

Rußland und die Vereinten Nationen

Unser, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Unser, G. (2000). *Rußland und die Vereinten Nationen*. (Berichte / BIOst, 8-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41482>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Übergang der UN-Mitgliedschaft der UdSSR auf die Russische Föderation	7
2. Die "Transformationsphase " russischer UN-Politik	9
2.1 Gorbatschows Vorgaben	9
2.2 Kontinuität oder Neubeginn?.....	11
3. Rußland in den Generaldebatten der Generalversammlung.....	13
3.1 Drei bemerkenswerte Reden.....	13
3.1.1 Boris Jelzin (1994)	14
3.1.2 Jewgenij Primakow (1996).....	14
3.1.3 Igor Iwanow (1999).....	15
4. Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert	16
4.1 Die Grundprinzipien.....	16
4.2 Die Rolle der Vereinten Nationen	17
5. UNO-Reformen.....	19
5.1 Sicherheitsratsreform	21
5.2 Peacekeeping – Reformen	25
5.3 Andere Reformbereiche.....	27
6. UNO-Friedenssicherung und Rußland.....	28
6.1 Rußlands Veto im Sicherheitsrat	28
6.2 Rußland und Peacekeeping.....	29
7. Intervention ohne Sicherheitsratsmandat: zwei Präzedenzfälle	32
7.1 Luftangriff auf den Irak.....	32
7.2 Luftangriffe auf Jugoslawien	34
8. Zusammenfassung	36
Summary	39

11. April 2000

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Akademischer Oberrat am Institut für Politische Wissenschaften an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Redaktion: Heinz Timmermann/Anna Eckner

Günther Unser

Rußland und die Vereinten Nationen

Bericht des BIOst Nr. 8/2000

Kurzfassung

Vorbemerkung

In ihrer Außenpolitik mißt die russische Führung den Vereinten Nationen ohne Zweifel große Bedeutung bei. So gehört es inzwischen zum außenpolitischen Argumentationsrepertoire Moskaus, auf seine Stellung als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat, dem eigentlichen Machtzentrum der Weltorganisation, hinzuweisen. Doch welche Positionen nimmt die Russische Föderation als Rechtsnachfolger der Sowjetunion in New York ein? Und welchen Stellenwert weist sie den Vereinten Nationen in der internationalen Politik tatsächlich zu? Welche konzeptionellen und realpolitischen Schwerpunkte kennzeichnen die russische UNO-Politik? Welche UNO-Reformen werden befürwortet? Nicht zuletzt: Gibt es eine Kontinuität in der russischen UNO-Politik, und wie reagierte Moskau auf die jüngsten Militäraktionen unter Umgehung der Vereinten Nationen?

Die vorliegende Studie versucht skizzenhaft Antworten auf diese und eine Reihe anderer Fragen zu geben. Da die UN-Politik Rußlands von der westlichen Forschung nach wie vor stiefmütterlich behandelt wird, liegen nur wenige Untersuchungen zu Einzelfragen vor; eine umfassende Analyse im Zeitverlauf fehlt völlig. Als Material dienten im wesentlichen offizielle UN-Dokumente in englischer Sprache sowie Zeitschriften- und Zeitungsbeiträge; die russischsprachige Sekundärliteratur wurde weitgehend ausgeblendet. Während die russische Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York bei der Recherche wenig Kooperationsbereitschaft zeigte, konnten zumindest in Europa mit russischen UN-Diplomaten Hintergrundgespräche geführt werden.

Ergebnisse

1. Nach dem Untergang der Sowjetunion konnte die Russische Föderation als sogenannter Fortsetzerstaat in die UN-Mitgliedschaft der UdSSR eintreten und auch deren Sitz im Sicherheitsrat übernehmen, ohne daß sich Widerspruch in der internationalen Staatengemeinschaft erhob. Die russische Führung bewertete diese völkerrechtlich problematische Übergangstrategie – zu Recht – als großen diplomatischen Erfolg.
2. Die russische UNO-Politik knüpfte zunächst – ohne darauf ausdrücklich Bezug zu nehmen – an die von Michail Gorbatschow und Eduard Schewardnadse initiierten Leitlinien

einer Aufwertung der Weltorganisation an und signalisierte sowohl konzeptionelle als auch personelle Kontinuität.

3. In den jährlichen Generaldebatten vor dem UN-Plenum in New York wird von den Moskauer Spitzenpolitikern immer wieder der Weltmachtstatus Rußlands reklamiert. Zugleich wird darauf verwiesen, daß Rußland als ständigem Mitglied des Sicherheitsrats besondere Verantwortung für zukünftige Gestaltung der internationalen Politik zukomme.
4. In einem "Weltkonzept für das 21. Jahrhundert" skizzierte Präsident Jelzin die Strukturen und Mechanismen einer multilateralen und multipolaren Weltordnung, als deren Grundprinzipien der Primat des Völkerrechts und die Demokratisierung der internationalen Beziehungen gelten sollen. Jelzin plädierte für die Ausarbeitung eindeutiger völkerrechtlicher Kriterien zum gewaltsamen Eingreifen der Vereinten Nationen bei humanitären Notfällen; für eindeutig unzulässig wurden sog. humanitäre Interventionen ohne UNO-Mandat deklariert. Angesichts der Globalisierung ist Sicherheit unteilbar, deshalb ist nach Ansicht Jelzins die Schaffung eines umfassenden Sicherheitssystems mit dem Ziel einer "neuen Friedenskultur" unabdingbar. Eine herausragende Rolle fällt dabei den Vereinten Nationen zu, der – nach russischer Auffassung – einzigartigen globalen Einrichtung zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit. Bei der Umsetzung des Konzepts kommt dem Sicherheitsrat eine Schlüsselstellung zu, denn nur er darf gemäß der Charta über den Einsatz militärischer Gegengewalt rechtsverbindlich entscheiden.
5. Da die Moskauer UNO-Politik eindeutig auf den Bereich der Friedenssicherung fokussiert ist, konzentrieren sich die russischen Reformvorstellungen auf dieses Aufgabengebiet. Die russische Führung – von der Reformnotwendigkeit überzeugt – wartete bisher nicht mit spektakulären Vorschlägen auf und zeigte große Zurückhaltung hinsichtlich voreiliger Änderungen der Charta.
6. Rußlands Haltung zu einer Reform des Sicherheitsrats zeichnete sich über Jahre hinweg durch Behutsamkeit und eine gewisse Ambivalenz aus. Grundpositionen wechselten, und erst seit Mitte der 90er Jahre signalisierte Moskau seine prinzipielle Bereitschaft zu Veränderungen im Machtzentrum der Vereinten Nationen. Als russische Maxime galt dabei, die Effektivität und Effizienz dieses Gremiums nicht in Frage zu stellen. Eine zahlenmäßige Erweiterung auf höchstens 20 bis 21 Mitglieder (so die jüngste russische Festlegung) muß unter dem Gesichtspunkt der geographischen Ausgewogenheit, d.h. unter stärkerer Berücksichtigung der Entwicklungsländer erfolgen; das Vetorecht darf nicht angetastet werden, und eine Entscheidung darüber, ob neuen ständigen Mitgliedern dieses Privileg zugestanden werden sollte, behält sich Moskau vor.
7. Einen weiteren Schwerpunkt Moskauer Reformvorschläge bildet das UNO-Peacekeeping, wobei Moskau eine Entlastung des Peacekeeping-Systems durch eine gezielte Dezentralisierung befürwortet. Regionalorganisationen gemäß Kapitel VIII der UNO-Satzung wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), vor allem aber die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) – trotz Drängens Moskaus bisher von den Vereinten Nationen als Regionaleinrichtung nicht anerkannt – sollen in vermehrtem Umfang Friedensoperationen durchführen. Innerhalb des Spektrums der friedenssichernden

Operationen favorisiert die russische Führung eindeutig das sog. klassische Peacekeeping, d.h. Friedenssicherung durch leichtbewaffnetes Militär, durch Polizisten und auch Zivilpersonen bei gegebener Zustimmung der Konfliktparteien.

8. Rußland engagiert sich – im Gegensatz zur früheren Sowjetunion – inzwischen personell in vergleichsweise erheblichem Umfang bei den Friedensoperationen der Vereinten Nationen und kommt seinen Verpflichtungen sowohl zur Finanzierung der Peacekeeping-Haushalte als auch des ordentlichen UNO-Budgets pünktlich nach. Trotz intensiver Bemühungen ist es Moskau jedoch nicht gelungen, von den Vereinten Nationen ein Mandat zur Friedenssicherung auf dem Territorium der GUS zu erlangen.
9. Da Rußland der Erhaltung bzw. Stärkung des Sicherheitsrats als des friedens- und sicherheitspolitischen Zentrums der Weltorganisation durchgehend höchste Priorität einräumt, bedeutete die Anwendung militärischer Gewalt durch die Westmächte ohne Zustimmung dieses Gremiums einen direkten Affront für das russische Großmachtverständnis. Sowohl die britischen und US-amerikanischen Luftangriffe auf den Irak Ende 1998 als auch der NATO-Luftkrieg gegen Jugoslawien im Frühjahr 1999 lösten russischerseits in der UNO heftige, aber folgenlose Reaktionen aus und offenbarten in aller Deutlichkeit den derzeit begrenzten weltpolitischen Einfluß Rußlands – auch als eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates.

1. Übergang der UN-Mitgliedschaft der UdSSR auf die Russische Föderation

Der Zerfall der UdSSR im Jahr 1991 stellte auch für das Völkerrecht eine ungeheure Herausforderung dar, wollte es seiner Rolle als Regulativ friedlicher Beziehungen gerecht werden. Welche rechtlichen Konsequenzen ergaben sich aus dem Ende der Sowjetunion? Wie waren die Probleme der Rechtsnachfolge zu lösen? Der Ambivalenz des Völkerrechts entsprechend fielen die Antworten auf diese und eine Reihe anderer Fragen recht unterschiedlich, z.T. widersprüchlich aus.¹ Faktum ist, daß mit der endgültigen Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) durch elf ehemalige Sowjetrepubliken – darunter Rußland – am 21. Dezember 1991 das Ende der UdSSR besiegelt war. In der sog. Alma-Ata-Deklaration heißt es: "Mit der Schaffung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten hört die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken auf zu existieren."² Dies bedeutete einmal den Untergang (völkerrechtlich Dismembration) der UdSSR, zum anderen wurden die bisherigen Unionsrepubliken unabhängige Staaten. Im Hinblick auf die Rechtsnachfolge wurde damit auch der Status der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen klärungsbedürftig; auf globaler Ebene betraf dies insbesondere die Mitgliedschaft im System der Vereinten Nationen, d.h. in der UNO (United Nations Organization), in den 16 selbständigen UN-Sonderorganisationen sowie in der Internationalen Atomenergie-Organisation.

Problemlos fanden 1991/92 die nunmehr souveränen ehemaligen Sowjetrepubliken unter Beachtung der jeweiligen Beitrittsmodalitäten Aufnahme in die verschiedenen UN-Einrichtungen – die Ukraine und Weißrußland profitierten davon, daß Stalin bei den Verhandlungen über die Schaffung der UNO die zusätzliche Mitgliedschaft beider Sowjetrepubliken durchgesetzt hatte. Als äußerst komplex und schwierig erwiesen sich hingegen die Konsequenzen aus der Mitgliedschaft der untergegangenen Sowjetunion in den Vereinten Nationen. So war die UdSSR nicht nur ein einflußreiches Gründungsmitglied der Weltorganisation gewesen, sie wird vielmehr in Artikel 23 der UN-Charta als eines der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – ausgestattet mit einem individuellen Vetorecht – ausdrücklich genannt.

Vor diesem Hintergrund setzte am UNO-Sitz in New York schon frühzeitig eine lebhafte Diskussion über die Behandlung und Lösung dieser Frage ein³, wobei sowohl rechtliche als auch politische Gesichtspunkte eine Rolle spielten. Zu berücksichtigen war dabei der

¹ Vgl. hierzu Theodor Schweisfurth, *Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 32. Jg., Nr. 1, 1994, S. 99-108. Markus Weyer, *Die Mitgliedschaftsrechte der ehemaligen Sowjetunion in den Vereinten Nationen*, in: *Recht in Ost und West*, Jg. 1992, S. 166-176. Igor Ivanovič Lukašuk, *Rußland als Rechtsnachfolger in völkerrechtliche Verträge der UdSSR*, in: *Osteuropa-Recht*, 39. Jg., Nr. 4, 1993, S. 235-245; Ulrich Fastenrath/Theodor Schweisfurth/Carsten-Thomas Ebenroth, *Das Recht der Staatensukzession (The Law of State Succession)*, Heidelberg 1996, insbes. S. 9-44 und 49-233.

² *Europa-Archiv*, 1992, S. D305f.

³ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 5.9.1991; vgl. auch Vassily Safronchuk, *Notes by an UN Under-Secretary-General*, in: *International Affairs*, Vol. 41, No. 4/5, 1995, S. 92f.

Völkerrechtsgrundsatz, daß "eine automatische Staatennachfolge in Mitgliedschaftsrechten Internationaler Organisationen ... entsprechend der bisherigen Praxis nicht [statt] findet"⁴. Schließlich kristallisierten sich zwei Handlungsvarianten heraus:

1. Rußland stellt einen Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, zudem wird die Charta im Hinblick auf die neue Zusammensetzung des Sicherheitsrates geändert. Dieser rechtlich "saubersten" Lösung standen jedoch eine Reihe politischer Bedenken entgegen. Einmal gab es Befürchtungen, daß die Inangriffnahme einer sich hinziehenden Chartaänderung mit einer gefährlichen Funktionsunfähigkeit des für die Friedenssicherung hauptverantwortlichen UNO-Organ einherginge, zum anderen wäre eine Lawine von Forderungen nach tiefgreifenden Reformen nicht nur des Sicherheitsrats (Zusammensetzung, Vetorecht) losgetreten worden. Außerdem sollte das Prestige der ehemaligen Supermacht nicht durch ein förmliches Aufnahmeverfahren und die Infragestellung des Ratssitzes beschädigt werden.
2. Als pragmatischer und realitätsbezogener erwies sich die Alternative, die vorsah, daß Rußland auf dem Wege der Staatennachfolge in die Mitgliedschaft der früheren Sowjetunion eintreten und deren Sitz im Sicherheitsrat übernehmen könne, falls alle Nachfolgestaaten der UdSSR ihre Zustimmung erteilten. Rechtlich durchaus umstritten, entsprach diese Lösung des Problems den russischen Interessen. Der "Westen", insbesondere die USA und die Europäische Union signalisierten alsbald ihre Zustimmung.⁵

Nur wenige Tage nach dem GUS-Beschluß über das Ende der Sowjetunion teilte der russische Präsident Boris Jelzin am 24. Dezember 1991 dem damaligen UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar in einem Brief mit, "daß die Mitgliedschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Organisation der Vereinten Nationen, auch im Sicherheitsrat und in allen anderen Organen der Organisation des UN-Systems, mit Unterstützung der Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten durch die Russische Föderation *fortgesetzt* [Hervorhebung durch den Verfasser, G.U.] wird."⁶ Der Generalsekretär informierte daraufhin am 24. Dezember 1991 in einer Verbalnote die Mitgliedstaaten über den Inhalt dieses Schreibens; beide Texte wurden jedoch interessanterweise nicht als offizielle UNO-Dokumente registriert. Da die Regelung von allen Mitgliedern ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert wurde, trat sie sofort in Kraft; der bisherige sowjetische UNO-Botschafter Julij Woronzow nahm als nunmehriger Vertreter der Russischen Föderation unverzüglich am 25. Dezember 1991 am runden Tisch des Sicherheitsrats Platz. ("The Council members were greatly surprised to see a fresh plate inscribed 'Russian Federation' instead of USSR – some of them still had not received the Secretary-General's verbal note."⁷). Dessen ungeachtet blieb bis heute Artikel 23 der UNO-Charta unverändert, wo nach wie vor

⁴ Knut Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, S. 395.

