

o.711.3 - VR/BKA

Bern, 3. Juli 1992

Bericht über den Besuch des Gesandten Walter Lichem (L), Leiter der Abteilung für internationale Organisationen, Politische Sektion, Bundesministerium für Auswärtiges, Wien, bei der Direktion für internationale Organisationen am 25. Juni 1992

Schweizerische Teilnehmer: Botschafter F. Nordmann, Direktor DIO
Botschafter H.R. Hoffmann, Stv. Direktor DIO
Minister D. Alder, Mission Genf
D. Woker, Stv. Chef PA I (Mittagessen)
A. Thalmann, Sektionschef DIO
D. Vogelsanger, DIO (Bericht)

Vorbemerkung

Herr Lichem ist ein Gesprächspartner, der durch seine intellektuellen Fähigkeiten, sein konzeptionelles Denken und sein von jeder Pose freies Auftreten beeindruckt. Aus einer im 18. Jahrhundert aus Solothurn nach Wien emigrierten Familie stammend, scheint ihm die enge Zusammenarbeit mit der Schweiz ein echtes persönliches Anliegen zu sein. Im Laufe der fünfstündigen Gespräche hat er sich als ein auf langjähriger persönlicher Erfahrung, auch als Mitarbeiter der Vereinten Nationen, aufbauender Kenner des UNO-Systems erwiesen, der sich aber Distanz und ein kritisches Urteil bewahrt hat und sich nicht zu den unter Spezialisten so beliebten administrativen Belanglosigkeiten und personellen Spekulationen äussert.

Rahmenbedingungen für eine zukünftige multilaterale Ordnung

Nach einer Einführung durch Botschafter Nordmann (NF) über die schweizerische Politik und Absichten gegenüber den Vereinten Nationen, insbesondere auch in bezug auf den vom Bundesrat festgelegten Kalender im Hinblick auf einen eventuellen neuen Beitrittsversuch, erläutert L die Grundzüge einer noch nicht abgeschlossenen Diskussion innerhalb seines Ministeriums über die Rahmenbedingungen der zukünftigen Aussenpolitik und insbesondere multilateralen Politik Oesterreichs. Man hat den Eindruck, dass der Sprechende selbst einer der hauptsächlichen Inspiratoren dieser Diskussion sei.



Die gegenwärtige Weltlage und auch diejenige Europas ist charakterisiert durch ein Nebeneinander von gleichzeitigen Integrations- und Desintegrationsprozessen. Diese verlaufen unterschiedlich und überlappend; kohärente vertikale Strukturen sind je länger desto weniger erkennbar. Ungebrochen ist aber die Tendenz zur Globalisierung der Probleme und ihrer Lösungsansätze. Als Beispiele für regionale Integrationsprozesse nennt L Osteuropa, Mittelasien - die Initiative Kasachstans für eine regionale "KSZE" - sowie die Mitteleuropäische Initiative, "bezüglich derer unsere Nachbarn zu grosse Erwartungen hegen". Ausgehend von der Chaostheorie spricht L von einer "fraktalen Gesellschaft" auf internationaler Ebene, die durch einen hohen Grad an Dezentralisierung sowie Möglichkeiten für Selbstinitiative und Eigenidentität gekennzeichnet sei, gleichzeitig aber die Teilnahme an Integrationsprozessen erlaube. Das starre Festhalten an vertikalen Strukturen ist zu vermeiden, da genau diese in der Regel Bruchlinien und Konflikte provozieren (Beispiel Jugoslawien).

Der Ansatz in bezug auf regionale Sicherheitsstrukturen ist noch nicht wirklich ausgegoren. Der kürzliche Brief von Assistant Secretary of State Bolton an Untergeneralsekretär Petrovsky war nicht mehr als ein Schuss vor den Bug.

Die Frage der "Global commons" wie Klima, Antarktis, Artenvielfalt, Meeresbodennutzung oder lebende Ressourcen in den Meeren lassen neue institutionelle Ansätze in diesen Bereichen als unbedingt notwendig erscheinen.

