

Vorbeugende Diplomatie mittels der Vereinten Nationen

Ein Bestandteil sowjetischen Neuen Denkens

VIKTOR ISRAELIAN

Wie jeder weiß, spiegeln die Vereinten Nationen das gegenwärtige internationale Leben in seiner gesamten Breite wider. Die vielgestaltigen Aktivitäten der Weltorganisation lassen sich ihrem Wesen nach nicht erfassen, ohne daß man die ihnen zugrundeliegenden weltpolitischen Strömungen klar erkennt. Mitte der achtziger Jahre erreichte die politische Rivalität zwischen Ost und West bekanntermaßen ihren Höhepunkt. Das Wettstreiten kam mehr und mehr in Schwung und wirkte sich dabei immer nachteiliger auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Menschheit aus. Verschiedene Regionalkonflikte trugen zur weiteren Verschärfung der Gegensätze zwischen den hauptsächlich militärisch-politischen Bündnissen bei. Zunehmend schrumpften die Möglichkeiten, akute Weltprobleme – Umweltfragen, neue internationale Wirtschaftsordnung, Hunger, Armut – anzugehen. Kurz gesagt, die Menschheit stand vor der Wahl, die politischen Spannungen weiter eskalieren zu lassen oder aber zu versuchen, diesen bedrohlichen Tendenzen ein Ende zu bereiten.

1985 verkündete die Sowjetunion ihre Politik der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umgestaltung (Perestroika), die nicht nur Änderungen von grundsätzlicher Bedeutung in der Sowjetunion selbst vorsieht, sondern auch neue Ansätze hinsichtlich der internationalen Belange enthält. Die Reaktionen der Welt – auch die der westlichen Länder – auf diese eng mit dem Namen Michail Gorbatschow verbundene Politik waren in überwältigendem Maße positiv. Zugleich häuften sich die Anzeichen dafür, daß man in Washington und in den westeuropäischen Hauptstädten die Gefahren einer weiteren Eskalation der Spannungen erkannte und daß der von einigen westlichen Regierungen betriebene antisowjetische Konfrontationskurs zunehmend unpopulär wurde.

UMGESTALTUNG DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Das Wechselspiel dieser beiden Faktoren führte in den vergangenen zwei, drei Jahren zu einer bemerkenswerten Verbesserung des internationalen Klimas: Die Ost-West-Gipfeltreffen wurden wieder aufgenommen; die fünf Begegnungen zwischen Michail Gorbatschow und Ronald Reagan setzten Zeichen. Sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene konnten bedeutende Vereinbarungen getroffen werden, unter ihnen der sowjetisch-amerikanische Vertrag über die Abschaffung der Mittelstreckenwaffen (INF),¹ der zu Recht als historisch bezeichnet wird. Zudem erzielten Moskau und Washington grundsätzliche Übereinstimmung über eine Halbierung der strategischen Offensivwaffen beider Seiten. In Erfüllung des INF-Vertrages begann im letzten Sommer vor den Augen der Öffentlichkeit die Zerstörung sowjetischer und amerikanischer Raketen. Als eindeutig positive Entwicklung kann auch die Wiederbelebung des gesamteuropäischen Verhandlungsprozesses angesehen werden, wovon unlängst der erfolgreiche Abschluß des Wiener Folgetreffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa Zeugnis abgelegt hat. Die 1986 auf der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa erarbeiteten Kontrollmechanismen haben sich als wirkungsvoll erwiesen. Und unter den Entwicklungen auf die Beendigung des neuen Kalten Krieges der achtziger Jahre hin ragen insbesondere die Genfer Ver-

einbarungen über eine politische Lösung des Afghanistan-Problems heraus. Als weiterer bedeutender Schritt auf einem guten Wege gilt der Waffenstillstand zwischen Iran und Irak.

In den jüngstvergangenen Jahren wurden fernerhin gewichtige Fortschritte bei den im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz durchgeführten multilateralen Gesprächen über ein weltweites Verbot der chemischen Waffen erzielt – Ergebnis des deutlichen Wandels in der sowjetischen Haltung zu Verifikation und Kontrollen. Man einigte sich weitgehend auf den Text der künftigen Konvention zum C-Waffen-Verbot; Hoffnungen auf einen erfolgreichen Abschluß der Gespräche in naher Zukunft erscheinen begründet. Schließlich sollten wir nicht die vielversprechenden Entwicklungen im Hinblick auf allen Seiten gerecht werdende Übereinkünfte zu solch schwer zu lösenden internationalen Problemen wie etwa zur Lage im Südlichen Afrika, in und um Kamputshea oder in Zypern übersehen.

All diese positiven Schritte sind das Ergebnis der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft als Ganzer; einige haben sich aus bilateralen Gesprächen ergeben, andere resultierten aus multilateralen Anstrengungen unter Inanspruchnahme des von den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellten Instrumentariums.

Der oben beschriebene Wandel in der politischen Weltlage bedingte folgerichtig Änderungen in der Tätigkeit und Herangehensweise der Weltorganisation.

