

Rüstungsbegrenzung und Abrüstung

40 Jahre Anstrengungen der Vereinten Nationen

JAN MARTENSON

Der vierzigste Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen bietet Gelegenheit zu Rückblick und Bilanz: Wie sind die Vereinten Nationen mit den Herausforderungen umgegangen, vor die sie gestellt wurden, insbesondere jenen auf dem lebenswichtigen Gebiet der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung? Das Jubiläum bietet darüber hinaus einen Anlaß, in die Zukunft zu schauen und zu prüfen, wie die Erfahrungen der Vergangenheit uns dazu verhelfen können, daß unsere Anstrengungen sich künftig mehr lohnen.

Historisch gesehen, folgt der stärkste Antrieb zum Frieden stets aus einem verheerenden Krieg. Dies ist richtig für den Völkerbund, und ebenso erwachsen die Vereinten Nationen aus der Asche eines Weltkriegs, des Zweiten Weltkriegs, dessen Folge Millionen von Toten und beispiellose Zerstörung waren. So symbolisierte die Gründung der Vereinten Nationen in San Franzisko im Sommer 1945 den Beginn eines neuen Zeitalters der internationalen Beziehungen. Die Vereinten Nationen vereinigten in ihrer Charta Grundsätze, die die Grundlage für ein Forum schufen, in dem der Krieg als Mittel der Politik zwischen den Nationen geächtet ist. Das erste dieser Prinzipien war das Gebot, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren«. Im Rahmen ihrer Satzung bot die Weltorganisation den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, neue Formen und Methoden zu entwickeln, um eine echte Zusammenarbeit im Streben nach Weltfrieden und internationaler Sicherheit zu fördern.

Um das Ziel dauernden Friedens und beständiger Sicherheit zu erreichen, betraute die Charta die Generalversammlung und den Sicherheitsrat mit der Beratung von Fragen der Abrüstung und der Rüstungsregulierung. Mit dem Auftrag, »die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit so zu fördern, daß von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für die Rüstung abgezweigt wird«, schuf Artikel 26 der Charta den erforderlichen Rahmen, der über die Jahre die besondere Rolle der Vereinten Nationen im Streben nach Rüstungsbegrenzung und Abrüstung bestimmte.

Während die Satzung der Vereinten Nationen so dem Empfinden am Ende des Zweiten Weltkriegs — Nie wieder Krieg! — konkreten Ausdruck gab, trat die Welt auf dramatische Weise in eine neue Ära — das Atomzeitalter —, was allem menschlichen Streben eine völlig neue Dimension verlieh. Seit jenen historischen Ereignissen vor vier Jahrzehnten haben die Völker der Welt unter der Bedrohung der atomaren Vernichtung leben müssen, während sie doch den Tag herbeisehnten, an dem die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen diese Organisation zu ihrem vollen Nutzen führen und dauernden Frieden und Sicherheit erreichen würden.

Erste Schritte zur Abrüstung

Deshalb ist es kein Zufall, daß die allererste Entschließung der neuen Weltorganisation der Frage der Rüstungskontrolle und der Abrüstung, insbesondere der atomaren, gewidmet war und die Dringlichkeit der Angelegenheit anerkannte. Folglich errichtete die Generalversammlung 1946 die Atomenergiekommission, der die Aufgabe übertragen wurde, Pläne zu entwerfen, die die Gewähr bieten sollten, daß diese Energie ausschließlich zu friedlichen Zwecken genutzt werde. 1947 wurde ein weiteres Gremium für Abrüstungsverhandlungen, die Kommission für konventionelle Rüstung, durch den Sicherheitsrat gegründet. Sie war aufgerufen, jede Anstrengung zu unternehmen, um sicherzustellen, daß Waffenarsenale und Streitkräfte unter einem System internationaler Kontrolle reguliert und reduziert würden.

