

für einen reibungslosen Verkehr auf den elektronischen Autobahnen des 21. Jahrhunderts unbedingt notwendige universell gültige Straßenverkehrsordnung auszuarbeiten.

Andererseits zeichnen sich bereits neue Konflikte ab, die jenseits des Syndroms von vermuteter Zensur einerseits und befürchteter Subversion andererseits der Nachkriegsperiode liegen. In dem Maße, wie die Rolle von Information als einer gewinnbringenden Ressource – als dem »Öl der neunziger Jahre« – in den internationalen Beziehungen wächst, werden sich hier zwangsläufig auch neue Verteilungskämpfe entwickeln. Die Tatsache, daß die amerikanische Handelsbeauftragte Carla Hills die EG-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989, die europäische Film- und Fernsehproduktionen zur Stärkung der kulturellen Identität des alten Kontinents fördern soll, als einen fundamentalen Verstoß gegen das Prinzip des freien Welt Handels kritisierte, ist bereits ein erstes Signal für eine sich ändernde Konfliktstruktur. Auch das Problem der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit ist noch lange nicht von Konflikten frei. Die Zensurpraktiken bei der Berichterstattung über den Golfkrieg sind dafür ein aktueller Beleg. Noch unklar sind ebenso die mit der weiteren Informatisierung verbundenen Sicherheitsrisiken. Informationsgesellschaften sind nicht unverwundbar, im Gegenteil, sie sind hochgradig verletzbar. Kommunikationsblackout, Datenwaffen, Hacking oder Computerviren – um nur diese Stichworte zu nennen – können auch Gegenstand oder Begleiterscheinung internationaler Konflikte werden.<sup>19</sup>

Inwiefern bei der Lösung dieser neuen Konflikte nicht nur ITU und GATT, sondern auch UN, UNESCO und andere UN-Sonderorganisationen wieder eine konstruktive Rolle spielen können und inwieweit es dann zu einem höherem Niveau der Koordination und der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Gremien kommt, bleibt indes abzuwarten.

- 1 Zitiert in G. Krause, Internationaler Fernmeldeverein, Frankfurt 1960, S.62.
- 2 Zitiert in Krause (Anm.1), S.10.
- 3 Vgl.: Der Rundfunkfriedenspakt von 1936, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Kiel, 9.Bd., H.1, Juli 1960, S. 31ff.
- 4 Vgl. W. Kleinwächter, The Birth of Article 19 – A Twin Concept of the United Nations, in: Journal of Media Law and Practice, Vol.10, No.3, September 1990, S.93ff.
- 5 Vgl. Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information, Genf, 21.4.1948, UN Doc. E/CONF. 6/79.
- 6 Text der Erklärung über die Grundprinzipien für den Beitrag der Massenmedien zur Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Rassismus, Apartheid und Kriegshetze: VN 1/1979 S.36f.
- 7 Vgl. K. Nordenstreng, The Mass Media Declaration of UNESCO, Norwood, N.J. 1984.
- 8 Zitiert in: G. Russel Pipe, TDF Priorities: Building Infrastructures and Co-operation, in: Transnational Data Report, Amsterdam, Vol.VII, No.5/6, 1984, S.255.
- 9 Siehe das Schwerpunktheft dieser Zeitschrift (mit folgenden Aufsätzen: B. Streck, Bilder und Trugbilder im interkulturellen Verständnis; R. Dill, Zwischen Freiheit und Gleichgewicht. Stolpersteine auf dem Wege zu einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung; B. C. Witte, Medienförderung in der Dritten Welt), VN 6/1983, und die Evaluierung von R. E. Butler, Nachrichtenwesen und Entwicklung. Rückblick auf das Weltkommunikationsjahr 1983, VN 6/1984 S.186ff.
- 10 Third Medium Term Plan (1990-1995), UNESCO Doc. 25 C/4/Approved, S.99ff.
- 11 Siehe Resolution 45/76 der Generalversammlung v. 11.12.1990.
- 12 Vgl. P. Robinson, K. Sauvart, V. Govitrikar, Electronic Highway for World Trade, San Francisco/London 1990; R. Mansell, Telecommunication Network Based Services: Policy Implications, Paris (OECD, ICCP 18), 1989; E. Mestmäcker, Law and Economics of Transborder Telecommunications, Baden-Baden 1987.
- 13 Text in: Media Perspektiven, Dokumentation II/89, Frankfurt, S.99ff.
- 14 Text in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 298/23 v. 17.10.1989.
- 15 Text in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, Heft 9-10/1990, S.239ff.
- 16 Vgl. World Communication Report, Paris (UNESCO) 1989.
- 17 Zitiert in: D. Pitts, HDTV Expected in U.S. Stores by Mid-1990s, in: Weekly Bulletin, Washington, No.43, 10.8.1990, S.10.
- 18 Vgl. u.a. C. Hamelink, The Technology Gamble: Informatics and Public Policy, Norwood, N.J. 1988; H. Mowlana, Global Information and World Communication: New Frontiers in International Relations, New York/London 1986.
- 19 Siehe etwa W. Kleinwächter, Verletzlichkeit globaler Kommunikationssysteme, in: B. Gonnermann/A. Mechttersheimer (Hrsg.), Verwundbarer Frieden, Berlin 1990, S.167ff.

