

Russland in den Vereinten Nationen

Multilateralismus im eigenen Interesse

Günther Unser

Es ist schon bemerkenswert, wie wenig die UN-Aktivitäten Russlands (korrekt: der Russländischen Föderation) in der wissenschaftlichen Publizistik wahrgenommen werden. Dabei hatten Ende der achtziger Jahre der damalige Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbatschow und der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse der realpolitischen Aufwertung der Vereinten Nationen wesentliche Impulse verliehen. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR suchten die russischen Präsidenten Boris Jelzin und Wladimir Putin an die Rolle der Sowjetunion in den Vereinten Nationen anzuknüpfen. Deshalb erscheint es lohnend, die russische UN-Politik nachzuzeichnen.

Ein Blick in die Charta der Vereinten Nationen bringt Erstaunliches zu Tage: Nimmt doch in Art. 23, Abs. 1, der die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats namentlich aufführt, die ›Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken‹ nach wie vor den Status eines Ständigen Mitglieds ein – von Russland oder Russischer Föderation¹ keine Rede. Der Zerfall der Sowjetunion im Jahr 1991 und die damit verbundene Frage der Rechtsnachfolge stellten auch für das Völkerrecht eine ungeheure Herausforderung dar;² gelöst wurde das Problem des Übergangs der Mitgliedschaft Russlands in den Vereinten Nationen – ohne Änderung der Charta – durch ein umstrittenes Prozedere,³ das jedoch von den UN-Mitgliedstaaten ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert wurde.

Einzig Grundlage für den sofortigen Übergang der Mitgliedschaft bildete ein Brief des russischen Präsidenten Boris Jelzin vom 24. Dezember 1991 an UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, in dem Jelzin den Generalsekretär über die ›Fortsetzung‹ der bisherigen UN-Mitgliedschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) durch die Russische Föderation ›unterrichtete‹. Die neue Führung in Moskau, die Russland nicht als ›Nachfolgestaat‹ im völkerrechtlichen Sinne ansah, sondern eine spezielle Konzeption des ›Fortsetzerstaats‹ entwickelt hatte, bewertete die reibungslose Anerkennung ihrer Mitgliedschaft als ersten bedeutenden Erfolg ihrer Außenpolitik: »Fortsetzerstaat zu sein ... ist eine Demonstration unserer Rolle als Großmacht« (so der damalige alte und neue Außenminister Andrej Kossyrew im Januar 1992).⁴ Es war also machtpolitische Kontinuität, die das außenpolitische Denken bestimmte: Russland war weiterhin Vetomacht und Global Player. Die Mitwirkung an der internationalen Entscheidungsfindung schien damit ebenso garantiert wie der Schutz nationaler Interessen.

Die Ära Jelzin – Übergang und Fortsetzung

Die russische UN-Politik knüpfte zunächst an die Maxime einer angestrebten Aufwertung der Weltorganisation an, die vom vormaligen Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) Michail Gorbatschow und von Außenminister Eduard Schewardnadse herausgegeben wurde. Sie signalisierte sowohl konzeptionelle als auch personelle Kontinuität. Gorbatschow, Schewardnadse und der stellvertretende sowjetische Außenminister Wladimir Petrowskij hatten 1987/1988 im Kontext des neuen außenpolitischen Denkens und Handelns – trotz der zuvor von der amerikanischen Regierung unter Ronald Reagan betriebenen Politik der Geringschätzung der UN – letztlich eine friedenspolitische Renaissance der Vereinten Nationen bewirkt.⁵ Die neue sowjetische UN-Politik hatte gleichzeitig ein umfassendes Reformprogramm für die Vereinten Nationen propagiert – »das erste, das von einem der Hauptakteure der Vereinten Nationen stammte«⁶ –, die Blaupause eines Ordnungsmodells für eine Welt mit weniger Waffen, dessen Kernstück in einem umfassenden Sicherheitssystem bestand. Innerhalb eines komplexen, das heißt alle relevanten Bereiche des friedvollen menschlichen Zusammenlebens einschließenden globalen Sicherheitssystems sollte dem weitverzweigten UN-System eine herausragende, hinsichtlich gewisser Funktionen im militärisch-politischen Sicherheitsbereich gar eine exklusive Rolle zukommen. Stellung und Autorität der Vereinten Nationen sollten gestärkt beziehungsweise aufgewertet werden, indem die Wirk-



Dr. Günther Unser, geb. 1936, lehrt Politische Wissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH).

¹ Der Kürze halber wird in diesem Beitrag der Name Russland verwendet.

² Vgl. hierzu Theodor Schweisfurth, *Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR*, Archiv des Völkerrechts, 1/1994, S. 99–108.