Wegen wesentlicher inhaltlicher Unterschiede schon hinsichtlich des Ansatzes bei der Behandlung verschiedener Probleme zwischen den westlichen Mächten einer- und der Sowjetunion andererseits und wegen der allgemeinen Verschlechterung der internationalen Lage war es beiden Kommissionen nicht möglich, bei ihrer Arbeit Fortschritte zu erzielen. 1952 versuchte die Generalversammlung, den toten Punkt zu überwinden und beschloß die Vereinigung beider zu einer einzigen Abrüstungskommission (Disarmament Commission). Die neue Kommission, bestehend aus den Mitgliedern des Sicherheitsrats und Kanada, blieb bis 1957 das internationale Abrüstungsgremium. Sein wichtigstes Ziel war die Vorbereitung von Vorschlägen für die Regulierung, Begrenzung und schrittweise ausgewogene Reduzierung aller Streitkräfte und Arsenale in einem abgestimmten, umfassenden Programm. Solche Vorschläge sollten sich auch auf Maßnahmen zur Beseitigung aller Massenvernichtungswaffen sowie zur wirkungsvollen internationalen Überwachung der Kernenergie — um ein Verbot atomarer Waffen und die Nutzung der Atomenergie für ausschließlich friedliche Zwecke sicherzustellen — erstrecken.

Hinsichtlich aller inhaltlichen Probleme, vor die die Kommission gestellt war, wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten; infolge des ausbleibenden Fortschritts zu einem Übereinkommen über ein abgestimmtes, umfassendes Programm verschob sich die Aufmerksamkeit mehr und mehr in Richtung auf verschiedene Teilmaßnahmen, die schon vor einer Einigung über einen solchen umfassenden Plan ergriffen werden könnten. Die Abrüstungskommission wurde 1957 und noch einmal 1958 erweitert, um dann alle Mitglieder der Vereinten Nationen zu umfassen. Dennoch blieben 1958 Bemühungen erfolglos, sie wieder einzuberufen, und sie kam auch danach nur noch zweimal zusammen, 1960 und 1965.

Von 1959 an wurden die Abrüstungsanstrengungen in den Vereinten Nationen auf zwei verschiedenen, jedoch parallelen Wegen betrieben. In Erkenntnis der Notwendigkeit, sich auf die weiterreichenden Ziele zu konzentrieren, nahm die Generalversammlung in ihre Tagesordnung den Punkt »Allgemeine und vollständige Abrüstung unter wirksamer internationaler Überwachung« auf. Ergebnis war, daß kleinere Abrüstungsschritte, die breite Unterstützung fanden, als integrierende Bestandteile des Prozesses zur Erreichung dieses weitgesteckten Zieles verstanden (und nicht mehr im Gegensatz dazu gesehen) wurden. Folglich wurden nun Vereinbarungen über Teilabrüstungsmaßnahmen gleichzeitig mit den Bemühungen um die Erarbeitung von Plänen für eine allgemeine und vollständige Abrüstung diskutiert.

Während dieser Periode wurden bedeutsame Veränderungen im Abrüstungsmechanismus eingeführt. 1959 wurde der zehn Staaten umfassende Abrüstungsausschuß (Ten-Nation Committee on Disarmament) errichtet, in dem Ost und West in gleicher Zahl vertreten waren. Das Verhandlungsgremium wurde 1962 mit der Schaffung der Konferenz des 18-Nationen-Abrüstungsausschusses (Conference of the Eighteen-Nation Committee on Disarmament, ENDC) umgestaltet, wobei zu den ursprünglichen Mitgliedern acht blockfreie hinzukamen. Aus dem ENDC wurde 1969 die Konferenz des Abrüstungsausschusses (Conference of the Committee on Disarmament, CCD), als die Mitgliederzahl auf 26 Staaten ausgedehnt wurde.

