

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO

UNESCO · WHO · IBRD

IFC · IDA · IMF

ICAO · UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT · UNCTAD

UNDP · UNCDF

UNIDO · UNEP

UNICEF · UNFPA · WFP

UNHCR · UNRWA

UNITAR · UNU · WIPO

ECE · ECWA

ESCAP · ECA · ECLA



Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen
Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte . . . 1
 von Christian Tomuschat

Zur Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte 10
 von Hanna Bokor-Szegö

Die Vereinten Nationen und das Adoptionsrecht
Auf dem Weg zu einer Konvention oder Deklaration? 14
 von Bernhard Graßhof

Die Diplomatische Konferenz der Vereinten Nationen über das Seefrachtrecht in Hamburg 19
 von Rolf Herber

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:

Trend zur Kooperation auf der 32. Generalversammlung (1), Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten (2), Erstmals Sanktionen gegen UN-Mitgliedstaat (3), Generaldirektor für Entwicklung (4), IFAD 15. Sonderorganisation (5), Neues Zuckerabkommen (6), Suspension der Rohstoffverhandlungen (7), Regionalkonferenz über Verbrechenverhütung in Bonn (8), Patentzusammenarbeitsvertrag (9), Staatenlosigkeit (10), Humanitäres Völkerrecht (11) 25
 von Wilhelm Bruns, Konrad Hobe, Stephan Jaschek, Norbert J. Prill, Olaf Reermann und Redaktion

Dokumente der Vereinten Nationen:

Adoptionsrecht, Flugzeugentführungen, Südafrika, Nahost 31

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Tabellen)
in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten 34

nach Erdteilen 35

nach Gebietsgröße 35

nach Bevölkerungszahl 36

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen, ihre Sonderkörper-schaften und Sonderorganisationen. — Begründet von Kurt Seinsch.

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1, Fernruf (0 22 21) 21 36 40.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Verlagssitz: Hübingerweg 33, 5401 Waldesch über Koblenz. Fernruf (0 26 28) 7 66 und 7 67. Bankverbindungen: Dresdner Bank, Koblenz (BLZ 570 800 70) 6 054 195; Sparkasse Koblenz (BLZ 570 501 20) 27 000 900; Postscheckkonto Ludwigshafen (BLZ 545 100 67) 39 49-672.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten.

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Fernruf (0 26 28) 7 66 und 7 67.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, Fernruf (0 22 21) 5 46-1.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 16,10 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT
 FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN
 BONN

Präsidium:

- Dr. Rainer Barzel, MdB
- Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a. D.
- Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.
- D. Helmut Class, Bischof, Vorsitzender des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.
- Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
- Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt
- Felix von Eckardt, Staatssekretär a. D.
- Dr. Erhard Eppler, MdL, Bundesminister a. D.
- Dr. Katharina Focke, MdB, Bundesministerin a. D.
- Dr. Walter Gehlhoff, Botschafter
- Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
- Dr. Wilfried Guth, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
- Karl Günther von Hase, Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens
- Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.
- Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D.
- Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU
- Prof. Dr. Herbert Lewin
- Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
- Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Fraktion
- Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag
- Annemarie Renger, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
- Helmut Schmidt, Bundeskanzler
- Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
- Dr.-Ing. e. h. Hans-Günther Sohl, Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
- Dr. h. c. Alfred Toepfer
- Heinz Oskar Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
- Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
- Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
- Hans-Jürgen Wischniewski, MdB, Staatsminister beim Bundeskanzler

Ehrenvorsitzender:

Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

- Professor Dr. Karl-Josef Partsch, Bonn (Vorsitzender)
- Dr. Alois Mertes, MdB, Gerolstein (stellv. Vorsitzender)
- Dr. Helga Timm, MdB, Sprendlingen (stellv. Vorsitzende)
- Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg (Schatzmeister)
- Uwe G. Fabritzek, Germering
- Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin
- Kurt Jung, MdB, Kandel
- Dr. Jens Naumann, Berlin
- Dr. Wolfram Ruhenstroth-Bauer, Gauting
- Kurt Seinsch, Bonn
- Dr. Erika Wolf, Bonn

Landesverbände:

- Dr. Heinrich Weyer, Senatsdirektor Vorsitzender Landesverband Berlin
- Oskar Barthels, Leitender Ministerialrat Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
- Dr. Friedemann Büttner Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär
 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
 Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1,
 Fernruf (0 22 21) 21 36 46

Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen

Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte

CHRISTIAN TOMUSCHAT

I. Einleitung

Von der weiteren Öffentlichkeit in der Bundesrepublik war bis vor kurzem das Inkrafttreten der beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1966 kaum zur Kenntnis genommen worden. Erst neuerdings scheint die Diskussion über die Grenzen des engen Kreises der Spezialisten hinauszudringen. Im November 1977 hat die Frankfurter Allgemeine Zeitung einen Vortrag des Saarbrücker Völkerrechtslehrers Wilhelm Karl Geckl¹ abgedruckt, der aus pessimistischer Grundhaltung heraus eine düstere Gesamtbilanz aufmacht und auf Grund sorgsamer Faktenanalyse zu der Feststellung gelangt, daß trotz des mit dem Inkrafttreten der Pakte erreichten juristischen Erfolgs Anzahl und Schwere der Menschenrechtsverletzungen weltweit gesehen nicht ab-, sondern zugenommen hätten². Auch Martin Krieles jüngst erschienenen Buch »Die Menschenrechte zwischen Ost und West«³, in dem eher die dynamische Funktion der Pakte betont wird, wird angesichts seiner starken rechtspolitischen Prägung voraussichtlich aus dem Ghetto des Fachgesprächs unter Eingeweihten ausbrechen können. Insgesamt sind dies aber lediglich erste Ansätze, denen es noch an einem breiteren Fundament fehlt.

Auch wenn man das in unserem Lande allgemein geringe Interesse an international-rechtlichen Fragestellungen berücksichtigt, so bleibt es doch verwunderlich, daß der Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit derart weit hinter der Diskussion um die KSZE-Schlußakte⁴ zurückgeblieben ist, die in sehr intensivem Maße die politische Spekulation beflügelt und Zukunftshoffnungen erweckt hat. Denn der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend: politischer Pakt)⁵ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend: Sozialpakt)⁶ enthalten echte Rechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten, während die KSZE-Schlußakte ein äußerst flexibles Dokument darstellt, über dessen rechtliche Bewertung man sich bis heute nicht einig geworden ist⁷. Die teilnehmenden Staaten haben ausdrücklich zu erkennen gegeben, daß die Vereinbarung von Helsinki kein völkerrechtlicher Vertrag sein solle⁸, und damit die nächstliegende Deutung ausgeschlossen. Welche Ersatzlösung das Kategorisierungsbedürfnis des Juristen auch finden mag, fest steht jedenfalls, daß die Schlußakte allenfalls eine politische Leitlinie für das Handeln der Unterzeichnerstaaten darstellt⁹ und daß demgemäß ihre Verwirklichung im wesentlichen vom guten Willen dieser Staaten abhängt.

Auch vom Inhalt her übertreffen die beiden Weltpakete die KSZE-Schlußakte bei weitem. Der Sozialpakt enthält einen umfassenden, fast überperfekten Katalog sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte, der vom Recht auf Arbeit (Art. 6) über das Recht auf einen »angemessenen Lebensstandard« (Art. 11) bis hin zum Recht eines jeden »auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« (Art. 12) reicht. Der politische Pakt hingegen stellt sich als ein Regelwerk dar, welches hauptsächlich die traditionellen liberalen Freiheitsrechte umfaßt, ohne daß freilich eine völlige Deckungsgleichheit mit den in Westeuropa üblichen Verfassungsinhalten erreicht wäre. Eine Erweiterung des herkömmlichen Rechtsbestandes stellt insbesondere das in seinem Art. 1 — wie auch in Art. 1 des Sozialpaktes — verankerte Selbstbestimmungsrecht dar, falls man in ihm

mehr sieht als den selbstverständlichen demokratischen Grundsatz, daß das Volk sich selbst seine Verfassung gibt; zum Fehlbestand rechnet auf der anderen Seite namentlich das Eigentumsrecht, welches in der Gegenwart einen internationalen Konsens nicht mehr auf sich zu vereinen vermag.

Weniger rasch zur Wirksamkeit gelangt als die KSZE-Schlußakte — von der Verabschiedung durch die Generalversammlung bis zum förmlichen Inkrafttreten im Frühjahr 1976 vergingen über neun Jahre —, haben sich die Pakte doch heute konsolidiert. Bis zum 31. August 1977 war die Zahl der Vertragstaaten auf 44 (politischer Pakt)¹⁰ bzw. 46 (Sozialpakt) angestiegen. Eine Durchsicht der Liste der Vertragstaaten ergibt ferner, daß eine regionale Unausgewogenheit in der Mitgliedschaft bisher vermieden werden konnte und damit wohl auch in Zukunft nicht mehr eintreten wird. Staaten aus allen Erdteilen haben sich den Vertragssystemen angeschlossen (mit besonderem Eifer die osteuropäischen kommunistischen Staaten außer Albanien), und sie alle haben sich mit nur zwei Ausnahmen¹¹ zu gleicher Zeit sowohl dem Sozialpakt wie auch dem politischen Pakt unterworfen, während ursprünglich manche Experten vermutet hatten, daß »der Osten« lediglich dem Sozialpakt, »der Westen« hingegen lediglich dem politischen Pakt beitreten würde¹².

Man darf erwarten, daß im Laufe dieses Jahres eine hohe Anzahl weiterer Ratifikationen vor allem von seiten westlicher Staaten eingehen wird. In Belgien¹³, Frankreich¹⁴, Italien¹⁵, den Niederlanden¹⁶ und Neuseeland¹⁷ scheint sich das innerstaatliche Verfahren der parlamentarischen Genehmigung bereits dem Abschluß zu nähern. Außerhalb der Pakt-Systeme stehen bisher die USA. Präsident Carter hat zwar beide Abkommen am 5. Oktober 1977 unterzeichnet, doch ist

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hanna Bokor-Szegö, geb. 1925, ist Professor an der Universität Budapest und steht der Völkerrechts-Abteilung am Institut für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften vor. 1964 bis 1976 Mitglied der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau, 1969 Vorsitzende.

Bernhard Graßhof, geb. 1931, ist Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz; er leitete bis Mitte 1977 das Referat für Allgemeines Völkerrecht und Vereinte Nationen. 1973 als Mitglied der deutschen Delegation im 3. und 6. Ausschuß der 28. Generalversammlung.

Dr. Rolf Herber, geb. 1929, Honorar-Professor an der Universität Frankfurt, ist Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz und leitet die Unterabteilung für Handels- und Gesellschaftsrecht. Er vertritt die Bundesrepublik Deutschland in der Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL) seit 1974, dem Beginn ihrer Mitgliedschaft in der Kommission, und wird ihre Delegation auf der Hamburger Konferenz leiten.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Bonn. 1976 wurde er in den auf Grund des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte neu errichteten Ausschuß für Menschenrechte gewählt.

damit noch keine völkerrechtliche Bindung herbeigeführt worden, die erst auf Grund formeller Ratifikation eintritt. Innerstaatlich setzt dies die Zustimmung des amerikanischen Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln voraus, und durchaus realistisch schätzt der Präsident die Gefahr, daß das Vertragswerk an der ausgeprägt konservativen Grundhaltung eines beträchtlichen Teils der Senatoren scheitern könnte, offenbar recht hoch ein. In einer kurzen Ansprache anlässlich der Unterzeichnung hat er jedenfalls geäußert, daß er die Pakte »zum frühestmöglichen Zeitpunkt« in das parlamentarische Verfahren einbringen werde¹⁸.

Man kann die rechtliche wie politische Bedeutung der Pakte gar nicht hoch genug veranschlagen. Zwar spricht bereits die UN-Charta eine prinzipielle Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Menschenrechte aus¹⁹. Aber Menschenrechte bedürfen der konkreten und präzisen Ausformulierung, um tatsächlich in den Rang wirklichkeitsprägender Kräfte aufsteigen zu können, wie er ihnen funktionell zugeordnet ist. Es ist das Verdienst der beiden Pakte, daß sie die Entwicklung auf diese höhere Stufe gehoben haben, wo angesichts scharf umrissener Rechtskataloge auch weltweit erstmals eine echte rechtliche Argumentation geführt werden kann.

Im Rückblick wird man es noch heute als erstaunlich bezeichnen dürfen, daß es seinerzeit im Jahre 1966 gelungen ist, einen weltweiten Konsens zu erreichen. Es trifft zu, daß ursprünglich die westlichen Staaten sich stärker für die rechtliche Absicherung der bürgerlichen Freiheitsrechte engagiert hatten, während von den sozialistischen Staaten besonderes Gewicht auf die Normierung wirtschaftlicher und sozialer Rechte gelegt worden war. Beide Staatengruppen haben aber gleichfalls schon in der Entstehungsphase die Rechte der jeweils anderen Kategorie akzeptiert²⁰, und es war letzten Endes die Dritte Welt, die durch die Bereitschaft, beide Pakte als eine sachliche Einheit anzunehmen und einer internationalen Überwachung zuzustimmen²¹, den langjährigen Stillstand überwunden und den Redaktionsarbeiten während der 21. Generalversammlung zum Erfolg verholfen hat. Gewiß steht der Konsens zunächst nur auf dem Papier. Durch die in den Pakten angelegten Kontrollverfahren und Rechtfertigungszwänge ist aber zumindest sichergestellt, daß die einzelnen materiellen Rechtsgarantien zu institutionell verfestigten Kristallisationspunkten einer weltweit geführten Diskussion werden, die gute Chancen dafür bietet, daß die Einigkeit im Wort im Zuge der Rechtsanwendung zunehmend Realitätswert gewinnt und zu einer Einigkeit in der Sache wird. Man mag in den Pakten zusammen mit der UN-Charta sogar den Kern einer künftigen Weltverfassung erblicken. In der Tat rechnet heute ein Grundrechtsabschnitt zu den als unentbehrlich empfundenen Bestandteilen einer jeden Verfassung. Da die Pakte auf Dauer angelegt sind und für alle Zeiten Bestand haben sollen, ist im übrigen auch damit zu rechnen, daß die Welt auf unabsehbare Zeit hinaus mit ihnen leben wird. Damit steigen sie zwangsläufig zu primären rechtlichen Bestimmungsfaktoren der Weltpolitik auf. Andererseits ist auf Grund dieser Sachlage das vitale Interesse eines jeden Landes, Inhalt und Tragweite der beiden ehrgeizigsten Vertragswerke in der gesamten bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen²² genau einschätzen zu können, mit Händen zu greifen.

II. Die materiell-rechtlichen Wirkungen der Pakte im innerstaatlichen Raum

Wendet man sich zunächst den materiell-rechtlichen Wirkungen der Pakte zu, so lautet die nicht nur vom systematisch-juristischen Standpunkt, sondern auch von der praktischen Politik aus entscheidende Grundfrage, ob die in ihnen aufgeführten Rechte subjektiv-individuellen Charakter in dem Sinne besitzen, daß der Einzelne sie gegebenenfalls auch vor Gericht einklagen kann. Die Grundrechte des Grundgesetzes

besitzen kraft der Art. 1 Abs. 3 und 19 Abs. 4 diese Qualität. Sie verkörpern eine Rechtsmacht, über deren Ausübung der Einzelne nach eigenem Belieben entscheidet und zu deren Durchsetzung ihm im Extremfall des Konfliktes der staatliche Justizapparat Hilfe zu leisten hat. Auch für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat sich diese Auslegung durchgesetzt. Die Gewährleistungen der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle stellen in der Bundesrepublik unmittelbar anwendbares Recht dar, auf dessen Einhaltung jeder Betroffene einen echten, einklagbaren Rechtsanspruch besitzt²³.

Der Sozialpakt

Der Versuch einer Klärung begegnet hinsichtlich des Sozialpaktes den geringsten Schwierigkeiten. In Art. 2 Abs. 1 heißt es mit einer gewissen Eindeutigkeit wie folgt:

»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.«

Aufschlußreich sind in diesem Text insbesondere die Worte „nach und nach“. Sie lassen die sichere Folgerung zu, daß es sich bei den Verpflichtungen des Paktes nicht um eine strikte, sofortige und unmittelbare Rechtsverbindlichkeit handelt, sondern daß die Vertragsschöpfer nur ein Ziel aufgestellt haben, das anzustreben jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist²⁴. Niemand wird sich also etwa vor deutschen Gerichten auf das in Art. 6 des Paktes statuierte Recht auf Arbeit berufen können, um mit seiner Hilfe einen Arbeitsplatz zu erstreiten.

Der Sozialpakt teilt damit die Schwäche anderer sozialer Grundsatznormen unseres Rechtssystems. Auch aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für sich allein keine subjektiven Rechtsansprüche²⁵, ebensowenig wie im übrigen aus der Europäischen Sozialcharta²⁶, dem europäischen Gegenstück des Sozialpaktes. Die Gründe für diese an sich unbefriedigende Unvollkommenheit sozialer Prinzipien liegen auf der Hand. Die von ihnen versprochenen sozialen Leistungen lassen sich nicht beliebig durch bloßen politischen Willensakt bereitstellen. Finanzielle Zuwendungen mögen häufig noch die geringsten Schwierigkeiten bereiten, wenngleich auch sie durch die allgemeine Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens bedingt sind und jedenfalls organisiert und verteilt werden müssen, was wiederum die Existenz eines sachlich kompetenten bürokratischen Apparats voraussetzt. Nicht alles ist machbar. Letzten Endes hängt die Gewährleistung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte im wesentlichen von einer prosperierenden Wirtschaft ab²⁷, die allein auch ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen hervorbringen vermag²⁸. Patentrezepte zur Erreichung der Vollbeschäftigung, wie sie häufig vorschnell angeboten werden, gibt es nicht. Trotzdem machen östliche Staaten der Bundesrepublik Deutschland seit geraumer Zeit immer wieder den Vorwurf, daß sie auf Grund ihres freien marktwirtschaftlichen Systems die Arbeitslosigkeit geradezu bewußt plane²⁹, und werden nicht müde, die Verstaatlichung der Produktionsfaktoren als Allheilmittel anzupreisen. Aber selbst die kommunistischen Staaten haben bisher den Stein der Weisen nicht gefunden — da es ihn gar nicht geben kann, weil es ja nicht um die Zuteilung irgendeiner Arbeit geht, sondern um die ausbildungs- und neigungsgemäße, die zugleich sinnvoll in den gesamten volkswirtschaftlichen Leistungsverband hineinpaßt. Hunderttausende von Menschen mit Erdarbeiten zu beschäftigen, mag wohl jedem Staat gelingen; daß in einem differenzierten System jeder den seiner Vorbildung entsprechenden Arbeitsplatz findet, muß hingegen fast ein glücklicher Zufall genannt werden, zumal sich die

wirtschaftlichen Strukturen vor allem wegen der starken außenwirtschaftlichen Verflechtungen in einem dauernden und in der Gegenwart geradezu rasant verlaufenden Entwicklungsprozeß umbilden. Das Beispiel macht also zur Genüge deutlich, daß die Rechte aus dem Sozialpakt nur als Zielverpflichtungen aufgefaßt werden können. Welche Mittel zur Verwirklichung der Ziele eingesetzt werden, liegt weitgehend im Ermessen der Staaten und wird von ihnen entsprechend ihrer allgemeinen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundkonzeption naturgemäß in höchst unterschiedlicher Weise beantwortet.

Trotz dieser Vorbehalte soll nicht in Abrede gestellt werden, daß der Sozialpakt, der in der Bundesrepublik kraft des Zustimmungsgesetzes mit seinem gegebenen Inhalt gesetzliche Geltungskraft erlangt hat, nicht auch gelegentlich für die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger in einem unmittelbaren Sinne relevant werden kann. Daß aus ihm allein keine subjektiven Rechte fließen, bedeutet z. B. nicht, daß er nicht im Zusammenhang mit einer nationalstaatlichen Regelung eine Interpretationshilfe liefern könnte. So werden seine Zielvorstellungen künftig etwa bei der Ausübung des Verwaltungsermessens in Betracht zu ziehen sein⁹⁰. Im Augenblick ist es noch zu früh, sich sämtliche im innerstaatlichen Raum denkbaren Rechtswirkungen noch weiter auszumalen. Man wird hierzu das Anschauungsmaterial benötigen, welches erst tüchtige Anwälte im Verein mit mutigen Gerichten liefern können.

Der politische Pakt

Hinsichtlich des politischen Paktes stellt sich die gleiche Frage. Allerdings trifft man hier auf ganz andere Ausgangsdaten. Freiheitsrechte sind ihrer Natur nach geeignet, als subjektive Rechte des Bürgers gegen den Staat gewährleistet zu werden, wie das Beispiel des Grundgesetzes oder der EMRK schlagend beweist. Denn es handelt sich um Abwehrrechte, die dem Staat ein bloßes Unterlassen auferlegen, wobei es nicht auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit des gesamt-

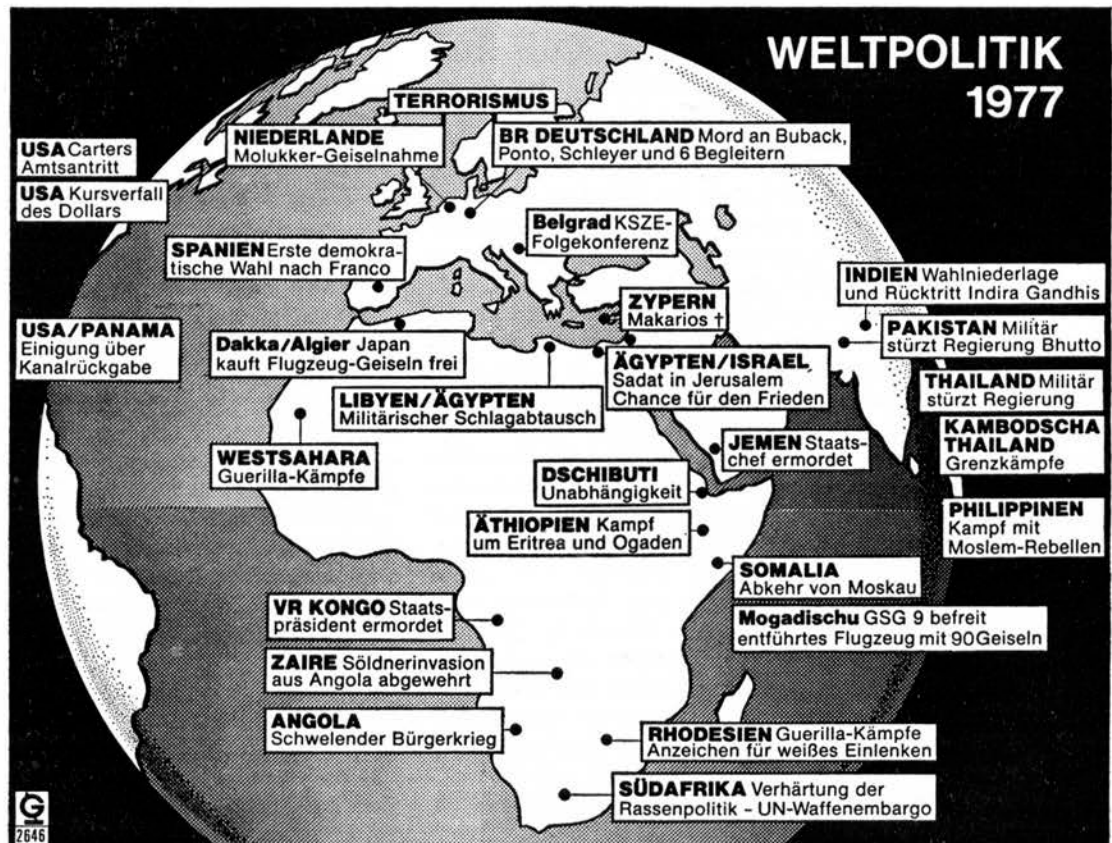
wirtschaftlichen Systems ankommt. Eine genaue Analyse des Paktes bestätigt, daß die in ihm garantierten Rechte in der Tat als strikte Rechtsverpflichtungen der Staaten und nicht lediglich als Verpflichtungen zu fortschreitender Anpassung des innerstaatlichen Rechts an den vertraglich festgelegten Standard aufzufassen sind.

Nicht gefordert ist von den Staaten zwar, daß sie den Pakt als solchen in die eigene Rechtsordnung übernehmen, ihm selbst also die Kraft eines nationalen Rechtsaktes verleihen. Es entspricht den herkömmlichen völkerrechtlichen Regeln, daß jeder Staat frei in der Entscheidung darüber ist, mit welchen Methoden und Techniken er seinen internationalen Verpflichtungen nachkommen will. So sieht etwa Großbritannien häufig davon ab, völkerrechtliche Verträge in die innere Rechtsordnung zu übernehmen, sondern erläßt zu ihrer Durchführung die erforderlichen staatlichen Rechtsakte⁹¹; auch hinsichtlich des Paktes hat es sich an dieses bewährte Muster gehalten⁹². Die in Ansehung der Erfüllungsmodalitäten gegebene Ermessensfreiheit hat aber nichts mit der Frage nach der Stringenz der Verpflichtungen aus dem Pakt zu tun, die den eigentlichen rechtlichen Angelpunkt bildet.

Anzusetzen hat die Prüfung bei Art.2 des politischen Paktes, der sich durch seine schärfere Fassung deutlich von Art.2 Abs.1 des Parallelpaktes abhebt. Es heißt in Abs.1, daß jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, »die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen... zu gewährleisten«. Ergänzend muß freilich die Vorschrift des Abs.2 herangezogen werden, die wie folgt lautet: »Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.«

Obwohl man dem ersten Eindruck nach an eine gewisse Abschwächung der eher kategorischen Fassung des Abs.1 den-

Die Nachricht des Jahres 1977 kam aus dem Nahen Osten. Im dreißigsten Jahr des Kriegszustandes zwischen Israel und den Arabern eröffnete Präsident Sadats Reise nach Jerusalem erstmals das direkte Gespräch. Der Frieden bekam eine Chance. Dies war aber auch der einzige Durchbruch, der 1977 in den Krisenherden der Welt gelang, und auch sein langfristiger Erfolg scheint mittlerweile angesichts des israelischen Festhaltens an den Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten in Frage zu stehen. Ein anderes explosives Gebiet ist weiterhin das Südliche Afrika. Dort blies, so Generalsekretär Kurt Waldheim, »der Wind des Wandels im abgelaufenen Jahr stärker denn je zuvor.« Die Verschärfung der Politik der südafrikanischen Regierung gegenüber den Apartheid-Gegnern im eigenen Land führte auf internationaler Ebene zur Verhängung eines Waffenembargos. Erstmals wurden Sanktionen gegen einen UN-Mitgliedstaat verhängt (vgl. S. 26 f. dieser Ausgabe).



ken könnte, fällt doch im Vergleich das Fehlen der Worte »nach und nach« auf, die den Kern der Regelung des Sozialpaktes bilden. Von den Staaten wird also ein sofortiges Handeln verlangt³³. Damit klärt sich der Sinn des Abs.2. Nicht etwa soll zurückgenommen werden, was in Abs.1 statuiert wird, vielmehr stellt die Vorschrift lediglich klar, welche Arten von Maßnahmen zu ergreifen sind, um dem Gebot des Abs.1 gerecht zu werden. In der Tat verdiente es besondere Hervorhebung, daß die Staaten sich nicht mit dem Erlaß von Rechtsvorschriften begnügen dürfen, sondern daß sie sämtliche erforderlichen Maßnahmen zu treffen, also auch Rechtsprechung und Verwaltungspraxis auf den Pakt einzustellen haben. Auf diese Weise konnte dem immerhin möglichen Mißverständnis begegnet werden, daß die Vertragsländer durch die Inkraftsetzung einer paktkonformen Gesetzgebung die von ihnen geschuldete Leistung bereits voll erbracht hätten. Was allein zählt, ist die Effektivität des Rechtsgenusses, die sich gerade im Alltag erweisen muß.

Ergänzend sei auf die Grundsatzvorschriften über die Berichtspflicht hingewiesen. Um den Gegensatz zu der nuancierten Rechtsbindung aus dem Sozialpakt klar zum Ausdruck zu bringen, hat man statt der im Sozialpakt gebrauchten Wendung »reports on the measures which they (scil. the States Parties) have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights« bewußt die abweichende Formulierung gewählt »reports on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized herein and on the progress made in the enjoyment of those rights«³⁴.

Erhärtet finden sich die damit indizierten vorläufigen Schlußfolgerungen durch die Bestimmung des Art.2 Abs.3. Dort wird von den Mitgliedstaaten verlangt, daß sie jedermann, der in seinen Rechten aus dem Pakt beeinträchtigt worden ist, eine wirksame Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung stellen. Würde der Pakt keine strikten Rechtsverpflichtungen enthalten, so hätte eine solche Beschwerdemöglichkeit keinerlei Sinn. Ein gegen staatliche Verletzungshandlungen eröffneter Rechtsweg setzt notwendig die Existenz einer klaren Abgrenzungslinie zwischen Individualsphäre und staatlichem Eingriffsrecht voraus und würde mangels einer solchen Grenzscheide zum potemkinschen Schein verkommen. In die gleiche Richtung deutet die Existenz des Fakultativprotokolls zum politischen Pakt, das die Individualbeschwerde an den nach dem Pakt gebildeten Ausschuß für Menschenrechte institutionalisiert hat.

Auch die Art der im Pakt garantierten Rechte läßt weitreichende Schlüsse zu³⁵. Unter anderem sind verbürgt das Recht auf Leben (Art.6), das Verbot der Folter (Art.7) sowie der Sklaverei und der Leibeigenschaft (Art.8). Bei alledem handelt es sich um Grundsätze, welche bereits seit langem dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht angehören und die sogar heute zum jus cogens gerechnet werden, d. h. zu jenem Kernbestand des Rechts, der für das einzelne Mitglied der Völkergemeinschaft unverfügbar ist und dem es ganz unabhängig von seiner subjektiven Willensrichtung Respekt schuldet³⁶. Die Verpflichtungen des Paktes als bloße Zielverpflichtungen zu interpretieren hieße also, entgegen den Absichten der Vertragsschöpfer, die den Schutz der Menschenrechte verbessern wollten, einer rückschrittlichen Entwicklung das Wort reden und seit langem konsolidierte rechtliche Errungenschaften wieder abbauen³⁷.

Schließlich läßt sich auch die Auffassung entkräften, daß die hier vertretene Deutung mit dem Willen der Vertragsstaaten deswegen kollidiere, weil sie den Staaten ohne Rücksicht auf die Belange des Gemeinwohls, die überall Grundrechtseinschränkungen erforderten, ein starres Korsett umlege, und daß ein solches Übermaß an individueller Freiheit nicht gewollt gewesen sein könne, weil sie zu Anarchie und Auflösung der Staatlichkeit führe. Der Pakt enthält nämlich an anderer Stelle vollauf hinreichende Elemente der Elasti-

zität. Besondere Vorkehrungen für den Fall des öffentlichen Notstandes trifft Art.4, der in beschränktem Umfang eine Suspendierung der Vertragsverpflichtungen gestattet, ohne daß allerdings die Art.6,7,8,11,15,16 und 18 angetastet werden dürften — was im übrigen ein weiteres Argument für die Richtigkeit der Meinung liefert, daß die Vertragsstaaten zu strikter Gewährleistung der Rechte verpflichtet sind. Im übrigen findet sich in einem Großteil der Bestimmungen des Paktes eine Vorbehaltsklausel, derzufolge unter gewissen Voraussetzungen ein Eingriff in die geschützte rechtliche Substanz zulässig ist. Als Beispiel sei der — als repräsentativ anzusehende — Vorbehalt zum Recht der Freizügigkeit in Art.12 Abs.3 angeführt:

»Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.«

Hiernach besitzen die Staaten eine relativ umfassende Befugnis, die Freiheitsgarantien nach Maßgabe der jeweiligen staatlichen Gemeinwohlbedürfnisse zu beschneiden, wobei allerdings das Regel- und Ausnahmeverhältnis gewiß nicht auf den Kopf gestellt werden darf. Das Prinzip des Paktes ist die individuelle Freiheit. Jede Einschränkung dieser Freiheit bedarf einer besonderen Rechtfertigung am Maßstab der ausdrücklich genannten Kriterien, die im übrigen durchweg präziser sind als etwa die Einschränkungsvorbehalte, welche das Grundgesetz einer Reihe von Grundrechten angefügt hat. Die stärkste Gefahr für die Rechte des Paktes wird man in dem häufig auftauchenden Vorbehalt der »öffentlichen Ordnung« sehen müssen, der leicht dazu mißbraucht werden kann, die rechtliche Substanz jeden real faßbaren Inhalts zu berauben³⁸.

Stellen nach alledem die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen aus dem politischen Pakt strikte Rechtsverpflichtungen dar, zu deren Sicherung den Betroffenen eine Beschwerdemöglichkeit eröffnet sein muß, so kann jedenfalls für die Bundesrepublik Deutschland nur der eine Schluß gezogen werden, daß angesichts der Eingliederung des Paktes in die innerstaatliche Rechtsordnung dem Bürger die einzelnen Rechte als subjektive Ansprüche gewährt sind³⁹. Der politische Pakt besitzt damit die gleiche rechtliche Qualität wie die EMRK oder wie das Grundgesetz, mit dem Unterschied allerdings, daß der Pakt nicht den formalen Rang des Verfassungsgesetzes aufweist. Es gelten also in der Bundesrepublik heute drei (bzw. fünf) umfassende Grundrechts- oder Menschenrechtskodifikationen nebeneinander, was naturgemäß zu vielfältigen Differenzen führen kann. Ernstlich braucht man indes darum nicht besorgt zu sein. Die internationalen Abkommen wollen nur einen Mindeststandard aufrichten und zielen nicht etwa darauf ab, höherwertige Garantien des Grundgesetzes auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abzusenken⁴⁰. Andererseits löst das deutsche Verfassungsrecht die umgekehrte Fallkonstellation, daß nämlich ein Recht internationalen Ursprungs weiterreicht als die verfassungsrechtliche Verbürgung, nach dem Günstigkeitsprinzip. Einer Verstärkung individueller Rechtspositionen stellt das Grundgesetz keinerlei Hindernis in den Weg.

Im übrigen kann auch für Staaten, die wie Großbritannien dem Pakt nicht die Kraft innerstaatlichen Rechts verliehen haben, nichts anderes gelten. Nach dem Willen der Vertragsschöpfer soll der Pakt direkte innerstaatliche Wirkung zugunsten des Einzelnen besitzen⁴¹. Dieser angestrebte Erfolg darf nicht abhängig sein von den unterschiedlichen nationalen Erfüllungsmodalitäten. Selbst wenn der Pakt als solcher innerstaatlich nicht in Geltung steht, so ist doch dem Individuum das Recht zuzugestehen, sich unmittelbar auf ihn zu berufen, da er die Rechtsgarantien umschreibt, die jeder Mitgliedstaat zu respektieren hat⁴². Im europäischen Menschen-

rechtsschutzsystem hat sich die Rechtslage seit langem in diesem Sinne geklärt. Im Lawless-Fall hat es der Europäische Menschenrechts-Gerichtshof für entscheidend erachtet, daß Irland an die EMRK gebunden ist, und demzufolge dem Beschwerdeführer ein Recht auf die Einhaltung der EMRK durch die irischen Behörden zugesprochen, ungeachtet der Tatsache, daß Irland die EMRK nicht förmlich in das innerstaatliche Recht übernommen hatte⁴³.

Die Frage, ob es irgendwelche gesetzlichen Regelungen oder Verwaltungspraktiken der Bundesrepublik gibt, die nicht den Anforderungen der beiden Pakte genügen, würde eine eingehende Prüfung, die sich auf eine Vielzahl von Einzelproblemen zu erstrecken hätte, erfordern. Wegen der Flexibilität des Sozialpaktes läßt sich eine solche Prüfung sinnvoll ohnehin nur im Hinblick auf den politischen Pakt anstellen. Hingewiesen sei aber auf eine bereits vor dem Inkrafttreten des Paktes vollzogene Reform, nämlich die Einführung einer zweiten Instanz in Staatsschutzsachen im Jahre 1969⁴⁴, nachdem bis dahin der Bundesgerichtshof in erster und letzter Instanz zuständig gewesen war. In der Tat bestimmt der Pakt in Art.14 Abs.5, daß jeder strafrechtlich Verurteilte das Recht hat, die Entscheidung durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen. Diese Bestimmung steht im übrigen eindeutig jenen im Zusammenhang mit der Terrorismus-Diskussion aufgetragenen Vorschlägen entgegen, denen zufolge für bestimmte Prozesse die gegenwärtig statthaften Rechtsmittel beseitigt werden sollten.

III. Die internationale Bedeutung der Menschenrechtspakte

1. Unterschiedliche Interpretationen in Ost und West

Im Hinblick auf die internationale Dimension der beiden Pakte besitzt nicht nur für die Bundesrepublik eine gewisse Priorität das Problem der ›richtigen‹ Auslegung, wobei hier insbesondere der politische Pakt im Spannungsfeld der divergierenden ideologischen Grundauffassungen steht.

Bekanntlich betont die östliche Menschenrechtskonzeption⁴⁵ in starkem Maße die gesellschaftliche Einbindung des Menschen, die sowohl Freiheit als auch Zwang bedeuten kann. Grundsätzlich sei die individuelle Freiheit im Arbeiter- und Bauernstaat der Gegenwart allein schon durch die politischen Machtstrukturen gesichert. Indem der Arbeiter- und Bauernstand die Produktionsmittel ergriffen habe, habe er gleichzeitig die Ursachen für Ausbeutung und Unterdrückung beseitigt. Die Staatsgewalt, die ihm früher stets als fremde, als Instrument der Repression gegenübergetreten sei, habe sich ihrem Wesen nach gewandelt und sei nunmehr die eigene Hoheitsmacht des Volkes. Demgemäß könne es grundsätzliche Interessenkonflikte zwischen Staat und Bürger gar nicht geben, sondern allenfalls ›Unfälle‹, d. h. partielle und nicht strukturelle Interessenkollisionen. Die Interessenidentität zwischen dem Bürger und seinem Staat gelte es mit allen Mitteln zu erhalten und zu verteidigen. Der Bürger sei aufgerufen, durch die Ausübung der Grundrechte zur Festigung der sozialistischen Staatsmacht beizutragen. In diesem Sinne heißt es etwa in dem 1977 erschienenen Lehrbuch ›Staatsrecht‹ der DDR: »Die Grundrechte und -pflichten orientieren die Mitglieder der sozialistischen Gesellschaft auf ein aktives Handeln, wie es die gesellschaftliche Entwicklung erfordert.«⁴⁶ Das praktische Ergebnis dieser Grundprämisse ist, daß ein vorbehaltloses Recht der individuellen Kritik negiert wird. Kritik darf sich nur als Zustimmung zur Regierungspolitik artikulieren oder als konstruktive, aufbauende Kritik, die sich vorgeprägter Kanäle in Partei oder Staatsapparat bedient. Der schlichte Appell an die Öffentlichkeit, die ›subjektive Besserwisserei‹, wird indes nicht als legale Ausübung der Meinungsfreiheit anerkannt⁴⁷.