FEINDBILDER OBSOLET

Vor 45 Jahren, im Oktober 1943, nahmen die Außenminister der Sowjetunion, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten in der sowjetischen Hauptstadt die ›Vier-Mächte-Erklärung über Allgemeine Sicherheit‹ an, die den Gründungsprozeß der Vereinten Nationen in Gang setzte. Diese ›Moskauer Erklä-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hans d'Orville, geb. 1949, ist Koordinator des ›InterAktions-Rates ehemaliger Regierungschefs. 1982–1988 Stellvertretender Sekretär des UNDP-Verwaltungsrats.

Hans-Dietrich Genscher, MdB, geb. 1927, ist seit Mai 1974 Bundesminister des Auswärtigen und Stellvertreter des Bundeskanzlers; zuvor Bundesminister des Innern.

Dr. Herbert Honsowitz, geb. 1944, ist stellvertretender Leiter des Grundsatzreferats Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt in Bonn.

Dr. Viktor Israelian, geb. 1919, war 1968–1973 Stellvertreter des Ständigen Vertreters der Sowjetunion bei den UN in New York und vertrat 1979–1987 sein Land bei der Abrüstungskonferenz in Genf.

Dr. Manfred Kulessa, geb. 1932, ist seit Jahresbeginn Leiter des Entwicklungspolitischen Forums der DSE in Berlin (West). 1983–1988 Vertreter des UNDP in China, 1969–1974 Hauptgeschäftsführer des DED.

rung legte die wichtigsten Grundsätze der künftigen internationalen Organisation fest. Weitere Zusammenkünfte in Teheran, Jalta, Washington (Dumbarton Oaks) und San Franzisko bahnten den Weg zu der verhältnismäßig raschen Fertigstellung des grundlegenden Dokuments der Weltorganisation – der Charta, die ihre Arbeit seit nunmehr über 40 Jahren regelt. Die Begründer der neuen Organisation betonten, daß ihre Effektivität in erster Linie durch das enge Zusammenwirken der bedeutendsten Mächte der antifaschistischen Koalition bestimmt werde. Diese Grundannahme spiegelt sich im Wortlaut der Charta in dem Erfordernis des Konsenses aller Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wider.

Dennoch verzeichneten die politischen Beziehungen zwischen den ehemaligen Verbündeten in der Nachkriegszeit eine stetige Verschlechterung, und es wurde nahezu unmöglich, die Vereinten Nationen als das internationale Instrument zur Beilegung von Streitigkeiten und zur Konfliktprävention einzusetzen. Wurden im Sicherheitsrat heikle Themen der internationalen Politik diskutiert, so zog dies unweigerlich den Gebrauch des Vetos durch eines der Ständigen Mitglieder des Rates nach sich; regelmäßig fuhren sich die Debatten fest. Auf den Tagungen der UN-Generalversammlung herrschte die blanke Polemik vor. Ausgewiesene Kämpen derartiger Konfrontationsdiplomatie wie John Foster Dulles und Andrej Januarewitsch Wyschinski² setzten hier die Maßstäbe; oft genug waren ihre Reden einem politischen Schaukampf nur zu ähnlich – jeder versuchte, den Gegner durch beißende Bemerkungen, das Anheften von Etiketten, selbst durch unverhüllte Grobheiten auszustechen. Statt Instrument der internationalen Zusammenarbeit zu sein, wurde die Weltorganisation zur Walstatt des Streits der Ideologien.

Viele Jahre lang habe ich mich als Politikwissenschaftler wie auch später als Diplomat mit UN-Themen zu befassen gehabt. Seit der 19. Generalversammlung im Jahre 1964 nahm ich an so gut wie allen Tagungen dieses Gremiums teil. Natürlich waren diese Jahre reich an persönlichen Eindrücken. Ich war Zeuge etlicher Erfolge der Organisation, wenn durch ihre Entscheidungen Streitigkeiten rascher beigelegt und Konflikte leichter einem Ende zugeführt werden konnten; ebenso war ich Zeuge ihrer Mißerfolge, ihrer Unfähigkeit, wirksame Maßnahmen zu ergreifen zur Verhinderung von Aggressionsakten, zur Wiederherstellung des Friedens oder zur Gewährleistung der Freiheit eines jeden Volkes, seinen eigenen Entwicklungsweg zu wählen. Mein stärkster Eindruck aber war der, daß in der Geschichte der Vereinten Nationen zumeist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, zu Kompromiß und Konzession, überlagert wurde durch das Verlangen, dem Gegner politischen Schaden zuzufügen, ihn mit Kritik zu überhäufen und eigene Härte und Unnachgiebigkeit zur Schau zu stellen. Immer das ›Feindbild‹ vor Augen, glaubten sich die Diskussionssteilnehmer dazu gezwungen, der anderen Seite gegenüber Feindschaft zu empfinden – womit die weiteren Drehungen der Spirale der Spannungen garantiert waren.