Konkrete Abrüstungsmaßnahmen

Die gemeinsamen Anstrengungen der Regierungen und der Vereinten Nationen, besonders in jenen Abrüstungsgremien und in regionalen Einrichtungen, erbrachten begrenzte, aber

doch wichtige erste Schritte in der Form internationaler Vereinbarungen über Teilmaßnahmen zur Rüstungsregulierung. Unter diesen ragen heraus:

- der Antarktis-Vertrag von 1959, der die völlige Freihaltung dieses Gebiets von allen Maßnahmen militärischen Charakters vorsieht;
- der Vertrag über einen teilweisen Teststopp von 1963, der Atomtests überall, außer unter der Erde, verbietet;
- der Weltraum-Vertrag von 1967, der die Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Weltraum untersagt;
- der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika von 1967, der die erste atomwaffenfreie Zone in einer dichtbesiedelten Weltgegend errichtet;
- der Nichtverbreitungs-Vertrag von 1968, mit dem sich Nichtkernwaffenstaaten verpflichten, keine Atomwaffen zu erwerben, und Kernwaffenstaaten versprechen, ernsthaft die nukleare Abrüstung anzustreben;
- der Meeresboden-Vertrag von 1971, der die Stationierung von Atomwaffen auf dem Meeresboden und im Meeresgrund verbietet;
- die B-Waffen-Konvention von 1972, die die vollständige Vernichtung aller biologischen Waffen vorsieht und insofern eine echte Abrüstungsmaßnahme darstellt; und schließlich
- die ENMOD-Konvention von 1977, die den Gebrauch umweltverändernder Techniken (environmental modification techniques) als Mittel der Kriegsführung untersagt.

Um ein vollständiges Bild zu zeichnen, möchte ich hier auch erwähnen, daß zur gleichen Zeit zweiseitige Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten ebenfalls eine Anzahl von Übereinkünften hervorgebracht haben. Zu nennen sind insbesondere

- der Vertrag über die Begrenzung von Raketen-Abwehrsystemen (ABM-Vertrag) von 1972,
- das Abkommen zur Begrenzung strategischer Rüstungen (SALT I) von 1972,
- das Übereinkommen über die Verhinderung eines nuklearen Krieges von 1973,
- der Vertrag zur Begrenzung unterirdischer Atomwaffentests von 1974,
- der Vertrag über unterirdische Nuklearexplosionen für friedliche Zwecke von 1976 und
- SALT II.

Die drei letztgenannten Verträge sind formal noch nicht in Kraft getreten, aber beide Seiten erklärten ihre Absicht, sich an ihre Bestimmungen zu halten.

Trotz dieser wichtigen Teilabkommen über die Regulierung und Begrenzung der Rüstungen war klar, daß im Hinblick auf ein Anhalten des Rüstungswettlaufs kein wirklicher Fortschritt erzielt worden war. So wurde geschätzt, daß die weltweiten Militärausgaben Mitte der siebziger Jahre das Niveau von 400 Mrd US-Dollar jährlich erreicht hatten. Zwar waren die Kernwaffenmächte und einige andere Länder die bedeutendsten Konkurrenten im Rüstungswettlauf, aber die Militärausgaben stiegen auch außerhalb der beiden wichtigsten Bündnisse. Hinzu kommt, daß vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die Mitte der siebziger Jahre in über 100, meist in Entwicklungsländern ausgefochtenen Kriegen Millionen von Menschen durch konventionelle Waffen getötet worden waren. Trotz der Anhäufung von konventionellen Waffen (die, zusammen mit den Personalkosten, etwa vier Fünftel aller Militärausgaben ausmachen) liegt die größte Bedrohung der Menschheit in der Ausdehnung der Kernwaffenarsenale, die damals mehr als 1 Mill Hiroshima-Bomben entsprachen — genug, um die Welt mehrfach zu zerstören. Darüber hinaus hatten die Kernwaffentests über die Jahre angedauert und die Trägersysteme — landgestützte Raketen, auf Unterseebooten stationierte Raketen, Bombenflugzeuge — waren ständig »verbessert« und »modernisiert« worden, durch Mehrfachsprengköpfe, größere Zielgenauigkeit und Zuverlässigkeit und verschiedene andere technische Verfeinerungen.

