

Die Tatsache, daß es hier bislang keine Normen gibt, »zieht eine widersinnige Kette von Ereignissen nach sich. Die Mitgliedstaaten bitten die Vereinten Nationen, sich bestimmter bewaffneter Konflikte anzunehmen. In mindestens 15 dieser Konflikte sind heute Kleinwaffen und leichte Waffen die wichtigsten, wenn nicht die einzigen Gewaltwerkzeuge. Sie sind ohne weiteres auf den Weltmärkten erhältlich. Mehr noch, es besteht ein intensiver Wettbewerb um den Export dieser Waffen (...).« Der Generalsekretär plädiert daher dafür, die Abrüstungsbemühungen auf allen Ebenen fortzusetzen beziehungsweise auszuweiten.

Allgemein vertritt er die Ansicht, daß die Möglichkeiten der Friedenseinsätze zu Beginn des Jahrzehnts wohl überschätzt worden seien, während derzeit nur ihre Beschränkungen gesehen würden. Daraus läßt sich schließen, daß Annan eine Normalisierung in dieser Frage in den kommenden Jahren für möglich hält.

IV. Gegen Ende des Berichts erwähnt der neue Generalsekretär seine Reformvorschläge und begründet noch einmal ihre Notwendigkeit damit, daß es nicht mehr wie in der Vergangenheit genüge, bloß schrittweise Veränderungen vorzunehmen. Wenn die Vereinten Nationen im kommenden Jahrhundert erfolgreich sein wollten, müßten sie »ihren wichtigsten Trumpf ausspielen: die Komplementaritäten und Synergien, die in der Organisation selbst vorhanden sind«. Deshalb müsse sich die Weltorganisation einer grundlegenden statt einer nur bruchstückhaften Reform unterziehen.

Annan hat seinem Naturell entsprechend einen von Zurückhaltung geprägten Bericht vorgelegt, der weitgehend frei bleibt von Vorwürfen gegen die Mitgliedstaaten, gegen ihre Zahlungsmoral oder ihren mangelnden Willen zur Mitarbeit. Er hat, indem er die Herausforderungen der Welt aus seiner Sicht darlegte, zugleich die Notwendigkeit einer funktionstüchtigen Weltorganisation in den Mittelpunkt gerückt. In dem Szenario einer in jeder Hinsicht zunehmend vernetzten Welt spielt der Multilateralismus naturgemäß eine wichtige Rolle. Indem er auf unkontrollierte Finanzströme, ausufernde organisierte Kriminalität, gefährdete Umwelt und freizügige Waffenexporte verweist, hat er zugleich eine mögliche neue Agenda der internationalen Zusammenarbeit präsentiert. □

## *Fulcis Angst vor dem Abstieg*

THOMAS SCHULER

### **UN-Reform I: Erweiterung des Sicherheitsrats weiterhin umstritten – Instrumentalisierung der Italoamerikaner – Vorbehalte der Blockfreien – Restriktive Haltung der USA**

#### *Kampagne mit Attributen des Wahlkampfes*

Der Beginn der 52. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, die nach Bonner Vorstellungen den Durchbruch auf dem Weg zum ständigen Sitz im Sicherheitsrat bringen sollte, wurde von zwei bemerkenswerten Veranstaltungen

auf dem UN-Gelände begleitet. Die erste trug einen seltsamen Titel (»Operation Gerechtigkeit für Italien in den Vereinten Nationen«), doch die Forderungen der Redner waren eindeutig. Präsident Bill Clintons Vorschlag, Deutschland und Japan in den Kreis der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aufzunehmen, sei höchst ungeeignet, kritisierten Verbandsvertreter, die vorgaben, im Namen von 22 Millionen Italoamerikanern zu sprechen. Clinton solle den Plan aufgeben. Denn wer Italien von der Reform ausschließe, mache es zu einem Mitglied »zweiter Klasse« und müsse damit rechnen, die Ressourcen dieses wertvollen Landes zu verlieren. Immerhin sei es fünftgrößter Beitragszahler. Der Ständige Vertreter Italiens am Sitz der Vereinten Nationen, Paolo Fulci, war bei dem Termin nicht zu sehen; es ist jedoch ein offenes Geheimnis, daß die Veranstaltung auf sein Betreiben hin stattfand.