Auf internationaler Ebene ist ein deutliches Phänomen der "Bilateralisierung des Multilateralismus" zu beobachten. Dieses hat zwei Aspekte. Einerseits setzen sich heute in zunehmendem Mass bilaterale Entscheide des Stärkeren im multilateralen Prozess durch (Beispiele: Irak, Libyen, heute Jugoslawien). Diese Erscheinung steht im Kontrast zum seinerzeitigen "Ganging up" der Schwachen in den siebziger Jahren innerhalb des UNO-Systems. Andererseits müssen heutige Versuche, widerstandsfähige Gegenpositionen zu erarbeiten, im bilateralen Rahmen geschehen. Darin liegt laut L auch die Aktualität seines heutigen Besuchs.

Kleinere Staaten stehen heute vor der Herausforderung der "Limits of negociability". Die UNCED brachte dafür sowohl in bezug auf das Verfahren als auch auf das Ergebnis eine drastische Bestätigung. Staaten unserer Grösse müssen sich die entsprechenden Fragen stellen und gemeinsam Lösungen suchen, die es uns weiterhin erlauben, unsere souveräne Verantwortung wahrzunehmen.

Es stellt sich auch die Frage der Wahrung der demokratischen Rechte im Rahmen der internationalen Prozesse. Nicht nur für die Schweiz mit ihrer diesbezüglich "besonders schönen und stolzen Tradition" - L sagt dies ohne jede Ironie und kommt später wiederholt auf diesen Punkt zurück - ist diese Frage von grösster Aktualität, sondern auch für Oesterreich und andere demokratische Staaten. Der einzelne wird zunehmend zum globalen Akteur und zum

Opfer zugleich. Deshalb sind die institutionellen Fragen nicht allein für die Schweiz entscheidend, und für Oesterreich wird es sehr wichtig sein, wie unser Land dieses Problem angeht.

Schliesslich muss festgestellt werden, dass die politischen Parteien in unseren Ländern auf die Fragen der globalen Agenda absolut keine Antworten zu geben in der Lage sind. Darin liegt der Grund dafür, dass sich die Gesellschaft auf nationaler und auf internationaler Ebene neu organisiert, innerhalb und ausserhalb der bestehenden staatlichen Strukturen.

Sitzstaatfragen

NF stellt einleitend fest, dass keine politischen Gründe mehr die Verlagerung von Aktivitäten der Vereinten Nationen weg von New York verlangen, dass vielmehr viele Rationalisierungsargumente eher für New York sprechen. Dadurch wird der Druck auf Wien und Genf und natürlich auch die Konkurrenz zwischen diesen beiden Städten stärker. Der Dynamismus Wiens ist für die Schweiz nicht problematisch, wir möchten aber an der bisherigen stillschweigenden Übereinkunft festhalten, dass Wien und Genf sich nicht in den gleichen Bereichen konkurrenzieren. Für Genf sind die humanitären und Menschenrechtsinstitutionen, die Abrüstung und neu Umweltfragen prioritär.

L ist entschiedener Gegner der Zentralisierung in New York. Die gegenwärtige Dominanz des multilateralen Systems durch die Vereinigten Staaten hat viel Vorläufiges an sich. Die Entstehung eines neuen Gegensatzes auf internationaler Ebene ist wahrscheinlich. Zentralisierung ist auch keineswegs rationeller und angesichts der modernen Kommunikationsmöglichkeiten ohnehin überholt. Hewlett-Packard hat auf der ganzen Welt keinen Betrieb mehr mit über 500 Mitarbeitern. Zudem sind gerade die Kosten das stärkste Argument gegen New York. Bonn hat deshalb gute Chancen als neuer Sitz des UNDP.

Genf repräsentiert ein Global commitment der Schweiz, das für Oesterreich Vorbildcharakter hat. "Genf ist die lebendige Geschichte des Multilateralismus und hat Zukunft." Für L steht die Rolle Genfs im humanitären Bereich ausser jeder Frage. Vor einigen Monaten hat er nicht gezögert, einen Politiker - Staatssekretär Jankowitsch - zu desavouieren, der andere Auffassungen vertrat. Auch eine effiziente Koordination in humanitären Fragen kann nur in Genf stattfinden.