Sondertagungen der Generalversammlung

Der Rüstungswettlauf war also gefährlicher und komplexer geworden — und zunehmend auch ein globales Phänomen. Vor diesem Hintergrund beschloß 1976 die Generalversammlung



*Jan Martenson,
geb. 1933
in Uppsala,*

*wurde 1979 als Beigeordneter Generalsekretär zum Leiter des UN-Abrüstungszentrums berufen. Seit Jahresbeginn 1983 ist er Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen und leitet die Hauptabteilung Abrüstungsfragen des UN-Sekretariats (das vormalige Abrüstungszentrum). Zuvor war er im schwedischen Staatsdienst tätig; 1968/69 war er Stellvertretender Direktor des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI.
Am 24. Oktober 1945 Sekundarschüler.*

der Vereinten Nationen, eine vollständig dem Abrüstungsproblem gewidmete Sondertagung einzuberufen. Diese erste der Abrüstung geltende Sondergeneralversammlung, abgehalten vom 23. Mai bis zum 30. Juni 1978 in New York, war das größte und repräsentativste Treffen der Nationen, das je zur Beratung der Abrüstungsfrage zustande gekommen war. Die Tagung stellte einen Meilenstein in der Geschichte der multilateralen Diplomatie dar, nahmen an ihr doch Vertreter von 126 Mitgliedsstaaten, darunter 19 Staats- oder Regierungschefs, 51 Außenminister und viele andere ranghohe Amtsträger teil. Zum ersten Mal in der Geschichte der Abrüstungsverhandlungen erreichte die internationale Gemeinschaft auf dem Konsensweg eine Übereinkunft über eine umfassende Abrüstungsstrategie. Dieser Konsens, verkörpert im Schlußdokument der Tagung (abgedruckt in VN 5/1978 S.171ff.), stellt den Bezugsrahmen für alle Abrüstungsanstrengungen inner- und außerhalb der Vereinten Nationen dar. Das 129 Punkte umfassende Dokument unterstreicht die zentrale Rolle und die Hauptverantwortung der Vereinten Nationen auf dem Feld der Abrüstung. Es steckt die Ziele ab und stellt Grundsätze und Prioritäten auf. Es enthält auch bestimmte Maßnahmen, die darauf abzielen, die im System der Vereinten Nationen mit Abrüstungsproblemen befaßte Maschinerie zu stärken.

Eine der Leistungen war, daß Übereinstimmung erzielt wurde über die Errichtung angemessener und repräsentativer Abrüstungsforen für einschlägige Verhandlungen und Beratungen wie auch andere Aktivitäten. Der 1. Hauptausschuß der Generalversammlung wurde damit betraut, sich ausschließlich mit Abrüstung und verwandten Fragen der internationalen Sicherheit zu befassen. Die Abrüstungskommission — die seit 1965 nicht mehr zusammengetreten war — wurde als Beratungsgremium der Vereinten Nationen wiederbelebt. Die CCD wurde, nun als Abrüstungsausschuß (CD) firmierend, auf 40 Mitglieder erweitert, darunter alle Kernwaffenstaaten.

Um die Verwirklichung der in dem Schlußdokument festgeschriebenen Ziele zu fördern, erklärte die Generalversammlung 1979 die achtziger Jahre zur Zweiten Abrüstungsdekade. Ihr Ziel war es, das Wettrüsten zu stoppen und umzukehren, den Zielen und der Dringlichkeitsliste des Schlußdokuments entsprechend Abrüstungsübereinkommen zu schließen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu festigen und im militärischen Bereich freiwerdende Mittel für Entwicklungszwecke, insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer, bereitzustellen.

Diese Ziele konnten, so bedeutend sie auch waren, nicht verwirklicht werden. Das Niveau der Weltmilitärausgaben stieg in dem sich verschlechternden internationalen Klima der ausgehenden siebziger Jahre weiter. Internationales Mißtrauen und Argwohn nahmen zu und wirkten sich unvermeidlich auch im Abrüstungsbereich aus. Nach anfänglichen Fortschritten blieb der Verhandlungsprozeß in allen wichtigen Fragen praktisch stecken. Dies hatte zur Folge, daß das in dem Schlußdokument von 1978 aufgestellte Aktionsprogramm in den frühen achtziger Jahren weitgehend unausgeführt blieb.