Wenige Stunden später lud die deutsche UN-Vertretung die internationalen UN-Korrespondenten zu warmem Leberkäs, Würstchen mit Sauerkraut und Dortmunder Bier. Während der deutsche Außenminister Klaus Kinkel seinen Vertretern in New York in den Vorjahren zitierbare Interviews mit UN-Journalisten oft verweigert hatte, trat diesmal der deutsche UN-Botschafter Tono Eitel persönlich ans Mikrofon und hielt eine kleine Wahlkampfreden: Deutschland habe keine Feinde (»das ist in unserer Geschichte keine Selbstverständlichkeit«), als eines von wenigen Ländern habe es weltweit Botschafter stationiert, es bezahle pünktlich seinen Beitrag, es habe seine Verfassung geändert, um bei Friedenseinsätzen mitwirken zu können, und es habe das viele Reden nun wirklich satt. Noch vor Ablauf dieses Jahres solle die Generalversammlung über die Erweiterung des Sicherheitsrats entscheiden, sagte Eitel.

Auftritte dieser Art und in ähnlicher Besetzung konnte man in den folgenden Wochen noch öfter erleben, denn der Kampf um die Reform und die Ständigen Sitze im Sicherheitsrat ging in die entscheidende Phase. So dachte man zumindest in Bonn und in Rom. Noch im Laufe des Herbstes 1997 sollte die UN-Generalversammlung über eine Rahmenresolution zur Erweiterung abstimmen. Die Frage, die daher die Eröffnungswoche der 52. Generalversammlung im September bewegte, lautete: Wer wird in den exklusiven Club der Ständigen Mitglieder aufrücken? Bis zu fünf neue ständige Sitze und fünf nichtständige Sitze (für jeweils zwei Jahre) wären zu vergeben, sollte der Rat tatsächlich von derzeit 15 auf 20 bis 25 Mitglieder erweitert werden. Der zu Beginn der 52. Generalversammlung aussichtsreichste Reformvorschlag sah außer für Japan und Deutschland je einen Sitz für Afrika, Asien sowie Lateinamerika und die Karibik vor, wobei allerdings noch unklar war, welche Staaten aus der jeweiligen Region diese Plätze einnehmen sollten; auch die Alternative, diese Sitze unter mehreren Ländern rotieren zu lassen, war im Spiel.

Bundesaußenminister Klaus Kinkel mochte noch so oft betonen, er gehe die Reform »ganz gelassen« an – für besonders glaubhaft hielten Beobachter diese Versicherungen nicht, denn fast im selben Atemzug sagte er, es sei nun weiß Gott genug geredet worden. »(D)ie Zeit läuft

uns davon. Diese 52. Generalversammlung muß Entscheidungen treffen, der Reformstau muß in dieser Sitzungsperiode überwunden werden«, forderte er beispielsweise am 24. September 1997 vor der Generalversammlung (siehe S. 19 dieser Ausgabe). Noch etwas stärker als im Vorjahr drang er nun auf eine Entscheidung. Und natürlich machte er die Frage eines ständigen deutschen Sitzes zum Thema all seiner bilateralen Unterredungen.

Italien stemmte sich gegen jegliche neuen ständigen Sitze und stand mit seinem Widerstand nicht allein. Mit der Türkei und Spanien konnte Italien zwei weitere europäische Staaten gegen einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat in Stellung bringen. Offen kritisiert und bekämpft wurde die Bewerbung auch von Ägypten, Argentinien, Kanada, Korea (Republik), Mexiko, Neuseeland und Pakistan. Die Gründe für den Widerstand dieser Länder haben meist nicht direkt mit Deutschland zu tun. So hat sich Spanien von Italien überreden lassen, daß die eigene Position durch einen ständigen deutschen Sitz geschwächt werde und man dann im Kreise der EU-Staaten nur UN-Mitglied zweiter Klasse wäre. Die meisten der genannten Staaten würden selbst gerne ständige Sitze fordern, mußten jedoch einsehen, daß Rivalen aus ihrer jeweiligen Region die besseren Karten haben. Pakistan beispielsweise will einen ständigen Sitz für Indien verhindern; Argentinien und Mexiko lehnen Brasilien ab; Südkorea will Japan blockieren, und Ägypten will einen Machtzuwachs Nigerias oder Südafrikas verhindern.