Dies alles ist bekannt und braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Es interessieren auch im vorliegenden Zusammenhang allein die Konsequenzen dieses Rechtsstandpunkts für

die Auslegung des politischen Paktes. Man braucht insoweit keine Sehergabe, um zukunftsweisende Aussagen formulieren zu können: Keinesfalls wird die DDR oder werden die anderen osteuropäischen Staaten im Hinblick auf die Existenz des Paktes von ihrer bisherigen Auffassung von Inhalt und Funktion politischer Bürgerrechte ablassen⁴⁸. In der Tat besitzt die Zulassung der Kritik systemsprengende Kraft und gefährdet die Sinnmitte eines Gemeinwesens, welches glaubt, ein für allemal die Entwicklungsgesetze der Geschichte entdeckt zu haben und sich auf einem planmäßigen Marsch durch die verschiedenen Etappen dieses von Marx, Engels und Lenin beschriebenen Prozesses zu befinden. Bernhard Graefrath, mein Kollege im Ausschuß für Menschenrechte, hat recht, wenn er in einem Aufsatz in der ›Neuen Justiz‹ vom Januar 1977 schreibt:

»Menschenrechte . . . sind nicht nur subjektive Rechte, sondern bestimmen zugleich die grundsätzliche Rechtsstellung der Menschen in einer bestimmten Gesellschaftsordnung und zu einem bestimmten Staat. Sie spiegeln die Struktur der jeweiligen Gesellschaft wider, dienen der Organisierung und Gestaltung dieser Gesellschaft.«⁴⁹

Gleichwohl muß bezweifelt werden, ob die östliche Interpretation richtig ist, welche versucht, dem Art.19 des Paktes den Sinn des Art.27 der DDR-Verfassung zu unterschieben und das Recht der Kritik durch das Recht der Akklamation zu ersetzen — das gewiß von keiner Regierung gefürchtet zu werden braucht. Bekanntlich versuchen gerade Diktaturen, das Volk möglichst häufig zu Sympathie- und Beifallskundgebungen zu bewegen, um sich auf diese Weise eine scheidemokratische Legitimität zu verschaffen. Die menschenrechtliche Substanz des Art.19 wird zunichte gemacht, wenn man die regierungspolitische Konformität einer Meinung zum Kriterium ihrer Zulässigkeit erhebt⁵⁰. Einer besonderen Gewährleistung bedarf lediglich die unbequeme, die kritische Meinung, und gerade sie soll auch nach der objektiv feststellbaren Konzeption der Vertragsschöpfer den Schutz des Rechts genießen. Trotz der zeitlichen Entfernung vom Jahre 1945 ist der Pakt doch immer noch auf dem Hintergrund der Greuel des Zweiten Weltkrieges zu sehen. Er ist wie die UN-Charta erwachsen aus dem Bestreben, ähnliche Menschheitskatastrophen ein für allemal auszuschließen, wobei man sich sehr genau der Tatsache bewußt war, daß gerade die rücksichtslose Unterdrückung der individuellen Meinungsfreiheit im Dritten Reich, die Verdrängung des politischen Arguments zugunsten erzwungener ideologischer Geschlossenheit, zu den Hauptursachen des Übels gehört hatte.

Wie dem aber auch sei: Die hier vorgetragene Interpretation wird sich nicht von selbst durchsetzen, die von den Staaten des östlichen Lagers verfochtene Auslegung wird ebenso wenig automatisch eine Niederlage erleiden. Es gilt also, mit aller Festigkeit und Entschiedenheit den eigenen Standpunkt zu vertreten, um auf diese Weise die Auslegung zu beeinflussen. Bildet der Pakt die Grundrechtscharta der Welt, die in vielfältiger Weise auf die innerstaatliche Ordnung zurückwirkt, so muß jeder Staat schon im Interesse der Erhaltung der eigenen ideellen Identität bestrebt sein, in diesen prozeßhaften Vorgang seine spezifischen Wertvorstellungen einzubringen. Das kann etwa geschehen bei der Vorlage des Berichtes, den nach Art.40 jeder Staat regelmäßig zu erstatten hat, in den politischen Gremien der UN oder auch in innerstaatlichen Verfahren, in denen der Pakt zur Anwendung kommt.

Sogleich ist freilich einem möglichen Mißverständnis entgegenzutreten. Die Meinungsfreiheit als Prototyp der politischen Freiheit wird hier nicht etwa so stark betont, um auf diese Weise ein politisches Kampfinstrument gegen die sozialistischen Regierungen zu schärfen. Den Mitgliedern des Ausschusses für Menschenrechte kann es nur um die Sache der individuellen Freiheit gehen, und auch die Bundesregierung wird, wenn sie für politische Freiheit hier und anderswo

eintritt, allein die Interessen des wegen friedlicher Meinungskundgabe verfolgten Bürgers vor Augen haben dürfen. Zu verkennen ist gleichwohl nicht, daß die effektive Durchsetzung der politischen Rechte des Paktes gewisse systemverändernde Wirkungen haben kann. Wenn dies so ist, so beruht es aber auf der freiwilligen Übernahme der Verpflichtungen des Paktes. Kein Staat war gezwungen, eine Ratifikationserklärung abzugeben. Entschließt er sich zu diesem Schritt, so muß er auch die Konsequenzen hinnehmen. Art.19 Abs.1 lautet schlicht: »Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.« Das ist eine Aussage, die m. E. einer korrigierenden Auslegung weder bedarf noch zulässigerweise einer solchen unterworfen werden kann. Ergänzend sei im übrigen bemerkt, daß auch die Mehrzahl der Länder der Dritten Welt, welche sich dem Pakt angeschlossen haben, es als eine Selbstverständlichkeit betrachtet, die rechtsverbindlich festgelegten Texte beim Wort zu nehmen, wie es bekanntlich die völkerrechtlichen Auslegungsregeln verlangen.

Ein weitaus stärkeres Maß an realem Konsens besteht bei denjenigen Rechten, welche die physische Integrität schützen und keine unmittelbare Ausstrahlungswirkung in den politischen Raum hinein besitzen. Schutz des Lebens und der Familie, Folter- und Sklavereiverbot werden von allen Regierungen ohne jede inhaltsbeeinträchtigende Umdeutung anerkannt. Gewiß mag die Zahl der Verstöße nach wie vor hoch sein. Keine Regierung bekennt sich indes offen zu solchen Praktiken, sondern versucht sie in der Regel mit einem Schleier des Geheimnisses zu umgeben oder sie abzuleugnen. Hohe Aussagekraft besitzt insoweit die einstimmige Annahme der Deklaration über das Folterverbot durch die 30. Generalversammlung im Jahre 1975⁵¹. Auch wenn manche Regierungen ihr positives Votum möglicherweise nur unter dem Druck abgegeben haben, nicht ihre Respektabilität in der Staatenwelt aufs Spiel zu setzen, und sich insgeheim vorbehalten haben, nach politischer Opportunität gelegentlich jenes klare Verbot zu übertreten, so ändert das nichts an der Gültigkeit der nach außen hin abgegebenen Willenserklärung. Die meisten völkerrechtlichen Handlungen erwachsen aus den Sachzwängen heraus, welche die Existenz als ein Glied der Völkergemeinschaft mit sich bringt. Auch hier erweist sich die öffentliche, förmliche Erklärung als ein langfristig wirksames Wirkelement, das zumindest den politisch-moralischen Untergrund des Rechts prägt und damit dem Recht eine erhöhte Chance der Effektivität verleiht.

2. Internationale Sicherungsverfahren

Berichtsverfahren

Als Kontrollmodalität sieht sowohl der Sozialpakt wie auch der politische Pakt ein Berichtsverfahren vor, mit dem Unterschied allerdings, daß der politische Pakt noch weitere ergänzende Sicherungsverfahren kennt. Bekanntlich werden die Berichte nach dem Sozialpakt vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, einem mit Staatenvertretern besetzten politischen Gremium, geprüft, während die Berichte nach dem politischen Pakt an den Ausschuß für Menschenrechte gehen, ein aus 18 Personen bestehendes Gremium unabhängiger Experten. Jeder Vertragsstaat unterliegt dieser Kontrolle, ohne daß er zusätzlich noch eine besondere Unterwerfungserklärung abzugeben hätte. Es liegt auf der Hand, daß der Wert des Verfahrens ganz entscheidend von der Qualität der Berichte abhängt und von der Offenheit, mit der die eigentlichen Probleme von der jeweiligen Regierung angesprochen werden. Um den Dingen auf den Grund gehen zu können, hat der Ausschuß für Menschenrechte bei seiner zweiten Tagung im August letzten Jahres »General Guidelines«⁵² für Form und Inhalt der Staatenberichte beschlossen und darin dem Wunsch Ausdruck verliehen, daß die Berichte zu jeder einzelnen Bestimmung eines jeden Artikels genaue

Angaben machen sollten. Anlaß zu einer solchen Aufforderung bestand um so mehr, als der erste Staatenbericht (Syrien) lediglich eine einzige Seite umfaßte⁵³; er wurde allerdings später zurückgezogen und durch eine umfangreichere Information⁵⁴ ersetzt. Selbst der in Verfahrensfragen weniger bewanderte Laie wird ohne weiteres erkennen, daß derartige Bündigkeit die gesamte Berichtsprüfung diskreditiert, ja sie der Lächerlichkeit preisgibt.

Als einen Musterfall an Offenheit kann man wohl auch kaum den Bericht der DDR bezeichnen, wenn es dort zum Ausreiserecht des Art.12 Abs.2 des politischen Paktes in einem Satz lapidar wie folgt heißt:

»Frontier-crossing traffic, the exit and entry of persons as well as customs and foreign exchange formalities are regulated in accordance with principles of international law and international usage in specific provisions, notably the Passport Law and the Customs and Foreign Exchange Law of the German Democratic Republic.«⁵⁵

Nicht einmal der Versuch wird also unternommen, die geltenden Ausreisebeschränkungen mit Hilfe des Vorbehalts des Art.12 Abs.3 zu rechtfertigen, vielmehr wird das Problem einfach und schlicht totgeschwiegen.

Mir scheint, daß die Bundesregierung die Möglichkeit nutzen sollte, durch Offenheit und Gründlichkeit der Darstellung ein positive Maßstäbe setzendes Beispiel zu geben. Leider wurde ihr Bericht verspätet erst vor kurzem vorgelegt⁵⁶. Künftig sollte auf genaue Einhaltung der Termine geachtet werden. Freilich hat die Neuartigkeit des Berichtsverfahrens, in dem erstmals über die gesamte Breite der menschenrechtlichen Lage zu berichten ist, auch bei anderen Staaten zu erheblichen Verzögerungen geführt.

Staatenbeschwerde

Beschwerdeverfahren gibt es, wie bereits dargelegt, nur im System des politischen Paktes. An erster Stelle sei hierbei die sog. Staatenbeschwerde nach Art.41 genannt, die allerdings der Pakt selbst mit dem vorsichtigen Ausdruck »Mitteilung« (»Communication«) über Vertragsverletzungen durch einen anderen Staat belegt. Anders als die EMRK kennt der Pakt keine Automatik. Die Staatenbeschwerde gilt nur im Verhältnis derjenigen Staaten untereinander, die sich ihr durch besondere Erklärung unterworfen haben. Bisher ist das Verfahren noch nicht in Kraft getreten, da anstelle der erforderlichen Mindestzahl von zehn Unterwerfungserklärungen bisher erst sechs vorliegen. Zu dem Kreis der Staaten, welche diese mutige Entscheidung getroffen haben, gehört neben den vier skandinavischen Staaten und Großbritannien auch die Bundesrepublik Deutschland⁵⁷. Dieser Stand der Dinge vermag wenig Hoffnung zu erwecken. Der unbefangene Betrachter muß den Eindruck gewinnen, daß allein die Westeuropäer bereit seien, sich auf das Staatenbeschwerdeverfahren einzulassen, obwohl gerade sie es entbehren könnten, besitzen sie doch mit den Straßburger Organen des Menschenrechtsschutzes Instanzen, die zur Erledigung der zwischen ihnen auftretenden Streitfälle durchaus kompetent sind.

Insgesamt auch kann man die vor allem im Straßburger System angefallenen Erfahrungen mit der Staatenbeschwerde nicht gerade günstig nennen. Die Regierungen haben sich dieses Verfahrens meist nur zur Verfolgung eigennützig gefärbter Interessen bedient. Vielleicht wird aber ein solches egoistisches Motiv noch eher verstanden und auch hingenommen als der Anspruch, die Verteidigung der Menschenrechte im objektiven Interesse der Menschheit zu übernehmen. Fatal müßte es namentlich wirken, wenn die Westeuropäer sich zum Anwalt der Menschenrechte auch in anderen Weltregionen aufwerfen wollten. Allenfalls innerhalb einer Regionalgruppe mag eine solche Bevormundung erträglich sein, obwohl bekanntlich die Beschwerde der skandinavischen Staaten und der Niederlande gegen Griechenland wegen der Folterpraktiken des Obristen-Regimes seiner-

zeit zum Ausscheiden Griechenlands aus dem Europa-Rat und zur Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention geführt hat⁵⁸. Selbst die Regionalsysteme werden also einer erheblichen Spannung ausgesetzt, falls der Versuch unternommen wird, die Staatenbeschwerde als objektives Anklageverfahren zu praktizieren. Nur wenige Staaten nehmen gegenwärtig eine derart ausgeprägte Außenseiterrolle ein, daß ihnen gegenüber jegliche aus dem Grundsatz der souveränen Gleichheit resultierende Scheu entfallen ist. Keiner von ihnen hat indes die Erklärung nach Art.41 abgegeben, und nur einer, nämlich Chile, hat überhaupt den politischen Pakt ratifiziert.

Individualbeschwerde

Dem Individualbeschwerdeverfahren haben sich durch Ratifizierung des Fakultativ-Protokolls (FP) bisher sechzehn Staaten unterworfen, die sämtlich der westeuropäischen, der lateinamerikanischen oder der afrikanischen Staatengruppe angehören⁵⁹. Kein asiatisches und auch kein osteuropäisches Land hat sich bisher zu dieser weittragenden Entscheidung durchringen können. Bei den osteuropäischen Staaten handelt es sich um prinzipielle Bedenken, die auch in Zukunft nicht entfallen werden. Ihrer Ansicht nach gehört die Verwirklichung der Menschenrechte in den inneren Zuständigkeitsbereich eines jeden Staates, und es würde daher eine systemwidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeuten, wenn ein internationales Gremium das Verhalten nationaler Instanzen überprüfen könnte.

Auch die Bundesrepublik ist dem Fakultativ-Protokoll bis heute nicht beigetreten. Als Grund sind mögliche Überschneidungen mit dem Straßburger Schutz-System angegeben worden⁶⁰. In der Tat bildet die solche Konkurrenzen regelnde Bestimmung des Art.5 Abs.2 Buchst.a FP nur ein temporäres Verfahrenshindernis für die Dauer der Zeit, wo eine Sache in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird. Wer also mit seiner Beschwerde bei der Straßburger Menschenrechtskommission gescheitert ist, könnte nachfolgend noch den Ausschuß für Menschenrechte befragen und diesen dann gleichsam in die Rolle einer Rechtsaufsichtsinstanz drängen. Mit der Selbständigkeit und Gleichwertigkeit der beiden Kontrollsysteme läßt sich derartiges nur schwer in Einklang bringen. Die skandinavischen Staaten haben das Problem durch einen Vorbehalt zu lösen versucht, der den betroffenen Bürger vor die Wahl stellt, entweder das eine oder das andere Gremium anzugehen, aber nicht beide nacheinander in Anspruch zu nehmen.

Die in diesem Zusammenhang auftretenden schwierigen Abgrenzungsfragen dürfen beileibe nicht unterschätzt werden. Aber in der Sache handelt es sich eher um eine rechtspolitisch fundierte Entscheidung. Mit der Beschwerdemöglichkeit an die Straßburger Menschenrechtskommission besitzt jeder, der von einem Akt deutscher Staatsgewalt in seinen Rechten beeinträchtigt worden ist, das derzeit erreichbare Höchstmaß an internationalem Menschenrechtsschutz. Von den Modalitäten des Verfahrens her betrachtet wie auch im Vergleich der möglichen Verfahrensergebnisse schneidet das Straßburger System besser ab. Für den Betroffenen vermag die Ratifizierung des Fakultativ-Protokolls daher kaum eine Besserung seiner Rechtsstellung zu bringen. Gleichwohl wird sich die Bundesregierung die Frage vorlegen müssen, ob sie nicht durch einen solchen Akt die Arbeit des Ausschusses fördern und gleichzeitig auch ihr Vertrauen in eine weltweite Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte dartun könnte. Aus meiner persönlichen Erfahrung im Ausschuß kann ich im übrigen bezeugen, daß die Prüfung der Individualbeschwerden in einem Geiste hoher Objektivität ohne irgendwelche politischen Untertöne der Parteilichkeit erfolgt. Freilich wäre die Ratifizierung des Fakultativprotokolls eine in ihren langfristigen Auswirkungen und nicht nur aus der



Poul Hartling wurde Anfang Dezember 1977 auf Vorschlag des Generalsekretärs von der 32.Generalversammlung für eine fünfjährige Amtszeit zum neuen Flüchtlingsbeauftragten der Vereinten Nationen gewählt. Er folgt Prinz Sadruddin Aga Khan, der das Amt während der letzten zwölf Jahre innehatte. Poul Hartling wurde 1914 in Kopenhagen geboren und erreichte 1939 einen theologischen Studienabschluß. 1957 wurde er in den Folketing gewählt; von 1965 bis zu seiner Wahl zum Flüchtlingsbeauftragten war er Vorsitzender der liberalen Partei seines Landes. Er war dänischer Außenminister von 1968 bis 1971 und Ministerpräsident von 1973 bis 1975.

gegenwärtigen Situation heraus zu beurteilende Entscheidung, die demgemäß reiflicher Überlegung bedarf.

IV. Relevanz der Pakte für die deutsche Außenpolitik

Verwirklichung der Menschenrechte als politische Zielsetzung

Die völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik auf Grund des politischen Paktes erschöpft sich m. E. entgegen dem ersten Anschein nicht in der Verpflichtung, innerstaatlich für die Verwirklichung der einschlägigen Rechte Sorge zu tragen, obwohl Art.2 Abs.1 lediglich von einer Schutzpflicht für diejenigen Personen spricht, die im Staatsgebiet der jeweiligen Herrschaftsgewalt unterstehen. Es ist richtig, daß der Staat allein diesen Personen gegenüber eine volle und ungeteilte Verantwortung trägt, da ihm die politische Ausgestaltung des Lebensraumes innerhalb seiner Staatsgrenzen als ausschließliche Kompetenz obliegt. Wenn aber die Rechte des Paktes aus der dem Menschen innewohnenden Würde herzuleiten sind, wie es in Abs. 2 der Präambel des politischen Paktes heißt, so wäre es äußerst widersprüchlich, wenn ein Staat sich gegenüber den Menschen außerhalb seiner Grenzen von völlig anderen Grundsätzen bestimmen lassen dürfte. Für die Außenpolitik müssen die einzelnen Rechtsgarantien daher zumindest als Zielbestimmungen gelten, also im Gegensatz zu ihrer innerstaatlichen Wirkungsmodalität nicht als strikte Verpflichtungen, da nach außen hin der einzelne Staat faktisch wie rechtlich an die Grenzen seiner politischen Gestaltungsmacht gelangt.

Freilich muß man sich offen eingestehen, daß menschenrechtliche Argumentationen außerordentlich ambivalent sein können, was ihre Konsequenzen für die praktische Politik an-

geht. Der Verpflichtung, auch in der Außenpolitik auf die Sicherung der Rechte des Paktes bedacht zu sein, vermag die Bundesrepublik in erster Linie durch eine effektive Mitarbeit in den allgemein-politischen oder spezialisierten Organisationen weltweiten und regionalen Zuschnitts zu genügen.

Sehr viel handfestere Aussagen lassen sich für die Verpflichtungen der Bundesrepublik nach Art.2 des Sozialpaktes treffen. Der Text dieser Vorschrift spricht eindeutig von einer Verpflichtung zu »internationale(r) Hilfe und Zusammenarbeit«. Damit ist dem traditionellen Konzept, daß jeder Staat für das Wohlergehen lediglich seiner eigenen Bürger sorgt und sich im übrigen darauf verlassen darf, daß jede andere Regierung bei sich gleichgerichtete Anstrengungen unternimmt, eine klare Absage erteilt. Der Sozialpakt fügt sich mit dieser prinzipiellen Ausrichtung nahtlos in das von den Entwicklungsländern der Dritten Welt propagierte Konzept der Neuen Weltwirtschaftsordnung ein. Seit langem postuliert die Dritte Welt eine Verantwortung sämtlicher Staaten und insbesondere der reicheren Industriestaaten für das Los der Menschen in aller Welt, was jedenfalls die Befriedigung der materiellen Lebensbedürfnisse angeht. Ihre im Aktionsverband der Gruppe 77 vorgetragene Forderung nach internationaler Solidarität stützt sie politisch auf das Argument, daß der Erdball heute insgesamt zu einem interdependenten wirtschaftlichen Gefüge zusammengewachsen sei. Bisher habe der Westen den Hauptnutzen aus den Austauschbeziehungen davongetragen. Nun gelte es, die Ergebnisse des Marktgeschehens durch eine Verteilungspolitik universellen Ausmaßes zu korrigieren, ebenso wie ja auch die Industrieländer bei sich das Sozialstaatsprinzip als Gegengewicht und Ausgleichsmechanismus gegenüber den Marktkräften institutionalisiert hätten.

Unterstützung erhalten diese dem Art.2 des Sozialpaktes zu entnehmenden Folgerungen durch den idealistischen Anspruch der westlichen Verfassungen, den Menschen als Zentrum des Gemeinwesens anzuerkennen. Stärker noch als die völkerrechtliche Grundsatz-Verpflichtung ist es wohl dieser Zwang, den eigenen Verfassungsprämissen treu bleiben zu müssen, der die westlichen Länder in immer stärkerem Maße dazu nötigen wird, eine internationale Solidaritätsverpflichtung nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten zu honorieren. Innenpolitisch ist der Boden für die dabei notwendige Opferbereitschaft bei uns allerdings noch keineswegs vorbereitet.

Gegenseitige Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Als völkerrechtliche Abkommen besitzen die beiden Pakte selbstverständlich auch eine Aktivseite. Wenn die Mitgliedstaaten ein multilaterales Vertragsregime geschaffen haben, so haben sie damit gegenseitige Verpflichtungen übernommen, deren Erfüllung jeder von jedem anderen einfordern kann. Insbesondere die Vorschrift des Art.41 des politischen Paktes über die Staatenbeschwerde wäre kaum verständlich, würden nicht auch die Menschenrechtskonventionen im üblichen Sinne ein Netz von Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen Vertragsteilen konstituieren. Nachdrücklich zu widersprechen wäre andererseits der These, daß Art.41 eine ausschließliche Regelung darstelle und daß demzufolge jedes andere Verfahren zur Geltendmachung der Vertragsrechte ausscheide, mit der Folge, daß sämtliche dem freiwilligen Staatenbeschwerdeverfahren nicht unterworfenen Staaten außer im Rahmen des Berichtsprüfungsverfahrens durch den Ausschuß für Menschenrechte von niemandem zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Wer eine solche Abweichung von den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln behauptet, ist beweispflichtig. Es müßte dargetan werden, daß die Vertragspartner die Absicht gehabt haben sollten, die Pakte einer ihrer wichtigsten Antriebskräfte zu berauben. Dieser Beweis kann nicht geführt werden. Im Gegenteil liegt der Einfügung

des Art.41 die Absicht zugrunde, stärkere Überwachungsverfahren zu schaffen, als sie sonst üblicherweise in multilateralen Verträgen vorgesehen sind⁶¹.

Fest steht damit auch, daß kein Staat dem Verlangen eines anderen Mitglieds der Paktsysteme, den Vertragsverpflichtungen nachzukommen, den Einwand der unzulässigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten entgegenhalten kann. Spätestens durch ihre Gewährleistung in den Pakten sind die Menschenrechte ein für allemal aus dem Kreis der ausschließlich inneren Angelegenheiten ausgeschieden⁶². Auch bisher schon hatten etwa Staaten wie Frankreich, das noch heute die staatliche Souveränität als einen Kernpfeiler des Völkerrechts bewußt hochhält, es als ihr selbstverständliches Recht betrachtet, fremden Staaten gegenüber ihre Besorgnisse angesichts massiver Verletzungen der Menschenrechte zum Ausdruck zu bringen, auch wenn durch derartige Mißstände eigene Staatsangehörige nicht betroffen waren⁶³. Freilich wird man nach wie vor die Existenz gewisser Toleranzschwellen bejahen müssen, deren Überschreitung erst die internationale Gegenvorstellung zu rechtfertigen vermag. Primär liegt unbezweifelbar die Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte beim jeweils territorial zuständigen Staatswesen. Die Rechtsverletzung in einem Einzelfall, die gleichsam als »Betriebsunfall« der Verwaltungstätigkeit erscheint, erreicht daher den geforderten Schweregrad nicht⁶⁴. Anders namentlich dann, wenn die Mißachtung der Menschenrechte Bestandteil einer bewußten politischen Gesamtkonzeption ist. Freilich kann nicht die Rede davon sein, daß Menschenrechtsangelegenheiten erst dann zu einer Angelegenheit von »international concern« würden, wenn der Weltfrieden bedroht ist, so wie dies als »Chile-Doktrin« von östlicher Seite durchweg behauptet wird⁶⁵.

Streiten läßt sich demnach allein über die Frage, ob ein Staat zuerst zu den Mitteln der »quiet diplomacy« greifen muß, ehe er die öffentliche Anschuldigung erheben darf. Politisch kann es insoweit keine Zweifel geben. Wem es um die Verbesserung des Schicksals der betroffenen Menschen geht und wer nicht nur einen Anlaß zur Entrüstung und moralischen Selbstbefriedigung sucht, der muß alle Möglichkeiten nützen, welche der geschmeidige Weg der diplomatischen Verhandlungen bietet. Aber auch in rechtlicher Sicht darf man nicht aus dem Auge verlieren, daß Souveränität und gegenseitige Achtung unter den Staaten nach wie vor geltendes Völkerrecht darstellen. Demgemäß wird man zu fordern haben, daß einem Appell an die Weltöffentlichkeit eine Phase ernsthaften Bemühens, im bilateralen Gespräch eine Beseitigung der Mißstände zu erreichen, voranzugehen hat.

Jedem Mitgliedstaat der Pakte erwächst aus dem ihm zugefallenen Recht, sich mit Menschenrechtsverletzungen durch andere Staaten befassen zu dürfen, eine schwere politische Last. Man muß hoffen, daß diese Befugnis in einer verantwortungsvollen Weise ausgeübt wird. Je weniger die Regierungen sich vernebelnder allgemeiner Schlagworte bedienen⁶⁶, je präziser und genauer ihre Beanstandungen auf den konkreten Rechtsbruch abzielen, um so besser wird den Belangen des Einzelmenschen gedient, zu dessen Gunsten ja — und nicht um der politischen Polemik willen — die Pakte abgeschlossen worden sind.

V. Zusammenfassende Thesen

1.

Durch die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen ist erstmals in der Geschichte der Menschheit auf weltweiter Grundlage ein detaillierter und rechtsverbindlicher Konsens über die innere staatliche Ordnung im Verhältnis zwischen Regierungsgewalt und Bürger zustande gekommen. Es geht heute darum, die Einigkeit im Wort zur Einigkeit in der Sache werden zu lassen, ohne dabei durch ein Zusammentreffen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner menschenrechtliche Substanz preiszugeben.

2. Jedermann kann sich gegenüber der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates auf die Rechtsverbürgungen der politischen Pakte berufen.
3. Die Durchsetzungsmechanismen der beiden Pakte sind zwar unvollkommen und erreichen nicht die Effektivität des staatlichen Behörden- und Justizapparates. Aber sie fehlen nicht vollkommen. Neben dem Ausschuß für Menschenrechte sind vor allem die Staaten selbst aufgerufen, für die Verwirklichung der Pakte einzutreten. Sie wiederum unterliegen dem Zwang, ihr Verhalten vor einer kritischen Weltöffentlichkeit rechtfertigen zu müssen.
- Anmerkungen**
- 1 Menschenrechte — Schein und Wirklichkeit, FAZ vom 21.11.1977, S.9.
 - 2 So auch der Tenor des jüngst erschienenen Jahresberichts 1976 von Amnesty International.
 - 3 1977.
 - 4 Abgedruckt: Europa-Archiv 1975, S.437, sowie in der vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen KSZE-Dokumentation, 1975.
 - 5 BGBl 1973 II, S.1534. S. auch VN 1/1974 S.16ff.
 - 6 BGBl 1973 II, S.1570. S. auch VN 1/1974 S.21ff.
 - 7 Zur neueren Diskussion vgl. etwa J. Delbrück, Die rechtliche Bedeutung der Schlußakte der KSZE, in: Bernhard et al. (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd.1: KSZE-Schlußakte, 1977, S.31ff.; J.F. Prévost, Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la CSCE, AFDI 1975, S.129ff.; O. Schachter, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, AJIL 71 (1977), S.296ff.; Th. Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, ZaöRV 36 (1976), S.681ff.; K. Skubiszewski, Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, in: Bernhard, op.cit., S.13ff.
 - 8 Die Registrierung nach Art.102 UN-Charta wurde bewußt ausgeschlossen, vgl. den Teil 'Folgen der Konferenz, vorletzter Absatz, sowie das Schreiben der Republik Finnland an den UN-Generalsekretär, KSZE-Dokumentation (s. Anm. 4), S.147.
 - 9 Erst jüngst haben die USA in einer zusammenfassenden Stellungnahme die KSZE-Schlußakte als »a political statement of intent« bezeichnet, Department of State Bulletin 77 (1977 II), S.404, 405.
 - 10 Vgl. Report of the Human Rights Committee, GAOR XXXII, Suppl.44 (A/32/44), S.45/46. Weitere Ratifikationen im Januar 1978 durch die Dominikanische Republik und Guinea.
 - 11 Australien, Philippinen.
 - 12 So etwa A. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968, S.27 f., 34.
 - 13 Vgl. die Erklärung des belgischen Vertreters im 3. Ausschuß der Generalversammlung (GV) am 26.10.1977, A/C.3/32/SR.30, Nr.40.
 - 14 Vgl. die Erklärung des französischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 2.11.1977, A/C.3/32/SR.37, Nr.54.
 - 15 Vgl. die Erklärung des italienischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 26.10.1977, A/C.3/32/SR.31, Nr.15.
 - 16 Vgl. die Erklärung des niederländischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 27.10.1977, A/C.3/32/SR.32, Nr.9.
 - 17 Vgl. die Erklärung des neuseeländischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 27.10.1977, A/C.3/32/SR.33, Nr.17.
 - 18 A/C.3/32/4, S.3. Der amerikanische Vertreter im 3. Ausschuß erklärte kurz darauf, das Verfahren »might actually take a few years«, A/C.3/32/SR.33, Nr.2.
 - 19 Es handelt sich dabei um eine echte Rechtsbindung, vgl. das Namibia-Gutachten des IGH vom 21.6.1971, ICJ-Reports 1971, S.16, 57 Nr.131.
 - 20 Vgl. etwa die westlichen Stellungnahmen zu den sozialen und wirtschaftlichen Rechten: USA (Mrs. Roosevelt), 3. Ausschuß der GV, 360.Sitzung, 5.12.1951, GAOR VI, S.78 Nr.14; Großbritannien, ibid., 361.Sitzung, 7.12.1951, S.87/88 Nr.48, 50; Frankreich (R. Cassin), ibid., 371.Sitzung, 20.12.1951, S.142 Nr.14.
 - 21 Vgl. etwa die besonders markanten Stellungnahmen durch Ghana, 3.Ausschuß der GV, 1418.Sitzung, 7.11.1966, GAOR XXI, S.245 Nr. 39—43; Nigeria, ibid., S.246 Nr.45/46.
 - 22 Ähnlich auch Indien, 3. Ausschuß der GV, 1416.Sitzung, 8.11.1966, GAOR XXI, S.225 Nr.1.
 - 23 Vgl. etwa A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S.377; H. Guradze, Die EMRK, 1968, S.12.
 - 24 Fast einhellige Meinung, vgl. etwa die Denkschrift der Bundesregierung zum Sozialpakt, BT-Drs. 7/658, S.18, und die Erläuterungen der österreichischen Bundesregierung an den Nationalrat, abgedruckt in: ÖZÖR 28 (1977), S.331, 338, sowie aus dem jüngeren Schrifttum H.-J. Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 1977, S.474; Bleckmann (s. Anm. 23), S.390; A. Michalska, Les Pactes des Droits de l'Homme et les droits des citoyens en République Populaire de Pologne, Polish Yearbook of International Law 6 (1974), S.75, 80: »acte-programme«.
 - 25 BVerfG, 3.12.1969, E 27, 253, 283.
 - 26 Zur Frage der innerstaatlichen Anwendbarkeit der Sozialcharta vgl. einerseits W. Wengler, Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat, 1969; M. Zuleeg, Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 35 (1975), S.341ff., andererseits Bleckmann (s. Anm. 23), S.385f.
 - 27 Freilich sollte man sich davor hüten, den vollen Genuß dieser Rechte ausschließlich als eine Funktion ökonomischer Daten zu sehen. Ein geistiges Klima der Mitmenschlichkeit und Brüderlichkeit findet sich im Gegenteil in einem kompromißlos auf die wirtschaftliche Rationalität angelegten System einer ständigen Bedrohung ausgesetzt.
 - 28 In der Debatte über den Sozialpakt seinerzeit von Chile hervorgehoben, 3. Ausschuß der GV, 1396.Sitzung, 17.10.1966, GAOR XXI, S.113 Nr.34.
 - 29 H. Gruber, Zum UNO-Menschenrechtstag 1976, Deutsche Außenpolitik (DA) 1976, S.1803, 1816.
 - 30 Zu weitgehend m.E. M. Zuleeg, Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, RdA 1974, S.321, 324, der sich über den von allen Vertragsparteien deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen hinwegsetzt, lediglich Förderungsverpflichtungen (»promotional obligations«) zu übernehmen.
 - 31 So geschehen auch im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Gleichwohl beruft sich die Rechtsprechung neuerdings unmittelbar auf die Konvention, vgl. dazu A. Drzemczewski, European Human Rights Law in the United Kingdom: Some Observations, HRJ 9 (1976), S.123ff. Vgl. jetzt auch die durch denselben Autor gegebene Gesamtübersicht in allen Vertragsstaaten der EMRK, The domestic status of the European Convention on human rights: new dimensions, Legal Issues of European Integration 1977/1, S.1ff., 22ff., sowie A. Lester, Fundamental Rights in the United Kingdom: The Law and the British Constitution, The Human Rights Review 2(1977), S.49, 62—64.
 - 32 Vgl. den britischen Bericht an den Ausschuß für Menschenrechte vom 18.8.1977, CCPR/C/1/Add.17, S.1 Nr.1. Die gleiche Rechtslage findet sich in den skandinavischen Staaten Dänemark, Norwegen und Schweden, vgl. CCPR/C/1/Add.4, S.2, Add.5, S.1, Add.9, S.2, sowie in der DDR und der Tschechoslowakei. Bestandteil des nationalen Rechts ist der Pakt hingegen in Zypern, vgl. CCPR/C/1/Add.6, S.1, Finnland, CCPR/C/1/Add.10, S.1, und Ungarn, CCPR/C/1/Add.11, S.1.
 - 33 Aus der in Art.40 Abs.1 Buchst.a) für die Abgabe des ersten Berichts vorgesehenen Frist von einem Jahr läßt sich allerdings schließen, daß den Staaten für die Anpassung ihrer Gesetzgebung eine einjährige Übergangsfrist zur Verfügung stehen soll, vgl. Lady Gaitkell als Vertreterin Großbritannien im 3. Ausschuß der GV, 1396.Sitzung, 17.10.1966, GAOR XXI, S.113 Nr.27.
 - 34 Vgl. dazu die Diskussion in der 1426. und 1427.Sitzung des 3. Ausschusses der GV am 17. und 18.11.1966, GAOR XXI, S.280—291.
 - 35 Auch insoweit klarsichtig die britische Vertreterin Lady Gaitkell im 3. Ausschuß der GV am 7.11.1966, GAOR XXI, S.222 Nr.26.
 - 36 Vgl. etwa den jüngst von M.M. Whiteman, Jus Cogens in International Law, with a Projected List, Georgia Journal of International and Comparative Law 7 (1977), S.609, 625/626, aufgestellten Katalog.
 - 37 In der Debatte über den politischen Pakt im 3. Ausschuß der GV war nicht nur von sämtlichen westlichen Vertretern die strikte Rechtsbindung betont worden, vielmehr hatte auch die Dritte Welt durchgängig diesen Standpunkt eingenommen, vgl. Pakistan, 1414. Sitzung, 4.11.1966, GAOR XXI, S.216 Nr. 15; Uruguay, 1427.Sitzung, 18.11.1966, ibid., S.287 Nr.8; Madagaskar, 1427.Sitzung, ibid., S.289 Nr.29; abweichend lediglich Irak, 18.11.1966, ibid., S.286, Nr.3. Auch die östlichen Staaten hatten dem seinerzeit nicht widersprochen, sondern lediglich hervorgehoben, daß wirtschaftliche und soziale Rechte im Vergleich keineswegs so stark abfielen, vgl. Bulgarien, 1396.Sitzung, 17.10.1966, ibid., S.114 Nr.42; Ungarn, 1397.Sitzung, 18.10.1966, ibid., S.118 Nr.10; Polen, 1414.Sitzung, 4.11.1966, S.216 Nr.12.
 - 38 Zu den Vorbehaltsklauseln vgl. jetzt die umfangreiche, allerdings wenig problembewußte Darstellung von O.M. Garibaldi, General Limitations on Human Rights: The Principle of Legality, Harvard International Law Journal 17 (1976), S.503ff.
 - 39 Die jüngst wieder zum Ausdruck gebrachten Zweifel — vgl. Bartsch (s. Anm. 24), S.474 — scheinen mir auf einer ungenügenden Vertiefung der Entstehungsgeschichte zu beruhen; zutreffend hingegen Kriele (s. Anm. 3), S.16 f. Vgl. auch Anm. 41.
 - 40 Art.60 EMRK; Art.5 Abs.2 politischer Pakt.
 - 41 In diesem Sinne auch die Mehrheit der Stimmen im Schrifttum, vgl. E. Menzel, Die Bedeutung der Menschenrechts-Konvention der Vereinten Nationen, DÖV 1970, S.833, 836; Michalska (s. Anm. 24), S.79; J.P. Müller, Die Schweiz und die Menschenrechtskonventionen der UNO und ihrer Spezialorganisationen, in: Riklin et al. (Hrsg.) Handbuch der Schweizerischen Außenpolitik, 1975, S.343, 352; M. Schreiber, La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme, RdC 145 (1975 II), S.297, 341; zweifelnd H.-J. Uibopuu, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, Osteuroparecht 1975, S.1, 14; weitere Nachweise bei Tomuschat, VN 6/1976 S.166, 174 Anm. 44,45.
 - 42 A.A. B. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte, Neue Justiz 1977, S.1,4.
 - 43 Urteil vom 1.7.1961. Vgl. auch Drzemczewski, Legal Issues of European Integration 1977/1, S.1, 40/41; W. Morvay, Rechtsprechung nationaler Gerichte zur EMRK, ZaöRV 21 (1961), S.89, 111/112.
 - 44 Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtzuges in Staatsschutz- und Strafsachen vom 8.9.1969, BGBl 1969 I, S.1582.
 - 45 Jüngste Darstellungen etwa durch H. Klenner, Die marxistische Menschenrechts-Konzeption, in: Dimensionen des Rechts. Gedächtnisschrift für René Marcic, Bd.2, 1974, S.793 ff.; T. Riemann, Die Große Sozialistische Oktoberrevolution — Geburtsstunde der sozialistischen Menschenrechte, Neue Justiz 1977, S.526ff.
 - 46 AaO, S.184.
 - 47 Nochmals hingewiesen sei auf den offiziellen Kommentar zur Verfassung der DDR, Bd.II, 1969, Art.27 Anm. 3, S.106.
 - 48 So heißt es etwa im Bericht der Tschechoslowakei an den Ausschuß für Menschenrechte, vom 17.6.1977, CCPR/C/1/Add.12, S.15: »L'Article 28 de la Constitution de la République Socialiste tchécoslovaque garantit les droits et libertés d'expression, de parole et de la presse à condition que leur exercice ne soit pas contraire aux intérêts des travailleurs«.

