

Internationale Solidarität und Eigeninteresse

Die UN-Politik Deutschlands an der Schwelle zum nächsten Jahrhundert

LUDGER VOLMER

Im Herbst nächsten Jahres werden die Vereinten Nationen der bevorstehenden Jahrtausendwende auf besondere Weise Rechnung tragen: Die dann anstehende 55. Ordentliche Tagung ihrer Generalversammlung wird als »Millennium Assembly« begangen werden. Doch schon jetzt besteht Anlaß darüber nachzudenken, wie sich die Weltorganisation den kommenden »Herausforderungen an die menschliche Solidarität« stellen soll. So hat es ihr Generalsekretär Kofi Annan ausgedrückt und eigene Vorschläge angekündigt.

Unter der deutschen Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 1999 hat sich die Europäische Union bereits aktiv an der thematischen Ausrichtung dieser Millennium-Versammlung beteiligt. Dies bietet Gelegenheit, auch unsere nationale Politik in den Vereinten Nationen Revue passieren zu lassen. Erreichtes zu bewerten und Prioritäten für unsere künftige Politik festzulegen. In der Koalitionsvereinbarung der beiden Parteien, die im letzten Herbst die neue Bundesregierung bildeten, ist es klar gesagt: die Vereinten Nationen sind »die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme«. Die deutsche Regierung ist entschlossen, sich für die Stärkung dieser Ebene einzusetzen. Unser finanzieller Beitrag spricht für sich selbst: Deutschland ist seit vielen Jahren drittgrößter Beitragszahler zum regulären Haushalt der UN und allein dadurch eine wesentliche Stütze der Organisation. Wir wollen aber mehr. Wir wollen auch politisch-konzeptionell dazu beitragen, daß die Vereinten Nationen ihrer einzigartigen Rolle auch im nächsten Jahrhundert gerecht werden können.

Die neuen Herausforderungen

Das Ende des Ost-West-Konflikts war nicht das Ende der Geschichte oder der Beginn des ewigen Friedens. Die Welt ist danach nicht sicherer geworden. Doch tragen die Bedrohungen von Frieden und Sicherheit heute ein anderes Gesicht als noch vor wenigen Jahren. Die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte hat abgenommen und »klassische« friedenserhaltende Maßnahmen sind die Ausnahme. Statt dessen dominieren komplexe innerstaatliche Konflikte mit Gefahren für einzelne Menschen und Bevölkerungsgruppen, besonders für Frauen und Kinder. Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als erstes Ziel der Charta der Vereinten Nationen hat mithin nicht an Bedeutung verloren. Doch erfordert die neuartige Bedrohungslage auch ein neues, ebenso komplexes Reaktions-Instrumentarium. Darauf ist das System der Vereinten Nationen in seiner derzeitigen Struktur nicht ausgerichtet. Hier muß die internationale Gemeinschaft ansetzen.

Heute, nach einer Reihe schmerzlicher Lektionen, liegen die strukturellen Mängel der Organisation offen zutage. Auf den Traum von den neuen Möglichkeiten der friedenssichernden Maßnahmen – des »Peace-keeping« – nach dem Ende der bipolaren Welt des Ost-West-Konflikts folgte die Ernüchterung. Das – der Organisation selbst nur begrenzt anzulastende – Scheitern der Operationen in Somalia (UNOSOM), im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR) und in Rwanda (UNAMIR) waren die wichtigsten Stationen auf diesem Wege. Als Folge davon sind die eigentlichen UN-Friedenssicherungseinsätze selten geworden. An ihre Stelle sind Friedensoperationen getreten, die zwar von den UN autorisiert, jedoch durch Regionalorganisationen, Bündnisse und Koalitionen (coalitions of the willing) umgesetzt wurden. Beispiele sind die von der NATO geführten Missionen IFOR und SFOR im ehemaligen Jugoslawien. Im Kosovo hat die

NATO militärisch eingegriffen, obwohl sich der UN-Sicherheitsrat nicht in vollem Maße über einen solchen Einsatz einigen konnte. Manchem drängt sich die Frage auf, ob sich die friedensstiftende Rolle der UN überlebt hat. Steht das völkerrechtlich abgesicherte Gewaltmonopol des Sicherheitsrats in den internationalen Beziehungen vor seiner Aushöhlung durch die Praxis? Ist es obsolet geworden?

Der Eingriff im Kosovo war unvermeidlich, da nach dem Scheitern aller Verhandlungsbemühungen keine andere Strategie mehr zur Verfügung stand, um einen beginnenden Völkermord im Keim zu ersticken. Auch wenn aus heutiger Sicht festgehalten werden muß, daß die NATO-Strategie ihr kurzfristiges Ziel nicht erreicht hat, war sie zum Zeitpunkt der Entscheidung jedoch aus humanitären Gründen in diesem Ausnahmefall unausweichlich geworden. Doch wenn die UN nicht handlungsfähig waren, weil einzelne Vetomächte ihr Vetorecht nicht im Sinne der UN-Charta als Verpflichtung zum effektiven Handeln begriffen haben, dürfen wir nicht bei der Selbstlegitimierung unseres Handelns stehenbleiben. Wo sich das Völkerrecht als nicht hinreichend erwiesen hat, darf es nicht einfach beiseite geschoben werden; es bedarf vielmehr einer gezielten Weiterentwicklung. Die klassische Völkerrechtslehre hat bisher keine adäquate Antwort, erkennt jedoch zunehmend an, daß hier juristisch aufgearbeitet werden muß, was politisch gefordert ist. Oder wird, wie Generalsekretär Annan es kürzlich einmal ausdrückte, das Pendel wieder zugunsten der Vereinten Nationen zurückschwingen? Niemand wird dies heute verlässlich beantworten können. Zweckmäßig scheint es, die Sache von einer anderen Seite zu betrachten und zu fragen: Wo liegt unser Interesse?

