

ZEITSCHRIFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN UND IHRE SONDERORGANISATIONEN

ISSN 0042-384X

N 20196 F

BONN · OKTOBER 1983 · 31. JAHRGANG · PREIS 3,50 DM

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO

UNESCO · WHO · IBRD

IFC · IDA · IMF · ICAO

UPU · ITU · WMO

IMO · WIPO · IFAD

GATT · WTO

UNHCR · UNRWA · UNICEF

WFP · UNITAR · UNCTAD

UNDP · UNIDO · UNCDF

UNFPA · UNV · UNDRR

UNU · UNEP

IDB · ADB · AsDB

ECE · ESCAP

ECLA · ECA · ECWA



HERAUSGEBER: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN (DGVN)
VERLAG: MÖNCH-VERLAG · KOBLENZ · POSTFACH 1560

5
83

1973–1983: Das erste Jahrzehnt in der Weltorganisation	137
<i>Deutschlandpolitik nach dem UNO-Beitritt</i>	
Grundlagen, Ergebnisse, Rückschläge, Perspektiven	137
von Wolfgang Seiffert	
Berlin und die Vereinten Nationen	142
von Günther van Well	
<i>Weder Musterknabe noch Außenseiter</i>	
Zum Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland in der UN-Generalversammlung	146
von Horst Risse	
Aufnahme der beiden deutschen Staaten (Resolutionen)	149
<i>Bilanz und Perspektiven</i>	
Zehn Jahre Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen	151
von Hans-Dietrich Genscher	
<i>Multilaterale Zusammenarbeit in Gefahr</i>	
Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 38. Generalversammlung	155
von Javier Pérez de Cuéllar	
<i>Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:</i>	
Rückblick auf die 37. Generalversammlung (32), Schwierigkeiten der »Arbeiterstaaten« mit der Internationalen Arbeitsorganisation (33), Tendenz zur Verringerung der Familiengröße auch in den Entwicklungsländern (34), Die deutschsprachigen UN-Mitglieder und der Deutsche Übersetzungsdienst (35), St. Christoph und Nevis 158. UNO-Mitglied (36)	161
von Pierre Simonitsch, Ansgar Skriver und Redaktion	
<i>Dokumente der Vereinten Nationen:</i>	
Nahost, UN-Mitgliedschaft, Zivilluftfahrt	166
Literaturhinweis	167
von Klaus Hüfner	
Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1983 (Tabelle)	168

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

ISSN: 0042-384X

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

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

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag GmbH, 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 46-0.

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 Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, bei. Wir bitten um Beachtung.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN BONN

Präsidium:

Dr. Rainer Barzel, MdB,
Präsident des Deutschen Bundestages
Prälat Heinz-Georg Binder,
Bevollmächtigter der EKD in Bonn
Willy Brandt, MdB, Vorsitzender
der SPD, Bundeskanzler a. D.
Ernst Breit, Vorsitzender des DGB
Dr. Johannes Joachim Degenhardt,
Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi,
Erster Bürgermeister, Hamburg
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Iring Fetscher
Dr. Katharina Focke, MdEP,
Bundesministerin a. D.
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender
der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth,
Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
Karl Günther von Hase
Dr. Helmut Kohl, MdB,
Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
Dr. Hanna-Renate Laurien, MdA,
Senatorin, Berlin
Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Wolfgang Mischnick, MdB,
Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion
Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am
Internationalen Gerichtshof im Haag
Prof. Dr. Karl Josef Partsch,
Mitglied des CERD
Annemarie Renger, MdB,
Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, MdB, Bundeskanzler a. D.
Lothar Späth, MdL,
Ministerpräsident, Baden-Württemberg
Dr. h. c. Alfred Toepfer
Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB,
Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
Dr. Jürgen Warnke, MdB, Bundesminister
für wirtschaftliche Zusammenarbeit
Rüdiger Freiherr von Wechmar, Botschafter

Ehrenvorsitzender:

Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt
(Vorsitzende)
Leni Fischer, MdB, Neuenkirchen
(Stellv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin
(Stellv. Vorsitzender)
Dr. Wilhelm Bruns, Wachtberg-Niederbachem
Prof. Dr. Friedemann Büttner, Berlin
Dr. Mir A. Ferdowsi, München
Wolfgang Lüder, Berlin
Prof. Dr. Peter J. Opitz, Wolfratshausen
Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Kiel

Landesverbände:

Wolfgang Lüder
Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels
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

1973–1983: Das erste Jahrzehnt in der Weltorganisation

Erst die Regelung des Verhältnisses der beiden Staaten in Deutschland durch den am 21. Dezember 1972 unterzeichneten Grundlagenvertrag öffnete den Weg zur Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen. Dieser politische Kontext wurde durch die in Resolution 335 (1973) des Sicherheitsrats ausgesprochene Aufnahme-Empfehlung und durch den in Resolution 3050(XXVIII) der Generalversammlung ergangenen Aufnahme-Entscheid noch einmal deutlich: Deutsche Demokratische Republik und Bundesrepublik Deutschland wurden gesondert angesprochen, doch im Rahmen der gleichen Resolution. In dem seit dem Beitrittstag, dem 18. September 1973, verflossenen Jahrzehnt hat sich die Erwartung oder Befürchtung nicht bewahrheitet, die Weltorganisation könnte zu einem bevorzugten Austragungsort der *querelles allemandes* werden. Andererseits hat das (auch räumliche) Nebeneinander in der Generalversammlung keine Annäherung bewirken können. Beide Staaten agieren vielmehr im Rahmen jener Nachkriegs-Realitäten, die zu ihrer Entstehung führten, und das heißt: im Rahmen ihrer Blockbindungen. Hier zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede. Während die Deutsche Demokratische Republik nahtlose Übereinstimmung mit der Sowjetunion aufweist, spielt die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der westlichen Vormacht eine wesentlich unabhängigere Rolle. Zu Buche schlägt dabei insbesondere ihre Position als ein wichtiger Industriestaat (und damit als bedeutender Partner in Handel und Entwicklungszusammenarbeit für viele blockfreie Staaten), als Betreiber eigenständiger Initiativen — erinnert sei an die Geiselnahme-Konvention, die kürzlich in Kraft trat —, als viertgrößter Beitragszahler zum UNO-Haushalt, schließlich noch die langjährige Tätigkeit der Beobachtermission in New York und die dem Beitritt zur Hauptorganisation vorangegangene lange Zeit der Mitwirkung in den Sonderorganisationen. Unter den 158 Mitgliedstaaten steht die Bundesrepublik Deutschland der Bevölkerungszahl nach an 12., die DDR an 40. Stelle; der Gebietsgröße nach nehmen die beiden Staaten allerdings erst den 71. bzw. 100. Platz ein. 1977 und 1978 gehörte die Bundesrepublik dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an, die Deutsche Demokratische Republik folgte 1980 und 1981. Einen deutschen Präsidenten hatte die 35. Generalversammlung: Rüdiger Freiherr von Wechmar, der zur Zeit des UNO-Beitritts Regierungssprecher unter Bundeskanzler Willy Brandt gewesen war.

Dieses Schwerpunktheft befaßt sich nicht nur mit der der Bundesrepublik im Laufe des letzten Jahrzehnts im Rahmen der Weltorganisation zugewachsenen Rolle, sondern ruft zunächst die Lage in Deutschland ins Gedächtnis zurück. Die Deutschlandpolitik nämlich stellte seinerzeit den Angelpunkt der kontroversen innenpolitischen Debatte um den Beitritt dar.

Deutschlandpolitik nach dem UNO-Beitritt

Grundlagen, Ergebnisse, Rückschläge, Perspektiven

WOLFGANG SEIFFERT

Zweifellos wurden mit den zu Beginn der siebziger Jahre geschlossenen Ostverträgen der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21. Dezember 1972) und der gleichzeitigen Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen am 18. September 1973 qualitativ neue Bedingungen für die Deutschlandpolitik geschaffen. Die politischen und rechtlichen Grundlagen der Deutschlandpolitik allerdings wurden damit nur wenig verändert, manche ihrer wesentlichen rechtlichen Grundpositionen sind sogar — nicht zuletzt infolge tiefgehender politischer Auseinandersetzungen, die zu dem bekannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag führten — reaktiviert und in den politischen Aussagen der Bundesregierung, der Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Literatur schärfer herausgearbeitet worden als vorher. Im historischen Rückblick auf die Deutschlandpolitik im Spiegel der Regierungserklärungen seit 1949 ist sogar die These aufgestellt worden, 34 Jahre Deutschlandpolitik zeigten »Kontinuität in der Verfolgung des Zieles der Einheit Deutschlands und Wandel in der Methode« bei der Verfolgung dieses Zieles¹. Indessen ist kaum zu übersehen, daß seit dem Abschluß des Grundlagenvertrages in der Deutschlandpolitik auch die zeitweilige Einschränkung derselben auf die deutsch-deutschen Beziehungen ebenso wie Unsicherheit in bezug auf das künftig zu verfolgende Ziel anzutreffen ist. Das Meinungsspektrum reicht bis hin zur Orientierung auf das Festhalten an der deutschen Teilung²; vereinzelt wurde vom »Ende der Deutschlandpolitik« gesprochen³. Auch die

rechtswissenschaftliche Doktrin war von solchen Schwankungen, Unsicherheiten und unzutreffenden Würdigungen der mit den Verträgen geschaffenen bzw. anerkannten Tatsachen nicht frei. Erst für die letzten drei, vier Jahre läßt sich feststellen, daß das Pendel wieder zurückschwingt, daß eine nüchterne und verständige politische und rechtliche Würdigung der mit der neuen Ostpolitik erfolgten (oder auch nicht erfolgten) Veränderungen auch in der juristischen Literatur allgemein Platz greift⁴. Sie orientiert sich an dem Auftrag des Grundgesetzes wie an der völkerrechtlich gebotenen und fundierten, 1973 vom Bundesverfassungsgericht festgeschriebenen Haltung der Bundesrepublik Deutschland, »den Wiedervereinigungsanspruch im Innern

Autoren dieser Ausgabe

Hans-Dietrich Genscher, MdB, geb. 1927, ist seit Mai 1974 Bundesminister des Auswärtigen und Stellvertreter des Bundeskanzlers; zuvor Bundesminister des Innern.

Horst Risse, geb. 1954, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.

Dr. Wolfgang Seiffert, geb. 1926, ist seit 1978 Professor an der Universität Kiel; zuvor u. a. Vizepräsident der Gesellschaft für Völkerrecht der DDR.

Günther van Well, geb. 1922, ist seit Juni 1981 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York; zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.

wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde«. Damit wird das schon im »Brief zur deutschen Einheit« anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages vom 12. August 1970 formulierte und vom Bundesaußenminister alljährlich vor der UN-Generalversammlung bekräftigte Ziel der Deutschlandpolitik, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«, zum Maßstab der Politik der Bundesrepublik Deutschland erhoben.

I. Grundlagen der Deutschlandpolitik

Wie kaum auf einem anderen Gebiet kommt es auf dem der Deutschlandpolitik darauf an, in jeder Hinsicht und gegenüber jedermann von fest umrissenen und eindeutigen Prinzipien auszugehen. Es handelt sich dabei nicht nur um die selbstverständliche und unerlässliche Wahrung von Rechtspositionen, sondern um die unmißverständliche Fixierung politischer Grundsätze der eigenen Identität, des Selbstverständnisses, der eigenen Interessenwahrung und -wahrnehmung, die — da verfassungsrechtlicher, völkerrechtlicher oder vertraglicher Natur — auch nicht abdingbar sind. Zu Recht ist etwa darauf verwiesen worden, daß eine Beschränkung des Kreises der Deutschen, die nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland als deutsche Staatsangehörige zu behandeln sind, auf »Bundesbürger« nicht ohne radikale Selbstaufgabe der Ratio essendi des Grundgesetzes möglich wäre⁵. Dies gilt nicht nur für die Frage der deutschen Staatsangehörigkeit, sondern für *alle* wesentlichen Grundlagen der Deutschlandpolitik, und zwar in dem Sinne, daß die Aufgabe auch nur einer dieser Positionen die Fundamente der Bundesrepublik Deutschland als Staat in Frage stellen würde.

Die Problematik beginnt bereits damit, daß Deutschlandpolitik, die den Namen verdient, nicht auf die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland reduziert werden kann, sondern auf Deutschland als Ganzes, auf das Ziel ausgerichtet sein und bleiben muß, die deutsche Spaltung im Rahmen einer europäischen Friedensordnung überhaupt zu überwinden. Grundlage der Deutschlandpolitik ist das Festhalten am Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, an ihrer gemeinsamen Staatsangehörigkeit, an der Einheit der Nation und ihrem Anspruch auf Wiedervereinigung. Dazu gehört die besondere Lage in Deutschland, die dadurch bestimmt wird, daß das deutsche Volk heute in zwei Staaten lebt, daß eine frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für Deutschland noch aussteht und daß für die Dauer der Teilung der Grundlagenvertrag von 1972 die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR — entsprechend dieser besonderen Situation — als Beziehungen souveräner Gleichheit zweier Staaten in Deutschland, jedoch nicht als Beziehungen zweier fremder, füreinander Ausland darstellender Staaten regelt. Jede einzelne dieser grundsätzlichen Positionen hat ihre eigene Problematik; zugleich bilden sie in ihrer Gesamtheit das feste Fundament jeder Deutschlandpolitik.

Wenn die Bundesrepublik Deutschland auch mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages an dem Recht der Deutschen festgehalten hat, ihre nationale Einheit zu wahren und ihre (staatliche) Einheit und Freiheit zu vollenden, so ist dies nichts anderes als die Konkretisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker hinsichtlich der Nation der Deutschen im heutigen Europa. Nationen, die in verschiedenen Staaten leben und ihre Wiedervereinigung (in welcher staatlichen Form immer) anstreben, handeln in Ausübung dieses Selbstbestimmungsrechts, und diese Ausübung ist dann gerechtfertigt, wenn dies ohne Verletzung von Rechten anderer Nationen und ohne Friedensgefährdung geschieht. Das Festhalten an dem Selbstbestimmungsrecht auch der Deutschen, einen eigenen Staat zu bilden und ihren politischen, sozialen und kulturellen Status frei zu bestimmen, ist zugleich Ausdruck des Selbstverständnisses der Bun-

desrepublik Deutschland, die mit ihrer Bildung 1949 bewußt auf einer politischen und rechtlichen Identität und Kontinuität zu dem Staat insistierte, der seit 1871 dem Willen zur nationalen Einheit der Deutschen seinen staatlichen Ausdruck gab. Es hieße daher, die Fundamente der Bundesrepublik Deutschland als Staat und politisches Gemeinwesen in Frage zu stellen, wenn man ihre Funktion der Wahrung und Aktualisierung des Selbstbestimmungsrechts der Deutschen etwa dadurch untergraben wollte, daß man den Begriff der Nation »entstaatlichen« würde⁶ und damit zu einer bloßen romantisch-blutsverbundenen Vokabel verkümmern ließe. Das Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht schließt immer untrennbar zugleich das Recht der Nation auf ihre staatliche Existenzform ein, wenngleich ebendiese staatliche Form im konkreten Einzelfall nicht vorherbestimmt ist, sondern mannigfaltige Gestalt vom zentralistischen Einheitsstaat über den föderalistischen Bundesstaat bis zum bloßen Staatenbund annehmen kann.

Der Fortbestand der gemeinsamen (gesamt-)deutschen Staatsangehörigkeit gewinnt für den Zusammenhalt der Nation wie für das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen insofern besondere Bedeutung, als er dokumentiert, daß die Deutschen sich nicht etwa erst im Stadium der Nationwerdung befinden, sondern eine alte, in einem langen historischen Prozeß entstandene Nation sind, deren Staat nicht untergegangen ist. Der Fortbestand der gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit dokumentiert ebenfalls, daß die Deutschen nicht etwa nur die Nation als kulturelle, historische und politische Willensgemeinschaft bewahrt haben, während der Staat »zerbrochen« ist⁷, sondern ihren Staat in Gestalt der Bundesrepublik Deutschland neu organisiert und als Deutsche ihre Staatsangehörigkeit bewahrt haben. Zugleich begrenzt diese gemeinsame Staatsangehörigkeit den Personenkreis, der das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen auszuüben fähig ist. Ebendiese deutschen Staatsangehörigen haben den Anspruch auf Wiedervereinigung ihres Landes. Dies läßt deutlich werden, von welcher grundlegenden Relevanz es ist, daß auch mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages an der gemeinsamen deutschen Staatsangehörigkeit festgehalten wurde und daß auch die westlichen Alliierten keine völkerrechtliche Anerkennung der Staatsbürgerschaft des anderen deutschen Staates vorgenommen haben. Dieser Standpunkt schließt weder eine Respektierung der Staatsbürgerschaftsregelungen der DDR noch die Anerkennung staatsangehörigkeitsrechtlicher Einzelakte der DDR aus.

Eine gewisse Reaktivierung erfuhren die Vorbehaltsrechte der Vier Alliierten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen. Die Vier Mächte legten besonderen Wert darauf, daß die beiden deutschen Staaten nur unter der Bedingung des Fortdauerns des Vier-Mächte-Status Deutschlands in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden.

Für die Bundesrepublik Deutschland kam es mit dem Abschluß des Grundlagenvertrages darauf an, einerseits ein geregeltes Verhältnis mit der DDR herzustellen, andererseits aber eine völkerrechtliche Anerkennung des anderen Staates zu vermeiden. Denn dies hätte die beiden deutschen Staaten füreinander zum Ausland gemacht, die in ihnen lebenden Deutschen füreinander zu Fremden erklärt und die Einheit der Nation und das Ziel der Wiedervereinigung schwer belastet. Man muß es daher als eines der wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen mit der DDR ansehen, daß der Grundlagenvertrag nicht mit der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR verknüpft wurde und daß die »nationale Frage« und das gemeinsame Deutschtum im Grundlagenvertrag festgeschrieben wurden. Was mit dem Grundlagenvertrag erfolgte, war die faktische Anerkennung des anderen deutschen Staates als deutscher Staat, also die Anerkennung eines Tatbestandes. Das vom Grundlagenvertrag vorgeschriebene Verhalten ist die Respektierung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des anderen Staates. Dies ist weniger als die Anerkennung im Völkerrecht.

Die genannten Faktoren führen schließlich auch dazu, daß die rechtlichen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten eine ganze Reihe von Spezifika aufweisen, die bei zwischenstaatlichen Beziehungen im allgemeinen nicht auftreten und die daher diesen Beziehungen einen besonderen Charakter verleihen. Dieser besondere Charakter der Beziehungen findet seinen Ausdruck auch in dem vom Grundlagenvertrag bestätigten Status des innerdeutschen Handels, im Austausch Ständiger Vertretungen anstelle normaler diplomatischer Missionen und in der Vielfalt und besonderen Nähe der Beziehungen zwischen den Menschen beider Staaten im familiären Bereich.

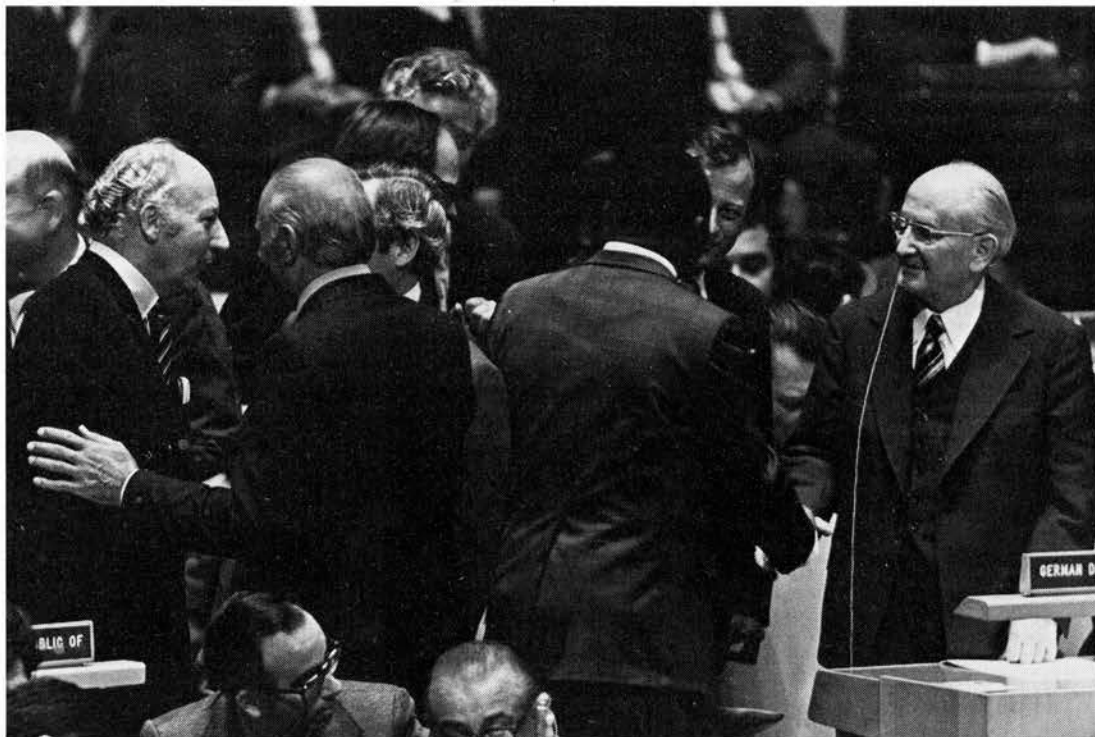
Nicht zuletzt muß die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik in Rechnung stellen, daß der andere Partner des Grundlagenvertrages — die DDR als Staat — das Instrument einer machtpolitisch orientierten politischen Gruppierung innerhalb der deutschen Nation bildet, deren unverrückbares Ziel es bleibt, im gemeinsamen Handeln mit der Sowjetunion die politische Macht in Deutschland zu erringen. Daran hat sich auch dadurch, daß der Grundlagenvertrag unter anderem auch eine rechtliche Eingrenzung der staatlichen Herrschaft der SED auf das Territorium der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands bedeutet, die SED von ›friedlicher Koexistenz‹ in den deutsch-deutschen Beziehungen spricht und sich gegenwärtig darauf ›beschränkt‹, auf allen nur möglichen Wegen und Umwegen die über den Grundlagenvertrag hinausgehende völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik Deutschland (dennoch) zu erreichen, grundsätzlich nichts geändert. Bereits die Anerkennung der DDR als Staat in Deutschland — wie dies mit dem Grundlagenvertrag durch die Bundesrepublik geschah — war die Zuerkennung der Staatlichkeit an eine auf die Errichtung diktatorischer Einparteierrschaft fixierte politische Minderheit innerhalb ein und derselben Nation. Es ist dies ein in der Weltgeschichte bisher einmaliger Akt. Die Zulassung oder auch nur Duldung von über diese zugestandene Staatlichkeit hinausgehenden Verhältnissen in den innerdeutschen Beziehungen würde einen kaum wiedergutzumachenden Schaden für die Existenz und Zukunft der Deutschen als freier Nation bedeuten. Dabei ist zudem die Ambivalenz der Haltung der SED in der ›nationalen Frage‹ in Rechnung zu stellen, deren einzige Konstante ihr ausgeprägtes und nach ihren Vorstellungen ausgerichtetes Machtinteresse ist. Die innere Dynamik der DDR, gepaart mit den geistigen und machtpolitischen Ansprüchen der DDR-Führung und ihrer geopolitischen

Lage kann die SED/DDR im Rahmen der sowjetischen Global- und Europastrategie eines Tages auch zu einer nationalen ›Vorwärtsstrategie‹ zurückzwingen. Dann aber würde die Priorität nationaler Politik die unmittelbare Anwendung des Prinzips der ›friedlichen Koexistenz‹ auf die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten ausschließen. Der Umstand ist um so gravierender, als — anders als in Korea — noch immer sowjetische Truppen in Deutschland stehen.

II. Ergebnisse: Fortschritte und Rückschläge

Wenn es gelungen ist, die grundsätzlichen Positionen der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik zu wahren und gleichzeitig zu Verträgen mit der DDR über die Grundlagen der wechselseitigen Beziehungen und die Lösung einer Reihe von praktischen Fragen zu kommen, so muß man hierin sowohl einen Fortschritt in den innerdeutschen Beziehungen wie bei der Verwirklichung der Deutschlandpolitik allgemein erblicken. Dabei muß man im Auge behalten, daß die (unterschiedlich starke) Betonung der prinzipiellen Gesichtspunkte der Deutschlandpolitik durch die jeweilige Bundesregierung regelmäßig die Versicherung einschloß, die Deutschlandpolitik diene dem Zusammenhalt der Menschen in Deutschland und solle insbesondere die Lage der Menschen im geteilten Deutschland erleichtern. Praktische Wirksamkeit erzielte diese mittel- und kurzfristige Orientierung allerdings erst, als 1969/70 unter der damaligen Bundesregierung Brandt/Scheel zur Politik der Verhandlungen und der Verträge mit der Regierung des anderen deutschen Staates übergegangen wurde. Ihr lag die Überlegung zugrunde, daß bei Wahrung der prinzipiellen Positionen und ohne Aufgabe des Endziels der Deutschlandpolitik für die Zwischenzeit — die lange dauern kann — auf dem Wege der Verhandlungen und Verträge zwischen den beiden deutschen Staaten Lösungen gefunden werden mußten, die die Folgen der Spaltung für die Menschen erträglicher machen und auch zu bestimmten Formen zwischenstaatlicher Beziehungen oder gar der Kooperation führen könnten. Es wurde nun zum erklärten Bestandteil der Deutschlandpolitik, das Netz solcher Verträge möglichst dicht zu knüpfen, um auf diese Weise die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten auf ein Niveau zu bringen, das auch auftretenden Belastungen standhalten würde. An diese Maxime haben sich auch alle nachfolgenden Bundesregierungen gehalten.

Auf 135 stieg die Zahl der UN-Mitglieder am 18. September 1973 durch die Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland und des Bundes der Bahamas. Nach Erklärungen des israelischen UN-Botschafters Yosef Tekoah (Vorbehalte gegen die Aufnahme der DDR), der guineischen Delegierten Jeanne-Martin Cissé (Vorbehalte gegen die Aufnahme der Bundesrepublik), des Ägypters Abdel Meguid (Kritik an der israelischen Stellungnahme) und des saudi-arabischen Vertreters Jamil Baroodi, der sich mit historischen Reminiszenzen eigener Art sowie dem Wunsch, künftig ein friedliches und neutrales Gesamtdeutschland entstehen zu sehen, beteiligte, erfolgte die gemeinsame Aufnahme beider deutscher Staaten ohne förmliche Abstimmung. Unser Bild zeigt die beiden Außenminister Walter Scheel und Otto Winzer bei der Entgegennahme von Glückwünschen.