- 49 AaO (s. Anm. 42), S.3.
 50 Zu Recht kritisch Kriele (s. Anm. 3), S.19ff., 46ff.
 51 Resolution 3452 (XXX) der GV vom 9.12.1975. Deutscher Text s. VN 1/1976 S.29 f.
 52 Abgedruckt in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex IV, S.69.
 53 Vom 31.1.1977, CCPR/C/1/Add.1.
 54 Vom 28.6.1977, CCPR/C/1/Add.1/Rev.1.
 55 CCPR/C/1/Add.13, S.6.
 56 CCPR/C/1/Add.18 vom 30.11. 1977, jetzt auch erschienen in deutscher Sprache unter dem Titel: Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik. Ein Bericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, o.J.(1978).
 57 Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions. List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1976 (ST/LEG/SER.D/10), S.106.
 58 Vgl. die Note vom 12.12.1969 zur Kündigung der EMRK, Yearbook of the European Convention on Human Rights 12 (1969), S.78.
 59 Aufstellung in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex I, S.47.
 60 Vgl. die Denkschrift zum politischen Pakt, BT-Drs.7/660 vom 1.6.1973, S.27, 41.
 61 In dem von der Menschenrechtskommission erarbeiteten Entwurf von 1954, ESCOR XVIII, Suppl.7, Annex I, S.65, war bekanntlich ein obligatorisches Staatenbeschwerdeverfahren vorgesehen (Art.40).
 Erst im Jahre 1966 einigte man sich auf Grund eines Vorschlags von Ländern der Dritten Welt (A/C.3/L.1379/Rev.1, GAOR XXI, Annexes, Agenda item 62, S.37) kompromißweise dahin, stattdessen ein obligatorisches Berichtsverfahren vorzusehen.
 62 Unklar V. Kartashkin, Human Rights and Peaceful Coexistence, HRJ 9 (1976), S.5, 12. Für die beiden Pakte kommt einer im Hinblick auf die UN-Charta entwickelten Doktrin keinerlei Bedeutung zu. Aber auch in den UN selbst ist die ursprüngliche Konzeption, wie sie ihren Niederschlag gefunden hat in der Äußerung des Unterausschusses I/A von San Francisco, United Nations Conference on International Organization. Documents, Vol.VI, 1945, S.696, 705, durch die ständige Praxis längst überholt.
 63 In den Berichten über die französische Praxis des Völkerrechts werden kontinuierlich entsprechende Äußerungen von Regierungsvertretern nachgewiesen, vgl. etwa AFDI 1971, S.1075/76; 1973, S.1060 — 1065; 1974, S.1059/1060.
 64 Diese Einschränkung gilt selbstverständlich nicht im Individualbeschwerdeverfahren.
 65 Vgl. Gruber, Chilenischer Faschismus am Pranger der UNO-Menschenrechtskommission, DA 1976, S.1196, 1205; id., aaO (s. Anm. 29), S.1810; M. Mohr, Die Grundprinzipien des allgemein-demokratischen Völkerrechts und die Konferenz von Helsinki, DA 1977, S.24, 29; E. Moldt, Zur XXXI.UNO-Vollversammlung, DA 1977, S.5, 12.
 66 Ein ungetues Beispiel liefert insoweit der Aufsatz von Gruber (s. Anm. 29).

Zur Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte

HANNA BOKOR-SZEGÖ

Zehn Jahre nach ihrer Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen sind 1976 die beiden Menschenrechtspakte in Kraft getreten. Dieses bedeutende Ereignis im internationalen Menschenrechtsschutz regt an zu einer Einschätzung der bisherigen Entwicklung auf dem Gebiet der internationalen Regelung wie auch der Probleme, die noch immer einer Lösung harren. Interessieren sollen vor allem die Gründe dafür, daß in den internationalen Beziehungen der vergangenen Jahrzehnte in diesem Bereich wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten.

Neuartiger Charakter der internationalen Beziehungen

Eine derartige internationale Regelung ist eine verhältnismäßig neue Erscheinung in den zwischenstaatlichen Beziehungen. In der Vergangenheit gingen die Staaten ausschließlich solche internationalen Verpflichtungen ein, aus denen nur unmittelbar für die beteiligten Staaten Rechte und Pflichten entstanden. Die Erklärung hierfür ist, daß aus dem Begriff der Souveränität, genauer: aus dem Inhalt des Gebietshoheitsrechtes, für jeden Staat das eindeutige Recht folgte, die Lebensumstände der auf seinem Gebiet lebenden Bevölkerung selbst, mit seinen eigenen Gesetzen, zu regeln. Die Frage der Sicherung der Menschenrechte — welche sich im wesentlichen in der Art und Weise der Regelung der Lebensumstände der Bevölkerung auf dem Staatsgebiet ausdrückt — gehörte also in den Bereich der inneren Zuständigkeit des Staates. In der jahrhundertelangen Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen lag diese Frage deshalb naturgemäß außerhalb des Bereichs der Dinge, die Objekt der zwischenstaatlichen Beziehungen waren bzw. die Basis für eine internationale Regelung hätten bilden können.

Eine Analyse der Vorgeschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes würde den Rahmen dieses Beitrags weit überschreiten¹. Wir gehen von der Tatsache aus, daß die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf diesem Gebiet wesentliche Veränderungen brachte. Die historischen Umstände nach Kriegsende haben sowohl im inneren Leben der Staaten als auch auf internationaler Ebene die Erkenntnis zum Reifen gebracht, daß ohne eine Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme weder innerhalb der einzelnen Staaten noch auf internationaler Ebene Verhältnisse entstehen kön-

nen, die für die Schaffung und Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen unerläßlich sind.

Ich möchte kurz darauf hinweisen, daß es schon im Rahmen des Völkerbundes seit 1935 Bestrebungen gab, die Tätigkeit der Organisation auch auf das nicht-politische Gebiet auszuweiten². Hintergrund dieser Bestrebungen war die Tatsache, daß der Völkerbund als Sicherheitssystem gescheitert war. Es bestand das Bedürfnis, die Organisation im Dienste der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene aufrechtzuerhalten. 1939 wurde deshalb der sogenannte ›Bruce-Ausschuß‹ ins Leben gerufen³. Er veröffentlichte im August 1939 seinen Bericht⁴ ›Die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet‹. Darin wurde betont:

»...der Fortschritt der Zivilisation hängt mehr und mehr von den wirtschaftlichen und menschlichen Werten ab. ... Diese Fragen, die das Alltagsleben jedes Mannes, jeder Frau und jedes Kindes berühren, gehören — unabhängig von der jeweiligen politischen Struktur — zu den wichtigsten Aufgaben der Staatsmänner und Politiker aller Länder. Die moderne Erfahrung brachte auch die zunehmend klarere Erkenntnis, daß keines dieser Probleme zur Gänze mit ausschließlich nationalen Maßnahmen lösbar ist«⁵.

Der Bericht enthielt auch den Vorschlag zur Schaffung eines neuen Organs im Rahmen des Völkerbundes: des ›Zentralen Ausschusses für wirtschaftliche und soziale Fragen‹ (Comité central des questions économiques et sociales). Der Ausbruch des Weltkrieges verhinderte derartige Bestrebungen. Die historischen Umstände waren zu einer organisatorischen Absicherung der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet noch nicht reif. Der Gedanke aber entstand, daß die politische Zusammenarbeit der Staaten ohne ihre Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet nicht effektiv gesichert werden kann.

Innere Angelegenheiten und internationale Beziehungen

Die historische Erkenntnis, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme und der Aufrechterhaltung des Friedens besteht, führte zur Formulierung der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen; diese Erkenntnis wurde durch das gemeinsame Wirken mehrerer Faktoren — namentlich psychologischer, technischer und politischer — hervorgerufen.

Zum einen führte die extreme Aggressivität, mit der der Faschismus im eigenen Lande die Ideologie der Minderwertigkeit verschiedener Völker und Rassen verkündete, notwendigerweise zur Aggression gegenüber anderen Staaten. Im Bewußtsein der Menschheit reifte daher die Erkenntnis, daß die Aggressivität eines Staates weder inner- noch außerhalb seiner Grenzen Beschränkungen anerkennt.

Zweitens berührten die Zerstörungen des mit hochentwickelter Technik geführten Weltkrieges bzw. seine schädlichen wirtschaftlichen und psychischen Auswirkungen praktisch alle Staaten und Völker. Der mit modernster Technik geführte Krieg verursachte Verluste der Menschheit in bis dahin ungekanntem Ausmaß, begründete aber auch eine viel stärkere Sehnsucht nach Frieden als je zuvor.

Zugleich kam beim Kampf gegen die faschistischen Staaten eine enge Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den westlichen Großmächten zustande; damit war nach dem Krieg die Voraussetzung für zwischenstaatliche Beziehungen neuen Geistes geschaffen. Es war von vornherein offenkundig, daß jene gesellschaftlichen Veränderungen, die seit 1917 in der Sowjetunion stufenweise vor sich gegangen waren und die auch schon bisher die innere Entwicklung einer Reihe von Staaten beeinflußt hatten, sich entscheidend auf den gesellschaftlichen Fortschritt nach dem Kriege auswirken würden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im Laufe des Zweiten Weltkrieges die Erkenntnis gereift ist, daß die Ausgeglichenheit der innerhalb der einzelnen Staaten bestehenden Verhältnisse ein entscheidendes Element für die Garantie der Menschenrechte ist und deswegen den anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft nicht gleichgültig sein kann. *Der Schutz der Menschenrechte ist somit im Zusammenhang mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum Gegenstand der internationalen Rechtsregelung geworden.* Dieser Zusammenhang hat einerseits die Aufgaben auf dem Gebiete des internationalen Menschenrechtsschutzes bestimmt, andererseits aber auch die Grenzen der Möglichkeiten zur internationalen Rechtsregelung umrissen. Das *Wie* der Sicherung der Menschenrechte und das Ausmaß ihrer Geltendmachung gehört unseres Erachtens auch nach der Annahme der Charta der Vereinten Nationen in die innere Zuständigkeit der Staaten. Hier kommt notwendigerweise der Zusammenhang von Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechten ins Spiel. Es ist allgemein bekannt, daß der innere Aspekt des Selbstbestimmungsrechtes das Recht des Volkes respektive der Nation bedeutet, das politische, wirtschaftliche und kulturelle System frei wählen zu können — wodurch aber letzten Endes das *Wie* der Geltendmachung der Menschenrechte bestimmt wird.

Hier stehen wir einem Fragenkomplex gegenüber, der weit über die Sphäre der Wissenschaft vom Völkerrecht hinausweist, wenn auch verschiedene internationale Dokumente die Begriffe Selbstbestimmungsrecht und Menschenrecht in engen Zusammenhang bringen. Wenn wir die Realitäten der gegenwärtigen zwischenstaatlichen Beziehungen, die Tatsache des Zusammenlebens von Staaten unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie verschiedener Entwicklungsstufen in Betracht ziehen, so kann das Ziel der Bestrebungen für den internationalen Schutz der Menschenrechte nichts anderes bedeuten, als weltweit den Umfang zu sichern, der gerade noch dazu ausreicht, daß die in den einzelnen Staaten bestehenden Verhältnisse die normalen Beziehungen zwischen den Staaten nicht gefährden. Bei internationalen Menschenrechtsübereinkommen können jedoch das momentan gegebene Interesse einzelner Staaten und das universelle Interesse der Staatengemeinschaft in hohem Maße voneinander abweichen. Die Weltöffentlichkeit und die Kräfte des gesellschaftlichen Fortschritts können aber die Staaten dazu anregen und dazu veranlassen, internationale Rechtsnormen anzunehmen, die über die augenblicklich gegebenen inneren Verhältnisse hin-

ausweisen, die sogar jenes Maß überschreiten können, dessen Einhaltung für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unabdingbar ist, und die somit tatsächlich in den einzelnen Staaten auch der gesellschaftlichen Weiterentwicklung dienen. Wir sind davon überzeugt, daß unsere These auch umgekehrt gültig ist. Wenn man die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die allgemeine Tendenz der gesellschaftlichen Entwicklung unserer Tage in Betracht zieht, läßt sich feststellen, daß die einzelnen Staaten nur dann jenen Umfang der Menschenrechte dauernd sichern können, der den eingegangenen internationalen Verpflichtungen entspricht, wenn die in dem betreffenden Staat laufend durchgeführten Maßnahmen tatsächlich den allgemeinen gesellschaftlichen Aufstieg begünstigen.

Die Verfasser der Charta der Vereinten Nationen haben die Vorstellung der internationalen Sicherung der Menschenrechte organisch in dieses Dokument eingebaut. Bekanntlich weist aber die Charta nur allgemein auf die Menschenrechte hin, ohne jedoch ihren Katalog festzulegen; die Weltorganisation hat es somit ihren Mitgliedstaaten überlassen, auszuarbeiten, welche Rechte unter den Begriff der Menschenrechte fallen. Dieser Umstand hat auf die Entstehung der internationalen Menschenrechtsübereinkommen anregend gewirkt. Einerseits ergab sich das Problem der *allgemeinen Regelung* der Frage, andererseits das der *Regelung von Rechten*, die unter den Begriff fallen.

Einzelübereinkommen über Menschenrechte

Auch haben weitere Charakteristika der Charta ihre Wirkung auf die Regelung der Menschenrechte nicht verfehlt. So sollen die Menschenrechte gemäß der Charta für alle gesichert werden, wobei *jede Art von Diskriminierung ausgeschlossen sein muß*. Diese Bestimmung ist mit den Umständen zu erklären, welche die Verfasser der Charta dazu zwangen, die Förderung der Achtung vor den Menschenrechten unter die Zielsetzungen der Vereinten Nationen aufzunehmen. Aus dem Zusammenhang, der zwischen der Achtung vor den Menschenrechten und der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit besteht, geht klar hervor: Diskriminierung, in welcher Form auch immer, kann im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Menschenrechte innerhalb eines Staates die Quelle von Unzufriedenheit, innerer Spannung sein und so auch zum Ausgangspunkt eines internationalen Konfliktes werden.

Ein weiteres Charakteristikum der Charta, das auf die Entwicklung der Regelung des Menschenrechtsschutzes gleichfalls Einfluß hatte, besteht darin, daß im Rahmen der Vereinten Nationen der klassische Katalog der Menschenrechte sich durch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erweiterte. Der Umstand, daß die Charta die Beschäftigung mit der Sicherung der Menschenrechte gerade dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) übertragen hat, ist ein Beweis dafür, daß der Menschenrechtskatalog im Rahmen der Vereinten Nationen auch die erwähnten Rechte enthält.

Wie schon erwähnt haben die Bestimmungen der Charta nicht nur die Notwendigkeit zur allgemeinen Regelung der Menschenrechte nach sich gezogen; zweifellos wirkten sie sich auch insofern aus, als schon vor der allgemeinen Regelung (die erst zwanzig Jahre nach der Gründung der Weltorganisation erfolgte) und noch danach im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen internationale Übereinkommen über verschiedene Menschenrechte zustande kamen. Wir wollen hier nur jene Züge dieser Übereinkommen hervorheben, in welchen sich die wichtigsten Eigenarten der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unverkennbar widerspiegeln.

Diejenigen Bestrebungen, welche auf Schutz und Sicherung der Menschenrechte für alle ohne jegliche Diskriminierung abzielen, kamen vor allem in solchen Einzelübereinkommen

zum Ausdruck, welche die verbreitetsten und gefährlichsten Formen von Diskriminierung beseitigen wollen.

So ist die Aufhebung der Diskriminierung der Frau eine die Hälfte aller Menschen persönlich, gleichzeitig aber auch eine die Gesellschaft insgesamt betreffende Frage von großer Bedeutung; kein Staat kann heute mit einer wirklichen und dauerhaften Gesellschaftsentwicklung rechnen, wenn er die Entfaltung der Gaben und menschlichen Werte der Frauen behindert. Während in den vergangenen Jahrhunderten der Kampf um die Gleichberechtigung der Frau vor allem auf der gesellschaftlichen Ebene geführt wurde, trat in unseren Tagen, im Zuge der Verwirklichung der Zielsetzungen der Charta der Vereinten Nationen, die Sicherung der Gleichberechtigung der Frau aus der rein gesellschaftlichen Sphäre heraus und wurde zu einem Problem, dessen Lösung eine Aufgabe von staatlichem Rang darstellt. In diesem Sinne wurden in den letzten Jahrzehnten zum Schutze der Gleichberechtigung der Frau unter verschiedenem Aspekt mehrere internationale Übereinkommen getroffen⁶.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, das 1965 von der Generalversammlung angenommen wurde, verbietet die für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährlichste Form der Diskriminierung⁷.

Weiterhin kamen im Rahmen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zwei Übereinkommen zustande, die nicht die Ausschaltung einer einzigen Art der Diskriminierung zum Ziel haben, sondern auf einem bestimmten Gebiet des Wirtschafts-, Sozial- und Kulturlebens sämtliche Arten von Diskriminierung unter Verbot stellen wollen. So kam im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 1958 das Übereinkommen gegen die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) 1960 das Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen zustande.

Internationale Übereinkommen zum Schutze verschiedener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wurden (außer einigen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Übereinkommen) vor allem im Rahmen der IAO angenommen. Bekanntlich standen im Hintergrund der Regelung des Arbeitslebens im Rahmen der IAO ursprünglich zwei gegensätzliche, aber miteinander zusammenhängende Tendenzen: die Bestrebungen der Arbeiterbewegung, bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen, und als Reaktion darauf die Bestrebungen der Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Staaten einander anzugleichen und damit die Konkurrenz auf dem internationalen Markt zu beseitigen. Die historische Lage nach dem Zweiten Weltkrieg, der Vorstoß der fortschrittlichen gesellschaftlichen Kräfte verstärkte die erste Tendenz: damit entstanden im Rahmen der IAO die Voraussetzungen für die Annahme von Übereinkommen, die in engem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten stehen.

Was den konkreten Zusammenhang zwischen der internationalen Regelung des Arbeitslebens und der der Menschenrechte angeht, so möchten wir nur darauf hinweisen, daß der Inhalt mehrerer IAO-Übereinkommen in einem engen Verhältnis zur Sicherung einiger Menschenrechte steht. So liegt beispielsweise die Beziehung zwischen dem in den internationalen Menschenrechtspakten anerkannten Vereinigungsrecht und den Übereinkommen Nr. 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes), Nr. 98 (über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen) sowie Nr. 135 (über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb) auf der Hand. Die Übereinkommen Nr. 105 (über die Abschaffung der Zwangsarbeit), Nr. 122 (über die Beschäftigungspolitik) sowie Nr. 140 (über den bezahlten Bildungs-

urlaub) dienen ebenfalls eindeutig der Geltendmachung einzelner Menschenrechte.

Politische und soziale Rechte eng miteinander verbunden

Was die *allgemeine internationale* Regelung des Menschenrechtsschutzes anbelangt, so halten wir es für überflüssig, auf die einzelnen Phasen der Entwicklung dieser Regelung hinzuweisen. Bekanntlich richteten sich die Bestrebungen der Vereinten Nationen bereits nach der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte darauf, ein verpflichtendes internationales Dokument zu erarbeiten.

Die Erarbeitung eines den ganzen Katalog der Menschenrechte umfassenden Dokumentes stieß aber in den zuständigen Organen der Weltorganisation auf große Schwierigkeiten. Die Diskussion ging im wesentlichen darum, ob ein einziges Dokument über die bürgerlichen und politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erarbeitet werden sollte, oder ob diese zwei Kategorien in je einem Dokument getrennt festgelegt werden sollten. Es ist bekannt, daß die Generalversammlung letzten Endes am gleichen Tag, dem 16. Dezember 1966, den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie das Fakultativprotokoll zum letztgenannten Pakt verabschiedete.

Diese sowohl theoretisch als auch praktisch schwer zu rechtfertigende Trennung der Menschenrechte hat ursprünglich sicher ihren Grund darin gehabt, daß sich manche Staaten nur zu dem einen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bekennen und sich der Verpflichtung der Sicherung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte entziehen wollten.

Wenn wir die politische Seite dieses Problemkreises jetzt außer acht lassen, müssen wir uns mit den theoretischen Positionen auseinandersetzen, die die Trennung der bürgerlichen und politischen Rechte von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Rahmen einer internationalen Regelung für begründet halten. Kern dieser Argumentation ist, daß bei einer universellen Regelung die verschiedenen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung in Betracht gezogen werden müssen, bzw. der Umstand, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte — abweichend von den bürgerlichen und politischen Rechten — im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Länder nur stufenweise verwirklicht werden können.

Dieser Tatsache muß natürlich Rechnung getragen werden, wobei wir davon überzeugt sind, daß die gesonderte Behandlung der beiden Kategorien nicht der richtige Weg zur Lösung dieses Problems ist. Mit Recht kann ja die Frage gestellt werden, ob ohne Sicherung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte die bürgerlichen und politischen Rechte überhaupt zur Geltung kommen können. Ist beispielsweise jemand, der nicht einmal eine elementare Bildung besitzt, fähig dazu, seine politischen Rechte im eigenen Interesse geltend zu machen? Ist denn für den Arbeitslosen, der keine eigene Wohnung besitzt, die Unverletzbarkeit der Privatwohnung von Bedeutung? Und hat die Garantie des Briefgeheimnisses für den Analphabeten überhaupt einen Sinn? Es ist wohl überflüssig, weitere Beispiele heranzuziehen, um den engen Zusammenhang der bürgerlichen und politischen Rechte mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu beweisen.

Valticos, der sich mit diesem Problemkreis eingehend beschäftigt, argumentiert, daß die getrennte Behandlung der beiden Kategorien damit zu begründen ist, daß — während ein Großteil der bürgerlichen und politischen Rechte sofort gesichert werden kann — die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte lediglich der Ausdruck eines nur schrittweise verwirklichbaren perspektivischen Zieles sein können.

Er stellt fest:

»Im ganzen gesehen, ist diese Unterscheidung nicht ungenau, da ja die Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte im allgemeinen eines sehr langen Atems bedarf. Beispiele wie die Einführung des allgemeinen Unterrichtswesens oder der Sozialversicherung fallen einem in diesem Zusammenhang sofort ein.« Des weiteren weist er darauf hin, daß »die Unterscheidung indessen nicht absolut ist: gibt es denn unter den sozialen Rechten nicht solche, deren Verwirklichung — sofern dies bisher noch nicht geschehen ist — sofern möglich und wünschenswert wäre? Das frappanteste Beispiel dafür bietet das Recht auf Ruhe am Wochenende — das älteste soziale Recht der Welt, welches, bevor es vom positiven Recht anerkannt wurde, schon lange von der Kirche bestätigt worden war. Und umgekehrt, ließe sich denn behaupten, daß alle bürgerlichen und politischen Rechte in den meisten Ländern wirklich sofort zur Anwendung kommen können? Auch wenn dies bezüglich der Grundprinzipien vorstellbar sein mag — existieren denn nicht bestimmte, unter diesen Begriff fallende Normen, die ein bestimmtes Niveau der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung benötigen, um in einem Lande tatsächlich Wurzeln fassen zu können?«⁸

Unterschiedlichen Entwicklungsgraden Rechnung tragen

Wenn wir den Katalog der Menschenrechte als ein einheitliches Ganzes betrachten — wenn wir also den Standpunkt vertreten, daß die bürgerlichen und politischen Rechte ohne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht zur Geltung kommen können —, wie läßt sich dann der Anspruch auf universelle Regelung mit den aus dem unterschiedlichen Entwicklungsgrad sich ergebenden besonderen Bedingungen vereinbaren? Wir sind der Ansicht, daß man bezüglich der internationalen Menschenrechtsübereinkommen im Vergleich zu anderen internationalen Konventionen noch stärker die Forderung, im Inhalt der Übereinkommen müsse das universelle Interesse der Staatengemeinschaft zum Ausdruck kommen, betonen mußte. Dieses universelle Interesse bedeutet aber bezüglich der Menschenrechte, daß innerhalb der einzelnen Staaten ein derartiger Umfang der Menschenrechte gesichert werden muß, welcher in dem jeweiligen Staat dem gesellschaftlichen Fortschritt dient und damit die Aufrechterhaltung ausgeglichener innerstaatlicher Beziehungen und letzten Endes die Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ermöglicht. Unser Hinweis, daß man in gewissem Maße den Entwicklungsgrad verschiedener Länder berücksichtigen müsse, bezieht sich vor allem auf die Staaten der Dritten Welt.

»Die von der kolonialen Unterdrückung befreiten Entwicklungsländer machen« — wie István Kovács schreibt — »heute die ersten Schritte zur tatsächlichen Sicherung der Grundrechte. Diese durchaus nicht unerheblichen Änderungen im gesellschaftlichen Entwicklungsstand werden in den betroffenen Ländern zweifellos in der Abfassung der rechtlichen Garantien Ausdruck finden. In einer Anzahl von Fällen wird die Einführung von tatsächlich wirksamen rechtlichen Garantien durch das Fehlen von Rechts-traditionen oder einer allgemeinen Rechtskultur behindert. Dies ist die Sünde der kolonialen Vergangenheit. Aber daß die grundlegenden internationalen Deklarationen und Übereinkommen über die Grundrechte nicht immer die besonderen Umstände der Entwicklungsländer berücksichtigen, ist schon ein Fehler der Gegenwart. So besteht heute eine doppelte Gefahr, daß diese Länder mit der Anerkennung und Verkündung der den entwickeltsten Ländern angemessenen Ansprüche den in der UN-Charta niedergelegten Bestimmungen nur formal entsprechen. Langfristig ist dies in bestimmtem Maße ein Hindernis für die weitere Entwicklung.«⁹

Wir teilen im wesentlichen diese Bedenken, doch müssen wir darauf hinweisen, daß — um sicherzustellen, daß die Verhältnisse in den verschiedenen Ländern den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nicht gefährden — die internationale Regelung der Menschenrechte schließlich tendenziell auch dem gesellschaftlichen Fortschritt dienen muß. Diese Zielsetzung vor Augen, darf die internationale Regelung der Menschenrechte nicht das Niveau zu Grunde legen, welches in einem auf der niedrigsten Stufe stehenden Lande zur Zeit dem gesellschaftlichen Fortschritt noch entspricht; die internationale Norm muß ein höheres Niveau zum Ausdruck bringen. Ganz abgesehen davon, daß in den

entwickelteren Staaten eine Festschreibung der Menschenrechte auf dem niedrigsten Niveau den Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ergeben, nicht entsprechen würde.

Die beiden entgegengesetzten Gesichtspunkte können dergestalt in Einklang gebracht werden, daß — soweit das bei internationalen Verträgen technisch möglich ist — die Vereinbarungen über Menschenrechte die zeitweiligen Schwierigkeiten der Vertragsstaaten in Betracht ziehen, indem die Annahme von von der allgemeinen Regelung abweichenden Normen ermöglicht wird (z. B. durch die Akzeptierung von Vorbehalten zu den Übereinkommen, oder indem Ausnahmeregelungen vorgesehen werden). Von Normen nämlich, welche in dem betreffenden Staate noch die Sicherung der Menschenrechte in einem entsprechenden Maße gewährleisten. Wir müssen hinzufügen: Wenn wir von einem »entsprechenden Maße« sprechen, denken wir an die Erfüllung der Erfordernisse, die in einem gegebenen Vertragsstaat den bestehenden Verhältnissen noch entsprechen und nicht an das »ideale Maß«, welches auf weltweiter Ebene der gesellschaftlichen Fortentwicklung dienen könnte.

Zusammenhang beider Kategorien muß konkretisiert werden

Nach diesem kurzen Überblick über den Zusammenhang zwischen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten kommen wir zu der Schlußfolgerung, daß — unabhängig von der Tatsache, daß zu den Menschenrechten zwei getrennte Pakte verabschiedet wurden — die bloße Annahme des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jene Tendenz verstärkt, die sich hauptsächlich in der Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte durch die erwähnten Rechte ausdrückt. Beweis dafür ist, daß dieser Pakt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte breiter festgelegt hat als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Die Pakte verstärken auch jene Entwicklung, welche die Menschenrechte für alle, ohne irgend eine Form von Diskriminierung, sichern. Was die Bestimmung des Begriffs »Diskriminierung« anbelangt, so übernehmen beide Pakte das Verständnis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche diesen Begriff bereits umfassender bestimmte als die Charta der Vereinten Nationen. Der dritte Artikel beider Pakte betont sogar, daß sich die Vertragsstaaten dazu verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in den Pakten verkündeten Rechte sicherzustellen.

Im Gefolge unseres Überblicks über die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes ergibt sich schließlich die Frage danach, welche Aufgaben diese Problematik heute den Völkerrechtstheoretikern stellt.

Der enge Zusammenhang zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten — die die materielle Basis der erstgenannten Rechte bedeuten — führt uns vor allem zu folgendem Hauptproblem: Welche Verpflichtungen haben die Vertragsstaaten der zwei Pakte tatsächlich auf sich genommen, zieht man die unterschiedlichen Formulierungen beider Pakte in Betracht? Während der Text des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte über die Pflichten der Staaten in kategorischer Weise verfügt, weicht der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte davon bedeutend ab. So verpflichtet sich jeder Vertragsstaat gemäß Art. 2 Abs. 1

»einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.«

In den weiteren, die einzelnen Rechte spezifizierenden Artikeln des Paktes »erkennen« die Staaten die verschiedenen

Rechte »an«. Die Anerkennung der Rechte ist aber mit einer kategorischen Verpflichtung nicht identisch. *Die Völkerrechtstheoretiker würden somit der Sache des internationalen Menschenrechtsschutzes einen großen Dienst erweisen, wenn sie die Einzelheiten des Zusammenhanges der in den beiden Pakten niedergelegten Rechte einer wissenschaftlichen Analyse unterziehen und im Rahmen dieser die Kernpunkte herausarbeiten sowie das Maß der durch die Vertragsstaaten übernommenen konkreten Verpflichtungen feststellen würden.*

Besonders im Hinblick auf die eben erwähnten Bestimmungen von Art. 2 Abs. 1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verlangt auch jene Grundsatzfrage eine Antwort: In welchem Maße und in welcher Weise ist die Staatengemeinschaft (und das heißt: ihre einzelnen Mitglieder) für die weltweite Sicherung dieser Rechte verantwortlich? Und angesichts der Bestrebungen der Dritten Welt zur Verwirklichung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung wäre auch zu bestimmen, was es konkret heißt, daß die erwähnten Rechte »durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit« verwirklicht werden sollen.

Anmerkungen

- 1 Zur Vorgeschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes siehe H. Bokor-Szegő, Human rights and international law. In: Socialist Concept of Human Rights, Akadémiai Kiadó, Budapest 1966, S.267 — 309.
- 2 Dazu grundlegend die beiden Arbeiten von V.-Y. Ghébal, La réforme Bruce 1939—1940, Genève; Aux origines de l'ECOSOC: l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations, Annuaire français de droit international 1972.
- 3 S.D.N. J.O. 1939, S.264.
- 4 S.D.N. Doc.A.23 1939.
- 5 Übersetzung.
- 6 Beispielsweise das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau (1952) und das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (1957).
- 7 Schon laut Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (1948) ist Völkermord (die ernsthafteste Konsequenz der gefährlichsten Formen der Diskriminierung) ein Verbrechen gemäß internationalem Recht. Das Übereinkommen über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (1973) erklärt die extremste Form der Rassendiskriminierung, die Führung einer Apartheid-Politik, zum Verbrechen gegen die Menschlichkeit.
- 8 N. Valticos, Universalité des droits de l'homme et diversité des conditions nationales. In: René Cassin amicorum discipulorumque liber I. Problèmes de protection internationale des droits de l'homme, S. 394—396 (Übersetzung).
- 9 I. Kovács, General problems of rights. In: Socialist Concept of Human Rights, Akadémiai Kiadó, Budapest 1966, S.18 (Übersetzung).

Die Vereinten Nationen und das Adoptionsrecht

Auf dem Weg zu einer Konvention oder Deklaration?

BERNHARD GRASSHOF

Mit ihrer Resolution 31/169 vom 21. Dezember 1976 proklamierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Jahr 1979 zum Internationalen Jahr des Kindes, um damit einen äußeren Rahmen für weitere Überlegungen über die besonderen Probleme der Kinder und über eine Verbesserung ihrer Lage zu schaffen. Sie trug damit einem weitverbreiteten Empfinden Rechnung, daß nach umfangreichen Tätigkeiten zu Gunsten der Frauen nun auch etwas für die Kinder geschehen müsse. Zwar hatte die Generalversammlung, an die Genfer Deklaration über die Rechte des Kindes von 1924 anknüpfend, bereits durch ihre Resolution 1386(XIV) vom 20. November 1959 eine neue, zehn Leitsätze enthaltende Deklaration über die Rechte des Kindes angenommen; auch hatte sie den in Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte¹ vom 10. Dezember 1948 aufgestellten Forderungen nach besonderem sozialen Schutz für alle Kinder bereits im Jahre 1966 größeren Nachdruck dadurch verschafft, daß sie mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte² (Art. 24) und mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³ (Art. 10) spezielle Staatenverpflichtungen (mit dem Zivilpakt möglicherweise sogar unmittelbare individuelle Rechtsansprüche) zum Schutze der Kinder schuf, die inzwischen von mehr als 40 Staaten in völkerrechtlich bindender Weise übernommen worden sind. Gleichwohl läßt sich nicht übersehen, daß sich die UN-Generalversammlung bei der konkreten Ausgestaltung dieser dort geschaffenen Rechte, wie sie das z. B. zu Gunsten der Frauen in den Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau⁴, über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau⁵ und über die Eheschließung⁶ erreichen konnte, bislang von anderen Teilen der UN-Familie, insbesondere von UNICEF und der Internationalen Arbeitsorganisation, übertreffen lassen mußte. Besonderes Interesse gewinnt deshalb ein Vorhaben, das schon seit längerer Zeit auf den Tagesordnungen der Generalversammlung steht und in ganz besonderem Maße geeignet ist, schutzlosen und hilfsbe-

dürftigen Kindern dort Hilfe zu gewähren, wo dies wirkungsvoll nur in einem weltweiten Übereinkommen geschehen kann, im Bereich der Adoption und der Unterbringung von Kindern in Pflegestellen.

