

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

### 35. Generalversammlung: Pünktlichkeit und Langeweile — Kaum Fortschritt bei Vorbereitung der Globalverhandlungen (1)

#### Bilanz der Tagung

Rüdiger von Wechmar, der erste Deutsche im Amt des Präsidenten der UN-Generalversammlung, bezeichnete die Tagung vom 16. September bis zum 17. Dezember 1980 als realistisch und geschäftsmäßig. »Sie hat hart gearbeitet und war relativ ruhig«, sagte er in der Pressekonferenz, in der der Präsident traditionsgemäß Bilanz der zurückliegenden dreimonatigen Beratungen zieht. Es sei eine Generalversammlung im Übergang gewesen. Verschiedene Dinge hätten zu einer abwartenden Haltung geführt: Der Regierungswechsel in Washington, der Krieg zwischen Irak und Iran, die Gespräche zwischen den beiden Volksgruppen auf Zypern, die bevorstehende (und inzwischen ergebnislos beendete) Genfer Namibia-Konferenz; die Entscheidung, zu diesem Zeitpunkt nicht über Zypern und Namibia zu debattieren, sei weise gewesen. Allerdings konnte die 35. Generalversammlung im Dezember noch nicht vollständig abgeschlossen werden.

Trotzdem läßt sich schon jetzt festhalten, daß diese Tagung wenig Stoff für Schlagzeilen gegeben hat. Langjährige Beobachter behalten sie als eine der langweiligsten in Erinnerung, aber auch als die pünktlichste. Rüdiger von Wechmars preußischer Amtsführung war der Schlendrian mancher Amtsstube nicht gewachsen. Salim Ahmed Salim aus Tansania, der Präsident der 34. Tagung, hatte da schon Vorarbeit geleistet.

Auch wenn die 35. Generalversammlung der protokollarischen und politischen Höhepunkte entbehren mußte, so hat sie doch eine politische Erkenntnis vermittelt, die hoffentlich so schnell nicht widerlegt wird. Wenn sich die Mächtigen aufmachen, den Schwächeren ihren Willen aufzuzwingen, dann können sie nicht mehr auf die Vergeßlichkeit spekulieren. Die Sowjetunion mußte diese Erfahrung machen. Die Mehrheit für den Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan war noch größer als im Januar 1980, als die Generalversammlung das Thema auf die Tagesordnung einer Notstandssondertagung gesetzt hatte. Die zweite Schlappe kann die Sowjetunion mit Vietnam teilen. Mit großer Mehrheit stellte sich das Gremium gegen die Besetzung Kamputscheas durch fremde, sprich vietnamesische Truppen. Zuvor hatten Moskau und Hanoi schon eine Niederlage in der UNO wegen Kamputschea hinnehmen müssen. Das von den Vietnamesen aus Phnom Penh

verjagte Regime Pol Pots wurde für ein weiteres Jahr als die offizielle Vertretung des südostasiatischen Landes bei den Vereinten Nationen zugelassen. Das geschah nicht aus Sympathie für das mörderische Regime Pol Pots, sondern aus Protest gegen die vietnamesische Invasion an der Jahreswende 1978/79. Und noch ein Rückschlag für Moskau und seine Verbündeten ist zu verzeichnen. Kuba, das vor einem Jahr nach mehr als 150 schmähhlichen Abstimmungs-niederlagen seine Kandidatur für einen Sitz im Sicherheitsrat aufgeben mußte, schaffte auch diesmal nicht den Sprung als nicht-ständiges Mitglied in das wichtigste aller UNO-Gremien. Immerhin konnte Kuba die Wahl Costa Ricas verhindern, das als zu westlich orientiert angesehen wurde, so daß schließlich der Kompromißkandidat Panama für die lateinamerikanische Staatengruppe in den Sicherheitsrat einziehen konnte. Interessant und ohne Beispiel war die Begründung, mit der Panama seine Kandidatur betrieb: Wegen des Wahlsieges von Ronald Reagan, der sich gegen den mit Jimmy Carter geschlossenen Panama-Kanal-Vertrag ausgesprochen habe, benötige das Land den besonderen Schutz als Mitglied des Sicherheitsrats. In der UN-Charta ist von solchen Überlegungen wohlweislich nicht die Rede. Hätten alle Staaten, die sich bedroht fühlen, Anspruch auf einen Ratssitz, dann würde die von Staaten der Dritten Welt verlangte Erweiterung des Gremiums von 15 auf 21 Mitglieder längst nicht ausreichen.