So kam die zweite der Abrüstung gewidmete Sondergeneralversammlung, die vom 7. Juni bis zum 10. Juli 1982 wiederum in New York abgehalten wurde, unter überaus ungünstigen Bedingungen für die Erreichung des ihr gesetzten Ziels — der Belebung des Abrüstungsprozesses — zusammen. Obwohl von 140 Mitgliedstaaten und mehr als 3 000 Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und 22 Forschungseinrichtungen aus 47 Ländern besucht, sah sich diese Sondertagung mehr Hindernissen gegenüber, als sie Wege fand, diese zu überwinden. Doch drückten die Völker der Welt zur gleichen Zeit in sichtbarer Weise ihren Wunsch nach Fortschritten in Richtung auf Abrüstung aus. Ein beeindruckendes Ereignis am Rande der Tagung war die Übergabe von Tausenden von Mitteilungen, Bittschriften und Aufrufen mit Millionen von Unterschriften von Organisationen, Gruppen und einzelnen Menschen aus aller Welt. Während der Tagung zirkulierten über 60 Vorschläge und Positionspapiere der Mitgliedstaaten; fünf Entschließungsentwürfe wurden der Versammlung vorgelegt. Sie enthielten Vorschläge für ein Einfrieren der Kernwaffenbestände, atomare Abrüstung, die Verhinderung von Kernwaffenkriegen sowie eine Konvention über das Verbot des Einsatzes nuklearer Waffen. Es war aber nicht möglich, allgemeine Einigkeit über auch nur einen dieser Vorschläge zu erzielen, und keiner wurde tatsächlich zur Abstimmung gestellt. Im Gegensatz zu dem Geschehen auf der ersten Sondertagung war die Versammlung 1982 nicht in der Lage, zu einem Konsens über eine einzige der als Beiträge zur Beendigung und Umkehrung des Wettrüstens ersonnenen konkreten Vorgehensweisen zu kommen.

Immerhin bestätigte die Generalversammlung ohne Einschränkung und einvernehmlich die Gültigkeit des 1978er Schlußdokuments. Im Abschließenden Dokument der Tagung (dem Bericht ihres Ad-hoc-Ausschusses) gab sie ihrer tiefen Besorgnis über die Gefahren eines Krieges, insbesondere eines Kernwaffenkrieges, Ausdruck und forderte die Mitgliedstaaten dringend auf, so bald wie möglich Vorschläge zu einer Verhinderung zu erwägen. Die Versammlung betonte die Notwendigkeit der weiteren Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen im Bereich der Abrüstung und der Steigerung der Wirksamkeit der Abrüstungsmaschinerie. In zwei inhaltlichen Punkten einigte man sich: bezüglich des Starts der Weltabrüstungskampagne und der Fortführung sowie Ausdehnung des UN-Stipendienprogramms für Abrüstungsfragen.

In den drei Jahren seit der zweiten Sondertagung ist die Generalversammlung beständig allen ihr zur Verfügung stehenden Wegen nachgegangen, um den Rüstungswettkampf zu bremsen. Die Vereinten Nationen stellen auch weiterhin das Forum dar, in dem der Abrüstung die gebührende Bedeutung auf der internationalen Tagesordnung eingeräumt werden kann. Trotzdem ist es selbstverständlich, daß die Beziehungen zwischen den Supermächten die Chancen wirksamer internationaler Anstrengungen zur Zügelung des Rüstungswettkampfs sowohl inner- als auch außerhalb der Vereinten Nationen nachhaltig beeinflussen. Deshalb ist es eine willkommene Entwicklung, daß die beiden Supermächte kürzlich mit einer neuen Gesprächsrunde über Kern- und Weltraumwaffen in Genf begonnen haben. Es steht zu hoffen, daß sie — gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten — die notwendigen Schritte tun werden, um die Arbeit in all jenen Gremien zu erleichtern, die auf multilateraler Ebene Verantwortung für Abrüstungs- und Sicherheitsfragen tragen.