Oesterreich erwartet für sein "absolutes Wohlwollen" gegenüber der Rolle Genfs eine ähnliche Haltung der Schweiz in bezug auf Wien. Der Sitz der Chemiewaffenorganisation hätte gut zur neuen Rolle der IAEA im Abrüstungsbereich gepasst, aber wir selbst haben das schlecht gespielt. Angesichts der ebenfalls gescheiterten Schweizer Kandidatur, welche von L's Gesprächspartnern ausdrücklich als subsidiär und als Signal in bezug auf die ungebrochene Vitalität des UNO-Sitzes Genf erklärt wurde, bleiben keine Ressentiments zurück. Bei konkurrenzierenden Kandidaturen von Genf und Wien, welche die Ausnahme bilden sollten,

gilt der Grundsatz der Offenheit und des Fair play, in anderen Fällen sollten wir uns grundsätzlich unterstützen. Österreich hatte eigentlich vor, für Genf als Sitz des Sekretariats der Artenvielfaltskonvention zu plädieren. Aufgrund anderer Kandidaturen ist diese Frage jetzt wieder etwas offen. Aber sicher wird die Schweiz etwas vom Umweltkuchen abbekommen.

"An Agenda for Peace"

Im Zentrum der Gespräche stand der vor kurzem unter obigem Titel veröffentlichte Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über Präventivdiplomatie, Peace-making und Peace-keeping. NF erläutert erste Umriss einer schweizerischen Haltung dazu. Wir schätzen den Bericht, weil er zugleich mutig, aber auch realistisch ist, indem er keine neue Strukturen vorschlägt. Wir sind uns bewusst, dass Peace-keeping durch regionale Organisationen sich allmählich als eine Möglichkeit abzeichnet. In bezug auf die Realisierbarkeit der postulierten Interventionstruppen hegen wir allerdings Zweifel. Sollte der Bericht vom Sicherheitsrat akzeptiert werden, hätte das sicher Auswirkungen auf unser eigenes Blauhelmvorhaben.

Für L enthält die "Agenda for Peace" Antworten auf die realen Herausforderungen. Im Kernbereich - Eingreiftruppen (*gemäss Artikel 40 der Charta "Vorläufige Massnahmen" und nicht etwa unter dem Titel Peace enforcement gemäss Artikel 42. Der Berichterstatter*) und Wiederbelebung des Generalstabsausschusses - wird aufgrund des kategorischen amerikanischen Widerstands innert absehbarer Zeit keine Umsetzung der Vorschläge stattfinden. L spricht von einem Zeitraum von 20 Jahren. Ohne die Amerikaner, die für den vom Generalsekretär anvisierten Bereich eine ausschliessliche Kompetenz des Sicherheitsrats beanspruchen, läuft heute nichts. Die institutionelle Entwicklung der Vereinten Nationen läuft ohnehin immer auf pragmatische Weise, nicht durch legislative Akte. Neue Ansätze zeigen sich etwa bei den UN Guards im Irak, die allerdings nur dank der amerikanischen Drohgeste mit Überflügen funktionieren können, oder gegenwärtig in Jugoslawien, wo Untergeneralsekretär Goulding kürzlich davon gesprochen haben soll, dass Selbstverteidigung die Durchsetzung des Mandats miteinschliesse. Was nun die Behandlung der in der "Agenda" enthaltenen Vorschläge des Generalsekretärs im Sicherheitsrat betrifft, so wird Österreich seine Bereitschaft erklären, eine entsprechende Arbeitsgruppe des Rats zu präsidieren, damit wenigstens ein Teil der Vorschläge zügig realisiert werden kann.

Erfahrungen Österreichs als Mitglied des Sicherheitsrats

Österreich war bereits 1973/74 und ist nun erneut 1991/92 Mitglied des Sicherheitsrats. Wie beurteilt nun L die Mitwirkungsmöglichkeiten eines Kleinstaats in diesem Gremium? Der innere Kern des Rats, bestehend aus den drei westlichen Vetomächten, bestimmt das Vorgehen weitgehend. Russland wird erst in zweiter und China in dritter Linie beigezogen. Die nichtständigen Mitglieder werden in der Regel mit dem fertigen Produkt konfrontiert. Trotzdem besteht eine grosse Kohäsion im Rat. Die Russen tragen die Entscheidungen voll mit, während die Chinesen gegenwärtig zumindest nichts blockieren. Die Blockfreien stimmen in der Regel gemäss sachlichen Kriterien. Die besondere Gruppendynamik des Rats spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle.