⁵ Tad Daley, Russia's "Continuation" of the Soviet Security-Council Membership and Prospective Russian Policies toward the United Nations, Santa Monica 1992.

⁶ Bundesgesetzblatt 1992, Teil II, S. 1016.

⁷ Safronchuk, Notes, S. 93.

die "Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken" als Sicherheitsratsmitglied aufgeführt wird. Innerhalb kurzer Zeit ging dann auch in allen UN-Sonderorganisationen die vorherige sowjetische Mitgliedschaft auf Rußland über.

Die Führung in Moskau bewertete die reibungslose internationale Anerkennung des Landes als Fortsetzerstaat als einen der ersten großen Erfolge ihrer Außenpolitik⁸, wobei der alte (sowjetische) und neue (russische) Außenminister Andrej Kosyrew voller Stolz auf die "von uns" konzipierte Übergangsstrategie eines "Fortsetzerstaates" hinwies. "Der Fortsetzerstaat", so Kosyrew in einem Zeitungsbeitrag⁹, ist "kein Nachfolgestaat". Und weiter: "Streng genommen sind Nachfolgestaaten all jene Staaten, die an Stelle des vergangenen Staates entstanden sind. Sie übernehmen die Verpflichtung, die früher die Union eingegangen war, etwa in bezug auf Menschenrechte, Abrüstung usw. Aber Fortsetzerstaat zu sein bedeutet, daß die Verbindung zur Außenwelt auf Rußland übergegangen ist. Auf diese Weise haben wir den Sitz der Sowjetunion im Sicherheitsrat geerbt – das ist eine Demonstration unserer Rolle als Großmacht."

Kosyrews klare Sprache ließ erkennen, daß Rußland mit der Übernahme des ständigen Sicherheitsratssitzes über einen Eckpfeiler in der internationalen Politik verfügen wollte, der nicht nur Mitsprache sichern, sondern den Schutz nationaler russischer Interessen garantieren sollte. Besondere Relevanz erhielt diese Einschätzung dadurch, daß der Sicherheitsrat Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre eine sicherheitspolitische Renaissance erlebt hatte. Nach der Überwindung des Ost-West-Konfliktes konnten im Zusammenspiel der Großmächte eine Reihe unlösbar erscheinender Regionalkonflikte (z.B. in Afghanistan) – zumeist unter Einsatz friedenserhaltender Operationen (Peacekeeping) – bereinigt werden. Als Bewährungsprobe für die neugewonnene Interessenallianz erwies sich 1990/91 die Beilegung des Krieges am Golf.

Ohne "Schonfrist" trat Rußland in die weltpolitischen Fußstapfen der Sowjetunion: Unter der aktiven Beteiligung Moskaus startete der Sicherheitsrat Anfang 1992 drei seiner aufwendigsten Peacekeeping-Missionen, nämlich im ehemaligen Jugoslawien, in Kambodscha und in Somalia.

2. Die "Transformationsphase " russischer UN-Politik

2.1 Gorbatschows Vorgaben

Rußlands Rechtsanspruch auf den Status des Fortsetzerstaates sollte zugleich außenpolitische Kontinuität signalisieren. An der von Michail Gorbatschow eingeleiteten und vorgenommenen Weichenstellung in der Außenpolitik – insbesondere dem Westen gegenüber

⁸ Vgl. hierzu die Rede Präsident Jelzins auf dem VI. Volksdeputiertenkongreß, in: Rossijskaja gazeta vom 8.4.1992.

⁹ Andrej Kosyrew, in: Rossijskaja gazeta vom 21.1.1992; zitiert nach der Übersetzung von Lukašuk, Rußland, S. 240; so auch bei Robert Boardman, Post-Socialist World Orders. Russia, China and the UN System, London und New York 1994, S. 26.

– sollte festgehalten werden.¹⁰ Gorbatschow, sein langjähriger Außenminister Eduard Schewardnadse und der damalige Leiter der Abteilung Internationale Organisationen im sowjetischen Außenministerium, Wladimir Petrowskij, hatten nicht nur der sowjetischen UN-Politik als integrierendem Bestandteil des neuen politischen Denkens und Handels in der Außenpolitik nicht nur neue Impulse verliehen, sondern waren auch bereit gewesen, vor allem den friedenssichernden Verfahren und Instrumentarien der Vereinten Nationen Geltung zu verschaffen: "Moscow became one of the UN's most enthusiastic and vociferous supporters."¹¹

In den Jahren 1987/88 hatte Gorbatschow eine Planskizze für ein globales, "allumfassendes Sicherheitssystem" entworfen, in dem die Vereinten Nationen eine Führungsrolle einnehmen sollten.¹² Damit lag letztlich ein Modell für eine "Neue Weltordnung" vor. Dieses von US-Präsident George Bush 1990/91 zur Charakterisierung seiner weltpolitischen Vorstellungen überstrapazierte Schlagwort hatte bereits Gorbatschow in einer Rede vor den Vereinten Nationen im Dezember 1988 geprägt, wenngleich weniger spektakulär¹³ – eine globale Ordnung mit einer gestärkten UNO im Zentrum. Gorbatschow hierzu im Rückblick: "Ich hielt es für möglich, eine 'Doktrin' für die Tätigkeit der UNO zu entwickeln, die den neuen Bedingungen Rechnung tragen sollte."¹⁴ Er und seine Mitstreiter hatten deshalb eine sicherheitspolitische Aufwertung der Rolle und der Autorität der Weltorganisation in dreifacher Hinsicht propagiert:

1. Erhöhung der Wirksamkeit der UN-Hauptorgane unter Beachtung der herausgehobenen Stellung des Sicherheitsrats.
2. Aufwertung und Ausbau des Peacekeeping, d.h. der friedenssichernden Operationen.
3. Verbesserung der Funktions- und Einwirkungsmöglichkeit des Internationalen Gerichtshofs, d.h. letztlich Überwindung der (bisher) freiwilligen Gerichtsbarkeit bei internationalen Rechtsstreitigkeiten.¹⁵

Im Gegensatz zur Vor-Gorbatschow-Ära¹⁶ war die sowjetische Führung damals auch bereit, die Vereinten Nationen als "Instrument" wie als "Tribüne" zur Lösung offener oder schwelender Regionalkonflikte zu nutzen. Gorbatschows UNO-Enthusiasmus wurde jedoch – und dies wird oftmals übersehen – von den Verantwortlichen der anderen Supermacht, der USA, zunächst keineswegs geteilt.¹⁷ Die "Anti-UNO-Kampagne"¹⁸ in der ersten Phase der Reagan-

¹⁰ Vgl. hierzu Michael Mandelbaum, *The New Russian Foreign Policy*, New York 1998.

¹¹ Boardman, *World Orders*, S. 90.

¹² Vgl. hierzu Günther Unser, *Die Sowjetunion in den Vereinten Nationen. Entwicklung und Standortbestimmung*, in: *Bericht des BIOst*, Nr. 4-1990, insbesondere S. 44ff.

¹³ Rede Gorbatschows vom 7.12.1988, in: *Sowjetunion heute*, 34. Jg., Nr. 1, 1989, S. II.

¹⁴ Michail Gorbatschow, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 683.

¹⁵ Ausführlich hierzu, Unser, *Sowjetunion*, S. 52ff.

¹⁶ Vgl. hierzu Boardman, *World Orders*, S. 14ff.

¹⁷ Vgl. hierzu Frank Zitka, *Wandel und Kontinuität. Amerikanische UNO-Politik 1977-1993*, Frankfurt 1997, insbesondere S. 103ff.

Administration hatte zwar Mitte der 80er Jahre ihren Höhepunkt überschritten, doch stand Washington den multilateralen Strukturen der Weltorganisation weiterhin skeptisch gegenüber. Hinzu kam, daß die Beitragsverweigerung des US-Kongresses die Existenzfähigkeit der Vereinten Nationen bedrohte. Erst gegen Ende der Amtszeit Reagans erfolgte – auf Druck von außen – eine Umorientierung der amerikanischen UNO-Politik.

Es war somit Gorbatschow, der ab 1988 die weltpolitische Aufwertung der UNO bewirkte: "Under the Regan administration the 'benign neglect' [of the UN] turned into overt hostility, ... until the new trend in Soviet diplomacy and the willingness shown by Mr. Gorbachev to use the United Nations in a more useful manner, forced the US to change its mind."¹⁹ Zu Beginn der Präsidentschaft von George Bush (1989) erarbeiteten dann die USA und die Sowjetunion erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen eine gemeinsame Resolution für die Generalversammlung ("Stärkung des Friedens, der Sicherheit und Zusammenarbeit"²⁰), in der sie demonstrativ die Kooperationsbereitschaft in der Weltorganisation zum Ausdruck brachten, die "Relevanz der UN-Charta bekräftigten" und zu stärkeren "praktischen Friedensbemühungen" aufriefen.

2.2 *Kontinuität oder Neubeginn?*

Nur gut einen Monat, nachdem die UNO-Mitgliedschaft der Sowjetunion auf Rußland übergegangen war, bot sich der nunmehrigen Moskauer Führung am Sitz der Vereinten Nationen in New York eine erste Gelegenheit, ihre Vorstellungen über die zukünftige russische UNO-Politik darzulegen. Nach dem Amtsantritt des neuen UNO-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali versammelten sich am 31. Januar 1992 auf Initiative Großbritanniens die Staats- und Regierungschefs der 15 Sicherheitsratsmitglieder – ein Novum in der UNO-Geschichte – zu einem allgemein als historisch oder beispiellos eingestuften Treffen²¹. Die Teilnehmer erneuerten dabei die sich aus der Charta ergebenden Verpflichtungen zur kollektiven Sicherheit und beauftragten den Generalsekretär mit der Ausarbeitung von Empfehlungen zur Stärkung der sicherheitspolitischen Kapazitäten der Vereinten Nationen. (Unter dem Titel "Agenda for Peace" legte Boutros-Ghali schließlich im Juni 1992 seinen vielbeachteten Bericht vor.²²) Mit großer Aufmerksamkeit wurde in New York das erstmalige Auftreten des russischen Präsidenten Boris Jelzin verfolgt, erwartete man doch erste Hinweise auf Rußlands zukünftigen außenpolitischen Kurs generell und in den Vereinten Nationen speziell. Würde die Moskauer Führung die Gorbatschow-Linie fortführen und weiterentwickeln oder (schon) neue Akzente setzen?

Jelzin betonte im Sicherheitsrat, daß Rußland in den USA und im Westen nicht einfach "Partner", sondern "Verbündete" sehe. Rußland sei "bereit, die Partnerschaft zwischen den ständi-

¹⁸ Ebenda, S. 172.

¹⁹ M.-Ch. Smouts, A UN World?, in: The European Journal of International Affairs, Vol. 11, 1999, Nr. 1, S. 5.

²⁰ UN Dok. Res. A/44/21 vom 15.11.1989.

²¹ Vgl. hierzu UN-Chronicle, Juni 1992, S. 4ff.

²² Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, 2. Auflage, New York 1995.

gen Mitgliedern des Sicherheitsrats fortzusetzen"²³. Jelzin sprach sich sehr allgemein für die Einrichtung eines "globalen Sicherheitssystems" aus und unterstrich die kollektive Verantwortung des Sicherheitsrats auch für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die nicht mehr als innere Angelegenheiten eines einzelnen Staates angesehen werden könnten. Jelzin begrüßte recht pauschal die gewachsene Rolle der UNO bei der Festigung der globalen und regionalen Stabilität, und er trat – ohne auf Gorbatschow zu verweisen – ebenfalls für eine Stärkung der Autorität des Internationalen Gerichtshofs ein. Rußland, so Jelzin – und dies war doch noch ein neues Element in der russischen Position – wolle sich in Zukunft bei den Peacekeeping-Operationen im Rahmen der UNO auch *substantiell*, und nicht nur wie bisher die UdSSR politisch-deklamatorisch, engagieren. ("We are prepared to play a practical role in UN peacekeeping operations and contribute to their logistical support."²⁴) Mit Nachdruck betonte er die Notwendigkeit "ernsthafter" UNO-Reformen und kündigte entsprechende russische Vorschläge an.

Jelzins Äußerungen vor dem Sicherheitsrat enthielten wenig Spektakuläres und ließen keine konzeptionellen Neuerungen in der UNO-Politik erkennen; er setzte (zunächst) – wie in der russischen Außenpolitik generell – "die Gorbatschow-Schewardnadse-Linie des neuen Denkens und Handelns" fort.²⁵ Zwar wurde der UNO-Politik der früheren sowjetischen Führung in der Übergangsphase von konservativer russischer Seite Zögerlichkeit und mangelnde Konsequenz bei der Durchsetzung nationaler Interessen vorgeworfen, und das russische Außenministerium geriet in die politische Schußlinie.²⁶ Doch nach außen und im Entscheidungsapparat war Kontinuität angesagt: Russischer Außenminister wurde mit Andrej Kosyrew ein intimer UNO-Kenner, der seit 1974 im sowjetischen Außenministerium in der Abteilung Internationale Organisationen – Schwerpunkt: Vereinten Nationen – an führender Stelle tätig war. Als Stellvertretender Außenminister, verantwortlich für Internationale Organisationen, fungierte Sergej Lawrow, 1990 – 1992 Direktor dieser Abteilung und zuvor von 1981 bis 1988 Erster Sekretär an der Ständigen Vertretung der Sowjetunion bei den Vereinten Nationen in New York. Die Leitung der russischen UNO-Vertretung am Sitz der Vereinten Nationen lag (zunächst) weiterhin in Händen des bisherigen Sowjetvertreters Julij Woronzow, eines altgedienten Spitzendiplomaten. Einer der Architekten der "neuen" sowjetischen UNO-Politik, Wladimir Petrowskij, von 1979 bis 1986 Leiter der Abteilung Internationale Organisationen, wurde von der russischen Führung für einen hochrangigen Posten im UNO-Sekretariat vorgeschlagen, wo er am 1. Mai 1992 das Amt eines Untergeneralsekretärs für politische Angelegenheiten antrat.²⁷ (Nach einer Sekretariatsreform übernahm Petrowskij 1993 als Generaldirektor die Leitung des Genfer UNO-Sitzes und ist dort bis heute im Rang eines Untergeneralsekretär tätig.)

²³ Text der Jelzin-Rede: UN Dok. S/PV.3046.

²⁴ UN Dok. S/PV.3046.

²⁵ Heinz Timmerman, Rußland auf der Suche nach einem neuen außenpolitischen Profil, in: Osteuropa, 42. Jg., Nr. 10, 1992, S. 817.