³ Vgl. hierzu Günther Unser, *Russland und die Vereinten Nationen*. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 8, Köln 2000, S. 7–9.

⁴ Siehe Unser, a.a.O. (Anm. 3), S. 9.

⁵ Vgl. hierzu Günther Unser, *Die Sowjetunion in den Vereinten Nationen*. Entwicklung und Standortbestimmung. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 4, Köln 1990, S. 43ff.

⁶ Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Auflage, München 2008, S. 164.

samkeit der Hauptorgane erhöht, die Finanzierung gesichert sowie neue UN-Einrichtungen geschaffen werden.⁷

Auch im neuen Staat unter Präsident Jelzin (Regierungszeit 1991 bis 1999) blieben im russischen Außenministerium die mit UN-Fragen betrauten Spitzenpositionen altbewährten Kräften und langjährigen UN-Experten vorbehalten: Neben Außenminister Andrej Kosyrew, einem intimen UN-Kenner, fungierte Sergej Lawrow, verantwortlich für internationale Organisationen, zuvor von 1981 bis 1988 Erster Sekretär an der Ständigen Vertretung der Sowjetunion in New York, während Julij Woronzow (zunächst) weiterhin die Ständige Vertretung Russlands bei den Vereinten Nationen in New York leitete. Lawrow übernahm dann im Jahr 1994 dieses Amt, das er bis zu seiner Ernennung zum russischen Außenminister im März 2004 innehatte.

»Moskaus Rolle auf der New Yorker Weltbühne«⁸ unter Präsident Jelzin war einerseits durch die Fortführung der von der UdSSR eingeleiteten aktiven UN-Politik insbesondere zur Festigung globaler und regionaler Stabilität gekennzeichnet, andererseits wurde immer wieder der Weltmachtstatus Russlands reklamiert. Dieser Linie folgend verwarf man die These von den Siegern und Verlierern des Kalten Krieges und warnte mehrfach nachdrücklich vor der Gefahr einer unipolaren Weltordnung – mit der Führungsnation USA (so Jelzin 1994 in der Generalversammlung: »Vorstellungen von einer Vormachtstellung sind extrem gefährlich«⁹). Stattdessen griffen die russischen Regierungsvertreter Mitte der neunziger Jahre auf eine Formel aus der UN-Reformskizze Gorbatschows zurück. Dementsprechend propagierten sie – unter Zugrundelegung eines weit gefassten Sicherheitsbegriffs – die Errichtung eines »umfassenden Sicherheitssystems« unter der Ägide der Vereinten Nationen, als Grundpfeiler einer »neuen Weltordnung« – so 1996 der damalige Außenminister Jewgenij Primakow.¹⁰

Die Weiterentwicklung eines solchen Weltordnungsmodells beinhaltete dann ein von Boris Jelzin autorisiertes Grundsatzdokument mit dem Titel »Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert«, das im Jahr 1999 von der russischen UN-Vertretung veröffentlicht wurde.¹¹ Mit dem Ziel, eine »neue Friedenskultur« zu schaffen, wurden hier die Strukturen und Mechanismen einer multilateralen und multipolaren Weltordnung skizziert, als deren Grundprinzipien das Primat des Völkerrechts und die Demokratisierung der internationalen Beziehungen gelten sollten. Die Weltgemeinschaft, so hieß es, stehe vor der Notwendigkeit, auf einen »kooperativen Mechanismus« zurückzugreifen, und diese Rolle könnten nur die Vereinten Nationen übernehmen.

Da die russische UN-Politik der neunziger Jahre das Gewicht eindeutig auf den Bereich der Friedenssicherung legte (Russland engagierte sich im Gegen-

satz zur früheren Sowjetunion personell in vergleichsweise erheblich größerem Umfang bei den Friedensoperationen), konzentrierten sich die Reformvorstellungen auf dieses Aufgabengebiet.

Bei einem anderen Aspekt der Reform der Vereinten Nationen, der Reform des Sicherheitsrats, zeichnete sich Russlands Haltung in dieser Phase zunächst durch Behutsamkeit und eine gewisse Ambivalenz aus. Grundpositionen wechselten, und erst ab Mitte der neunziger Jahre signalisierte Moskau seine prinzipielle Bereitschaft zu Veränderungen im Machtzentrum der Vereinten Nationen.