Abrüstungsmechanismus

Eines dieser Gremien der Vereinten Nationen ist der 1. Ausschuß, der einer der sieben Hauptausschüsse der Generalversammlung ist und nunmehr ausschließlich Abrüstungs- und verwandte Fragen der internationalen Sicherheit behandelt. Während der 39. Tagung der Generalversammlung deckte seine Tagesordnung 22 Punkte ab, und die Versammlung nahm schließlich 64 Resolutionen zu Abrüstungsproblemen an, zwei mehr als im Jahr zuvor, was einen Rekord darstellt. 19 dieser Entschließungen wurden im Konsens angenommen.

Ein weiteres wichtiges Nebenorgan der Generalversammlung, nämlich die Abrüstungskommission, ist ebenfalls aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen zusammengesetzt. Ihre Hauptfunktion ist es, über verschiedene Probleme auf dem Feld der Abrüstung nachzudenken und Empfehlungen auszusprechen, wenn die Generalversammlung nicht tagt. Während ihrer letzten Tagungen hat die Kommission eine breite Palette von Fragen behandelt, die von einem angestrebten Umfassenden Abrüstungsprogramm bis zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen reichte.

Mit den mehrseitigen Abrüstungsverhandlungen ist die seit 1984 so bezeichnete Abrüstungskonferenz (zuvor als Abrüstungsausschuß bekannt) in Genf betraut, das einzige multilaterale Verhandlungsgremium für Abrüstungsangelegenheiten der internationalen Gemeinschaft. Es besteht weiterhin aus 40 Mitgliedstaaten (unter Einschluß der fünf Kernwaffenstaaten). Während der letzten Jahre hat sich die Konferenz konzentriert auf Fragen wie einen Atomwaffenteststopp, die Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung, die Verhütung von Atomkriegen einschließlich damit verwandter Fragen, das Verbot chemischer und radiologischer Waffen, Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten, Verhinderung eines Rüstungswettkampfs im Weltraum und das Umfassende Abrüstungsprogramm. Auf einigen dieser Problemfelder, so in der Frage des Verbots chemischer und radiologischer Waffen, sind Fortschritte gemacht worden, wenn auch förmliche Abkommen noch nicht vorliegen.

Darüber hinaus spielen die Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle bei der Meinungsbildung zugunsten der Abrüstung durch Information und Erziehung. Eine wohlinformierte und konstruktive Weltöffentlichkeit kann mithelfen, die Aussichten für einen Stopp und endlich die Umkehrung des Wettrüstens zu verbessern. In der Tat ist ein wichtiges, greifbares Ergebnis der Sondertagung von 1982 der im Konsens beschlossene Beginn der Weltabrüstungskampagne, die den Zweck hat, zu informieren, zu erziehen, das öffentliche Verständnis zu entwickeln und um Unterstützung für die Ziele der Vereinten Nationen im Hinblick auf Rüstungsbegrenzung und Abrüstung zu werben. Die Generalversammlung hat somit die Besorgnis der Weltöffentlichkeit angesichts des andauernden Wettbewerbs bei der Anhäufung von Waffen, besonders von Kernwaffen, erkannt.

In den vergangenen zwei Jahren haben wir bei der Vorbereitung und Verteilung von sachlichem und objektivem Informationsmaterial, bei der Durchführung von Konferenzen und Symposien und anderen Aktivitäten in verschiedenen Teilen der Welt Erfahrungen gemacht, die uns zu der Gewißheit geführt haben, daß es eine weltweite Basis für die Abrüstung gibt. Sie wird von der allseitigen Sorge um das Überleben der Menschheit und um verbesserte Lebensbedingungen im Atomzeitalter zusammengehalten. Diese Sorge kennt weder ideologische noch politische Grenzen.

Dies ist der Hintergrund, vor dem die gegenwärtige und potentielle Rolle der Vereinten Nationen auf dem Feld der Abrüstung zu sehen ist. Wenn auch insgesamt die Ergebnisse der Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft, diese Welt zu einem sichereren Lebensraum zu machen, noch weit von den in der Charta festgeschriebenen Zielen entfernt sind, haben wir immerhin Einigkeit über bestimmte Grundgedanken erzielen können, was meines Erachtens die Aussichten für unsere Zukunft etwas heller erscheinen läßt.

