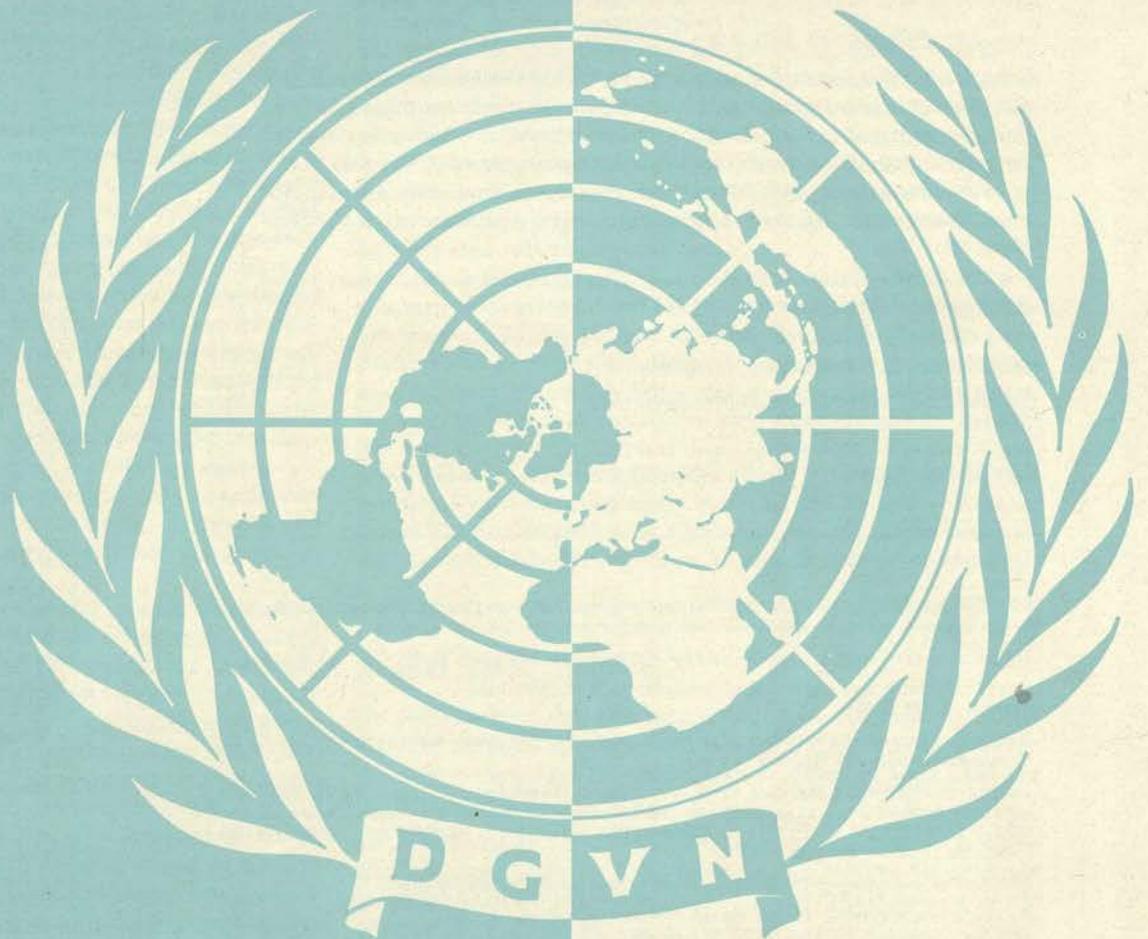


VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO
 UNESCO · WHO · IBRD
 IFC · IDA · IMF · ICAO
 UPU · ITU · WMO
 IMCO · WIPO · IFAD
 GATT · WTO
 UNHCR · UNRWA · UNICEF
 WFP · UNITAR · UNCTAD
 UNDP · UNIDO · UNCDF
 UNFPA · UNV · UNDRO
 UNU · UNEP
 IDB · ADB · AsDB
 ECE · ESCAP
 ECLA · ECA · ECWA



Der Ausschuß für Menschenrechte — Recht und Praxis 141
 von Christian Tomuschat

Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch internationale Kontrolle

Die Berichtspflichten gegenüber der ILO 149
 von Günther Beitzke

Menschenrechte auch für Ureinwohner

Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung 153
 von José R. Martinez Cobo

Die schwierige Umsetzung eines Entwicklungsfaktors in Politik

Wissenschaft und Technologie in der Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade 159
 von Klaus-Heinrich Standke

Der Ost-West-Gegensatz darf nicht auf den Süden übergreifen

Rede des Bundesaußenministers vor der 36. UN-Generalversammlung (23. September 1981) 163
 von Hans-Dietrich Genscher

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:

Schock über den israelischen Angriff auf die irakischen Nuklearanlagen (33), Abrüstungsausschuß unter ungünstigen Rahmenbedingungen (34), Energiekonferenz in Nairobi (35), Verhaltenskodex für Technologietransfer umstritten (36), Konvention über Frauenrechte in Kraft (37), Menschenrechtsausschuß (38), Menschenrechtskommission (39), Anti-Apartheid-Konvention (40), Seerechtskonferenz (41), Vanuatu 155. UNO-Mitglied (42) 167
 von Wilhelm Bruns, Hans Peter Kunz-Hallstein, Birgit Laitenberger, Christian Patermann, Norbert J. Prill, Klaus Schröder und Redaktion

Dokumente der Vereinten Nationen:

Umwelt und Wettrüsten, Menschenrechte 177

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1981 (Tabelle) 180

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 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: Hübingeweg 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, Heilsbachstraße 26, 5300 Bonn-Duisdorf, Fernruf (02 28) 64 30 66-68.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 5 46-1.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 18,— DM zuzüglich Zustellgebühr; Einzelheft 3,50 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. — Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Einem Teil dieser Auflage liegt eine Beilage der Firma Lindner, Schömberg, sowie eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, bei. Wir bitten um Beachtung.

Präsidium:

Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a. D.

Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.

D. Helmut Class, Bischof

Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.

Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn

Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt

Dr. Erhard Eppler, MdL, Bundesminister a. D.

Dr. Katharina Focke, 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. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion

Prof. Dr. Herbert Lewin

Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt

Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Fraktion

Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof im Haag

Annemarie Renger, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages

Helmut Schmidt, MdB, Bundeskanzler

Dr. Gerhard Schröder, Bundesminister a. D.

Dr. h. c. Alfred Toepfer

Heinz Oskar Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion

Prof. Dr. C. F. Frhr. von Weizsäcker

Hans-Jürgen Wischniewski, MdB, Bundesminister a. D.

Ehrenvorsitzender:
 Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt (Vorsitzende)

Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues, MdB, Wallenhorst (Stellv. Vorsitzender)

Prof. Dr. Karl Josef Partsch, Ingelheim (Stellv. Vorsitzender)

Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg (Schatzmeister)

Oskar Barthels, Musberg

Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin

Dr. Jens Naumann, Berlin

Dr. Wolfram Ruhenstroth-Bauer, Gauting

Dr. Konrad Stollreither, München

Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt

Dr. Erika Wolf, Bonn

Landesverbände:

Dr. Jens Naumann
 Vorsitzender Landesverband Berlin

Oskar Barthels, Leitender Ministerialrat
 Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Peter J. Opitz
 Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:
 Joachim Krause, Generalsekretär
 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
 Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1
 Fernruf (02 28) 21 36 46

Der Ausschuß für Menschenrechte – Recht und Praxis

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Erstmals außerhalb der UN-Dienstorte New York und Genf tagt der nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte errichtete ›Ausschuß für Menschenrechte‹ in diesem Herbst: zu seiner 14. Tagung tritt er auf Einladung der Bundesregierung vom 19. bis zum 30. Oktober in Bonn zusammen. Anlaß für diese, Menschenrechtsfragen seit langem in besonderem Maße zugewandte Zeitschrift, in diesem Heft insbesondere mit den ersten drei Beiträgen einen Schwerpunkt auf dem Gebiet der Menschenrechte zu setzen. Darüber hinaus bietet schon die Tatsache, daß der Ausschuß nunmehr seit fast fünf Jahren besteht — die erste Tagung wurde im März/April 1977 in New York abgehalten —, Gelegenheit für einen Überblick über seine bisherige Tätigkeit, zumal manche Einzelheiten bisher nicht zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangt sind¹. Der Pakt zählt mittlerweile 67 Vertragsstaaten.

I. Allgemeines

Zusammensetzung

Bekanntlich schreibt Art. 28 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt, IPBPR) vor, daß der Ausschuß aus Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bestehen soll, »die Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen ist«. In der Praxis haben die Vertragsstaaten bisher als Mitglieder ausschließlich Personen mit rechtlicher Vorbildung gewählt. Durchweg hat der Anteil von Professoren des Völkerrechts und des öffentlichen Rechts überwogen, zu denen hohe Richter und Diplomaten hinzutreten. In der Mehrzahl der Fälle hatten überdies die Mitglieder auf ihrem Berufsweg unterschiedliche Funktionen ausgeübt. In dieser Mischung von Praxiserfahrung und Theoriebezug, von Kenntnis der politischen Wirkungsweise des Systems der Vereinten Nationen einerseits und stärkerer Orientierung auf die prinzipiellen Aspekte des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene hat sich die Zusammensetzung des Ausschusses bewährt. Die an sich nicht unproblematische Beteiligung von Diplomaten, die außerhalb der Tätigkeit im Ausschuß ihr Land international vertreten, rechtfertigt sich im wesentlichen aus der Notwendigkeit heraus, den tatsächlichen Handlungsspielraum des Ausschusses richtig einzuschätzen und diesem innerhalb des UN-Systems den ihm gebührenden Platz zu verschaffen.

Weniger positiv fällt die Bilanz im Hinblick auf die Verbindung der Mitgliedschaft im Ausschuß mit einem Ministeramt im Heimatstaat aus². Nach Art. 28 Abs. 3 IPBPR werden die Mitglieder »in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt und sind in dieser Eigenschaft tätig«. Die damit geforderte Unabhängigkeit läßt sich bei einem Diplomaten in der Weise herstellen, daß er im Hinblick auf die Tätigkeit im Ausschuß von jeder Art von Weisungen freigestellt wird. Ein Minister kann aber nicht ähnlich einfach die Eigenschaft als Repräsentant seines Landes ablegen. Fast notwendig vertritt er die Interessen der Regierung, welcher er angehört. Hinzu kommen die zeitlichen Kollisionen mit den vielfältigen Verpflichtungen des Amtes, welche die regelmäßige Beteiligung an mehrwöchigen Sitzungen jedenfalls aus praktischer Sicht ausschließen. Obwohl man von einer eigentlichen Inkompatibilität nicht wird sprechen können, da der Konferenz der Vertragsstaaten mit der Wahlentscheidung (Art. 29 IPBPR) ein nicht nachprüfbares Beurteilungsermessen zusteht, läßt sich doch feststellen, daß eine solche Zusammensetzung insgesamt für die Anerkennung und Einschätzung des Ausschusses als unabhängiges Expertengremium abträglich ist.

An eine Vergrößerung des Ausschusses sollte auch angesichts des langsamen Ansteigens der Zahl der Vertragsstaaten nicht gedacht werden. Die Begrenzung auf 18 Personen erlaubt es jedem Mitglied, als einzelner einen persönlichen Beitrag zu leisten. Jede Ausweitung würde diese organisationsystematisch günstige Konstellation zerstören und zu einer Parlamentarisierung mit der Bildung von Gruppen führen. Auf diese Weise käme es dann gleichsam zur Institutionalisierung der regional-ideologischen Gegensätze.

Entscheidungsfindung

Nach Art. 39 Abs. 2b IPBPR faßt der Ausschuß seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Eine förmliche Abstimmung hat freilich noch nie stattgefunden. Bereits auf der ersten Tagung im Jahre 1977 haben sich die damaligen Ausschußmitglieder auf den ›consensus‹³ als Arbeitsmethode festgelegt. In einer Fußnote zu Art. 51 der Verfahrensordnung (VerfO)⁴, der die in Art. 39 Abs. 2b IPBPR niedergelegte Geltung des einfachen Mehrheitsprinzips wiederholt, wird auf eine sorgfältig abgestimmte Formulierung im ersten Jahresbericht hingewiesen, die wie folgt lautet:

»Die Mitglieder des Ausschusses brachten durchgängig ihre Auffassung zum Ausdruck, daß seine Arbeitsmethode normalerweise den Versuch ermöglichen sollte, vor einer Abstimmung Entscheidungen im ›consensus‹ zu treffen, vorausgesetzt, daß der Pakt und die Verfahrensordnung eingehalten werden und daß ein solcher Versuch nicht zu unangemessener Verzögerung der Ausschußarbeit führt.«⁵

Dieser Satz ist weitaus restriktiver gefaßt, als man ihn gelegentlich verstanden hat. Hervorzuheben ist namentlich, daß es sich nicht um einen Beschluß des Ausschusses selbst handelt, sondern um die Wiedergabe individueller Meinungsbekundungen der Mitglieder des Ausschusses, die durch die begleitenden Qualifikationen (»normalerweise den Versuch ermöglichen sollte«) außerordentlich abgeschwächt sind. Der tatsächlichen Wirksamkeit hat dies keinen Abbruch getan.

Von Bernhard Graefrath, dem Mitglied aus der DDR, ist das ›consensus‹-Verfahren als »nützliche Arbeitsmethode« bezeichnet worden⁶. In der Tat hat es bisher die innere Kohäsion des Ausschusses gefördert, einstimmige Entscheidungen begünstigt und auf diese Weise der Arbeit des Ausschusses nachhaltigere Wirkung verliehen. Andererseits darf nicht übersehen werden, welches Hemmungspotential ihm innewohnt. Rigoros angewandt und überdehnt, kommt es einem Vetorecht gleich. Der Ausschuß wird aber, vor allem wenn es um die Intensivierung seiner Kontrolltätigkeit geht, nicht stets das volle Einvernehmen aller seiner Mitglieder erreichen können. Würde er allerdings in

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Günther Beitzke, geb. 1909, emeritierter Professor für Zivilrecht, ist seit 1955 Mitglied des Sachverständigenausschusses für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen bei der ILO in Genf.

Dr. José R. Martínez Cobo, geb. 1920, Botschafter, ehemaliger Erziehungsminister der Republik Ecuador, gehörte bis 1980 der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz an.

Dr. Klaus-Heinrich Standke, geb. 1935, ist Ständiger Vertreter des Generaldirektors der UNESCO beim UNDP in New York; 1974–1980 Direktor für Wissenschaft und Technologie im Sekretariat der Vereinten Nationen.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Bonn. Mitglied des Ausschusses für Menschenrechte seit dessen Gründung.

stärkerem Maße dazu übergehen, seine Entscheidungen im Wege der Abstimmung gegen dissentierende Minderheiten zu treffen, so wäre sein knapp bemessenes Zeitbudget bald aus dem Gleichgewicht gebracht. Auseinandersetzungen über Verfahrensfragen würden Fortschritte in der Sache kaum noch zulassen.

Gegenwärtig zeichnet sich auch bereits eine gewisse Abkehr vom ›consensus‹-Verfahren ab. In Individualbeschwerde-Verfahren sind bereits mehrfach individuelle Stellungnahmen abgegeben worden, die zwar alle das Ergebnis mittragen, teilweise aber ganz erhebliche Unterschiede zur Mehrheitsmeinung erkennen lassen⁷. Es läßt sich absehen, daß es demnächst auch zu Fallgestaltungen kommen wird, wo der Ausgang des Verfahrens selbst im Streit steht. Es wäre ungewöhnlich, ja merkwürdig und kaum verständlich, wenn in einem Gremium von 18 Personen aus aller Welt mit weithin divergierenden Ansichten stets Einigkeit über alle durch den Pakt aufgeworfenen Fragen herrschen würde.

›Part-time‹ oder ›full-time‹?

Nach der ursprünglichen Konzeption des Ausschusses soll er für seine Mitglieder nur eine Nebentätigkeit darstellen. Der Ausschuß hält aber schon seit dem Jahre 1978 regelmäßig drei Tagungen ab, um seiner Arbeitslast gerecht zu werden, während Art.2 Abs.1 VerfO von zwei ordentlichen Jahrestagungen spricht. In Zukunft wird die Arbeitsbelastung unvermeidlich noch weiter zunehmen, da die Zahl der Vertragstaaten ständig weiter anwächst und insbesondere auch das Fakultativprotokoll (Protokoll,FP), die rechtliche Grundlage der Individualbeschwerde, zunehmende Akzeptanz findet. Es läßt sich noch nicht absehen, in welcher Weise dieses Problem bewältigt werden kann. Bewußt hatte man seinerzeit bei der Abfassung des Paktes zum Modell des Vollzeit-Mitgliedes Distanz bezogen, nicht nur, um die Überwachungstätigkeit des Ausschusses einzugrenzen, sondern auch und in erster Linie, um nicht den Kontakt der Mitglieder mit dem lebendigen Erfahrungshintergrund in ihren jeweiligen Heimatländern abbrechen zu lassen. Aber ein Arbeitspensum von bereits jetzt über zwei Monaten jährlich läßt sich schon kaum mehr als ›Neben‹tätigkeit ansehen; künftige Sitzungsverlängerungen und Zusatztagungen werden den Ausschuß an die Belastungsgrenze heranführen⁸.

II. Individualbeschwerde

Statistischer Hintergrund

Das Fakultativprotokoll zum Pakt ist bisher (Stand: 31.August 1981) von 26 Staaten ratifiziert worden. Darunter befinden sich Länder aus allen Weltregionen mit Ausnahme Osteuropas. An der prinzipiell ablehnenden Haltung der sozialistischen Staaten hat sich nichts geändert. Nach wie vor vertreten sie die Auffassung, daß die Gewährleistung der Menschenrechte im innerstaatlichen Raum Sache der jeweiligen nationalen Hoheitsgewalt sei.

Insgesamt sind bisher 101 Individualbeschwerden eingegangen. Eine Aufgliederung nach Ländern ergibt folgende Zahlen: Dänemark (5), Finnland (5), Island (1), Italien (2), Kanada (29), Kolumbien (4), Madagaskar (1), Mauritius (1), Nicaragua (1), Norwegen (3), Schweden (1), Uruguay (44), Zaire (4). Aus den dreizehn anderen Mitgliedsländern des Fakultativprotokolls hat der Ausschuß bisher keine Beschwerden erhalten. Im wesentlichen liegt dieser magere Befund in der Tatsache begründet, daß weder das Protokoll den Rechtsuchenden genügend bekannt ist noch ihre Anwälte verlässlich abzuschätzen vermögen, welche konkreten Ergebnisse von einem Gang vor den Ausschuß erwartet werden können. Gelegentlich müßte auch der einzelne damit rechnen, daß die Einlegung einer Beschwerde mit Repressalien geahndet würde⁹. In dem Maße aber, wie es dem Ausschuß gelingt, für die ihm unterbreiteten Fälle überzeugende Lösungen zu finden,

wird seine Attraktivität steigen, was sich in einer vermehrten Inanspruchnahme niederschlagen muß.

Verfahren im allgemeinen

a) Das Verfahren nach dem Protokoll hat in diesem selbst nur eine rudimentäre Regelung gefunden. Art.5 Abs.1 FP beschränkt sich auf die Aussage, der Ausschuß ›prüft‹ die ihm zugegangenen Beschwerden ›unter Berücksichtigung aller ihm von der Einzelperson und dem betroffenen Vertragstaat unterbreiteten schriftlichen Angaben‹. Gerade an dieser Stelle hat die Entstehungsgeschichte deutliche Spuren hinterlassen. Der Entwurf des Protokolls entstand in der letzten Phase der Beratungen des Dritten Hauptausschusses der Generalversammlung über Nacht¹⁰. Den Verfassern ging es damals in erster Linie darum, überhaupt das Verfahren der Individualbeschwerde zu retten, anstatt eine möglichst vollständige Regelung aller Fragen anzustreben. Auch die Verfahrensordnung¹¹ hat dieses Vakuum nur teilweise gefüllt. In Art.94 Abs.1 wird die lapidare Feststellung, daß der Ausschuß die ihm vorliegenden Beschwerden ›prüft‹, lediglich wiederholt. Präzisiert und konkretisiert werden im wesentlichen diejenigen Regeln, die sich bereits aus dem Protokoll selbst ablesen lassen. Auch im nachhinein erscheint es nicht als Fehler, daß man im Jahre 1977 bei der Abfassung der Verfahrensordnung angesichts des völligen Fehlens praktischer Erfahrungen Selbstbescheidung geübt hat. Sobald aber einmal ein konsolidierter Bestand an Erkenntnissen vorliegt, sollte die Verfahrensordnung ergänzt und weiterentwickelt werden.

b) Immerhin gibt es einige Fixpunkte, an denen sich auch in Zukunft nichts ändern wird.

aa) Von einer ganzen Reihe von Autoren ist es als Anomalie empfunden worden, daß der Ausschuß auch bei der Behandlung von Individualbeschwerden in seiner üblichen Besetzung unter Einschluß derjenigen Mitglieder tagt, deren Heimatländer sich dem Protokoll nicht angeschlossen haben. Es läßt sich nicht leugnen, daß diese Konstellation mißliche Züge hat, zumal wenn das Abseitsstehen wie im Falle der sozialistischen Staaten auf einer prinzipiell ablehnenden Haltung beruht. Andererseits zeigt sich zunehmend, daß der Pakt künftig wohl hauptsächlich im Verfahren der Individualbeschwerde die maßgebende Ausdeutung erfahren wird, die dann auch für die übrigen Kontrollverfahren Geltung besitzt. Der Pakt bildet eine Einheit. Sein sachlicher Inhalt variiert nicht etwa je nachdem, ob ein Mitgliedsland das Protokoll ratifiziert hat oder nicht. Aus diesem Grunde können auch die Entscheidungen in Individualbeschwerdesachen nur aus dem gemeinsamen Bemühen aller Mitglieder hervorgehen. Ein Pakt ›à deux vitesses‹ wäre undenkbar.

bb) Regelmäßig werden die Individualbeschwerden von einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe vorberaten, die eine Woche vor der jeweiligen Tagung des Ausschusses selbst zusammentritt. Für die termingerechte Umsetzung der von der Arbeitsgruppe formulierten Entwürfe in Vorlagen in den anderen Arbeitssprachen des Ausschusses wäre es förderlich, wenn die Arbeitsgruppe ihre Sitzung zwei oder drei Wochen früher abhalten würde; finanzielle Engpässe haben bisher ein solches zweckmäßiges Verfahren der Vorbereitung verhindert. Die Zahl fünf erklärt sich im übrigen aus dem Bestreben, auch innerhalb der Arbeitsgruppe in Anlehnung an Art.31 Abs.2 IPBPR eine Vertretung aller Weltregionen sicherzustellen. Der Ausschuß hat sich aber in diesem Punkt von jeder dogmatischen Starrheit freizuhalten vermocht. Arbeitsgruppen haben mehrfach auch in einer geringeren Besetzung getagt.

cc) Seitdem der Ausschuß sich auch mit komplexeren Sachverhalten und diffizileren Rechtsfragen auseinanderzusetzen hat, die für die weitere Auslegung des Paktes präjudiziell wirken, hat er auch individuelle Berichterstatter ernannt. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Es setzt allerdings voraus, daß die Ausschußmitglieder auch außerhalb der Tagungszeit Aufgaben des Ausschusses wahrzunehmen bereit und in der Lage sind.

dd) Erwähnt sei schließlich noch, daß mit Art.86 VerFO das Fundament für eine Art einstweiliger Entscheidungsgewalt gelegt worden ist. Der Ausschuß kann danach einem Staat mitteilen, daß zur Vermeidung nicht wieder gutzumachenden Schadens einstweilen die Ergreifung oder Unterlassung bestimmter Maßnahmen erwünscht sei. Es liegt auf der Hand, daß derartige Ersuchen, da das abschließende Verfahrensergebnis auch nur die Qualität einer unverbindlichen Stellungnahme besitzt, ebenso wenig verbindlich sein können. Immerhin aber vermag der Ausschuß damit in dringenden Fällen sofort zu handeln. So hat er etwa auf Wunsch naher Angehöriger des behaupteten Opfers einer rechtswidrigen Freiheitsentziehung mehrfach um Auskunft über dessen Aufenthaltsort und Gesundheitszustand ersucht und auf angemessene ärztliche Behandlung gedrängt¹². Gerade weil solche Anfragen nur dann erforderlich sind, wenn in einem Lande die rechtsstaatlichen Garantien der Art.9 und 14 IPBPR mißachtet werden, ist ihnen nicht in allen Fällen Erfolg beschieden gewesen.

c) In einer Reihe zentraler Punkte bestehen aber nach wie vor wesentliche Unklarheiten.

aa) Vielleicht die nachteiligste Schwäche des Protokolls liegt in dem Fehlen einer klaren Konzeption über den *Beweis*¹³. Nach Art.5 Abs.1 FP sollen »schriftliche Angaben« die Grundlage der Entscheidungsfindung bilden. Gerade wenn aber Vorwürfe erhoben werden, die öffentliche Gewalt habe Freiheitsrechte verletzt, geht es häufig viel weniger um komplizierte rechtliche Auslegungsprobleme als schlicht um Beweisfragen. Behauptung steht gegen Behauptung, so daß sich eine Pattsituation ergibt.

An erster Stelle erhebt sich die Frage, ob der Ausschuß gegebenenfalls auch Zeugen vernehmen und auf andere Beweismethoden wie etwa Sachverständigengutachten oder Augenscheineinnahmen zurückgreifen darf. Es besteht kein Grund, den Begriff »schriftliche Angaben« einengend auszulegen. So ist es dem Beschwerdeführer unbenommen, seiner Beschwerde ein Sachverständigengutachten wie z. B. ein ärztliches Gesundheitszeugnis beizufügen, das Aufschluß gibt über eine von ihm erlittene Mißhandlung¹⁴. Auch photographische Aufnahmen lassen sich als Schriftstücke im Sinne des Protokolls anerkennen¹⁵. Den eigentlichen Test bildet die Vernehmung von Zeugen. Man kann sich die Frage vorlegen, ob der Ausschuß sich nicht jedenfalls mit Zustimmung der betroffenen Regierung ein unmittelbares Bild von den Geschehnissen verschaffen dürfte. In der Tat

kann gerade auch der Beschwerdegegner ein erhebliches Interesse daran haben, daß die gegen ihn erhobenen Vorwürfe ausgeräumt werden. Freilich wäre die Folge ein Zerfall der Einheit des Verfahrens. Es wäre im übrigen mehr als nur mißlich, wenn Regierungen je nach dem von ihnen vorausgeschätzten Ergebnis einer Zeugenvernehmung diese zulassen oder ablehnen könnten. Außerdem lassen sich die finanziellen Dimensionen des Problems nicht übersehen. Die Anreise eines Zeugen an den Ort der Ausschußtagungen kostet Geld. Da die Vereinten Nationen über keinerlei Mittel für den Zweck verfügen, müßten die Kosten von dem Beschwerdeführer oder der betroffenen Regierung übernommen werden. Strukturell befände sich die jeweilige Regierung mangels eines internationalen Armenrechts in einer bevorzugten Lage. Im übrigen wären auch, solange der Ausschuß seine Sitzungen regelmäßig in Genf und New York abhält, Beschwerdeführer aus Westeuropa und Nordamerika begünstigt¹⁶.

Es ist an anderer Stelle dargestellt worden, daß der Ausschuß der Unergiebigkeit des Protokolls mit Hilfe weniger elementarer Regeln zu begegnen versucht¹⁷. Zunächst hat er sich zu der Auffassung bekannt, daß ein Staat durch bloßes Schweigen entgegen der Mitwirkungsverpflichtung aus Art.4 Abs.2 FP den weiteren Gang des Verfahrens nicht zu blockieren vermag und daß in einer solchen Lage jedenfalls die glaubhaften Behauptungen des Beschwerdeführers als zugestanden gelten müssen¹⁸. Ferner hat er den Satz aufgestellt, daß Bestreiten in allgemeiner und pauschaler Form nicht genügt, sondern daß eine spezifizierte Einlassung notwendig ist¹⁹; gegebenenfalls müsse der Vertragsstaat die gegen ihn erhobenen Vorwürfe untersuchen lassen und dem Ausschuß darüber Bericht erstatten²⁰. Nicht gelöst ist damit aber die prinzipielle Schwierigkeit, wie zu entscheiden ist, wenn sich Behauptungen, die von keiner Seite offensichtlich mala fide aufgestellt worden sind, unvereinbar gegenüberstehen.

bb) Auf den ersten Blick scheint die Regel des Art.5 Abs.1 FP auch ein *Erscheinen der Parteien* selbst vor dem Ausschuß auszuschließen. Gewiß verbietet der grundlegende Satz von der Waffengleichheit der Parteien, der im Hinblick auf das Strafverfahren in Art.14 Abs.3 IPBPR in einer Vielzahl von Einzelregeln artikuliert ist, nur Vertreter des betroffenen Landes selbst anzuhören und dem Beschwerdeführer eine solche Gelegenheit zu verweigern. Aber im Hinblick auf die Ausgleichs- und Vermittlungsfunktion läßt sich diese Regel nicht starr anwenden. Mehr

Ein ungewöhnliches Ereignis: Die Wahl des Präsidenten der UN-Generalversammlung mußte in diesem Jahr durch Los entschieden werden. Nachdem der zweite Wahlgang zwischen Ismat Kittani (Irak) und Khwaja Kaiser (Bangladesch) mit Stimmgleichheit geendet hatte, löste der scheidende Präsident Rüdiger von Wechmar (Mitte, flankiert von Generalsekretär Kurt Waldheim und Untergeneralsekretär William Buffum) das Amt zwischen beiden Bewerbern aus, wie es Regel 93 der Geschäftsordnung vorschreibt. Im Hintergrund als Wahlvorsteher Kamanda wa Kamanda (Zaire), Umberto La Rocca (Italien) und Luis Gonzalez Arias (Paraguay).



als eine förmliche Sachentscheidung kann dem Beschwerdeführer ein Kompromißergebnis nützen, das ihm Wiedergutmachung für den erlittenen Schaden gewährt. Kontakte, die mit der zuständigen diplomatischen Vertretung zur Erreichung einer solchen Verhandlungslösung angebahnt werden, schließt das Protokoll nicht aus.

cc) Sowohl für den Beschwerdeführer wie auch für den Mitgliedstaat bleibt der schriftliche *Verfahrensablauf* einigermaßen unbefriedigend. Die Parteien selbst bekommen den Ausschuß nicht zu Gesicht und wissen nicht einmal, in welcher Art und Weise er über ihre Angelegenheiten berät. Häufig vermögen sie nicht zu erkennen, welches die von ihm für wichtig gehaltenen rechtlichen und faktischen Gesichtspunkte sind, es sei denn, in einer Interims-Entscheidung würden bereits während des Verfahrens einige rechtliche Prämissen des Streitstoffes aufgedeckt²¹. Auch dem Ausschuß selbst fehlt es an Anschaulichkeit. Geradezu tröstlich wirkt es, wenn der Beschwerdeführer dem einen oder anderen Ausschußmitglied persönlich bekannt ist oder wird. Zu der fast abstrakten Unwirklichkeit mancher Verfahren trägt bei, daß gelegentlich die Postverbindung wegen Unauffindbarkeit des Beschwerdeführers verlorengeht und nicht mehr hergestellt werden kann. Der Ausschuß sollte sich darum bemühen, in Zukunft mehr als bisher den Kontakt zu den Parteien zu intensivieren und sie — in rechtlich oder tatsächlich problematischen Fällen — ausdrücklich um Stellungnahme zu den entscheidungserheblichen Gesichtspunkten zu bitten. Leider kann es nicht zu einem echten Dialog, zu einem Rechtsgespräch kommen. Insoweit fehlt es an der Voraussetzung der mündlichen Verhandlung, die sonst im Gerichtsverfahren die Gelegenheit zum abschließenden kontradiktorischen Austausch von Argumenten und zur Klärung noch offener Zweifelsfragen gibt.

dd) Zu den reformbedürftigen Punkten gehört schließlich auch das Fehlen einer präzisen Normierung über die *zeitliche Ordnung* des Verfahrens. Der Ausschuß hat sich in der Verfahrensordnung, dem Vorbild der Europäischen Menschenrechtskommission folgend, für eine Zweiteilung in Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung entschieden (Art.87—92 einerseits, Art.93—94 andererseits). Die in Art.4 Abs.2 FP genannte niedergelegte Sechsmonatsfrist für die sachliche Einlassung auf die Beschwerdeschrift rechnet er vom Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung an. Nach Art.93 Abs.3 VerfO wird die Beschwerdebeantwortung dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme übersandt. Diese Stellungnahme kann bei der betroffenen Regierung wiederum den Wunsch nach Abgabe einer Gegenerwidern hervorrufen. Die Verfahrensordnung kennt aber eine solche Sacherörterung im Doppeltakt von Beschwerdeschrift und Beantwortung, Erwiderung und Gegenerwidern nicht, sondern sieht für den Beschwerdegegner lediglich eine einzige Äußerung vor. Einige Ausschußmitglieder befürchteten bei der Diskussion dieser Frage, die Auseinandersetzung könne sich nach Art eines Pingpongspieles endlos fortsetzen. Sie vertraten deswegen die Ansicht, nach Ablauf der Sechsmonatsfrist und gegebenenfalls dem Eingang der Erwiderung des Beschwerdeführers müsse zur Sache entschieden werden. Diese Sicht verkennt die komplexe Natur der überwiegenden Anzahl der Streitfälle. Gerade weil dem Ausschuß gegenwärtig die mündliche Verhandlung versagt ist, bedarf es einer gründlichen, ja erschöpfenden Klärung im schriftlichen Verfahren, die sich im einmaligen Austausch von Behauptung und Einwendung, von Argument und Gegenargument nicht erreichen läßt. Der prozessuale Gleichheitssatz verbietet andererseits eine einseitige Begünstigung des Beschwerdeführers. Der Ausschuß sollte daher von sich aus Klarheit schaffen über die rechtliche Bedeutung weiterer schriftsätzlicher Darlegungen nach der ersten Runde, wie sie das Bild der Praxis prägen. Die Parteien müssen von vornherein wissen, nach welchen Regeln das Verfahren abläuft. Die förmliche Verankerung nicht nur der Erwiderung, sondern auch der Gegenerwidern in der Verfahrensordnung ist zwar abstrakt betrachtet geeignet, die meist recht erhebliche Verfahrensdauer zu verlängern. Aber in der Mehrzahl der Fälle ist ohnehin nicht an einem

vollständigen ›zweiten Durchgang‹ vorbeizukommen. Überdies könnte eine Revision der Verfahrensordnung auch eine konzentrationsfördernde Wirkung haben, da den Parteien alsdann deutlich vor Augen stehen würde, daß der Ausschuß eine Sache in der Regel dann als entscheidungsreif betrachtet, wenn jede Partei zweimal Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat²².

Zulässigkeit

Bisher hat der Ausschuß davon Abstand genommen, Zulässigkeitsentscheidungen isoliert zu veröffentlichen. Wesentliche Parteien sind zwar stets im Tatbestand der abschließenden Entscheidungen zur Hauptsache enthalten. Dies bedeutet aber, daß alle diejenigen Entscheidungen, auf Grund deren Beschwerden als unzulässig verworfen worden sind, nicht die Öffentlichkeit erreicht haben.

a) Der hervorstechende Zug der Entscheidungspraxis des Ausschusses ist die *Großzügigkeit* bei der Zulassung von Beschwerden zum Stadium der Begründetheitsprüfung. Der Anteil der für zulässig erklärten Beschwerden liegt bei über 50 vH. Gleichwohl verbietet sich ein Vergleich mit der in den Anfangsjahren außerordentlich restriktiven Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission. Zum Kreis der Vertragsstaaten des Protokolls gehören auch einige Länder, in denen die Rechtsstaatlichkeit schwere Einbußen erlitten hat, so daß es fast in jedem Falle einer näheren Prüfung der vom Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe bedarf.

b) Die einzelnen *Unzulässigkeitsgründe* sind in systematischer Form in Art.90 VerfO zusammengefaßt. Nur in aller Kürze sei berichtet, welche Probleme sich insoweit jüngst gestellt haben.

aa) Im Fall der mauritischen Frauen²³ hatten die Beschwerdeführerinnen ursprünglich ihre Identität nicht aufdecken wollen, weil sie — nach ihren eigenen Angaben — Repressalien befürchteten. Die Beschwerde war also nach dem Wortlaut von Art.3 FP, 90 Abs.1a VerfO unzulässig. Da die mauritische Regierung aber gleichwohl bereit war, sich sachlich auf die Beschwerden einzulassen, hat der Ausschuß sich mit dieser Einverständniserklärung zufriedengegeben. Eine erschöpfende Sachbehandlung wäre trotzdem nicht möglich gewesen, wäre nicht eine der Beschwerdeführerinnen freiwillig aus der Anonymität herausgetreten.

bb) Der Beschwerdeführer muß nach Art.1 FP behaupten, »Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts« durch einen Vertragsstaat zu sein; eine ganz ähnliche Formulierung findet sich in Art.2 FP. Aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit Art.90 Abs.1b VerfO ist eine ganze Reihe von Folgerungen abzuleiten:

> Nicht jede Behauptung einer Menschenrechtsverletzung ist im Sinne des Protokolls entscheidungserheblich. In Betracht kommen nur die im Pakt niedergelegten Rechte. So enthält der Pakt etwa kein Recht auf Arbeit. Ebensovienig kennt er einen allgemeinen Gleichheitssatz, der sich auf alle Bereiche staatlicher Tätigkeit beziehen würde²⁴.

> Der Beschwerdeführer muß die von ihm erhobenen Vorwürfe substantiieren. Es obliegt ihm eine Behauptungslast. Wird z. B. lediglich erklärt, es seien in einem Gerichtsverfahren die nach Art.14 IPBPR verbürgten rechtsstaatlichen Garantien verletzt worden, ohne daß dies in irgendeiner Form näher erläutert würde, so behandelt der Ausschuß eine solche Beschwerde, die noch nicht einmal die Minimalanforderungen der selbstverständlichen Mitwirkungsobliegenheit erfüllt, als unzulässig.

> Der Beschwerdeführer kann grundsätzlich nur solche Rechtsbeeinträchtigungen rügen, die er selbst erlitten hat. Ist er selbst zu einer Beschwerdeerhebung nicht in der Lage, namentlich deshalb, weil er ohne Kontakt zur Außenwelt in Haft gehalten wird (»incomunicado«) so vermögen auch nahe Familienangehörige in Prozeßstandschaft für ihn zu handeln (Art.90 Abs.1b Satz 2 VerfO)²⁵. Entfällt das Hindernis, so geht die Verfahrensherrschaft voll auf das Verletzungsoffer selbst über.

> Schließlich muß der Beschwerdeführer auch unmittelbar (»actually«) betroffen sein. Im Fall der mauritischen Frauen war die Unvereinbarkeit mehrerer innerstaatlicher Gesetze über den Aufenthaltsstatus des ausländischen Ehegatten mit dem Gleichheitssatz des Paktes beanstandet worden, weil ausländische Ehemänner eine ungünstigere Behandlung erfuhren als ausländische Ehefrauen. Während der Ausschuß die Beschwerden dreier verheirateter Frauen zur Sachentscheidung annahm, wies er die gleichzeitig erhobenen Beschwerden von 17 unverheirateten Mädchen zurück, die vorgetragen hatten, in ihrer Freiheit der Wahl des Ehepartners beeinträchtigt zu sein²⁶. Keine von ihnen hatte indes auch nur geltend machen können, daß sie verlobt sei oder sonst an eine Eheschließung mit einem Ausländer denke. Würden hier keine strengen Maßstäbe angelegt, so würde insbesondere das Erfordernis der vorherigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges (Art.5 Abs.2b FP) leerlaufen. Der Ausschuß könnte gegen möglicherweise paktwidrige Gesetze unmittelbar angerufen werden, soweit die betroffenen Länder keine innerstaatliche Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze kennen — was heute noch der Regelfall ist²⁷.

cc) Trotz mancher querulatorischer Erscheinungen ist bisher keine Beschwerde als Mißbrauch des Beschwerderechts verworfen worden (Art.3 FP, 90 Abs.1c VerfO).

dd) Nicht ganz deutlich ist, was »Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen des Paktes« bedeutet (Art.3 FP, 90 Abs.1c VerfO). Man darf annehmen, daß der Begriff aus der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Pakt übernommen worden ist. Das bedeutet aber nicht, daß der — keineswegs einheitlichen und folgerichtigen — Rechtsprechung der Straßburger Kommission zu folgen wäre²⁸. Der Ausschuß hat auch seinerseits noch keine volle Klarheit über die Bedeutung des Merkmals gewinnen können. Es empfiehlt sich wohl, unter dieser Rubrik die Fälle mangelnder Zuständigkeit *ratione temporis* (Geschehnisse vor Inkrafttreten des Paktes) oder *ratione loci* (Geschehnisse außerhalb der Grenzen eines Vertragsstaates) zu behandeln.

ee) Nach Art.5 Abs.2a FP, 90 Abs.1e VerfO darf nicht dieselbe Sache in einem anderen internationalen Verfahren geprüft werden. Entgegen der Aussage des spanischen Textes²⁹ konnte durch Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte geklärt werden, daß es sich hier lediglich um ein Hindernis der Rechtshängigkeit handelt³⁰. Eine Angelegenheit kann daher auch dann vor den Ausschuß gebracht werden, wenn sie vorher beispielsweise von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission behandelt worden ist. Das Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503(XLVIII) aus dem Jahre 1970 ist kein solches anderes internationales »Untersuchungs- und Streitregelungsverfahren«, da es nicht auf die Prüfung des Einzelfalles ausgerichtet ist, sondern lediglich zur Klärung des Vorwurfs bereitsteht, in einem Lande bestehe ein »Gesamtzusammenhang grober und verlässlicher Menschenrechtsverletzungen«³¹. Auch das von der Interparlamentarischen Union eingerichtete Verfahren erfüllt die Begriffsvoraussetzungen nicht, da es sich bei der Union trotz ihrer nationalen Wurzeln formal um eine nichtstaatliche Organisation handelt³². Im einzelnen ist es bei der Anwendung speziell dieses Tatbestandsmerkmals häufig zu Schwierigkeiten gekommen. Hervorgehoben sei namentlich, daß eine vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ohne Wissen des Opfers von einem Dritten erhobene Beschwerde dem Betroffenen selbst das Beschwerderecht nach dem Protokoll nicht nehmen soll³³. In der Tat könnten sonst auf unkontrollierbare Weise Verfahrenshindernisse geschaffen werden. Es genügt demzufolge auch, wenn der Betroffene selbst für seine Person eine von ihm selbst eingereichte Beschwerde zurückzieht oder wenn die für ihn aufgetretenen Familienangehörigen dies tun. Zweifelsfragen haben sich im übrigen auch im Zusammenhang mit den zeitlichen Grenzen des Begriffs derselben Sache aufgetan³⁴.

ff) Im Einklang mit den allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Deliktsrechts ist auch die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges erforderlich, ehe der Ausschuß sich der Sachprüfung zuwenden kann (Art.5 Abs.2b FP, 90 Abs.1f VerfO). Die

Anwendung dieser eher einfach und selbstverständlich erscheinenden Regel wirft im Einzelfall immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen auf, zumal dann, wenn mehrere Verletzungen zusammenkommen. Ein Beispiel bietet etwa der häufige Fall, daß eine Person ohne Angaben von Gründen festgenommen, unter Unterbrechung aller Kontakte zur Außenwelt in Haft gehalten und schließlich verurteilt wird, ohne daß sie jemals eine Urteilsbegründung erhalten würde. Es wäre aber entschieden mißlich, einen einheitlichen Komplex in mehrere Teilkomponenten aufzuspalten und die Zulässigkeit jeweils unterschiedlich zu behandeln. Im Falle Uruguays haben sich die insoweit entstandenen Probleme auch im übrigen dadurch vereinfacht, daß die Regierung meist nur in pauschaler Form den Einwand erhob, der Beschwerdeführer hätte die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpfen müssen, offenbar aber vielfach selbst nicht in der Lage war darzulegen, was der Betroffene in seiner hilflosen Lage ohne anwaltliche Unterstützung eigentlich hätte tun sollen. Im Einklang mit seiner sonstigen Rechtsprechung hat der Ausschuß solche pauschalen Hinweise nicht als ausreichend angesehen, sondern angesichts der Unübersichtlichkeit des Rechtssystems eine genaue Spezifikation verlangt³⁵.

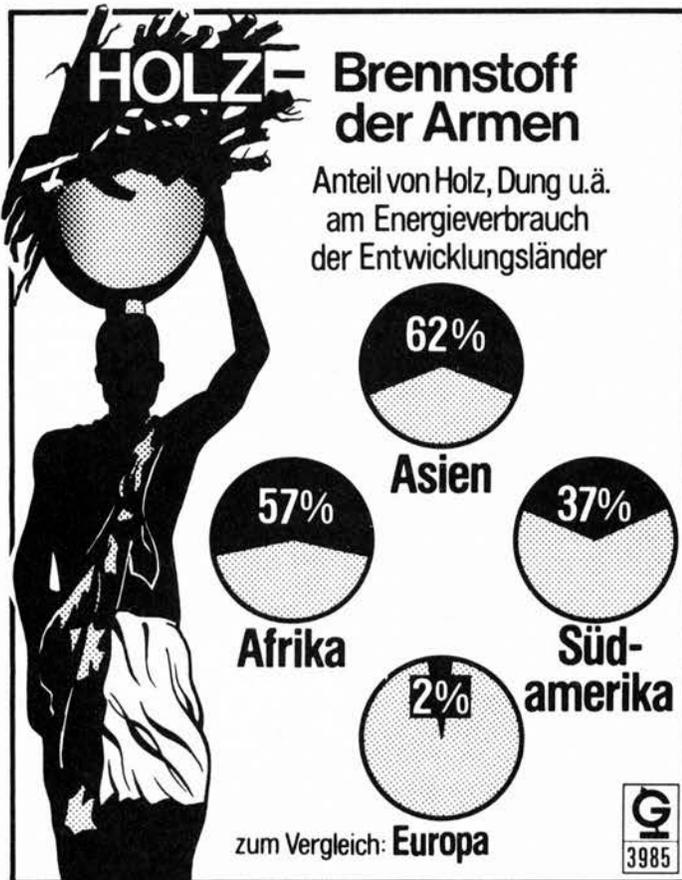
gg) Im Vergleich zur Europäischen Menschenrechtskonvention fällt im übrigen auf, daß eine Verwerfung wegen offensichtlicher Unbegründetheit nicht vorgesehen ist. Durch das oben näher geschilderte Substantiierungserfordernis nach Art.1, 2 FP, 90 Abs.1b VerfO wird aber eine ähnliche Wirkung erzielt. Es fehlt im übrigen auch eine Beschwerdefrist³⁶. Eine nicht ausreichend substantiierte und deswegen als unzulässig verworfene Beschwerde könnte also gegebenenfalls mit ausreichender Begründung von neuem eingelegt werden.