Neuerdings aber weht ein frischer Wind in den Vereinten Nationen, und er bläst auch über das internationale Geschehen in seiner Gesamtheit. Er führt ein neues Verständnis von der Rolle der Weltorganisation in der heutigen Welt mit sich. Bemühungen um eine Revitalisierung der Organisation und um die Steigerung der Effizienz ihrer Arbeit gab es in der Vergangenheit zuhauf, doch die derzeitigen Diskussionen zu diesen Themen erreichen ein nie dagewesenes Niveau. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen, Forschungsinstitute, Politiker und Meinungsführer legen ihre Ansichten zu diesem Thema dar. Der Standpunkt der Sowjetführung zur Rolle der Vereinten Nationen im nuklear-kosmischen Zeitalter wurde in dem am 17. September 1987 in ›Prawda‹ und ›Iswestija‹ veröffentlichten Artikel Michail Gorbatschows ›Realität und Garantien für eine sichere Welt‹³ vorgelegt. Er spiegelt das Neue Denken der Sowjetunion zu Fragen der Weltpolitik wider und unterstreicht die Notwendigkeit, die Vielschichtigkeit der Interessen der

Staaten, die Priorität globaler Werte und die Bedeutung der gemeinsamen Suche nach einem Ausgleich zwischen den verschiedenen gegensätzlichen, aber realen Interessen dieser Staaten zu akzeptieren. »Die Idee des allumfassenden Systems der Sicherheit«, so der Artikel, »ist der erste Entwurf einer möglichen Neuordnung des Lebens in unserem gemeinsamen Haus Erde.« In den Vereinten Nationen müsse eine neue Gewichtung vorgenommen werden: konfrontationsanfällige Faktoren sollten ausgemerzt, die ideologische Rivalität durch substantiellen und konstruktiven Dialog ersetzt, das ›Feindbild‹ gegen das Bild von der Partnerschaft ausgetauscht werden.

Der Artikel Michail Gorbatschows enthält zahlreiche spezifische Vorschläge zur Arbeit der Vereinten Nationen insgesamt, des Sicherheitsrats sowie der Generalversammlung samt ihren Nebenorganen. Die in diesem Artikel dargelegten Gedanken trafen auf starkes Interesse bei allen, denen das Schicksal der Vereinten Nationen angelegen ist, und dienten als eine Grundlage der Diskussion über die Zukunft der Organisation. Im Zusammenhang mit dieser Debatte möchte ich einige Anmerkungen zu einem der Hauptaspekte der Tätigkeit der Vereinten Nationen machen: zu ihrer vorbeugenden Diplomatie.

KONFLIKTPRÄVENTION UNABDINGBAR

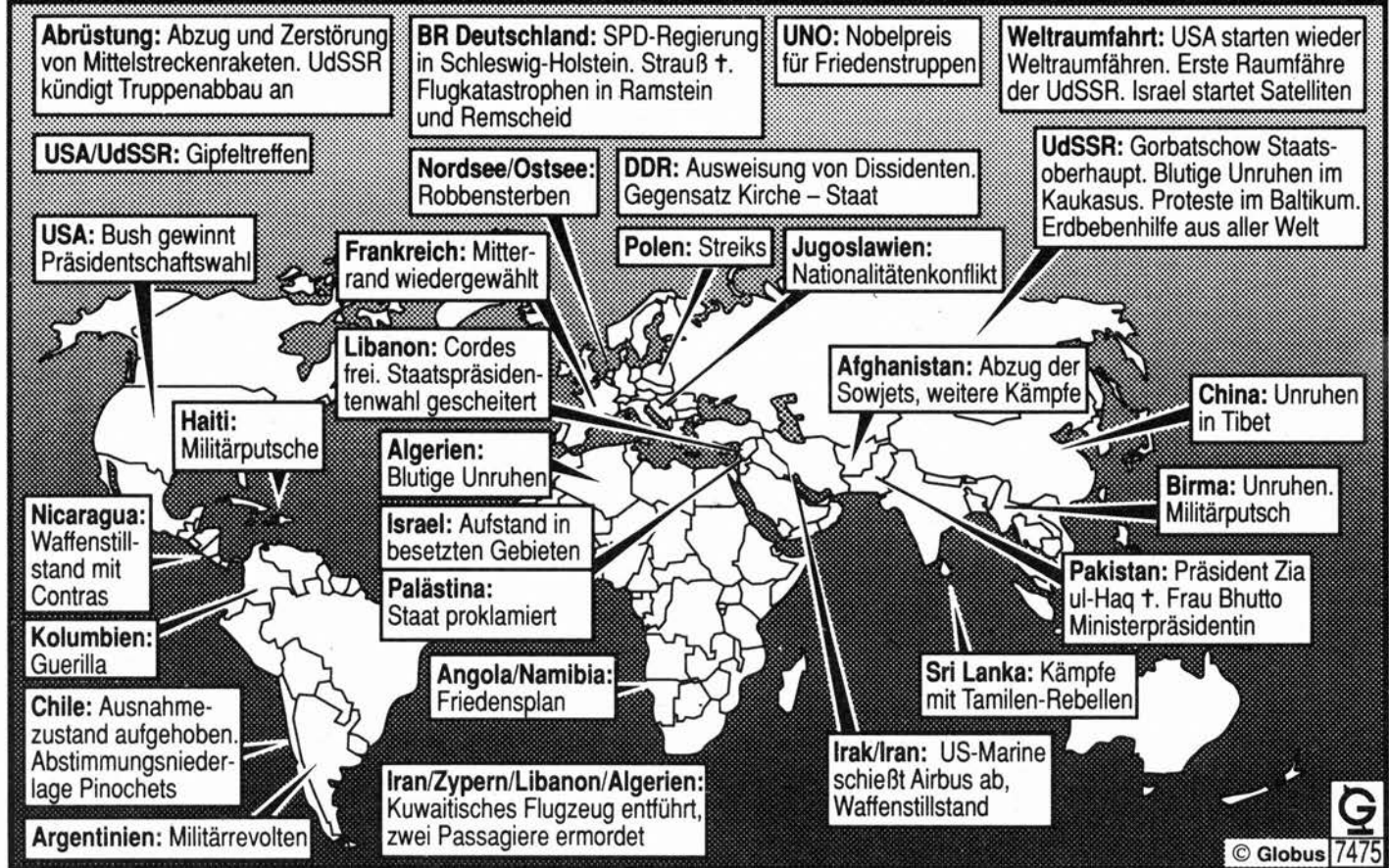
Demosthenes schrieb einmal, daß die wichtigsten Waffen eines Botschafters Worte und Gelegenheiten seien – letztere jedoch könnten niemals wiederkehren, wenn man sie einmal verpaßt habe. In der Tat hat die Erfahrung uns gelehrt, daß im Verlauf der gesamten Geschichte der internationalen Beziehungen immer wieder Chancen zur politischen Beilegung zwischenstaatlicher Streitfälle versäumt wurden. Unzählige Kriege entwickelten sich aus dem Mißerfolg diplomatischer Bemühungen.

