Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Generalsekretär: Bericht für die 48.Tagung der Generalversammlung – Gedanken der ›Agenda für den Frieden‹ als Leitmotiv – Anforderungen an die Weltorganisation gewachsen – Unklares zur UN-Reform (22)

Einen »Fächer von Problemen . . ., die so vielfältig sind wie die Welt selbst« hätten die Vereinten Nationen im vergangenen Jahr in Angriff genommen, schreibt Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seinem diesjährigen Bericht über die Tätigkeit der Weltorganisation. Schon in der Einleitung weist der Generalsekretär darauf hin, daß die Vereinten Nationen niemals seit ihrem Bestehen eine derartig zentrale Rolle für die Schaffung und Erhaltung des Weltfriedens gespielt hätten wie zur Zeit. Er vergißt nicht, dem hinzuzufügen, daß die vergangenen zwölf Monate »keinen Zweifel« daran ließen, daß die Chance, die sich aus dem Ende des Ost-West-Konflikts ergeben hätte, »positiv genützt« worden sei. Ebenfalls schon zu Beginn des Berichts mahnt er bei den UN-Mitgliedern allerdings eine bessere Zahlungsmoral an, wenn er schreibt, daß sich eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Mitgliedstaaten an die UN und den zur Verfügung gestellten Mitteln aufgetan habe.
Für das vergangene Jahr, also den Zeitraum von Anfang September 1992 bis Anfang September 1993, seien, so Boutros-Ghali, »weit mehr Erfolge als Rückschläge zu verzeichnen«. Dahin gestellt bleiben kann, ob der Umfang des Berichts schon als Erfolgsausweis gelten kann. Daß er »der längste seit vielen Jahren« ist, hält der Generalsekretär selber fest. Offensichtlich wird hier zu einer älteren Tradition des umfangreichen Tätigkeitsnachweises zurückgekehrt, ohne aber die einstige, von Dag Hammarskjöld eingeführte Übung wiederaufzunehmen, dem ausführlichen Bericht eine separate, politisch akzentuierte ›Einführung‹ voranzustellen.
Die schiere Länge des diesjährigen Reports verbietet es, ihn in dieser Zeitschrift abzudrucken, wie es mit sämtlichen ›Einführungen‹ respektive Berichten seit der 30.Ordentlichen Tagung der Generalversammlung (UN-Dok. A/10001/Add.1; Text: VN 1/1976 S.15ff.) der Fall gewesen war (zuletzt A/47/1; Text: VN 6/1992 S.193ff.). Der gemäß Artikel 98 der UN-Charta erstattete *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* erscheint seit der 32.Tagung der Generalversammlung jeweils als Beilage Nr.1 zum Offiziellen Protokoll dieses Hauptorgans (die vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen in New York erstellte deutschsprachige Fassung des Dokuments A/48/1 vom 10.9.1993 ist in Deutschland bei der DGVN erhältlich).

I. Boutros-Ghalis Bericht ist ungeachtet seines Umfangs nur zum Teil eine Rechenschaftslegung über die Arbeit der Vereinten Nationen, denn der Generalsekretär wiederholt darin auch seine schon in der ›Agenda für den Frieden‹ dargelegten Standpunkte zur Sicherung des Friedens (vgl. VN 5/1992 S.166f.). Damals hatte er unterschieden zwischen vorbeugender Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung und zugleich beklagt, daß die UN bisher hauptsächlich auf dem Gebiet der Friedenssicherung gearbeitet hätten. Nach seiner Überzeugung aber müßten sich die UN stärker engagieren, bevor es zu einem kriegerischen Konflikt kommt. Er stellt sich vor, daß die Vereinten Nationen eine Art Frühwarnsystem aufbauen, um rechtzeitig reagieren zu können. Als Beispiel in dieser Richtung erwähnt er die Schutztruppe im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR), von der ein Teil an der Grenze Mazedoniens zu Albanien und Restjugoslawien stationiert worden ist, um ein Übergreifen des Konflikts auf bisher noch unberührte Gebiete zu verhindern. Erstmals in der UN-Geschichte wurden hier Militäreinheiten im Rahmen der vorbeugenden Diplomatie disloziert.
Außerdem legt der Generalsekretär großen Wert auf die Phase nach dem unmittelbaren Ende von Kampfhandlungen. Als Beispiel erwähnt er Afghanistan, ein Land, dessen Aufbau nicht vorangeht, unter anderem weil große Teile seines Territoriums noch vermint sind und somit der Aufbau einer zivilen Infrastruktur schwierig ist. Andererseits ist seiner Ansicht nach kein Frieden von Dauer, wenn ein Land sich nicht nachhaltig entwickelt und von der Weltgemeinschaft bei diesen Bemühungen entsprechend unterstützt wird. Auch das gehört zur Friedenskonsolidierung oder, je nach Perspektive, zum Bündel vorbeugender Maßnahmen. Dieser Gedankengang Boutros-Ghalis zieht sich durch den gesamten Bericht.