Die UN als Grundlage einer wirksamen Weltordnungspolitik

Es wird heute viel über die Chancen und Gefahren der Globalisierung geredet. Dabei wird Globalisierung durchaus unterschiedlich verstanden. Einige verengen sie auf die Krisen- und Wachstumspotentiale von Wirtschafts- und Finanzströmen. Andere ergänzen diese Perspektive um das gesamte Geflecht globaler Probleme, von den Menschenrechten über die Armutsbekämpfung bis hin zur Umweltproblematik. Wie immer man dies jedoch sieht, in einem dürften sich alle einig sein: Globalisierung geht mit einer Verminderung der einzelstaatlichen Einflußmöglichkeiten einher. Einige bezeichnen dies als Prozeß der Denationalisierung. Dies scheint überzogen: Den Nationalstaaten wird weiterhin eine, vielleicht sogar die zentrale Rolle zukommen. Aber richtig ist, daß staatliche Maßnahmen in viel stärkerem Maße mit zwischen- und überstaatlichen Bemühungen zusammengeführt werden müssen. Daraus folgt die Notwendigkeit einer weiteren, breiter angelegten Internationalisierung von Lösungsansätzen. Integrative Ansätze werden aus der Sicht vieler Nationalstaaten dem eigenen Bedürfnis nach Sicherheit, Wohlfahrt und Stabilität besser gerecht als nationalstaatliche Selbsthilfe in einem Interessenstreit aller gegen alle.

Deshalb brauchen wir ein funktionierendes System internationaler Zusammenarbeit zwischen nationalen, lokalen, regionalen und globalen Akteuren und Organisationen. In diesem System einer internationalen Strukturpolitik – nichts anderes meint der Begriff der »global governance« – kommt den UN als einziger politischer zwischenstaatlicher Organisation mit praktisch universaler Mitglied-

schaft eine zentrale Rolle zu. Sie hat darin einen nicht ersetzbaren Legitimitätsvorsprung. Ein globales Ordnungssystem, aus dem die UN wegrächen, geriete früher oder später in eine Legitimationskrise. Das können wir nicht wollen. Statt dessen muß es darum gehen, die komparativen Vorteile der Vereinten Nationen wieder stärker ins Bewußtsein zu heben und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen und regionalen Organisationen zu stärken. Es bleibt das tatsächliche Problem, daß die UN in ihrer jetzigen Struktur den Herausforderungen von heute nicht voll gerecht werden. Doch die Alternative zu einer unzureichenden Organisation der Vereinten Nationen kann nur eine bessere Organisation der Vereinten Nationen sein. Sie muß die handlungsfähige Alternative zu der erkennbaren Tendenz zu immer mehr Unilateralismus werden.

Komplexe Konfliktursachen erfordern integrative Antworten

Aber nicht nur die Art der Konflikte – innerstaatlich statt zwischenstaatlich – hat sich drastisch verändert. Verändert haben sich auch die Konfliktursachen. Zwar bleibt die unmittelbare Drohung mit militärischer Gewalt auch weiterhin zentraler Konfliktauslöser. Doch daneben treten im Zeitalter der Globalisierung zunehmend andere Bedrohungspotentiale.

Umweltzerstörung und Untereentwicklung, Bevölkerungswachstum und Ressourcenknappheit, Menschenrechtsverletzungen, Terrorismus, Drogen, organisierte Kriminalität und die Proliferation von Waffen, besonders Kleinwaffen, sind heute vergleichbare Sicherheitsrisiken für die Menschheit, wie es zuvor die Möglichkeit des Aufflammens des Ost-West-Konflikts war. Fortschritte bei der Lösung dieser Probleme setzen ein erweitertes Verständnis der Bedrohungspotentiale voraus. Moderne Friedenserhaltung kann sich nicht auf das Entsenden von Blauhelmsoldaten zur Konfliktprevention, zur Friedenssicherung oder zur Nachbetreuung mühsam ausgehandelter Friedensschlüsse am Ende gewaltsam ausgetragener Konflikte beschränken. Im Zentrum eines erweiterten Sicherheitsbegriffs der internationalen Gemeinschaft steht mehr und mehr der einzelne Mensch, das unschuldige Opfer aus der Zivilbevölkerung, und nicht mehr nur das legitime Interesse von Staaten.

Um Frieden und Sicherheit in der Welt muß daher an vielen Orten gerungen werden. Es geht heute immer gleichzeitig um die Freiheit von Furcht und die Freiheit von Not, wie es der UN-Generalsekretär im letzten Herbst in seinem Jahresbericht für die Generalversammlung in Erinnerung gerufen hat. Auch das ist keine neue Erkenntnis. Heute rückt jedoch stärker als noch vor wenigen Jahren ins Bewußtsein, daß die verschiedenen Herausforderungen auf das engste miteinander verflochten sind. Im Zeitalter der Globalisierung ist ein trennscharfes Isolieren einzelner Problembereiche zwar vielleicht theoretisch möglich, kaum jedoch praktisch erfolgversprechend. Ein Beispiel: Armut erzeugt Bevölkerungswachstum, daraus folgen Umweltschäden, Flüchtlingselend und Bedrohungen von Frieden und Sicherheit zunächst regional, dann mit immer weiterem Radius. Ähnliche Ketten lassen sich von jedem globalen Problem ableiten.

Nachhaltigkeit in den Lösungsansätzen ist daher nur denkbar, wenn diese sachlichen Zusammenhänge stärker bewußt gemacht und Bemühungen aller an diesen Lösungen arbeitenden Akteure so weit wie möglich aufeinander abgestimmt werden. Die Nachhaltigkeit von Fortschritten in jedem Teilbereich hängt wesentlich davon ab, wie kohärent sich diese zu Zielen in anderen Bereichen verhalten. Gefordert ist ein themenübergreifendes, ganzheitliches und vernetztes Herangehen. Um dieses Ziel praktisch zu fördern, wurde im Auswärtigen Amt im Sommer 1998 der »Arbeitsstab Globale Fragen« geschaffen. Wir müssen wegkommen von einem zu engen Denken in Zuständigkeiten und überlieferten Schablonen und statt dessen die Gemeinsamkeiten und Kohärenz der Ansätze stärker herausarbeiten.

Dies muß auch konkrete Auswirkungen auf unsere UN-Politik haben.

