

VEREINTE NATIONEN

45. Jahrgang

Februar 1997

Heft 1

Thomas Schuler

Probezeit

Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96) 1

Hans Arnold

Standpunkt:

Keine Eine Welt 5

Nachruf auf Karl Josef Partsch 6

Andreas Zumach

Dayton – kein Synonym für Frieden

Nach dem angeblichen Versagen der Vereinten Nationen: absehbares Scheitern der NATO-Mission 9

Edward J. Laurance · Herbert Wulf

Neue Aufgabe Mikroabrüstung

Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an 14

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Hans Günter Brauch, Jochen Donner, Karin Oellers-Frahm, Thomas Schuler, Andreas Zumach

Wahl des siebenten Generalsekretärs (1) 19

Die Aufteilung Bosnien-Herzegowinas (2) 20

Atomteststoppvertrag scheidet in Genf, findet Annahme in New York (3) 23

Kein umfassendes Verbot von Landminen (4) 24

Noch kein Verifikationsprotokoll zur B-Waffen-Konvention (5) 25

Zurückhaltung der Staaten in Sachen Rüstungstransparenz (6) 27

Welternährungsgipfel bekräftigt Menschenrecht auf Nahrung (7) 27

Freundschaftsvertrag des Schahs mit Washington entfaltet späte Wirkung (8) 29

Dokumente der Vereinten Nationen

Generalsekretär, Ehemaliges Jugoslawien, Libyen, Minenräumung, Nahost, Dokumentation des Sicherheitsrats 31

Das UN-System auf einen Blick (Abkürzungen) 45

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Tabellen)

– in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten 46

– nach Erdteilen 47

– nach Gebietsgröße 47

– nach Bevölkerungszahl 48

VEREINTE NATIONEN - Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 21 36 40;

Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 49,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 10,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,

Ministerpräsident des Freistaats Sachsen

Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet,

Leiter des Katholischen Büros Bonn

Dr. Hans Otto Bräutigam,

Justizminister des Landes Brandenburg

Dr. Fredo Dannenbring

Joseph Fischer, MdB, Sprecher der Fraktion von

Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

Prof. Dr. Per Fischer

Dr. Katharina Focke

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher, MdB

Dr. Reinhard Höppner, MdL,

Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Präsident

der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen

Dr. Klaus Kinkel, MdB,

Bundesminister des Auswärtigen

Dr. Helmut Kohl, MdB,

Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Robert Leicht, Chefredakteur der »Zeit«

Prof. Dr. Hermann Mosler

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB

Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Dr. Theodor Waigel, MdB, Vorsitzender

der CSU, Bundesminister der Finanzen

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Alexander Graf York von Wartenburg

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Vorstand:

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Heidelberg

(Vorsitzender)

Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg

(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn

(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden

(Schatzmeister)

Gerhart R. Baum, Köln

Prof. Dr. Klaus Dicke, Jena

Dr. Heike Gading, Berlin

Dörte Hahlbohm, Schwäbisch Gmünd

Armin Laschet, MdB, Aachen

Dr. Sabine von Schorlemer, Frankfurt/Main

Prof. Dr. Christian Tomuschat, Berlin

Dr. Günther Unser, Aachen

Landesverbände:

Elke Schramm

Vorsitzende, Landesverband Berlin

Dr. Angela Frank

Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg

Ulrike Renner-Helfmann

Vorsitzende, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Dag-Hammarskjöld-Haus

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn

☎ (02 28) 21 36 46; Telefax: (02 28) 21 74 92

Einem Teil dieser Auflage liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, bei.

Als der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Detlev Graf zu Rantzau, im Januar 1995 den deutschen Sitz im Sicherheitsrat einnahm, fand er eine Situation vor, die sich grundlegend von der der vorangegangenen deutschen Amtsperioden im Rat unterschied. Zuvor waren die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik insgesamt dreimal in dem mit der »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« betrauten UN-Hauptorgan vertreten gewesen; die Delegation Bonns nahm einen Platz als nichtständiges Mitglied 1977/78 und 1987/88 ein (siehe VN 2/1979 S.62f. und VN 2/1989 S.65), die Ostberlins 1980/81 (siehe VN 3/1982 S.101f.). Diese Zeiten waren noch von der Auseinandersetzung der Blöcke geprägt. Die Bundesrepublik stimmte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, stets mit ihren Verbündeten in Washington, Paris und London; die DDR tat stets, was der Botschafter Moskaus tat – da hätte es nicht einmal mehr einer Weisung vom Marx-Engels-Platz bedurft.

Als Rantzau am Hufeisentisch Platz nahm, hatte sich nicht nur der Name »Germany, Federal Republic of« in »Germany« gewandelt, auch das diplomatische Geschäft war ein grundsätzlich anderes geworden. Zugenommen hatte beispielsweise der Einfluß der Medien: UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali sowie die amerikanische UN-Botschafterin Madeleine Albright sprachen wiederholt vom amerikanischen Nachrichtensender CNN als dem »16. Mitglied des Sicherheitsrats« – und man war nicht sicher, ob sie das als Segen oder Fluch sahen. Die Macht der Bilder vom vorgeblich klinisch sauberen Computerkrieg in der Golfregion oder vom großen Hungersterben in Somalia lenkte wenigstens hin und wieder die Aufmerksamkeit der westlichen Öffentlichkeit auch auf den Sicherheitsrat.

Dieser traf nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend einvernehmliche Entscheidungen; vorbereitet wurden sie hinter verschlossenen Türen in sogenannten informellen Runden (über deren Verlauf die Teilnehmer nur häppchenweise berichteten). Damit gaben die förmlichen öffentlichen Sitzungen allerdings immer weniger Aufschluß über die politischen Ziele der einzelnen Ratsmitglieder und den tatsächlichen Verlauf der diplomatischen Verhandlungen. Immerhin schienen die Vereinten Nationen nun endlich die ihnen von der Charta zugewiesene Rolle im Bereich der Friedenssicherung ausfüllen zu können; zu Beginn der neunziger Jahre kam es zu einem richtiggehenden Boom der Friedensmissionen.

Eine neuerliche Wende trat am 3. Oktober 1993 ein. An diesem Tag wurden 18 amerikanische Soldaten in Mogadischu von Freischärlern getötet. Ein Problem, das die Weltorganisation von Beginn an begleitet hatte, trat jetzt wieder in den Vordergrund: ihr Verhältnis zum Gastland USA. Je näher amerikanische Wahlkämpfe heranrückten, desto feindseliger wurde die Stimmung in Washington gegenüber den Vereinten Nationen; der UN-Generalsekretär wurde immer wieder für den Tod der 18 US-Soldaten verantwortlich gemacht (die tatsächlich unter US-Kommando gestanden hatten). Das mächtigste und einflußreichste Mitglied der UN erwies sich als aggressiv zahlungsunwillig. Schließlich revidierte es auch seine bisherige Politik im Bereich der Friedensmissionen; militärische Interventionen und Hilfsaktionen in Ländern, die von Bürgerkriegen geplagt sind, mochten die USA nun nicht mehr befürworten.

Politische Schwerpunkte

Die wesentlichen Interessen deutscher Außenpolitik werden bestimmt durch den Wunsch der zweitgrößten Welthandelsnation, frei-

en Zugang zu allen Märkten zu haben und nach allen Seiten gute Beziehungen zu pflegen. Daraus ergibt sich eine zurückhaltende, beobachtende Haltung, und skeptische Wachsamkeit, was den Ruf nach neuen Wirtschaftssanktionen angeht. Bonner Diplomaten haben daher viel Kraft in die Arbeit der Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats gesteckt, die in der Regel eine Domäne der Ständigen Mitglieder sind, weil kleinere Vertretungen nicht über die personellen Ressourcen für eine ausgiebige Beschäftigung mit diesem komplizierten Thema verfügen. Deutschland führte den Vorsitz des Irak-Ausschusses und war maßgeblich an der Umsetzung der Resolution 986(1995) beteiligt, die Irak erstmals den Verkauf von Öl erlaubte, um Lebensmittel für die notleidende Bevölkerung zu importieren und einen Teil der Kriegsschulden zu begleichen.

Darüber hinaus habe es drei Schwerpunkte gegeben, sagt der »zweite Mann« an der deutschen Ständigen Vertretung, Botschafter Gerhard Henze: die Arbeit der Bosnien-Kontaktgruppe, in der Deutschland mithalf, die Resolutionen und offiziellen Erklärungen des Sicherheitsrats vorzubereiten, das ostafrikanische Zwischenseengebiet (also die Konflikte und Bürgerkriege in Rwanda, Burundi und Zaire) und schließlich die Tätigkeit der Beobachtermissionen in Tadschikistan und Georgien. Außerdem engagierte sich Deutschland (halbherzig) für einen Kompromiß im Konflikt zwischen Boutros-Ghalis Streben nach einer zweiten Amtszeit und der ablehnenden Haltung der USA.

Das Arbeitsprogramm der früheren Amtsperioden war von bescheidenerem Zuschnitt gewesen: 1977/78 hatten sich die Bonner Diplomaten im Rahmen der Namibia-Initiative vor allem der ehemals deutschen Kolonie Südwestafrika gewidmet; 1987/88 hatte Bonn im Ersten Golfkrieg zwischen Irak und Iran zu vermitteln versucht. Seinerzeit ließen sich die bezogenen Positionen leicht am Abstim-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hans Arnold, geb. 1923, Botschafter a.D., ist Publizist und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Politik München und veröffentlichte zuletzt das Buch »Deutschlands Größe – Deutsche Außenpolitik zwischen Macht und Mangel«.

Dr. Edward J. Lance, geb. 1938, ist Professor am Institut für Internationale Studien in Monterey/Kalifornien; Gutachter für das UN-Zentrum für Abrüstungsangelegenheiten.