Begründetheit

Von den Ergebnissen der Begründetheitsprüfung hat sich die Öffentlichkeit wegen der Veröffentlichung der Entscheidungen selbst ein Bild verschaffen können. Deswegen mögen an dieser Stelle wenige zusammenfassende Worte genügen.

a) Bis Ende 1980 waren Sachentscheidungen allein gegen Uruguay erlassen worden. Hinzutreten sind während der Frühjahrstagung 1981 zwei »Freisprüche« im Verhältnis zu Finnland³⁷ und Schweden³⁸ und die Feststellung einer Vertragsverletzung gegenüber Mauritius im bereits genannten Fall der mauritischen Frauen³⁹ sowie als Ergebnis der Sommertagung 1981 eine Entscheidung gegen Kanada⁴⁰, jeweils verbunden mit weiteren Entscheidungen in Uruguay-Fällen.

b) Auf Grund dieser Entscheidungspraxis kann eine Reihe prinzipieller Probleme als geklärt gelten. Der Ausschuß geht grundsätzlich davon aus, daß den Verpflichtungen aus dem Pakt eine strikte Rechtsverbindlichkeit zukommt, sonst hätte er nicht mehrfach gegenüber Uruguay, je einmal in bezug auf Mauritius und Kanada feststellen können, daß der Pakt verletzt worden sei. Nicht etwa wird, wie Graefrath schreibt, durch die Ratifizierung des Protokolls »ein unterschiedlicher Anwendungsgrad der Regeln der Konvention in bezug auf das jeweilige Landesrecht« erreicht⁴¹. Die Gebietsklausel in Art.2 Abs.1 IPBPR ist in einem restriktiven Sinne dahin interpretiert worden, daß sie jedenfalls nicht eine Verantwortlichkeit für willentlich über die Grenze hinausgetragene paktwidrige geheimdienstliche Aktivitäten ausschließt⁴² und nicht die Gewährleistungspflicht in Ansehung von Rechten begrenzt, die der Natur der Sache nach gegenüber Bürgern im Ausland verletzt würden⁴³. Die Berufung Uruguays auf Notstand im Sinne des Art.4 IPBPR hat der Ausschuß mangels näherer Rechtfertigung in der Notifikation nach Abs.3 dieser Vorschrift wie auch während des Verfahrens nicht anerkannt⁴⁴. Daß die Gleichheit von Mann und Frau außerordentlich ernst genommen wird, hat sich besonders deutlich im Fall der mauritischen Frauen erwiesen⁴⁵. Als ein Grundprinzip des Paktes sieht der Ausschuß das Recht friedlicher Meinungsäußerung an⁴⁶. Erste Ansätze sind auch zur Auslegung des Minderheitenrechts des Art.27 IPBPR gemacht worden⁴⁷.



Eine Brennholz-Krise sucht Teile der Dritten Welt heim; besonders in der Nähe der Städte wächst weniger Holz nach als verbraucht wird. Zugleich sind dieselben Länder in ihrem »modernen Sektor« von der Ölpreissteigerung unvergleichlich schlimmer getroffen als die Industrieländer. Anlaß genug, verstärkt über alternative Energiequellen nachzudenken. Mit diesem Thema befaßte sich im August in Nairobi eine stark beachtete UN-Konferenz (vgl. S. 169 f. dieser Ausgabe).

Veröffentlichung

Das Protokoll enthält sich einer unmißverständlichen Stellungnahme zur Frage, ob die abschließende Sachentscheidung veröffentlicht werden darf. In Art.5 Abs.4 heißt es lediglich, »der Ausschuß teilt seine Auffassungen dem betroffenen Vertragsstaat und der Einzelperson mit«; nach Art.6 FP soll der Jahresbericht eine Übersicht über die Tätigkeit nach dem Protokoll enthalten. Da folglich die Entscheidungen nach dem Protokoll keine Geheimdokumente darstellen — und ihrer Natur nach auch nicht darstellen können⁴⁸ —, hat der Ausschuß sich entschlossen, sie in geeigneter Form zu veröffentlichen, wenn möglich in der Form einer Pressemitteilung der Vereinten Nationen, jedenfalls als Anhang zum Jahresbericht. Künftig sollen die Entscheidungen überdies zusammen mit anderem Material über ein Jahrbuch des Ausschusses zugänglich gemacht werden. Deutsche Übersetzungen sind bisher regelmäßig in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) erschienen.

»Follow-up«

Ein spezifisches »Follow-up«-Verfahren ist im Protokoll nicht vorgesehen. Da die Auffassungen des Ausschusses keine Rechtsverpflichtung im strikten Sinne begründen, kann es auch in der Tat keine eigentliche Vollstreckung geben. Andererseits ist gerade aus der Arbeit der Vereinten Nationen bekannt, daß häufig wirksame Mechanismen zur »Implementierung« von Empfehlungen geschaffen werden⁴⁹. Da der Ausschuß der Generalversammlung Bericht erstattet, würde es an sich dieser zufallen, dafür zu sorgen, daß die betroffenen Staaten sich jedenfalls ernsthaft mit den Auffassungen des Ausschusses auseinandersetzen. Freilich zeigt die Generalversammlung angesichts der chronischen Überlastung ihrer Tagesordnung wenig Neigung, sich dieser Aufgabe zu stellen. Vor allem in bezug auf die Uruguay-Ent-

scheidungen ist dem Ausschuß selbst nicht bekannt, welche effektive Wirkung sie ausgelöst haben.

III. Staatenbeschwerde

Die Erklärung nach Art.41 IPBPR, welche die Staatenbeschwerde eröffnet, haben bisher 14 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, abgegeben. Zwei dieser Staaten gehören außerhalb Westeuropas der Gruppe der »westeuropäischen und anderen Staaten« an (Kanada, Neuseeland), zwei fallen unter den Sammelnamen »Dritte Welt« (Senegal, Sri Lanka). Zu konkreten Verfahren ist es bisher nicht gekommen.

IV. Berichtsprüfung

Bekanntlich ist die Berichtsprüfung das einzige Gewährleistungsverfahren, dem sämtliche Mitgliedstaaten des Paktes unterliegen. Man kann es deswegen als das Herzstück des Paktes bezeichnen. Individualbeschwerde und Staatenbeschwerde erfassen jeweils nur einen schmalen Ausschnitt aus der Gesamtheit der Vertragsstaaten.

Berichte

Trotz der bereits 1977 erlassenen Richtlinien für die Abfassung der Staatenberichte⁵⁰ ist deren Qualität nach wie vor höchst unterschiedlich. Enttäuschend für den Ausschuß war namentlich in jüngster Zeit die lakonische Kürze einiger Berichte aus afrikanischen Ländern⁵¹. Der Ausschuß mußte sich die Frage vorlegen, ob angesichts der Unvollständigkeit der Grundinformation überhaupt sinnvoll in eine Prüfung eingetreten werden könne. Mit freimütigen Tadelsworten wurde demzufolge auch nicht gespart⁵².

Verfahren

Über die Art und Weise der Berichtsprüfung schweigt sich Art. 40 Abs. 4 IPBPR aus. Die Verfahrensordnung hat in Art. 68, dem Vorbild der Praxis des Rassendiskriminierungsausschusses folgend, vorgesehen, daß die Prüfung in Anwesenheit einer Vertretung des jeweilig betroffenen Staates stattfindet. In der Praxis haben bisher sämtliche Staaten die Gelegenheit wahrgenommen, aktiv an dem Verfahren mitzuwirken. Besonders bewährt hat sich die Entsendung von Fachleuten aus den Ministerien, welche an der Abfassung des Berichts beteiligt waren, so daß es der Ausschuß mit kompetenten Dialogpartnern zu tun hatte. Gelegentlich enttäuschend waren die Erfahrungen hingegen, wenn Personal der diplomatischen Missionen in Genf und New York eingesetzt wurde. Üblicherweise führt einer der Delegierten den Bericht ein. Danach stellen die Mitglieder des Ausschusses nacheinander Fragen und kommentieren den Bericht. Zwei oder drei Tage später werden vorläufige Antworten gegeben. In der Regel versprechen die Staatenvertreter überdies, die nicht erwiderten Fragen schriftlich zu beantworten — eine Zusage, die nicht immer gehalten wird.

Schriftliche Zusatzinformationen sind bisher in einer sogenannten zweiten Runde nach einem anderen Modus, nämlich Fragenkreis um Fragenkreis mit jeweils unmittelbarer Stellungnahme durch die anwesende Regierungsdelegation, erörtert worden. Nachdem die östlichen Mitglieder des Ausschusses sich bis zum Jahre 1979 an dieser Art einer intensiveren Befragung teilweise lebhaft beteiligt hatten⁵³, nahmen sie in der Folgezeit von jeder Beteiligung Abstand. Im Juli 1981 revidierten sie wiederum ihre Haltung unter Hinweis auf ihr Verständnis, daß die »zweite Runde« eine freiwillige Veranstaltung für Staaten sei, die bereit seien, sich dieser besonderen Prüfung zu unterziehen⁵⁴.

Der Ausschuß hat jetzt auf der Grundlage von Art.40 Abs.1b IPBPR beschlossen, daß jeweils in Fünfjahresabständen Folgeberichte vorzulegen seien⁵⁵. Nach den gleichzeitig dazu festgelegten Richtlinien⁵⁶ sollen sich die Folgeberichte insbesondere auf die Probleme konzentrieren, die bei der vorangehenden Befragung aufgeworfen und in der Antwort nicht erschöpfend behandelt worden waren.

Erkenntnisquellen

Grundlage der Berichtsprüfung ist in erster Linie der Bericht selbst. Jedem Ausschußmitglied steht es überdies frei, offizielle Dokumente des betroffenen Landes in das Verfahren einzuführen. Auch amtliche Dokumente der Vereinten Nationen sind herangezogen worden⁵⁷. Selbstverständlich können die Mitglieder sich außerdem zur Eigeninformation aller ihnen zugänglichen Quellen bedienen. Überwiegend verwerten sie etwa das von Amnesty International und der Internationalen Juristenkommission gelieferte Material. Die dort enthaltenen Angaben sind zwar nicht im eigentlichen Sinne Verfahrensstoff, ebensowenig wie etwa die von der ILO übermittelten Dokumente⁵⁸ mit ihren Nachweisen, zumal das Berichtsprüfungsverfahren kein Beschwerdeverfahren darstellt. Durchaus ist ein Mitglied aber berechtigt zu erklären, daß es eine bestimmte Frage wegen einer Auskunft stelle, die es aus einer anderen Quelle bezogen habe. Verfahrensrügen sind insoweit noch niemals erhoben worden.

Abschluß

Bisher ist das Berichtsprüfungsverfahren wegen schier unüberbrückbarer Gegensätze über die Auslegung von Art.40 Abs.4 IPBPR in keinem einzigen Falle zum Abschluß gebracht worden. Während der überwiegende Teil der Mitglieder aus Satz 2 dieser Vorschrift (»Der Ausschuß ... übersendet den Vertragsstaaten seine eigenen Berichte sowie ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen«) den Schluß zieht, daß am Abschluß eine Bewertung der menschenrechtlichen Situation in dem Land stehen müsse, dessen Berichte geprüft worden ist, vertreten die östlichen Mitglieder die Auffassung, eine solche Bewertung sei dem Ausschuß verwehrt. Mehrfache ausgedehnte Diskussionen haben die Standpunkte lediglich verhärtet, ohne eine Lösung in Sichtweite erscheinen zu lassen⁵⁹. In der Periodizitätsentscheidung des Ausschusses vom 30. Oktober 1980⁶⁰ ist vorgesehen (Buchst.i), daß jeweils vor der Prüfung eines Folgeberichts eine Arbeitsgruppe zusammentreten soll, um die Hauptproblemfelder zu umreißen, die einer näheren Erörterung mit der Regierungsdelegation bedürftig sind. Damit wird ein erster Schritt zur Beurteilung individueller Länderberichte getan werden.

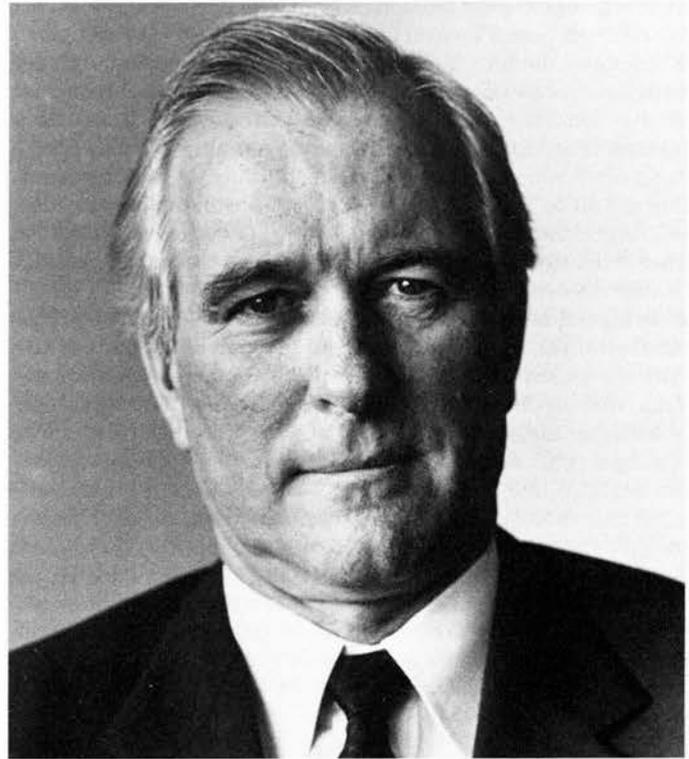
Der Ausschuß hat sich auf seiner Tagung im Juli dieses Jahres entschlossen, jedenfalls einen ersten Anfang zu machen und querschnittsweise Bemerkungen zu formulieren, die sämtliche Mitgliedstaaten angehen⁶¹. Durch ausdrückliche Vorbehalte ist sichergestellt worden, daß diese Praxis nicht auf eine Übernahme der östlichen Konzeption von der rechtlichen Bedeutung des Berichtsprüfungsverfahrens hinausläuft. Nach westlicher Auffassung handelt es sich insoweit lediglich um »general general comments«. Der Ausschuß bleibt nach wie vor aufgerufen, im Einklang mit Art.40 Abs.4 IPBPR »seine eigenen Berichte« sowie »allgemeine Bemerkungen« über die ihm unterbreiteten Staatenberichte zu erstatten.

»Follow-up«

Das Echo der Mitgliedstaaten auf die Berichtsprüfung war bisher eher schwach und unbefriedigend. Ganz offensichtlich betrachten manche Regierungen den Auftritt vor dem Ausschuß eher als eine lästige Pflichtübung, die man so schnell wie möglich hinter sich bringen sollte. Andere halten es offenbar für unter ihrer Würde zuzugeben, daß sie im konkreten Zusammenhang mit der Berichtsprüfung tatsächlich bestimmte Verbesserungen vorgenommen haben. Vielleicht bahnt sich jetzt eine Änderung an, nachdem Länder wie Schweden und der Senegal dem Ausschuß vor kurzem mitgeteilt haben, daß sie im Anschluß an die Prüfung ihres Berichts im Ausschuß eine Reihe von Reformen durchgeführt hätten⁶². Für die Breitenwirkung eines Berichts würde es im übrigen eine erhebliche Rolle spielen, ob er im eigenen Lande veröffentlicht wird. Der Ausschuß versucht, die Staaten zu dieser Art von Selbstbindung den eigenen Bürgern gegenüber zu führen⁶³.

Verbesserungen

Eine Intensivierung der Berichtsprüfung läßt sich im Augenblick kaum erhoffen. Die vielgerühmte Wirksamkeit der



Günther van Well, zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, ist seit Anfang Juni neuer Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York. Seit 1952 im diplomatischen Dienst, war er bereits von 1954 bis 1959 am UN-Sitz in der damaligen Ständigen Beobachtermission der Bundesrepublik tätig. Günther van Well wurde am 15. Oktober 1922 in Osterath bei Krefeld geboren. Er ist verheiratet und hat zwei Kinder.

Berichtsprüfung in der ILO erklärt sich vornehmlich aus der Tatsache, daß Bedienstete des Amtes die Staatenberichte vorprüfen und dem zuständigen Ausschuß bereits vorformulierte Beschlusentwürfe vorlegen. Das Sekretariat des Menschenrechtsausschusses ist hingegen denkbar schwach besetzt. Überdies würde es auch in eine unzumutbare Position hineinmanövriert, sollte es z. B. in der zentralen Frage der politischen Diskriminierung zwischen Ost und West Stellung beziehen. Es würde also auf jeden Fall Wert darauf legen, das politisch umstrittene Terrain den Ausschußmitgliedern selbst zu überlassen. Diese selbst müßten also die gesamte Redaktionsarbeit übernehmen. Schließlich steht auch die »consensus«-Regel raschen Fortschritten im Wege. Der Versuch, umstrittene Schlußfolgerungen durchzusetzen, müßte mit langwierigen Verfahrenskämpfen bezahlt werden, welche die Arbeit des Ausschusses fast lahmlegen könnten. Es erscheint daher in jedem Falle richtig, zunächst einmal alle Kraft auf eine sorgfältige Prüfung der Folgeberichte zu konzentrieren.

V. Schluß

Die Vielfältigkeit der Tätigkeit des Ausschusses läßt eine generelle Schlußfolgerung nicht zu. Es sei daher lediglich der Blick auf einige Punkte gelenkt, die in den bisherigen Ausführungen nicht mit der gebotenen Deutlichkeit hervorgetreten sind.

● Der Ausschuß hat sich nach Kräften bemüht, der Öffentlichkeit die Ergebnisse seiner Arbeit zugänglich zu machen. Fast alle Dokumente sind innerhalb des UN-Systems in die allgemeine Verbreitung einbezogen. Die Verhandlungen finden öffentlich statt, außer kraft ausdrücklicher Anordnung in Art.5 Abs.3 FP in Individualbeschwerdesachen. Aber auch das Individualbeschwerdeverfahren hellt sich allmählich in dem Maße auf, wie Sachentscheidungen ergehen und diese der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Freilich müssen die Ergebnisse von den Medien, von interessierten Organisationen und auch von den Regierungen selbst aufgenommen werden. Speziell in New York und Genf besteht angesichts der Überfülle an Aktivitäten der Vereinten Nationen eine gewisse UN-Müdigkeit. Selbstver-

ständig liegt es aber nicht zuletzt an dem Ausschuß selbst, daß seine Arbeit berichtenswert bleibt.

● Es sollte niemals aus dem Auge verloren werden, daß der Ausschuß bisher im weltweiten Rahmen die einzige Instanz ist, vor der sämtliche Vertragsstaaten über die gesamte Breite ihrer Staatstätigkeit hinweg in bezug auf die Achtung und Gewährleistung der Freiheitsrechte rechenschaftspflichtig sind. Insbesondere gilt diese Verpflichtung auch für die osteuropäischen Staaten. Angesichts dieser Situation könnte der Ausschuß zum Ort eines friedlichen Wettstreits zwischen den verschiedenen Systemen werden.

● Dringend ist der Ausschuß, wenn seine Arbeit eine stärkere Durchschlagskraft erhalten soll, auf die Unterstützung des UN-Systems angewiesen, insbesondere der Generalversammlung. Nach wie vor ist die personelle Ausstattung der Menschenrechtsabteilung, welche die notwendigen Sekretariatsdienste zu erbringen hat, ungenügend. Vor allem einem plötzlichen Ansteigen der Zahl der Individualbeschwerden würde die Abteilung völlig ungerüstet und hilflos gegenüberstehen. Aber auch für die übrigen Hilfsdienste des Sekretariats reichen die verfügbaren Personalkapazitäten kaum aus. Speziell diejenigen Staaten, die sich so viel auf ihre positive Bilanz bei den Menschenrechten zugute tun, sollten im Fünften (Haushalts-)Ausschuß der Generalversammlung Konsequenz zeigen und der Durchsetzung des Rechts nicht die gebotene finanzielle Unterstützung verweigern.

Anmerkungen

- 1 Siehe aber die kenntnisreiche Gesamtwertung durch M. Nowak, Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in: EuGRZ 1980, S. 532—544, englische Fassung in: HRLJ 1 (1980), S. 136—170, sowie die Erörterung des Fakultativ-Protokolls durch E. Moese/T. Opsahl, The Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, in: The Santa Clara Law Review 1981, 61S. Vgl. ferner die Bemerkungen von B. Graefrath, Entwicklungstendenzen in der Arbeit des Menschenrechtskomitees, in: DDR-Komitee für Menschenrechte — Schriften und Informationen 1/80, S.3—24. — Erwähnt sei auch, daß die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN regelmäßig in Kurzbeiträgen über die Tätigkeit des Ausschusses berichtet hat; 1.Tagung: VN 2/1977 S.61f., 2.Tgg.: 5/1977 S.157f., 3.Tgg.: 3/1978 S.97f., 4.Tgg.: 5/1978 S.167f., 5.Tgg.: 1/1979 S.31, 6. bis 8.Tgg.: 2/1980 S.63ff., 9.Tgg.: 3/1980 S.99f., 10. und 11.Tgg.: 1/1981 S.31f., 12.Tgg.: 3/1981 S.98f., 13.Tgg.: S.172 dieser Ausgabe.
- 2 Gegenwärtig gehört dem Ausschuß kein amtierender Minister an.
- 3 Das englische Wort »consensus« darf nicht mit echter Einstimmigkeit gleichgesetzt werden, so daß die Übersetzung als »Konsens« in die Irre zu führen vermag. Der »consensus« deckt einen solchen Grad von Übereinstimmung, daß keiner der Beteiligten das Verfahrensergebnis rundheraus ablehnt. Die Voraussetzungen des »consensus« sind auch dann erfüllt, wenn bei einer offenen Abstimmung Enthaltung geübt würde, gegebenenfalls sogar unter Anbringung punktueller Vorbehalte.
- 4 UN-Doc. CCPR/C/3/Rev.1 vom 1.12.1979.
- 5 »The members of the Committee generally expressed the view that its method of work normally should allow for attempts to reach decisions by consensus before voting, provided that the Covenant and the rules of procedure are observed and that such attempts do not delay the work of the Committee.« — Unverständlicherweise ist diese wichtige Fußnote in der von B. Simma herausgegebenen Textsammlung »Menschenrechte«, 1979, nicht mitabgedruckt worden.
- 6 AaO (Anm.1), S.8.
- 7 Santullo-Fall, R.2/9, 26.10.1979, (Fourth) Report of the Human Rights Committee, UN-Doc.A/35/40 (1980), S.216, 219, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.2; Grille Motta-Fall, R.2/11, 29.7.1980, (Fourth) Report... S.132, 137 = HRLJ 1 (1980), S.237, 242; López Burgos-Fall, R.12/52, 29.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.12/52, S.9; Celiberti-Fall, R.13/56, 29.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XIII)/R.13/56, S.5; Lovelace-Fall, R.6/24, 30.7.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR (XIII)/R.6/24, S.11 (die letzten drei Entscheidungen werden demnächst auch als Anhang zum Fünften Jahresbericht veröffentlicht).
- 8 Dazu auch Nowak, aaO (Anm.1), S.544; C. Tomuschat, Anmerkung, in: EuGRZ 1980, S.4, 5.
- 9 So sind die zahlreichen Verfahren gegen Uruguay bisher fast ausschließlich vom Ausland aus betrieben worden, entweder von Flüchtlingen in eigener Sache oder von im Ausland lebenden nahen Familienangehörigen zugunsten von Personen, die in Uruguay selbst inhaftiert waren oder sind.
- 10 Zwischen der 1440. und 1441. Sitzung in der Nacht vom 30.11. zum 1.12.1966.
- 11 Ausführliche Kommentierung durch M. Bossuyt, Le règlement intérieur du Comité des droits de l'homme, in: Revue belge de droit international 14 (1978/1979), S.104—156.
- 12 So bereits in der ersten Sachentscheidung überhaupt im Massera-Fall, R.1/5, 15.8.1979, (Third) Report..., UN-Doc.A/34/40, S.124, 126 Nr.5 = HRLJ 1 (1980), S.209, 211; deutsche Übersetzung: EuGRZ 1979, S.498, 500.
- 13 Dazu auch Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.19/20; Nowak, aaO (Anm.1), S.540; Tomuschat, Evolving Procedural Rules, in: HRLJ 1 (1980), S.249—257, 254.
- 14 So die Entscheidung im Lanza-Fall, R.2/8, 3.4.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.111, 116 Nr.11c, 117 Nr.14i = HRLJ 1 (1980), S.221, 223/224; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.314, 315/316.
- 15 Vgl. Anm.14.
- 16 Vom Ausschuß während der nichtöffentlichen 138. Sitzung vom 18.4.1979

eingehend erörtert, UN-Doc. CCPR/C/SR.138, Nr.105—121 (leider nicht allgemein zugänglich).

- 17 AaO (Anm.13), S.252/253.
- 18 So die erste Entscheidung im Massera-Fall, aaO (Anm.12), Nr. 9; Anwendung der Regel jetzt wieder im Celiberti-Fall, aaO (Anm.7), Nr.8
- 19 Erstmals im Santullo-Fall, aaO (Anm.7), Nr.10, 11, und im Lanza-Fall, aaO (Anm.14), Nr.15.
- 20 Grille Motta-Fall, aaO (Anm.7), Nr.14.
- 21 So der Ablauf im Lovelace-Fall, aaO (Anm.7), Nr.8.
- 22 Berechtigte Kritik durch Kanada im Dritten Ausschuß der Generalversammlung am 3.11.1980, UN-Doc. A/C.3/35/SR.40, S.13 Nr.49.
- 23 Entscheidung R.9/35, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.9/35, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.391 Nr.1.1.
- 24 Dazu Tomuschat, Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift Schlochauer, 1981, S.691—716.
- 25 Dazu Tomuschat, aaO (Anm. 13), S.250/251.
- 26 AaO (Anm.23), Nr.9.2 und 9.2(a).
- 27 Der Ausschuß hat selbst erkennen lassen, daß er offenbar die Zulässigkeitsentscheidung im Hartikainen-Fall, R.9/40, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.9/40, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.389, nicht für völlig unbedenklich hält (Nr.10.3).
- 28 Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.41.
- 29 »El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que: a) El mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.«
- 30 (Third) Report (Anm.12), S.123 Nr.584. Allgemein zu diesem Problem F. Ermacora, Über das Kumulationsverbot in Menschenrechtsverfahren, in: Festschrift Verosta, 1980, S.187—199.
- 31 (Third) Report (Anm.12), S.123 Nr.582.
- 32 Vgl. Anm.29.
- 33 Millán Sequeira-Fall, R.1/6, 29.7.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.127 = HRLJ 1 (1980), S.231 Nr.9a; Celiberti-Fall, aaO (Anm.7) Nr.5b.
- 34 Grille Motta-Fall, aaO (Anm.7), Nr.5; dazu Tomuschat, aaO (Anm.13), S.251/252.
- 35 Grundsatzentscheidung im Torres Ramírez-Fall, R.1/4, 23.7.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.121, 122/123 Nr.5, 9 = HRLJ 1 (1980), S.226.
- 36 In dem vom Sekretariat vorbereiteten Entwurf der Verfahrensordnung, UN-Doc. CCPR/C/L.2/Add.2, war ursprünglich eine Frist von 24 Monaten vorgesehen gewesen (Art.91). Da sich aber das Protokoll jeder Festlegung einer zeitlichen Grenze enthält, glaube der Ausschuß nicht befugt zu sein, von sich aus ein solches Verfahrenshindernis zu schaffen; dazu auch Bossuyt, aaO (Anm.11), S.147/148; Moese/Opsahl, aaO (Anm.1), S.39/40.
- 37 Hartikainen-Fall, aaO (Anm.27).
- 38 Maroufidou-Fall, R.13/58, 9.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.13/58; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.394.
- 39 AaO (Anm.23).
- 40 Lovelace-Fall, aaO (Anm.7).
- 41 AaO (Anm.1), S.8.
- 42 López Burgos-Fall, aaO (Anm.7), Nr.12; Celiberti-Fall, aaO (Anm.7), Nr.10.
- 43 Waksman-Fall, R.7/31, 28.3.1980, (Fourth) Report (Anm.7), S.120 = HRLJ 1 (1980), S.220; deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1980, S.314; kritisch dazu Nowak, aaO (Anm.1), S.539.
- 44 Landinelli-Fall, R.8/34, 8.4.1981, UN-Doc. CCPR/C/DR(XII)/R.8/34, deutsche Übersetzung in: EuGRZ 1981, S.388 Nr.8.
- 45 AaO (Anm.7).
- 46 Landinelli-Fall, aaO (Anm.44), Nr.8.4.
- 47 Lovelace-Fall, aaO (Anm.7).
- 48 Dazu Tomuschat, aaO (Anm.13), S.256.
- 49 Man denke etwa an den 24er-Ausschuß, die treibende Kraft zur Durchsetzung der Entkolonisierungs-Resolution 1514(XV) der Generalversammlung.
- 50 (First) Report..., UN-Doc. A/32/44, S.69.
- 51 Kenia, CCPR/C/1/Add.47, 15.8.1979: 2 Seiten; Tansania, CCPR/C/1/Add.48, 20.8.1979: 4 Seiten; Mali, CCPR/C/1/Add.49, 14.8.1979: 5 Seiten; Guinea, CCPR/C/6/Add.5: 2 Seiten; ähnlich unbefriedigend Peru, CCPR/C/6/Add.1, 2.7.1979: 3 Seiten.
- 52 So heißt es etwa in der zusammenfassenden Wiedergabe im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht, voraussichtlich UN-Doc. A/36/40, zu Kenia: »Members of the Committee noted with regret that the report by Kenya was brief, incomplete and did not reflect the human rights situation in that country.«
- 53 Während der Frühjahrstagung 1979 im Hinblick auf Großbritannien Movchan, CCPR/C/SR.147, S.3/4 Nr.8—12; Graefrath, ibid., S.6 Nr.23/24; Koulishchev, ibid., S.7 Nr.27; Hanga, ibid., S.7 Nr.28; Movchan, S.8 Nr.30/31; Hanga, CCPR/C/SR.148, S.4 Nr.8; Graefrath, ibid., S.4/5 Nr.10—12; Movchan, ibid., S.5/6 Nr.13—17, 19; Hanga, ibid., S.11/12 Nr.45—46; Graefrath, ibid., S.13 Nr.58—61; Movchan, CCPR/C/SR.149, S.3/4 Nr.10—16.
- 54 Prüfung des norwegischen Zusatzberichts: Hanga, CCPR/C/SR.301, Nr.34; Movchan, CCPR/C/SR.302, S.4/5 Nr.13—17; Hanga, ibid., S.5 Nr.18—19; Movchan, ibid., S.7 Nr.30—31; Hanga, ibid., S.8 Nr.35; Movchan, ibid., S.8/9 Nr.41; Hanga, ibid., S.9 Nr.45.
- 55 Entscheidung vom 22.7.1981, CCPR/C/SR.303, S.2 Nr.2, abgedruckt auch als Annex VI im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).
- 56 Entscheidung vom 27.7.1981, CCPR/C/SR.308, abgedruckt auch als Annex VII im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).
- 57 Prüfung des chilenischen Berichts, 11./12.4.1979, CCPR/C/SR.127—130. Die zusammenfassende Wiedergabe verweist demzufolge auch in einer Fußnote ausdrücklich auf die beiden berücksichtigten Berichte der Chile-Arbeitsgruppe, (Third) Report (Anm.12), S.18; vgl. im übrigen auch den dort als Anhang V abgedruckten Briefwechsel, S.119—121.
- 58 Vgl. (Fourth) Report (Anm.14), S.94 Nr.414.
- 59 Ausführliche Wiedergabe in: (Fourth) Report (Anm.14), S.83—87 Nr.370—383.
- 60 CCPR/C/SR.260, Nr.1.
- 61 Annex VIII im demnächst erscheinenden Fünften Jahresbericht (Anm.52).
- 62 Fünfter Jahresbericht (Anm.52), Abschnitt IIID.
- 63 Vgl. General comment 3/13, Nr.2 a.E., Annex VIII zum Fünften Jahresbericht (Anm.52).

Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch internationale Kontrolle

Die Berichtspflichten gegenüber der ILO

GÜNTHER BEITZKE

Die im Zusammenhang mit den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg¹ gegründete Internationale Arbeitsorganisation² hat sich zum Ziel gesetzt, zu einem dauerhaften Weltfrieden durch Förderung der sozialen Gerechtigkeit beizutragen. Menschlichere Arbeitsbedingungen sollen durch Mindestnormen erreicht werden, die in möglichst vielen Staaten gleichmäßig zur Anwendung kommen, weil nur ihre gleichmäßige Anwendung dem Schutz der Arbeitnehmer dienen und gleichzeitig eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen verhindern kann. Die schon in der Präambel ihrer Verfassung festgelegten und an vielen Einzelheiten der Arbeitsbedingungen verdeutlichten Bereiche, in denen das Ziel verfolgt werden soll, sind gegen Ende des Zweiten Weltkrieges 1944 in der Generalversammlung von Philadelphia erneut und ausführlicher aufgezählt worden. Sie reichen von Vollbeschäftigungspolitik über Hebung des Lebensstandards, Chancengleichheit, Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, Schutz von Leben und Gesundheit, Schutz der Jugend und der Mutterschaft bis zur sozialen Sicherheit, und wollen die gesamte Welt umfassen.

Die Tätigkeit der Organisation geht in Verfolgung des ihr gesetzten Ziels in mehrere Richtungen: Aufstellung der internationalen Normen, Förderung der Möglichkeiten zu ihrer Durchführung und Kontrolle ihrer Durchführung. Dazu hat die ILO eine Reihe von Mechanismen entwickelt, die sich auf die von den Mitgliedstaaten zu erstattenden Berichte stützen, so daß die Berichtspflichten einen Hauptbestandteil der den Mitgliedstaaten gegenüber der Organisation obliegenden Verpflichtungen darstellen.

I. Berichte über Maßnahmen zum Inkraftsetzen der Normen

Bei Schaffung der ILO war eines der Hauptprobleme, wie die internationalen Normen über Arbeitsrecht und soziale Sicherheit in Kraft gesetzt werden sollten³. Eine verbreitete Tendenz war dahin gegangen, die Normen innerhalb der Organisation mit qualifizierter Mehrheit beschließen zu lassen und sie damit für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu machen. Doch überwogen schließlich die Bedenken gegen eine solche überstaatliche Gesetzgebungsgewalt der ILO. Man mußte nicht nur befürchten, daß bei allgemeiner Verbindlichkeit der ILO-Normen nur wenige internationale Normen zustande kommen würden. Vor allem wollte man so weitgehende Beschränkungen der Souveränität der einzelnen Staaten vermeiden, wie sie eine überstaatliche Gesetzgebung im Arbeitswesen zur Folge gehabt hätte. Auch der Vorschlag, die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet sein, die internationalen Normen zu ratifizieren, sofern ihre eigene innerstaatliche Gesetzgebungsgewalt die Normen nicht ausdrücklich verwerfen würde, fand keinen Anklang. Die Verpflichtung zur Ratifikation wäre auch schwerlich durchsetzbar gewesen. So mußte man sich schließlich darauf beschränken, von der ILO internationale Übereinkommen vorschlagen zu lassen und den Mitgliedstaaten die Ratifikation anheimzustellen; ferner entschloß man sich, auch Empfehlungen auszusprechen, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebungen und Verwaltungsvorschriften tunlichst befolgten sollten. Die Satzung sah zunächst vor, daß die Mitgliedstaaten Übereinkommen und Empfehlungen innerhalb einer Jahresfrist — bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände längstens innerhalb von 18 Monaten — den dafür zuständigen Stellen zuleiten sollten, damit diese Gelegenheit hätten, sie in innerstaatliches Recht umzusetzen. Jeder Mitgliedstaat, welcher die nötige Ermächtigung seiner verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Organe erhalten hatte,

sollte dann die Ratifikation der ILO mitteilen und für die Durchführung des Übereinkommens Sorge tragen. Hinsichtlich der Empfehlungen brauchte nur mitgeteilt zu werden, mit welchen Maßnahmen sie befolgt worden seien. Ein Bundesstaat, der kraft seiner Verfassung etwa in der Möglichkeit des Beitritts zu einem Übereinkommen beschränkt war, sollte die Freiheit haben, ein Übereinkommen als einfache Empfehlung zu behandeln.

1946 sah die ILO sich veranlaßt, das System der Einführung internationaler Normen wirksamer zu gestalten. Eine Änderung des maßgeblichen Art.19 ihrer Verfassung sieht nunmehr vor, daß die Staaten verpflichtet sind, dem Generaldirektor über diejenigen Maßnahmen zu berichten, die sie zur Vorlage der internationalen Normen an die dafür zuständigen innerstaatlichen Stellen ergriffen haben, welches diese Stellen sind und wie diese entschieden haben. Für Bundesstaaten soll grundsätzlich gleiches gelten. Nur da, wo die innerstaatliche Inkraftsetzung entsprechender Normen ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Einzelstaaten fällt, soll der Bundesstaat mit seinen Einzelstaaten die erforderlichen Abmachungen treffen, damit diese die ILO-Normen ihren für Gesetzgebung und entsprechende Maßnahmen zuständigen Stellen zuleiten. Außerdem soll der Bundesstaat periodische Beratungen mit den Einzelstaaten einführen, um den ILO-Normen in diesen zu möglichst einheitlicher Geltung zu verhelfen. Auch über alle diese Maßnahmen muß ein Bundesstaat dem Generaldirektor berichten.

Die Pflicht zur Vorlage der ILO-Normen bei den für Gesetzgebung und sonstige entsprechende Maßnahmen zuständigen Stellen⁴ verfolgt nicht nur das Ziel, eine etwaige Ratifikation zu fördern (die ja nur bei Übereinkommen in Betracht kommt), sondern vor allem die Umsetzung der ILO-Normen in innerstaatliches Recht der Mitgliedstaaten, die praktische Durchführung dieser Normen. Aber sie dient auch dem Ziel, den Inhalt der Normen weithin bekanntzumachen und öffentlich zur Diskussion zu stellen, weil eine solche Diskussion die Aufnahme der Normen ins öffentliche Bewußtsein und damit die praktische Anwendung, allenfalls auch die schließliche Ratifikation der Übereinkommen fördern kann.

Im ganzen gesehen⁵ erfüllen etwa 40 vH der Staaten ihre Pflicht zur Vorlage an die zuständigen innerstaatlichen Stellen zeitgerecht, weitere rund 40 vH der Staaten innerhalb von vier Jahren. Zehn Jahre nach Verabschiedung einer Norm durch die internationale Arbeitskonferenz sind meist etwa 90 vH der Staaten ihrer Vorlagepflicht nachgekommen. Bei den restlichen Staaten führen oft Veränderungen in ihrer inneren Verfassung, teilweiser Stillstand der Regierungsarbeit in den Fragen des internationalen Arbeitsrechts infolge von Naturkatastrophen, Krieg oder Umsturz, Mangel an geschultem Verwaltungspersonal oder gar bloße Übersetzungsschwierigkeiten zu ungewöhnlichen Verzögerungen. Gelegentlich wird nach langer Unterbrechung die Vorlage von zahlreichen Normen aus vergangenen Jahren nachgeholt. Den technischen, verfahrensmäßigen Schwierigkeiten will ein vom Verwaltungsrat auf Wunsch der Konferenz abgefaßtes Memorandum abhelfen, das 1954 erstmals ausgegeben, 1958 vervollständigt und 1980 neu gefaßt worden ist. Es soll auch den Staaten helfen, ihre Berichtspflichten vollständig und in einheitlicher Form zu erfüllen.

Kommt ein Staat seinen Vorlagepflichten nicht nach, so kann nach Art.30 der ILO-Verfassung jeder andere Staat darüber dem Verwaltungsrat berichten, der seinerseits den Fall der Arbeitskonferenz vorlegen kann. Die früher vorgesehene Möglichkeit, den Ständigen Internationalen Gerichtshof aus solchem Anlaß anzurufen, ist beseitigt worden. Mitgliederbeschwerden kom-

men aber kaum vor, weil die Arbeitskonferenz auf anderem Wege vom Fehlen der Vorlage unterrichtet wird. Denn der Verwaltungsrat hat die 1927 gebildete Sachverständigenkommission für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen⁶ 1946 auch mit der Überprüfung der Berichte der Staaten über die Vorlage der Normen an die zuständigen innerstaatlichen Stellen beauftragt, und dieser stellt in seinem jährlichen Bericht an den Verwaltungsrat heraus, ob einzelne Mitgliedstaaten über die Vorlage gar nicht berichtet oder gar nach ihrem eigenen Bericht ihre Vorlagepflichten noch nicht erfüllt haben. Der Inhalt der Berichte der verschiedenen Staaten gibt der Sachverständigenkommission zu vielfältigen Bemerkungen Anlaß. Häufig wird nicht der richtigen »zuständigen« Stelle vorgelegt, weil nicht hinreichend zwischen der Ratifikation (die ohnehin nur bei Übereinkommen, nicht aber bei Empfehlungen in Betracht kommt) und innerstaatlicher Durchführung unterschieden wird. Nicht die Ratifikation, sondern das innerstaatliche Inkraftsetzen der Normen ist das Entscheidende. Daher ist dem Gesetzgebungsorgan (meist Parlament), allenfalls der zu Verordnungen zuständigen Stelle oder — wo die Durchführung durch Tarifverträge erfolgt⁷ — den Tarifparteien vorzulegen. Wo neben der für Durchführungsnormen zuständigen Stelle einer Exekutive auch noch ein weiteres Gesetzgebungsorgan besteht, oder wo die Materie in die Zuständigkeit der Tarifpartner fällt, ist Vorlage auch an dieses Organ wünschenswert, um den ILO-Normen die weitestgehende Publizität zu verschaffen. Daher hält es die Sachverständigenkommission auch für unbefriedigend, wenn dort, wo außerhalb der Sitzungsperioden der gesetzgebenden Körperschaft deren Präsidium Gesetze erlassen kann, die ILO-Normen nur diesem vorgelegt werden⁸.

Den Berichten über die Vorlage an die zuständigen Stellen sind die Dokumente beizufügen, mit denen die Vorlage erfolgte und aus denen entnommen werden kann, ob die Regierungen der einzelnen Staaten die Vorlage von Vorschlägen begleitet haben: etwa das Übereinkommen zu ratifizieren oder nicht zu ratifizieren, ihm die innerstaatlichen Vorschriften zunächst ganz oder teilweise anzupassen, Empfehlungen in bestimmter Weise Rechnung zu tragen, oder den ILO-Normen nicht zu folgen. Jede Regierung ist dabei in ihren Vorschlägen frei, kann auch ILO-Normen ohne Vorschläge nur zur Kenntnisnahme vorlegen. Um aber die Überlegungen über die zu ergreifenden Maßnahmen zu fördern, sieht das Übereinkommen Nr.144 von 1976 vor, daß Beratungen zwischen Regierung und Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmer-Vertretern über die bei Vorlage zu machenden Vorschläge stattfinden sollen. Auch über das Ergebnis solcher Beratungen ist zu berichten.

Manche Berichte müssen beanstandet werden, weil sich aus ihnen ergibt, daß die Regierungen nur solche Übereinkommen den zuständigen Stellen vorlegen, die sie zu ratifizieren beabsichtigen, oder auch, weil die Regierungen ihren Berichten die Dokumente über die Vorlage an die zuständigen Stellen nicht beifügen, gelegentlich auch, weil sie sich über die zuständigen Stellen überhaupt ausschweigen, was jedesmal zusätzliche Nachforschungen über die derzeitige Verfassung des betreffenden Staates erforderlich macht.

II. Berichte über ratifizierte Übereinkommen

Nach Art.22 der Verfassung der ILO haben alle Mitgliedstaaten jährlich darüber zu berichten, welche Maßnahmen sie zur Durchführung der ratifizierten Übereinkommen getroffen haben. Die Berichte sind für jedes einzelne Übereinkommen gesondert unter Beantwortung der für jedes Übereinkommen vom Verwaltungsrat aufgestellten ausführlichen Fragebogen zu erstatten. Die von der ILO im Fragebogen gestellten Fragen betreffen nicht nur die mit Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Maßnahmen vorgesehene Durchführung des jeweiligen Übereinkommens, sondern gehen in die Einzelheiten der praktischen Anwendung, betreffen die Arbeit der für die Durchführung zuständigen Behörden und etwa ergangene gerichtliche Entschei-

dungen; auch Statistiken sind — den Fragebogen entsprechend — den Berichten beizufügen. Die Berichte sind ebenso wie die über die Vorlage an die für die Durchführung der ILO-Normen zuständigen Stellen zugleich an die repräsentativen Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu senden, welche damit die Gelegenheit erhalten, zu den Berichten ergänzende Bemerkungen zu machen und der ILO zuzuleiten⁹.

Angesichts der zunehmenden Zahl von Übereinkommen und Empfehlungen und der sich damit ständig steigernden Last der Prüfung aller dieser Berichte durch die dafür 1927 eingesetzte Sachverständigenkommission wurde 1959 die Berichtspflicht dahin abgemildert, daß die regelmäßigen Berichte nur alle zwei Jahre zu erstatten sind, was freilich dann, wenn die Kommission wesentliche Abweichungen des innerstaatlichen Rechts von den ILO-Normen glaubte feststellen zu müssen, die Möglichkeit der Anforderung eines neuen Berichts gleich im folgenden Jahr offen ließ, ebenso wie etwa ausgebliebene Berichte für das gleich folgende Jahr angefordert werden konnten. Da die Belastung mit den Berichten sowohl für die berichtspflichtigen Regierungen als auch für die Berichte prüfenden Instanzen (von der Sachverständigenkommission über die spezielle Kommission der Konferenz bis zur Arbeitskonferenz selbst) weiter anstieg¹⁰, wurde 1976 durch den Verwaltungsrat abermals ein neues und elastischeres System der Berichtszeiträume eingeführt. Während der erste Bericht unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens zu erstatten ist, sollen der zweite und dritte Bericht in zweijährigen Abständen, die weiteren Berichte normalerweise nur in vierjährigen Abständen erstattet werden. Lediglich für einige fundamentale Übereinkommen¹¹ bleibt es bei der zweijährigen Berichtspflicht. Ist jedoch ein Bericht nicht in dem Jahr erstattet worden, in welchem er erstattet werden mußte, oder wurde auf Kommentare der Kontrollinstanzen nicht geantwortet, oder wurden erhebliche Anwendungsmängel festgestellt oder von einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation Bemerkungen über die Art der Anwendung eines ratifizierten Übereinkommens gemacht, so können die Kontrollinstanzen einen Bericht auch schon für das kommende Jahr anfordern, wie auch der Verwaltungsrat das Recht behält, Berichte in kürzeren Abständen zu verlangen, wenn er es für erforderlich hält.