Gab es zuvor nur das (allerdings wichtige) ›Berliner Abkommen‹ (Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)) vom 20. Dezember 1951 in der Form der Vereinbarung vom 16. August 1960, so kam es nun — noch vor dem Abschluß des Grundlagenvertrages — zu dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971, das die Voraussetzungen für die Regelung des Transitverkehrs zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet durch die »zuständigen deutschen Behörden« schuf und auf dessen Grundlage die beiden deutschen Staaten dann das ›Transitabkommen‹ schlossen. Parallel hierzu kam es zu einer Vereinbarung über den Reise- und Besuchsverkehr und den Gebietsaustausch zwischen dem Senat von Berlin (West) und der Regierung der DDR. Diese Berlin-Regelungen brachten wesentliche Fortschritte für die Sicherheit und Lebensfähigkeit von Berlin (West) und eine Verbesserung für die Lebensbedingungen der geteilten Stadt Berlin. Mit dem Verkehrsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 26. Mai 1972 wurde — ebenfalls noch vor dem Abschluß des Grundlagenvertrages — der erste Staatsvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten geschlossen. Seine politische und rechtliche Bedeutung liegt neben der konkreten Regelung des gegenseitigen Verkehrs vor allem darin, daß hier ein Staatsvertrag geschlossen wurde, ohne daß die von der DDR-Seite immer wieder aufgeworfene Frage einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik entschieden war. Zusammen mit dem Verkehrsvertrag traten am 17. Oktober 1972 eine Reihe von der DDR zugesagter menschlicher Erleichterungen in Kraft.

Am 21. Dezember 1972 wurde schließlich der ›Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik‹⁸ unterzeichnet, der am 21. Juni 1973 in Kraft trat. Zusammen mit dem Vertrag wurden weitere Erleichterungen in Fragen der Familienzusammenführung, des Reiseverkehrs und Verbesserungen im nichtkommerziellen Warenverkehr wirksam.

Der Grundlagenvertrag bildete die Voraussetzung für einen schrittweisen Ausbau der gegenseitigen Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Gebieten des praktischen Zusammenlebens. In der Folge kam es denn auch zu einem Anstieg des Reiseverkehrs (wenn auch vorwiegend in der West-Ost-Richtung), zu Verbesserungen im Post- und Fernmeldeverkehr, im nichtkommerziellen Waren-, Zahlungs- und Verrechnungsverkehr und zu einer insgesamt positiven Entwicklung des innerdeutschen Handels. Es wurde eine Grenzkommission gebildet, die entsprechend dem ihr erteilten Auftrag die Markierung der zwischen den beiden Staaten bestehenden Grenzen überprüfte, mit Ausnahme jener Elbe-Abschnitte, in denen keine gemeinsame Grenzfeststellung getroffen werden konnte. Von den im Grundlagenvertrag vorgesehenen Folgevereinbarungen erwies sich das Abkommen über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens vom 25. April 1974 als relativ unkompliziert, und am 30. März 1976 kam es zum Abschluß eines Postabkommens. Dagegen wurden zwar seit Ende 1973 über ein Kulturabkommen, seit August 1973 über ein Rechtshilfeabkommen und ebenfalls seit Ende 1973 über ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf den Gebieten von Wissenschaft und Technik Verhandlungen geführt, aber keine Fortschritte erzielt; gleiches gilt für den Umweltschutz. Zu verbesserten Kontakten kam es auf Verwaltungsebene und auf unmittelbar politischer Ebene. Insgesamt waren Fortschritte in den innerdeutschen Beziehungen in den Jahre 1969 bis 1979 unverkennbar. Dennoch gab es auch in dieser Periode nicht wenige Probleme und Belastungen.

Zu einem schwerwiegenden Rückschlag in den Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten kam es im Herbst 1980, als die DDR-Führung mit der Erhöhung der Umtauschsätze für Besucher aus dem Westen und mit den von Erich Honecker in Gera erhobenen Statusforderungen (Umwandlung der Ständigen Vertretungen in Botschaften, »Anerkennung« der DDR-

Staatsbürgerschaft, Vereinbarung der Elbe-Grenze »in der Mitte des Flusses« und Auflösung der ›Zentralstelle« in Salzgitter, die Beweismaterial über Menschenrechtsverletzungen an der Grenze der DDR sammelt und sicherstellt) die Bundesregierung dazu veranlassen wollte, ihre Grundpositionen in den Beziehungen zur DDR zu ändern. Den Hintergrund dieser Aktivitäten bildete die damalige Entwicklung in Polen, angesichts derer die DDR-Führung ernsthaft befürchtete, die DDR käme nun zwischen der nach wie vor starken Anziehungskraft der Bundesrepublik Deutschland auf die Deutschen in der DDR und einem reformierten und liberalisierten Polen in eine bedrängte Lage. Hier sollte die starke Reduzierung des Besucherstroms aus dem Westen die Einflußmöglichkeiten auf die Bevölkerung in der DDR verringern und die innere Lage stabil halten, während die gegenüber der Bundesrepublik erhobenen Statusforderungen diese in die Defensive drängen sollten — handelte es sich bei den Forderungen Honeckers doch um nicht mehr und weniger als um die Revision des Grundlagenvertrages. Die DDR-Führung wurde in dieser Haltung noch dadurch bestärkt, daß sich die gesamte Region des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe seit Mitte der siebziger Jahre in einer tiefen Krise ihres Planwirtschaftssystems befand, aus der ohne Veränderungen der politischen Strukturen dieser Länder kein Ausweg gefunden werden konnte, und die DDR selbst immer stärker in den Strudel dieser Krise geriet⁹, was sich nicht zuletzt in einer immer stärkeren Verschuldung der DDR im OECD-Raum niederschlug. Die in Gera von Honecker verkündete aggressive Konzeption der Veränderung der Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten mußte sich daher schon aus wirtschaftlichen Gründen als unfruchtbar erweisen.

Der Stoß gegen die Grundpositionen der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik war aber auch deshalb wenig aussichtsreich, weil er sich gegen den auch die DDR bindenden Grundlagenvertrag und gegen Grundpositionen richtete, die von allen damals im Bundestag vertretenen Parteien vertreten wurden und die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aufgegeben werden können. 1982 kam zudem eine neue, bei Neuwahlen 1983 deutlich bestätigte Regierung in der Bundesrepublik zustande, die keinen Zweifel daran ließ, daß sie unverändert an den Grundpositionen der Deutschlandpolitik festhält¹⁰. Zudem machte sie deutlich, daß bestimmte Positionen nicht verhandelbar sind. Die DDR-Führung hat sich rasch und pragmatisch auf die neue Machtkonstellation in Bonn eingestellt und bleibt ihrerseits bemüht, vorsorglich ein Netz von Beziehungen, Abreden und Verträgen zu knüpfen, das wachsenden ökonomischen Belastungen und einer möglichen Zuspitzung des Ost-West-Verhältnisses standhalten soll. Die Bundesregierung ist offensichtlich bereit, diesen Weg der Kooperation auch ihrerseits zu beschreiten, sofern er zu konkreten Verbesserungen für die Menschen führt und die DDR-Führung keine Instrumentalisierung der innerdeutschen Beziehungen für die sowjetische Absicht betreibt, das westliche Bündnis zu destabilisieren und die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik auszuhöhlen. Für das eine wie das andere ist die bewußte Ausweitung des innerdeutschen Handels wie die spektakuläre Gewährung eines Milliarden-Kredits durch bundesdeutsche Banken an die DDR ein Indiz.

III. Perspektiven

Gleichwohl stößt der Versuch, eine zutreffende Aussage über die künftige Entwicklung der Deutschlandpolitik zu machen, auf nicht geringe Schwierigkeiten.

Die Bundesregierung Kohl/Genscher hat sich eindeutiger als vorangegangene Bundesregierungen zu dem eigentlichen deutschlandpolitischen Ziel bekannt:

»Es geht um Deutschland. Es geht um Selbstbestimmung, um Menschenrechte, und es geht um die Einheit unserer geteilten Nation. ... Wir

Deutsche(n) finden uns mit der Teilung unseres Vaterlandes nicht ab. Wir werden den Auftrag des Grundgesetzes zielstrebig und beharrlich weiter verfolgen, »in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden«. Wir resignieren nicht, denn wir wissen die Geschichte auf unserer Seite. Der gegenwärtige Zustand ist nicht unänderlich.«¹¹

Ganz in diesem Sinne hat Bundeskanzler Kohl bei seinen Besuchen in den Vereinigten Staaten und in der Sowjetunion seinen Gesprächspartnern den Standpunkt der Bundesregierung erläutert, daß die Teilung Deutschlands vor der Geschichte keinen Bestand haben kann.

In der Bundesrepublik selbst können wir seit Jahren eine Wiederbelebung der Diskussion um Deutschlandpolitik, Nationalbewußtsein, Einheit und Zukunft der deutschen Nation feststellen, die in einem tieferen Suchen nach der eigenen Identität, dem stärker akzentuierten Nationalinteresse der anderen europäischen Nationen und der neuen Phase der Systemauseinandersetzung zwischen Ost und West ihre Ursachen hat. Die vertretenen Konzepte sind höchst heterogen und noch ist offen, welche politischen Konsequenzen diese Entwicklung haben wird.¹² In dieser Diskussion ist gegenüber dem deutschlandpolitischen Konzept der jetzigen Bundesregierung auch Skepsis dahin laut geworden, es handle sich wohl weniger um eine neue, aktive, auf Wiedervereinigung Deutschlands gerichtete Politik, als vielmehr um eine Neuauflage des alten Adenauer'schen Konzepts umfassender Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Bündnis. Die Perspektive für die Lösung der deutschen Frage sei für Helmut Kohl nicht die Wiedererrichtung des deutschen Nationalstaates, sondern die Einheit Europas.¹³ In der Tat hat Kohl in einem Interview gesagt, Frieden in Mitteleuropa könne es nur geben, »wenn für die Deutschen eine Lösung gefunden wird im Sinne der Einheit der Nation. Nach meiner festen Überzeugung ist das aber keine Lösung des Zurück in den Nationalstaat einer vergangenen Zeit.«¹⁴

Ganz sicher kann die »Lösung für die Deutschen« nur im Rahmen einer gesamteuropäischen Friedensordnung gefunden werden. Sie kann auch kaum im Nationalstaat einer *vergangenen* Zeit liegen. Doch sie kann natürlich nur dann praktisch werden, wenn man diese europäische Friedensordnung tatsächlich herbeiführt; diese aber kann nicht ohne eine staatliche Form der einheitlichen deutschen Nation auskommen.

Im Verhältnis zur DDR dürfte die Regierung Kohl an ihrer Bereitschaft festhalten, die Zusammenarbeit auszubauen, soweit dies dem Zusammenhalt der Nation und konkreten Verbesserungen für die Menschen dient, ohne an den Grundpositionen der Deutschlandpolitik rütteln oder die nationalen Interessen zum Hebel für deutsche Sonderwege werden zu lassen.

Die DDR-Führung — die »Deutschlandpolitik« als Begriff nicht verwendet, aber nichtsdestoweniger solche betreibt —, sah sich schon Anfang 1981 genötigt, auf die neu belebte deutschlandpolitische Diskussion in der Bundesrepublik wie auf Fragen innerhalb der DDR mit der Feststellung zu antworten, daß sie dann für die »Vereinigung beider deutscher Staaten« sei, wenn sich in der Bundesrepublik eine sozialistische Umgestaltung abzeichne; zugleich sucht sich die DDR selbst stärker als Produkt der ganzen deutschen Geschichte zu profilieren. Im übrigen aber hält sie an dem Ziel fest, ihre völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesrepublik Deutschland zu erreichen, um so ihre tatsächliche (z. B. territoriale, ökonomische, legitimationsmäßige) Ungleichheit gegenüber der Bundesrepublik zu überspielen.

Die eigenen ökonomischen Schwierigkeiten und der Regierungswechsel in Bonn haben die DDR-Führung bewogen, diese neuen politischen Machtverhältnisse in Rechnung zu stellen und stärker als bisher die Vorteile des innerdeutschen Handels und die Möglichkeiten finanzieller Leistungen der Bundesrepublik zu nutzen. Verhandlungen über lange steckengebliebene Projekte (Abkommen über kulturelle bzw. wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, Umweltschutz usw.) wurden wieder aufgenommen. Erleichterungen zugunsten der Beziehungen zwischen den Deutschen in den beiden Staaten kamen zwar zustande, blieben aber weit hinter den Erwartungen zurück und

stellten den vor dem Oktober 1980 erreichten Stand nicht wieder her. Vor allem aber ist die von der Regierung Kohl gehene und bekämpfte Strategie der DDR-Führung, die nationalen Gefühlswerte und Interessen zum Hebel gegen die Sicherheitspolitik von Bundesregierung und NATO zu machen, keineswegs vom Tisch.

»Die Installierung von Angriffswaffen strategischen Charakters in der BRD würde sowohl das Potsdamer Abkommen als auch die Verträge der BRD mit den sozialistischen Ländern, wie den Grundlagenvertrag, sowie die Schlußakte von Helsinki verletzen ...«,

erklärte unlängst DDR-Staatsratsvorsitzender Honecker erneut.¹⁵ Sicher darf man solche Drohungen nicht überbewerten, sondern muß sie in die gegenwärtige sowjetische Einschüchterungskampagne gegenüber dem NATO-Doppelbeschluß einordnen. Daher erübrigt sich auch eine Auseinandersetzung mit dem Vorwurf des Vertragsbruchs. Dennoch zeigt diese Erklärung des Staatsratsvorsitzenden erneut, daß die deutsch-deutschen Beziehungen in der nächsten Zeit von dem Ringen darum gekennzeichnet bleiben werden, ob sie auf der Grundlage entwickelten Zusammenhalts der Nation und konkreter Erleichterungen für die Menschen oder aber der Stabilisierung des Regimes der DDR einerseits und der Destabilisierung des politischen und staatlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland andererseits verlaufen. Vieles spricht dafür, daß die von der DDR-Führung gewünschte Stabilität ihres Systems nur erhalten werden kann, wenn sie das Angebot der Bundesregierung zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der von dieser vertretenen Konzeption annimmt. Wie weit hier der Handlungsspielraum der DDR-Führung wirklich reicht, mag sich schon bald erweisen.

Dies führt unmittelbar zur mittel- und langfristigen Perspektive der Deutschlandpolitik. Für sie läßt sich nur feststellen: Die Überwindung der deutschen Teilung ist sicher ein langfristiger Prozeß und es wäre nicht sinnvoll, übereilt Fristen zu setzen und die Schwierigkeiten, die vor diesem Ziel stehen, zu unterschätzen. Doch Politik treiben heißt handeln, und das bedeutet konkret, unermüdlich und ununterbrochen nach Gelegenheiten Ausschau zu halten, sich auf deren Nutzung vorzubereiten und die Bedingungen für die Erreichung des angestrebten Zieles zu verbessern suchen.

Anmerkungen

- 1 Peter Jüling, Kontinuität im Ziel — aber Wandel des Weges, in: Deutschland-Archiv, Nr. 9/1983, S. 925.
- 2 So heißt es z.B. bei Peter Bender, Das Ende des ideologischen Zeitalters — die Europäisierung Europas, Berlin 1981, S. 287: »... das Gleichgewicht verlangt die weitere Teilung Deutschlands«.
- 3 Wilfried von Bredow, Das Ende der Deutschlandpolitik, in: liberal, Nr. 6/1979, und meine Erwiderung (Kein Ende, sondern geduldige Weiterführung zielstrebig der Deutschlandpolitik) in: liberal, Nr. 7–8/1979.
- 4 Eine solche resümierende Betrachtung unternimmt Jochen Abr. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1983, S. 29–58.
- 5 A. N. Makarov/H. von Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, 3. Auflage, 1. Lieferung (Stand: November 1981), S. 28.
- 6 So aber Günter Gaus, Wo Deutschland liegt. Eine Ortsbestimmung, Hamburg 1983.
- 7 So Michael Stürmer, Kein Eigentum der Deutschen: die deutsche Frage, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität der Deutschen, Bonn 1983, S. 83–101.
- 8 Text: BGBl 1973 II, S. 423–427.
- 9 Dazu Wolfgang Seiffert, Kann der Ostblock überleben? Der Comecon und die Krise des sozialistischen Wirtschaftssystems, Bergisch-Gladbach 1983.
- 10 Vgl. den Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: Bulletin, Nr. 68 v. 24. 6. 1983, S. 629–635.
- 11 Bericht (Anm. 10), S. 629.
- 12 Aus der Fülle entsprechender Publikationen seien hier nur genannt: Hans-Dietrich Sander, Der nationale Imperativ, Krefeld 1980; Peter Brandt/Herbert Ammon (Hrsg.), Die Linke und die nationale Frage, Reinbek 1981; Guido Knopp (Hrsg.), Die deutsche Einheit — Hoffnung, Alptraum, Illusion?, Aschaffenburg 1981; Clemens Burrichter (Hrsg.), Deutschlandpolitik und Systemauseinandersetzung, Erlangen 1982; Wolfgang Venohr (Hrsg.), Die deutsche Einheit kommt bestimmt, Bergisch-Gladbach 1982; Bernard Willms, Die Deutsche Nation, Köln 1982; Günter Gaus (siehe Anm. 6).
- 13 Ilse Spittmann, Botschaft einer Reise, in: Deutschland-Archiv, Nr. 9/1983, S. 898.
- 14 Die Zeit, Nr. 8/1983 v. 18. 2. 1983.
- 15 Zitiert nach der Süddeutschen Zeitung v. 22. 9. 1983, S. 2.

Am 18. September 1973 wurde die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen. In Verbindung mit dem Aufnahmeantrag stellte der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Scheel, in einem Schreiben an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 13. Juni 1973 klar, daß die Bundesrepublik Deutschland, soweit nicht Fragen der Sicherheit und des Status berührt sind, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Rechte und Verpflichtungen auch hinsichtlich von Berlin (West)¹ übernimmt und dessen Interessen in den Vereinten Nationen vertritt. Seitdem ist eine ausreichende Zeitspanne verstrichen, um die Frage prüfen zu können, wie sich die Interessenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen entwickelt und bewährt hat. Ein historischer Rückblick soll die dieser Interessenvertretung zugrunde liegende rechtliche Problematik aufzeigen. Eine Auswahl tatsächlicher Fälle beleuchtet die tägliche Praxis der Einbeziehung Berlins in die Tätigkeiten der Vereinten Nationen. Überlegungen zur zukünftigen Rolle Berlins im UN-Zusammenhang schließen diese Untersuchung ab.

I. Die rechtliche Ausgangslage

Der Status von Berlin wurzelt in der politischen und rechtlichen Lage Europas der späten Kriegs- und frühen Nachkriegszeit. Die ersten Berlin betreffenden Vereinbarungen sind im Londoner Protokoll vom 12. September 1944 und im Londoner Abkommen vom 14. November 1944 enthalten, das in der Fassung vom 1. Mai 1945 nicht nur die Schaffung von vier Besatzungszonen in Deutschland vorsah, sondern auch die Errichtung eines besonderen Berliner Gebiets, das der gemeinsamen Verwaltung der vier Hauptsiegermächte unterfallen sollte. Damit war für Berlin ein besonderer Vier-Mächte-Status begründet worden. In Durchführung der Londoner Abmachungen wurde eine Alliierte Kommandantur Frankreichs, Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion gebildet, die das Sondergebiet Berlin verwalten sollte. Die Alliierte Kommandantur arbeitete auf einer Vier-Mächte-Grundlage vom 11. Juli 1945 bis zum 16. Juni 1948, als die Sowjetunion ihre Mitarbeit an der gemeinsamen Vier-Mächte-Verwaltung Berlins einseitig einstellte. Dieser Rückzug änderte den Status der Stadt jedoch nicht. Die Alliierte Kommandantur kann allerdings seitdem ihre Befugnisse nur in den drei Westsektoren der Stadt ausüben.

Als die Militärgouverneure der drei Westmächte in Wahrnehmung ihrer Obersten Gewalt mit Schreiben vom 12. Mai 1949 das Grundgesetz genehmigten², trugen sie dem besonderen Status der Stadt mit dem Vorbehalt Rechnung, daß Berlin nicht durch die Bundesrepublik Deutschland regiert werden dürfe. Im Rahmen dieses Vorbehalts und unter bestimmten Voraussetzungen gestatteten die Drei Mächte im Jahre 1952 jedoch, daß die Bindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den westlichen Sektoren Berlins aufrechterhalten und weiterentwickelt werden, und ermächtigten die Bundesrepublik Deutschland, die Interessen der westlichen Sektoren Berlins im Ausland zu vertreten. Seither wird die Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland mit Zustimmung der Drei Mächte und vorbehaltlich ihrer Rechte und Verantwortlichkeit in Berlin (West) übernommen und angewandt. Die Stadt ist in die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einbezogen. Völkerrechtliche Vereinbarungen, die die Bundesrepublik Deutschland schließt, werden regelmäßig auf den westlichen Teil Berlins erstreckt.

Das Vier-Mächte-Abkommen, das am 3. September 1971 von Frankreich, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und der

Sowjetunion in Berlin unterschrieben wurde, bestätigte die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Berlin, begründete sie dagegen nicht. Dies folgt deutlich aus der Präambel des Abkommens, wonach die vier Siegermächte »auf der Grundlage ihrer Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten und der entsprechenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Vier Mächte aus der Kriegs- und Nachkriegszeit, die nicht berührt werden«, handelten. Das im Vier-Mächte-Abkommen beschriebene Verfahren, wie die Interessen der Westsektoren Berlins im Ausland vertreten werden, hat daher nur deklaratorische, nicht aber konstitutive Bedeutung.

Auch Struktur und Wortlaut der die Außenvertretung behandelnden Anlage IV³ des Vier-Mächte-Abkommens zeigen, daß die Drei Mächte von der Fortführung der bisherigen Regelung der Außenvertretung Berlins (West) ausgingen und daß sie für die Vertretung gegenüber der Sowjetunion keine neue, von der seit 1952/54 geltenden weltweiten Praxis abweichende Regelung treffen wollten — eben weil die damalige Regelung unter Beachtung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte getroffen wurde und diese so wie bisher fortbestehen. Wenn damit das Vier-Mächte-Abkommen auch lediglich eine Bestätigung der bestehenden Rechtslage bedeutet, so enthält es doch in der Anlage IV eine Beschreibung des Hauptteils der praktischen Fälle der Außenvertretung von Berlin (West), ohne daß es diese Aufzählung als erschöpfend und ausschließlich bezeichnet. Das Vier-Mächte-Abkommen nennt vier spezifische Bereiche, in denen die Bundesrepublik Deutschland — unbeschadet der Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte und vorbehaltlich, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden — die Interessen der Westsektoren Berlins im Ausland vertreten kann: konsularische Betreuung, Ausdehnung internationaler Abkommen, Vertretung in internationalen Organisationen und Konferenzen sowie Teilnahme zusammen mit der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Austausch und an internationalen Ausstellungen.

Bereits in der Kasseler Erklärung vom 21. Mai 1970 hatte die Bundesregierung der DDR vorgeschlagen, auf der Grundlage eines Vertrages mit der Bundesrepublik Deutschland die Mitgliedschaft und Mitarbeit der beiden Staaten in Deutschland in internationalen Organisationen zu regeln. Mit dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 wurde dieser Vorschlag verwirklicht und der Grundstein für die Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in den Vereinten Nationen gelegt. Die Vier Mächte stellten in einer am 9. November 1972 in den vier Hauptstädten herausgegebenen Erklärung fest, daß der UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte nicht berührt. Damit wurde deutlich gemacht, daß die Lage in Deutschland insoweit durch den Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen nicht verändert wird. Diese Erklärung ist der Bundesregierung von den Drei Mächten, der Regierung der DDR von der Sowjetunion am 9. November 1972 notifiziert worden.

Bei der Übernahme des Gesetzes über den UN-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin (West) stellten die Drei Mächte in einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister vom 13. April 1973 erläuternd fest, daß mit Ausnahme von Angelegenheiten, die Sicherheit und Status betreffen, die Bundesrepublik Deutschland die Rechte und Pflichten der UN-Charta auch hinsichtlich Berlins (West) übernehmen und die Interessen von Berlin (West) in den Vereinten Nationen und ihren Unterorganen vertreten kann.

In Verbindung mit dem Aufnahmeantrag unterrichtete der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Scheel, den Generalsekretär der Vereinten Nationen in einem Schreiben vom 13. Juni 1973 darüber, daß die Bundesrepublik Deutschland, so-

weit nicht Fragen der Sicherheit und des Status berührt sind, die in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Rechte und Pflichten auch hinsichtlich von Berlin (West) übernehmen und die Interessen von Berlin (West) in den Vereinten Nationen und ihren Nebenorganen vertreten wird. Der Bundeskanzler und der Bundesminister des Auswärtigen bekräftigten in ihren Reden vor der Generalversammlung, daß Berlin an der Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen teilhaben werde.

Der sowjetische UN-Botschafter Malik reagierte mit einer Darstellung des sowjetischen Standpunkts zur Rechtsgrundlage und zum Umfang der Außenvertretung von Berlin (West). In seinem Schreiben an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zweifelte er die rechtliche Wirksamkeit des Berlin-Briefes des Bundesministers des Auswärtigen an den Generalsekretär und die dadurch geschaffene rechtliche und politische Lage bezüglich der Vertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland nicht an. Er bestätigt sogar ausdrücklich das grundsätzliche Recht der Bundesrepublik Deutschland, die Interessen von Berlin (West) in internationalen Organisationen zu vertreten, vorausgesetzt, daß Sicherheits- und Statusfragen nicht berührt werden. Er bezieht darüber hinaus zum ersten Mal den Passus des Vier-Mächte-Abkommens, der von den aufrechtzuerhaltenden und zu entwickelnden Bindungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) spricht, in eine sowjetische Erklärung ein. Anliegen des Malik-Briefes ist, die sowjetische Position zum rechtsbegründenden Charakter des Vier-Mächte-Abkommens deutlich zu machen, das als Grundlage der Vertretung der Interessen von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in internationalen Organisationen bezeichnet wird. Dem Abkommen wird also fälschlicherweise eine konstitutive Bedeutung beigemessen. Folge dieser unrichtigen Betrachtungsweise ist die sowjetische Auffassung, wonach die Bereiche, in denen die Bundesrepublik Deutschland Berlin (West) nach außen vertreten kann, im Vier-Mächte-Abkommen enumerativ und erschöpfend aufgezählt werden. Natur und Umfang des Vertretungsrechts seien in Anlage IV des Vier-Mächte-Abkommens abschließend geregelt. Demgegenüber bekräftigten die drei Westmächte in einem weiteren offiziellen Schreiben an den UN-Generalsekretär am 7. Dezember 1973 die westliche Auffassung, was wiederum die Bestätigung der sowjetischen Rechtsansicht in einem Schreiben Maliks an den Generalsekretär vom 20. Dezember 1973 nach sich zog.