Thomas Schuler, geb. 1965, lebt als freier Journalist in München und New York und berichtet seit 1994 über die UN für die »Süddeutsche Zeitung« und »Das Sonntagsblatt«. Studium an der »School of Journalism« der Columbia-Universität in New York.

Dr. Herbert Wulf, geb. 1939, ist Direktor des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC) seit dessen Gründung im Jahre 1994; Gutachter für das UN-Zentrum für Abrüstungsangelegenheiten und das UNDP.

Andreas Zumaich, geb. 1954, ist Korrespondent der »tageszeitung« und anderer Zeitungen sowie deutschsprachiger Rundfunkanstalten in Genf; in den letzten Jahren verfolgte er insbesondere das Geschehen im ehemaligen Jugoslawien.

mungsverhalten ablesen; heute gibt dieses angesichts der geschilderten veränderten Arbeitsweise des Gremiums nur bedingt Auskunft über die deutsche Politik im Rat. Um so wichtiger wurden Fragen wie die folgenden: Auf welche Änderungen von Resolutionsentwürfen legte Bonn besonderen Wert? Mit wem wurde im Vorfeld von Entscheidungen gesprochen?

1. Sanktionsausschüsse

Für den nach den USA größten Exporteur wie auch Importeur der Welt war die Arbeit in den Sanktionsausschüssen besonders interessant, bekamen die Bonner Diplomaten doch erstmals Einblick in ihre Arbeitsweise. Ob gegen Irak, Libyen oder Jugoslawien – meist waren die Sanktionen auf Wunsch der USA beschlossen worden. Wirtschaftlichen Schaden beklagten neben Deutschland vor allem auch Frankreich und Rußland, und zwar wegen der Sanktionen gegen Irak.

Mit an der Spitze der Handelspartner Bagdads im zivilen Bereich hatte Deutschland gestanden; ein großes deutsches Bauunternehmen war auf Grund der Sanktionen in Konkurs gegangen. Im ehemaligen Jugoslawien war Deutschland größter westlicher Investor. Allein dort, sagen Bonner Diplomaten, betrage der rein wirtschaftliche Schaden Deutschlands mehrere hundert Millionen DM. Beispielsweise war ein VW-Modell, der Pickup, nur im Werk in Sarajevo hergestellt worden. Drei Chemieunternehmen mußten den Betrieb einstellen, weil die deutschen Stammhäuser keine Grundstoffe liefern durften.

Jeder Arbeitsmigrant, der von Deutschland zurück nach Belgrad ziehen wollte, mußte einen Antrag beim Sanktionsausschuß stellen, bevor sein Hab und Gut auf die Reise gehen konnte. Jeder Satz Decken, den eine deutsche Hilfsorganisation spendete, befaßte den Ausschuß. Etwa ein Zehntel der rund 100 Anträge, die der Jugoslawien-Ausschuß Tag für Tag auf den Tisch bekam, trug den Absender der deutschen UN-Vertretung. Deshalb war es besonders ärgerlich, daß in der ersten Zeit die Bearbeitung bis zu neun Monaten dauerte. Nach Beschwerden wurde sie auf vier bis sechs Wochen verkürzt.

In Montenegro wollte ein deutsches Unternehmen einen Auftrag im zweistelligen Millionenbereich wahrnehmen, der dem Land eigentlich nur nutzen konnte: Es ging um den Bau eines neuen Wasserversorgungssystems für die gesamte Küstenregion. Die deutsche Vertretung setzte sich mit großem Nachdruck für eine Genehmigung ein, jedoch blockierten die USA den Antrag im Sanktionsausschuß. Der Einspruch kam nicht, weil sie befürchteten, das Projekt verstoße gegen die Regeln für humanitäre Hilfsaktionen, sondern »aus Prinzip«, sagt Botschafter Henze. Der Bau einer Ost-West-Eisenbahnlinie durch Mazedonien (über Albanien und Bulgarien), der teilweise aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit finanziert werden sollte, scheiterte aus ähnlichen Gründen. Die USA vermuteten, die Serben könnten Baustoffe für eigene Zwecke abzweigen, da die Materialien durch ihr Gebiet hätten geliefert werden müssen. Freilich nahm Washington auch Schäden für die eigene Wirtschaft in Kauf, als es die Verhängung der Sanktionen gegen Irak betrieb, denn beispielsweise in der Ausrüstung von Ölförderanlagen sind amerikanische Unternehmen noch immer führend.

Deutschland war in den Sanktionsgremien erheblich aktiver als andere nichtständige Mitglieder und sogar als das Ständige Mitglied China, das Sanktionen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates ablehnt. »Diese Arbeit war nicht der Grund, warum wir uns für den Sitz beworben haben, aber die darin gewonnen Erkenntnisse waren ein wichtiges Nebenprodukt«, so Henze.

Im Irak-Ausschuß waren heikle politische Fragen zu klären, etwa die, welcher Preismechanismus beim Verkauf irakischen Öls angewandt werden soll; Bonner Diplomaten zogen die Bundesbank und

deutsche Geschäftsbanken mit ihrer Expertise hinzu. Als die Aufsicht über den Mechanismus einer Gruppe von Experten übertragen wurde, drang Deutschland darauf, daß außer einem Amerikaner, einem Russen und einem Franzosen auch ein unparteiischer Norweger vertreten ist (die Briten haben ihren Einfluß gewahrt, indem die Güter in Irak von einer britischen Firma entgegengenommen werden; das Konto, auf das das Geld fließt, wurde nicht zufällig bei einer französischen Bank eingerichtet).

2. Bosnien-Kontaktgruppe

Die Lage in Bosnien-Herzegowina und im ehemaligen Jugoslawien insgesamt war auf Grund der geographischen Nähe zu Deutschland und angesichts der innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Bürgerkriegsflüchtlinge das mit Abstand wichtigste Thema für die deutschen Vertreter im Sicherheitsrat. Mit vergleichbarer Ausdauer und Konsequenz wurde nur noch der Wunsch nach einem ständigen Sitz im Rat verfolgt.

Deutschland war bereits vor dem Januar 1995 Mitglied der Bosnien-Kontaktgruppe, die die Politik des Rates in dieser Frage vorbereitet und koordiniert (oft finden mehrere Sitzungen an einem Tag statt). Die Gruppe besteht seit Anfang 1994; neben Deutschland gehören ihr Frankreich, Großbritannien, Rußland und die Vereinigten Staaten an. Auch nach dem Ausscheiden aus dem Rat ist Deutschland weiterhin in der Kontaktgruppe tätig. Zeitweise hatte es Rangeleien um die Zusammensetzung der Gruppe gegeben. So hatte sich der spanische UN-Botschafter Ende 1994 – damals hatte Spanien den EU-Vorsitz inne – Zugang mit dem Argument verschafft, sein Land habe immerhin 1 800 Soldaten in Bosnien-Herzegowina stehen, während Deutschland personell nicht engagiert sei. Mit dem gleichen Argument verlangte Italien Anfang 1995 ein Mitspracherecht (zu Jahresbeginn 1997 sind Portugal und Schweden nachgerückt, die neuen westeuropäischen Vertreter im Rat). Die eigentliche Politik wird jedoch nach wie vor von den fünf Gründungsmitgliedern gemacht.

Darüber hinaus gab es ein stilles Übereinkommen der europäischen Mächte: Großbritannien und Frankreich schickten Truppen nach Bosnien-Herzegowina (6 000 Franzosen, 5 000 Briten; allein Frankreich mußte 60 Tote beklagen), während Deutschland rund 400 000 Flüchtlinge des Bürgerkrieges aufnahm. Daraus läßt sich erkennen, daß Entscheidungen über das militärische Vorgehen vor allem zwischen Paris und London sowie zwischen Moskau und Washington fielen – eine Botschaft, die den Deutschen innerhalb der Kontaktgruppe mit Nachdruck vermittelt wurde.

Aber ohne Deutschland im Sicherheitsrat hätte es »mit Sicherheit mehr pro-serbische Entscheidungen« gegeben, wie der deutsche UN-Botschafter Detlev Graf zu Rantzau am Ende seiner Dienstzeit im Juni 1995 festhielt. Seit Beginn der deutschen Mitgliedschaft im Januar hatte sich in Bosnien-Herzegowina die Situation durch das Auslaufen des Waffenstillstands im April 1995 immer mehr zuspitzt. Mit Ausnahme der USA hätten »drei der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats versucht, die Serben zu hofieren« – eine Anspielung auf Frankreich, Großbritannien und Rußland. Deutschland und die Vereinigten Staaten wandten sich innerhalb der Gruppe beispielsweise gegen den Wunsch Moskaus, die Sanktionen gegen Serbien zu lockern. Als die bosnischen Serben kurz vor der Einnahme von Bihac standen, drangen Washington und Bonn auf den Schutz der Muslime durch die UN. Paris und London waren dagegen und verwiesen darauf, daß schließlich ihre Truppen in der dortigen UN-Sicherheitszone stünden und sie daher auf Kontakte zu den Serben angewiesen seien. Diese Position wurde in der Kontaktgruppe allerdings nicht offen artikuliert; statt dessen sprachen französische und britische Diplomaten von der »Neutralität« der Truppen und von »Äquidistanz« zu allen Parteien. Das seien Schlüsselworte gewesen, heißt es von deutscher Seite, die jeder der Teilnehmer an den Ge-

sprächen der Kontaktgruppe zu deuten wußte. »Keiner wollte da den Finger in die Wunde legen«, erinnert sich einer von ihnen. »Das wäre ohnehin aussichtslos gewesen. Die Franzosen und die Briten konnten weitgehend machen, was sie wollten.«