Mit besonderer Gründlichkeit wird naturgemäß der erste Bericht überprüft, den ein Staat nach Ratifikation eines Übereinkommens über dessen Anwendung einreicht. Regelmäßig fertigt das Amt¹² dazu eine rechtsvergleichende Analyse an, die das Abkommen mit dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Landes in Vergleich setzt. Vielfach wird dazu auch beim Amt befindliches anderes Material aus Gesetzgebung, Judikatur und sonstigen Veröffentlichungen herangezogen. Aber auch die späteren Berichte geben häufig Veranlassung zu vergleichender Betrachtung mit anderen verfügbaren Materialien. Jedenfalls versucht die Sachverständigenkommission, sich ein möglichst vollständiges Bild von der Anwendung der Übereinkommen nicht nur anhand der einzelnen Berichte der Mitgliedstaaten zu machen. Auch die Mitteilung davon, daß in einem Mitgliedstaat sich die Gesetzgebung hinsichtlich des Gegenstandes eines Übereinkommens geändert hat, gibt Anlaß zu erneuter Überprüfung der Anwendung dieses Übereinkommens.

Nach Prüfung der Berichte der einzelnen Staaten fertigt die Sachverständigenkommission einen Gesamtbericht an den Verwaltungsrat, in welchem die ernsteren Fälle der in der Staatenpraxis vorkommenden Abweichungen von ratifizierten Übereinkommen (neben den Mängeln in der Berichterstattung über die Vorlegung an die zur innerstaatlichen Durchführung des Übereinkommens zuständigen Stellen) in Form von »observations« zu den einzelnen Übereinkommen festgehalten werden. Geringfügigere Divergenzen versucht die Sachverständigenkommission seit 1957 durch »unmittelbare Rückfragen« bei dem berichtenden Staat zu klären; oft geht es dabei praktisch nur um das Ersuchen, einen unvollständigen, unklaren oder sonstwie mangelhaften Bericht durch zusätzliche Informationen zu ergänzen. Erst wenn nach zweimaliger Rückfrage keine Klarheit geschaffen oder die

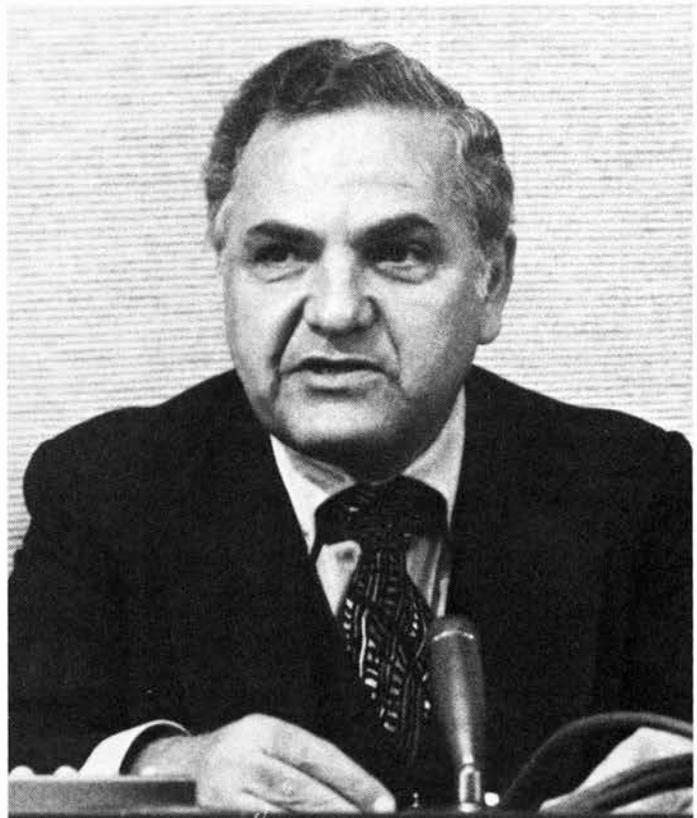
Mängel nicht abgestellt sind oder überhaupt keine Antwort eingehet, wird aus der Rückfrage eine ›observation‹. Ergeben die Berichte größere Schwierigkeiten in der Anwendung eines Übereinkommens, können ›direkte Kontakte‹ zwischen dem Generaldirektor (bzw. einem von ihm beauftragten Mitarbeiter des Amtes) und der betroffenen Regierung angeregt werden, die zur Überwindung dieser Schwierigkeiten durch gründliche Aussprache und Beratung führen sollen. Sie finden meist in dem betroffenen Land statt, wo sich die Schwierigkeiten am besten vor Ort klären lassen. Hier wird vielfach Entwicklungshilfe im Arbeitsrecht praktiziert.

Der Verwaltungsrat leitet den von der Sachverständigenkommission erarbeiteten Bericht der Arbeitskonferenz zu, welche ihrerseits eine Kommission mit der Prüfung des Berichts beauftragt. Diese Kommission der Konferenz diskutiert die ihr am schwerwiegendsten erscheinenden Fälle der Nichteinhaltung ratifizierter Übereinkommen und lädt die betroffenen Staaten zur Stellungnahme ein. Diese haben damit Gelegenheit, mit erneuter — mündlicher oder schriftlicher — Stellungnahme ihren Standpunkt zu erläutern, ihr Verhalten zu erklären oder zu rechtfertigen und die Maßnahmen darzulegen, mit denen sie ihr innerstaatliches Recht mit den Übereinkommen in Einklang zu bringen beabsichtigen. Der Bericht dieser Kommission wird der Konferenz vorgelegt und von ihr diskutiert, wonach besonders schwerwiegende Fälle der Abweichung von ratifizierten Übereinkommen in eine besondere Liste aufgenommen werden. Diese Form der Anprangerung ist das nachdrücklichste Mittel, das der ILO zur Verfügung steht, moralischen Druck zur Erfüllung der Übereinkommen auszuüben. Meist kommt es aber nicht so weit: Divergenzen zwischen Übereinkommen und innerstaatlichem Recht werden regelmäßig schon früher ausgeräumt. Die Sachverständigenkommission hat seit 1964 rund 1 400 Fälle gezählt, in denen den von ihr vorgenommenen Beanstandungen Rechnung getragen worden ist¹³. Darüber hinaus führen die Beanstandungen der Sachverständigenkommission vielfach dazu, daß Mitgliedstaaten ihre innerstaatliche Gesetzgebung nach bei anderen Staaten erhobenen Beanstandungen ausrichten¹⁴. So führt das Berichtsverfahren zusammen mit der anschließenden Kontrolle zu einer besseren und vereinheitlichten Anwendung der Übereinkommen¹⁵.

Besondere Vorschriften (Art.35 der ILO-Verfassung) regeln die Erstreckung der Geltung der Übereinkommen auf auswärtige Gebiete, die vom ›Mutterland‹ in ihren auswärtigen Beziehungen betreut werden (beispielsweise britische Kanalinseln, noch nicht verselbständigte überseeische Gebiete Frankreichs, Großbritannien und der Niederlande; derzeit noch knapp 40 Gebiete). Hier muß das Mutterland darüber berichten, inwieweit es selbst die Geltung der Übereinkommen auf diese Gebiete erstreckt hat oder — bei entsprechender selbständiger Zuständigkeit der betroffenen Gebiete — diese selbst die Verpflichtungen aus den Übereinkommen übernommen haben. Entsprechend muß das Mutterland dann auch über die Durchführung der Übereinkommen berichten.

III. Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen und über Empfehlungen

Kein Mitgliedstaat ist genötigt, Übereinkommen einzuhalten, die er nicht ratifiziert hat, oder Empfehlungen zu folgen. Aber er muß auf Anforderung des Verwaltungsrats darüber berichten, wie in seinem innerstaatlichen Recht der Stand von Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung in den von Übereinkommen und Empfehlungen behandelten Materien ist. Er muß dabei aufzeigen, inwieweit sein innerstaatliches Recht mit den Übereinkommen und Empfehlungen in Übereinstimmung ist oder künftig noch in Übereinstimmung gebracht werden soll, und welche Schwierigkeiten der Ratifizierung eines Übereinkommens und der Befolgung einer Empfehlung entgegenstehen (Art.19 Ziff.5e u. 6d der Verfassung). Diese Berichtspflicht soll Regierungen und Sozialpartner (welche zufolge Art.23 Abs.2 der



Der irakische Diplomat Ismat T. Kittani ist Präsident der am 15. September eröffneten 36. UN-Generalversammlung. Der am 5. April 1929 in Madiya geborene Kittani trat nach Studien in den Vereinigten Staaten und kurzer Lehrtätigkeit 1952 in den Auswärtigen Dienst seines Landes ein. Seit 1957 stand er in engster Verbindung zu den Vereinten Nationen, zunächst als Angehöriger der irakischen UN-Mission in New York, 1961 bis 1964 als Ständiger Vertreter beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen. 1964 trat er in UN-Dienste, 1973 wurde er Beigeordneter Generalsekretär; zu den zahlreichen Funktionen, die er im Dienste der Weltorganisation ausübte, gehörte auch die als Kabinettschef von Generalsekretär Waldheim. Von 1975 bis 1980 leitete er dann die Abteilung für internationale Organisationen und Konferenzen im Außenministerium seines Landes; Kittani war auch Präsident der zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (August/September 1980). — Das Votum von 73 Delegierten für Kittani hat sicherlich in erster Linie dem erfahrenen und angesehenen UN-Diplomaten gegolten. Dennoch stimmt es bedenklich, daß mit ihm der Vertreter eines Landes gewählt wurde, das genau ein Jahr zuvor den Krieg gegen einen Nachbarn — den Iran — eröffnet hatte.

Verfassung den Bericht ebenfalls erhalten) zu erneuten Überlegungen darüber veranlassen, ob und inwieweit die ILO-Normen befolgt werden können. Die Berichte geben gleichzeitig dem Amt, Verwaltungsrat und Konferenz Anhaltspunkte dafür, ob und wo Übereinkommen und Empfehlungen etwa zu weitgehende Mindestanforderungen stellen und verbesserungswürdig sind oder wo den Mitgliedstaaten etwa geholfen werden kann, sich den ILO-Normen anzupassen. Die Praxis des Verwaltungsrats geht dahin, jährlich einmal Berichte über einen von ihm für besonders wichtig gehaltenen Fragenbereich erstatten zu lassen (jeweils eine oder mehrere Übereinkommen und Empfehlungen betreffend); diese Berichte werden dann in der Sachverständigenkommission zu einem umfassenden rechtsvergleichenden Sammelbericht zusammengefaßt, der eine Übersicht über den Stand der betreffenden arbeits- oder sozialrechtlichen Problematik gibt¹⁶.

IV. Berichte in Beschwerdeverfahren

Die Verfassung der ILO sieht zweierlei Beschwerdeverfahren vor: einmal für Beschwerden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen wegen ungenügender Befolgung von ratifizierten Übereinkommen (Art.24 u. 25) sowie von Staaten gegen Staaten (Art.26—34). Im Rahmen der Vorschriften über das letztere Verfahren sieht die Verfassung vor, daß der Verwaltungsrat eine Untersuchungskommission einsetzen kann, und ein gleiches Verfahren auch von Amts wegen oder auf Beschwerde eines beliebigen Konferenz-Delegierten hin eingeleitet werden

kann. Wenn auch für diese Fälle eine förmliche Berichtspflicht für die betroffenen Staaten nicht vorgesehen ist, so werden sie doch grundsätzlich von der Beschwerde unterrichtet und um Stellungnahme gebeten (Art.24 u. 26 Abs.2). In ihrem eigenen Interesse werden die betroffenen Staaten regelmäßig auch antworten. Geht keine Stellungnahme ein oder ist sie ungenügend, so kann der Verwaltungsrat das Fehlen einer Stellungnahme oder die ungenügende Stellungnahme veröffentlichen. Auch hier ist die Anprangerung und die dadurch etwa ausgelöste Diskussion auf der Arbeitskonferenz ein Druckmittel, zu einer angemessenen Regelung der Streitfrage zu kommen. Setzt der Verwaltungsrat aber einen Untersuchungsausschuß ein, so ist jeder Mitgliedstaat — sei er nun von der Beschwerde unmittelbar betroffen oder nicht — verpflichtet, der Kommission alles ihm zur Verfügung stehende Material, das sich auf den Gegenstand der Beschwerde bezieht, zur Verfügung zu stellen. Dies ist die umfassendste Auskunftspflicht gegenüber der ILO.

Von den beiden förmlichen Beschwerdeverfahren wird aber verhältnismäßig wenig Gebrauch gemacht, weil die Anliegen der Sozialpartner und der Staaten zum Teil auf anderem Weg erledigt werden, meist durch vom Verwaltungsrat eingesetzte besondere Kommissionen wie z. B. die Kommissionen, welche sich mit Fragen der Gewerkschaftsfreiheit befassen¹⁷.

Beschwerden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen

Das Beschwerdeverfahren für Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist schon deshalb von geringerer Bedeutung, weil im Zusammenhang mit den turnusmäßigen Regierungsberichten über die Anwendung der ratifizierten Übereinkommen, die auch den maßgebenden Organisationen der Sozialpartner zugestellt werden, diese Organisationen die Möglichkeit erhalten, zusätzliche Bemerkungen zu den Berichten zu machen und mangelhafte Einhaltung der Übereinkommen zu rügen. So hat meist schon der Sachverständigenausschuß Gelegenheit, solche »formlosen« Beschwerden unmittelbar zu prüfen, anlässlich derer es auch zu einem beachtlichen Meinungsaustausch zwischen der betroffenen Regierung und den Organisationen kommen kann. So hatte sich beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) über die deutsche Arbeitslosenversicherung beschwert, weil sie für den Streikfall nicht der Bestimmung des § 69i des Übereinkommens Nr.102 entspreche, welches ein Ruhen des Arbeitslosengeldes nur für den Fall zuläßt, daß die Arbeitslosigkeit »unmittelbare Folge« einer auf einen Arbeitskampf zurückgehenden Arbeitseinstellung ist. Auch die inzwischen erfolgte Gesetzesänderung (§ 116 AFG hat § 84 AVAVG ersetzt) hat das Problem nicht eindeutig bereinigt, und der Sachverständigenausschuß verfolgt die Handhabung der deutschen Vorschriften weiter¹⁸. Mit einer anderen Beschwerde hatte der DGB die ILO anrufen, weil er befürchtete, die von einer kirchlich geleiteten orthopädischen Heilanstalt gegen ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts eingelegte Verfassungsbeschwerde betreffend das Zutrittsrecht betriebsfremder Gewerkschaftsangehöriger könne Erfolg haben. Der Sachverständigenausschuß hat zunächst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgewartet. Nachdem diese ergangen ist¹⁹, wird er sich mit der Frage erneut beschäftigen müssen. Wird die Frage aber im Sonderausschuß über die Gewerkschaftsfreiheit behandelt, so setzt der Sachverständigenausschuß seine eigene Prüfung der Frage solange aus, bis der Bericht dieses Ausschusses vorliegt. Die Behandlung von Beschwerden der Gewerkschaften oder Arbeitgeberorganisationen im Zusammenhang mit den routinemäßigen Überprüfungen der Berichte der Staaten in einem solchen Sonderausschuß, der weitgehend auch die tatsächlichen Grundlagen der Beschwerde klärt, erleichtert die Aufgabe des Sachverständigenausschusses erheblich und entlastet ihn insbesondere dann, wenn die Angelegenheit in dem besonderen Ausschuß — wie häufig — bereits seine Erledigung findet.

Es ist kennzeichnend, daß das förmliche Beschwerdeverfahren weniger zur Anwendung kommt, wo Organisationen der Arbeit-

nehmer oder Arbeitgeber mit den Maßnahmen der eigenen Regierung unzufrieden sind, als da, wo eine außenstehende Organisation (der die Berichte der betroffenen Regierung nicht nach § 23 Abs.2 der Verfassung der ILO zugestellt werden), sich gegen eine bestimmte Regierung wendet und zugleich der eigenen Beschwerde auch noch besonderen Nachdruck verleihen möchte. So hat u. a. der Weltgewerkschaftsbund (WGB) gegen die deutsche Bundesregierung anlässlich der »Berufsverbote« Beschwerde wegen Verletzung des Übereinkommens Nr.111 (gegen die Diskriminierung im Beruf) erhoben. Nach Untersuchung der Frage durch einen vom Verwaltungsrat eingesetzten Dreierausschuß hat der Verwaltungsrat Ende 1979 das Verfahren für abgeschlossen erklärt. Der WGB hat aber das Verfahren für unbefriedigend erklärt und seine Beschwerde weiterverfolgt. Der Sachverständigenausschuß hat dementsprechend die Bundesregierung zum Bericht über die gegenwärtige Handhabung der (zwischenzeitlich teilweise geänderten) Vorschriften über die Zulassung der sogenannten Radikalen zum öffentlichen Dienst bei Bund und Ländern aufgefordert²⁰. Der Bericht wird im Frühjahr 1982 geprüft werden. Die Fortführung der vom Verwaltungsrat als erledigt angesehenen Beschwerde ist politisch im Zusammenhang damit zu sehen, daß der Sachverständigenausschuß bei der Tschechoslowakei das Vorgehen gegen Unterzeichner der »Charta 77« und deren Ausschluß von den von ihnen ausgeübten Berufen beanstandet hat.

Was die Gewerkschaftsfrage in Polen betrifft, so hatte der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) eine Beschwerde wegen Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit (Übereinkommen Nr.87) in Polen eingereicht. Sie ist von der Kommission für die Gewerkschaftsfreiheit seit Mai 1979 eingehender geprüft worden²¹, insbesondere auch anhand der Berichte der polnischen Regierung und der neueren Entwicklung der Gesetzgebung und der Praxis der Zulassung neuer Gewerkschaften in Polen. Daraufhin hat die Kommission die Beschwerde im November 1980 für gegenstandslos geworden erklärt. Der Sachverständigenausschuß hat das mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und die polnische Regierung gebeten, bereits für ihre nächstjährige Sitzung über die Weiterentwicklung der Gewerkschaftsfrage in Polen zu berichten²².

Beschwerden von Staaten gegen Staaten

Unter den förmlichen Beschwerden von Staaten gegen andere Staaten wurde eine Beschwerde Frankreichs gegen Panama wegen Verletzung von Übereinkommen zum Schutz der Seeleute durch Verständigung unter den Regierungen erledigt²³. Politisch bedeutsamer war die 1961 von Ghana gegen Portugal erhobene Beschwerde wegen Verletzung des Übereinkommens Nr.105 gegen die Zwangsarbeit, die Portugal mit einer Beschwerde gegen Liberia wegen Verletzung des entsprechenden älteren Übereinkommens Nr.29 erwiderte. In beiden Fällen hat die ILO unabhängige Dreier-Ausschüsse zur Untersuchung eingesetzt. Diese haben nicht nur die betroffenen Regierungen zu eingehenden Berichten aufgefordert, sondern auch anderen Regierungen und Organisationen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, die betroffenen Gebiete bereist und Zeugen angehört. Die Vorschläge der Kommissionen in ihren umfassenden Berichten wurden von den Regierungen angenommen und in vielerlei Maßnahmen befolgt. Für Portugal haben auch diese Reformen den Verlust der Kolonien nicht mehr aufhalten können.

Initiativen der Arbeitskonferenz

Manche Untersuchungsverfahren werden auf Beschluß der Internationalen Arbeitskonferenz eingeleitet, so etwa 1974 ein Verfahren, um die Anwendung des Übereinkommens Nr.1 über die Arbeitszeit und Nr.111 über die Diskriminierung im Beruf durch Chile zu prüfen²⁴. Von Delegierten der Arbeitnehmerseite auf der Konferenz wurden mehrfach förmliche Beschwerden erhoben. Davon ist bemerkenswert, daß bei einer 1968 gegen Griechenland erhobenen Beschwerde wegen Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit die griechische Regierung alsbald die Zusam-

menarbeit mit der zur Untersuchung eingesetzten Kommission wegen Einwendungen gegen die vorgesehenen Zeugenvernehmungen einstellte, und die Kommission ihren Bericht ohne Besuch des Landes aufgrund der sonst erlangten Informationen erstatten mußte²⁵. Andere Beschwerden von Arbeitnehmer-Delegierten auf der Konferenz wurden dem allgemeinen Ausschuß über die Gewerkschaftsfreiheit überwiesen, wo die Regierungen Stellung nehmen und berichten konnten²⁶. Bemerkenswert ist hier auch noch, daß eine wegen Gewerkschaftsfragen in Puerto Rico gegen die Vereinigten Staaten erhobene Beschwerde zu einer Zeit, als die USA nicht Mitglied der ILO waren (1978), vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mit Zustimmung der US-Regierung der Schlichtungskommission der ILO überwiesen wurde²⁷.

V. Schlußbemerkung

Insgesamt zeigt sich, daß die Berichtspflichten in der ILO eine ungewöhnlich große Rolle spielen. Sie fördern die Inkraftsetzung der internationalen Normen, weil sowohl die Berichtspflicht über die Vorlage der Normen an die dafür zuständigen innerstaatlichen Instanzen wie auch die Berichtspflicht über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen wesentlich dafür sorgen, daß Notwendiges für die innerstaatliche Inkraftsetzung der Normen geschieht. Die Berichtspflichten fördern aber auch die Kontrolle der Anwendung der ILO-Normen, sowohl bei der periodischen Überprüfung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen wie auch nicht ratifizierter Übereinkommen und Empfehlungen, schließlich auch bei Streitigkeiten und Beschwerden um die richtige Anwendung der Normen in einzelnen Fällen und einzelnen Staaten.

Anmerkungen

- 1 Versailler Vertrag, Teil XIII, Art.387-427; Vertrag von St. Germain, Teil XIII, Art.332 u. 372; entsprechend die Verträge von Trianon und Neuilly.
- 2 Im folgenden im ILO (International Labour Organisation) abgekürzt. Grundlegendes Schrifttum dazu: Valticos, *Droit International du Travail*, 1970 mit Ergänzung 1973 (Neuaufgabe bevorstehend); Valticos, *International Labour Law*, 1979 (Kluwer); Valticos in: *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XV, chap.1, 1978. Dortselbst überall umfassende Schrifttumsangaben. In deutscher Sprache kurze Einführung in der vom Internationalen Arbeitsamt in Genf 1977 herausgegebenen Schrift: *Der Einfluß der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation*.
- 3 Zur Geschichte der ILO: James T. Shotwell (Ed.), *The origins of the International Labour Organisation*, Columbia University Press, 1934.
- 4 Vgl. dazu ausführlich den *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* der 64.Tagung 1978, S.34ff.
- 5 Die Zahlen stammen aus dem Jahr 1970 und haben sich seitdem kaum verändert; vgl. den vorgenannten *Rapport*, S.37.
- 6 Vgl. über die Einsetzung der Kommission und ihre Aufgaben den Bericht in ihrem *Rapport* zur 63.Tagung 1977, S.6ff.

- 7 Dazu Faupel, *Der innerstaatliche Vollzug von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation durch Tarifverträge*, Diss. Frankfurt/Main 1968.
- 8 Vgl. den in Anm.6 genannten *Rapport*, S.42/43. Die Sowjetunion und einige weitere Staaten, deren Verfassung sich nach deren Muster ausrichtet, legen nur dem Präsidium des Obersten Sowjet, nicht aber allen Mitgliedern des Plenums die ILO-Normen vor. An Maßstäben des westlichen Parlamentarismus gemessen wirkt es überraschend, daß der Oberste Sowjet der UdSSR ein umfassendes Arbeitsgesetz beschließen konnte, anscheinend ohne umfassend über die einschlägigen ILO-Normen unterrichtet worden zu sein. Aber auch in westlichen Demokratien werden gelegentlich Gesetze beschlossen, ohne daß die ILO-Normen ausreichend berücksichtigt werden: so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland das Mutterschutzgesetz vom 24.1.1952 ohne ausreichende Berücksichtigung des für die Bundesrepublik damals bereits wieder verbindlichen ILO-Übereinkommens Nr.3.
- 9 So gemäß Art.23 Abs.2 der ILO-Verfassung.
- 10 Am 31.12.1980 betrug die Zahl der Ratifikationen 4856 (!). Vgl. den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981, S.7 Nr.11 am Ende.
- 11 Betreffend Gewerkschaftsfreiheit (Nr.11, 84, 87, 98, 135, 141), Zwangsarbeit (Nr.29, 105), Diskriminierung (Nr.100, 111), Beschäftigungspolitik (Nr.122), Wanderarbeiter (Nr.97, 143), Gewerbeaufsicht (Nr.81, 85, 129) und dreiseitige Konsultationen (Nr.144).
- 12 Das internationale Arbeitsamt ist das Bureau der Organisation gemäß Art.2c, 6, 8—10 der Verfassung.
- 13 Vgl. den *Rapport de la commission d'experts...* (s. Anm.4) von 1981, S.26 der frz. Fassung.
- 14 Valticos, *Int. Labour Law*, S.244ff. Nr.619.
- 15 Vgl. Landy, *The effectiveness of international supervision*, 1966.
- 16 Die Themen dieser rechtsvergleichenden Sammelberichte waren in den letzten Jahren: Beschäftigungs-Mindestalter gemäß Übereinkommen 138 u. Empfehlung 146 (1981); Wanderarbeitnehmer gemäß Ü. 97 u. 143 sowie Empf. 86 u. 151 (1980); Zwangsarbeit, Unzulässigkeit nach Ü. 29 u. 105 (1979); Beschäftigung von Frauen mit familiären Pflichten gemäß Empf. 123 (1978); Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit gemäß Ü. 118 (1977); Lohngleichheit von Mann und Frau gemäß Ü. 100 u. Empf. 90 (1975); Gewerkschaftsfreiheit gemäß Ü. 87 u. 98 (1973) usw.
- 17 Die Kommission für die Gewerkschaftsfreiheit, 1951 eingesetzt, ist eine Unterkommission des Verwaltungsrats aus 9 seiner Mitglieder, je drei Vertretern der Regierungen, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Daneben wurde für einschlägige Fragen eine Untersuchungs- und Schlichtungskommission eingesetzt, deren Mitglieder unabhängige, vom Verwaltungsrat ernannte Persönlichkeiten sind. Sie wird regelmäßig nur mit Zustimmung der betroffenen Regierungen tätig, die sich anfangs gelegentlich geweigert haben, ihre Zustimmung zu geben. Solche Fälle sind (entsprechend Art.25 der Verfassung) veröffentlicht worden.
- 18 Es geht dabei insbesondere um die Handhabung der sogenannten Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22. 3.1973. Vgl. dazu zuletzt den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981 zu Übereinkommen 102 (S.159 der frz. Fassung).
- 19 Vgl. *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, S.1829.
- 20 Bericht für 1981, zum Übereinkommen 111 (S.178ff. der frz. Fassung).
- 21 Bericht an den Verwaltungsrat, Sitzung vom 18.—21. November, GB 214/11/10 der 214. Sitzung, Fall Nr.909 (!).
- 22 Bericht für 1981, zu Übereinkommen Nr.87 (S.125ff. der frz. Fassung).
- 23 So 1976; vgl. Valticos, *Int. Labour Law*, S.247 Nr.628. Zwei weitere Beschwerden Frankreichs gegen Panama sind noch anhängig. Panama hat die ILO um technische Hilfe zur Verbesserung seiner Gesetzgebung und Verwaltungsmaßnahmen im Seearbeitsrecht gebeten; ein Fachmann ist Anfang 1981 dorthin entsandt worden (vgl. Bericht des Sachverständigenausschusses für 1981, S.13 der frz. Fassung).
- 24 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.247 Nr.626.
- 25 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.246 Nr.625.
- 26 Es ging um Beschwerden hinsichtlich der Gewerkschaftsfreiheit in Argentinien, Bolivien und Uruguay.
- 27 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.251 Nr.638.

Menschenrechte auch für Ureinwohner

Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung

JOSÉ R. MARTÍNEZ COBA

Heft 4/1980 hat sich ausführlich und aus unterschiedlicher Blickrichtung mit dem Thema »Minderheiten« auseinandergesetzt. Eng verwandt und sich auch über weite Strecken damit überschneidend ist die Problematik der autochthonen Bevölkerungsteile, welche in der internationalen Öffentlichkeit erfreulicherweise zunehmend Aufmerksamkeit findet. Im folgenden kommt der von der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz für diesen Gegenstand eingesetzte Sonderberichterstatteur zu Wort. Wenn in dem Beitrag von »Eingeborenen« die Rede ist, so nicht mit jenem abschätzigen, ja rassistischen Unterton, der dem Begriff in unserer Alltagssprache anhaftet. Gemeint sind hier im Wortsinn die Eingewessenen — auf die dann die fremden Eroberer trafen, die schließlich zu Opfern der Unterwerfung, zu Erleidenden einer kolonialen Si-

tuation wurden, die auch heute noch am Rande der gesellschaftlichen und staatlichen Struktur ihrer Länder leben. Der Begriff wird dagegen verräterisch, wenn er nicht — wie hier — zur genau definierten Bezeichnung für die sich in einer spezifischen Situation befindlichen Nachkommen der Ureinwohner gebraucht wird: Spricht der Journalist, Wissenschaftler, Geschäftsreisende, Diplomat oder Tourist vom »Eingeborenen« (wobei der Begriff überdies unterschiedslos auf sämtliche ehemaligen »Kolonialländer« ausgedehnt wird), so denkt er die Kategorien von Herrschaft und Unterwerfung gleich mit.

Vorgeschichte der Untersuchung

Die Eingeborenen, die in etwa 40 Ländern überall auf dem Erdball leben, stellen mit ihren mehr als 200 Millionen Menschen

eine recht beachtliche Gruppe dar, für die aufgrund ihrer schwachen Stellung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung internationales Handeln dringend erforderlich ist. Zwar hat man sich schon seit den Tagen des Völkerbundes mit ihren Problemen befaßt, doch enthält keines der grundlegenden Dokumente der Vereinten Nationen Bestimmungen, in denen diese Eingeborenenbevölkerungen ausdrücklich und spezifisch Erwähnung finden oder ihre Unterstützung und ihr Schutz in Erwägung gezogen werden. Zwar enthält die Charta der Vereinten Nationen wichtige Bestimmungen, die den Rahmen abstecken, in dem sich die Aktivität der Organe entwickelt hat, die für jene Eingeborenen zuständig sind, die Teil der Bevölkerung ihrer Mitgliedstaaten sind. In der Präambel erklären die Völker den der Vereinten Nationen ihre Entschlossenheit, den »Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit ... erneut zu bekräftigen« und »den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern« und für diese Zwecke »internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den Fortschritt ... aller Völker zu fördern«. Auch der Grundsatzteil der Charta enthält mehrere Bestimmungen, in denen die Bedeutung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, die Sorge um die wirtschaftlichen und sozialen Probleme und die Entschlossenheit, den Lebensstandard und die Lebensbedingungen für alle zu verbessern, zum Ausdruck kommen. Besondere Beachtung verdient unter diesem Aspekt der Artikel 1, der in Absatz 3 die Absicht ausdrückt, »eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«.

Abs. 1 b des Art. 13 bestimmt, daß die Generalversammlung Untersuchungen veranlaßt und Empfehlungen abgibt, um »die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung und der Gesundheit zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen«.

Gemäß den Artikeln 55 und 56 der Charta verpflichten sich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, gemeinsam und jeder für sich mit dieser Organisation zusammenzuarbeiten, um »die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« zu fördern.

Mit dem Ziel, diese Absichten in konkrete Maßnahmen umzusetzen, enthält Art. 68 der Charta die Bestimmung, daß der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zur Förderung der Menschenrechte und für wirtschaftliche, soziale sowie sonstige Fragen Kommissionen einsetzen kann, die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlich sind; die Aufgabenstellung ergibt sich aus Art. 62, nach dem der ECOSOC Untersuchungen über internationale Angelegenheiten auf verschiedenen Gebieten durchführen und Berichte abfassen kann. Angesichts dieser Bestimmung hat der ECOSOC auf seiner ersten Tagung die Menschenrechtskommission ins Leben gerufen. Das in seiner Resolution 5(I) dieser Kommission erteilte Mandat nimmt in keinem der fünf Punkte, zu denen dieses Organ Vorschläge, Empfehlungen und Berichte vorlegen sollte, in irgendeiner Weise Stellung zu Fragen, die sich ausdrücklich auf die Eingeborenenbevölkerungen beziehen.

Vom ECOSOC dazu ermächtigt, beschloß die Menschenrechtskommission während ihrer ersten Tagung, eine Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz mit der Aufgabe einzusetzen, Untersuchungen zu veranlassen und der Menschenrechtskommission Empfehlungen hinsichtlich der Verhinderung jeglicher Art von Diskriminierung in bezug auf die Menschenrechte und hinsichtlich des Schutzes rassischer, nationaler, religiöser und sprachlicher Minderheiten zu unterbreiten. Einige der von diesem Gremium in Angriff genommenen Aktivitäten und den übergeordneten Organen unterbreiteten Initiativen fanden ihren Ausdruck in Schriftstücken, die sich zum Nutzen der Eingeborenenbevölkerungen ausge-

wirkt haben. Von den Untersuchungen, die unter der Federführung von Sonderberichterstattern der Unterkommission ange stellt wurden, sind im Zusammenhang mit unserem Thema die folgenden von Bedeutung:

- Studie über Diskriminierung im Bereich des Bildungswesens;
- Studie über Diskriminierung im Bereich der Religion und der Religionsausübung;
- Studie über Diskriminierung bezüglich des Rechtes jedes Menschen, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren;
- Studie über Diskriminierung von außerehelich geborenen Personen;
- Studie über die Gleichheit vor Gericht;
- Studie über rassische Diskriminierung.

Während der 3. UN-Generalversammlung brachte die bolivianische Delegation einen Vorschlag zur Bildung einer Unterkommission zur Untersuchung der sozialen Probleme der Eingeborenenbevölkerungen ein. Im Laufe der Debatte im politischen Ad-hoc-Ausschuß, an den der Antrag verwiesen wurde, ist dieser Plan nochmals behandelt worden, und die Generalversammlung hat die Resolution 275(III) verabschiedet, die »empfiehlt, daß gemäß den Artikeln 13 und 62 der Charta der Wirtschafts- und Sozialrat mit Hilfe der in Betracht kommenden Organe und in Zusammenarbeit mit dem Gesamtamerikanischen Institut für Eingeborenenfragen die Situation der Urbevölkerung und der vorerwähnten, unzulänglich entwickelten sozialen Gruppen in den Ländern des amerikanischen Kontinents, die darum nachsuchen, untersucht«.

Es muß betont werden, daß in bezug auf Personen, die zu ethnischen Gruppen mit eigener Religion, Sprache und Kultur gehören, die Eingeborenenbevölkerungen durch Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte erfaßt werden, der lautet:

»In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.«

In der Ausgabe 4/1980 dieser Zeitschrift hat Professor Francesco Capotorti, ehemaliger Sonderberichterstatter der Menschenrechts-Unterkommission, sich mit diesem Prinzip in bezug auf alle Minderheiten wissenschaftlich auseinandergesetzt, und der Ausschuß für Menschenrechte, der aufgrund dieses Paktes ins Leben gerufen wurde, hat sich nunmehr einiger Aspekte angenommen, die mit der gegenwärtigen Situation der autochthonen Gruppen zusammenhängen, indem er die Mitgliedstaaten mit solchen Bevölkerungsanteilen ersucht hat, einen ausführlichen Bericht über ihre Situation im Vergleich zur übrigen Bevölkerung vorzulegen.

Manche internationalen Übereinkommen oder Empfehlungen zu verschiedenen Sachgebieten, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen entstanden sind, enthalten Bestimmungen, die zwar nicht ausdrücklich für die Eingeborenenbevölkerungen abgefaßt wurden, sich aber dennoch als uneingeschränkt anwendbar in einem Aktionsprogramm zum Vorteil, zur Unterstützung und zum Schutz solcher Minderheiten erweisen könnten. Unter derartigen Urkunden verdienen besondere Erwähnung das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, das Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Bis 1969 hatte keines der beiden mit den Menschenrechten befaßten Organe der Vereinten Nationen die Probleme, die die Eingeborenenbevölkerungen betreffen, gesondert aufgegriffen. In jenem Jahr nahm die Unterkommission den Bericht des Sonderberichterstatters Botschafter Hernán Santa Cruz zur Kenntnis, der mit der Abfassung einer Studie über die Rassendiskriminierung auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet beauftragt war. Dieser Bericht (UN-Publ. E.71.XIV.2) enthält auch ein Kapitel über Maßnahmen, die zum Schutz der Eingeborenenbevölkerungen ergriffen worden waren. In seinen Schlußfolgerungen empfahl der Sonderberichterstatter unter anderem, daß die zuständigen Organe der Verein-

ten Nationen zusammen mit Sonderorganisationen wie UNESCO, ILO und FAO und in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Einrichtungen eine erschöpfende und umfassende Untersuchung der Lage der Eingeborenenbevölkerungen durchführen sollten.

Bei der Aussprache über den Bericht von Santa Cruz unterstützten viele Mitglieder der Unterkommission seine Empfehlung, die Vereinten Nationen sollten eine umfassende Untersuchung von Art und Ausmaß des mit der Diskriminierung der autochthonen Gruppen zusammenhängenden Problems anstellen. Die Menschenrechtskommission schließlich nahm auf ihrer 27. Tagung Kenntnis von einem Resolutionsentwurf, der von der Unterkommission erstellt worden war. Aus der Mitte der Kommission wurde sogar die Erwägung geäußert, es sei vielleicht besser, ein neues Organ zu schaffen, das sich mit dem Problem der Diskriminierung der Eingeborenen befassen sollte, da diese Gruppen in vielen Ländern eigentlich Mehrheiten und keine Minderheiten darstellten.

Der ECOSOC verabschiedete sodann am 21. Mai 1971 einstimmig als Resolution 1589(L) einen von der Menschenrechtskommission eingebrachten Entwurf, dessen Ziffer 7 folgenden Wortlaut hat:

»(Er) ermächtigt die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, eine vollständige und umfassende Untersuchung des Problems der Diskriminierung der Eingeborenenbevölkerungen anzustellen und in Zusammenarbeit mit den übrigen Organen und Körperschaften der Vereinten Nationen sowie mit den zuständigen internationalen Organisationen die zur Beseitigung dieser Diskriminierung erforderlichen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene vorzuschlagen.«

In ihrer Resolution 8(XXIV) vom 18. August 1971 beschloß die Unterkommission, mich zum Sonderberichterstatter zu berufen, der diese Untersuchung durchzuführen hat. Bezüglich der ersten in der Resolution festgelegten Aufgabe ist klar, daß die Worte »vollständig und umfassend« deutlich machen sollen, daß die Untersuchung alle wesentlichen Elemente dieses Bereichs umfassen soll und jedes Element von Grund auf zu untersuchen ist, so daß kein relevanter Aspekt vernachlässigt wird. Es sei darauf hingewiesen, daß die Materie völlig neu war; mit Ausnahme des Kapitels in der Studie des Botschafters Santa Cruz gab es nichts Einschlägiges bei den Vereinten Nationen, die noch dazu keinerlei Dokumentation über die Situation der Eingeborenen in den verschiedenen Teilen der Welt besaßen. Die zweite Phase dieser Arbeit, nämlich Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Diskriminierungen vorzuschlagen, kann natürlich erst in Angriff genommen werden, wenn die Untersuchungsarbeiten abgeschlossen sind. Es ist dann Sache des Sonderberichterstatters, Empfehlungen zu geben über seitens der Weltorganisation zu ergreifende Maßnahmen, und über solche, die den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden sollen. Dies setzt aber unbedingt voraus, daß genau festgestellt wird, welches zur Zeit die Umstände sind, die Ungerechtigkeiten gegenüber den Eingeborenenbevölkerungen beinhalten und die mithin beseitigt werden müssen. Es ist Sache der Unterkommission und der Menschenrechtskommission zu entscheiden, ob aufgrund der Schlußfolgerungen der Untersuchung eine Empfehlung oder eine Konvention zugunsten der Eingeborenen erarbeitet werden soll.

Definitionsfragen

Der Sinn, den man den beiden Grundbegriffen »Diskriminierung« und »Eingeborenenbevölkerungen« beilegt, bestimmt das Ausmaß der Untersuchung. Im Rahmen dieser Arbeit wurden als Formen der Diskriminierung jede Einrichtung oder jedes Handeln angesehen, die oder das nicht einer im weiten Sinne verstandenen Auffassung von Gleichheit entspricht, die der eingeborenen Bevölkerung garantiert:

- a) daß sie in keiner Weise diskriminiert wird, weder durch aktives Handeln noch durch Unterlassen;
- b) daß besondere Maßnahmen ergriffen werden, die sie — über die formelle Gleichberechtigung hinaus, die man ihr eventuell schon früher gewährt haben mag — in der wirklichen und effek-

tiven Nutznießung dieser Rechte und Freiheiten anderen Personen oder Gruppen gleichstellen.

Der andere Punkt, der besonderer Beachtung bedarf, ist die »Eingeborenenbevölkerung«. Bei Aufnahme seiner Tätigkeit stellte der Berichterstatter eine Arbeitsdefinition der Personengruppen auf, die unter diesen Begriff fallen, um sie sowohl für die Ermittlung der Länder, in denen es solche Gruppen gibt, wie auch zur Sammlung von Daten über deren Situation heranzuziehen. Mit dieser Definition sollte ein gewisser Grad an Kompatibilität der zusammengetragenen Informationen erreicht werden, da es auf internationaler Ebene keine einhellige Meinung darüber gibt, was unter eingeborener Bevölkerung zu verstehen ist, und — was noch schwerer wiegt — selbst innerhalb eines Landes noch unterschiedliche Kriterien angewendet werden.

Einen Menschen als »Eingeborenen« zu identifizieren, gestaltet sich in der Tat recht kompliziert. In vielen Fällen liegt die Zeit der Konfrontation zwischen Ureinwohnern und Invasoren Jahrhunderte zurück, und im Laufe der Zeit ließ das gemeinsame Leben die physischen und ethnischen Unterschiede zwischen beiden Gruppen verblassen und bewirkte eine Verschmelzung in biologischer und selbst kultureller Hinsicht. Die sich daraus ergebende soziale, rassische und kulturelle Mischung führt dazu, daß es sich in vielen Fällen schwerlich mit Sicherheit sagen läßt, wer nun als Eingeborener gelten kann. Verwaltungsfachmann, Jurist und Soziologe neigen dazu, unterschiedliche und häufig gar einander widersprechende Kriterien heranzuziehen: Hautfarbe, Sprache, Kleidung, Gepflogenheiten, Stammesverhältnisse, Lebensweise und so weiter.

Auch im internationalen Bereich stand keine zufriedenstellende Definition zur Verfügung. Die einzige, die man als Ausgangspunkt nehmen konnte, findet sich im Übereinkommen Nr. 107 (1957) der Internationalen Arbeitsorganisation, in dem es heißt:

»Dieses Übereinkommen gilt für

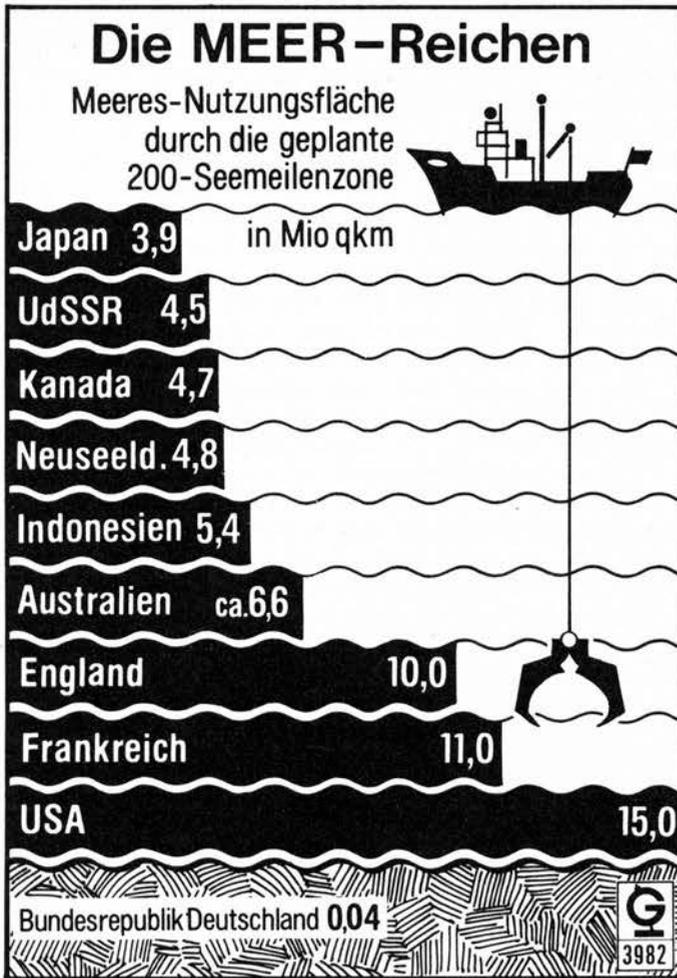
a) Angehörige in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, deren soziale und wirtschaftliche Verhältnisse einer weniger fortgeschrittenen Stufe entsprechen als die von den übrigen Teilen der nationalen Gemeinschaft erreichte und deren Stellung ganz oder teilweise durch die ihnen eigenen Gebräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist;

b) Angehörige in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Lande oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, mehr in Übereinstimmung mit den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen jener Zeit leben als mit den Einrichtungen des Staates, dem sie angehören.«

Die vom Berichterstatter vorgeschlagene Arbeitsdefinition, die von der ILO-Definition in wesentlichen Punkten abweicht, lautet wie folgt:

»Die Eingeborenenbevölkerungen sind die heutigen Nachkommen der Völker, die das jetzige Territorium eines Landes ganz oder teilweise zu der Zeit bewohnten, in der dort Angehörige einer anderen Kultur oder anderen ethnischen Ursprungs aus anderen Gebieten der Erde eintrafen, die ersteren unterwarfen und sie durch Eroberung, Besiedelung oder andere Maßnahmen in eine nicht-dominante oder koloniale Position zwangen; und die heute mehr mit ihren eigenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bräuchen und Traditionen im Einklang leben als mit den Institutionen des Landes, zu dem sie heute gehören, und zwar unter einer Staatsstruktur, in der hauptsächlich nationale, soziale und kulturelle Eigenschaften anderer, dominierender Segmente der Gesellschaft zutage treten.«

Ein erstes Element in dieser Definition bezieht sich auf solche Gruppen der heutigen Bevölkerung, die von den Völkern abstammen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Vergangenheit in einem bestimmten Gebiet niedergelassen waren. Es gibt Zonen auf dieser Erde, von denen man als wahren Kreuzungspunkten der Wege der Menschheit sprechen kann; trotzdem lassen sich in manchen Ländern dieser Regionen selbst heute noch gewisse Gruppen als die eingeborene Bevölkerung des Staates erkennen. Es gibt wahrscheinlich keinen Teil der Erde, dessen Bevölkerung keinerlei Veränderungen ausgesetzt war; zumindest sind bedeutende Gruppen der heutigen Bewohner Nach-



Seit 1973 diskutiert die III. UN-Seerechtskonferenz über eine Konvention zur Nutzung der Weltmeere. Weitgehend einig ist man sich über die Errichtung einer 200 Seemeilen (370 km) breiten Wirtschaftszone vor der Küste. In ihr sollen die Küstenstaaten das alleinige Nutzungsrecht haben. In dieser Zone liegen praktisch alle derzeit verwertbaren Öl- und Gasvorkommen des Meeres, der weitaus größte Teil der Fischgründe und einige Manganknollenfelder. Nutznießer dieser Regelung sind die Staaten mit langen Küsten und die Inselbesitzer. Die Küstenstaaten werden auf diese Weise ein gutes Drittel (129 von 361 Millionen qkm) der einst freien Weltmeere unter sich aufteilen. — Siehe auch S. 175 f. dieser Ausgabe.

kommen der Völker, die irgendwann einmal aus anderen Teilen der Erde dorthin gekommen sind.