Für die Bundesrepublik Deutschland ragt die 35. Generalversammlung heraus, weil mit Botschafter Rüdiger von Wechmar zum ersten Male ein Bonner Diplomat den Präsidiums-Stuhl einnehmen konnte. Wer meint, daß die Wahl Wechmars ein großer weltpolitischer Erfolg der Bundesrepublik sei, muß sich sagen lassen, daß Rüdiger von Wechmar von der westlichen Staatengruppe, die turnusmäßig an der Reihe war, für das Amt des Präsidenten nominiert worden war. Daß die Bundesrepublik Deutschland im westlichen Lager voll anerkannt wird, ist nicht neu. Nach der Nominierung durch den Westen war alles andere in der UNO nur noch Formsache. Das soll Wechmars Verdienste als in New York allgemein anerkannter und geschätzter Diplomat nicht schmälern, sondern es soll nur den Jubel über die angebliche Beliebtheit der Deutschen in der ganzen Welt und in der Weltorganisation in bescheidenere Relationen bringen.

Rüdiger von Wechmar übt sein Amt souverän aus. UNO-Beamte fallen ins Schwärmen, wenn sie von seiner Verhandlungsführung und seiner Wirksamkeit sprechen. Wechmar hat rund die Hälfte seiner Zeit und seiner Arbeitskraft dazu verwandt, die »globalen Verhandlungen« zwischen den armen Entwicklungsländern des Südens und den wohlha-

benden Industriestaaten des Nordens (vgl. VN 5/1980 S.181f.) voranzubringen.

#### R. v. Wechmar zum globalen Dialog

Ob Wechmars verbleibende Zeit als Präsident der Generalversammlung ausreichen wird, sich den Dank der Nachwelt für die Lösung des Gordischen Knotens der neuen internationalen Wirtschaftsordnung zu sichern, bezweifeln Kenner der Materie in New York. Selbst wenn Kompromiß-Formeln gefunden werden, besteht die Gefahr, daß der Konflikt lediglich vertagt wird. Wechmar selbst zeigt Zuversicht, und seine Tonart ist reich an Nuancen, manchmal bis dicht an den Rand zum Widerspruch. Es geht um die Tagesordnung und um die Verfahrensfragen — beide sind hochpolitisch — für den geplanten globalen Dialog über Weltwirtschaftsfragen.