#### *Förderer und Bremser*

Der harte Kern der Bremser umfaßt etwa 15 Staaten; ihnen stehen 30 vehemente Befürworter einer Erweiterung gegenüber. Macht zusammen 45 Staaten. Und was wollen die restlichen 140 UN-Mitglieder? Eine Zählung im Frühjahr vergangenen Jahres ergab, daß auch der Rest sich auf die beiden bereits skizzierten Positionen verteilt. Was die Lage unübersichtlich machte, war der Umstand, daß sich viele Länder bislang nicht eindeutig geäußert hatten. Einige Regierungen hatten offensichtlich sowohl den Italienern als auch den Deutschen Unterstützung zugesagt. Wofür sie wirklich sind, wird man erst erfahren, wenn die Generalversammlung abstimmt.

Anfang September waren deutsche UN-Diplomaten noch zuversichtlich, daß ein Text für eine Rahmenresolution »in vier bis sechs Wochen vorliegen wird«. Italien, so die Bonner Diplomaten, werde dann wohl umgehend einen Gegenentwurf vorlegen. Nach Annahme einer solchen Rahmenresolution würde der weitere Prozeß der Änderung der Charta zwei bis vier Jahre in Anspruch nehmen.

Eine Reihe offener Fragen gab und gibt es zum Vetorecht. Damit solle sich erst später eine Arbeitsgruppe beschäftigen. Bonner UN-Diplomaten verweisen stets darauf, daß sie auf das Veto liebend gerne verzichten würden – falls auch alle anderen einer Abschaffung zustimmten. Freilich war ihnen klar, daß dieser Wunsch unrealistisch ist. Daher verlangte Kinkel das Vetorecht auch für neue Ständige Mitglieder. Als Indien und Japan das Veto nur noch halbherzig forderten und sogar einen Verzicht in

Aussicht stellten, verlor auch die deutsche Forderung etwas an Nachdruck.

Im übrigen warnte die amerikanische Regierung davor, daß der Washingtoner Senat die Ratifizierung einer Charta-Änderung ablehnen werde, wenn der Rat auf mehr als 20 oder 21 Mitglieder erweitert werde oder die Neumitglieder das Vetorecht eingeräumt bekommen sollten. Da neben einer Zweidrittelmehrheit aller 185 Mitglieder auch die Zustimmung der jetzigen Ständigen Mitglieder erforderlich ist, kann der US-Senat die Reform tatsächlich scheitern lassen. Andererseits haben die Entwicklungsländer, die die Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung besitzen, klar gemacht, daß sie einer Erweiterung um nur fünf neue Ständige Mitglieder nicht zustimmen werden; sie fordern fünf weitere nichtständige Sitze. »Wenn 160 von 185 UN-Mitgliedern in der Generalversammlung einem Reformpaket zustimmen, können sich die Amerikaner ein Nein nicht leisten«, sagte ein hochrangiger Angehöriger des Auswärtigen Amts. Damit wird freilich die aktuelle Haltung einflußreicher Kräfte in Washington zu den Vereinten Nationen verkannt; schließlich haben die USA auch im Alleingang, gegen den Rest der Welt, eine Wiederwahl des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali verhindert.

Einen Rückschlag erlitt Kinkel beim Treffen der 113 Länder, die in der Blockfreienbewegung organisiert sind, am Rande der Generalversammlung. Die Nichtpaktgebundenen werten sich gegen die Bonner Idee, die ständigen Sitze für Asien, Afrika sowie Süd- und Mittelamerika direkt an die Regionen zu vergeben und die Besetzung den Regionen zu überlassen. Die deutschen Diplomaten glaubten, mit diesem Kompromiß zeitraubenden Konflikten aus dem Wege gehen zu können. Die Blockfreien dagegen forderten, im Falle der Nichteinigung der Regionen auf ihre ständigen Vertreter solle der Rat überhaupt nur um nichtständige Sitze erweitert werden. Indien und Mexiko betonten zudem, wenn sie eines Tages der Rotation unterliegen sollten, dann sollten auch Deutschland und Japan rotieren.