²⁶ Vgl. hierzu Boardman, World Orders, S. 26f.

²⁷ Vgl. hierzu das Petrowskij-Interview, in: Nezavisimaja gazeta vom 28.2.1992.

3. Rußland in den Generaldebatten der Generalversammlung

In der sog. Generaldebatte zu Beginn einer jeweiligen Sitzungsperiode der Generalversammlung Ende September/Anfang Oktober äußern sich ranghohe Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zum aktuellen Zustand und den Problemen der Vereinten Nationen und skizzieren in der Regel auch die Grundlinien der jeweiligen nationalen UNO-Politik. Deklamatorische Ankündigungen müssen danach zwar nicht mit der jeweils praktizierten UNO-Politik übereinstimmen, aber die einzelnen Statements geben zumindest Auskunft über die außenpolitischen Handlungsvorgaben.

Im September 1992 ergriff für die Russische Föderation erstmals Außenminister Kosyrew das Wort.²⁸ Eingangs stellte er klar, "the post-confrontational and post-communist world is not a pax Sovietica, a pax Americana, a pax Islamica or a pax Christiana, nor is it a monopolistic system of any kind, but rather the multipolar unity in diversity that the United Nations has symbolized from the very outset." Rußland sei eine "normale" und keine "aggressive Großmacht", ohne Alternative zu einer "demokratischen Entwicklung", "eine Großmacht, die sich ihrer Verantwortung als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats bewußt ist"; es wolle die Bemühungen der Vereinten Nationen um "Demokratisierung der Gesellschaften" und die "Erneuerung" der internationalen Beziehungen kraftvoll unterstützen.

Neue Akzentsetzungen in der russischen UNO-Politik ließ auch dieser Redebeitrag nicht erkennen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Konflikte in den früheren UdSSR-Republiken und nunmehrigen souveränen Staaten, die Rußland – so Kosyrew – unter Einsatz von Peacekeeping-Missionen "zusammen" mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und in "aktiver Kooperation" mit den Vereinten Nationen beilegen wolle, ist jedoch die Wiederholung des Jelzin-Vorschlags bemerkenswert: "It is time to strengthen the capacity of the Security Council to take swift and decisive action in humanitarian emergency situations arising from mass violations of human rights and inter-ethnic clashes, including those within national borders."²⁹ Eine derartige substantielle Einmischung der Weltorganisation und insbesondere des Sicherheitsrats in die inneren Angelegenheiten eines Staates war selbst für die Gorbatschow-Linie noch ein Tabu gewesen.

Abschließend wies Kosyrew darauf hin, daß die Unterstützung der UNO die Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen der Organisation gegenüber voraussetze. Rußland, das Anfang 1992 mit etwa 200 Millionen US-Dollar seiner Mitgliedsbeiträge im Zahlungsrückstand war, werde trotz seiner ökonomischen Schwierigkeiten bis März 1993 130 Millionen begleichen.

3.1 *Drei bemerkenswerte Reden*

Die Grundzüge der russischen UNO-Politik in den nachfolgenden Jahren orientierten sich an den außenpolitischen Leitlinien der Moskauer Führung³⁰, geleitet von speziellen nationalen

²⁸ Redetext, in: UN Dok. A/47/PV.6.

²⁹ Ebenda.

³⁰ Vgl. hierzu Johannes Baur, Russische Außen- und Sicherheitspolitik. Entwicklungen und Tendenzen, in: Osteuropa, 47 Jg., Nr. 3, 1999, S. 241ff.

Interessen. Die Grundsatzreden in den Generaldebatten der Generalversammlung im Zeitraum 1993 bis 1999, mit einer Ausnahme vom jeweiligen russischen Außenminister präsentiert, lassen in den Kernpunkten eine erstaunliche Kontinuität, sowohl zur Gorbatschow-Ära wie auch zur Regierungszeit Jelzins erkennen. Drei Statements erweisen sich dabei als besonders aussagekräftig.

3.1.1 Boris Jelzin (1994)

Präsident Jelzin selbst untermauerte im September 1994 vor dem Staatenplenum in New York den Großmachtanspruch Rußlands auf folgende Weise: "Russia is undergoing changes and regaining its identity, but in every respect it remains a great power".³¹ Gleichzeitig wandte er sich (noch recht vage) gegen das Prinzip der Vormachtstellung eines Staates in den internationalen Beziehungen. Vielmehr sei es angesichts der fundamentalen weltpolitischen Veränderungen und des Aufkommens neuartiger Probleme notwendig, ein zuverlässiges "Sicherheitssystem" – beruhend auf dem Zusammenspiel der nationalen, regionalen und globalen Ebenen – unter der Ägide ("auspices") der Vereinten Nationen zu errichten.

Obschon sich die von Jelzin vorgeschlagenen ersten Schritte zur Verwirklichung solch eines Systems auf Rüstungskontrollinitiativen beschränkten (umfassender Kernwaffenteststopp, Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, Regeln für den Waffentransfer oder auch Rüstungskonversion), zielte er mit seinem Vorstoß auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff ab. Für das 21. Jahrhundert sei eine "Strategie der gegenseitigen Verantwortung" geboten, gerichtet auf eine dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die vorbehaltlose Anerkennung der Menschenrechte ("einschließlich der Rechte nationaler Minderheiten") sowie die Stärkung der ökologischen Sicherheit der Menschheit. Um die Vereinten Nationen in die Lage zu versetzen, die ihr zugeordnete Rolle einer flexiblen und schlagkräftigen Institution effektiv spielen zu können, seien jedoch "gutdurchdachte" Reformen in die Wege zu leiten.

Knapp ein Jahr später, im Oktober 1995, betrat Boris Jelzin im Rahmen der Feiern des 50. UNO-Jubiläums wiederum die Tribüne der Generalversammlung und stimmte euphorisch in den Chor der Lobgesänge auf die – in Wirklichkeit zunehmend problembeladene – Weltorganisation ein: "Only the United Nations will be able to realize the perennial dream of a world without wars and violence".³²

3.1.2 Jewgenij Primakow (1996)

Anknüpfend an Präsident Jelzins Konzept eines mehrstufigen Sicherheitssystems, in dem alle Handlungsebenen zusammenwirken sollten, plädierte Außenminister J. Primakow in der Generaldebatte zur Eröffnung der 51. Generalversammlung im September 1996³³ – wortgleich mit der früheren Gorbatschow-Skizze – für die Einrichtung eines "umfassenden Sicherheitssystems" ("system of comprehensive security") als Grundpfeiler einer "neuen

³¹ UN Dok. A/49/PV.5 vom 26.9.1994.

³² UN-Chronicle, Dezember 1995, S. 56; vgl. hierzu auch Aleksandr Gorelik, A Mixed Jubilee at the UN's Anniversary, in: International Affairs, Vol. 42, Nr. 2, 1996, S. 74-82.

³³ UN Dok. A/51/PV.6 vom 24.9.1996.

Weltordnung". Der Beginn einer neuen historischen Periode nach dem Ende der Ära der Ost-West-Konfrontation erfordere eine weitreichende Umformung der internationalen Beziehungen.

Primakow wandte sich in diesem Zusammenhang vehement gegen die These von den Siegern und Verlierern des Kalten Krieges und den damit einhergehenden Versuchen, eine unipolare Weltordnung zu schaffen. ("Such a world-order model is unacceptable today to the overwhelming majority of the international community.") Er beschwor zugleich die Bedrohungen, die sich durch das Entstehen neuer Trennungslinien ergäben, insbesondere durch die Ausdehnung der NATO auf das Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes. Die einzige Alternative sah er in einer multipolaren Welt auf der Grundlage der Staatengleichheit und der Partnerschaft zwischen den verschiedenen "Polen".

Laut Primakow kommt dabei den Vereinten Nationen die immer wichtiger werdende Funktion zu, als "Zentrum der Koordination der Aktionen der Staaten" zu wirken. "The United Nations is called upon to serve as a kind of safety net, minimizing the destructive effects of the changes and directing them towards democratic evolution." Die Hauptaufgabe der Vereinten Nationen liege weiterhin – wie schon die UNO-Charta bestimmt – in der "Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit". Und Primakow weiter: "It is extremely important to emphasize that the United Nations must be maintained as the sole Organization that can authorize the use of force. Any actions of that nature taken in circumvention of the Security Council must be totally precluded."

Wie schon zuvor Jelzin bezog auch Primakow die Regionalorganisationen in seine Modellvorstellungen mit ein und plädierte für eine Stärkung dieser Einrichtungen und die Herausbildung regionaler Sicherheitssysteme, deren Entstehungsprozeß die Vereinten Nationen tatkräftig fördern sollten. Es lag nahe, daß er dabei die zunehmende Bedeutung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als Stabilitätsfaktor hervorhob. "CIS will become an important centre of world economic development and international stability."³⁴ Als Fundament für ein dauerhaftes, die Staaten Europas umfassendes regionales Sicherheitssystem im 21. Jahrhundert komme hingegen nur die auszubauende Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Frage.

3.1.3 Igor Iwanow (1999)

Nachdem der inzwischen amtierende russische Außenminister Igor Iwanow zu Beginn seiner Ausführungen vor der 53. Generalversammlung im September 1999 abermals die Notwendigkeit der Schaffung eines "Systems der Sicherheit und Stabilität" an der Wende zum 21. Jahrhundert betont hatte³⁵, benutzte er in seinem Redebeitrag in der UNO-Generaldebatte am 21. September 1998 ein neues Schlagwort und verwies dabei auf eine Initiative Präsident Jelzins mit dem Titel "Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert" ("a world concept for the twenty-first century"). Da Rußland große Verantwortung für die zukünftige Gestaltung der

³⁴ Ebenda.

³⁵ Press Release, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations vom 22.9.1999.

Welt trage, habe die Führung in Moskau diese Initiative gestartet, um im Dialog mit anderen Ländern schließlich ein zukunftsweisendes Weltkonzept zu entwickeln. Dazu Iwanow wörtlich: "As a world power and a permanent member of the Security Council, Russia is fully conscious of its special role in and responsibility for world developments and stands for the establishment of a multipolar world built on a solid foundation of international law."³⁶

4. Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert

In zwölf Punkte gegliedert, wurde die russische Skizze des Weltkonzepts in einem fünfseitigen Dokument in New York von der dortigen russischen UNO-Vertretung veröffentlicht.³⁷ Als Ziel wird die Schaffung einer "neuen Friedenskultur" genannt, basierend auf einem "System gemeinsamer Werte" und allgemein akzeptierter Verhaltensmuster – eine unabdingbare Voraussetzung für eine Welt ohne Kriege und Konflikte. Angesichts der Globalisierung werde die internationale Sicherheit zunehmend unteilbarer, so daß die Weltgemeinschaft vor der Notwendigkeit stehe, auf einen "cooperative mechanism" zurückzugreifen, um mit diesem den Globalisierungsprozeß in die richtigen Bahnen zu lenken. Es heißt dort: "Such a mechanism can be effective only if it is based on harmonized national and international efforts. It is vital to ensure a comprehensive international monitoring of the current international relations and crises. A 'coordinated ideology' is necessary for ensuring sustainable development."³⁸

Eine besondere Rolle in diesem Prozeß fällt nach Meinung der russischen Führung den Vereinten Nationen zu, der einzigen globalen Einrichtung zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit. "There is simply no other universal mechanism to regulate international relations".³⁹ Da mit der UNO-Charta bereits eine konzeptionelle Grundlage für das 21. Jahrhundert vorliegt, gelte es nun, das Potential der Organisation zu stärken.

4.1 Die Grundprinzipien

Das von Jelzin vorgelegte Weltordnungskonzept beruht auf einer Reihe grundlegender Prinzipien, die bei der Ausgestaltung der internationalen Beziehungen Beachtung finden sollten:

- Multipolarität
Statt *eines* weltpolitischen Zentrums sollte die Struktur des internationalen Systems mehrere integrierte regionale Pole aufweisen.
- Entmilitarisierung der internationalen Beziehungen
Abrüstung, insbesondere im nuklearen Bereich; Verhinderung der Nuklearwaffenproliferation.

³⁶ UN Dok. A/54/PV.6.

³⁷ <http://www.un.int/russia/ris-mis/statement/gen-ass/2000/2000e.html>. Mehrmalige Nachfragen bei der Russischen UNO-Mission, wann genau Jelzin das Konzept vorgelegt hat, blieben unbeantwortet.

³⁸ Ebenda.

³⁹ UN Dok. A/54/PV.6; wortgleich der russische UNO-Botschafter Lawrow am 13.10.1999 im Ersten Ausschuß der Generalversammlung, in: http://www.un.int/russia_mis/statement/gu-ass/2000/1e1.html.

- Demokratisierung der internationalen Beziehungen
Verzicht auf den Anspruch eines Staates auf globale Dominanz; Schaffung nationaler und internationaler Verfahren zur Sicherung der Rechte nationaler Minderheiten; Einbeziehung der Zivilgesellschaft in der Lösung internationaler Probleme.
- Harmonisierung der internationalen Beziehungen
Allgemeingültigkeit der Menschenrechte; Verringerung menschlichen Leidens in bewaffneten Konflikten; Beschränkung von Zwangsmaßnahmen – insbesondere von Sanktionen – auf ein Mindestmaß; größere Transparenz und gesteigertes Verantwortungsbewußtsein der internationalen Finanzinstitute.
- Primat des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen
Völkerrecht als unabdingbarer Maßstab für Verhaltensregeln der Staaten untereinander. Notwendig ist jedoch ein angemessenes Ausbalancieren zwischen anerkannten Völkerrechtsgrundsätzen, etwa zwischen Staatssouveränität und Selbstbestimmungsrecht.

4.2 Die Rolle der Vereinten Nationen

Welcher spezifische Part ist nun der Weltorganisation in der von Rußland vorgelegten Plan-skizze zudedacht? In dem vorliegenden Entwurf konzentrieren sich die Initiatoren im wesentlichen auf die Bereiche Friedenssicherung und Menschenrechtsschutz. Handlungsparameter für Aufgabenbereiche wie wirtschaftliche Zusammenarbeit, Umweltschutz oder Kommunikation müßten noch erarbeitet werden.

Eine Schlüsselstellung bei der sicherheitspolitischen Umsetzung des Konzepts im Rahmen der UNO kommt nach russischer Ansicht dem Sicherheitsrat zu. Zum wiederholten Male wird die Relevanz der Charta-Bestimmung von der Hauptverantwortung dieses Gremiums für die Friedenserhaltung hervorgehoben. Zu stärken ist jedoch auch "its control over emergence and management of conflict situations"⁴⁰. Ohne ausdrücklichen Bezug auf Präzedenzfälle wird festgehalten: "Arbitrary military measures in circumvention of the UN Security Council, including for prevention of a so-called humanitarian catastrophe are inadmissible." An dem in der Charta festgelegten Völkerrechtsgrundsatz des "Gegengewaltmonopols" des Sicherheitsrats wird somit ohne Abstriche festgehalten, d.h. nur er darf den Einsatz militärischer Gegengewalt in einem Konflikt rechtsverbindlich beschließen.