# Informationsgewinnung, Datensammlung und Frühwarnung

Das UN-Büro für Forschung und Tatsachenermittlung (ORCI)

JÜRGEN DEDRING

## Vorgeschichte

Der Gedanke einer Verbesserung der Informations- und Forschungskapazität für das Büro des Generalsekretärs der Vereinten Nationen tauchte zum ersten Mal im Jahresbericht von Javier Pérez de Cuéllar für die 37.Generalversammlung auf, der im September 1982 veröffentlicht wurde. In diesem Bericht, der die Entwicklungen zusammenfaßte und bewertete, die die Tätigkeit der UN betrafen (Text: VN 6/1982 S.199ff.), beklagte der Generalsekretär den allgemeinen Niedergang der Organisation hinsichtlich ihrer Friedenssicherungsaufgabe und wies auf die höchst unzureichende Informationsstruktur hin, die dem Sicherheitsrat sowie ihm selbst den rechtzeitigen Einsatz in internationalen Konfliktsituationen erschwerte, wenn nicht gar unmöglich machte. Er schlug vor, im Sekretariat der Vereinten Nationen einen neuen kleinen Dienst einzurichten, der die besten technischen Mittel benutzen sollte, um neueste Informationen zu sammeln, zu sichten und für die Zwecke des Sicherheitsrats und des mit diesem zusammenarbeitenden Generalsekretärs in Friedens- und Sicherheitsangelegenheiten verfügbar zu machen.

Der Bericht vom September 1982 erregte weltweit großes Interesse und wurde von vielen Staaten und Regierungen lebhaft

begrüßt; Ansätze zur Konfliktprävention wie insbesondere die auf die Vermeidung neuer Flüchtlingsströme abzielende Initiative der Bundesrepublik Deutschland wurden damals bereits diskutiert. Die Rezeption der generellen Kritik und der einzelnen Empfehlungen in den Debatten der Generalversammlung und in den fortlaufenden Konsultationen des Sicherheitsrats bewies eindeutig, daß die große Mehrheit der Mitgliedstaaten das Urteil des Generalsekretärs teilte, daß die Dinge im argen lagen und dringend Abhilfe geschaffen werden mußte. Die entscheidende Frage, die daraus resultierte, war nicht so sehr, ob etwas getan werden sollte, sondern was zu tun war. Damit begann eine neue Diskussion über die Ziele und Methoden eines verbesserten Informationsdienstes, der dem Sicherheitsrat und dem Generalsekretär zugute kommen würde. Die Auseinandersetzung spitzte sich darauf zu, ob dem Generalsekretär und dem ihm unterstellten Sekretariat das Recht gegeben werden sollte, autonom Informationen zu sammeln und zu verwerten, die außerhalb der Aufsicht der souveränen Mitgliedstaaten liegen würden. Grob gesagt, wollte man der UN-Verwaltung jede Art von »Spionage« untersagen, damit die multilateral strukturierte Organisation nicht so etwas wie eine selbständige, die Staaten überwachende Behörde errichten konnte. Obwohl dieses Argument unrealistisch und unzureichend ist, spielte es in

den Jahren nach 1982, Jahren eines erneuten Kalten Krieges der beiden Weltmächte in den UN, eine übergroße Rolle und verzögerte die Verwirklichung der Reformideen des Generalsekretärs.

Die Wende in der Weltpolitik und im Ost-West-Konflikt, die 1985 mit der Veränderung der sowjetischen Haltung durch den Aufstieg Gorbatschows eingeleitet wurde, hat auch hier zum Durchbruch verholfen. Die Sowjetunion erklärte sich bereit, anstatt eines 1984 gestarteten simplen Nachrichtendienstes in der von einem sowjetischen Untergeneralsekretär geleiteten Hauptabteilung für politische Fragen und Angelegenheiten des Sicherheitsrats (PSCA) einen neuen Dienst zu akzeptieren, der direkt dem Generalsekretär unterstellt und zur Analyse der gesammelten Informationen befugt sein sollte. Wie zuverlässig berichtet wird, ergab sich eine weitere Verzögerung von über zwei Jahren, weil die amerikanischen Regierungsstellen erst zuguterletzt ihre Zustimmung zu der neuen Funktion gaben, während konservative Stimmen im Lager der damaligen US-Regierung vor UN-Spionage und Unterwanderung durch fremde Agenten warnten. Die große Finanz- und Strukturkrise des Jahres 1987 erlaubte schließlich eine, wenn man so will, radikale Maßnahme seitens des Generalsekretärs, nämlich die Errichtung des neuen Büros für Forschung und Tatsachenermittlung (Office für Research and the Collection of Information, ORCI) im Sekretariat der Vereinten Nationen.

#### *Entstehung und Mandat*

Es kam zu dem wichtigen Schritt der Neugründung, weil die Überlegungen der im Zusammenhang mit der Finanz- und Strukturkrise der UN 1985 eingesetzten Arbeitsgruppe von 18 hochrangigen Experten darauf hinausliefen, daß in der UN-Verwaltung manche Arbeit dupliziert worden war und daß alles getan werden sollte, die Sekretariatsaufgaben so personal- und kostensparend wie eben nur möglich auszuführen. Unter dem Aspekt der finanziellen Ersparnis wurde vereinbart, das neue Büro aus in anderen Abteilungen bestehenden Posten zusammenzuklauben. Dies war natürlich sehr schwierig, weil wie in jeder Bürokratie auch im Sekretariat um jede Stelle und die damit verbundene Macht in der UN-Hierarchie gerungen wurde. Schließlich war es soweit, daß prinzipiell 40 Posten, davon 20 für technisches Personal, für das neue Amt bereitgestellt werden konnten und der Chef des Büros ernannt wurde. Am 1. März 1987 machte der Generalsekretär durch internes Rundschreiben bekannt, daß das ORCI gegründet und dem seit vielen Jahren im UN-Dienst bewährten Mitarbeiter James O.C. Jonah aus Sierra Leone die Leitung anvertraut worden war.