Da die russische Führung es als absolut vorrangig ansah, den Sicherheitsrat als friedens- und sicherheitspolitisches Zentrum der Weltorganisation zu erhalten und zu stärken, bedeutete die Anwendung militärischer Gewalt durch die Westmächte Ende der neunziger Jahre ohne Zustimmung dieses Gremiums einen direkten Affront gegen Russland und dessen Selbstbild als Großmacht. Sowohl die britischen und amerikanischen Luftangriffe auf Irak Ende 1998 als auch der NATO-Luftkrieg gegen Jugoslawien im Frühjahr 1999 lösten in den UN auf russischer Seite heftige, aber folgenlose Reaktionen aus und offenbarten in aller Deutlichkeit den begrenzten weltpolitischen Einfluss Russlands – auch als eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats.

Die Ära Putin – Multilateralismus als Leitlinie

Bereits einen Monat nach Amtsantritt unterzeichnete der neugewählte russische Präsident Wladimir Putin im Juni 2000 das Grundsatzdokument »Das außenpolitische Konzept der Russischen Föderation«,¹² das, von seinem Nachfolger Dmitrij Medwedew leicht überarbeitet, bis heute die Grundlage für die Gestaltung der russischen Außenpolitik bildet. Darin wird der Errichtung einer neuen Weltordnung – mit den Vereinten Nationen als dem »Zentrum« für die Regulierung der internationalen Beziehungen – oberste Priorität eingeräumt. Pointiertere Aussagen zum heutigen Moskauer Selbstverständnis und Selbstbewusstsein finden sich in der vielbeachteten Rede Putins über »Russlands Rolle in der Weltpolitik« auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2007.¹³ Darin stellt der russische Präsident mit Blick auf »unilaterale und häufig illegitime Aktionen«, insbesondere der USA, zum wiederholten Male fest: »das unipolare Modell ist nicht nur inakzeptabel, sondern auch ungeeignet in der Welt von heute«.

Wie ein roter Faden ziehen sich durch die außenpolitischen Grundsatzklärungen in der Ära Putin das Bekenntnis und die Aufforderung zum multilateralen Handeln – vorrangig im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Weltordnung des 21. Jahrhunderts müsse sich auf kollektive Lösungsmechanismen gründen. Vor allem aber könne der Einsatz von Gewalt –

Moskau verwarf die These von den Siegern und Verlierern des Kalten Krieges und warnte mehrfach nachdrücklich vor der Gefahr einer unipolaren Weltordnung.

Wie ein roter Faden ziehen sich durch die außenpolitischen Grundsatzklärungen in der Ära Putin das Bekenntnis und die Aufforderung zum multilateralen Handeln.

als letztem Mittel – nur dann als rechtmäßig angesehen werden, wenn der Beschluss vom Sicherheitsrat gebilligt wurde.¹⁴

Terrorismus und Irak

Zwei Ereignisse während der Amtszeit Putins lösten einen Schock aus und prägten die internationale Politik bis heute nachhaltig. Zum einen sind dies die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington, zum anderen ist es der Beginn des Irak-Kriegs im März 2003. Die weltweite Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und das eigenmächtige militärische Vorgehen der USA und ihrer Verbündeten ohne Mandat des Sicherheitsrats stellen die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen. Auf die Anschläge reagierten die Vereinten Nationen unverzüglich und fassten mit russischer Zustimmung in der Resolution 1373 weitreichende Beschlüsse. »Eine robuste Anti-Terrorismus-Koalition war gebildet worden.«¹⁵

Auch in seiner Rede auf dem Treffen des Sicherheitsrats am 14. September während des Weltgipfels 2005 in New York stellte Präsident Putin die Terrorismusbekämpfung in den Mittelpunkt. Dabei müssten die UN und insbesondere der Sicherheitsrat in dem Bestreben gestärkt werden, »die einzige Zentrale der internationalen Front gegen den Terrorismus zu sein«.¹⁶ Russland unterstütze diesen Kurs und sei zu enger Kooperation bereit. Putin verwies dabei auf das auf russische Initiative zustande gekommene »Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung nuklear-terroristischer Handlungen«¹⁷, das Russland als erstes Land unterzeichnete und auch als erste Atommacht ratifizierte. Moskau setzte sich außerdem nachdrücklich für das Zustandekommen einer »Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus« ein, die schließlich im September 2006 von der Generalversammlung im Konsens gebilligt wurde.¹⁸ Um die Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung auf eine rechtsverbindliche Grundlage zu stellen, fordert Russland eine umgehende Verabschiedung des schon seit Herbst 2000 im Entwurf vorliegenden »Umfassenden Übereinkommens über den Internationalen Terrorismus«. In der Generaldebatte der 63. Generalversammlung im September 2008 wies Lawrow allerdings auf gegenwärtige »Krisenerscheinungen innerhalb der Anti-Terror-Koalition« hin, die dadurch hervorgerufen wurden, dass der Koalition durch »einseitige Schritte« inzwischen eine kollektive Grundlage fehle.¹⁹