Die strittige Rechtsnatur des Vier-Mächte-Abkommens berührt jedoch nicht die durch die Erstreckung des Gestzes zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen auf Berlin (West) und durch den Scheel-Brief vom 13. Juni 1973 bewirkte Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen. Berlin (West) als solches ist kein selbständiges Mitglied der Organisation der Vereinten Nationen geworden. Die Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland zog vielmehr lediglich die Ausdehnung des Geltungsbereiches der UN-Charta auf das Gebiet der Stadt nach sich. Die im Vier-Mächte-Abkommen und im Scheel-Brief vom 13. Juni 1973 verwandte Formulierung der Vertretung der Interessen von Berlin (West) drückt deutlich aus, daß die Wahrnehmung der Interessen von Berlin (West) im internationalen Verkehr nicht über ein völkerrechtliches Vertretungsverhältnis abgewickelt werden soll, das die Stadt zwangsläufig in die Rolle eines durch die Westmächte oder die Bundesrepublik Deutschland vertretenen selbständigen Völkerrechtssubjekts gedrängt hätte. Gegenstand der von den Westmächten erteilten Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland zur Wahrnehmung der Interessen von Berlin (West) gegenüber dem Ausland, die im Vier-Mächte-Abkommen ihre Bestätigung durch die Sowjetunion gefunden hat, ist daher nicht die teilweise Abtretung des Vertretungsrechts, sondern nur die Befugnis, dieses Recht auszuüben. Da diese Befugnis sich nicht

auf Angelegenheiten des Status und der Sicherheit von Berlin (West) erstreckt, bleiben die Westmächte auch im UN-Rahmen für alle Fragen zuständig, die die in Berlin (West) fortbestehenden Besatzungsrechte betreffen.

II. Praktische Auswirkungen der Einbeziehung von Berlin (West) in das System der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen übernehmen für zahlreiche völkerrechtliche Vereinbarungen die Aufgabe des Depositars bei der Hinterlegung von Ratifikations- und Beitrittsurkunden. Damit spielen sie auch eine wichtige Rolle bei der Einbeziehung von Berlin (West) in die internationalen Abkommen der Bundesrepublik Deutschland.

Die Alliierte Kommandantur genehmigte bereits mit ihrer Erklärung vom 21. Mai 1952⁴, daß die Bundesrepublik Deutschland die Westsektoren Berlins in ihre völkerrechtlichen Abkommen einschließt, soweit nicht im Einzelfall die Vorbehaltsrechte der drei Westmächte entgegenstehen. Gleichzeitig wurde verlangt, daß die Ausdehnung solcher Vereinbarungen auf die Westsektoren Berlins jeweils ausdrücklich erwähnt wird. Dies mußte entweder durch die Nennung des Namens Berlin im Text des Abkommens — die sogenannte Berlin-Klausel — geschehen oder, bei den für den UN-Bereich typischen multilateralen Vereinbarungen ist dies der Regelfall, durch eine sogenannte Berlin-Erklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit des Beitritts zu der Vereinbarung, daß diese in Berlin Anwendung finden werde. Zusätzlich wurden Verfahren festgelegt, um der Alliierten Kommandantur die Möglichkeit zu geben, jede Vereinbarung überprüfen und alle notwendigen Schritte unternehmen zu können, bevor sie der Erstreckung des Abkommens auf die Westsektoren Berlins zustimmt, um sicherzustellen, daß alle erforderlichen Voraussetzungen für die Ausdehnung erfüllt sind.

Diese festgelegten Verfahren und die auf ihnen beruhende Praxis sind durch Anlage IV A 2.b zum Vier-Mächte-Abkommen von den Drei Mächten bekräftigt worden; die Sowjetunion hat in der Anlage IV B 2.b erklärt, daß sie unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten des Status und der Sicherheit nicht berührt werden, ihrerseits keine Einwände gegen die Ausdehnung von völkerrechtlichen Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland auf die westlichen Sektoren Berlins mehr erheben wird. Dennoch haben die Sowjetunion und die DDR, aber auch andere Warschauer-Pakt-Staaten in einer Vielzahl von Fällen rechtswahrende Erklärungen und Proteste zur Einbeziehung von Berlin (West) in multilaterale Übereinkommen abgegeben. Die Einsprüche werden damit begründet⁵, daß mit dem Abkommen Status- und Sicherheitsfragen von Berlin (West) angesprochen werden, was mit dem Vier-Mächte-Abkommen unvereinbar sei. Jüngste Beispiele sind die sowjetischen Proteste gegen die Berlin-Erklärungen, die die Bundesregierung anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur Geiselnahme-Konvention und der Beitrittsurkunde zum Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen abgegeben hat. Die Berlin-Erklärungen hatten folgenden Wortlaut:

»Ich habe die Ehre, im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der heutigen Hinterlegung der Ratifikations-(Beitritts-)Urkunde zum Internationalen Übereinkommen vom ... gegen (über) ... zu erklären, daß das Übereinkommen mit Wirkung von dem Tag, an dem es für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten wird, auch für Berlin (West) gilt.«

Der Berlin-Erklärung zur Geiselnahme-Konvention waren noch folgende den Sicherheits- und Statusvorbehalt unterstreichende Worte hinzugefügt worden: »... vorbehaltlich der Rechte, Verantwortlichkeiten und Rechtssetzung der Alliierten«. Nach sowjetischer Auffassung verstoßen beide Berlin-Erklärungen gegen den Sicherheits- und Statusvorbehalt. Die Geiselnahme-Konvention enthalte Bestimmungen über die Schaffung von strafrechtlichen Tatbeständen gegen Geiselnahmen auf dem Territorium der Vertragsstaaten oder auf Schiffen oder in Flugzeugen, die in diesen Staaten registriert seien, sowie Be-

stimmungen über Auslieferung und gerichtliche Verfahrensregeln gegenüber den Tätern. Damit berühre die Konvention souveräne Rechte und Pflichten, die nicht von einem Staat in einem Territorium ausgeübt werden könnten, das nicht unter seine Jurisdiktionsgewalt falle. Auch das Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen berühre Angelegenheiten der Sicherheit und des Status der Stadt. Das Übereinkommen regle die Gewährung von Vorrechten und Immunitäten an Organe und Bedienstete der Vereinten Nationen im Staatsgebiet der Vertragsparteien, einschließlich der Immunität von der Rechtsverfolgung sowie von Verhaftung oder Festnahme. Damit berühre das Übereinkommen souveräne Rechte und Pflichten, die nicht durch einen Staat für ein Territorium wahrgenommen werden können, das nicht dessen Rechtssprechungsgewalt unterliegt. Beide Beispiele zeigen deutlich das sowjetische Bemühen, den Status- und Sicherheitsvorbehalt möglichst weit zu fassen und die Einbeziehung von Berlin (West) in die internationalen Verträge der Bundesrepublik Deutschland auf technische und sachbezogene Vereinbarungen zu beschränken.

Doch selbst bei solch sachbezogenen Abmachungen wie dem Internationalen Naturkautschuk-Abkommen von 1979 hat die Sowjetunion die Berlin-Erklärung der Bundesregierung nicht schweigend hingenommen, sondern dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt, daß sie von der Berlin-Erklärung der Bundesregierung nur auf der Grundlage Kenntnis nehme, daß die Erstreckung des Abkommens gemäß dem Vier-Mächte-Abkommen erfolgt und daß die festgelegten Verfahren beachtet werden. Zu der schon früher erfolgten Berlin-Erklärung der Bundesregierung zur Konvention über psychotrope Stoffe gab die sowjetische Seite eine Stellungnahme ab, wonach sie mit der Maßgabe und in dem Ausmaß der Erstreckung des Abkommens auf Berlin (West) nicht widerspreche, wie es mit dem Standpunkt des Vier-Mächte-Abkommens vereinbar sei, wonach Westberlin kein konstitutiver Teil der Bundesrepublik Deutschland sei und nicht von ihr regiert werde. Diese interpretativen sowjetischen Erklärungen mit dem Hinweis auf das Vier-Mächte-Abkommen dienen offensichtlich dazu, die angeblich statusbegründende Funktion des Vier-Mächte-Abkommens zu unterstreichen. Insgesamt hat die Sowjetunion gegenüber etwa der Hälfte aller Berlin-Erklärungen der Bundesregierung bezüglich der Abkommen, bei denen die Bundesrepublik Deutschland nach UN-Beitritt Vertragspartner geworden ist, Protest eingelegt. Die bislang unbeanstandeten Berlin-Erklärungen beziehen sich zumeist auf technische und fachliche Abkommen, beispielsweise solche des Straßenverkehrs. Es scheint hierbei keinen erkennbaren Unterschied zu machen, ob die Sowjetunion selbst Vertragspartner ist oder nicht.

Vielfach schickt die Sowjetunion auch ihre Verbündeten vor, um Proteste gegen Berlin-Erklärungen der Bundesregierung abzugeben, vor allem die DDR. Beim Diplomatschutz-Abkommen verwahrten sich nicht nur die DDR, sondern auch Ungarn und die Tschechoslowakei gegen die Einbeziehung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland. Die drei Westmächte haben diese Proteste zurückgewiesen und darauf aufmerksam gemacht, daß DDR oder Tschechoslowakei weder Vertragsparteien der Kriegs- und Nachkriegsvereinbarungen der vier Siegermächte noch an dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin beteiligt seien. Sie hätten daher keine Berechtigung, das Abkommen mit Autorität zu kommentieren. Um eine Ausuferung des Notenkrieges zu vermeiden, pflegen die Westmächte in ihre Erklärungen eine Klausel aufzunehmen, wonach nicht beabsichtigt sei, auf weitere Proteste einzugehen, ohne daß dies als ein Wandel ihrer bisherigen Auffassung interpretiert werden dürfe (sogenannte Omnibus-Note).

Obwohl die Sowjetunion sich in der Anklage IV B 2.c und d des Vier-Mächte-Abkommens damit einverstanden erklärte, daß die Bundesrepublik Deutschland die Interessen von Berlin (West) in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen vertreten kann und Personen mit ständigem Wohnsitz

in Berlin (West) gemeinsam mit Teilnehmern aus der Bundesrepublik Deutschland am internationalen Austausch teilnehmen können, werden von östlicher Seite weiterhin Vorbehalte gegen die Teilnahme von Vertretern in Berlin ansässiger Bundesbehörden an UN-Veranstaltungen geltend gemacht. Schwerpunkte der Auseinandersetzungen sind die Teilnahme von Mitarbeitern des Umweltbundesamtes in Berlin (West) an Veranstaltungen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), ferner die Beteiligung von Angehörigen des Bundeskartellamtes an Tagungen der UN-Kommission für transnationale Unternehmen sowie die Mitwirkung von Mitarbeitern des Bundesgesundheitsamtes an den Tagungen der Suchtstoffkommission. Die östliche Seite argumentiert hierbei mit der These, das Vier-Mächte-Abkommen habe mit der zentralen Aussage, wonach Berlin (West) kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland sei, eine Reduzierung der Bundesbehörden in Berlin beabsichtigt. Es habe lediglich eine Entwicklung der Verbindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland in nichtstaatlicher Hinsicht, besonders im Bereich der Wirtschaft und Kultur, zugelassen. Die östliche Auffassung von der Illegalität der Tätigkeit der Bundesbehörden in Berlin (West) ist in jüngerer Zeit besonders drastisch in Protestschreiben der Sowjetunion und der DDR gegen die Aufführung eines Bediensteten des Bundesgesundheitsamtes in der Delegationsliste der Bundesrepublik Deutschland zur 7. Sondertagung der Suchtstoffkommission zum Ausdruck gekommen. Das sowjetische Schreiben vom 5. Februar 1982 behauptet unter anderem, daß die Aufführung des Bundesgesundheitsamtes, das seinen Sitz rechtswidrig in Westberlin habe, in den Kommissionsdokumenten unzulässig und nicht mit den Normen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sei. Wie allgemein bekannt wäre, würde die Ansiedlung jedes Organs der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich des erwähnten Amtes, im Territorium von Westberlin im direkten Widerspruch zum Vier-Mächte-Abkommen vom 3. September 1971 stehen. Die DDR bewertet die Aufführung des Bundesgesundheitsamtes in dem Kommissionsdokument als Versuch, das Ansehen der Vereinten Nationen für die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der illegal in Berlin (West) tätigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland zu mißbrauchen.

Diese Auffassung widerspricht nicht nur der deklaratorischen Rechtsnatur, sondern auch dem Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens. Denn in ihm ist nichts enthalten, was zum Abbau der in Berlin bereits ansässigen Bundeseinrichtungen zwingen oder was die Rechtmäßigkeit des Sitzes dieser Institutionen in Berlin in Frage stellen könnte. Die in II B des Abkommens verwandte Formel von der Aufrechterhaltung und Entwicklung der Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland, deren sichtbarer Ausdruck gerade auch jene Einrichtungen sind, läßt vielmehr die bestehenden Bundesinstitutionen in Berlin unberührt. Diese gehören nicht zu den in Anlage II Ziff. 2 des Vier-Mächte-Abkommens genannten staatlichen Organen, deren Aktivitäten in Berlin (West) bestimmte Grenzen gesetzt sind. Sie verkörpern die Bundespräsenz in Berlin (West), die nicht auf dem Vier-Mächte-Abkommen basiert, sondern zurückgeht auf die Erklärung der Bundesregierung vom 23. Oktober 1954 über die Hilfeleistung für Berlin und die Antwort der Drei Mächte vom selben Tage. Die Westmächte haben in dieser Erklärung verbindlich zugesagt, ihre Vorbehaltsrechte in bezug auf Berlin in einer Weise auszuüben, die es der Bundesrepublik Deutschland gestatten würde, ihre Verpflichtung zur Hilfeleistung für Berlin zu erfüllen. Im Rahmen dieser Hilfe für die Lebensfähigkeit der Stadt hat die Bundesregierung mit Zustimmung der drei Westmächte einige Bundesinstitutionen nach Berlin (West) verlegt, die aber keine unmittelbare Staatsgewalt über Berlin (West) ausüben dürfen. Die Alliierte Kommandantur stellt in Ausübung ihrer Obersten Gewalt sicher, daß diese Bundeseinrichtungen keine Entscheidungen in bezug auf die Westsektoren Berlins treffen, die gegen den Grundsatzvorbehalt des Vier-Mächte-Abkom-

mens verstoßen. Die Bundespräsenz ist somit ein legitimer Ausdruck der im Abkommen bestätigten Bindungen. Die drei Westmächte haben daher den sowjetischen Protest gegen die Auf-
führung eines Bediensteten des Bundesgesundheitsamtes in der Delegationsliste der Bundesrepublik Deutschland zur 7. Sondertagung der Suchtstoffkommission mit Schreiben vom 8. Februar 1982 zutreffend zurückgewiesen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in einem gesonderten Schreiben der Rechtsauffassung der westlichen Alliierten angeschlossen und zudem darauf hingewiesen, daß es grundsätzlich Sache des einzelnen Mitgliedsstaates sei, darüber zu befinden, welche Institutionen er an seinem Beitrag zu den Kommissionsarbeiten beteiligen möchte.

Das Vier-Mächte-Abkommen bestätigt in der Anlage IV A 2.d, daß unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten der Sicherheit und des Status nicht berührt werden, Tagungen internationaler Organisationen und internationale Konferenzen sowie Ausstellungen mit internationaler Beteiligung in den Westsektoren Berlins durchgeführt werden können. Einladungen hierzu werden vom Senat oder gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland und dem Senat ausgesprochen. Damit läßt das Vier-Mächte-Abkommen auch die Durchführung von UN-Veranstaltungen in Berlin zu. Seminare der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) haben mit UN-Beteiligung oder unter Beteiligung von UN-Bediensteten stattgefunden. Die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der DSE hat sich trotz gewisser anfänglicher Schwierigkeiten, die die östliche Seite insbesondere wegen der Einladungsmodalitäten machte, bewährt. Einladungen zu den DSE-Seminaren werden gemäß Vier-Mächte-Abkommen gemeinsam durch die Bundesrepublik Deutschland und den Senat ausgesprochen. Die jeweils zuständige Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland übermittelt die Einladungen.

Die Berlin (West) betreffenden Angaben in Dokumenten und Listen der Vereinten Nationen waren häufig Anlaß zu Auseinandersetzungen. Dies trifft zu sowohl für Angaben, die Berlin (West) insgesamt betreffen, insbesondere Statistiken, als auch für Angaben über Behörden, wissenschaftliche Institute, Bibliotheken und vergleichbare Institutionen mit Sitz in Berlin (West). Einige praktische Fälle sollen die Problematik illustrieren.

So wird im Demographischen Jahrbuch der Vereinten Nationen Berlin (West)⁶ unter der Bundesrepublik Deutschland aufgeführt, und zwar in der Städteliste an letzter Stelle außerhalb des alphabetischen Zusammenhangs, in der Länderliste an letzter Stelle außerhalb des alphabetischen Zusammenhangs und ausgerückt. Berlin (Ost) wird alphabetisch eingeordnet und als Hauptstadt in der Städteliste der DDR ausgewiesen. In der Liste der Bundesländer entsprechenden Liste der DDR-Bezirke steht es als Hauptstadt am Anfang. Alle Berlin betreffenden Angaben im Demographischen Jahrbuch sind mit einer Fußnote versehen, wonach die Angaben von den zuständigen Behörden aufgrund der einschlägigen Vereinbarungen der Vier Mächte geliefert worden sind. Dieser Regelung war eine langwierige Auseinandersetzung zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik Deutschland einerseits und dem unter starkem östlichen Druck stehenden UN-Sekretariat andererseits vorausgegangen. Ihr folgte ein durch die Sowjetunion im März 1974 ausgelöster Notenkrieg, der nach der vierten sowjetischen Note mit einer vierten Zurückweisungsnote durch die Alliierten Ende Juni 1975 abgeschlossen wurde.

Bei sonstigen statistischen Veröffentlichungen liefern beide Seite regelmäßig nur noch Gesamtangaben, die jeweils Berlin einschließen. In einem Vorwort wird deutlich gemacht, daß diese Praxis Statusfragen nicht präjudiziert.

Bei UN-Publikationen über Anschriften von Institutionen zu bestimmten Fachbereichen kann ebenfalls keine einheitliche Praxis festgestellt werden. Postanschriften Westberliner Adressen unter der Überschrift oder mit dem Zusatz Bundesrepublik Deutschland werden von östlicher Seite beanstandet. Das UN-

Sekretariat benutzt daher gelegentlich die Postanschrift mit der Postleitzahl, was offensichtlich von östlicher Seite akzeptiert worden ist.

Im Zusammenhang mit der Auflistung Berliner Institutionen in UN-Dokumenten ist Berlin (West) wiederholt gesondert von der Bundesrepublik Deutschland in einer reinen Staatenliste mit einer besonderen Rubrik nach Belgien aufgeführt worden. Die Bundesregierung und die drei Westmächte haben dies nicht hingenommen. Allmählich hat sich eine Übung herausgebildet, die Berlin (West) bei der Bundesrepublik Deutschland aufführt, allerdings in einer Fußnote vermerkt, daß die Angaben von den zuständigen Behörden aufgrund der einschlägigen Vereinbarungen der Vier Mächte geliefert worden sind.

III. Ausblick

Die dargestellten praktischen Erfahrungen zeigen, daß die Einbeziehung von Berlin (West) in die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen nicht frei von Störungen geblieben ist. Die Berlin-Frage bleibt Teil der ungelösten deutschen Frage. Die Bundesregierung hat beim Beitritt zu den Vereinten Nationen erklärt, daß es das politische Ziel der Bundesrepublik Deutschland sei, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Der Bundesminister des Auswärtigen hat die Auffassung der Bundesregierung zur Lage in Deutschland in seinen jährlichen Reden vor der Generalversammlung bekräftigt. In diesen Erklärungen hat sich die Bundesregierung auch zur Sicherung der Lebensfähigkeit von Berlin (West) bekannt und die Bedeutung der Stadt für die Entspannung in Europa hervorgehoben. Sie hat immer wieder an die Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland erinnert und gefordert, die Stadt in die internationale Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Vereinten Nationen einzubeziehen. Eine solche Teilhabe wurde besonders eindrucksvoll vor den Augen der Weltöffentlichkeit durch die Berlin-Besuche der Generalsekretäre Waldheim (30. März 1979) und Pérez de Cuéllar (12./13. Juni 1983) verwirklicht.

Die Möglichkeiten der Begegnung im menschlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich sind gerade in Berlin besonders ausgeprägt und könnten auch von den Vereinten Nationen stärker genutzt werden. Das Vier-Mächte-Abkommen sieht in der Anlage IV A 2.d ausdrücklich vor, daß Tagungen internationaler Organisationen und internationale Konferenzen in den Westsektoren Berlins durchgeführt werden können. Die Sowjetunion hat damit auch der Abhaltung von Veranstaltungen der Vereinten Nationen im westlichen Berlin ihre Zustimmung gegeben. Auf diesem Gebiet sollten daher Anstrengungen unternommen werden, um die Brückenfunktion der Stadt zu nutzen. Neben den UN-Seminaren im Bereich der Entwicklungspolitik, die sich als Modell dafür bewährt haben, wie in Berlin internationale Themen über die Grenzen hinaus behandelt werden können, ist hier auch an Tagungen von UN-Gremien und -Sonderausschüssen zu denken. So hat die DDR den Sonderausschuß der Vereinten Nationen gegen Apartheid im Jahre 1974 nach Ostberlin eingeladen. 1981 organisierte sie zusammen mit diesem Ausschuß ein internationales Seminar über die Rolle der Massenmedien in der internationalen Mobilisierung gegen Apartheid im Internationalen Pressezentrum in Ostberlin. Da offensichtlich auch bei der DDR ein Interesse an UN-Aktivitäten besteht, könnte an die Abhaltung von UN-Veranstaltungen gedacht werden, die gleichzeitig oder konsekutiv sowohl im östlichen als auch im westlichen Teil Berlins durchgeführt werden. Die besondere politische und geographische Lage der Stadt könnte zu einem fruchtbaren Klima solcher Tagungen und zu einem besseren Verständnis ihrer Teilnehmer beitragen.

Eine Errichtung von ständigen UN-Institutionen in Berlin zeichnet sich nicht ab. Die Verlegung des Sitzes von bereits

bestehenden UN-Organisationen nach Berlin ist wegen des Widerstandes des bisherigen Sitz-Staates und wegen der mit einem Umzug verbundenen finanziellen Auswirkungen nicht zu erwarten. Bei der Entscheidung über den künftigen Standort neuer UN-Institutionen würde Berlin unwillkürlich in einen Wettbewerb mit den europäischen UN-Zentren Genf und Wien treten, deren noch nicht ausgeschöpfte Kapazitäten ein wichtiges finanzielles Argument liefern würden. Nach der UN-Erfahrung kommt im übrigen die Ansiedlung von UN-Institutionen in Berlin nur dann in Betracht, wenn sich hierzu ein Konsens aller Mitgliedstaaten abzeichnet.

Auch wenn in der praktischen UN-Arbeit immer wieder Berlin-Fragen relevant werden und zu Schwierigkeiten führen können, so ist doch als Ergebnis einer Bestandsaufnahme festzuhalten, daß sich die Außenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen bewährt hat und daß sich anfängliche Reibungen im Interesse der praktischen Arbeit verringert haben. Auch in den Vereinten Nationen hat sich die Berlin-Lage im Laufe der letzten Jahre beruhigt. Das UN-Sekretariat bemüht sich, bei seinen Entscheidungen eine Balance der widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten einzuhalten und sucht daher nach Wegen des Ausgleichs und des Kompromisses, die manchmal nicht voll unseren Vorstellungen entsprechen, jedoch die Außenvertretung von Berlin (West) durch die Bundesrepublik Deutschland nicht in Frage stellen. Die Bindungen zwischen Berlin (West) und der

Bundesrepublik Deutschland dürfen auch im UN-Zusammenhang nicht beeinträchtigt werden. Darauf wird auch in Zukunft zu achten sein.

Anmerkungen

Dieser Artikel erscheint mit freundlicher Genehmigung des Berlin Verlags Arno Spitz. Er stellt die gekürzte und geringfügig überarbeitete Fassung eines Beitrags zu der vom Landesverband Berlin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegebenen Aufsatzsammlung ›Berlin translokal‹ (Berlin 1983) dar; dort finden sich auch detaillierte Quellenangabe.

- 1 Der Begriff ›Berlin (West)‹ hat sich für die Bezeichnung der Westsektoren Berlins im UN-Rahmen eingebürgert.
- 2 Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus den in Artikel 23 des Grundgesetzes genannten Ländern einschließlich Berlins; vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag (31.7.1973).
- 3 Anlage IV hat die Form gegenseitiger Mitteilungen: Die Drei Mächte teilen der Sowjetunion mit, daß sie ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in der Frage der Außenvertretung behalten, daß sie sich jedoch einverstanden erklärt haben, die Bundesrepublik Deutschland — wie geschehen — zu ermächtigen. Die Sowjetunion nimmt in der Antwortmitteilung dies zur Kenntnis und erklärt, ihrerseits keine Einwände zu haben.
- 4 Die drei Westmächte ermächtigten den Berliner Senat, die Außenvertretung Berlins, soweit es um eine Einbeziehung in internationale Verträge und Verpflichtungen ging, der Bundesrepublik Deutschland zu übertragen. Dies geschah in der Form einer Vereinbarung zwischen dem Senat von Berlin und der Bundesregierung am 19. Dezember 1952.
- 5 Vor dem Abschluß des Vier-Mächte-Abkommens wurden Berlin-Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland von der Sowjetunion mit der Begründung zurückgewiesen, daß diese im Hinblick auf den völkerrechtlichen Status Berlins und aufgrund der Tatsache, daß Berlin die Hauptstadt der DDR sei, unzulässig wären.
- 6 Die Kennzeichnung ›West‹ bzw. ›Ost‹ ist vom Verfasser. Im Demographischen Jahrbuch wird jeweils nur ›Berlin‹ genannt.

Weder Musterknabe noch Außenseiter

Zum Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland in der UN-Generalversammlung

HORST RISSE

Es hat an Standortbestimmungen, Absichtserklärungen und programmatischen Ankündigungen nicht gefehlt, als die beiden deutschen Staaten 1973 in die Weltorganisation aufgenommen wurden. So lassen sich den Reden des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt und seines Außenministers Walter Scheel vor der 28. Generalversammlung wesentliche erste Angaben über die Ziele der UN-Politik der Bundesrepublik Deutschland entnehmen¹: Mitwirkung an Konfliktausräumung, Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, verbunden mit dem Eintreten für die Respektierung von Gewaltverzicht und Menschenrechten. Auch mit deutscher Hilfe sollten der Restkolonialismus überwunden, jeder Rassismus geächtet und schließlich wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert werden.