Die 40 Mitarbeiter wurden in den folgenden Monaten in einem Sonderauswahlverfahren bestimmt, das erst im Spätherbst 1987 beendet war. Der Grund für diese langwierige Prozedur ist leicht zu ermessen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß über 1 000 Bewerbungen um die ausgeschriebenen Stellen eingingen; alle Kandidaten und Kandidatinnen gehörten bereits zum UN-Personal, Bewerbungen von Interessenten außerhalb der Weltorganisation waren von vornherein ausgeschlossen. Es ist nicht zuviel gesagt, daß die Qualität derjenigen, die schließlich ausgewählt wurden, ungewöhnlich hoch war.

Mandat und Funktion des neuen Büros sind im Bulletin des Generalsekretärs beschrieben, das am 1. März 1987 intern veröffentlicht worden war. Im Sinne eines Frühwarn- und Präventivdienstes soll das ORCI die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Entwicklungen und Tendenzen von globaler Reichweite zu beobachten und zu bewerten;
- in enger Zusammenarbeit mit Kollegen des Sekretariats, die sich mit Verhandlungen und Versuchen zur Lösung von Konflikten beschäftigen, Profile von Staaten, Regionen, Teilregionen und bestimmten globalen Problemen vorzubereiten;
- den Generalsekretär frühzeitig auf sich anbahnende Krisensituationen aufmerksam zu machen (early warning);
- in Konsultationen mit vergleichbaren Datenbanken inner- und au-

ßerhalb des UN-Systems Informationen zu sammeln und in einem Datensystem auf dem neuesten Stand zu halten;

- Faktoren systematisch zu beobachten, die auf mögliche Flüchtlingsströme und vergleichbare Notsituationen hinweisen;
- ad hoc Sonderforschungs- und Gutachteraufgaben für die unmittelbare Verwendung durch den Generalsekretär auf schnellstmögliche Art und Weise auszuführen;
- politische Informationen über Entwicklungen, die Frieden und Sicherheit betreffen, von den Medien und den Informationszentren der Vereinten Nationen einzuholen, zusammenzufassen und dem Generalsekretär und seinen engsten Mitarbeitern zugänglich zu machen;
- Entwürfe für öffentliche Erklärungen, Botschaften und Berichte des Generalsekretärs vorzubereiten und zu überprüfen.

Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, wurde das ORCI folgendermaßen strukturiert: neben dem Büro des ORCI-Leiters mit dem Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs wurden ein Nachrichtendienst, ein Redenschreiber-Dienst und ein Forschungs- und Frühwarndienst (der sich aus zwei Sektionen für Datensammlung und -analyse und einer Forschungs- und Planungssektion zusammensetzt) eingerichtet. Die Datensektionen beschäftigen sich mit einerseits Afrika und Asien, andererseits mit Amerika und Europa und fertigen Kurzanalysen und gewissermaßen Warnsignale für den Generalsekretär an. Wenn im folgenden die Betonung auf der Tätigkeit des Frühwarndienstes liegt, bedeutet das nicht, daß die anderen Aufgaben im ORCI unwichtig sind, sondern daß die präventive Rolle des Büros im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht. Auf diesem Sektor muß das ORCI sich auch als erfolgreich erweisen, wenn es seine weitere Existenz rechtfertigen will.

#### *Konzeption des ORCI*

Eine der ersten und wichtigsten Aufgaben nach der Etablierung des neuen Büros war die systematische Erarbeitung der konzeptionellen Grundlage insbesondere des 'early warning', was im Deutschen mehr schlecht als recht als Frühwarnen oder Prävention verstanden wird. Inwieweit kann man überhaupt Ereignisse voraussagen oder besser vorhersehen? Streng genommen muß die Antwort negativ ausfallen. Aber alle Menschen machen sich Gedanken, was die Zukunft ihnen bringen wird, und versuchen dementsprechend ihr Verhalten so einzurichten, daß drohende Gefahren vermieden werden und sich das erfüllt, was von ihnen erhofft oder geplant worden ist. Die Einrichtung von Planungsämtern oder -instituten in den meisten Staaten und Gesellschaften beweist, wie sehr der Blick in die Zukunft Bestandteil von Gemeinschaftshandeln ist.

Angesichts der immensen Ausdehnung zwischenstaatlichen Handelns seit dem Zweiten Weltkrieg und der zunehmenden Schwächung der Unterscheidung zwischen internen und internationalen Fragen nimmt es nicht wunder, daß auch die internationalen Organisationen sich immer mehr dem Nexus von Innen- und Außenpolitik zuwenden und zugleich ihre Kapazität für Planen und Handeln in Richtung Zukunft auszubauen versuchen. Was FAO und WMO schon seit Jahren betreiben, nämlich zumindest kurzfristig gewisse Entwicklungen zu prognostizieren, muß auch im politischen Bereich versucht werden. Jede Gelegenheit, durch Vorausdenken und sachgerechtes Vorplanen Krisen und Konflikte zu verhindern, muß genutzt werden, wenn in unserer Welt eine weniger turbulente Periode beginnen soll.