Die Zivilgesellschaft als Partner in der Außenpolitik

Neben der zwischen- und überstaatlichen Ebene gewinnt die sozusagen unter- oder nicht-staatliche Ebene zunehmend an Bedeutung. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs), im deutschen Sprachgebrauch meist Nichtregierungsorganisationen genannt, Kirchen, Stiftungen, Verbände und Unternehmen – kurz, das gesamte Spektrum der sogenannten Zivilgesellschaft – spielt eine immer wichtigere Rolle bei der Behandlung dieser Fragen. Besonders gilt dies im Rahmen der Vereinten Nationen. Viele Mitglieder der Zivilgesellschaft sind bereit und in der Lage, zu zentralen außenpolitischen Anliegen einen substantiellen eigenen Beitrag zu leisten. Der Vertrag zur Abschaffung der Anti-Personen-Minen, der vor kurzem in Kraft getreten ist und von Deutschland als einem der ersten Staaten ratifiziert wurde, ist ein besonders schlagkräftiges Beispiel dafür. Auch die im letzten Jahr erfolgte Schaffung der Grundlagen für den künftigen Internationalen Strafgerichtshof wurde durch die tatkräftige Unterstützung aus dem Kreis der NGOs wesentlich befördert.

Im Zuge solcher Erfolge wandelt sich das Verhältnis zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Um Mißverständnissen vorzubeugen: NGOs werden und müssen weiterhin ihre Unabhängigkeit gegenüber den jeweiligen Regierungen behaupten, um die eigenen Ziele verfolgen und ihre Kritik offen und ungehindert zum Ausdruck bringen zu können. Diese Rollenverteilung hat sich bewährt; jede Regierung ist gut beraten, sie nicht in Frage zu stellen. Aber darüber hinaus ist die Zivilgesellschaft in vielen globalen Fragen zunehmend auch Verbündeter vorwärtsdenkender Regierungen, da beide Seiten stärker als je zuvor aufeinander angewiesen sind. Daraus folgt ein neues Verständnis sowohl von der eigenen Rolle wie auch von der Rolle des jeweils anderen. Auch das ist ein Element von »global governance« an der Schwelle zum nächsten Jahrhundert. Um diesen Dialog mit der Zivilgesellschaft weiter zu vertiefen, hat das Auswärtige Amt im April ein »Forum Globale Fragen« ins Leben gerufen, das als Plattform für einen noch intensiveren politischen Gedankenaustausch dienen soll. Dies entspricht im übrigen den Vorstellungen von Generalsekretär Annan, der die Intensivierung dieses Dialogs in allen UN-Mitgliedstaaten nachdrücklich gefordert hat.

Alle diese neuen Entwicklungen und Handlungsmuster ergeben zusammengenommen den Rahmen und die Kriterien für eine moderne, kohärente UN-Politik. Dieses Verständnis muß sich in allen thematischen Einzelbereichen widerspiegeln. Wir sind dazu bereit, wie an einigen Schwerpunktbereichen im einzelnen belegt werden kann.

Autoren dieser Ausgabe

Reinhart Helmke, Dipl.-Volksw., geb. 1943, ist Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen und leitet seit 1995 als Exekutivdirektor ihr Büro für Projektdienste (UNOPS). Seit 1969 in der Entwicklungszusammenarbeit tätig, ab 1973 für ILO, IAEA und UNDP.

Dr. Klaus Töpfer, geb. 1938, ist Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen und leitet seit Februar 1998 als Exekutivdirektor ihr Umweltprogramm; er ist zugleich Generaldirektor des UN-Büros Nairobi. 1987-1994 Umweltminister der Bundesrepublik Deutschland, 1994-1998 Bundesbauminister.

Dr. Ludger Volmer, MdB, geb. 1952, ist seit Ende Oktober 1998 Staatsminister im Auswärtigen Amt. 1979 Mitbegründer der »Grünen« und 1993 von »Bündnis '90 / Die Grünen«. 1986 Sprecher der Bundestagsfraktion, 1991-1994 Sprecher des Bundesvorstandes.

Die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen, an denen sich Deutschland seit vielen Jahren mit Personal, Gerät und Transportleistungen beteiligt, verdienen auch künftig unsere besondere Unterstützung. Die UN haben aus den Erfahrungen der letzten Jahre – gerade auch den negativen – viele nützliche Lehren ziehen können. Deutschland hat diesen unter dem Motto ›Lessons learned‹ abgelaufenen Prozeß durch konkrete Unterstützung der zuständigen Arbeitseinheit im UN-Sekretariat und durch eigene Maßnahmen tatkräftig befördert.

In dieser Situation kommt es vor allem darauf an, nicht das Tafelsilber der Vereinten Nationen zu verschleudern. Wir dürfen das Fernziel nicht aus den Augen verlieren, die UN wieder in die Lage zu versetzen, bei Bedarf auch komplexe friedenserhaltende Maßnahmen unter eigener Regie kurzfristig und flexibel vorzubereiten und erfolgreich durchzuführen. Dazu aber muß heute der Grundbestand an Kompetenz und operativer Fähigkeit im Sekretariat erhalten bleiben, möglichst sogar weiter gestärkt werden. Wir haben uns dafür in den zuständigen UN-Gremien immer wieder eingesetzt, insbesondere im Sonderausschuß für Friedenssicherungseinsätze, einem Nebenorgan der Generalversammlung.