"In anderthalb Jahren gab es für uns zweieinhalb Gelegenheiten mitzuwirken." Österreich hat im vergangenen Dezember einen Marokko allzusehr entgegenkommenden Resolutionsentwurf Frankreichs in der Westsaharafrage mit der blossen Ankündigung seiner Stimmenthaltung zu Fall bringen können. Bezüglich der Libyensanktionen hat Österreich entgegen den Absichten der Grossmächte erreicht, dass es der Rat ist, und nicht die drei betroffenen Staaten, der entscheidet, ob diese Sanktionen weiterdauern sollen. Hingegen gab es für Österreich bezüglich Jugoslawien kaum Mitwirkungsmöglichkeiten. Ein österreichischer Resolutionsentwurf kam gar nie zur Behandlung.

Humanitäre Koordination

Den humanitären Bereich bezeichnet L als "Ihre eigentliche Domäne". Österreich hegt grosse Erwartungen in bezug auf die Rolle des neuen Koordinators Eliasson, aber dessen erste Aktivitäten stimmen eher skeptisch. So hätte der Koordinator selber nach Bagdad fahren sollen, um über die Verlängerung des Memorandums mit dem Irak zu verhandeln, statt einen lokalen Vertreter damit zu beauftragen. Genau für solche Fälle ist der Posten doch geschaffen worden. L und NF stimmen darin überein, dass die Rolle der UNDRO möglichst schnell neu definiert werden soll.

Operationelle Aktivitäten im Entwicklungsbereich - nordische Reformvorschläge

L, der für diesen Bereich nicht selber zuständig ist, ihn aufgrund seiner Zeit als UNO-Beamter aber sehr gut kennt, betont die österreichische Skepsis bezüglich der Schaffung neuer Organe. Der von den nordischen Staaten vorgeschlagene Entwicklungsaufsichtsrat ist nicht der richtige Weg, auch wenn diese Länder für Österreich in bezug auf Entwicklungsaktivitäten ebenso wie die Schweiz im humanitären Bereich Vorbildcharakter haben. Es hat keinen Sinn, ein neues Organ zu schaffen, ohne das Gesamtsystem zu beurteilen. Der ECOSOC-Sektor innerhalb des UNO-Systems hat generell total versagt. Das einzige diesen

Namen voll verdienende Strategieorgan im Entwicklungsbereich ist das nicht universelle DAC der OECD.

Oesterreich wird deshalb an der kommenden Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats einen Reformvorschlag für das gesamte ECOSOC-System vorlegen und diesen auch an der Generalversammlung verteidigen. Auch für die Umwelt- und Entwicklungsproblematik sind wir eher gegen eine neue Kommission, auch wenn diese nun vermutlich ins Leben gerufen wird. Diese zentralen Fragen gehören in den Rat selber, der heute "in der Rumpelkammer der Vereinten Nationen abgestellt" ist. Die Reformansätze der letzten Jahre gingen total am Problem vorbei.

Das österreichische Konzept, das L selber als sehr ambitiös bezeichnet, geht davon aus, dass die Umwelt- und Entwicklungsfragen auf allen Ebenen die umfassendste Herausforderung für das multilaterale System sind. Im Vordergrund stehen die drei Sektoren

- natürliche Ressourcen
- Sozialfragen
- Wirtschaft.

In Rio wurde der grundlegende Wandel im Bereich natürliche Ressourcen vom Constraint zum Objective, d.h. von der Frage der Beschränktheit der Ressourcen zu ihrer Erhaltung als eigentliches Ziel, nicht erkannt. Von den beiden wichtigsten Problemen, dem Ueberkonsum im Norden und der Ueberbevölkerung im Süden, wurde gar nicht gesprochen. Aus Rio ist kein einziges Ergebnis herausgekommen, welches "sowohl für den Generaldirektor einer internationalen Organisation wie für den Bürgermeister von Solothurn brauchbar" wäre. Es besteht ein Bedarf für die Erarbeitung von politischen Richtlinien durch den ECOSOC zuhanden der Staatengemeinschaft und der Spezialorganisationen. Voraussetzung wäre dafür ein vom Administrative Committee on Coordination auszuarbeitendes integriertes Daten- und Informationssystem, welches je in einem jährlichen

- World Economic Report
 - World Social Report
 - World Environment and Natural Resources Report
- resultieren würde.