Anfang September war der deutsche UN-Botschafter Tono Eitel noch davon ausgegangen, daß die ›like-minded group‹ von Staaten, die eine Erweiterung des Sicherheitsrats um ständige und nichtständige Sitze anstreben, weiterhin konzentriert unter dem Vorsitz des vormaligen Präsidenten der Generalversammlung, Ismail Razali, arbeiten werde. Den Vorsitz der Arbeitsgruppe der Generalversammlung würde Razali dagegen abgeben an seinen Nachfolger als Präsidenten der Generalversammlung, den ukrainischen Außenminister Gennadij Udowenko. Zur Überraschung der deutschen UN-Vertretung war Razali jedoch mehr an seinen Ferien in der Karibik interessiert als am diplomatischen Gerangel in New York. Er hatte das Interesse an der Reform verloren, weil – wie er im Dezember sagte – die wichtigsten Länder eine Weiterkommen blockierten. Während deutsche Diplomaten immer wieder von einer Wiederbelebung der Interessengruppe sprachen, sagte Razali selbst deutlich: »Die Razali-Gruppe ist tot.« Die Schuld dafür gab er der Unentschiedenheit der Entwicklungsländer, vor allem aber der unbeweglichen Position der USA.

Der Unwille der Vereinigten Staaten, mehr als 20 oder 21 Sitze zu akzeptieren, entwickelte sich für die deutsche Diplomatie zum größten Hindernis. In Bonn war man lange Zeit davon ausgegangen, daß Washington im entscheidenden Augenblick einlenken werde. Ende Oktober mußten die Bonner Diplomaten jedoch erkennen, daß sie sich getäuscht hatten. Das wurde deutlich, als Italien völlig überraschend einen Resolutionsentwurf vorlegte, über den die Generalversammlung am 4. Dezember beraten und abstimmen sollte. Nahte nach jahrelangen Diskussionen nun also plötzlich die Entscheidung? Die Zielrichtung des Antrags war freilich eine andere. Denn statt um die Erweiterung des Rates ging es im italienischen Vorschlag um das Gegenteil; angeführt von Italien, Kanada und Pakistan hatten 22 Staaten einen Antrag eingebracht, der die Debatte auf das nächste Jahr verschoben sollte.

#### *Aufschub in der Generalversammlung*

Seine Gegenwehr gegen einen ständigen deutschen Sitz erklärte Fulci folgendermaßen: »Wir wollen kein Vierte-Welt-Land werden. Das wurde Italien nie akzeptieren. Genau das würde aber passieren, folgte man dem derzeitigen Reformmodell, das Deutschland und zum gewissen Teil auch die USA vertreten. Wir hätten ein Kastensystem. Wir hätten dann neben den jetzigen fünf Ständigen Mitgliedern – ich nenne sie Länder der ersten Klasse, weil sie ein Vetorecht besitzen – Deutschland und Japan als ständige Mitglieder ohne Veto, quasi Länder zweiter Klasse, und weitere drei Länder aus Afrika, Asien und Lateinamerika, deren Sitz jedoch unter den Regionen rotieren soll. Diese drei Sitze wären Sitze dritter Klasse. Und dann wären da noch die nichtständigen Sitze für alle anderen UN-Mitglieder. Die große Mehrheit aller UN-Mitgliedstaaten wäre also Mitglied vierter Klasse. Nicht nur Italien, auch kein anderes Land möchte dieser vierten Kaste angehören.«