Bereits im Vorfeld des Irak-Kriegs im Herbst 2002 hatte die im Sicherheitsrat auch im Vorgehen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan vorhandene Geschlossenheit der Anti-Terror-Koalition tiefe Risse gezeigt, als nämlich »unter dem fadenscheinigen Vorwand, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern, der Sicherheitsrat bedrängt wur-

de, eine Intervention in ein souveränes Land, Irak, zu autorisieren«.²⁰ Russland setzte sich – wie Lawrow in seinem Rückblick darlegte – nachdrücklich für eine politische Lösung ein. Das schließlich dennoch erfolgte unilaterale Handeln der USA und ihrer Alliierten in Irak war aus Sicht der russischen Führung »eine der dramatischsten Manifestationen eines unilateralen Vorgehens im Umgang mit aktuellen internationalen Problemen und eine ernsthafte Herausforderung für den Multilateralismus«.²¹ Nach Einschätzung der russischen Politik hatte die Irak-Krise jedoch ein wachsendes Bewusstsein dafür zur Folge, dass es keine Alternative zum Multilateralismus gibt, verkörpert in den Vereinten Nationen.

Iran

In der Auseinandersetzung mit Iran über dessen Nuklearprogramm plädiert Russland nachdrücklich für eine Verhandlungslösung. Eine Lösung sei »einzig und allein durch eine politisch-diplomatische Vorgehensweise« möglich, so das russische Außenministerium bei der Verabschiedung von Resolution 1803 im März 2008, in der der Sicherheitsrat den Druck auf das Regime erhöhte.²² Die Resolution 1835 von Ende September 2008 soll – nach russischer Ansicht – zu einer schnelleren diplomatischen Lösung beitragen. Der Einsatz von Gewalt wird nach wie vor abgelehnt.²³

Nach Einschätzung der russischen Politik hatte die Irak-Krise jedoch ein wachsendes Bewusstsein dafür zur Folge, dass es keine Alternative zum Multilateralismus gibt, verkörpert in den Vereinten Nationen.

7 Einzelheiten bei Unser, Die Sowjetunion, a.a.O. (Anm. 5), S. 52–54.

8 Vgl. Günther Unser, Moskaus Rolle auf der New Yorker Weltbühne. Schwerpunkte russischer Politik in den Vereinten Nationen, Osteuropa, 4–5/2001, S. 408–422.

9 UN Doc. A/49/PV.5 v. 26.9.1994.

10 UN Doc. A/51/PV.6 v. 24.9.1996.

11 <http://www.un.int/russia/other/concpt21.htm>. Einzelheiten bei Unser, Russland, a.a.O. (Anm. 3), S. 15–19.

12 Siehe http://www.un.int/russia/pressrel/2000/00_07_01.htm#english; Vgl. hierzu auch Unser, Moskaus Rolle, a.a.O. (Anm. 8), S. 411f.

13 Siehe http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=179&

14 Sergei Lavrov, Address at the 61st Session of the UN General Assembly, 21.9.2006.

15 Sergey Lavrov, My Years on East River: Apropos the 60th Anniversary of the Global Organization, International Affairs (Moskau), 4/2005, S. 24.

16 UN Doc. S/PV.5261 v. 14.9.2005.

17 UN Dok. A/RES/59/290 v. 13.4.2005.

18 UN Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006.

19 Address by Sergey V. Lavrov, Foreign Minister of the Russian Federation at the 63rd Session on the UN General Assembly, 27.9.2008.

20 Lavrov, My Years on East River, a.a.O. (Anm. 15), S. 24.

21 Iurii Fedotov, Challenges to Multilateralism and the UN, International Affairs (Moskau), 3/2004.

22 Adoption by UN Security Council of Resolution on Iranian Nuclear Program, Russisches Außenministerium, Pressemitteilung, Moskau, 4.3.2008.

23 Neue Zürcher Zeitung, 27.9.2008.

Kosovo

Für Moskau steht unumstößlich fest: Die Lage in Kosovo bleibt unter direkter Kontrolle des UN-Sicherheitsrats.