Rüdiger von Wechmar am 17. Dezember 1980 im Ersten Programm des Deutschen Fernsehens: »Ich habe einen Text zu Verfahrensfragen, der alle Interessen der drei Staaten berücksichtigt, USA, Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, die in der letzten Sondersitzung zum gleichen Thema nicht in der Lage gewesen sind zuzustimmen. Ich habe eine Präambel zur Tagesordnung. Ich habe 90 Prozent der Tagesordnung auf dem Papier, vereinbart. Es fehlen mir Übereinstimmungen zum Bereich Energie und Übereinstimmung zum Bereich Währung und Finanzen, aber ich bin sicher, daß wir das auch noch schaffen.« Zur gleichen Stunde, als Wechmar im Deutschen Fernsehen spätabends Optimismus ausstrahlte (das Interview war am selben Tage in New York aufgezeichnet worden), trat er live vor die UNO-Generalversammlung: »Zu meinem tiefen Bedauern muß ich Ihnen berichten, daß nach einer intensiven und langen Runde von Konsultationen, die ich geführt habe, und trotz des substantiellen Fortschritts ich zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage bin, einen Text zum Verfahren und zur Tagesordnung zu präsentieren, der die Zustimmung aller Parteien hat.« Im Westdeutschen Rundfunk wurde Rüdiger von Wechmar einen Tag nach den widersprüchlich klingenden Erklärungen im Deutschen Fernsehen bzw. vor der Generalversammlung gefragt, woran es gelegen habe, daß kein Papier über die Verfahrensfragen für die geplanten globalen Verhandlungen vorgelegt werden konnte. Die Antwort: »Wenn Sie das Beispiel Verfahrensfragen erwähnen, dann muß ich eine kleine Korrektur anbringen. Ich glaube, wir haben ein Papier für Verfahrensfragen. . . . Auf die Frage, weshalb die Einigung nicht der Generalversammlung vorgelegt worden sei, antwortete Wechmar im selben Interview: »Ich sagte ja, daß die Einigung in Verfahrensfragen im wesentlichen steht. . . .«

»Im wesentlichen« ist hier das wesentliche Wort, das in den früheren Antworten auf Reporterfragen fehlte. Wenn etwas »im wesentlichen« steht, dann steht es damit noch nicht voll und ganz. In einer Pressekonferenz in New York an diesem 18. Dezember 1980 sagte Rüdiger von Wechmar: »Was den prozeduralen Text angeht: Ich denke, wenn wir nur einen Tag mehr hätten, dann könnten wir Siegel und Stempel aufdrücken.« Inzwischen ist mehr als ein Tag vergangen, und der Tag des Abstempels war auch noch

nicht in Sicht, als sich Präsident von Wechmar von der am 15. Januar 1981 erneut zusammengesetzten 35. Generalversammlung das Mandat geben ließ, weitere Konsultationen zu führen. Eine Einschätzung unterblieb.

Was in dem erwähnten Fernseh-Interview so optimistisch klang, das formulierte Wechmar im Westdeutschen Rundfunk realistischer: »Es gibt einen inneren Zusammenhang zwischen einer Verständigung über die Verfahrensfragen und der Tagesordnung. Das heißt, wenn wir eine Tagesordnung hätten, hätten wir vermutlich auch eine Vereinbarung über die Verfahrensfrage.« Und an anderer Stelle werden die Schwierigkeiten sehr viel deutlicher: »Wo wir nicht weitergekommen sind, oder nicht zu Ende gekommen sind, ist die Tagesordnung. Hier stehen sich noch unüberbrückbare Gegensätze gegenüber.«

90 Prozent der Tagesordnung seien vereinbart worden, sagte Rüdiger von Wechmar Ende letzten Jahres. Doch diese Prozentzahlen besagen weniger, als das auf den ersten Blick erscheinen mag, hat doch das strittige Zehntel gerade die Grundsatz-Konflikte zum Inhalt.