Die Realität des nuklear-kosmischen Zeitalters zwingt zum radikalen Verzicht auf die alten militärisch-politischen Konzepte, auf die Anwendung militärischer Mittel bei internationalen Streitigkeiten. Die schwierige Aufgabe der Wahrung der internationalen Sicherheit wie auch der Sicherheit jedes einzelnen Staates ist zu einem politischen Problem geworden, das auch nur mit politischen Mitteln zu lösen ist.

Kernstück des neuen politischen Denkens ist die Erkenntnis, daß zwischen Staaten und Staatengruppen auftretende Widersprüche, Streitfälle und Meinungsverschiedenheiten auf friedlichem Wege zu bereinigen sind, daß internationalistische Ansichten und Ansätze über eigennützige und nationalistische obsiegen müssen und daß die Weltpolitik auf einem Ausgleich der Interessen gründen muß. Zur Erreichung dieser Vorstellungen ist es unumgänglich, jede Gelegenheit einschließlich der verschiedenen Methoden und Instrumente der bilateralen wie auch der multilateralen Diplomatie unserer Zeit zu ergreifen. Nie zuvor war die Welt Zeuge einer so großen Anhäufung komplexer regionaler oder globaler Probleme. Derart wichtige Fragen wären viel einfacher zu lösen, wenn man von der Position des Neuen Denkens ausginge, die Welt realistisch einschätzte und ein für allemal alle offenkundig obsolet gewordenen Politiken, Vorstellungen und Stereotypen der Macht fallenließe. Das ›gemeinsame Haus Erde‹ des neuen Jahrhunderts sollte auf neuen Fundamenten gebaut sein.

Von besonderer Bedeutung ist heute eine vorbeugende Diplomatie – was die politischen Bemühungen bezeichnet, die Anwendung oder Androhung von Gewalt zur Lösung internationaler Streitigkeiten und eine Eskalation derartiger Dispute zu bewaffneten Auseinandersetzungen zu verhindern. Eine Analyse der Entstehung aller sogenannten Regionalkriege in der Nachkriegszeit legt dar, daß in den meisten Fällen die Möglichkeiten vorbeugender Diplomatie entweder nicht hinreichend ausgeschöpft oder überhaupt nicht in Betracht gezogen worden waren. In der Regel zeigten die Konfliktparteien keinerlei Bereitschaft, nach einer politischen Regelung des Streitfalls zu su-