Allerdings kann man das Vorausschauen nicht rein intuitiv angehen. Erfahrung ist ein unersetzliches Element der Prognose. Aber es kommt noch etwas anderes hinzu. Gerade die westliche Welt kann als Beleg dafür dienen, wie sehr die modernen Kommunikationsstrukturen von Informationen in Hülle und Fülle überladen sind und so den Betrachter eher verwirren, als daß sie ihm Klarheit verschaffen. Das heißt, es mangelt nicht an Information, aber es fehlt das konzeptionelle Rüstzeug, womit die Flut an Signalen und Beziehungen gesichtet und etwas geordnet werden könnte. Diese Art von theoretischem Ansatz ist unabdingbar für sachgerechtes prognostisches Denken.

Wie immer der Denkansatz im einzelnen aussieht, er muß der zu erfassenden Wirklichkeit angemessen sein. Wenn wir den

Fall der Vereinten Nationen nehmen, so ist es klar, daß das Mandat des ORCI sich auf entstehende international relevante Konfliktsituationen und auf mögliche Flüchtlingsströme bezieht. Die akademische und diplomatische Fachliteratur belegt ziemlich eindeutig, daß in der neuesten Zeit die Ursachen von solchen Krisen erheblich weiter gestreut und zahlreicher sind, als sie es in früheren Jahrhunderten waren. Die grundlegenden Hypothesen müssen dieser Komplexität gerecht werden, und eine voreilige Simplifizierung des vorausgesetzten Modells muß unter allen Umständen vermieden werden. Staatliches Verhalten kann auf politischen, wirtschaftlichen, sozialen, militärischen und anderen Tatsachen oder Vermutungen basieren. Menschengruppen verlassen Haus und Hof und fliehen aus Gründen politischer Verfolgung, ethnischer Diskriminierung, wegen Menschenrechtsverletzungen, wirtschaftlichen Erwartungen, Katastrophen, Kriegen und Umweltveränderungen, um nur einige Hauptkategorien zu nennen. Um dieser Reichweite von möglichen Ursachen der zu verhütenden Entwicklungen Rechnung zu tragen, muß das Datensystem des Prognostikers umfassend angelegt werden. Das hat dazu geführt, daß in dem vom ORCI aufgebauten System für ein Länderprofil über 160 separate Indikatoren benannt worden sind, wofür dann die entsprechende Information ermittelt werden muß. Die anderen Profile basieren auch auf einer großen Zahl von Indikatoren.

Die diesem Ansatz zugrunde liegende These läuft darauf hinaus, daß der erfahrene Diplomat oder Praktiker seine Intuition noch viel besser zum Tragen bringen kann, wenn er auf der Basis von Daten arbeitet, die das wirkliche Geschehen so komplett wie möglich erfassen. Je mehr der Analytiker an Tatsachen und an Zusammenhängen kennt, desto eher wird er es vermögen, dem Generalsekretär oder anderen hochrangigen Akteuren die Situation und die Wahrscheinlichkeit der verschiedenen projizierten zukünftigen Entwicklungen klarzumachen. Das soll nicht bedeuten, daß ein solches Vorgehen perfekte Voraussagen ermöglicht, sondern es wird nur postuliert, daß die Prognose, die auf solchen Fakten aufbaut, näher an das Ideal herankommt als eine Bewertung, die allein auf Erfahrung und Intuition beruht. Die Entscheidung, die von dem Praktiker zu fällen ist, wird sozusagen in einen breit gestreuten Rahmen von relevanten Daten eingebettet, damit die Wirklichkeitsnähe möglichst umfassend gegeben ist. Es sollte jedem, der Verantwortung trägt und Entscheidungen fällen muß, daran gelegen sein, mit solcher Wissensbasis zu arbeiten, denn sie erhöht die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen. Im Einklang mit den hier dargestellten Überlegungen und Grundsätzen hat das ORCI seit 1987 versucht, ein umfassendes Datensystem zu entwickeln und aufzubauen. Die Fülle an Daten, die in den Medien und anderen Informationsquellen enthalten sind, ist so groß, daß es bislang nicht an Materialien mangelte, sondern der Überfluß irgendwie eingedämmt werden mußte. Der Aufbau des Computersystems, in dem die Daten gespeichert werden sollen, hat begonnen, und erhebliche Fortschritte sind erzielt worden, was die Verwendung von analytischen Mitteln betrifft, die der modernen Technologie zu verdanken sind. Während die Entwicklung der immer schneller werdenden Rechner mit Riesenschritten voraneilt, erweist es sich, daß die Hemmnisse bei den Menschen liegen, die diese neuen Techniken für ihre politische Rolle einzusetzen aufgefordert sind – und es oft genug ablehnen, weil sie dem neuen Instrument nicht trauen. Man muß sich wohl damit abfinden, daß es gerade im diplomatisch-politischen Bereich, wo traditionelle Haltungen oft dominieren, einige Zeit brauchen wird, bevor auch hier die Mauern der Skepsis eingerissen werden.