II. Deshalb sind die von der westlichen Öffentlichkeit so stark beachteten beiden Brennpunkte – Somalia und das ehemalige Jugoslawien – für ihn nur ein Teil der Anstrengungen der UN. Entsprechend präsentiert er sie. Er nennt sie in einem Atemzug mit Kambodscha und El Salvador und rechtfertigt dies damit, daß dies die vier größten Unternehmungen der Organisation (»umfassendere Großeinsätze«) im vergangenen Jahr gewesen seien. Die UNTAC in Kambodscha »war eine der komplexesten und ambitioniertesten« Missionen, »die je von einer Operation der Vereinten Nationen übernommen wurden«. Sie sei trotz zwischenzeitlichen Rückschlägen erfolgreich verlaufen. Ähnlich beurteilt der Generalsekretär die Lage in El Salvador, obwohl die Operation (ONUSAL) noch andauert. Im Fall Somalia erläutert er noch einmal alle Entscheidungsschritte, die zum Ergreifen von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta geführt haben. Einer Wertung enthält er sich weitgehend. Zum Einsatz im ehemaligen Jugoslawien schreibt Boutros-Ghali, daß es »trotz der umfangreichen friedenssichernden und humanitären Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft nicht zu einem Ende des grausamen Konflikts gekommen« sei. Weiter schreibt er: Die »tragische Situation im ehemaligen Jugoslawien nimmt die Aufmerksamkeit, die Ressourcen und die Gefühle der internationalen Gemeinschaft nach wie vor bis zur Erschöpfung in Anspruch«. Auf die Kritik, die allenthalben geäußert wird, die Vereinten Nationen griffen nicht entschlossen genug ein, nimmt der Generalsekretär nicht Bezug.
Insgesamt aber beurteilt Boutros-Ghali die Einsätze der Blauhelme positiv, was sich nicht zuletzt an der steigenden Nachfrage nach solchen Operationen zeige: seit 1991 sind acht Friedensoperationen hinzugekommen. Zugleich verweist er auf die sich auch dadurch verschlechternde Finanzlage der Organisation. »Durch die beispiellose Zunahme der Nachfrage nach den Diensten der Vereinten Nationen ist die Organisation an die Grenze der finanziellen Belastbarkeit gelangt.« Bis zum 26.August 1993 hatten lediglich sieben Mitgliedstaaten ihre Beiträge zum ordentlichen Haushalt und zu den Friedenseinsätzen ganz bezahlt. Nachdem die Generalversammlung auf ihrer 47.Tagung einem Reservefonds für die Friedenssicherung zugestimmt hatte (vgl. VN 2/1993 S.58f.), fordert der Generalsekretär in seinem Bericht weitere Schritte, um kurzfristig an Finanzmittel zu gelangen. Er erwähnt (wie schon zuvor) die Aufnahme von Darlehen.

III. Zur immer wieder geforderten Umstrukturierung der Vereinten Nationen, um sie effektiver und vielleicht auch kosteneffizienter zu gestalten, schreibt Boutros-Ghali, der Prozeß sei noch nicht abgeschlossen. Einige Abteilungen des Sekretariats seien durch Zusammenlegung bereits neu organisiert, anderen stünden entsprechende Schritte noch bevor. Konkrete Angaben macht er dazu nicht. Er spricht sich allerdings dafür aus, die Einführung von Leistungselementen, also Gratifikationen, für die UN-Bediensteten zu erwägen.
Die Generalversammlung bittet er zu prüfen, ob die umfangreiche Tagesordnung nicht auf das wirklich Notwendige abgespeckt werden könnte. Die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs ist ins Stocken geraten. Im Bericht heißt es dazu: »Ich hege immer noch die Hoffnung, daß die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Neubelebung des Wirtschafts- und Sozialrats und die Straffung der Aufgabenstellung der Generalversammlung und des Rates sowie ihr diesbezüglicher guter Wille Früchte tragen werden.«
Was eine mögliche Veränderung in der Zu-

sammensetzung des Sicherheitsrats angeht, empfiehlt er, die existierenden Vorschläge »ernsthaft« zu prüfen. Diplomatisch undeutlich fügt er hinzu: »Die Frage der Zusammensetzung des Sicherheitsrats ist von entscheidender Wichtigkeit, und ich sehe der Erledigung dieser Frage bis zum fünfzigsten Jahrestag der Organisation mit Interesse entgegen«.

