alistischen Staaten, die durch Verhinderung des Selbstbestimmungsrechts, wirtschaftliche Blockaden und politische Zwangsmittel Situationen herbeiführten, die zur massiven Abwanderung von großen Teilen der betroffenen Bevölkerungen führten (›pull‹-Faktoren). Tonfall und Diktion der vietnamesischen Intervention waren so defensiv, daß es sich damit deutlich selbst als Erzeuger von Flüchtlingsströmen decouvrierte. Diese Tatsache unterstrich die anschließend von der Delegation des Demokratischen Kamputschea abgegebene Erklärung, die in an Deutlichkeit nicht zu überbietender Weise Vietnam für die Not und das Elend von Millionen indochinesischer Flüchtlinge verantwortlich machte. Die existierenden Flüchtlingsprobleme seien nicht über Nacht aus der Welt zu schaffen. Man teile aber die Auffassung der Mehrheit aller Delegationen, daß die Empfehlungen der Expertengruppe die bestehenden Verpflichtungen aller Staaten wiederbeleben und die Voraussetzung für einen stärkeren Druck der Staatengemeinschaft auf die Flüchtlingsherkunftsländer schaffen könnten.

Die westlichen Länder stellten vor allem die besondere Rolle, die künftig dem UN-Generalsekretär im Bereich der Flüchtlingsprävention zukommen wird, in den Mittelpunkt. Gleichwohl wurde die primäre Verantwortung jedes einzelnen Staates hervorgehoben, der gegenüber die Vereinten Nationen eine unterstützende und koordinierende Rolle zu spielen hätten.

Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Botschafter Alexander Graf York von Wartenburg, der die Resolution für alle Miteinbringer erläuterte, stellte die Bedeutung der Resolution der Generalversammlung als Instrument der internationalen Zusammenarbeit heraus. Er gab der Hoffnung der Miteinbringer Ausdruck, daß dieser Beschluß in einem wichtigen politischen Bereich zur Revitalisierung multilateraler Zusammenarbeit führen wird.

Umsetzung der Beschlüsse in die politische Praxis

Mit Resolution 41/70 hat die Bundesrepublik Deutschland die wichtigsten Zielsetzungen ihrer Flüchtlingsinitiative durchsetzen können. Dennoch darf nicht verkannt werden, daß dieser Beschluß in all seinen Elementen Kompromißcharakter trägt — Zeichen eines Kompromisses allerdings, der in voller und vorbehaltloser Übereinstimmung erreicht wurde. Es wäre schlechthin unrealistisch zu glauben, daß mit Verabschiedung der Resolution nunmehr das Weltflüchtlingsproblem aus der Welt geschafft sei oder kurzfristig beseitigt werden könnte. Sie stellt nicht einen Endpunkt der internationalen Bemühungen um eine Bewältigung dieses Problems dar, sondern bestenfalls einen Meilenstein, der Orientierung und Handlungsgrundlage für die künftigen Anstrengungen der Staatengemeinschaft sein kann.

Ein zweifellos bedeutender Fortschritt liegt bereits in der Tatsache, daß das internationale Bewußtsein für die Notwendigkeit vorbeugender Schritte zur frühzeitigen Eindämmung von Flüchtlingsströmen geschärft werden konnte. Ähnlich der Haltung gegenüber dem Welthunger- oder dem Weltdrogenproblem ist nunmehr die politische Dimension der präventiven Bekämpfung anerkannt. In der Tat wurde den Vereinten Nationen mit Resolution 41/70 erstmals ein konkretes Mandat im Bereich der Prävention internationaler Konflikte gegeben. Die Entscheidung hat auch unter diesem Aspekt richtungsweisenden Charakter.

Es wird nunmehr zu beobachten sein, wie das auf dem Papier in seinen Grundzügen festgeschriebene Instrumentarium internationaler Zusammenarbeit in die politische Praxis umgesetzt werden kann. Wie in so vielen Bereichen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ist der Weg von politischen Absichtserklärungen hin zu konkretem politischen Handeln weit. Angesichts der großen Interessendivergenzen von Staaten, die sich konkreten Flüchtlingssituationen ausgesetzt sehen, werden auch in diesem Bereich schnelle Erfolge kaum möglich sein.

