

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Irak-Iran: Bindende Resolution des Sicherheitsrats — Umsetzung noch fraglich — Weitgehende Übereinstimmung bei den Ständigen Mitgliedern des Rates — Ergänzende Initiative der Bonner Diplomatie (36)

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers, Markt und Makler der Interessen. Sicherheitsrat und Generalsekretär: Versuche zur Beilegung des Golfkriegs, VN 1/1987 S.6ff., und den Bericht in VN 2/1986 S.76f.)

Bedeutende Neuerung

Einstimmig hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 20. Juli 1987 von den beiden Konfliktparteien des Golfkriegs verlangt, »mit sofortiger Wirkung das Feuer ein(zu)stellen«. Dies ist nicht geschehen, und noch immer läßt sich nicht sagen, ob die entsprechend verfügende Resolution 598 (Text: S.217 dieser Ausgabe) jemals voll oder teilweise verwirklicht werden wird. Dennoch kann man schon jetzt mit einigem Recht feststellen, daß es sich um die wichtigste Resolution des Sicherheitsrats seit Jahren handelt, die nicht nur einen Meilenstein im Golfkonflikt darstellt, sondern auch in der Geschichte des Rates und sogar der Vereinten Nationen insgesamt einen ähnlich prominenten Platz wie zuvor etwa die Resolutionen 242 (zum Nahen Osten) und 435 (zu Namibia) einnehmen wird. Man hat daher nicht ohne Grund von einer »historischen« EntschlieÙung gesprochen:

● Die Resolution beruht im wesentlichen auf einem Entwurf, den die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats allein in monatelangen Geheimverhandlungen ausgearbeitet und gemeinsam den übrigen Ratsmitgliedern präsentiert haben. Ein solches Maß an Kooperation unter den Ständigen Mitgliedern hatte es in den letzten Jahren nicht gegeben. Es wurde durch die relative Parallelität der Interessen der fünf Mächte im Golfkonflikt und die neue Politik des KPdSU-Generalsekretärs Gorbatschow, die sich unter anderem verstärkt des Instrumentariums der Vereinten Nationen zu bedienen sucht, ermöglicht.

● Die EntschlieÙung wurde in Anwesenheit von acht Außenministern einstimmig verabschiedet. Die Minister der westlichen Mitglieder waren sämtlich vertreten. Noch nie zuvor war eine Resolution im Beisein so vieler politisch Verantwortlicher beschlossen worden, die damit die Bedeutung ihrer Entscheidung unterstreichen wollten. Von einem Wendepunkt im westlichen Verständnis der Vereinten Nationen kann zwar noch keine Rede sein. Die Publizität, die das Ereignis fand, war jedoch erheblich und in ihrem Gefolge ist seither ein höherer Grad an Aufmerksamkeit für die Vorgänge in den Vereinten Nationen

insgesamt zu beobachten. Insbesondere in den USA hat sich das Ansehen der Weltorganisation etwas verbessert.

● Erstmals hat der Sicherheitsrat in der Sache selbst, im Golfkonflikt, mit der Resolution eine umfassende Lösung des Konflikts angestrebt, die in den sieben EntschlieÙungen zum Konflikt davor nie in diesem Maße und mit diesem Nachdruck versucht worden war.

● Und schließlich handelt es sich bei der Resolution 598 erst um die siebte EntschlieÙung in der Geschichte des Sicherheitsrats, die ausdrücklich auf das berühmte Kapitel VII der UN-Charta (»MaÙnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) Bezug nimmt und damit für alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich ist. Nur drei dieser sieben Resolutionen galten der Lösung eines Konflikts zwischen Staaten. Zuletzt war eine solche »mandatorische« Resolution 1977 mit der EntschlieÙung 418 verabschiedet worden, mit der ein bindendes Waffenembargo gegen Südafrika verhängt wurde. Seither waren alle auf einen verpflichtenden BeschluÙ abzielenden Resolutionsentwürfe am Gebrauch des Vetos gescheitert.

Nur selten gelingt es in der internationalen Politik, eine solch breite Plattform zu schaffen, auf der sich alle Mächte bewegen können. Die Resolution 598 und das beispiellose Zusammenwirken der Ständigen Mitglieder ist deshalb als ermutigendes Signal für die Ost-West-Beziehungen und als ein Modell für die Regelung auch anderer akuter Regionalkonflikte bezeichnet worden.