#### *Deutsche Initiativen*

Ungewiß ist auch der Fortgang der Flüchtlings-Initiative der Bundesrepublik Deutschland. Außenminister Hans-Dietrich Genscher hatte am 24. September 1980 vor der Generalversammlung erklärt: »Wir müssen das Weltflüchtlingsproblem an seinen Wurzeln anpacken.« Aber genau daran sind viele Staaten nicht interessiert, nämlich alle diejenigen, die Flüchtlingsströme verursachen. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten haben denn auch hinhaltenden Widerstand gegen die deutsche Initiative geleistet. Die formale Begründung der Sowjetunion, Kubas, Vietnams und anderer Staaten, denen eine Debatte über die Ursache von Flüchtlingsströmen unangenehm sein muß, läßt sich in einem Satz zusammenfassen: Eine Behandlung des Flüchtlingsproblems unter politischen Gesichtspunkten würde die Vereinten Nationen dazu bringen, sich in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten einzumischen. Mit diesem Argument kann man jede internationale Initiative abwürgen. Bei der Schlußabstimmung hatte die Bundesrepublik über hundert Staaten auf ihrer Seite, allerdings um den Preis großer Zugeständnisse. Es gelang nicht, die Einsetzung eines Sonderausschusses durchzubringen, der sich mit den Flüchtlingsfragen weiter hätte beschäftigen sollen. Es werden nur noch alle Mitgliedstaaten »gebeten«, dem Generalsekretär ihre Ansichten zum Thema Flucht und Rückkehr von Flüchtlingen mitzuteilen; dieser soll dann der nächsten Generalversammlung berichten. Das ist eine sehr niedrige diplomatische Stufe, ein Thema auf der Tagesordnung zu lassen. Die Schuld dafür, daß die Flüchtlings-Initiative nicht der große politische Erfolg der Bundesrepublik Deutschland in der UNO wurde, trifft nicht die Diplomaten in New York, sondern das Auswärtige Amt in Bonn, das es versäumt hatte, die Initiative gründlich diplomatisch vorzubereiten. Zwischen Hans-Dietrich Genschers Rede vor der Generalversammlung und der Abstimmung lagen keine hundert Tage. So schnell kann man in der UNO

nichts bewegen, jedenfalls nicht bei einem politisch so umstrittenen Thema wie der Ursache von Flüchtlingsströmen.

Kontrovers ist auch das Thema Todesstrafe, deren Abschaffung die Bundesrepublik Deutschland über eine UN-Konvention erreichen will. Da rund 130 Staaten, also die weit überwiegende Mehrheit aller Mitgliedstaaten einschließlich einiger westlicher Verbündeter, auf die Todesstrafe nicht verzichten zu können glauben, kann die Bundesregierung auch bei dieser Initiative nicht mit einer enthusiastischen Unterstützung rechnen. Aber mangelnder Rückhalt bei der Mehrheit darf kein Grund sein, auf die Behandlung wichtiger Themen zu verzichten. Daß Todesstrafe und Flüchtlingsströme zu den wichtigen Themen unserer Zeit gehören, ist unbestreitbar. Sie gehören deshalb auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen. Illusionen freilich sollte sich niemand machen.

Wie

### **Politik und Sicherheit**

#### **Namibia: Scheitern von Genfer Konferenz und westlicher Initiative — Jahrelange Verzögerungstaktik Südafrikas (2)**

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1978 S.165f. fort; vgl. auch VN 4/1979 S.137.)

I. Mit dem Scheitern der von Südafrika und der Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO) beschickten, von UN-Untergeneralsekretär Brian Urquhart geleiteten Namibia-Konferenz (7.—14. Januar 1981, Genf) ging eine Verhandlungsserie zu Ende, deren Ziel die Umsetzung der westlichen Namibia-Initiative (vgl. VN 2/1978 S.54ff.) gewesen war. Im Frühjahr 1977 waren die damaligen fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten) gemeinsam initiativ geworden, um Südafrika zur Annahme der Grundbedingungen von Resolution 385 dieses Gremiums (Text: VN 2/1976 S.62f.) zu veranlassen. Auf der Grundlage der westlichen Vorschläge sah der Sicherheitsrat in seiner Entschliebung 435 vom 29. September 1978 (Text: VN 4/1979 S.147f.) die Aufstellung einer »Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit« (United Nations Transitional Assistance Group, UNTAG) vor; sie sollte den Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs bei der Erfüllung seines Auftrags unterstützen, nämlich der »Gewährleistung der baldigen Unabhängigkeit Namibias durch freie und faire Wahlen unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen«. Unmittelbar zur Vorbereitung der konkreten Umsetzung von Resolution 435 (»pre-implementation meeting«) sollten die Verhandlungen unter Schirmherrschaft und Vorsitz der Weltorganisation im Genfer Palais des Nations dienen; noch im November 1980 glaubte Generalsekretär Kurt Waldheim von der Durchführung der in Resolution 435 vorgesehenen Schritte ab März und der Unabhängigkeit Namibias zum Jahresende 1981 ausgehen zu können.