Zu hoffen ist, daß die Regierungen den politischen Willen entwickeln, sich das durch die Resolution bereitgestellte Instrumentarium zunutze zu machen und bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Dies gilt natürlich in erster Linie für direkt von konkreten Flüchtlingssituationen betroffene Länder. Sie werden im Einzelfall zu entscheiden haben, ob sie Resolution 41/70 lediglich als Berufungsgrundlage zur Anklage der für Flüchtlingsströme verantwortlichen Staaten machen, sie mithin als Mittel der Propaganda einsetzen (was als letzter Ausweg immer möglich wäre), oder ob sie willens sind, die Verfahren bilateraler, regionaler und multilateraler Kooperation (möglichst unter Verzicht auf Publizität) zu testen, um Flüchtlingsströme frühzeitig unter Kontrolle zu bringen und ihre verheerenden Folgen zu begrenzen. An den einzelnen Regierungen wird es auch liegen, die zuständigen UN-Organe konkret zu befassen.

Der Teufel wird dabei, wie so oft, im Detail stecken. Kontroversen über ungelöste Fragen sind bereits absehbar: Wann handelt es sich um ›massive‹ Flüchtlingsströme? Fallen neue Fluchtbewegungen, die aus bereits existierenden Flüchtlingssituationen resultieren, unter die Resolution? Inwieweit können Drittstaaten konkretes innenpolitisches Verhalten von Regierungen, etwa Diskriminierungsmaßnahmen gegenüber Minderheiten, zum Gegenstand laufender Verhandlungen machen?

Solche und ähnliche Fragen werden sich nur mit größtmöglicher Diskretion und Vertraulichkeit lösen lassen. Hier liegt die Bedeutung der Rolle des UN-Generalsekretärs, dessen Objektivität, Flexibilität und Autorität als unabhängige dritte Instanz ein bislang noch weitgehend ungenutztes Potential darstellen. Pérez de Cuéllar, der bereits mehrfach seinen Willen bekräftigt hat, seine Möglichkeiten der Stillen Diplomatie zur Lösung von Konflikten verstärkt einzusetzen, eröffnet sich hier ein weites, wenngleich schwieriges Feld politischer Aufgaben. Er scheint entschlossen, sich dieser Herausforderung zu stellen. Ob es ihm gelingt, einen eigenen Beitrag zur Bewältigung des Flüchtlingsproblems zu leisten, wird nicht zuletzt davon abhängen, zu welchem Ergebnis der laufende Reformprozeß in den Vereinten Nationen führen wird. Mit einem eigens für seine Aufgaben der Flüchtlingsprävention bereitgestellten Apparat kann er angesichts der akuten Finanzkrise der Weltorganisation nicht rechnen. Er hat aber mit der Anfang 1987 erfolgten Schaffung eines ›Büros für Forschung und Tatsachenermittlung‹ (Office for Research and the Collection of Information), das ihm unmittelbar zugeordnet ist und Sonderaufgaben — nicht zuletzt auch der Frühwarnung im Rahmen von Resolution 41/70 — übernehmen soll, bereits einen ersten Schritt zur aktiven Ausfüllung seines Mandats unternommen. *Michael Schaefer* □

Abrüstungskonferenz: Keine signifikanten Fortschritte — Kontroverse um die Strategie der Abschreckung — Erweiterung des Mitgliederkreises? (3)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1986 S.35f. fort.)

Auch im Internationalen Jahr des Friedens blieben entscheidende Fortschritte bei den Verhandlungen der *Abrüstungskonferenz* aus. Die Jahrestagung 1986 war — wie die der vergangenen Jahre — geprägt von Zähflüssigkeit und mühsamer Detailarbeit. Über weite Strecken dominierte die nahezu unermüdliche Wiederholung längst bekannter, unverrückt gebliebener Standpunkte. Die Konferenz war vom 4. Februar bis zum 25. April und vom 10. Juni bis zum 29. August in Genf zusammengetreten, um sich mit neun Themenkreisen aus dem Bereich von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu befassen. Wiederum gelang es, zu vier dieser Beratungsschwerpunkte Ad-hoc-Ausschüsse einzusetzen, in denen Detailberatungen mit unterschiedlichem Erfolg stattfanden. Bei den übrigen fünf Tagesordnungspunkten konnte kein Konsens über die Einrichtung eines Ausschusses beziehungsweise die Formulierung seines Mandats erreicht werden.