Das zweite Element ist der notwendige Hinweis darauf, daß die Menschen, die die Einwohner des Landes unterwarfen, aus anderen Teilen der Welt gekommen sein und einen anderen kulturellen und ethnischen Ursprung gehabt haben müssen. Wäre es anders gewesen, so hätte es sich allenfalls um ein Problem der Bevölkerungsvermischung zwischen Eingesessenen gehandelt. Weiter heißt es, daß die Neankömmlinge die Ureinwohner beherrschten und sie durch Eroberung, Ansiedlung oder auf andere Art und Weise auf die Stufe der nicht-herrschenden Schicht herabdrückten. All diesen Prozessen folgte letzten Endes die Auferlegung einer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Abhängigkeit von einer »Metropole«, die Ländereien, Sachwerte und Völker zu ihrem eigenen Vorteil ausbeutete.

Obwohl es zutrifft, daß das, was sich heutzutage »einheimische Institutionen« nennt, ein von Fall zu Fall wechselndes Gemisch von kolonialen und vorkolonialen Institutionen ist, mußte doch als drittes Element notwendigerweise festgehalten werden, daß »sie mehr mit ihren eigenen... Bräuchen und Traditionen im Einklang leben« als mit den offiziellen Institutionen des Landes. Diese Angabe sucht jede Charakterisierung der Bräuche und Traditionen zu vermeiden, die weiter geht als die Aussage, daß die Bräuche und Traditionen diesen Gruppen eigentümlich sind, und sie macht keine Anstalten zu untersuchen, ob es von Anfang

an ihre eigenen waren oder sie zu irgendeiner Zeit von den herrschenden Völkern übernommen wurden.

Weiterhin war es erforderlich, die Eingeborenenbevölkerung als nicht-herrschende Schicht der Gesellschaft zu charakterisieren, die unter einer nicht wertfreien Staatsstruktur lebt. Diese Tatsache, daß es sich um Gruppen handelt, die keine herrschende Stellung in der Gesellschaft einnehmen, ist der eigentliche Grund für die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen.

Nach der so vorgeschlagenen Definition würden davon nicht erfaßt isolierte oder marginale Gruppen, beispielsweise Urwaldbewohner, die weder Eroberung noch Kolonisierung über sich ergehen lassen mußten. Dennoch sollten auch diese zu den »Eingeborenenbevölkerungen« gerechnet werden, und zwar aus folgenden Gründen: Sie sind Nachkommen von Gruppen, die zu einer Zeit in dem Territorium des Landes lebten, als Gruppen einer anderen Kultur oder eines anderen ethnischen Ursprungs dorthin kamen; sie haben fast unverseht Bräuche und Traditionen ihrer Ahnen bewahrt, eben weil sie von anderen Teilen der Bevölkerung isoliert gelebt haben; und sie leben — sei es auch nur der Form nach — unter einer Staatsstruktur, die ihnen fremde nationale Merkmale aufweist.

Gegenstand der Untersuchung

Unter Zugrundelegung der Antworten der einzelnen Regierungen haben sich bei Anwendung dieser Arbeitsdefinition 37 Staaten — meist in Amerika und Ozeanien — als für die Untersuchung relevant ergeben. Es stellt sich allerdings das Problem, daß einige Regierungen, beispielsweise die der Sowjetunion, wegen der Grundsätze ihrer Verfassung, in der die Gleichheit aller Bürger ungeachtet ihrer Abstammung, Rasse oder sozialen Stellung festgelegt ist, es abgelehnt haben, ein Vorhandensein von Eingeborenenbevölkerungen in ihrem Hoheitsgebiet zuzugeben. Es ist jedoch offensichtlich, daß manche Gruppen, die in den nördlichen Ländern Europas einschließlich der Sowjetunion leben, als Eingeborene angesehen werden müssen.

In bezug auf den amerikanischen Kontinent wirft die Ermittlung einer auf die Ureinwohner zurückgehenden Bevölkerung keine größeren Probleme auf, und man kann nachweisen, daß es in allen Ländern dieser Zone (mit Ausnahme Uruguays und fast aller karibischen Inseln) Eingeborene gibt. Auch in Ozeanien gibt es beachtliche und charakteristische Siedlungsgebiete mit autochthoner Bevölkerung. Weitaus schwieriger dagegen gestaltet sich der Nachweis derartiger Bevölkerungsanteile auf dem asiatischen Kontinent, weil die Auffassungen, die sich dort mit dem Begriff »eingeboren« verbinden, so völlig anders sind als im allgemeinen in der übrigen Welt.

Höchst komplex ist die Situation in Afrika. Obwohl es sicherlich in manchen Ländern wie Zaire, Sierra Leone, Liberia, Südafrika und anderen neben fremden Komponenten auch Ureinwohner gibt, ist es doch schwer, bei diesen alle Elemente der vorgeschlagenen Definition wiederzufinden. Deswegen entschloß sich der Berichterstatter nach Rücksprache mit den afrikanischen Regierungen und der Unterkommission, sie nicht in den Bericht einzubeziehen, empfiehlt jedoch, daß die Vereinten Nationen in Zukunft die Situation solcher Gruppen mit besonderen Merkmalen untersuchen sollen.

Verschiedene Mitglieder der Unterkommission argumentierten, daß einige Minderheiten im Nahen Osten, wie die Syrer der Golanhöhen und die Palästinenser in den von Israel besetzten Gebieten, durch historische Gegebenheiten in Verhältnisse gedrängt worden seien, die mit denen einer Eingeborenenbevölkerung vergleichbar sind, und haben darum ersucht, diese in die Untersuchung mit einzubeziehen. Der Berichterstatter hat dies abgelehnt, und zwar sowohl deshalb, weil diese Bewohner nach seiner Ansicht nicht unter die vorgeschlagene Definition fallen, wie auch deswegen, weil den Resolutionen der zuständigen Organe der Vereinten Nationen zufolge diese Gebiete infolge einer Aggression nur vorübergehend und nicht endgültig besetzt sind.

Die Länder mit eingeborener Bevölkerung stoßen gewöhnlich auf große Schwierigkeiten bei dem Bemühen, einigermaßen exakte statistische Daten über diese einzuholen. Dadurch ist es unmöglich, die Zahl der Eingeborenen anzugeben, die in einem Land leben, und die von den einzelnen Regierungen genannten Zahlen und die, mit denen die Ethnologen arbeiten, weichen beträchtlich voneinander ab. Sicher ist jedoch, daß die oft in internationalen Gremien zu hörende Behauptung jeder vernünftigen Grundlage entbehrt, die Eingeborenenbevölkerungen seien infolge des rasch fortschreitenden Assimilations- oder Integrationsprozesses oder infolge des an ihnen begangenen kulturellen Ethnozids auf dem Wege der Ausrottung. Es stimmt allerdings, daß in der Mehrzahl der Länder, nicht in allen, die Eingeborenen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung prozentual abgenommen haben; absolut gesehen haben sie zugenommen.

Da die Behandlung des Themas der Eingeborenenbevölkerungen neu ist, mußte man für die Untersuchung auf mannigfaltige Informationsquellen zurückgreifen und die Staaten bitten, möglichst vollständige Angaben insbesondere zu den nachstehenden Bereichen zu liefern:

- Gesundheit, ärztliche Betreuung, Sozialversicherung und soziale Dienstleistungen;
- Wohnverhältnisse;
- Bildungswesen;
- Sprache;
- Kultur und kulturelle, soziale und rechtliche Institutionen;
- Beschäftigung und Berufsausbildung;
- Recht auf Eigentum unter besonderer Berücksichtigung des Grundeigentums;
- politische Rechte;
- Religionsfreiheit und Recht der freien Religionsausübung;
- Rechtsbeistand.

Das Echo der Regierungen auf das Ersuchen um Bereitstellung von Daten war leider nicht so positiv wie erhofft. Trotz wiederholter Aufforderungen durch den Generalsekretär haben etliche Länder, die beachtliche Anteile eingeborener Bevölkerung haben, auf die Anfrage überhaupt nicht oder nur in recht oberflächlicher Weise reagiert, wodurch sich die Vorlage des Abschlußberichts beträchtlich verzögert hat. Im Januar 1975 erging ein Rundschreiben an über 100 nicht-staatliche Organisationen mit Konsultativstatus beim ECOSOC. Sie wurden darin aufgefordert, dem Berichtersteller alle Informationen zugänglich zu machen, die sie als relevant für diese Aufgabe ansahen. Nur fünf der angesprochenen Organisationen stellten Material zur Verfügung. Demgegenüber zeigten die Organisationen der Eingeborenenbevölkerungen lebhaftes Interesse für diese Aktivitäten der Vereinten Nationen, wie die Tatsache beweist, daß unter anderem Vertreter der eingeborenen Bevölkerung aus Kanada, den Vereinigten Staaten und Australien an den Sitzungen der Unterkommission, auf denen das Thema behandelt wurde, teilgenommen und wertvolle Beiträge dazu geliefert haben.

Nach Auswertung und Überprüfung der erhaltenen Informationen, in vielen Fällen aber auch ohne solche Informationen erhalten zu haben, ging die UN-Menschenrechtsabteilung daran, für jedes Land sehr ausführliche Monographien zu erstellen, die den betreffenden Regierungen dann zur Kommentierung zugeleitet wurden. Dieses Material dürfte zweifellos von großem Nutzen sein für Personen, die sich mit Eingeborenenfragen befassen und auf die Quellen der Vereinten Nationen zurückgreifen wollen. Die Übersichten dienen auch als Grundlage für die Erstellung der einzelnen Kapitel der Studie, deren größter Teil bereits der Unterkommission vorgelegt wurde. Dieses Material soll in den Abschlußbericht aufgenommen werden, der für 1982 erwartet wird.

Wegweisendes Handeln der ILO

Die Aktivitäten der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zugunsten der Eingeborenenbevölkerung waren breit angelegt. Besonders erwähnt werden muß die Arbeit der ILO, die sich

von Anfang an damit befaßt hat. Schon 1921 führte sie eine Reihe von Untersuchungen über »die autochthonen Arbeitskräfte in den unabhängigen Staaten« durch, später, im Jahre 1926, rief sie eine Expertenkommission für Fragen der Arbeit der Eingeborenenbevölkerung ins Leben, deren Anstrengungen in die Annahme einer Reihe internationaler Übereinkommen und Empfehlungen — unter anderem des Übereinkommens Nr. 50 (1936) über die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Eingeborenenbevölkerung und des Übereinkommens Nr. 64 (1939) über Arbeitsverträge mit Arbeitskräften aus der Eingeborenenbevölkerung — mündeten.

Auf allen Regionalkonferenzen der amerikanischen Mitgliedsstaaten der ILO wurde das Problem der Eingeborenenbeschäftigung zur Sprache gebracht. Die Dritte Regionalkonferenz, die 1946 zusammentrat, regte beim Verwaltungsrat die Einrichtung einer Expertenkommission für soziale Probleme der Eingeborenen an und ersuchte ihn, einen umfassenden Bericht über deren Situation in den amerikanischen Ländern zusammenzustellen. Das Ergebnis der Tätigkeit dieser Expertenkommission war ein 1953 von der ILO herausgegebenes umfangreiches Nachschlagewerk mit dem Titel »Eingeborenenbevölkerungen: Lebens- und Arbeitsbedingungen der autochthonen Völker in den unabhängigen Ländern«. Inhalt dieses Werkes ist eine weltweite Untersuchung der Situation dieser Bevölkerungsteile und der zu ihren Gunsten in die Wege geleiteten Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich.

Gestützt auf die sorgfältigen vorbereitenden Arbeiten des Internationalen Arbeitsamts, die in enger Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen Sonderorganisationen erfolgt waren, konnte die internationale Arbeitskonferenz bei ihrer Zusammenkunft 1957 zwei grundlegende Texte verabschieden, die allgemeine internationale Regeln für das Handeln in bezug auf die Eingeborenen aufstellen. Es sind dies das an anderer Stelle bereits erwähnte Übereinkommen Nr. 107, betreffend den Schutz und die Integration der Eingeborenenbevölkerung und Stammesgruppen, und die Empfehlung Nr. 104 über den Schutz und die Integration der Eingeborenenbevölkerung und anderer Stammes- und stammesähnlichen Gruppen in den unabhängigen Ländern.

Das Übereinkommen Nr. 107, das zweifellos das wichtigste internationale Instrument bezüglich des Schutzes der Eingeborenenbevölkerungen darstellt, ist im Juni 1959 in Kraft getreten und wurde von 24 Staaten ratifiziert. Die Teilnehmerstaaten dieses aus 37 Artikeln bestehenden Übereinkommens unterrichten die ILO laufend über die Maßnahmen, die getroffen wurden, um seine Durchführung sicherzustellen. Bei den letzten internationalen Arbeitskonferenzen haben verschiedene Organisationen darum gebeten, das Übereinkommen zu aktualisieren, um es mit der tatsächlichen Situation der Eingeborenen in den verschiedenen Teilen der Welt in Einklang zu bringen, umso mehr, als man mit der aktiven Mitarbeit der Vereinigungen der eingeborenen Bevölkerung rechnen kann, die ihre Betrachtungsweise zu Gehör bringen wollen.

In einem Bericht der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) heißt es, wenn sie auch noch keine besonderen Maßnahmen zum Schutz der eingeborenen Bevölkerung ergriffen habe, so seien ihre Programme doch Ausdruck einer Gesamteinstellung zu einer Entwicklung, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen sowohl als Ziel wie auch als Mittel zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts betreibt. Den Eingeborenen, für die Land- und Forstwirtschaft die Hauptquellen zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes darstellen, hat die Hilfe, die von der FAO etwa für Programme der Agrarreform, zur Verbesserung der Lage der Landwirtschaft oder zum Schutz des Waldes gewährt wurde, zum Nutzen gereicht.

Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stellt fest, daß sich ihre Aktivitäten im Bereich technischer Hilfeleistungen generell auf die Gesamtbevölkerung des interessierten Landes unter Einschluß der Eingeborenen erstrecken, auch wenn sie in

manchen Fällen gezielt auf diese abgestellt sind. Hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 107 weist die WHO darauf hin, daß die Durchführung der Art. 19 und 20 über Sozialversicherung und Gesundheit in ihren Aufgabenbereich gehört. Sie betont außerdem, daß sie sich in einigen Programmen, die an sich für die Gesamtbevölkerung gedacht seien, besonders die Aufgabe gestellt habe, Hygiene- und Gesundheitsprobleme anzugehen, die unter der Urbevölkerung der betreffenden Länder besonders stark verbreitet sind.

Die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) verabschiedete auf ihrer 11. Tagung die Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen. In Anwendung dieser Konvention haben einige Mitgliedstaaten wie Australien und Neuseeland Maßnahmen ergriffen, durch die Ungleichheiten im Bereich der Bildung, von denen eingeborene Gemeinschaften betroffen sind, beseitigt werden sollen. Die UNESCO ist ferner der Ansicht, daß die von ihr angestellten Untersuchungen über Tendenzen in den Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen in Lateinamerika und der Karibik sowie die kritische Bestandsaufnahme der Methoden und Verfahren, die den Prozeß der sozialen Assimilation der Gruppen, die aufgrund ihrer Eigenheiten nicht voll in das Leben der nationalen Gemeinschaft integriert sind, fördern sollen, den Eingeborenen direkte Vorteile gebracht haben.

Im Jahre 1951 wurde in Patzcuaro (Mexiko) unter der Schirmherrschaft der UNESCO und in Zusammenarbeit mit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der mexikanischen Regierung ein regionales Zentrum für Grundschulbildung geschaffen. Aufgabe dieser Einrichtung soll es sein, die Regierungen dieser Region bei ihren Bemühungen zu unterstützen, Grundschulbildung zu vermitteln, Lehrer auszubilden und die notwendigen Unterrichtsmaterialien zu erstellen. Zu diesem Zweck erhalten die angehenden Lehrer ihre Ausbildung in Gemeinschaften, wo sie an von dem Zentrum ausgearbeiteten Programmen teilnehmen, um Möglichkeiten zu erproben, die Landwirtschaft, das Handwerk und die Industrie zu fördern, aber auch die Lebensbedingungen der Ureinwohner zu verbessern. Besondere Bedeutung bei den internationalen Bemühungen zugunsten der autochthonen Bevölkerung kommt dem Programm für die eingeborene Bevölkerung der Andenregion (Programa Indigenista Andino) zu, das im Rahmen der technischen Hilfe der Vereinten Nationen durch die UNESCO, die ILO, die FAO und die WHO in Angriff genommen wurde. Es soll dazu dienen, die Lebensbedingungen der etwa 10 Millionen Eingeborenen der Hochebene zu verbessern, jenes hochgelegenen und unfruchtbaren Tafellandes in den Anden, das sich in mehr als 3000 Metern Höhe über dem Meer über sechs lateinamerikanische Länder hinweg erstreckt: Argentinien, Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru. Unter Federführung der ILO, der auch die Koordinierung oblag, begann 1954 die Arbeit für das Programm, dessen Ziele nach den Worten seines Leiters darin liegen, »den Lebensstandard dieser Völker zu heben und sie so in das Leben ihres Staates einzugliedern, in ihnen Hoffnung für die Zukunft zu wecken und ihren Ländern die volle Kraft ihrer menschlichen Ressourcen zugänglich zu machen, die bis jetzt nicht genutzt wurden«. Die Hauptaktivitäten des Programms konzentrieren sich auf das Angebot beruflicher Ausbildung, die Errichtung von Gemeindewerkstätten, Förderung des Handwerks, Bau von Schulen und Durchführung des Lehrbetriebs in den Schulen, Diversifikation und Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion, Einführung neuzeitlicher Verfahren, Aufbau von Gesundheitsdiensten, Ausweitung des Agrarkredits und der Genossenschaftsbewegung sowie Verbesserung der Wohnverhältnisse. Wenn diese Projekte für die eingeborenen Bewohner der Andenregion auch einen völlig neuen Ansatz darstellen, wobei es aus Mangel an Erfahrung auch zu Störungen und Rückschlägen kam, so glaubt man doch, daß die Bilanz des Programms positiv gewesen ist und es mindestens 250 000 Angehörigen der Eingeborenenbevölkerung direkte Vorteile gebracht hat.

Auf regionaler Ebene wurde 1940 das Gesamtamerikanische In-

stitut für Eingeborenenfragen (Instituto Indigenista Interamericano) mit Sitz in Mexiko gegründet. Im Jahre 1953 wurde ein Abkommen mit der Organisation Amerikanischer Staaten unterzeichnet, in dem dieses Institut formell als Spezialorgan der OAS anerkannt wurde. Es ist als Ständiger Ausschuß der Gesamtamerikanischen Kongresse für Eingeborenenfragen tätig geworden und hat die Maßnahmen der Länder dieser Region auf diesem Gebiet in Gang gesetzt, gelenkt und koordiniert. Es verfügt über eine ethnologische Forschungsabteilung. Den Regierungen der lateinamerikanischen Staaten hat es wertvolle Dienste in bezug auf Beratung und technische Hilfe geleistet und zahlreiche Bücher und Zeitschriften zu Eingeborenenthemen veröffentlicht. Beachtung verdient auch die Arbeit der Gesamtamerikanischen Kongresse für Eingeborenenfragen, und zwar beginnend mit dem ersten, der 1940 in Patzcuaro stattfand, bis zum letzten, der 1980 in Mérida abgehalten wurde. Auf diesen Kongressen wurden etwa 400 Resolutionen mit einem breiten Themenkreis verabschiedet. Diese Resolutionen waren bestimmend für die Aktivitäten des Instituts und in gewisser Hinsicht richtungsweisend für die Politik der amerikanischen Regierungen. Die Kritik, die an diesen Kongressen geübt wird, geht dahin, daß diejenigen, die sich mit den Problemen der Eingeborenen befassen, nicht als echte Vertreter ihrer Gemeinschaften oder Organisationen gelten können und daß deswegen manche Empfehlungen nicht der tatsächlichen Situation dieser Gruppen gerecht werden.

Ziele und Zielkonflikt

Die von den internationalen Organisationen in Angriff genommenen Projekte, zum Beispiel das Gesamtamerikanische Eingeborenenprogramm, haben klar dargelegt, daß die eingeborenen Bevölkerungen positiv auf Anstöße und außen reagieren, wenn man ihre Eigenart, ihre Lebensweise und ihre kulturellen Werte respektiert. Im allgemeinen suchen die Regierungen und die Eingeborenenpolitik mit allen Mitteln die Urbevölkerung den anderen Bevölkerungsschichten mit dem Ziel ihrer künftigen Assimilation oder Integration gleichzustellen — wobei jedoch an ein Wort des Aristoteles erinnert werden muß: »Die Ungleichen gleich machen zu wollen heißt, sie nur noch ungleicher zu machen«.

Der kritische Punkt liegt in dem Dauerkonflikt zwischen dem Recht auf kulturelle Identität und dem Recht auf Entwicklung. Die internationale Gemeinschaft und die einzelnen Staaten haben die Verpflichtung, das Gleichgewicht zu halten zwischen dem Wunsch, die Eigenarten der autochthonen Bevölkerung zu bewahren, und dem, ihr dabei behilflich zu sein, an der kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ihres Heimatlandes teilzuhaben — wobei es auf jeden Fall unumgänglich ist, daß unter allen Umständen die Rechte und die persönliche Entscheidung eben dieser Eingeborenen respektiert werden. Man kann die Vorzüge der Entwicklung nicht mit Gewalt durchsetzen, denn ein Vorteil, der nicht gewünscht wird, ist kein Vorteil mehr.

Wenn bei den Vereinten Nationen Anzeichen für ein wachsendes Interesse an den Problemen der Eingeborenenbevölkerung zu erkennen sind, so zeigen diese ihrerseits, daß sie sich immer stärker der Diskriminierung bewußt werden, der sie ausgesetzt sind. Sie betonen die dringende Notwendigkeit, daß die internationale Gemeinschaft wirksame Schritte bei den Regierungen unternehmen muß, damit diese unter Beachtung der Wünsche und Neigungen dieser Gruppen geeignete Maßnahmen in die Wege leiten, die es den Betroffenen gestatten, so schnell wie möglich aus ihrer derzeitigen mißlichen Situation herauszukommen. Im direkten Dialog, den ich auf Studienreisen mit Eingeborenen in den verschiedenen Weltregionen führte, aber auch durch die Kontakte, die ich mit ihnen auf verschiedenen Kongressen ihrer Vereinigungen hatte, war ich stark beeindruckt von der Klarheit, mit der sie ihre Probleme umrissen, und von der sachlichen Art, in der sie Lösungen vorschlugen.

Die schwierige Umsetzung eines Entwicklungsfaktors in Politik

Wissenschaft und Technologie in der Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade

KLAUS-HEINRICH STANDKE

I

Die Verwirklichung eines Konzepts zur Durchsetzung einer globalen Entwicklungsstrategie, die allen Staaten der Erde nutzen soll, setzt das Vorhandensein eines globalen Verantwortungs- bzw. Bewußtseins aller für alle voraus. Dies ist keinesfalls selbstverständlich. Es ist eines der großen Verdienste des Systems der Vereinten Nationen, seit nunmehr nahezu vier Jahrzehnten unablässig für die noble humanitäre Idee einer weltweiten Solidarität zu werben und den institutionellen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen Entwicklungskonzepte, die alle Länder und alle Menschen betreffen, erarbeitet werden können.

Trotz der nicht ermutigenden Erfahrungen mit den beiden vorausgegangenen Proklamationen der Entwicklungsdekaden für die sechziger und siebziger Jahre hat die Generalversammlung am 5. Dezember 1980 erneut eine UN-Entwicklungsdekade für die Jahre 1981 bis 1990 verkündet¹. War das Programm für die erste Dekade noch weitgehend von simplen quantitativen Zielen gekennzeichnet, so reflektierte die differenziertere Internationale Entwicklungsstrategie für das Zweite Entwicklungsjahrzehnt schon eher die Zweifel an dem Sinn eines im wesentlichen auf die möglichst rasche Wiederholung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses der Industrieländer orientierten Entwicklungsmodells. Zwar enthielt sie selbstverständlich ebenfalls globale integrierte Wachstumsziele für die Gruppe der Entwicklungsländer, aber auch schon eigene Komponenten für den Landwirtschafts- und Industriesektor. Völlig neu indessen — wenn auch noch wenig artikuliert — war die Einbeziehung von Wissenschaft und Technologie als Element der Strategie für die siebziger Jahre².

In der von der Generalversammlung beschlossenen Internationalen Entwicklungsstrategie für die Dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen nehmen die Themengruppen Wissenschaft und Technologie sowie Energie einen relativ breiten Raum ein. Von den insgesamt 180 Ziffern des Strategietextes befassen sich neun (117—125) mit Wissenschaft und Technologie. Die Unsicherheit über eine politisch allseits annehmbare Rolle der Energie in einem weltweiten wirtschaftlichen Entwicklungskonzept wird aus der starken Klausulierung der beiden einzigen diesem zentralen Thema gewidmeten Ziffern (126, 127) deutlich.

II

Selbst in den Industrieländern, die schließlich ihre Industrialisierung der systematischen Anwendung der Ergebnisse von wissenschaftlich-technischer Forschung verdanken, ist Wissenschaft und Technologie erst spät als eigenständiger volkswirtschaftlicher Entwicklungsfaktor anerkannt worden. Noch Mitte der sechziger Jahre verfügten die meisten Mitglieder der OECD — der Organisation der marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländer — nicht über ein selbständiges Forschungs- und Technologie-Ministerium. Wie noch heute in der Mehrzahl der Entwicklungsländer wurde dieses Ressort vom jeweiligen Bildungsministerium mitbetreut.

In der Rückschau ist es daher um so erstaunlicher, daß bereits im selben Jahr 1963, in dem die OECD in Paris ihre erste Ministerkonferenz abhielt für diejenigen in ihren Mitgliedsländern, die auf Kabinetts-ebene für Wissenschaft und Technologie verantwortlich zeichneten, die Vereinten Nationen in Genf ebenfalls erstmals unter dem Entwicklungsländeraspekt eine Weltkonferenz diesem Thema widmeten³. Die Genfer Konferenz kann als Ausgangspunkt angesehen werden für die systemati-

sche Behandlung von wissenschaftlichen und technologischen Fragestellungen in den verschiedenen entwicklungspolitischen Gremien des Systems der Vereinten Nationen⁴. Sie war keine politische Konferenz. Sie war deshalb auch nicht, wie man dies heute nennt, »aktionsorientiert«. Statt dessen hat sie versucht — mit Hilfe von nicht weniger als 1839 Diskussionspapieren, durch die Projektion von rund 250 Filmen und durch die Ausstellung von 6000 Büchern und Zeitschriften —, das weite Spektrum von Wissenschaft und Technologie unter dem besonderen Aspekt ihrer Anwendbarkeit auf die Probleme von Entwicklungsländern faßlich darzustellen. In der von Polemik nicht immer freien, härteren und weitgehend politisch orientierten Nord-Süd-Diskussion der siebziger Jahre wurde die Genfer Konferenz aus dem Jahr 1963 leicht verächtlich als »Supermarkt« der Wissenschaft und der Technologie der Industrieländer apostrophiert, in dem die Entwicklungsländer eingeladen waren, sich nach Belieben als Kunden zu bedienen, ohne aber selbst in den wissenschaftlichen technischen Denkprozeß aktiv einbezogen zu sein. Mit dieser Kritik wird man dieser wichtigen Konferenz sicher nicht gerecht, sie zeigt aber schon symbolisch die Akzentverschiebung in der aktuellen Entwicklungsdiskussion, in der »Wissenschaft und Technologie« lediglich ein Faktor unter mehreren ist.

Im Sinne des Zeitgeistes der sechziger Jahre hat der auf Grund einer Empfehlung der Genfer Konferenz geschaffene Beratungsausschuß für die Anwendung von Wissenschaft und Technologie für die Entwicklung (ACAST) in jahrelanger Arbeit unter enger Mitwirkung aller Sonderorganisationen des UN-Systems einen »Weltaktionsplan für die Anwendung von Wissenschaft und Technologie für die Entwicklung«⁵ entworfen. Der Beratungsausschuß wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) gebeten, die wichtigsten Elemente des Weltaktionsplans rechtzeitig für die Vorbereitung der Zweiten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen auszuarbeiten⁶. Der auch heute, zehn Jahre nach seiner Veröffentlichung, noch lesenswerte Weltaktionsplan hatte zwei wesentliche Orientierungen: zum ersten den Vorschlag zu einem konzertierten internationalen Vorgehen gegenüber einer Reihe als vorrangig identifizierter Problemgruppen — Schaffung einer nationalen Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie Bildung der zu ihrer Anwendung erforderlichen Institutionen, Ausbildung von Wissenschaftlern und Ingenieuren, Rohstoffe einschließlich Energie, Ernährung und Landwirtschaft, Industrie, Transport und Kommunikation, Habitat, Gesundheit, Bevölkerung, Anwendung neuer Technologien —, zum zweiten die Modalitäten zur Finanzierung des Weltaktionsplans innerhalb der Zweiten Entwicklungsdekade.

Zu seiner Zeit konnte der Weltaktionsplan zweifellos als großer Wurf gelten. Erstmals war es gelungen, die großen Entwicklungsprobleme unter ihrem wissenschaftlich-technischen Aspekt darzustellen; erstmals auch war erreicht worden, daß alle Sonderorganisationen des UN-Systems sich auf ein gemeinsames Konzept bei der Identifizierung dieser Probleme einigten. Trotz dieser unbestreitbaren Vorzüge haftete dem Weltaktionsplan ein großer Makel an, von dem er sich nie freimachen konnte. Er war nicht von den Regierungen ausgehandelt worden, sondern er war das Produkt von Expertenmeinungen und von Erfahrungen innerhalb der Sonderorganisationen. Der ACAST-Weltaktionsplan wurde daher niemals von ECOSOC oder Generalversammlung formell gebilligt. Statt dessen wurden die ACAST-Empfehlungen zur Behandlung durch einen im Jahre 1972 erstmals geschaffenen Regierungsvertreterauschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung

(CSTD) weitergeleitet, der ganz bewußt als politisches Pendant zum wissenschaftlichen Beratungsausschuß gedacht war. Auch der neue Ausschuß hat sich indessen niemals im einzelnen mit den Empfehlungen des Weltaktionsplans befaßt. Im Hinblick auf das wachsende Bewußtsein hinsichtlich der Rolle von Wissenschaft und Technologie im Entwicklungsprozeß der Welt kam der CSTD zum Ergebnis, daß nicht ein Expertenbericht, sondern nur ein Konsens auf Regierungsebene mit Hilfe einer sorgfältig vorbereiteten politischen Weltkonferenz dem Thema gerecht werden könne. Diese Konferenz fand schließlich im August 1979 in Wien statt. Es wäre jedoch verfehlt, den Eindruck entstehen zu lassen, der ACAST-Weltaktionsplan wäre eine völlig sinnlose Arbeit gewesen, weil er letztlich nicht von einem Regierungsvertreterorgan verabschiedet worden ist. Es sollte nicht verkannt werden, daß der Weltaktionsplan als solcher in hoher Auflage in zahlreichen Übersetzungen eine weite Verbreitung gefunden hat und in regionale Pläne für Afrika, Asien und Lateinamerika umgearbeitet wurde. Weit wichtiger ist jedoch seine Wirkung auf das Abfassen von Aktionsplänen der Serie von Sonderkonferenzen, die das System der Vereinten Nationen in den siebziger Jahren praktisch jeder der von ACAST als vorrangig für konzentrierte Weltaktionen dargestellten Problemgruppen gewidmet hat: Umwelt (Stockholm) 1972, Bevölkerung (Bukarest) 1974, Ernährung (Rom) 1974, Industrialisierung (Lima, Neu Delhi) 1975 und 1980, Habitat (Vancouver) 1976, Beschäftigung (Genf) 1976 und schließlich Wasser (Mar del Plata) 1977.

Der Komplex Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung spielte darüber hinaus eine wichtige Rolle in der Themenstellung der 6. und 7. UN-Sondergeneralversammlung, bei den Welthandelskonferenzen (UNCTAD) sowie bei der UNDP-Konferenz über die technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (Buenos Aires 1978). Naturgemäß stand es im Mittelpunkt der großen Regionalkonferenzen der UNESCO: MINESPOL I (Paris) 1970, CASTAFRICA (Dakar) 1974, CASTARAB (Rabat) 1976, MINESPOL II (Belgrad) 1979.

Als letzte der großen Weltkonferenzen dieser Art in den siebziger Jahren und gewissermaßen am Vorabend der Dritten Entwicklungsdekade sollte der Wiener Konferenz über Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung im Sommer 1979 die Rolle zufallen, eine Gesamtschau der von den genannten Sonderkonferenzen behandelten Themen vorzunehmen unter dem Gesichtspunkt, sie durch eine gezielte Anwendung von Wissenschaft und Technologie politischen Lösungen näherzuführen.

III

Die Wiener Konferenz, für die sich im amtlichen deutschen Sprachgebrauch fälschlicherweise die Bezeichnung ›Weltwissenschafts- und Technologiekonferenz‹ (WWTK) eingebürgert hat, hatte wenig mit dem Inhalt von Wissenschaft oder Technologie zu tun. Sie stand ganz im Zeichen der Schaffung der neuen Weltwirtschaftsordnung, wie sie während der 6. und 7. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen konzipiert worden war⁷. Dementsprechend standen in Wien nicht inhaltliche Fragen von Wissenschaft und Technologie sozusagen als Lösungspotential der anstehenden Weltprobleme im Vordergrund, sondern es ging im wesentlichen um Verfahrensfragen, um organisatorische Veränderungen und um neue finanzielle Transfermechanismen. Das Konferenzergebnis wurde am 31. August 1979 in Wien unter dem Titel ›Das Wiener Aktionsprogramm für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung‹⁸ verabschiedet. Es ist in drei Teile gegliedert:

- I. DER AUSBAU DER WISSENSCHAFTLICHEN UND TECHNOLOGISCHEN KAPAZITÄTEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER
 - A. Auf nationaler Ebene
 1. Umfang und Reichweite der Wissenschafts- und Technologiepolitik
 2. Hauptbestandteile der Wissenschafts- und Technologiepolitik für die Entwicklungsländer
 3. Maßnahmen und Mechanismen zum Ausbau der wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten der Entwicklungsländer

- B. Auf subregionaler, regionaler und interregionaler Ebene
 1. Umfang und Reichweite der Politik wissenschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit
 2. Die Hauptbestandteile der Politik wissenschaftlicher und technologischer Zusammenarbeit
 3. Maßnahmen und Mechanismen zum Ausbau der wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten der Entwicklungsländer auf subregionaler, regionaler und interregionaler Ebene
- C. Auf internationaler Ebene
 1. Die Rolle der entwickelten Länder im Prozeß des Ausbaus der wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten der Entwicklungsländer
 2. Die Rolle der internationalen Organisationen
- II. DIE NEUORDNUNG DER BESTEHENDEN FORMEN DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN IM WISSENSCHAFTS- UND TECHNOLOGIEBEREICH
 - A. Der Erwerb und Transfer von Technologie
 - B. Die Neustrukturierung der internationalen Informationssysteme im Wissenschafts- und Technologiebereich im Sinne der Bedürfnisse der Entwicklungsländer
 - C. Die Förderung der internationalen wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung
 - D. Institutionelle Maßnahmen zur Durchführung der Strukturveränderung, die in der internationalen wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit zu bewirken ist
- III. DIE STÄRKUNG DER ROLLE DER VEREINTEN NATIONEN IM WISSENSCHAFTS- UND TECHNOLOGIEBEREICH UND DIE BEWEITSTELLUNG VERMEHRTER FINANZIELLER MITTEL

Einleitung zu Abschnitt III

 - A. Die Formulierung der Politik und Richtlinien
 - B. Technologietransfer und -bewertung
 - C. Wissenschaftliche und technologische Informationssysteme
 - D. Die Aus- und Fortbildung von Fachkräften
 - E. Institutionelle Maßnahmen und Strukturveränderungen
 - F. Weltweite finanzielle Maßnahmen
 1. Ziele
 2. Die Mittel des Finanzierungssystems
 3. Weitere finanzielle Mittel
 4. Die Bereitstellung von Mitteln für die Interims- und langfristigen Maßnahmen

Organisatorisch hatte die Wiener Konferenz eine Reihe von Veränderungen zur Folge. Das nach der Genfer Konferenz im Jahre 1963 geschaffene Amt der Vereinten Nationen für Wissenschaft und Technologie (Office for Science and Technology), das unter Leitung eines Direktors aus einem westlichen Industrieland unmittelbar dem — traditionsgemäß französischen — Untergeneralsekretär für internationale wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten unterstellt war, und als zentrales Sekretariat aller in den Vereinten Nationen mit Wissenschaft und Technologie befaßten Ausschüsse diente, wurde aufgelöst. An seine Stelle trat ein neugeschaffenes Zentrum für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (Center for Science and Technology for Development), das geleitet wird von einem Beigeordneten Generalsekretär, der aus einem Entwicklungsland kommt und unmittelbar dem ebenfalls aus einem Entwicklungsland kommenden Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit untersteht.

Die beiden ebenfalls als Ergebnis der Genfer Konferenz geschaffenen Ausschüsse für wissenschaftliche Beratung (Advisory Committee on the Application of Science and Technology to Development, ACAST), dem zuletzt 28 Personen angehörten, und für Koordination zwischen den einzelnen Mitgliedern des UN-Systems (Administrative Co-ordination Sub-Committee for Science and Technology) wurden aufgelöst⁹. An ihre Stelle traten das ›Advisory Committee on Science and Technology for Development‹, dem ebenfalls 28 Mitglieder angehören¹⁰, sowie die ›Administrative Co-ordination Committee Task Force for Science and Technology for Development‹. Schließlich wurde der schon genannte Regierungsvertreterausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (CSTD), ein Unterausschuß des ECOSOC, dem 54 Mitgliedsländer angehörten, abgelöst durch den neugebildeten zwischenstaatlichen Ausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Ent-

wicklung (IGCSTD), der allen interessierten Regierungen offensteht und unmittelbar an die Generalversammlung berichtet. Die Sekretariatsarbeiten dieser drei Ausschüsse werden wie ehemals vom Amt für Wissenschaft und Technologie nunmehr vom Zentrum für Wissenschaft und Technologie wahrgenommen. Die organisatorische Struktur in Fragen von Wissenschaft und Technologie innerhalb der Vereinten Nationen hat sich demnach im wesentlichen nicht verändert. Neu indessen ist als Ergebnis der Wiener Konferenz die Schaffung eines vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) weitgehend unabhängigen Finanzierungsinstrumentes für Wissenschafts- und Technologieprojekte. Für eine Übergangszeit von zwei Jahren, die 1981 ausläuft, sollte aus freiwilligen Leistungen der Geberländer eine Summe von 250 Mill US-Dollar aufgebracht werden. Nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer soll dieser Betrag innerhalb der Dritten Entwicklungsdekade auf 500 Mill Dollar jährlich erhöht werden. Daß dieses Ziel zu erreichen ist, erscheint im Licht der bisherigen Erfahrungen als fraglich. Der Interimsfond für die Jahre 1980 und 1981 hat statt der angestrebten 125 Mill Dollar pro Jahr bisher lediglich Zahlungszusagen von rund 40 Mill erhalten.

IV

Der Zwischenstaatliche Ausschuß (IGCSTD) ist von der Generalversammlung beauftragt worden, das Wiener Aktionsprogramm, das integraler Bestandteil der Internationalen Entwicklungsstrategie für die achtziger Jahre geworden ist, in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Ausschuß das aus 118 Ziffern bestehende Wiener Aktionsprogramm in einen aus acht Programmgebieten bestehenden sogenannten operativen Plan¹¹ umgeformt:

1. Wissenschaftliche und technologische Entwicklungspolitiken;
2. Schaffung und Stärkung einer wissenschaftlichen und technischen Infrastruktur;
3. Auswahl, Erwerb und Transfer von Technologien;
4. Entwicklung menschlicher Ressourcen für Wissenschaft und Technologie;
5. Finanzierung von Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung;
6. Wissenschaftliche und technologische Information;
7. Verstärkte Forschung und Entwicklung in und für Entwicklungsländer und ihre Verbindung mit dem Produktionssektor;
8. Verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Wissenschaft und

Technologie zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern.

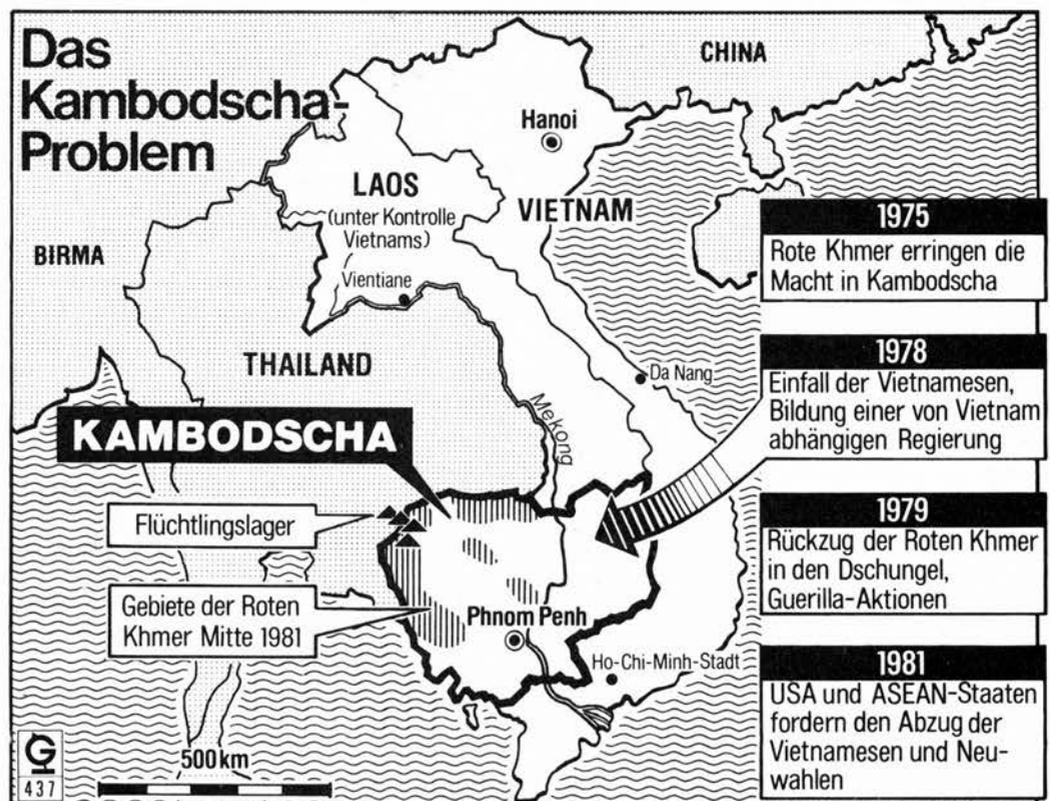
Der Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit ist gehalten, alle zwei Jahre dem Regierungsvertreterausschuß einen Bericht vorzulegen, aus dem die Fortschritte in der Umsetzung des Wiener Aktionsprogramms zu erkennen sind. An dieser Implementierung sollen nicht nur alle Mitgliedsorganisationen des UN-Systems durch entsprechende Neuformulierung ihrer eigenen autonomen Programme mitwirken, sondern es wird ausdrücklich erwartet, daß die nationalen Regierungen das Wiener Programm in ihren nationalen Plänen sowie in ihrer bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit berücksichtigen. Man hofft ebenfalls, daß die Regierungsorganisationen, die nicht zum UN-System gehören, und die auf dem Gebiet von Wissenschaft und Technologie besonders wichtigen Nicht-Regierungsorganisationen konkrete Beiträge zur Durchführung des Aktionsprogramms leisten.

Die Schwierigkeiten bei der Bewältigung dieser riesigen Aufgabe sind erheblich. Sowohl das Wiener Aktionsprogramm wie auch der aus ihm abgeleitete operative Plan sind in sehr allgemeiner Sprache formuliert. Es ist daher zwar für die einzelnen Sonderorganisationen des UN-Systems relativ einfach, ihre eigenen laufenden Programme, die sie auf Grund ihrer autonomen Mandate ausführen, in die Programmgebiete des operativen Plans umzuschreiben. Dieses alleine würde jedoch allenfalls eine größere Programtransparenz, nicht aber notwendigerweise die erhofften neuen Aktivitäten bewirken. Diese können allein durch eine Zufuhr neuer finanzieller Mittel oder aber durch die Umorientierung bestehender Programme auf die Ziele des Wiener Aktionsprogramms erreicht werden.

Zur längerfristigen Bereitstellung selbst relativ bescheidener neuer finanzieller Mittel haben sich die in Frage kommenden Geberländer einschließlich der OPEC-Staaten bisher nicht bereiterklärt.