Brennpunkte 1988



chen. Von Anfang an nahmen sie extreme Positionen ein, die nicht nur die legitimen Interessen der anderen Seite mißachteten, sondern dieser direkten Schaden zufügten. Jede der Streitparteien sah im jeweiligen Opponenten einen unversöhnlichen Feind. Die breite Palette moderner Propagandamethoden wurde eingesetzt, um Feindschaft und nationalistische Leidenschaften zu schüren. Unter solchen Bedingungen genügte ein einziger Funke, um die Flamme des Krieges zu entfachen. Die meisten regionalen Konflikte der Nachkriegszeit waren berüchtigt für ihre lange Dauer; sie währten oft mehrere Jahre, bis zu einem Jahrzehnt, oder sogar noch länger (etwa der Konflikt im Nahen Osten). Es waren blutige Auseinandersetzungen mit einem Übermaß an Opfern unter der Zivilbevölkerung. In einigen dieser Kriege wurden chemische Waffen und bestimmte konventionelle Waffen, die unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, eingesetzt (wie Napalm oder Tölpelfallen). All diesen Szenarien regionaler Auseinandersetzungen war gemein, daß die Weltgemeinschaft gewöhnlich erst nach Ausbruch des Konflikts, also unter Kriegsbedingungen, versuchte, eine politische Lösung für seine Ursachen zu finden. Die friedliche Beendigung eines Waffenganges, selbst eines von geringen Ausmaßen, aber war stets eine äußerst komplexe und mehrere Verhandlungsstufen erfordernde Angelegenheit. Es war schon nicht einfach, einen Waffenstillstand zu erreichen, geschweige denn, für all die strittigen Punkte – zu denen die Verluste an Menschenleben und die Sachschäden im Verlauf der Kämpfe noch hinzukamen – eine Lösung zu finden. Um es auf den Punkt zu bringen, die ärztliche Binsenwahrheit, nach der Vorbeugen besser ist als Heilen, erwies sich auch als für die internationalen Beziehungen gültig. Für die Menschheit ist es letztlich leichter und billiger, einen bewaffneten Konflikt zu verhindern als eine nachträgliche friedliche Lösung herbeizuführen. In der Vergangenheit machte man von der vorbeugenden Diplomatie nur selten Gebrauch. Zudem wurde ihre Wirksamkeit

häufig durch die Versuche der betroffenen Parteien, den Gang der diplomatischen Verhandlungen einseitig zu ihren Gunsten zu beeinflussen, gemindert. Obwohl dringend notwendig, gab und gibt es keinen Automatismus, wonach das Instrumentarium der vorbeugenden Diplomatie sofort zu Beginn des Prozesses der friedlichen Streitbeilegung greift.

Für eine wirkungsvolle Ausnutzung der politischen Mittel der Streitbeilegung sind bestimmte Voraussetzungen vonnöten, deren wichtigste die allseitige Erkenntnis von der Verflechtung und Interdependenz der heutigen Welt ist. Diese neue Qualität der internationalen Beziehungen entwickelte sich aus der Internationalisierung des Wirtschaftsverkehrs, dem universellen Charakter der wissenschaftlich-technischen Revolution, der neuen Rolle und Bedeutung der Kommunikations- und Informationsmedien, dem Zustand der Ressourcen unserer Erde, den allgemeinen Umweltrisiken und einigen weiteren sozialen, politischen, humanitären und wirtschaftlichen Problemen von weltweiter Bedeutung.

UMFASSENDES

SICHERHEITSSYSTEM ERFORDERLICH

Auch das Verständnis von ‚globaler Sicherheit‘ trägt zu dieser qualitativen Besonderheit der heutigen Weltlage bei. Wie Maurice Bertrand vertreten auch einige andere Autoren die Auffassung, daß die Sicherheit der Staaten des weltpolitischen Südens sich von der des Nordens »gänzlich unterscheidet«. Auch wenn man dieser Aussage nicht völlig beipflichten kann, sollte man doch anerkennen, daß die Sicherheit jedes einzelnen Staates und jeder Staatengruppe ihre eigenen Besonderheiten aufweist, die durch wirtschaftliche, geographische, historische und einige weitere Faktoren determiniert werden. Aus diesem Grunde hat die Sowjetunion den Vorschlag, ein ‚Umfassendes System des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit‘ zu erarbei-

ten, auf den Tisch gebracht.⁴ Der Weg zu diesem Umfassenden Sicherheitssystem sollte auf allen Feldern gleichermaßen beschritten werden – im militärischen, politischen, wirtschaftlichen, humanitären und ökologischen Bereich –, und ohne daß durch alle möglichen Junktime und Vorbedingungen künstliche Barrieren aufgerichtet werden.

Bei der Ausarbeitung von Maßnahmen der vorbeugenden Diplomatie sollte man sich durch einen Grundgedanken leiten lassen, der bedauerlicherweise noch nicht jedermann begreiflich ist: daß nämlich die eigene Sicherheit niemals auf Kosten oder zum Schaden der Sicherheit anderer gestärkt werden darf. Während in den dreißiger Jahren das damalige System der kollektiven Sicherheit in Europa, für das die Sowjetunion leidenschaftlich eingetreten ist, eine der wichtigsten Schranken gegenüber der faschistischen Aggression darstellte, kann der Frieden heutzutage nur durch die gemeinsame Anstrengung aller Staaten bewahrt werden. Mehr denn je ist die Welt heutzutage unteilbar.

Um das Wesen der gegenwärtigen internationalen Beziehungen zu erfassen und auch ihre Schwachstellen erfolgreich angehen zu können, erscheint es nicht minder wichtig, das Auftreten von Dutzenden neuer Staaten (die zuvor der unverhüllten Plünderung seitens einer Handvoll imperialistischer Mächte ausgesetzt gewesen waren) in der Weltarena stärker miteinzubeziehen. Ein verlässliches System der internationalen Sicherheit kann nicht von lediglich einem oder zwei Staaten geschaffen werden. Jedes Volk hat schließlich seine eigenen Ansichten, Probleme und Interessen. Sicherheit für das gesamte gemeinsame Haus kann daher nicht ohne gebührende und umfassende Berücksichtigung dieser Eigenheiten geschaffen werden. Unsere Welt ist vielschichtig und sollte daher nicht im Lichte der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen gesehen werden, sondern mit Verständnis, mit Respekt und mit der angemessenen Achtung vor den Besonderheiten, den Traditionen und der Geschichte eines jeden Volkes dieser Erde. Solcher Pluralismus ist zugleich ein Zeichen der Zeit.