Diese Einschätzung spiegelte sich auch in Aussagen Rantzaus. »Wir sind ja nicht einseitig für Bosnien«, erklärte er im Juni 1995 die deutsche Haltung, aber als Voraussetzung »für eine politische Lösung in vielleicht fünf Jahren« müsse man ausgeglichene Positionen schaffen. In der Kontaktgruppe sei eine ausgewogene Verhandlungsposition Anfang 1995 zunächst von Rußland, seit April dann von Großbritannien und Frankreich durchkreuzt worden. »Briten und Franzosen haben dadurch, daß sie dort Truppen stationiert haben, ein echtes Anliegen. Sie verbinden dieses Anliegen aber mit offener Sympathie für die Serben.«

Rantzau beklagte in diesem Zusammenhang, daß es dem Sicherheitsrat an Glaubwürdigkeit fehle und daß er manipuliert werde von den nationalen Interessen einiger weniger Mitglieder, weshalb ihm die Unterstützung des größten Teils der 185 UN-Mitgliedstaaten verloren zu gehen drohe. Er sei »nicht enttäuscht, aber ernüchtert.« Während seiner Präsidentschaft habe der Rat die 1000. Resolution beschlossen. Ein erheblicher Teil davon sei allein in den sechs Jahren davor zustande gekommen. Eine wahre Flut – doch würden immer weniger Beschlüsse tatsächlich umgesetzt: »Der Sicherheitsrat rückt hinsichtlich der Papierproduktion immer mehr in die Nähe der Generalversammlung.« Rantzau verwies darauf, daß der politische Wille des Rates, seine eigenen Entscheidungen auch durchzusetzen, schwächer geworden sei. Auf den Hinweis, auch der deutsche Außenminister (und damalige FDP-Vorsitzende) Klaus Kinkel habe im Februar 1995 ausgerechnet am Vorabend einer Landtagswahl ei-

ne folgenlose Erklärung zu Bosnien-Herzegowina durchsetzen lassen, nur um mit einer deutschen Initiative im Sicherheitsrat für sich und seine Partei werben zu können, sagte Rantzau, natürlich sei auch die deutsche Politik nicht völlig frei von solchen Interessen. Aber Deutschland versuche nationale oder parteipolitische Interessen nicht mit aller Gewalt durchzusetzen: »Wir sind zurückhaltender.« Über die gesamten zwei Jahre im Sicherheitsrat hinweg, sagt im Rückblick Botschafter Henze, habe man »immer um eine ausgewogene Position gegenüber allen Parteien gerungen, manchmal nur mit den Amerikanern zusammen, manchmal auch ganz alleine.« Dabei habe Deutschland eine Reihe von Textentwürfen in die Gruppe eingebracht:

»Wir waren die ersten und sind auch immer das Land geblieben, das am stärksten darauf gedrungen hat, daß die Untersuchungen in Srebrenica durchgeführt wurden – wir haben die Erklärung damals eingebracht und haben das Thema immer wieder auf die Tagesordnung gebracht.«

Tono Eitel, der Nachfolger Rantzaus, zitierte Presseartikel und einen Bericht der Menschenrechtsorganisation »Human Rights Watch«, als er das Thema im Herbst 1995 im Sicherheitsrat vortrug. Deutschland habe sich damals zum Teil nachdrücklich engagiert, heißt es dazu bei der Menschenrechtsorganisation. Allerdings habe es – genau wie alle anderen Mitglieder des Rates – letztlich nicht auf der Festnahme und Auslieferung der Kriegsverbrecher beharrt.

Die deutsche Resolutions-Initiative zu Srebrenica ist in zweierlei Hinsicht interessant: Zum einen war sie über Monate hinweg »das« deutsche Thema in der Kontaktgruppe und im Sicherheitsrat (und verdeutlichte den Anspruch Deutschlands auf Mitsprache). Zum anderen läßt sich daran zum Teil die neue Arbeitsweise des Sicherheitsrats erkennen: Am 30. Oktober 1995 hatte Botschafter Eitel in

Die Verbrechen von Srebrenica

Mit der Anfrage zu den Menschenrechtsverletzungen in der UN-Sicherheitszone Srebrenica, die Botschafter Tono Eitel im Herbst 1995 im Sicherheitsrat vortrug, verfolgte Deutschland zwei Ziele, nämlich die Durchsetzung des Anliegens selbst und die Stärkung der eigenen Position. Das erklärt auch, warum Bonn nicht auf Washington zugegangen war, ja das Vorhaben vor dem ersten diplomatischen Vorstoß in der Kontaktgruppe nicht einmal auf bilateraler Ebene abgesprochen hatte. Unter amerikanischem Druck wäre die Resolution wohl früher zustande gekommen.

Es ging nicht nur um die Sache, sondern vor allem auch um die Form. Denn im Sicherheitsrat gilt das ungeschriebene Gesetz: Eigene Initiativen bringen hohes Ansehen – sofern man sie durchsetzen kann. Aus der Art und Weise, wie das deutsche Anliegen aufgenommen worden war, schlossen deutsche Diplomaten, daß Initiativen von nichtständigen Mitgliedern den »P-5«, den fünf Ständigen, im allgemeinen nicht sehr willkommen sind. Vor allem Frankreich und Großbritannien haben solche Ansinnen »strenger beurteilt und geprüft«, heißt es. Entsprechend selten sind Initiativen von nichtständigen Mitgliedern. Neben Deutschland hatte sich lediglich Italien an eigenen Resolutionsentwürfen (zu Somalia) versucht, war jedoch ohne eigenes Verschulden erfolglos geblieben.

Die USA immerhin hatten sich rasch hinter die deutsche Anfrage gestellt; Botschafterin Albright unterstützte die Anfrage, indem sie im Sicherheitsrat einige Satellitenphotos zeigte, auf denen frische Erdbewegungen zu erkennen waren. Großbritannien und Frankreich zögerten und zeigten sich unentschlossen; es waren ja ihre Truppen, die das Massaker nicht verhindert hatten. Am 9. November verabschiedete der Rat seine Resolution 1019(1995) über Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in Bosnien-Herzegowina und Kroatien (Text: VN 2/1996 S.76f.) und forderte darin den Generalsekretär auf, einen Bericht über die Menschenrechtsverletzungen in den Sicherheitszonen zu erstellen. Am 27. November legte der Generalsekretär einen 16-seitigen Bericht über den Massenmord im Gebiet von Srebrenica, Zepa, Banja Luka und Sanski Most vor (UN Doc. S/1995/988).

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse traute sich der Sicherheitsrat nun eine Verurteilung zu. Den Bericht konnte Rußland nicht einfach als propagandistische Presseveröffentlichung abtun. Am 21. Dezember 1995 – das Abkommen von Dayton war bereits unterzeichnet – einigte sich der

Rat auf Resolution 1034 (Text: VN 2/1996 S.82f.), die wiederum in der deutschen UN-Vertretung verfaßt worden war.

Resolution 1034 gilt seitdem als der Text, der die deutlichste Sprache enthielt. Die Verhandlungen dafür waren beinahe Tag und Nacht geführt worden und dauerten dennoch immerhin knapp vier Wochen. Der amerikanischen Unterstützung für diesen Resolutionsentwurf waren sich die deutschen Diplomaten sicher gewesen. Um nicht an anderer Stelle aufzulaufen, legten sie den Text jedoch noch ihren französischen Kollegen vor, bevor sie ihn in die Kontaktgruppe einführten. Die Briten seien dem Entwurf gegenüber reserviert gewesen, die Franzosen – oft zwischen Realpolitik und Moralpolitik schwankend – entschieden sich in diesem Fall für die Moral und stellten sich hinter das deutsche Gesuch.

Wie erwartet lehnte Rußland den Entwurf ab und verlangte eine allgemeine Resolution über Menschenrechtsverletzungen, in der alle Bürgerkriegsparteien verurteilt werden sollten. Immerhin waren inzwischen ja auch massive Vergehen von kroatischer Seite bekannt geworden. Rußland drohte sein Veto gegen den deutschen Entwurf an. In gewissem Sinne waren die russischen Diplomaten damit auch erfolgreich. In der operativen Ziffer 1 nämlich verurteilt die insgesamt 20 Ziffern umfassende Resolution 1034 ausdrücklich »alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien«. Erst in Punkt 2 verurteilt der Rat dann die Taten der bosnischen Serben in Srebrenica und den anderen Orten und verweist auf eine »systematische Politik der summarischen Hinrichtungen, der Vergewaltigungen, der Massenvertreibung, der willkürlichen Inhaftierungen, der Zwangsarbeit und des Verschwindenlassens zahlreicher Personen«. (Im November 1996 waren nach Angaben von »Human Rights Watch« immer noch 8 000 Menschen vermißt; die meisten gelten als tot. Die Zahl der Hinrichtungen liege bei Hunderten, möglicherweise Tausenden von Männern und Knaben.)

Das allgemeine Ziel habe man erreicht, hieß es von deutscher Seite. Die beiden Hauptkriegsverbrecher Mladic und Karadzic seien mit dieser Resolution »politikunfähig« gemacht worden. Das kann allerdings nur zum Teil gelten, denn immerhin hatte das Internationale Gericht im Haag, das zur Ahndung der Missetaten im ehemaligen Jugoslawien eingesetzt worden war, gegen beide bereits im Juli des gleichen Jahres ein Verfahren wegen Kriegsverbrechen und Genozid eingeleitet.

einer informellen Sitzung des Rates auf Presseberichte von ›Spiegel‹, AP, ›New York Times‹ und ›Washington Post‹ verwiesen und angeregt, der Generalsekretär solle einen Bericht darüber anfertigen lassen, was sich einige Monate davor in Srebrenica zugetragen hatte. Am 9. November beauftragte der Rat in seiner Entschließung 1019(1995) den Generalsekretär mit einer ersten Untersuchung der Vorfälle; am 21. Dezember verabschiedete er dann einstimmig seine Resolution 1034(1995), die Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch die Partei der bosnischen Serben zum Gegenstand hatte.