Ob die Bundesrepublik diesen Zielen ihrer Politik über die zehn Jahre ihrer bisherigen Mitgliedschaft verpflichtet geblieben ist, soll im folgenden an Hand ihres Abstimmungsverhaltens in der Generalversammlung untersucht werden. Eine solche Betrachtung bietet sich schon deshalb an, weil dieses Gremium das Hauptforum der internationalen Staatengemeinschaft ist; seine Beratungen, Entschlüsse und Beschlüsse spiegeln die Probleme der Welt in einzigartiger Weise wider. Das Abstimmungsverhalten eines Landes in der Generalversammlung gibt in gewissem Umfang Aufschluß über seine politische Grundhaltung und seine Stellung gegenüber anderen Mitgliedern oder Gruppen der Staatengemeinschaft.

I. Abstimmungen in der Generalversammlung

Schon auf den ersten Blick zeigt sich jedoch, daß ›das Abstimmungsverhalten‹ eines Staates ein schwer zu fassendes Phänomen ist. Die Generalversammlung hat neben ihren zehn ordentlichen Jahresversammlungen seit 1973 sieben Sondertagungen und vier Notstandssondertagungen abgehalten. Dabei hat sie fast 2 100 Resolutionen verabschiedet. Gerade in wesentlichen

Fragen umfassen diese oft zahlreiche Teile, über die einzeln abgestimmt wird². Hinzu treten noch die Beschlüsse (Decisions). Zusammengenommen ist ›das Abstimmungsverhalten‹ damit die Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland in weit über 3 000 Einzelfällen.

Davon ist nur ein gewisser Teil kontrovers. 63 bis 70 vH der Entscheidungen in der Generalversammlung fielen in den letzten Jahren ohne Abstimmung³. In diesen Fällen weicht die Bundesrepublik ohnehin nicht von der Mehrheitsentscheidung ab. Das gleiche gilt natürlich dann, wenn sie bei kontroversen Resolutionen mit Ja stimmt. Dies tut sie bei etwa 15 vH aller Resolutionen und Beschlüsse. In den verbleibenden Fällen, also ungefähr bei jeder fünften Stimmabgabe, votiert die Bundesrepublik anders als die Mehrheit. Meist geschieht das durch Stimmenthaltungen. Diese in New York als die konziliantere Form des Nein geltenden Voten machen allerdings insgesamt nur etwa 13–15 vH aus. Auf alle Entscheidungen der Generalversammlung bezogen, kann daher das spöttische Wort von der Enthaltung als dem ›German vote‹ nicht mit vollem Recht angewendet werden. Der Anteil der Nein-Stimmen schließlich ist im Laufe der Zeit sehr stark gestiegen: von 1,5 vH im Jahre 1973 auf 8,35 vH 1982. Dennoch, setzt man die Nein-Stimmen in ein Verhältnis zu allen in der Generalversammlung fallenden Entscheidungen, waren es stets deutlich unter 10 vH der bundesdeutschen Willensäußerungen, die diametral der Mehrheitsmeinung entgegenstanden.

Diese rein quantitativen Betrachtungen — Einzelheiten bezüglich der letzten fünf Jahre können der nachstehenden Tabelle entnommen werden — lassen sich dahin zusammenfassen, daß das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland normaler ist, als es oft den Anschein hat. Was den UNO-Alltag betrifft, kann kaum die Rede davon sein, daß sie eine extreme Außenseiterposition einnähme:

33.	34.	35.	36.	37.	Generalversammlung
63,6	68,2	70,3	66,6	63,0	Annahme ohne Abstimmung
17,6	13,2	11,4	12,4	14,0	Ja bei kontroversen Resolutionen
5,8	6,6	5,9	7,7	8,4	Nein bei kontroversen Resolutionen
13,0	12,0	12,4	13,3	14,6	Enthaltung
81,2	81,4	81,7	79,0	77,0	Votum mit der Mehrheit
18,8	18,6	18,3	21,0	23,0	Votum anders als die Mehrheit

(Angaben in Prozent)

Diese Zahlen sagen allerdings nichts darüber aus, wie die Bundesregierung zu den kontroversen, die Debatten der Vereinten Nationen beherrschenden Themen steht. Um dieser Frage nachzugehen, sollen die Komplexe Südliches Afrika, Abrüstung, Nahost und Teilaspekte des internationalen Menschenrechtsschutzes an Hand exemplarisch erscheinender Resolutionen untersucht werden. Es ist allerdings erforderlich, sich zuvor Klarheit darüber zu verschaffen, welche Erkenntnisse sich aus einer Analyse des Abstimmungsverhaltens gewinnen lassen. Denn es ginge zweifellos zu weit, die UNO-Politik eines Landes und seine Position zu weltbewegenden Fragen nur nach seinen Voten in der Generalversammlung zu bewerten.

II. Der Erkenntniswert von Abstimmungsanalysen

1. Die Bedeutung von Text und Entstehungsgeschichte

Die wesentlichsten Abstimmungen in der Generalversammlung haben Resolutionen zum Gegenstand. Deren Text entsteht in mehr oder weniger durchschaubarer Weise meist in den sieben Hauptausschüssen der Generalversammlung, oft aber auch — dokumentarisch kaum nachvollziehbar — in informellen Verhandlungen. Erfolge bei der Aushandlung des Resolutionstextes vergrößern selbstverständlich die Wahrscheinlichkeit, daß eine Resolution politisch für ein Land akzeptabel wird. Dabei geht es oft um Passagen, die für den Hauptgegenstand der Entschliebung von gar nicht so großer Bedeutung sind.

Ein Beispiel aus der letzten Generalversammlung mag dies verdeutlichen: Eine Teilresolution (A/Res/37/123D) der alljährlich von der Generalversammlung verabschiedeten umfangreichen Entschliebung zur Lage im Nahen Osten ist den Massakern in den Palästinenser-Lagern Sabra und Shatila in Beirut gewidmet⁵. Der operative Absatz 1 dieser Resolution enthält eine scharfe Verurteilung des »Massenmordes«, der operative Absatz 2 die Feststellung, daß das Massaker als »Akt des Völkermordes« anzusehen sei. Dem Vernehmen nach hat die Bundesrepublik gemeinsam mit den neun anderen EG-Ländern versucht, diese Feststellung aus dem Resolutionstext zu entfernen. Hierfür waren Fragen der Auslegung der Völkermord-Konvention von 1948, also rechtliche Erwägungen, maßgeblich. Als die EG-Länder mit ihren Bedenken nicht durchdringen konnten, stimmten sie für den Absatz 1 und gegen den Absatz 2. Bei der eigentlich entscheidenden Abstimmung über die Resolution 37/123D insgesamt enthielten sie sich dann⁶. Blickt man nur auf dieses Votum — und in der Regel wird nur die abschließende Stimmabgabe zu einer Resolution einer breiteren Öffentlichkeit bekannt —, so entsteht der Eindruck, als habe unter anderem die Bundesrepublik sich nicht zur Verurteilung der grauenhaften Ereignisse in Beirut entschließen können. Daß diese Enthaltung dadurch zu erklären ist, daß die EG-Länder ihre Position bei der Aushandlung des Resolutionstextes nicht durchsetzen konnten, erfährt nur, wer etwas über die Entstehungsgeschichte der Resolution herausfinden kann oder zumindest aus den Abstimmungen über die einzelnen Absätze, die in den Plenarprotokollen der Generalversammlung wiedergegeben sind, die richtigen Schlüsse zieht.

Das Beispiel zeigt, daß es bei der Entscheidung über die Zustimmung zu einer Resolution nicht nur auf deren Hauptgegenstand, sondern auch auf die Einzelheiten des Textes und die Entstehungsgeschichte ankommt. Daher läßt sich aus dem Votum allein keine zuverlässige Aussage über die Haltung einer Regierung zu einer Einzelfrage entnehmen.

2. Erklärungen zur Stimmabgabe

Die Plenarprotokolle der Generalversammlung enthalten auch die von den Staaten abgegebenen Erklärungen zu ihren Voten. Derartige Erläuterungen haben die Funktion, den eigenen Standpunkt zu präzisieren, was insbesondere dann notwendig ist, wenn dieser durch das Votum allein nicht hinreichend genau dargestellt ist. Dies gilt besonders dann, wenn ein Land Schwierigkeiten mit den Einzelheiten eines Entschliebungstextes hat. Es kann dann auch zu interessanten Wechselwirkungen zwischen Vorbehalten zu einzelnen Formulierungen und den Erläuterungen zur Stimmabgabe kommen.

Zur Verdeutlichung kann erneut auf das Beispiel der Resolution 37/123D zurückgegriffen werden. Nachdem die Bemühungen der EG-Länder, den Resolutionstext in der beschriebenen Weise abzuändern, gescheitert waren, erklärte der dänische Delegierte im Namen der Zehn, daß man in Europa über die Massaker schockiert gewesen sei und diese als kriminellen Akt verurteile, jedoch Vorbehalte wegen der Bezugnahme auf die Völkermord-Konvention hege. Darüber hinaus sei die Generalversammlung nicht das nach dieser Konvention zuständige Organ für die Feststellung, daß eine bestimmte Handlung als Völkermord einzustufen sei. Diese Erläuterung zur Stimmabgabe läßt nun die bundesdeutsche Enthaltung ganz eindeutig und dokumentarisch nachweisbar in einem anderen Licht erscheinen. Wo der Blick auf das bloße Votum noch auf eine gewisse politisch bedingte Nachsicht gegenüber dem Massenmord an palästinensischen Zivilisten hindeuten mochte, werden nun juristische Bedenken als Motiv für die Stimmenthaltung erkennbar. Obwohl es zunächst den Anschein hat, stellt dieser Befund die Brauchbarkeit der Abstimmungsanalyse nicht in Frage. So wie die EG-Länder nämlich ihre Enthaltungen durch die zitierten Erklärungen relativiert haben, haben andere Staaten (beispielsweise Spanien und Singapur) ihre Zustimmung zu der Resolution erläutert und dabei zum Ausdruck gebracht, daß sie die Bezugnahme auf die Völkermord-Konvention für zweifelhaft halten. Auch diese Staaten hatten also offenbar Vorbehalte gegen den Resolutionstext, die denen der EG-Länder recht ähnlich waren. Daß sie der Resolution trotzdem zustimmten, läßt sich nur damit erklären, daß sie bei einer Abwägung ihrer Betroffenheit über die Ereignisse in den Flüchtlingslagern gegen ihre juristischen Bedenken letztere im Ergebnis in den Hintergrund stellten. Das Abstimmungsverhalten indiziert hier also die Präferenzen der Staaten. Es zeigt sich, daß das Mittel der Erklärung zur Stimmabgabe geeignet ist, Schwierigkeiten mit den Einzelheiten eines Textes weitgehend zu überbrücken. Hieraus ergibt sich eine Rückwirkung auf die Bedeutung des Votums: Dieses ist zwar nicht in der Lage, die Position eines Staates zu einer Einzelfrage eindeutig kundzutun, es ist aber ein verhältnismäßig zuverlässiger Indikator für die Grundhaltung eines Landes zu einem bestimmten Fragenkomplex. Darüber hinaus ist das Votum — anders als Textfeinheiten, Entstehungsgeschichte und Erklärungen zur Stimmabgabe — die einzige Äußerung eines Staates zu einer Resolution, die manifest an die Öffentlichkeit dringt. Ihm läßt sich also praktisch immer entnehmen, wie die Position eines Landes zu einer bestimmten Frage nach außen erscheint.

Erschöpft sich die Bedeutung des Votums darin, Grundpositionen und Tendenzen aufzuzeigen sowie das in der Weltöffentlichkeit bestehende Bild eines Landes mitzuprägen, so ist der Erkenntniswert der Abstimmungsanalyse entsprechend begrenzt. In diesem Sinne sind die folgenden Aussagen zu verstehen.

III. Einzelne Themenbereiche

1. Südliches Afrika

Hier haben in den vergangenen zehn Jahren drei Themen die größte Rolle gespielt: die Republik Südafrika und ihre Apartheid-Politik, Namibia und (bis 1979) Rhodesien. Bei den hierzu untersuchten 209 Resolutionen⁷ fällt sofort auf, daß der Grad der bundesdeutschen Übereinstimmung mit der Mehrheit wesentlich geringer ist als im Durchschnitt der Entschlüsse: Nur 27,7 vH der zum Südafrika-Problem ausgewählten Resolutionen wurden von der Bundesrepublik unterstützt. Diese positiven Voten beziehen sich überwiegend auf Fälle, in denen ein anderes Abstimmungsverhalten schlechthin unmöglich gewesen wäre: Resolutionen wegen politischer Gefangener und Folterungen in Südafrika sowie Gnadenersuche zugunsten mit der Todesstrafe bedrohter Freiheitskämpfer trug auch die Bundesrepublik mit. Diese Entschlüsse wurden meist auch einstimmig verabschiedet oder ohne Gegenstimme angenommen. Ja-Stimmen der Bundesrepublik findet man dann noch in Fällen, bei denen — provozierend formuliert — die Zustimmung politisch kaum etwas kostet. Als Beispiele seien die regelmäßig positiven Voten zum UN-Treuhandfonds für Südafrika und zur Verbreitung von Informationen über die Apartheid erwähnt.

Bei über einem Viertel der untersuchten 209 Entschlüsse hat die Bundesrepublik mit Nein gestimmt. Diese betrafen meist Aussagen, die der Bundesrepublik zu weit gingen, insbesondere, weil sie sich nicht von Gewaltanwendungen im Kampf gegen Südafrika distanzieren oder diese ausdrücklich für legitim erklärten. Bonn hat auch solche Resolutionsabsätze abgelehnt, die die Bundesrepublik nicht direkt betrafen, etwa solche zum Öl-Embargo oder zu den Beziehungen zwischen Südafrika und Israel. Interessant ist auch die regelmäßig verabschiedete Resolution bezüglich fremder wirtschaftlicher Interessen in Kolonien und im Südlichen Afrika⁸, die vornehmlich die Aktivitäten westlicher Staaten betrifft. Zugestimmt hat ihr die Bundesrepublik nie, sich jedoch in den ersten drei Jahren ihrer Mitgliedschaft der Stimme enthalten, um dann bis 1981 stets mit Nein zu votieren. Dieser Wandel des Abstimmungsverhaltens in der 31. Generalversammlung hing offensichtlich mit der seinerzeit erstmals erfolgten namentlichen Nennung der Bundesrepublik zusammen, denn als diese 1982 in der einschlägigen Resolution unterblieb, enthielt sich Bonn wieder, obwohl die Textänderungen gegenüber der Entschlußung von 1981 den eigentlichen Gehalt kaum betrafen.

Versucht man, über die zehn Jahre der Mitgliedschaft hin eine Entwicklungslinie zu erkennen, so stellt man fest, daß die Abweichung von der Mehrheitsmeinung in der Generalversammlung von 1980 mit fast 90 vH der Südafrika betreffenden Entschlüsse einen gewissen Höhepunkt erreichte. Seitdem steigt der Grad der Bonner Zustimmung wieder etwas an⁹.

Für den Bereich Südliches Afrika verzeichnet die Statistik der ausgewählten Resolutionen schließlich fast 47 vH Enthaltungen der Bundesrepublik. Diese entfallen einmal auf bestimmte Aspekte der Südafrika-Politik der Staatenmehrheit, zum größten Teil aber auf die Namibia-Frage. Hier hat die Bundesrepublik nur selten und dann in unwesentlichen Teilaspekten (wie dem Namibia-Fonds) den Resolutionen der Generalversammlung zugestimmt. Das ist zum größten Teil gewiß auf die bundesdeutsche Beteiligung an der Initiative fünf westlicher Staaten in Sachen Namibia zurückzuführen. Fast ebenso viele Enthaltungen prägen allerdings weiland auch die deutsche Haltung in der Rhodesien-Frage.

Konnte man 1974 in dieser Zeitschrift noch lesen, daß die Haltung der Bundesrepublik gegenüber der Südafrika-Politik der Vereinten Nationen »eher enthaltend als zustimmend« sei¹⁰, so muß man heute sagen, daß sie eher enthaltend als ablehnend ist. Mit Blick auf die vergangenen zehn Jahre sind Zweifel daran angebracht, ob die bundesdeutsche Südafrika-Politik in der UNO dem eingangs erwähnten Anspruch des Jahres 1973 gerecht werden kann. Die Haltung gegenüber dem Apartheid-

Regime ist allenfalls zögerlich, besonders was die wirtschaftlichen Beziehungen betrifft. Dies wird sicher oft — auch wenn es so nicht gewollt war — im Ergebnis als eine Unterstützung Pretorias verstanden worden sein.

2. Abrüstung

Zu diesem Themenkomplex wurden 227 Resolutionen¹¹ ausgewählt. Grundsätzlich unbeachtet sind dabei solche Entschlüsse geblieben, die die Erklärung mehr oder minder weit entfernter Weltregionen zu atomwaffenfreien oder Friedenszonen betrafen. Die Bundesrepublik stimmte bei den ausgewählten Entschlüssen 156mal mit Ja oder schloß sich einem Konsens an und konnte so in immerhin 68,5 vH der Fälle der Mehrheitsmeinung folgen. Die Ablehnungsquote von 9 vH ist für ein paktgebundenes Land nicht sonderlich hoch und mit 22,5 vH sind die bundesdeutschen Enthaltungen jedenfalls nicht so auffallend zahlreich, wie es bei dem Komplex Südafrika der Fall ist. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, daß die von der Mehrheit abweichenden Bonner Voten nach einem Tiefstand 1979 in den vergangenen drei Jahren erheblich zugenommen haben¹². In dieser Entwicklung spiegelt sich das seit der ersten Sondergeneralversammlung zum Thema Abrüstung (1978) stark geschwundene Einvernehmen der Staaten auf diesem Sektor wider, welches auch für das Scheitern der zweiten Sondergeneralversammlung (1982) zu dem Thema verantwortlich war.

Regelmäßig mit Nein hat die Bundesrepublik gestimmt, wenn sich eine Entschlußung gegen die Stationierung von Kernwaffen auf dem Boden von Nichtkernwaffenstaaten richtete. Das gleiche gilt für eine Resolution, die die Nichtausnutzung des wissenschaftlichen Fortschritts für militärische Zwecke betraf. Diese negativen Voten lassen sich noch ohne weiteres aus Bündnistrübsichten erklären; einige der Stimmenthaltungen erscheinen dagegen kaum verständlich. So enthielt sich die Bundesrepublik in den ersten vier Jahren ihrer UN-Mitgliedschaft bei der alljährlichen Atomteststopp-Resolution. 1977 gab sie diese Haltung auf und votierte mit Ja (ebenso 1978 und 1979), um sich dann in den letzten drei Generalversammlungen wieder der Stimme zu enthalten.

Was das Verbot einzelner Waffen betrifft, ist die Haltung Bonns nicht ganz einheitlich. Resolutionen für ein Verbot von Napalm wurden im wesentlichen mitgetragen. Das gleiche gilt für das Verbot von B- und C-Waffen. Für ein Verbot der Neutronenbombe ist die Bundesregierung indes nicht zu haben. Insofern votierte sie auf den letzten Tagungen mit Nein, ebenso bei einer Resolution gegen den Ersteinsatz von Kernwaffen. Diese Beispiele zeigen, daß die Bundesrepublik gegen eine einseitig auf Kernwaffen gerichtete Abrüstungspolitik ist. Mit Nachdruck tritt Bonn hingegen für wirksame Überprüfungsmaßnahmen auf dem Sektor Abrüstung ein. Ein signifikantes Beispiel dafür ist die Zustimmung zu dem Vorschlag, ein internationales Satellitenkontrollsystem aufzubauen.

Zweifelloos ist der Bereich Abrüstung ein ungewöhnlich breit gefächelter Themenkomplex. Es ließen sich sicherlich noch zahlreiche weitere Gesichtspunkte finden, unter deren Beachtung man den bundesdeutschen Standpunkt hierzu beleuchten könnte. Erkennbar ist jedoch, daß die Bundesrepublik sich den Bemühungen der Weltorganisation hier in wesentlichen Bereichen angeschlossen hat. Sie hat sich zwar bei einer Reihe von Ansätzen verweigert, jedoch die Schritte, die sie für sinnvoll und vertretbar halten konnte, unterstützt.

3. Nahost

Ein weiteres wichtiges Dauerthema ist der Nahost-Konflikt. Ganz überwiegend hat sich hier bekanntlich die Konstellation »Israel (bzw. Israel und die USA) gegen den Rest der Welt« herausgebildet¹³. Daß die Rolle der Bundesrepublik nicht die eines voll integrierten Partners in diesem Spiel sein kann, folgt aus unserer jüngeren Geschichte. Bei den 161 ausgewählten Entschlüssen¹⁴ stimmte die Bundesrepublik in etwa 46 vH der

Fälle den mehr oder weniger israelkritischen Texten zu. Zu verzeichnen sind weiter 16 vH Nein-Stimmen und 38 vH Enthaltungen; hier stimmt das Wort von der Enthaltung als dem ›German vote‹ also ebenso wie bezüglich des Komplexes Südliches Afrika.

Es ist nicht leicht, eine Entwicklungslinie in Bonns Verhältnis zu Israel auszumachen. Der Anteil zustimmender Voten bei den israelkritischen Resolutionen hat im Laufe der Jahre immer etwas geschwankt, jedoch haben diese Bewegungen kaum in eine bestimmte Richtung gedeutet. Die Bundesregierung hat fast nie die Einschätzung der Staatenmehrheit zur Lage in Palästina geteilt, wie sie in den jährlich verabschiedeten Resolutionen zur Palästina-Frage und zur Lage im Nahen Osten nachzulesen ist; als Ausnahme ist zu verzeichnen, daß sie die Resolutionen unterstützt hat, die gegen die Annexion Jerusalems gerichtet waren. Anders war Bonns Reaktion jedoch, als es um die Ausdehnung des Geltungsbereichs israelischen Rechts auf die syrischen Golanhöhen ging. Bei einer unmittelbar nach der diesbezüglichen israelischen Entscheidung verabschiedeten Entschließung enthielt sich die Bundesrepublik, ein Jahr später stimmte sie gegen die die Annexion verurteilende Resolution. Die Ursache hierfür ist jedoch offensichtlich im Text der neueren Entschließung zu finden: Israel wird dort als »nicht friedliebend« bezeichnet, was im Hinblick auf die Bestimmungen der UN-Charta seine weitere Mitgliedschaft in der Weltorganisation gefährden kann. Ebenfalls negativ sind die bundesdeutschen Voten, wenn es um Resolutionen geht, die gegen die Camp-David-Abkommen gerichtet sind.

Bemerkenswert ist allerdings, daß die keinesfalls israelfreundlichen Berichte des ›Sonderausschusses zur Untersuchung israelischer Praktiken, die die Menschenrechte der Bevölkerung der besetzten Gebiete beeinträchtigen‹ nie eine Gegenstimme der Bundesrepublik hinnehmen mußten.

Wie schwer sich die Bundesrepublik auch bei verhältnismäßig eindeutigen Sachverhalten tut, mag man an einem Beispiel aus den letzten beiden Generalversammlungen ersehen: Auf der 36. Tagung konnte man sich nicht dazu entschließen, den israelischen Luftangriff auf das irakische Reaktorzentrum Osirak zu verurteilen. Dies geschah dann jedoch im Jahr darauf. Als ein weiteres Beispiel ließe sich die oben schon ausführlich besprochene Resolution zu dem Massaker in den Beiruter Flüchtlingslagern anführen.

Insgesamt erscheint das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik bei den den Nahost-Konflikt betreffenden Entschließungen als von einer gewissen Unsicherheit gegenüber Israel geprägt. Die tendenziell vorhandene Solidarität mit Israel wird auf zunehmend härtere Proben gestellt. Daß sich dies bei einer quantitativen Abstimmungsanalyse nicht stärker zeigt, ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, daß die Israel verurteilenden Texte oft so scharf formuliert sind, daß eine Zustimmung für die Bundesregierung schlechterdings unmöglich ist, obwohl sie im Hinblick auf den eigentlichen Hauptgegenstand der Resolutionen oft geneigt wäre, positiv zu votieren.

4. Menschenrechte

Dieses Gebiet ist ebenso komplex wie einer Untersuchung der hier vorgenommenen Art schwer zugänglich. Das liegt auch daran, daß man sich auf der Ebene der Vereinten Nationen um einen universell akzeptierten Menschenrechtsstandard bemüht. Damit ist die Tendenz zu Kompromißfindung und (daraus resultierender) Doppeldeutigkeit hier noch ausgeprägter als anderswo.

Aus dem Menschenrechtsbereich sollen lediglich zwei Beispielsfälle herausgegriffen werden, die recht kontrovers diskutiert worden sind: die Chile-Frage und das Amt eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte.

Seit 1974 hat die Generalversammlung regelmäßig eine Resolution zur Lage der Menschenrechte in Chile verabschiedet¹⁵. Siebenmal hat die Bundesrepublik diesen Entschließungen zugestimmt, zweimal (1976 und 1982) hat sie sich enthalten. Dies hat

Aufnahme der beiden deutschen Staaten

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen. — Resolution 335 (1973) vom 22. Juni 1973

Der Sicherheitsrat,

— nach getrennter Prüfung des Antrags der Deutschen Demokratischen Republik (S/10945) und des Antrags der Bundesrepublik Deutschland (S/10949) auf Aufnahme in die Vereinten Nationen,

1. empfiehlt der Generalversammlung, die Deutsche Demokratische Republik als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen;
2. empfiehlt der Generalversammlung, die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen. — Resolution 3050 (XXVIII) vom 18. September 1973

Die Generalversammlung,

— nach Erhalt der Empfehlung des Sicherheitsrats vom 22. Juni 1973, die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen aufzunehmen,

- nach getrennter Prüfung des Aufnahmeantrags der Deutschen Demokratischen Republik und des Aufnahmeantrags der Bundesrepublik Deutschland,
1. beschließt, die Deutsche Demokratische Republik als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen;
2. beschließt, die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

sie in der letzten Generalversammlung auch bei den Resolutionen zur Menschenrechtslage in Guatemala und El Salvador getan¹⁶. Dabei hatten die westlichen Länder — darunter auch die Bundesrepublik — noch 1978 in einer Kampfabstimmung eine Entschließung durchgesetzt, die die Wichtigkeit der Erfahrungen der Chile-Menschenrechtsarbeitsgruppe auch für weitere umfangreiche Menschenrechtsverletzungen hervorhob¹⁷. Hinweise auf eine konsequente Linie der Bundesrepublik hinsichtlich der Menschenrechte in Chile lassen sich auch nicht aus dem Verhalten des deutschen Vertreters in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen entnehmen. Dieser stimmte nämlich bei der diesjährigen Tagung jenes Gremiums für eine Chile-Resolution, wenn auch nicht ohne erhebliche Vorbehalte. Deren Berechtigung ist nicht von der Hand zu weisen, denn die Praxis der Verurteilung einzelner Länder ist mitunter einseitig orientiert. Dennoch stellt sich die Frage, ob die genannten Enthaltungen in der Generalversammlung und die insgesamt inkonsequent erscheinenden Stellungnahmen der Bundesrepublik geeignet sind, die Staaten der Dritten Welt in der Auffassung zu bestärken, daß die Menschenrechte bei den Ländern des Westens in guten Händen sind.