Pluralismus heißt jedoch nicht, daß alle Staaten ein gleiches Maß an Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tragen; ihre Rolle in den internationalen Angelegenheiten wird durch objektive Faktoren bestimmt. Jedes Land leistet seinen eigenen Beitrag zum vielgestaltigen Leben in der Weltgemeinschaft. Wir müssen im Auge behalten, daß die universelle Sicherheit ohne diesen Beitrag zu zerbrechen droht.

Wenn wir über die Anzeichen eines heraufziehenden Konflikts sprechen, drängen sich wiederum Vergleiche mit der Medizin auf. Eine ihrer Regeln besagt, daß eine Krankheit um so leichter und wirksamer zu behandeln ist, je früher ihre Symptome erkannt werden. Je eher also konfliktträchtige Sachverhalte aufgedeckt werden, um so leichter und weniger schmerzhaft findet sich eine für alle Seiten annehmbare Lösung. Die Früherkennung der tatsächlichen Ursachen potentieller Konflikte gehört daher zu den Hauptaufgaben der vorbeugenden Diplomatie. Dies ist nicht so schwierig, wenn eine der Streitparteien sich äußert oder alle Beteiligten Erklärungen zu den drohenden Auseinandersetzungen abgeben. Es sollte aber auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Initiative in einer derartigen Angelegenheit von einem dritten, nicht direkt betroffenen Staat ergriffen wird.

Was aber ist zu tun, wenn die Weltgemeinschaft nicht rechtzeitig über eine explosive Entwicklung informiert wird? Wer muß eine solche Situation – auch wenn sie die Interessen von nur zwei Staaten tangiert – identifizieren, und wie kann das geschehen? Soll präventive Diplomatie wirklich funktionieren, so scheint es unabdingbar, ein ständiges Organ zur Beobachtung potentiell gefährlicher Situationen ins Leben zu rufen. Die Umsetzung des Vorschlags des UN-Generalsekretärs, ein multilaterales Zentrum zur Verringerung der Gefahr eines Nuklearkrieges einzurichten, könnte zur Schaffung eines solchen Instru-

ments führen. Ein derartiges, mit modernster Informationstechnik und computerisierten Systemen ausgestattetes Zentrum würde als ein Barometer des internationalen Klimas fungieren, indem es Daten über Truppenbewegungen, militärische und Rüstungseinrichtungen und anderes Material speichert. Auf Grund der Auswertung dieser Daten könnten hochqualifizierte Fachleute Analysen über die potentiell gefährliche Lage in dieser oder jener Weltregion vorlegen.

Ein solches Zentrum zur Verringerung der Kriegsgefahr könnte durch einen von Michail Gorbatschow in seinem Artikel von 1987⁵ vorgeschlagenen »Weltkonsultativrat . . .«, der die geistige Elite der Welt vereint« ergänzt werden; er sollte sich aus anerkannten Wissenschaftlern, Politikern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammensetzen. Dieses Gremium hätte unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zu stehen und auf der Grundlage der reichen politischen und Lebenserfahrung seiner Mitglieder Lösungsvorschläge angesichts von konkreten Brennpunkten und konfliktträchtigen Situationen zu erarbeiten.

Geeignete Nichtregierungs-Kommissionen oder nichtstaatliche Gruppen könnten die vorbeugende Diplomatie ebenfalls fördern, indem sie die innenpolitische Lage derjenigen Staaten, die an internationalen Streitigkeiten beteiligt sind, vor Ort prüfen und die Ursachen der Konflikte sowie mögliche Lösungswege erforschen. Derartige nichtstaatliche Körperschaften hätten den Vorteil, daß sie mit breiten Schichten der Öffentlichkeit eng verbunden und mit der Haltung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen bestens vertraut sind und daher kontinuierlich die Entwicklungen im internationalen Leben und Treiben verfolgen können.

Selbstverständlich könnten diese Aufgaben zur Beobachtung der Entwicklungen in der Welt allesamt auch einem einzigen Gremium anvertraut werden; ein Ansatz, den ich selbst für richtig halte. Diejenigen, die die Einrichtung eines Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr, die Einsetzung eines Weltkonsultativrats und die Aufstellung von Nichtregierungs-Kommissionen und nichtstaatlichen Gruppen befürworten, scheinen derartigen Institutionen sogar noch weitergehende Verantwortlichkeiten zubilligen zu wollen. Auf jeden Fall ist es für das reibungslose Funktionieren einer vorbeugenden Diplomatie unerlässlich, daß die auf einer umfassenden Analyse der Konfliktlage beruhenden »Anfangsinformationen« über eine Streitigkeit möglichst rasch vorgelegt werden.