Sorgen, die wir gemeinsam zu tragen haben, sollten uns jedoch ermutigen, nicht im Angesicht einer ungeheuren Bedrohung zu kapitulieren. Denn der Einsatz ist zu hoch. Auf dem Spiel steht heute die ganze menschliche Zivilisation mit all ihren kulturellen, wissenschaftlichen und industriellen Reichtümern. Auf dem Spiel steht heute das Vermächtnis, das wir den künftigen Generationen hinterlassen werden, denn das, was wir für militärische Zwecke heute verbrauchen, ist nicht nur das Erbe unserer Vorfahren, sondern auch das unserer Kinder.

Die Zukunft

Ich meine aber, daß wir beim Blick nach vorn auch realistisch bleiben müssen. Die Vereinten Nationen können ihre Ziele auf dem Feld der Abrüstung nicht ohne den politischen Willen der Mitgliedstaaten und ohne deren entschlossene Anstrengung erreichen. Deshalb ist es von Wichtigkeit, daß bei der Suche nach bedeutsamen Abrüstungsmaßnahmen die berechtigten Sicherheitsinteressen eines jeden Staates voll in Ansatz gebracht werden. Abrüstung muß das Ergebnis eines wachsenden Gefühls der Sicherheit unter den Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft sein. Und im Atomzeitalter kann das Konzept der Sicherheit, wie wir alle wissen, nur mit weniger Waffen, nicht mit einer erhöhten Stärke nuklearer und konventioneller Rüstungen in Verbindung gebracht werden. Diese Rüstungen müßten statt dessen in ausgewogener und nachprüfbarer Weise reduziert werden, ohne daß man erwarten darf, daß eine Seite bereit wäre, viel an einseitiger Abrüstung hinzunehmen oder ihre legitimen souveränen Rechte aufzugeben.

In diesem Zusammenhang hat der Generalsekretär kürzlich betont, daß die Vereinten Nationen nicht nur ein multilaterales Forum bleiben sollen, in dem Abrüstungsangelegenheiten der nötige Vorrang auf der internationalen Ebene eingeräumt wird, eine Bühne, auf der Beratungen und Verhandlungen der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft tatsächlich stattfinden. Vielmehr könnten die Vereinten Nationen — blickt man auf ihre Möglichkeiten in der Zukunft — auch dazu taugen,

Abrüstungsvereinbarungen zu überwachen und die Teilnahme der Weltöffentlichkeit an Abrüstungsproblemen zu vergrößern.

Die Vereinten Nationen sind ein Werkzeug, ein Instrument, das die internationale Gemeinschaft aus freien Stücken geschaffen hat, um Probleme, die uns alle betreffen, anzugehen. Es hängt von den Mitgliedstaaten ab, in welchem Maß dieses Werkzeug genutzt wird. Auf dem Abrüstungssektor ist das ganze Potential der Organisation noch nicht verwertet worden. Die Gründe hierfür mögen zahlreich und vielfältiger Art sein, aber ich erinnere an die, die Dag Hammarskjöld einst erwähnte:

»Der eine ist, daß die Regierungen gewissermaßen zu anspruchsvoll gewesen sind, nicht damit zufrieden waren, dieses verwickelte und lebenswichtige Problem zunächst nur anzureißen, woraus sich aber ein Spalt hätte entwickeln können, was Möglichkeiten für einen wirklichen Meinungsaustausch vielleicht eröffnet hätte. Eine andere Ursache ist die Neigung einer jeden Regierung gewesen, darauf zu warten, daß andere den ersten Schritt tun. Noch eine weitere — und natürlich eine sehr grundlegende — Ursache ist die Vertrauenskrise, unter der die ganze Menschheit derzeit leidet und die sich in dem Unwillen widerspiegelt, irgendwelche Schritte in eine positive Richtung zu unternehmen, wie auch in der Tendenz, positive Antworten zurückzuhalten aus Angst, in die Irre geleitet worden zu sein.«