Bisher haben sich die an die Resolution geknüpften hochgespannten Erwartungen noch nicht erfüllt. Die oft vertretene These, daß die Wirkungslosigkeit der Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens wesentlich auf den Antagonismus der Supermächte zurückzuführen sei, wird man im Falle einer endgültigen Erfolglosigkeit der Resolution 598 wohl einer Überprüfung unterziehen müssen. Die multipolare Welt im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts dürfte kaum mehr mit den Rezepten des 19. Jahrhunderts von einem Konzert der Großmächte zu regeln und zu befrieden sein.

Entstehung und Hintergründe

Unmittelbar oder als Katalysatoren haben eine Reihe von Personen und Umständen zur Entstehung der Resolution 598 beigetragen:

> Die iranische Offensive »KerbelaV« um die Jahreswende 1986/87 schien anfänglich zum Fall der zweitgrößten irakischen Stadt Basra und damit zu einer militärischen Entscheidung des Konflikts zu führen, die davor allgemein für unwahrscheinlich gehalten worden war. Die möglichen Konsequenzen schreckten die Staatengemeinschaft auf.

> Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Pérez de Cuéllar, lancierte in einer Pressekonferenz am 13. Januar 1987 den Gedanken einer Sitzung des Sicherheitsrats auf der Ebene der Außenminister. Bei seiner Ansprache vor der Organisation der Islamischen Konferenz am 26. Januar 1987 in Kuwait setzte er sich für eine Abkehr von Resolutionen mit lediglich appellierendem Charakter ein und deutete an, daß nunmehr ein handlungsorientiertes Verhalten erforderlich sei.

> Der britische UN-Botschafter Thomson, der schon bei der Resolution 582 eine maßgebliche Rolle gespielt hatte, dürfte wohl einer der wichtigsten Initiatoren gewesen sein. Es gelang ihm, zunächst seine Regierung und später die USA von der Notwendigkeit einer mandatorischen Resolution zu überzeugen, was beiden Staaten wegen der Präzedenzwirkung für die Behandlung von Fragen des Südlichen Afrika nicht leichtgefallen sein dürfte — schließlich haben beide Staaten verpflichtende Sanktionen gegen Südafrika in den letzten Jahren wiederholt durch ihr Veto verhindert.

> Das Gipfeltreffen von Reykjavik dokumentierte die verbesserten Beziehungen zwischen den Supermächten, die ihrerseits die Voraussetzung für ihr ungewöhnliches Zusammenwirken im Sicherheitsrat waren. Die Revitalisierung und Stärkung dieses und anderer UN-Instrumente ist inzwischen ein erklärter Bestandteil der Reformpolitik Gorbatschows.

> »Irrangate« und die innenpolitische Bedrängnis, in die Präsident Reagan geriet, führten zu einer erhöhten außenpolitischen Aktivität der USA in der Golfregion.

Somit war die Bühne für den hinter verschlossenen Türen erfolgenden, gleichwohl spektakulären Auftritt der fünf Ständigen Mitglieder des Rates bereitet. Die Grundkonstellation bei ihren fast sechs Monate währenden geheimen Verhandlungen war am East River rasch bekannt. Die drei westlichen Mitglieder unter Führung der USA traten für einen zweistufigen Ansatz ein: Als ersten Schritt wollten sie auf mandatorischem Wege einen Waffenstillstand und einen Truppenrückzug unter Setzung einer gewissen Frist herbeiführen. Als zweiter Schritt sollten Sanktionen gegen die Konfliktpartei(en) folgen, welche der Aufforderung des Rates nicht Folge leisten würde(n). Dabei wurde in erster Linie an ein Waffenembargo (alle fünf haben auf die eine oder andere Weise wenigstens zeitweise Waffen an beide Konfliktparteien geliefert) gedacht. Da ein Waffenstillstand und Truppenrückzug zwar von Irak gefordert, aber von Iran seit Jahren stets abgelehnt worden war, würden sich Sanktionen voraussichtlich nur gegen Iran richten.

Die Sowjetunion und China waren zwar zum ersten, jedoch noch nicht zum zweiten Schritt bereit. Im Unterschied zu den westlichen Mächten verfügen beide Staaten über intakte Beziehungen zu beiden Konfliktparteien. Die Beziehungen Frankreichs und Großbritanniens mit Iran verschlechterten sich hingegen während der Verhandlungen im ersten Halbjahr 1987 merklich. Mit Rücksicht auf ihre Position in Iran begaben sich

dagegen die Sowjetunion und China in eine Konkurrenzsituation, in der sich keiner vom anderen als Sachwalter auch iranischer Interessen übertreffen lassen wollte.