Das heterogene Menschenrechtsverständnis in den Vereinten Nationen illustrieren können zwei Resolutionen, die von der 37. Generalversammlung verabschiedet wurden. In ähnlicher Form hat es solche Entschließungen aber auch früher schon gegeben. Die erste hat die Bundesrepublik mit Enthaltung quittiert¹⁸. Sie befaßt sich mit »alternativen Ansätzen« zum Menschenrechtsschutz, einer Art Ersatzerfindung für den dem Ostblock und Teilen der Dritten Welt nicht recht genehmen Hochkommissar für Menschenrechte. In ihr werden vor allem Kollektivrechte — so das Recht auf Entwicklung — betont. Die zweite Resolution, der die Bundesrepublik zugestimmt hat¹⁹, hebt hingegen die Würde des Individuums hervor und erklärt, daß der Schutz der einen Art Rechte nicht auf Kosten des Schutzes anderer Kategorien von Rechten erfolgen dürfe. In dieser Resolution taucht dann auch der Hochkommissar wieder auf.

Die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik ist nicht immer leicht verständlich. Da, wo im UN-System kollektive Rechte eine überstarke und für die Individualrechte möglicherweise gefährliche Betonung erfahren, kann man angesichts des bundesdeutschen Rechts- und Verfassungsverständnisses kaum erwarten — und der Verfasser möchte ergänzen: wünschen —, daß sich Bonn der Mehrheitsmeinung anschließt. Um so schwerer ist es jedoch angesichts dieser Rechtstradition nach außen zu erklären, wenn die Bundesrepublik auf die Verurteilung von Staaten, die gerade diese Individualrechte verletzen, ab und an verzichtet.

IV. Abstimmungsverhalten im Vergleich mit anderen Ländern

1. Die Vereinigten Staaten

Die USA sind nicht die Führungsmacht der Bundesrepublik, was deren Stimmabgabe in der Generalversammlung betrifft. Zwar ist Übereinstimmung die Regel, die Abweichungen aber machen bei den untersuchten Entschlüssen 25,9 vH aus. Diametrale Gegensätze sind selten, kommen aber mit zunehmender Häufigkeit vor. Bei den untersuchten Abrüstungs-Resolutionen beträgt der Anteil der Abweichungen immerhin schon 13,7 vH. Angesichts der gemeinsamen Blockzugehörigkeit ist das ein erheblicher Anteil. Bei den Südafrika-Entschlüssen sind es dann 16,7 vH und im Bereich Nahost sogar 41,6 vH. Die Tendenz ist steigend, bei den letztgenannten Themenkomplexen sogar stark steigend.

Diese Entwicklung bedürfte einer genauen Untersuchung, es deutet aber manches darauf hin, daß sie auf die harte Linie der Regierung Reagan zurückzuführen ist, der die Bundesregierung nicht gefolgt ist. Ob die Regierung Kohl dies eher tun wird als die Regierung Schmidt, läßt sich derzeit noch nicht sagen.

2. Die anderen EG-Staaten

Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ist dagegen ein erheblich mitbestimmender Faktor der deutschen UN-Politik. Obwohl auch im Bereich Südafrika die Übereinstimmungen der EG-Länder zahlreich sind, funktioniert die EPZ in diesem Themenkomplex schlechter als in den anderen untersuchten Bereichen. Dies liegt nicht zuletzt an der Bundesrepublik, die — wie Großbritannien — in Südafrikafragen häufiger als andere EG-Länder mit den Vereinigten Staaten stimmt. Die Enthaltungen in Sachen Namibia lassen sich aber EG-weit feststellen. Im Bereich Abrüstung ist die Übereinstimmung größer, hier ist es auch eher Frankreich, das einen eigenwilligeren Kurs steuert. Die Bedeutung der EPZ hat hier auch gegenüber anderen westlichen Konsultationsmechanismen — etwa der sogenannten Barton-Gruppe, in der die westlichen Staaten ihre Haltung zu Abrüstungsfragen koordinieren — zugenommen²⁰.

Am wirksamsten ist die EPZ — soweit dies in dieser Untersuchung festgestellt werden kann — bei den Nahost-Resolutionen. Hier gibt es in Gestalt der Erklärungen von London (1977), Venedig (1980) und Brüssel (1982) auch tragfähige Grundlagen für eine gemeinsame Politik.

Die Solidarität mit den europäischen Partnern ist offenbar für Bonn dann ein ausschlaggebender Faktor, wenn deren Sonderinteressen betroffen sind; so die Frankreichs bezüglich der Komoren-Insel Mayotte und die Großbritanniens bezüglich der Falklandinseln²¹.

3. Der andere deutsche Staat

Bemerkenswert ist, daß die DDR durch ihre Mitarbeit in den Vereinten Nationen sehr ähnliche Ziele fördern wollte wie die Bundesrepublik: Festigung der internationalen Sicherheit, Abrüstung und Beseitigung des Kolonialismus²². Dies hat jedoch nicht zu ausgeprägten Gemeinsamkeiten im Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten geführt. Übereinstimmungen mit der Bundesrepublik gibt es natürlich, sie sind aber zufällig oder folgen aus gelegentlichen Interessengleichheiten²³.

Die DDR hegt keinen Zweifel daran, daß sie »den Pflichten in Ehren gerecht (wird)«, die sie mit ihrer Aufnahme in die Weltorganisation übernommen hat²⁴. Nimmt man die Übereinstimmungen mit der Mehrheit in der Generalversammlung zum einzigen Maßstab für den Grundsatz der Bereitschaft eines Staates zu internationaler Zusammenarbeit, so kann die DDR in der Tat von sich behaupten, ein kooperationsfreudiges Land zu sein. Dies gilt besonders für die hier untersuchten Bereiche Nahost und Südafrika, wo die DDR allen ausgewählten Entschlüssen zugestimmt hat. Ob sie aber ihrer eigenen Forderung, alles international Mögliche für Frieden und Abrüstung

zu tun, gerecht wird, ist zumindest zweifelhaft. In den vergangenen zehn Jahren hat sie immerhin 28 vH der ausgewählten Abrüstungsentschlüssen die Gefolgschaft verweigert, ein Wert, der von dem entsprechenden der Bundesrepublik (31,5 vH) nur unbedeutend abweicht. Die DDR hat sich vor allem dann enthalten bzw. negativ votiert, wenn es um konkrete vertrauensbildende Maßnahmen wie um Informationen über die tatsächlichen militärischen Kräfteverhältnisse oder Angaben über die Militärausgaben ging²⁵. Die Einführung effektiver Überwachungsmaßnahmen durch ein Satellitenkontrollsystem lehnte die DDR ebenfalls ab²⁶.

Und schließlich: Der vielzitierte »unverbrüchliche Bruderbund mit der UdSSR«²⁷ manifestiert sich in der Generalversammlung überdeutlich. Unter den untersuchten 629 Resolutionen gab es einen einzigen Fall, in dem Sowjetunion und DDR unterschiedlich votiert hatten²⁸.

Anmerkungen

- 1 Text der beiden Reden: VN 5/1973 S.141–147.
- 2 Die Unterteilung erfolgt durch Buchstaben, die der Resolutionsziffer angefügt werden. Da im Rahmen des jeweiligen Generalthemas Einzelaspekte behandelt und auch separat über die entsprechenden Teilresolutionen abgestimmt wird, werden diese hier den übrigen Resolutionen gleichgestellt. Unter den später aufgeführten Resolutionsziffern verbergen sich daher häufig mehrere Einzelresolutionen.
- 3 Der Anteil ohne Abstimmung gefaßter Entscheidungen war bis 1980 stetig gestiegen. Seitdem ist er wieder auf ca. 63 vH gefallen.
- 4 Wilhelm Bruns, Zehn Jahre Vollmitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament« v.10.9.1983, S.21.
- 5 Text: VN 3/1983 S.99f.
- 6 Lediglich Griechenland stimmte in allen drei Fällen mit Ja.
- 7 28. Generalversammlung (GV): UN-Docs. A/Res/3055, 3111, 3112, 3115, 3116, 3117, 3151, 3165; 29.GV: A/Res/3207, 3295, 3296, 3297, 3298, 3299, 3324; 30.GV: A/Res/3396, 3397, 3398, 3399, 3400, 3411; 31.GV: A/Res/31/6, 7, 33, 145, 146, 148, 150, 151, 152, 154; 32.GV: A/Res/32/9, 35, 41, 65, 105, 116; 33.GV: A/Res/33/23, 38, 40, 182, 183; 34.GV: A/Res/34/41, 92, 93, 192; 35.GV: A/Res/35/28, 206, 227; 36.GV: A/Res/36/51, 121, 172; 37.GV: A/Res/37/1, 2, 31, 39, 68, 69, 233.
- 8 A/Res/3177(XXVIII), 3299(XXIX), 3398(XXX), 31/7, 32/35, 33/40, 34/41, 35/28, 36/51, 37/31.
- 9 Bei den ausgewählten Resolutionen der 37.GV auf 20 vH.
- 10 Manfred Kulesa, Mehr Ja als Nein, doch meistens Schweigen. Das Abstimmungsverhalten der EG-Länder zum Südlichen Afrika, VN 3/1974 S.78.
- 11 28.GV: A/Res/3075, 3076, 3077, 3078, 3093, 3182, 3184; 29.GV: A/Res/3254, 3255, 3256, 3257, 3261, 3264; 30.GV: A/Res/3462, 3464, 3465, 3466, 3469, 3472, 3475, 3478, 3479, 3484; 31.GV: A/Res/31/64, 65, 66, 72, 74, 87, 89, 189; 32.GV: A/Res/32/75, 77, 78, 84, 85, 87, 88, 152; 33.GV: A/Res/33/16, 59, 60, 66, 67, 70, 71, 91; 34.GV: A/Res/34/66, 72, 73, 79, 82, 83, 87; 35.GV: A/Res/35/14, 15, 141, 142, 144, 145, 149, 152, 153, 156; 36.GV: A/Res/36/35, 36, 82, 84, 89, 92, 93, 96, 97, 99; 37.GV: A/Res/37/70, 72, 73, 77, 78, 79, 83, 85, 89, 91, 95, 98, 99.
- 12 Von 12,5 vH in der 34.GV auf 40 vH in der 37.GV. Verdoppelt hat sich in dieser Zeit auch die Zahl der Nein-Stimmen: von 8,3 auf 16,2 vH.
- 13 Die USA haben bei fast drei Vierteln der zum Nahost-Konflikt ausgewählten 161 Resolutionen der Generalversammlung aus den vergangenen zehn Jahren nicht mit der Mehrheit gestimmt (16,2 vH Enthaltungen und 58,1 vH Nein-Stimmen).
- 14 Aus der 28.GV: A/Res/3089, 3092, 3175; 29.GV: A/Res/3210, 3236, 3237, 3240, 3331, 3336; 30.GV: A/Res/3375, 3376, 3414, 3419, 3516, 3525; 31.GV: A/Res/31/20, 61, 62, 106, 110, 186; 32.GV: A/Res/32/5, 20, 40, 90, 91, 161; 33.GV: A/Res/33/28, 29, 112, 113; 34.GV: A/Res/34/29, 52, 65, 70, 90, 113, 136; 35.GV: A/Res/35/13, 75, 110, 122, 169, 207; 36.GV: A/Res/36/15, 27, 120, 146, 147, 173, 226; 37.GV: A/Res/37/18, 86, 88, 120, 123, 135, 222.
- 15 A/Res/3219(XXIX), 3448(XXX), 31/124, 32/118, 33/175, 34/179, 35/188, 36/157, 37/183.
- 16 A/Res/37/184 und 37/185. Der Resolution zu El Salvador hatte sie ein Jahr zuvor noch zugestimmt, A/Res/36/155.
- 17 A/Res/33/176.
- 18 A/Res/37/199.
- 19 A/Res/37/200.
- 20 Beate Lindemann, EG-Staaten und Vereinte Nationen. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen, München/Wien 1978, S.169f.
- 21 Zu Mayotte: A/Res/31/4, 32/7, 34/69, 35/43, 36/105, 37/65; zu Falkland: 37/9; alle mit bundesdeutscher Enthaltung.
- 22 Gemeinsame Erklärung des ZK der SED und des DDR-Ministerrats zur Aufnahme in die UNO, zitiert im »Bericht von Oskar Fischer über das 10jährige Wirken der DDR als Mitglied der UNO« in: Neues Deutschland v. 13.9.1983, S.3. Nachgedruckt in: Aussenpolitische Korrespondenz, 27.Jgg. Nr.38, v.20.9.1983.
- 23 Ähnlich auch Wilhelm Bruns, Die Uneinigen in den Vereinten Nationen. Bundesrepublik und DDR in der UNO, Köln 1980, S.146, 148.
- 24 Erich Honecker zum Bericht des Außenministers Fischer, in: Neues Deutschland v.13.9.1983, S.3.
- 25 A/Res/37/99 G bzw. A/Res/35/142 B.
- 26 A/Res/37/78 K.
- 27 Siehe Anm. 24.
- 28 A/Res/3484 B (XXX), zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Überprüfung der Rolle der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Abrüstung.

Bilanz und Perspektiven

Zehn Jahre Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen

HANS-DIETRICH GENSCHER

Vor der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen hielt der Bundesminister des Auswärtigen am 23. September 1983 in Bonn folgenden Vortrag:

Unersetzliches Forum weltweiten Dialogs

Ich freue mich, heute vor Ihnen anlässlich des zehnten Jahrestags des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen über unsere Politik und die Lage in der Weltorganisation sprechen zu können. Auch nach einem Jahrzehnt erfolgreicher Mitgliedschaft unseres Landes in den Vereinten Nationen stellt sich für die verantwortlichen Politiker ebenso wie für die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen unverändert die gemeinsame Aufgabe, bei unseren Mitbürgern für die großen Ziele und die Verantwortung der Vereinten Nationen Verständnis zu erwecken und deutlich zu machen, wie sehr unsere Mitarbeit in New York im ureigensten Interesse unseres Landes liegt. Ich bin sicher, daß auch das heute zu Ende gegangene wissenschaftliche Symposium ›Zehn Jahre UNO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland‹ hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet hat.

Der Tag unseres Beitritts zur Weltorganisation, der 18. September 1973, ist für uns ein historisches Datum. Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen hat unserer Außenpolitik eine neue zusätzliche Dimension mit umfassenden Möglichkeiten gegeben. Mit der Mitgliedschaft in der Weltorganisation wurde der letzte Schritt zur vollen Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland als gleichberechtigter Partner in die internationale Gemeinschaft vollzogen. Seither wirken wir in den Vereinten Nationen als dem multilateralen Zentrum weltweiter Zusammenarbeit an der Lösung der großen Probleme der Gegenwart aktiv mit. Wir leisten im Rahmen der Vereinten Nationen den Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit, der unserer Verantwortung und unseren Möglichkeiten entspricht. Unsere Mitgliedschaft gibt uns die Möglichkeit, unsere Interessen umfassend wahrzunehmen und im weltweiten Rahmen für die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der deutschen Außenpolitik einzutreten.

In den zurückliegenden Jahren ist eine tiefgreifende Entwicklung deutlicher sichtbar geworden, die für das politische Denken und damit auch die Haltung gegenüber den Vereinten Nationen maßgebend sein sollte: Ich meine die weltweite gegenseitige Abhängigkeit, die heute auf zahlreichen Gebieten des internationalen Zusammenlebens klar erkennbar ist und unsere Zukunft in immer höherem Maße bestimmt. Die Fragen der immer enger verzahnten Weltwirtschaft, die Entwicklung der Dritten Welt, die Versorgung der wachsenden Weltbevölkerung mit Nahrung, Energie, Rohstoffen, die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts auf unserem Planeten und vor allem die Eindämmung des weltweiten Rüstens: keine Regierung, auch nicht Gruppen von Staaten können diese Aufgaben heute allein aus eigener Kraft lösen. Der Einsicht in die Notwendigkeit weltweiten Zusammenwirkens und der Erkenntnis, daß die internationale Gemeinschaft hierzu auf die umfassende Organisation der Vereinten Nationen angewiesen ist, darf sich niemand mehr entziehen. Wir handeln nach dieser Erkenntnis.

Wir sind uns der großen Möglichkeiten der Vereinten Nationen voll bewußt. Wir kennen auch ihre Grenzen. In einer von Konflikten und Interessengegensätzen der verschiedensten Art gekennzeichneten internationalen Lage kann es keine leichte Aufgabe sein, jeweils Lösungen zu finden, die für 158 souveräne Mitgliedstaaten akzeptabel sind. Nur Kurzsichtige ziehen hieraus immer wieder den Schluß, die weltweite Zusammenarbeit

der Vereinten Nationen sei unrationell, lästig oder gar entbehrlich. Die Vereinten Nationen sind und bleiben das zentrale Forum für weltweiten Dialog, Verständigung und Verhandlungen. In einer Zeit immer engerer wechselseitiger Abhängigkeit kann ohne sie der notwendige globale Ausgleich der Interessen nicht erreicht werden. Die Vereinten Nationen sind das einzige globale Instrument, über das die Menschheit verfügt, um den Prozeß ihres Zusammenwachsens zu meistern. Die Vereinten Nationen sind — ungeachtet mancher Unvollkommenheit — unersetzlich.

Der zehnte Jahrestag unseres UN-Beitritts steht im Zeichen verstärkter internationaler Spannungen und anhaltender Unsicherheit über die künftige politische und wirtschaftliche Entwicklung in vielen Regionen. Deshalb ist heute wichtiger denn je: Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen müssen im Geist der Verständigung und des gerechten Ausgleichs der Interessen zusammenwirken, von dem die Charta der Vereinten Nationen geprägt ist.

Grundsätze unserer UN-Politik

An der Schwelle zum zweiten Jahrzehnt unserer Mitgliedschaft bekennen wir uns erneut zu dieser Verpflichtung. Für die Bundesregierung bekräftige ich die Ziele unserer Außenpolitik, die wir auch künftig in enger Abstimmung mit unseren westlichen Partnern unserer Mitarbeit in den Vereinten Nationen zugrunde legen wollen:

Erstens: Die aktive und umfassende Sicherung des Friedens bleibt die vorrangige Maxime unserer UN-Politik. Wir werden insbesondere die Bemühungen der Vereinten Nationen um die Beilegung oder Eindämmung von akuten Krisen und Konflikten nachdrücklich unterstützen. Wir streben daher auch eine erneute Periode der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat an, dem wir bereits 1977/1978 angehörten.

Zweitens: Wir setzen uns ein für die Fortentwicklung der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen im Geiste der Partnerschaft und Solidarität. Das große Ziel ist, Unterentwicklung, Hunger und Not überall in der Welt zu überwinden.

Drittens: Wir treten entschlossen ein für die Durchsetzung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechtes überall in der Welt. Dies schließt entsprechend dem Auftrag unseres Grundgesetzes auch die Förderung der deutschen Interessen in den Vereinten Nationen ein, wie sie sich aus der Teilung unseres Volkes ergeben.

Wir wollen uns, gestützt auf unsere Erfahrungen aus dem ersten Jahrzehnt, in den Vereinten Nationen für dieses dreifache Ziel mit Nachdruck und Augenmaß einsetzen. Dabei werden wir uns auch künftig an den Prinzipien orientieren, die Grundlagen einer stabilen Ordnung internationaler Zusammenarbeit sind: Achtung der Selbstbestimmung aller Völker, der Unabhängigkeit und Gleichberechtigung aller Staaten, Anerkennung einer pluralistischen Staatenwelt und vor allem die Bereitschaft, Konflikte unter Verzicht auf Gewalt, Gegensätze durch Verhandeln und Interessenausgleich zu lösen.

Bleiben wir jedoch realistisch: Auch die Möglichkeiten eines einflußreichen Mitgliedstaats wie der Bundesrepublik Deutschland, in den Vereinten Nationen im Sinne unserer Ziele zu wirken, sind nicht unbegrenzt. Der einzelne Mitgliedstaat, selbst wenn er zu den Großmächten zählt, kann nur das erreichen, was die maßgeblichen politischen Kräfte in den Vereinten Nationen Dritte Welt, Osten und Westen mittragen oder wenigstens hinnehmen. In der Praxis der Vereinten Nationen kommt es deshalb entscheidend darauf an, wie sich das Spiel der

Kräfte und die Haltung zu einer bestimmten Frage in den beteiligten Gruppen der Dritten Welt, des Ostens und des Westens entwickelt. Nur wer das politische Umfeld und die Rahmenbedingungen klar vor Augen hat, wird auch Chancen und Schwierigkeiten für die eigenen Anliegen in den Vereinten Nationen zutreffend einschätzen.

In den zehn Jahren seit unserem UN-Beitritt sind die Staaten der Dritten Welt, deren UN-Politik häufig der entscheidende Bereich ihrer Außenpolitik ist, noch mehr zu einem machtvollen Faktor in der Weltorganisation geworden. Unabhängigkeit, Ungebundenheit, eigenständige Entwicklung, das sind ihre grundlegenden Forderungen. Um diese zentralen Interessen möglichst wirksam zu vertreten, haben sie sich in den umfassenden Gruppierungen der Blockfreien und der sogenannten Gruppe der 77 zusammengeschlossen, die beide in den Vereinten Nationen heute weithin eine sehr gewichtige Rolle spielen.

Unsere Politik gegenüber der Dritten Welt in den Vereinten Nationen sieht hierin eine unausweichliche und positive Entwicklung. Wir wissen selbst aus eigener Erfahrung, welchen Wert die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft gleichgesinnter Staaten besitzt. Nur wer wie wir das Recht der Staaten der Dritten Welt achtet, sich ihre eigene politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung zu wählen; wer auch in der Dritten Welt wie zu Hause Pluralismus zu akzeptieren bereit ist; wer wie wir sich bemüht, durch Argumente, nicht durch Druck zu überzeugen, der wird ihr Vertrauen gewinnen. Dies ist unser Kurs in den Vereinten Nationen. Wir wollen auch künftig daran festhalten.

Zentrale Themen der Weltorganisation

Aus Sicht der Dritten Welt stehen in den Vereinten Nationen seit langem vor allem drei Schwerpunktthemen im Vordergrund: der Nahost-Konflikt, die Fragen des Südlichen Afrika und die Neugestaltung der Weltwirtschaft mit dem Ziel einer ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹. Lassen Sie mich mit der Behandlung dieser Themen zugleich kurz die derzeitige Lage in den Vereinten Nationen, die Rolle der bei diesen Themen weithin gemeinsam auftretenden Dritten Welt und unsere Haltung zu diesen entscheidenden Fragen skizzieren.

Naher Osten: Kein anderes Thema hat bisher die Vereinten Nationen so sehr in Anspruch genommen, nirgends werden Macht und Ohnmacht der Vereinten Nationen, Licht und Schatten der UN-Bemühungen deutlicher als an der Behandlung der Nahost-Fragen. Mit dem Teilungsbeschluß von 1947 versuchte die Weltorganisation, in Palästina einen Kompromiß zwischen den konkurrierenden Ansprüchen des jüdischen und arabischen Nationalismus auf das gleiche Land zu schaffen. Ein Jahr später bildete sie das Forum, auf dem die internationale Staatengemeinschaft die Gründung des Staates Israel guthieß. Der immer noch ungelöste Gegensatz zwischen arabischen und israelischen Rechten in Palästina, der zu mehreren Kriegen geführt hat, hat die friedenssichernde Funktion der Vereinten Nationen vor schwerste Belastungsproben gestellt. Ich erinnere an den Yom-Kippur-Krieg, wo es dank der Bemühungen des Sicherheitsrates gelang, einen Waffenstillstand herbeizuführen und die drohende größere Konfrontation abzuwenden. Die verschiedenen Friedensstruppen der Vereinten Nationen in Nahost waren und sind ein unentbehrliches Instrument, das zur Eindämmung der Spannungen beiträgt und unkontrollierbaren Entwicklungen vorbeugt. Wir haben diese Friedenstätigkeit der Vereinten Nationen nach besten Kräften unterstützt. Wir haben in den Vereinten Nationen immer wieder die Grundprinzipien bekräftigt, die nach unserer Auffassung für eine Nahost-Friedenslösung unverzichtbar sind: umfassender Gewaltverzicht, Anerkennung von Israel, Selbstbestimmung für das palästinensische Volk. Wir haben deshalb auch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) politisch und finanziell — mit bereits über 100 Mill DM — mitgetragen.

Das UNRWA hat nach unserer Auffassung für die palästinensische Sache unvergleichbar mehr getan als zahllose radikale Reden und einseitige Resolutionen der Generalversammlung.

Dies ist die Kehrseite der Medaille, die ich nicht übergehen will. Gerade bei den Nahost-Debatten sind die Vereinten Nationen allzuoft Schauplatz übersteigter Rhetorik. Allzuoft sind selbst berechnete Anliegen — zum Beispiel die Verurteilung der israelischen Siedlungspolitik oder der Widerstand gegen die administrative Einverleibung der Golanhöhen — durch radikale und überzogene Resolutionstexte so stark verfälscht worden, daß wir diesen Entschlüssen nicht zustimmen konnten. Wer etwa den chartawidrigen Ausschluß Israels aus der Weltorganisation fordert, muß mit unserem entschiedenen Widerstand rechnen. Wir wenden uns auch in den Vereinten Nationen gegen alle Schritte, die nur neues Mißtrauen zwischen den Parteien und neue Erbitterung säen.

Im gleichen Geiste unterstützen wir in den Vereinten Nationen auch die Bestrebungen, im *Südlichen Afrika* den notwendigen friedlichen Wandel herbeizuführen. Wir sehen im Streben der afrikanischen Völker nach Freiheit, Selbstverwirklichung und Überwindung des unmenschlichen Apartheid-Systems ein Anliegen, dessen Gerechtigkeit außer Zweifel steht. Zugleich geht es darum, im Südlichen Afrika die drohende Gefahr einer weiter verschärften Lage, von Rassenkrieg und Chaos abzuwenden. Hierfür werden wir uns wie bisher mit ganzer Kraft einsetzen. Wir werden daher auch künftig Mehrheitsbeschlüsse nicht mittragen können, die einseitig den ›bewaffneten Kampf‹ propagieren. Wir bleiben ebenso skeptisch gegenüber der Forderung nach Sanktionen, die nach aller Erfahrung zweischneidige Wirkungen erzeugen und die Möglichkeit zu konstruktiver Einflußnahme verbauen.