Beispiel Verfügungsbereitschaftsabkommen

Ein wichtiger Bestandteil des Konzepts der UN-Friedenssicherungseinsätze ist das unter dem Begriff ›Standby‹ bekannte System der Verfügungsbereitschafts-Beiträge. Dabei geht es um Kontingente und Komponenten von Friedensoperationen, die ein Mitgliedstaat im eigenen Lande für mögliche UN-Einsätze grundsätzlich bereithält und über die er mit der Weltorganisation eine Vereinbarung trifft. Zentrales Ziel dieses Systems ist, die Planungsdauer eines Einsatzes zu verkürzen und die schnelle Reaktionsfähigkeit der Vereinten Nationen zu erhöhen. Deutschland hat dem Sekretariat bereits in der Vergangenheit ein Angebot im Bereich ziviler Komponenten unterbreitet. Hier steht Deutschland bisher einzigartig da, und das Auswärtige Amt hat dabei Pionierarbeit geleistet. Nunmehr wird dieses Angebot auch um militärische Bestandteile erweitert, und zwar in Bereichen, auf die das UN-Sekretariat zur Gewährleistung der Friedenssicherungskapazität der Organisation besonders angewiesen ist und bei denen Deutschland als hochindustrialisiertes Land besondere Expertise aufzuweisen hat (etwa Logistik, Sanitäts- und Pionierwesen). Damit ist jedoch keine automatische Festlegung auf die Teilnahme an einer konkreten Operation verbunden. Vielmehr gilt für das ›Standby‹-System das Prinzip des ›zweiten Schlüssels‹: Die erste Unterschrift bestätigt, daß die erwähnten Leistungen grundsätzlich für Friedenssicherungseinsätze zur Verfügung stehen. Sobald eine konkrete Planung anläuft, bitet das Sekretariat der Vereinten Nationen dann den betreffenden Mitgliedstaat um Auskunft, ob er an ihr teilnehmen möchte. Diese Entscheidung unterliegt in den meisten Mitgliedstaaten, so auch in Deutschland, innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die die Beteiligung des Parlaments vorsehen. Erst dann erfolgt die zweite Unterschrift. Aber es besteht die Erwartung, daß die Teilnahme eines großen und wichtigen Mitgliedstaats am System der Verfügungsbereitschaftsabkommen dessen grundsätzliche Bereitschaft unterstreicht, bei Bedarf sowohl mit zivilen wie mit militärischen Kapazitäten zu helfen.

Reform des Sicherheitsrats

Doch wie immer wir den Apparat und das Instrumentarium der UN auch verbessern – das politische Kernstück des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen bleibt der Sicherheitsrat. Mit der Wirksamkeit seiner Beschlüsse steht und fällt die Friedenspolitik und das Krisenmanagement der Weltorganisation. Die Umsetzung der Mandate ist erfahrungsgemäß immer nur so gut, wie die Mandate es zulassen. Unklarheiten im Auftrag rächen sich, vielfach verstärkt, vor Ort in den Konfliktherden. Hier steht der Sicherheitsrat vor zwei zentralen Herausforderungen. Zum einen spiegelt seine Zusammensetzung die politischen und geographischen Realitäten nicht mehr angemessen wider. Das ist ein Legitimitätsproblem. Zum anderen muß er Ant-

worten auf die oben genannten neuartigen Bedrohungen des Friedens finden, die mit dem traditionellen Instrumentarium des ›Peace-keeping‹ nicht zu bewältigen sind. Das ist ein konzeptionelles Problem. Beide Probleme bedrohen die Wirksamkeit von künftigen Ratsentscheidungen erheblich.

Zum ersten Punkt: Es ist hinlänglich bekannt, daß Deutschland bereitsteht, durch eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mehr Verantwortung für den Weltfrieden zu übernehmen. In der Öffentlichkeit ist das deutsche Werben bisweilen verkürzt als neues Machtstreben dargestellt worden. Doch bei der Reform des Sicherheitsrats geht es nicht und kann es gar nicht vornehmlich um Deutschland und deutsche Interessen gehen. Auch nicht primär um die Interessen Japans oder anderer Staaten, deren Position vielleicht eine Stärkung erföhre. Bei der Reform geht es in erster Linie um die Vereinten Nationen selbst. Denn es kann nicht im Interesse ihrer Mitgliedsländer liegen, wenn das mit der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit betraute Hauptorgan der UN kontinuierlich an Wirksamkeit verliert oder gar zum Spielball einzelner einflußreicher Staaten wird. Wie wir im Kosovo sehen, werden die Probleme der Friedenserhaltung nicht weniger, wenn der Sicherheitsrat sich nicht einigen kann. Sie verlagern sich nur von der Ebene der im Prinzip einzig völkerrechtlich bevollmächtigten Organisation auf die regionale Ebene einzelner Bündnisse und Koalitionen. Leichter lösbar werden sie dadurch nicht.

Daher spricht trotz vieler Rückschläge alles dafür, den Reformdruck in Sachen Sicherheitsratsreform aufrechtzuerhalten. Wir brauchen eine bessere Berücksichtigung der Interessen des Südens. Wir brauchen aber auch eine ausgewogenere Gewichtung der Interessen des Nordens. Theoretisch spricht viel für einen europäischen Sitz, den ich grundsätzlich auch vorziehen würde. Wenn er möglich wäre, würde sich Deutschland für ihn einsetzen. Doch ist die UN-Mitgliedschaft bislang auf Einzelstaaten beschränkt. Außerdem hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) bisher in einer Reihe wichtiger vom Sicherheitsrat behandelter Probleme und auch in der Frage der Reform des Sicherheitsrats selbst keine tragfähigen gemeinsamen Positionen hervorgebracht. Im übrigen würde ein gemeinsamer europäischer Sitz im Sicherheitsrat auch die Frage eines entsprechenden Sitzes in der Generalversammlung aufwerfen. Es ist fraglich, ob es im Interesse der EU-Staaten liegen kann, statt 15 Stimmen nur noch eine zu haben. Hinzu kommt, daß faktisch die Diskussion über eine Reform des Rates nur solange lebendig bleibt, als ein deutscher Anspruch im Raum steht. Deshalb werden wir im Rahmen des Reformprozesses ruhig, unaufgeregt und mit guten Argumenten unser Angebot an die internationale Staatengemeinschaft aufrecht erhalten, mehr Verantwortung zu übernehmen. Doch noch ist keine Einigung über die Reform des Sicherheitsrats in Sicht. Zu unterschiedlich sind bisher die Interessen und Erwartungen.

In diesen Komplex gehört auch die Frage des Vetorechts. Auch wenn gefragt werden kann, ob dieses Prinzip denn einem demokratischen Verfahren entspricht, so muß doch gesagt werden, daß eine Änderung unrealistisch wäre. Aber der Hinweis ist nötig, daß nach der Charta der Sicherheitsrat einer Verpflichtung zu schnellem und effektivem Handeln unterliegt. Ein Recht zum Veto darf also nicht dazu mißbraucht werden, in einem Konflikt jedwedes Handeln zu verhindern.