Hierzu zählte auch der Komplex *Umfassender Atomwaffen-Teststopp.* Gegenüber dem Vorjahr haben sich praktisch keine Änderungen ergeben. Die Gruppe der 21 (blockfreie und neutrale Staaten) und die sozialistischen Länder drängten erneut auf die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses, der den Auftrag hat, sofort einen entsprechenden Konventionsentwurf auszuhandeln. Es gebe keinen überzeugenden Grund für eine weitere Verzögerung der Verhandlungen. Während diese andauerten, sollten zumindest die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion auf Kernwaffentests verzichten. Die westliche Gruppe wies erneut auf Probleme der Verifizierung eines allgemeinen Teststopps hin. Deutlicher als in den Jahren zuvor trat aber auch ein weitergehender, unabhängig davon bestehender Vorbehalt zutage: Kernwaffentests seien für die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen nuklearen Abschreckung von Bedeutung, führte der amerikanische Delegierte Donald Lowitz aus. Frankreich änderte seine bekannte Position auch 1986 nicht und erklärte wiederum, nicht an einem Teststopp-Abkommen mitwirken zu können, bevor die Supermächte USA und UdSSR Fortschritte bei der Abrüstung ihrer Atomwaffenarsenale erzielt hätten. China wiederholte

seine erstmals 1985 abgegebene Erklärung, zur Mitwirkung in einem Ad-hoc-Ausschuß gegebenenfalls bereit zu sein, ohne sich jedoch über 1986 hinaus festzulegen. Positive Ergebnisse haben unterdessen die Arbeiten der Ad-hoc-Gruppe wissenschaftlicher Experten für die seismologische Überwachung eines Teststopp-Abkommens erbracht. Der 1984 durchgeführte Großversuch sei erfolgreich verlaufen, hieß es in dem Bericht der Gruppe. Für 1988 ist ein weiteres Experiment geplant.

Bei zwei anderen, die Atomrüstung betreffenden Tagesordnungspunkten — *Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung* und *Verhütung von Atomkriegen* — konnte ebenfalls kein Konsens über die Einsetzung von Ad-hoc-Ausschüssen erzielt werden. Die Diskussionen zu beiden Punkten verliefen weitgehend entlang paralleler Argumentationsmuster. Die Gruppe der 21 sieht in der Möglichkeit nuklearer Waffengänge eine Angelegenheit, die die ganze Menschheit betrifft. Deshalb seien die Verhandlungen hierüber auch multi- und nicht nur bilateral zu führen. Das Krisenmanagement zur Verhütung von Nuklearkriegen solle zukünftig alle Kernwaffenstaaten, aber auch die Neutralen und Blockfreien einbeziehen. Positive Reaktionen konnten für den von KPdSU-Generalsekretär Gorbatschow im Januar 1986 vorgeschlagenen Drei-Stufen-Plan für die Beseitigung der Kernwaffenarsenale bis zum Jahre 2000 verbucht werden. Während die Neutralen und Blockfreien erneut die Doktrin der nuklearen Abschreckung kompromißlos verdammten, gibt es Anzeichen dafür, daß die Bereitschaft der sozialistischen Staaten wächst, die nukleare und die konventionelle Bedrohung im Zusammenhang zu sehen, wie es der Westen seit langem fordert. Die drei kleineren Kernwaffenmächte (China, Frankreich und Großbritannien) machten deutlich, daß sie sich von dem Thema nukleare Abrüstung solange nicht angesprochen fühlten, wie ihre Bestände nur Bruchteile derer der Supermächte ausmachten.