Mit dem Eintritt der Dritten Welt in die Weltpolitik sind *Weltwirtschaftsfragen*, die Diskussion über eine ›Neue Weltwirtschaftsordnung‹ zu einem Schwerpunktthema der Vereinten Nationen geworden. Unser UN-Beitritt 1973 fiel zusammen mit den ersten Anfängen dieser großen ordnungs- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung zwischen den Industriestaaten des Nordens und den Entwicklungsländern des Südens. Die Dritte Welt erhob mit Macht die Forderung nach voller wirtschaftlicher Gleichberechtigung, nach radikaler Neuordnung der aus ihrer Sicht weithin ungerechten Strukturen der Weltwirtschaft. Das aus der Kolonialzeit stammende asymmetrische Austauschverhältnis zwischen Nord und Süd — Fertigwaren gegen Rohstoffe — muß verändert und eine differenzierte Entwicklung der Dritten Welt, insbesondere auch im industriellen, technologischen Bereich, erheblich beschleunigt werden durch massiven Ressourcentransfer und gezielte Strukturanpassung des Nordens unter Verlagerung ganzer Industriezweige in den Süden. Wir haben uns diesem Nord-Süd-Dialog im Rahmen der Vereinten Nationen von Anfang an gestellt, mit der Bereitschaft, an einer marktkonformen Weiterentwicklung der Weltwirtschaft mitzuwirken und die Länder der Dritten Welt stärker in diese Weltwirtschaft zu integrieren. Wir setzen uns für eine größere Chancengleichheit dieser Länder ein.

Die schwierige Lage vieler Entwicklungsländer, Massenarmut, Elend und Hunger vieler Millionen von Menschen, konnte schon damals niemand, der guten Willens war, übersehen. Der Norden — genauer: die westlichen Industrieländer, denn der Osten entzieht sich bis heute einer konstruktiven Beteiligung — hat sich diesen Problemen der Entwicklungsländer nicht verschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland hat gemeinsam mit ihren EG-Partnern ein dichtes Netzwerk bilateraler und regionaler Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern aufgebaut. Ich denke hier insbesondere an das Lomé-Abkommen der EG mit 63 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, aber auch an die Kooperations- und Assoziierungsabkommen mit Mittelmeerstaaten sowie das Kooperationsabkommen zwischen EG und ASEAN.

Die entwicklungspolitischen Leistungen unseres Landes haben

inzwischen 0,48 Prozent des Bruttosozialprodukts erreicht und nähern sich einem Jahresbeitrag von 8 Mrd DM. Doch es bleibt viel zu tun! Die weltwirtschaftliche Rezession hat viele Entwicklungsländer besonders hart getroffen. Wir kennen alle die erschreckenden Daten ihrer Verschuldung, der sinkenden Wachstumsraten und der steigenden Zahl in absoluter Armut lebender Menschen.

Bei UNCTAD VI in Belgrad haben sich Nord und Süd gemeinsam bemüht, Lösungen für die Probleme der Weltwirtschaft und der Entwicklung in der Dritten Welt zu finden. Gewisse Fortschritte sind erzielt worden. Weder Entwicklungs- noch Industrieländer waren jedoch mit den Ergebnissen der Konferenz zufrieden. Wir müssen allerdings sehen, daß die schwierige Wirtschaftslage auch der Industrieländer ihnen weitreichende Zugeständnisse sehr schwer macht. Das karge Ergebnis von UNCTAD VI sollte für uns eine Herausforderung sein, uns künftig noch aktiver am Nord-Süd-Dialog zu beteiligen. Dabei werden auch von uns Opfer verlangt werden, die jedoch in unserem eigenen langfristigen Interesse gebracht werden sollten. Ich denke hier besonders an eine weitere Steigerung unserer Entwicklungshilfe, an eine noch stärkere Öffnung unserer Märkte und an eine aktive Politik zur Regelung der Rohstoffprobleme. Wir haben uns mit unseren EG-Partnern von Anfang an zum Konzept der globalen Verhandlungen über Rohstoffe, Energie, Handel, Währung und Finanzen bekannt. Ich bin auf dem Nord-Süd-Gipfel in Cancún persönlich mit Nachdruck dafür eingetreten, die verbleibenden Hindernisse für die Aufnahme globaler Verhandlungen rasch aus dem Weg zu räumen. Ich hoffe, daß sich insbesondere die Teilnehmer von Cancún ihrer besonderen Verantwortung bewußt bleiben. Eins ist dabei klar. Es wird auch bei diesen Verhandlungen nicht um radikale Veränderungen im Weltwirtschaftssystem oder um einseitige Leistungen der Industrieländer gehen können. Beide Seiten, Nord wie Süd, werden sowohl Rechte wie auch Pflichten übernehmen müssen. Beide sind vor die Aufgabe gestellt, ihre Struktur- und Wirtschaftspolitik veränderten Verhältnissen anzupassen und die richtigen Prioritäten zu setzen. Dann werden beide Seiten gewinnen.

Die Gründung der Vereinten Nationen beruhte auf der Übereinstimmung der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, daß die Großmächte gemeinsam die neue Friedensordnung garantieren sollten. Vor allem zwischen den USA und der Sowjetunion bestand Einvernehmen, daß beide gemeinsam für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit verantwortlich sein sollten. Wir wissen, daß dieser Konsens nur kurze Zeit gehalten hat. An seine Stelle traten der *Ost-West-Gegensatz*, die Auseinandersetzungen des Kalten Krieges und auch in den Vereinten Nationen die ideologische Frontstellung des Ostens gegenüber dem Westen. Dies hat tiefe Schatten über die Vereinten Nationen geworfen und ihre Funktionsfähigkeit in vielen Fällen beeinträchtigt.

Der Prozeß der Entkolonialisierung in den sechziger Jahren hat die Weltorganisation stark beeinflusst. Viele meinten damals einen dauerhaften Umschwung zugunsten der sozialistischen Länder in den Vereinten Nationen zu erkennen. Für die Sowjetunion ergab sich die Möglichkeit, zusammen mit den jungen Staaten der Dritten Welt neue Mehrheiten in den Vereinten Nationen zu bilden. Der Osten hat dies klar erkannt und ist — ganz im Sinne klassischer Machtpolitik — seither bestrebt, durch immer neue Koalitionen mit der Dritten Welt eine überlegene Stellung in den Vereinten Nationen zu erlangen, um den Westen so oft wie möglich majorisieren und in die Enge treiben zu können.

Zunehmend messen die Staaten der Dritten Welt jedoch das außenpolitische Handeln der Sowjetunion nicht an Worten, sondern an Taten. Sie erkennen, daß der Osten auf die konkreten wirtschaftlichen Anliegen der Entwicklungsländer in Wahrheit nicht eingeht. Im vergangenen Jahr leistete der gesamte Ostblock nicht einmal zwei Drittel dessen an Entwicklungshilfe, was alleine die Bundesrepublik Deutschland aufbrachte. Was

dagegen zunahm, waren die sowjetischen Waffenexporte in die Dritte Welt, die niemanden satt machen, aber die friedliche Lösung von Problemen erschweren.

Darüber hinaus hat der Machtmißbrauch in *Afghanistan* die sowjetische Position in den Vereinten Nationen schwer erschüttert. Die von Kuba während seiner Blockfreien-Präsidentschaft heftig propagierte These vom angeblichen ›natürlichen Bündnis‹ mit den sozialistischen Staaten ist auch in der Dritten Welt überholt. Die von der Sowjetunion gedeckte Besetzung Kambodschas durch Vietnam war für viele Dritte-Welt-Staaten eine weitere einschneidende Erfahrung, die tiefgreifende Wirkungen gezeitigt hat. Vor wenigen Wochen hat der Abschluß des koreanischen Passagierflugzeugs — ein Akt der Brutalität und der Nichtachtung von Menschenleben — auch in der Dritten Welt zu Schock und Empörung geführt.

Die Vereinten Nationen haben namentlich angesichts der brutalen Intervention Moskaus in Afghanistan schnell und überzeugend reagiert. Ich erinnere daran, daß ungebundene Staaten unverzüglich eine Afghanistan-Notstandssondertagung der Generalversammlung einberufen haben. Bereits am 16. Januar 1980 — nur zwei Wochen nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen — wurde zu Afghanistan die erste Resolution mit den zentralen Forderungen verabschiedet: Truppenabzug und Selbstbestimmung für das afghanische Volk. Die seither in jeder Generalversammlung mit großen Mehrheiten bekräftigten Entschlüsse beweisen zugleich, daß es — entgegen manchem Vorurteil — in den Vereinten Nationen keine automatische Mehrheit für den Osten gibt.

Wir sind zugleich überzeugt, daß eine vom Ost-West-Gegensatz bestimmte Politik der Stellung und den Aufgaben des Westens in den Vereinten Nationen nicht gerecht werden und der Weltorganisation selbst schaden würde. Die Weltorganisation ist in den Augen der Entwicklungsländer ein wichtiger Teststand für die Politik des Westens gegenüber der Dritten Welt. Ich trete daher mit Nachdruck dafür ein, daß die zusammen mit unseren Partnern mehrfach bekräftigten gemeinsamen Grundlagen der westlichen Dritte-Welt-Politik — Anerkennung und Förderung der Unabhängigkeit und eigenständigen Entwicklung der Dritten Welt, Respektierung der Blockfreiheit als entscheidender Faktor der Stabilität in den internationalen Beziehungen — kontinuierlich auch im Alltag der gemeinsamen UN-Arbeit wirksam werden. Es geht darum, daß der Westen in den Vereinten Nationen immer wieder verdeutlicht, daß er die Probleme der Dritten Welt als eigenständige behandelt und zu ihrer Lösung beitragen will.

Aspekte umfassender Friedenssicherung

Ein gutes Beispiel für konstruktive westliche Politik in den Vereinten Nationen ist die *Namibia*-Initiative der Fünf, die wir während unserer Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 1977/78 maßgeblich mitgestaltet und seither aktiv mitgetragen haben. Bis heute stellt der in der Sicherheitsrats-Entscheidung 435 gebilligte westliche Lösungsplan die einzige realistische Grundlage für einen friedlichen Weg dieses Landes, mit dem uns besondere Beziehungen verbinden, in eine international anerkannte Unabhängigkeit dar. Es geht jetzt darum, alle Wege zu nutzen, um die schwierigen noch offenen Fragen zwischen den Beteiligten möglichst bald zu lösen. Die Unabhängigkeit Namibias wäre ein Erfolg, der die Vereinten Nationen stärken und das Vertrauen in ihre friedenssichernde Wirkung erhöhen würde.

Wir setzen uns zusammen mit unseren westlichen Partnern dafür ein, daß die Möglichkeiten der Vereinten Nationen, konkrete Beiträge zu den zentralen Fragen der Sicherheit, der *Abrüstung* und Rüstungskontrolle zu leisten, umfassend und konstruktiv, aber auch mit klarem Blick für die sicherheitspolitischen Realitäten dieser Welt genutzt werden. Für unser an der Nahtstelle zwischen Ost und West gelegenes Land sind die

Abrüstungsverhandlungen, die derzeit in Genf — außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen — stattfinden, von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig müssen wir jedoch auch die Abrüstungsbemühungen der Vereinten Nationen entschlossen unterstützen. Der notwendige sicherheitspolitische Ausgleich im globalen Rahmen kann in unserer Welt zunehmender wechselseitiger Abhängigkeit wirkungsvoll nur unter Einbeziehung auch der Staaten und Regionen der Dritten Welt erreicht werden. Ausgewogenheit der einzelnen Abrüstungsschritte, Transparenz der militärischen Potentiale und Aktivitäten, Nachprüfbarkeit aller vertraglichen Verpflichtungen und Vertrauensbildung — das sind die zentralen Grundsätze, von denen wir uns auch in den Vereinten Nationen leiten lassen.

Die Bemühungen um Vertrauensbildung bilden dabei einen besonderen Schwerpunkt unserer Arbeit in den Vereinten Nationen. Wir haben dort die Initiative ergriffen, in Weiterentwicklung der in der Schlußakte von Helsinki verzeichneten vertrauensbildenden Maßnahmen diesem sicherheitspolitischen Konzept eine weltweite Dimension zu geben. Wir erhoffen uns davon weitere Impulse, den Prozeß der Vertrauensbildung durch konkrete, militärisch bedeutsame Maßnahmen in den verschiedenen Regionen voranzutreiben. Dies würde auch in der Dritten Welt Stabilität und Rüstungsbegrenzung fördern und zur universellen Sicherheit beitragen.

Die Bundesregierung stellt mit Befriedigung fest, daß unsere Bemühungen um vertrauensbildende Maßnahmen in den Vereinten Nationen erfolgreich waren und daß unsere Resolution zu diesem Thema die einstimmige Billigung der Vereinten Nationen gefunden hat. Der internationale Waffentransfer muß erfaßt und transparent werden. Ich habe daher vorgeschlagen, in den Vereinten Nationen ein Register der weltweiten Waffenexporte und -importe einzurichten. Dies wäre ein wichtiger Schritt zu einer weltweiten Politik der Eindämmung der Rüstungsexporte. Dieser Gedanke wird jetzt in einer UN-Studie über konventionelle Abrüstung weiter verfolgt werden. Genauso wichtig bleibt die Einrichtung eines weltweiten Registers, das die Rüstungsausgaben und die Entwicklungshilfeanstrengungen jedes Industrielandes vergleicht. Die Vereinten Nationen haben bereits ein standardisiertes Berichtssystem entwickelt, das die Rüstungsausgaben erfaßt. Die Bundesregierung legt zusammen mit 22 anderen Staaten alljährlich ihre Verteidigungsausgaben im Rahmen dieses Berichtssystems offen. Ich wiederhole meinen eindringlichen Appell an die Sowjetunion und die anderen Warschauer-Pakt-Staaten, sich endlich an diesem System zu beteiligen.

Es ist eine erschreckende Tatsache, daß die globalen Ausgaben für Militärzwecke in diesem Jahr die ungeheure Summe von 800 Mrd Dollar übersteigen dürfte. In einer Welt, in der es noch so viel Armut, Not und Hunger gibt, ist dies ein Hohn auf die menschliche Vernunft. Es ist zugleich eine Herausforderung an Moral und Gewissen. Bei den Bemühungen um Rüstungsbegrenzung und Abrüstung in den Vereinten Nationen geht es um mehr Sicherheit für alle, es geht aber auch um die Minderung von Hunger und Elend in weiten Teilen der Welt.

Zu großen Besorgnissen gibt auch das *Weltflüchtlingsproblem* Anlaß. Wir müssen es an seinen Wurzeln anpacken. Die Flüchtlingsfrage ist heute zu einer Bedrohung des Friedens und der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und Entwicklung geworden. Ich habe daher den Vereinten Nationen vorgeschlagen, Richtlinien zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme auszuarbeiten. Unsere Initiative kann heute in den Vereinten Nationen mit umfassender Unterstützung rechnen. Wir werden uns auch bei der 38. Generalversammlung dafür einsetzen, daß diese Arbeiten zügig fortgeführt werden. Eine besondere Verantwortung kommt bei der Milderung des Loses der Flüchtlinge dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen zu. Er ist erfolgreich bemüht, für Millionen von Menschen die Folgen von Flucht und Vertreibung zu lindern. Er kann dabei auch in Zukunft auf die nachhaltige Unterstützung durch die Bundesrepublik Deutschland rechnen.

Die *friedenssichernden Operationen* der Vereinten Nationen leisten aus unserer Sicht einen Dienst bei der Eindämmung internationaler Spannungen und Streitigkeiten, den man nicht hoch genug einschätzen kann. Entsprechend unserem zentralen Interesse an aktiver, weltweiter Friedenssicherung haben wir die verschiedenen Friedenstruppen bis heute nicht nur mit über 250 Mill DM, sondern auch durch erhebliche Transport- und Materialleistungen unterstützt. Die Ereignisse im Libanon zeigen die dringliche Notwendigkeit, die friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen weiter auszubauen und auf eine noch breitere Grundlage zu stellen.

Zur umfassenden Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen gehört auch der weltweite Schutz der *Menschenrechte*. Wenn in einem Staat der einzelne vor Unrecht und Willkür nicht sicher ist, ist die Staatengemeinschaft als Ganzes betroffen. Die Wirkungen von Rechtlosigkeit und Menschenverachtung machen nicht an Grenzen halt. In der Charta der Vereinten Nationen ist daher die Auffassung verkörpert, daß eine gerechtere internationale Ordnung auch die Rechte des einzelnen einbeziehen muß.

Die herausragende Bedeutung dieses Fortschritts kann man nur ermessen, wenn man sich klar vor Augen führt: Seither kann kein Staat Kritik an seinem Verhalten in diesem Bereich als unzulässige Einmischung zurückweisen. Daß dieser Grundsatz heute in den Vereinten Nationen nicht mehr angezweifelt werden kann und auch nicht von denen offen in Frage gestellt wird, die es gerne möchten, ist eine Entwicklung, die der internationalen Zusammenarbeit bei der Wahrung der Menschenrechte ihre entscheidende Grundlage gibt. Zugleich ist dies ein Beweis für die Kraft der politischen Wertvorstellungen freier demokratischer Staaten, den niemand unterschätzen sollte.

Am 10. Dezember dieses Jahres begehen die Vereinten Nationen den 35. Jahrestag der Proklamierung der *»Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte«*. Trotz mancher seither erreichter Fortschritte ist es uns allen schmerzlich bewußt, daß zwischen den Idealen der Erklärung und der heutigen Wirklichkeit weiterhin eine Kluft besteht, die in vielen Teilen der Welt noch immer größer zu werden droht. Die Berichte etwa von Amnesty International über die gravierende Verletzung elementarer Grundrechte in manchen Ländern sprechen eine deutliche Sprache. Resonanz und öffentliche Wirkung, die sie weltweit finden, machen zugleich deutlich, daß es auf dem Weg der weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte keine Umkehr gibt.

Wir werden uns auch in den Vereinten Nationen entschieden gegen *»doppelte Standards«*, gegen Einäugigkeit, gegen die gefährliche Tendenz, Menschenrechtsverletzungen immer nur beim politischen Gegner zu sehen. Eine Menschenrechtspolitik ohne Ansehen des betroffenen Staates: dafür treten wir ein. Wer dagegen nur dann protestiert, wenn es politisch zu *»passen«* scheint, fügt den in ihren Rechten Verletzten das weitere Unrecht zu, sie als Objekte zu mißbrauchen. Im Mittelpunkt jeder Menschenrechtspolitik muß der einzelne Mensch stehen, dessen Rechte verletzt wurden. Ihm gilt unsere Solidarität, ganz gleich, unter welchem Regime er leidet.

Die Institutionen und Verfahren der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte müssen gestärkt und ausgebaut werden. Ein Menschenrechtsgerichtshof der Vereinten Nationen wäre nach unserer Auffassung — nicht zuletzt wegen der guten Erfahrungen mit der Menschenrechtskommission des Europarats — das wirksamste Instrument, um die weltweite Sicherung der Menschenrechte zu fördern. Wir unterstützen nachdrücklich die Schaffung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte. Diese Vorschläge sowie unsere Initiative für ein auf die weltweite Abschaffung der Todesstrafe gerichtetes Fakultativprotokoll werden wir in den Vereinten Nationen auch künftig beharrlich und zäh weiterverfolgen. Mit dieser Politik erfüllen wir zugleich einen Auftrag des Grundgesetzes, der aus den Erfahrungen der Vergangenheit erwachsen ist.

Mitwirkung unseres Landes in den Vereinten Nationen

Die Menschenrechte und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, das nicht zuletzt durch die Arbeit der Vereinten Nationen seine universale Ausstrahlung und Kraft erhalten hat, müssen weltweit verwirklicht werden. Mit großer Entschiedenheit erheben wir diese Forderung vor den Vereinten Nationen auch für unser geteiltes Land.

Auch im kommenden Jahrzehnt bleiben wir jedoch vor die Aufgabe gestellt, nüchtern einzuschätzen, was wir in den Vereinten Nationen in der *Deutschlandfrage* wirklich leisten und mit welcher Politik wir unsere nationalen Ziele wirklich fördern können. Wir werden weiterhin konsequent das universale Forum der Vereinten Nationen nutzen, um das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und der Vertreter aller Staaten für unser nationales Anliegen wachzuhalten. Wie in meinen früheren Reden vor dem Plenum der Vereinten Nationen werde ich in meiner Erklärung in der Generaldebatte der 38. Generalversammlung nächste Woche in New York erneut bekräftigen, daß das Buch der Geschichte über die offene deutsche Frage nicht geschlossen ist und daß wir mit ganzer Kraft an unserem politischen Ziel festhalten, wie es im Brief zur deutschen Einheit seinen Ausdruck gefunden hat: nämlich auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.

Lassen Sie mich hinzufügen: Wir sind uns auch im vielfältigen Alltag der UN-Arbeiten stets der Verpflichtungen bewußt, die sich aus der Teilung unseres Landes ergeben. Um dem Begriff »Deutschland« in der Weltorganisation den eigenen Klang und Gehalt zu geben, der den besten Eigenschaften und Traditionen unseres Volkes entspricht, sind Leistung, Hingabe und überzeugende Mitarbeit in unserer Situation die besten Argumente. Hierum haben wir uns bemüht.

Meine Damen und Herren, die Arbeit unserer Delegation am East River im vergangenen Jahrzehnt war oft schwierig, die Verhandlungen zäh, die Fortschritte häufig kaum meßbar. Enttäuschungen, manchmal auch Widerspruch und Kontroversen sind nicht ausgeblieben.

Ich bin jedoch zutiefst überzeugt, daß sich die Mühe gelohnt hat. Mit aller gebotenen Nüchternheit: Die ersten zehn Jahre unserer Mitarbeit in der Weltorganisation haben Einfluß und Ansehen unseres Landes bei den Staaten der Welt gemehrt. Man achtet und vertraut uns in New York, unser Wort hat Gewicht.

Die Fakten belegen es: Nach nur dreijähriger Mitgliedschaft Berufung in den Sicherheitsrat 1977/1978; darauf mit der einstimmigen Wahl von Botschafter von Wechmar zum Präsidenten der 35. Generalversammlung die Berufung eines Deutschen in das höchste Amt der Weltorganisation; der erfolgreiche Abschluß unserer Initiative für eine Konvention gegen die Geiselnahme; unsere Initiative gegen neue Flüchtlingsströme, die heute von vielen geradezu als Modell für Zusammenarbeit im UN-Rahmen angesehen wird; ein kontinuierlich gestiegener und weiter steigender deutscher Personalanteil in den Vereinten Nationen — dies alles sind deutliche Zeichen dafür, welche Position die Bundesrepublik Deutschland nach einem Jahrzehnt umfassender Mitarbeit heute in der Weltorganisation einnimmt.

Es wird unsere große Aufgabe sein, den damit verbundenen und noch gestiegenen Erwartungen an unsere Mitwirkung und Mitverantwortung auch in Zukunft voll gerecht zu werden. Wir sind dabei nicht allein. Wir können unsere Arbeit auch künftig auf die feste Grundlage stützen, die uns die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in den Vereinten Nationen und die feste Verbindung zu den anderen Demokratien des Westens, vor allem den Vereinigten Staaten, gibt.

Es geht darum, die gemeinsamen Wertvorstellungen der westlichen Demokratien, aber auch das Profil Europas in weltweitem Rahmen wirksam zur Geltung zu bringen. Durch das weithin geschlossene Auftreten der Zehn ist uns zusammen mit unseren europäischen Partnern vielfach eine Schlüsselrolle für die Entwicklung westlicher Positionen zugewachsen. Die Gemeinschaft ist längst zu einem anerkannten und gesuchten Gesprächspartner auch für andere Staaten und Gruppierungen in den Vereinten Nationen geworden. Wir werden uns entschlossen dafür einsetzen, daß die Zehn in der Weltorganisation noch mehr als bisher mit einer Stimme sprechen. Wir wollen darauf hinwirken, daß Einfluß und Ansehen der Europäischen Gemeinschaft weiter wachsen.

Den internationalen Frieden zu sichern, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt weltweit zu fördern, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Menschenrechte überall zu verwirklichen — zur Bewältigung dieser großen Aufgaben wollen wir auch im jetzt beginnenden zweiten Jahrzehnt unserer UN-Mitarbeit unseren Teil beitragen.

Wir wollen helfen, weltweit die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen von Krisen und Spannungen abzubauen. Wir wollen mitwirken an einer Weltordnung gleichberechtigter Partnerschaft.

Multilaterale Zusammenarbeit in Gefahr

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 38. Generalversammlung

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

In meinem letzten Jahresbericht befaßte ich mich mit der Frage, inwieweit die Vereinten Nationen imstande sind, ihre vordringlichste Aufgabe — die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit — zu erfüllen, und wie ihre Wirksamkeit in dieser Hinsicht verbessert werden könnte. Ich freue mich, daß meine damaligen Anregungen inzwischen ausführlich diskutiert wurden, und zwar sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat, der sich damit lange Zeit hindurch in allen Einzelheiten befaßt hat. Sicherlich müssen dringend internationale Institutionen geschaffen werden, die imstande sind, sich mit den nicht gerade erfreulichen Realitäten der heutigen Zeit auseinanderzusetzen. Dennoch muß trotz des Interesses der Generalversammlung an meinem letzten Jahresbericht und trotz der Entschlossenheit der Mitglieder des Sicherheitsrats, die Leistungsfähigkeit des Rates zu erhöhen und zu stärken, gesagt werden, daß die tatsächlichen Entwicklungen im abgelaufenen Jahr alles andere als ermutigend waren. Meiner Ansicht nach müssen wir die wichtigsten Probleme in der Welt mehr denn je von einer völlig neuen, gemeinsamen Warte aus betrachten. Das grundlegende Problem ist und bleibt die Schaffung und entschlossene Bejahung eines funktionierenden internationalen Sicherheitssystems als wichtiger weiterer Schritt auf dem

Weg zur Abrüstung und Rüstungsbegrenzung sowie erneute Anstrengungen auf höchster Ebene zur Stärkung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Dienste des Wachstums und der Entwicklung.