INSPEKTIONSVERFAHREN SINNVOLL

Und damit ergibt sich eine weitere Frage: Welche Informationsquellen stünden den Beobachtungsgremien zur Verfügung? In erster Linie wären dies wohl die von den Staaten selbst unterbreiteten Informationen. Hier sind allgemeingültige Vereinbarungen über die Vorlage von aussagekräftigen und den Vergleich ermöglichenden Daten insbesondere zu Militär und Rüstung gefordert. Die regelmäßige Veröffentlichung amtlicher Statistiken über Wirtschaft, Finanzen und andere Bereiche durch alle Staaten wäre jedenfalls eine wichtige Voraussetzung für ein verlässliches System der internationalen Sicherheit.

Ein weltweites Informationsprogramm unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, wie Michail Gorbatschow es in dem erwähnten Aufsatz vorgeschlagen hat – welches darauf abzielt, den Fluß der Informationen um all die veralteten Stereotype, Vorurteile und absurden Erfindungen zu bereinigen, die so oft die Einstellung mancher Regierungen gefärbt haben –, würde ein unvoreingenommenes Bild der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und psychischen Verfassung eines Landes entstehen lassen. Träger eines derartigen Programms könnte etwa – in enger Zusammenarbeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten – die Hauptabteilung Presse und Information des Sekretariats der Vereinten Nationen sein. Auch vermitteln die Berichte über die Durchführung einer Reihe von bi- und multilatera-

len Abkommen zu Rüstungsbegrenzung und Abrüstung einen Eindruck von den Entwicklungen im Militärwesen der einzelnen Staaten.

Während in einigen dieser Übereinkommen ständige Kontrollorgane verpflichtend vorgesehen sind (etwa im Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen), unterliegt die Überwachung der Erfüllung anderer Verträge besonderen Überprüfungs-konferenzen. Zieht man die ständig wachsende Zahl von Abkommen zu Rüstungsbegrenzung und Abrüstung sowie die sich immer weiter erstreckende Universalität der schon bestehenden Abkommen in Betracht, so erhebt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller ist, nur eine einzige Organisation mit der Überwachung der Erfüllung dieser Verträge zu betrauen – eine Frage, die nicht zum ersten Mal gestellt wird. So machte Frankreich schon auf der ersten Sondertagung der UN-Generalversammlung über Abrüstung im Jahre 1978⁶ den Vorschlag, ein internationales Kontrollorgan einzusetzen. In dieselbe Richtung geht auch die sowjetische Initiative, unter der Ägide der Vereinten Nationen ein Instrument zur umfassenden weltweiten Überwachung der Einhaltung von Abkommen zum Abbau internationaler Spannungen und zur Rüstungsbegrenzung sowie der militärischen Situation in Konfliktgebieten einzurichten. Derartige Vorkehrungen könnten ein realistisches Bild von den militärischen Aktivitäten eines Staates entstehen lassen und den Einsatz vorbeugender Diplomatie erleichtern.

Auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der Informationen über eine konfliktrichtige Entwicklung in einem bestimmten Gebiet würde das zuständige internationale Organ (etwa das vorgeschlagene Zentrum zur Verringerung der Kriegsgefahr) dann Richtlinien für Maßnahmen der vorbeugenden Diplomatie erarbeiten und dem UN-Generalsekretär vorlegen. Der Generalsekretär wiederum würde diese Unterlagen im Einklang mit der UN-Charta und in Befolgung einer entsprechenden Verfahrensweise – die noch entwickelt werden müßte – interessierten Regierungen sowie den einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen zuleiten.

RECHTZEITIGES HANDELN WICHTIG

Das Verfahren der vorbeugenden Diplomatie ließe sich in verschiedenen Variationen anwenden. Zunächst in Gestalt direkter bi- und multilateraler Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien mit dem Ziel, auf der Basis von für sie erarbeiteten Richtlinien einen Kompromiß zu finden – die an sich effektivste, jedoch erfahrungsgemäß auch höchst schwierige Vorgehensweise. Allein die Vorbereitung derartiger Verhandlungen erfordert größte Anstrengungen. Hierbei können die Guten Dienste des UN-Generalsekretärs oder eines neutralen Dritten von großem Nutzen sein. In seiner bekannten Abhandlung 'Leitfaden der Diplomatischen Praxis' hat Satow den Begriff der Guten Dienste klar umrissen. Diese Dienste kommen bei der Beilegung einer Streitigkeit zwischen zwei Staaten zur Anwendung, entweder um die Aufreizung zu Feindseligkeiten, einen endgültigen Bruch oder den Gebrauch gewaltsamer Mittel zu verhindern, oder aber um den Frieden zwischen den Kriegsgegnern wiederherzustellen, wenn Grund zu der Annahme vorliegt, daß die Parteien die Gelegenheit zur Niederlegung der Waffen und zum Abschluß eines ehrenhaften Friedens nutzen wollen.

Auch andere Streitbeilegungsverfahren finden in die vorbeugende Diplomatie Eingang, so etwa das Vermittlungsverfahren, also die Bereinigung von Konflikten auf der Grundlage von durch einen Vermittler ausgearbeiteten Vorschlägen. Auch hier kann die Autorität, die Erfahrung und die Unparteilichkeit des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von großem Nutzen sein. Derartige Vermittlerfunktionen kann auch eine vom Generalsekretär in Übereinstimmung mit den Streitparteien benannte (beziehungsweise eine beliebige, von den gegnerischen Parteien akzeptierte) Person ausüben.