Resolution 1034 war kaum angenommen, da forderte Rußland eine weitere Entschließung, die sich nun mit den Verbrechen Kroatiens beschäftigen müsse – und zwar ebenfalls »auf allerdeutlichste Art und Weise«. Die russische UN-Vertretung schrieb einfach den deutschen Entwurf ab und ersetzte den Namen Bosnien-Herzegowina durch Kroatien. Diesmal war es Botschafter Eitel, der sich querlegte. Das deutsche Anliegen war, die Verfehlungen Kroatiens zu verurteilen, sie aber nicht auf eine Stufe mit den weit gravierenderen Untaten der bosnischen Serben zu stellen. Um diese Wertigkeit deutlich zu machen, erarbeiteten die deutschen Vertreter einen Textentwurf, der die kroatischen Vergehen detailliert auflistete, der jedoch nicht als Resolution, sondern als Erklärung des Präsidenten vom Sicherheitsrat beschlossen werden sollte. Entgegen kam den Deutschen dabei, daß die Russen ihre Resolution zwar im allgemeinen Teil abgeschrieben hatten, aber nur wenige Details lieferten. Indem Bonn ausführlich auf die Verbrechen einging, entging es der üblichen Kritik, seinen traditionellen Verbündeten Kroatien unbeschadet in Schutz zu nehmen.

Innerhalb der Kontaktgruppe beharrten die Briten und die Russen auf einer Resolution; die USA und Frankreich lobten den deutschen Entwurf, hielten sich jedoch zunächst zurück. Mehrere Tage lang schien nichts voranzugehen; dann setzten sich Frankreich und Italien ebenfalls für den deutschen Entwurf ein. Schließlich informierte Madeleine Albright ihren deutschen Botschafterkollegen, daß sie dem Entwurf zustimmen werde; zwei Tage später wurde der Text am 8. Januar als Erklärung des Präsidenten (S/PRST/1996/2; Text: VN 4/1996 S.160) beschlossen. Dieser habe, heißt es auf deutscher Seite, erstmals umfassend alles Fehlverhalten Kroatiens verurteilt.

Obwohl es zu den ungeschriebenen Regeln des Sicherheitsrats gehört, daß ein Land, das sich bei einem Thema zweimal mit eigenen Texten durchgesetzt hat, weiterhin die Federführung bei allen folgenden Entwürfen behält, hielt sich Bonn in der Folgezeit zurück. Um nicht den Verdacht, Bonn setze sich stets einseitig für Kroatien ein, zu bestätigen, habe man die weitere Initiative den Briten und den Russen überlassen, heißt es. Rußland beharrte beispielsweise darauf, daß die multinationale Friedensumsetzungstruppe (IFOR) nicht den Auftrag habe, Kriegsverbrecher festzunehmen. IFOR-Soldaten dürften Kriegsverbrecher also nicht jagen, sondern nur festnehmen, falls sie ihnen in die Arme liefen. Der deutsche Außenminister forderte zunächst ein schärferes Vorgehen, wurde jedoch deutlich in seine Schranken verwiesen. Wie bereits im Falle der UNPROFOR die Franzosen und Briten, so machten ihm nun auch die Amerikaner klar, daß die truppenstellenden Länder das Sagen haben. Washington befürchtet Unruhen und Terroranschläge gegen die eigenen Soldaten, falls man auf der Auslieferung der Kriegsverbrecher beharrt.

Im Juli 1996 wandte sich das Jugoslawien-Tribunal an den Sicherheitsrat mit der Bitte, sich doch um die Auslieferung von Karadzic und Mladic zu kümmern. Deutschland fertigte dazu einen Resolutionsentwurf an, scheiterte damit jedoch. Die USA wollten diese Frage ihrem Sondergesandten Richard Holbrooke überlassen. Doch selbst als klar wurde, daß sich auch deutsche Soldaten am Bosnien-Einsatz beteiligen würden, war von Kinkels Forderung nichts mehr zu hören: Verteidigungsminister Volker Rühle hatte die US-Linie für verbindlich erklärt.

3. Ostafrikanisches Zwischenseengebiet

Kurz nach Beginn der Amtszeit beschäftigte sich die deutsche Vertretung mit der Region des Zwischenseengebiets in Ostafrika. Deutschland ist dort seit jeher bilateral »sehr intensiv tätig und größtes Geberland« für Rwanda. Bonner Diplomaten setzten ihre guten Beziehungen zu der 1994 an die Macht gekommenen Regierung ein und versuchten sie zu überzeugen, daß die Vereinten Nationen bei der Konfliktlösung eine Rolle spielen sollten. »Das ist auch weitgehend akzeptiert worden, bis wir zum Jahresende den Abschlußbericht präsentiert haben«, sagt Botschafter Henze. »Wir haben in dieser Zeit intensiv mitgewirkt an den Erklärungen des Sicherheitsrats und den Resolutionsentwürfen. Man kann sagen, daß wir da ein sehr wichtiger Spieler waren.« Im ersten Halbjahr 1995 hatten die Deutschen die Erklärungen des Rates praktisch vorbereitet. Die Franzosen waren zuvor wegen ihrer einseitigen Unterstützung der Bahutu kritisiert worden und hielten sich zurück; für die Briten war Rwanda kein bedeutendes Thema. Deutschland hatte seine Erklärungen vorher mit den wichtigen Mitgliedern des Rates abgesprochen und wollte vor allem Unstimmigkeiten mit Frankreich vermeiden. Inhaltlich konzentrierte es sich auf humanitäre Hilfe und die Frage der inneren Befriedung. Außenminister Klaus Kinkel war selbst nach Rwanda gereist, um sich die Lage in den Gefängnissen anzusehen. »Die Bestrafung der Täter und die Rückkehr der Flüchtlinge, das war immer ein großes Thema für uns«, hebt Henze hervor.

Im Februar 1995 hatte der Sicherheitsrat eine Delegation nach Rwanda und Burundi geschickt. Diese Reise war die einzige Mission, die der Sicherheitsrat in den beiden Jahren unternommen hat, und sie fand unter deutscher Beteiligung statt: »Wir waren das einzige westeuropäische Land – ein Indiz, daß wir in dieser Frage gehört wurden«, sagt Henze. Ziel der Mission war es, in beiden Ländern auf alle Beteiligten einzuwirken und auf eine politische und friedliche Lösung hinzuwirken. Der Erfolg aber war gering. Die Regierung Rwandas war überzeugt, mit den Problemen alleine fertig werden zu können. Für die Arbeit der deutschen Vertretung sei die Reise dennoch wichtig gewesen, sagt Henze, weil niemand an der Ständigen Vertretung Regionalkennntnis hatte; trotz der Kürze der Zeit habe man bei einer Vielzahl von Terminen mit allen Akteuren Gelegenheit gehabt, deren Denkweise zu verstehen. Die Botschafter verbrachten zweieinhalb Tage in den Hauptstädten Bujumbura und Kigali; die Einsichtsfähigkeit der Gesprächspartner in beiden Ländern sei »sehr gering« gewesen; sie hätten im Gegenteil sehr oft sehr extreme Ansichten geäußert.

Uneinigkeit herrschte, als sich die Botschafter an ihren Bericht machten. Henze schlug vor, gezielte Sanktionen gegen Burundi zu verhängen:

»Wenn einzelne Politiker sich nicht ernsthaft um eine politische Lösung bemühen, sondern weiterhin Volksverhetzung betreiben, dann könnte man ihnen beispielsweise Visa verweigern oder Konten sperren und ähnliche Dinge.«

Derartige Sanktionen würden tatsächlich die Verantwortlichen treffen und nicht unschuldige Bürger, argumentierte Henze. Sein Kollege aus Indonesien war jedoch kategorisch dagegen; der Vorschlag wurde nicht in den Bericht aufgenommen.

Um den Genozid von 1994 in Rwanda zu verhindern, hätte der Sicherheitsrat 1993 und Anfang 1994 entschlossen handeln müssen; Erkenntnisse über den Ernst der Lage lagen vor. Als die Massaker ihren Höhepunkt erreichten, war Deutschland nicht Mitglied des Rates. Deutschland teilte jedoch die allgemeine Ratlosigkeit, als 1995 massenhaftes Morden im benachbarten Burundi einsetzte. Nach einem Treffen mit Boutros-Ghali in New York sagte Werner Hoyer, der Staatsminister im Auswärtigen Amt, er habe keine Ahnung, was Deutschland dagegen tun könne. Deutlich wurde, daß angesichts in-

nenpolitischer Konflikte um die Jugoslawienflüchtlinge ein stärkeres deutsches Engagement in Afrika von Bonner Seite nicht gewünscht wurde.

Im weiteren Fortgang weitete sich die Krise in der Region noch aus und hatte schließlich den Osten Zaires als neuen Kriegsschauplatz. Im November 1996 kam es sogar überraschend zu einer Einigung auf eine militärisch abgesicherte humanitäre Intervention in Zaire. Noch erstaunlicher war, daß Deutschland erstmals die Initiative zugunsten einer solchen Aktion ergriff. Mit der französischen UN-Vertretung wurde der Text eines Entschließungsentwurfs abgestimmt, der dann als Resolution 1078(1996) angenommen wurde. Als es allerdings zu der Frage kam, wer Truppen stellen würde, blieb die deutsche Delegation stumm. In der Bonner Vertretung wurde diskutiert, wenigstens Sanitätserkrankungen – ein Vorschlag, der auch im Auswärtigen Amt Zustimmung fand –, doch am Ende lehnte die Bundesregierung eine deutsche Beteiligung ab. Deutschland hielt sich in der Folge zurück.