#### *Das ORCI bis 1990: eine erste Bilanz*

Was hat das ORCI bislang erreicht? Ist es gelungen, die Aufgaben zu erfüllen, die dem ORCI vom Generalsekretär im Frühjahr 1987 gestellt worden waren? Eine Antwort auf diese be-

rechtigten Fragen kann nicht allzu knapp ausfallen, da hier sowohl theoretische wie auch praktische Aspekte betrachtet werden müssen. Das Fazit, um das vorwegzunehmen, ist weder uneingeschränkt positiv noch uneingeschränkt negativ; die Wahrheit liegt in der Mitte. Das Mandat des ORCI ist jedenfalls zureichend wirklichkeitsnah, daß seine Verwirklichung damals denkbar war und es auch heute noch bleibt. In der Bilanz finden wir Posten im Soll und im Haben, aber ein endgültiges Urteil können wir uns noch nicht erlauben.

Das Datensystem ist im Aufbau, und die Programmstruktur, die von einem sehr sachkundigen Computerexperten und Modellprogrammierer, der vier Jahre lang in Berlin an dem Globus-Modell des Wissenschaftszentrums mitgearbeitet hat, konzipiert und in einer ersten Phase erfolgreich implementiert worden ist, verspricht, im Prinzip die Anforderungen des Mandats zu erfüllen. Eine zweite und dritte Aufbauphase sind in Aussicht genommen, und es besteht Hoffnung, daß der Haushalt der Vereinten Nationen in den kommenden zwei Jahren die Mittel bereitstellen kann, um dem Experten die Vollendung des umfassenden analytischen Instrumentariums zu ermöglichen. Das System sieht im Endstadium vor, daß der Benutzer sowohl extensive vergleichende Analysen der gegebenen Daten als auch Präzedenzstudien vornehmen kann. Das wird auch die Kapazität mit einschließen, einzelne Faktoren aus der Datenbasis herauszuziehen und nach jeweiligem Ermessen zu bewerten und zu manipulieren. Hierin wird das System den Wünschen des anspruchsvollsten Analytikers gerecht, womit das Material auch für die praxisnahe Verwendung in den Vereinten Nationen an Zuverlässigkeit gewinnt.

Während der Rahmen so schon einigermaßen umfassend erstellt worden ist, hapert es noch immer mit der Eingabe der Daten. Da es sich, wie oben dargestellt wurde, um etliche Profiltypen handelt, bedarf es vieler Zusammenstellungen, über 160 Staaten, dazu Regionen, Flüchtlingsströme und andere Elemente zu beschreiben und auf dem neuesten Stand zu halten. Das ORCI hat eine zu geringe Zahl von Mitarbeitern, um diese gewaltige Aufgabe in kurzer Zeit und zureichend auszuführen. Darüber hinaus hat es sich bald erwiesen, daß einige Mitarbeiter an der Errichtung der Datenbasis nicht teilnehmen konnten, weil andere Funktionen von größerer Bedeutung waren und die tägliche Verpflichtung, Aufzeichnungen über sich anbahnende Krisen und Probleme für das Büro des Generalsekretärs zu entwerfen, oft genug keine Zeit übrig ließ, bei dem Sammeln und Eingeben von Daten mitzuhelfen. Dadurch ist die Erstellung der zentralen Grundlage für ein datenreiches Frühwarnen im ORCI bedauerlicherweise verzögert worden.

Auf Grund der Tatsache, daß das Datensystem zwar konzipiert ist, aber weitgehend unausgefüllt geblieben ist, ist es natürlich nicht dazu gekommen, daß Frühwarnsignale des ORCI regelmäßig und systematisch an den Generalsekretär gesandt werden. Stattdessen ist neben dem persönlichen Kontakt des Chefs des Büros mit dem Generalsekretär das Zuleiten von Ad-hoc-Aufzeichnungen und Arbeitspapieren, die dem diplomatischen Metier vergleichbar sind, die bisherige Hauptleistung des Büros. Da diese Kommunikationen in vornehmlich traditioneller Weise aus öffentlich verfügbaren Quellen vorbereitet werden, liegt ihr Wert nicht so sehr in dem Frühwarnereffekt als vielmehr in der Qualität der Sachkenntnis und Analyse der Mitarbeiter, die diese Arbeit leisten.

Diese analytische Funktion beruht in recht großem Maße auf der fortlaufenden Tätigkeit des ORCI-Nachrichtendienstes, der die Nachrichten in der ursprünglichen Form von den Medien und von den UN-Informationszentren bekommt und für ein dreimal täglich erscheinendes Bulletin sowie einen täglichen Pressespiegel auswählt und zusammenfaßt. Außerdem werden Telegramme gesichtet und an die entsprechenden engsten Mitarbeiter des Generalsekretärs verteilt, so daß neueste Informationen so schnell wie möglich an die jeweils zuständigen Sachbearbeiter gelangen und ihnen ihre Arbeit leichter machen. Zum Wochenende wird für den Generalsekretär auch



Eine wichtige Aufgabe kommt der Weltorganisation bei den Bemühungen um eine Befriedung Zentralamerikas und bei der Verhütung weiterer Konflikte in diesem Gebiet zu (siehe Wolf Grabendorff, Erfolgreiche Kleinarbeit. Die Rolle der Vereinten Nationen in Zentralamerika, VN 4/1990 S.121ff.). Das Mandat der Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Zentralamerika (ONUCA) wurde am 6. Mai durch Resolution 691(1991) des Sicherheitsrats um ein weiteres halbes Jahr verlängert.