In einem der schwierigsten Regionalkonflikte, der Frage der Unabhängigkeit Kosovos, unterstützt Russland die serbische Position des illegalen Charakters einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung der Provinz, die der Resolution 1244 vom Juni 1999 widerspreche. Für Moskau steht unumstößlich fest: Die Lage in Kosovo bleibt unter direkter Kontrolle des UN-Sicherheitsrats. Das Mandat der internationalen Präsenz ohne Genehmigung des Sicherheitsrats und ohne Zustimmung Belgrads und der Kosovo-Serben willkürlich zu verändern, sei »illegitim«.²⁴

Nichtverbreitung und Abrüstung

Der russische Außenminister nahm diese Regionalkonflikte wiederholt zum Anlass, eine Stärkung der Nichtverbreitungsregime auf einer allgemein akzeptierten Grundlage zu fordern.²⁵ Die Situation im Hinblick auf die Regelung der atomaren Nichtverbreitung sei alles andere als ideal, und ernsthafte Probleme in diesem Bereich seien unmittelbar mit dem Stillstand im Abrüstungsprozess verbunden.²⁶ Es müsse aber sichergestellt werden, dass die Nutzung der friedlichen Atomenergie allen Staaten ermöglicht werde. Abrüstungsfragen und entsprechende Vorstöße bilden – wie zuvor innerhalb der sowjetischen UN-Politik – zweifellos einen Schwerpunkt der russischen UN-Politik. So plant Moskau, in der laufenden 63. Generalversammlung zur »Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit« drei Resolutionsentwürfe einzubringen, unter anderem über vertrauensbildende Maßnahmen in der Weltraumraumnutzung.²⁷

Friedenssicherung

Abrüstungsfragen und entsprechende Vorstöße bilden – wie zuvor innerhalb der sowjetischen UN-Politik – zweifellos einen Schwerpunkt der russischen UN-Politik.

Die russische Regierung befürwortet eine Stärkung der UN-Friedenssicherung in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Bereits im April 2002 hatte Russland den Vereinten Nationen im Rahmen des »United Nations Standby Arrangements System« zahlreiche Kampf- und Transporthubschrauber, Militärtechniker und den Bau eines Militärkrankenhauses in Aussicht gestellt.²⁸ Was die personelle Beteiligung Russlands an UN-Friedensmissionen angeht, waren Ende Oktober 2008 125 Soldaten, 80 Militärbeobachter, 78 Polizisten in 10 UN-Operationen im Einsatz; das größte Kontingent in Sudan (UNMIS) mit 122 Blauhelmen. Moskau nahm damit unmittelbar hinter den USA den 44. Rang unter den 121 truppenstellenden Staaten ein.²⁹ Insgesamt schwankte die Zahl der russischen Blauhelme in den vergangenen Jahren zwischen 210 und 370 Personen.³⁰ Bei den Militärbeobachtern nahm Russland allerdings Ende Oktober 2007 mit 96 Personen einen weitaus prominenteren 3. Rang unter den truppenstellenden Staaten ein.³¹ Außerdem hat Moskau im Gebiet der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten weitere 2800 Soldaten in Friedensmissionen im Einsatz.³² Zur Finanzierung der UN-Friedensope-

rationen ist Russland für die Jahre 2008/2009 mit jeweils 0,8010 Prozent der anfallenden Kosten (6,7 Milliarden US-Dollar für 2008) veranschlagt.³³ Angesichts des gewachsenen wirtschaftlichen Potenzials Russlands forderte Generalsekretär Ban Ki-moon bei seinem Moskau-Besuch im Frühjahr 2008 eine Erhöhung der russischen Friedenssicherungsbeiträge.³⁴

Unter den russischen Vorschlägen, das Friedenssicherungs-Instrumentarium zu reformieren und zu modernisieren, findet sich auch die Forderung nach einer Wiederbelebung des UN-Militärausschusses. Die Aufwertung und Ausweitung dieses bisher aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Art. 47 UN-Charta) bestehenden Gremiums, dem jedoch in Zukunft alle 15 Ratsmitglieder angehören sollten, »wäre einer Intensivierung der militärischen Komponente der UN förderlich«.³⁵

Hinsichtlich der Schaffung neuer friedenspolitischer Instrumente war Russland ein entschiedener Befürworter der Bildung der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) im Dezember 2005 – eines von ihm als wichtig angesehenen Instruments internationaler Hilfe zur Stabilisierung der Lage in jenen Ländern, die eine akute Krise hinter sich haben.³⁶ Als Mitglied des Gremiums unterstützt Moskau die Arbeit der PCB durch finanzielle Zuwendungen an

²⁴ UN Security Council Meeting on Kosovo, Russisches Außenministerium, Pressemitteilung, Moskau, 21.6.2008; vgl. auch die Stellungnahme des russischen UN-Botschafters im Sicherheitsrat zur Lage in Kosovo am 25.7.2008, http://www.un.int/russia/new/MainRoot/Statements/ga/ga_docs/Statement250708en.htm

²⁵ Address by Sergey V. Lavrov, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation at the 62nd Session of the UN General Assembly, 28.9.2007.

²⁶ Vgl. hierzu Yuri Belobrov, The UN and the WMD Nonproliferation Problem, *International Affairs* (Moskau), 6/2007, S. 61–70.