Die Diskussion um Zaire illustriert ein wenig die Arbeitsweise des Sicherheitsrats: Soweit möglich, versucht der Rat einstimmige Beschlüsse zu fassen, um bei ihrer Umsetzung auf eine möglichst breite internationale Unterstützung hoffen zu können. Das führt allerdings dazu, daß eher schwache oder sogar nichtssagende Texte einstimmig angenommen werden als daß ein Vorgehen beschlossen wird, das man nur bei Gegenstimmen oder Enthaltungen durchsetzen könnte. Paris beispielsweise rückte von der ursprünglichen Forderung ab, daß man keine Zeit verlieren dürfe; Washington, Moskau und Beijing wollten aus unterschiedlichen Gründen abwarten. Am Ende begrüßte die knapp eine Woche nach der ersten einschlägigen Entschließung ergangene Resolution 1080(1996) lediglich das von Kanada betriebene Vorhaben und forderte »andere interessierte Staaten« zur Mitwirkung auf. Zu einer Intervention in Zaire kam es dann jedoch nicht mehr, da die Rwandaflüchtlinge in ihre Heimat zurückkehrten.

4. GUS-Staaten

Bereits im Herbst 1994 hatte Botschafter Henze seinen ersten Auftritt im Sicherheitsrat gehabt: als dessen Gast, der einen Resolutionsentwurf der »Freunde Georgiens« (der zweiten Kontaktgruppe mit deutscher Beteiligung) einbrachte. Deutschland verteidigte das »Prinzip der territorialen Integrität« im Hinblick auf Georgien und Tadschikistan; beide Mitglieder der »Gemeinschaft Unabhängiger Staaten« (GUS) leiden an inneren Konflikten. Auf Grund der engen Beziehungen zu Georgien, dessen jetziger Präsident Eduard Schevardnadse eine wichtige Rolle bei der deutschen Einigung gespielt hatte, habe es nie ein Zögern gegeben bei der Beteiligung deutscher Soldaten an der Beobachtermission UNOMIG; entsandt wurden zehn deutsche Offiziere und Unteroffiziere. Bonner Diplomaten waren »intensiv an der Ausarbeitung des Mandats für die Beobachtergruppe in Georgien beteiligt.« Erstmals wurden westliche Beobachter zusammen mit GUS-Friedenstruppen, de facto russischen Truppen, bei einer friedenserhaltenden Operation eingesetzt.

Heikel war dabei die Frage, in welchem Maße die Beobachtergruppe die Aktivitäten der GUS-Truppen überwachen sollte, sowie die Frage der Finanzierung. Moskau war der Meinung, wenn die UN an der Überwachung teilhätten, müßten sie sich auch an der Finanzierung beteiligen. Und Rußland wie Georgien beharrten auf einer UN-Aktion mit überwiegend russischen Truppen. Die Folge wäre gewesen, daß Rußland die Kontrolle behält, der Westen aber bezahlt. Deutschland war sich mit den anderen Mitgliedern der Kontaktgruppe darin einig, daß dies nicht hingenommen werden könne, sagt Henze. Dafür mußte man Moskau entgegenkommen und einigte sich auf einen Kompromiß, was die Tätigkeit der Militärbeobachter betraf. In der Beschrei-

Keine Eine Welt

Machtvoll haben die USA UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit dem Argument vertrieben, er habe die Reform der Vereinten Nationen nicht genügend vorangebracht. Werden sie nun ebenso machtvoll zum Vorreiter einer UN-Reform werden? Sind wir Zeugen einer amerikanischen Rückbesinnung auf die Zeit, als die herausragende Siegermacht des Zweiten Weltkriegs von ihrem früheren Isolationismus Abschied genommen hatte und mit dem Leitbild der gemeinsamen »Einen Welt« aller Völker in die Weltpolitik eingetreten war? Geht vielleicht gar von den Vereinigten Staaten eine Renaissance der idealistischen macht- und kooperationspolitischen Grundgedanken jener Organisation aus, die 1945 auf Betreiben der USA und mit einer vor allem von diesen geformten Charta gegründet worden war?

Wohl kaum. Denn in dem ursprünglichen amerikanischen Gemisch aus weltpolitischen Idealismus und außenpolitischem Pragmatismus, aus dem die UN entstanden waren, gewann bekanntlich bald der letztere Vorrang. Zudem entstand, wie innerlich, in den USA während des Kalten Krieges durch die »automatischen Mehrheiten« aus Sowjetblock und Dritter Welt eine bis heute wirksame Abneigung gegenüber den als »un-amerikanisch« empfundenen UN. Seither pendelt die amerikanische Weltpolitik, je nach inneramerikanischer Stimmungslage oder innenpolitischer Konstellation, zwischen weltpolitischen Sendungsbewußtsein (für das die Uno als störend empfunden wird) und isolationistischer Zurückhaltung (für welche die Uno als ein wichtiger Grund verstanden wird).

Während der Jahrzehnte der weltweiten Ost-West-Konfrontation waren für die USA als die westliche der beiden Supermächte in den UN gewisse Kooperationen vorgezeichnet und die Optionen eingeschränkt. Für den von der derzeit einzigen Supermacht USA entwickelten weltpolitischen Unilateralismus bedeutet jede zusätzliche Einbindung der Vereinigten Staaten in die Multilateralismen der UN eine Einschränkung ihrer weltpolitischen Bewegungsfähigkeit. Die amerikanische Außenpolitik ist daher gegenüber den UN von dem Mißtrauen geleitet, das das eines Gulliver gegenüber den ihm im Lande der Liliputaner bedrohenden Listen und Gefahren ist. Wollen die USA (was ihnen wohl niemand verdenken kann) ihre Stellung als Supermacht erhalten, dann müssen sie fast zwangsläufig vermeiden, über die Uno Teil einer »One World« zu werden. Dann müssen sie die Vereinten Nationen gewissermaßen als ein Gegenüber verstehen, je nach Lage als einen Partner oder Konkurrenten, oder, soweit möglich, als ein Mittel für die eigene Weltpolitik.

Exemplarisch deutlich wurde diese Position in dem Vortrag der designierten amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright während ihrer Anhörung vor dem Senat. »Wir müssen«, sagte sie einleitend, »unsere Führungsrolle bewahren, wenn wir unsere Interessen weltweit schützen wollen.« Anschließend behandelte sie in ihren umfangreichen Ausführungen so ziemlich alle aktuellen Probleme der amerikanischen Außenpolitik. Die UN wurden dabei zweimal erwähnt: einmal als das Instrument für Sanktionen gegen Irak und einmal als eine von mehreren Organisationen für Zwecke der »Reaktion auf Nofälle und Konflikte«. Zur Uno als umfassender Weltorganisation (deren Verbesserung die UN-Botschafterin Albright gegenüber Boutros-Ghali so unermüdlich gefordert hatte) oder zu einer auf die Uno als solche gerichteten Politik der USA verlor die neue Außenministerin kein Wort.

Reformvorschläge für die UN, die darauf zielen, mit Hilfe der Weltorganisation eine irgendwie geartete multilaterale »global governance« zu erreichen, mit der die USA (als Gulliver) verstärkt in ein Regelwerk einer »One World« (der Liliputaner) eingebunden würden, werden am amerikanischen Widerstand scheitern. Das würde beispielsweise für jegliche Reform gelten, durch die etwa der Sicherheitsrat seine in den letzten Jahren ausgeübte Funktion, den Einsatz amerikanischer Waffenmacht zu legitimieren, schwerer als bisher erfüllen könnte. Oder für eine Reform, durch die die UN etwa neue, von den Staaten unabhängige Finanzquellen (und damit mehr Eigenständigkeit) erhalten könnten.

Merke: Die »Eine Welt« ist eine, die Vereinten Nationen sind eine andere und die Vereinigten Staaten bleiben eine ganz besondere Sache.



Karl Josef Partsch

24. Juni 1914 – 30. Dezember 1996

›Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung‹ war im Jahre 1971 der erste Aufsatz des Bonner Juraprofessors in dieser Zeitschrift überschrieben. 1969 war er in das Amt eines in persönlicher Eigenschaft tätigen Sachverständigen in dem unter dem Übereinkommen eingerichteten Ausschuß gewählt worden, das er dann zwei Jahrzehnte lang versehen sollte. Selbst hatte er einen Rassismus, der vom Staat, aber auch von den Mitbürgern ausging, als Enkel eines jüdischen Großvaters in der Nazizeit erfahren müssen; Aufhebens davon machte er später nicht. Den Krieg überstand er mit Glück in der Marine, die ihn als Italienisch-Dolmetscher einsetzte. Seine wissenschaftliche Laufbahn nach dem Krieg wurde durch eine mehrjährige Tätigkeit im Auswärtigen Amt nicht unterbrochen, sondern ergänzt.

Er war der erste Deutsche in einem Expertengremium der UN, und dies vor dem deutschen Beitritt zu den Vereinten Nationen. Für die Weltorganisation engagierte er sich auch im Rahmen der DGVN. Ihrem Vorstand gehörte er von 1972 bis 1983 an (danach dem Präsidium); Vorsitzender war er von 1977 bis 1979. Anlässlich seines 70. Geburtstags ehrten ihn die Vereinten Nationen mit ihrer Friedensmedaille. Die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN bereicherte er nicht nur mit seinen Beiträgen – für dieses Heft war eine Rezension aus seiner Feder verabredet –, sondern förderte sie auch eineinhalb Jahrzehnte lang als Vorsitzender ihres Beirats. Seine hohen Anforderungen an Qualität und Fachkompetenz haben Maßstäbe gesetzt.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
– Vorsitzender der DGVN –

Dr. Volker Weyel
– Chefredakteur –

bung der Aufgaben war dann nicht mehr vom Überwachen (monitoring) die Rede, sondern nur mehr vom Beobachten (observing).