IV. Der Bericht des Generalsekretärs ist ebenso gewissenhaft wie vage. Um der Weltöffentlichkeit gleichsam zu demonstrieren, auf wie vielen Gebieten die Vereinten Nationen tätig sind, hat Boutros-Ghali ein detailliertes, streckenweise sogar pedantisch-akribisches Nachschlagewerk vorgelegt. Er führt etwa an, wie häufig die Generalversammlung im Vergleich zu früheren Jahren informelle Ausschußsitzungen abgehalten habe, oder er nennt die Zahl der verabschiedeten Resolutionen. Dort aber, wo man sich konkrete Informationen gewünscht hätte, etwa bei der Frage, wie weit die Umstrukturierung der Organisation gediehen ist, hält sich der Generalsekretär vornehm zurück. Eine deutliche Sprache spricht er dann, wenn seine politischen Grundüberzeugungen berührt sind, also bei allen Formen der Friedenssicherung. Hier fordert er die Staatengemeinschaft auf, wie schon in der ›Agenda für den Frieden‹, ihm in der Auffassung zu folgen, daß Frieden unmittelbar gekoppelt ist an Demokratie und Entwicklung.

Friederike Bauer □

Deutscher Bundestag: Vorschläge zur UN-Reform – Anträge der Fraktionen und Gruppen – Stärkung der Vereinten Nationen als gemeinsames Ziel – Plenardebatte Ende September (23)

(Siehe auch Wolfgang Ehrhart, UN-Politik: nicht mehr allein der Exekutive überlassen. Der neue Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ des Deutschen Bundestages, VN 4/1993 S.132ff.)

I. Die Aufgabenerweiterung und die Aufwertung der UN in der internationalen Politik haben auch im Deutschen Bundestag ihren Widerhall gefunden. Während die Bundesregierung sich vorwiegend um erweiterte Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland und um einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat bemüht, haben die Fraktionen des Parlaments Uno-Arbeitsgruppen gebildet, deren Zweck es ist, vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen der internationalen Politik Grundsätze und Ziele sowohl der deutschen UN-Politik wie auch der Politik der Weltorganisation selbst neu zu bestimmen. Die Ergebnisse dieser verschiedenen Arbeitsgruppen wurden inzwischen als Anträge eingebracht, die Vorschläge für die Stärkung und die Reform der Vereinten Nationen unterbreiten und die die neue Rolle der Bundesrepublik Deutschland in der Weltorganisation formulieren. Es handelt sich dabei um den Antrag der SPD-Bundestagsfraktion ›Reform der Vereinten Nationen‹ (Bundestags-Drucksache 12/1719) und um die Anträge der Koalitionsfraktionen ›Die Zukunft der Vereinten Nationen: aktive deutsche Mitwirkung an Stärkung und Reformen‹ (BT-Drs. 12/3702) sowie ›Die zukünftige Rolle der Bundesrepublik Deutschland im System der Vereinten Nationen‹ (BT-Drs. 12/3703). Ihre parlamentarische Beratung wurde mittlerweile mit der Debatte vom 24.September 1993 (Plenarprotokoll 12/177, S.15302ff.) abgeschlossen.
Im Unterschied dazu hat die Beratung der Anträge der im Bundestag vertretenen Gruppen Bündnis 90/Die Grünen und PDS/LL erst begonnen, weil sie sehr viel später eingebracht wurden. Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen mit dem Titel ›Aufwertung und Demokratisierung der Vereinten Nationen‹ (BT-Drs. 12/5728) ist mit 15 Seiten der umfassendste. Auch die PDS/LL hat ihre Vorstellungen und Forderungen über eine notwendige ›Reform der Vereinten Nationen‹ (BT-Drs. 12/4568) in einem eigenen Antrag dargelegt. Beide Anträge wurden am 24.September zur weiteren Beratung an die Ausschüsse verwiesen.