Der zweite Fragenkomplex betrifft Art und Umfang moderner Friedenssicherungseinsätze. Auch hier hat der Sicherheitsrat Nachholbedarf. Wer seine Resolutionen aus den letzten Jahren analysiert, wird feststellen, daß diese zunehmend über den Rahmen eines traditionellen Verständnisses von friedenserhaltenden Maßnahmen hinausweisen und den innerstaatlichen Einsatz von zivilen Komponenten der Friedenssicherung zum Inhalt haben. Von der Minenräumung über die Flüchtlingshilfe bis hin zu Maßnahmen zum Wiederaufbau zer-

Krisen und Konflikte

Insgesamt erfordern wirksame Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine politische Gesamtstrategie, die das außen- und sicherheitspolitische Instrumentarium in einen koordinierten Handlungsrahmen stellt und eng mit den entwicklungs-, wirtschafts-, umwelt- und rechtspolitischen Instrumentarien verzahnt. Dem Ineinandergreifen von außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen kommt dabei besondere Bedeutung zu. Das Auswärtige Amt verfolgt auch hier einen integrativen Ansatz, um mögliche Synergieeffekte voll auszuschöpfen und weitestgehende Kohärenz der Bemühungen sicherzustellen. Manche sprechen von dem notwendigen Kontinuum zwischen kurz- und längerfristigen Maßnahmen der Konfliktbearbeitung, doch dürfen auch die Unterschiede der jeweiligen Phasen und die Notwendigkeit einer für jeden Zeitpunkt richtig austarierten Mischung – des ›policy mix‹ – nicht aus dem Blick geraten.

störter Infrastruktur hat der Sicherheitsrat Elemente in seine Mandate integriert, die traditionell dem Bereich der Friedenskonsolidierung in der Zeit nach dem Konflikt (peacebuilding) zugerechnet werden. Im Dezember 1998 – in der öffentlichen Wahrnehmung überdeckt durch das erneute Aufflackern der Irak-Krise – gab er erstmals eine grundsätzliche Erklärung zum Thema der Friedenskonsolidierung ab. Mit dieser Stellungnahme – sie ist in diesem Heft auf S. 82f. abgedruckt – erkannte er grundsätzlich die Verlagerung auf das innerstaatliche ›Peace-keeping‹ an.

Deutschland hat sich seit langem für ein stärkeres Tätigwerden in diesem Sinne eingesetzt. Bereits 1996 war es unter deutscher Präsidentschaft im Sicherheitsrat gelungen, eine Erklärung zur Frage der Minenräumung im Rahmen von Friedensmissionen zu verabschieden; etwas später folgte eine ebensolche Erklärung zum Schutze der humanitären Helfer vor Ort.

Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung

Die Bundesregierung hat entschieden, den zivilen Aspekten von Krisenprävention und Konfliktbewältigung künftig stärkeres Gewicht einzuräumen. Besonderes Augenmerk werden wir der Verbesserung der Ausbildungs- und Vorbereitungskapazitäten für Personal zur zivilen Krisenintervention widmen. In die Überlegungen einfließen werden auch die Erfahrungen der Kosovo-Verifikationsmission der OSZE. Ziel ist die weitestmögliche Einbeziehung aller auf diesem Gebiete tätigen Institutionen. Es soll zügig eine geeignete Personalreserve von Friedensfachleuten geschaffen werden, die im Bedarfsfall auch kurzfristig für die unterschiedlichen Friedensmissionen der UN wie auch der OSZE und anderen Regionalorganisationen mobilisiert werden können. Dies ist ein weiterer Bereich, in dem die Zusammenarbeit mit NGOs besonders im humanitären und kirchlichen Bereich verstärkt werden muß. Es geht um eine national und international koordinierte zivile Interventionsfähigkeit, die den Querschnittscharakter wirksamer Krisenprävention widerspiegelt.

Entwicklungszusammenarbeit in Friedenszeiten ist der dauerhaften Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen gewidmet, während in der heißen Phase eines Konflikts die Außenpolitik regieren muß. Das ist relativ unumstritten. Weniger klar liegen die Dinge dagegen in der Grauzone unmittelbar vor oder nach einem gewaltsamen Konflikt. In der Regel ist die Situation in dieser Phase hochgradig politisiert. Traditionelle Entscheidungsmuster der Entwicklungszusammenarbeit greifen dann noch nicht oder nicht mehr. Schlimmstenfalls laufen sie Gefahr, in die ganz andere Logik des Konflikts hineingezogen zu werden und sogar konfliktverschärfend zu wirken. Zwar lassen sich die Abschnitte eines Konflikts zwischen heißer Phase und Rückkehr zur Normalität nie messerscharf voneinander trennen. Wir müssen uns aber bewußt bleiben, daß dann, wenn die

Waffen schon schweigen, die eigentliche Aufgabe der zivilen Konfliktbewältigung erst beginnt und die außenpolitisch kohärente Präsenz der internationalen Staatengemeinschaft noch eine ganze Weile fortbestehen muß, wenn wir Fehlentwicklungen und eine erneute Eskalation des Konflikts vermeiden wollen.

Zielgenaue Sanktionen

Ein weiterer Bereich, dem sich die neue Bundesregierung verstärkt widmen will, sind die vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen. Sie fallen in eine grundsätzlich andere Kategorie des Handelns des Rates, nämlich unter die Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII der Charta, sind aber der Ultima ratio einer militärischen Erzwingungsmaßnahme grundsätzlich vorzuziehen. Leider hat die bisherige Erfahrung ergeben, daß das eigentliche Ziel von Sanktionen oft nicht erreicht und statt dessen der unschuldigen Bevölkerung Leid zugefügt wurde. Die Vereinten Nationen haben dies erkannt und eine Initiative zur Verfeinerung des Instrumentariums und Verbesserung der Zielgenauigkeit von Sanktionen unter dem Oberbegriff ›intelligente Sanktionen‹ (›smart sanctions‹ oder ›targeted sanctions‹) ins Leben gerufen. Wir haben uns an dieser Initiative aktiv beteiligt. In einem ersten Schritt wurden Finanzsanktionen näher analysiert. Sinnvoll wäre auch eine genauere Untersuchung der Wirksamkeit von Waffenembargos. Hier könnte Deutschland eine konstruktive Rolle spielen und mit einer internationalen Expertenveranstaltung einen wichtigen Beitrag leisten.