Aber auch die westlichen Mitglieder waren im Interesse einer umfassenden Lösung und mit Rücksicht auf bekannte iranische Positionen zur Aufnahme von Resolutionselementen bereit, die in den Jahren davor von einigen nichtständigen Mitgliedern wiederholt angestrebt, aber nie erreicht worden waren. Das wichtigste dieser Elemente betraf die Einsetzung eines Gremiums zur Untersuchung der Kriegsschuldfrage. Iran hatte seit Kriegsbeginn beharrlich eine Verurteilung des Aggressors als eine Voraussetzung für die Beendigung des Konflikts gefordert, während der Sicherheitsrat unter dem Einfluß der Ständigen Mitglieder jegliche Erörterung dieses Themas abgelehnt hatte. Andere Bestimmungen des Resolutionsentwurfs, die Iran entgegenkamen, betrafen die Kriegsschädenfrage und die Einbeziehung der regionalen Sicherheit im gesamten Golf (Iran hatte dafür während des Frühjahrs 1987 ein freilich äußerst vages Konzept entwickelt).

Rolle der Bundesrepublik Deutschland

In der zweiten Junihälfte hatten die Fünf ihre Verhandlungen abgeschlossen und gaben ihren Resolutionsentwurf den nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats bekannt. Einige der Ständigen Mitglieder machten deutlich, daß sie eine rasche Annahme des Entwurfs ohne Änderungen vom Sicherheitsrat erwarteten. Für die USA spielte dabei eine Rolle, daß sie die Verabschiedung der Resolution abwarten wollten, um ihre Flottenverbände auf Grund einer Vereinbarung mit Kuwait zum Schutz von Tankern in den Golf zu entsenden.

Die nichtständigen Mitglieder waren entschlossen, ihre Mitverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wahrzunehmen und ihre Auffassungen über einen Resolutionstext im Rat darzulegen. Die Bundesrepublik Deutschland hatte schon vor diesem Zeitpunkt in Kontakten mit ihren Partnern Frankreich und Großbritannien ihre Vorstellungen indirekt in die Verhandlungen der Fünf eingebracht und ergriff jetzt als erstes nichtständiges Mitglied die Initiative. Es ging ihr dabei ausschließlich darum, einen Resolutionstext zu erreichen, der von beiden Konfliktparteien gleichermaßen als Grundlage für eine umfassende friedliche Lösung des Konfliktes akzeptiert werden konnte und den Verhandlungsspielraum des Generalsekretärs der Vereinten Nationen erweitern sollte. Sie schlug daher eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen folgenden Inhalts vor:

- Präzisierung des Geltungsbereichs des Waffenstillstands,
- Klärung der zeitlichen Sequenz von Waffenstillstand und Truppenrückzug,
- Feststellung des Zeitpunkts des Friedensbruchs,
- Erwähnung der Verletzungen des humanitären Völkerrechts während des Konflikts,
- Vorbereitung von Wiederaufbaumaßnahmen nach einer Konfliktlösung.

Die Bundesrepublik Deutschland fand für ihre Vorschläge die volle Unterstützung der

übrigen nichtständigen westlichen Mitglieder Italien und Japan sowie der meisten Ungebundenen. Die Gruppe der ungebundenen Mitglieder des Sicherheitsrats fügte schließlich noch einen operativen Paragraphen in den vorgeschlagenen Text ein, wonach der Waffenstillstand und Truppenrückzug von Beobachtern der Vereinten Nationen überwacht werden sollte.

Die Ständigen Mitglieder zögerten anfänglich, die Vorschläge der nichtständigen Mitglieder aufzugreifen, da sie befürchteten, daß dadurch die zuvor unter ihnen mühsam erreichte Einigung wieder in Gefahr geraten könnte. Dies war jedoch nicht der Fall, und die meisten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge wurden nach mehrwöchigen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen in den endgültigen Resolutionstext aufgenommen.

Die Initiative der nichtständigen Mitglieder und die daraus resultierende einstimmige Verabschiedung der Resolution 598 zeitigte eine wichtige und erhoffte Wirkung. Iran entschloß sich unter dem Eindruck dieses Ergebnisses zur Beendigung seiner Konfrontationshaltung zum Sicherheitsrat und trat nach einigem Zögern in Verhandlungen mit dem Generalsekretär über die Verwirklichung der Resolution ein. Maßgebliche iranische Politiker erklärten mehrfach öffentlich, daß diese Positionsänderung durch die Aktivitäten insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, Italiens und Japans ermöglicht worden sei.

Unabhängig vom Ausgang der noch andauernden Verhandlungen über ihre Verwirklichung stellt daher die Resolution 598 einen wichtigen Einschnitt bei den Bemühungen der Vereinten Nationen um die Beendigung des Golfkonflikts dar.