Diese Berichte würden in einem State of the World Environment and Development Report zusammengefasst, welcher wiederum die Grundlage für die Richtlinien des Wirtschafts- und Sozialrats bilden könnten.

Es geht Oesterreich keineswegs um eine Kommandostruktur, sondern um Erreichung von Rationalität durch Zielvorgaben, nach denen in allen Organisationen gearbeitet würde. Die Sonderorganisationen müssen die operationelle Verantwortung jedoch selber tragen, damit sie in der realen Welt verankert bleiben.

Die Frage der UNO-Reform ist schliesslich auch eine personalpolitische. Um die angesichts der enormen Herausforderungen dringend notwendige Kreativität zu erhalten, brauchen wir ein Rotationssystem zwischen nationaler und internationaler Verwaltung sowie der Wirtschaft und der Wissenschaft. In einzelnen Bereichen funktioniert das bereits heute, etwa bei den Wissenschaftlern der IAEA, die in der Regel höchstens zwei Jahre bei der Organisation tätig sind. UNIDO-Leute sind im Gegensatz dazu "gar nicht rotierbar".

NF bezeichnet die österreichischen Visionen als faszinierend, vor allem auch weil sie verhältnismässig einfach zu realisieren wären. Ob die Zeit dafür reif ist, wäre eine andere Frage. Jedenfalls ist noch viel Routinedenken und politische Unlust zu überwinden. Die Schweiz würde die Vorschläge vermutlich jedoch unterstützen.

Finanzfragen

NF erläutert das schweizerische Engagement in der Genfer Gruppe. Dem von dieser Gruppe vertretenen Prinzip des Nullwachstums sind wir voll verpflichtet, wenn wir auch ebenso deutlich das Problem der Zahlungsmoral gewisser Länder - allen voran Amerika und Russland - beim Namen nennen wollen. Allerdings treten wir dort, wo dies zwingend notwendig ist, auch für eine flexiblere Haltung ein, gegenwärtig etwa in der IAEA. Friedenserhaltende Operationen dürfen nicht schon an der Finanzierungsfrage scheitern. Für L steht die Binsenweisheit, dass Globalisierung unter anderem eben auch sehr viel Geld kostet, im Vordergrund.

Regionale Konflikte

Westsahara

NF informiert über sein kürzliches Gespräch mit dem Sondervertreter des Generalsekretärs Yakub Khan. Angesichts der völligen Blockierung der Konfliktparteien in der Frage der Teilnahmeberechtigung am Referendum besteht kein Anlass zu Optimismus. Die Schweiz hat Probleme mit einer fortdauernden Stationierung ihrer Sanitätseinheit ohne absehbares Ende.

Gemäss L ist Oesterreich der festen Auffassung, dass die Vereinten Nationen aus prinzipiellen Gründen französischem Drängen nach einem Entgegenkommen an Marokko nicht nachgeben dürfen. Der Schritt vom Peace-keeping zum Peace-making kann für die UNO eine Identitätskrise bringen. Die Westsahara ist der letzte wichtige unerledigte Punkt der "alten Agenda" der Entkolonialisierung. Wenn die UNO sich der reinen Realpolitik verschreibt, verliert sie an Glaubwürdigkeit und denkt kurzfristig. Gerade die kleinen Staaten dürfen nicht nur dem Pragmatismus huldigen. Auch wenn alle Optionen, welche die marokkanische Innenpolitik oder die Idee einer europäisch geförderten regionalen Integration im Rahmen der Union du Maghreb Arabe bieten können, kreativ ausgeschöpft werden sollen,

darf am Prinzip des Selbstbestimmungsrecht des sahraouischen Volkes nicht gerüttelt werden. Da steht zu viel auf dem Spiel.