Frieden fördern durch weniger Waffen

Angesichts der wachsenden Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen kommt den internationalen Bemühungen um Nichtverbreitung und Abrüstung zunehmende Bedeutung für die internationale Sicherheit zu. Die zentralen Vertragsregime – der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und die beiden Übereinkommen zum Verbot der biologischen Waffen respektive der chemischen Waffen – müssen vollständig verwirklicht werden und universelle Geltung erlangen. Das B-Waffen-Übereinkommen muß durch rasche Einigung auf ein Verifikationsregime gestärkt werden. Die noch vorhandenen Arsenale chemischer Waffen gilt es zeitgerecht zu vernichten. Die Atomtests in Südasien im vergangenen Jahr haben uns deutlich vor Augen geführt, daß ein rasches Inkrafttreten des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen dringend erforderlich ist. Der Prozeß der nuklearen Abrüstung darf nach den bemerkenswerten Fortschritten der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht weiter stagnieren. Weitere drastische Reduzierungen der Kernwaffenarsenale sind unbedingt nötig. Die möglichst rasche Ratifikation des schon 1993 abgeschlossenen amerikanisch-russischen Vertrages über die Reduzierung der strategischen Waffensysteme (START II) durch die russische Duma ist daher unerläßlich, um den Weg für Verhandlungen über eine weitere deutliche Verringerung der Atomwaffenbestände im Rahmen eines weiteren Abkommens (START III) freizumachen. Wir setzen uns zudem dafür ein, daß der Ersteinsatz von Atomwaffen aus den Abschreckungsszenarien gestrichen wird. Im Interesse der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung liegt es auch, daß die Genfer Abrüstungskonferenz endlich Verhandlungen über ein Verbot der Produktion von spaltbarem Material für Kernwaffen aufnimmt.

Das Inkrafttreten des Vertrages zur Abschaffung der Anti-Personenminen am 1. März markiert einen der großen internationalen Erfolge im Kampf gegen die Verbreitung besonders unmenschlicher Waffen. Deutschland gehörte – nicht zuletzt wegen des intensiven Engagements von NGOs – bei der Anti-Landminen-Kampagne zu den Initiatoren der ersten Stunde und spielt auch bei der Umsetzung des Vertrages eine zentrale Rolle. Daran anknüpfend kommt nun weite-

Beispiel Kleinwaffen

Kleinwaffen sind leicht zu erwerben und zu handhaben, kostengünstig, haltbar, leicht zu tragen und zu verbergen und dennoch hochwirksam. Die Bundesregierung strebt die Entwicklung operativer praktischer Schritte an, die zur Lösung des weltweiten Kleinwaffenproblems beitragen. Sie hat zu diesem Zweck die Initiative zu einer Gemeinsamen Aktion der EU ergriffen, die am 17. Dezember 1998 vom Rat der EU beschlossen wurde. Ihr Ziel ist es, die exzessive und unkontrollierte Ansammlung und Proliferation von Kleinwaffen zu bekämpfen und dazu beizutragen, die Probleme im Zusammenhang mit bereits bestehenden Akkumulationen dieser Waffen zu lösen. Die EU will einerseits zur Konsensbildung in den relevanten internationalen Foren, so in UN und OSZE, beitragen, um über regionale Ansätze schließlich ein weltweites Regime zu Kleinwaffen und leichten Waffen zu erreichen. Zum anderen soll die EU durch konkrete Maßnahmen dazu beitragen, destabilisierende Ansammlungen von Kleinwaffen zu verhindern und deren Bestand auf eine Größenordnung zu reduzieren, die den legitimen Sicherheitsinteressen der einzelnen Staaten – der Aufrechterhaltung ihrer äußeren und inneren Sicherheit – entspricht.

ren Fortschritten im Bereich von Kleinwaffen und leichten Kriegswaffen vorrangige Bedeutung zu. Diese unterliegen trotz ihrer destabilisierenden Wirkung in zahlreichen Konflikten bislang keiner wirksamen Rüstungskontrolle. In den zahlreichen inneren und zwischenstaatlichen Konflikten der letzten Jahrzehnte wurden weit mehr Menschen – in der großen Mehrzahl Zivilpersonen – durch Kleinwaffen als durch Massenvernichtungswaffen getötet.

In Genf wie in New York hat sich Deutschland in diesem Bereich ein deutliches Abrüstungspolitisches Profil erarbeiten können. Im für Abrüstungsfragen zuständigen 1. Hauptausschuß der Generalversammlung konnte 1998 bereits im dritten Jahr nacheinander unter deutscher Initiative eine Resolution zur ›Friedenskonsolidierung durch konkrete Abrüstungsmaßnahmen‹ verabschiedet werden. Zahlreiche Miteinbringer aus allen Regionen der Welt haben diese Initiative unterstützt. Als Folge bildete sich in New York unter deutscher Leitung eine Gruppe gleichgesinnter Staaten, die sich mit der Förderung konkreter Abrüstungsprogramme gerade in Konflikt- oder Nachkonfliktsszenarien befaßt. Nach Projekten in Zentralafrika und Guatemala hat die Gruppe zuletzt ein Entwaffnungsprogramm in Albanien maßgeblich unterstützen können.

Menschenrechte

50 Jahre nach ihrer Verkündung in der Allgemeinen Erklärung ist der Zustand der Menschenrechte auf der Welt noch immer weithin völlig unzureichend. Zwar gibt es ermutigende Fortschritte: Mehr Menschen als je zuvor leben in Demokratien, und das allgemeine Bewußtsein für die Bedeutung der Menschenrechte ist gestiegen. Dazu hat die Menschenrechtskommission, eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, wesentlich beigetragen. Aber auch der Anteil der zahlreichen in diesem Bereich tätigen NGOs an dieser Entwicklung ist erheblich. Gemeinsam dürfen wir in unseren Bemühungen nicht nachlassen.