I. Bisherige Behandlung durch die Vereinten Nationen

Die Resolution von 1972

In einer Verbalnote vom 27. Juni 1972 schlug die Ständige Vertretung von Liberia bei den Vereinten Nationen, unter Bezugnahme auf eine am 18. September 1971 von der Weltkonferenz für Adoption und Unterbringung als Pflegekind (World Conference on Adoption and Foster Placement) in Mailand angenommene Entschließung, vor, den Punkt »Konferenz der Vereinten Nationen über Adoptionsrecht« in die Tagesordnung der 27. Generalversammlung (1972) aufzunehmen⁷. Nachdem ein diesbezüglicher Entschließungsentwurf von Liberia⁸ auf Grund der persönlichen Initiative von Frau Angie Brooks, der liberianischen Präsidentin der 24. Generalversammlung, eingebracht und nach wesentlichen Erweiterungen im Dritten Hauptausschuß der Generalversammlung (Sozialfragen und Menschenrechte) mit Unterstützung von Indien, Pakistan und Sierra Leone angenommen worden war⁹, nahm die Generalversammlung am 18. Dezember 1972 die Resolution 3028(XXVII) an¹⁰, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung hier in vollem Wortlaut wiedergegeben werden soll:

»Die Generalversammlung,

- in Bekräftigung des historischen Interesses der Vereinten Nationen an den Problemen der Minderjährigen, wie sie in der Deklaration über die Rechte des Kindes dargestellt sind,
- in der Erkenntnis, daß insbesondere Kinder bei nationalen Unglücksfällen, Kriegen und sozialen Umschichtungen am meisten leiden,
- in der Erwägung, daß sowohl wegen fehlender Gesetze als auch wegen der zwischen den einzelstaatlichen Gesetzen bestehenden Unterschiede in zunehmendem Maße Rechts- und Gesetzesprobleme entstehen, welche die Interessen von Minderjährigen und anderer zu adoptierender Personen beeinträchtigen können,

- im Hinblick ferner auf die vielfältigen Gründe, die in unserer modernen Welt die häufige Unterbringung von Kindern in Heimen bewirken und damit Millionen von Kindern in der ganzen Welt der für ihre Entwicklung unentbehrlichen Familienatmosphäre berauben, sowie unter Betonung der sehr schwerwiegenden und oft irreparablen Schäden, die hierdurch für ihre physische, psychische und intellektuelle Entwicklung und ihre aktive soziale Eingliederung eintreten,
- in dem Bewußtsein, daß Kinder den zukünftigen Nachwuchs für jede Nation der Welt darstellen und daher gehegt und beschützt werden müssen,
- mit dem Bedauern, daß es wegen des umfangreichen Arbeitsprogramms während der laufenden Tagung nicht möglich gewesen ist, die Frage einer Konferenz der Vereinten Nationen für eine internationale Konvention über das Adoptionsrecht zu prüfen,
- in Anerkennung des Hinweises der Weltkonferenz für Adoption und Unterbringung als Pflegekind auf die schwerwiegenden Probleme bei Adoptionen und Unterbringungen in Pflegestellen,
- > fordert die Kommission für soziale Entwicklung auf, auf ihrer 23. Tagung die Frage zu erörtern und im Rahmen des gebilligten Arbeitsprogramms der Abteilung für soziale Entwicklung Empfehlungen für die Vorbereitung eines Berichts an die 29. Generalversammlung zu unterbreiten, der enthalten sollte:
 - a) rechtspolitische Tendenzen, Programme und rechtsvergleichende Darstellungen über den Schutz von Kindern bei Adoptionen und Unterbringung als Pflegekind;
 - b) Stellungnahmen zur Frage der Einberufung einer internationalen Konferenz zum Zwecke der Ausarbeitung einer internationalen Konvention über das Adoptionsrecht.«

Nach einer Erörterung dieser Resolution auf der 23. Tagung der Kommission für soziale Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) (12. Februar — 2. März 1973) und auf Grund eines dort angenommenen Entschließungsentwurfs von Nigeria und Großbritannien¹¹ beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen auf seiner 54. Tagung am 16. Mai 1973 mit Resolution 1750(LIV), zunächst das Generalsekretariat mit den weiteren Vorbereitungsarbeiten zu beauftragen. Der Generalsekretär sollte zunächst mittels eines an die Regierungen der Mitgliedstaaten zu versendenden Fragebogens Informationen über die Rechtslage und die Verwaltungspraxis zum Schutze der Kinder bei Adoptionen und Unterbringungen in Pflegestellen sammeln und deren Einstellung zur geplanten Adoptionskonferenz ermitteln. Ein zusammenfassender Bericht sollte der 56. Tagung des ECOSOC und der 29. Generalversammlung vorgelegt werden. Ferner wurde er aufgefordert, die bereits im Jahre 1956 vom früheren Sozialbüro (Bureau of Social Affairs) herausgegebene Studie ›Vergleichende Analyse von Adoptionsgesetzen¹² unter Berücksichtigung neuerer regionaler Übereinkünfte auf den neuesten Stand zu bringen.

Der in Zusammenarbeit mit einem Berater und der Internationalen Union für Kinderwohlfahrt (UIPE¹³) ausgearbeitete, sieben Hauptpunkte umfassende Fragebogen wurde vom Generalsekretär im Juli 1973 den Regierungen der Mitgliedstaaten (die Bundesrepublik Deutschland zählte damals noch nicht dazu) zur Beantwortung bis September 1973 übersandt. Auf einer Tagung der Internationalen Adoptiveltern-Vereinigung im Oktober 1973 in Genf mußte die vom Generalsekretariat der Vereinten Nationen mit der Vorbereitung des Berichts beauftragte Vertreterin der UIPE feststellen, daß die Antworten der Regierungen nur zögernd eingingen. Da gegen Ende 1973 erst 22 Regierungen geantwortet hatten, beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat auf seiner Organisationssitzung 1974, die Erörterung der Frage auf 1975 zu verlagern¹⁴.

Die 29. Generalversammlung beschloß deshalb auf Grund eines entsprechenden Vorschlags des Generalsekretariats¹⁵, die Erörterung auf die 30. ordentliche Tagung 1975 zu verschieben.

Der Bericht des Generalsekretärs

Nachdem bis Juni 1974 die Antworten von 51 Staaten¹⁶ eingegangen waren, legte der Generalsekretär am 5. November

1974 zur Vorbereitung der 24. Tagung der ECOSOC-Kommission für soziale Entwicklung (6. — 24. Januar 1975) einen zusammenfassenden Bericht vor¹⁷. Bis zum November 1974 eingegangene Antworten von weiteren 17 Regierungen konnten in einem Zusatzbericht berücksichtigt werden¹⁸.

Der Bericht, insoweit der Abfassung des Fragebogens folgend, behandelte die beiden Hauptprobleme der Adoption und der Unterbringung in Pflegestellen im größeren Rahmen einer Untersuchung allgemeiner Tendenzen auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt und stellte dabei fest, daß die grundlegende Notwendigkeit von gut ausgebauten Wohlfahrtsdiensten für Familien und Kinder allgemein anerkannt wird und daß an der Förderung dieser Sozialleistungen auch weltweites Interesse besteht. Im einzelnen wurden aber erhebliche Unterschiede nicht nur in der Durchführung, insbesondere hinsichtlich der Mitwirkung staatlicher Instanzen, sondern auch bei den angewandten Verfahren zur Ermittlung sozialer Mißstände und bei der Festsetzung von Prioritäten festgestellt. Während Mindestanforderungen für Gesundheit, Ernährung und bei Tageskrippen sowie bei der Straffälligenhilfe allgemein mit Vorrang behandelt würden, sei nur in sehr wenigen Ländern der Wille erkennbar, spezielle Vorhaben zur Unterstützung eltern- und pflegeloser Kinder mit Priorität zu fördern. Insbesondere die weniger industrialisierten Länder des afro-asiatischen Bereichs mit geringen Bevölkerungs- und Verstärkerproblemen legten das Schwergewicht auf Gesundheits- und Beschäftigungsprogramme zugunsten aller Familien und aller Kinder, ohne auf besondere Kindergruppen abzustellen. In anderen Ländern mit erst neuerdings entstandenen Sozialproblemen beständen bereits dringende Bedürfnisse für erweiterte Sozialmaßnahmen zugunsten pflegeloser Kinder; dabei werde aber allgemein das Schwergewicht auf anstaltsmäßige Unterbringung in Waisenhäusern, Kinderdörfern oder Gruppenunterbringungen gelegt; individuelle Sorgemaßnahmen bereiteten erhebliche Schwierigkeiten. Von den 51 erstberichtenden Staaten hätten nur 34 Regelungen über Pflegestellenunterbringung und nur 40 Adoptionsregelungen. Der Grundsatz, daß die beste Kindesfürsorge in der Familienfürsorge bestehe, werde auch in diesen Ländern befolgt.

Nach einem speziellen Überblick über die Besonderheiten der Staatenpraxis bei der Unterbringung von Kindern in Pflegestellen (sehr viel umfangreichere Anwendung als Adoption; Priorität der Unterbringung in Pflegestellen vor einer Anstaltsunterbringung; unterschiedliche Praktiken bei Auswahl, Kontrolle und Bezahlung der Pflegeeltern sowie bei der Einschaltung von Sozialdiensten und Gerichten) stellte der Bericht in bezug auf die Adoption eine erhebliche Zunahme ihrer Verwendung und ihrer gesetzlichen Regelung innerhalb der letzten zwanzig Jahre fest. Eine rechtliche Regelung der Adoption finde sich nicht nur in den vorerwähnten 40 Berichtsstaaten, sondern darüber hinaus in insgesamt mindestens 83 Staaten der Welt. Der Bericht erwähnte ferner die enorme Zunahme neuerer Adoptionsgesetze und Gesetzesänderungen auf diesem Gebiet seit 1953, darunter auch in einigen Staaten islamischen Rechts wie Bahrain, Irak, Kuwait und Oman. Im Gegensatz zur ursprünglichen Bedeutung der Adoption als Mittel zur Beschaffung von Erben für kinderlose Eltern werde sie heute in erster Linie als besonders geeignetes Institut zur familienmäßigen Eingliederung von elternlosen Kindern angesehen. Das Schwergewicht der Rechtsreformen liege in einer Erweiterung der Adoptionsmöglichkeiten durch Vermehrung der Adoptionsstellen, Verbesserung der Vermittlungssysteme, Ermutigung der Adoptiveltern und in der Verringerung der rechtlichen Erfordernisse wie des Mindestalters des Annehmenden, des Mindestaltersunterschiedes und der Kinderlosigkeit. Der Interessenkonflikt zwischen natürlichen und Adoptiveltern werde zunehmend berücksichtigt, wobei keineswegs eine Wahrung des über-

geordneten Kindesinteresses überall in der Praxis sichergestellt sei. Während sich ein Trend zu Gunsten der Volladoption mit vollständiger Trennung der rechtlichen Beziehungen des Kindes zu seinen natürlichen Eltern bemerkbar mache, sei die damit verbundene volle Integration und wünschenswerte Sicherheit bei der neuen Familie in den Gesetzen zahlreicher Staaten noch zu vermissen. Erwähnt wurden ferner neue Entwicklungen in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Irland, auch nach der Adoption Sozialdienste zur Verfügung zu stellen, insbesondere staatliche Zuschüsse zu zahlen und die Fortzahlung von Unterhaltsrenten zu ermöglichen, um das Wohl des Kindes beim Annehmen zu sichern. Dies könne auch auf Kosten einer früher oft in übertriebener Weise geübten Geheimhaltung geschehen.

In bezug auf die zwischenstaatliche Adoption stellte der Bericht eine Zunahme dieser Fälle dar, ohne dies mit Statistiken belegen zu können. Auch hier werde der in der Theorie allgemein vertretene Standpunkt, hier müsse das Kindeswohl überragende Bedeutung haben, in der Praxis oft nicht eingehalten. Nur wenige Länder hätten angemessene Maßnahmen zum Schutze der Kinder getroffen. Außerdem werde der vieldeutige Begriff des besten Kindesinteresses sehr unterschiedlich ausgelegt, wobei unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich sozialer Grundfragen wie der Stellung der Frau, Nichtehelichkeit, Heirat und Scheidung, Familienplanung und Abtreibung eine wesentliche Rolle spielten. In einigen Staaten werde der Schutz eigener Staatsangehöriger durch bedingungsloses Verbot zwischenstaatlicher Adoptionen oder durch Auferlegung kaum zu erfüllender Bedingungen bewirkt. Erhebliche Unterschiede stellte der Bericht in der Mitwirkung staatlicher oder privater Stellen der Heimatstaaten und der Aufnahmestaaten fest. Im Hinblick auf diese uneinheitliche Situation wies der Bericht auf die Ergebnisse des Europäischen Seminars der Vereinten Nationen über zwischenstaatliche Adoption hin, das 1960 in Leysin (Schweiz) stattgefunden hatte und wo zehn Grundregeln für zwischenstaatliche Adoptionen erarbeitet worden waren.

Nach einem Überblick über den Stand der Ratifikation der beiden bestehenden Adoptionsübereinkommen der Haager Konferenz und des Europarates stellte der Bericht ein nur geringes Interesse der befragten Regierungen an einer internationalen Adoptionsgesetzgebung fest. Von den 21 Staaten, die sich hierzu äußerten, hatten sich nur neun für derartige Arbeiten ausgesprochen. Bedenken wurden geäußert teils wegen der geringen Zahl der Ratifikationen der beiden bestehenden Konventionen, teils wegen der unterschiedlichen sozialen und kulturellen Situationen und der daraus sich ergebenden Rechtslagen in den einzelnen Staaten, teils auch, weil die eigene innerstaatliche Gesetzgebung als ausreichender Schutz vor Benachteiligungen der Kinder angesehen wurde.

Zur Frage der Einberufung einer internationalen Adoptionskonferenz hatten sich von den 68 Staaten nur 20¹⁹ befürwortend und drei (Belgien, Nigeria, Südafrika) ablehnend geäußert. Die übrigen Staaten äußerten Vorbehalte, Bedenken (Großbritannien und Frankreich) oder stellten eine Äußerung über ihre Haltung zu diesem Punkt zurück.

Die Kommission für soziale Entwicklung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen befaßte sich mit diesem Bericht auf ihrer 24. Tagung im Januar 1975 und empfahl dem ECOSOC die Annahme eines Entschließungsentwurfs ›Adoption von Kindern und Unterbringung als Pflegekind‹, der vom Rat am 6. Mai 1975 als Resolution 1925(LVIII) angenommen wurde (deutscher Text s. S. 31 dieser Ausgabe). Der Gedanke einer Adoptionskonvention wurde darin nicht aufgegriffen. Der Rat befürwortete die Ausarbeitung einer Deklaration über Grundsätze empfehlenswerter Adoptionspraktiken und forderte den Generalsekretär auf, hierfür eine Gruppe von Experten einzuberufen.

Im Hinblick auf den geringen Fortschritt der Arbeiten vertagte die 30. Generalversammlung eine Erörterung des Themas am 15. Dezember 1975 auf ihre 31. Tagung; dort am 16. Dezember 1976 auf ihre 32. und dort am 16. Dezember 1977 auf ihre 33. Tagung. In der Beratung im Dritten Hauptauschuß (Sozialfragen und Menschenrechte) am 9. Dezember 1977²⁰ wies die zuständige Vertreterin des Generalsekretariats, Frau Sipilä, darauf hin, daß für die Einberufung der Expertengruppe mindestens 25 000 US-Dollar zur Verfügung gestellt werden müßten. Bisher seien nur Zusagen in Höhe von insgesamt 7 100 Dollar eingegangen. Falls der notwendige Gesamtbetrag bald verfügbar werde, könne die Gruppe noch in der ersten Hälfte des Jahres 1978 zusammentreten.

II. Bestehende Übereinkommen

Gegenstand und Erfolg der Arbeiten der vorgesehenen Expertengruppe werden wesentlich von dem ihr vorliegenden Material und dem Stand seiner Aufbereitung abhängen. Die UN-Studie über Kinderadoptionen von 1953, die ergänzende rechtsvergleichende Analyse von Adoptionsgesetzen von 1956, die Ergebnisse der Weltkonferenz 1971 in Mailand und des Europäischen Seminars der Vereinten Nationen 1960 in Leysin wurden bereits erwähnt²¹. Besondere Bedeutung werden dabei das im Rahmen des Europarates ausgearbeitete Europäische Übereinkommen vom 14. April 1967 über die Adoption von Kindern sowie das Haager Übereinkommen vom 15. November 1965 über die behördliche Zuständigkeit, das anzuwendende Recht und die Anerkennung von Entscheidungen auf dem Gebiete der Annahme an Kindes Statt haben.

Das Europaratsübereinkommen

Das bereits völkerrechtlich in Kraft getretene Europaratsübereinkommen²² beschränkt sich, einer insoweit bestehenden generellen Absprache mit der Haager Konferenz für internationales Privatrecht entsprechend, auf das materielle Adoptionsrecht, und zwar ferner nur bei Minderjährigen. Es erklärt nur eine gerichtlich oder behördlich ausgesprochene Adoption für rechtswirksam und bekennt sich damit zu dem auch im neuen Adoptionsgesetz²³ der Bundesrepublik Deutschland unter Ablehnung des früheren Vertragssystems übernommenen Dekretsystem. Es verlangt die Zustimmung der Mutter und, bei ehelichen Kindern, des Vaters, oder der an deren Stelle zur Ausübung der elterlichen Gewalt berechtigten Personen und läßt eine Ersetzung dieser Zustimmungen durch Gesetz zu²⁴. Der in § 1746 BGB ausgesprochene Grundsatz, daß die Adoption der Zustimmung des Kindes selbst bedarf, ist in dem Übereinkommen nicht ausdrücklich ausgesprochen worden. Eine pränatale Einwilligung der Mutter wurde ausgeschlossen, um die Mutter vor übereilten Entscheidungen und das Kind vor späteren unklaren Situationen zu schützen: die Einwilligungen sind erst nach Ablauf von mindestens sechs Wochen²⁵ seit der Geburt wirksam.

Die Gefahr einer Weiteradoption, bei der die Adoptiveltern im Ausland das Kind mißbräuchlich und ohne weitere Schutzmaßnahmen einer weiteren Adoption überlassen, wird ausdrücklich vorgebeugt²⁶. Für den Annehmenden schreibt es im Interesse der Vermittlungserleichterung ein relativ geringes Mindestalter zwischen 21 und 35 Jahren vor. Besonders wichtig ist der bereits im Leysin-Seminar herausgestellte und in § 1741 BGB bekräftigte Grundsatz des Übereinkommens, daß eine Adoption nur zum Wohle des Kindes zulässig ist. Das Übereinkommen schreibt auch vor, daß vor dem gerichtlichen oder behördlichen Adoptionsausspruch insoweit besondere Ermittlungen über die Annehmenden, das Kind und über dessen Familie angestellt werden müssen²⁷. Das Übereinkommen führt dann das auch in der deutschen Reformgesetzgebung übernommene Prinzip der Volladoption ein, bei der das Kind auch rechtlich ganz aus der alten Familie gelöst und voll in die neue eingegliedert wird, mit allen

Konsequenzen für Namensführung, gegenseitiges Erbrecht und Staatsangehörigkeit. Dementsprechend sieht es auch eine Aufhebung der Adoption nur bei Vorliegen schwerwiegender Gründe vor. Das in der Bundesrepublik Deutschland bis 1950 geltende zwingende Erfordernis der Kinderlosigkeit des Annehmenden wird in dem Übereinkommen ausdrücklich untersagt. Es schreibt ferner eine bestimmte Pflegezeit bei den Annehmenden vor Ausspruch der Adoption vor, um Fehloptionen zu verhindern. Das Übereinkommen verlangt schließlich, in den innerstaatlichen Gesetzen die Möglichkeit einer Inkognito-Adoption vorzusehen, ebenfalls im Interesse des Kindes und der Erleichterung von Adoptionen.

Insgesamt dürfte damit das Europäische Übereinkommen dem modernsten in einzelstaatlichen Adoptionsgesetzen erreichten Standard entsprechen und allen menschen- und sozialrechtlichen Ansprüchen gerecht werden. Mit der Adoptionsreform sollten in der Bundesrepublik Deutschland zugleich die Voraussetzungen für die Ratifizierung dieses Übereinkommens für die Bundesrepublik geschaffen werden²⁸.

Das Haager Übereinkommen

Das Haager Übereinkommen²⁹ regelt demgegenüber die bei zwischenstaatlichen Adoptionen von Kindern unter 18 Jahren auftretenden Fragen des Kollisionsrechts und des Internationalen Privatrechts, deren Neuregelung z. B. in Österreich im Rahmen einer generellen Neufassung des Internationalen Privatrechts geplant ist und auch bereits in Form eines Regierungsentwurfs Gestalt angenommen hat. In der Bundesrepublik Deutschland mußte diese Neuregelung mit Rücksicht auf die umfangreichen Vorhaben auf dem Gebiete der gesamten Familienrechtsreform und ihre Auswirkungen auch auf dem Gebiet des Internationalen Privatrechts zurückgestellt werden³⁰.

Hinsichtlich der Frage, welche Behörden oder Gerichte für die Durchführung des Adoptionsverfahrens zuständig sind³¹, hatte das Haager Übereinkommen zwischen dem beispielsweise in Art. 22 EGBGB und in den meisten kontinental-europäischen Rechten vertretenen Staatsangehörigkeits-

grundsatz, wonach der Staat der Angehörigkeit des Bewerbers und eventuell des Kindes zuständig ist, und dem z. B. in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Dänemark vertretenen Domizilprinzip zu entscheiden, wonach der Staat zuständig ist, in dem die Bewerber und eventuell das Kind ihren Wohnsitz haben. Das Übereinkommen erklärt beide Staaten für zuständig, gibt jedoch dem Domizilstaat das Recht, allgemein Entscheidungen des Heimatstaates nicht anzuerkennen, und gewährt andererseits dem Heimatstaat zum Ausgleich dafür das Recht, allgemein die Beachtung seiner Adoptionsverbote zu verlangen.

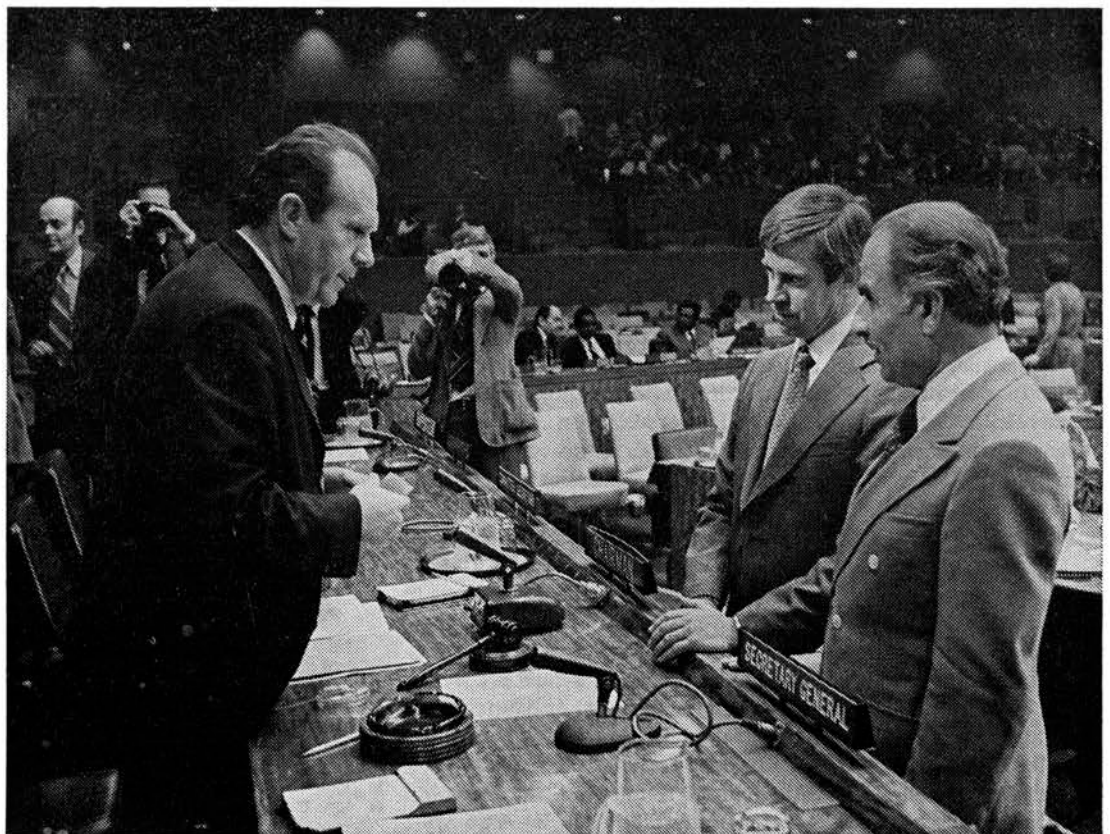
Bezüglich der Frage, welches Recht anzuwenden ist, beschränkt sich das Übereinkommen auf den Satz, daß die gemäß dem Übereinkommen zuständigen Behörden und Gerichte ihr innerstaatliches Recht (*lex fori*) anzuwenden haben, soweit nicht der Heimatstaat die vorerwähnte Erklärung abgegeben hat. Die mit der Einwilligung des Kindes zusammenhängenden Fragen sowie die Anhörung des Kindes und seiner Angehörigen richten sich stets nach dem Heimatrecht des Kindes.

Für die Feststellung einer Nichtigkeit und die Aufhebung einer Adoption sind die Behörden des Aufenthaltsstaates des Adoptivkindes, der Adoptiveltern und die Behörden des Staates, in dem die Adoption ausgesprochen worden ist, konkurrierend zuständig.

Im Falle einer Nichtigkeit ist grundsätzlich das innerstaatliche Recht des Staates anzuwenden, in dem die Adoption ausgesprochen worden ist, jedoch das Heimatrecht der Adoptiveltern, falls es sich um die Nichtbeachtung eines Adoptionshindernisses handelte, dessen Beachtung der Heimatstaat generell verlangt hatte. Das Heimatrecht des Kindes ist maßgebend, falls eine nach dessen Recht erforderliche Einwilligung gefehlt hat. Bei der Aufhebung der Adoption haben die mit der Sache befaßten Gerichte oder Behörden ihr eigenes Recht anzuwenden.

Da hiermit die Anwendung aller derjenigen wichtigen materiellen Adoptionsvorschriften sichergestellt ist, die im gemeinsamen Heimatrecht der Adoptiveltern und im Heimatrecht des Adoptivkindes enthalten sind, konnte das Über-

Der Punkt »Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt« wurde auf Antrag von 42 Mitgliedstaaten nachträglich auf die Tagesordnung der 32. Generalversammlung gesetzt. Vor dem Politischen Sonderauschuß hatten Assad Kotaite, Ratspräsident der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), und Flugkapitän Derry F. Pearce, Vorsitzender der Internationalen Föderation der Pilotenverbände (IFALPA), Gelegenheit, ihre Vorstellungen vorzutragen. Am 3. November 1977 nahm die Generalversammlung die Resolution 32/8 (deutscher Text s.S. 31f. dieser Ausgabe) durch allgemeine Übereinstimmung an. — Unser Bild zeigt den Vorsitzenden des Politischen Sonderauschusses, Bernhard Neugebauer (DDR), im Gespräch mit Assad Kotaite (rechts) und Derry F. Pearce (Mitte).



einkommen die gegenseitige zwingende Anerkennung aller Adoptionen, Nichtigkeitserklärungen und Aufhebungen, die gemäß dem Übereinkommen in einem der Vertragsstaaten erfolgen, ohne besondere Prüfungsverfahren in allen anderen Vertragsstaaten vorschreiben.

Das Übereinkommen läßt alle Fälle unregelt, in denen Beteiligte in einem Nicht-Vertragsstaat ihren Wohnsitz haben oder dessen Staatsangehörigkeit besitzen, ebenso die Fälle, in denen die annehmenden Ehepaare unterschiedliche Staatsangehörigkeit haben. Es hat darüber hinaus Kritik erfahren, weil das von ihm anerkannte Recht des Heimatstaates des Annehmenden, vom Wohnsitzstaat des Annehmenden die Beachtung aller seiner Adoptionsverbote zu verlangen, im Ergebnis zur Durchsetzung rückständiger Rechtsordnungen des Heimatstaates führen müsse³².

Das Übereinkommen der nordischen Staaten

Daneben besteht noch ein Übereinkommen vom 6. Februar 1931 zwischen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden über gewisse Bestimmungen der internationalen Privatrechte betreffend Ehe, Adoption und Vormundschaft, und zwar in der Fassung einer Vereinbarung vom 26. März 1953, die ebenfalls als Grundlagenmaterial Verwendung finden könnte³³.

III. Gegenstand einer Adoptionskonferenz

Nachdem die von der Generalversammlung in der Resolution 3028(XXVII) angeforderten Stellungnahmen zur Frage der Einberufung einer internationalen Konferenz über Adoptionsrecht entsprechend dem Bericht des Generalsekretärs vom 15. November 1974³⁴ in bezug auf eine Adoptionskonvention sehr zurückhaltend ausgefallen waren und der Wirtschafts- und Sozialrat demgegenüber mit seiner Resolution 1925(LVIII) ausdrücklich die Ausarbeitung einer Deklaration über die Grundsätze empfehlenswerter Adoptionspraktiken befürwortet hatte, dürfte der Gedanke einer Adoptionskonvention — obgleich immer noch auf der Tagungsordnung der Generalversammlung auftretend und bisher noch von keinem UN-Organ ausdrücklich zurückgewiesen — nur noch bei unerwartet großen Erfolgen der bevorstehenden Expertentagung weiter verfolgt werden können.

Dies erscheint aus der Sicht desjenigen, der die internationale Rechtsvereinheitlichung als wesentlichstes und wichtigstes Mittel für eine auf Dauer angelegte Völkerverständigung und die Vereinten Nationen als hierfür prädestiniertes Gremium ansieht, insbesondere deshalb bedauerlich, weil hier ein rechtlich abgrenzbarer Teilbereich vorliegt, der in zahlreichen Staaten entweder neu geregelt werden muß oder vor nicht allzulanger Zeit unter im wesentlichen gleichen Grundsätzen³⁵ neu geregelt worden ist und bei dem sowohl menschenrechtliche als auch soziale Aspekte für eine weltweite Vereinheitlichung zumindest von Grundprinzipien sprechen. Anerkanntermaßen gibt es Mißstände im Bereich der Adoption wie z. B. das Erscheinungsbild der Weiteradoption oder die gewerbliche Vermittlung von Adoptionskindern aus unterentwickelten Staaten in Industrienationen ohne ausreichenden Schutz dieser Kinder, die dringend gemeinsamer Maßnahmen auf internationaler Ebene bedürften, insbesondere auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung. Andererseits ist die Realität nicht zu verkennen, daß eine — verbindliche Einzelregelungen enthaltende — Konvention, die Erfolgsaussicht haben soll, umfangreiche Vorarbeiten erfordert, die von einer Expertengruppe auf einer oder auch zwei oder drei Tagungen auch bei intensivster Arbeit nicht nachgeholt werden können. Es zeigt sich hier ein grundsätzlicher Mangel im Verwaltungssystem des UN-Sekretariats, daß es im Bereiche der Rechtsvereinheitlichung nur in Spezialbereichen mit zureichenden Mitteln und Möglichkeiten ausgestattet ist, um die für derartige Kodifikationen unerläßlichen Forschungs-

arbeiten entweder selbst zu leisten oder sie von maßgeblichen Organisationen oder Institutionen wie der Völkerrechtskommission durchführen zu lassen. Nur kurzfristig zugezogene Sachverständige, auch Regierungsexperten, sind erfahrungsgemäß (wie etwa die trotz aller Mühen des Flüchtlingskommissars unzureichende Vorbereitung der inzwischen gescheiterten Asylrechtskonferenz bewiesen hat) hierzu wegen ihrer sonstigen Aufgaben, vielleicht aber auch wegen ihrer auf Zeitdruck berechneten Arbeitstechnik nicht in der Lage. Eine weitgehende Verteilung aller Vorarbeiten auf wissenschaftliche Institute, Organisationen und auch auf die Regierungen der Mitgliedstaaten zumindest bei komplizierten Rechtsmaterien wie dieser wäre angezeigt. Es sollte in solchen Fällen baldmöglichst die Vorstellung aufgegeben werden, als ließen sich auf einer oder zwei Expertentagungen wesentlichere Erfolge als eine mehr oder weniger unverbindliche Deklaration erreichen und das in Bereichen, in denen bereits jetzt feststeht, daß papiermäßig verbrieft Rechte auf vorrangige Beachtung des Kindeswohls in der Praxis weitgehend unbeachtet geblieben sind. Dabei könnte doch gerade durch sachliche Vorbereitungen von Rechtsfragen einer oft beklagten »Politisierung« von UN-Gremien besonders wirksam begegnet werden, jedenfalls auf einem Gebiet wie diesem, auf dem (wie die bestehenden Adoptionsstatistiken beweisen) zweifellos ein gemeinsames Interesse der Staaten an einer Beseitigung von Ungerechtigkeiten besteht³⁶.

Nach der gegebenen Sachlage wird sich die Expertengruppe mit der Ausarbeitung von Leitsätzen für Gesetze und ihre verwaltungsmäßige Durchführung befassen, die sich an die Prinzipien von Leysin und die in den beiden bestehenden Übereinkommen niedergelegten Grundsätze anlehnen. Zu hoffen bleibt, daß sich die Experten wenigstens auch mit Grundsätzen für die Pflegestellenvermittlung befassen, für die es sogar im deutschen Bereich weitgehend an effektiven Kontrollrechten fehlt. Dies würde auch durchaus mit dem sozial- und menschenrechtlichen Rahmen vereinbar sein, in dem die Arbeiten bisher in der Sozialabteilung des Generalsekretariats und beim Wirtschafts- und Sozialrat behandelt worden sind.

Anmerkungen

- 1 »Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und uneheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.«
- 2 Vom 19.12.1966, BGBl 1973 II, 1533; s. auch VN 1/1974 S. 16 ff.
- 3 Vom 19.12.1966, BGBl 1973 II, 1569; s. auch VN 1/1974 S. 21 ff.
- 4 Vom 31.3.1953, BGBl 1969 II, 1929; 1970 II, 46.
- 5 Vom 20.2.1957, BGBl 1973 II, 1249; s. auch VN 6/1968 S. 207.
- 6 Übereinkommen vom 7.11.1962 über die Erklärung des Ehemillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung des Ehemillens, s. VN 4/1968 S. 132; vgl. den Beitrag von Böhmer, Das Übereinkommen der UN über die Eheschließung, VN 4/1968 S. 111 ff.
- 7 UN-Doc. A/8751.
- 8 UN-Doc. A/C.3/L.1988 und L.1988/Rev.1.
- 9 Bericht des Dritten Ausschusses, UN-Doc. A/8951, Annahme dort mit 89 Stimmen ohne Gegenstimme bei 17 Stimmenthaltungen islamischer Länder. Protokoll der Diskussion im Dritten Hauptaustausch am 8.12.1972 UN-Doc. A/C.3/SR.1975.
- 10 Mit 108 Stimmen ohne Gegenstimme bei 12 Enthaltungen.
- 11 UN-Doc. E/CN.5/L.400/Rev.1; vorbereitendes Sekretariatsdokument UN-Doc. E/CN.5/491.
- 12 Comparative Analysis of Adoption Laws, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 1956, ST/SOA/30 vom 27.7.1956, UN-Publication 56.IV.5. Die Studie erschien in einer Reihe von in den fünfziger Jahren herausgegebenen Berichten über sozial benachteiligte Kinder: Children Deprived of a Normal Home Life, UN-Publication 52.IV.3; Study on Adoption of Children, UN-Publication 53.IV.19; The Institutional Care of Children, UN-Publication 56.IV.6. Ein Bericht über Kinder (Report on Children, UN-Publication E.71.IV.3) war der Kommission für soziale Entwicklung auf ihrer 21. Tagung 1970 vorgelegt worden, die daraufhin dem Wirtschafts- und Sozialrat die Annahme der Resolution 1493(XLVIII) vorschlug. Nach 1956 hatte sich die Sozialabteilung des Generalsekretariats mit Adoptionsrecht nicht mehr befaßt, vgl. UN-Doc. E/CN.5/491.
- 13 Union Internationale de Protection de l'Enfance — International Union for Child Welfare, Kategorie II der nichtstaatlichen Organisationen mit beratendem Status beim ECOSOC.
- 14 Entscheidung 1(LVI), vgl. UN-Doc. A/9690.
- 15 UN-Doc. A/9772; Protokoll der Erörterung im Dritten Hauptaustausch am 6.12.1974 UN-Doc. A/C.3/SR.2110.