Die Neuorientierung bestehender Programme oder das Ablösen bestimmter laufender Aktivitäten zugunsten des Wiener Aktionsprogramms erweist sich selbst bei denjenigen Ländern als schwierig, die dazu prinzipiell bereit wären, weil der operative Plan wenig Raum für konkrete Projekte bietet. Eine ganz allgemeine Schwierigkeit ist hierbei, daß das Thema Wissenschaft und Technologie als solches zu abstrakt ist, es sei denn, es würde

Den Sitz Kamputscheas, des früheren Kambodscha, in den Vereinten Nationen nimmt vorerst weiterhin das »Demokratische Kamputschea« ein. Die westlichen und blockfreien Staaten, die die Regierung der »Volksrepublik Kamputschea« in Phnom Penh nicht anerkennen, wollen diese Haltung aber nicht als Billigung des Systems der Roten Khmer verstanden wissen, sondern als Protest gegen die fortdauernde Anwesenheit vietnamesischer Truppen in dem südostasiatischen Land. Die Ereignisse um den Sturz des blutbefleckten Pol-Pot-Regimes an der Jahreswende 1978/79 wurden im Januar 1979 im Sicherheitsrat kontrovers diskutiert (siehe VN 1/1979 S. 27 f.); Norodom Sihanouk vertrat damals das Regime, das ihn zuvor gefangen gehalten hatte. Im November 1979 forderte die UN-Generalversammlung den »sofortigen Abzug aller ausländischen Kräfte« aus dem Land, im Oktober 1980 berief sie eine Kamputschea-Konferenz ein, die im Juli 1981 in New York stattfand — freilich ohne Vietnam und ohne die neue Regierung in Phnom Penh.



in konkrete Einzelgebiete wie Energie, Gesundheit, Ernährung, Transport, Infrastruktur etc. aufgelöst. Die verschiedenen Rahmenveranstaltungen zur Vorbereitung der Wiener Konferenz unter der Schirmherrschaft von ACAST haben auf diesen wesentlichen Umstand immer wieder warnend hingewiesen¹². Nachdem die Wiener Konferenz, wie schon ausgeführt, nicht eine Veranstaltung war, auf der die Inhalte von Wissenschaft und Technologie als Problemlösungspotential innerhalb einer weltweiten Entwicklungsstrategie zur Diskussion standen, sondern vielmehr die diplomatisch negoziierbaren Modalitäten zum Zutritt zu Wissenschaft und Technologie, sollte das vorliegende Konferenzergebnis nicht überraschen. Jedenfalls wäre es verfrüht, über die Nachhaltigkeit der Rolle des Wiener Aktionsprogramms innerhalb der internationalen Entwicklungsstrategie für das kommende Jahrzehnt ein endgültiges Urteil zu sprechen. Wie in jeder anderen Frage, die die multilaterale Zusammenarbeit betrifft, ist letztlich für den Erfolg entscheidend das Ausmaß der Kooperationsbereitschaft der Regierungen und die Findigkeit der beteiligten Sekretariate, originelle Lösungen entscheidungsreif vorzubereiten.

V

Beschloß die Wiener Konferenz über Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung den Reigen der großen UN-Konferenzen der siebziger Jahre, so war die Konferenz der Vereinten Nationen über neue und erneuerbare Energiequellen, die vom 10. bis 21. August 1981 in Nairobi stattfand, die erste dieser Art von Veranstaltungen innerhalb der Dritten Entwicklungsdekade. Trotz ihrer engen thematischen Berührung und trotz mancher Ähnlichkeit in der Art ihrer organisatorischen Vorbereitung sind Stil wie Ergebnis beider Konferenzen kaum vergleichbar.

Hatte die Wiener Konferenz das »Handicap«, ein im Grunde wenig faßliches Thema zum Inhalt zu haben, so war es die besondere Schwierigkeit der Konferenz in Nairobi, zwar das hochaktuelle Gebiet der Energie weltweit zu behandeln, aber mit der politisch bedingten Einengung des Konferenzthemas, allenfalls für 15 Prozent des derzeitigen Energieverbrauchs relevant zu sein. Die konventionellen, nicht erneuerbaren Energiequellen Erdöl, Erdgas und Kohle wurden nicht einbezogen. Die verschiedenen Anwendungen der Kernenergie wurden wegen ihrer technischen Komplexität, aber auch aus naheliegenden politischen Gründen in diesem Zusammenhang nicht behandelt. In Nairobi wurden acht neue bzw. erneuerbare Energiequellen unter technischen und wirtschaftlichen Aspekten wie auf ihre politische Relevanz im Nord-Süd-Dialog beleuchtet: Sonnenenergie, Wasserenergie, Biomasse, Brennholz und Holzkohle, Ölschiefer und Teersande, Meeresenergie, Torf, tierische Arbeitskraft¹³.

Die Konferenz hatte sich fünf Ziele gesetzt:

- > Verständnis zu wecken für die besondere Rolle von neuen und erneuerbaren Energiequellen in der absehbaren Energie-Umstellung, die die Menschheit künftig zu bewältigen haben wird;
- > auf nationaler Ebene die Schaffung von Institutionen anzuregen zur wirksamen Umsetzung der auf der Konferenz entwickelten Konzepte;
- > Verabschiedung eines Programms zu internationaler Zusammenarbeit für die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen;
- > Anregung für die nationale Verwendung und den internationalen Transfer von Ressourcen, die die Anwendung neuer und erneuerbarer Energien fördern;
- > Mobilisierung und Intensivierung von Programmen des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet neuer und erneuerbarer Energien.

Wie bei allen UN-Konferenzen dieser Art gipfelte das Konferenzergebnis in der Verabschiedung eines Aktionsprogramms, das

den Rahmen absteckte für die Erreichung der obengenannten fünf Konferenzziele¹⁴.

Anders als bei der Wiener Konferenz war jedoch in Nairobi kein Konsens zu erzielen gewesen über die Schaffung eines neuen Fonds, aus dem die vorgeschlagenen Aktivitäten finanziert werden sollen. Anders als in Wien ist auch die Frage des künftigen politischen Forums, auf dem das Konferenzthema weiterbehandelt werden soll, offengeblieben. Eine Gruppierung war der Auffassung, der bestehende UN-Ausschuß für natürliche Ressourcen, ein Unterausschuß des ECOSOC, sollte (möglicherweise in erweiterter Form, d. h. offen für die Mitarbeit sämtlicher interessierter Staaten) für die Folgearbeiten verantwortlich sein. Andere wünschten die Schaffung eines neuen Energieausschusses, in dem sämtliche Energiefragen, nicht nur die der neuen und erneuerbaren Energien, inhaltlich behandelt werden sollen. Diese bis zuletzt umstrittene Frage wurde ebenso wie die Frage nach der optimalen Sekretariatsorganisation zur erneuten Behandlung an den Vorbereitungsausschuß der Nairobi-Konferenz verwiesen, der — ein Unikum in der UN-Geschichte — ein Jahr nach Abschluß der eigentlichen Konferenz eigens noch einmal zusammentreten soll¹⁵.

VI

In keinem Jahrzehnt zuvor wurde die Öffentlichkeit mehr mit globalen Zukunftsvisionen, mit Weltentwicklungsmodellen und mit Vorschlägen zu weltweiten Entwicklungsstrategien konfrontiert als während der Zweiten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, d. h. in den siebziger Jahren¹⁶. Am meisten zur politischen Bewußtseinsbildung über das Ausmaß der Nord-Süd-Problematik hat vermutlich in jüngster Zeit der Bericht der Brandt-Kommission beigetragen¹⁷. Die Formulierung der Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade konnte daher — anders als bei beiden Vorläufern — von einer Fülle intellektueller Entwicklungskonzepte bereichert werden. Daß das Projekt der neuen Entwicklungsstrategie von der Generalversammlung im Dezember 1980 von allen anwesenden Delegationen ohne förmliche Abstimmung angenommen worden ist, ist zwar Demonstration eines mehr und mehr aufkommenden Gefühls einer Weltsolidarität; indessen, wie der Vorsitzende des mit der Ausarbeitung des Strategieentwurfes beauftragten UN-Ausschusses, der Inder Muchkund Dubey, feststellte, kommt es nun darauf an, die erreichte Bewußtseinsschärfung in Politik zu übersetzen.

Was innerhalb eines nationalen Planungskonzepts sich schon als schwierig erweist, nämlich der Umstand, daß die Umsetzung wissenschaftlicher und technologischer Ergebnisse in wirtschaftlich relevante Aktionen in der Regel länger dauert als die gesamte Laufzeit der jeweiligen Planungsperiode, gilt für ein weltweites Strategiekonzept mit seinem notwendigerweise noch höheren Abstraktionsgrad in noch größerem Maße. Es ist vielleicht dieser Umstand, der erklärt, warum die meisten Weltmodelle zwar dem Faktor Wissenschaft und Technologie eine Hebelwirkung für die angestrebte Veränderung des Ist-Zustandes zuerkennen, aber letztlich mit ihm wenig Konkretes anzufangen wissen.

Um die wichtige Rolle von Wissenschaft und Technologie innerhalb der neuen Dekade zu ermessen, wäre es deshalb verfehlt, allein den diesem Thema gewidmeten Abschnitt innerhalb des Maßnahmenkatalogs der internationalen Entwicklungsstrategie ins Auge zu fassen. Die übrigen Sektoren — ob es sich nun um Industrialisierung, Ernährung und Landwirtschaft, technische Zusammenarbeit, Energie, Verkehrswesen oder wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern handelt, um nur einige Abschnitte herauszugreifen — enthalten ausnahmslos starke wissenschaftlich-technologische Komponenten, ohne daß dies in der Regel ins Bewußtsein tritt. Erst eine Gesamtschau all dieser Faktoren läßt die bedeutende Querschnittsaufgabe von Wissenschaft und Technologie innerhalb der Entwicklungsstrategie in ihrer rechten Größenordnung erkennen.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

- 1 UN-Doc.A/Res/35/56, deutsch in VN 2/1981 S.64ff. — Vgl. auch H. Zwiefelhofer, Die internationale Gemeinschaft am Beginn der Dritten Entwicklungsdzade, VN 2/1981 S.41ff.
- 2 UN-Publ. E.70.I.23 (Science and Technology for Development. Proposals for the Second United Nations Development Decade). Siehe ebenfalls UN-Publ. E.70.II.A.2 mit den Vorschlägen des Ausschusses für Entwicklungsplanung zum gleichen Thema (Towards Accelerated Development. Proposals for the Second United Nations Development Decade).
- 3 United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas (4.—20.2.1963).
- 4 Vgl. K.-H. Standke, Wissenschaft und Technologie im System der Vereinten Nationen, VN 1/1976 S.8ff.
- 5 UN-Publ. E.71.II.A.18/Rev. (World Plan of Action for the Application of Science and Technology to Development).
- 6 UN-Publ. E.70.I.23 (Anm.2). Vgl. K.-H. Standke, The Prospects and Retrospects of the United Nations Conference on Science and Technology for Development, in: Technology and Society, Vol. I, S.353ff. (1979).
- 7 Vgl. V. Rittberger, Zur Möglichkeit der Verwirklichung einer neuen Internationalen Ordnung für Wissenschaft und Technologie durch die Vereinten Nationen, in: Internationale Entwicklung, 1979/III, S.29f.
- 8 UN-Publ. E.79.I.21 mit Korrigenden (Report of the United Nations Conference on Science and Technology for Development), Kap. VII. Deutsch bei K.W. Menck/W. Gmelin, Wissenschaft und Technologie für Entwicklung, Baden-Baden (Nomos) 1980, S.218f.
- 9 Eine detaillierte Darstellung der Arbeiten des ACAST während der Jahre 1963 bis 1979 bietet: United Nations. Office for Science and Technology,

Science, Technology and Global Problems. The United Nations Advisory Committee on the Application of Science and Technology for Development, New York/Oxford (Pergamon Press) 1979.

- 10 Seitens der Bundesrepublik Deutschland gehörte dem ACAST von 1975 bis 1979 Professor Dr. Alfred Boettcher (Jülich) als Mitglied an. Mitglied des neuen Beirats (Zusammensetzung s. VN 4/1981 S.140) seit seiner Gründung im Jahre 1980 ist Professor Dr. Rudolf Wittenzellner (München).
- 11 UN-Doc. A/CN.11/L.26 v. 4.6.1981 (Operational Plan for the Implementation of the Vienna Programme of Action on Science and Technology for Development).
- 12 M. Goldsmith/A. King (Hrsg.), Issues of Development: Towards a New Role for Science and Technology; J. Gvishiani (Hrsg.), Trends and Perspectives in Development of Science and Technology and their Impact on the Solution to Contemporary Global Problems; S. Radhakrishnan (Hrsg.), Views from the Developing World; K.-H. Standke/M. Anandakrishnan (Hrsg.), Science, Technology and Society. Needs, Challenges and Limitations; V. Urquidí (Hrsg.), Science and Technology in Development Planning. Alle erschienen New York/Oxford (Pergamon Press) 1980.
- 13 Vgl. UNESCO-Kurier, Nr.7/1981, insb. S.17ff.
- 14 UN-Doc. A/CONF.100/PC/L.36 (Entwurf).
- 15 Eine Analyse der Ergebnisse der Nairobi-Konferenz aus journalistischer Sicht findet sich beispielsweise in der Financial Times vom 26.8.1981 (Energy Review: Alternative Sources. Third World given few Crumbs of Financial Comfort). — Siehe auch den Kurzbeitrag S.169f. dieser Ausgabe.
- 16 Vgl. K.W. Menck, A. Naimi, A. Nottelmann, Elemente einer internationalen Strategie für die Dritte Entwicklungsdzade, in: Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg 1980, S.85f.
- 17 Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (Bericht der Nord-Süd-Kommission), Köln (Kiepenheuer & Witsch) 1980.

Der Ost-West-Gegensatz darf nicht auf den Süden übergreifen

Rede des Bundesaußenministers vor der 36. UN-Generalversammlung (23. September 1981)

HANS-DIETRICH GENSCHER

Herr Präsident! Zu Beginn möchte ich Ihnen die Glückwünsche der Bundesregierung zu Ihrer Wahl in dieses hohe Amt überbringen. Wir sehen in Ihnen eine Persönlichkeit, die sich in langjähriger Tätigkeit für die Vereinten Nationen in herausragender Weise bewährt hat, und wir sehen in Ihnen den Vertreter eines der führenden Länder der blockfreien Bewegung, mit dem uns seit langem gute Beziehungen verbinden. Ich möchte zugleich dem Präsidenten der 35. Generalversammlung, Rüdiger von Wechmar, den Dank meines Landes ausdrücken. Er hat sein Amt im Bewußtsein der neuen Realität der weltweiten gegenseitigen Abhängigkeit ausgeübt. Dabei konnte er auf die volle Zustimmung und Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland zählen. Ihnen, Herr Generalsekretär, danke ich für die vertrauensvolle Arbeit, die Sie auch im abgelaufenen Jahr für unsere Weltorganisation geleistet haben. Als neues Mitglied der Vereinten Nationen möchte ich Vanuatu herzlich willkommen heißen.

Herr Präsident, seit nunmehr einem Jahrzehnt ist die Weltwirtschaft in einer Umstellungskrise: Inflation, Rezession, Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten und vor allem: Stillstand, ja Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen in vielen Entwicklungsländern. Die Not der Armen in der Dritten Welt nimmt zu. Gleichzeitig wächst die Weltbevölkerung rapide weiter. Von 4,5 Milliarden steigt sie in den nächsten 20 Jahren auf etwa 6,5 Milliarden. Für 2 Milliarden Menschen — das entspricht der Bevölkerung von 2 000 völlig neuen Millionenstädten — müssen also Nahrung, Kleidung und Wohnung, Schulen und Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Menschheit steht als Ganzes vor großen globalen Herausforderungen. Und doch — dies ist das Bestürzende —, nicht diese Probleme stehen im Mittelpunkt der Weltpolitik und des Weltinteresses. Die Schlagzeilen der Weltpresse künden vielmehr von Rüstungswettlauf und Spannungen zwischen den Staaten, von Krieg, Bürgerkrieg, Intervention.

In einer Zeit, in der durch globale Interdependenz globale Zusammenarbeit zu einer Frage des Überlebens geworden ist, läuft die Menschheit Gefahr, erneut ihre Kräfte gegeneinander zu kehren! Jetzt, da wir unsere materiellen wie geistigen Ressourcen auf die Bewältigung der Strukturkrise der Weltwirtschaft, auf die Entwicklung der Dritten Welt, auf die Aufrechterhaltung der Lebensbedingungen auf unserem Planeten konzentrieren müßten, werden 500 Milliarden Dollar für Rüstung vergeudet! Unsere Kinder und unsere Enkel werden uns aber allein danach beurteilen, ob es uns gelungen ist, die Weichen auf Frieden, auf Entwicklung, auf Überleben zu stellen, oder ob wir abgleiten in Konfrontation, Wettrüsten und schließlich in die Katastrophe.

I.

Wir können den Weltfrieden nur bewahren und die großen Herausforderungen für die Menschheit nur meistern, wenn alle Staaten nach den Grundsätzen handeln, die den Bestimmungen und dem Geist der Charta der Vereinten Nationen entsprechen. Das erfordert:

1. Gewaltverzicht, das heißt Verzicht auf die Anwendung und auf die Androhung von Gewalt. Alle Konflikte müssen friedlich gelöst werden.
2. Kein Streben nach Vorherrschaft; keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder, Respektierung des Selbstbestimmungsrechts aller Völker.
3. Verantwortliches Handeln im Bewußtsein der globalen gegenseitigen Abhängigkeit; Mäßigung und Zurückhaltung bei der Durchsetzung eigener Interessen.
4. Bereitschaft zum Dialog, zur Verhandlung und zur Zusammenarbeit.
5. Kein Streben nach Übergewicht, Wille zum Gleichgewicht auf möglichst niedrigem Niveau der Rüstungen; aktive Friedenssicherung durch Zusammenarbeit in Fragen der internationalen Sicherheit und insbesondere der Rüstungskontrolle und Abrüstung.
6. Überwindung des Nord-Süd-Gegensatzes als Politik weltweiter Partnerschaft und Friedenssicherung.

Für die Lösung der globalen Probleme kommt der Entwicklung des Ost-West-Verhältnisses eine überragende Bedeutung zu. Zu Beginn der siebziger Jahre hofften wir alle, daß es gelänge, die Gegensätze zwischen Ost und West zunehmend zu vermindern und die Zusammenarbeit auszuweiten. Die erste Hälfte des Jahrzehnts brachte in der Tat große Fortschritte in den Ost-West-Beziehungen. Jetzt jedoch hat sich der Ost-West-Gegensatz erneut verschärft; er droht, den Nord-Süd-Dialog wieder an den Rand zu drängen, ja, der Ost-West-Gegensatz droht auf den Süden übergreifen. Das darf nicht geschehen! Ost und West müssen alles tun, um wieder Kurs zu gewinnen auf Stabilisierung ihres Verhältnisses und auf Zusammenarbeit. Ost und West dürfen auf gar keinen Fall ihren Gegensatz auf die Dritte Welt übertragen. Die Länder des Südens haben Probleme genug, sie dürfen nicht noch zum Austragungsort des Ost-West-Gegensatzes gemacht werden.

II.

Herr Präsident, Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung mit dem Ziel des Gleichgewichts auf möglichst niedrigem Niveau sind dringender denn je. Es darf nicht zu einem neuen Rüstungswettlauf kommen. In den siebziger Jahren hat die UdSSR in allen Rüstungsbereichen außerordentliche Anstrengungen unternommen. Ihnen standen auf westlicher Seite keine vergleichbaren Anstrengungen gegenüber, im Gegenteil. Mit großer Sorge mußte der Westen beobachten, wie die Sowjetunion nicht nur ihre Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften weiter steigerte, sondern gleichzeitig ihre nuklearen Mittelstreckenwaffen vermehrte und ihnen besonders mit der SS-20-Rakete eine neue Qualität gab. Unsere Sorgen darüber können nur von uns genommen werden, wenn die schon laufenden und die geplanten Verhandlungen zwischen Ost und West zum Erfolg geführt werden. Die Bundesregie-

"We want you for disarmament!"



"UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – SECOND SPECIAL SESSION
ON DISARMAMENT – MAY 1982"

Das bekannte Motiv des zu den Fahnen rufenden ›Uncle Sam‹ paraphrasiert dieser Entwurf des Kölner Grafikers Adam Backhausen. Er wurde vom Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen als Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum internationalen Plakatwettbewerb anlässlich der 1982 stattfindenden zweiten UN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung ausgewählt.

Die Vereinten Nationen hatten schon die siebziger Jahre zur Dekade der Abrüstung erklärt. Wir alle sind uns jedoch schmerzlich bewußt, wie wenig es gelang, die weltweite Rüstungsspirale anzuhalten. Mein Land hat als Beitrag für die Zweite Sondergeneralversammlung über Abrüstung 1982 ein umfassendes Abrüstungsprogramm vorgelegt. Dieses soll weltweit Abrüstungsverhandlungen fördern, den konzeptionellen Rahmen für solche Verhandlungen beschreiben, Kriterien und Prinzipien definieren und damit wichtige Vorarbeit für konkrete Verhandlungen und Ergebnisse leisten.

Ich hebe vier Grundsätze heraus:

1. Ausgewogenheit
2. Offenheit
3. Nachprüfbarkeit
4. Vertrauensbildung

Erstens: Abrüstungsverhandlungen können erfolgreich nur sein, wenn sie die Sicherheit aller Beteiligten verbessern wollen. Wer in Abrüstungsverhandlungen einseitige Vorteile erlangen oder festzuschreiben will, der drängt sie in eine Sackgasse. Das Ziel muß heißen: Gleichgewicht auf möglichst niedrigem Niveau. Überlegenheit einer Seite verursacht Instabilität, und diese gefährdet den Frieden. Gleichgewicht und Parität ist das anerkannte zentrale Prinzip der SALT-Verhandlungen. Es darf aber nicht auf den SALT-Prozeß beschränkt bleiben. In der Gemeinsamen Deklaration vom 6. Mai 1978 haben Generalsekretär Breschnew und Bundeskanzler Schmidt festgestellt: »Beide Seiten betrachten es als wichtig, daß niemand militärische Überlegenheit anstrebt. Sie gehen davon aus, daß annäherndes Gleichgewicht und Parität zur Gewährleistung der Verteidigung ausreichen.« Es muß nun gelingen, in den Abrüstungsverhandlungen zwischen Ost und West diesen Grundsatz in praktische, konkrete Politik umzusetzen.

III.

Die Aufgabe der Rüstungskontrolle und Abrüstung stellt sich nicht nur für Ost und West. Sie ist universal, sie geht alle Regionen, alle

Staat an. Die Vereinten Nationen hatten schon die siebziger Jahre zur Dekade der Abrüstung erklärt. Wir alle sind uns jedoch schmerzlich bewußt, wie wenig es gelang, die weltweite Rüstungsspirale anzuhalten. Mein Land hat als Beitrag für die Zweite Sondergeneralversammlung über Abrüstung 1982 ein umfassendes Abrüstungsprogramm vorgelegt. Dieses soll weltweit Abrüstungsverhandlungen fördern, den konzeptionellen Rahmen für solche Verhandlungen beschreiben, Kriterien und Prinzipien definieren und damit wichtige Vorarbeit für konkrete Verhandlungen und Ergebnisse leisten.

Ich hebe vier Grundsätze heraus:

1. Ausgewogenheit
2. Offenheit
3. Nachprüfbarkeit
4. Vertrauensbildung

Zweitens: Abrüstung setzt Transparenz der militärischen Kräfteverhältnisse voraus. Jede Seite muß offen über die eigenen Truppenstärken und Rüstungen informieren. Wer sich dem entzieht, sät Mißtrauen und bringt sich mit seinen Absichten ins Zwicklicht. Die Vereinten Nationen haben ein standardisiertes Berichtssystem ausgearbeitet, das die Militärhaushalte miteinander vergleichbar machen soll. Mein Land hat, wie einige andere westliche und blockfreie Länder, nach diesem System über seinen Verteidigungshaushalt berichtet. Alle anderen Staaten sollten diesem Beispiel folgen. Ich wiederhole meinen Vorschlag, in den Vereinten Nationen zwei Register einzurichten:

— ein Register, das ausweist, wieviel jedes Industrieland pro Kopf der Bevölkerung für Rüstung und wieviel es für Entwicklungshilfe ausgibt,

— ein Register, das die weltweiten Waffenexporte und Waffenimporte aufführt.

Dies würde ein erster wichtiger Schritt sein. Die internationale Gemeinschaft darf nicht untätig zusehen, wie in Ost und West und in der Dritten Welt die Rüstungsausgaben steigen, während die Ausgaben für Entwicklungshilfe stagnieren.

Drittens: Die in Abrüstungsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen müssen überprüfbar sein. Das Verfahren der Nachprüfung muß in jedem Einzelfall auf den Vertrag, für den es gelten soll, zugeschnitten werden. Wir können hierfür in den Vereinten Nationen eine wichtige Vorarbeit leisten, wenn wir international abgestimmte und möglichst auch praktisch erprobte Verfahren und Instrumente der Verifikation entwickeln. Wer sich gegen notwendige Inspektion an Ort und Stelle stemmt oder wer andere Formen der Verifikation verweigert, der setzt sich dem Verdacht aus, er wolle verheimlichen und täuschen; er zerstört Vertrauen anstatt es zu schaffen. Im Genfer Abrüstungsausschuß steht das umfassende Verbot der Herstellung und Lagerung chemischer Waffen zur Diskussion. Schwierigstes noch ungelöstes Problem ist auch hier das der Verifikation. Wir wünschen die baldige Vereinbarung eines verifizierbaren Verbots chemischer Waffen.

Viertens: Wirkliche Abrüstung läßt sich nur mit gegenseitigem Vertrauen zwischen den Staaten erreichen. Konkrete vertrauensbildende Maßnahmen sind deshalb unverzichtbar für erfolgreiche Abrüstung. In Europa sieht die KSZE-Schlußakte erste vertrauensbildende Maßnahmen vor. Die geplante Europäische Abrüstungskonferenz kann einen neuen qualitativen Schritt in der Vertrauensbildung bewirken. Vertrauensbildende Maßnahmen können auch in der Dritten Welt Stabilität und Rüstungsbegrenzung fördern. Wir haben deshalb in der 34. Generalversammlung die Initiative ergriffen, den Bemühungen um vertrauensbildende Maßnahmen eine weltweite Dimension zu geben. Wir hoffen, die jetzt vorliegende Studie des Generalsekretärs gibt wirksame Impulse, den Prozeß der Vertrauensbildung durch konkrete Maßnahmen überall in der Welt voranzutreiben. Wir brauchen einen Kodex der Vertrauensbildung.

Diese vier Prinzipien für Abrüstungsverhandlungen: Ausgewogenheit, Offenheit, Nachprüfbarkeit und Vertrauensbildung, sind vier Voraussetzungen für den Erfolg. Sie können als vier Grundbausteine für die Errichtung einer umfassenden Sicherheitspartnerschaft in der Welt dienen.

Die Außenpolitik meines Landes hat als oberstes Ziel die Politik der aktiven Friedenssicherung, wir wollen Frieden und Freiheit. Frieden

heißt für uns jedoch mehr als nur Vermeidung von Krieg. Wir wollen eine Welt partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den Staaten. Wir haben uns zusammen mit anderen europäischen Demokratien zur Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossen, um unsere Zukunft gemeinsam zu gestalten. Durch den Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union werden wir noch stärker als Kraft für Frieden und Fortschritt in Europa und in der Welt wirken können. Wir haben uns mit unseren europäischen Verbündeten und mit den Vereinigten Staaten und Kanada im nordatlantischen Bündnis vereint. Dieses Bündnis beruht auf den gemeinsamen Wertvorstellungen von Freiheit, Menschenwürde und Selbstbestimmung. Es dient allein der gemeinsamen Sicherheit und der Wahrung des Friedens: Das Bündnis findet seine Kraft in der Freundschaft und dem Vertrauen zwischen Europäern und Amerikanern. Auf dem Fundament der Europäischen Gemeinschaft und des Nordatlantischen Bündnisses haben wir durch unsere Ostpolitik wesentlich dazu beigetragen, den Frieden in Europa zu stabilisieren. Wir werden diese realistische Politik des Dialogs, des Abbaus von Spannungen und der Stärkung der Zusammenarbeit fortsetzen. Die Teilungslinie zwischen Ost und West trennt die deutsche Nation. Niemand wird deshalb von der Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses schwerer betroffen als die Deutschen, niemand hat ein unmittelbarer Interesse daran, die Ost-West-Beziehungen zu verbessern. Es darf nicht zu einem Rückfall in den kalten Krieg kommen. Die Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland, der Moskauer Vertrag, der Warschauer Vertrag, der Vertrag mit der CSSR und der Grundlagenvertrag mit der DDR legen Zeugnis ab von unserer langfristig angelegten Politik der Zusammenarbeit und der Entspannung. Wir stehen zu diesen Verträgen. Wir wünschen, daß der Besuch von Generalsekretär Breschnew in Bonn im November unsere bilateralen Beziehungen festigt und das Ost-West-Verhältnis insgesamt günstig beeinflusst.

Für die Lage in Europa und in der Welt ist die Entwicklung in Polen von besonderer Bedeutung. Es ist allein die Sache Polens, seinen Weg zu bestimmen. Wir erwarten, daß so wie wir sich auch alle anderen Unterzeichnerstaaten der Schlußakte von Helsinki jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Volksrepublik Polen enthalten.

Die Bundesregierung bekräftigt ihre Überzeugung, daß die beiden deutschen Staaten eine besondere Verantwortung für den Frieden in Europa haben. Von deutschem Boden darf nie wieder ein Krieg ausgehen, so haben es Bundeskanzler Helmut Schmidt und der Staatsratsvorsitzende der DDR, Erich Honecker, erklärt.

Gerade in der gegenwärtigen schwierigen Phase der Ost-West-Beziehungen muß für die beiden deutschen Staaten gelten:

1. Wir müssen sorgfältig bewahren, was im vergangenen Jahrzehnt zwischen uns und als unser Beitrag zum Frieden in Europa erreicht wurde.
2. Wir müssen im Verhältnis zueinander und gegenüber allen unseren Nachbarn Zurückhaltung und Rücksichtnahme üben.
3. Das deutsch-deutsche Verhältnis darf nicht zusätzliche Belastungen für das Ost-West-Verhältnis verursachen.
4. Wir müssen den Dialog auf allen Ebenen und ohne Vorbedingungen fortsetzen.
5. Es muß unser gemeinsames Ziel sein, bei der Verwirklichung der Schlußakte von Helsinki in allen ihren Teilen die größten Fortschritte zu erzielen.

Die Bundesregierung will die Zusammenarbeit zwischen den beiden deutschen Staaten fördern. Und wir wollen die Möglichkeiten zu Begegnungen der Deutschen auf beiden Seiten vermehren. Diese und andere Erleichterungen für das Zusammenleben der Deutschen sind nicht nur ein Gebot der Humanität, sondern sind ein unentbehrlicher Beitrag zu Frieden und Zusammenarbeit in Europa.

Unser Ziel ist und bleibt, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Die Mauer, die die Deutschen trennt, wird keinen Bestand haben. Der Wille der Völker ist nicht auf Erhaltung oder gar Vertiefung des Trennenden gerichtet, sondern auf seine Überwindung.

Das Viermächte-Abkommen über Berlin hat zu einer ruhigen Lage in und um Berlin beigetragen. Dies muß auch weiterhin so bleiben. Jede Seite muß sich bewußt sein, daß das Abkommen seine stabilisierende Wirkung für Berlin und seinen günstigen Einfluß auf die Ost-West-Beziehungen nur entfalten kann, wenn beide Seiten es strikt einhalten und voll anwenden. Ein erneuter eindrucksvoller Beweis der Verbundenheit der Vereinigten Staaten von Amerika mit Berlin war der Besuch des amerikanischen Außenministers Haig am 13. September 1981.

Wie in unserer bilateralen Politik, so streben wir auch im multilateralen Rahmen der KSZE danach, die Ost-West-Beziehungen in Europa zu verbessern. Die Schlußakte von Helsinki ist ein Dokument des Willens zur Zusammenarbeit in Europa, ihre konsequente Verwirklichung durch alle Unterzeichnerstaaten soll Europa auf Dauer zu einer Region des Friedens und der Achtung der Menschenrechte machen. Wir empfinden schmerzlich, wieviel hier noch zu tun bleibt. Gemeinsam mit unseren westlichen Partnern setzen wir alles daran, damit die Madrider Folgekonferenz ein Schlußdokument verabschie-

den kann, das in allen Bereichen der Schlußakte Fortschritte für die Zusammenarbeit der Staaten und das Zusammenleben der Menschen in Europa bringt. Der KSZE-Prozeß muß fortgesetzt werden, er ist die große Hoffnung vieler Menschen, und nicht nur in Europa. Die Madrider Konferenz muß ein konkretes Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz erteilen, wenn sie dem Gebot der Sicherheit in Europa gerecht werden will.

IV.

Auch außerhalb Europas will die Bundesregierung zu Frieden und friedlicher Konfliktlösung beitragen.

Auf der Tagesordnung dieser Generalversammlung stehen vier große Konflikte der Weltpolitik: die Konflikte in Nahost, im Südlichen Afrika, in Afghanistan, in Kamputschea.

Der Präsident der Europäischen Gemeinschaft hat gestern auch im Namen der Bundesrepublik Deutschland gesprochen. Darauf aufbauend stelle ich fest:

— Wir haben ein vitales eigenes Interesse, daß ein dauerhafter, umfassender und gerechter Frieden im Nahen Osten zustande kommt. Das Existenzrecht Israels in anerkannten und sicheren Grenzen ist dafür ebenso unverzichtbar wie die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes. Die Bemühungen um einen umfassenden, dauerhaften und gerechten Frieden müssen intensiviert werden. Das muß seinen Ausgang nehmen von einem allseitigen Verzicht auf Gewalt.

Mit Sorge um den internationalen Frieden und mit tiefem Mitgefühl für die Leiden der Menschen blicken wir auf die Geschehnisse in Libanon. Alle Bemühungen der libanesischen Regierung, eine nationale Versöhnung herbeizuführen, und die Souveränität, politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität des Libanon wiederherzustellen, haben unsere volle Unterstützung.

— Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der Initiative der Fünf mit großem Nachdruck dafür ein, daß Namibia auf der Grundlage der Resolution 435 des Sicherheitsrats endlich in freien Wahlen seine Unabhängigkeit erlangt. Das muß noch 1982 geschehen. Die Unabhängigkeit Namibias darf nicht länger hinausgeschoben werden.

Wir würdigen die konstruktiven Beiträge der OAU zur Lösung der Namibia-Frage. Restkolonialismus und Rassismus im Südlichen Afrika müssen überwunden werden. Wir verurteilen die Intervention Südafrikas gegen Angola, die Republik Südafrika hat damit eine schwere Verantwortung auf sich geladen.

— Mein Land steht an der Seite der blockfreien und der islamischen Staaten in dem Bemühen, die sowjetische Intervention in Afghanistan zu beenden und eine politische Lösung zu erreichen, die diesem leidgeprüften Volk seine Selbstbestimmung und Unabhängigkeit wiedergibt und den Status Afghanistans als wirklich blockfreier Staat wiederherstellt. Der Europäische Rat hat eine Konferenz über Afghanistan vorgeschlagen, die dieses Ziel in zwei Phasen verwirklichen soll.

Die andauernde Besetzung Afghanistans ist eine schwere Belastung für die internationalen Beziehungen.

— Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt aktiv die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft und insbesondere der ASEAN-Länder, die politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kamputscheas wiederherzustellen.

Mit Sorge verfolgen wir die Entwicklung in Zentralamerika, wo in El Salvador, aber auch anderswo, Gewalt und Blutvergießen zunehmen. Wir treten dafür ein, daß die Völker dieser Region ihr Schicksal frei von direkter oder indirekter äußerer Einmischung selbst bestimmen können. Alle demokratischen Kräfte dieser Länder sollten im Bewußtsein ihrer gemeinsamen Verantwortung handeln und sich von den Kräften der Gewalt trennen. Wie die ganze Dritte Welt, wie ganz Lateinamerika, muß auch Zentralamerika herausgehalten werden aus dem Ost-West-Gegensatz.

Politische und soziale Reformen müssen eine gerechtere und stabile Ordnung schaffen und mit ihr die Voraussetzung, daß Zentralamerika zu einer Region des Friedens wird. Die Europäischen Gemeinschaft kann einem solchen Zentralamerika ein guter Partner sein.

V.

Die Generalversammlung befaßte sich auf ihrer letztjährigen Sitzung erstmals mit dem Tagesordnungspunkt »Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme«. Sie brachte in Resolution 35/124 die Überzeugung zum Ausdruck, daß die Flüchtlingsfrage heute nicht mehr allein eine humanitäre Frage ist, sondern auch eine Frage des Weltfriedens. Der Strom von Hunderttausenden, ja Millionen von Flüchtlingen bedroht, wie es Resolution 35/124 feststellt, »die Stabilität ganzer Regionen und so den internationalen Frieden und die Sicherheit«. Wir befürworten allgemeine Richtlinien für das Staatenverhalten sowie praktische Maßnahmen, mit denen in Zukunft dem Entstehen neuer Flüchtlingsströme vorgebeugt werden kann. Wir schlagen vor, das in einem Ad-hoc-Ausschuß zu beraten.

Die Generalversammlung gedenkt des 20. Jahrestages der Gipfelkonferenz der Blockfreien in Belgrad 1961. Die Blockfreien sind heute eine mächtige Bewegung in der Welt. Aber ihr Ziel ist noch

nicht endgültig verwirklicht. Der Kolonialismus zwar ist fast überall Vergangenheit, doch die gewonnene Unabhängigkeit wird durch neue Formen des Vorherrschaftsstrebens bedroht. 1979 hat die Welt sogar den ideologisch begründeten Versuch erlebt, die Blockfreienbewegung selbst zum »natürlichen Verbündeten« eines der beiden Systeme des Nordens zu machen. Der Versuch ist gescheitert. Er mußte scheitern, die Geschichte bewegt sich nicht rückwärts.

Vorherrschaftsstreben, Einmischung von außen haben keine Zukunft mehr, aber sie können noch immer das friedliche Zusammenleben der Völker gefährden. Mit ihrem Leitbild einer pluralen Welt selbstbestimmter Nationen ist die Blockfreienbewegung eine Kraft für den Fortschritt. Sie ist zugleich eine Kraft für Frieden und Stabilität, denn beides läßt sich heute nunmehr in einer Weltordnung erreichen, unter der die Nationen in freier Selbstbestimmung und auf der Grundlage der Gleichberechtigung partnerschaftlich zusammenarbeiten. Die Bundesrepublik Deutschland steht auf der Seite der Blockfreien bei der Verwirklichung dieses Zieles.

Der Wille zur Unabhängigkeit manifestiert sich auch in den regionalen Zusammenschlüssen, die wir in Asien, Afrika, Lateinamerika entstehen und wachsen sehen. Mit ASEAN gibt es heute nach der Europäischen Gemeinschaft einen anderen, bereits weit entwickelten Staatenzusammenschluß. Von ihm geht ein kraftvoller Einfluß für Frieden und Stabilität in Asien aus. Auch in den anderen Regionen der Dritten Welt schreitet die regionale Kooperation fort. Die Kooperation der Golfstaaten, die Zusammenschlüsse in Lateinamerika und die Zusammenschlüsse und geplanten Zusammenschlüsse in Afrika, die die Konferenz von Lusaka zu einem großen Gesamtentwurf zusammenfügte, legen davon Zeugnis ab.

Diese Zusammenschlüsse eröffnen auch mittleren und kleinen Staaten die Möglichkeit, ihre Unabhängigkeit und ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten. Wir fördern zusammen mit den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft diese Entwicklung zu Pluralität und gleichberechtigter Partnerschaft.

Unentbehrlich für einen dauerhaften internationalen Frieden ist eine stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Dritten Welt. Gemeinsames Ziel der Industrie- und Entwicklungsländer in den siebziger Jahren war es, innerhalb einer stetig wachsenden Weltwirtschaft das Wachstum in den Entwicklungsländern zu beschleunigen. Doch es kam anders: Zu Beginn der Dritten Entwicklungsdekade ist heute in vielen ölimportierenden Ländern der Dritten Welt das Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen zum Stillstand gekommen, ja: die realen Pro-Kopf-Einkommen in der Mehrzahl der ärmsten Länder gehen sogar zurück. Mit Besorgnis sehen wir diese Krise der Entwicklung. Mit Besorgnis sehen wir, daß der Nord-Süd-Dialog an Schwung verloren hat, daß er — bei vielfachen Fortschritten in Einzelbereichen — in den großen Fragen auf der Stelle tritt.

Deshalb richten wir unsere Blicke auf das bevorstehende Nord-Süd-Gipfeltreffen in Cancun. Eine wichtige Idee der Brandt-Kommission wird Wirklichkeit. Die große Chance, die in diesem einzigartigen Gipfeltreffen von Nord und Süd liegt, muß genutzt werden:

1. Wir wollen, daß das Gipfeltreffen eine neue Entschlossenheit erzeugt, die drängenden Probleme der Weltwirtschaft und der Entwicklung durch solidarische, globale Zusammenarbeit zu überwinden.
2. Wie wollen, daß das Gipfeltreffen den Weg für den Beginn der globalen Verhandlungen frei macht.
3. Wir wollen hinarbeiten auf eine globale Energiestrategie, die bei den Erzeugern und Verbrauchern Sicherheit schafft.
4. Wir wollen hinarbeiten auf eine globale Ernährungsstrategie, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten und den Hunger zu überwinden.

Der Ausgang der 12. Session der Seerechtskonferenz 1982 ist eine Bewährungsprobe, die in ihrer Bedeutung für die Zukunft des Nord-Süd-Dialogs kaum überschätzt werden kann. Denn hier geht es um die Frage, wie Generalsekretär Waldheim betont hat, ob wir in den Vereinten Nationen in der Lage sind, für die globalen Probleme Lösungen auszuhandeln, die die elementaren Interessen aller Länder ausgewogen berücksichtigen und dem Wohle der Welt im ganzen dienen.

Die Wiedergewinnung von Wachstum und Entwicklung in der Weltwirtschaft erfordert von allen Ländern an erster Stelle energische Eigenanstrengungen:

Die Industrieländer müssen die Inflation brechen und so die Grundlage für stetiges Wachstum und Überwindung der Arbeitslosigkeit wiederherstellen. Die Länder der Dritten Welt andererseits müssen Entwicklungsstrategien einschlagen, die die Massen der Armen in den Wachstumsprozeß einbeziehen. Aufbau einer arbeitsintensiven Landwirtschaft und einer arbeitsintensiven Industrie — und dies in Verbindung mit einer wirksamen Bevölkerungspolitik: das müssen die Schwerpunkte der Entwicklungspläne sein.

Die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer brauchen jedoch für ihren Erfolg ausreichende Unterstützung von außen. Zu dieser Unterstützung müssen alle Länder, die dazu in der Lage sind, ihren Teil beitragen. Die kommunistischen Industrieländer dürfen sich nicht länger ihrer Verpflichtung zu solidarischer Hilfe an die Dritte Welt entziehen.

Für die Bundesrepublik Deutschland hat die Entwicklungszusammenarbeit einen hohen Rang. Dies bedeutet:

Erstens: Trotz eigener wirtschaftlicher Schwierigkeiten werden wir in unseren Anstrengungen für die Kapitalhilfe und die Technische Hilfe nicht nachlassen. Auch in dem Haushalt 1982, der ein Haushalt der Selbstbeschränkung unserer Bürger ist, sehen wir für Entwicklungshilfe eine Steigerungsrate vor, die über der des Gesamthaushalts liegt. Die Bundesregierung begrüßt das Aktionsprogramm, das die VN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder soeben in Paris beschlossen hat, denn diese Länder sind am meisten auf öffentliche Entwicklungshilfe angewiesen.

Zweitens: Wir treten unverändert dafür ein, daß die Märkte der Industrieländer für die Exporte aus den Entwicklungsländern offenbleiben und sich weiter öffnen. Es darf nicht zu einem Abgleiten in Protektionismus kommen. Wir suchen die Lösung unseres Arbeitslosenproblems nicht in der Errichtung von Handelsschranken, sondern in der Förderung und der sozialen Abstützung des Strukturwandels. Nur ein freier Welthandel kann Nord und Süd voranbringen.

Drittens: Für viele Entwicklungsländer sind nach wie vor die Rohstoffexporte die Hauptquelle für Deviseneinnahmen. Gerade diese Länder leiden unter der nun bereits jahrelangen Wachstumsschwäche der Weltwirtschaft, die die Nachfrage nach Rohstoffen dämpft und die Preise für Rohstoffe sinken läßt. Die Bundesregierung mißt den Problemen der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer große Bedeutung bei. Wir haben soeben einen erheblichen freiwilligen Beitrag für den Zweiten Schalter des Gemeinsamen Rohstofffonds beschlossen.

Viertens: Die Konferenz über neue und erneuerbare Energien hat zum ersten Mal Energiefragen zu einem globalen Verhandlungsthema gemacht. Wir müssen auf diesem Weg weitergehen. Für die Industrieländer ist das steile, abrupte Ansteigen der Energiepreise zu einer schwereren Belastung, für die ölimportierenden Entwicklungsländer ist es zu einer Existenzfrage geworden. Wir brauchen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen OPEC-Ländern, Industrieländern und ölimportierenden Entwicklungsländern. Nur so kann die Welt bruchlos den Übergang in das Nach-Ölzeitalter bewältigen. Die Bundesregierung spricht sich ferner für die Gründung einer Weltbankfiliale für Energie aus, die zur Lösung der Energieprobleme in der Dritten Welt Wesentliches beitragen könnte.

Herr Präsident, wir dürfen es nicht zulassen, daß nationaler Egoismus in der Nord-Süd-Zusammenarbeit Oberhand gewinnt. Wir alle sind aufgerufen: die Industrieländer des Westens und die des Ostens und die Entwicklungsländer. Die Nord-Süd-Frage ist nicht nur die weltweite soziale Frage, sie ist eine Weltfriedensaufgabe, die wir meistern müssen, wenn das Überleben der Menschheit gesichert werden soll.

Herr Präsident, für die Bundesrepublik Deutschland sind Achtung und Schutz der Würde und der Rechte des Menschen tragender Grund aller Politik. Die Förderung der Menschenrechte in der Welt ist deshalb ein Schwerpunkt unserer Mitarbeit in den Vereinten Nationen. Wir halten es für die Aufgabe der Weltorganisation, wo immer elementare Rechte des Menschen verletzt werden, ihre Stimme zu erheben — unabhängig davon, wo und von wem diese Rechte verletzt werden. Die Vereinten Nationen haben Verfahren und Institutionen geschaffen, um die Achtung der Menschenrechte weltweit zu fördern. Diese Verfahren sind noch relativ schwach, aber ihre Wirksamkeit nimmt zu. Es gilt beharrlich weiterzuarbeiten und die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte fortzuentwickeln. Die Bundesregierung setzt sich unverändert dafür ein, einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof zu errichten.