Rußland regt allerdings angesichts der eskalierenden Menschenrechtsproblematik Verhandlungen über eine entsprechende Anpassung des Völkerrechts an, wobei von Moskau im Grundsatz endgültig akzeptiert wird, daß Menschenrechtsfragen nicht mehr "ausschließlich" der innerstaatlichen Jurisdiktion vorbehalten bleiben. "Legal aspects of the use of force in international relations in the context of globalization should be clearly defined and additional criteria applicable to the use of force under the UN Charter, including humanitarian emergencies, should be developed. A clear interpretation of humanitarian crises under international law should be worked out."

⁴⁰ http://www.un/russia/rus_mis/statement/gen-ass_2000/2000e.html.

Generell wird in dem Konzept dem Völkerrecht eine herausragende Stellung in den internationalen Beziehungen zuerkannt, und es gilt, die "Herrschaft des internationalen Rechts" in vielfältiger Weise zu stärken und weiterzuentwickeln, um beispielsweise die Nichtbeachtung und Umgehung völkerrechtlicher Normen zu verhindern. Zu aktivieren und nutzbar zu machen sind die Verfahren und Instrumente der friedlichen Streitbeilegung, wobei die Wirksamkeit des Internationalen Gerichtshofs zu verbessern wäre. Konkrete Schritte wurden allerdings nicht genannt. Die Architektur der angedachten multilateralen Friedensordnung des 21. Jahrhunderts mit den Vereinten Nationen als eine Art "Superkatalysator" wird durch verschiedene Pole bestimmt, die im wesentlichen von Regionalorganisationen gebildet werden sollen. Deshalb wird nachdrücklich der Ausbau dieser Einrichtungen und die Förderung der Bereitschaft zur gegenseitigen Zusammenarbeit propagiert.

Dieser Ansatz liegt ganz auf der Linie des Kapitels VIII der UN-Charta, welches das "Verhältnis von regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Befriedung örtlich begrenzter Streitigkeiten zur Organisation der Vereinten Nationen regelt"⁴¹, wobei die Letztverantwortung für die Friedenssicherung beim UNO-Sicherheitsrat verbleibt. Eine Vorbildfunktion kommt dabei aus russischer Sicht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu, "the most developed regional Organization and the sole-Pan-European peace-keeping and security institution".⁴² Ohne das "Konkurrenzunternehmen" NATO ausdrücklich zu nennen, tritt die russische Führung dafür ein, daß in dem neuen Weltordnungsgefüge nur die OSZE den europäischen Pol verkörpern solle. Wörtlich heißt es: "The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) ... can and should be the main United Nations peacemaking partner in Europe ... OSCE peacemaking parameters, ranging from conflict prevention to peacekeeping operations and post-conflict rehabilitation, should be defined in a charter on European security."⁴³

Verstärkte Anstrengungen sollten in der UNO-Sicherheitspolitik auf die Konfliktprävention und Präventivdiplomatie gelegt und ein Paket politischer und rechtlicher Maßnahmen geschnürt werden. Empfohlen wird auch die bessere Nutzung des Instrumentariums der "vorbeugenden Diplomatie" in Händen des UNO-Generalsekretärs, im besonderen durch "Gute Dienste" und den Einsatz persönlicher Beauftragter.

Wie schon erwähnt, klammert die russische Konzeptvorlage einen der Hauptaufgabenbereiche der Vereinten Nationen, die internationale Zusammenarbeit auf ökonomischem, sozialen und verwandten Gebieten weitgehend aus. Allerdings wird vor den Gefahren einer zunehmenden Globalisierung gewarnt, wenn auch recht pauschal. Diese übe einen immer stärkeren Einfluß auf die Strukturen und Einrichtungen der internationalen Politik aus; deshalb sei eine "gemeinsame, abgestimmte internationale Politik der nachhaltigen Entwicklung" unabdingbar. Im Text: "What is needed is a set of measures to eradicate poverty, increase employment, create additional economic opportunities for women

⁴¹ Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 638.

⁴² http://www.un/russia/rus_mis/statement/gen-ass 2000/2000e. html.

⁴³ Iwanow, in: UN Dok. A/54/PV.6.

and protect the rights of children. One of the most serious problems of the 21st century – the removal of essential disparities in the levels of social and economic development among countries and regions of the World – will have to be resolved."⁴⁴

Bei allen inhaltlichen Vorbehalten gegenüber solch einem Weltordnungsmodell und der berechtigten Frage nach der Umsetzung in politisches Handeln ist doch erstaunlich, daß bisher weder in den westlichen Medien noch in der Fachliteratur die hier vorgestellte Planskizze aufgegriffen wurde. In der offensichtlichen Nichtbeachtung liegt durchaus eine Parallele zu dem ab 1987 entwickelten Gobartschow-Konzept eines "Allumfassenden Systems der internationalen Sicherheit". Auch dieses fand (zunächst) bei den entsprechenden Experten keine Beachtung. Als bedeutend öffentlichkeitswirksamer erwies sich dagegen die von US-Präsident George Bush Anfang der neunziger Jahre propagierte "Neue Weltordnung"⁴⁵, obschon hinter diesem Schlagwort kaum inhaltliche Substanz erkennbar war.⁴⁶ Hieran gemessen erscheint der russische Vorschlag weitaus gehaltvoller und daher diskussionswürdiger.

5. UNO-Reformen

Der hohe politische Stellenwert, der den Vereinten Nationen nachdrücklich auch im russischen Weltkonzept wiederum zugewiesen wird, hatte zur Folge, daß Moskau eine Reihe von Reformvorschlägen unterbreitete, um die Effektivität und Effizienz der Weltorganisation zu erhöhen. Wenn auch Außenminister Iwanow im September 1999 vor der UNO-Generalversammlung die Ansicht äußerte, "the entire system of international organizations needs sensible and responsible reform", sollen im folgenden nur die wichtigsten jüngsten UNO-Reformvorschläge Moskaus beleuchtet werden. Im Blickpunkt Moskaus stehen dabei Strukturfragen, Sicherheitsratsreform und Peacekeeping.⁴⁷

Die Notwendigkeit, die Vereinten Nationen bzw. das UN-System zu reformieren, wurde von der russischen Führung schon kurz nach deren Amtsantritt unterstrichen ("I think it is high time we considered serious reform of the United Nations"⁴⁸) und danach in fast allen Grundsatzzreden vor der Generalversammlung erneuert. Mit konkreten Vorschlägen hielt man sich jedoch bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre auffallend zurück. Die russischen Reformziele definierte im Herbst 1996 der damalige Außenminister Primakow wie folgt: "First, that it (the entire United Nations system) carry out its activities in a timely manner; and secondly, that its structure be optimized in order to enhance the effectiveness of the organization."⁴⁹

⁴⁴ http://www.int/russia/rus_mis/statement/gen_ass/2000/2000e.html.

⁴⁵ Vgl. hierzu George Bush, *Toward a New World Order*, Rede vor dem US-Kongreß am 11.9.1990, in: US Department of State Dispatch, Vol. 1, No. 3, September 17, 1991.

⁴⁶ Vgl. hierzu Joseph S. Nye, Jr., *What new World Order?*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1992, S. 83-96.

⁴⁷ Zur Reformdiskussion generell vgl. Günther Unser, *Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 6. Auflage, München 1997, S. 343ff.

⁴⁸ Präsident Jelzin am 31.1.1992 auf dem Gipfeltreffen der Sicherheitsratsmitglieder, in: S/PV.3046.

⁴⁹ Außenminister Primakov vor der 51. Generalversammlung am 24.9.1996, in: UN Dok. A/51/PV.6.

Daß sich ein System wie die Vereinten Nationen weiterentwickeln und sich veränderten Rahmenbedingungen anpassen muß, ist in den Augen der Moskauer Führung eine Selbstverständlichkeit. Unzufrieden mit den bis dahin vorliegenden Ergebnissen dieses Anpassungsprozesses, verlangte Außenminister Iwanow im September 1999 die "Annahme eines Pakets von Maßnahmen, um die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltarena zu stärken". Die Weltorganisation sollte endlich in die Lage versetzt werden, "rechtzeitig und in angemessener Weise" den Herausforderungen zu begegnen, denen sich die Menschheit gegenüber sieht.⁵⁰ Offen blieb dabei die Antwort auf die für die Umsetzung jeder UNO-Reform zentrale Frage: Innerhalb der vorgegebenen Satzung oder aufgrund einer – langwierigen und hürdenreichen – Änderung der UN-Charta?

Überprüft man die von der russischen Führung bis in die jüngste Gegenwart in New York vorgebrachten Reformvorschläge, so wird deutlich, daß Moskau konservative Positionen vertritt ("reform of the United Nations will only be meaningful if it is sustained in the spirit of 'healthy conservatism'"⁵¹): Ihr geht es um Wiederbelebung und Erneuerung der Vereinten Nationen auf dem Boden der bestehenden UNO-Charta, dem "Rückgrat der Organisation"⁵². So heißt es in einer russischen Vorlage über die "Rechtlichen Gesichtspunkte eines Einsatzes von Gewalt in den internationalen Beziehungen im Zeichen der Globalisierung" Ende 1999: "The UN-Charter is a solid foundation for further progressive development and codification of principles and norms of international law, including the principle of non-use of force."⁵³

Mit dem Amtsantritt des neuen UNO-Generalsekretärs Kofi Annan (Rußland hatte lange Zeit an einer Wiederwahl Boutros-Ghalis festgehalten) am 1. Januar 1997 verband sich allgemein die Hoffnung auf eine Überwindung des offensichtlichen Reformstaus. Moskau begrüßte uneingeschränkt die von Annan, einem intimen Kenner der UNO-Szene, eingeleiteten Schritte zur Verbesserung des Managements und der Verwaltungsarbeit im Sekretariat. Auch der im Juli 1997 vom Generalsekretär vorgelegte umfassende Bericht "Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm"⁵⁴, das auch 15 konkrete Empfehlungen enthielt, die nur mit Billigung der UNO-Mitgliedstaaten verwirklicht werden können, fand die allgemein gehaltene russische Zustimmung. Mit dezidierten Stellungnahmen hielt sich das offizielle Moskau jedoch zurück.

Gleiches gilt für die nachfolgende Reformdebatte in der 52. Generalversammlung (Ende 1997), die mit der Verabschiedung zweier Resolutionen im November bzw. Dezember 1997

⁵⁰ Außenminister Iwanow vor der 54. Generalversammlung am 21.9.1999, in: UN Dok.A/54/PV.6.

⁵¹ Aleksandr Orlov und Dimitrii Spirin, The United Nations: Future Frontiers, in: International Affairs, No. 4, 1997; S. 156 (beide Autoren arbeiten in der Abteilung Internationale Organisationen im russischen Außenministerium); vgl. auch Andrej Kozyrev, Nonfestive Reflections on the UN Jubilee, in: International Affairs, Vol. 41, Nr. 3, 1995, S. 13.

⁵² Ebenda, S. 152.

⁵³ Draft Principles of Legal Aspects of Use of Force in international Relations under the condition of Globalization, http://www.midi.ru/mid.eng/un_force.Htm.

⁵⁴ UN Dok. A/51/950 vom 14.7.1997.

endete⁵⁵, in denen zum einen Teile der vom Generalsekretär in Angriff genommenen Verwaltungsreform abgesehen und zum anderen etwa der Posten eines Stellvertretenden Generalsekretärs geschaffen wurde. Auch die russischen Statements in fast allen vom UNO-Plenum eingesetzten Arbeitsgruppen ("open-ended working groups") für die wichtigsten Reformbereiche zeichneten sich nicht durch eigenwillige Detailvorschläge aus; mehrfach wurde statt dessen auf die Beachtung der Ausgewogenheit und die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten verwiesen.⁵⁶

Radikale institutionelle Reformen sind für Rußlands Vertreter kein Thema, weder die von anderen Staaten insbesondere im sog. Charta-Ausschuß geforderte Auflösung bestehender UN-Einrichtungen noch die Schaffung neuer Institutionen. Die Moskauer Reforminteressen sind eindeutig auf die Revitalisierung existierender, aber nicht funktionierender und ineffektiver Strukturen der Organisation gerichtet. Zentraler Ansatzpunkt war und ist hierbei das Feld der Sicherheitspolitik.

5.1 Sicherheitsratsreform

Die russische Regierung und ihre Vertreter in New York verweisen beim Thema UNO-Friedenssicherung mit Nachdruck immer wieder auf Artikel 24 der Charta, der dem Sicherheitsrat die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" überträgt. Die Anfang der 90er Jahre angesichts der Umwälzungen in den internationalen Beziehungen und des Anwachsens der Mitgliederzahl in den Vereinten Nationen verstärkenden Diskussionen über eine grundlegende Reform dieses eigentlichen Machtzentrums der Organisation war deshalb für Moskau eine heikle und mit Vorsicht zu behandelnde Angelegenheit, galt es doch aus naheliegender Eigeninteresse, jede Veränderung zuungunsten Rußlands zu verhindern. Auch die "UNO-Reformer" Gorbatschow und Schewardnadse hatten schon zu Sowjetzeiten diese Position vertreten.⁵⁷

Die Veränderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats zum 31. August 1965 (Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder von sechs auf zehn) und die zweimalige Erweiterung der Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat 1965 und 1973 (von ursprünglich 18 auf 27 und schließlich auf 54) stellen in der gut 55jährigen Geschichte der Vereinten Nationen die bisher einzigen Reformen dar, die Eingang in die Charta fanden. Das Festhalten an der 1945 verfaßten Satzung ist nicht zuletzt auf das hürdenreiche Prozedere einer Charta-Veränderung gemäß Artikel 108 zurückzuführen (Zweidrittel-Mehrheit in der Generalversammlung und Ratifikation der Neuregelung durch Zweidrittel der Mitgliedstaaten einschließlich aller ständigen Ratsmitglieder). Jede Modifikation setzt somit zunächst Konsens zwischen den

⁵⁵ UN Dok. A/Res 52/12A vom 12.11.1997 und A/Res 52/12B vom 19.12.1997.

⁵⁶ Vgl. z.B. den Redebeitrag des russischen Delegationsmitglieds Nikolaj Čulkov vor der Generalversammlung am 27. April 1998, in: Press Release GA/9403 83rd Meeting, und die Analyse des Leiters der Abteilung internationale Organisationen im russischen Außenministerium, Sergei Ordzhonikidze, United Nations: The Next Half-century, in: International Affairs, Vol. 43, No. 2, 1997, S. 31.

⁵⁷ Vgl. hierzu Klaus Fritsche, Keine freien Plätze im "politischen Olymp der Gegenwart". Rußland und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 7/1994, S. 2.

Vetomächten voraus. Die 1990 nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes von der Blockfreienbewegung angestoßene und bis heute ergebnislos geführte Reformdebatte muß vor diesem Hintergrund gesehen werden.⁵⁸

Nachdem Japan 1991 und nach einigem Zögern 1992 das wiedervereinigte Deutschland ihren Anspruch auf einen ständigen Sitz angemeldet hatten, bekam das Thema immer mehr internationale Relevanz, so daß sich die Generalversammlung damit befaßte und den anschwellenden Diskussionsstrom zu kanalisieren suchte. Zum einen wurde der Generalsekretär Ende 1992 beauftragt, die Mitgliedstaaten zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen aufzufordern, zum anderen beschloß das Plenum die Einrichtung einer entsprechenden für alle Mitgliedstaaten zugänglichen Arbeitsgruppe (Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on the Increase of the Membership of the Security Council). Dieses Gremium, dessen Mandat mehrfach – bis in die Gegenwart – erneuert wurde und das inzwischen eine Reihe von Berichten vorgelegt hat⁵⁹, soll konsensfähige Reformvorschläge für zwei große Reformebenen bzw. Themenbereiche (im UN-Jargon "Clusters" genannt) erarbeiten: Cluster I: Erweiterung des Sicherheitsrats, Vetorecht, Cluster II: Transparenz und Arbeitsmethoden des Rats⁶⁰.