- 16 51 Staaten: Belgien, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Südafrika, Schweden, Vereinigte Staaten, Zypern, Ägypten, Australien, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Oman, Singapur, Bahrain, Barbados, Bhutan, Ghana, Liberia, Madagaskar, Malawi, Malaysia, Nigeria, Tansania, Tschad, Zaire, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Weißrußland, Costa Rica, Dominikanische Republik, Haiti, Honduras, Kambodscha, Kolumbien, Laos, Sierra Leone, Sri Lanka, Trinidad und Tobago.
- 17 UN-Doc. E/CN.5/504 und Corr.1 und 2.
- 18 UN-Doc. E/CN.5/504/Add.1: Dänemark, Frankreich, Türkei, Kanada, Bolivien, Guyana, Libanon, Mali, Marokko, Neuseeland, Nicaragua, Pakistan, Peru, Somalia, Syrien, Tonga.
- 19 Dänemark, Italien, Kanada, Australien, Zypern, Griechenland, Liberia, Guyana, Peru, Kolumbien, Ghana, Indonesien, Kambodscha, Laos, Madagaskar, Malawi, Katar, Sierra Leone, Sri Lanka, Tschechoslowakei.
- 20 Protokoll des Dritten Hauptausschusses UN-Doc. A/C.3/32/SR.76 und Note des Generalsekretärs UN-Doc. A/32/131.
- 21 Vgl. die Fundstellen in Anm. 12. Bereits im Januar 1957 war ein »Europäischer Sachverständigenausschuß« in Genf zusammengetreten, der vom Europäischen Amt für Technische Hilfe der Vereinten Nationen zusammen mit dem Internationalen Sozialdienst einberufen worden war. Der Sachverständigenausschuß legte einen Bericht mit zwölf Leitsätzen für zwischenstaatliche Adoptionen vor, der als Grundlage für das Europäische Seminar 1960 in Leysin diente, vgl. Schwind, Der Haager Vorentwurf eines Internationalen Adoptionsübereinkommen, StAZ 1964,29; Vereinte Nationen, Europäisches Seminar über zwischenstaatliche Adoptionen, Leysin/Schweiz, 22. bis 31. Mai 1960, Bericht (deutsch), UN/TAO/SEM/1960/Rep.2. Der Bericht der Genfer Tagung 1957 ist veröffentlicht in: United Nations, Intercountry Adoptions, Report of a European Expert Group, Geneva 1958, TAA/EG/Rep.3. Ein Sonderausschuß des Seminars von Leysin verfaßte einige grundlegende Empfehlungen für eine »Europäische Konvention über zwischenstaatliche Adoptionen«, vgl. Conférence de la Haye de droit international privé, Actes et Documents de la Dixième Session, Tome II, Adoption, S. 54—58.
- 22 Bisher von sieben Staaten ratifiziert: Großbritannien, Schweiz, Schweden, Norwegen, Irland, Malta und Italien. Gezeichnet ist es von Dänemark, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Griechenland und Luxemburg.
- 23 Gesetz vom 2.7.1976 über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften (Adoptionsgesetz), BGBl 1976 I, 1749, ferner Gesetz vom 2.7.1976 über die Vermittlung der Annahme als Kind (Adoptionsvermittlungsgesetz), BGBl 1976 I, 1762.
- 24 Die mit entsprechenden deutschen Ersetzungsbefugnissen verbundene starke Einschränkung des Elternrechts ist vom Bundesverfassungsgericht als mit Art. 6 GG vereinbar angesehen worden, vgl. BVerfGE 24, 119; § 1748 BGB hat diese Möglichkeiten noch erweitert.
- 25 In § 1747 Abs. 4 BGB ist ein Kindesalter von 8 Wochen vorgesehen.
- 26 Vgl. § 1742 BGB.
- 27 Entsprechende Pflichten sind in der Bundesrepublik nunmehr durch die Neufassungen der §§ 48 a, 48 b JGG und § 56 FGG begründet worden.
- 28 Bundestags-Drucksachen 7/3061 S.17 Nr.6 am Ende; vgl. auch Bundestags-Drucksache 7/5087 mit dem Bericht des 6. Ausschusses.
- 29 Das Übereinkommen ist bisher nur von der Schweiz (Schweizer Bundesblatt 1971, S. 1178) und von Österreich (Regierungsvorlage vom 2.4.1968, Nr. 820 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats XI.GP) ratifiziert und mangels einer dritten Ratifizierung völkerrechtlich noch nicht in Kraft getreten. Zur Vorgeschichte: Ferid, Die 9. Haager Konferenz, RabelsZ 1962/63, 411; vgl. ferner die Fundstellen in Anm. 21.
- 30 Vgl. Bundestags-Drucksache 7/3061 S. 27/28.
- 31 Hierzu auch Jayme, Grundfragen einer Reform des internationalen Adoptionsrechts, in: Das Ständesamt 1973,229; ders., Die Adoption mit Auslandsberührung im künftigen Adoptionsrecht, in: Das Ständesamt 1976,1 und 246; ders. in StAZ 65,33.
- 32 Vgl. die in Anm. 29 erwähnte österreichische Regierungsvorlage.
- 33 Vgl. Bergmann-Ferid, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, 3. Aufl. 1957, Abschnitt Dänemark S. 8.
- 34 S. Anm. 17, 18.
- 35 In Frankreich Loi No. 76—1179 du 22 décembre 1976 modifiant certaines dispositions relatives à l'adoption, Journal Officiel 23 décembre 1976, abgedruckt bei Clunet, Journal du Droit International 1977, 520, dazu Patureau in: Recueil Dalloz Sirey 1977, 259; L'adoption en présence de descendants; Schweiz: Verordnung über die Adoptionsvermittlung, Änderung vom 19. Oktober 1977, Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1977, 1929, nebst Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern, aaO S. 1931. Zum Children Act 1975 in Großbritannien vgl. Cretney, »Welfare« in the New Adoption Law, New Law Journal Vol. 126, 1. Juli 1976, S. 671 sowie Freeman, First Considerations in Adoption Law, New Law Journal 1977, 679. Der am 7.2.1978 vom österreichischen Ministerrat gebilligte Gesetzentwurf, mit dem das gesamte österreichische internationale Privatrecht neu geregelt werden soll, enthält auch insoweit einschlägige Neuregelungen. Im internationalen Kindschaftsrecht wird dort die aus der Sicht des Gleichheitsgrundsatzes bedenkliche Anknüpfung an das Vaterrecht beseitigt und statt dessen das Kind in den Mittelpunkt der rechtspolitischen Erwägungen gestellt, vgl. Bericht der Wiener Zeitsung vom 8.2.1978.
- 36 Vgl. Jayme, Anerkennung oder Bestätigung kolumbianischer Adoptionen durch deutsche Gerichte?, in: Das Ständesamt 1976, 72.

Die Diplomatische Konferenz der Vereinten Nationen über das Seefrachtrecht in Hamburg

ROLF HERBER

Im vergangenen Jahr hat die Bundesregierung den Generalsekretär der Vereinten Nationen eingeladen, die Diplomatische Konferenz zur Verabschiedung eines neuen weltweiten Übereinkommen über das internationale Seefrachtrecht in der Bundesrepublik Deutschland abzuhalten. Die Vereinten Nationen haben diese Einladung angenommen; die Konferenz findet vom 6. bis 31. März 1978 in Hamburg statt.

In Heft 4/1977 dieser Zeitschrift ist auf die Konferenz bereits hingewiesen worden¹. Dort ist auch die Resolution der Generalversammlung 31/100 wiedergegeben, die den Generalsekretär mit der Vorbereitung der Konferenz beauftragt und einigtes über ihre Vorgeschichte und ihren Gegenstand aussagt². Da diese Konferenz jedoch die erste weltweite Diplomatische Konferenz in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt ist und da sie eine bedeutende Rolle im Rahmen der verhältnismäßig jungen Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Handelsrechtsangleichung (auf die in dem folgenden Beitrag ebenfalls eingegangen wird) spielt, erscheint es angebracht, ihre Aufgabe sowie ihre wirtschaftliche und politische Bedeutung im einzelnen näher darzulegen.

I. Einleitung

Gegenstand der Konferenz ist die Verabschiedung eines multilateralen Übereinkommens über das Seefrachtrecht, genau gesagt: eines »Übereinkommens über die Beförderung von

Gütern auf See«. Eines handelsrechtlichen Übereinkommens also, das die Aufgabe hat, die Rechtsbeziehungen zwischen Seebeförderern und Verladern international einheitlich modern neu zu regeln. Der Vorentwurf für dieses Übereinkommen ist aus längeren Verhandlungen der Kommission der Vereinten Nationen für Internationales Handelsrecht (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) hervorgegangen, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahre 1966 als eine Kommission des 6.(Rechts-) Ausschusses eingesetzt hat und der die Bundesrepublik Deutschland seit 1974 angehört. Diese Kommission legt damit das erste bedeutende Ergebnis ihrer Arbeit vor und es erscheint zweckmäßig, die Gelegenheit der Darstellung des Konferenzgegenstandes auch und besonders dazu zu benutzen, einmal auf die wertvollen fachbezogenen Arbeiten dieses Gremiums hinzuweisen, die sich normalerweise nicht im Rampenlicht der großen wirtschaftlichen Debatten abspielen — sehr zu ihrem Nutzen, blieben sie doch deshalb bisher auch weitestgehend verschont von emotionalen Gegensätzen und Vorurteilen im Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungsländern. Die in solchen Gremien ebenso wie in den Sonderorganisationen geleistete sachliche Arbeit insbesondere mit wirtschaftlichen Bezügen dürfte für die Vereinten Nationen ein außerordentlich großer, wenn auch der vielleicht am wenigsten sichtbare Aktivposten sein, weil hier auf lange

Sicht ein Zusammenwachsen der Volkswirtschaften und der ihnen dienenden Handelsrechtsordnungen gefördert sowie ein persönliches Klima der fachlichen Zusammenarbeit geschaffen wird, das geeignet erscheint, Mißtrauen der Entwicklungsländer gegen viele ihnen unverständliche Regelungen abzubauen und zugleich (im Falle der Rechtsvereinheitlichung) unmerklich der Vermittlung eines Know-how in der Gesetzgebung zu dienen, welches heute auch in der internationalen Form der Rechtsnormsetzung in Europa auf Grund einer langen Tradition noch stärker ausgeprägt ist als in anderen Teilen der Welt.

Das Bundesministerium der Justiz und die Freie und Hansestadt Hamburg haben die Initiative der Einladung an die Vereinten Nationen aus diesem doppelten Gesichtspunkt heraus ergriffen: In Würdigung sowohl der großen wirtschaftlichen Bedeutung des Seetransportrechts für den Welthandel, von dem wenige Länder der Erde wirtschaftlich so sehr abhängig sind wie die Bundesrepublik Deutschland, als auch der wertvollen Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Wirtschaftsrechtsangleichung, die aktiver Unterstützung und Ermutigung bedarf, wenn nicht die Chance vertan werden soll, die verschiedenen Interessen und Auffassungen in diesem Bereich soweit wie möglich im Verhandlungswege auszugleichen und anzunähern. Daß die Bundesrepublik Deutschland damit zugleich einen sichtbaren politischen Beitrag zum Wirken der Weltorganisation leistet, der nach ihrem ja noch nicht so weit zurückliegenden Beitritt erwartet wird, bedarf in dieser Zeitschrift keiner näheren Erläuterung.

II. Gegenstand der Konferenz

1. *Gegenwärtiger Stand des Seefrachtrechts*

Das Seefrachtrecht ist seit mehreren Jahrzehnten durch das Internationale Übereinkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über Konnossemente (Haager Regeln) vom 25. August 1924³ international geregelt. Dieses Übereinkommen ging aus Arbeiten des ›Comité Maritime International‹, einer privaten Vereinigung zur Förderung der internationalen Rechtsangleichung auf dem Gebiet des Seerechts, hervor und wurde auf einer Diplomatischen Konferenz in Brüssel verabschiedet. Als das Deutsche Reich das Übereinkommen mit Wirkung vom 1. Januar 1940 ratifizierte, paßte es auch sein innerstaatliches Recht (welches im 4. Buch des Handelsgesetzbuchs niedergelegt ist) an das Übereinkommen an. Das Übereinkommen gilt heute für die meisten Staaten der Welt, mit Ausnahme im wesentlichen der südamerikanischen Länder. Es stellt das Recht der internationalen Seetransporte, über die der weitestaus größte Teil der interkontinentalen Güterbewegungen abgewickelt wird, praktisch weltweit auf eine einheitliche Rechtsbasis, da es — durch sogenannte ›Paramount-Klauseln‹ in den Konnossementen⁴ — auch insoweit vereinbart zu werden pflegt, als es ipso jure an sich nicht gelten würde. Gleichwohl ist das Übereinkommen heute revisionsbedürftig.

Das Übereinkommen ist nach nunmehr mehr als einem halben Jahrhundert in wesentlichen Punkten sachlich veraltet. Zwar hat die Rechtsprechung es gerade wegen seiner in vielen Einzelfragen unklaren und lückenhaften Regelung verhältnismäßig befriedigend fortentwickeln können, wodurch sich allerdings die Rechtspraxis in den Mitgliedstaaten zugleich auch auseinanderentwickelt hat. Doch genügt das Übereinkommen heute in entscheidenden Teilen den Anforderungen der Wirtschaft nicht mehr. Kern des Übereinkommens ist die Regelung der Haftung für Schäden an den beförderten Gütern. Das Übereinkommen schuf hier international erstmals, in Anlehnung an frühere amerikanische Gesetzgebung, eine zwingende, also vertraglich nicht abdingbare Haftung des Seebeförderers für Schäden, die der Ladung durch unsachgemäße Behandlung während der Reise zugefügt werden. Andererseits stellt das Übereinkommen den Reeder frei von der Haftung für ein Verschulden seiner Bediensteten bei der Füh-

rung oder Bedienung des Schiffes (nautisches Verschulden). Damit wurde ein Kompromiß gefunden, der es ermöglichte, die zuvor in den meisten nationalen Rechten geltende Rechtslage abzulösen, nach welcher der Reeder zwar für jegliches Verschulden seiner Leute mehr oder weniger streng haftete, diese Haftung jedoch vertraglich im Konnossement abbedingen konnte und regelmäßig abbedung. Weiteres Element dieses Kompromisses war die Begrenzung der Haftung auf 100 £ Sterling je Packung oder Einheit der Ladung.

2. *Hauptgründe für die Revisionsbedürftigkeit*

Diese beiden Grundpfeiler der Haftungsregelung sind seitdem schwankend geworden. Dies gilt zunächst und besonders augenfällig für die Haftungsgrenze von 100 £ Sterling. Großbritannien hat schon kurz nach Abschluß des Übereinkommens seine Währung, die den Vertragsstaaten damals über alle Zweifel erhaben schien, vom Golde gelöst und damit die Zweifelsfrage begründet, welcher Wertmaßstab nun die Vergleichbarkeit der Haftungssummen in den einzelnen Rechten halbwegs garantieren könne: der jeweilige Wert des Papierpfundes oder sein ehemaliger Goldwert? Die Vertragsstaaten haben in der Folge geduldet, daß sich die Haftungsbeträge auf dieser unsicheren Basis in einem Ausmaß auseinander entwickelt haben, daß man heute nicht mehr von einer Rechtseinheit sprechen kann. Die Wirtschaft hat sich durch Sonderabmachungen zwischen Reedern, Banken und Versicherern zu helfen versucht.

Problematisch geworden ist zugleich das Maß für die Haftung, ›Packung oder Einheit‹. Zwar war es von Anbeginn an nicht unbedenklich, die Haftungssumme für eine kleine Kiste und eine Lokomotive gleich hoch festzusetzen, doch mochte hier immerhin noch die Wertdeklaration helfen. Seit der Verwendung von Containern ist aber die Anwendung dieser Begriffe noch wesentlich zweifelhafter geworden.

Neben den rein technisch-rechnerischen Problemen bestehen heute bei mehr und mehr Staaten Bedenken dagegen, an dem früheren Kompromiß hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reeders für seine Leute festzuhalten. Die gesetzliche Freistellung des Reeders von der Haftung für nautisches Verschulden seiner Bediensteten — praktisch also für alle, auch grob fahrlässig verursachten Schiffsunfälle (ebenso wie übrigens für Feuer) — ist für den Juristen auf den ersten Blick höchst erstaunlich, liegt doch hierin eine Abweichung von den allgemeinen Grundsätzen nicht nur des Vertragsrechts schlechthin, sondern insbesondere auch des Rechts aller anderen Transportmittel. Nur das Luftrecht hatte im Warschauer Abkommen von 1929 diese Regel zunächst übernommen, sie aber im Haager Protokoll von 1955 wieder aufgegeben. Die Seerechtspraxis hat sich jedoch heute durch eine entsprechende Ausgestaltung der Versicherungen auf diese Regelung in einer Weise eingestellt, die jetzt selbst die Verlager Bedenken gegen eine Verschärfung der Befördererhaftung erheben läßt: Die verladenen Güter werden in aller Regel vom Versender gegen Transportgefahren versichert. Hierin liegt für diesen eine Form der Risikoabdeckung, die ihn umfassender (nämlich auch bei fehlendem Verschulden auf Seiten des Beförderers) und sicherer (nämlich regelmäßig durch einen Versicherer mit Sitz und Gerichtsstand im Inland) schützt als die Haftung eines häufig ausländischen Reeders. Eine Umstellung des Haftungssystems würde die Transportversicherung deshalb nicht entbehrlich machen; die Wirtschaft hegt jedoch Zweifel daran, ob die Prämien der Transportversicherung entsprechend der (in die Frachtraten eingehenden) höheren Haftpflichtversicherungsbelastung des Reeders sinken werden.

3. *Frühere Revisionsbemühungen*

Die genannten Probleme — die hier, da in die Einzelheiten der seerechtlichen Problematik nicht eingegangen werden

soll, beispielhaft erwähnt worden sind — bestehen allerdings nicht erst seit gestern. Schon 1963 befaßte sich das ›Comité Maritime International‹ auf einem Kongreß in Stockholm mit einer Revision der Haager Regeln; diese Arbeiten führten zu einem Änderungsprotokoll, das 1968 in Brüssel verabschiedet wurde. Es stellte die Haftungssumme (entsprechend vielen anderen transportrechtlichen Übereinkommen) auf Feingoldbasis um, erhöhte die absoluten Beträge etwas und stellte die Behandlung von Packungen in Containern klar. Nicht geändert, ja nicht einmal erörtert wurden jedoch die meisten materiellen Probleme, insbesondere die Freistellung von der Haftung für nautisches Verschulden der Leute. Das Protokoll ist zwar im Juni dieses Jahres schließlich zwischen zehn Staaten in Kraft getreten, vermag jedoch unter den inzwischen veränderten Umständen selbst die Währungsfrage nicht mehr zu lösen: Im Rahmen des internationalen Währungsfonds (IMF) sind die früheren Paritäten der nationalen Währungen zum Gold, die lange Zeit nach dem Übereinkommen von Bretton Woods eine Umrechenbarkeit der Geldwerte verhältnismäßig leicht und zuverlässig machten, durch die Bezugnahme auf Sonderziehungsrechte ersetzt worden. Waren diese bislang noch ihrerseits an einen bestimmten Feingoldbetrag gebunden, so ist in neuester Zeit auch diese mittelbare Beziehung der Währungen zum Gold gelöst worden. Deshalb finden sich heute in allen Bereichen des Transportrechts Bestrebungen, die Bezugnahme auf das Gold durch eine solche auf Sonderziehungsrechte des IMF zu ersetzen; auch im Seerecht ist dies bereits auf der Konferenz der Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschiffahrtsorganisation (IMCO) in London 1976 durch Übereinkommen und Protokolle über eine Reihe anderer Haftungstatbestände geschehen.

4. Die Arbeiten von UNCITRAL

Bei den erwähnten Sachproblemen — andere treten, wie schon erwähnt, hinzu, ohne daß sie hier im einzelnen dargelegt werden könnten — und der eminenten Bedeutung des Seetransports für den internationalen Handel lag es deshalb nahe, daß sich UNCITRAL bald nach seiner Einsetzung mit der Ausarbeitung eines neuen Seefrachtrechtsübereinkommens zu beschäftigen begann. Den unmittelbaren Anstoß hierzu gab der Ausschuß für Schiffahrtsgesetzgebung der Welthandelskonferenz (UNCTAD) durch eine Entschließung von 1971. Es ist kein Zufall, daß die Empfehlung zur Überprüfung der Haager Regeln gerade von der UNCTAD ausging, die sich weitgehend als ein Anwalt der Interessen der Entwicklungsländer versteht. Die Entwicklungsländer sind auf den Seeverkehr für ihre Importe und Exporte ebenso angewiesen wie die Industrieländer; ihre Verloader haben jedoch oft nicht dieselbe wirtschaftliche Machtstellung gegenüber den Reedern und deren Kartellen (Linienkonferenzen) wie diejenigen in den Industriestaaten. Allerdings ist die Interessenlage zumindest langfristig sicherlich auch für die Entwicklungsländer dieselbe wie für die Industriestaaten; auch sie haben Schifffahrtslinien und auch für sie stellt sich das Problem einer angemessenen Versicherung der Ladung, die übrigens gerade dort viel leichter durch eine heimische Transportversicherung als durch eine — heute nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch in den meisten Industriestaaten (darunter der Bundesrepublik Deutschland) nicht angebotenen — Haftpflichtversicherung im Inland, d. h. unter Förderung der eigenen Wirtschaft und ohne die Notwendigkeit von Prämienzahlungen in Devisen, bewerkstelligt werden kann. Doch zeigt sich hier, daß die Problematik auch eine psychologische Seite hat.

Die Haager Regeln von 1924 waren eine Übereinkunft unter Industrieländern. Sie gelten heute zwar auch für eine Reihe von Entwicklungsländern. Sieht man sich jedoch die Liste der Ratifikationen an, so stellt man fest, daß fast die Hälfte der Vertragsstaaten Entwicklungsländer sind, für die das



Für ungültig erklärt hat die 32. Generalversammlung die ›Unabhängigkeit‹ des Bantustans Bophuthatswana vom 6. Dezember 1977. Ihm blieb ebenso wie dem ein Jahr zuvor ›unabhängig‹ gewordenen Bantustan Transkei internationale Anerkennung versagt.

Übereinkommen durch die Ratifizierung Großbritanniens, ihrer damaligen Kolonialmacht, wirksam geworden ist. Es trägt also nicht ihre Unterschrift, und sie selbst haben daran nicht mitgearbeitet. Gewiß ein Grund für viele heute unabhängig gewordenen Länder insbesondere Afrikas, die damaligen rechtspolitischen Grundentscheidungen in Zweifel zu ziehen. Sie wurden in ihrem Mißtrauen gegen die Ausgewogenheit der Haftungsregelung bestärkt durch den Umstand, daß bei den Erörterungen der Revisionsbedürftigkeit innerhalb der Welthandelskonferenz bedeutende Industrieländer wie namentlich Frankreich, Norwegen, die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien nachdrücklich eine Verschärfung der Reederhaftung verlangten. Freilich standen dem ebenso entschieden andere Industriestaaten gegenüber, besonders Großbritannien, Japan, die Ostblockstaaten und die Bundesrepublik Deutschland.

UNCITRAL hat sich nun in einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des ägyptischen Professors Chafik jahrelang mit dem Seefrachtrecht befaßt. Aus diesen Arbeiten ist ein Entwurf hervorgegangen, der von der Kommission selbst im Mai 1976 in New York verabschiedet wurde. Dieser Entwurf schlägt vor, in Abweichung vom geltenden Recht eine Haftung des Beförderers auch für nautisches Verschulden der Bediensteten vorzuschreiben. Er stellt die Haftungssumme, die ihrer Höhe nach noch ausgehandelt werden muß, auf die Basis der Sonderziehungsrechte und übernimmt im übrigen weitgehend die Verbesserungen, die schon im Brüsseler Protokoll von 1968 vorgesehen sind.

Dies sind zwar die wirtschaftlich wichtigsten, doch keineswegs die einzigen Änderungen, die der Entwurf vorsieht. Die Haager Regeln sind weitgehend aus Klauselrecht der Konnossemente entstanden, das in anglo-amerikanischer Gesetzgebungsmethode außerordentlich kasuistische Regelungen enthält. Der Entwurf trägt wesentlich mehr kontinentale Züge, er enthält ein ausgewogeneres und leichter verständliches Rechtssystem. Die Haftung wird gelöst vom Wertpapierrecht, an das die Haager Regeln strikt anknüpfen; damit wird Entwicklungen zur Vereinfachung der Transportdokumente (die Transportgeschwindigkeiten und die modernen Finanzierungsgewohnheiten könnten Konnossemente in naher Zukunft

entbehrlich machen) eher Rechnung getragen. Die Pflichten der Vertragsparteien werden eingehender geregelt. Der Entwurf versucht auch eine sachgerechte Regelung der Haftung des Reeders aus unrichtiger Konnossementsausstellung. Schließlich sieht er eine — im geltenden Recht nicht bestehende — zwingende Haftung für Verspätungsschäden, eine Verlängerung der Verjährungsfrist und eine Gerichtsstandsregelung vor.

5. Die Aufgabe der Konferenz

Man kann danach nicht sagen, daß der Entwurf problemlos sei und daß die Konferenz ihn nur zu verabschieden habe. Der Streit über die Haftung für nautisches Verschulden wird auf der Konferenz erneut in vollem Umfang entbrennen. Gleichwohl muß die Konferenz zu einem Ergebnis kommen, soll die Einheit des internationalen Seefrachtrechts bestehen bleiben.

Es wäre gewiß verfrüht, hier Überlegungen über mögliche Kompromisse anzustellen. Doch wird es solche geben müssen und auch durchaus mit wirtschaftlich vertretbarem Ergebnis geben können. Alle Beteiligten sollten sich um so mehr darum bemühen, als mit dieser Konferenz nicht nur die zukünftige Regelung des internationalen Seefrachtrechts auf dem Spiele steht, sondern zugleich das Schicksal der weltweiten Vereinheitlichung des Handelsrechts schlechthin, jedenfalls für die nähere Zukunft, entscheidend beeinflußt werden dürfte.

III. Entstehung, Zusammensetzung und Arbeit von UNCITRAL

1. Entstehung

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat der weltweiten Vereinheitlichung des Handelsrechts einen neuen Impuls gegeben, als sie am 17. Dezember 1966 auf Antrag Ungarns durch ihre Resolution 2205(XXI) die Kommission für internationales Handelsrecht einsetzte. Diese Kommission, die dem 6. Ausschuß und damit unmittelbar der Generalversammlung untersteht, erhielt die Aufgabe, die Arbeiten anderer internationaler Organisationen zu koordinieren, bestehende Übereinkommen auf weltweite Verbreitung zu überprüfen und, soweit erforderlich, neue internationale Übereinkommen, Modellgesetze und Einheitsgesetze auszuarbeiten.

Die Einsetzung dieses Ausschusses hat gewiß bei jedem, der mit der Praxis internationaler Gesetzgebung vertraut ist, zunächst vorwiegend Skepsis ausgelöst. Bestehen nicht bereits genügend Gremien, die sich mit der Ausarbeitung internationaler Übereinkommen auf den verschiedensten Rechtsgebieten befassen? Die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wie die IMCO, die Internationale Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO); die Wirtschaftskommissionen, namentlich die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE); das Berner Zentralamt für Internationalen Eisenbahnverkehr (OCTI); die UNCTAD; das Römische Institut zur Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) — um nur einige der weltweit tätigen zwischenstaatlichen Organisationen zu nennen. Hinzu kommen ungezählte private Vereinigungen, wissenschaftliche Institute, ohne daß Institutionen mit ausschließlich regionalem Wirkungsbereich wie Europarat oder Europäische Gemeinschaften (die allerdings einen anderen Rang überstaatlicher Zusammenarbeit haben) überhaupt in Betracht gezogen würden.

Doch ist es wohl gerade diese Vielfalt von Organisationen und Initiativen, die bisher eine wirksame Rechtsvereinheitlichung weitgehend verhindert hat. Die Konkurrenz, die bekanntlich das Geschäft belebt, ist hier nicht immer sachdienlich. Denn sie führt erfahrungsgemäß häufig dazu, daß Initiativen zu internationalen Übereinkommen (oft durch

mehrere Institutionen parallel und gelegentlich mit verschiedener Interessenfärbung) voreilig ergriffen und unter vermeintlichem Erfolgszwang mit unzureichenden Vorarbeiten zu schnell zu Ende geführt werden. Die Erfolge sind Scheinerfolge, denn die Ratifikationen durch die Staaten, die erst den Erfolg der Rechtsvereinheitlichung bedeuten, bleiben den so entstehenden unvollkommenen Übereinkommen zumeist vorenthalten. Wenn die mangelnde Bereitschaft der Staaten, die internationalen rechtsvereinheitlichenden Übereinkommen durch Ratifikation zu für sie verbindlichen Rechtsnormen zu erheben, von der Wissenschaft oft beklagt wird, so wird hierbei verkannt, daß bei der Ausarbeitung der Übereinkommen in aller Regel (in oft unverständlicher Weise) auf rechtspolitische Bedenken der Staaten, die vorhersehbar gewesen wären, nicht Rücksicht genommen worden ist. Das Ausmaß der Schwierigkeiten, die sich bei verantwortungsvoller Verhandlung aus der Notwendigkeit ergeben, schon während der Ausarbeitung eines Übereinkommens den Interessen aller beteiligten Staaten und betroffenen nationalen Gesetzgebungen Rechnung zu tragen, wächst naturgemäß mit dem beabsichtigten räumlichen Geltungsbereich einer Regelung. Es liegt deshalb auf der Hand, daß ein weltweites Übereinkommen wesentlich sorgfältigerer und längerer Vorbereitung bedarf als ein nur regionales unter Nachbarstaaten mit oft bereits verwandten Rechtsordnungen.

Deshalb ist es trotz oder gerade wegen der Vielfalt bereits bestehender Organisationen ein höchst anerkanntes und notwendiges Unterfangen, die weltweiten Handelsrechtsarbeiten auf eine neue Basis zu stellen. Die Initiativen zur Vereinheitlichung des Handelsrechts bedürfen zunächst der ernsthaften Untersuchung, ob eine weltweite Rechtsvereinheitlichung durch Rechtsnormen, wie sie ein internationales Staatenübereinkommen setzt, überhaupt erforderlich ist. Nur dann ist der entsprechende Aufwand gerechtfertigt. Wird die Frage bejaht, so muß aber andererseits auch größere Sorgfalt als bisher üblich auf die Koordinierung der Meinungen (weltweit!) verwendet werden, soll ein praktischer Erfolg und nicht nur ein wissenschaftliches Ergebnis erzielt werden. Wird die Frage dagegen verneint, so mag oft eine Anregung an Organisationen der Wirtschaft oder an regionale Organisationen die Folge sein, deren Arbeiten zugleich in gewissem Umfange harmonisiert werden können.

2. Zusammensetzung

Für diese Aufgabe — die übrigens schon der Völkerbund durch die Einsetzung des heute nur noch als (allerdings von Staaten getragenes) wissenschaftliches Institut tätigen UNIDROIT in Angriff genommen hatte, die er jedoch nicht entsprechend großzügig fördern konnte — ist UNCITRAL hervorragend ausgestattet. Erstmals in der Geschichte der Rechtsvereinheitlichung ist die Kommission durch die Gründungsresolution (die inzwischen durch die Resolution 3108(XXVIII) vom 12. Dezember 1973 geringfügig geändert wurde) in einer Weise zusammengesetzt, daß sie die verschiedenen Rechts- und Wirtschaftssysteme der Erde trotz Begrenzung der Mitgliedstaaten auf die gerade noch arbeitsfähige Zahl von 36 angemessen repräsentieren kann. Die Mitglieder des Gremiums, die von der Generalversammlung (alle drei Jahre jeweils zur Hälfte) für sechs Jahre gewählt werden, müssen regional wie folgt verteilt sein: 9 aus afrikanischen Staaten, 7 aus asiatischen Staaten, 6 aus lateinamerikanischen Staaten, 5 aus osteuropäischen Staaten und 9 aus westeuropäischen Staaten und anderen westlichen Industrieländern. Auch innerhalb der Gruppen soll auf eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen wirtschaftlichen und rechtlichen Systeme geachtet werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach ihrem Beitritt zur Weltorganisation im Dezember 1973 in die Kommission⁵ gewählt worden.

Aus der Zusammensetzung ergibt sich freilich auch schon die Problematik der Arbeit: Die Industriestaaten West-Europas, die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien haben zusammen nur ein Viertel der Sitze; alle Industriestaaten zusammen, also einschließlich der osteuropäischen Industrieländer, nicht einmal die Hälfte der Stimmen. Die Kommission arbeitet allerdings weitgehend nach dem Konsens-Prinzip — ein Verfahren, das sich bisher als möglich erwiesen hat, weil sie selbst nicht abschließend internationale Übereinkommen beschließt, sondern lediglich Entwürfe, die dann noch die Billigung der (Zwei-Drittel-)Mehrheit einer Staatenkonferenz finden müssen, zu der alle Staaten der Welt eingeladen werden.

Die Kommission könnte ihre anspruchsvolle Aufgabe nicht erfüllen ohne ein ausgezeichnetes Sekretariat, das ihr (unter der Leitung des Niederländers Vis) in New York zur Verfügung steht. Es begleitet die Arbeiten der Kommission und der Arbeitsgruppen mit sachkundigem Rat und verfügt über eine hinreichende Zahl hervorragend qualifizierter Juristen, die vor Inangriffnahme der Arbeiten zu einem bestimmten Vorhaben sorgfältige Studien über die rechtliche und wirtschaftliche Problematik und die Notwendigkeit einer weltweiten vertraglichen Regelung anfertigen. Besonders anerkennenswert ist dabei, daß dem Sekretariat die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen, diese Arbeiten unter Heranziehung des erforderlichen wissenschaftlichen Materials und oft in Konsultation mit Wissenschaftlern und Sachkennern der Wirtschaft aus den verschiedenen Regionen zu leisten.

Vor diesem Hintergrund kann heute, nach mehr als zehnjähriger Tätigkeit der Kommission und vierjähriger Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland gesagt werden, daß sich die Arbeiten des Gremiums bisher außerordentlich fruchtbar gestaltet haben. Sie sind erstaunlicherweise bisher noch weitgehend frei geblieben von weltanschaulichen Gegensätzen und politischer Polemik; die Vertreter der verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systeme arbeiten in der Kommission ohne Aufgliederung in regionale Gruppen, wie sie aus den Verhandlungen der UNCTAD bekannt ist und dort die Arbeit auch abseits von den großen politischen Entscheidungen häufig fast zum Erliegen bringt; abweichende sachliche Auffassungen gehen regelmäßig durch die verschiedenen regionalen Gruppen. Die Argumentation ist sachlich, das Verhandlungsklima ausgezeichnet.

Zu dem Erfolg, der — außer der noch kurz darzulegenden Reihe der bisherigen sachlichen Ergebnisse — bereits darin zu liegen scheint, daß hier in wenigen Jahren eine die internationale Gesetzgebung vorbereitende, aus allen Kulturkreisen repräsentativ zusammengesetzte und trotz vieler Meinungsverschiedenheiten sachlich zusammenarbeitende Einheit entstanden ist, hat sicher auch die vorsichtige Politik der Kommission bei der Aufnahme von Vorbereitungsarbeiten für zwischenstaatliche Gesetzgebungsvorhaben wesentlich beigetragen. Daß eine solche Zurückhaltung bei der heutigen Gesetzesflut höchst wünschenswert ist und daß sich gerade dieser Ausschuß vor jeder Initiative außerordentlich sorgfältig fragen muß, ob sie wirklich auf weltweiter Ebene ergriffen werden muß, wurde schon gesagt. Daß er sich dieser Verantwortung bewußt ist, zeigt seine bisherige Tätigkeit in einem Ausmaß, das man von anderen internationalen Organisationen nicht gewohnt ist.

3. Sonstige Arbeiten

UNCITRAL hat außer der Arbeitsgruppe für Seefrachtrecht, die inzwischen ihre Tätigkeit beendet hat, Arbeitsgruppen für Kaufrecht und für Wertpapierrecht eingesetzt.

Die kaufrechtliche Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, die beiden Haager Übereinkommen von 1964 über den internatio-

nen Kauf beweglicher Sachen und über den Abschluß internationaler Kaufverträge⁶ zu überarbeiten, um sie weltweit annehmbar zu machen. Die Notwendigkeit zu dieser Arbeit ist trotz hoher sachlicher Qualität der Haager Übereinkommen unabweisbar, wenn man sich vor Augen hält, daß diese in Europa entstanden und dort (unter führender Beteiligung des deutschen Rechtswissenschaftlers Ernst Rabel) sehr sorgfältig durch Jahrzehnte vorbereiteten Übereinkommen auf einer Konferenz verabschiedet wurden, die selbst bei Optimisten kaum die Hoffnung rechtfertigen konnte, die Übereinkommen würden weltweit akzeptiert. Die Haager Konferenz von 1964 war, bei nur 28 Konferenzstaaten, eine vorwiegend westeuropäische; außereuropäische Teilnehmerstaaten waren lediglich Ägypten, Israel, Japan, Kolumbien und die Vereinigten Staaten. Von den osteuropäischen Staaten waren nur Bulgarien, Ungarn und Jugoslawien erschienen. Ist demnach auch im Kaufrecht — bei dem ein Bedürfnis für weltweite Vereinheitlichung jedenfalls der praktisch wichtigen Aspekte wohl ohne Bedenken bejaht werden kann — der Anstoß für die Arbeiten von UNCITRAL vorwiegend ein politisch-psychologischer, so ist es um so mehr zu begrüßen, daß sich die Haager Übereinkommen bei den bisherigen Arbeiten sachlich weitgehend behaupten konnten. Der Entwurf eines neuen Übereinkommens über das Internationale Kaufrecht, den die Kommission nach Abschluß der Vorbereitungen in der Arbeitsgruppe im Juni 1977 in Wien verabschiedete und der voraussichtlich 1980 zum Gegenstand einer weltweiten Diplomatischen Konferenz gemacht werden wird, folgt inhaltlich sehr weitgehend dem Haager Vorbild. Es ist den westeuropäischen Staaten also gelungen, auch die Entwicklungsländer von der Zweckmäßigkeit der Grundkonzeptionen zu überzeugen.

Erwähnt sei noch, daß aus diesem Bereich bereits ein erstes Übereinkommen hervorgegangen ist, nämlich das im Jahre 1974 in New York verabschiedete Internationale Übereinkommen über die Verjährung beim internationalen Kauf. Es war sicherlich verfrüht und aus heutiger Sicht auch der Mitglieder der Kommission wohl ein Fehler, diesen Teilaspekt des Kaufrechts vorzuziehen. Der Entscheidung hierüber (an der die Bundesrepublik Deutschland noch nicht mitgewirkt hat) lag die Überlegung zugrunde, daß alle Aspekte des Kaufrechts ohnehin nicht auf einer einzigen Diplomatischen Konferenz gelöst werden können und daß deshalb diese bereits fertige Teilregelung verabschiedet werden solle, um sie schon zur Ratifizierung durch interessierte Staaten freizugeben. Daß kaum ein Staat bereit sein würde, eine so beschränkte Regelung — die zudem noch manche Bedenken enthält, weil sie wirtschaftlich für die Industrieländer belastend und rechtlich viel zu kompliziert ist — isoliert zu ratifizieren, wurde dabei zu spät bedacht. Allerdings ist dieses Übereinkommen wohl auch von den Vereinten Nationen nie als ein eigenständiger Gegenstand gesehen worden; es reiht sich ein in die Reihe weiterer Teilübereinkommen, die dem Hauptübereinkommen nach der Konferenz von 1980 noch folgen dürften und die insbesondere den Abschluß und die Gültigkeit internationaler Kaufverträge regeln sollen.