5. Westsahara

Der Versuch, einem Selbstbestimmungsreferendum in dem seit zwei Jahrzehnten von Marokko besetzten Territorium näherzukommen, blieb nach Empfinden Bonner Diplomaten »ein mühsames Unterfangen ohne Fortschritte«. Vor Ort, in der MINURSO, ist Deutschland mit sechs Beobachtern beteiligt. Im Dezember 1995 haben Frankreich, die USA und Großbritannien einen »sehr einseitigen Resoluti-

onsentwurf eingebracht«, der Marokko deutlich besser gestellt hätte als die Freiheitskämpfer der Polisario. Deutschland habe, da stets um Ausgewogenheit bemüht, sich in den informellen Konsultationen gegen dessen Verabschiedung gestellt und neue Verhandlungen erzwungen. Es war das erste und einzige Mal, daß Deutschland einen Entwurf zu Fall gebracht hat.

Friedensoperationen

Die Idee von auf Abruf für Zwecke der Friedenssicherung bereitstehenden Truppen, sogenannten Standby-Kontingenten an Personal und Material, ist so alt wie die UN selbst. Unter den Bedingungen der Blockkonfrontation konnte sie nicht realisiert werden, wurde dann aber in einem gewandelten Umfeld von Generalsekretär Boutros-Ghali propagiert. In den USA hatte sie zunächst Beifall gefunden, verfiel jedoch nach der Tötung der 18 US-Soldaten in Mogadischu im Oktober 1993 heftiger Ablehnung.

Ähnlich umstritten wie in den USA war das Konzept auch in Deutschland; kaum hatten seine Vertreter zu Jahresbeginn 1995 im Sicherheitsrat Platz genommen, gab es die erste innenpolitische Auseinandersetzung zum Thema Friedensmissionen. Der Konflikt wurde während der gesamten zwei Jahre nicht gelöst. Das Auswärtige Amt in Bonn und seine Ständige Vertretung in New York waren stets um aktive Mitarbeit bemüht, wollten dem UN-Sekretariat Zusagen machen, um ihr Profil zu schärfen. Das Verteidigungsministerium und das Kanzleramt blieben skeptisch: »Wer am Verteidigungsminister vorbei über Soldaten verfügen will, dem wünsche ich viel Vergnügen«, sagte Verteidigungsminister Volker Rühle – eine klare Absage an Klaus Kinkel.

Während Boutros-Ghalis Besuch in Bonn im Januar 1995 bemühte man sich um eine Beendigung des Streits. Wie gering die Koordination auf deutscher Seite war, zeigte sich jedoch während einer zweitägigen Debatte, die im Sicherheitsrat just während des Besuchs stattfand. Auf Weisung aus Bonn hatte Botschafter Henze kurzfristig seinen Redetext abändern müssen. Im vorab verteilten Skript hatte er noch Soldaten »aus allen Waffengattungen« versprochen; in Kürze werde man weitere Einzelheiten mitteilen. Nun aber sagte er, daß man das Konzept der Verfügungsbereitschaftsabkommen grundsätzlich unterstütze, derzeit allerdings noch keine Truppenteile konkret benennen könne. Grund dafür sei die gegenwärtige »grundlegende Umstrukturierung« der Bundeswehr.

Hinter den Kulissen ging der Streit auch nach dem Bonn-Besuch des Generalsekretärs weiter, und im Grunde ist dieser Konflikt bis heute nicht beigelegt. Bis zu einem gewissen Grad hat er die deutsche Mitwirkung im Sicherheitsrat sogar geprägt. Unklar blieb beispielsweise, ob Deutschland auch Sanitäter oder Truppen außerhalb Europas einsetzen wird. Der Außenminister wollte dem UN-Sekretariat im November 1996 ein entsprechendes Angebot für den Einsatz in Zaire unterbreiten. Immerhin hatte Deutschland ja maßgeblich an der ersten einschlägigen Resolution 1078(1996) mitgearbeitet. Doch im Bundeskabinett gab es dafür wenig Verständnis. Am Ende hatte Deutschland Glück, daß die gesamte Aktion im Sande verlief und es nicht weiter auffiel, daß diejenigen, die als erste nach einer humanitären Intervention gerufen hatten, plötzlich sehr schweigsam geworden waren. Zu den weiteren Beratungen hatte der kanadische Leiter der Aktion, General Maurice Baril, die Deutschen gar nicht mehr hinzugezogen.

Klarheit herrscht mittlerweile auf der rechtlichen Seite: Die Verfassungsfrage ist nun als eine interessante Begebenheit der deutschen Verfassungsgeschichte abgehakt, sagt Generalleutnant Manfred Eisele, Beigeordneter Generalsekretär in der Hauptabteilung Friedensoperationen. Die bemerkenswerteste und aus deutscher Sicht historisch wichtigste Handlung im Sicherheitsrat unter dem Vorsitz des Grafen Rantzau sei dessen letzte Amtshandlung vor Eintritt in den

Ruhestand gewesen. Rantzau war nämlich derjenige, der Untergeneralsekretär Kofi Annan am 30. Juni 1995 das schriftliche Angebot Deutschlands für die Beteiligung an der Friedensmission in Bosnien-Herzegowina und Kroatien übergeben hatte. Das spiegelte, so Eisele, eine Etappe auf dem Weg Deutschlands zur Normalität wider. Dieses Thema, das Rantzau während seiner Präsidentschaft bewegt hatte, war für seinen Nachfolger bereits Geschichte.

Während der Präsidentschaft von Botschafter Eitel im August 1996 – der (turnusgemäßen) zweiten Präsidentschaft in den zwei Jahren – befaßte sich der Rat erstmals mit dem Thema Minenräumung. Deutschland hatte das Konzept der Friedenskonsolidierung aus der »Agenda für den Frieden« Boutros-Ghalis aufgenommen. Eitel schlug vor, die Minenräumung als »festen Bestandteil« in alle künftigen Mandate der Friedenssicherungseinsätze aufzunehmen. China, einer der größten Hersteller von Landminen, reagierte in gewohnt skeptischer Manier. Gleichwohl nahm der Rat den Gedanken in einer dann von Präsident Eitel verlesenen Erklärung (S/PRST/1996/37; Text: S. 40 dieser Ausgabe) auf. Ob er sich tatsächlich in der Praxis durchsetzen läßt, muß sich allerdings noch zeigen.

Reform und Transparenz

Der Anspruch, die Rolle im Rat vorbildlich auszufüllen, kam im Bemühen um mehr Offenheit zum Ausdruck. Transparenz wird gerade von seiten kleinerer Länder als wichtiger Teil der UN-Reform und speziell der Reform des Sicherheitsrats gesehen. Da es so gut wie keine streitigen Abstimmungen mehr gibt, deren Ergebnisse die Positionen einzelner Länder erkennen lassen, müssen sich die anderen UN-Mitgliedstaaten und die Presse angesichts spärlicher Informationen über die inoffiziellen Verhandlungen das Bild der Beratungen zusammensetzen wie ein Puzzle.

Vor allem die Amerikaner verstanden sich sehr gut darauf, noch während laufender Beratungen den Ton der Berichterstattung zu bestimmen, und zwar durch selektive, einseitige Informationen. James Rubin, Albright's rechte Hand und Sprecher, trommelte für gewöhnlich die amerikanischen Reporter vor dem Sitzungssaal zusammen, und diktierte ihnen direkt in die Notizblöcke: »Okay. Hier ist Eure Überschrift...« Viele waren ihm dankbar dafür und verbreiteten die amerikanische Sicht der Dinge als hohe Meinung des Rates – bevor andere ihre (oft gegensätzliche) Sicht darlegen konnten.

Zunächst allerdings hatten die Bonner Diplomaten eine abweisende Haltung eingenommen. Während die Vertreter Großbritanniens, Österreichs, Tschechiens oder der USA vor der Kamera mitunter lange Interviews gaben (und dadurch zu Medienfiguren wurden), schlichen sich die Deutschen leise aus dem Saal. Dies sei »demütigend« für die Deutschen, kommentierte ein Diplomat aus einem EU-Land. Die Zurückhaltung war vom Auswärtigen Amt verordnet worden. Nach einiger Zeit durfte der Botschafter wenigstens kurz Stellung nehmen; allerdings nicht, weil Bonn Auskunft geben wollte, sondern um Fernsehbilder zu vermeiden, in denen der Botschafter vor laufender Kamera mit der obligatorischen Floskel »Kein Kommentar« abwinken muß.

Auf die Reform des Sicherheitsrats angesprochen, hatte Botschafter Eitel die Bitte um eine (zitierfähige) Stellungnahme einmal mit diesen Worten abgewehrt: »Nein, das dürfen wir natürlich nicht. Dazu sind wir zu dumm.« Eine Anspielung, daß die Presse sich ans Auswärtige Amt in Bonn zu halten habe. Mit der Zeit änderte sich das jedoch, und im zweiten Jahr und vor allem während seiner Präsidentschaft avancierte Tono Eitel zu einem der bei den Korrespondenten beliebtesten und bekanntesten Botschafter. Deutschen Journalisten beantwortete er Fragen zu allen aktuellen Themen der Tagesordnung.

Hatte Detlev Graf zu Rantzau – einer der beschlagensten Präsidenten des Sicherheitsrats überhaupt, der die Dinge sehr ernst und sehr ge-

nau nahm – den Ständigen Mitgliedern am Ende seiner sechs Monate im Rat offen eine Manipulation des Gremiums vorgeworfen, so verstand sich sein Nachfolger Eitel mehr auf Harmonie, sagen Botschafterkollegen. Eitel bemühte sich mehr als viele andere Botschafter, die Politik des Rates den Nichtmitgliedern und Journalisten transparent zu machen. Nach jeder Sitzung des Irak-Sanktionsausschusses hielt er zwei Informationsveranstaltungen ab: eine für Reporter, die andere für interessierte Vertretungen, die jedesmal von rund 40 Personen wahrgenommen wurden. Während die Abschlußberichte mancher Ausschußvorsitzenden kaum drei Seiten lang sind, berichtete Eitel ausführlich in zehnfacher Länge.