Rußlands Haltung zu einer Reform des Sicherheitsrats zeichnete sich über Jahre hinweg durch Zurückhaltung und eine gewisse Ambivalenz aus. So wandten sich sowohl der damalige russische Außenminister Kossyrew als auch sein Stellvertreter und heutige Leiter der russischen UNO-Vertretung in New York, Lawrow, 1993 und Anfang 1994 ausdrücklich gegen eine Erweiterung der Zahl der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.⁶¹ Während die Mehrheit der 51 Staaten, die bis Ende Juli 1993 auf die Umfrage Boutros-Ghalis geantwortet hatten⁶², eine baldige Erweiterung grundsätzlich befürwortete, ließen bereits die ersten beiden Sätze der russischen Stellungnahme die abwartende Position erkennen.⁶³ "Die Frage der Rolle des Sicherheitsrats sollte im Rahmen einer generellen Anpassung der Vereinten Nationen an die

⁵⁸ Beginn und Verlauf der Reformdebatte zeichnen nach: Winrich Kühne und Karin Baumann, Reform des VN-Sicherheitsrats zum 50jährigen Jubiläum. Auswertungen und Analyse der Stellungnahmen der Mitgliedstaaten im Überblick, SWP-Arbeitspapier 2919, Juli 1995; Engelbert Theuermann, Die Reform der Vereinten Nationen als Sicherheitsorganisation – Positionen und Perspektiven, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Dezember 1995; Bardo Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto, The Hague 1998.

⁵⁹ Vgl. Anmerkung 68.

⁶⁰ Arbeitsweise und Zwischenergebnisse analysiert anschaulich ein deutscher Diplomat, der in diesem Gremium mitgearbeitet hat, vgl. Ingo Winkelmann, Bringing the Security Council into a New Era. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. I, 1997, S. 35-90; vgl. auch Karin Proidl, Die Reform des Sicherheitsrats, in: Frank Cede und Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Die Vereinten Nationen. Recht und Praxis, Wien und München 1999, S. 281-287.

⁶¹ Süddeutsche Zeitung vom 30.1.1993, und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.12.1993 und 11.2.1994.

⁶² Vgl. das UNO-Dokument mit der Auflistung der Antworten: A/48/264 vom 20.7.1993 und A/48/264 Add. 1 vom 26.7.1993.

⁶³ Europa-Archiv, Folge 19, 1999, S. D 392. Unter der Überschrift "Dokumente zur Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen" werden dort eine Reihe von Stellungnahmen in deutscher Sprache wiedergegeben, vgl. S. D 379ff.

... Realitäten unserer Zeit überdacht werden. Jede weitere Verbesserung beim Funktionieren des Sicherheitsrats sollte vorsichtig und ohne Eile vorgenommen werden." Es gelte, die derzeit "effektive" Rolle des Rates als "zentrales Organ" der Vereinten Nationen zu erhalten und zu stärken und das mit einer Reform verbundene "Risiko einer Lähmung" zu vermeiden.

Ohne zur Frage einer Erweiterung konkret Stellung zu beziehen, schlug Moskau "auf der Grundlage der Charta" eine Reihe praktischer Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsweise des Rates vor (z.B. Schaffung ständiger Untersuchungsausschüsse); zudem wurde eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Rat und Generalversammlung, die Einrichtung einer Zentrale für Peacekeeping-Operationen und eine stärkere Beteiligung regionaler Organisationen an Treffen des Sicherheitsrats angeregt.⁶⁴ Das gesteigerte internationale Interesse an dieser Reformfrage dürfte Präsident Jelzin im September 1994 vor der Generalversammlung zu dem Zugeständnis veranlaßt haben, daß eine "Veränderung" im Sicherheitsrat nicht mehr zu "vermeiden" sei, allerdings müsse dieses Gremium "ausreichend kompakt" bleiben und weiterhin "effektiv funktionieren".⁶⁵ Vor dem UNO-Plenum klammerten die russischen Regierungsvertreter danach in ihren jährlichen Grundsatzreden sowohl 1995 als auch 1996 und 1997 dieses Thema völlig aus, während es in den Redebeiträgen der meisten anderen Staatendelegierten hohe Priorität genoß.

Rußlands Position in der "niemals endenden Arbeitsgruppe" (so ein geflügeltes Wort New Yorker Diplomaten angesichts des schleppenden Verhandlungsfortgangs) kann nicht im einzelnen nachgezeichnet werden, da keine offiziellen Protokolle vorliegen und die Zwischenberichte nur eine allgemeine Bestandsaufnahme enthalten. Soweit zu erfahren ist, hat jedoch Moskau in den bisherigen Sitzungsrunden der Arbeitsgruppe weder eine eigene Vorlage (submission) noch ein Arbeitspapier noch ein non-paper eingebracht oder sich dem Vorstoß einer Staatengruppe förmlich angeschlossen. Und dies, obwohl inzwischen mehr als ein Dutzend Reformmodelle allein zur Erweiterung des Sicherheitsrats Gegenstand der Beratungen gewesen sind.⁶⁶ Die zunächst abwartende Haltung der Russischen Föderation auch in diesem Gremium machen einige Erklärungen russischer Vertreter deutlich.⁶⁷ Näheren Aufschluß über den jeweiligen russischen Standort können auch die Beiträge der Debatten in der Generalversammlung geben, werden doch dort seit der 49. Sitzungsperiode – auf der Grundlage der Berichte der Arbeitsgruppe⁶⁸ – alljährlich unter dem Tagesordnungspunkt "Reform des Sicherheitsrats" Positionsbestimmungen vorgenommen.

⁶⁴ Text der russischen Stellungnahme, ebenda, S. D392.

⁶⁵ UN-Dok. A/49/PV.5 vom 26.9.1994.

⁶⁶ Vgl. hierzu Winkelmann, Security Council, S. 20ff. und ders., Sicherheitsrat, in: Helmut Volger, (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München und Wien 2000, S. 483f.

⁶⁷ Theuermann, Reform, S. 23.

⁶⁸ Beispielsweise der erste Bericht vom September 1994 (Report on the Progress of the Work of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council) UN Dok. A/48/47; und der vorläufig letzte Bericht vom August 1999 (Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council), UN Dok. A/53/47.

Das allgemeine Fazit der Plenardiskussionen lautet: Außer einer generellen Übereinstimmung, daß eine Erweiterung des Rats erfolgen soll, weil seine Zusammensetzung nicht mehr den heutigen weltpolitischen Kräfteverhältnissen entspricht, und gewissen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmethoden des Rats, zeichnete sich vor allem im Fragenkomplex "Cluster I" (Art und Umfang der Erweiterung, Vetorecht) keine Einigung zwischen den zum Teil recht weit auseinanderliegenden Blockpositionen ab.⁶⁹ Kein Reformmodell gelangte bisher in der Generalversammlung zur Abstimmung; die Suche nach der Zauberformel geht weiter.

In den russischen Stellungnahmen finden sich durchgehend folgende Reformkernelemente:

1. Zentrale Leitlinie einer Reform des Sicherheitsrats muß die "Erhaltung" bzw. "Stärkung" seiner "Effektivität und Effizienz" sein.⁷⁰
2. Eine Reform des Sicherheitsrats kann nur als Paketlösung erfolgen, d.h. sowohl im Bereich Cluster I (Zusammensetzung, Vetorecht) als auch Cluster II (Arbeitsweise).⁷¹
3. Die Reform darf jedoch nicht überhastet vollzogen werden ("a forceful prodding of the discussion and negotiation process was unacceptable and imposed arbitrary time-frames were counterproductive"⁷²).
4. Eine der Grundvoraussetzungen für die Wirksamkeit des Rats liegt in seiner "Kompaktheit"⁷³. Ein zahlenmäßig "aufgeblähtes" Gremium würde sich zu einer "Quasselbude" ("talking-shop) entwickeln.⁷⁴ Deshalb spricht sich Moskau für eine "minimale" Ausweitung der Mitgliedschaft aus. Während 1994 die anvisierte Höchstgrenze bei "bis zu 20" lag ("up to a limit of 20 seats"⁷⁵), nannte die russische Regierung etwa ab 1997 als "optimale Größenordnung" 20 bis 23 Gesamtmitglieder; Mitte 1999 legte sich der Stellvertretende Russische UNO-Botschafter auf 20 bis 21 fest.⁷⁶

⁶⁹ Vgl. hierzu Winkelmann, Sicherheitsrat, S. 483 und UN Dok. A/53/47.

⁷⁰ Statement by a Representative of the Russian Federation in the Open-ended Working Group on Security Council Reform on Veto Issue, am 24.3.1999. Mit Nachdruck hat auch Außenminister Iwanow in seinen Reden im Herbst 1998 bzw. 1999 vor der Generalversammlung auf diese russische Reformzielvorgabe verwiesen. Vgl. hierzu UN Dok A/53/PV. und A/54/PV.6.

⁷¹ Statement vom 24.3.1999.

⁷² Der russische Vertreter Alexander S. Gorelik am 5.12.1997 vor der Generalversammlung in: UN Press Release GA/9374; vgl. auch Süddeutsche Zeitung vom 25.11.1998.

⁷³ Orlov und Spirin, United Nations, S. 154.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Erklärung des russischen Vertreters in der Generalversammlung am 14.10.1994, in: UN Dok. A/49/PV. 31, 10.

⁷⁶ Orlov und Spirin, United Nations, S. 155 sowie Statement by A. Granovsky, Deputy Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations am 22.6.1999.

5. Die Erweiterung muß unter dem Gesichtspunkt der "Ausgewogenheit" erfolgen; "gerechte geographische Vertretung" der Staatenwelt im Rat setzt eine verstärkte Repräsentanz der Entwicklungsländer voraus.⁷⁷
6. Moskau spricht sich für eine Erhöhung der Zahl sowohl der ständigen als auch der nicht-ständigen Mitglieder aus. Ab 1997 unterstützt es hinsichtlich der ständigen Mitgliedschaft das am häufigsten genannte Reformmodell mit fünf neuen ständigen Ratsmitgliedern: den "echten" Kandidaten Japan und Deutschland sowie je einem Vertreter Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, deren Benennung den jeweiligen Regionalgruppen vorbehalten sein soll. Als einziger Drittweltkandidat wird 1999 lediglich Indien genannt.⁷⁸
7. Abstriche bzw. Einschränkungen am Vetorecht der ständigen Mitglieder – dem "Eckstein des UN-Gebäudes"⁷⁹ – werden strikt abgelehnt.⁸⁰
8. Während die russische Seite zunächst den neu hinzukommenden ständigen Mitgliedern ein Vetorecht grundsätzlich zubilligte⁸¹, vertritt Moskau neuerdings den Standpunkt, daß hierüber erst dann entschieden werden sollte, wenn Einigkeit über die Kandidaten bestehe.⁸²
9. "Wirkliche" Verbesserungen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats und Bemühungen um größere Transparenz finden dann die russische Unterstützung, wenn sie der "Verbesserung der Effektivität und Effizienz" dieses Gremiums dienen.⁸³

Über die Aussichten, nach Jahren zäher Verhandlungen in absehbarer Zeit doch noch zu einer einvernehmlichen Lösung für eine Sicherheitsratsreform zu gelangen, äußerte sich der russische UNO-Botschafter Lawrow Ende 1998 in einem Interview weniger "düster" als andere Staatenvertreter in New York: Er hielt das "Meinungsbild zwar für diffus, die Frontlinien für starr und das Problem für sehr komplex, aber die Reform noch nicht für verloren".⁸⁴

5.2 *Peacekeeping – Reformen*

Das russische Bestreben, die herausgehobene friedens- und sicherheitspolitische Stellung des Sicherheitsrats zu erhalten, zielt immer auch auf eine Stärkung des inzwischen breitgefächerten Instrumentariums des "Peacekeeping" ab⁸⁵ – "nach wie vor eines der effizientesten Werkzeuge zur Beilegung von Krisen"⁸⁶. Peacekeeping bedeutet hier

⁷⁷ Gorelik 1967, in: UN Press Realease GA/9374.

⁷⁸ Ebenda; vgl. auch Außenminister Iwanow vor der 54. Generalversammlung, UN Dok. A/54/PV.6 und Granovsky, Statement (vgl. Anmerkung 76).

⁷⁹ Orlov und Spirin, United Nations, S. 155.

⁸⁰ Ebenda; und Statement vom März 1999 (Anmerkung 70).

⁸¹ Erklärung des russischen Vertreters in der Arbeitsgruppe am 4.5.1994.

⁸² Statement vom März 1999.

⁸³ Ebenda; und Statement Granovsky vom 22.6.1999.

⁸⁴ Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.12.1998.

⁸⁵ Vgl. hierzu Broadmann, World Orders, S. 109 und Kozyrev, Reflections, S. 9f.

⁸⁶ So der russische Vertreter Gennady Gatilov im "Special Political and Decolonization Committee" am 20.10.1999.

Friedenssicherung durch Militär, Polizei oder auch Zivilpersonal bei gegebener Zustimmung der Konfliktparteien.

Bei der Frage, wer Friedensmissionen autorisieren darf, vertritt Moskau in bezug auf die Vereinten Nationen eine klare Position: nur der Sicherheitsrat. Es sollte das Mandat erteilen, die politische Führung und die Kontrolle übernehmen.⁸⁷ Peacekeeping-Operationen, bei denen der Waffengebrauch nur zur unmittelbaren persönlichen Selbstverteidigung erlaubt ist, sollten gegenüber Peace-Enforcement-Einsätzen, d.h. Kampfeinsätzen, eindeutig abgegrenzt werden und nur unter strengster Beachtung der Charta-Vorschriften vom Sicherheitsrat und unter dessen "ausschließlicher Oberhoheit" veranlaßt werden dürfen.⁸⁸

Zur Verbesserung der Wirksamkeit des UNO-Peacekeeping sollen nach russischer Ansicht jedoch einige "Modifizierungen der Theorie und Praxis"⁸⁹ vorgenommen werden, wobei folgende Punkte im Vordergrund stehen:

- Präzisierung des Mandats und die Festlegung eines genauen Zeitraums der Dauer der Einsätze.
- Effizienteres Ineinandergreifen von Planung, Kommando und Kontrolle.
- Engere Verknüpfung zwischen den Operationen und den politischen Bemühungen um eine friedliche Konfliktebeilegung.
- Stärkung der "zivilen Komponente" in den Operationen durch den Einsatz unbewaffneter Polizeikräfte mit dem Ziel, die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen.
- Die Vielzahl der Konflikte der "neuen Generation", d.h. innerstaatliche Konflikte, erfordern eine verbesserte Abstimmung zwischen den Peacekeeping-Einheiten und den Aktivitäten humanitärer Einrichtungen.
- Um in Krisensituationen rascher eingreifen zu können, ist nicht nur der Ausbau des Stand-by-Arrangement-Systems⁹⁰ der Vereinten Nationen notwendig, sondern auch der Rückgriff auf die entsprechenden Angebote der Mitgliedstaaten.
- Besondere Bedeutung mißt Rußland aus gegebenem Anlaß dem Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen bezüglich der Friedensoperationen zu. Moskau tritt für eine Vertiefung der Zusammenarbeit im friedenssichernden Bereich gemäß Kapitel VIII der UNO-Charta ein und fordert zudem eine Entlastung des UNO-Peacekeeping-Systems durch eine gezielte "Dezentralisierung": Regionalorganisationen sollten unter strikter Berücksichtigung der von den Vereinten Nationen entwickelten Friedenssicherungsgrundsätze in größerem Umfang solche Operationen durchführen.