Jugoslawien

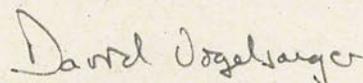
Für L handelt es sich auch um eine Krise der europäischen Institutionen und der Vereinten Nationen. Die EG hat ihr Ziel sicher nicht erreicht, den Konflikt zu begrenzen. Enorme Grausamkeiten kommen vor, und Oesterreich beabsichtigt, an der kommenden Generalversammlung einen Vorschlag für die Errichtung einer internationalen Gerichtsbarkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorzulegen, der im Zusammenhang mit den Absichten des Generalsekretärs für ein Zweikammersystem am Internationalen Gerichtshof Haag stehen wird. Die Ideen des regionalen Peace-keeping oder des humanitären Interventionsrechts sind noch nicht wirklich ausgereift. In bezug auf die KSZE in Prag spricht L abschätzig von einem "Theater". Diese intellektuellen Diskussionen bringen generell rein gar nichts. Wenn im konkreten Fall Jugoslawien eine interventionsbereite Koalition zustandekommt, wird auch interveniert werden, unabhängig von allen institutionellen und rechtlichen Diskussionen.

Auch die Schweiz ist äusserst besorgt über das Ausmass der systematischen Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Jugoslawien, auch wenn NF daran erinnert, dass nicht ausschliesslich die eine Konfliktpartei dafür verantwortlich ist. Nach dem Scheitern der Internationalen Rotkreuzkonferenz in Budapest ist die Schweiz daran, Ueberlegungen anzustellen, wie die internationale Gemeinschaft auf die gegenwärtigen Herausforderungen für das humanitäre Völkerrecht angemessen reagieren könnte.

Nagorni Karabach

L war mit General Philipp in Prag bei Aussenminister Dienstbier. Oesterreich hat das konkrete Angebot unterbreitet, innerhalb von fünf Tagen eine Field Operations Division der KSZE auf die Beine zu stellen und dem Konfliktverhütungszentrum zu unterstellen. Verwirklicht worden ist jedoch gar nichts, einerseits wegen der tschechischen Angst vor Wiener Paternalismus, andererseits weil die KSZE gar keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Die Abklärungsmission in Nagorni Karabach war schliesslich nicht einmal in der Lage, sich auf einen Bericht zu einigen und hat deren zwei vorgelegt.

Grundsätzlich sind bezüglich des regionalen Peace-keeping noch sehr viele Fragen offen. Fest steht nur, dass ausschliesslich der Sicherheitsrat Ausnahmen vom Gewaltverbot genehmigen kann. L wird der Schweiz eine interne österreichische Studie über das Kapitel VIII der Charta (Regionalarrangements) zukommen lassen.


David Vogelsanger

a/a

o.711.3 -VR/HK

Bern, den 6. Juli 1992

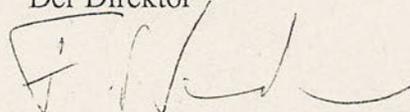
Notiz an:

- BAWI
- Politische Direktion
 - Staatssekretär Kellenberger
 - PA I, II, III
 - Politisches Sekretariat
 - Integrationsbüro
- Direktion für Völkerrecht
- Rechtsberater
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
 - Direktor Stähelin
 - Abteilung Politik und Planung
 - Abteilung allgemeine Angelegenheiten
 - Abteilung humanitäre Hilfe und SKH
- Botschaften Wien, Prag (auch für Herrn Altermatt), Belgrad, Rabat
- Missionen Wien, New York, Genf, Paris Unesco
- Botschaften Paris, London, Moskau, Bonn, Washington, Peking, Tokio

Besuch des Gesandten Walter Lichem, Leiter der Abteilung für internationale Organisationen, Politische Sektion, Bundesministerium für Auswärtiges, Wien, bei der Direktion für internationale Organisationen am 25. Juni 1992

Im Nachgang zum Wochenbulletin finden Sie beiliegend einen ausführlicheren Bericht unseres Mitarbeiters David Vogelsanger über diesen aus unserer Sicht sehr positiv verlaufenen Besuch.

Direktion für internationale
Organisationen
Der Direktor



F. Nordmann

Kopien: - alle Sektionen der DIO

- HO, LTJ, THA, SRO, MRO, NGA, RJO, LEU, PDO, KRC