²⁷ Interview des stellvertretenden russischen Außenministers Aleksandr Jakowenko, *Rossijskaja Gazeta*, 22.9.2008, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a4807of128a7b4325699005bcb3/022e644b6d909e0bc32574cd00405752?OpenDocument

²⁸ Vgl. hierzu Iurii Fedotov, United Nations. Guarantor of International Peace and Stability, *International Affairs* (Moskau), 1/2004, S. 4.

²⁹ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/oct08_2.pdf

³⁰ Vgl. Russia Set to Raise UN Peacekeeping Contribution 50% to \$120 mln, *Novosti*, 29.11.2007.

³¹ Vgl. Annual Review of Global Peace Operations 2008, Center on International Cooperation, New York 2008, S. 141.

³² Vgl. On Peacekeeping Activities of the Russian Federation, Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen, Pressemitteilung, New York, 25.7.2008.

³³ UN Doc. A/61/139 v. 13.7.2006.

³⁴ *ABC News*, 10.4.2008, <http://a.abcnews.com/print?id=4630837>

³⁵ Fedotov, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

³⁶ Vladimir Zaemsky, UN Summit: The Need for Change, *International Affairs* (Moskau), 5/2005, S. 6f.

den Friedenskonsolidierungsfonds von inzwischen (2008) vier Millionen US-Dollar jährlich.³⁷

Entwicklung, Klima und Menschenrechte

Ein weiteres Postulat der russischen UN-Politik ist, die zentrale Rolle der Vereinten Nationen auch im sozioökonomischen, humanitären und umweltpolitischen Bereich sicherzustellen.³⁸ Zunächst spielte dieser weitgefächerte Aufgabenbereich aufgrund der beschränkten finanziellen Möglichkeiten in der russischen UN-Politik nur eine untergeordnete Rolle. Erhöhte Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele werden angemahnt, wobei Moskau gleichzeitig auf das zunehmende eigene Engagement in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verweist. Russland ist heute ein wichtiges Geberland und hat nach eigenen Angaben den ärmsten Staaten Schulden in Höhe von 11,3 Milliarden US-Dollar bereits erlassen oder sich dazu verpflichtet.³⁹

Im Klimaschutz sieht Moskau im Rahmen der UN ein weiteres wichtiges globales Thema und setzt sich für eine effektive Vorsorge ein, die anerkannte, wissenschaftlich fundierte Lösungen verlangt – Lösungen, die realistisch und ausgewogen sind und nicht die Rechte der Staaten zur ökonomischen Weiterentwicklung unterlaufen.⁴⁰ Die russische Führung hatte zunächst in den internationalen Klimaverhandlungen eine bremsende Haltung eingenommen, aber mit dem Beitritt zum Kyoto-Protokoll im Oktober 2004 signalisierte Moskau ein umweltpolitisches Umdenken.⁴¹

Der UN-Menschenrechtsschutz erfährt durch die russische Regierung nicht nur deklaratorisch breite Unterstützung, zum Beispiel hat Russland inzwischen 25 Menschenrechtskonventionen(-protokolle) ratifiziert.⁴² Gleichzeitig wird betont, dass die Hauptverantwortung bei den Staaten liegt, während die internationalen Institutionen und Mechanismen nur eine ergänzende Rolle spielen sollen. Russland lehnt es daher strikt ab, dass Fragen der Menschenrechte zum Vorwand genommen werden, um in innere Angelegenheiten von Staaten einzugreifen.⁴³

Die auf dem Weltgipfel 2005 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Erklärung zur Schutzverantwortung (responsibility to protect) wird von der russischen Diplomatie dann als ›ausgewogen‹ bewertet, wenn beide Komponenten des Konzepts im Rahmen der UN-Charta Berücksichtigung finden: die Verpflichtung der Staaten, denen die Hauptverantwortung zukommt, und die ergänzende Rolle der internationalen Gemeinschaft, die sich im UN-Sicherheitsrat manifestiert. Einer zu weiten Auslegung der Schutzverantwortung wird nachdrücklich eine Absage erteilt.⁴⁴