⁸⁷ Ordzhonikidze, United Nations, S. 33.

⁸⁸ Vgl. ebenda und UN Dok. A/52/PV.7 (1997).

⁸⁹ Vgl. hierzu UN Dok. A/50/PV.6 (1995); A/51/PV.6 (1996); A/52/PV.7 (1997); Ordzhonikidze, United Nations, S. 53; Statement von G. Gatilov (vgl. Anmerkung 86); Statement des russischen Vetorechts vor dem Sicherheitsrat am 29.11.1999.

⁹⁰ In einer zentralen Datenbank in New York werden die militärischen und zivilen Kapazitäten erfaßt, die die Mitgliedstaaten für friedenserhaltende UNO-Operationen bereitstellen wollen.

Gerade diesem letzten Punkt kommt für die russische Außenpolitik im Rahmen der Aktivitäten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) besondere Bedeutung zu.⁹¹

5.3 *Andere Reformbereiche*

Rußlands Interesse an Reformen der Vereinten Nationen ist eindeutig auf den friedens- und sicherheitspolitischen Aufgabenbereich fokussiert. In den jährlichen Grundsatzreden finden sich nur wenige Beiträge zu Reformfeldern, in denen allenthalben ein Bedarf an Veränderungen konstatiert wird, wie etwa der Entwicklungszusammenarbeit und vor allem hinsichtlich der drängenden Finanz- und Haushaltsprobleme.⁹² Die Aussagen der russischen Regierungsmitglieder vor dem UNO-Plenum zu diesen Fragenkomplexen sind von Unverbindlichkeit gekennzeichnet. So wurde zwar im September 1999 angesichts der sich in der Ära der Globalisierung vertiefenden Kluft zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern betont, daß im Rahmen des UN-Systems die Entwicklungszusammenarbeit ein zukünftiger Brennpunkt bleiben müsse, auf Therapie-vorschläge wird jedoch verzichtet.⁹³ Zu diesem Thema findet sich an anderer Stelle lediglich der Hinweis, daß die Vereinten Nationen verstärkt die Rolle eines "Stimulators" für notwendige Strukturveränderungen in der Weltwirtschaft übernehmen sollten; außerdem wird bei der Vergabe von Hilfeleistungen durch die Vereinten Nationen eine bessere Abstimmung mit anderen Organisationen angemahnt.⁹⁴ In diesen Kontext gehört auch der Vorstoß, die "Architektur des Weltfinanzsystems zu modernisieren."⁹⁵ Ein weiterer konkreter russischer Vorschlag bezieht sich auf die Prävention und den Umgang mit den zunehmenden Natur- und von Menschen verursachten Katastrophen; für diese Aufgaben wird die Gründung einer Notstandsagentur unter UNO-Schirmherrschaft propagiert.⁹⁶

Auf die nicht zuletzt durch die hohen Zahlungsrückstände der USA heraufbeschworene Finanzkrise der Organisation gingen die russischen Politiker in den bisherigen Grundsatzdebatten erstaunlicherweise mit keinem Wort ein; auch die heftiger werdenden Auseinandersetzungen um eine Veränderung der Beitragsskala zur Finanzierung des UNO-Haushalts findet russischerseits im Plenum keine Erwähnung. Der Leiter der Abteilung Internationale Organisationen im Moskauer Außenministerium bemerkte zu diesem Komplex allerdings schon 1997 recht lapidar und selbstgefällig: "The Russian delegation actively contributed to the decisions designed to boost the UN's financial efficiency."⁹⁷ Tatsächlich gehört Rußland, zunächst ebenfalls säumiger Beitragszahler, inzwischen mit einem Anteil

⁹¹ Siehe dazu Abschnitt 6.2.

⁹² Vgl. hierzu Thomas Schlesinger, Finanzierung und Finanzkrisen der Vereinten Nationen, in: Cede und Sucharipa-Behrmann, Vereinte Nationen, S. 267-279.

⁹³ UN Dok. A/54/PV.6.

⁹⁴ Orlov und Spirin, United Nations, S. 156.

⁹⁵ UN Dok. A/54/PV.6.

⁹⁶ Ebenda.

⁹⁷ Ordzhonikidze, United Nations, S. 35; vgl. auch die kritischen Äußerungen zum Finanzplan der USA in Stellungnahmen außerhalb der UNO, z.B. Gorelik, Jubilee, S. 81.

von nur noch 1,487 Prozent zu den Staaten, die ihren Verpflichtungen zur Finanzierung des ordentlichen UNO-Haushaltes weitgehend fristgerecht nachkommen.

6. UNO-Friedenssicherung und Rußland

Da der Sicherheitsrat das eigentliche und einzige friedens- und sicherheitspolitische Machtzentrum der Vereinten Nationen darstellt – nur er ist befugt, rechtsverbindliche Maßnahmen zu beschließen –, da außerdem jede substantielle Entscheidung durch ein ständiges Mitglied blockiert werden kann, nutzt Rußland gerade dieses UNO-Organ immer wieder zur Demonstration seiner Großmachtrolle. Mit dem seit 1994 agierenden Leiter der Ständigen Vertretung im Range eines Botschafters, Sergej V. Lawrow, steht für diese Aufgabe in Fortführung der sowjetischen und russischen Tradition wiederum ein Spitzendiplomat zur Verfügung.⁹⁸

Ein Großteil der Beratungsarbeit des Sicherheitsrats spielt sich seit einiger Zeit im Rahmen informeller und formeller Konsultationen ab⁹⁹, so daß richtungweisende Phasen der Entscheidungsprozesse der Öffentlichkeit entzogen bleiben. Deshalb können im folgenden nur einige spektakuläre Konfliktfälle zur Charakterisierung der russischen Politik im Rat angesprochen werden.

6.1 Rußlands Veto im Sicherheitsrat

Die russischen Vertreter haben bisher zweimal – im Gegensatz zu der jeweiligen Mehrheitsposition – abweichendes Abstimmungsverhalten demonstriert und von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht.

1. Am 11. Mai 1993 verhinderte Moskau "zur allgemeinen Überraschung"¹⁰⁰ die Verabschiedung einer Resolution, wonach die bis dahin freiwillige Finanzierung der UNO-Friedenstruppe auf Zypern (UNFICYP) fortan auf Pflichtbeitragszahlungen, getragen von allen UNO-Mitgliedern, umgestellt werden sollte. (Auf Rußland wäre ein Anteil von 1,9 Millionen Dollar jährlich entfallen.) Dieses erste Veto der Russischen Föderation erfolgte neun Jahre nach dem letzten sowjetischen Veto und war zugleich das 115. einer Moskauer Regierung.

Über die Motive für die russische Blockade, die unter New Yorker Diplomaten Erinnerungen an die Zeiten des Kalten Krieges wach werden ließ, konnte nur gerätselt werden. Innenpolitische Rivalitäten wurden ebenso genannt wie Vermutungen, Rußland wolle im Hinblick auf gravierende Meinungsunterschiede mit dem Westen im Bosnien-Konflikt Eigenständigkeit demonstrieren.¹⁰¹ Der damalige russische UNO-Botschafter Woronzow

⁹⁸ Vgl. Abschnitt 3.0; Rußlands UNO-Delegation gehört in New York zahlenmäßig mit zu den größten. Für die Sitzungsperiode der 54. Generalversammlung (1999/2000) ließen sich offiziell 65 russische Repräsentanten und Berater sowie 44 Experten akkreditieren (UN Dok. ST/SG/SER.C/L. 601 vom 4.10.1999).

⁹⁹ Vgl. hierzu Winkelmann, Sicherheitsrat, S. 479f.

¹⁰⁰ Neue Zürcher Zeitung vom 14.5.1993.

¹⁰¹ Ebenda.

betonte hingegen, bei dem Veto handle es sich nicht um einen Präzedenzfall, vielmehr gehe es darum, die Finanzierung umfangreicherer Friedensmissionen, vor allem im früheren Jugoslawien, sicherzustellen.¹⁰²

2. Ein weiteres Veto Rußlands betraf den Konflikt in Bosnien-Herzegowina. Am 2. Dezember 1994 wurde ein Resolutionsentwurf zurückgewiesen, der eine abermalige Verschärfung der Wirtschaftssanktionen¹⁰³ gegen Belgrad vorsah (eine umfassende Beschränkung des Güterausstauschs zwischen der Jugoslawischen Republik und Bosnien-Herzegowina). Rußlands im September 1994 berufener UNO-Missionschef Lawrow nannte die Vorlage deshalb "völlig unangebracht", weil Belgrad sich nunmehr zu einer "konstruktiven Zusammenarbeit" bereitgefunden habe.¹⁰⁴

Es kann zu Recht vermutet werden, daß damals die unterschiedlichen Positionen zwischen Rußland und den USA über den Bosnien-Konflikt sowie Meinungsverschiedenheiten über die Ost-Erweiterung der NATO zu einer Verstimmung zwischen den beiden Großmächten geführt haben. Dies dürfte auch der Hauptgrund gewesen sein, warum im Dezember 1994 ein für Januar 1995 in New York geplantes Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats mit der lapidaren Begründung abgesagt wurde, es sei derzeit nicht "opportun"¹⁰⁵. Zustande gekommen ist solch eine Veranstaltung bis heute nicht.

6.2 *Rußland und Peacekeeping*

Sowohl bei seinem ersten Auftreten in New York im Januar 1992 als auch bei einem Besuch des damaligen UNO-Generalsekretärs Boutros-Ghali in Moskau im September 1992 hob Boris Jelzin die russische Bereitschaft hervor, aktiv die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen zu unterstützen.¹⁰⁶ Zunächst entsandte Rußland jeweils einige Militärbeobachter nach Kambodscha (UNTAG – Übergangsbehörde der Vereinten Nationen von 1992 bis 1993), Mosambik (ONUMOZ – Operation der Vereinten Nationen von 1992 bis 1994), Angola (UNAVEM III- Verifikationsmission von 1995 bis 1997), Ruanda (UNAMIR – Hilfsmission von 1993 bis 1996), in das ehemalige Jugoslawien (UNPROFOR – Schutztruppe von 1992 bis 1995) und nach Georgien (UNOMIG – Beobachtermission ab 1993). Bis heute ist die Russische Föderation in weiteren UNO-Peacekeeping-Operationen durch Beobachter vertreten.¹⁰⁷ Die ersten russischen Truppenverbände (zunächst 900 Mann) kamen im Frühjahr 1992 in Kroatien im Rahmen von UNPROFOR zum Einsatz, im Februar 1994 wurde ein Teil des russischen Bataillons in Bosnien-Herzegowina stationiert. An der

¹⁰² Archiv der Gegenwart 1993, S. 37834.

¹⁰³ Vgl. hierzu Marie-Janine Calic, Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina, Neuausgabe 1996, insbesondere S. 166ff.

¹⁰⁴ UN-Chronicle, März 1995, S. 3.

¹⁰⁵ Süddeutsche Zeitung vom 15.12.1994.

¹⁰⁶ Vgl. hierzu UN Dok. S/PV.3046; UN Press Release DH/1221 vom 8.9.1992 und Süddeutsche Zeitung vom 5.9.1992.

¹⁰⁷ Vgl. Fritsche, Keine freien Plätze, S. 3, und Informationszentrum der Vereinten Nationen (Hrsg.), 50 Jahre Friedenssicherung, Bonn 1998.

Anfang 1996 bis Anfang 1998 tätigen "Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien" (UNTAES) waren ebenfalls russische Truppen beteiligt.

Nachdem Ende 1995 in Bosnien-Herzegowina UNPROFOR durch die NATO-geführte IFOR (Implementation Force), ab Dezember 1996 SFOR (Stabilization Force) unter maßgeblicher Beteiligung russischer Streitkräfte zur Durchsetzung des Dayton-Abkommens abgelöst worden war, reduzierte Moskau seine Truppenstärke im Rahmen der Vereinten Nationen erheblich. Ende 1998 hatte die personelle Beteiligung Rußlands an neun der damals 16 anhängigen UNO-Peacekeeping-Missionen folgende Größenordnung:

- 139 Militärs (davon 103 bei der Beobachtermission in Angola – MONUA),
- 57 Militärbeobachter,
- 3 Polizisten.¹⁰⁸

Rußland nahm damit (unmittelbar vor Deutschland) Rang 19 in der Skala der truppenstellenden Staaten ein.

Auf noch höherem Niveau bewegt sich Moskaus personelles Engagement 1999 und Anfang 2000. Während es sich nach dem Ende der Luftangriffe auf Jugoslawien im Juni 1999 mit einem größeren Truppenkontingent an der wiederum von der NATO-geführten Kosovo Truppe (KFOR) im Kosovo beteiligte,¹⁰⁹ ist es derzeit in der Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo (UNMIK) mit 122 Polizeikräften vertreten und belegt damit Platz 4 auf der Liste der 45 teilnehmenden Staaten.¹¹⁰ Entsprechend der für die Peacekeeping-Operation vereinbarten Finanzierungsmodalitäten beträgt der russische Pflichtanteil an den Missionen inzwischen nur noch 1,806 Prozent (Hauptbeitragszahler USA 30,30 Prozent).¹¹¹ Moskaus diplomatische Vertretung in New York legt Wert auf die Feststellung, daß Rußland – entgegen den rechtswidrigen Gepflogenheiten der USA – nicht nur seine Beiträge zum regulären UNO-Haushalt termingerecht bezahlt, sondern inzwischen auch seine Rückstände bei den Peacekeeping-Etats nahezu vollständig beglichen hat.¹¹²

Peacekeeping ist jedoch inzwischen nicht nur ein Instrument in den Händen der Vereinten Nationen, Friedensoperationen werden seit den neunziger Jahren auch von anderen Akteuren durchgeführt. Da das von den Vereinten Nationen entwickelte Konzept zumindest des sog. klassischen Peacekeepings auf Freiwilligkeit und Konsens sowie auf dem Verzicht von Waffengewalt beruht, ist eine Anwendung außerhalb der Weltorganisation im Grundsatz durchaus legitim.

¹⁰⁸ Vgl. <http://www.un.or./Depts/dpko/troop>.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu Martin Malek, Ansätze zur Kooperation NATO-Rußland, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg u.a. 1999, S. 324-330.

¹¹⁰ Vgl. Bericht des UNO-Generalsekretärs vom 3.3.2000, UN Dok. S/2000/177.

¹¹¹ Vgl. z.B. UN Dok. ST/ADM/SER.B/548.

¹¹² Statement Gatilov vom 20.10.1999.