Herbert Honsowitz □

Wirtschaft und Entwicklung

UNCTAD VII: Nettotransfer in die Industrieländer – Positives Ergebnis trotz skeptischer Erwartungen – Recht auf Entwicklung vor Pflicht zum Schuldendienst (37)

(Vgl. auch Theodor Dams, UNCTAD VI: Noch kein Ausweg aus der Krise. Eine kritische Nachlese, VN 4/1983 S.118ff.)

Unbehagen Washingtons

Vor Beginn der *Siebenten Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen* (UNCTAD VII), die vom 9. Juli bis zum 3. August 1987 in Genf stattfand, wagte niemand eine zuversichtliche Vorausschau auf diese Tagung. Im Genfer UNCTAD-Sekretariat zählten schon die zu den Optimisten, die meinten, im besten Fall könne die Konferenz die Weichen für einen Erfolg der UNCTAD VIII in vier Jahren stellen. Die Befürchtung war groß, eine Wiederholung der erfolglosen Belgrader Tagung von 1983 (UNCTAD VI) würde zwangsläufig das Ende der UNCTAD als Spezialorgan der UN-Generalversammlung zur Folge haben, mindestens aber ihre weitere finanzielle und personelle Erosion. Schon jetzt beträgt der gesamte Haushalt des UNCTAD-Sekretariats nur 5vH des Verwaltungshaushalts der Weltbank.

An einer solchen Entwicklung zeigte sich besonders die US-Regierung interessiert. Zu Beginn der Vorbereitungsphase plädierte sie für eine Verschiebung der Konferenz auf unbestimmte Zeit und drohte, der Tagung fernzubleiben beziehungsweise nur als Beobachter teilzunehmen für den Fall, daß Themen behandelt würden, die nach Meinung der USA nicht zum Kompetenzbereich der UNCTAD gehörten. So sei insbesondere das Verschuldungsproblem kein UNCTAD-Thema, da darüber schon im Rahmen von IMF und Weltbank verhandelt werde. Als im November 1986 der Handels- und Entwicklungsrat – der Verwaltungsrat der UNCTAD – nach einer Verhandlungsstrecke von 100 Tagen die Tagesordnung der Konferenz verabschiedete, enthielt sich der US-Vertreter der Stimme und machte deutlich, daß seine Regierung eigentlich gegen die Tagesordnung sei.

Washington stand jedoch mit seiner Haltung auch unter seinen Partnern in der die westlichen Industriestaaten umfassenden »B-Gruppe« allein. Zwar teilten einige OECD-Mitglieder seine inhaltliche Kritik an der UNCTAD, nicht aber sein taktisches, auf Konfrontation gerichtetes Verhalten.

Mit ihrer harten Position konnten sich die Vereinigten Staaten besonders deshalb nicht durchsetzen, weil die B-Gruppe UNCTAD VII dazu nutzen wollte, die Entwicklungsländer auf die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) einzuschwören, sie also zu veranlassen, an einem reziproken Abbau von Handelshemmnissen mitzuwirken. Im Hintergrund steht auch immer die Sorge, daß die Entwicklungsländer durch einen Zusammenbruch der UNCTAD sich veranlaßt sähen, eine eigene Handels- und Entwicklungsorganisation aufzubauen und die 1985 aufgenommenen Verhandlungen über ein Handelspräferenzsystem zwischen den Entwicklungsländern zu beschleunigen.

Die Tagesordnung sah als zentralen Gegenstand der UNCTAD VII die Behandlung von vier Themenbereichen vor:

- Ressourcen für die Entwicklung,
- Rohstoffe,
- internationaler Handel und
- Probleme der schwächsten Entwicklungsländer (LDC).

Gegen den Wunsch vieler B-Gruppen-Mitglieder umfaßte der erste Themenkomplex das Verschuldungsproblem. Die B-Gruppe wollte auch die Probleme der ärmsten Entwicklungsländer (LDC, früher auch als LLDCs bekannt) ausklammern, da erst vor zwei Jahren die Überprüfungskonferenz zum 1981 in Paris verabschiedeten Neuen substantiellen Aktionsprogramm für die LDC (SNPA) stattgefunden hatte.

B-Gruppe in der Offensive

Der Kompromiß hinsichtlich der Tagesordnung bedeutete allerdings eine Regieanweisung an die Konferenz, die sich wesentlich von allen vorangegangenen UNCTAD-Konferenzen unterschied. Durch die thematische Konzentration sollten wirtschaftspolitische Rundschnitte und besonders die »Resolutions-Orgien« früherer Konferenzen verhindert werden. Angestrebt wurde die Verabschiedung einer einzigen, möglichst operati-