Zur Zeit gibt es eine ganze Reihe von Problemen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und Zusammenarbeit beeinträchtigen und die dringend nach einem zentralen Instrument gemeinsamer Bemühungen verlangen, mit dem die Regierungen Konflikte eindämmen und Lösungen ausarbeiten können. Trotz vielseitiger Anstrengungen war das Jahr 1983 bisher ein Jahr voller Enttäuschungen, sowohl was das Ringen um Frieden, Stabilität und Gerechtigkeit anbelangt, als auch für diejenigen, die in den Vereinten Nationen den besten uns zu Gebote stehenden internationalen Mechanismus zur Erreichung dieser Ziele sehen. Da ich glaube, daß der Prozeß der Zersetzung des Multilateralismus und Internationalismus angehalten und rückgängig gemacht werden muß, möchte ich mich in meinem Bericht auf einige Lösungsansätze konzentrieren, durch die die Wirksamkeit unserer Organisation als politische Institution erhöht werden könnte.

...

In der Charta der Vereinten Nationen liegt das Schwergewicht vor allem auf der Beseitigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie auf der Verpflichtung aller Nationen, insbesondere der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, im Rahmen der Vereinten Nationen gemeinsam auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Und es ist das Nachlassen der Bereitschaft, dieser Verpflichtung auch tatsächlich nachzukommen, die mehr als alles andere zu einer teilweisen Handlungsunfähigkeit der Vereinten Nationen als Hüter des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geführt hat.

Dazu kommt noch, daß die Überlagerung und dadurch die Verschärfung regionaler Konflikte durch Spannungen zwischen Ost und West das ohnehin schon destruktive Potential solcher Konflikte womöglich noch vergrößert und die Gefahr eines sich weiter ausbreitenden Konflikts erschreckende Formen annimmt. In einigen Fällen ging dies so weit, daß regionale Konflikte buchstäblich zu Stellvertreterkriegen der mächtigeren Nationen ausarteten. In solchen Situationen besteht die Tendenz, die beratenden Organe der Vereinten Nationen zu umgehen bzw. auszuschalten, oder, was noch bedenklicher ist, sich ihrer ausschließlich zum polemischen Schlagabtausch zu bedienen.

In den vergangenen Jahren gab es immer wieder mehrere regionale Krisenherde, die katastrophale Folgen für den Weltfrieden hätten haben können. Derzeit ist dies beispielsweise in Südostasien, Afghanistan, Mittelamerika, Namibia und in verschiedenen anderen Teilen Afrikas, so auch im Tschad, im Nahen Osten und im Libanon, auf Zypern und im Krieg zwischen dem Iran und dem Irak der Fall. Mit den meisten dieser Krisen werde ich mich in gesonderten Berichten an die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat näher auseinandersetzen.

Weder der Sicherheitsrat noch irgendeine andere internationale Organisation kann hoffen, in allen Fällen akute internationale Krisensituationen, in denen beträchtliche Interessenkonflikte sowohl zwischen den unmittelbar betroffenen Parteien als auch zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrats bestehen, im Handumdrehen zu bereinigen. Gemäß der Charta ist der Sicherheitsrat jedoch verpflichtet, den Parteien bei der Suche nach einer Lösung zur Beilegung internationaler Streitigkeiten beizustehen. Seine vordringlichste Aufgabe aber ist es, dafür zu sorgen, daß dieser Prozeß friedlich abläuft, damit der Friede nicht auch global gefährdet wird. Selbst wenn die Mitglieder völlig konträre Ansichten über Recht und Unrecht in einem bestimmten Fall vertreten, ist es dennoch ihre Pflicht, Mittel und Wege aufzuzeigen, wie die Situation unter Kontrolle gebracht werden kann, ohne daß dadurch eine spätere Lösung präjudiziert wird. So gesehen ist die Konfliktbeherrschung ein grundlegender Bestandteil der wichtigsten Aufgabe der Vereinten Nationen — der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Staaten und andere Parteien internationaler Streitigkeiten haben ihrerseits in allen Stadien ihrer Auseinandersetzung die Pflicht, den Sicherheitsrat und den Generalsekretär bei geeigneten Maßnahmen zur Konflikteindämmung zu unterstützen. Die Bereitschaft der Parteien zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen wird jedoch unweigerlich von der Fähigkeit der Organisation abhängen, sich als wirksames und unparteiisches Werkzeug des Friedens zu erweisen. Erst wenn diese grundlegende Voraussetzung erfüllt ist, werden die Mitgliedstaaten zu der Erkenntnis gelangen, daß sie in schweren Zeiten mit Sicherheit darauf bauen können, daß die Vereinten Nationen mithelfen werden, friedliche Verhältnisse wiederherzustellen bzw. aufrechtzuerhalten, Verhältnisse, in denen dann die wichtigsten Fragen im Rahmen einer zivilisierten und von Vernunft geprägten internationalen Ordnung auf dem Verhandlungsweg gelöst werden können.

Abgesehen von der Konflikteindämmung sollte es das wichtigste Ziel des Sicherheitsrats, insbesondere seiner Ständigen Mitglieder, sein, ein wirksames gemeinsames Lösungsmodell für potentielle Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu entwickeln, durch das die Streitparteien dabei unterstützt und nötigenfalls durch Druck dazu veranlaßt werden, ihre Differenzen gerecht und auf friedlichem Wege beizulegen. Ein solches konzentriertes Lösungsmodell sollte mit beträchtlicher Überzeugungskraft und nötigenfalls praktischen Druckmitteln ausgestattet sein. Und das ist sicherlich auch der Lösungsansatz, den sich die Verfasser der Charta für schwere Konflikte vorgestellt hatten. Außerdem wäre ein solches Lösungsmodell ein großer Fortschritt in Richtung auf die Verwirklichung eines Systems zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, das das Wettrüsten sowie militärische und andere Formen der Konfliktaustragung ersetzen und die latente Gefahr einer Katastrophe schlimmsten Ausmaßes beseitigen soll. Gerade darum geht es ja in der Charta.

Leider laufen wir Gefahr, uns an einen ganz anderen Zustand zu gewöhnen. Allzu oft sind die Mitglieder des Sicherheitsrates in zur Behandlung anstehenden Fragen derart geteilter Meinung und derart empfindlich gegenüber den Reaktionen der anderen, daß sie sich nicht darüber einigen können, wie vorzugehen ist. Bei unseren Überlegungen, wie wir die Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen verbessern könnten, müssen wir den Zusammenhalt und die

Zusammenarbeit aller Mitglieder im Fall einer Bedrohung des Weltfriedens allen anderen Erwägungen voranstellen. Wir sollten uns darüber klar werden, daß derartige Bedrohungen so gravierend sind, daß widersprüchliche Interessen und unterschiedliche Ideologien, in denen die Meinungen der Mitglieder auseinandergehen, dahinter zurückstehen müssen. Der Rat muß vor allem zur Verhinderung bewaffneter Konflikte und zur Lösungsfindung herangezogen werden. Geschieht dies nicht, dann wäre er mit wichtigen Problemen nur mehr am Rande befaßt, und die Welt müßte eines Tages — wie schon zuvor — schwer dafür büßen, daß sie aus der Geschichte nichts gelernt hat.

So utopisch diese Analyse auch scheinen mag, ist sie doch bei weitem einem Verlauf der Ereignisse vorzuziehen, bei dem ein lokaler Konflikt zu einer weltweiten Konfrontation eskalieren könnte, weil die einzelnen Länder die Partei der einen oder der anderen Seite ergreifen. Wenn wir es uns zur Gewohnheit werden lassen, bei Problemen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemeinsam vorzugehen, könnte es möglicherweise zu der von politischer Reife zeugenden Zusammenarbeit kommen, die in Zukunft unerlässlich sein wird, wenn die tiefen Gegensätze der internationalen Gesellschaft, in der wir leben, überbrückt und in so wichtigen Fragen wie der Abrüstung und der Rüstungskontrolle entscheidende Fortschritte erzielt werden sollen.

Im Sicherheitsrat waren in diesem Jahr bei hochbrisanten Fragen beachtliche Anstrengungen zu beobachten, Zwistigkeiten zu vermeiden und auf dem Boden der Realität zu bleiben. Dabei denke ich insbesondere an die Beratungen über die Beschwerde Nicaraguas und die Namibiafrage, bei denen ein konstruktives Streben nach Konsens in schwierigen und umstrittenen Problemen zu erkennen war. Es war dies ein Schritt vorwärts, doch der nächste Schritt könnte sich als schwieriger erweisen, gilt es doch, den Beschlüssen des Rates den nötigen Druck und die nötige Dynamik zu verleihen.

Ich glaube, wir müssen uns weiterhin unermüdlich darum bemühen, unsere Worte in Taten umzusetzen. In diesem Sinne habe ich den Sicherheitsrat unter Berücksichtigung der von den Mitgliedern des Rates im Laufe des Jahres geäußerten Ansichten ständig darüber auf dem laufenden gehalten, welche Aufgaben mir übertragen wurden und was ich unternommen habe, um sie zu erfüllen. Ferner habe ich im Sekretariat die nötigen Veranlassungen getroffen, damit ich über sich abzeichnende Probleme schon im frühesten Stadium informiert werde. Ich freue mich darauf, mit dem Rat daran zu arbeiten, daß die Fähigkeit zur Ermittlung von Sachverhalten in potentiellen Krisenbereichen ausgeweitet und systematisiert wird. Als Generalsekretär werde ich immer wieder aufgefordert, alles in meinen Kräften Stehende zu tun, mit den betroffenen Parteien Kontakt zu halten und über die vielfältigsten Probleme Bericht zu erstatten, die bisher noch niemand lösen konnte. Dann werden Resolutionen verabschiedet, in denen fallweise um weitere Berichte ersucht wird, die wiederum zur Grundlage neuer Resolutionen werden. Und anstatt wirksame Maßnahmen zu ergreifen, läßt man es oft bei diesem Prozeß, geradezu der Antithese jeglichen Handelns, bewenden. Einmal mehr kann ich nur mit aller Eindringlichkeit darauf hinweisen, daß wir Probleme realistisch und politisch wirksam angehen müssen. Die sich in dieser Richtung abzeichnende Entwicklung ist meines Erachtens deshalb durchaus zu begrüßen.

Selbstverständlich bemühen sich meine Mitarbeiter und ich nach besten Kräften, wichtige Probleme, mit denen die Vereinten Nationen befaßt sind, weiter zu verfolgen. Dabei kann ich mich allerdings des Eindrucks nicht erwehren, daß es mit Beschlüssen der Organisation zu wichtigen Fragen allein nicht getan ist. Wie ich bereits im vergangenen Jahr festgestellt habe, sollten die Beschlüsse der verschiedenen Organe meiner Ansicht nach den Ausgangspunkt und nicht das Ende des Interesses und des Handelns der Regierungen sein. Deshalb sollte das ständige Bemühen, an der Durchführung der Beschlüsse der Vereinten Nationen mitzuwirken, auch in erheblich stärkerem Maße als bisher zu einem festen Bestandteil der Außenpolitik der Mitgliedstaaten werden.

Für mich als Generalsekretär ist es zutiefst beunruhigend, wenn ich bei meinen Bemühungen um die Lösung des einen oder anderen Problems den Eindruck gewinne, daß manche Regierungen den Beschlüssen, an denen sie in den Vereinten Nationen selbst mitgewirkt haben, mitunter wenig Bedeutung beimessen. Außerordentlich ermutigend ist es hingegen, wenn ich feststellen kann — wie dies im vergangenen Jahr bei meinen Besuchen in zahlreichen Hauptstädten der Fall war —, daß der grundlegende Glaube an die Ziele und Grundsätze der Charta nach wie vor alles andere überwiegt. Mit allem Nachdruck möchte ich deshalb an dieser Stelle wiederholen, was ich bereits in meinem Vorjahresbericht gesagt habe, nämlich daß es ein wichtiger erster Schritt zur Stärkung der Vereinten Nationen wäre, wenn sich alle Regierungen bewußt von neuem zur Charta bekennen würden. Wenn wir ein so schwer erreichbares und für unser Überleben doch so wichtiges Ziel wie die Erhaltung des Friedens erreichen wollen, müssen wir unbedingt zielbewußt gemeinsam darauf hinarbeiten.

Auf keinem Gebiet ist die Notwendigkeit eines erneuten Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Charta so wichtig und so eng mit dem Überleben der Menschheit verknüpft wie im Bereich der Abrüstung und der Rüstungsbegrenzung. Die Verhinderung eines Atomkrieges ist nach wie vor die größte Herausforderung unserer Zeit, da ein solcher Krieg alles menschliche Bemühen ein für alle Mal zunichte machen würde. Dieses lebenswichtige Problem ist zwar ein brennendes Anliegen der gesamten internationalen Gemeinschaft, der Schlüssel zu seiner Lösung liegt jedoch in Händen der beiden großen Nuklearmächte.

Angesichts der destabilisierenden Wirkung, die von der ständigen Weiterentwicklung der Technik und vom unverminderten Rüstungswettlauf ausgeht, kommt den zur Zeit geführten bilateralen Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Waffen und nuklearer Mittelstreckenwaffen entscheidende Bedeutung zu. In jedem Falle müssen wir davon ausgehen, daß die Atmosphäre bei diesen Verhandlungen wie auch ihre Ergebnisse nicht nur das allgemeine Klima der künftigen internationalen Beziehungen, sondern auch die Aussichten auf Fortschritte bei anderen Aspekten der Abrüstung in entscheidendem Maße beeinflussen werden.

Das Ausbleiben echter Fortschritte bei diesen Verhandlungen muß uns alle mit Bestürzung erfüllen. Wenn sie scheitern, kann dies durchaus zu einer weiteren erheblichen Eskalation des unaufhaltsam fortschreitenden Rüstungswettlaufs führen. Eine solche Entwicklung würde unweigerlich die Unsicherheit und Instabilität erhöhen, an der die Welt bereits jetzt schwer zu tragen hat. Nur allzu leicht könnte diese Situation faktisch irreversibel werden, nämlich dann, wenn durch die Entwicklung neuer Waffensysteme die Festlegung möglicher Methoden zur Rüstungsbegrenzung in Frage gestellt wird und die eine oder die andere Seite im Bemühen um die Erlangung eines militärischen Vorteils strategische Waffen in Stellung bringt, die auf einen Versuch zur Erlangung der Erstschlagsfähigkeit hindeuten. Noch akuter ist wohl zur Zeit das Problem der Mittelstreckenraketen, das sich in kritischer Weise zuspitzen könnte, wenn die derzeit laufenden Verhandlungen erfolglos bleiben. In weiterer Folge droht auf längere Sicht die Militarisierung des Welt-raums wie auch die Computerisierung und Automatisierung der Kriegsführung, die sich eines Tages völlig der politischen Kontrolle entziehen könnten.

Meines Erachtens kann es keinen Zweifel geben, daß sich die verantwortlichen Politiker auf beiden Seiten über diese verhängnisvollen Aussichten im klaren sind und daß sie nur allzu gut wissen, wie dringend es erneuter Entschlossenheit bedarf, wenn die laufenden Genfer Verhandlungen vorankommen sollen. Und ich wage zu behaupten, daß hier keine der beiden Seiten über irgendeinen Verhandlungsvorteil verfügt, sind doch beide Seiten offensichtlich entschlossen, jeden auch noch so geringen Vorteil der anderen Seite nicht durch Konzessionen, sondern durch ein Gleichziehen wettzumachen.

Angesichts der Dringlichkeit der Situation, insbesondere was die Frage der nuklearen Mittelstreckenwaffen betrifft, hoffe ich, daß sich die Parteien mit der Möglichkeit von Interimsmaßnahmen befassen werden, die den Weg zu Verhandlungen offenhalten. In diesem Zusammenhang möchte ich auch daran erinnern, daß in Genf auf informeller Ebene eine Reihe vielversprechender Kompromißvorschläge diskutiert wurde. Dabei dürfen wir allerdings nicht vergessen, daß Verhandlungen über ein spezifisches Waffensystem, mit dem einer bestimmten Bedrohung begegnet werden soll, nicht nur mit der jeweiligen Einschätzung der Gesamtbedrohung, sondern auch mit den Verhandlungen über andere Waffensysteme eng verknüpft sind. Das heißt, es muß die gegenseitige Bedrohung insgesamt dadurch reduziert werden, daß zu stabileren Systemen übergegangen wird. Ferner wäre auch die weitere Beachtung der derzeit gegenseitig eingehaltenen Begrenzungen der Suche nach einem längerfristigen Ansatz dienlich. Künftige Begrenzungen der qualitativen Verbesserung und Modernisierung von Waffensystemen könnten in beiden Bereichen der Genfer Verhandlungen ein nützliches Diskussionsthema liefern. Ziel dieser Verhandlungen sollte die Förderung gleicher Sicherheit für alle auf einem immer niedrigeren Rüstungsniveau unter wirksamer internationaler Kontrolle bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichts sein.

Die allgemeine Befürchtung, der Weltraum könnte eines Tages militärischen Zwecken dienen, bereitet auch mir große Sorge, und ich kann daher die vor einiger Zeit gemachten Vorschläge in bezug auf die Behandlung wichtiger Aspekte dieses Problems nur begrüßen. Ich möchte die Mitgliedstaaten daher eindringlich bitten, möglichst bald umfassende Verhandlungen über ein System zur friedlichen Nutzung des Weltraums zu beginnen. Im Interesse einer Verbesserung des Verhandlungsklimas wäre außerdem zu wünschen, daß die Verhandlungen über das Verbot der Herstellung chemischer Waffen und die Vernichtung bestehender Waffenlager neuen Anstoß erhalten. Zu diesem Thema wurde bereits so viel Arbeit geleistet, daß die Grundlage für die langerwartete Konvention zur Regelung dieses Problems gegeben ist. Außerdem sollten erneute Anstrengungen unternommen werden, die Verhandlungen über ein umfassendes

Verbot von Kernwaffenversuchen zum Abschluß zu bringen. Ein solches Verbot würde die qualitative Verbesserung von Kernwaffen verhindern und somit in entscheidendem Maße zur Eindämmung des nuklearen Wettrüstens beitragen. All diese Fragen werden zur Zeit vom Abrüstungsausschuß in Genf behandelt. Vor einigen Monaten habe ich in einer Rede vor diesem Gremium seine Mitglieder eindringlich ermahnt, sich bei ihrer so wichtigen Arbeit nicht von mangelnden Fortschritten auf anderen Gebieten beeinflussen zu lassen.

Auch die Lage im Hinblick auf konventionelle Waffen gibt zu wachsender Besorgnis Anlaß. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Millionen und Abermillionen, die in den zahllosen Kriegen seit Hiroshima und Nagasaki umgekommen sind, konventionellen Waffen zum Opfer gefallen sind. Besonders nachteilig, ja geradezu zersetzend hat sich diese Situation vor allem auf die Entwicklungsländer ausgewirkt, die einen immer größeren Anteil ihrer Ressourcen — häufig zu Lasten der Befriedigung ihrer elementarsten Bedürfnisse — für Verteidigungszwecke glauben verwenden zu müssen. Selbstverständlich haben alle Nationen das Recht und auch die Pflicht, für ihre Verteidigung zu sorgen. Doch führen unbewältigte Konflikte nur allzu leicht zu einem regionalen Wettrüsten, und wir können die internationalen Spannungen, die zur Begleiterscheinung des Wettlaufs um den Erwerb von Waffen geworden sind, einfach nicht länger übersehen.

Im Schlußdokument der Sondertagung über Abrüstung im Jahre 1978 rief die Generalversammlung die großen Waffenliefer- und -empfängerländer dazu auf, Konsultationen über die Begrenzung des Transfers konventioneller Waffen zu führen, um auf niedrigem Rüstungsstand die Sicherheit zu gewährleisten und die Stabilität zu fördern. Bisher sind keine konkreten Maßnahmen ergriffen worden, um diesem Aufruf Folge zu leisten. Ich schlage daher den beiden Regierungen, die dies betrifft, vor, sich eingehend mit der Frage zu befassen, ob sie nicht die 1978 abgebrochenen bilateralen Verhandlungen über den Transfer konventioneller Waffen wieder aufnehmen können. Der Fragenkomplex, mit dem sich diese Verhandlungen befassen, könnte mit der Zeit — eventuell im Rahmen des Abrüstungsausschusses — so erweitert werden, daß auch multilaterale Aspekte erfaßt werden und dafür gesorgt ist, daß sowohl Empfänger- als auch Lieferländer bei diesen Verhandlungen vertreten sind.

Wie es in den Schlußdokumenten der beiden Sondertagungen der Generalversammlung über Abrüstung heißt, haben die Vereinten Nationen auf diesem Gebiet eine zentrale Rolle zu spielen. Auf ihrer siebenundreißigsten Tagung verabschiedete die Generalversammlung eine bisher nie dagewesene Anzahl von Resolutionen zum Thema Abrüstung, darunter über 20, die sich mit nuklearen Fragen befassen. Sie alle zeigen, mit welcher tiefer Besorgnis die derzeitige Situation zahlreiche Regierungen erfüllt. Die Weltöffentlichkeit weigert sich in zunehmendem Maße, sich schweigend mit der ständig drohenden Vernichtung der Menschheit abzufinden, gelingt es uns doch nicht einmal — trotz unserer vielgerühmten Fortschritte in Wissenschaft und menschlichem Wissen — zu gewährleisten, daß unsere Kinder überhaupt noch eine Zukunft haben. In diesem Zusammenhang fordere ich alle Mitgliedstaaten eindringlich auf, die Weltabrüstungskampagne der Vereinten Nationen, die auf der zweiten Sondertagung der Generalversammlung über Abrüstung eingeleitet wurde, uneingeschränkt zu unterstützen. In einem bisher von Polemik geprägten Bereich wird es diese Kampagne den Vereinten Nationen ermöglichen, weltweit für eine Verbreitung objektiver Informationen zu sorgen und auf diese Weise eine solide, auf Kenntnis der Fakten beruhende Grundlage zu schaffen, die es der Weltöffentlichkeit erlaubt, sich in konstruktiver Weise mit Abrüstungsfragen auseinanderzusetzen und sich für die Abrüstung zu engagieren.

In unserem gemeinsamen Streben nach der Verwirklichung der Ideale und Ziele der Charta dürfen wir nie vergessen, wie die Welt eigentlich aussehen soll, die wir zu schaffen suchen, und wem unsere Bemühungen letztlich gelten: nämlich dem einzelnen Menschen, für den in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Recht auf eine gesellschaftliche und internationale Ordnung verkündet wird, in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten vollauf verwirklicht werden können.

In den letzten Jahren ist es bei der Behandlung von Menschenrechtsfragen zu einer immer umfassenderen internationalen Zusammenarbeit gekommen. Abgesehen von den internationalen Menschenrechtspakten, die seit der Verabschiedung der Erklärung erarbeitet wurden, möchte ich an dieser Stelle die Arbeit der Menschenrechtskommission im Zusammenhang mit willkürlichen Hinrichtungen und Hinrichtungen im Schnellverfahren, wie auch die Abhaltung der Zweiten Weltkonferenz zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung nennen.

Zahlreiche Fortschritte konnten auf internationaler Ebene bereits erzielt werden, und doch kommt es in vielen Teilen der Welt noch immer zu groben Verletzungen der Menschenrechte und zur Einschränkung der Grundfreiheiten. Noch nicht ausgemerzt werden

konnten Rassismus und rassistische Diskriminierung in ihren verschiedensten Formen, auch nicht die absolut abzulehnende Apartheid-Politik. Immer noch gibt es viel zu viele Flüchtlinge, die infolge politischer Konflikte aus ihrer Heimat vertrieben wurden und in Not und Elend leben.

Das Problem der Flüchtlinge kann erst dann gelöst werden, wenn die diesem Problem zugrundeliegenden politischen Ursachen aus der Welt geschafft werden. Da dies noch immer nicht der Fall ist, leisten die Vereinten Nationen vielen Flüchtlingen und Vertriebenen im Rahmen der verschiedensten Maßnahmen und Programme Soforthilfe und sorgen dafür, daß ihre Not soweit wie möglich gelindert wird. Wir alle kennen den Einsatz und die Hingabe der mit diesen Problemen befaßten Mitarbeiter der Vereinten Nationen, und doch sind wir uns darüber im klaren, daß all dies bei weitem nicht genügt. Die Mittel, über die die Vereinten Nationen verfügen, stehen in einem krassen Mißverhältnis zu den tatsächlichen Bedürfnissen. Es ist daher meine aufrichtige Hoffnung, daß die Mitgliedstaaten wie auch die freiwilligen Hilfsorganisationen dieses wichtige humanitäre Anliegen in Zukunft noch stärker unterstützen werden.

Der Frage der Menschenrechte messe ich allergrößte Bedeutung bei, und ich halte es für meine Pflicht zu überlegen, welche Vorgehensweise von Fall zu Fall am ehesten zum Ziel führen könnte. So stand ich in bezug auf die Situation der Menschenrechte in bestimmten Ländern bzw. in bezug auf bestimmte Einzelfälle in Kontakt mit einer Reihe von Regierungen, wobei ich den besonderen Charakter meines Amtes im Auge behalten und darauf achten mußte, wie vorzugehen war, wenn praktische Ergebnisse erzielt werden sollten. Die unzähligen Male, in denen mir bei diesen Kontakten Unterstützung geboten wurde, haben mich in meiner Arbeit bestärkt, und ich bin fest entschlossen, in meinen Bemühungen nicht nachzulassen.

In der Präambel der Charta kommt die Entschlossenheit der Völker der Vereinten Nationen zum Ausdruck, »den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern« und zu diesem Zweck »den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker durch internationale Einrichtungen zu fördern«.

Ich bin davon überzeugt, daß die seit dem Zweiten Weltkrieg verzeichneten beachtlichen Fortschritte im wirtschaftlichen Bereich — an denen fast alle Nationen Teil hatten — weitgehend der multilateralen Zusammenarbeit zu verdanken sind, zu deren Zustandekommen und Weiterentwicklung die Vereinten Nationen beigetragen haben. Statt auf eine weitere Verstärkung dieser Zusammenarbeit hinzuwirken, lassen in jüngster Zeit verschiedene Entwicklungen und Vorkommnisse eine deutliche Abkehr von derartigen Bemühungen erkennen. Zwar sind die Auswirkungen der wirtschaftlichen Interdependenz aufgrund der zunehmenden Integration im Handel, im Finanzwesen und im Währungsbereich weitgehend unbestritten, doch werden eindeutige Chancen, die wichtigsten Probleme in diesen Bereichen in den Griff zu bekommen, immer wieder vertan. Es steht außer Frage, daß heute mehr Nationen als je zuvor — zu ihrem Vorteil oder auch zu ihrem Nachteil — von Tendenzen in anderen Teilen der Welt und von den Entscheidungen anderer mitbetroffen sind. Außerdem gibt es bestimmte Kategorien von Problemen, die nur auf multilateraler bzw. auf weltweiter Ebene gelöst werden können. Alle diese Entwicklungen lassen internationale Mechanismen zur besseren Abstimmung einzelstaatlicher Politiken um so dringender erscheinen.