Die Arbeitsgruppe für Wertpapierrecht befaßt sich mit der Vorbereitung eines Übereinkommens über ein internationales Zahlungspapier. Die Konturen des Übereinkommens, welches daraus hervorgehen könnte, sind noch nicht klar. Ebenso das Verhältnis zu den Genfer Wechsel- und Scheck-Übereinkommen. Diese Fragen werden zur Zeit geprüft.

Von der Kommission selbst ist ferner eine Reihe weiterer Gegenstände mit dem Ziel erörtert worden zu entscheiden, ob ein internationales Übereinkommen vorbereitet werden soll oder nicht. Zu erwähnen sind hier vor allem die internationale Kreditsicherung, die Produzentenhaftung und die Rechtsfragen transnationaler Unternehmen. Hier zeigte sich die erwähnte Zurückhaltung. Hinsichtlich der Kreditsiche-

zung, für die ein wirtschaftliches Bedürfnis besteht, stand der Gesichtspunkt außerordentlich großer technischer Schwierigkeiten im Vordergrund, wenn dieses Projekt bisher nicht vorangetrieben wurde. Die Produzentenhaftung ist mehr ein Problem für hochentwickelte Industriegesellschaften, bei dem es sich um die Verteilung des Risikos unverschuldeter Fabrikationsfehler auf alle Abnehmer handelt; eine Problematik also, die sich nicht ohne weiteres in gleicher Weise für den internationalen Handel stellt und für die viele weniger entwickelte Staaten begreiflicherweise wenig Verständnis haben. Die Problematik transnationaler Unternehmen schließlich ist primär eine wirtschaftspolitische; UNCITRAL hat deshalb mit Recht dem neu gegründeten UN-Studienzentrum für transnationale Unternehmen den Vortritt gelassen und lediglich seine Bereitschaft erklärt, bei der Lösung konkreter Rechtsfragen, etwa auf dem Gebiet des Konzernrechts oder der Rechnungslegung, mitzuwirken.

Nicht viel weniger bedeutsam als die eigenen Arbeiten ist die schon erwähnte Funktion, die Wirtschaft dort, wo staatliche Regeln nicht unbedingt erforderlich sind, zu eigenen internationalen Vereinbarungen anzuregen, diese zu begutachten und gegebenenfalls zu empfehlen. Dieses Verfahren ist eingeschlagen worden bei einer Neufassung der Richtlinien der Banken für Dokumentenakkreditive und soll in anderen geeigneten Fällen wiederholt werden.

Schließlich hat UNCITRAL 1976 eine eigene Schiedsgerichtsordnung ausgearbeitet, die nicht den Charakter eines Staatenübereinkommens, sondern lediglich einer Empfehlung an die Vertragsparteien von Handelsgeschäften hat, diese Schiedsregeln in ihren Verträgen zu vereinbaren. Hierauf und auf manche andere Überlegungen, die der Förderung des internationalen Handelsrechts dienen, kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Betont sei aber, daß auch bei UNCITRAL dem Gesichtspunkt der Unterstützung der Entwicklungsländer auch beim Aufbau ihrer nationalen Gesetzgebung, die häufig unmittelbar durch Übernahme der internationalen Übereinkommen gestaltet werden wird, besondere Bedeutung beigemessen wird. Deshalb ist gelegentlich der Kommissionssitzung in Genf 1975 ein Symposium für internationales Handelsrecht abgehalten worden, das namentlich die Rolle der Universitäten und Forschungszentren in Lehre, Entwicklung und Verbreitung des internationalen

Handelsrechts behandelte und die Teilnehmer (die zum größten Teil aus den Entwicklungsländern kamen) in die Arbeiten von UNCITRAL einführte.

IV. Ausblick

Die Konferenz der Vereinten Nationen in Hamburg ist deshalb nicht nur für das Seehandelsrecht, sondern für die künftige Entwicklung des gesamten internationalen Handelsrechts von entscheidender Bedeutung. Scheitert sie, so würde dies ohne Zweifel einen Rückschlag für die erfolgversprechenden Bemühungen der Weltorganisation auf diesem Gebiet bedeuten, der notwendig dazu führen müßte, daß sich viele Staaten wieder stärker auf die autonome Ausgestaltung ihrer nationalen Gesetze zurückziehen würden. Ein weiteres Auseinanderleben der Rechtsordnungen wäre jedoch für den internationalen Handel im besonderen und für die internationale Zusammenarbeit im allgemeinen schädlich. Es ist auf dem Gebiet des Handelsrechts sicher mit einigem gutem Willen vermeidbar. Denn hier handelt es sich nicht um unmittelbare wirtschaftspolitische Entscheidungen wie etwa bei der Verteilung des Ladungsaufkommens auf Schiffe bestimmter Flagge durch den UN-Verhaltenskodex oder gar der Aufteilung der Meeresschätze durch die Seerechtskonferenz⁷, sondern um die Schaffung von Organisationsnormen, die jedoch für das Funktionieren des Welthandels notwendig sind und deren Einheitlichkeit die Arbeit der Wirtschaft erheblich erleichtern wird. Gelingen kann diese Aufgabe allerdings nur, wenn alle Staaten bereit sind, durch Aufgabe von Eigenarten der eigenen Rechtsordnung Opfer zu bringen, wo diese im Interesse der Zusammenarbeit notwendig sind und im wohlverstandenen eigenen Interesse unbedenklich sind.

Anmerkungen

- 1 VN 4/1977 S.128f.
- 2 VN 4/1977 S.130.
- 3 RGBl 1939 II, 1049.
- 4 Den frachtrechtlichen Transporturkunden des Seeverkehrs.
- 5 Derzeitige Zusammensetzung: Ägypten, Argentinien, Australien, Barbados, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Burundi, Chile, DDR, Deutschland (BR), Finnland, Frankreich, Gabun, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Kenia, Kolumbien, Mexiko, Nigeria, Österreich, Philippinen, Sierra Leone, Singapur, Sowjetunion, Syrien, Tansania, Tschechoslowakei, Ungarn, Vereinigte Staaten, Zaire, Zypern.
- 6 BGBl 1973 II, 886, 919.
- 7 Vgl. zuletzt VN 4/1977 S.127f. und VN 6/1977 S.167ff.



Eine weltweite Konferenz der Vereinten Nationen findet vom 6.—31. März erstmals in der Bundesrepublik Deutschland statt: die Staatenkonferenz zur Verabschiedung eines internationalen Übereinkommens über das Seefrachtrecht (s. S.19ff. dieser Ausgabe). Mehrere hundert Regierungsvertreter aus aller Welt tagen im Hamburger Kongreßzentrum, das als das modernste seiner Art in Europa gilt.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

32. Generalversammlung: Trend zur Kooperation fortgesetzt – Einberufung von zwei Sondergeneralversammlungen für 1978 – Verurteilung der Luftpiraterie – Aussprache der ›Kleinen‹ (1)

I. Der konstruktive Geist, der schon die 31. Generalversammlung gekennzeichnet hatte (s. VN 1/1977 S. 25), zeichnete auch die 32. (20.9.—21.12.1977) aus. Nicht nur, daß wie schon früher die Mehrzahl der Resolutionen im Konsensverfahren verabschiedet wurde, in einigen zentralen Fragen war auch eine mehr als nur formale Annäherung zwischen ›Mehrheit‹ und ›Minderheit‹ festzustellen. So war, in den Worten von US-Botschafter Andrew Young, hinsichtlich Südafrikas die »Übereinstimmung der Weltgemeinschaft fester gefügt und weittragender als je zuvor«: sie manifestierte sich auch außerhalb der Generalversammlung, im Sicherheitsrat (s. S. 26 f. dieser Ausgabe). Als Ziel bezeichnete er es, »die Art von sinnvollem sozialen Wandel zu ermutigen, die zur vollen Teilhabe aller südafrikanischen Bürger an der Bestimmung ihrer eigenen Geschicke und am nationalen Leben führt.« Als wichtiges Instrument im Prozeß der Annäherung der Standpunkte bei strittigen Fragen benannte Young die Herausbildung bestimmter ›Kleingruppen-Techniken‹: ›Kontaktgruppen‹ aus Vertretern der verschiedenen Interessenblöcke oder (bei größeren Ausschüssen) ›Freunde des Vorsitzenden‹ bereiten informell Entscheidungen vor, die dann auch von größeren Gruppen mitgetragen werden können.

Übereinstimmung konnte auch erzielt werden über die Einrichtung neuer Mechanismen im Zusammenhang mit dem Nord-Süd-Dialog und die Einberufung einer Sondergeneralversammlung über Entwicklungsfragen für 1980 (s. S. 27 f. dieser Ausgabe). Beschlossen wurde die Einberufung von Sondergeneralversammlungen zur Abrüstungs- bzw. zur Namibia-Frage für 1978.

Auf einem zentralen Gebiet der Weltpolitik wurde die 32. Generalversammlung von Ereignissen, die ›draußen‹ abliefen, überschattet. Im Nahen Osten schien die Initiative, die der ägyptische Präsident Sadat mit seinem Besuch in Jerusalem ergriffen hatte, die Dinge auch ohne die Mitwirkung der Weltorganisation in Fluß zu bringen. Inzwischen hat sich allerdings gezeigt, daß die Fragen der palästinensischen nationalen Existenz und der Siedlungen auf besetztem Gebiet, denen die Generalversammlung soviel Aufmerksamkeit widmete, auch durch die neueröffneten Wege der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien einer Lösung bislang kaum nähergekommen zu sein scheinen. Der Weltorganisation und ihrem Generalsekretär wird sicher auch weiterhin eine konstruktive Rolle bei den Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Nahost-Konflikts zukommen.

II. Rasch reagiert hat die Generalversammlung auf die Bedrohung der internationalen Zivilluftfahrt, wie sie sich im Oktober in

der Entführung einer deutschen Linienmaschine nach Mogadischu manifestierte. Das Thema ›Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt‹ wurde vom Politischen Sonderausschuß mit besonderer Dringlichkeit behandelt; die dann vom Plenum verabschiedete Resolution (deutscher Text s. S. 31 f. dieser Ausgabe) war eine der ersten der 32. Generalversammlung. Verlängert wurde das Mandat des Ad-hoc-Ausschusses für die Ausarbeitung des Entwurfs für ein internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme (s. VN 5/1977 S. 158 f.), dessen Einrichtung auf die Initiative der Bundesrepublik Deutschland zurückgeht.

III. Nicht nur zur Erörterung der zentralen Fragen der Weltpolitik bietet die Generalversammlung Gelegenheit; auch den ›Kleinen‹ ermöglicht sie es, ihre sonst unbeachteten Probleme in Erinnerung zu bringen. Forum dafür ist die jeweils zu Beginn stattfindende ›Generaldebatte‹, in der dieses Mal 142 Redner das Wort ergriffen. So verdient etwa die Warnung von Tupoula Efi, Ministerpräsident und Außenminister Samoas, vor einer Ausdehnung der Großmachtrivalitäten auch auf den Süd-Pazifik durchaus die Beachtung der internationalen Öffentlichkeit.

Wenig Resonanz beschieden war dem Vorschlag Grenadas, eine Einrichtung der Vereinten Nationen zur Untersuchung des Phänomens der ›Unbekannten Flugobjekte‹ (auch als ›Fliegende Untertassen‹ bekannt) ins Leben zu rufen. Auf höfliche Ablehnung traf die Einladung der philippinischen Regierung, die 33. Generalversammlung in Manila abzuhalten. Red

32. Generalversammlung: Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten – Unterschiedliche Ansätze zur Problemlösung (2)

I. Die 131 Tagesordnungspunkte der 32. Generalversammlung spiegeln sozusagen den Problemhaushalt der internationalen Politik wider. Die schließlich verabschiedeten 215 Resolutionen können als der Ausdruck des kollektiven Bemühens der Mitgliedstaaten gelten, Problemlösun-

gen zu versuchen. Die Problemlösungskapazität der Weltorganisation ist freilich von einem Komplex interner (Mehrheitsinteressen) und externer Faktoren abhängig.

Das Abstimmungsverhalten eines Staates in der Generalversammlung ist nicht gleichzusetzen mit seiner UNO-Politik. Es läßt jedoch bestimmte Rückschlüsse auf seine internationale Position zu. Schärfer formuliert: Das Abstimmungsverhalten und der Grad an Übereinstimmung des eigenen Verhaltens mit dem Abstimmungsergebnis gibt einen verallgemeinerungsfähigen Hinweis auf die ›Mehrheitsposition‹ eines Staates, d. h. auf sein Verhältnis zu den in der Weltorganisation mehrheitlich vertretenen Auffassungen.

II. Vor diesem Hintergrund verdient das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland und der DDR Beachtung. Welche Positionen wurden vertreten? Wie mehrheitsfähig waren diese? Welche Arbeitsschwerpunkte wurden gewählt?

Erfaßt wurden von den 215 (zum Teil mehrteiligen) Resolutionen jene, die im ›Rollcall‹ oder ›Recorded-vote‹-Verfahren angenommen wurden, bei denen somit das Abstimmungsverhalten zweifelsfrei zu ermitteln ist. Unstrittige Resolutionen, die etwa im Konsensverfahren (Adopted without vote, adopted by consensus) verabschiedet wurden, können hier unberücksichtigt bleiben.

Insgesamt wurde 98mal namentlich abgestimmt; in dieser Zahl sind auch Abstimmungen enthalten, die über einzelne Teile mehrteiliger Resolutionen in getrennten Wahlgängen stattfanden.

	Ja	Enth.	Nein
Deutschland (BR)	52	37	9
DDR	69	19	10

Das Abstimmungsbild zeigt, daß die DDR nur in etwa 30vH der Fälle von der UNO-Mehrheit abweicht, während die Abweichungsquote bei der Bundesrepublik rund 47vH beträgt.

Strukturiert man das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten nach den Hauptausschüssen der Generalversammlung, aufgrund deren Berichte das Plenum dann die Resolutionen verabschiedete, so zeigt sich folgendes Bild:

	DDR			Deutschland (BR)		
	Ja	Nein	Enth.	Ja	Nein	Enth.
Resolutionen ohne Ausschußberatung	26	0	0	7	6	13
1. Ausschuß (Politik und Sicherheit)	11	0	8	13	0	6
Politischer Sonderausschuß	6	0	0	4	0	2
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen)	5	0	3	4	0	4
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte)	8	0	3	6	2	3
4. Ausschuß (Entkolonisierung)	7	0	0	2	1	4
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt)	4	10	5	16	0	3
6. Ausschuß (Recht)	2	0	0	0	0	2

III. Die Art, wie in der UNO Probleme des Südlichen Afrika (Südafrika, Namibia, Rhodesien und Befreiungsbewegungen) behandelt werden und die Beobachtung, daß Menschenrechtsfragen häufig unter dem Stichwort ›Entkolonisierung‹ figurieren, erlauben der DDR, mit der UNO-Mehrheit, angeführt in diesen Fragen durch die etwa 120 Entwicklungsländer, zu stimmen. Während die Bundesrepublik Deutschland Skrupel hat, Resolutionen zuzustimmen, in denen der Befreiungskampf mit Waffengewalt (in der UNO-Terminologie ›by all means‹) ausdrücklich akzeptiert wird, stimmt die DDR hier vorbehaltlos mit den Entwicklungsländern.

Die ökonomische und politische Entkolonisierung ist seit geraumer Zeit das vorherrschende Thema der UN. Hier zeigen die Entwicklungsländer große Einigkeit. Die kommunistischen Staaten Osteuropas bilden mit den Entwicklungsländern eine Abstimmungscoalition. Nicht selten wird von den Entwicklungsländern ein Zusammenhang hergestellt zwischen der Entkolonisierung und der Palästina-Frage. Da es hier vorwiegend um PLO-freundliche und israelfeindliche Resolutionen geht, die DDR mit der PLO in einem ›engen Bündnis‹ steht, die Bundesrepublik trotz ihrer ›ausgewogenen‹ Nah-Ost-Politik eine gewisse Israelpräferenz zeigt, ist das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten auch hier stark unterschiedlich.

Auch bei der abgelaufenen Generalversammlung zeigte sich, daß das abweichende Verhalten der DDR sich auf einen Bereich (neben dem Sachgebiet des 5. Ausschusses) konzentriert, der nach ihrer eigenen Berichterstattung ›zentral‹ ist: auf den dem 1. Ausschuß zugewiesenen Bereich Rüstung, Abrüstung und internationale Sicherheit. Der ständige Vertreter der DDR, Peter Florin, meinte in einem Interview mit dem DDR-Periodikum ›Außenpolitische Korrespondenz‹ (Nr. 4/1978), daß die ›umfangreiche, intensive und von sachlichen Argumenten bestimmte Erörterung der Abrüstungsfragen zu den markanten Merkmalen dieser Tagung‹ gehöre. ›Markant‹ ist allerdings auch (was Florin nicht erwähnt), daß die DDR in 8 von 19 strittigen Abrüstungspositiven Fällen von der Mehrheit abwich; dies sind etwa 42vH. Die Bundesrepublik wich hier in nur rund 31vH der Fälle von der Mehrheit ab.

Den Grund dafür, daß die DDR in Abrüstungspositiven Resolutionen so signifikant von der Mehrheit abwich, wird man weniger in den Interessen der DDR selbst zu sehen haben, sondern darin, daß die Sowjetunion von den fraglichen Resolutionen mehr oder weniger direkt betroffen ist und sich gleichfalls der Stimme enthielt. Die Großmachtinteressen der Sowjetunion sind offenbar berührt, wenn es um die nuklearfreie Zone in Südasien, um das Verbot der Entwicklung neuer Massenvernichtungswaffen, um die Verringerung der Rüstungsbudgets, oder um die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung des Weltraums geht. Feststellbar ist jedenfalls, daß das Abstimmungsverhalten der DDR während der 32. Generalversammlung in keinem Fall von der Sowjetunion abwich. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man das Abstimmungsverhalten der

Bundesrepublik mit dem ihrer ›Führungsmacht‹ USA vergleicht. Bei Resolutionen, die aus dem Bereich des 1. Ausschusses kommen, ist noch die Übereinstimmung am größten. In zahlreichen anderen Fällen gibt es erhebliche Unterschiede.

IV. Im Bereich der Menschenrechte (3. Ausschuß) stimmte die DDR in 3 von 11 Fällen nicht mit der Mehrheit (ca. 27vH). Die Bundesrepublik Deutschland sah sich gezwungen, in 5 von 11 Fällen von der Mehrheit abzuweichen (rd. 45vH). Am extremsten unterscheidet sich das Abstimmungsverhalten beider deutscher Staaten seit Jahren bei den Haushaltsresolutionen (Gebiet des 5. Ausschusses). Von 19 im ›Roll-call‹- oder ›Recorded-vote‹-Verfahren angenommenen Resolutionen zeigte die DDR 15mal ein von der Mehrheit abweichendes Verhalten, lediglich ein Fünftel fand somit die Zustimmung der DDR. Die BRD versagte lediglich drei Resolutionen die Zustimmung (knapp 16vH), stimmte also fünf Sechsteln der entsprechenden Resolutionen zu. Die osteuropäischen Staaten wollen auf diese Weise zum Ausdruck bringen, daß sie mit dem Haushaltsgebaren der UNO (d. h. hier der UNO-Mehrheit) nicht einverstanden sind. Ihr Einfluß reicht aber offensichtlich nicht aus, dieses Haushaltsgebaren zu verändern.

V. Zeigt das Abstimmungsverhalten beider deutscher Staaten bereits signifikante Unterschiede, so wird an den Grundsatzreden der beiden deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher (Text s. VN 5/1977 S. 151ff.) und Oskar Fischer deutlich, wie verschieden ihre UNO-Politik ist und wie gegensätzlich die Problemlösungsvorschläge beider aussehen. So plädiert die Bundesrepublik Deutschland für eine Verhandlungslösung im Südlichen Afrika und spricht sich gegen Gewalt aus, während die DDR einschränkunglos die Befreiungsbewegungen unterstützt (auch mit Waffen) und ihren auf dem Konzept des bewaffneten Befreiungskampfes beruhenden Lösungsansatz favorisiert. Extrem gegensätzlich sind die Auffassungen beider deutscher Repräsentanten zur deutschen Frage. Während Genscher von ihrem Fortbestehen ausgeht, meint Fischer, nunmehr seien »jene wesentlichen Probleme gelöst, (die) in der Nachkriegsperiode die Beziehungen zwischen den Staaten belastet haben«. Fischer fügte hinzu: »Das betrifft ebenso die sogenannte deutsche Frage«.

Deutlich wird, welche Funktion die UNO für die beiden deutschen Staaten zumindest in dieser Frage hat: Beide Delegationen geben ihre konkurrierenden Auffassungen zu Protokoll und benutzen die Vereinten Nationen als Forum. Über die Resonanz dieser ›Deutschstunde‹ am East River etwa bei den Staaten der Dritten Welt läßt sich nur rätseln. WB

Politik und Sicherheit

Südafrika: Erstmals Sanktionen gegen UN-Mitgliedstaat – Dreifaches Veto der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates – Triest-Frage von der Tagesordnung gestrichen (3)

I. Die 2000. Sitzung des Sicherheitsrates fiel in das Jahr 1977, in dessen Verlauf das für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens verantwortliche Organ 73mal zu Beratun-

gen zusammentraf. Im Vorjahr waren es noch 113 Sitzungen gewesen. Doch auch 1977 standen die ›Dauerbrenner‹ Südafrika, Zypern, Nahost und Südrhodesien wieder auf der Tagesordnung, wobei Südafrika häufigster Beratungsgegenstand war. Gegen dieses Mitgliedsland wurden zum ersten Mal in der 32jährigen Geschichte der Weltorganisation in Kapitel VII der Charta vorgesehene Zwangsmaßnahmen in Form eines bindenden Waffenembargos ergriffen.

Die neuere Vorgeschichte dieses historischen Beschlusses geht auf die Ereignisse in Soweto vom Juni 1976 zurück, die überdeutlich die Unzufriedenheit der schwarzen Südafrikaner mit dem System der Apartheid zum Ausdruck gebracht hatten. Die südafrikanische Regierung griff zu immer stärkeren Repressionsmaßnahmen, um die Protestbewegung niederzuhalten; schließlich verbot sie am 19. Oktober 1977 16 Massenorganisationen der schwarzen Bevölkerung und zwei weiße Anti-Apartheid-Gruppen.

Im Sicherheitsrat gaben die Vertreter der Gruppe afrikanischer Länder ihrer tiefen Verbitterung über den unbeugsamen Starrsinn der südafrikanischen Regierung in der Rassenfrage Ausdruck, als sie darauf hinwies, daß der Sicherheitsrat sich nun schon seit 1960, also seit 17 Jahren mit der Apartheidpolitik Südafrikas beschäftigt und zahllose Appelle an das dortige Regime gerichtet habe, von denen es sich jedoch völlig unbeeindruckt zeigt und keine Anstalten macht, seine Rassenpolitik aufzugeben. Unüberhörbar waren aber auch die Anklagen an die Adresse der Westmächte, denen im wesentlichen der Mißerfolg aller früheren Maßnahmen gegen Südafrika angelastet wurde, da sie das dortige Regime wegen ihrer wirtschaftlichen und strategischen Interessen stets gestützt hätten. Auch das von den Westmächten erbetene Moratorium für direkte Verhandlungen mit Pretoria über Namibia sei von der dortigen Regierung für weitere Hinhaltenmanöver ausgenutzt worden.

II. Nach ausführlichen Debatten kam es schließlich am 31. Oktober im Sicherheitsrat zur Abstimmung über vier (in ihren ursprünglichen Fassungen schon im März vorgelegte) Resolutionsanträge, von denen jedoch nur einer angenommen, die übrigen drei wegen des Vetos von gleich drei Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates (Frankreich, Großbritannien, Vereinigte Staaten) verworfen wurden. Die beiden nichtständigen westlichen Ratsmitglieder, die Bundesrepublik Deutschland und Kanada, schlossen sich dem ablehnenden Votum an.

In der einstimmig angenommenen Resolution 417(1977) (deutscher Text s. VN 6/1977 S. 198) wurde das südafrikanische Regime aufgefordert, die Gewalt- und Unterdrückungsmaßnahmen gegen die schwarze Bevölkerung und andere Gegner der Apartheid, die Morde an Häftlingen und die Folterung politischer Gefangener einzustellen, das Verbot der Organisationen und Nachrichtenmedien der Apartheidgegner aufzuheben und schließlich die Politik der Bantustanisierung und der Apartheid insgesamt aufzugeben.

In dem zweiten, nicht angenommenen Resolutionsentwurf (S/12310/Rev.1, deutscher Text s. S. 32 dieser Ausgabe) wurde Südafrika als im »Kriegszustand mit den Vereinten Nationen« befänglich bezeichnet. Südafrika wurde dringend aufgefordert, seinen Verpflichtungen aus der Charta nachzukommen. Im Falle der Nichtbefolgung dieses Appelles sollten geeignete Maßnahmen gemäß sämtlichen Bestimmungen der Charta, einschließlich Kapitel VII, Art. 39 bis 46 in Betracht gezogen werden, was (theoretisch) auch die Möglichkeit zur Durchführung von internationalen Zwangsmaßnahmen einschließlich der Anwendung von Waffengewalt eröffnet hätte.

Der dritte Resolutionsentwurf, der vom Rat ebenfalls nicht angenommen wurde (S/12311/Rev. 1, deutscher Text s. S. 32 f. dieser Ausgabe), zielte vornehmlich auf die Widerrufung sämtlicher Südafrika im Bereich der Herstellung von militärischen Ausrüstungsgütern (bis hin zu Fahrzeugen) gewährten Lizenzen ab. Darüber hinaus sollten die Staaten jede Zusammenarbeit mit Südafrika bei der nuklearen Entwicklung unterlassen und die in ihrem Hoheitsbereich sich befindenden Firmen daran hindern, der südafrikanischen Regierung irgendeine Art von direkter oder indirekter Unterstützung bei dem Ausbau ihrer Militärmacht zu gewähren.

Umfassende wirtschaftliche Sanktionen sah der gleichfalls am Veto von Ständigen Mitgliedern gescheiterte vierte Resolutionsantrag (S/12312/Rev.1, deutscher Text s. S. 33 dieser Ausgabe) vor. Die Regierungen sollten aufgefordert werden, »alle Investitionen, Darlehen oder Export- bzw. Importkredite an das südafrikanische rassistische Regime oder an in Südafrika eingetragene Firmen zu unterlassen«. Weitere Bestimmungen sollten den Ausbau des Handels oder anderer Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika unterbinden.

III. War Resolution 417(1977) gewissermaßen der kleinste gemeinsame Nenner bei der einhelligen Verurteilung der Unterdrückungsmaßnahmen vom 19. Oktober, so erwies es sich, wie die Ablehnung der drei Resolutionsanträge durch die fünf Westmächte gezeigt hatte, als wesentlich schwieriger, sich auf konkrete Maßnahmen gegen das Apartheid-Regime zu einigen. Auch wenn sie im einzelnen nicht derart weit wie von den afrikanischen Staaten gefordert gehen wollten, verschlossen sich nun die westlichen Länder angesichts der zunehmend verhärteten Haltung der südafrikanischen Regierung den immer wieder in der Weltöffentlichkeit erhobenen Forderungen nach einem zwingenden Waffenembargo nicht mehr.

Nach intensiven Konsultationen nahm der Rat schließlich auf seiner nächsten Sitzung am 4. November einstimmig die Resolution 418(1977) (deutscher Text s. VN 6/1977 S. 198) an, mit der erstmals unter ausdrücklichem Bezug auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat der Weltorganisation verhängt wurden.

Festgestellt wurde in der Resolution, »daß der Erwerb von Waffen und dazugehöri-

gem Material durch Südafrika angesichts der Politik und der Handlungen der südafrikanischen Regierung eine Bedrohung der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«. Beschlossen wurde, »daß alle Staaten ab sofort die Lieferung von Waffen und dazugehörigem Material aller Art nach Südafrika einzustellen« und sich auch »jeglicher Zusammenarbeit mit Südafrika bei der Herstellung und Entwicklung von Kernwaffen zu enthalten« haben.

Am 9. Dezember 1977 beschloß der Rat, einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß zur Überwachung der Sanktionsmaßnahmen einzusetzen (Resolution 421(1977), deutscher Text s. S. 32 dieser Ausgabe). Aufgabe dieses Ausschusses ist es, den vom Generalsekretär über die Fortschritte bei der Durchführung des Waffenembargos zu erstattenden Bericht zu prüfen, Vorschläge für eine wirksamere Durchführung zu machen und vor allem die Mitteilungen der einzelnen Regierungen über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen im innerstaatlichen Bereich einzuholen.

IV. Auf seiner Sitzung am 27. Oktober hatte sich der Sicherheitsrat mit dem Bericht des von der Generalversammlung eingesetzten Ausschusses für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes befaßt. In diesem waren Empfehlungen bezüglich eines Zeitplanes für den Abzug der Israelis aus den besetzten Gebieten und ein Zweistufenplan für die Rückkehr der Palästinenser in ihre Heimstätten und die Schaffung einer »unabhängigen palästinensischen Einheit« enthalten. Nach einer Kontroverse über die Teilnahme der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) an der Debatte, wobei der PLO die gleichen Teilnahmerechte wie den nach Regel 37 der Geschäftsordnung teilnehmenden Mitgliedsstaaten zukommen sollte und die zugunsten der PLO durch Abstimmung entschieden wurde, vertagte sich der Rat, ohne weitere Beschlüsse zu fassen.

Im Dezember 1977 beschloß der Rat, die Stationierung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um weitere sechs Monate bis zum 15. Juni 1978 zu verlängern und forderte gleichzeitig den Generalsekretär auf, seine guten Dienste bei der Lösung des Zypernproblems fortzusetzen. Auch das Mandat der Friedenstruppen im Nahen Osten wurde verlängert.

Wenig neues Licht brachte der Sicherheitsrat in den geheimnisumwitterten bewaffneten Überfall auf Benin vom 16. Januar 1977 (s. VN 2/1977 S. 52). In der ohne Widerspruch angenommenen Resolution 419(1977) ist nur vage von »internationalen Söldnern« die Rede, deren Auftraggeber oder Hintermänner jedoch nicht genannt werden. So werden in der Resolution denn auch die Staaten aufgefordert, bei der Beschaffung weiterer Informationen zusammenzuarbeiten.

V. Während der bewaffnete Überfall auf Benin als neue Angelegenheit, mit der der Sicherheitsrat befaßt ist, im Jahre 1977 zu der Liste von 102 Problemen hinzukam, konnte er auch zwei Punkte endgültig streichen, die seit den Anfängen der Welt-

organisation als ungelöste Hinterlassenschaft des Zweiten Weltkriegs ständig auf der Liste unerledigter Probleme gestanden haben. Es ist der direkten Einigung zwischen den beiden betroffenen Ländern Jugoslawien und Italien zu verdanken, daß die Punkte »Ernennung eines Gouverneurs für das freie Territorium Triest« und »Die Frage des freien Territoriums Triest« von der Liste gestrichen werden konnten.

VI. Auch auf seiner ersten Sitzung im neuen Jahr befaßte sich der Rat mit Südafrika. Der Rat hörte Ende Januar die beschwörende Rede von Donald Woods, dem früheren Redakteur der südafrikanischen Zeitung »East London Daily Dispatch«, der durch seine Flucht aus der »Bannung« international Schlagzeilen gemacht hatte und dessen Verurteilung der Apartheidspolitik und Anklage gegen das südafrikanische Regime vor dem Weltforum nicht zuletzt deswegen soviel Gewicht hatte, weil er selbst Weißer ist. StJ

Wirtschaft und Entwicklung

32. Generalversammlung: Generaldirektor für Entwicklung – Sondergeneralversammlung über Neue Weltwirtschaftsordnung – Neuer Plenarausschuß (4)

I. Die Vereinten Nationen erhalten einen *Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit*. Er soll den Generalsekretär bei der Wahrnehmung von dessen entsprechenden Verantwortlichkeiten wirksam unterstützen und von diesem für eine Dauer von bis zu vier Jahren ernannt werden. Dies hat die 32. Generalversammlung mit ihrer Resolution 32/197 am 20. Dezember 1977 beschlossen. Die Entscheidung beruht auf einer Empfehlung des Ad-hoc-Ausschusses für die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs des Systems der Vereinten Nationen. Sie ist schließlich ohne förmliche Abstimmung gefaßt worden. Die sozialistischen Staaten Osteuropas und die meisten westlichen Marktwirtschaftsländer haben sie ohne Enthusiasmus mitgetragen. Im 2. Hauptausschuß hatte es überdies noch Meinungsverschiedenheiten über den Dienstrang des Generaldirektors gegeben, außerdem darüber, ob seine Ernennung durch den Generalsekretär an die Zustimmung der Generalversammlung geknüpft werden sollte. In der Resolution ist dann nicht, wie von Entwicklungsländern gewünscht, ausdrücklich festgehalten worden, daß der Generaldirektor rangmäßig über die Untergeneralsekretäre zu stellen sei. In der Praxis wird es gleichwohl dazu kommen, denn in seinem Bericht an das Plenum hat der 2. Hauptausschuß die Empfehlung ausgesprochen, die Bezüge des neuen Spitzenbeamten sollten in der Mitte zwischen denen des Generalsekretärs sowie denen der Untergeneralsekretäre liegen. Was die Personalentscheidung des Generalsekretärs anbetrifft, so hat sich die Resolution im Ergebnis darauf beschränkt, ihm eine »umfassende Konsultation« mit den Mitgliedstaaten vorzuschreiben. Die Aufgaben des künftigen Generaldirektors sind in der Resolution wenig präzise umschrieben. Sie dürfen füglich auf den Nenner gebracht werden, daß er in seinem Zuständigkeitsbereich gegenüber den ver-

schiedenen Teilen des Systems der Vereinten Nationen Führungskraft beweisen und für Koordination sorgen soll. Innerhalb der Hauptorganisation wird er u. a. für die Sicherstellung einer in sich geschlossenen Konzeption verantwortlich sein. Der Generalsekretär wird ihn mit besonderen Aufgaben betrauen können.

II. 1980 wird eine *Sondergeneralversammlung* stattfinden, die überprüfen soll, welche Fortschritte bis dann bei der Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung erzielt worden sein werden. Die entsprechende Resolution 32/174 der Generalversammlung ist am 19. Dezember 1977 ohne förmliche Abstimmung verabschiedet worden. Die Generalversammlung hat zugleich beschlossen, einen *Plenarausschuß* einzusetzen, welcher die Entwicklung in der Zwischenzeit im Auge behalten und geeignete Anstöße geben sollte. NJP

IFAD: Gründungsabkommen in Kraft — 15. Sonderorganisation der Vereinten Nationen — Erste Jahrestagung des Gouverneursrats (5)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1977 S. 25 f. fort.)

I. Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development, IFAD) hat seine Arbeit schließlich so rasch aufnehmen können, wie es seine Initiatoren ins Auge gefaßt hatten (zu den vorübergehenden Schwierigkeiten vgl. den Bericht in VN 1/1977). Das Gründungsabkommen ist am 30. November 1977 in Kraft getreten, also weniger als ein Jahr nach Auflegung zur Unterzeichnung. Ende 1977 gehörten bereits 81 Staaten der neuen Organisation an. Von den 20 Gründern der Kategorie I (beitragspflichtige Industriestaaten; zu den Kategorien vgl. die Berichte in VN 1/1977 und 4/1976 S. 123) fehlte allein noch Spanien. Die Bundesrepublik Deutschland hatte ihre Ratifikationsurkunde am 14. Oktober 1977 hinterlegt. Aus dem Kreis der zwölf beitragspflichtigen Entwicklungsländer (Kategorie II) standen die Ratifikationen von Algerien, Gabun sowie den Vereinigten Arabischen Emiraten aus. Die 59 Gründungsmitglieder der Kategorie III (sonstige Entwicklungsländer) waren relativ am weitesten im Hintertreffen: erst 41 hatten ihre volle vertragliche Bindung herbeigeführt. Zu den 18 Saumseligen zählten acht lateinamerikanische Staaten, außerdem Griechenland, Israel, Kongo, Süd-Korea, Liberia, Papua-Neuguinea, Portugal, Rumänien, Syrien und Tansania. Im Dezember 1977 waren außerdem mit Zustimmung des Gouverneursrats 23 weitere Entwicklungsländer hinzugestoßen, von denen 12 alsbald alle Beitrittsformalitäten erfüllt hatten (u. a. Vietnam).

II. Der IFAD wird die 15. Sonderorganisation der Vereinten Nationen sein. Das Beziehungsabkommen gemäß Art. 57, 63 der Charta ist von der Generalversammlung am 15. Dezember 1977 genehmigt worden (Resolution 32/107). Die 14. Sonderorganisation war die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) gewesen, die 16. dürfte in naher Zukunft die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) werden.

III. Der Gouverneursrat nahm auf seiner ersten Jahrestagung (13.—16. Dezember 1977 in Rom) die vom IFAD-Abkommen vorgeschriebenen Wahlen vor und verabschiedete vorläufige Kreditrichtlinien.

Zum IFAD-Präsidenten wurde einstimmig A. Al-Sudeary (Saudi-Arabien) gewählt. Es hatte von Anbeginn an kaum ein Zweifel darüber bestanden, daß die erste Verwaltungsspitze von einem Land der (Scharnier-) Kategorie II gestellt werden würde. Al-Sudearys Amtszeit beträgt drei Jahre; einmalige Wiederernennung ist zulässig (Art. 6 Abschnitt 8 IFAD-Abkommen). Al-Sudeary hatte auf der Eröffnungssitzung des Gouverneursrats unterstrichen, der IFAD stelle das erste institutionelle Beispiel auf dem Weg zu einer Neuen Weltwirtschaftsordnung dar.