Wir haben mit Befriedigung festgestellt, daß unsere Initiative für eine Konvention über die weltweite Abschaffung der Todesstrafe bei vielen Staaten ein erfreuliches Echo gefunden hat. Der Konventionsentwurf hat die Form eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Diese Form soll eine konstruktive, zu Fortschritten führende Diskussion erleichtern. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß andere Rechtstraditionen, religiöse Überzeugungen und geschichtliche Erfahrungen in vielen Staaten zu einer anderen Beurteilung der Todesstrafe führen. Doch niemand kann den vielfachen Mißbrauch der Todesstrafe in der heutigen Welt, kann die zunehmenden Hinrichtungen ohne ordnungsgemäße Gerichtsverfahren übersehen. Ebenso bedrückend ist die Feststellung, daß noch immer Menschen gefoltert werden. Deshalb ist der Kampf gegen Todesstrafe und Folter dringender denn je.

VI.

Herr Präsident, die Menschheit hat den bisher höchsten Stand ihres Wissens und ihrer Möglichkeiten erreicht. Sie kann dieses Wissen und diese Möglichkeiten nutzen, um ihre Überlebensfragen zu lösen, sie kann sie aber auch einsetzen, um die Zivilisation auf der Erde und vielleicht sogar die menschliche Gattung überhaupt zu zerstören. Nur wenn wir im Bewußtsein unserer Verantwortung für die Sicherung des Friedens und die Achtung der Menschenwürde und mit dem Willen zu globaler Solidarität handeln, werden wir den Weg in eine gute Zukunft finden.

Hier liegt die vornehmste Aufgabe unserer Weltorganisation. Wir bekennen uns zu den Vereinten Nationen.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Einstimmige Verurteilung Israels wegen der Zerstörung des Kernreaktors Tamuz I im Irak — Stellungnahme der IAEA zur Inspektion der irakischen Nuklearanlagen (33)

I. Am 7. Juni 1981 zerstörten israelische Jagdbomber den Reaktor »Osirak« bzw. Tamuz I der Kernforschungsanlage in Tuwaitha bei Bagdad. Der von Frankreich errichtete 40-Megawatt-Reaktor hatte wenig später in Betrieb genommen werden sollen. Israel begründete seinen Schritt damit, der Irak habe mit dem Forschungsreaktor in Wirklichkeit Material für Kernwaffen gewinnen wollen, und verwies auf Quellen, deren Zuverlässigkeit über jeden Zweifel erhaben sei. Es berief sich auf eine Gefahr für seine Existenz. Vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wurde es dann freilich am 19. Juni »nachdrücklich« verurteilt (Text der Resolution 487: VN 4/1981 S. 136f.).

II. Die israelische Maßnahme ist beispiellos. Zwar ist gerade das Kernforschungszentrum Tamuz bereits früher einmal angegriffen worden, nämlich am 30. September 1980 von Flugzeugen mit iranischen Hoheitszeichen, doch wenn tatsächlich der Iran für die Aktion verantwortlich gewesen sein sollte, so würde es sich damals um einen kriegerischen Angriff auf ein wirtschaftliches Ziel gehandelt haben. Demgegenüber war die Zerstörungsaktion vom 7. Juni die erste, welche nachweislich allein dem Zweck diene, die entstehende und für bedrohlich gehaltene Nuklearkapazität eines anderen — nicht einmal benachbarten — Landes zu vernichten (sieht man von dem Sprengstoffanschlag auf Osirak-Bauteile ab, der am 6. April 1979 in Toulon verübt worden ist — sehr wahrscheinlich vom israelischen Geheimdienst). Dabei hat es schon seit langem immer wieder Kernanlagen gegeben, deren Bau und Betrieb international mit Argwohn verfolgt worden ist. Dazu zählt in erster Linie der israelische Kernreaktor Dimona, der pikanterweise ebenfalls aus Frankreich stammt. Er befindet sich seit 1963 in Betrieb und untersteht keiner internationalen Kontrolle. Sachkenner ziehen heute praktisch nicht mehr in Zweifel, daß Israel über Kernwaffen verfügt und daß Dimona bei der Herstellung der Sprengkörper eine maßgebliche Rolle gespielt hat.

III. Es ist gewiß richtig, daß das Nuklearprogramm des Irak einige Ungereimtheiten und merkwürdige Schwerpunkte aufweist. Auffällig ist das Interesse an Natururan (bei dessen Bestrahlung reichlich Plutonium entsteht) sowie an Anlagen, in denen jenes als Brennstoff dient: Siehe den Versuch, einen entsprechenden Reaktor in Frankreich zu bestellen; das Kooperationsabkommen mit Brasilien vom 8. Januar 1980, welches u. a. die Lieferung brasilianischen Urans an den Irak vorsieht; ebenfalls 1980 den Kauf einer Jahrsproduktion Uranoxid von Portugal. Beach-

tung verdient des weiteren das Kooperationsabkommen des Irak mit Italien vom 19. Januar 1976, aufgrund dessen der Irak u. a. mit Labor-einrichtungen beliefert worden ist, die die Gewinnung von Plutonium möglich machen. Und schließlich ist aufmerksam registriert worden, daß der Irak darauf bestanden hat, als Kernbrennstoff für »Osirak« hochangereichertes Uran (also waffengrädiges Material) zu erhalten, obwohl der Modellreaktor »Osiris« im französischen Forschungszentrum Saclay seit 1979 mit einem als proliferationssicher (zumindest: -sicherer) geltenden Brennstoffgemisch betrieben wird. Wie dem auch sei — im gegebenen Zusammenhang spielt es letztlich keine Rolle, inwieweit militärische Hintergedanken bei der Entwicklung des zivilen Nuklearprogramms im Irak zum Tragen gekommen sind. Tatsache ist, daß alle Nukleareinrichtungen des Irak von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) überwacht werden und daß die Inspektionen — in den Worten des IAEA-Generaldirektors Eklund — zu »zufriedenstellenden« Ergebnissen geführt bzw. keinen Beleg für eine Tätigkeit erbracht haben, die mit dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (sog. genannter Nichtverbreitungsvertrag, im folgenden: NVV; auch Atomwaffensperrvertrag genannt) unvereinbar wäre, d. h. eine Tätigkeit militärischer Zielrichtung. Überdies haben französische Regierungsstellen bekräftigt, es seien alle nötigen Vorkehrungen gegen einen Mißbrauch des Forschungszentrums Tamuz getroffen worden. Unregelmäßigkeiten hätten den französischen Technikern auffallen müssen, die stets präsent gewesen seien und gemäß besonderer vertraglicher Vereinbarung bis 1989 in den Betrieb der Anlage eingeschaltet geblieben wären. Israel hat demgegenüber seine »höchst zuverlässigen« Informationsquellen nicht namhaft gemacht und ist überhaupt jeden Beweis dafür schuldig geblieben, daß Tamuz gewissermaßen das irakische Dimona werden sollte. Die Überführung der irakischen Machthaber hätte dabei übrigens nur etwas an der politischen, nichts aber an der juristischen Beurteilung des israelischen Schlages geändert. Hier scheint außerdem der Hinweis angebracht, daß die tatsächliche Umwandlung der Forschungsanlage in eine Atombombenwerkstatt weltweit aufgefallen wäre — entweder aufgrund von Beobachtungen der französischen Techniker bzw. der IAEA-Inspektoren oder aufgrund von einer Aussperrung derselben.

IV. Israel ist im Sicherheitsrat schon oft gleichsam an den Pranger gestellt worden. Die Auseinandersetzung mit der Bombardierung von Tamuz stellt aber nicht einfach ein weiteres Glied in einer ständig länger werdenden Kette dar. Wohl selten ist Israel so isoliert gewesen wie in den Sitzungen 2280 bis 2288 des Sicherheitsrats. Das Engagement der Staaten wird bereits an der ungewöhnlich hohen Zahl von Stellungnahmen vor dem Sicherheitsrat deutlich. Neben dessen fünfzehn Mitgliedern sowie den beiden unmittelbar betrof-

fenen Staaten haben rund dreißig UN-Mitglieder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vor dem Sicherheitsrat das Wort zu ergreifen und ihren Standpunkt zu dem Vorfall darzulegen. Freilich war es ein recht ungleichgewichtiges Engagement: Die westeuropäischen Staaten beispielsweise haben geschwiegen, soweit sie nicht dem Sicherheitsrat angehört oder — wie Italien — von Israel speziell gescholten worden waren. So ist die Qualität der Erklärungen schließlich beachtlicher als die Quantität. Auch hier muß man vorab starke Abstriche machen und jenes Injurienkompodium am besten ignorieren, zu dem sich die Diplomaten-sprache auch im höchsten Organ der Weltfriedenssicherung zu degenerieren pflegt, wenn von Israel die Rede ist. Epitheta wie »unzivilisiert«, »skrupellos«, »brutal«, »kriminell«, »piratenhaft«, »gangsterartig«, »terroristisch«, »tyrannisch«, »barbarisch« (authentische Blütenlese) dürften dort prinzipiell deplaciert sein, wirken aber vollends scheinheilig, wenn man ihre Urheber betrachtet, etwa so schüchterne Hüter ihres eigenen Hauses wie Kuba, Libyen, Vietnam und die Sowjetunion. Dieser Schimpfwortguß darf jedoch den Blick nicht versperren auf all das, was zum Thema selber vorgebracht wurde: Hier trat — gerade auch in maßvoll formulierten Stellungnahmen — neben den Schock über die Schwere des Rechtsbruchs eine Art Entgeisterung über die Unbekümmertheit, mit der die Tat vom Täter nicht etwa nur gestanden, sondern regelrecht gefeiert worden war.

V. In der rechtlichen Einschätzung des Bombenangriffs waren sich alle Staaten mit Ausnahme Israels und der USA einig: Eklatanter Verstoß gegen das Gewaltverbot gemäß Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta. Mit Resolution 487 verurteilte der Sicherheitsrat demgemäß »den in klarer Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und der internationalen Verhaltensnormen durchgeführten militärischen Angriff Israels«. Israel hatte sich demgegenüber auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen, welches laut Art. 51 der UN-Charta »im Falle eines bewaffneten Angriffs« ausgeübt werden darf. Es mußte sich den naheliegenden Einwand entgegenhalten lassen, im Sinne des Völkerrechts stelle ein weit entferntes Kernforschungszentrum keinen bewaffneten Angriff und eine monatelang geplante und geübte Militärfeldaktion keine Selbstverteidigung dar (so insbesondere der Vertreter Ugandas). Aus ähnlichem Grund kann sich Israel auch nicht auf den Rechtfertigungsgrund des »Notstands« berufen, denn dafür wäre zunächst einmal eine »schwere und unmittelbare Gefahr für wesentliche Belange des Staates« erforderlich gewesen — so jedenfalls die Umschreibung der Völkerrechtskommission aus dem Jahre 1980. Israel hat selber nicht behauptet, im Juni 1981 durch den (noch gar nicht angelaufenen) irakischen Reaktor einer solchen Gefahr ausgesetzt gewesen zu sein. Nach den Formulierungen der Völkerrechtskommission gestattet das »Notstandsrecht« im übrigen auch keinen Verstoß gegen zwingende Völkerrechtsnormen, und zu diesen wird das Gewaltverbot allgemein gezählt. Im Grunde hat sich der israelische Delegierte Y. Blum — früher übrigens Professor der Rechte an der Hebräischen Universität Jerusalem — gar nicht auf bestehende Rechtsinstitute berufen, sondern ein neues Sonderrecht geltend gemacht. Der Vertreter Irlands fand dafür die treffenden Worte: »Israels

Rechtfertigung läuft auf den Standpunkt hinaus, seine Sicherheitsbelange könnten jederzeit direkte Offensivmaßnahmen gegen eine denkbare künftige Bedrohung in der Region rechtfertigen. Dabei ist außerdem unterstellt, einzig und allein Israel selber habe darüber zu befinden, wann und wo eine solche Bedrohung besteht. . . Ein praktisch unbegrenztes Konzept der Selbstverteidigung gegenüber allen denkbaren künftigen Gefahren nach Maßgabe subjektiver Einschätzung. . . Sollten wir jemals akzeptieren, daß Israel berechtigt war, den Schlag gegen den Irak zu führen, um die Möglichkeit einer Kernwaffenentwicklung durch den Irak auszuschalten, müßten wir dann (nicht auch) akzeptieren, daß es dem Irak freisteht, Israel zu attackieren, das in den Augen vieler bereits über Kernwaffen verfügt?«

Die Begin-Doktrin (»Wir werden dem Feind unter keinen Umständen gestatten, Vernichtungswaffen gegen unsere Nation zu entwickeln.«) müßte bei weltweiter Anwendung in der Tat apokalyptische Konsequenzen haben. Staaten hätten danach das Recht, Waffengewalt einzusetzen, um andere Staaten zu entwaffnen, kurzum: ein *ius ad bellum*. Deshalb ist überzeugend, was der irische Delegierte Dorr in seiner abgewogenen Rede — dem wohl besten Debattenbeitrag — auf Vermutungen geantwortet hat, einige Staaten hätten sich über den Bombenangriff auf Tamuz insgeheim gefreut: Israels Schritt sei gefährlich. Die dahinter stehende Maxime würde, nachdem man sich jahrzehntelang um die Einschränkung der Staatenwillkür und um die Regulierung der internationalen Beziehungen bemüht habe, praktisch zur Anarchie zurückführen.

Unklar bleibt nach alledem, was die US-Chefdelegierte Kirkpatrick meinte, als sie sagte: »Unsere Auffassung, daß Israels Maßnahmen die UN-Charta verletzt haben, beruht allein auf der Überzeugung, daß es Israel versäumt hat, die Mittel der friedlichen Beilegung dieser Streitigkeit auszuschöpfen.« Welcher Streitigkeit? Der Irak hat sich durch die Ratifikation des NVV seinen Vertragspartnern gegenüber rechtsverbindlich zum Verzicht auf Kernwaffen bereit erklärt, nicht aber gegenüber dem Nichtvertragsstaat Israel. Diesem würde kein Staat Rechenschaft schulden, der die souveräne Entscheidung träge, sich mit Kernwaffen auszustatten. Und in keinem Fall dürften Staaten mit Waffengewalt an der Durchführung einer solchen Entscheidung gehindert werden, auch nicht Parteien des NVV im Verhältnis zueinander. Für die juristische Beurteilung der israelischen Aktion ist es einfach irrelevant, ob der Irak tatsächlich vorhatte, Kernwaffen herzustellen. Im Sicherheitsrat wurde dies freilich nicht ausgesprochen. Die Argumentation war dort ohnehin weniger juristisch, sondern vielmehr ganz überwiegend politisch. Die in der Völkerrechtswissenschaft seit langem erörterte Frage, ob neben dem Selbstverteidigungsrecht noch weitere Ausnahmen vom Gewaltverbot anzuerkennen sind — und wenn ja: welche —, wurde vom Sicherheitsrat in dieser abstrakten Form wohlweislich nicht angegriffen.

VI. Ein politischer Standardvorwurf lautete, es habe jemand, der im Glashaus sitze, mit Steinen geworfen. Israel mußte sich immer wieder seine eigene Nuklearkapazität sowie die Tatsache entgegenhalten lassen, daß es dem NVV ferngeblieben ist und eine internationale Inspektion seiner Nuklearanlagen

nicht zuläßt. Demgegenüber nehmen sich die »Nonproliferations-Titel« der arabischen Staaten beinahe vorteilhaft aus. Von den 22 Mitgliedern der Arabischen Liga (einschließlich »Palästinas« sowie des am 31. März 1979 suspendierten Ägyptens) sind elf Vertragsstaaten des NVV — Ägypten freilich erst seit dem 26. Februar 1981 —, unter ihnen alle Nachbarn Israels mit Ausnahme Saudi-Arabiens (und natürlich des Nichtstaates »Palästina«). Davon hat Syrien zwar immer noch nicht das seit dem 5. März 1972 überfällige Kontrollabkommen mit der IAEA geschlossen, doch weder in Syrien noch in Saudi-Arabien gibt es nennenswerte Nuklearaktivitäten. Der Irak war von Anfang an NVV-Staat und hat das vorgeschriebene Kontrollabkommen mit der IAEA sehr frühzeitig in Kraft treten und dann die üblichen Inspektionen stattfinden lassen. In der Rückschau entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, daß die zweite NVV-Überprüfungskonferenz (Sommer 1980 in Genf; dazu VN 5/1980 S.179f.) den Irak mit ihrer Präsidentschaft betraut hat. Nun ist es trotz alledem keineswegs ausgeschlossen, daß arabische Staaten tatsächlich nach Kernwaffen streben, doch darf hier nicht übersehen werden, welches besondere Problem deren Einsatz gerade gegen Israel aufwerfen würde: Nämlich das der etwa 600 000 dort lebenden Araber (ganz abgesehen von den besetzten Gebieten). Im Sicherheitsrat wiesen etliche Sprecher auf diesen Gesichtspunkt hin. In Resolution 487 wurde schließlich gewürdigt, daß der »Irak seit dem Inkrafttreten des Nichtverbreitungsvertrags im Jahre 1970 Vertragspartner desselben ist, daß (er) im Einklang mit diesem Vertrag die Sicherheitskontrollen der IAEA für alle seine Kernkraftaktivitäten akzeptiert und daß die Organisation bestätigt hat, daß diese Sicherheitskontrollen bisher mit befriedigenden Ergebnissen durchgeführt wurden«. Israel wurde aufgefordert, »seine Kernanlagen schnellstens den Sicherheitskontrollen der IAEA zu unterstellen«.

Ein zweiter Komplex der allgemeinpolitischen Kritik an Israel wurde in Resolution 487 dahingehend zusammengefaßt, »daß der . . . Angriff eine ernste Gefährdung des gesamten Sicherheitskontrollsystems der IAEA darstellt, das die Grundlage des Nichtverbreitungsvertrages bildet«. Der IAEA-Generaldirektor hatte in der Aussprache nüchtern und sachlich formuliert, worum es dabei ging: »Die Organisation hat die irakischen Reaktoren inspiziert und keinen Beleg für irgendeine Aktivität gefunden, die nicht mit dem NVV vereinbar wäre. Gleichwohl hat sich ein Nicht-NVV-Staat von unseren Erkenntnissen nicht überzeugen lassen, und nicht von unserer Fähigkeit, unsere Überwachungsaufgabe weiterhin effektiv auszuüben. Nach den Worten seiner Führer hat er sich im Interesse seiner nationalen Sicherheit veranlaßt gesehen, militärische Maßnahmen zu ergreifen. In einem ganz grundsätzlichen Sinne kann man nur den Schluß ziehen, daß auch das Sicherheitskontrollsystem der Organisation selber angegriffen worden ist. . .«

Auch ein weiterer Punkt der Resolution 487 hatte in der Debatte eine beträchtliche Rolle gespielt, nämlich die Aussage, es werde anerkannt »das unveräußerliche, souveräne Recht des Irak und aller anderen Staaten, vor allem der Entwicklungsländer, entsprechend ihren derzeitigen und künftigen Bedürfnissen und im Einklang mit den international akzeptierten Zielen einer Verhinderung der Weiterverbrei-

tung von Kernwaffen technologische und nukleare Entwicklungsprogramme zum Ausbau ihrer Wirtschaft und Industrie für friedliche Zwecke aufzustellen«. In zahlreichen Wortmeldungen war Israel vorgeworfen worden, in Wahrheit sei es ihm darum gegangen, den Irak — insoweit stellvertretend für die arabischen Länder — auf einem technologisch niedrigen Entwicklungsstand zu halten. Israel maße sich an, darüber zu bestimmen, was seine Nachbarn für ihre Entwicklung tun dürften und was nicht. Der Bombenangriff sei ein Akt technologischer Unterdrückung gewesen.

Keinen Niederschlag in der Resolution hat schließlich eine eher gefühlsmäßige Besorgnis gefunden, die in der Aussprache immer wieder anklang: Daß Israel glaube, sich alles leisten zu können, und nicht mehr sehe, wo die Grenzen seien. Seine politische Führung sei arrogant und selbstgerecht. Israel führe sich auf, als sei es Partei, Richter und Polizist in einem (so etwa der Vertreter Spaniens).

VII. Die wesentlichen Punkte der Resolution 487(1981) des Sicherheitsrats sind oben wiedergegeben worden. Alle Mitglieder des Rates haben der Entschließung zugestimmt, auch die USA. Diese hatten sich allerdings mit Erfolg dagegen gewandt, Sanktionen gegen Israel zu beschließen, wofür sich die meisten Debattenredner eingesetzt hatten.

Nachgetragen sei, daß auch der Gouverneursrat der IAEA den »vorbachten« Angriff Israels »nachdrücklich verurteilt« hat, und zwar bereits am 12. Juni. Diese Resolution ist aber vor allem deshalb bemerkenswert, weil der IAEA-Generalkonferenz dort empfohlen wird, auf ihrer nächsten ordentlichen Tagung alle Konsequenzen des Angriffs zu bedenken, einschließlich des Beschlusses, »Israel die Ausübung seiner ihm aus der Mitgliedschaft zustehenden Rechte zeitweilig zu entziehen«. Der Suspensionsbeschluß ist gemäß Art. XIX Abs. B der IAEA-Satzung u. a. bei »beharrlicher« (englisch: »persistently«, französisch: »de manière persistante«) Verletzung der Satzung zulässig und erfordert eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Nach Art. II der Satzung ist es das Ziel der IAEA, »in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu steigern«.

Für die Resolution stimmten im IAEA-Gouverneursrat 29 Staaten (unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien — also alle dem Rat angehörenden EG-Staaten), dagegen zwei (Kanada, USA); Australien, Schweden und die Schweiz enthielten sich. NJP

Abrüstungsausschuß: Rahmenbedingungen verschlechtert — Bundesrepublik schlägt Grundsätze für Abrüstungsprogramm vor (34)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1980 S.180f. fort.)

Nicht auf der Tagesordnung der diesjährigen Tagung (3. Februar bis 24. April und 11. Juni bis 21. August) des Genfer Abrüstungsausschusses standen folgende Ereignisse und Entscheidungen, die gleichwohl in streckenweise scharfer Kontroverse behandelt wurden:

— der israelische Überfall auf den irakischen Atomreaktor,

- die amerikanische Entscheidung zum Bau der Neutronenwaffe sowie
- der NATO-Doppelbeschluß vom 12. Dezember 1979.

Es überrascht nicht, daß ein Vorschlag der Staaten des Warschauer Pakts, eine Arbeitsgruppe zur Neutronenwaffe einzusetzen, insbesondere bei den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich auf Ablehnung stieß.

Neben den 40 Mitgliedstaaten des Abrüstungsausschusses (Zusammensetzung s. VN 2/1981 S.80) nahmen 15 andere UNO-Mitglieder an den Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen teil. Bei einer quantitativen Analyse der Wortmeldungen fällt auf, daß die kommunistischen Staaten und die Länder der »Gruppe der 21« (Dritte Welt und Schweden) überproportional vertreten sind. Dies könnte einmal damit zusammenhängen, daß sich die westlichen Staaten zum »allgemeinen Teststopp« sowie zur »Beendigung nuklearen Wettrüstens«, zwei insbesondere von der Gruppe 21 eingebrachten Fragen, zurückhaltend bis ablehnend verhielten. Andererseits erklärte der amerikanische Delegierte — der sich ansonsten eher im Hintergrund hielt — wiederholt, daß sich seine Regierung in einer umfassenden »Policy Review« befände, was dazu beigetragen hat, daß sich die USA in ihren Stellungnahmen mehrheitlich auf die Gegendarstellung zu sowjetischen Anschuldigungen und Behauptungen, die auf die amerikanische Nuklearrüstung bezogen waren, beschränkten. Die Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen hat offenbar auch dazu geführt, daß der letzte Vorsitzende des Ausschusses im Jahre 1981, der Indonesier Anwar Sani, in seinem Fazit von »dürftigen Bemühungen«, um nicht zu sagen »Fehlentscheidungen«, sprechen mußte, was die Umsetzung des Schlußdokuments der Sondergeneralversammlung von 1978 betrifft. Eine Betrachtung der einzelnen Tagesordnungspunkte belegt die von Sani gezogene kritische Bilanz.

Umfassender Kernwaffen-Teststopp sowie Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung: Hier ging es um die Frage der Einsetzung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen. In beiden Fällen wandten sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien dagegen, so daß aufgrund des Konsensprinzips im Ausschuß keine Einsetzung erfolgte.

Zum Teststopp-Vertrag argumentierte der US-Vertreter mit der noch nicht abgeschlossenen Überprüfung der amerikanischen Politik. Der britische Vertreter hielt die Form der trilateralen Gespräche zwischen den USA, Großbritannien und der UdSSR für die geeignetere Vorgehensweise. Angesichts dieser Haltung der beiden westlichen Staaten kündigte die Gruppe der 21 an, daß es notwendig werden könnte, die Geschäftsordnung des Ausschusses im Hinblick auf das Konsensprinzip zu überprüfen. Falls sich auch 1982 kein Konsens über die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe erreichen ließe, solle das Plenum eine solche Überprüfung diskutieren. Die vertretenen Warschauer-Pakt-Staaten waren für die Einrichtung der Arbeitsgruppe, die UdSSR mit der Bedingung, daß alle Nuklearstaaten in einer solchen Gruppe vertreten seien und durch sie eventuell wiederaufgenommene trilaterale Verhandlungen nicht gestört würden.

Zum Thema Beendigung des nuklearen Wettrüstens hatte die Gruppe der 21 erneut einen

Vorschlag zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe eingebracht, der von den kommunistischen Staaten unterstützt, von den Vereinigten Staaten und Großbritannien aber abgelehnt wurde. Die USA argumentierten, die Frage umfasse ein breites Spektrum von Einzelthemen; jedes für sich sei komplex. Außerdem würden viele der für das Mandat dieser Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Punkte bereits in anderen Arbeitsgruppen behandelt.

Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten: Auch hier konnte der Auftrag der ersten Abrüstungs-Sondergeneralversammlung von der im Vorjahr eingesetzten Arbeitsgruppe nicht erfüllt werden.

Chemische Waffen: Obwohl nach vorherrschender Meinung in dieser Arbeitsgruppe die fruchtbarste Arbeit geleistet worden ist, scheiterte eine Einigung über eine Vorbereitung des Verbots dieser Waffen dann doch an folgenden Meinungsverschiedenheiten:

- Verifikationsfrage. Hier votiert der Westen für »strenge« internationale Verifikationsmaßnahmen. Die UdSSR spricht abwehrend von »souveränen Rechten« und reklamiert den Grundsatz des Verbots, sich in die »inneren Angelegenheiten« einzumischen, wobei man sich insbesondere gegen Ortsinspektionen ausspricht.
- Erweiterung des Mandats der Arbeitsgruppe mit dem Ziel, Verhandlungen über eine Konvention zum Verbot chemischer Waffen zu beginnen.

Umfassendes Abrüstungsprogramm: Hier registriert der Abschlußbericht der Arbeitsgruppe zwar »gute Fortschritte«, aber auch zahlreiche offene Fragen. — Am 6. August 1981 wurde von der Delegation der Bundesrepublik Deutschland im Namen auch von Australien, Belgien, Großbritannien und Japan ein Arbeitspapier zum »Umfassenden Abrüstungsprogramm« der Vereinten Nationen eingebracht (UN-Doc.CD/205) und von Botschafter Friedrich Ruth, dem Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung, begründet. Tenor der Ruth-Erklärung: »Abrüstung und Rüstungskontrolle müssen Instrumente einer rationalen Politik sein, die dem Ziel dient, den Grundsatz des Gewaltverzichts in Abrüstungsvereinbarungen umzusetzen und die damit zur Schaffung eines verlässlichen Friedens beiträgt.« Die Grundsätze dieses Arbeitspapiers lassen sich wie folgt zusammenfassen: Vermeidung destabilisierender Kräfteverschiebungen und Kräfteungleichgewichte, gleiche Sicherheit, Verknüpfung mit Vertrauensbildenden Maßnahmen, internationale Kontrolle, regelmäßige Überprüfung der Abrüstungsmaßnahmen. Als Fernziel wird die »allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle ohne Minderung der Sicherheit irgendeines Staates« formuliert.

Radiologische Waffen: Auch hier — so der Bericht der Arbeitsgruppe — sei es zwar gelungen, die Positionen einander anzunähern, dennoch blieben einige fundamentale Differenzen bestehen, die sich insbesondere auf den Umfang des Verbots, die Definition dieser Waffen und die Verifikationsfrage bezogen.

Insgesamt ist festzuhalten, daß es in diesem Jahr trotz intensiver Bemühungen dem Ausschuß aufgrund der politischen Rahmenbedingungen — sprich: der Haltung der neuen amerikanischen Regierung zu Fragen von Rüstung und Rüstungskontrolle — nicht möglich war, nennenswerte Fortschritte zu erzielen. WB

Wirtschaft und Entwicklung

UN-Konferenz über neue und erneuerbare Energiequellen: Aktionsprogramm von Nairobi als künftige Leitlinie — Diskussion der Brennstoff-Krise (35)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1981 S. 95f. fort; vgl. auch S. 162 dieser Ausgabe.)

I. Vom 10.—21. August dieses Jahres fand in Nairobi die Konferenz der Vereinten Nationen über die sogenannten neuen und erneuerbaren Energiequellen statt: Sonnen- und Windenergie, Wasserkraft, geothermische Energie, Gezeitenkraft, Meeresenergie, Biomasse, Torf, Brennholz und Holzkohle, Ölschiefer/Ölsande und tierische Zugkraft. Es handelte sich um die erste internationale Konferenz dieser Art. Sie sollte sich vor allem mit folgenden Fragen beschäftigen:

- Stand der Technik der neuen und erneuerbaren Energiequellen;
- Bewertung ihrer Wirtschaftlichkeit;
- Förderung und Weiterverbreitung des Wissens um neue und erneuerbare Energien, insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer;
- Maßnahmen technischer und institutioneller Art (einschließlich des Technologietransfers), um Forschung, Entwicklung und auch Nutzung dieser Energien in Entwicklungsländern zu fördern;
- Untersuchung von Finanzierungsmöglichkeiten für die benötigten Aktivitäten.

Die 35. UN-Generalversammlung hatte außerdem die Verabschiedung eines konkreten Aktionsplans angeregt.

Die Konferenz war mehr als zwei Jahre intensiv auf Expertenebene vorbereitet worden. Nicht zuletzt deshalb konnte man sich am Schluß auf das angeregte Aktionsprogramm, das »Nairobi Programme of Action for the Development and Utilization of New and Renewable Sources of Energy« einigen und dieses einstimmig verabschieden. Während man bei der technischen Bewertung des Potentials neuer und erneuerbarer Energiequellen, ihres möglichen Einsatzes, der erforderlichen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten schnell Einvernehmen erzielte und sich im Aktionsprogramm auch auf entsprechende Vorschläge rasch einigen konnte, wurde über die überaus wichtigen Fragen der Finanzierung dieser Energiequellen wie auch der weiteren institutionellen Behandlung dieser Themen allerdings bis zuletzt gestritten und für den Komplex »Institutionen« nur eine Zwischenlösung gefunden.

Wesentlicher Kern des Aktionsprogramms sind eine Reihe allgemeiner und besonderer Maßnahmen sowie prioritäre Aktionen.

Die allgemeinen Maßnahmen beziehen sich auf:

- Energiebewertung und Energieplanung;
- Forschung, Entwicklung und Demonstration;
- Transfer, Anpassung und Anwendung erprobter (»mature«) Technologien;
- Informationsfluß, Ausbildung und Training.

Bei den einzelnen Energiequellen wurde besonders das bisher weitgehend ungenutzte Potential der Wasserkraft, die Möglichkeiten bestimmter Sonnenenergie-technologien,

Windenergieanlagen geringer Leistungsklassen, Biogasanlagen, das Potential von Ölsanden und Ölschiefern hervorgehoben.

II. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen die mit der Nutzung von Brennholz und Holzkohle verbundenen Probleme. Dies wurde im Aktionsprogramm sowohl bei der Bewertung wie auch der Ausarbeitung prioritärer Maßnahmen entsprechend beachtet. Feuerholz mache etwa 5vH des Weltenergieverbrauchs aus, in Afrika zum Beispiel aber fast 60vH. Problematisch sei die sich infolge unrationeller Ausnutzung dieser Energiequelle abzeichnende Knappheit derselben. Die »firewood crisis« habe für die Ärmsten der Armen geradezu katastrophale Folgen.

Das Aktionsprogramm sieht deshalb unter anderem vor:

- > Optimierung der Waldbewirtschaftung;
- > Forschungs- und Entwicklungs-Arbeiten mit dem Ziel der Produktion ertragreicher, schnellwachsender Holzarten;
- > ausgedehnte Aufforstung und Rekultivierungskampagnen mit dem Ziel, die Holzproduktion in wenigen Jahren zu vervielfachen;
- > technische Verbesserungen von Feuerstellen und Öfen, wobei allerdings herkömmliche soziale und kulturelle Gegebenheiten berücksichtigt werden müßten.

In engem Zusammenhang mit der Verknappung des Rohstoffs Feuerholz wurde die Nutzung von Biomasse und, zur Überraschung mancher, die Nutzung tierischer Zugkraft behandelt.

Der Entwicklung von Technologien zum Kochen, zum Trocknen der Ernte und für den Bau von Wasserpumpen sowie der Verbesserung der Ausrüstungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Zugtieren wurde ferner hohe Priorität eingeräumt.

III. Die Frage der Finanzierung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie die künftige institutionelle Weiterbehandlung dieses Themas im Nairobi-Aktionsprogramm wurde dagegen Gegenstand heftiger Kontroversen. Die Entwicklungsländer bestanden lange Zeit auf einer ausdrücklich bezifferten Verpflichtung der Industriestaaten (»target«), zusätzliche finanzielle Mittel an Organisationen im UN-System bereitzustellen.

Da die westlichen und östlichen Industriestaaten dies ablehnten, einigte man sich schließlich darauf, lediglich »zusätzliche und angemessene Mittel« für das UN-System zu verlangen. »Zusätzlich« bedeutet hierbei jedoch nicht, daß tatsächlich zusätzliche Mittel zu schon geleisteter oder zugesicherter Hilfe beigesteuert werden; auch eine Umschichtung aus weniger dringenden Projekten auf Energievorhaben und vor allem Verbesserungen bestehender Finanzmechanismen können gleichfalls das Kriterium der »Zusätzlichkeit« erfüllen. Weiter heißt es, daß diese Mittel private oder öffentliche Mittel sein können. Sie sollen von allen Industriestaaten, einschließlich der RGW-Staaten und auch der OPEC-Staaten aufgebracht werden. (Die OPEC-Staaten werden als »Entwicklungsländer, die dazu in der Lage sind« umschrieben.)

Auf eine Empfehlung zur Gründung einer »Energietochter« der Weltbank, eine Idee, die besonders von den EG-Staaten verfolgt wurde, konnte man sich dagegen nicht einigen, da die USA dies kompromißlos ablehnten. Bei der Frage der weiteren institutionellen Behandlung der neuen und erneuerbaren Energiequellen gab es eine Zwischenlösung: Die

Industriestaaten hatten vorgeschlagen, den ECOSOC-Ausschuß für natürliche Ressourcen künftig — unter Erweiterung seiner auf 54 Staaten begrenzten Mitgliederzahl — als Überwachungsorgan für den Nairobi-Aktionsplan zu nutzen. Die RGW-Staaten lehnten dagegen eine Erweiterung dieses Gremiums ab; die Entwicklungsländer bestanden auf der Errichtung einer neuen Behörde. Man konnte sich schließlich nur darauf einigen, einen Interimsausschuß nach dem Vorbild des Vorbereitungsausschusses für die Nairobi-Konferenz zu errichten, der allen interessierten Staaten offen stünde. Dieser Ausschuß sollte dann 1982 einmal zwei Wochen tagen und dann über den ECOSOC der 37. UN-Generalversammlung einen Bericht vorlegen, damit definitive Entscheidungen im Herbst 1982 getroffen werden könnten.

IV. Die Konferenz wurde hinsichtlich ihres Gesamtergebnisses unterschiedlich in der Presse des In- und Auslandes beurteilt. Von einigen wurde die Tatsache, daß sie mit einem einstimmig verabschiedeten Aktionsprogramm endete und daran nicht gescheitert war, schon als Erfolg gebucht und als gutes Omen für die Vorbereitung der globalen Verhandlungen angesehen. Andere wiederum hoben hervor, daß es zu keinen verbindlichen finanziellen Aussagen zu Lasten des Westens kam. Von anderen schließlich wurde diese Unverbindlichkeit in den finanziellen Empfehlungen als Manko betrachtet.

Wenn man die Ergebnisse einmal unvoreingenommen aus der Sicht der Energieexperten betrachtet, wird man folgendes sagen können:

- Die erste UN-Konferenz über Energiefragen dieser Art hat sich überall dort, wo es um Technik und Technologie, um Wirtschaftlichkeit und Anwendungsfragen ging, in bemerkenswerter Einhelligkeit auf programmatische Bewertungen und praktische Vorschläge einigen können;

- die Diskussionen und intensiven Vorbereitungen in den Arbeitspapieren und sogenannten Länderpapieren waren pragmatisch und realistisch: man war sich über den relativ geringen Anteil dieser Energiequellen an der Weltenergieproduktion, auch auf mittlere Sicht, durchaus einig. Mit der Vorlage der technischen Expertenpapiere wurde ein so umfangreiches Wissen auch um die Anwendung und die Wirtschaftlichkeit der neuen und erneuerbaren Energiequellen angehäuft wie noch nie zuvor;

- neue und erneuerbare Energiequellen wurden auch in der Bundesrepublik einem breitem Publikum eigentlich erst durch die beachtliche Publizität dieser Konferenz in den Medien nahegebracht;

- ein nicht geringer Teil der interessierten Öffentlichkeit wurde hinsichtlich der Energiekrise, das heißt der Feuerholz-Krise der Dritten Welt problembewußt gemacht, aber auch hinsichtlich der Möglichkeiten der Bundesrepublik Deutschland als Industriestaat, hierbei zu helfen.

Aus der Sicht der mit UN-Fragen beschäftigten Experten dürften folgende Punkte von Interesse sein:

- Nicht nur die wohlhabenden westlichen, sondern auch die östlichen Industrienationen und die OPEC-Staaten wurden aufgefordert, sich in stärkerem Maße als bisher an der finanziellen Förderung der neuen und erneuerbaren Energiequellen zu beteiligen — eine durchaus erfreuliche Entwicklung;

- Eigeninitiative der Privatwirtschaft wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt; staatliche Aktivitäten, bürokratische Unterstützungsmechanismen waren weniger gefragt. Die Aufforderung an die Entwicklungsländer, inländische Kapitalbildung zu erleichtern und den Zufluß ausländischen Kapitals zu begünstigen, waren in diesem Zusammenhang ebenfalls bemerkenswert;

- die Entwicklungsländer haben sich bei der Frage der Verbindlichkeit und der Dimension finanzieller Forderungen zumindest vorerst realistisch gezeigt und nachgegeben, ein ebenfalls nicht häufig anzutreffendes Ereignis auf Weltkonferenzen der Vereinten Nationen.

Es bleibt abzuwarten, ob diese Impulse Bestand haben werden, ob und wie sie sich auf die Nord-Süd-Gespräche auswirken und welchen Einfluß sie auch auf die zukünftige Entwicklungshilfe haben werden. Das wird sich schon auf der 37. Generalversammlung 1982, spätestens aber im Jahr darauf zeigen, wenn die Konferenz über die friedliche Nutzung der Kernenergie als zweite weltweite Energiekonferenz der Vereinten Nationen abgehalten wird. Pt

UNCTAD: Projekt eines Internationalen Verhaltenskodex für den Technologietransfer (36)

Am 10. April 1981 beendete die 1978 erstmals einberufene Konferenz der Vereinten Nationen über einen internationalen Verhaltenskodex für den Technologietransfer (United Nations Conference on an International Code of Conduct on the Transfer of Technology) ihre Verhandlungen, ohne zu einem abschließenden Ergebnis gelangt zu sein. Wenngleich mehrere Verhandlungsrunden zu weiten Teilen des Kodex-Entwurfes eine Einigung zwischen den Staaten gebracht haben, erwiesen sich in den noch offenen Fragen die Meinungsunterschiede als nicht zu überbrücken, so daß die Konferenz beschloß, das bisherige Verhandlungsergebnis (Draft International Code of Conduct on the Transfer of Technology as of 10 April 1981, UN-Doc.TD/CODE TOT/33 v.12.5.1981) an die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu verweisen, die mittlerweile zu ihrer 36. Tagung zusammengetreten ist. Es liegt daher nunmehr an der Generalversammlung zu entscheiden, ob nach dem Fehlschlag dieser Konferenz erneut versucht werden soll, das Projekt eines internationalen Verhaltenskodex für den Technologietransfer, dem bisher stets besondere Bedeutung im Rahmen der Pläne und Vorhaben zur Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung zugemessen worden ist, überhaupt weiterzuverfolgen.

Die Idee, ein internationales Instrument zur Ordnung des Transfers von Technologie an die Entwicklungsländer zu schaffen, wurde von der UNCTAD, genauer gesagt, von einer kleinen Gruppe von Beamten des UNCTAD-Sekretariats in Genf entwickelt, die sich seit Beginn der siebziger Jahre, als die Bedeutung des technischen Fortschritts für die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten in größerem Umfang Eingang in die entwicklungspolitische Diskussion fand, intensiv mit den Problemen der Förderung und der Erleichterung des Technologietransfers an Entwicklungsländer befaßt haben. Im Rahmen dieser Arbeiten entstanden erste Überlegungen im Hinblick auf ein bindendes internationales Ab-

kommen zur Ordnung des Technologietransfers. Die Dritte Welthandelskonferenz in Santiago de Chile (1972) erteilte dem UNCTAD-Sekretariat den förmlichen Auftrag, die Möglichkeiten einer internationalen Regelung zu überprüfen. Im Anschluß daran wurden Vorschläge entwickelt, von denen ein von der Pugwash-Konferenz erarbeiteter Entwurf besondere Aufmerksamkeit gefunden hat (TD/B/AC.11/L.12 von 1974). Ein Ausschuß von Regierungssachverständigen arbeitete im Jahre 1975 auf der Grundlage der Vorarbeiten des UNCTAD-Sekretariats (TD/B/C.6/AC.1/2/Supp.1/Rev.1 von 1975) weitere Entwürfe aus, welche bereits deutlich machten, daß zwischen den in erster Linie interessierten und beteiligten Staatengruppen — den in der Gruppe der 77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländern einerseits und der B-Gruppe der marktwirtschaftlich verfaßten Länder andererseits — erhebliche Meinungsverschiedenheiten bezüglich Form und Inhalt des Verhaltenskodex bestehen. (Die D-Gruppe der sozialistischen Länder hatte sich im Einklang mit ihrer grundsätzlichen Einstellung, daß die Verantwortung für die Probleme der Entwicklungsländer bei den kapitalistischen Ländern liege, zunächst mit eigenen Vorschlägen und Beiträgen zurückgehalten.) Die Vierte Welthandelskonferenz in Nairobi (1976) beschloß, erneut einen Ausschuß von Regierungssachverständigen mit dem Mandat einzusetzen, weiter zu verhandeln und einen Entwurf auszuarbeiten, der einer für Ende 1978 anberaumten Diplomatischen Konferenz zur abschließenden Verhandlung und Verabschiedung des Kodex vorgelegt werden sollte. Diese Konferenz, an der über hundert Staaten teilgenommen haben, hat — wie bereits erwähnt — nach insgesamt vier Verhandlungsrunden feststellen müssen, daß gegenwärtig ein Konsens der Staaten über eine angemessene Ordnung des internationalen Transfers von Technologie noch nicht zu erzielen ist.

Wenngleich der Zweck des geplanten Verhaltenskodex von Anfang an darauf gerichtet war, insbesondere den Entwicklungsländern den Zugang zu dem gegenwärtig auf der Welt verfügbaren Schatz an technischem Wissen zu ermöglichen, besteht zwischen allen beteiligten Staaten und Staatengruppen inzwischen Einigkeit darüber, daß der Kodex im Prinzip universalen Charakter haben, d.h. nicht nur den Transfer von Technologie an Entwicklungsländer regeln soll, sondern jeden die Grenzen eines Staates überschreitenden Transfer (Kap.1, Ziff.1.4 und 1.5 des letzten Textes des Kodex in der Fassung vom 10. April 1981); für die Entwicklungsländer sollen lediglich in einem besonderen Kapitel Spezialvorschriften geschaffen werden, welche die Regierungen entwickelter Länder zu besonderen Maßnahmen der Förderung des Technologietransfers verpflichten (Kap.6). Der Kodex soll also, entgegen früher geäußerten Wünschen der sozialistischen Länder, grundsätzlich auch Anwendung finden auf Technologietransferverträge, an denen staatliche Stellen und Staatsunternehmen beteiligt sind.

Seit Beginn der Verhandlungen ist demgegenüber umstritten geblieben, welcher Rechtscharakter dem Kodex zukommen soll. Während sich die Forderungen der Entwicklungsländer von Anfang an auf einen rechtsverbindlichen (»international legally binding instrument«) Kodex richteten, hat insbeson-

dere die B-Gruppe stets darauf bestanden, daß der Kodex allein den Charakter einer unverbindlichen Richtlinie, einer Empfehlung erhalten solle. Ein auf der dritten Tagung der Konferenz erzielter Kompromiß geht dahin, daß der Kodex in Form einer Resolution der UN-Generalversammlung verabschiedet werden soll; eine angesichts der fortbestehenden Uneinigkeit in der Beurteilung des Rechtscharakters der Resolutionen der Generalversammlung allerdings wenig befriedigende Lösung.

In seiner zuletzt verhandelten Fassung soll der Verhaltenskodex aus einer — heute wohl unvermeidlichen — Präambel und zehn Kapiteln bestehen:

1. Definitionen und Anwendungsbereich
2. Ziele und Grundsätze
3. Nationale Regelung von Technologietransfer-Transaktionen
4. Wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken
5. Garantien und Verpflichtungen
6. Sonderkonditionen für Entwicklungsländer
7. Internationale Zusammenarbeit
8. Internationaler institutioneller Mechanismus
9. Anwendbares Recht und Streiterledigung
10. Andere Bestimmungen

Für einige dieser Kapitel liegen inzwischen, wie bereits erwähnt, unstreitig und von (Meinungsverschiedenheiten signalisierenden) eckigen Klammern weitgehend bereinigte Texte vor. Uneinigkeiten bestehen vor allem noch hinsichtlich des Kapitels 4 über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken, des Kapitels 5, welches ein internationales »Schuldrecht« des Technologietransfers enthalten soll, und des Kapitels 9 über die Fragen des anwendbaren Rechts und der Streiterledigung. Die zunächst lebhaft diskutierte Frage der Einsetzung einer »implementation machinery« (Kapitel 8) hat zuletzt an Bedeutung verloren, da das Parallelprojekt der UNCTAD, der Kodex über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken (vgl. VN 4/1980 S.138f.), der durch Resolution 35/63 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 5. Dezember 1980 angenommen worden ist, ein Kapitel betreffend eine »international institutional machinery« (Kapitel G) enthält, das als Modell für eine entsprechende Lösung im Rahmen des Technologiekodex in Betracht kommt.