II. Zur Vorbereitung eines Entschließungsantrags zur Reform der Vereinten Nationen hatte die Arbeitsgruppe Uno der SPD-Fraktion unter der Leitung Günter Verheugens frühzeitig die Initiative ergriffen; ihre Vorlage 12/1719 wurde am 23.Januar 1992 in den Bundestag eingebracht und debattiert (Plenarprotokoll 12/73, S.6138ff.). Anschließend wurde sie zur Beratung an den federführenden Auswärtigen Ausschuß und zur Mitberatung an den Rechtsausschuß, den Verteidigungsausschuß und die Ausschüsse für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beziehungsweise für wirtschaftliche Zusammenarbeit überwiesen. Da die Koalitionsparteien einen eigenen Antrag zur Reform der Uno und zur deutschen UN-Politik angekündigt hatten, erklärte sich die SPD-Fraktion bereit, auf eine zügige Beratung ihres Antrags zu verzichten, um eine gemeinsame Behandlung der Vorlagen in den Ausschüssen zu ermöglichen.
Die Fertigstellung des Reformantrags der Regierungsparteien verzögerte sich jedoch immer wieder und kam erst im November 1992 zustande. Um die Beratung zu beschleunigen, wurden die Koalitionsanträge im vereinfachten Verfahren, also ohne erste Lesung, eingebracht. Vor dem Hintergrund vieler Gemeinsamkeiten zwischen den Anträgen der Koalition und der SPD-Opposition nahm man aussichtsreich erscheinende Verhandlungen auf, um die politischen Kompromißmöglichkeiten für einen gemeinsamen Antrag auszuloten. Am Ende zogen es jedoch CDU/CSU und FDP vor, ihre beiden Anträge sowohl der Form als auch dem Inhalt nach unverändert zu lassen, obwohl es einer vom Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit eingesetzten interfraktionellen Arbeitsgruppe gelungen war, aus entwicklungspolitischer Sicht eine Empfehlung zu erarbeiten, die einstimmig angenommen und dem federführenden Ausschuß zur Annahme empfohlen wurde (vgl. BT-Drs. 12/5731, S.7ff.).
Empfehlungen zur Veränderung des Koalitionsantrags 12/3702 gab der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf seiner 31.Sitzung am 6.Mai 1992 ab. Sie zielten auf eine Stärkung des UNEP mit der Begründung, daß die Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche im Rahmen des UN-Systems nicht nur Anhörungsrechte, sondern auch Mitspracherechte umfassen müsse. Anläßlich der Beratung im Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ des Auswärtigen Ausschusses gaben die sozialdemokratischen Mitglieder dem Antrag ihrer Fraktion (12/1719) eine veränderte, aktualisierte Fassung. Denn zum einen war inzwischen die für die Reform der Vereinten Nationen wichtige, von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegte ›Agenda für den Frieden‹ erschienen. Zum anderen wurden zahlreiche Elemente aus der interfraktionellen Gruppe des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Umwelt- und Entwicklungspolitik der UN in den SPD-Antrag eingearbeitet. Nachdem das Kompromißpapier zwischen der Koalition und der Opposition gescheitert war, waren die Beschlußempfehlungen der mitberatenden Ausschüsse und des Auswärtigen Ausschusses auf Grund der Mehrheitsverhältnisse nicht überraschend: Der SPD-Antrag wurde zur Ablehnung, die beiden Anträge der CDU/CSU und der FDP zur Annahme empfohlen (vgl. BT-Drs. 12/5731). Dem ist das Plenum des Deutschen Bundestages in seiner Abstimmung über die Anträge im Anschluß an die abschließende Debatte am 24.September (Plenarprotokoll 12/177, S.15325f.) gefolgt.

III. Zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Vereinten Nationen fordern die Anträge von Koalition und SPD-Opposition in organisatorischer Hinsicht, die politischen Handlungsmöglichkeiten des Generalsekretärs zu erweitern, das UN-Sekretariat zu straffen, die Gesamtkoordinierung im gesamten UN-System effizienter zu gestalten sowie die Personalpolitik zu verbessern.
Vorgeschlagen wird ferner eine Erweiterung des Verantwortungsbereichs des Sicherheitsrats im Hinblick auf massive Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörung, weltweiten Drogenhandel, Flüchtlingsströme und Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Die Erhöhung der Zahl der Ratsmitglieder bei Einschränkung des Vetorechts gehört ebenso in den Kreis der Vorschläge wie die Möglichkeit einer Vertretung regionaler staatlicher Zusammenschlüsse in diesem Hauptorgan (beispielsweise der Europäischen Union). Deutschland solle neben anderen Ländern in den Kreis der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aufgenommen werden. Einmütig fordern die Anträge die Streichung der Feindstaatenklausel (Artikel 51 und 107 der UN-Charta).
Darüber hinaus wird eine Finanzreform vorgeschlagen, die die Finanzierung der mit gravierenden Liquiditätsnöten kämpfenden Weltorganisation sicherstellt. Danach sind alle Mitgliedstaaten, auch die Entwicklungsländer, verpflichtet, gestaffelt nach Leistungskraft und nach den Kriterien der Lastenverteilung regelmäßige Beitragsaufkommen und zusätzlich Beiträge