eine Lesemappe vorbereitet, die Pressestimmen zu den anstehenden Problemen im Originaltext reproduziert. Die in dieser Weise gebändigte Flut von Nachrichten und Meinungen ist natürlich den ORCI-Mitarbeitern voll und ganz zugänglich und stellt eine wesentliche Quelle für die Frühwarn-Aufzeichnungen dar. Bemühungen sind seit der Gründung des ORCI im Gange, den Nachrichtenstrom automatisch in das Datensystem einfließen zu lassen, aber diese Versuche waren bisher noch nicht vom Erfolg gekrönt.

Wie hat sich das ORCI bisher bewährt? Wo ist es erfolgreich gewesen? Hat es einen festen Platz in der Struktur des UN-Sekretariats eingenommen? Auf diese Fragen gibt es keine einfachen Antworten. Am ehesten kommen wir der Sache näher, wenn wir anhand von Beispielen aus der politischen Praxis darzulegen versuchen, was das ORCI wirklich unternommen hat. Auch wenn es sich verbietet, an dieser Stelle vertrauliche Informationen preiszugeben, so läßt sich doch eine Tendenz aufzeigen. Beginnen wir mit dem Problem drohender internationaler Krisen, also mit sich anbahnenden Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden könnten. Die Erfahrung lehrt uns, daß das Hauptaugenmerk des ORCI nicht auf internationale Entwicklungen an sich gerichtet war, sondern daß in den meisten Fällen interne Schwierigkeiten Anlaß zur Besorgnis gaben. Einige Vorfälle dieser Art in Afrika, Europa sowie in anderen Erdteilen wurden dem Generalsekretär frühzeitig mitgeteilt, und es wurden zugleich Anregungen für konkrete Initiativen unterbreitet. Es läßt sich mit absoluter Gewißheit sagen, daß das ORCI in diesen Fällen die ihm zugedachte Rolle wirkungsvoll gespielt hat und daß

Gefahrensituationen beendet oder wenigstens eingedämmt worden sind. Der Chef des ORCI hat auch mehrere Male im Namen des Generalsekretärs zur Beruhigung dieser Situationen beigetragen, indem er selbst in das Krisengebiet gereist ist und mit den Regierungen Verhandlungen aufgenommen hat. In einigen anderen Fragen hat der Generalsekretär im Stillen seine Guten Dienste eingesetzt und damit eine Entspannung entstehender Konflikte herbeigeführt. Damit soll nicht behauptet werden, daß alles zum besten stehe; viel mehr hätte getan werden können, und die Dienste des ORCI hätten normalerweise viel häufiger von dem Büro des Generalsekretärs angefordert werden sollen, als es tatsächlich der Fall war. Wir stoßen hier an die Grenzen des Vertrauens, das von den unmittelbaren Mitarbeitern des Generalsekretärs anderen weniger eingeweihten Kollegen gegenüber gezeigt wird. Wissen und Macht teilt man nur ungern – das gilt zumindest im Umkreis des Generalsekretärs.

Eine zweite Funktion soll ebenfalls als Maßstab für die Effektivität des ORCI benutzt werden, nämlich die Verhütung von neuen Flüchtlingsströmen, die dem ORCI 1987 ganz spezifisch aufgetragen wurde. Aus verschiedenen Gründen ist die Bilanz in diesem Punkt noch schwächer als in dem erstgenannten Bereich. Während das ORCI die Aufgabe bezüglich sich anbahnender Konfliktsituationen mit niemandem teilen muß, hängt eine erfolgreiche Erfüllung der Funktion im Zusammenhang mit Flüchtlingsbewegungen von der Zusammenarbeit zahlreicher Sekretariatsdienststellen, Sonderprogramme und Sonderorganisationen ab, die trotz etlicher Anläufe in den ersten Jahren erst kürzlich soweit gediehen war, daß die Vertreter der betroffenen Behörden sich endlich in diesem Frühjahr zusammengefunden haben, um die Modalitäten des Instrumentariums zu verhandeln, das nach den Vorschlägen der Gemeinsamen Inspektionsgruppe der Vereinten Nationen errichtet werden muß, um die Expertise der Familie der UN-Organisationen voll und ganz zu nutzen. Diese jüngste Initiative gibt zu neuen Erwartungen Anlaß, daß eine Struktur aufgebaut werden kann, die es erlauben wird, die vielfältigen Ursachen von Massenflucht – seien sie politischer, ökonomischer, ökologischer, ethnischer, sprachlicher oder religiöser beziehungsweise ideologischer Provenienz – systematisch und kontinuierlich zu ermitteln und zu beobachten, damit die internationale Gemeinschaft in die Lage versetzt werden kann, solchen Fluchtwellen Einhalt zu gebieten, bevor es zu spät ist. Auch diese Funktion wird in Zukunft mit Hilfe des ORCI-Datensystems wahrgenommen werden können. Prototypische Profile von Flüchtlingsbewegungen und von bevorstehenden Flüchtlingsströmen sind erarbeitet worden, mit deren Hilfe der Beitrag des ORCI zu dem im Aufbau befindlichen globalen Instrumentarium auftragsgemäß geleistet werden kann.