Nach wie vor erfolgversprechend erscheinen die Verhandlungen in dem Ad-hoc-Ausschuß über *chemische Waffen.* Die Arbeiten wurden auf der Basis des 1985 vorgelegten Entwurfs fortgeführt. Ihr Tempo hat sich nach Einschätzung des Ausschußvorsitzenden sogar beschleunigt. Dazu trug auch bei, daß sich die Sowjetunion in erheblichem Umfang Verhandlungsergebnisse des Vorjahres zu eigen machte. Sie hat damit ihrerseits systematisch durchgeführte, international organisierte Ortsbesichtigungen zur Kontrolle der Vernichtung oder Umwandlung chemischer Waffen und deren Produktionsstätten vorgeschlagen. Offen ist damit aber noch die Verifikation bei Verdacht von Vertragsverletzungen und die Kontrolle sonstiger chemischer Fabriken. Hierzu stellten die Vereinigten Staaten ein Papier zur Klarstellung ihres bereits 1984 vorgelegten Konventionsentwurfes vor. Darin wird hervorgehoben, daß auch private chemische Produktionsstätten auf Verdacht hin der internationalen Inspektion offenstehen sollen.

Der 1985 erstmals eingerichtete Ad-hoc-Ausschuß für die *Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum* setzte seine Tätigkeit im Berichtsjahr fort. Über allgemeine Feststellungen kam das zur Stoffsammlung berufene Gremium nicht hinaus. Immerhin wurde die Notwendigkeit der Beachtung aller in Kraft befindlichen einschlägigen Vereinbarungen und Verträge bekräftigt. Besonders betont wurde, daß das allgemeine rechtliche Regime, das im Weltraum anzuwenden ist, von Relevanz für die Verhinderung des Wettrüstens in dieser Sphäre ist. Es gebe ein gemeinsames Interesse der Menschheit, den Weltraum friedlich zu nutzen.

Der zur Ausarbeitung eines *umfassenden Abrüstungsprogramms* erneut eingesetzte Ad-hoc-Ausschuß hat nunmehr insgesamt 119mal getagt. Die Sitzungsperiode 1986 hat zwar Fortschritte gebracht, dennoch war der Ausschuß nicht in der Lage, der dringenden Aufforderung der Generalversammlung zu entsprechen und ein Programm vorzulegen.

Auf der Stelle tritt auch der Ad-hoc-Ausschuß über *radiologische Waffen.* Bei beiden Diskussionsschwerpunkten, den Strahlungswaffen im eigentlichen Sinn und dem Verbot des Angriffs auf kerntechnische Anlagen, gibt es weit auseinanderklaffende Verhandlungspositionen.

Keine Ad-hoc-Ausschüsse gab es zu den Themenbereichen *neue Massenvernichtungswaffen* und *Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten.* Zu dem erstgenannten Komplex lehnten die westlichen Staaten die Einsetzung eines Ausschusses ab, da seit 1948 keine neuen Typen von Massenvernichtungswaffen entwickelt worden seien, die Diskussionen folglich im luftleeren Raum stattfinden würden. Im Rahmen der Plenardiskussion zu dem zweiten Bereich wurde auch über *kernwaffenfreie Zonen* gesprochen, die als eigener Tagesordnungspunkt nicht auf der Agenda standen. Die Gruppe der 21 erklärte, die effektivste Sicherheitsgarantie für die nuklearen Habenichtse sei die Beseitigung der Kernwaffen schlechthin.

13 Staaten bemühen sich um die Aufnahme in das derzeit 40 Mitglieder umfassende, im Konsensverfahren arbeitende Gremium (Zusammensetzung: VN 2/1986 S.84). Die Konferenz faßt ins Auge, vier Staaten zusätzlich aufzunehmen (zwei Blockfreie/Neutrale sowie je einer aus der sozialistischen und der westlichen Gruppe). Vietnam und Norwegen sind bereits nominiert, die Gruppe der 21 hat noch keine Auswahl getroffen. Ob es tatsächlich zu einer Ausweitung des Mitgliederkreises kommt, wird jedoch erst in diesem Jahr entschieden werden. *Horst Risse* □

Wirtschaft und Entwicklung

Freiwillige Beiträge: Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit nicht von der UN-Finanzkrise betroffen — UNDP und UNICEF florieren — UNFPA verkraftet Zahlungsverweigerung der USA (4)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1985 S.65f. fort.)