Der Gouverneursrat besetzte außerdem den Verwaltungsrat des neuen Finanzinstituts. Von den 18 Sitzen stehen den drei Kategorien jeweils sechs zu. Es werden vertreten: Kategorie I durch Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen und die Vereinigten Staaten; Kategorie II durch Iran, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien und Venezuela; Kategorie III durch Indien, Kuba, Mexiko, Pakistan, Sierra Leone und den Sudan. Zu stellvertretenden Mitgliedern (die bei Abwesenheit eines Vollmitglieds zur Stimmabgabe berechtigt sind) wurden bestimmt: Aus Kategorie I Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Kanada und Schweden; aus Kategorie II Algerien, Gabun, Indonesien, Irak, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate; aus Kategorie III Äthiopien, Bangladesch, Nicaragua, Peru, Senegal und Sri Lanka. Hierbei verdient der Umstand Beachtung, daß Algerien, Gabun und die Vereinigten Arabischen Emirate zum Zeitpunkt dieser Entscheidung das IFAD-Abkommen noch nicht ratifiziert hatten. Die Verwaltungsrats-Mitglieder werden gemäß Art. 6 Abschnitt 5 IFAD-Abkommen für die Dauer von drei Jahren gewählt, wobei jährlich jeweils ein Drittel der Sitze zur Neuzuteilung ansteht.

IV. Präsident Al-Sudeary teilte mit, es seien sechs Kooperations-Abkommen (gemäß Art. 8 Abschnitt 2 IFAD-Abkommen) vorbereitet worden, und zwar mit der Weltbank und den drei regionalen Entwicklungsbanken für Asien, Afrika und Lateinamerika, des weiteren mit der FAO sowie dem UNDP. Für die Beschlußfassung ist auf IFAD-Seite der Verwaltungsrat zuständig.

Die wesentlichste Sachentscheidung des Gouverneursrats bestand in der Verabschiedung vorläufiger Richtlinien für die Vergabe von Zuschüssen und Krediten. Danach soll der Anteil der Zuschüsse, wie durch Art. 7 Abschnitt 2 lit. b IFAD-Abkommen vorgezeichnet, ein Achtel der Fonds-Bewilligungen pro Haushaltsjahr nicht überschreiten und den ärmsten Entwicklungsländern vorbehalten bleiben. Für die Kredite werden drei verschiedene Standardbedingungen in Aussicht genommen. Erstens Zinsfreiheit, doch Bearbeitungsgebühr von 1vH, Laufzeit von 50 Jahren, davon zehn tilgungsfrei; zweitens Verzinsung von 4vH, Laufzeit 20 Jahre, davon fünf tilgungsfrei; schließlich Verzinsung

von 8vH, Laufzeit 15—18 Jahre, davon drei tilgungsfrei. Die meisten Kredite dürften zu den besonderen Vorzugsbedingungen bewilligt werden. Als Vorbild hat offenbar die Abstufung der Konditionen von IDA und Weltbank (Dritter Schalter/normale Bedingungen) gedient. Eine endgültige Entscheidung über diese einstweilen vorläufigen Richtlinien soll auf der zweiten Jahrestagung des Gouverneursrats gegen Ende 1978 fallen. NJP

UNCTAD: Neues Zuckerabkommen (6)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1977 S. 92f. fort.)

Über das neue Zuckerabkommen konnte im zweiten Anlauf Einvernehmen erzielt werden. Die erste, fehlgeschlagene Verhandlungsrunde hatte im Frühjahr 1977 stattgefunden. Auch nach ihrer Wiederaufnahme am 12. September 1977 in Genf dauerte die Konferenz schließlich länger als erwartet (bis zum 7. Oktober). Das neue Regulierungsabkommen trat dann aber bereits zum 1. Januar 1978 in Kraft, nachdem ihm 24 Export- und acht Importländer beigetreten waren.

Zucker ist der erste Rohstoff aus der Liste von UNCTAD-Resolution 93(IV) vom 30. Mai 1976 zum Integrierten Rohstoffprogramm, welcher nach UNCTAD IV eine Marktregulierung erfahren hat. Kaffee-, Kakao- und Zinnabkommen hatten schon zur Zeit der vierten Welthandelskonferenz bestanden, während das Zuckerabkommen von 1973 über rein institutionelle Bestimmungen nicht hinausgegangen war. Das neue Abkommen lehnt sich nunmehr an einen Kompromißvorschlag des Konferenzpräsidenten an, in diesem Falle also des Exekutivdirektors der Internationalen Zuckerorganisation. Die Preisschere beträgt 11 bis 21 US-Cents. Der Marktpreis soll innerhalb dieser Spanne gehalten werden durch eine Kombination von Exportquoten (solchen hatten namentlich die USA und die EG abweisend gegenübergestanden) sowie von nationalen Vorratslagern. Zur Finanzierung der Lagerhaltungskosten soll ein Sonderfonds beitragen. Der Internationale Zuckerrat soll die Möglichkeit im Auge behalten, später auch Mittel nutzbar zu machen, die etwa über einen Gemeinsamen Rohstofffonds verfügbar werden könnten. UNCTAD-Generalsekretär G. Corea würdigte das Zuckerabkommen als Durchbruch und äußerte die Zuversicht, dieser Erfolg werde den weiteren Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Integrierten Rohstoffprogramm einen neuen Impuls geben. NJP

UNCTAD: Gemeinsamer Rohstofffonds — Suspension der zweiten Verhandlungsrunde (7)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1977 S. 54 fort.)

Auch die zweite Verhandlungsrunde über die Einrichtung eines Gemeinsamen Rohstofffonds ist gescheitert. Das am 7. November 1977 eröffnete Genfer Treffen der etwa 500 Delegierten sollte gemäß Terminplan am 2. Dezember zu Ende gehen, doch die Gruppe der 77 zog es angesichts fortwährenden Streits in entscheidenden Fragen vor, der Zusammenkunft vorzeitig ein

dramatisches Ende zu bereiten, indem sie deren ›Suspension‹ beantragte und natürlich auch durchsetzte. Der Konferenzbeschluss fiel einstimmig.

Der Eklat mag bei vordergründiger Betrachtung überraschend gekommen sein, nachdem sich die Pariser Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) im Juni 1977 grundsätzlich über die Einrichtung eines Gemeinsamen Fonds verständigt hatte. Zentrale Fragen wie die nach Aufgaben, Finanzierung und Organisation eines solchen Fonds (dazu einführend Cox in VN 4/1977 S. 108 ff.) waren damals jedoch offengeblieben. Die wirtschaftlich wie rechtlich überaus komplizierten Details (z. B. im Hinblick auf Anleihen des Fonds) sollen hier ebensowenig aufgegriffen werden wie die Frage danach, ob der neuerliche Mißerfolg einer fehlenden Flexibilität der maßgeblichen Industriestaaten oder aber einer — womöglich auf interner Uneinigkeit beruhenden — mangelnden Kompromißbereitschaft der Entwicklungsländer angelastet werden muß. Konferenzpräsident H. S. Walker (Jamaika) identifizierte als Hauptstreitpunkte die Fragen, inwieweit der Gemeinsame Fonds ›andere Maßnahmen‹ als Ausgleichslagerhaltung finanzieren solle, bzw. inwieweit der Gemeinsame Fonds, neben der Mittelzuwendung über internationale Rohstoffabkommen, auch durch direkte Staatenbeiträge finanziert werden solle. Bei den ›anderen Maßnahmen‹ handelt es sich um solche, die, anders als Rohstoffabkommen, nicht auf Marktregulierung abzielen, sondern (dem Marktzugang gewissermaßen vorgelagert bzw. ihn flankierend) auf die Entwicklung einer diversifizierten, produktiven und insgesamt einträglichen Rohstoffherzeugung, letztlich also auf wirtschaftliche Entwicklung überhaupt. Im Kern dreht sich die Auseinandersetzung immer noch darum, inwieweit der Gemeinsame Fonds mehr sein soll als eine Föderation der Rohstoff-Organisationen. Der britische Sprecher der westlichen Marktwirtschaftsländer hielt in seiner abschließenden Einschätzung des Konferenzverlaufs fest, diese Staaten seien gegenüber einer Ausdehnung der Fondskompetenzen auf ›andere Maßnahmen‹ aufgeschlossen, machten sie aber von einer einvernehmlichen Regelung der übrigen Fragen abhängig. Was die Leistung direkter Staatenbeiträge anbetreffe, so gehe es nicht um das Ob, sondern das Wie; seine Staatengruppe sei fest davon überzeugt, die Hauptverantwortung für die Finanzierung von Ausgleichslagern müßten die jeweils unmittelbar betroffenen Erzeuger- und Verbraucherländer tragen. Die Niederlande und die skandinavischen Staaten setzten sich von dieser Position ausdrücklich ab, indem sie sich in gesonderten Erklärungen unmißverständlich zugunsten von ›anderen Maßnahmen‹ und von direkten Staatenzuwendungen aussprachen. Demgegenüber unterstrich der jugoslawische Wortführer der Gruppe der 77, die Entwicklungsländer würden sich nicht mit einem Abkommen zufrieden geben, dessen Tragweite sich auf die Finanzierung von Ausgleichslagern beschränke, und welches den Gemeinsamen Fonds von spezifischen Rohstoffabkommen finanziell völlig abhän-

gig mache. Er erkannte das Hindernis für einen Konferenzserfolg nicht in der Uneinigkeit über die technischen Fragen, sondern ausschließlich in einer grundsatzbedingten politischen Abwehrhaltung einiger entwickelter Staaten. Ein Weiterverhandeln habe erst wieder Sinn, wenn in dieser politischen Grundeinstellung ein Wandel eingetreten sei. Während die Volksrepublik China wiederum die Entwicklungsländer ohne erkennbare Vorbehalte unterstützte, zeichnete sich die Sowjetunion erneut durch verlegene Unverbindlichkeit aus. NJP

Rechtsfragen

Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger: Kongreß 1980 in Sydney — Europäische Vorbereitungskonferenz in Bonn durchgeführt (8)

I. Alle fünf Jahre führen die Vereinten Nationen einen weltweiten Kongreß zu Themen der Verbrechensverhütung und der Behandlung Straffälliger durch. Der nächste dieser Kongresse soll im Jahre 1980 in Sydney, Australien, stattfinden; er ist der sechste in einer Reihe, deren bisherige Stationen Genf (1955), London (1960), Stockholm (1965), Kyoto (1970) und wieder Genf (1975) waren. Die Weltorganisation bereitet diese Kongresse durch regionale Konferenzen vor. Für die Region Europa fand die Vorbereitungskonferenz auf Einladung der Bundesregierung vom 10. bis 14. Oktober 1977 in Bonn statt. Die Delegierten von 27 Ländern aus West- und Osteuropa, außerdem Delegierte der USA, Kanadas und Australiens waren anwesend; vertreten waren ferner der Europarat, verschiedene Organisationen und Institute aus dem System der Vereinten Nationen, Interpol sowie zehn Organisationen mit Konsultativstatus beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Insgesamt waren etwa hundert Delegierte in Bonn zugegen. Zu ihrem Präsidenten wählte die Konferenz den Leiter der Delegation der Bundesrepublik Deutschland, Ministerialdirektor Schneider aus dem Bundesministerium der Justiz. Für den Kongreß 1980 in Sydney sind fünf einzelne Themen vorgesehen, die auch während der Vorbereitungskonferenz in Bonn erörtert wurden.

II. Das erste Thema hieß: ›Trends in der Kriminalität und Strategien zur Verbrechensverhütung.‹ Es bestand die Tendenz, das Thema auf Fragen der Verbrechensbekämpfung einzuschränken und hier insbesondere die Probleme einer Erfolgskontrolle zu erörtern. Andererseits wurde hervorgehoben, daß gerade die Entwicklung der Kriminalität (die übrigens auch aufschlußreich für den Zustand einer Gesellschaft ist) untersucht werden muß, wenn Maßnahmen der Verbrechensbekämpfung wirksam auf ihren Erfolg geprüft werden sollen. Von einigen Ländern wurden die folgenden Deliktbereiche als besonders gravierend angesehen: Eigentumsverbrechen im Zusammenhang mit steigendem Wohlstand; Wirtschaftsverbrechen, Verkehrsvergehen, Verbrechen gegen die Umwelt, Rauschgiftdelikte, Terrorismus sowie die Zunahme von Verbrechen infolge der Abwanderung vom Land in die Stadt, durch die der Straftäter größere Anonymität erlangt.

Bei den Maßnahmen zur Verbrechensverhütung wurde insbesondere die Rolle des Gemeinwesens und die Beteiligung der Öffentlichkeit in Fragen der Resozialisierung hervorgehoben. Betont wurde schließlich auch die Notwendigkeit einer Schätzung der Kosten der Kriminalität und der Kriminalitätsbekämpfung. Gerade dieser letzte Punkt wird in internationalen Diskussionen in der letzten Zeit immer mehr hervorgehoben. Eine förderliche Auswirkung dessen auf entsprechende Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland, die erst in einigen Ansätzen vorhanden sind, wäre zu begrüßen.

III. Eingehend erörtert wurde auch das zweite Thema: ›Jugendgerichtsbarkeit vor und nach Ausbruch der Delinquenz.‹ Der Ausdruck ›Jugendgerichtsbarkeit vor Ausbruch der Delinquenz‹ entstammt nicht dem deutschen Rechtssystem. Die Diskussion machte deutlich, daß damit alle sozialen Reaktionen und alle Vorsorgemaßnahmen gegenüber jungen Menschen gemeint sind, die als mögliche Gesetzesbrecher gefährdet sind. Gerade im Bereich der Jugendkriminalität wurde der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung eine besonders große Rolle beigemessen. Die Diskussion spiegelte jedoch auch die Ergebnisse jüngerer kriminologisch-empirischer Untersuchungen wider, die ergeben hatten, daß Behandlungsprogramme zur Verhütung erstmaliger oder erneuter Deliktbegehung häufig außerordentlich dürftige Erfolge erzielt haben. Die besondere Bedeutung von Familie und Schule als Sozialisationsfaktoren, die verbrechensverhütend wirken, wurde hervorgehoben. Ferner wurde auch hier die Rolle der Öffentlichkeit betont.

IV. Während die beiden bisher genannten Themen bereits in der einen oder anderen Form auf früheren Kongressen der Vereinten Nationen angesprochen worden waren, wurde mit dem dritten Thema ›Kriminalität und Machtmißbrauch: Straftaten und Straftäter außerhalb der Reichweite der Gesetze?‹ ein für die Fachwissenschaft verhältnismäßig neues Gebiet betreten. Bereits die Abgrenzung des mit diesem Thema Gemeinten bedurfte näherer Diskussion. Als krimineller Machtmißbrauch können völlig verschiedene Dinge wie Steuerhinterziehung und Folterung verstanden werden. Verschiedene Versuche zur Abgrenzung dieses Gebiets wurden vorgetragen. Problematisch war auch der Begriff der Macht, der jeweils die Grundlage des gemeinten abweichenden Verhaltens sein soll. Es bestand jedoch Einigkeit darüber, daß die Wirtschaftskriminalität einen Teilbereich dieses Gebietes darstellt. In näheren Ausführungen zur Wirtschaftskriminalität wurde auch auf die Bedeutung von verfahrensmäßigen Gesichtspunkten, die z. B. in der Bundesrepublik Deutschland Ausgangspunkt für die Maßnahmen zur Reform der Strafvorschriften über die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität waren, hingewiesen.

V. Fragen des Strafvollzuges haben schon immer ein starkes Interesse der Vereinten Nationen gefunden. Sie standen auch während der Konferenz, über die hier berichtet

wird, auf der Tagesordnung. Erörtert wurde die Einschränkung des Vollzugs der Strafen in Anstalten und ihre Auswirkungen auf die restlichen Gefangenen. Die Diskussion machte den weltweiten Trend zur Einschränkung des Vollzugs von Freiheitsstrafen deutlich. Die Begründung für diese Tendenz fällt jedoch in verschiedenen Ländern ganz verschieden aus. Die genannte Tendenz wirkt sich auch auf die Zusammensetzung der Gefängnispopulation aus. Niemand sprach davon, die Gefängnisse völlig abzuschaffen. Sie bleiben stets für einen »harten Kern« notwendig. Je mehr der Vollzug von Freiheitsstrafen eingeschränkt wird, desto »schwieriger« wird die dann noch in den Gefängnissen anzutreffende Gruppe von Straftätern.

Erörtert wurden ferner Fragen der Alternativen zum Strafvollzug: neben der Geldstrafe insbesondere gemeinwesenorientierte Einrichtungen. Hier wurde hervorgehoben, daß die öffentliche Meinung häufig mehr für Strafvollzug als für die Behandlung in gemeinwesenorientierten Einrichtungen eintritt. Hervorgehoben wurden auch die außerordentlich verschiedenen hohen Gefängnispopulationen in den einzelnen Ländern.

VI. Die Vereinten Nationen bemühen sich, für die einzelnen Bereiche der Strafrechtspflege Normen und Richtlinien aufzustellen. Ihnen war das letzte Thema der Konferenz gewidmet. Erörtert wurden »Normen und Richtlinien der Vereinten Nationen: von der Aufstellung bis zur Durchführung«. Die Aufstellung der entsprechenden Normen und Richtlinien im Bereich der Strafrechtspflege wurde von allen Rednern begrüßt. Es wurde jedoch auch darauf aufmerksam gemacht, daß solche Regeln der UN ganz verschiedenen Verbindlichkeitscharakter untereinander sowie auch in ihrer Differenz zu völkerrechtlichen Verpflichtungen haben. Zumal von sozialistischen Ländern wurde auch darauf hingewiesen, daß solche Regeln die nationale Souveränität beeinträchtigen könnten. Als Maßnahmen zur Durchführung der Normen wurden erwähnt: periodische Berichte der Länder an die UN, Individualbeschwerden an die UN sowie Untersuchungen der UN im Einzelfall. In diesem Zusammenhang wurden auch die Bemühungen der Weltorganisation erörtert, hinsichtlich der verschiedenen Durchsetzungsmöglichkeiten zu einer Einheitlichkeit zu kommen.

Die Konferenz in Bonn war die erste der regionalen Vorbereitungskonferenzen für den Weltkongreß 1980. Zusammenfassend kann man sagen, daß ein wertvoller vielseitiger Gedankenaustausch stattfand, der zu den angesprochenen Themen einen guten Überblick über die Entwicklungstendenzen in den Teilnehmerländern der Konferenz gab. Weitere Vorbereitungskonferenzen für andere Regionen der Welt sollen folgen; die nächste wird in diesem Frühjahr in Manila auf den Philippinen stattfinden. KH

Patentzusammenarbeitsvertrag tritt in Kraft – Internationale Anmeldungen ab 1. Juni möglich (9)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 5/1977 S.143ff. an.)

Die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) ausgearbeiteten Patentzusammenarbeitsvertrags (Patent Cooperation Treaty, PCT) sind erfüllt. Der Zeitpunkt, von dem ab internationale Anmeldungen gemäß PCT eingereicht werden können, wird im April 1978 durch die Versammlung der Vertragsstaaten bestimmt. Vermutlich wird dieser Zeitpunkt auf den 1. Juni dieses Jahres festgelegt; er ist auch von der Europäischen Patentorganisation für den Beginn der Einreichung von Patentanmeldungen nach dem Europäischen Patentübereinkommen gewählt worden.

Gemäß PCT-Vertrag können Staatsangehörige von Vertragsstaaten und Personen mit Sitz oder Wohnsitz in einem solchen Staat internationale Patentanmeldungen einreichen. Die Wirkung ist dieselbe als hätte der Anmelder gleichzeitig nationale Anmeldungen bei den Patentämtern (einschließlich des Europäischen Patentamts) all der Vertragsstaaten des PCT eingereicht, die er in seiner Anmeldung bestimmt. Die internationale Anmeldung wird einer Recherche zum Stand der Technik unterworfen. Ihr Ergebnis gibt dem Anmelder die Möglichkeit, auf der Grundlage des internationalen Recherchenberichts zu entscheiden, ob es sich lohnt, seine Anmeldung in den verschiedenen von ihm bestimmten Ländern weiter zu verfolgen. Die nationalen Verfahren in diesen Ländern bleiben für die Dauer von 20 Monaten nach dem Prioritätszeitpunkt der Anmeldung ausgesetzt, es sei denn, der Anmelder beantragt, das Verfahren früher zu beenden.

Eine internationale Anmeldung kann sowohl eine Erstanmeldung der Erfindung sein oder deren Nachanmeldung zum Gegenstand haben, wobei die Priorität einer früher beim nationalen Patentamt eines Vertragsstaats der Pariser Verbandsübereinkunft oder beim Europäischen Patentamt eingereichten Anmeldung in Anspruch genommen wird. Sucht der Anmelder mit seiner internationalen Anmeldung Schutz in einem Land, das sowohl dem PCT als auch dem Europäischen Patentübereinkommen angehört, so kann er diesen Schutz im Rahmen des nationalen Rechts des betreffenden Landes oder in Anwendung des Europäischen Patentübereinkommens beantragen. Die Höhe der Gebühren, die im Rahmen des PCT-Verfahrens zu entrichten sind, wird im April endgültig festgelegt werden.

Zu den Staaten, die ab 1. Juni dem PCT-Vertrag angehören werden, zählen die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz, Großbritannien und die Vereinigten Staaten. Einige weitere hochindustrialisierte Länder wie Frankreich, Schweden und die Sowjetunion werden den Vertrag in Kürze ratifizieren und ihm deshalb ebenfalls zu dem genannten Zeitpunkt angehören. Es ist damit zu rechnen, daß etwa 20 Staaten am 1. Juni 1978 Vertragsstaaten des PCT sein werden. Für Österreich und Japan wird der Vertrag voraussichtlich im späteren Verlauf dieses Jahres in Kraft treten. Auf die Bedeutung, die der PCT für die Entwicklungsländer hat, ist in dieser Zeitschrift bereits hingewiesen worden (s. VN 5/1977 S.146). Red

Übereinkommen über die Verminderung der Staatenlosigkeit: Übernahme durch Bundesrepublik Deutschland – Insgesamt jedoch geringe Resonanz in der Staatengemeinschaft (10)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 2/1977 S.40ff. an.)

Das UN-Übereinkommen vom 30. August 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit ist innerstaatlich für die Bundesrepublik Deutschland durch Gesetz vom 29. Juni 1977 (BGBl II, S.597) übernommen worden, gleichzeitig erging das Gesetz zur Vermeidung von Staatenlosigkeit (BGBl I, S.1101), das das innerstaatliche Staatsangehörigkeitsrecht an die Verpflichtungen anpaßt, die sich für die Bundesrepublik Deutschland aus der Übernahme des Übereinkommens ergeben. Beide Gesetze sind am 5. Juli 1977 verkündet worden und damit am 6. Juli 1977, dem Tag nach ihrer Verkündung, in Kraft getreten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat unmittelbar danach Schritte eingeleitet, um das Übereinkommen auch völkerrechtlich verbindlich werden zu lassen. Am 31. August 1977 ist die Beitrittsurkunde der Bundesrepublik Deutschland beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt worden. Damit ist gemäß Art.18 Abs.2 das Übereinkommen für die Bundesrepublik Deutschland am 29. November 1977 in Kraft getreten. Nach dieser Vorschrift tritt das Übereinkommen nämlich verbindlich am 90. Tag nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde in Kraft.

Anlässlich der Hinterlegung der Beitrittsurkunde hat die Bundesrepublik Deutschland erklärt, daß das Übereinkommen von dem Tag, an dem es für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten wird, auch für Berlin (West) gilt. Damit ist die völkerrechtliche Erstreckung des Übereinkommens auf Berlin (West) sichergestellt. Ferner hat die Bundesrepublik Deutschland bei der Hinterlegung der Beitrittsurkunde erklärt, daß sie das Übereinkommen anwenden wird

- a) zur Beseitigung von Staatenlosigkeit auf Personen, die staatenlos nach Artikel 1 Abs.1 des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen sind;
- b) zur Verhinderung von Staatenlosigkeit oder Erhaltung der Staatsangehörigkeit auf Deutsche im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

Für die Abgabe der Erklärungen waren folgende Erwägungen maßgeblich:

Das Übereinkommen vom 30. August 1961 enthält keine Definition des Begriffs »Staatenlosigkeit« (Staatenloser) und »Staatsangehörigkeit« (Staatsangehöriger) der Vertragsstaaten. Auf wen die Übereinkommen anzuwenden sind, bestimmt sich deshalb nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und dem Staatsangehörigkeitsrecht der Vertragsstaaten.

Die Erklärung zu a) folgt dem Völkerrecht, wonach eine Person staatenlos ist, die kein Staat nach seinem innerstaatlichen Recht als eigenen Staatsangehörigen ansieht. Dieser Regel folgt daher auch die Definition des Begriffs »Staatenloser« in Art.1 Abs.1 des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl 1976 II, S.473). Die

Definition des Staatenlosenbegriffs des Übereinkommens vom 28. September 1954 wird daher auch der Anwendung des Übereinkommens vom 30. August 1961 zugrundegelegt werden.

Durch die Erklärung zu b) wird klargestellt, daß die in dem Übereinkommen verwendeten Ausdrücke »Staatsangehörigkeit und Staatsangehörige(r)« in bezug auf die Vertragsstaaten für die Bundesrepublik Deutschland die Deutscheigenschaft im Sinne des Art.116 Abs.1 des Grundgesetzes erfassen, also sowohl die deutsche Staatsangehörigkeit als auch die Rechtsstellung als Deutscher ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Die Rechtsstellung der Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit als Deutsche ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist wie die deutsche Staatsangehörigkeit Anknüpfungspunkt für völkerrechtlichen Schutz und somit eine Staatsangehörigkeit, die ihre Inhaber von der Behandlung als Staatenlose ausschließt.

Abschließend ist anzumerken, daß sich die Zurückhaltung, die sich die Organe der Vereinten Nationen hinsichtlich des Inhalts der Konvention auferlegt haben, bisher wenigstens nicht auszogehat hat. Das Über-

einkommen über die Vermeidung der Staatenlosigkeit hat leider in der Staatengemeinschaft trotz des Zugeständnisses an die Befürworter des staatlichen Eingriffsmittels der Entziehung keine große Resonanz gefunden. Bisher haben neben der Bundesrepublik Deutschland erst sieben Staaten das Übereinkommen für sich verbindlich erklärt. Damit hat das Übereinkommen noch nicht das Gewicht, das ihm nach seinem Inhalt und seiner Tendenz zukommt. Wesentlich für die Durchsetzung der hier genannten Ziele ist nämlich vor allem die Zahl und das Ansehen der Staaten, die das Übereinkommen ratifizieren. Es bleibt daher zu hoffen, daß zumindest die Empfehlungen des Europarates an seine Mitgliedstaaten dazu beitragen, daß das Übereinkommen auch völkerrechtlich die Bedeutung erreicht, die es ohne Zweifel verdient. OR

Humanitäres Kriegsvölkerrecht: Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland zu den Zusatzprotokollen (11)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 6/1977 S. 195 ff. fort.)

Die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 sind

am 23. Dezember 1977 vom Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Bern für die Bundesrepublik gezeichnet worden. Bei der Zeichnung gab die Bundesregierung folgende Erklärung ab: »Die Bundesrepublik Deutschland zeichnet die Protokolle in der Überzeugung, daß damit ein hoher humanitärer Zweck gefördert wird, dem sie sich schon immer in ganz besonderem Maße verpflichtet gefühlt hat. Angesichts der nicht immer eindeutigen Formulierungen des I. Zusatzprotokolls bedarf es jedoch sorgfältiger Prüfung, ob und inwieweit dieses Protokoll die Fähigkeit zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen einschränkt. Die Bundesregierung muß sich daher vorbehalten, bei einer späteren Ratifikation noch zusätzliche Erklärungen abzugeben, um die völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland klar zu bestimmen und deutlich zu machen.« Red

Beiträge 2: Dr. Wilhelm Bruns, Oldenburg (WB); 8: RegDir Dr. Konrad Hobe, Bonn (KH); 3: Stephan Jaschek, Bonn (StJ); 4, 5, 6, 7: Norbert J. Prill, Bonn (NJP); 10: MinR Olaf Reermann, Bonn (OR); 1, 9, 11: Redaktion (Red).

Dokumente der Vereinten Nationen

Adoptionsrecht, Flugzeugentführungen, Südafrika, Nahost

Adoptionsrecht

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALRAT — Gegenstand: Adoption von Kindern und Unterbringung als Pflegekind. — Resolution 1925 (LVIII) vom 6. Mai 1975

Der Wirtschafts- und Sozialrat,

- unter Hinweis auf Resolution 3028 (XXVII) der Generalversammlung vom 18. Dezember 1972 und auf Resolution 1750 (LIV) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 16. Mai 1973,
- nach Kenntnisnahme des Berichts des Generalsekretärs über die Einberufung einer UN-Konferenz für ein internationales Übereinkommen über das Adoptionsrecht,
- im Hinblick auf das Interesse der Regierungen an dem Thema Adoption und Unterbringung als Pflegekind, wie es aus ihrer Beantwortung des vom Generalsekretär auf Grund von Resolution 1750 (LIV) verteilten Fragebogens hervorgeht,
- unter weiterer Berücksichtigung der in dem Bericht zum Ausdruck kommenden erheblichen Unterschiede in den Auffassungen von der Adoption und der Unterbringung als Pflegekind, worin sich die Vielzahl der in den verschiedenen Teilen der Welt geltenden sozialen und kulturellen Werte widerspiegelt,
- angesichts der Probleme, die im Falle einer Übersiedlung von Kindern aus einem Land in ein anderes entstehen können, und der Notwendigkeit, die Rechte aller Betroffenen und insbesondere diejenigen des Kindes zu schützen,
- 1. bekräftigt die Notwendigkeit einer fortlaufenden Überprüfung von Maßnahmen zur Verbesserung des Verständnisses auf nationaler Ebene für Vereinheitlichungsverfahren mit dem Ziel, die Regelung der Übersiedlung von Kindern von einem Staat in den anderen zu erleichtern;

- 2. betont die Bedeutung fortlaufender Untersuchungen auf regionaler Ebene über die sozialen und rechtlichen Probleme der Adoption und der Unterbringung als Pflegekind;
- 3. bekräftigt, daß es wünschenswert ist, eine Erklärung über Grundsätze für eine gute Adoptionspraxis abzufassen, auf Grund derer die Länder ihre eigenen Gesetze entsprechend ihren eigenen Traditionen überprüfen können;
- 4. beschließt, den Generalsekretär vorbehaltlich des Vorhandenseins außerordentlicher Mittel zu ersuchen, eine für alle geographischen Regionen repräsentative Gruppe von Sachverständigen mit besonderen Kenntnissen auf dem Gebiet der Familien- und Kinderwohlfahrt, insbesondere über die Praxis bei Adoption und Vermittlung von Pflegekindern, einzuberufen,
 - a) um den Entwurf einer Erklärung über soziale und rechtliche Grundsätze für die Adoption von Kindern und die Unterbringung als Pflegekind sowohl im nationalen Bereich als auch im internationalen Verkehr auszuarbeiten, und um die im Bericht des Generalsekretärs enthaltenen Empfehlungen und Richtlinien und das von den Regierungen eingereichte und dem Generalsekretär und den regionalen Kommissionen bereits zur Verfügung stehende einschlägige Material zu überprüfen und auszuwerten,
 - b) um Richtlinien zu entwerfen, an die sich die Regierungen bei der Durchführung der obigen Grundsätze halten können, sowie um Vorschläge zur Verbesserung der Verfahren im Rahmen ihrer sozialen Entwicklungsprogramme, einschließlich der des Familienwohls und des Kinderwohls, auszuarbeiten;
- 5. ersucht die einschlägigen internationalen Organisationen, insbesondere UNICEF, die

- regionalen Kommissionen und die einschlägigen nicht-staatlichen Organisationen mit beratendem Status beim Wirtschafts- und Sozialrat, mit dem Generalsekretär bei der Durchführung der vorliegenden Resolution zusammenzuarbeiten;
- 6. macht den Generalsekretär darauf aufmerksam, daß es wünschenswert ist, regionale Seminare über die Adoption und Unterbringung als Pflegekind gemäß Resolution 418 (V) der Generalversammlung vom 1. Dezember 1950 abzuhalten oder regionale Seminare über die Menschenrechte von Kindern, einschließlich Adoption und Unterbringung als Pflegekind, auf Grund der Resolution 926 (X) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1955 stattfinden zu lassen;
- 7. ersucht den Generalsekretär, der Kommission für soziale Entwicklung auf ihrer 26. Tagung den Entwurf einer Erklärung über die sozialen und rechtlichen Grundsätze zwecks Vorlage beim Wirtschafts- und Sozialrat und bei der Generalversammlung vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Flugzeugentführungen

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt. — Resolution 32/8 vom 3. November 1977

Die Generalversammlung,

- in Anerkennung dessen, daß die ordnungsgemäße Abwicklung des internationalen Zivilluftverkehrs unter Bedingungen, die die Sicherheit seines Ablaufs gewährleisten, im Interesse aller Völker liegt und die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten fördert und erhält,

- unter Hinweis auf ihre Resolution 2645 (XXV) vom 25. November 1970, in der sie anerkannte, daß die Entführung von Luftfahrzeugen oder die sonstige widerrechtliche Beeinträchtigung des zivilen Luftverkehrs das Leben und die Sicherheit von Passagieren und Besatzungen gefährden sowie eine Verletzung ihrer Menschenrechte darstellen,
 - unter Hinweis ferner auf ihre Resolution 2551 (XXIV) vom 12. Dezember 1969 sowie auf die Resolution des Sicherheitsrats 286 (1970) vom 9. September 1970 und den Ratsbeschuß vom 20. Juni 1972,
 - 1. wiederholt und bekräftigt ihre Verurteilung der Entführung von Luftfahrzeugen bzw. der sonstigen Beeinträchtigung des zivilen Luftverkehrs unter Androhung oder Anwendung von Gewalt sowie aller Gewaltakte gegen Passagiere, Besatzungsmitglieder und Luftfahrzeuge, gleichgültig ob diese Handlungen von Einzelpersonen oder von Staaten begangen wurden;
 - 2. fordert alle Staaten auf, unter Berücksichtigung der entsprechenden Empfehlungen der Vereinten Nationen und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation alle notwendigen Schritte zu ergreifen, um Handlungen der in Ziffer 1 beschriebenen Art zu verhindern, so durch die Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen auf Flughäfen oder durch die Fluggesellschaften sowie durch den Austausch diesbezüglicher Informationen, und zu diesem Zweck unter Beachtung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der diesbezüglichen Deklarationen, Pakte und Resolutionen der Vereinten Nationen sowie ohne Beeinträchtigung der Souveränität und territorialen Integrität irgendeines Staates in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation gemeinsam und einzelnen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß Passagiere, Besatzungen und Luftfahrzeuge der zivilen Luftfahrt nicht als Mittel zur Erpressung irgendwelcher Vorteile benutzt werden;
 - 3. appelliert an alle Staaten, die noch nicht Vertragspartei des am 14. September 1963 in Tokio unterzeichneten Abkommens über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen, des am 16. Dezember 1970 in Den Haag unterzeichneten Übereinkommens zu Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen und des am 23. September 1971 in Montreal unterzeichneten Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt geworden sind, dringend die Ratifizierung bzw. den Beitritt zu diesen Übereinkünften in Erwägung zu ziehen;
 - 4. fordert die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation auf, dringend weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Sicherheit des Luftverkehrs zu gewährleisten und eine Wiederholung von Handlungen der in Ziffer 1 beschriebenen Art zu verhindern, darunter auch durch die Verstärkung der Bestimmungen von Anhang 17 zu dem am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichneten Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt;
 - 5. appelliert an alle Regierungen, die anomale Situation im Zusammenhang mit der Entführung von Luftfahrzeugen ernsthaft zu untersuchen.
- Abstimmungsergebnis: Annahme durch allgemeine Übereinstimmung.