Wenn nun von einer "russischen Variante der Friedenssicherung"¹¹³ die Rede ist, so handelt es sich einmal um Einsätze russischer Friedenstruppen auf der Grundlage bilateraler Verträge (mit gemischten oder ausschließlich russischen Kontingenten), zum anderen um Einsätze im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).¹¹⁴ Rußland begann dementsprechend im Jahr 1992 mit der Stationierung von Verbänden, die mit der Herstellung bzw. Erhaltung des Friedens in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion begründet wurde.¹¹⁵ Inzwischen befinden sich russische Truppen in drei GUS-Staaten,

- in Georgien (seit 1992 in Süd-Ossetien und seit 1994 in Abchasien),
- in Moldau (seit 1992 in Transnistrien),
- in Tadschikistan (seit 1993).¹¹⁶

Die Problematik solcher Einsätze soll hier nicht weiter erörtert werden.¹¹⁷ Während von Kritikern insbesondere auf die Nichteinhaltung der UNO-Kriterien verwiesen wird und die Staatengemeinschaft der dominierenden Rolle Rußlands bei den Operationen skeptisch gegenübersteht, startete Moskau schon zu Beginn des Jahres 1993 eine "politische Kampagne im Bereich der Friedenssicherung".¹¹⁸ Ziel war es, von den Vereinten Nationen ein umfassendes Mandat zur Friedenssicherung auf dem Territorium der GUS zu erhalten, womit der Wunsch nach einer Anerkennung der GUS als Regionalorganisation im Sinne des Kapitels VIII der UNO-Charta verbunden war. Danach hat sich Moskau mehrfach um eine UNO-Legitimation für seine Friedenseinsätze bemüht.¹¹⁹ Weder wurde diesem Ansinnen bisher stattgegeben noch erhielt die GUS den Status einer Regionalorganisation zugebilligt. Lediglich als Beobachter fand sie 1994 beschränkten Zugang zu den Vereinten Nationen, ein Vorgang, den die Moskauer Führung jedoch voreilig als "Quasi-Anerkennung" als Regionalorganisation interpretierte.¹²⁰

¹¹³ Anna Kreikemeyer, Russisches Peacekeeping und die Institutionen kooperativer Sicherheit, in: S+F, 12. Jg., Nr. 2, 1994, S. 71.

¹¹⁴ Ebenda S. 71ff.

¹¹⁵ Andrei V. Zagorski, Machtpolitik oder kooperative Friedenserhaltung? Rußlands militärische Einsätze in der früheren Sowjetunion, in: Vereinte Nationen, 44. Jg., Nr. 2, 1996, S. 56ff., sowie ausführlicher in: Anna Kreikemeyer, und Andrei V. Zagorski, Rußlands Politik in bewaffneten Konflikten in der GUS, Baden-Baden 1997.

¹¹⁶ Zagorski, Machtpolitik, S. 56f.

¹¹⁷ Vgl. hierzu insbesondere Suzanne Crow, Peacekeeping in the CIS: An Instrument of Russian Hegemonic Desires?, in: Winrich Kühne, Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 351-375; Kreikemeyer und Zagorski, Rußlands Politik; A. Raevsky und I.N. Vorob'ev, Russian Approaches to Peacekeeping Operations, Genf 1994 (UNIDIR Research Paper No. 28); Dimitrii Trenin, Russians as Peacemakers, in: Politik und Gesellschaft, Nr. 3, 14.3.1994, S. 257-266; S. Larrov, The CIS Countries at the United Nations, in: International Affairs, Vol. 43, No. 2, 1997, S. 7-12.

¹¹⁸ Kreikemeyer, Russisches Peacekeeping, S. 73; vgl. auch Außenminister Kosyrew vor der 48. Generalversammlung 1993, in: UN Dok. A/48/PV.6.

¹¹⁹ Vgl. hierzu Lavrov, CIS Countries; Frankfurter Rundschau vom 5.4. und 11.4.1994; Neue Zürcher Zeitung vom 7.4.1994; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.5.1995.

¹²⁰ Zagorski, Machtpolitik, S. 57.

Rußlands Beharren auf einer Einbindung seiner Aktivitäten in das Friedenssicherungssystem der Weltorganisation ist ohne Zweifel in dem Bestreben begründet, daß seine Rolle als dominierende Ordnungsmacht im GUS-Raum von der Staatenwelt offiziell anerkannt wird. Finanzielle Überlegungen dürften ebenfalls mit im Spiel sein, UNO-mandatierte Peacekeeping-Missionen sind nämlich von der Staatengemeinschaft zu finanzieren.

In zwei GUS-Staaten sind inzwischen neben den russischen Streitkräften auch Beobachtermissionen der Vereinten Nationen stationiert: zum einen seit August 1993 in Georgien (UNOMIV), zum anderen seit Dezember 1994 in Tadschikistan (UNMOT).¹²¹ Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnte eine "neue Art der Zusammenarbeit mit den Streitparteien und mit Rußland entwickelt werden"¹²², die auch von Moskau positiv gewürdigt wird: "We are satisfied with the level of interaction of the UN observer missions in Georgia and Tadjikistan with the CIS peacekeeping contingents deployed in these countries."¹²³

7. Intervention ohne Sicherheitsratsmandat: zwei Präzedenzfälle

Eine Analyse der bisherigen UN-Politik der russischen Führung macht deutlich, daß der Erhaltung bzw. Stärkung des Sicherheitsrats als dem friedens- und sicherheitspolitischen Zentrum der Vereinten Nationen durchgehend höchste Priorität eingeräumt wurde. Nur in diesem UNO-Organ sah Moskau seinen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der Weltpolitik gewährleistet. Hier wollte und konnte das politisch und ökonomisch geschwächte Rußland mit seinen Privilegien als ständiges Ratsmitglied weiterhin als global player agieren. Insbesondere nichtmilitärische oder militärische Zwangsmaßnahmen hängen gemäß der UNO-Charta von der Zustimmung Moskaus ab. Doch diese machtpolitische Selbsttäuschung wurde 1998/99 von den realpolitischen Gegebenheiten überrollt: Ohne ausdrückliches Mandat bombardierten zunächst amerikanische und britische Flugzeuge im Dezember 1998 den Irak, und im März 1999 begann die NATO – wiederum unter Umgehung des Sicherheitsrats – einen Luftkrieg gegen das UNO-Mitglied Bundesrepublik Jugoslawien.

Wie reagierte Moskau in den Vereinten Nationen auf diese – nicht nur aus russischer Sicht – für die Zukunft der internationalen Politik einschneidenden Präzedenzfälle?

7.1 *Luftangriff auf den Irak*

Die vom UNO-Sicherheitsrat 1991 gegenüber dem Irak verfügte Verknüpfung von Abrüstung und Sanktionen führte in der Folgezeit immer wieder zu Auseinandersetzungen sowohl zwischen Bagdad und dem Sicherheitsrat als auch unter den Sicherheitsratsmitgliedern selbst. Die strengen Wirtschaftssanktionen sollen erst dann aufgehoben werden, wenn die UNO-Kommission für Abrüstung (UNSCOM) ihre Arbeit als erfolgreich abgeschlossen sieht. Doch

¹²¹ Vgl. hierzu Zagorski, Machtpolitik, S. 58. Über die Aufgaben der Operationen vgl. Informationszentrum der Vereinten Nationen, 50 Jahre, S. 61 und 56.

¹²² Zagorski, Machtpolitik, S. 58.

¹²³ Statement Gatilov vom 20.10.1999.

haben Eskalation und Deeskalation bisher das Verhältnis zwischen Saddam Hussein und den Waffeninspektoren bestimmt und insbesondere 1997/98 bis an den Rand eines Waffengangs geführt. Vor allem dem Engagement und dem Geschick des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan war es im Februar und dann noch einmal im November 1998 zu verdanken, daß die USA und Großbritannien quasi in letzter Minute auf einen Militärschlag verzichteten.¹²⁴ Auch Moskau feierte damals die offensichtliche Entschärfung der Irak-Krise als "ersten großen diplomatischen Sieg seit dem Ende der Sowjetunion"¹²⁵.

Doch dem "bedingungslosen Einlenken"¹²⁶ Bagdads auf dem Papier folgten keine Taten. Vielmehr stellte der Leiter von UNSCOM, Richard Butler, in seinem Bericht an den Sicherheitsrat am 16. Dezember 1998 fest, daß Saddam Hussein zur Kooperation nicht mehr bereit sei¹²⁷. Er ordnete zugleich den Abzug aller Mitarbeiter der Vereinten Nationen aus dem Irak an. Der in seiner Einschätzung kompromißlose UNSCOM-Bericht Butlers bildete offensichtlich die eigentliche Grundlage für den unmittelbar folgenden Militärschlag der Amerikaner und Briten. Vom 16. bis 19. Dezember 1998 flogen Kampfflugzeuge vier Angriffswellen gegen Ziele im Irak. Die Reaktionen ließen in New York nicht lange auf sich warten. Kofi Annan war der erste, der sich über das erfolglose Bemühen, zu einer gewaltfreien Lösung zu gelangen, tief enttäuscht zeigte: "Dies ist ein trauriger Tag für die Vereinten Nationen und den Rest der Welt."¹²⁸ Der Sicherheitsrat, der für die Militäraktion keine Ermächtigung erteilt hatte¹²⁹, trat noch am 16. Dezember zu einer Dringlichkeitssitzung zusammen. Rußland und China verurteilten dabei auf das Schärfste die Handlungsweise der beiden westlichen Ratsmitglieder.

Botschafter Lawrow begann seinen Debattenbeitrag mit der rhetorischen Frage nach der Legitimität dieses Vorgehens und stellte klar, daß kein Land das Recht habe, als "Weltpolizist" aufzutreten. Zwar habe es Probleme zwischen UNSCOM und dem Irak gegeben, aber die eingetretene Situation sei "künstlich" herbeigeführt worden.¹³⁰ Während Lawrows erste Stellungnahme noch als moderat eingestuft werden kann, waren Diktion und Inhalt eines Statements von Präsident Jelzin, das der russische UNO-Botschafter dem Generalsekretär übermittelte, erheblich schärfer.¹³¹

Dieser Wendepunkt – so Jelzin – gebe zu ernster Besorgnis Anlaß, löse Bestürzung aus und sei ein Alarmsignal. Da keine entsprechende Sicherheitsresolution vorliege, bedeute der "grundlose Gewaltakt" eine schwerwiegende Verletzung der UNO-Charta und des Völkerrechts. Solch eine Vorgehensweise stelle das gesamte System der internationalen

¹²⁴ Vgl. hierzu UN Chronicle, No. 4, 1998, S. 55.

¹²⁵ Astrid von Borke, Rußland und die Irak-Krise 1997/98. Teil I: Eine Wende in der Weltpolitik?, in Berichte des BIOst, Nr. 36-1998, S. 11.

¹²⁶ Neue Zürcher Zeitung vom 16.11.1998.

¹²⁷ Neue Zürcher Zeitung vom 18.12.1998.

¹²⁸ Archiv der Gegenwart vom 19.12.1998, S. 43237.

¹²⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.12.1998.

¹³⁰ UN Chronicle, No. 4, 1998, S. 54.

¹³¹ UN Dok. S/1998/1186.

Sicherheit und insbesondere die Autorität der Vereinten Nationen in Frage. Rußland fordere die sofortige Einstellung der Luftangriffe, da die Sicherheit der gesamten Region bedroht sei. Das Irak-Problem könne nur mit diplomatischen Mitteln, unter Beachtung der Beschlüsse des Sicherheitsrats und des Völkerrechts gelöst werden.

Ein weiteres Schreiben Jelzins an Kofi Annan datierte vom 21. Dezember 1998.¹³² Darin begrüßt der russische Präsident zwar das Ende der "illegitimen Militäraktion", weist jedoch auf die negativen politischen Konsequenzen sowohl für den Irak-Konflikt als auch für die internationale Gemeinschaft am Vorabend des 21. Jahrhunderts hin. Die sich verstärkende Führungsrolle der USA in der Weltpolitik erfordere "spezielle Aufmerksamkeit". Den daraus entstehenden politischen Herausforderungen müßten die Vereinten Nationen eine "kollektive Antwort" erteilen. Rußland seinerseits setze sich unermüdlich für die Schaffung eines multipolaren Weltsystems mit dem Primat des Völkerrechts ein. Im übrigen habe Moskau nachhaltig bewiesen, so schließt Jelzin, daß es ein "mächtiger Faktor für die Aufrechterhaltung von Stabilität und Sicherheit in der Welt" sei.

Jelzin streift in seinem Brief zwar nur die gegen den Irak verhängten Sanktionen und fordert deren baldige Aufhebung. In einer Vielzahl anderer Beiträge und Stellungnahmen russischer Regierungsvertreter seit Mitte der 90er Jahre wird jedoch das Instrumentarium der Sanktionsregime vor allem im Hinblick auf den Irak und Jugoslawien, aber auch generell kritisch hinterfragt.¹³³ Gefordert wird die Entwicklung klarer Einsatz- und Durchführungskriterien für Sanktionen durch den Sicherheitsrat, wobei insbesondere die humanitären Auswirkungen sowohl auf die Bevölkerung des sanktionierten Landes als auch auf sog. Drittstaaten in größerem Ausmaß Berücksichtigung finden müßten. "The punishment of entire nations, especially for an indefinite time and indiscriminately, is inadmissible".¹³⁴ Dezierte Vorstellungen Moskaus finden sich in einem Arbeitspapier, vorgelegt im sog. Charta-Ausschuß.¹³⁵

7.2 *Luftangriffe auf Jugoslawien*

Die Szenarien vor Beginn der Luftangriffe auf den Irak bzw. auf Jugoslawien ähneln sich insofern, als in beiden Konflikten die jeweiligen Machthaber in den "Schurkenstaaten" in endlosen Verhandlungen ein Wechselspiel zwischen Sturheit und scheinbarer Nachgiebigkeit betrieben, bis schließlich den westlichen Gegenspielern der Geduldsfaden riß. Als die NATO am 24. März 1999 im Rahmen der lang geplanten Operation "Allied Forces" die erste Angriffswelle gegen Jugoslawien startete, nannte das US-Außenministerium zunächst drei Gründe: Die Abwendung einer humanitären Katastrophe, die Bewahrung der Stabilität in

¹³² UN Dok. S/1998/1206.

¹³³ Vgl. hierzu Kozyrev, Reflections, S. 11f.; jüngste russische Kritik findet sich z.B. in UN Dok. A/53/PV.9 und A/54/PV.6.

¹³⁴ Außenminister Iwanow vor der 54. Generalversammlung, in: UN Dok. 54/PV.6.

¹³⁵ Some Ideas on the Basic Conditions and Criteria for Imposing and Implementing Sanctions and other Enforcement Measures, in: UN Dok. A/52/33, para 29.

einem wichtigen Teil Europas und die Erhaltung der Glaubwürdigkeit der NATO¹³⁶, wobei der erstgenannte fortan gebetsmühlenartig als Hauptrechtfertigung diente.

Während bei der kurzfristigen Bombardierung des Irak im Dezember 1998 die nicht vorhandene Völkerrechtsgrundlage von Experten nur am Rande thematisiert worden war, nahm nunmehr die völkerrechtliche Legitimationsproblematik unter dem sprachlich irreführenden Stichwort "humanitäre Intervention" breiten Raum ein.¹³⁷ Es war ein Faktum, daß auch in diesem Fall ein Mandat des Sicherheitsrats zum militärischen Eingreifen nicht vorlag.