Wer befürchtet haben sollte, daß die finanziellen Schwierigkeiten, mit welchen die Vereinten Nationen zur Zeit zu ringen haben, auch nachteilige Folgen für die Technische Zusammenarbeit im Rahmen der Weltorganisation zeitigen würden, den hat der Verlauf der am 13. und 14. November des vergangenen Jahres in New York abgehaltenen *Beitragsankündigungskonferenz der Vereinten Nationen für Entwicklungsaktivitäten* für 1987 eines Besseren belehrt. Diese Konferenz ist die sich Jahr für Jahr wiederholende Gelegenheit für die Mitgliedstaaten, ihre — im Gegensatz zur Beitragszahlung zum UN-Budget freiwillig erfolgende — Unterstützung der operativen Aktivitäten von etwa 25 Programmen und Fonds bekanntzugeben. Anzumerken ist, daß die Sonderorganisationen sowie die Flüchtlingsbetreuung über eigene Verfahren zur Sicherstellung ihrer Einkommen verfügen.

Um das Resultat vorwegzunehmen: Nach den Worten des Vorsitzenden war es ohne Zweifel eine »inspirierende Konferenz«, bei der das Prinzip der Lastenteilung zum Ausdruck kam. Er bedauerte jedoch, daß ein großes Geberland (die Vereinigten Staaten) sich nicht in der Lage sah, seinen Beitrag in der Weise zu leisten, wie es dies früher großzügig getan hatte. Von einem Krisenklima kann also hier nicht die Rede sein; allerdings waren die kleineren Programme wenig erfolgreich.

Wie immer konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in erster Linie auf den Kern des Systems, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Anfang der achtziger Jahre war die Finanzierung des ›Dritten Zyklus der Entwicklungszusammenarbeit‹ (1982-86) stark zurückgegangen, so daß erhebliche Kürzungen bereits genehmigter Programme unvermeidlich geworden waren. 1985 begann sich eine Wende zum Guten abzuzeichnen; 1986 standen im Endeffekt 743 Mill US-Dollar zur Verfügung (1985 waren es 676,5 Mill gewesen). Auf der Beitragskonferenz vom Herbst 1986 erhoffte man sich für 1987 sogar eine noch größere Summe von über 800 Mill Dollar, bezieht man die geschätzten Überweisungen der Staaten, welche ihre Zusage im November noch nicht geben konnten — Vereinigte Staaten (hier wird ein Rückgang erwartet), Japan und kleinere Geberländer —, mit ein. Die auf der Konferenz von 90 Ländern gemachten Zusagen beliefen sich unter Zugrundelegung der damals gültigen Wechselkurse auf 596 Mill Dollar. Zu Recht sprach der neue Administrator des UNDP, der Amerikaner William H. Draper III, von einem »außerordentlichen Resultat«. Die Bundesrepublik Deutschland kündigte einen Beitrag von 127 Mill DM an und hat damit diesmal (wie einige andere wichtige Geberländer) der Empfehlung des UNDP-Verwaltungsrats, eine jährliche Zuwachsrate von 8vH in der nationalen Währung zur Finanzierung des Vierten Zyklus (1987-91) aufzubringen, Folge geleistet. Daß bei der günstigen Entwicklung der letzten Jahre die Dollarschwäche eine Rolle gespielt hat, ist offensichtlich; dennoch sind die Erhöhungen der Beiträge in eigener Währung ein beeindruckender Beweis für das Vertrauen der Staaten in dieses zentrale Programm.

Die genannte Summe macht den Löwenanteil des auf der Konferenz zugesagten Gesamtbetrags von etwa 1 Mrd Dollar für alle Programme und Fonds aus. Der zweite Großempfänger ist das UNICEF mit 170 Mill Dollar, zu denen auf der Grundlage bisheri-