II. Vier Elemente charakterisieren die westliche Initiative, die sich — geprägt

durch die erfolgreiche Verzögerungstaktik der südafrikanischen Regierung — ohne Entscheidung über fast vier Jahre hinzog.

1. De facto ausgeklammert blieb die rechtliche Problematik: nach dem 1971 erstatteten Gutachten des Internationalen Gerichtshofs ist »die weitere Präsenz Südafrikas in Namibia rechtswidrig«. Die Westmächte und in der Folge auch die UNO behandelten Südafrika als Verwaltungsmacht, belegten es aber mit dem Verbot, einen einseitigen Schritt in die vollständige Unabhängigkeit Namibias zu vollziehen. Südafrika akzeptierte im Prinzip, daß der letzte Entkolonisierungsschritt unter Aufsicht der Vereinten Nationen zu erfolgen habe. Im Verlauf der sich hinziehenden Verhandlungen baute Südafrika diese De-facto-Anerkennung seiner Herrschaft in Namibia zu dem Anspruch auf Legitimität seiner Maßnahmen aus — mit der Tendenz, durch den Vorwurf der Parteilichkeit gegen die UN-Institutionen die Legitimität der UN-Position selbst anzugreifen und die Vereinten Nationen für den Mangel an Vertrauen zwischen den Konfliktparteien verantwortlich zu machen. In Genf wurde schließlich mit dieser Argumentation der Abbruch der Verhandlungen begründet. Mit der Forderung nach Gleichbehandlung der »internen« Parteien durch die Weltorganisation wurde die Rücknahme der Anerkennung der SWAPO als der authentischen Vertretung des namibischen Volkes durch die UNO als Voraussetzung jeglicher politischen Leistung Südafrikas (etwa der Zustimmung zur Implementierung von Resolution 435) verlangt; in Genf traten die Vertreter der internen Parteien als Angehörige der südafrikanischen Delegation auf. Die Westmächte haben dieses Abrücken von der Geschäftsgrundlage der eigenen Initiative toleriert.

2. Ein weiteres Element der Initiative war, daß sie zur Abwendung oder Milderung der Forderung nach Sanktionen als letzter Versuch einer Verhandlungslösung gedacht war. Tempo und Durchschlagkraft der Initiative hingen deshalb davon ab, ob als Alternative tatsächlich wirksamer Druck auf Südafrika ausgeübt werden würde. Es gibt Anzeichen, daß Südafrika in der Anfangsphase mit einem derartigen Druck gerechnet hat und zunächst die Implementierung der internen Lösung formell begrenzte, wenn auch auf niedriger Ebene stetig vorantrieb; letzte Barriere vor der formellen Unabhängigkeit ist die Institution des südafrikanischen Generaladministrators in Windhuk. Indessen wurde der allseits respektierte Anfangserfolg der westlichen Initiative vollständig verspielt, als die Außenminister der beteiligten Staaten — erneut unter dem Eindruck verstärkter Sanktionsforderungen — im Oktober 1978 nach Pretoria reisten, um Südafrika für eine Zustimmung zu von den Vereinten Nationen kontrollierten Wahlen zu gewinnen. Statt dessen nahmen sie hin, daß Südafrika interne Wahlen unter Kontrolle seines Militärs abhielt.

3. Parallel zum von den Westmächten tolerierten Ausbau der internen Lösung — mittlerweile sind auch exekutive Rechte an einen »Ministerrat« übertragen worden — wurde ebenfalls hingenommen, daß über die politische Tätigkeit der SWAPO innerhalb Namibias eine Welle von Repression und Verhaftungen zuvor ungekannten Ausmaßes hinwegging, so daß die SWAPO im Lande