Das Völkerrecht kennt eine ganze Reihe weiterer Methoden der friedlichen Streitbeilegung, die ebenfalls in eine erfolgreiche Präventivdiplomatie eingehen können: das Schlichtungs- und Schiedsverfahren sowie das Schiedsgericht. Sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen könnten durch ihre Entschlüsse die Anwendung derartiger Verfahren fördern. Ebenso sollte sich die vorbeugende Diplomatie die Möglichkeiten des Internationalen Gerichtshofs stärker zunutze machen, dessen verbindliche Rechtsprechung zu vereinbarten Bedingungen von allen Staaten anerkannt werden sollte. Die gutachterliche Tätigkeit des Internationalen Gerichtshofs könnte bei der Konfliktvermeidung von großer Hilfe sein.

Man braucht nicht besonders hervorzuheben, daß bei allen Streitigkeiten – und seien sie in einem noch so frühen Stadium – jedes Organ, jede Sonderorganisation der Vereinten Nationen, jegliche andere internationale Organisation sowie die militärischen und politischen Bündnisse und die Regionalorganisationen als Stätten der Erörterung genutzt werden können. Es ist von größter Bedeutung, jeweils das angemessenste, von allen Streitparteien gleichermaßen anerkannte Forum zu wählen.

Wenn aber schließlich alle Anstrengungen vergebens waren und sich der Disput zu einem bewaffneten Konflikt auszuweiten droht, bleibt im Hinblick auf die Vermeidung einer direkten militärischen Konfrontation die Möglichkeit, auf die Einrichtung der militärischen Beobachtergruppen und Friedenssicherungstruppen der Vereinten Nationen zurückzugreifen.

Im nuklear-kosmischen Zeitalter sollte der vorbeugenden Diplomatie bei der Bewahrung des Weltfriedens und der Gewährleistung der internationalen Sicherheit eine führende Rolle zukommen – ganz allgemein im zwischenstaatlichen Verkehr und erst recht im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen. Die Vervollkommnung der Präventivdiplomatie ist unauf-schiebbar und verlangt höchste Priorität. Dabei erfordern die vorgeschlagenen diesbezüglichen Maßnahmen keinen Wandel in der Struktur der Vereinten Nationen und auch keine Änderungen ihrer Charta; die Einrichtung neuer Nebenorgane erscheint aber als Folge des offensichtlichen Wandels im internationalen Klima der vergangenen Jahre geboten.

Aus unserer Sicht muß jedenfalls die stärkere Ausschöpfung der beträchtlichen Möglichkeiten, die die multilaterale Diplomatie zu bieten hat, und die Weiterentwicklung ihres Verhandlungsmechanismus als besonders dringlich hervorgehoben werden. Eingestehen müssen wir jedoch, daß trotz des sich in der heutigen Welt immer mehr ausprägenden Pluralismus die Kernprobleme leider immer noch nur im bilateralen Dialog diskutiert und bisweilen sogar entschieden werden. Diese Kluft zwischen dem Potential der multilateralen Diplomatie einerseits und ihrer tatsächlichen Rolle bei der Beilegung internationaler Streitigkeiten in der gegenwärtigen Weltpolitik andererseits gilt es zu überbrücken. Erfolge hierbei sind möglich – aber nur auf der Grundlage einer Internationalisierung der Einstellungen und Ansätze gegenüber strittigen Themen, und das heißt, auf der Grundlage eines neuen politischen Denkens.

1 Er stellt den ersten realen Schritt zu einer kernwaffenfreien Welt dar; einseitige Maßnahmen der Sowjetunion zu einem drastischen Abbau der Rüstungen auch in anderen Bereichen hat Michail Gorbatschow am 7. Dezember 1988 vor der 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen bekanntgegeben [Text der Rede: UN Doc. A/43/PV.72, deutsch im APN-Verlag (Verlag der Presseagentur Nowosti), Moskau 1988, sowie in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr.2/1989, S.234–248].

2 Siehe auch meinen Beitrag über Wyschinskis 'Staatsanwalts-Diplomatie' in: Neue Zeit, Moskauer Hefte für Politik, Nr.41/88 (Oktober 1988), S.37ff.

3 Text: Nr.14 (April 1988) der Reihe 'Zur Diskussion gestellt' der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen; Auszüge des Artikels von Michail Gorbatschow sind auch veröffentlicht in: Europa-Archiv 1987, S.D656–D662.

4 Er wurde auf den drei letzten Tagungen der Generalversammlung behandelt und führte zur Verabschiedung der Resolutionen 41/92 v. 4.12.1986, 42/93 v. 7.12.1987 (Text: VN 1/1988 S.36f.) und 43/89 v. 7.12.1988.

5 Siehe Anm.3.

6 Das Schlußdokument dieser 10. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen ist in VN 5/1978 S.171ff. abgedruckt.