Es soll hier kurz angemerkt werden, daß die Frage der Flüchtlingsströme nicht völlig vernachlässigt worden ist: Das ORCI hat in einigen Fällen erwartete Ströme von Flüchtlingen dem Generalsekretär gegenüber ausdrücklich benannt und entsprechende Schritte vorgeschlagen. In einem bestimmten Fall, der ernstere internationale Folgen zu haben drohte, wurde eine kleine Mission des Generalsekretärs entsandt, der es gelang, den eskalierenden Streit zu entschärfen und zu stoppen. Daran wird ersichtlich, daß eine praktische Ausübung der auf Flüchtlinge bezogenen Präventivfunktion möglich ist und in der Zukunft verbessert werden kann, wenn die Verantwortlichen sich entsprechend dazu entschließen.

Um die bisherige Bilanz sachgemäß abzurunden, soll hier noch darauf hingewiesen werden, daß das ORCI bei einigen zentralen politischen Themen wesentliche Arbeit geleistet hat, um die Verhandlungsführer des Generalsekretärs mit Informationen, Analysen und Empfehlungen zu versorgen, die vom Generalsekretär und seinem Büro spezifisch angefordert worden waren. Diese Beteiligung ist nicht im Mandat des ORCI enthalten, hat sich aber in den Jahren seit 1987 herausgeschält und trägt erheblich zu der Reputation des Büros bei. Darüber

hinaus hat das ORCI sich rege um fortlaufende Kontakte mit Wissenschaftlern und wissenschaftlichen Institutionen in der ganzen Welt bemüht und bringt damit eine viel engere Beziehung zwischen den UN und der akademischen Gemeinschaft zustande. Es ist zuzugeben, daß sehr viel getan werden könnte, um über Amerika und Europa hinaus Ideen und Forschungsergebnisse aus anderen Teilen der Welt einzuholen und für die Bedürfnisse der Vereinten Nationen und besonders des Generalsekretärs auszuwerten. Aber ein wichtiger Anfang ist gemacht, und es ist zu hoffen, daß diese Aktivität vom ORCI fortgeführt und mehr Früchte tragen wird.

Die Bilanz der ersten vier Jahre läßt sich somit zweifelsohne als gemischt bezeichnen. Die Gründe für die Lücken im Wirken des ORCI sollen hier nicht untersucht werden. Aber es erscheint trotz der Mängel berechtigt zu betonen, daß das Potential des Frühwarndienstes unvermindert hoch ist; bei zielbewußter Führung des Büros dürfte die ursprüngliche Vorstellung von seiner Rolle verwirklicht werden können.

#### *Die Zukunft des ORCI*

Am 1. Januar 1991 übernahm ein langjähriger enger Mitarbeiter des Generalsekretärs, Alvaro de Soto, die Leitung des Büros. Er ist peruanischer Diplomat und hat seit 1982 als rechte Hand von Javier Pérez de Cuéllar gewirkt. Somit besitzt er das uneingeschränkte Vertrauen des Generalsekretärs, was ihm in seiner neuen Funktion zugute kommt. Er hat einen US-Amerikaner, Gustave Feissel, als seinen Stellvertreter ausgewählt, der während seiner eigenen häufigen Abwesenheiten die Leitungsfunktion wahrnimmt. Auch Feissel hat direkten Zugang zum Generalsekretär und ist hauptamtlich mit der Zypernproblematik befaßt.

Diese Veränderung an der Spitze des ORCI bietet die Chance, das Mandat und die bisherige Praxis des Büros zu überprüfen und möglicherweise zu revidieren. Nach meinem Dafürhalten gibt es keinen Anlaß, die gestellten Aufgaben zu verändern, aber es wäre ratsam, Prioritäten zu setzen und mit einer tüchtigen Portion von Sachlichkeit jene Dinge voranzutreiben, deren Verwirklichung in der gegenwärtigen Lage der Vereinten Nationen von höchster Bedeutung sind. Die Stärkung der Organisation bei der Verhütung von Konfliktsituationen, die sowohl die internationale Sicherheit bedrohen als auch mögliche Ströme von Flüchtlingen und anderen Heimatlosen nach sich ziehen, bleibt ein zentrales Gebot. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, muß so schnell wie möglich das Datensystem einschließlich seiner analytischen Komponente vollendet werden, damit die Reichweite dieses Hilfsmittels voll und ganz klar wird. Die Beobachtung und Bewertung von Risiken – es sei hier auf das neue Metier der *„risk analysis“* hingewiesen – würde dann unter Nutzung des analytischen Instrumentariums erheblich datenreicher ausfallen und so die untersuchte Frage im Rahmen einer umfassenden Perspektive erlassen.

An diesem Punkt taucht die grundsätzliche Frage wieder auf, ob die Praktiker des diplomatischen Geschäfts ernsthaft willens sind, ihre vertrauliche Tätigkeit derart schwer befrachten zu lassen. Dieses Hemmnis kann nur dadurch überwunden werden, daß das ORCI am konkreten Beispiel den Vorzug der gründlichen und systematischen Analyse so deutlich beweisen kann, daß selbst die größten Skeptiker überzeugt sind. Wenn die Schwelle der Skepsis und Unkenntnis beseitigt ist, kann man damit rechnen, daß das ORCI freie Bahn haben und in den kommenden Jahren immer mehr die in der Tat zentrale Funktion des Frühwarndienstes erfüllen wird.