Die neue Bundesregierung wird sich mit Nachdruck für eine Stärkung internationaler Strategien zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen einsetzen. Menschenrechte sind in unserer vernetzten Welt keine innere Angelegenheit der Staaten mehr. Die Verabschiedung des Statuts des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs war auf diesem Wege eine entscheidende Etappe. Wer Menschenrechte verletzt, darf sich nicht mehr darauf verlassen können, nicht zur Rechenschaft gezogen zu werden. Das schulden wir den Opfern.

Wirksamer Menschenrechtsschutz gehört zum Kernbestand der deutschen Friedenspolitik. Wir erkennen immer mehr, daß Menschenrechte ein wesensnotwendiges Element bei der Gestaltung von Frieden und Sicherheit, bei der Konfliktprevention, bei der Förderung dauerhaft tragfähiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung

sind. Bosnien und Kosovo, die Situation um das Ostafrikanische Zwischenseengebiet, aber auch der Nahe Osten belegen dies eindrucksvoll.

Es gibt einen ebenso einfachen wie verheerenden Teufelskreis: Wo die Menschenrechte nicht geachtet werden, drohen Unfrieden, wirtschaftlicher und sozialer Abstieg. Umgekehrt gilt: Wo der Frieden instabil ist und sich die Entwicklungsspirale nach unten dreht, geht es auch mit den Menschenrechten bergab. Es ist nicht zuletzt der Blick auf diese Wechselwirkung, der uns dazu zwingt, uns weltweit für die Beachtung der Menschenrechte einzusetzen. Sie liegen im nationalen Interesse eines jeden Staates, und sie liegen in unserem gemeinsamen globalen Interesse.

Aber eine Menschenrechtspolitik, die als Teil globaler Friedenspolitik verstanden wird, hat ihren Preis. Der Einsatz von Menschenrechtsbeobachtern, die Schaffung eines deutschen Menschenrechtsinstituts, Projekte zum Schutz der Menschenrechte und zur Hilfe für die Opfer sowie zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung des internationalen Normensystems und der Durchsetzungsmechanismen – das alles kostet Geld. Wir müssen uns daran gewöhnen, daß dieser Preis entrichtet werden muß – nicht als milde Gabe in den Klingelbeutel, sondern als eine lohnende Investition in den Frieden. Hier besteht erheblicher Nachholbedarf.

Humanitäre Hilfe und Krisenbewältigung

Die Naturkatastrophen der letzten Zeit – das Erdbeben in Kolumbien, der Hurrikan in Mittelamerika, die verheerenden Überschwemmungen in China und Bangladesch – haben uns einmal mehr vor Augen geführt, daß kaum ein Tag vergeht, an dem nicht dringend humanitäre Hilfe geleistet werden muß. Die humanitäre Notlage im Kosovo, die Hungerkatastrophe im Süden Sudans, die Bürgerkriege in Sierra Leone und in der Demokratischen Republik Kongo, die wieder aufgeflammete kriegerische Auseinandersetzung zwischen Äthiopien und Eritrea – alle diese Konfliktherde lösen neues Elend aus und machen deutlich, daß schnelle und effiziente Hilfe geboten ist, die ohne Ansehen ethnischer, religiöser und politischer Zugehörigkeit geleistet werden muß.

Die meisten Katastrophen lassen sich in ihrer Entwicklung nicht voraussagen. In absehbarer Zeit dürfte es jedoch kaum zu einer Verringerung des weltweiten Hilfsbedarfs kommen. Besonders die durch bewaffnete Konflikte ausgelöste Not von Flüchtlingen und Vertriebenen wird eher noch zunehmen; der Bedarf an Hilfe, die allein zur Linderung der Not im ehemaligen Jugoslawien benötigt wird, steigt dramatisch.

Die Bundesregierung setzt die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ein, um die Hilfskapazitäten der nationalen und der internationalen Zivilgesellschaft zu stärken und zusammen mit ihr die notwendigen Hilfsaktionen zu ermöglichen. Die Ernennung eines Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt macht deutlich, daß die Bundesregierung hier einen Schwerpunkt ihrer Außenpolitik sieht. Mit dem Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe, dem die wichtigsten deutschen Hilfsorganisationen sowie die in der humanitären Nothilfe engagierten Bundes- und Länderressorts angehören, hat das Auswärtige Amt hierfür auch ein effizientes, auf Kooperation angelegtes Instrument geschaffen. Dies ist ein Stück schlanker Staat, das sich bewährt hat.

Im Mittelpunkt aller Hilfeleistungen steht der in Not geratene Mensch. Ihm zu helfen, zumindest jedoch seine Notlage zu lindern, ist oberstes Gebot der humanitären Bemühungen der Bundesregierung. Zu diesen muß jedoch dringend auch das Bemühen um wirksame Vorbeugung hinzukommen. Notwendig sind Vorbeugungsmaßnahmen zur Verhinderung und zur Begrenzung der Auswirkung von Naturkatastrophen, aber auch die Reduzierung der Katastrophenanfälligkeit von menschlichen Siedlungen und immer dichteren Wirt-

schaftsräumen. Notwendig ist die Entwicklung von Frühwarnsystemen und der Aufbau effizienter Katastrophenschutzdienste. Mit Ablauf des Jahres 1999 wird auch die 1987 von der UN-Generalversammlung für die neunziger Jahre ausgerufene ›Internationale Dekade für Katastrophenvorbereitung‹ zu Ende gehen. Sie ist von der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen zehn Jahren nachdrücklich unterstützt worden.

Aber auch im Zusammenhang mit den vom Menschen selbst ausgelösten Katastrophen sind Schadensverhütung und Schadensbegrenzung durch Vorbeugung und politisches Krisenmanagement notwendig. Die Entwicklungen im Kosovo zeigen sogar unmittelbar vor unserer eigenen Haustür, daß die bloße Bereitschaft zur humanitären Hilfe nicht ausreicht, um die Konfliktopfer zu schützen und die dringend benötigte Hilfe zu ihnen gelangen zu lassen.