»Eitel trifft klare Entscheidungen, und sein Weg dorthin ist unabhängig«, lobte ihn der chilenische UN-Botschafter Juan Somavia. Als Leiter des Irak-Ausschusses scheute Eitel im Sommer 1996 auch nicht die Konfrontation mit den USA, die den Verkauf von Öl für humanitäre Zwecke lieber erst nach ihrer Präsidentenwahl gestatten wollten. Eitel beharrte auf einer schnelleren Bearbeitung – und setzte sich durch.

»Als Vorsitzender hatte er Einblick in alle technischen Details, und seine Analysen der Situation waren sehr hilfreich für die Presse, auch wenn sie der amerikanischen Botschaft nicht immer gefielen. Er wurde als neutral empfunden«,

konstatiert Barbara Crossette, die UN-Korrespondentin der »New York Times«. Ein weiteres Beispiel sei die Auseinandersetzung zwischen Paris und Washington um Boutros-Ghali.

»Ich habe überall herumgefragt: Was denken die Franzosen wirklich? Wer spricht mit ihnen? Immer wieder wurde mir gesagt: Die Deutschen haben das Vertrauen der Franzosen. Bonner Diplomaten haben im Sicherheitsrat eine Position eingenommen, die Offenheit nach allen Seiten signalisiert«,

so Crossette. Sie beschreibt Eitel als »sehr kompetent, umfassend informiert und sehr hilfsbereit gegenüber Journalisten.« Die deutsche UN-Vertretung agiere sehr viel pressefreundlicher als die amerikanische. »Die Transparenz und Auskunftsfreudigkeit ist ein Punkt, für den die Deutschen hier mehr und mehr respektiert werden«, sagt Crossette. Was die Deutschen sagten, gelte als solide Information.

Der ständige Sitz – ständig im Kopf

Für die zwei Jahre der deutschen nichtständigen Mitgliedschaft zieht Somavia folgende Bilanz:

»Ich saß 1996, also ein Jahr, zusammen mit Deutschland im Sicherheitsrat. Wenn Deutschland weiterhin dieselbe Rolle spielen wird, die jetzt Botschafter Tono Eitel gespielt hat, dann wäre das die beste Rechtfertigung für Deutschland, Ständiges Mitglied zu werden.«

Deutschland habe als nichtständiges Mitglied im Rat eine »ziemlich gute Rolle gespielt«, sagt auch Ismail Razali, der aus Malaysia kommende Präsident der 51. Tagung der Generalversammlung. Deutschland habe einen erstklassigen Botschafter, der auf die Stimmen vieler UN-Mitglieder höre, mehr als »einige andere europäische Länder.« Zugleich betont Razali, dies allein könne kein Maßstab dafür sein, ob Deutschland einen ständigen Sitz verdient habe. Dies sei »eine andere Sache«; da müßten Deutschland und Japan schon die Gewähr bieten, noch mehr auf die Belange der Entwicklungsländer zu achten.

Der Wert einer Mitgliedschaft im Rat wird in der deutschen Vertretung nicht zuletzt im Hinblick auf die Kontaktpflege gesehen. Dies könne man gar nicht hoch genug einschätzen, sagt Botschafter Eitel:

»Wir waren gesuchte Gesprächspartner, uns wurden Angebote gemacht, wir wurden gefragt. Nehmen Sie nur Botschafterin Albright, die Kabinettsrang hat. Wann werde ich künftig Zugang zu einem Mitglied des amerikanischen Kabinetts haben?«

Während der Mitgliedschaft im Rat habe er sie mehrmals täglich gesehen, vormittags, nachmittags und abends. Seit Januar 1997 muß er wieder förmlich um einen Termin beim Ständigen Vertreter der USA bitten.

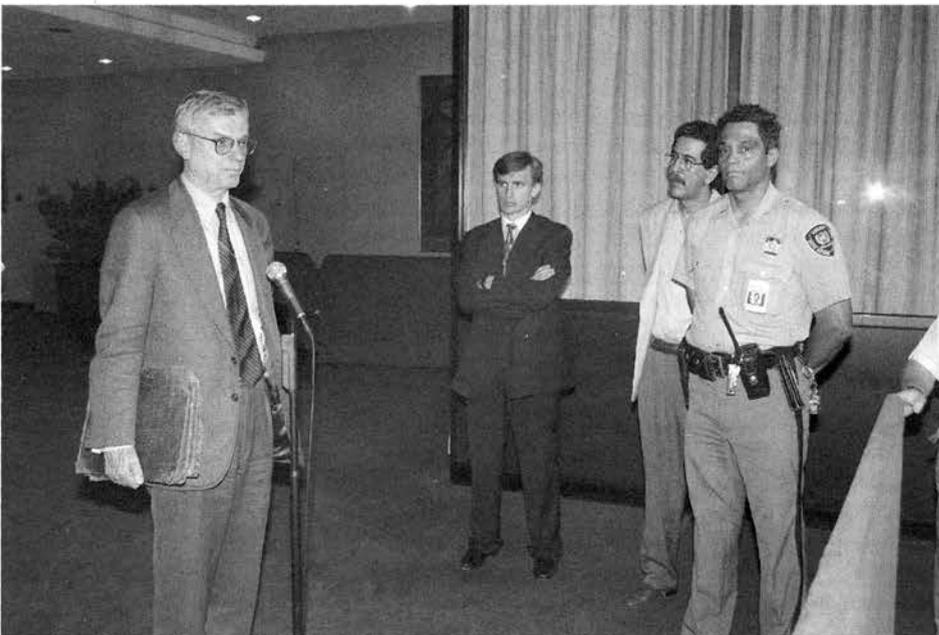
»Aber das ist dann ein Termin. Da trete ich dann an und bringe mein Anliegen vor. Das wäre nicht wie im Rat, wo mich Frau Albright unter den Arm nahm, oder ich nahm sie unter den Arm, und wir wandelten gemeinsam den Korridor entlang, und man zog den anderen in eine Ecke und sagte: »Hör mal, ich hab' da noch was Wichtiges zu besprechen.«

Da würde ein ständiger Sitz natürlich manches leichter machen. Das Streben danach ist das zentrale Anliegen von Bundesaußenminister Kinkel in der UN-Politik. »Ständiger Sitz« steht somit als unsichtbare Überschrift über dem Tun und Lassen der deutschen Ständigen Vertretung in New York, auch wenn es sich womöglich nur um eine Fata Morgana handelt. Nun ist es nicht so, daß die Bonner Diplomaten ununterbrochen auf diesen Wunsch hinweisen; aber bei jeder Entscheidung, ob wichtig oder nicht, halten sie kurz inne und überlegen: Was heißt das für den ständigen Sitz? Könnte es schaden, könnte es nutzen? Gerade im Vergleich mit Italien fällt auf, daß Deutschland längst nicht alle Möglichkeiten zur Profilierung ausgeschöpft hat. Angst vor möglichem Schaden schien daher ein weit stärkeres Motiv für bestimmte Entscheidungen zu sein als die Frage nach dem Nutzen. Die Furcht Deutschlands, eines der Ständigen Mitglieder oder die Gruppe der Entwicklungsländer mit allzu deutlichen Positionen zu verärgern, war stets zu spüren. Ein Beispiel: In einem modellhaften deutschen Resolutionsentwurf für die Generalversammlung zu einer Erweiterung des Sicherheitsrats fand sich der Hinweis, die Erweiterung solle nach 15 Jahren noch einmal überprüft werden – die Besetzung des Rates also auf Wunsch der Mehrheit rückgängig gemacht oder geändert werden können. Dahinter steht der Gedanke, den deutschen Sitz zusammen mit den Sitzen Frankreichs und Großbritanniens eventuell in einem gemeinsamen europäischen aufgehen zu lassen, falls Frankreich und Großbritannien zu diesem Zeitpunkt dazu bereit wären. Obwohl sich mit diesem Ansatz der Vorwurf Italiens, das deutsche Streben sei eine Absage an einen gemeinsamen europäischen Sitz, leicht hätte widerlegen lassen, wurde nie darauf hingewiesen. Grund war die Angst, Frankreich oder Großbritannien mit dem Ansinnen, ihre historischen Privilegien zugunsten eines künftigen gemeinsamen Sitzes aufzugeben, zu brüskieren. Im übrigen ähnelte die deutsche Politik in den UN in vielerlei Hinsicht der deutschen Außenpolitik zur Zeit des Kalten Krieges: Gut Freund zu sein mit allen, besonders den wichtigen Importländern, war das Leitmotiv. War doch einmal eine Entscheidung fällig (etwa zwischen den europäischen Verbündeten und der westlichen Führungsmacht), so folgte sie keiner Doktrin, sondern fiel gemäß den Umständen des Einzelfalles aus.

Zurückhaltung wird auch demonstriert, wann immer in New York die Frage nach der Erweiterung des Sicherheitsrats auftaucht. Während Japan auch nach außen hin frühzeitig Anspruch auf einen ständigen Sitz erhob (und damit Deutschland gezwungen hatte, sich öffentlich zu artikulieren), lautet die deutsche Devise seit Jahren: Wir sind bereit, sobald wir gerufen werden. Keinesfalls, so betonte der Bundesaußenminister immer wieder, wolle er selbst mit einem deutschen Resolutionsentwurf zur Erweiterung des Rates in der Generalversammlung vortreten. Allenfalls folgt noch sein Hinweis, die überwiegende Mehrheit der 185 UN-Mitgliedstaaten sehe in Deutschland und Japan natürliche Kandidaten für neue ständige Sitze.