Südafrika

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Überwachung des bindenden Waffenembargos gegen Südafrika. — Resolution 421(1977) vom 9. Dezember 1977

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 418(1977) vom 4. November 1977, in der er feststellte, daß der Erwerb von Waffen und dazugehörigem Material durch Südafrika angesichts der Politik und der Handlungen der südafrikanischen Regierung eine Bedro-

- hung der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, und ein bindendes Waffenembargo gegen Südafrika verhängte,
- eingedenk der Notwendigkeit geeigneter Einrichtungen zur Prüfung der Fortschritte bei der Durchführung der in Resolution 418(1977) vorgesehenen Maßnahmen,
 - im Hinblick darauf, daß er den Generalsekretär ersucht hat, dem Rat über die Fortschritte bei der Verwirklichung der obengenannten Resolution zu berichten,
1. beschließt, gemäß Regel 28 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß des Sicherheitsrats einzusetzen, der folgende Aufgaben übernehmen und dem Rat mit Stellungnahmen und Empfehlungen über seine Arbeit berichten soll:
 - a) Prüfung des vom Generalsekretär vorzulegenden Berichts über Fortschritte bei der Durchführung von Resolution 418(1977);
 - b) Untersuchung von Mitteln und Wegen, durch die das bindende Waffenembargo gegen Südafrika wirksamer gemacht werden könnte, sowie Abgabe von Empfehlungen an den Rat;
 - c) Einholung weiterer Informationen von allen Staaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen bezüglich der wirksamen Durchführung der Bestimmungen von Resolution 418(1977);
 2. fordert alle Staaten auf, den Ausschuß bei der Erfüllung seiner Aufgaben hinsichtlich der wirksamen Durchführung von Resolution 418(1977) voll zu unterstützen und dem Ausschuß die von ihm aufgrund der vorliegenden Resolution gewünschten Informationen zu geben;
 3. ersucht den Generalsekretär, dem Ausschuß jede notwendige Unterstützung zu gewähren und zu diesem Zweck die notwendigen Vorkehrungen im Sekretariat zu treffen, einschließlich der Bereitstellung geeigneter Mitarbeiter zur Betreuung des Ausschusses.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Bedrohung des Weltfriedens durch das südafrikanische rassistische Regime. — Resolutionsantrag S/12310/Rev.1 vom 26. Oktober 1977

Der Sicherheitsrat,

- in tiefer Beunruhigung über die Lage in Südafrika und im Südlichen Afrika als Ganzem,
- in erneuter Bekräftigung, daß die Durchsetzung der Apartheid in Südafrika und die massive Gewalt und Unterdrückung der großen Mehrheit der Bevölkerung durch das rassistische Regime in Südafrika den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ernsthaft beeinträchtigen,
- in der Erkenntnis, daß das südafrikanische rassistische Regime entgegen den Resolutionen des Sicherheitsrates weiterhin das Territorium Namibia illegal besetzt hält und es insbesondere unterlassen hat, die Resolution 385 (1976) durchzuführen,
- in der Erwägung, daß das südafrikanische rassistische Regime weiterhin Namibia illegal besetzt hält und durch seine militärische Besetzung die Vereinten Nationen mit Gewalt daran hindert, ihre Verantwortung gegenüber dem Territorium und dem Volk von Namibia auszuüben und sich daher im Kriegszustand mit den Vereinten Nationen befindet,
- unter Hinweis auf die Resolutionen 387 (1976) und 393 (1976), in denen der Sicherheitsrat das südafrikanische rassistische Regime wegen der Aggression gegen die Volksrepublik Angola und die Republik Sambia verurteilt hat,
- in der Erkenntnis, daß das südafrikanische rassistische Regime es unterlassen hat, die Bestimmungen der Resolutionen 387 (1976) und 393 (1976) durchzuführen,
- in der Erkenntnis, daß das südafrikanische rassistische Regime entgegen der vom Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angenommenen Resolutionen und unter Verstoß gegen die Bestimmungen von Art.25 der

Charta weiterhin das illegale rassistische Minderheitsregime in Südrhodesien unterstützt,

- in der Erwägung, daß diese Akte der Gewalt und der Aggression und die Herausforderung der Vereinten Nationen durch das südafrikanische rassistische Regime das Ergebnis seiner Anstrengungen darstellen, die inhumane Politik der Apartheid zu verewigen und die Unterdrückung der schwarzen Mehrheit in Südafrika zu festigen,
1. erklärt, daß das südafrikanische rassistische Regime die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze in eklatanter Weise beharrlich verletzt hat;
 2. erklärt ferner, daß die Politik und die Handlungsweise des südafrikanischen rassistischen Regimes den Frieden in dieser Region ernsthaft gefährdet haben und eine schwerwiegende Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen;
 3. fordert das südafrikanische rassistische Regime dringend auf, Schritte zu unternehmen, um seinen Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen und den Bestimmungen der betreffenden Resolutionen des Sicherheitsrates nachzukommen;
 4. ersucht den Generalsekretär, die Lage zu verfolgen und über die Durchführung dieser Resolution spätestens am 17. Februar 1978 Bericht zu erstatten;
 5. beschließt, daß im Falle der Nichtbefolgung von Absatz 3 dieser Resolution der Sicherheitsrat gemäß sämtlichen Bestimmungen der Charta, einschließlich Kapitel VII, Art.39 bis 46 geeignete Maßnahmen in Betracht ziehen soll.
- Abstimmungsergebnis vom 31. Oktober 1977: +10; —5: Deutschland (BR), Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten; =0. Wegen der ablehnenden Stimmen von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Aufhebung der Südafrika eingeräumten Lizenzen für Rüstungsgüter. — Resolutionsantrag S/12311/Rev.1 vom 26. Oktober 1977

Der Sicherheitsrat,

- in Kenntnisnahme der von der Generalversammlung am 9. November 1976 angenommenen Resolution 31/6D,
 - unter Hinweis auf seine Resolutionen über das Waffenembargo gegen Südafrika,
 - mit dem Ausdruck des Bedauerns, daß einige Regierungen das Waffenembargo nicht vollständig durchgeführt haben,
 - in der Erkenntnis, daß das Waffenembargo ohne Vorbehalte oder Einschränkungen irgendeiner Art verstärkt und weltweit durchgeführt werden muß, um eine weitere Verschlechterung der ersten Lage in Südafrika zu verhindern,
 - in Kenntnisnahme der Erklärung von Lagos über Maßnahmen gegen die Apartheid (S/12426),
 - in tiefer Beunruhigung darüber, daß Südafrika an der Schwelle zur Herstellung von Kernwaffen steht,
 - aufgrund von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig werdend,
 - in der Erkenntnis, daß der Ausbau der Militärmacht und die ständigen Akte der Aggression des südafrikanischen rassistischen Regimes gegen die Nachbarstaaten eine ernsthafte Bedrohung der Sicherheit und Souveränität unabhängiger afrikanischer Staaten und der Sicherheit der großen Mehrheit des Volkes von Südafrika darstellen,
1. beschließt, daß alle Staaten den Verkauf und den Transport von Waffen und Munition jeder Art, von militärischen Ausrüstungsgegenständen und Fahrzeugen sowie von Ausrüstungsgegenständen und Material für die Herstellung und die Instandhaltung von Waffen, Munition, militärischen Ausrüstungsgegenständen und Fahrzeugen sofort einzustellen haben;
 2. fordert alle Staaten auf, Maßnahmen zu ergreifen, um vertragliche Abmachungen mit Südafrika und alle bestehenden, Süd-

a) Afrika eingeräumte Lizenzen für die Herstellung und die Instandhaltung von Waffen, Munition aller Art sowie von militärischen Ausrüstungsgegenständen und Fahrzeugen aufzuheben;

3. beschließt weiter, daß alle Staaten

a) die Bestimmungen von Absatz 4 der vom Sicherheitsrat am 23. Juli 1970 angenommenen Resolution 282 (1970) über die Verstärkung des Waffenembargos vollständig durchführen sollen;

b) jede Zusammenarbeit mit dem südafrikanischen rassistischen Regime bei der nuklearen Entwicklung unterlassen sollen;

c) die notwendigen Schritte unternehmen sollen, um die in ihrem Hoheitsbereich sich befindlichen Firmen daran zu hindern, der südafrikanischen Regierung irgendeine Art von direkter oder indirekter Unterstützung bei dem Ausbau ihrer Militärmacht zu gewähren;

4. ersucht alle Staaten, dem Generalsekretär spätestens am 1. April 1978 über die zur Durchführung dieser Resolution ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten;

5. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über die Fortschritte bei der Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten, wobei der erste Bericht bis spätestens 1. Mai 1978 erstattet werden soll;

6. beschließt, diesen Punkt im Hinblick auf weitere, ggf. angesichts der Entwicklung der Dinge erforderlichen Maßnahmen auf seiner Tagesordnung zu belassen.

Abstimmungsergebnis vom 31. Oktober 1977: +10; -5: Deutschland (BR), Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten; =0. Wegen der ablehnenden Stimmen von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Investitionsstopp gegen Südafrika. — Resolutionsantrag S/12312/Rev.1 vom 26. Oktober 1977

Der Sicherheitsrat,

— in der Erwägung, daß die Einstellung ausländischer Investitionen in Südafrika und andere Maßnahmen, die von einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Südafrika abhalten sollen, ein wichtiger Schritt wären, um das südafrikanische rassistische Regime davon abzubringen, seine abscheuliche Apartheidspolitik fortzusetzen, — in Kenntnisnahme der von der Generalversammlung am 6. November 1976 angenommenen Resolution 31/6K,

1. fordert alle Regierungen auf,

a) alle Investitionen, Darlehen oder Export- bzw. Importkredite an das südafrikanische rassistische Regime oder an in Südafrika eingetragene Firmen zu unterlassen;

b) alle angemessenen Schritte zu unternehmen um sicherzustellen, daß Firmen und Finanzinstitutionen innerhalb ihres Hoheitsbereiches alle künftigen Investitionen oder Darlehen an das südafrikanische rassistische Regime oder an in Südafrika eingetragene Firmen einstellen;

c) alle Vereinbarungen oder Maßnahmen zur Förderung des Handels oder anderer Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika zu unterlassen;

2. fordert weiterhin alle Sonderorganisationen und andere internationale Institutionen der Vereinten Nationen auf, alle Darlehen, Kredite oder Hilfsmaßnahmen an das südafrikanische rassistische Regime oder an in Südafrika eingetragene Firmen zu unterlassen;

3. ersucht alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder der Sonderorganisationen, dem Generalsekretär bis zum 1. April 1978 über die zur Durchführung dieser Resolution getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten;

4. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über die Fortschritte bei der Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten, wobei der erste Bericht spätestens am 1. Mai 1978 erstattet werden soll;

5. beschließt, diesen Punkt im Hinblick auf weitere, ggf. angesichts der Entwicklung der Dinge erforderlichen Maßnahmen auf seiner Tagesordnung zu belassen.

Abstimmungsergebnis vom 31. Oktober 1977: +10; -5: Deutschland (BR), Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten; =0. Wegen der ablehnenden Stimmen von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

Nahost

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Weiterer Einsatz der Friedenstruppe der Vereinten Nationen zur Überwachung der Entflechtung auf dem Sinai. — Resolution 416(1977) vom 21. Oktober 1977

Der Sicherheitsrat,

— unter Hinweis auf seine Resolutionen 338 (1973), 340(1973), 341(1973), 346(1974), 362(1974), 368(1975), 371(1975), 378(1975) und 396(1976),

— nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über die Notstandsstreitkräfte der Vereinten Nationen (S/12416),

— in Kenntnis der Entwicklung der Lage im Nahen Osten (S/12417),

— unter Hinweis auf die Auffassung des Generalsekretärs, daß ein Nachlassen in den Bemühungen um eine umfassende, alle Aspekte des Nahostproblems einschließende Regelung gefährlich sein könne, sowie auf seine Hoffnung, daß von allen Beteiligten sofortige Anstrengungen zur Behandlung aller Aspekte des Nahostproblems unternommen würden, um sowohl die Ruhe in diesem Gebiet aufrechtzuerhalten als auch zu der umfassenden, vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 338(1973) geforderten Lösung zu gelangen,

— im Hinblick darauf, daß der Generalsekretär die Verlängerung des Mandats um ein Jahr empfiehlt,

1. beschließt

a) alle betreffenden Parteien aufzufordern, die Resolution 338(1973) des Sicherheitsrats unverzüglich auszuführen;

b) das Mandat der Notstandsstreitkräfte der Vereinten Nationen um ein Jahr, d. h. bis zum 24. Oktober 1978, zu verlängern;

c) den Generalsekretär zu ersuchen, mit Ablauf dieses Zeitraums einen Bericht über die Entwicklung der Lage und die zur Verwirklichung der Resolution 338 (1973) des Sicherheitsrats unternommenen Schritte vorzulegen;

2. bringt seine Zuversicht zum Ausdruck, daß die Aufrechterhaltung der Streitkräfte mit größtmöglicher Effizienz und Wirtschaftlichkeit erfolgt.

Abstimmungsergebnis: +13; -0; =0. China und Libyen nahmen an der Abstimmung nicht teil.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Weiterer Einsatz der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung im Nahen Osten. — Resolution 420(1977) vom 30. November 1977

Der Sicherheitsrat,

— nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/12453),

— nach Kenntnisnahme der Bemühungen um die Schaffung eines dauerhaften und gerechten Friedens im Gebiet des Nahen Ostens und der dringenden Notwendigkeit, diese Bemühungen fortzusetzen und zu verstärken,

— mit dem Ausdruck der Besorgnis angesichts des in diesem Gebiet herrschenden Spannungszustands,

> beschließt,

a) die beteiligten Parteien aufzufordern, die Resolution des Sicherheitsrats 338 (1973) vom 22. Oktober 1973 unverzüglich auszuführen;

b) das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung um weitere sechs Monate, d. h. bis 31. Mai 1978, zu verlängern;

c) den Generalsekretär zu ersuchen, mit Ablauf dieses Zeitraums einen Bericht über die Entwicklung der Lage und die zur Ausführung der Resolution des Sicherheitsrats 338(1973) getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: +12; -0; =0. Benin, China und Libyen nahmen an der Abstimmung nicht teil.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand:

Die jüngsten illegalen Maßnahmen Israels in den besetzten arabischen Gebieten, die unter Verletzung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der internationalen Verpflichtungen Israels gemäß dem vierten Genfer Abkommen von 1949 und von Resolutionen der Vereinten Nationen auf die Veränderung des Rechtsstatus, des geographischen Charakters und der Bevölkerungszusammensetzung dieser Gebiete abzielen, sowie die Behinderung der Bemühungen um die Erzielung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten. — Resolution 32/5 vom 28. Oktober 1977

Die Generalversammlung,

— unter Betonung der dringenden Notwendigkeit, einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten herbeizuführen,

— mit dem Ausdruck ihrer tiefen Besorgnis und Beunruhigung über die gegenwärtige ernste Lage in den besetzten arabischen Gebieten aufgrund der anhaltenden Besetzung durch Israel und der von der Regierung Israels als Besatzungsmacht eingeleiteten Maßnahmen und Aktionen, die auf die Veränderung des Rechtsstatus, des geographischen Charakters und der Bevölkerungszusammensetzung dieser Gebiete abzielen,

— in Anbetracht dessen, daß das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten für alle seit dem 5. Juni 1967 besetzten arabischen Gebiete gilt,

1. stellt fest, daß alle derartigen Maßnahmen und Aktionen Israels in den palästinensischen und anderen seit 1967 besetzten arabischen Gebieten keine rechtliche Gültigkeit haben und eine ernste Behinderung der Bemühungen um die Erzielung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten darstellen;

2. beklagt lebhaft Israels Beharren auf der Errichtung von Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten;

3. fordert Israel auf, im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts und den Bestimmungen des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten seine internationalen Verpflichtungen strikt einzuhalten;

4. fordert die Regierung Israels als Besatzungsmacht erneut auf, ab sofort alle Handlungen zu unterlassen, die zu einer Veränderung des Rechtsstatus, des geographischen Charakters oder der Bevölkerungszusammensetzung der seit 1967 besetzten arabischen Gebiete einschließlich Jerusalems führen würden;

5. bittet alle Vertragsstaaten des Genfer Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten eindringlich, die Achtung und Einhaltung seiner Bestimmungen in allen von Israel seit 1967 besetzten arabischen Gebieten einschließlich Jerusalems sicherzustellen;

6. ersucht den Generalsekretär,

a) zur Gewährleistung der raschen Verwirklichung dieser Resolution unverzüglich Kontakt mit der Regierung Israels aufzunehmen;

b) der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat bis spätestens zum 31. Dezember 1977 einen Bericht über die Ergebnisse seiner Kontakte vorzulegen;

7. ersucht den Sicherheitsrat, die Lage unter Berücksichtigung dieser Resolution und des Berichts des Generalsekretärs zu überprüfen.

Abstimmungsergebnis: +131; -1: Israel; =7: Costa Rica, Fidschi, Guatemala, Malawi, Nicaragua, Papua-Neuguinea, Vereinigte Staaten.

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Die nachstehenden Tabellen 1 und 2 über die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen geben den Stand vom 1. Januar 1978 wieder. — Die erste Tabelle enthält die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme in die Weltorganisation. Am Schluß dieser Tabelle sind die derzeitigen Nichtmitgliedstaaten genannt. Die zweite Tabelle enthält die Gruppierung der Mitgliedstaaten nach Erdteilen. Sie ist nicht völlig identisch mit der Blockbildung in der Generalversammlung, dürfte aber trotzdem für die Beurteilung der Vorgänge in den Vereinten Nationen nützlich sein. Tabellen 3 und 4 ordnen die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße bzw. Bevölkerungszahl ein. Hierbei sind aus Vergleichsgründen die größten Nichtmitgliedstaaten ohne fortlaufende Nummer zusätzlich aufgeführt. Alle Angaben der Tabellen fußen auf dem »Statistical Yearbook 1976« der Vereinten Nationen, der letzten gegenwärtig vorliegenden Ausgabe.

DIE MITGLIEDSTAATEN IN ALPHABETISCHER ORDNUNG MIT BEITRITTSDATEN (Tabelle 1)

Stand vom 1. Januar 1978

1. Ägypten	24. 10. 1945	55. Israel	11. 5. 1949	111. Rwanda	18. 9. 1962
2. Äquatorial-Guinea	12. 11. 1968	56. Italien	14. 12. 1955	112. Sambia	1. 12. 1964
3. Äthiopien	13. 11. 1945	57. Jamaika	18. 9. 1962	113. Samoa	15. 12. 1976
4. Afghanistan	19. 11. 1946	58. Japan	18. 12. 1956	114. Sao Tomé und Príncipe	16. 9. 1957
5. Albanien	14. 12. 1955	59. Jemen (Arabische Republik)	30. 9. 1947	115. Saudi-Arabien	24. 10. 1945
6. Algerien	8. 10. 1962	60. Jemen (Demokratischer)	14. 12. 1967	116. Schweden	19. 11. 1946
7. Angola	1. 12. 1976	61. Jordanien	14. 12. 1955	117. Senegal	28. 9. 1960
8. Argentinien	24. 10. 1945	62. Jugoslawien	24. 10. 1945	118. Seschellen	21. 9. 1976
9. Australien	1. 11. 1945	63. Kamerun	20. 9. 1960	119. Sierra Leone	27. 9. 1961
10. Bahrain	21. 9. 1971	64. Kamputshea	14. 12. 1955	120. Singapur	21. 9. 1965
11. Bahamas	18. 9. 1973	65. Kanada	9. 11. 1945	121. Somalia	20. 9. 1960
12. Bangladesch	17. 9. 1974	66. Kap Verde	16. 9. 1975	122. Sowjetunion	24. 10. 1945
13. Barbados	9. 12. 1966	67. Katar	21. 9. 1971	123. Spanien	14. 12. 1955
14. Belgien	27. 12. 1945	68. Kenia	16. 12. 1963	124. Sri Lanka	14. 12. 1955
15. Benin	20. 9. 1960	69. Kolumbien	5. 11. 1945	125. Sudan	12. 11. 1956
16. Bhutan	21. 9. 1971	70. Komoren	12. 11. 1975	126. Südafrika	7. 11. 1945
17. Birma	19. 4. 1948	71. Kongo	20. 9. 1960	127. Surinam	4. 12. 1975
18. Bolivien	14. 11. 1945	72. Kuba	24. 10. 1945	128. Swasiland	24. 9. 1968
19. Botswana	17. 10. 1966	73. Kuwait	14. 5. 1963	129. Syrien	24. 10. 1945
20. Brasilien	24. 10. 1945	74. Laos	14. 12. 1955	130. Tansania	14. 12. 1961
21. Bulgarien	14. 12. 1955	75. Lesotho	17. 10. 1966	131. Thailand	16. 12. 1946
22. Burundi	18. 9. 1962	76. Libanon	24. 10. 1945	132. Togo	20. 9. 1960
23. Chile	24. 10. 1945	77. Liberia	2. 11. 1945	133. Trinidad und Tobago	18. 9. 1962
24. China	24. 10. 1945	78. Libyen	14. 12. 1955	134. Tschad	20. 9. 1960
25. Costa Rica	2. 11. 1945	79. Luxemburg	24. 10. 1945	135. Tschechoslowakei	24. 10. 1945
26. Dänemark	24. 10. 1945	80. Madagaskar	20. 9. 1960	136. Türkei	24. 10. 1945
27. Deutsche Demokratische Republik	18. 9. 1973	81. Malawi	1. 12. 1964	137. Tunesien	12. 11. 1956
28. Deutschland, Bundesrepublik	18. 9. 1973	82. Malaysia	17. 9. 1957	138. Uganda	25. 10. 1962
29. Dominikanische Republik	24. 10. 1945	83. Malediven	21. 9. 1965	139. Ukraine	24. 10. 1945
30. Dschibuti	20. 9. 1977	84. Mali	28. 9. 1960	140. Ungarn	14. 12. 1955
31. Ecuador	21. 12. 1945	85. Malta	1. 12. 1964	141. Uruguay	18. 12. 1945
32. El Salvador	24. 10. 1945	86. Marokko	12. 11. 1956	142. Venezuela	15. 11. 1945
33. Elfenbeinküste	20. 9. 1960	87. Mauretanien	27. 10. 1961	143. Vereinigte Arabische Emirate	9. 12. 1971
34. Fidschi	13. 10. 1970	88. Mauritius	24. 4. 1968	144. Vereinigte Staaten	24. 10. 1945
35. Finnland	14. 12. 1955	89. Mexiko	7. 11. 1945	145. Vietnam	20. 9. 1977
36. Frankreich	24. 10. 1945	90. Mongolei	27. 10. 1961	146. Weißrußland (Bjelorußland)	24. 10. 1945
37. Gabun	20. 9. 1960	91. Mosambik	16. 9. 1975	147. Zaire	20. 9. 1960
38. Gambia	21. 9. 1965	92. Nepal	14. 12. 1955	148. Zentralafrikanisches Kaiserreich	20. 9. 1960
39. Ghana	8. 3. 1957	93. Neuseeland	24. 10. 1945	149. Zypern	20. 9. 1960
40. Grenada	17. 9. 1974	94. Nicaragua	24. 10. 1945		
41. Griechenland	25. 10. 1945	95. Niederlande	10. 12. 1945		
42. Großbritannien	24. 10. 1945	96. Niger	20. 9. 1960		
43. Guatemala	21. 11. 1945	97. Nigeria	7. 10. 1960		
44. Guinea	12. 12. 1958	98. Norwegen	27. 11. 1945		
45. Guinea-Bissau	17. 9. 1974	99. Obervolta	20. 9. 1960		
46. Guyana	20. 9. 1966	100. Österreich	14. 12. 1955		
47. Haiti	24. 10. 1945	101. Oman	7. 10. 1971		
48. Honduras	17. 12. 1945	102. Pakistan	30. 9. 1947		
49. Indien	30. 10. 1945	103. Panama	13. 11. 1945		
50. Indonesien	28. 9. 1950	104. Papua-Neuguinea	10. 10. 1975		
51. Irak	21. 12. 1945	105. Paraguay	24. 10. 1945		
52. Iran	24. 10. 1945	106. Peru	31. 10. 1945		
53. Irland	14. 12. 1955	107. Philippinen	24. 10. 1945		
54. Island	19. 11. 1946	108. Polen	24. 10. 1945		
		109. Portugal	14. 12. 1955		
		110. Rumänien	14. 12. 1955		
				SONSTIGE STAATEN UND UNABHÄNGIGE LÄNDER	
				Andorra	
				Korea	
				Liechtenstein	
				Monaco	
				Nauru	
				San Marino	
				Schweiz	
				Tonga	
				Vatikan	

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH ERDTEILEN (Tabelle 2)

Afrika	Amerika	Asien	Europa
1. Ägypten	1. Argentinien	1. Afghanistan	1. Albanien
2. Äquatorial-Guinea	2. Bahamas	2. Bahrain	2. Belgien
3. Äthiopien	3. Barbados	3. Bangladesch	3. Bulgarien
4. Algerien	4. Bolivien	4. Bhutan	4. Dänemark
5. Angola	5. Brasilien	5. Birma	5. Deutsche Demokratische Republik
6. Benin	6. Chile	6. China	6. Deutschland, Bundesrepublik
7. Botswana	7. Costa Rica	7. Indien	7. Finnland
8. Burundi	8. Dominikanische Republik	8. Indonesien	8. Frankreich
9. Dschibuti	9. Ecuador	9. Irak	9. Griechenland
10. Elfenbeinküste	10. El Salvador	10. Iran	10. Großbritannien
11. Gabun	11. Grenada	11. Israel	11. Irland
12. Gambia	12. Guatemala	12. Japan	12. Island
13. Ghana	13. Guyana	13. Jemen (Arabische Republik)	13. Italien
14. Guinea	14. Haiti	14. Jemen (Demokratischer)	14. Jugoslawien
15. Guinea-Bissau	15. Honduras	15. Jordanien	15. Luxemburg
16. Kamerun	16. Jamaika	16. Kamputschea	16. Malta
17. Kap Verde	17. Kanada	17. Katar	17. Niederlande
18. Kenia	18. Kolumbien	18. Kuwait	18. Norwegen
19. Komoren	19. Kuba	19. Laos	19. Österreich
20. Kongo	20. Mexiko	20. Libanon	20. Polen
21. Lesotho	21. Nicaragua	21. Malaysia	21. Portugal
22. Liberia	22. Panama	22. Malediven	22. Rumänien
23. Libyen	23. Paraguay	23. Mongolei	23. Schweden
24. Madagaskar	24. Peru	24. Nepal	24. Sowjetunion
25. Malawi	25. Surinam	25. Oman	25. Spanien
26. Mali	26. Trinidad und Tobago	26. Pakistan	26. Tschechoslowakei
27. Marokko	27. Uruguay	27. Philippinen	27. Ukraine
28. Mauretanien	28. Venezuela	28. Saudi-Arabien	28. Ungarn
29. Mauritius	29. Vereinigte Staaten	29. Singapur	29. Weißrußland (Bjelorußland)
30. Mosambik		30. Sri Lanka	
31. Niger		31. Syrien	
32. Nigeria		32. Thailand	
33. Obervolta		33. Türkei	
34. Rwanda		34. Vereinigte Arabische Emirate	
35. Sambia		35. Vietnam	
36. Sao Tomé und Príncipe		36. Zypern	
37. Senegal			
38. Seschellen			
39. Sierra Leone			
40. Somalia			

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH GEBIETSGRÖSSE (Fläche in qkm) (Tabelle 3)

1. Sowjetunion	22 402 200 ¹	38. Afghanistan	647 497	73. Ghana	238 537
2. Kanada	9 976 139	39. Somalia	637 657	74. Rumänien	237 500
3. China	9 596 961	40. Zentralafrikanisches Kaiserreich	622 984	75. Laos	236 800
4. Vereinigte Staaten	9 363 123	41. Ukraine	603 700 ¹	76. Uganda	236 036
5. Brasilien	8 511 965	42. Botswana	600 372	Korea	220 284
6. Australien	7 686 848	43. Madagaskar	587 041	Korea (Demokratische Volksrepublik)	120 538
7. Indien	3 287 590	44. Kenia	582 646	Korea (Republik)	98 484
8. Argentinien	2 766 889	45. Frankreich	547 026	77. Guyana	214 969
9. Sudan	2 505 813	46. Thailand	514 000	78. Oman	212 457
10. Algerien	2 381 741	47. Spanien	504 782	79. Weißrußland (Bjelorußland)	207 600 ¹
11. Zaire	2 345 409	48. Kamerun	475 442	80. Senegal	196 192
12. Saudi-Arabien	2 149 690	49. Papua-Neuguinea	461 691	81. Jemen (Arabische Republik)	195 000
13. Mexiko	1 972 547	50. Schweden	449 964	82. Syrien	185 180
14. Indonesien	1 904 345	51. Marokko	446 550	83. Kamputschea	181 035
15. Libyen	1 759 540	52. Irak	434 924	84. Uruguay	177 508
16. Iran	1 648 000	53. Paraguay	406 752	85. Tunesien	163 610
17. Mongolei	1 565 000	54. Japan	372 313	86. Surinam	163 265
18. Peru	1 285 216	55. Kongo	342 000	87. Bangladesch	143 998
19. Tschad	1 284 000	56. Finnland	337 009	88. Nepal	140 797
20. Niger	1 267 000	57. Jemen (Demokratischer)	332 968	89. Griechenland	131 944
21. Angola	1 246 700	58. Malaysia	329 749	90. Nicaragua	130 000
22. Mali	1 240 000	59. Vietnam	329 556	91. Tschechoslowakei	127 869
23. Äthiopien	1 221 900	60. Norwegen	324 219	92. Malawi	118 484
24. Südafrika	1 221 037	61. Elfenbeinküste	322 462	93. Kuba	114 524
25. Kolumbien	1 138 914	62. Polen	312 677	94. Benin	112 622
26. Bolivien	1 098 581	63. Italien	301 225	95. Honduras	112 088
27. Mauretanien	1 030 700	64. Philippinen	300 000	96. Liberia	111 369
28. Ägypten	1 001 449	65. Neuseeland	286 676	97. Bulgarien	110 912
29. Tansania	945 087	66. Ecuador	283 561	98. Guatemala	108 889
30. Nigeria	923 768	67. Obervolta	274 200	99. Deutsche Demokratische Republik	108 178
31. Venezuela	912 050	68. Gabun	267 667	100. Island	103 000
32. Pakistan	803 943	69. Jugoslawien	255 804	101. Jordanien	97 740
33. Mosambik	783 030	70. Deutschland, Bundesrepublik	248 577	102. Ungarn	93 030
34. Türkei	780 576	71. Guinea	245 857		
35. Chile	756 945	72. Großbritannien	244 046		
36. Sambia	752 614				
37. Birma	676 552				

103. Portugal	92 082	117. Belgien	30 513	133. Jamaika	10 991
104. Österreich	83 849	118. Lesotho	30 355	134. Libanon	10 400
105. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	119. Albanien	28 748	135. Zypern	9 251
106. Panama	75 650	120. Äquatorial-Guinea	28 051	136. Trinidad und Tobago	5 128
107. Sierra Leone	71 740	121. Burundi	27 834	137. Kap Verde	4 033
108. Irland	70 283	122. Haiti	27 750	138. Samoa	2 842
109. Sri Lanka	65 610	123. Rwanda	26 338	139. Luxemburg	2 586
110. Togo	56 000	124. Dschibuti	22 000	140. Komoren	2 171
111. Costa Rica	50 700	125. El Salvador	21 041	141. Mauritius	2 045
112. Dominikanische Republik	48 734	126. Israel	20 770	142. Sao Tomé und Príncipe	964
113. Bhutan	47 000	127. Fidschi	18 272	143. Bahrain	622
114. Dänemark	43 069	128. Kuwait	17 818	144. Singapur	581
Schweiz	41 288	129. Swasiland	17 363	145. Barbados	431
115. Niederlande	40 844	130. Bahamas	13 935	146. Grenada	344
116. Guinea-Bissau	36 125	131. Gambia	11 295	147. Malta	316
		132. Katar	11 000	148. Malediven	298
				149. Seschellen	280

DIE MITGLIEDSTAATEN NACH BEVÖLKERUNGSZAHL (in 1 000) (Tabelle 4)

1. China	838 803	48. Malaysia	11 900	98. Honduras	3 037
2. Indien	598 097	49. Uganda	11 549	99. Libanon	2 869
3. Sowjetunion	254 382 ¹	50. Irak	11 124	100. Papua-Neuguinea	2 756
4. Vereinigte Staaten	213 611	51. Ungarn	10 541	101. Sierra Leone	2 710
5. Indonesien	136 044	52. Chile	10 253	102. Jordanien	2 702
6. Japan	110 953	53. Ghana	9 866	103. Paraguay	2 647
7. Brasilien	107 145	54. Belgien	9 796	104. Albanien	2 482
8. Bangladesch	76 815	55. Weißrußland (Bjelorußland)	9 351 ¹	105. Libyen	2 444
9. Pakistan	70 260	56. Mosambik	9 239	106. Zentralafrikanisches Kaiserreich	2 370
10. Nigeria	62 925	57. Kuba	9 090	107. Singapur	2 250
11. Deutschland, Bundesrepublik	61 832	58. Griechenland	9 046	108. Togo	2 220
12. Mexiko	60 145	59. Saudi-Arabien	8 966	109. Nicaragua	2 155
13. Großbritannien	55 962	60. Portugal	8 762	110. Jamaika	2 029
14. Italien	55 810	61. Bulgarien	8 722	111. Costa Rica	1 968
15. Frankreich	52 786	62. Schweden	8 193	112. Liberia	1 708
Korea	50 515	63. Kamputschea	8 110	113. Jemen (Demokratischer)	1 690
Korea (Demokratische Volksrepublik)	15 852	64. Österreich	7 523	114. Panama	1 668
Korea (Republik)	34 663	65. Syrien	7 355	115. Mongolei	1 444
16. Ukraine	48 900 ¹	66. Madagaskar	6 750	116. Kongo	1 345
17. Vietnam	45 211	67. Ecuador	6 733	117. Mauretanien	1 318
18. Philippinen	42 513	68. Jemen (Arabische Republik)	6 668	118. Bhutan	1 173
19. Thailand	41 869	Schweiz	6 403	119. Trinidad und Tobago	1 070
20. Türkei	39 180	69. Kamerun	6 398	120. Lesotho	1 039
21. Ägypten	37 233	70. Obervolta	6 032	121. Kuwait	996
22. Spanien	35 472	71. Angola	5 800	122. Mauritius	899
23. Polen	34 020	72. Tunesien	5 772	123. Guyana	791
24. Iran	33 019	73. Mali	5 697	124. Oman	766
25. Birma	31 240	74. Bolivien	5 634	125. Botswana	691
26. Äthiopien	27 926	75. Guatemala	5 540	126. Zypern	639
27. Südafrika	25 471	76. Dänemark	5 059	127. Fidschi	573
28. Argentinien	25 383	77. Malawi	5 044	128. Gabun	526
29. Zaire	24 902	78. Sambia	4 896	129. Guinea-Bissau	525
30. Kolumbien	23 542	79. Elfenbeinküste	4 885	130. Gambia	524
31. Kanada	22 831	80. Finnland	4 707	131. Swasiland	494
32. Jugoslawien	21 352	81. Dominikanische Republik	4 697	132. Surinam	422
33. Rumänien	21 245	82. Niger	4 600	133. Luxemburg	357
34. Afghanistan	19 280	83. Haiti	4 584	134. Äquatorial-Guinea	310
35. Sudan	17 757	84. Guinea	4 416	135. Komoren	306
36. Marokko	17 305	85. Rwanda	4 198	136. Malta	300
37. Deutsche Demokratische Republik	16 850	86. Senegal	4 136	137. Kap Verde	294
38. Algerien	16 776	87. Tschad	4 030	138. Bahrain	256
39. Peru	15 615	88. El Salvador	4 007	139. Barbados	245
40. Tansania	15 312	89. Norwegen	4 007	140. Vereinigte Arabische Emirate	222
41. Tschechoslowakei	14 802	90. Burundi	3 763	141. Island	218
42. Sri Lanka	13 986	91. Israel	3 371	142. Bahamas	204
43. Niederlande	13 653	92. Laos	3 303	143. Samoa	152
44. Australien	13 502	93. Somalia	3 170	144. Malediven	119
45. Kenia	13 399	94. Irland	3 127	145. Dschibuti	106
46. Nepal	12 572	95. Benin	3 112	146. Grenada	96
47. Venezuela	11 993	96. Neuseeland	3 087	147. Katar	92
		97. Uruguay	3 064	148. Sao Tomé und Príncipe	80
				149. Seschellen	58

Anmerkung

1 Die für die Sowjetunion angegebenen Zahlen in den Tabellen 3 und 4 gelten für die Gesamtheit der Sozialistischen Sowjetrepubliken einschließlich der in Tabelle 3 unter Nummer 41 und 79 beziehungsweise in Tabelle 4 unter Nummer 16 und 55 gesondert aufgeführten Republiken Ukraine und Weißrußland (Bjelorußland). Da diese selbständige Mitglieder der Vereinten Nationen sind, werden sie zusätzlich einzeln genannt.

Veröffentlichungen der Vereinten Nationen in deutscher Sprache



OFFIZIELLE PROTOKOLLE DER VEREINTEN NATIONEN IN DEUTSCHER SPRACHE

Resolutionen der Generalversammlung: Dreißigste Tagung, 16. September–17. Dezember 1975

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Dreißigste Tagung – Beilage Nr. 34 (A/10034)

GA/OR/XXX, Suppl. 34

US \$ 11.00

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation, 16. Juni 1975–15. Juni 1976

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Einunddreißigste Tagung – Beilage Nr. 1 (A/31/1)

GA/OR/XXXI, Suppl. 1

US \$ 10.00

Einführung zum Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation, August 1976

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Einunddreißigste Tagung – Beilage Nr. 1 A (A/31/1/Add. 1)

GA/OR/XXXI, Suppl. 1 A

US \$ 1.00

Bericht des Sicherheitsrats, 16. Juni 1975–15. Juni 1976

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Einunddreißigste Tagung – Beilage Nr. 33 (A/31/33)

GA/OR/XXXI, Suppl. 2

US \$ 6.00

Bericht des Sonderausschusses für die Charta der Vereinten Nationen und die Stärkung der Rolle der Organisation

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Einunddreißigste Tagung – Beilage Nr. 33 (A/31/33)

GA/OR/XXXI, Suppl. 33

US \$ 3.00

Resolutionen der Generalversammlung: Siebente Sondertagung, 1.–16. September 1975

Generalversammlung – Offizielles Protokoll: Siebente Sondertagung – Beilage Nr. 1 (A/10301)

GA/OR/S-VII/Suppl. 1

US \$ 1.00

Resolutionen und Beschlüsse

Wirtschafts- und Sozialrat – Offizielles Protokoll – Wiederaufgenommene Neunundfünfzigste Tagung, 29. August und 10. November 1975, Beilage Nr. 1 A

E/OR/5740/Add. 1

US \$ 1.00

Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1975

Sicherheitsrat – Offizielles Protokoll: Dreißigstes Jahr

S/INF/31

US \$ 2.00

STUDIEN

Ein veruntreutes Pfand: Namibia

G.74.I.19

US \$ 2.00

ECE – Ein Schlüssel zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit

G.75.I.7

US \$ 2.00

Erhältlich bei: United Nations Publications, Room A. 3315, United Nations, New York, N.Y. 10017

oder

Veröffentlichungen der Vereinten Nationen, Palais des Nations, CH-1211 Genf 10



MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Das Büro für Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFO) berät und informiert Interessenten über Vakanzen, Möglichkeiten und Voraussetzungen für den Dienst in Internationalen Organisationen

Anfragen erbittet:
Büro Führungskräfte
zu Internationalen Organisationen
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt
Tel.: (0611) 7 11 11 - Telex 04-11632

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst



BHW-Baugeld-Milliarden helfen neue Lehrstellen schaffen!

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst.

Wo gebaut wird, gibt es Arbeit für viele und wo die Arbeit sicher ist, werden neue Lehrstellen geschaffen. Das ist wichtig für unsere Jugend. Denn die Zukunft eines Volkes hängt heute mehr denn je von dem Wissen und Können derjenigen ab, die die Arbeit von morgen leisten werden. Allein in den letzten fünf Jahren haben wir über 25 Milliarden

Baugeld an unsere Bausparer ausgezahlt. Das sind Beträge, die sich in Aufträgen und Arbeit und damit auch in mehr wirtschaftlicher Sicherheit niederschlagen. So hilft die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst auch denen, die nicht BHW-Bausparer werden können.

BHW die Bausparkasse für
Deutschlands öffentlichen
Dienst · 3250 Hameln 1

BHW: Wir geben Geld, das in die Wirtschaft fließt!