Die Front der Gegner der Militäraktion in den Vereinten Nationen wurde wiederum von Rußland und China angeführt, und bereits Stunden nach Beginn der Luftschläge trat auf Antrag Moskaus der Sicherheitsrat zu einer Dringlichkeitssitzung zusammen, in der es zu scharfen Wortgefechten insbesondere zwischen der russischen und amerikanischen Delegation kam. Moskaus UNO-Botschafter Lawrow leitete sein harsches Statement¹³⁸ mit dem Satz ein: "Die Russische Föderation ist über den Beginn der NATO-Militäraktion empört". Er geißelte den De-facto-Versuch, einen Primat der Gewalt durchzusetzen, und sprach von einem "einseitigen Diktat". Diejenigen, die unilateral – ohne Mandat des Sicherheitsrats und das Völkerrecht mißachtend – die UNO-Charta unterminierten, sollten sich über die ernsthaften Folgen im klaren sein. Unglaublich seien offensichtlich die früheren Versicherungen der NATO, nicht als "Weltgendarm" zu fungieren.

Rechtfertigungsversuche, mit den NATO-Schlägen eine humanitäre Katastrophe verhindern zu wollen, seien "völlig haltlos". Weder die UNO-Charta noch andere anerkannte Normen des Völkerrechts böten eine entsprechende Grundlage, im Gegenteil, einseitige Gewaltanwendung würde letztlich zerstörerische humanitäre Konsequenzen nach sich ziehen. Auch Rußland, so Lawrow, sei nicht bereit, Verletzungen des humanitären Völkerrechts hinzunehmen; allerdings dürften Vergehen nur auf der Grundlage des Rechts verfolgt werden, "otherwise, lawlessness will bring out lawlessness".

Die Schaffung gefährlicher Präzedenzfälle führe zu einer dramatischen Destabilisierung und zu Chaos auf regionaler und globaler Ebene. Sollte dieser Handlungsweise nicht Einhalt geboten werden, würde sich das "Virus der einseitigen illegalen Methoden" nicht nur auf andere Regionen ausbreiten, sondern auch auf andere als die friedens- und sicherheitspolitischen Bereiche.

Nachdem Lawrow das sofortige Ende der illegalen Militäraktion und entsprechende Gegenmaßnahmen des Sicherheitsrats gefordert hatte, trug er den Inhalt einer Erklärung Präsident Jelzins vom 24. März 1999 vor, in der von einer "unverhüllten Aggression" der NATO die

¹³⁶ Vgl. Fact Sheet des US-Außenministeriums vom 26.3.1999, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44. Jg., Nr. 5, 1999, S. 631.

¹³⁷ Vgl. die Diskussion unter Völkerrechtsexperten im Frühjahr 1999 in den überregionalen Tageszeitungen und in entsprechenden Fachzeitschriften, z.B. August Pradetto, Die NATO, Humanitäre Intervention und Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/1999, S. 26-38; oder Michael J. Glennon, The New Interventionism. The Search for a Just International Law, in: Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3, 1999, S. 2-7.

¹³⁸ Text des Statements vom 26.3.1999, http://www.undp.org/missions/russianfed/rus_mis/statemene/sec-coun/1999/sbe_1.htm.

Rede ist. Alle Versuche dieser Organisation, das 21. Jahrhundert in der "Uniform eines Weltpolizisten" zu betreten, würden auf den entschiedenen Widerstand Rußlands stoßen. Des weiteren kündigte Jelzin eine Reihe russischer Strafmaßnahmen gegen den Westen bzw. die NATO an und schloß mit der offenen Drohung: "In case of an escalation of the military conflict Russia reserves the right to take appropriate measures, including of military nature, to safeguard its own, and all-European, security."

Hinter den Kulissen des Sicherheitsrats gingen in den folgenden Tagen und Wochen die Auseinandersetzungen weiter und führten die Beziehungen zwischen Ost und West auf einen Tiefpunkt. Rußland, Belarus und Indien brachten schließlich am 26. März 1999 im Sicherheitsrat einen Resolutionsentwurf ein¹³⁹, in dem verlangt wurde, "die Anwendung von Gewalt gegen die Bundesrepublik Jugoslawien sofort einzustellen" und umgehend wieder Verhandlungen aufzunehmen.

Auf der 3989. Sitzung des Rats wurde der Entwurf jedoch nicht verabschiedet, da nur drei Staaten (Rußland, China und Namibia) dafür stimmten, 12 Staaten dagegen votierten. Unter den Gegnern überwog durchaus Kritik an der fehlenden Autorisierung durch den Sicherheitsrat, wobei sie allerdings darauf verwiesen, daß dieser in früheren Resolutionen die Kosovo-Krise als eine Bedrohung des Weltfriedens eingestuft und damit einem Vorgehen gemäß Kapitel VII der Charta die Tür geöffnet habe.¹⁴⁰ Nach dem Scheitern aller friedlichen Lösungsversuche, sei die NATO-Aktion jedoch "notwendig" gewesen, um die Zivilbevölkerung des Kosovo gegen die Attacken der serbischen Streitkräfte zu schützen. Auf dieser Argumentationsebene bewegte sich im übrigen auch UNO-Generalsekretär Kofi Annan, wenn auch erst seit Anfang April ("It is indeed tragic that diplomacy has failed, but there are times when the use of force may be legitimate in the pursuit of peace."). Noch am 24. März hatte er darauf bestanden, daß Gewaltanwendung eine Entscheidung des Sicherheitsrats erfordere.¹⁴¹

8. Zusammenfassung

Rußland verdankte seine UN-Mitgliedschaft Ende Dezember 1991 einer besonderen weltpolitischen Konstellation: Nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion war die Staatengemeinschaft bedingungslos und letztlich unter Mißachtung der UNO-Satzung bereit, nunmehr Rußland den Großmachtstatus in den Vereinten Nationen zuzubilligen. Die russische Führung war in der Folgezeit bestrebt, diese Rolle weiterzuspielen und wenn möglich noch auszubauen, insbesondere im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik. Nur durch eine Stärkung der Vereinten Nationen, so die Überlegungen Moskaus, konnte der unübersehbaren weltpolitischen Dominanz der USA begegnet werden. Während Washington abermals ein zunehmend distanzierteres Verhältnis zu der Weltorganisation an den Tag legte und das Recht auf unilaterale Aktionen offen für sich in Anspruch nahm, setzte Moskau zum Schutze seiner Interessen auf eine multilaterale und multipolare Weltordnung auf der Grundlage der UNO-

¹³⁹ UN Dok. S/PRST/1999/328.

¹⁴⁰ UN Daily Highlights vom 26.3.1999.

¹⁴¹ UN-Chronicle, No. 1, 1999, S. 81.

Charta. Nur in solch einem weltpolitischen Gefüge, bei dem die sicherheitspolitischen Befugnisse ausschließlich in den Händen des Sicherheitsrats liegen, könnte ein politisch und wirtschaftlich geschwächtes Rußland weiterhin als global player mitentscheiden.

Die sowjetische und die russische UN-Politik weisen in einem zentralen Punkt eine durchgehende Kontinuität auf: in dem beharrlichen Festhalten an der herausgehobenen Stellung des Sicherheitsrats als dem Machtzentrum der Vereinten Nationen. In der Zugehörigkeit zu diesem UN-Gremium als ständiges Mitglied, gegen dessen Willen keine Entscheidungen über Frieden und Sicherheit getroffen werden sollten, sieht auch Rußland neben dem Besitz atomarer Waffen seinen Status als Weltmacht garantiert. Insofern hat offenbar der ständige Ratssitz angesichts der zunehmenden ökonomischen und gesellschaftlichen Probleme im Innern des Landes eine identitätsstiftende Symbolkraft. Das einseitige militärische Vorgehen unter Führung der USA sowohl im Irak als auch im Kosovo-Konflikt stellte aus der Sicht Moskaus einen kritischen weltpolitischen Wendepunkt dar ("international law is endangered and the post-WW II world order is crumbling"¹⁴²). Rußland fühlt sich als Großmacht zunehmend gedemütigt,¹⁴³ zugleich wächst die bittere Erkenntnis über die eigene politische und militärische Machtlosigkeit. Die "Einbindung" Moskaus in die Bemühungen um eine Beendigung der Luftschläge gegen Jugoslawien und die Schritte zur Errichtung einer Nachkriegsordnung auf dem Balkan haben das russische Selbstwertgefühl zwar wieder zurechtgerückt, aber zugleich massive Zweifel an der zukünftigen Rolle Rußlands in der Weltpolitik aufkommen lassen. So mahnt Andrej Fjodorow, einflußreicher außenpolitischer Berater, angesichts der jüngsten NATO-Aktionen einen "Neuen Pragmatismus" in der russischen Außenpolitik an¹⁴⁴, wenn er schreibt: "Time has come to analyze the real possibilities and resources of Russia's foreign policy. We have to answer the question: Can we remain a figure of world importance on the international scene or should we limit ourselves to the responsibility zone directly connected with our national interests and security."¹⁴⁵

Deutet sich in solchen Überlegungen eine Neuorientierung der russischen Außenpolitik an?

¹⁴² Vladimir Baranovskii, Russia's Interests are too Important, in: *International Affairs*, Vol. 45, No. 3, 1999, S. 9.

¹⁴³ Vgl. hierzu Martin Malek, Rußland und der Kosovo-Krieg, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 2000, S. 145-155; Lilija Schewzowa, Zwischen Großmachtrhetorik und Pragmatismus. Vom Kosovo auf die Probe gestellt. Deutet sich in solchen Überlegungen eine Neuorientierung der russischen Außenpolitik an?: Rußland und der Westen, in: Thomas Schmid (Hrsg.), *Krieg im Kosovo*, Reinbek 1999, S. 205-217.

¹⁴⁴ Andrei Fedorov, New Pragmatism of Russia's Foreign Policy, in: *International Affairs*, Vol. 45, No. 5, 1999, S. 47-53; vgl. hierzu auch Baranovskii, *Russia's Interests*.

¹⁴⁵ Ebenda, S. 48.

Günther Unser

Russia and the United Nations

Bericht des BIOst Nr. 8/2000

Summary

Introductory Remarks

In its foreign policy, the Russian leadership without doubt attaches great importance to the United Nations. Accordingly, it has become a standard part of Moscow's repertoire of foreign-policy argumentation to emphasise its status as a permanent member of the Security Council, the real power centre of the world organisation. But what positions does the Russian Federation adopt as the successor to the Soviet Union in New York? And what importance does it really attribute to the United Nations in international politics? What conceptual and actual political focuses are characteristic of Russia's policy towards UNO? What UNO reforms does it support? And finally, is there continuity in Russia's policy towards UNO, and how has Moscow responded to recent military actions that have by-passed the United Nations?

The present study attempts to provide at least an outline of answers to these and a number of other questions. Since Russia's policy towards UNO continues to be treated shoddily by Western scholars, there are only few findings on individual topics available: there has never been a comprehensive chronological analysis. For its material, the study draws primarily on official English-language U.N. documents and on articles in journals and newspapers; Russian-language secondary literature was largely disregarded. While the Russian representation at the United Nations in New York showed little willingness to co-operate with the research efforts, it at least proved possible to conduct some background talks with Russian U.N. diplomats in Europe.

Findings

1. Following the collapse of the Soviet Union, the Russian Federation was able, as a so-called continuation state, to take over the USSR's membership of the U.N. and also to occupy the USSR's seat in the Security Council, without any objections being raised by the international community. The Russian leadership appraised its having successfully applied this transition strategy, despite its dubious legality, as a great diplomatic coup – and rightly so.
2. Russia's policy towards UNO initially followed on from – but without making specific reference to – the policy guidelines initiated by Mikhail Gorbachev and Eduard

Shevardnadze for enhancing the importance of the world organisation, and it gave indications that there would be both political and personnel continuity.

3. At the annual general debates at the U.N. plenary sessions held in New York, Moscow's top-level politicians persistently lay claim to global power status for Russia. At the same time, they also point out that, as a permanent member of the Security Council, Russia bears particular responsibility for the future configuration of international politics.
4. In a „World Concept for the 21st Century“, President Yeltsin outlined the structures and mechanisms of a multi-lateral and multi-polar world order, the basic principles of which were to be the primacy of international law and the democratisation of international relations. Yeltsin called for the elaboration of unambiguous criteria under international law for violent intervention by the United Nations in the case of humanitarian emergencies; he declared so-called humanitarian interventions without a U.N. mandate to be clearly inadmissible. In the light of globalisation, security was indivisible; for that reason, the creation of a comprehensive security system with the aim of establishing a „new peace culture“ was, in Yeltsin's view, indispensable. An outstanding role in this process was to be attributed to the United Nations, the – in Russia's opinion – unique global institution for maintaining peace and security. The Security Council was to play a key role in implementing this plan as, according to the U.N. Charter, only the Security Council is entitled to decide on the use of military counter-force.
5. Since Moscow's policy towards UNO is clearly focused on the field of peace-keeping, Russia's plans for reform likewise concentrate on this area of activity. The Russian leadership – convinced of the need for reform – has up to now not come up with any spectacular proposals and has shown great reserve with regard to precipitate amendments to the Charter.
6. Russia's attitude towards a reform of the Security Council was for years characterised by wariness and a certain ambivalence. Some basic positions shifted, and only since the mid-90s has Moscow indicated its willingness in principle to agree to changes in the United Nations' power centre. The Russians insisted that any changes must not jeopardise the effectiveness and efficiency of this body. Any numerical enlargement to at most 20 to 21 members (according to the latest Russian designs) must take place under the aspect of geographical balance, i.e. making greater allowance for the developing countries; the right of veto must be preserved, and Moscow reserves the right to decide on whether new permanent members should be given this privilege.
7. A further focal point of Moscow's proposals for reform has been peace-keeping by UNO, Moscow advocating targeted de-centralisation as a means of relieving the burden on the peace-keeping system. Regional organisations as provided for in Chapter VIII of the U.N. Charter, such as the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and especially the Commonwealth of Independent States (CIS) – which, despite Moscow's insistence, has not yet been acknowledged as a regional organisation by the United Nations –, are to conduct peace-keeping operations on a larger scale. Within the spectrum of peace-keeping operations, the Russian leadership clearly favours classical peace-keeping, i.e. by

lightly-armed military personnel, police forces and also civilians, subject to the parties to the conflict having given their consent.

8. Russia – in contrast to the former Soviet Union – is by now committing personnel on a comparatively material scale to United Nations peace operations and is punctually fulfilling its obligations with regard to funding both the peace-keeping budgets and the ordinary U.N. budget. However, despite concerted efforts, Russia has not yet been able to get the United Nations to give it a peace-keeping mandate on the territory of the CIS.
9. Since Russia attaches utmost priority to preserving and even strengthening the Security Council as the world organisation's peace and security-policy centre, the use of military force by the Western powers without the consent of this body was seen as a direct affront to Russia's self-image as a great power. Both the British and U.S. air attacks on Iraq in late 1998 and NATO's airborne campaign against Yugoslavia in the spring of 1999 triggered vehement but ineffectual response from Moscow, making it clearly apparent just how limited Russia's global influence really is – even as a permanent member of the Security Council.