Im Sommer 1996 tauchte jedoch in New York unversehens ein inoffizieller deutscher Resolutionsentwurf für die Erweiterung auf und sorgte für Verwirrung. Der Entwurf war auf einem Umweg über den malaysischen UN-Botschafter und neuen Präsidenten der Generalversammlung, Ismail Razali, in die Verhandlungen geraten. Nach deutscher Darstellung hatte der Leiter der UN-Abteilung im Auswärtigen Amt, Gunter Pleuger, das Papier im August bei einem Besuch im malaysischen Außenministerium auf einem Schreibtisch »vergessen«. Der Entwurf, sagte Botschafter Henze, sei ein »Papier, auf dem Deutschland steht, das aber nicht von Deutschland kommt.« In New York wurde spekuliert, daß das Papier als deutsche Formulierungshilfe für einen gleichlautenden Resolutionsentwurf Malaysias oder der Blockfreien gedacht gewesen sei.

In der vierseitigen Unterlage heißt es zunächst, Ziel der Erweiterung müsse eine gerechte Vertretung aller Erdteile sein. Asien, Afrika sowie Lateinamerika und die Karibik müßten daher je einen ständigen Sitz erhalten sowie zusätzlich mit nichtständigen Sitzen ausgestattet werden. Mit Bedacht gesteht der Entwurf den drei Regionen völlige Freiheit zu, ihren ständigen Sitz für immer an ein einziges Land oder zeitlich begrenzt an zwei oder mehrere Länder zu vergeben. Um auf der anderen Seite die Reform für die bisherigen Veto-Mächte erträglich zu machen, sieht der Entwurf auch einen geänderten Abstimmungsmodus vor. Weder die Gruppe der Industrie- noch die der Entwicklungsländer sollte den Rat dominieren dürfen. Der wichtigste Punkt freilich ist, daß Deutschland und Japan ebenfalls ständige Sitze erhalten sollen. Der Zeitpunkt, zu dem der Entwurf publik wurde, kam allerdings aus deutscher Sicht ungelegen. Entgegen deutschen Hoffnungen hatte sich die (seit 1993 tätige und allen Mitgliedstaaten offenstehende) Arbeitsgruppe der Generalversammlung nämlich noch nicht auf einen Modus der Reform einigen können.



Auch wenn Fensterreden nicht völlig aus der Praxis des Sicherheitsrats verschwunden sind, erleichtert die seit einigen Jahren übliche, hinter verschlossenen Türen erfolgende informelle Vorberatung der Entschlüsse und offiziellen Erklärungen die Konsensfindung erheblich. Schattenseite dieses Verfahrens ist, daß der Entscheidungsprozeß sowohl für die Öffentlichkeit wie auch für die Nichtmitglieder des Rates wenig transparent ist. Dem berechtigten Interesse der Medien wie auch der übrigen UN-Mitglieder sucht der jeweilige Ratspräsident im Rahmen der Gepflogenheiten Rechnung zu tragen; hier Präsident Tono Eitel während des deutschen Vorsitzes im August 1996 nach dem Verlassen des Sitzungssaales.

Vor allem Italien hatte Deutschlands Ansprüche erfolgreich hintertrieben. Die USA hingegen hatten den japanischen und deutschen Anspruch zwar nachdrücklich unterstützt, zugleich aber durchblicken lassen, daß ihnen an einer Stärkung des Gewichts des Südens nicht gelegen ist. Auch hierzu hatte Rantzau im Juni 1995 deutliche Worte gefunden. Eine Entscheidung über neue ständige Sitze hänge stark von den Ländern der Dritten Welt ab, die längst die Mehrheit in der Weltorganisation stellen, sagte Rantzau und kritisierte in diesem Zusammenhang »die Arroganz«, die ehemalige und amtierende UN-Botschafter der USA gegenüber jenen Staaten an den Tag legten. Diese Arroganz beschleunige die Reform nicht gerade.

Fazit

In den Analysen des Abstimmungsverhaltens während der früheren Amtsperioden der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat in den Jahren 1977/78 und 1987/88 war als wichtigstes Ergebnis die Widerspiegelung der Bündnistreue zu den Vereinigten Staaten zu verzeichnen. Selbst wenn die Vertreter Bonns in der Sache nicht hundertprozentig von den Argumenten Washingtons überzeugt waren, wurde in aller Regel mit den USA gestimmt. Inzwischen hat, trotz der herausgehobenen Stellung der beiden Ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien, die Zusammenarbeit unter den EU-Staaten zugenommen. Ein Großteil der Stellungnahmen wurde im Namen der EU vorgetragen, sämtliche Positionen wurden in regelmäßigen Konsultationsrunden mit allen EU-Ländern abgestimmt. Allerdings hat die Tatsache, daß das andere nichtständige Mitglied aus der EU, Italien, den deutschen Wunsch nach einem ständigen Sitz im Rat in den beiden Jahren mit großer Energie bekämpft hat, eine noch engere westeuropäische Zusammenarbeit im Rat verhindert.

Innerhalb der Bosnien-Kontaktgruppe zeigte sich erneut große Übereinstimmung mit Washington, die dieses Mal nur zum Teil der Bündnistreue zugeschrieben werden kann. Entscheidend war, daß die Vereinigten Staaten und Deutschland ähnliche Interessen hatten. Der auf den ersten Blick erstaunliche Umstand, daß Deutschland mit einem Resolutionsentwurf zum Fall von Srebrenica die Initiative ergriffen hatte, ohne sich vorher mit den USA abzustimmen, ist zwar ungewöhnlich – die Zustimmung aus Washington aber war es nicht, sondern war zu erwarten gewesen. Diese Resolution darf als erfolgreichste deutsche Aktion gelten, auch wenn bei der endgültigen Fassung des Textes Kompromisse gemacht werden mußten.

Grundlegende Erfahrung war jedoch, daß bei Aktionen der Friedenssicherung wiederum vor allem jene Länder die Politik bestimmen, die die Truppen stellen. Als die Bonner Vertreter dieses Prinzip einmal außer acht ließen und – vom Erfolg der Srebrenica-Entscheidung getragen – auf eine Resolution zur Verfolgung der Kriegsverbrecher im ehemaligen Jugoslawien drangen, stießen sie prompt auf den Widerstand der Amerikaner.

Die zweite Initiative – das Eintreten für eine humanitäre Mission in Zaire – zeigte am Ende eher das deutsche Zögern bei den Friedenssicherungsoperationen auf als daß sie eine deutliche, mit Nachdruck vertretene Position unter Beweis stellte. Aus Sicht der Vertreter Deutschlands am East River war sie gleichwohl ein Erfolg, hatte Bonn doch damit den Ländern des Südens das Gefühl vermittelt, daß ihm das Schicksal Afrikas nicht gleichgültig ist.

Das lenkt den Blick auf ein nicht unwichtiges Detail: Vertreter von Entwicklungsländern hatten den deutschen Botschafter Detlev Graf zu Rantzau zu Beginn der Amtsperiode wissen lassen, daß sie die zweijährige nichtständige Mitgliedschaft als »Probe- und Bewährungszeit« für die Berechtigung des deutschen Strebens nach einem ständigen Sitz im Rat betrachten.

Dayton – kein Synonym für Frieden

Nach dem angeblichen Versagen der Vereinten Nationen:
absehbares Scheitern der NATO-Mission

ANDREAS ZUMACH

Seit über einem Jahr spielen die Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien nur noch eine marginale, öffentlich kaum mehr beachtete Rolle. Die UN überwachen mittels der UNTAES den Übergangsprozeß in Ostslawonien bis zur endgültigen Eingliederung dieses Gebietes nach Kroatien; UN-Organisationen wie der UNHCR betreuen und versorgen weiterhin Flüchtlinge und Binnenv Vertriebene in respektive aus Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Serbien. Die Friedensoperation in Bosnien-Herzegowina – eine der umfangreichsten und teuersten in der Geschichte der Vereinten Nationen – wurde mit der Übergabe der Kommandogewalt vom Kommandeur der Schutztruppe (UNPROFOR) an den Oberbefehlshaber der NATO-geführten multinationalen Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force, IFOR) fünf Tage nach Unterzeichnung des »Allgemeinen Rahmenübereinkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina« (UN Doc. A/50/790-S/1995/999 v. 30.11.1995) am 14. Dezember 1995 offiziell beendet.

In der öffentlichen Diskussion der meisten UN-Mitgliedstaaten gilt diese Friedensoperation heute gemeinhin als »gescheitert«. Insbesondere in den 16 NATO-Staaten ist die Behauptung vom »Versagen der Vereinten Nationen« weit verbreitet. Als besonders aussagekräftiger Beleg für dieses Versagen wird häufig angeführt, die Uno habe die Eroberung der vom Sicherheitsrat proklamierten Schutzzone

Srebrenica im Juli 1995 und den nachfolgenden Völkermord an bis zu 8 000 muslimischen Zivilisten nicht verhindert und zudem nicht zugelassen, daß die NATO rechtzeitig zur Rettung der Sicherheitszone und ihrer Bewohner eingreift. Vor allem diese offizielle Version der Ereignisse von Srebrenica hat bis weit in ehemals friedensbewegte, militärkritische Kreise den Glauben an politische Konzepte und Instrumente zur Bearbeitung von Konflikten und damit an die Vereinten Nationen nachhaltig erschüttert. Bis dahin, daß die These, wonach die Pazifisten der dreißiger Jahre Auschwitz erst ermöglicht hätten, mit der der CDU-Politiker Heiner Geißler 1983 noch auf breiten öffentlichen Protest stieß, inzwischen auch von prominenten Vertretern der Grünen formuliert wird. Die ständig wiederholte Behauptung vom Versagen der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Weltorganisation sich heute auf einem historischen Tiefpunkt ihres Ansehens befindet. Dies wiederum schwächt die Chancen für die dringend erforderliche Verstärkung der politischen und materiellen Unterstützung der UN durch wichtige Mitgliedsländer. Die Mission der IFOR, die im Dezember 1996 von der multinationalen Stabilisierungstruppe (Stabilization Force, SFOR) abgelöst wurde, wird hingegen als Erfolgsgeschichte gehandelt. Wer anlässlich der IFOR-Nachfolgediskussion im Herbst vergangenen Jahres den Vorschlag machte, zwecks lang-