So wie es keine alleinige Ursache gibt, die erklären könnte, warum die Organisation nicht in vollem Maße genutzt worden ist, gibt es keine Patentlösung dafür, wie ihre Rolle — nicht zuletzt auf dem Feld der Abrüstung — gestärkt werden kann. Trotzdem halte ich es für angebracht, hierzu die Worte des Generalsekretärs aus seinem Bericht über die Arbeit der Organisation vom September 1982 in Erinnerung zu rufen, als er an die Regierungen appellierte,

»das schützende, schirmende Gebäude der kollektiven Sicherheit zu stärken, in dem wir uns alle geborgen fühlen und in dessen Erhaltung wir die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen sehen sollten. Der Wille, die mit der Charta geschaffenen Einrichtungen zu nutzen, muß bewußt gestärkt werden, und alle Staaten müssen versuchen, über ihre kurzfristigen nationalen Interessen hinaus zu erkennen, welche großartigen Möglichkeiten ein stabileres System der kollektiven internationalen Sicherheit bietet, welche unermesslichen Gefahren jedoch drohen, wenn es nicht gelingt, ein solches System zu festigen und auszubauen.«

Der Beitrag zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung

HANS W. SINGER

Eine Untersuchung der Erfolge und Mißerfolge der Vereinten Nationen während ihrer ersten vierzig Jahre fördert kein einheitliches Bild zutage. In einigen Bereichen wurden ansehnliche Erfolge erzielt, die sich beispielsweise in der beherrschenden Rolle der Vereinten Nationen im Bereich der multilateralen Technischen Hilfe ausdrücken und durch das UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme, UNDP) symbolisiert werden. Zu den Mißerfolgen muß gezählt werden, daß es den Vereinten Nationen nicht gelungen ist, zur Einleitung eines echten Nord-Süd-Dialoges Wesentliches beizutragen oder eine erwähnenswerte Rolle zu spielen bei der Lösung so wichtiger Probleme wie der aktuellen Schuldenkrise. Dieser Artikel wird sich vorwiegend auf die Errungenschaften der Vereinten Nationen und nicht so sehr auf ihre Fehlschläge konzentrieren, da nur so aufgezeigt werden kann, wozu das System der Vereinten Nationen fähig ist, wenn sich die Regierungen untereinander einigen können, jenes Instrumentarium, das ihnen die Charta in die Hand gibt, sachgerecht zu nutzen.

Kompetenzzuweisungen

Ein Grund für die Uneinheitlichkeit des Bildes, zumindest im Bereich von Wirtschaft und Entwicklung, ist, daß die Vereinten Nationen in weiten Bereichen bloß für Lücken zuständig sind: sie nehmen Aufgaben wahr, die nicht eigens anderen Organen oder Organisationen zugeteilt wurden. Dies ist vor allem histo-

risch begründet: Der Gründung der Vereinten Nationen ging die des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Weltbank (IBRD) in Bretton Woods voraus, denen wichtige, weite und sich ausdehnende Tätigkeitsgebiete zugewiesen wurden. Diese Bereiche sind daher schon von vornherein von der Zuständigkeit der Vereinten Nationen ausgenommen. Auch einige der wichtigen Sonderorganisationen wurden vor den Vereinten Nationen gegründet. So datiert zum Beispiel die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zurück zum Ende des Ersten Weltkriegs; die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) wurde schon in Hot Springs ins Leben gerufen. Alle diese Sonderorganisationen haben ihre eigene Satzung, ihren eigenen Haushalt sowie einen eigenen, sorgfältig gehüteten Aufgabenbereich. Obwohl sie dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung der Vereinten Nationen Berichte vorlegen — dies trifft übrigens auch auf IMF und Weltbank zu —, ist die Rolle der Vereinten Nationen im Verhältnis zu ihren Aktivitäten keineswegs eindeutig oder unumstritten.

Dies bedeutet, daß die Aufgaben der Vereinten Nationen weitgehend zur Lückenfüllung der ungeregelten Bereiche des multilateralen Systems entwickelt wurden. Schon die Konferenz von Bretton Woods ließ zwei wichtige Gebiete ungeregelt, nämlich den internationalen Handel und die Entwicklungsfinanzierung zu weichen Bedingungen. Was den erstgenannten Bereich angeht, so wurde es damals unterlassen, die Internationale Han-