Diese Position war nicht neu, dennoch hatte Fulci viele Experten überrascht. Sie waren stets davon ausgegangen, daß Italien abwarten würde, welchen Text Deutschland und die Vereinten Staaten präsentieren. Solange sich Bonn und Washington nicht einigten, konnten sich die italienischen Diplomaten beruhigt zurücklehnen. Warum also der plötzliche Vorstoß Italiens? Fulci hatte geargwöhnt, Bonn werde noch vor Weihnachten einen Text einbringen, und wollte sicherstellen, daß die Generalversammlung wenigstens zuerst über seinen Antrag abstimmen müßte. Doch er hatte die Deutschen überschätzt; diese schafften es nicht, einen eigenen Antrag auf die Tagesordnung zu setzen. Der Bundesregierung schien das Thema nicht wichtig genug, um es im entscheidenden Augenblick auf oberster Ebene von deutschem Kanzler zu amerikanischem Präsidenten zu behandeln. Bundeskanzler Helmut Kohl blieb bei seiner Auffassung, der ständige Sitz werde wie selbstverständlich auf Deutschland zukommen. Doch so lautstark sich die Vereinten Staaten auch zuvor und über Jahre hinweg für Bonn und Tokyo eingesetzt hatten – ihrer Weigerung, neben den Kandidaten Deutschland und Japan noch weitere ständige Sitze für Afrika, Asien und Südamerika zu akzeptieren, ist es zu ver-

danken, daß eine Resolution im Sinne Deutschlands nicht zustande kam. Die Generalversammlung hat nur eine Aussprache durchgeführt, keine Beschlüsse gefaßt. Wann immer es jedoch zu einer Abstimmung kommen wird, muß zuerst über den italienischen Antrag auf Aufschub entschieden werden.

Ende November sagte Eitel, die USA hätten die Kandidatur Deutschlands und Japans lange Zeit »enthusiastisch« unterstützt. Allerdings sei es »sicherlich richtig, daß der Enthusiasmus etwas nachgelassen hat«. Deutschland sei daher nicht bereit für eine Abstimmung. Mehr noch – es gebe derzeit auch »keine zeitlichen Zielvorstellungen für einen deutschen Resolutionstext«. Fest stehe nur, daß man momentan mit den Amerikanern nicht reden könne, weil Washington völlig mit der Weigerung Iraks, die Waffeninspektionen der UN im erforderlichen Umfang zuzulassen, beschäftigt seien. Man müsse ein halbes Jahr warten, bis sich die Irak-Krise gelegt habe, und dann von neuem beginnen. »Wenn die Amerikaner dann immer noch nicht dafür sind, müssen wir die Reformresolution eben alleine einbringen«, sagte Eitel. Man dürfe jedoch den Faktor ›Macht‹ nicht unterschätzen. Wenn auch viele UN-Mitgliedstaaten die USA nicht besonders leiden könnten, so achte doch jedes Land aufmerksam darauf, was diese sagen.

Den Fortgang der Reformverhandlungen dergestalt zu suspendieren, zeugt von Ernüchterung und Realitätssinn, aber auch von einer gewissen Ratlosigkeit. Fest steht, daß eine Reform des Sicherheitsrats überfällig ist, um seine Zusammensetzung stärker in Einklang mit den Realitäten der heutigen Staatenwelt zu bringen. Dies aber bedeutet nicht nur eine Berücksichtigung der Interessen Deutschlands und Japans, sondern auch jener Teile der Welt, die derzeit kraß unterrepräsentiert sind. □

#### *Annans Anlauf zur Reform*

THOMAS SCHULER

#### **UN-Reform II: Hoffnung auf Entwicklungsdividende – Generalsekretär jetzt durch Arbeitskabinett unterstützt – Louise Fréchette Stellvertretende Generalsekretärin**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1997 S. 146ff. fort.)

›Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm‹ waren die Vorschläge beschrieben, die der erst ein halbes Jahr im Amt befindliche neue Generalsekretär Kofi Annan Mitte vergangenen Jahres der Generalversammlung unterbreitete (UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997). Im Herbst zeigte sich dann, was sich davon umsetzen ließ und was auf Vorbehalte bei den Mitgliedstaaten stieß. Außer Betracht bleiben müssen dabei ohnehin grundlegende Strukturreformen etwa im Hinblick auf die Zusammensetzung des Sicherheitsrats; hierüber befinden allein die Mitgliedstaaten. Selbst umsetzen kann der Generalsekretär organisationsinterne Regelungen, doch muß er auch dabei ei-