Es ist zu erwarten, daß im Laufe der nächsten Jahre die Zahl der benutzten Indikatoren deutlich reduziert werden kann, sobald empirische Ergebnisse darüber vorliegen, welche Gründe zu Konflikten und zu Flüchtlingsströmen führen und welchen Faktoren hier keine Bedeutung zukommt. Solche Einsichten sind nur über längere Zeit zu gewinnen. Doch war es von Anfang an vorgesehen, auf diese Weise überflüssige Daten zu eliminieren.

Angesichts der gewaltigen Aufgabe, global Daten zu sammeln und auszuwerten, wird überlegt, wie man das pragmatisch handhaben könnte. Es erscheint sinnvoll, diejenigen Daten zusammenzustellen, die im Zusammenhang mit einem anstehenden Problem benötigt werden. Im Laufe der Zeit wird die Datenbasis dann immer vollständiger, ohne daß noch wertvolle Arbeitszeit verloren geht. Es verschiebt sich der Zeitpunkt, zu dem das ORCI in der Tat eine globale Datenbasis vorweisen kann, aber das Ziel selbst sollte nicht aufgegeben werden.

Viel wichtiger ist es, ein regelmäßiges und systematisches Verfahren des *„early warning“* für das Büro des Generalsekretärs zu entwickeln. Konkrete Überlegungen richten sich gegenwärtig darauf, wie der neue Chef seinen direkten Zugang zum Generalsekretär mit schriftlichen Ausarbeitungen dergestalt nutzen kann, daß diese dann in die Entscheidungen des kleinen Kreises von Mitarbeitern einfließen können. Erst dann erreicht das ORCI das ihm gesetzte Ziel, frühwarnend zur Verhütung von größeren Krisen beizutragen. Im ORCI selbst muß ständig die Verwirklichung seines Mandates kritisch diskutiert und unentwegt nach Wegen und Mitteln gesucht werden, es besser, schneller und effektiver zu erfüllen.

Die Errichtung des internationalen Instrumentariums bezüglich der Verhinderung von neuen Flüchtlingsströmen hat begonnen, und es ist zu hoffen, daß das kommende Jahr erheblichen Fortschritt zeitigen wird. Die Koordinierung der vielfältigen Daten, die in diesem Kommunikationsnetz zusammengetragen werden sollen, bedarf noch mancher komplizierter Reflexion, bevor das analytische Gerüst fertiggestellt ist. Allerdings verursacht das weniger Sorgen als die Ungewißheit, ob einige Partner in das Flüchtlingsnetz mehr als nur rhetorische Mitarbeit einbringen werden. Das kann man nur mit viel Geschick und Ausdauer bewerkstelligen, ohne dabei Druck auszuüben, weil die meisten Organisationen ihre Autonomie sehr hoch schätzen.

Der voraussichtliche Amtsantritt eines neuen Generalsekretärs zum 1. Januar 1992 bringt vermutlich für das ORCI eine neue Bewährungsprobe mit sich: Wird der neue Generalsekretär ohne weiteres das ORCI am Leben erhalten, oder ist es nicht auch denkbar, daß gerade dieses Büro besonders kritisch geprüft werden wird, weil es neueren Datums ist und sein Weiterleben bei weitem nicht so selbstverständlich ist, wie es bei althergebrachten Einrichtungen der Fall ist? Wenn die Verhütung von neuen Konflikten und großen Flüchtlingsströmen auch dann noch auf der Tagesordnung der UN und der internationalen Gemeinschaft steht, ist damit zu rechnen, daß das ORCI dem neuen Generalsekretär ebenfalls seine Dienste leisten wird. Dadurch wird dem ORCI die Chance geboten, die Dringlichkeit seiner ungewöhnlichen Aufgabe unter Beweis zu stellen und zunehmend die Rolle des Frühwarndienstes so zu spielen, wie es sich die Gründer vorgestellt haben.

Trotz mancher Verzögerungen, Enttäuschungen und Rückschläge stellt das ORCI den konkreten Versuch dar, Konflikte in der gegenwärtigen weltpolitischen Lage nicht mehr nur zu lösen, sondern sie zu verhüten zu suchen. Vorbeugen ist besser als Heilen. Das Potential des ORCI, diese bedeutende Aufgabe zu erfüllen, ist ungeschmälert, und die Zukunft wird deutlich zeigen, daß die Idee des Frühwarnens in den Bemühungen der Vereinten Nationen und vor allem ihres Generalsekretärs in tägliche Praxis umgewandelt werden kann. Mit der Einrichtung des ORCI wurde ein wichtiger Anfang gemacht.

---

Dieser Beitrag stellt keine offizielle Stellungnahme der Vereinten Nationen dar, sondern gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder. – Öffentlich zugängliche Quellen, die über das ORCI und das ihm zugrunde liegende Frühwarn-Konzept Auskunft geben könnten, gibt es bisher kaum; hinsichtlich Gründungsakt und Organisationsstruktur sei aber auf die folgenden zwei Ausgaben des Bulletins des Generalsekretärs der Vereinten Nationen verwiesen: ST/SGB/225 v.1.3.1987 und ST/SGB/Organization v.3.10.1988 (Organization Manual: ORCI).