Moskau zählte seinerzeit auch zu den Befürwortern einer Ersetzung der in die Kritik geratenen Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat. Bei der ersten Wahl der 47 Mitglieder des Rates

im Mai 2006 erzielte Russland als Vertreter der Gruppe der osteuropäischen Staaten das beste Ergebnis. Dies deklarierte die Regierung sogleich als einen weiteren Beweis für das hohe Ansehen des Landes – nicht nur – in den UN.⁴⁵ Die Arbeit des Menschenrechtsrats wird inzwischen allerdings auch von russischer Seite kritisch beurteilt. Polarisierung und Konfrontation, die schon die Tätigkeit der Menschenrechtskommission gelähmt hatten, belasteten nun auch die Arbeit des Rates. Es bestehe die Gefahr, dass die radikalen Positionen »einer Reihe von Staaten« den UN-Menschenrechtsschutz wiederum in eine Sackgasse führten. Fazit: »Der neue Name und der höhere Status des zentralen UN-Menschenrechtsorgans ist noch kein Wert an sich.«⁴⁶

Den Dialog zwischen den Kulturen auszubauen und zu festigen, ist für Russland ein weiteres wichtiges Anliegen. Es unterstützt deshalb die im UN-Rahmen geschaffene ›Allianz der Zivilisationen‹. Seit Jahren wird russischerseits als Ergänzung gefordert, einen beratenden Religionsrat unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einzurichten.⁴⁷

Immer wieder Reformdiskussionen

In den russischen Stellungnahmen zu UN-Fragen nehmen seit Jahren Forderungen und Vorschläge zu Reformen breiten Raum ein. Präsident Putin skizzierte in seiner Rede vor der 60. Generalversammlung im September 2005 die vorsichtige russische Reformlinie wie folgt: »Die Organisation muss den neuen historischen Gegebenheiten angepasst werden, aber das

Russland lehnt es strikt ab, dass Fragen der Menschenrechte zum Vorwand genommen werden, um in innere Angelegenheiten von Staaten einzugreifen.

37 <http://www.unpbf.org/pledges.shtml>

38 Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 13.

39 Lavrov, Address, 61st Session, a.a.O. (Anm. 14); vgl. auch Position of the Russian Federation at the 63rd Session of the UN General Assembly, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/050808indexen.htm>

40 Lavrov, Address, 62nd Session, a.a.O. (Anm. 25).

41 Vgl. hierzu Tobias Münchmeyer, ›Weniger Geld für Pelzmäntel‹. Ignoranz und Arroganz in Russlands Klimapolitik, Osteuropa, 4–5/2008, S. 1540–1548.

42 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>

43 Vgl. hierzu Position of the Russian Federation at the 62nd Session of the UN General Assembly, www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/240807indexen.htm

44 Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 4f. Vgl. auch Position at the 63rd General Assembly, a.a.O. (Anm. 39), Abs. 29.

45 Grigory Lukyantsev, Council to Replace Commission: Human Rights Problems in the UN, International Affairs (Moskau), 5/2006, S. 55.

46 Interview of the Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Aleksandr Yakovenko Concerning the Problems of Human Rights Activities of the UN, Rossiyskaya Gazeta, 12.3.2007, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/analytic/A.Yakovenko.htm>

47 Lavrov, Address, 63rd Session, a.a.O. (Anm. 19), S. 6.

Die Mitarbeit Russlands in den Vereinten Nationen dient auch und vor allem der Durchsetzung und dem Schutz nationaler Interessen.

sollte in einem kreativen Prozess geschehen, in dem sowohl den Errungenschaften der Vereinten Nationen als auch den Erfahrungen, die sie gemacht haben, Rechnung getragen wird ... Nur auf der Grundlage eines breiten Konsenses kann eine wirkliche Stärkung der Autorität und Legitimität der Vereinten Nationen erreicht werden.«⁴⁸

Moskau unterstützte die Arbeit der ›Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‹, in der auch Jewgenij Primakow, ehemaliger Ministerpräsident Russlands, vertreten war, und begrüßte die auf dem Bericht der Hochrangigen Gruppe aufbauende Reformvorlage Annans ›In größerer Freiheit‹ (2005).⁴⁹

In der Frage der Reform des Sicherheitsrats zeichnet sich die russische Position seit langem durch inhaltliche Zurückhaltung und klare Prinzipien hinsichtlich der Verfahrensweise aus. Russland ist für eine kontrollierte, begrenzte Erweiterung, die auf breiter Zustimmung beruht. Hinsichtlich des Vetorechts neuer Mitglieder nahm die Regierung Mitte 2005 einen Positionswechsel vor. Im Gegensatz zu früheren Festlegungen – neue ständige Mitglieder mit Vetorecht – wurde nunmehr eine inhaltliche Linie verfolgt: »Es sollte vorab keine Zugeständnisse in Sachen Vetorecht geben, bevor die Liste der neuen Ständigen Mitglieder des Rates feststeht.«⁵⁰ In weiteren Stellungnahmen Russlands zur Sicherheitsratsreform findet sich immer wieder die Forderung nach einer Begrenzung der Zahl der Mitglieder (etwa ›20 plus‹) und – mit besonderem Nachdruck – nach einer Erweiterung ohne Beeinträchtigung der Wirksamkeit. Das Positionspapier des russischen Außenministeriums zur 62. Generalversammlung bestätigt diesen Dreiklang der Reformpositionen, verbunden mit der Warnung, Entscheidungen in dieser Hinsicht nicht zu überstürzen, da dies unweigerlich zu Verstimmungen in den internationalen Beziehungen führen würde.⁵¹ Neuerdings sieht die russische Diplomatie die einzige Möglichkeit für ein Weiterkommen in der verfahrenen Reformfrage in dem zur Diskussion gestellten ›Übergangsmodell‹, das nur eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder und – je nach Variante – eine verlängerte Dauer der Mitgliedschaft und deren unmittelbare Wiederwählbarkeit vorsieht.⁵²