Für das Scheitern der letzten Tagung der Konferenz über den Technologiekodex sind die Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt des 4. (wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken) und des 9. (anwendbares Recht und Streiterledigung) Kapitels ausschlaggebend geworden, welche freilich auch die eigentlichen Schwerpunkte des Kodex enthalten. Das 4. Kapitel stellt zusammen mit dem 5. Kapitel über das »Schuldrecht« des internationalen Technologietransfervertrages den materiell-rechtlichen Kern des Kodex dar, während das 9. Kapitel die für die Rechtspraxis überaus wichtigen prozessualen Vorschriften enthalten soll.

Bei den im 4. Kapitel verbliebenen Streitpunkten geht es unter anderem um die grundsätzliche Frage, ob das maßgebliche Kriterium für die Anwendung der vorgesehenen Liste von 20 verbotenen Bindungen von Lizenznehmern deren wettbewerbsbeschränkender Charakter — so die Vorstellungen der B-

Gruppe — oder aber deren Eignung zur Beeinträchtigung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung des Empfängerlandes — so die Forderung der Gruppe der 77 — sein soll. Die B-Gruppe will ferner, von ihrem antitrustrechtlichen Ansatz aus folgerichtig, eine der »rule of reason« des US-Antitrustrechts vergleichbare Vorschrift durchsetzen, welche mit Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls die Vereinbarung einer Klausel rechtfertigen kann. Die Entwicklungsländer befürchten demgegenüber, daß sich eine solche Regelung als »riesiges Schlupfloch« auswirkt und befürworten statt dessen die Möglichkeit nationaler Ausnahmegesetze, die wiederum auf grundsätzliche Bedenken der B-Gruppe stößt und deren Besorgnis, einzelne Länder könnten auf diese Weise den Verhaltenskodex außer Kraft setzen oder über seine Bestimmungen hinausgehen. Eine weitere, sehr kritische Frage, die auch in anderen Kapiteln des Kodex relevant wird, besteht in der Anwendbarkeit der Liste der verbotenen Verhaltensweisen auf Vereinbarungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften internationaler Konzerne.

Im 9. Kapitel richten sich die Forderungen der Entwicklungsländer im Kern darauf, in möglichst weitgehendem Umfang das Recht des Empfängerlandes zu dem für die Beurteilung von Technologietransferverträgen maßgeblichen Recht zu bestimmen und die Zuständigkeit zur Entscheidung von Streitfragen bei den Gerichten des Empfängerlandes anzusiedeln. Demgegenüber favorisiert die Gruppe der entwickelten Länder hier eine Lösung, welche den in anderen Bereichen des internationalen Vertragsrechts geltenden Regeln entspricht und insbesondere den Parteien eines Technologietransfervertrages die Möglichkeit läßt, etwaige Streitfälle bewährten Institutionen privater Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten.

Das weitere Schicksal des Technologiekodex ist, wie eingangs erwähnt, gegenwärtig noch völlig offen und hängt entscheidend von den Beschlüssen der 36. UN-Generalversammlung ab. Der in der Vergangenheit vielfach beschworene Charakter des Verhaltenskodex als eines Pilotprojekts für die neue Weltwirtschaftsordnung mag an sich dafür sprechen, daß die Entwicklungsländer in der Generalversammlung eine Fortsetzung der Verhandlungen fordern werden. Andererseits ist jedoch nicht zu übersehen, daß gegenwärtig vor allem die Vereinigten Staaten wenig Neigung zeigen, Forderungen zur Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung nachzukommen, daß sich ferner in der entwicklungspolitischen Diskussion allgemein eine gewisse Abschwächung des früheren Technologieoptimismus abzeichnet und man beginnt, die nicht unproblematischen sozialen und kulturellen Auswirkungen des Technologieimports in Betracht zu ziehen; und schließlich, daß selbst in Kreisen des UNCTAD-Sekretariats heute Zweifel geäußert werden, ob sich eine Fortsetzung der Arbeit an dem Technologiekodex noch lohnt. Mit Rücksicht darauf erschiene es als annehmbarer Kompromiß, was der Leiter der US-Delegation am Ende der letzten Konferenzrunde über den Technologiekodex als möglichen Ausweg aufzeigte, nämlich die Eingliederung des Kapitels 4 über die wettbewerbsbeschränkenden Praktiken in Technologietransferverträgen in den kürzlich von der Generalversammlung verabschiedeten allgemeinen Kodex über wettbewerbs-

beschränkende Geschäftspraktiken. Für den deutschen Kartellrechtler würde eine solche Lösung einem vertrauten Muster folgen: Das Kapitel 4 des Technologiekodex würde sich in den Kodex über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken einfügen wie die Paragraphen 20 und 21 in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957.

K-Ha

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechts-Übereinkommen in Kraft (37)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag von I. Maier, Gleichberechtigung weltweit längst nicht erreicht, VN 3/1980 S.73ff., an.)

Einen Schritt zur Verbesserung der Lage der Frau im internationalen Maßstab stellt das Inkrafttreten des »Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau« (Text: VN 3/1980 S.108ff.) am 3. September 1981 dar. Die in Art.27 Abs.1 der Konvention niedergelegte Mindestzahl von 20 Ratifikationen bzw. Beitritten war am 4. August erreicht; am dreißigsten Tag danach trat das (erst im Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung verabschiedete) Regelwerk in Kraft. Folgende 24 Staaten haben bisher (Stand: Anfang September) ratifiziert: Barbados, Bhutan, Bjelorußland, China, Deutsche Demokratische Republik, Dominica, El Salvador, Guyana, Haiti, Kap Verde, Kuba, Laos, Mexiko, Mongolei, Norwegen, Philippinen, Polen, Portugal, Rwanda, Schweden, Sowjetunion, St. Vincent und die Grenadinen, Ukraine, Ungarn. Weitere 64 Staaten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland, haben unterzeichnet. Red

Menschenrechtsausschuß: 13.Tagung — Fünf-Jahre-Turnus für Folgeberichte — Leitlinien zur Berichtsprüfung (38)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1981 S.98f. fort.)

I. Trotz erheblicher Schwierigkeiten, die schon zu Beginn der 13.Tagung des Menschenrechtsausschusses in Genf (13.—31. Juli 1981) aufgetreten seien, könne die Arbeit des Expertengremiums auf dieser Sommertagung insgesamt als »sehr fruchtbar« bezeichnet werden, so das Resümee von Ausschußvorsitzendem Andreas Mavrommatis.

Neben der Prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden befaßte sich der Ausschuß mit der Frage, wie seine Stellung als Kontrollinstanz innerhalb des Paktsystems gestärkt werden könne. Die Sachverständigen forderten die Vertragsstaaten auf, nach Vorlage des Erstberichts periodisch alle fünf Jahre erneut über die Verwirklichung der Paktbestimmungen auf ihrem Hoheitsgebiet zu berichten. Darüber hinaus nahm der Ausschuß einen Katalog von Leitlinien zur Berichtsprüfung an. Darin wird besonders auf die Bedeutung hingewiesen, die der Veröffentlichung und Verbreitung des Vertragstextes in den Paktstaaten zukommt. Zur Gewährleistung eines effektiven Men-

schenrechtsschutzes ist es erforderlich, daß die Gerichte und Behörden eines Landes mit den Schutzbestimmungen des Paktes vertraut sind und diese respektieren. Innerhalb der garantierten Freiheiten hat die Gleichberechtigung von Mann und Frau einen besonderen Stellenwert; daher empfiehlt der Ausschuß den Vertragsstaaten, Gesetze und Maßnahmen, die zwischen den Geschlechtern differenzieren, einer eingehenden Prüfung im Hinblick auf eine etwaige Diskriminierung zu unterziehen und dazu in zukünftigen Berichten Stellung zu nehmen. Mit Nachdruck weist das Sachverständigengremium in seinen Leitlinien die Paktstaaten außerdem auf ihre Mitteilungspflicht nach Art.4 Abs.3 des Pakts hin, wenn sie im Falle des öffentlichen Notstandes bestimmte Garantien des Pakts außer Kraft setzen. Insbesondere sind Art und Umfang der die Menschenrechte einschränkenden Maßnahmen anzugeben.

II. Von den vier vorgelegten Staatenberichten prüfte der Ausschuß nur die beiden Erstberichte von Jamaika und Portugal sowie den Zusatzbericht von Norwegen. Da die Regierung von Guinea nicht in der Lage war, einen Repräsentanten nach Genf zu entsenden, der ihren Bericht erläuterte, vertagte der Ausschuß dessen Prüfung.

Der Bericht *Jamaikas* lenkte das Interesse des Ausschusses auf ein Problem, das sich in ähnlicher Form bei allen vom »Common Law« beeinflussten Staaten stellt: der Pakt hat in dem karibischen Land als internationales Abkommen keine unmittelbare Rechtsqualität. Vor den Gerichten geltendgemacht werden können daher nur Verstöße gegen inhaltsgleiche Schutzbestimmungen des innerstaatlichen Rechts. Der Vertreter der jamaikanischen Regierung stellte diesen Zustand jedoch als keineswegs schädlich für den Menschenrechtsschutz in seinem Lande dar, da die Verfassung die vom Pakt garantierten Rechte ebenfalls gewährleiste. Wegen einer Verletzung der Verfassung könne sich jedermann an den Obersten Gerichtshof des Landes wenden, der als »Hüter der Verfassung« fungiere.

Die Diskussion über den Bericht *Portugals* nahmen verschiedene Sachverständige zum Anlaß, dem portugiesischen Vertreter ihre Anerkennung dafür auszusprechen, daß es seinem Volk in bewundernswerter Weise gelungen sei, den Übergang von einem kolonialistischen und faschistischen Regime zu einer freiheitlichen Demokratie zu bewältigen. Der tunesische Menschenrechtsexperte Bouziri verband sein Lob der »bewunderungswürdigen postkolonialen Haltung« Portugals mit der Frage, welche Stellung die derzeitige Regierung gegenüber den Befreiungsbewegungen in Palästina, Namibia und Südafrika beziehe. Neben solchen politischen Themen wurden in der Diskussion vor allem Probleme der Gleichberechtigung der Frau, der Geburtenkontrolle und Abtreibung sowie die Existenz einer besonderen Militärgerichtsbarkeit in Portugal angesprochen. Der portugiesische Repräsentant erklärte abschließend, zur Zeit befaße sich eine parlamentarische Kommission mit der Revision der Verfassung; diese werde sich auch mit der Stellungnahme des Ausschusses eingehend auseinandersetzen.

Der Zusatzbericht *Norwegens* befaßte sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Strafvollzugs, der Religionsfreiheit, der Meinungsfreiheit und des Minderheitenschutzes. Zum letz-

ten Punkt führte der Staatenvertreter aus, daß sich seit der Vorlage des ersten norwegischen Berichts die öffentliche Meinung dazu in seinem Lande in fast dramatischer Form gewandelt habe. Während das Problem damals kaum zur Kenntnis genommen worden sei, stehe es nun im Mittelpunkt des Interesses. Die Situation der Lappen werde zur Zeit von einer mit weitgehenden Befugnissen ausgestatteten königlichen Kommission untersucht.

III. Welche Bedeutung der Berichtsprüfung im Rahmen der Ausschußtätigkeit zukommt, bestätigte eine Note aus dem *Senegal*: der afrikanische Staat teilte dem Ausschuß mit, er habe, um seinen vertraglichen Pflichten aus dem Pakt nachzukommen, bestimmte Maßnahmen zur Verhinderung eines »ausufernden Mehrparteiensystems« widerrufen und außerdem das Erfordernis eines Ausreisevisums bei Auslandsreisen seiner Staatsbürger aufgehoben. Die betreffenden Regelungen hatte der Ausschuß in seiner Berichtsprüfung im Jahre 1980 als paktwidrig gerügt. KS

Menschenrechtskommission: IGH soll internationalen Status Südafrikas prüfen — Afghanistan — Kamputschea — Deklarationsentwurf zur Überwindung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion und des Glaubens — Folterkonvention noch in der Diskussion (39)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1980 S.97ff. fort.)

Vom 2. Februar bis zum 13. März 1981 trat in Genf die Menschenrechtskommission zu ihrer 37.Tagung zusammen. Ergebnis waren allein 40 Resolutionen, unter ihnen fünf zur Ausübung des Rechtes auf Selbstbestimmung, und die Annahme des Entwurfs der Deklaration zur Überwindung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion und des Glaubens. Ein Großteil der Resolutionen war Gegenstand lebhafter Diskussionen. Die Vereinigten Staaten verweigerten mehrfach ihre Zustimmung, die Bundesrepublik Deutschland und die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sahen sich oft zur Stimmenthaltung genötigt.

Bolivien: Das frühere Mitglied der Menschenrechtskommission Hector Gros Espiell (Uruguay) wurde am 9. Juni vom Vorsitzenden der Menschenrechtskommission entsprechend der Resolution 34(XXXVII) zum Sonderbeauftragten zur Überprüfung der Situation der Menschenrechte in Bolivien ernannt. Bis zur nächsten Tagung soll er unter Heranziehung aller erreichbaren Materialien und unter Einhaltung der Grundsätze der Vertraulichkeit und Billigkeit eine Studie über die Lage dort erarbeiten. Die bolivianische Regierung soll Gelegenheit erhalten, sich schriftlich zu dieser Studie zu äußern. In der Vergangenheit war gegen Beauftragte mit ähnlicher Mission in anderen Staaten von deren Regierungen häufig gerade der Vorwurf erhoben worden, daß sie mit ihren Ergebnissen vorschnell und in größerem Umfang als der Sache dienlich an die Öffentlichkeit gegangen seien, ohne den betroffenen Regierungen eine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben zu haben. Eine von der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz vorgelegter Bericht zur Lage in Bolivien

wurde von der Kommission nicht behandelt, weil man eine Kompetenzüberschreitung für gegeben hielt.

El Salvador: Professor J. A. Pastor Ridruejo (Spanien) wurde beauftragt, die Berichte über Morde, das Verschwinden von Personen, terroristische Aktionen und schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten in diesem Land zu untersuchen und Empfehlungen für mögliche Aktivitäten der Kommission zu erarbeiten. Die Kommission zeigte sich angesichts der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen zutiefst besorgt und rief alle Parteien zu einer friedlichen Lösung des Konfliktes auf.

Chile: Das Mandat des Sonderberichterstatters zur Lage in Chile wurde gegen bzw. ohne die Zustimmung zahlreicher westlicher Vertreter verlängert (Resolution 9(XXXVII): +22, -4, =17). Nicht nur die Verweigerung einer Kooperation seitens der chilenischen Regierung wurde getadelt, sondern auch, daß im Hinblick auf dieses Land seit Jahren ein besonderes Verfahren durchgeführt werde und gleichzeitig Staaten, in denen ähnliche Menschenrechtsverletzungen zu registrieren seien, nahezu unbehelligt blieben. Erneut wurde die chilenische Regierung zur Aufhebung des Ausnahmezustandes aufgefordert. Bei der Beurteilung der neuen chilenischen Verfassung wurde überwiegend vertreten, daß die Chance, eine Wende zugunsten der Menschenrechte herbeizuführen, vertan worden sei. Gegebene Zusagen wie die, Flüchtlingen die Rückkehr zu gestatten, seien nicht gehalten worden. Insgesamt hielt die Kommission in ihrer Mehrheit an einer überwiegend negativen Beurteilung der Verhältnisse in Chile fest und konstatierte teilweise sogar eine Verschlechterung der Situation.

Chile-Treuhandfonds: Gemäß Resolution 35(XXXVII) soll der Anwendungsbereich dieses Fonds in Zukunft auf Folteropfer und deren Angehörige im allgemeinen, allerdings mit Priorität aus denjenigen Staaten ausgedehnt werden, deren Mißachtung der Menschenrechte Gegenstand von Entschließungen der Generalversammlung, des ECOSOC oder der Menschenrechtskommission gewesen ist. Angestrebt wird ein Freiwilliger Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer.

Verschollene: Nicht nur im Hinblick auf Chile wurde beklagt, daß das Schicksal zahlreicher verschollener und verschwundener Personen trotz der Bemühungen der Menschenrechtskommission weiter ungeklärt ist. Die in diesem Bereich tätige Arbeitsgruppe bedauerte die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger Regierungen, wengleich es in manchen Fällen auch zu einer guten Zusammenarbeit kam. Andererseits wurde der Vorwurf erhoben, daß die Arbeitsgruppe ihr zugänglich gemachte Informationen allzu leichtfertig verbreitet und ihre Informationsquellen mitunter nicht sorgfältig genug ausgewählt habe. Nichtstaatlichen Organisationen sei oft mehr Glauben geschenkt worden als den Regierungen. Umstritten war vor allem, ob sich die Arbeitsgruppe nur im Rahmen des Verfahrens 1503 hätte bewegen dürfen. Von einigen Delegierten wurde auch hier die Einhaltung des Grundsatzes der Vertraulichkeit als unabdingbare Voraussetzung einer erfolgreichen Arbeit angesehen. Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde jedenfalls verlängert.

Guatemala: In Resolution 33(XXXVII) wurde der Generalsekretär aufgefordert, den direkten Kontakt zur guatemalteckischen Regierung

im Dienste der Förderung der Menschenrechte aufrechtzuerhalten.

Äquatorial-Guinea, Zentralafrikanische Republik, Uganda: Die Kommission betonte die Notwendigkeit, diese Staaten bei der Wiederherstellung von Verhältnissen zu unterstützen, in denen eine Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gesichert ist. Eine dementsprechende Aufforderung wurde an alle Staaten, Organisationen und Organe der Vereinten Nationen gerichtet. Hilfestellungen wurden vor allem bei der Gesetzgebungsarbeit und bei der Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen für sinnvoll gehalten.

Menschenrechte in den von Israel besetzten arabischen Gebieten: Einer der Hauptvorwürfe gegen Israel war wiederum, daß das Genfer Übereinkommen über den Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten von 1949 keine Anwendung findet. Unter Bejahung von dessen Anwendbarkeit wurde Israel ausdrücklich zu seiner Beachtung aufgefordert. In der heftig diskutierten Resolution 1 und in der Resolution 14(XXXVII) wurden u.a. die Zerstörung von Kuneitra, die expansive israelische Siedlungspolitik, die aggressive Politik der arabischen Bevölkerung gegenüber sowie die Attentate auf die Bürgermeister von Nablus und El-Bireh verurteilt und die israelischen Maßnahmen hinsichtlich der besetzten Gebiete für nichtig erklärt. Wie schon zuvor in anderen UN-Organen wurde auch in der Menschenrechtskommission die Parallele zwischen Zionismus und Apartheid gezogen. In der Diskussion um das Recht auf Selbstbestimmung wurde gerügt, daß dieses Recht den Palästinensern beharrlich von Israel vorenthalten werde. In der äußerst umstrittenen Resolution 2(XXXVII), gegen die u.a. die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland stimmten, wurden die Vereinbarungen von Camp David angegriffen, die schon zuvor als Weg zur Etablierung eines »falschen Friedens« deklariert worden waren, der die Besetzung der arabischen Gebiete durch Israel endgültig besiegele. Verurteilt wurde vor allem, daß sie außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen und ohne Beteiligung der PLO als der Vertreterin des palästinensischen Volkes zustande gekommen seien, weshalb sie keine Gültigkeit auch für die Palästinenser beanspruchen könnten. Ausdrücklich wurden alle Staaten, Organisationen und Organe der Vereinten Nationen zur Unterstützung der PLO in ihrem Kampf für die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts aufgefordert.

Südliches Afrika: In mehreren Resolutionen wurden die dortigen Menschenrechtsverletzungen erneut verurteilt und die Notwendigkeit von Maßnahmen der UNO zur Verhinderung grober Verstöße gegen die elementaren Menschenrechte und Grundfreiheiten gefordert. In Zukunft soll intensiver untersucht werden, inwieweit politische, militärische, wirtschaftliche und andere Unterstützung für Südafrika die Vorenthaltung der Menschenrechte begünstigt. Mehrheitlich befürwortete die Kommission die Verhängung eines Ölembargos gegen Südafrika. Es wurden aber auch Stimmen laut, die zu bedenken gaben, daß nicht notwendigerweise alle Kontakte mit Südafrika verwerflich seien und daß Sanktionen auch nachteilige Folgen für die farbige Bevölkerung in Südafrika und Namibia mit sich bringen könnten. Außerdem sei eine völlige Isolierung Südafrikas noch keine Garantie

für einen Regierungswechsel im erwünschten Sinn. Im Hinblick auf den Bericht des Sonderberichterstatters wurde erneut gerügt, daß einige Staaten in der Liste der mit Südafrika Kontakte pflegenden Länder nicht erwähnt seien, obwohl sie, wie sich aus allgemein zugänglichen Quellen entnehmen lasse, zweifellos Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika unterhielten. Ausdruck der mehrheitlich vorherrschenden Neigung, das Südafrika der Minderheitsregierung möglichst endgültig aus der Staatengemeinschaft hinauszudrängen, ist ein Vorstoß in Richtung des Internationalen Gerichtshofs, von dem man prüfen lassen will, ob Südafrika als ein Apartheid praktizierender Staat überhaupt rechtmäßiges Mitglied der internationalen Gemeinschaft sein könne.

Afghanistan: Aufgrund der unverändert fort-dauernden Besetzung Afghanistans sah sich die Menschenrechtskommission veranlaßt, ihre im Vorjahr aufgestellten Forderungen zu wiederholen. In vorsichtiger Formulierung forderte sie den unverzüglichen Rückzug aller »fremden« Truppen, wobei sie ihre tiefe Besorgnis über die völkerrechtswidrige Intervention zum Ausdruck brachte. In der der Verabschiedung der Resolution 13(XXXVII) vorangegangenen Diskussion wurde von einigen Delegierten vertreten, daß es sich bei den Stellungnahmen zu Afghanistan um eine unzulässige Einmischung in interne Angelegenheiten handle und daß die Sowjetunion im übrigen als von Afghanistan gebetener Helfer tätig geworden sei, während von anderer Seite auf die wachsende Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit durch den völkerrechtswidrigen Zustand in Afghanistan hingewiesen wurde. Die Resolution fordert eine politische Lösung des Konfliktes auf der Basis der Respektierung der Unabhängigkeit, Souveränität, territorialen Integrität und Blockfreiheit Afghanistans. In der Abstimmung über sie (+31, -8, =3) gehörte Indien zu denjenigen, die sich der Stimme enthielten.

Kamputschea: Von der Bundesrepublik Deutschland unterstützt, u.a. von der Sowjetunion abgelehnt, wurde in der Resolution 11 (+26, -9, =6) das Recht Kamputscheas auf Selbstbestimmung bekräftigt und die Fortdauer der militärischen Besetzung als Menschenrechtsverletzung ersten Ranges bezeichnet. Auch die schweren Menschenrechtsverletzungen in Vergangenheit und Gegenwart wurden verurteilt. Die betroffenen Parteien wurden dazu aufgerufen, eine Lösung des Problems auf einer internationalen Konferenz auf der Basis der Resolution 35/6 der Generalversammlung vom 22. Oktober 1980 zu suchen. In der Diskussion zu diesem Tagesordnungspunkt war überwiegend vertreten worden, daß das Recht Kamputscheas auf Selbstbestimmung durch die vietnamesische Besetzung verletzt werde. Lediglich eine Minderheit war der Ansicht, daß Kamputschea sein Recht auf Selbstbestimmung seit der Vertreibung des Pol-Pot-Regimes 1979 ausübe.

West-Sahara: In der Resolution 12(XXXVII) wurde nach drei Einzelabstimmungen von der Mehrheit der Delegierten unter Ablehnung der Resolution u.a. durch die Vereinigten Staaten und Stimmenthaltung der Bundesrepublik Deutschland die fortdauernde Besetzung durch Marokko verurteilt (+26, -5, =11).

Selbstbestimmungsrecht: Resolution 14 (XXXVII), die allgemein der Frage des Selbst-

bestimmungsrechts gewidmet ist, wobei aber Palästina, Namibia und Südafrika ausdrücklich behandelt werden, stieß u.a. auf die Ablehnung der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, nicht zuletzt weil in ihr der bewaffnete Kampf als legitimes Mittel im Kampf um die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes bezeichnet wird. Neben einer scharfen Verurteilung des Vorgehens der israelischen und südafrikanischen Regierung und der Politik der Staaten, die Beziehungen zu Südafrika unterhalten, wurde der Einsatz von Söldnern gegen nationale Befreiungsbewegungen angegriffen. An die Regierungen erging die Aufforderung, ihren Staatsangehörigen den Dienst als Söldner zu untersagen und deren Rekrutierung und Ausbildung unter Strafe zu stellen. Die Qualifizierung von Söldnern als Kriminelle nahm die Resolution bereits vorweg.

Massenflucht: Die Menschenrechtskommission beschloß in Resolution 29(XXXVII), für ein Jahr einen Sonderberichterstatler mit der Untersuchung der Probleme zu betrauen, die durch die großen Flüchtlingsbewegungen verursacht werden, wobei auch auf die Belastungen eingegangen werden soll, die sich dadurch für die Aufnahmeländer ergeben. Am 9. April 1981 wurde Prinz Sadruddin Aga Khan vom Vorsitzenden der Menschenrechtskommission mit dieser Aufgabe betraut, für deren Erfüllung er durch seine frühere Tätigkeit als Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen in besonderem Maße ausgewiesen ist.

Hoher Kommissar für Menschenrechte: Die Kommission sah sich nicht in der Lage, bei diesem seit Jahren auf der Tagesordnung stehenden Thema einen Fortschritt zu erzielen. **Konvention über die Rechte des Kindes:** Vor und während der Tagung führte eine Arbeitsgruppe, der auch die Bundesrepublik Deutschland angehörte, die Arbeiten an dem Entwurf für eine derartige Konvention fort. Ausgangspunkt war ein revidierter Entwurf Polens (von dem die Initiative zur Schaffung dieser Konvention ausging). In vielen Punkten konnte aufgrund der Kompromißbereitschaft der Delegierten ein Konsens erzielt werden, so daß die Hoffnung besteht, dieses Thema — nach einer weiteren Zusammenkunft der Arbeitsgruppe — auf der nächsten Tagung abschließend beraten zu können.

Diskriminierung der Ureinwohner: Unter diesem Tagesordnungspunkt wurde u.a. ange-regt, daß der Generalsekretär vor allem in Entwicklungsländern in den Büros der Vereinten Nationen Bibliotheken zum Thema Menschenrechte einrichten solle, um so Bewußtsein und Informationsstand der Bevölkerung zu fördern.

Minderheiten: Im Verlauf der Arbeiten an dem entsprechenden Deklarationsentwurf (vgl. hierzu VN 4/1980 S. 113ff.) wurde ohne Ergebnis diskutiert, ob es erforderlich sei, den Begriff der Minderheit in der Erklärung zu definieren. Bislang ebenfalls nicht entschieden wurde über die nicht unproblematische Anregung, in die Deklaration aufzunehmen, daß Angehörige von Minderheiten auch Pflichten den Staaten gegenüber haben, in denen sie leben. Außerdem wurde angesprochen, daß dieser Personenkreis bereit sein müsse, sich in die Bevölkerungsmehrheit einzugliedern.

Individuum und Menschenrechte: Die Kommission betonte das Recht und die Verpflichtung der Individuen und gesellschaftlichen Kräfte, sich für die in den internationalen

Rechtvorschriften verankerten Menschenrechte und Grundfreiheiten einzusetzen. Gleichzeitig beklagte sie die Tatsache, daß in einigen Ländern Personen und Gruppen, die für die Achtung der Menschenrechte eintreten, sogar strafrechtlich verfolgt werden.

Recht auf Entwicklung: Rüdiger von Wechmar, Präsident der 35. Generalversammlung, wies bei der Eröffnung der diesjährigen Tagung der Kommission auf den Zusammenhang zwischen der Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung und der Verwirklichung der Menschenrechte hin und betonte, daß die wirtschaftliche Ungleichheit überwunden werden müsse. Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit seien die Maximen im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich. Die Menschenrechtskommission hob ebenfalls die Untrennbarkeit von internationalem Frieden, Achtung der Menschenrechte und Entwicklung hervor. Für eine Deklaration zum Recht auf Entwicklung hielt man die Zeit jedoch noch nicht für gekommen. Von einigen Staaten wurde vertreten, daß konkrete Aktionen zugunsten der Entwicklungsländer erheblich dringender seien. Der französische Delegierte betonte, daß auch im Bereich der Entwicklungspolitik das Prinzip der Gegenseitigkeit Anwendung finden müsse. Kein Staat sei nur Schuldner oder Gläubiger. Bei der Erfüllung ihrer internationalen Solidaritätspflicht müßten die Staaten frei über ihre natürlichen Ressourcen verfügen können und die Auswahl des Entwicklungsmodells selbst treffen. Von den Entwicklungsländern müßten auch eigene Anstrengungen erbracht werden. Die Resolution 38(XXXVII), die alle Staaten dazu auffordert, die Ergebnisse des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts in vollem Umfang zur Befriedigung der materiellen und geistigen Bedürfnisse der Menschen einzusetzen, wurde zum Teil zurückhaltend aufgenommen (+28, -1, =13). Vorarbeiten für die nächste Tagung soll eine 15köpfige Arbeitsgruppe von Regierungsexperten (Zusammensetzung s. S. 180 dieser Ausgabe) leisten, die auf drei Zusammenkünften bis Anfang 1982 den Anwendungsbereich und den Inhalt des Rechtes auf Entwicklung klären soll. Besonderes Augenmerk soll auf die Hindernisse gerichtet werden, die sich in Entwicklungsländern der Realisierung der Menschenrechte entgegenstellen können.

Maßnahmen gegen nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten: Nahezu einhellig (+38, -0, =1: Vereinigte Staaten) verurteilte die Kommission in Resolution 3(XXXVII) alle totalitären, insbesondere nazistischen, faschistischen und neofaschistischen Praktiken und Ideologien und deren Wiederaufleben. Sie rief alle Staaten auf, derartigen Aktivitäten wirksam zu begegnen. Für die nächste Tagung ist möglicherweise der Entwurf einer Deklaration zu diesem Thema zu erwarten. In Vorbereitung der diesjährigen Tagung waren die Staaten vom UN-Generalsekretär zur Stellungnahme zu diesem Problemkreis aufgefordert worden. 15 Staaten, überwiegend aus dem kommunistischen Machtbereich sowie u.a. Frankreich und Indien zeigten Reaktionen. Neben der Verurteilung derartiger Aktivitäten fand sich der Hinweis auf die jeweilige nationale Gesetzgebung, die entsprechende Verbote enthält oder die Gleichheit aller Rassen feststellt. Die DDR erwähnte in ihrem Bericht, daß in mehr als 50 Ländern Organisationen mit nazistischer oder (neo-)faschistischer Ausrichtung

operieren. In der Diskussion dieses Themas merkten einige Delegierte an, daß ungeachtet der gebotenen Verurteilung von Nazismus und Faschismus klargestellt werden müsse, daß sie nicht notwendigerweise Ursachen des Terrorismus seien.

Folterkonvention: Es gelang nicht, die Arbeiten an dem Konventionsentwurf zum Abschluß zu bringen, auch wenn in einigen Fragen ein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte, wie z.B. hinsichtlich der Entschädigung der Opfer, denen eine so vollständige Rehabilitation wie möglich zugesichert werden soll (Art. 14). Umstritten ist etwa nach wie vor, unter welchen Umständen eine Auslieferung wegen drohender Folter in dem sie beantragenden Land unzulässig sein soll (Art. 3), ob die gerichtliche Verfolgung der Folter stets dem Staat obliegen soll, auf dessen Territorium sie begangen wurde (Art. 5) und ob der Menschenrechtsausschuß als Überwachungsgremium tätig werden soll. Hiergegen hatte der Rechtsberater der Vereinten Nationen Bedenken erhoben, nicht zuletzt, weil der Kreis der Mitgliedstaaten nicht notwendigerweise deckungsgleich ist. Deshalb wurde als Alternative die Bildung eines neuen Gremiums vorgeschlagen.

Glaubensfreiheit: Zwanzig Jahre nach Beginn der Arbeiten an dem Entwurf einer Deklaration zur Überwindung aller Formen der Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder des Glaubens wurde er während der diesjährigen Tagung angenommen, nachdem bereits auf früheren Tagungen einzelne Artikel allgemeine Zustimmung gefunden hatten. Die endgültige Fassung des Entwurfs wurde auch von der Bundesrepublik Deutschland mitgetragen. Diskussionspunkte waren zuvor die Definition des Begriffs »Glauben« und die Berücksichtigung der Atheisten. Zum Inhalt der Deklaration gehören Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die religiösen Rechte von Kindern, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Religion oder des Glaubens (»beliefs«), die verschiedenen mit der Praktizierung verbundenen Freiheiten (etwa die Freiheit, Gottesdienste und Versammlungen abzuhalten), sowie die Verpflichtung der Staaten, die nationale Gesetzgebung entsprechend zu gestalten.

Programm und Arbeitsweise der Kommission: Rüdiger von Wechmar griff in seiner Rede zu Beginn der Tagung auch das Problem auf, daß Menschenrechtsverletzungen häufig nicht schnell und wirksam genug von den zuständigen Organen der Vereinten Nationen aufgegriffen werden können. Deshalb bezeichnete er Dringlichkeitssitzungen zwischen den Tagungen der Menschenrechtskommission als sinnvoll. Zur Behandlung eilbedürftiger Fälle wurde in der Diskussion der Vorschlag gemacht, daß vierteljährlich das Büro der Menschenrechtskommission für zwei bis drei Tage zu diesem Zweck zusammenkommen solle. Für Notfälle soll ebenfalls eine Lösung gefunden werden. Auf der nächsten Tagung wird dieses Thema mit Vorrang behandelt werden. Im Hinblick auf die mittel- und langfristige Planung der Kommissionsarbeit forderte der Vizedirektor der UN-Menschenrechtsabteilung, daß angesichts der Finanzlage Prioritäten von der Kommission gesetzt werden müßten. Außerdem wird ein Mehr an Planung und Koordination gewünscht.

Weitere Aktivitäten: Unter Ausschluß der Öffentlichkeit wurden Verfahren gemäß der

ECOSOC-Resolution 1503 (Text: S.178f. dieser Ausgabe) im Hinblick auf 17 Staaten, u.a. auch die DDR, durchgeführt. Geiselnahmen wurden in der Resolution 27(XXXVII) als schwere Menschenrechtsverletzung gerügt. Die geplante Auseinandersetzung mit den Problemen der ausländischen Arbeitnehmer wurde aus Zeitmangel auf die nächste Tagung verschoben, die am 1. Februar 1982 in Genf eröffnet wird. Lai

Anti-Apartheid-Konvention: Zwei Modelle für ein internationales Strafgericht (40)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1980 S.99 fort.)

I. In der Zeit vom 26. bis 30. Januar 1981 traf sich in Genf die Dreiergruppe zu ihrer vierten Tagung, um 14 im Rahmen der Anti-Apartheid-Konvention (Text: VN 2/1975 S.57f.) vorgelegte Staatenberichte zu prüfen. Die Zahl der Konventionsstaaten hatte sich seit ihrer letzten Tagung nur um drei auf 59 erhöht, wobei sich die westlichen Staaten ungeachtet aller Appelle zum Beitritt weiterhin fernhielten. Eine Änderung ihrer Haltung ist angesichts der Kritik an dem Übereinkommen nicht zu erwarten. Die Dreiergruppe setzte sich bei der diesjährigen Tagung aus Vertretern Bulgariens, Kubas und des Senegal zusammen. Bei der Berichtsprüfung war (ähnlich wie bei anderen Ausschüssen) zu beobachten, daß sich die Staaten bei der Abfassung der Berichte kaum an den als Hilfestellung gedachten Richtlinien orientiert hatten. In Zukunft sollen die Staaten verstärkt auf die Schwierigkeiten eingehen, die ihnen bei der Erfüllung der Vorschriften der Konvention begegnen.

II. Eine Ad-hoc-Expertengruppe der Menschenrechtskommission legte der Kommission entsprechend einem 1980 erteilten Auftrag den Entwurf eines Statuts für ein internationales Strafgericht vor, das in Art.V der Anti-Apartheid-Konvention vorgesehen ist. Der Entwurf der »International Law Association« von 1979 fand in die Arbeit der Expertengruppe ebenso Eingang wie andere vorangegangene Studien und Entwürfe. Ausgangspunkt der Überlegungen der Gruppe war das Verhältnis zwischen internationalem Strafrecht und international geschützten Menschenrechten, wobei das internationale Strafrecht eingesetzt werden soll, um die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten. Wenn auch die Situation im Südlichen Afrika als Hauptanliegen der Konvention gesehen wird, so war man bei der Ausarbeitung des Entwurfs doch darauf bedacht, den möglichen Tätigkeitsbereich des Strafgerichts nicht zu stark einzuengen. Zwei Modelle wurden vorgestellt:

● Das erste, weitergehende, Modell sieht vor, daß die Mitgliedstaaten eine Erweiterung der Zuständigkeit auf andere internationale Verbrechen, die Gegenstand internationaler Übereinkommen sind, in einem Zusatzabkommen vornehmen können; im Wege einer multilateralen Konvention soll ein internationales Strafgericht als neues Organ der Vereinten Nationen errichtet werden; Zielgruppe dieses Modells sollen über die Mitgliedstaaten der Anti-Apartheid-Konvention hinaus alle UN-Mitglieder sein.

● Das zweite Modell beschränkt den Zuständigkeitsbereich auf die in Art.II der Konvention genannten Verbrechen, sieht also keine

Erweiterung vor; es richtet sich nur an die Mitgliedstaaten der Konvention; im Wege eines Zusatzprotokolls zu dieser soll kein neues Organ geschaffen werden, vielmehr soll im Rahmen der vorgegebenen UNO-Strukturen ein weiteres Element in Form einer internationalen Richterliste eingeführt werden.

Die Menschenrechtskommission entschied sich dafür, alle UN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zu dem Entwurf aufzufordern. Lai

Rechtsfragen

Seerecht: 10. Tagung der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, zweiter Teil — Warten auf Reagan-Boten — Fülle offener Fragen — Vorentscheidung über Sitz des Seerechtsgerichtshofs zugunsten von Hamburg — Zeitplan (41)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1981 S.99f. fort.)

I. Auch nach der jüngsten Verhandlungsrunde der Seerechtskonferenz (3.—28. August 1981 in Genf) ist das Schicksal des Konventionsentwurfs ungewiß. Die Vereinten Staaten haben ihre »Überprüfung« der bisherigen Konferenzergebnisse noch nicht abgeschlossen. Die Genfer Sitzungen hatten sie vielmehr gerade dazu nutzen wollen, ein zuverlässiges Bild davon zu gewinnen, inwieweit die Entwicklungsländer verhandlungsbereit seien. Demgemäß erläuterte US-Chefunterhändler Malone sogleich in einer informellen Sitzung am 3. August, weshalb der Tiefseeboden-Teil des Konventionsentwurfs »in seiner gegenwärtigen Fassung einen Stolperstein für die Ratifizierung des Vertrages darstellen würde«. Er nannte u. a. folgende Punkte:

● Eine angemessene Repräsentation der USA und anderer westlicher Staaten im Rat der Meeresbodenbehörde sei nicht gewährleistet.

● Es bestehe die Gefahr, daß die Versammlung der Behörde mittels mehrdeutiger Vertragsbestimmungen ihren Zuständigkeitsbereich ausdehnen werde.

● Der Zugang aller Staaten zu den mineralischen Ressourcen des Tiefseebodens müsse ohne Diskriminierung möglich sein. Hier sei beispielsweise an die Bestimmungen über Technologietransfer an Entwicklungsländer zu denken.

● Es bestehe der Eindruck fort, die Konvention werde im Grunde auf eine Behinderung des Tiefseebergbaus hinauslaufen (etwa wegen der Abbaubeschränkung).

● Der Entwurf sehe zu hohe Abgabenbelastungen für die Bergbauunternehmen vor. Danach könne es dazu kommen, daß das behördeneigene »Enterprise« — überdies unter Nutzbarmachung von Einlagen, welche u. a. von den USA zu leisten seien — die Bergbauaktivitäten von Privatunternehmen schließlich völlig verdrängen werde.

Die wichtigsten Erörterungen bei dem zweiten Teil der zehnten Konferenztagung fanden dann zweifelsohne in informellen Gesprächen zwischen den USA und anderen Delegationen statt, insbesondere Vertretern der (Entwicklungsländer-)Gruppe der 77. Deren Ergebnisse würdigte Malone in einer Pressekonferenz am 27. August mit folgenden Worten: »Wir hatten Gelegenheit, uns ein recht gutes Bild davon zu machen, und ein Urteil darüber

zu bilden, über welche Teile des Konventionsentwurfs verhandelt werden kann und über welche nicht. Es ist deutlich, daß auf seiten anderer Länder eine Bereitschaft besteht, mit den Vereinten Staaten über deren Bedenken zu verhandeln. Es sieht so aus, als gebe es eine gewisse Flexibilität und Aktionsbreite... um einige wichtige Änderungen vorzunehmen — nicht nur Änderungen, die oberflächlicher oder kosmetischer Natur wären, sondern wirklich wichtige Änderungen.«

Hieraus muß geschlossen werden, daß in grundsätzlichen — im Unterschied zu »wichtigen« — Fragen keine Kompromißbereitschaft ausgemacht worden ist. Die US-Regierung wird sich nun schlüssig werden müssen, ob die in den Sondierungen gewonnenen Erkenntnisse für den Wiedereintritt in die Sachverhandlungen sprechen. Mit dem kunstvoll formulierten Satz »Wenn entschieden wird, am 8. März an den Verhandlungstisch zurückzukehren, werden wir verhandlungsbereit sein und recht genaue Vorstellungen davon haben, wie wir unsere Bedenken zur Sprache bringen« präsentierte Malone unmißverständlich die Alternative, auf welche sich die Optionen der US-Regierung reduziert haben: Entweder verlassen die USA die Konferenz, oder sie legen ein Paket mit Änderungswünschen vor, die darauf abzielen, daß der Konventionstext die, so Malone, »nationalen Interessen« der Vereinten Staaten genügend berücksichtigt (und dieserart Aussicht hat, vom US-Senat mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit gebilligt zu werden, was bei der bisherigen Fassung für ausgeschlossen gehalten wird: vgl. VN 3/1981 S.99). Im November oder Dezember 1981 wird Malone Präsident Reagan seine Schlußfolgerungen und Empfehlungen unterbreiten. Über den Tenor kann ebenso nur spekuliert werden wie über die — nicht unbedingt übereinstimmenden — Ratschläge der Präsidenten-Berater im Weißen Haus.

II. Ein Hauptthema der eigentlichen Konferenzberatungen war wiederum die Vorbereitungskommission. Hier wurden kaum Fortschritte erzielt. Nahezu alle wichtigen Einzelprobleme sind noch ungelöst: Mitgliedschaft, Mehrheitserfordernis für Sachentscheidungen, Finanzierung, Auflösung. Die Gruppe der 77 und die Staaten Osteuropas beharrten darauf, daß die Mitgliedschaft in der Kommission nur Signatarstaaten der Konvention offenstehen soll, während einige Industrieländer (darunter die Bundesrepublik Deutschland) weiterhin an die Unterzeichnung der Konferenzschlußakte anknüpfen wollen. Für Abstimmungen möchten die Entwicklungsländer grundsätzlich die Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben sehen; demgegenüber wünschten hier speziell die osteuropäischen Staaten die Anwendung des Konsensprinzips. Als Finanzierungswege werden die Kostentragung über den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen (dafür: die Entwicklungsländer) oder ein von der Behörde später zu tilgendes Darlehen der Vereinten Nationen (dafür: die Industriestaaten) in Betracht gezogen. Zur Dauer der Kommissionstätigkeit schlug die Gruppe der 77 vor, das Gremium solle mit dem ersten Zusammentreten der Behördenversammlung seine Arbeit einstellen, wohingegen andere Staaten das Zusammentreten des Rates abwarten wollten. Zu den künftigen Aufgaben der Vorbereitungskommission sei nachgetragen, daß weiterhin keine Einigkeit über die vorläufige Anwendung des durch die

Kommission vorzuformulierenden Sekundärrechts der künftigen Behörde besteht (d. h. Anwendung bereits vor Inkrafttreten der Konvention). Noch weniger Klarheit herrscht über die Perspektiven des damit z. T. zusammenhängenden vorbereitenden Investitionsschutzes. Dieser wurde auf der Konferenz im August nicht erörtert. Die betroffenen Industriestaaten unterbreiteten trotz entsprechender Aufforderung keine neuen Vorschläge. Sie sind offenkundig um die Ausarbeitung eines neuen Konzepts bemüht (und warten im übrigen die konferenzpolitische Grundsatzentscheidung der bei Pionierinvestitionen führenden USA ab).

Im Zusammenhang mit dem Tiefseebodenregime befaßte sich die Konferenz außerdem mit den Evergreens Abbaubeschränkung (Berechnungsformel) und Ratsbesetzung (Sitze kleinerer Industrieländer).