Nachhaltige Entwicklung

Gegen Ende der ›Vierten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen‹ (1991-2000), im Zeitalter der fortschreitenden Liberalisierung und Globalisierung, sind die Voraussetzungen für weitere Fortschritte bei der Aufgabe ›Entwicklung‹ nicht schlecht. Kommunismus und Planwirtschaft gehören im wesentlichen der Vergangenheit an, die Marktwirtschaft hat sich weitestgehend durchgesetzt. Ihre neoliberalen Übertreibungen bedürfen jedoch einer Eingrenzung durch soziale und ökologische Standards. Mehr und mehr Länder aus allen Erdteilen integrieren sich weiter in die Weltwirtschaft. Wenn allerdings rechtzeitige strukturelle Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse versäumt werden, kann es leicht zu Krisen und Rückschlägen kommen. Eine einseitig export- und weltmarktorientierte Modernisierung wiederum kann tiefgehende soziale Verwerfungen nach sich ziehen, die die Stabilität und den Frieden gefährden.

Es ist deshalb richtig, den Dialog über eine Stärkung der weltwirtschaftlichen Wachstumskräfte und Koordinierungsnotwendigkeiten auch als Aufgabe der Entwicklungspolitik zu erneuern und fortzusetzen. Die Vereinten Nationen sind hierfür das geeignete Forum. Das Fundament wurde in den Debatten vergangener Jahre im Wirtschafts- und Sozialrat, in der Generalversammlung und vor allem auf den Weltkonferenzen der letzten acht Jahre gelegt. Die Vorstellungen über die Ausgestaltung dieser Partnerschaft entsprechen dem Konsens, der sich dabei herausgebildet hat. Er schließt die Einigkeit über die grundlegende Verantwortung der Entwicklungsländer für ihr eigenes Fortkommen, insbesondere durch Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und men-

schenbezogene Entwicklung, und die Anerkennung der Tatsache, daß eine Unterstützung dieser Eigenanstrengungen durch die internationale Gemeinschaft im Geiste der Solidarität erforderlich ist, ein. In den Vereinten Nationen selbst muß die von Generalsekretär Annan 1997 eingeleitete neuerliche Reform des gesamten Wirtschafts- und Sozialbereichs fortgeführt werden.

Das grundlegende Leitbild ist für uns die nachhaltige Entwicklung. Gerade im Zeitalter weltweiter offener Märkte gilt, daß wirtschaftliche Entwicklung nur dann nachhaltig sein kann, wenn sie soziale und ökologische Belange angemessen berücksichtigt. Aufgabe der Politik ist es, zu steuern und den Rahmen für eine nachhaltige Zukunftssicherung zu setzen – ökonomisch, ökologisch und sozial.

Als zentraler Bestandteil des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung wird die Umweltpolitik mehr und mehr zu einer Querschnittsaufgabe mit unmittelbaren Bezügen zur Konfliktprävention und langfristigen Friedenssicherung. Das präventive Anliegen hat etwa eine Schlüsselrolle auf dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom gespielt. Als einer der zentralen Bestandteile im Konzept der nachhaltigen Entwicklung haben Umweltfragen im gesamten UN-System an Boden gewonnen. Die mit dem ›Erdgipfel‹ 1992 in Rio de Janeiro verbundenen großen Hoffnungen haben sich aber nur unzureichend erfüllt. Die Umsetzung der dort verabschiedeten ›Agenda 21‹ ist in den meisten Ländern in Ansätzen stecken geblieben. Deutschland muß mit seinen G-8- und EU-Partnern die ihm zugefallene Mittlerfunktion im Umweltbereich der Vereinten Nationen aktiv nutzen.

*

Die hier behandelten Themen umreißen bei weitem nicht den gesamten Bereich deutscher UN-Politik. Doch sie illustrieren zum einen, wie eng die Verflechtung unseres Landes mit dem Geschehen in der Weltorganisation ist – auch wenn dies längst nicht allen bewußt ist, die sonst gern und oft von der Globalisierung reden. Zum anderen belegen die knapp skizzierten Schwerpunkte, daß Fortschritte und Reformen hier besonders dringlich sind und Deutschland dabei einen maßgeblichen Beitrag leisten kann und will. Das ist durchaus deutsche Interessenpolitik, aber in einem ganz bestimmten, modernen Sinne: nicht vornehmlich an nationalem Eigeninteresse, sondern am gemeinsamen Interesse der Staatengemeinschaft an der Lösung globaler Probleme ausgerichtet. Übergeordnetes Ziel bleibt es, die Vereinten Nationen tauglich zu machen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Eine starke Weltorganisation hilft der gesamten Staatengemeinschaft und auch uns. Sie ist deutliche Demonstration internationaler Solidarität.

Neben den ›großen‹ Konflikten behandeln die Vereinten Nationen eine Vielzahl von strittigen Themen, die aber nicht alle in gleichem Maße im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit stehen. Für die Betroffenen indes sind die Konflikte häufig nicht minder schwerwiegend, und teilweise dauern sie seit Jahren oder Jahrzehnten an. Mitunter überlappen sich auch die Krisen, so im letzten Herbst, als Generalsekretär Kofi Annan einen Nordafrika-Besuch unterbrechen mußte, da zwischenzeitlich eine neue Auseinandersetzung um die in Irak tätige Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM) seine Aufmerksamkeit erforderte. Ende November setzte Annan seine Visite fort, die ihn nach Algerien, Tunesien und Libyen führte. In Libyen wurde er von De-facto-Staatsoberhaupt Muammar Ghaddafi empfangen; unser Bild zeigt den Generalsekretär im Garten des Regierungsgästehauses in Sirte vor dem Treffen mit Oberst Ghaddafi. Libyen war 1992 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Mitwirkung an der Aufklärung von zwei Anschlägen auf die Zivilluftfahrt aufgefordert worden; als Zwangsmaßnahme wurde ein Waffen- und Luftverkehrsembargo verhängt.