Russland betrachtet zwar die Erweiterung des Sicherheitsrats als Kernstück der UN-Reform, will aber auch andere Bereiche einbeziehen. So sollten unter anderem die Aktivitäten der Generalversammlung rationalisiert, die Koordinierungsfunktion des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) gestärkt und im Rahmen der Managementreform insbesondere die Effektivität des Sekretariats erhöht werden.⁵³

Überblickt man die von Russland in jüngster Zeit vorgebrachten Reformvorschläge, so wird eine konservative Grundlinie deutlich: Effektivität und Effizienz der Weltorganisation sollen im Rahmen der bestehenden Charta erhöht werden.

Bilanz

Der UN-Politik wird von der russischen Führung durchweg ein hoher Stellenwert eingeräumt (›heute sind die UN für Russland genau so wichtig wie vor 60 Jahren‹⁵⁴). Im Moskauer Außenministerium steuert die funktional ausgerichtete Abteilung für internationale Organisationen die UN-Politik; in einer der personell größten Ständigen Vertretungen in New York erfolgt die Umsetzung. Es ist eine Reihe altgedienter UN-Spitzendiplomaten im Einsatz. Erstaunlicherweise nimmt jedoch Russland im UN-System nur wenige Führungspositionen auf der obersten Ebene ein: Im Sekretariat in New York hat lediglich Dimitrij Titow den Posten eines Beigeordneten Generalsekretärs inne, und in Genf liegt – wie zu Sowjetzeiten – die Leitung des dortigen UN-Büros in russischer Hand (Sergej Ordshonikidse im Range eines Untergeneralsekretärs). Da Russland, das im Mai 2005 seine Haushaltsrückstände vollständig beglichen hatte, mit nur 1,2 Prozent den 15. Rang unter den Beitragszahlern einnimmt, ist die russische Personalquote im Generalsekretariat entsprechend bescheiden.

Zwischen den Zeilen vieler russischer Stellungnahmen kommt eine außenpolitische Maxime zum Ausdruck: Die Mitarbeit Russlands in den Vereinten Nationen dient auch und vor allem der Durchsetzung und dem Schutz nationaler Interessen. Das Vetorecht im Sicherheitsrat, von dem Moskau seit dem Jahr 2000 jedoch nur viermal Gebrauch machte (die USA zehnmal),⁵⁵ bietet dabei einen entsprechenden Schutzschild, wie zuletzt in der Verhinderung von Sanktionen gegen Simbabwe im Juli 2008.

Auch die russische UN-Politik ist somit letztlich Bestandteil des nationalen Strebens nach Wiederherstellung der früheren Großmachtrolle der Sowjetunion. Wie zum Beweis überschrieb Primakow im letzten Jahr seinen Aufsatz in ›International Affairs‹ mit der Feststellung: »Russia is Restoring its Great Power Status«.⁵⁶

⁴⁸ Vladimir Putin, *The UN Belongs to All of Us*, *International Affairs* (Moskau), 6/2005, S. 1.

⁴⁹ Vgl. hierzu die Stellungnahme des russischen UN-Botschafters Andrej Denisow, UN Press Release GA/10338 v. 7.4.2005.

⁵⁰ So der russische UN-Botschafter Andrej Denisow in der Generalversammlung, UN Press Release GA/10368 v. 12.7.2005.

⁵¹ Position at the 62nd General Assembly, a.a.O. (Anm. 43).

⁵² Position at the 63rd General Assembly, a.a.O. (Anm. 39), Abs. 7.

⁵³ Vgl. hierzu das Positionspapier zur 61. Generalversammlung, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/060831indexen.htm> sowie zur 62. Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 43).

⁵⁴ Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 12.

⁵⁵ Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>

⁵⁶ Yevgeni Primakov, *Russia is Restoring its Great Power Status*, *International Affairs* (Moskau), 2/2007, S. 63–69.