III. Eine bedeutende Entwicklung gab es im Bereich des allgemeinen Seevölkerrechts. Auf der Basis eines Vorschlags von Konferenzpräsident Koh wurde hier die Grundsatzbestimmung über die Abgrenzung benachbarter Meereszonen neu formuliert. Das Äquidistanzprinzip wird nun nicht mehr erwähnt. Artikel 74 bzw. 83 des Konventionsentwurfs lauten jetzt vielmehr: »Die Abgrenzung der ausschließlichen Wirtschaftszone (bzw. des Festlandssockels) zwischen Staaten mit gegenüberliegenden oder angrenzenden Küsten wird durch Übereinkommen auf der Grundlage des Völkerrechts im Sinne von Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs durchgeführt, um eine gerechte Lösung zu erzielen.« (Der zitierte Art. 38 nennt die bei IGH-Entscheidungen anzuwendenden Rechtsätze.) Diese Formel genießt laut Präsident Koh »verbreitete und erhebliche Unterstützung«. Für sie sprachen sich immerhin die Vorsitzenden der beiden zu dieser Frage tätigen Arbeitsgruppen aus, nämlich Irland und Spanien, und außerdem Argentinien, Bulgarien, Chile, DDR, Elfenbeinküste, Indonesien, Kenia, Kolumbien, Libyen, Malaysia, Peru, Senegal, Syrien und UdSSR. Demgegenüber wurden Einwände erhoben und Weiterbehandlung gewünscht von Ägypten, Bahrain, China, Iran, Israel, Katar, Kuwait, Oman, Portugal, USA, Venezuela und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Von den übrigen Einzelthemen aus dem Bereich des allgemeinen Seevölkerrechts sei hier noch die friedliche Durchfahrt von Kriegsschiffen durch die Küstengewässer anderer Länder erwähnt. Etliche Staaten (insbesondere China) beharrten auf der Einführung einer Notifizierungs- oder Genehmigungspflicht in Artikel 21 des Entwurfs.

IV. Zur Teilnahme an der Konvention sollen auch Befreiungsbewegungen zugelassen werden, allerdings mit einem geringeren Status als Staaten. Es wird wohl einiger juristischer Phantasie und Formulierungskunst bedürfen, um dafür eine allseits zufriedenstellende Formel zu erfinden. Von dem Erfolg dieser Anstrengung hängt die endgültige Zustimmung der Entwicklungsländer und der sozialistischen Staaten Osteuropas dazu ab, daß die Konvention einen Artikel über die Teilnahme internationaler Organisationen enthält (EG-Klausel). Konferenzpräsident Koh legte dafür bereits einen den EG-Vorstellungen recht weit entgegenkommenden Formulierungsvorschlag nebst Annex (mit sieben Extrartikeln) vor. Danach wird die Konvention zur Unterzeichnung aufliegen auch für »eine

internationale Organisation, der Signatarstaaten dieser Konvention, welche zugleich Mitglieder der Organisation sind, Kompetenzen auf Sachgebieten dieser Konvention übertragen haben einschließlich der Kompetenz, insoweit Verträge abzuschließen«. Laut Artikel 3 des Annexes muß die Mehrheit der Mitglieder der Organisation Vertragspartei der Seerechtskonvention sein (also nicht die Gesamtheit, wie von etlichen Staaten — insbesondere denen Osteuropas — gewünscht). Eine internationale Organisation ist im Falle ihrer Teilnahme an der Konvention verpflichtet, die ihr übertragenen einschlägigen Kompetenzen zu spezifizieren und diese Notifikation gegebenenfalls zu aktualisieren (Artikel 2, 5). Die Teilnahme einer internationalen Organisation darf zu keiner Mehrfachvertretung der Mitgliedstaaten in Organen führen, die auf Grund der Konvention zu bilden sind (Artikel 4). Die weiteren Bestimmungen regeln Fragen der Verantwortlichkeit für Konventionsverletzungen sowie der Streitbeilegung.

V. Die Konferenz traf Vorentscheidungen über die Sitze der Internationalen Meeresbodenbehörde und des Internationalen Seerechtsgerichtshofs. Formal handelte es sich dabei nur um Probeabstimmungen, doch Präsident Koh hatte bereits vor dem Urnengang mitgeteilt, die sechs Bewerber würden das Ergebnis als für sich bindend ansehen, und auch im Konventionsentwurf werde es Niederschlag finden. Es wurde geheim abgestimmt. Beide Entscheidungen fielen jeweils im zweiten Wahlgang. Im einzelnen:

Meeresbodenbehörde: Im ersten Wahlgang Jamaika 69 Stimmen, Malta 56, Fidschi 14; 6 Enthaltungen bzw. leere Stimmzettel. Im zweiten Wahlgang Jamaika 76, Malta 66; 5 Enthaltungen.

Seerechtsgerichtshof: Im ersten Wahlgang Bundesrepublik Deutschland (Hamburg) 67 Stimmen, Jugoslawien (Split) 59, Portugal (Lissabon) 15; 4 Enthaltungen bzw. leere Stimmzettel. Im zweiten Wahlgang Hamburg 78, Split 61; 6 Enthaltungen bzw. leere Stimmzettel.

Es herrschte Einvernehmen darüber, daß die Versammlung der Behörde später neu entscheiden könne, wenn ein nominierter Sitzstaat im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention nicht Vertragspartei sei. Konferenzpräsident Koh wies vor dem Konferenzplenum ausdrücklich darauf hin. Gegenüber Pressekorrespondenten erklärte er allerdings auch kurz nach Ende der Tagung, der Abstimmungserfolg der Bundesrepublik Deutschland gebe der gesamten Konferenz einen gewissen moralischen Auftrieb.

VI. Der Arbeitstext der Konferenz hieß seit dem 27. August 1980 »Draft Convention on the Law of the Sea (Informal Text)«. Er war auch durch seine Dokumentenbezeichnung (A/CONF.62/WP.10/Rev.3) als inoffizielle Vorlage ausgewiesen (vgl. VN 5/1980 S.184). Die Konferenz beschloß nunmehr, den einschränkenden Zusatz »Informal Text« zu streichen, den Entwurf an die Entwicklungen der zehnten Tagung anzupassen und die Neufassung zum offiziellen Konferenzdokument unter der Bezeichnung A/CONF.62/L.78 zu erheben. Die De-Informalisierung des Verhandlungstextes bleibt jedoch bei einer dokumentarischen Offizialisierung stehen, stößt also noch nicht vor zur prozeduralen Formalisierung. Die informellen Verfahrensregeln (insbesondere betreffend Textänderungen) sollen näm-

lich noch auf die Verhandlung »gewisser noch offener Fragen« anwendbar bleiben. Eine abschließende Auflistung dieser Fragen gibt es nicht. Koh bezog sich auf seinen verstorbenen Vorgänger: Eine solche Aufstellung sei »untunlich«. Die Statusbeförderung des »Konventionsentwurfs« ist demnach eher protokollarischer Natur.

Die Konferenz verabschiedete allerdings einen genauen Zeitplan für ihre elfte und »abschließende, Sachfragen entscheidende« Tagung, und aus diesem geht hervor, daß die Entscheidung über die Formalisierung des Konventionsentwurfs am 6. April 1982 fallen soll. Die elfte Tagung soll vom 8. März bis zum 30. April 1982 dauern und in fünf Abschnitte untergliedert sein. Erstens: Drei Wochen lang Beratungen im bisherigen Stil. Zweitens: Erörterung der Resultate im Plenum; sodann letzte informelle Revision des Entwurfs. Drittens: Beschluß über den Übergang zum formellen Verfahren. Viertens: Einreichen förmlicher Änderungsanträge (bis spätestens 13. April) und Bemühungen um »allgemeines Einvernehmen«. Fünftens: Feststellung, ob alle Möglichkeiten, allgemeines Einvernehmen zu erzielen, ausgeschöpft sind (23. April), Abstimmungen und Verabschiedung der Konvention sowie der Begleitinstrumente. Die Unterzeichnung der Schlußakte und die Auflegung der Konvention zur Unterzeichnung soll im September 1982 in Caracas geschehen.

US-Chefunterhändler Malone gab zu dem Zeitplan den Kommentar: »Ich muß darauf hinweisen, daß es andere Fälle gegeben hat, in denen die abschließende Sitzung terminiert wurde, und die Dinge haben sich dann anders entwickelt.« NJP

Verschiedenes

Vanuatu: 155. Mitglied der UNO (42)

(Karte in VN 4/1980 S.118)

Per Akklamation in die Weltorganisation aufgenommen wurde am 15. September, dem ersten Sitzungstag der 36. UN-Generalversammlung, die südpazifische *Republik Vanuatu*. Diese 80 Inseln in der Korallensee hatten zwei Kolonialherren gleichzeitig gehabt: Briten und Franzosen. Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts war von den beiden Mächten ein Kondominium errichtet worden.

Die Fremdbestimmung über das Schicksal der Inselbewohner hatte freilich schon früher begonnen. Erstmals für Europa im April 1606 von einem Portugiesen im Dienste der spanischen Krone »entdeckt«, von Kapitän James Cook 1774 kartographisch erfaßt und als »Neue Hebriden« benannt, wurden die Inseln im 19. Jahrhundert der »Weltwirtschaft« unterworfen. Die Entdeckung von Sandelholz auf Tanna 1825 zog das Interesse europäischer Händler nach sich; ihre Methoden waren häufig mit Gewaltanwendung verbunden. Der autochthonen Reaktion hierauf fielen die ersten europäischen Missionare zum Opfer, die 1839 auf Tanna zu landen versuchten. Dennoch ging die Aktivität der Missionen in den 1840er und 1850er Jahren weiter, bis 1860 Tausende von Bewohnern der südlichen Inseln den Masern erlagen. Die Überlebenden revoltierten gegen die Missionare, denen sie die Schuld an der Epidemie beimaßen, und erreichten die zeitweilige Schließung der Missionen auf Erromango und Tanna.

Seit 1847 wurden Inselbewohner zur Arbeit im australischen Neu-Süd-Wales rekrutiert, dann auch für die Zuckerrohrpflanzungen in Queensland und die Baumwollfelder von Fidschi. Als »Amselfang« (black-birding) wurde das Kidnapping zum Zwecke der Zwangsarbeit bekannt; ein britischer Versuch 1872, derartige Praktiken zu unterbinden, führte zunächst nur zu zweifelhafter Verfeinerung der Anwerbemethoden. Zur gleichen Zeit war auf den Inseln die Zahl der fremden Händler und Siedler angewachsen, die auch in zunehmendem Maße Land erwarben; meist handelte es sich um Briten und Franzosen. Zum, wie es hieß, Schutze des Lebens und des Eigentums ihrer Bürger richteten Großbritannien und Frankreich 1886/88 eine Gemeinsame Flottenkommission ein; vorangegangen waren unterschiedliche Vorschläge für die Zukunft des Territoriums. Schließlich wurde, da bislang kein ziviler Mechanismus für die Durchsetzung vertraglicher Ansprüche bestanden hatte, unter einer Konvention vom 20. April 1906 das Kondominium der beiden europäischen Mächte errichtet. Unter einem Zusatzprotokoll vom 6. August 1914 konnten die ansässigen Ausländer für sich zwischen der Anwendung britischen und französischen Rechts wählen. Zur Einführung eines für Briten, Franzosen und Einheimische gleichermaßen gültigen Strafgesetzbuches sollte es erst 1978 kommen. Die Verwaltung des Gebietes

wurde von einer britischen, einer französischen sowie einer gemeinsamen Behörde ausgeübt.

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer 20. Generalversammlung mit der Frage der Neuen Hebriden befaßt. Ernstliche Schritte in Richtung Selbstbestimmung waren aber erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu verzeichnen. Die Wahlen am 14. November 1979 wurden von einer (unzulänglich vorbereiteten) UN-Mission, der je ein Vertreter Australiens, der Elfenbeinküste, Fidschis und Kameruns angehörte, beobachtet (UN-Doc.A/34/852 v. 10.3.1980). Die nationalistische VAP (Vanua aku Pati, Unser-Land-Partei) erhielt 62,3 vH der Stimmen und 26 der 39 Parlamentssitze, die »Föderalistische Partei« 37,7 vH und 13 Sitze. Die Regierung bildete Chefminister Walter Hadye Lini von der VAP; der anglikanische Geistliche ist heute Ministerpräsident und Außenminister des seit dem 30. Juli 1980 unabhängigen Vanuatu. Staatspräsident ist Ati George Sokomanu. Noch zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit hatte sich die Regierung mit einer separatistischen Bewegung auf der größten Insel Espiritu Santo auseinanderzusetzen, hinter der die Interessen französischer Pflanzler standen. Dies wirft zugleich Licht auf ein zentrales soziales und politisches Problem Vanuatus: die Landfrage. Nach Angaben eines VAP-Politikers waren vor der Unabhängigkeit 36 vH

des Grundbesitzes in der Hand von Europäern, die nur 3 vH der Bevölkerung ausmachten. Knapp zwei Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche sind mit Kokospalmen bebaut; Kopra ist das bei weitem wichtigste Exportgut und wird größtenteils nach Frankreich ausgeführt. Japanische Investitionen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Die Inseln, die sich Y-förmig über 800 km in Nord-Süd-Richtung erstrecken, umfassen eine Fläche von 14 763 Quadratkilometern. Hauptstadt Vanuatus ist Port Vila auf Efate. Die Bevölkerung wurde Anfang 1979 auf 112 596 Einwohner, meist Melanesier, geschätzt; die europäische Minderheit umfaßte rund 5 000 Personen, davon fast 3 000 Franzosen. Artikel 3 der Verfassung ist der Sprachenfrage gewidmet: »Nationalsprache« der Republik ist Bislama (ein Pidgin-Englisch); »Amtssprachen« sind Bislama, Englisch und Französisch; »hauptsächliche Unterrichtssprachen« sind Englisch und Französisch; die »verschiedenen Lokalsprachen« (fast 130 melanesische Dialekte) sind als Bestandteil des nationalen Erbes geschützt. Red

Beitrag 34: Dr. Wilhelm Bruns, Bonn (WB); 36: Dr. Hans Peter Kunz-Hallstein, München (K-Ha); 39, 40: Birgit Laitenberger, Bonn (Lai); 35: Dr. Christian Paternmann, Bonn (Pt); 33, 41: Dr. Norbert J. Prill, Bonn (NJP); 38: Klaus Schröder, Bonn (KS); 37, 42: Redaktion (Red).

Dokumente der Vereinten Nationen

Umwelt und Wettrüsten, Menschenrechte

Umwelt und Wettrüsten

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Verantwortung der Staaten vor der Geschichte für den Schutz und für die Erhaltung der Natur für gegenwärtige und künftige Generationen. — Resolution 35/8 vom 30. Oktober 1980

Die Generalversammlung,

- nach Behandlung der Frage der »Verantwortung der Staaten vor der Geschichte für den Schutz und die Erhaltung der Natur für gegenwärtige und künftige Generationen«,
- im Bewußtsein der katastrophalen Folgen eines mit Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen geführten Krieges für die Menschheit und die Umwelt des Menschen,
- im Hinblick darauf, daß die Fortsetzung des unter anderem mit der Erprobung verschiedener Waffengattungen, insbesondere von Kernwaffen verbundenen Wettrüstens sowie die Anhäufung toxischer Chemikalien die Umwelt des Menschen nachteilig beeinflussen und der Pflanzen- und Tierwelt schaden,
- eingedenk der Tatsache, daß das Wettrüsten materielle und geistige Mittel und Kräfte von der Bewältigung der dringenden Probleme des Schutzes und der Erhaltung der Natur abzieht,
- großes Gewicht darauf legend, daß zur Lösung der Probleme des Schutzes und der Erhaltung der Natur eine planvolle und konstruktive internationale Zusammenarbeit entwickelt wird,
- in der Erkenntnis, daß die Aussicht, so universelle Probleme zu bewältigen, wie sie der Schutz und die Erhaltung der Natur stellen, eng mit der Stärkung und dem Ausbau der internationalen Ent-

spannung und der Schaffung von Verhältnissen zusammenhängt, durch die der Krieg aus dem Leben der Menschheit verbannt wird,

- mit Genugtuung feststellend, daß in den letzten Jahren eine Reihe von internationalen Abkommen zur Erhaltung der natürlichen Umwelt entworfen und unterzeichnet wurden,
 - entschlossen, die Natur, die die Voraussetzung für jedes normale menschliche Leben ist, zu schützen und zu erhalten,
1. erklärt, daß die Staaten vor der Geschichte dafür verantwortlich sind, daß die Natur für gegenwärtige und künftige Generationen geschützt und erhalten wird;
 2. lenkt die Aufmerksamkeit der Staaten auf die Tatsache, daß das fortdauernde Wettrüsten verheerende Auswirkungen auf die Umwelt hat und die Aussichten für die erforderliche internationale Zusammenarbeit zum Schutz und zur Erhaltung der Natur unseres Planeten schmälert;
 3. fordert die Staaten auf, im Interesse gegenwärtiger und künftiger Generationen das angemessene Verantwortungsbeußtsein an den Tag zu legen und — auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung — die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Natur zu ergreifen sowie die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu fördern;
 4. ersucht den Generalsekretär, mit Unterstützung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, einen Bericht über die verheerenden Auswirkungen des Wettrüstens auf die Natur zu erstellen und die Staaten um Mitteilung zu bitten, welche Maßnahmen ihrer Auffassung nach zur Erhaltung der natürlichen Umwelt ergriffen werden können;

5. beschließt die Aufnahme des Punkts »Die Verantwortung der Staaten vor der Geschichte für den Schutz und die Erhaltung der Natur für gegenwärtige und künftige Generationen: Bericht des Generalsekretärs« in die vorläufige Tagesordnung ihrer sechszehnten Tagung.

Abstimmungsergebnis: + 88; - 0; = 47 (darunter alle EG-Mitglieder).

Menschenrechte

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALRAT — Gegenstand: Mitteilungen über Menschenrechtsfragen. — Resolution 728F (XXVIII) vom 30. Juli 1959

Der Wirtschafts- und Sozialrat,

- nach Behandlung von Kapitel V des Berichts der Menschenrechtskommission über ihre erste Tagung, das sich mit Mitteilungen über Menschenrechtsfragen befaßt, sowie von Kapitel IX des Berichts derselben Kommission über ihre fünfzehnte Tagung,
1. stimmt der Feststellung zu, mit welcher die Menschenrechtskommission anerkennt, daß sie nicht berechtigt ist, bei Menschenrechtsbeschwerden irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen;
 2. ersucht den Generalsekretär,
 - a) vor jeder Tagung eine nichtvertrauliche Liste mit einer kurzen Inhaltsangabe jeder wie auch immer adressierten Mitteilung zu erstellen, bei der es um die Grundsätze für die Förderung der universellen Achtung und Einhaltung der Menschenrechte geht, und diese Liste an die Mitglieder der Menschenrechtskommission zu verteilen, sowie die Identität der Verfasser dieser Mitteilung bekanntzugeben, soweit diese nicht um vertrauliche Behandlung ihrer Namen gebeten haben;

- b) vor jeder Tagung der Kommission eine vertrauliche Liste mit einer kurzen Inhaltsangabe anderer Mitteilungen über Menschenrechtsfragen zu erstellen, wie auch immer diese adressiert sind, und diese Liste den Mitgliedern der Kommission in nichtöffentlicher Sitzung zu übergeben, ohne dabei die Identität der Verfasser solcher Mitteilungen bekanntzugeben, es sei denn, die Verfasser erklären, daß sie ihre Namen bereits bekanntgegeben haben oder dies zu tun beabsichtigen bzw. gegen die Bekanntgabe ihrer Namen nichts einzuwenden haben;
 - c) es den Mitgliedern der Kommission auf Wunsch zu ermöglichen, Einsicht in die Originale von Mitteilungen zu nehmen, bei denen es um die Grundsätze geht, die hinter der Förderung der universellen Achtung und Einhaltung der Menschenrechte stehen;
 - d) die Verfasser aller Mitteilungen über Menschenrechtsfragen — wie auch immer diese adressiert sind — darüber zu informieren, daß ihre Mitteilungen entsprechend dieser Resolution behandelt wurden, und dabei darauf hinzuweisen, daß die Kommission nicht berechtigt ist, irgendwelche Maßnahmen hinsichtlich irgendwelcher Menschenrechtsbeschwerden zu ergreifen;
 - e) dem jeweils betroffenen Mitgliedstaat eine Kopie jeder Mitteilung über Menschenrechtsverletzungen zukommen zu lassen, in der dieser Staat bzw. unter seine Jurisdiktion fallende Gebiete ausdrücklich erwähnt werden, ohne jedoch — abgesehen von den im vorstehenden Buchstaben b) vorgesehenen Fällen — die Identität des Verfassers bekanntzugeben;
 - f) Regierungen, die ihnen gemäß Buchstabe e) zur Kenntnis gebrachte Mitteilungen beantworten, zu fragen, ob sie wünschen, daß ihre Antwort der Kommission in Form einer Zusammenfassung oder in vollem Wortlaut vorgelegt werden soll;
3. trifft hiermit den Beschluß, den Mitgliedern der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz bei Mitteilungen über Diskriminierungs- und Minderheitsfragen dieselben Rechte und Möglichkeiten einzuräumen, wie sie Mitglieder der Menschenrechtskommission im Rahmen dieser Resolution genießen;
 4. schlägt der Menschenrechtskommission vor, auf jeder Tagung einen Ad-hoc-Ausschuß einzusetzen, der kurz vor ihrer nächsten Tagung zusammentritt, um die vom Generalsekretär nach Ziffer 2, Buchstabe a) erstellte Liste von Mitteilungen zu überprüfen und zu empfehlen, welche dieser Mitteilungen gemäß Ziffer 2, Buchstabe c) den Mitgliedern der Kommission auf Wunsch im Original zugänglich gemacht werden sollten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALRAT — Gegenstand: Die Frage der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, u. a. durch eine Politik der Rassendiskriminierung und Rassentrennung sowie der Apartheid, gleichgültig in welchem Land, unter besonderer Berücksichtigung kolonialer und sonstiger abhängiger Länder und Gebiete. — Resolution 1235(XLII) vom 6. Juni 1967

Der Wirtschafts- und Sozialrat,

— in Kenntnisnahme der Resolutionen 8 (XXIII) und 9 (XXIII) der Menschenrechtskommission,

1. begrüßt den Beschluß der Menschenrechtskommission, sich jedes Jahr unbeschadet der Aufgaben und Befugnisse schon bestehender bzw. im Rahmen der Durchführungsmaßnahmen von internationalen Pakten und Konventionen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gegebenenfalls noch geschaffener Organe mit dem Punkt »Frage der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, u. a. durch eine Politik der Rassendiskriminierung und Rassentrennung sowie der Apartheid, gleichgültig in welchem Land, unter besonderer Berücksichtigung kolonialer und sonstiger abhängiger Länder und Gebiete« zu befassen und stimmt den an die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz und an den Generalsekretär gerichteten Ersuchen um Unterstützung zu;
2. ermächtigt die Menschenrechtskommission und die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz in Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Ziffer 1 der Resolution 8 (XXIII) der Kommission, Informationen über grobe Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie etwa über die Apartheidpolitik, die in der Republik Südafrika und in dem der Aufsicht der Vereinten Nationen unmittelbar unterstellten, von der Regierung der Republik Südafrika derzeit widerrechtlich besetzten Territorium von Südwestafrika praktiziert wird, sowie Informationen über insbesondere in Südrhodesien praktizierte rassistische Diskriminierung zu untersuchen, die aus den vom Generalsekretär gemäß Resolution 728F(XXVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 30. Juli 1959 in Listen aufgeführten Mitteilungen hervorgehen;
3. beschließt, daß die Menschenrechtskommission in entsprechenden Fällen und nach sorgfältiger Prüfung der ihr auf diese Weise gemäß den Bestimmungen der obengenannten Ziffer 1 zugehenden Informationen eine eingehende Untersuchung von Situationen durchführen kann, die wie etwa die Apartheidpolitik, die in der Republik Südafrika und in dem der Aufsicht der Vereinten Nationen unmittelbar unterstellten, von der Regierung der Republik Südafrika derzeit widerrechtlich besetzten Territorium von Südwestafrika praktiziert wird, eine systematische Verletzung von Menschenrechten oder eine rassistische Diskriminierung, wie sie insbesondere in Südrhodesien praktiziert wird, erkennen lassen, und dem Wirtschafts- und Sozialrat darüber einen Bericht mit ihren diesbezüglichen Empfehlungen vorzulegen;
4. beschließt die Bestimmungen von Ziffer 2 und 3 dieser Resolution nach Inkrafttreten der Internationalen Menschenrechtspakete zu überprüfen;
5. nimmt Kenntnis von der Tatsache, daß die Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 6 (XXIII) eine Ad-hoc-Untersuchungsgruppe mit der Untersuchung aller Aspekte der Frage beauftragt hat, wie die Kommission Aufgaben im Zusammenhang mit Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten nachkommen bzw. dabei unterstützt werden und gleichzeitig ihre sonstigen Aufgaben beibehalten und erfüllen kann;
6. ersucht die Menschenrechtskommission, ihm nach Prüfung der Schlußfolgerungen der in der obigen Ziffer 5 erwähnten Ad-hoc-Untersuchungsgruppe über das Ergebnis dieser Untersuchung zu berichten.

Abstimmungsergebnis: + 20; - 4; = 2.

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALRAT — Gegenstand: Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten. — Resolution 1503(XLVIII) vom 27. Mai 1970

Der Wirtschafts- und Sozialrat,

— im Hinblick auf die Resolutionen 7(XXVI) und 17(XXV) der Menschenrechtskommission sowie auf die Resolution 2(XXI) der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz,

1. ermächtigt die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, unter gebührender Berücksichtigung der geographischen Verteilung eine höchstens aus fünf ihrer Mitglieder bestehende Arbeitsgruppe einzusetzen, die einmal im Jahr unmittelbar vor den Tagungen der Unterkommission zu nichtöffentlichen Sitzungen von einer Dauer von höchstens 10 Tagen zusammentreten soll, um alle beim Generalsekretär gemäß Resolution 728F(XXVIII) des Rates vom 30. Juli 1959 eingegangenen Mitteilungen samt den diesbezüglichen Antworten von Regierungen mit dem Ziel zu prüfen, diejenigen dieser Mitteilungen, die offensichtlich grobe und zuverlässig belegte systematische Verletzungen von unter das Mandat der Unterkommission fallenden Menschenrechten und Grundfreiheiten erkennen lassen, samt den etwaigen Antworten der betreffenden Regierungen der Unterkommission zur Kenntnis zu bringen;
2. beschließt, daß die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz als ersten Schritt zur Durchführung dieser Resolution auf ihrer dreiundzwanzigsten Tagung geeignete Maßnahmen zur Behandlung der Frage der Zulässigkeit der beim Generalsekretär gemäß Resolution 728F(XXVIII) des Rates und gemäß Resolution 1235(XLII) des Rates vom 6. Juni 1967 eingehenden Mitteilungen ausarbeiten sollte;
3. ersucht den Generalsekretär, ein Dokument über die Frage der Zulässigkeit von Mitteilungen auszuarbeiten und es der dreiundzwanzigsten Tagung der Unterkommission zur Behandlung vorzulegen;
4. ersucht den Generalsekretär ferner,
 - a) den Mitgliedern der Unterkommission jeden Monat eine von ihm gemäß Resolution 728F(XXVIII) des Rates erstellte Liste von Mitteilungen, eine kurze Wiedergabe dieser Mitteilungen sowie — im vollen Wortlaut — etwaige von den Regierungen eingegangene Antworten zukommen zu lassen;
 - b) den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zu ihren Sitzungen auf Verlangen die Originaltexte in der Liste aufgeführter Mitteilungen zugänglich zu machen und dabei die Bestimmungen von Ziffer 2 Buchstabe b) der Ratsresolution 728F(XXVIII) über die Bekanntgabe der Identität der Verfasser von Mitteilungen gebührend zu berücksichtigen;
 - c) den Mitgliedern der Unterkommission der Originaltext der von der Arbeitsgruppe an sie überwiesenen Mitteilungen in allen Arbeitssprachen zukommen zu lassen;
5. ersucht die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, in nichtöffentlichen Sitzungen die ihr gemäß Ziffer 1 eines Mehrheitsbeschlusses der Mitglieder der Arbeitsgruppe vorgelegten Mitteilungen

- und etwaigen damit zusammenhängenden Antworten von Regierungen sowie sonstige einschlägige Informationen daraufhin zu prüfen, ob sie die Menschenrechtskommission auf besondere Situationen aufmerksam machen soll, die offensichtlich grobe und zuverlässig belegte systematische Verletzungen der Menschenrechte erkennen lassen, mit denen sich die Kommission befassen sollte;
6. ersucht die Menschenrechtskommission, nach Abschluß ihrer Prüfung jeder von der Unterkommission an sie verwiesenen Situation festzustellen,
- a) ob eine eingehende Untersuchung durch die Kommission sowie ein Bericht und diesbezügliche Empfehlungen an den Rat gemäß Ziffer 3 der Resolution 1235(XLII) des Rates erforderlich sind;
- b) ob diese Situation Gegenstand einer Untersuchung durch einen von der Kommission eingesetzten Ad-hoc-Ausschuß werden soll, welche Untersuchung nur mit ausdrücklicher Zustimmung des betreffenden Staates, in ständiger Verbindung mit diesem Staat sowie unter mit diesem Staat vereinbarten Bedingungen durchgeführt werden darf. In jedem Fall darf diese Untersuchung nur vorgenommen werden, wenn
- i) alle verfügbaren innerstaatlichen Mittel herangezogen und erschöpft worden sind;
- ii) es bei der Situation nicht um eine Angelegenheit geht, die im Rahmen anderer, in den Satzungstexten der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen bzw. in von diesen verabschiedeten Konventionen oder in regionalen Konventionen behandelt wird oder die der betreffende Staat anderen Verfahren unterwerfen will, die sich aus allgemeinen oder besonderen internationalen Abkommen ergeben, deren Vertragspartei er ist;
7. beschließt, daß bei der Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses durch die Menschenrechtskommission zur Durchführung einer Untersuchung mit Zustimmung der betreffenden Regierung folgendes zu beachten ist:
- a) Die Zusammensetzung des Ausschusses wird von der Kommission bestimmt. Die Ausschussmitglieder müssen unabhängige Personen sein, deren Kompetenz und Unparteilichkeit außer Frage steht. Ihre Ernennung unterliegt der Zustimmung der betreffenden Regierung.
- b) Der Ausschuß gibt sich seine eigene Geschäftsordnung. Er unterliegt der Beschlußfähigkeitsregel. Er ist ermächtigt, erforderlichenfalls Mitteilungen entgegenzunehmen und Zeugen anzuhören. Die Untersuchung wird in Zusammenarbeit mit der betreffenden Regierung durchgeführt.
- c) Das Verfahren des Ausschusses ist vertraulich, seine Verhandlungen werden in nichtöffentlichen Sitzungen abgehalten und seine Mitteilungen werden in keiner wie immer gearteten Form veröffentlicht.
- d) Der Ausschuß bemüht sich, vor, während und selbst noch nach der Untersuchung um gütliche Lösungen.
- e) Der Ausschuß berichtet der Menschenrechtskommission und macht dabei alle ihm geeignet erscheinenden Bemerkungen und Vorschläge.
8. beschließt, daß alle bei der Durchführung dieser Resolution von der Unterkommis-

sion für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz bzw. der Menschenrechtskommission ins Auge gefaßten Maßnahmen solange vertraulich bleiben, bis die Kommission beschließt, Empfehlungen an den Wirtschafts- und Sozialrat abzugeben;

9. beschließt, den Generalsekretär zu ermächtigen, alle Einrichtungen und Dienste bereit zu stellen, die eventuell zur Durchführung dieser Resolution erforderlich sind, und dabei die schon vorhandenen Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen heranzuziehen;
10. beschließt, daß das in dieser Resolution niedergelegte Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten überprüft werden sollte, wenn im Rahmen der Vereinten Nationen oder aufgrund eines internationalen Übereinkommens ein neues Organ eingesetzt wird, das zur Behandlung derartiger Mitteilungen berechtigt ist.

Abstimmungsergebnis: + 14; - 7; = 6.

UNTERKOMMISSION FÜR DIE VERHÜTUNG VON DISKRIMINIERUNG UND FÜR MINDERHEITENSCHUTZ —

Gegenstand: Frage der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, u. a. durch eine Politik der Rassendiskriminierung und Rassentrennung sowie der Apartheid, gleichgültig in welchem Land, unter besonderer Berücksichtigung kolonialer und sonstiger abhängiger Länder und Territorien. — Resolution 1(XXIV) vom 13. August 1971

Die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz,

— in Anbetracht dessen, daß der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Resolution 1503(XLVIII) beschlossen hat, daß die Unterkommission geeignete Verfahren zur Behandlung der Frage der Zulässigkeit der beim Generalsekretär gemäß Resolution 728F(XXVIII) des Rates vom 30. Juli 1959 und gemäß Resolution 1235(XLII) des Rates vom 6. Juni 1967 eingehenden Mitteilungen ausarbeiten solle,

> verabschiedet die folgenden vorläufigen Verfahren zur Behandlung der Frage der Zulässigkeit der oben erwähnten Mitteilungen:

1. Maßstäbe und Kriterien

(a) Der Gegenstand der Mitteilung muß im Zusammenhang mit den diesbezüglichen Grundsätzen der Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und sonstiger für den Menschenrechtsbereich geltenden Instrumente stehen.

(b) Mitteilungen sind erst zulässig, wenn nach ihrer Überprüfung zusammen mit etwaigen Antworten der betreffenden Regierungen berechtigte Gründe zu der Annahme bestehen, daß sie in einem bestimmten Land, insbesondere auch bei einem unter Kolonialherrschaft oder sonst in einem Abhängigkeitsverhältnis stehenden Land oder Volk eine grobe und zuverlässig belegte systematische Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, wie u. a. durch eine Politik der Rassendiskriminierung und Rassentrennung sowie der Apartheid erkennen lassen.

2. Ursprung der Mitteilungen

(a) Zulässige Mitteilungen können stammen:

- von Einzelpersonen bzw. Personengruppen, von denen zu Recht angenommen werden kann, daß es sich dabei um Opfer von in Ziffer 1 Buchstabe (b) erwähnten Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten handelt,
- von allen Einzelpersonen oder Personengruppen, die unmittelbare und zuverlässige Kenntnis von diesen Verletzungen haben oder
- von nichtstaatlichen Organisationen, die in gutem Glauben nach den anerkannten Grundsätzen der Menschenrechte handeln, nicht gegen die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen verstößende, politisch motivierte Standpunkte einnehmen, und eine unmittelbare und zuverlässige Kenntnis solcher Verletzungen besitzen.

(b) Anonyme Mitteilungen sind nicht zulässig; vorbehaltlich der in Ziffer 2 Buchstabe b) der Resolution 728F(XXVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats genannten Bedingungen muß der Verfasser einer Mitteilung, gleichviel ob es sich um eine Einzelperson, eine Personengruppe oder um eine Organisation handelt, eindeutig angegeben sein.

(c) Mitteilungen sind nicht schon deshalb unzulässig, weil das Wissen der jeweiligen Verfasser aus zweiter Hand stammt, sofern die Mitteilungen mit eindeutigen Beweisen verbunden sind.

3. Inhalt von Mitteilungen und Art der Anschuldigungen

(a) Die Mitteilung muß eine Beschreibung des Tatbestands enthalten und den Zweck der Petition sowie die Rechte nennen, die verletzt worden sind.

(b) Mitteilungen sind unzulässig, wenn sie sich vorwiegend einer beleidigenden Ausdrucksweise bedienen und insbesondere, wenn sie beleidigende Äußerungen über den Staat enthalten, gegen den die Beschwerde gerichtet ist. Wenn sie den sonstigen Zulassungskriterien entsprechen, können solche Mitteilungen nach Streichung der beleidigenden Ausdrücke behandelt werden.

(c) Eine Mitteilung ist unzulässig, wenn sie offensichtlich politische Beweggründe hat und ihr Gegenstand gegen die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen verstößt.

(d) Eine Mitteilung ist unzulässig, wenn sich herausstellt, daß sie ausschließlich auf von Massenmedien verbreiteten Berichten beruht.

4. Vorhandensein anderer Abhilfemaßnahmen

(a) Mitteilungen sind unzulässig, wenn durch ihre Zulassung den Aufgaben der Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen vorgegriffen würde.

(b) Mitteilungen sind unzulässig, wenn nicht alle innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft worden sind, es sei denn, daß diese Rechtsmittel offensichtlich unwirksam bzw. unzumutbar langwierig wären. Konnten die Rechtsmittel nicht erschöpft werden, so ist dies ausreichend zu belegen.

(c) Mitteilungen über Fälle, die von den jeweiligen Staaten nach den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und sonstiger für den Menschenrechtsbereich geltender Instrumente geregelt wurden, werden nicht behandelt.

5. Vorlagefrist

Eine Mitteilung ist nicht zulässig, wenn sie den Vereinten Nationen nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums nach im vorstehenden Sinn erfolgter Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel vorgelegt wurde.

Abstimmungsergebnis: + 21; - 0; = 1.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1981 (Schluß)

Sonderausschuß gegen Apartheid (18)

Algerien
Deutsche Demokratische Republik
Ghana
Guinea
Haiti
Indien
Indonesien
Malaysia
Nepal
Nigeria
Peru
Philippinen
Somalia
Sudan
Syrien
Trinidad und Tobago
Ukraine
Ungarn

Menschenrechtskommission (43)

Äthiopien
Algerien
Argentinien
Australien
Benin
Bjelorußland
Brasilien
Bulgarien
Burundi
Costa Rica
Dänemark
Deutschland, Bundesrepublik
Fidschi
Frankreich
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Indien
Irak
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kuba
Marokko
Mexiko
Mongolei
Niederlande
Nigeria
Pakistan
Panama
Peru
Philippinen
Polen
Portugal
Sambia
Senegal
Sowjetunion

Syrien
Uganda
Uruguay
Vereinigte Staaten
Zaire
Zypern

Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz (26)

Antonio Martinez Baez, Mexiko
Elizabeth Odio Benito, Costa Rica
Marc Bossuyt, Belgien
William Beverly Carter Jr., Vereinigte Staaten
Dumitru Ceausu, Rumänien
Abu Sayeed Chowdhury, Bangladesch
Erica-Irene Daes, Griechenland
Asbjorn Eide, Norwegen
Raul Ferrero, Peru
Jonas K.D. Foli, Ghana
Riyadh Aziz Hadi, Irak
Ibrahim S. Jimeta, Nigeria
Nasser Kaddour, Syrien
Ahmed Khalifa, Ägypten
Syed S.A. Masud, Indien
L.C. Mubanga-Chipoya, Sambia
Mohamed Yousif Mudawi, Sudan
Julio Oyhanarte, Argentinien
S. Shariffudin Pirzada, Pakistan
Nicole Questiaux, Frankreich
Jorge Eduardo Ritter, Panama
Vsevolod N. Sofinsky, Sowjetunion
Ivan Tosevski, Jugoslawien
Halima Embarek Warzazi, Marokko
Benjamin Whitaker, Großbritannien
Fisseha Yimer, Äthiopien

Arbeitsgruppe von Regierungsexperten zum Recht auf Entwicklung (15)

Peter L. Berger, Vereinigte Staaten
Dimitri Bykow, Sowjetunion
Juan Carlos Capunay, Peru
G. Chouragui, Frankreich
Luis E. Martínez Cruz, Panama
Salah Fellah, Algerien
Riyadh Aziz Hadi, Irak
J. Heredia Perez, Kuba
V. Ramachandran, Indien
Ahmad Saker, Syrien
Alioune Sène, Senegal

Kongit Sinegiorgis, Äthiopien
Henryk Sokalski, Polen
D. Turk, Jugoslawien
P. J. I. M. de Waart, Niederlande

Ausschuß für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung (18)

Yuli Bahnev, Bulgarien
Stanislav A. Bessonov, Sowjetunion
Pedro Brin Martínez, Panama
André Dechezelles, Frankreich
Silvo Devetak, Jugoslawien
Abdel Moneim M. Ghoneim, Ägypten
Ousmane Goundiam, Senegal
José D. Inglés, Philippinen
George O. Lamptey, Ghana
Erik Nettel, Österreich
Manuel V. Ordóñez, Argentinien
Karl Josef Partsch, Deutschland, Bundesrepublik
Luis Valencia Rodriguez, Ecuador
Shanti Sadig Ali, Indien
Agha Shahi, Pakistan
Georges Tenekides, Griechenland
Shuaib Uthman Yoloh, Nigeria
1 z. Zt. unbesetzt

Menschenrechts-Ausschuß (18)

Andrés Aguilar, Venezuela
Mohammed Al Douri, Irak
Nejib Bouziri, Tunesien
Abdoulaye Dieye, Senegal
Felix Ermacora, Österreich
Sir Vincent Evans, Großbritannien
Bernhard Graefrath, Deutsche Demokratische Republik
Vladimir Hanga, Rumänien
Leonte Herdocia Ortega, Nicaragua
Dejan Janča, Jugoslawien
Rajsoomer Lallah, Mauritius
Andreas V. Mavrommatis, Zypern
Anatoly Petrovich Movchan, Sowjetunion
Torkel Opsahl, Norwegen
Julio Prado Vallejo, Ecuador
Waleed Sadi, Jordanien
Walter S. Tarnopolsky, Kanada
Christian Tomuschat, Deutschland, Bundesrepublik

VEREINTE NATIONEN

Register 1974–1978

Weltpolitik im Spiegel der Weltorganisation – Nord-Süd – Friedenssicherung – Menschenrechte:

Zum Nachschlagewerk hierüber wird die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN durch das als Sonderheft erschienene Register der Jahrgänge 1974 bis 1978.

Gegliedert in Sachregister, Nachweis der veröffentlichten UN-Dokumente, Abbildungsverzeichnis und Autorenregister.
20 Seiten.

Preis: DM 4,-; für DGVN-Mitglieder: DM 2,50.

Das Fünfjahresregister 1974–1978 knüpft an das **Register 1962–1973** an. Ebenfalls als Sonderheft erschienen. Preis: DM 5,-; für DGVN-Mitglieder: DM 3,50.

Bezug durch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Simrockstraße 23, D-5300 Bonn 1

PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS



Parliaments and the United Nations: *Dissemination of Information to Parliamentarians*

A study by John Goormaghtigh providing knowledge about the type, level and origin of information of United Nations affairs placed at the disposal of parliamentarians and legislators. Questions addressed include the degree of a parliamentarian's influence on national policy and those elements which condition his attitude towards the United Nations (e.g., party affiliation, ideological options, group loyalty).

Sales No. E.79.XV.ST/14 \$10.00

Pioneers in Nation-Building in a Caribbean Mini-State

A study by Sir Rupert John of the people who in the early years of this century contributed to the development out of colonialism of St. Vincent and the Grenadines.

Sales No. E.79.XV.RS/8 \$12.00

World Population Trends and Policies: *1979 Monitoring Report*

Volume I gives a detailed breakdown of world population in terms of growth, mortality, family formation and reproduction, international migration, distribution, urbanization and overall aspects of population composition and structure. *Volume II* deals with governments' perceptions and policies, and development plans.

Volume I Population Trends

Sales No. E.79.XIII.4 \$16.00

Volume II Population Policies

Sales No. E.79.XIII.5 \$11.00

Available through:

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, 6200 Wiesbaden; R. Eisenschmidt, Postfach 700306, 6000 Frankfurt/Main 70;
Elwert und Meurer, Hauptstraße 101, 1000 Berlin 62; W. E. Saarbach GmbH, Föllerstraße 2, 5000 Köln,
or directly from Sales Section, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10



MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Das Büro für Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFI) 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 a. M.
Tel.: (06 11) 7 11 11 - Telex 04-11 632



Die deutsche Luftfahrt

Entwicklungsgeschichte der deutschen Luftfahrttechnik in ca. 20 Bänden, herausgegeben von Dr. Theodor Benecke in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Museum München, dem Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, Bonn-Bad Godesberg, und der Deutschen Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt in Köln.

Das großzügig bebilderte Gesamtwerk zeigt eine umfassende Darstellung aller Gebiete der deutschen Luftfahrttechnik von Anbeginn an bis zu den neuesten Fluggeräten, die im Rahmen europäischer Gemeinschaftsentwicklungen realisiert werden.

Die Buchreihe richtet sich ebenso an die Fachleute und diejenigen, die »dabei« waren, wie an jüngere, technisch interessierte Leser, Studenten, Flieger, Modellbauer, Sammler und alle, die sich über die Luftfahrt und ihre Technik informieren wollen und Anregungen suchen. Die Buchreihe soll gleichzeitig ein zuverlässiges Nachschlagewerk und

eine begleitende Dokumentation für Besucher des Deutschen Museums sein.

Die Buchreihe wird voraussichtlich 20 Bände umfassen, die beginnend ab Herbst 1980 in etwa halbjähriger Folge erscheinen. Jeder Band in Großformat mit 250 bis 300 Seiten Umfang ist mit zahlreichen Bildern und Zeichnungen illustriert, die zum großen Teil aus Archiven des Deutschen Museums stammen. Tabellen mit technischen Angaben, Dreiseitenansichten, Kurzbeschreibungen, Zeitübersichten mit Vergleichen zum Ausland und eine umfangreiche Literaturliste zu jedem Kapitel ergänzen die einzelnen Bände. Viele Bücher und Zeichnungen sind Erstveröffentlichungen aus Privatbesitz oder jetzt zugänglichen Archiven.

Der an einzelnen Typen interessierte Leser wird in den Tabellen, Listen und Beschreibungen viele Daten und Unterscheidungsmerkmale finden. Technisch und konstruktiv wichtige Einzelheiten, insbesondere wenn sie erstmalig zur Ausführung kamen, sind anhand von Gesamt-, Detail- und Schnittbildern, Prinzipskizzen und Konstruktionszeichnungen erläutert.

Obgleich bereits in vielen Büchern über deutsche Flugzeuge, Flugkörper, Raketen, Motoren und Geräte aller Art

geschrieben worden ist, fehlt bisher eine allgemeinverständliche und vergleichende Zusammenfassung über den ganzen Zeitraum dieser Entwicklungsleistungen deutscher Technik.

Diese umfangreiche Buchreihe »Die Deutsche Luftfahrt« will nun voraussichtlich unter Verwendung aller heute verfügbaren Unterlagen und Aussagen eine vollständige, kurzgefaßte Übersicht des Ablaufes der deutschen Luftfahrttechnik bringen. Zu Worte kommen noch lebende Pioniere und Zeugen der Entwicklung ebenso wie Berufs- und Testpiloten sowie Flieger, die an Wettbewerben und Pionier-, Rekord- oder Vergleichsflügen teilnahmen.

Die Bände der Buchreihe sind keine Typenbücher im üblichen Sinn, von denen es bereits viele gibt, sondern sie stellen die wesentlichen Muster und ihre Weiterentwicklungen in den größeren Rahmen der gesamten Luftfahrtentwicklung. Dabei werden ihr Entwicklungsverlauf, die technischen Verbesserungen und konstruktiven Schritte, ihre Leistungssteigerung sowie

die Maßnahmen zur Serienproduktion, die Reifmachung für den Einsatz und die Betriebsergebnisse behandelt.

Informationsscheck

DIE DEUTSCHE LUFTFAHRT interessiert mich. Senden Sie mir bitte den ausführlichen farbigen Sonderprospekt zu. Meine Adresse:

Name: _____

Vorname: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

Land: _____

Bitte ausschneiden und abschicken an:
**Verlag Bernard & Graefe, Hubertusstraße 5
8000 München 19**