Einseitige Maßnahmen, bei denen nicht gebührend berücksichtigt wird, welche Auswirkungen diese für Partnerländer haben könnten, würden unweigerlich zu einer Schwächung der Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich führen und so dem Wachstum und der Entwicklung in der ganzen Welt Schaden zufügen. Die Folge wäre wirtschaftlicher Nationalismus, dessen unheilvolle Auswirkungen wir in den dreißiger Jahren mit eigenen Augen mitansehen mußten. Unbewältigte wirtschaftliche Konflikte können — und sehr häufig ist dies auch tatsächlich der Fall — zum Nährboden gefährlicher politischer Spannungen werden.

Eine der dringlichsten Aufgaben unserer Zeit im wirtschaftlichen Bereich ist die Beschleunigung der Entwicklung der Entwicklungsländer. Die völlige Beseitigung der in vielen Teilen der Welt nach wie vor herrschenden Armut ist und bleibt eine Aufgabe, die uns alle angeht. Besondere Aufmerksamkeit muß den Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten und anderer armer Länder geschenkt werden. Insgesamt wird die Bevölkerung in den Entwicklungsländern bis zum Ende dieses Jahrhunderts — also in weniger als zwei Jahrzehnten — voraussichtlich von etwa 3 Milliarden auf ungefähr 5 Milliarden anwachsen.

Die in den letzten Jahren verzeichnete Verlangsamung des Entwicklungsprozesses, der manchmal sogar überhaupt zum Stillstand gekommen ist, darf nur als eine vorübergehende Erscheinung gesehen werden, wobei in den kommenden Jahren eine gegenläufige Tendenz herbeigeführt werden muß. Bis dahin muß alles getan werden, um die Entwicklungsländer für Erschütterungen von außen weniger anfällig zu machen und ihnen dabei zu helfen, sowohl aus

eigener Kraft als auch im Verein mit anderen Ländern — entwickelten Ländern wie Entwicklungsländern — größere Eigenständigkeit und mehr Handlungsspielraum zu erlangen.

Gleichzeitig muß in den industrialisierten Ländern eine höhere Wachstumsrate erzielt werden. Allein in den OECD-Ländern gibt es zweiunddreißig Millionen Arbeitslose, und in naher Zukunft werden es wohl noch mehr sein. Eine Belastung dieser Größenordnung kann in diesen Ländern weder wirtschaftlich noch politisch auf die Dauer als gegeben hingenommen werden. Wenn mehr investiert und dadurch die Arbeitslosigkeit eingedämmt, eine strukturelle Anpassung vorgenommen und den Bedürfnissen benachteiligter Gebiete und Bevölkerungsgruppen entsprochen werden soll, muß diese Region eine höhere Wachstumsrate aufweisen. Dadurch würden sich auch die Aussichten auf einen verstärkten Handelsverkehr und einen verstärkten Transfer von Ressourcen aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer verbessern. Aus ähnlichen Überlegungen ist auch in den sozialistischen Volkswirtschaften eine hohe Wachstumsrate erforderlich.

In Ansprachen an zwischenstaatliche Gremien habe ich in jüngster Zeit meine Ansichten darüber dargelegt, wie die Weltwirtschaft wiederbelebt und der Entwicklungsprozeß angekurbelt werden könnte. Vordringlich muß hier auf einzelstaatlicher Ebene angesetzt werden, um wirtschaftliche und soziale Unterschiede zu beseitigen. Derartige Bemühungen sind durch abgestimmte Maßnahmen der einzelnen Nationen und durch die Hilfestellung von seiten multilateraler Institutionen abzustützen. In diesem Zusammenhang habe ich nachdrücklich darauf hingewiesen, daß im Rahmen konzentrierter Politiken zugunsten einer Erholung der Weltwirtschaft zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt und grundlegende Reformen des internationalen Handels, des internationalen Währungssystems und des internationalen Finanzwesens geprüft werden müssen. Auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Entwicklungsländer untereinander muß verstärkt werden.

Die vor kurzem zu Ende gegangene sechste UNCTAD-Konferenz bot eine wichtige Gelegenheit, um den gegenwärtigen negativen Tendenzen entgegenzuwirken und zu beweisen, daß die Regierungen imstande — und auch bereit — sind, Schwierigkeiten zu überwinden und gemeinsam zu handeln. Leider werden die Ergebnisse dieser so wichtigen Konferenz dem Ernst der Lage in den Entwicklungsländern und den Anforderungen der Weltwirtschaft im allgemeinen bei weitem nicht gerecht, und es ist der Konferenz auch nicht gelungen, dem Ruf nach konzentrierten internationalen Maßnahmen nachzukommen.

Die Gelegenheit, die sich mit der sechsten UNCTAD-Konferenz geboten hatte, blieb weitgehend ungenutzt, wodurch sich die politischen Spannungen in bezug auf eine Reihe wirtschaftlicher Probleme nur noch weiter verschärft haben. Es ist bedauerlich, daß beispielsweise die auf den Treffen in Buenos Aires und Neu-Delhi an den Tag gelegten Bemühungen um Flexibilität keinen entsprechenden Widerhall gefunden haben. Dennoch könnte der in Belgrad in mehreren Punkten erzielte Konsens meiner Meinung nach ein durchaus brauchbarer Schritt vorwärts sein, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Dialog nicht abreißt und weitere Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu müssen wir — auch wenn es noch Hindernisse zu überwinden gibt — den Verhandlungsprozeß zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern über langfristige Probleme in verschiedenen miteinander zusammenhängenden Bereichen reaktivieren, und zwar auf möglichst hoher politischer Ebene.

Damit komme ich zur Rolle der Vereinten Nationen bei der Lösung wirtschaftlicher Probleme. In welchem Maße werden die Vereinten Nationen den ihnen mit der Charta übertragenen Aufgaben gerecht? Im Gegensatz zu dem Eindruck, der manchenorts bestehen mag, ist es der Weltorganisation gelungen, wichtige Probleme vorwegzunehmen und aufzuzeigen, die Weltöffentlichkeit zu mobilisieren, kritische Probleme zu untersuchen und zu analysieren, im Rahmen ihrer Möglichkeiten direkte Hilfe zu leisten und in mehreren Tätigkeitsbereichen konstruktive Übereinkünfte auszuhandeln.

Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich hat das System der Vereinten Nationen vielfältige und auch beachtliche Leistungen und Erfolge aufzuweisen. Durch ein weitgespanntes Netz von Aktivitäten auf dem Gebiet der technischen Kooperation helfen die verschiedenen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen den Entwicklungsländern heute — wie auch schon in der Vergangenheit — bei der Ausarbeitung und Ausführung unzähliger spezifischer Projekte, von der Einrichtung von Zentren zur medizinischen Grundbetreuung bis hin zur Errichtung von dem neuesten Wissensstand entsprechenden Institutionen im Bereich der landwirtschaftlichen Ausbildung und Forschung sowie im Bereich der Technologie.

Trotz allem bin ich mir natürlich absolut darüber im klaren, daß noch weit mehr getan werden muß, um die Effizienz und Wirksamkeit des Systems zu verbessern und dafür zu sorgen, daß es den sich ändernden Bedürfnissen angepaßt wird. Dabei ist die Mitwirkung sowohl des Sekretariats als auch der Mitgliedstaaten erforderlich. Mit den Problemen im Zusammenhang mit der Verbesserung des Verwaltungsapparats des Sekretariats werde ich mich an anderer

Stelle meines Berichts befassen. Über die bisher angesprochenen Probleme hinaus muß auch dafür gesorgt werden, daß die verschiedenen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen die Behandlung wichtiger Fragen in den Bereichen Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie ihre diesbezügliche Tätigkeit in den einzelnen Ländern besser aufeinander abstimmen.

Die Regierungen müssen ihrerseits jedoch dafür sorgen, daß sie in den verschiedenen zwischenstaatlichen Gremien eine kohärentere und konsequentere Haltung an den Tag legen. Wenn bei den Beratungen in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat mehr Verständnis für Prioritäten aufgebracht würde, könnte dies zu einer erfolgreicherer Behandlung der anstehenden Probleme beitragen und darüber hinaus den Resolutionen mehr Gewicht verleihen. Allzu oft führen diese Resolutionen zu einer Proliferation neuer Institutionen. Dies kann der Effizienz abträglich sein und könnte der Kritik an einem aufgeblähten Verwaltungsapparat neue Nahrung geben. Verbessert werden müssen auch der Verhandlungsmechanismus und die Verhandlungsmethoden.

Darüber hinaus sollten innovative Maßnahmen erwogen werden, die dazu beitragen könnten, daß Zusammenarbeit zur Gewohnheit wird. In diesem Zusammenhang möchte ich besonders darauf hinweisen, daß das System der Vereinten Nationen durch die Anwendung spezifischer, aktionsorientierter Maßnahmen verstärkte Anstrengungen unternehmen muß, um die Initiativen der Entwicklungsländer zur Förderung ihrer Zusammenarbeit untereinander zu unterstützen.

Es liegt an uns, jede Gelegenheit zu ergreifen, um den Dialog im Entwicklungsbereich voranzutreiben, und hierbei — wann immer dies notwendig ist — herkömmliche, möglicherweise überholte Praktiken oder Methoden aufzugeben und neue Möglichkeiten zu erproben, wie die kollektiven Anstrengungen der Mitgliedstaaten so verstärkt werden könnten, daß diese ihre gemeinsamen Ziele auch erreichen.

Keine Organisation kann ihren Zielen und Aufgaben gerecht werden, wenn ihr Verwaltungssystem nicht sinnvoll strukturiert ist oder wenn es ihren tatsächlichen Erfordernissen nicht entspricht. Es stimmt, daß der Verwaltungsapparat der Vereinten Nationen immer wieder als aufgebläht, politisiert oder zu kostspielig kritisiert worden ist, doch wer immer eine solche Kritik übt, sollte sich auch darum bemühen, Wesen und Probleme der Organisation wirklich zu verstehen. Ich bin mir voll und ganz bewußt, daß diese Kritik, solange sie sachlich begründet wird, in vielem berechtigt ist; lassen Sie mich dennoch als höchster Verwaltungsbeamter der Vereinten Nationen versuchen, die Probleme und Gegebenheiten, denen wir uns gegenübersehen, kurz zu umreißen.

Die Verwaltung der Vereinten Nationen läßt sich nicht mit der irgendeines Staates vergleichen. Zuerst sind die Vereinten Nationen eine Organisation mit 157 Mitgliedern, die teilweise völlig unterschiedliche Vorstellungen von Verwaltung haben. Die Organisation besteht seit kaum 38 Jahren, einer Zeit großer Veränderungen, in der sich die Zahl ihrer Mitglieder mehr als verdreifacht hat und in der in ihrer Tätigkeit völlig neue Schwerpunkte gesetzt wurden. Der Grundsatz der ausgewogenen geographischen Verteilung ist zwar nicht wegzudenken, wirft jedoch beim Aufbau eines einheitlichen internationalen Dienstes beträchtliche Probleme auf. Hinzu kommt, daß in Verwaltungs- und Haushaltsfragen häufig eine relativ kleine Anzahl von Mitgliedstaaten, die den Großteil des Haushaltes bestreitet, einer Mehrheit in der Generalversammlung, die nur für einen geringen Teil aufkommt, gegenübersteht — eine Tatsache, die sich ebenfalls belastend auswirkt. Diese und andere Umstände machen die Tätigkeit des Generalsekretärs als höchstem Verwaltungsbeamten zu einer komplexen Aufgabe, die auch manches Ärgernis mit sich bringt, da zwar jedermann erklärt, zu den Grundsätzen einer unabhängigen und objektiven internationalen Verwaltung zu stehen, sich jedoch nur sehr wenige davon abhalten lassen, zugunsten ihrer eigenen partikulären Interessen Druck auszuüben. Dies ist vor allem bei Personalfragen der Fall.

Artikel 97 der Charta, in dem der Generalsekretär als höchster Verwaltungsbeamter der Organisation bezeichnet wird, enthält keine genaue Beschreibung seiner Aufgaben und legt auch nicht fest, wie diese gegenüber den Aufgaben anderer Hauptorgane, insbesondere der Generalversammlung, abzugrenzen sind. Ich möchte hier darauf verzichten, im einzelnen darzulegen, welche Probleme sich aus diesem Umstand ergeben.

Das wichtigste Organ der Vereinten Nationen ist natürlich die Generalversammlung. Sie ernennt laut Artikel 97 den Generalsekretär. Sie entscheidet über die Finanzen (Artikel 17), kann »alle Fragen... die... Befugnisse und Aufgaben eines... Organs betreffen«, erörtern (Artikel 10) und Regelungen für die Leitung des Sekretariats erlassen (Artikel 101). Mit anderen Worten: Die Generalversammlung setzt die allgemeinen Richtlinien fest, die für den Generalsekretär bei der Wahrnehmung der ihm mit der Charta übertragenen Aufgaben verbindlich sind. Das Problem dabei ist, daß es zwischen denjenigen Instanzen, die die Beschlüsse fassen, und denjenigen, die sie aufführen, keine klare Abgrenzung gibt. Dies kann für den

Generalsekretär gelegentlich ein Hemmnis bedeuten, wenn er bei der Einstellung von Mitarbeitern, bei der Verwaltung und Leitung des Sekretariats und bei der Verwaltung im Einklang mit der Charta eine klare Linie finden und verfolgen will.

In Personalfragen läßt sich die in der Charta vorgesehene Aufgabenteilung durchaus als diffus bezeichnen, nämlich immer dann, wenn Entscheidungen in bezug auf einzelne Mitarbeiter oder die Befugnis, einen Mitarbeiter oder eine ganze Gruppe von Mitarbeitern zu ernennen, nicht dem Generalsekretär, sondern anderen Stellen obliegen. Dasselbe gilt für die immer detaillierteren Richtlinien für verschiedene Aspekte der Einstellung von Bediensteten, die von der Generalversammlung in den letzten Jahren erlassen wurden, wenngleich diese nur Ausdruck ihrer Frustration angesichts der Tatsache sind, daß es der Verwaltung überhaupt nicht oder nur sehr langsam gelingt, die in früheren, allgemeineren Richtlinien festgelegten Ziele hinsichtlich der jeweiligen Verteilung der Bediensteten nach Land, Geschlecht, Sprache und Alter zu erreichen. Es liegt zwar nicht in meiner Absicht, an dieser Stelle unter Hinweis auf die Charta oder auf rechtliche Erwägungen gegen diese detaillierten Richtlinien Einwände zu erheben, doch läßt sich nicht bestreiten, daß starre Richtlinien vom politischen und administrativen Standpunkt aus häufig genau das Gegenteil des Gewünschten bewirken und dem reibungslosen Funktionieren oder der effizienten Verwaltung der Organisation nicht immer unbedingt förderlich sind. Ein Beispiel hierfür ist der jüngste Beschluß, mit dem die bisher unbestrittene Befugnis des Generalsekretärs beschnitten wurde, Ausführungsbestimmungen zum Personalstatut zu erlassen, das seinerseits von der Generalversammlung erlassen wird.

Hinzu kommt — und dies ist eine weitere, vielleicht unbeabsichtigte Folge dieser Situation —, daß es immer schwieriger wird, ein wirksames Programm zur Laufbahnförderung auszuarbeiten. Ein solches Programm, das meiner Meinung nach für die Leistungsfähigkeit des Sekretariats in den kommenden Jahren und für die Moral und Motivation der Mitarbeiter unerlässlich ist, setzt ein hohes Maß an Flexibilität bei der Gestaltung einer aktiven Personalpolitik voraus. Nach allem, was sich zur Zeit beobachten läßt, werden wir jedoch offensichtlich genau in die entgegengesetzte Richtung gedrängt.

Die Charta gibt zwar keine Auskunft darüber, welche konkreten Aufgaben der Generalsekretär im Finanz- oder Haushaltsbereich hat, doch werden ihm durch die Finanzordnung und andere Beschlüsse der Generalversammlung diesbezüglich wesentliche Aufgaben zugewiesen, deren wichtigste vielleicht die Erstellung der Vorlage für den Programmhaushalt für den jeweiligen Rechnungszeitraum ist, über die dann endgültig von der Generalversammlung beschlossen wird. Der Generalsekretär muß genügend Autorität behalten, um die finanzielle Integrität der Organisation wahren und die Einheitlichkeit des Sekretariats gewährleisten zu können. Daß dies notwendig ist, wurde — von wenigen Ausnahmen abgesehen — im großen und ganzen anerkannt. Bei der Verabschiedung des Haushalts bleibt es natürlich nicht aus, daß es zwischen dem Generalsekretär und dem Fünften Ausschuss oder dem Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen mitunter zu Meinungsverschiedenheiten kommt. Dies ist völlig normal; und genauso normal ist es, wenn sich der Generalsekretär zuerst in jeder Weise und offen und ehrlich für die Verwirklichung seiner Vorschläge einsetzt und dann die von der Versammlung gefaßten Beschlüsse — ganz gleich, wie diese ausfallen mögen — pflichtgemäß zur Durchführung bringt.

Was die Struktur des Sekretariats betrifft, die ja vom Haushalt der Organisation abhängt, sind dem Handlungsspielraum des Generalsekretärs ganz erhebliche Grenzen gesetzt. An dieser Stelle sollte eine Entwicklung jedoch nicht unerwähnt bleiben, die Tendenz nämlich, zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben mehr oder weniger autonome Einheiten zu schaffen, über die der Generalsekretär keine eindeutige Kontrolle hat. Diese Tendenz wirft grundlegende Fragen der Verantwortung und Vollmachten innerhalb der Organisation auf und deckt sich nicht unbedingt in jedem Fall voll mit dem in der Charta verankerten Konzept eines einheitlichen Sekretariats, das als Team unter einem einzigen Leiter arbeitet.

Gleichzeitig muß dem internen Verwaltungsapparat besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Nach einem nahezu vier Jahrzehnte dauernden Abnutzungsprozeß ist heute eine sorgfältige Überholung erforderlich, damit den Anforderungen einer größeren, komplexeren und dezentralisierteren Organisation wirksamer Rechnung getragen werden kann. Zu diesem Zweck habe ich kürzlich eine hochrangige Beratende Gruppe für Verwaltungsreform geschaffen, die ermitteln soll, in welchen Problemkreisen und auf welchen Gebieten Änderungen oder Reformen vorgenommen werden können.

Sehr häufig befinde ich mich im Entscheidungskonflikt zwischen den Richtlinien der Generalversammlung, den Interessen der Mitarbeiter und den Geboten einer guten und effizienten Verwaltung im Sinne der Charta. Ich glaube, es liegt in unser aller Interesse, wenn wir im vollen Bewußtsein der praktischen Schwierigkeiten, die dieses Unterfangen mit sich bringt, und mit dem gemeinsamen Ziel, das Sekretariat und die Verwaltung zu stärken, gemeinsam vorgehen und handeln.

Dies ist zugegebenermaßen eine gewaltige Aufgabe, die noch dadurch erschwert wird, daß in diesen 38 Jahren eine Fülle von Experimenten, Entwicklungen und Veränderungen stattgefunden haben. Aus diesem Grunde habe ich auch die Absicht, im kommenden Jahr mit Vorrang dafür zu sorgen, daß eine gründliche Untersuchung und Beurteilung der Verwaltung vorgenommen wird, um festzustellen, wo Verbesserungen möglich sind. Ich wäre allerdings nicht ganz aufrichtig, wenn ich an dieser Stelle nicht auch die Frage stellte, die mir häufig in den Sinn kommt und die lautet: Ist der Generalsekretär wirklich noch ausreichend mit Befugnissen ausgestattet, um seine Aufgaben als höchster Verwaltungsbeamter der Vereinten Nationen wirksam erfüllen zu können?

...

Achtunddreißig Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg hat es den Anschein, als ob unser Streben nach einer wirksamen, friedlichen und gerechteren internationalen Ordnung nachgelassen habe und als ob all die Beweggründe, die uns seinerzeit veranlaßten, den Realitäten und Risiken unserer Zeit entsprechende internationale Institutionen aufzubauen, schwächer geworden wären. Der auf diese Ziele gerichtete politische Wille — im besten Sinne des Wortes — wurde in unzähligen Rivalitäten, Konfrontationen und Konflikten vertan. Der Glaube an eine gemeinsame Zukunft war den Ängsten einer in sich gespaltenen Welt nur noch zum Teil gewachsen. Der visionäre Weitblick der Charta ist kurzfristigen nationalen Interessen, alten Ressentiments und Furcht sowie ideologischen Meinungsverschiedenheiten gewichen. In den meisten Konfliktsituationen scheint der Wille, Gegensätze auszugleichen, kaum noch oder überhaupt nicht mehr vorhanden zu sein, und ein von nationalem Sicherheitsdenken beherrschtes Weltgeschehen, das als ein ungewisser Kampf zwischen mächtigen ideologischen Kräften aufgefaßt wird, scheint an die Stelle der Vision der Charta von einer neuen, aufgeklärten Völkergemeinschaft getreten zu sein.

Die Tragödie des Abstusses einer koreanischen Verkehrsmaschine, die sich vor kurzem zugetragen hat, und die sich daraus ergebenden äußerst gravierenden Fragen haben uns in diesem Zusammenhang auf dramatische Weise vor Augen geführt, wie dringend wir im Interesse der gesamten internationalen Gemeinschaft offenere und ständig verfügbare Kommunikationsmöglichkeiten zwischen allen Seiten benötigen, wenn wir ein Klima schaffen wollen, in dem der Einsatz von Gewalt undenkbar ist.

Gewiß, wir sind Zeugen einer Epoche umwälzender Veränderungen in der Welt geworden — geopolitischer Veränderungen, technologischer Veränderungen und revolutionärer Veränderungen im Wesen und in der Reichweite des Krieges. All diese Entwicklungen machen es jedoch wichtiger denn je, daß wir zu dem Weitblick und zu der staatsmännischen Kunst der ersten Nachkriegsjahre zurückfinden statt uns davon abzuwenden. Kann denn wirklich irgendjemand glauben, daß eine vom nuklearen Gleichgewicht beherrschte Welt, in der jedes Jahr 800 Milliarden Dollar für die Rüstung ausgegeben werden und ein Großteil der Bevölkerung in völliger Armut lebt und kaum eine wirkliche Hoffnung hat, auf dem rechten Wege ist? Und doch spielen die ja gerade zur Bewältigung dieser Probleme ins Leben gerufenen Vereinten Nationen, so paradox dies klingen mag, wenigstens vorläufig bei vielen der allerwichtigsten Fragen allzu häufig eine Nebenrolle.

Wir befinden uns im Augenblick in einer Periode, in der der Wert der multilateralen Diplomatie in Frage gestellt wird und internationale Institutionen nicht so funktionieren, wie sie sollten. Der Motor läuft, und die Räder drehen sich, doch kommen wir nicht so vorwärts, wie wir sollten. Dies gilt für die Vereinten Nationen und in unterschiedlichem Maße auch für regionale Organisationen und für viele internationale Organisationen und Gruppierungen. Und nichts deutet in den meisten Fällen darauf hin, daß die bilaterale Diplomatie oder unilaterale Anstrengungen imstande wären, durch die für die künftige Stabilität und im allgemeinen Interesse der Weltgemeinschaft so wichtige Abstimmung einzelstaatlicher Politiken das hier entstandene Vakuum zu füllen. Wir müssen sehen, wie wir den Motor wieder in den Vorwärtsgang bringen können. Gelingt uns dies nicht, besteht die Gefahr, daß wir — bewegungsunfähig und schutzlos — von einem neuen internationalen Unwetter überrascht werden, dessen Gewalt wir nicht gewachsen sind.

An dieser Stelle möchte ich auf eine wirklich erfreuliche Entwicklung hinweisen. Versinnbildlicht wird diese Entwicklung vielleicht am ehesten durch den Vorschlag der Vorsitzenden der siebenten Gipfelkonferenz der Bewegung der blockfreien Länder, Premierminister Indira Gandhi, die anregte, daß den Vereinten Nationen durch ein Treffen der Staats- bzw. Regierungschefs, das Gelegenheit bieten würde, einige der wichtigsten weltweiten Probleme von einer neuen gemeinsamen Warte aus zu sehen, neues Gewicht verliehen werden sollte. In diesem so kritischen Zeitpunkt der Beziehungen zwischen den Menschen und Völkern ist es ermutigend, daß sich die Bewegung der blockfreien Länder zur Verfechterin des multilateralen Gedankens und der Ziele und Grundsätze der Charta gemacht hat. Diese Haltung ist im übrigen keineswegs auf die Bewegung der blockfreien Länder beschränkt. In meinen Gesprächen mit zahlreichen führenden Persönlichkeiten in der ganzen Welt war ich immer wieder beeindruckt von dem klar zum Ausdruck gebrachten Wunsch, die Vereinten Nationen so funktionieren zu sehen, wie sie funktionieren sollten.

Es ist daher paradox, daß wir — wie ich hoffe, nur vorübergehend — mit ansehen müssen, wie das im Zuge eines historischen Bemühens entstandene System, das allen Menschen Frieden, Sicherheit, Stabilität und Gerechtigkeit bringen sollte, ausgehöhlt wird und in die Brüche geht. Auf kurze Sicht mag die Welt ohne ein derartiges Bemühen auskommen, auf lange Sicht brauchen wir jedoch unbedingt ein aus bewußten politischen Anstrengungen aller Staaten hervorgegangenes System, wenn wir dem Chaos und einer Katastrophe noch nie dagewesenen Ausmaßes entgehen wollen. Im Augenblick müssen wir allerdings mit ansehen, wie unzählige, im Laufe der Jahre in schwierigen und mühsamen Verhandlungen erzielte Übereinkünfte nur mehr auf dem Papier zu bestehen scheinen. Wir müssen all unsere Energien und all unsere Kraft für die Einleitung einer gegenläufigen Entwicklung und für die Stärkung unserer internationalen Institutionen einsetzen, nicht nur um die dringlichsten strittigen Probleme in den Griff zu bekommen, sondern um darüber hinaus auch eine Ordnung zu schaffen, die künftigen Generationen eine Existenz auf unserem zu klein gewordenen Planeten ermöglicht.

12. September 1983

Anmerkung: Für die Überschrift ist die Redaktion verantwortlich.

Ausgerechnet um die Zeit des Beitrittsjubiläums kam es zu einem Mißklang zwischen einem Ressort der Bundesregierung und einer UN-Institution, deren Wirken bereits zweimal (1954 und 1981) mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Ein (interner) Bericht des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen vom 1. Juli 1983 über die Lage der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland zog heftige Reaktionen aus dem Bundesministerium des Innern auf sich; im Zusammenhang mit der Kontroverse wurde ein Besuch von Flüchtlingskommissar Hartling in der Bundesrepublik abgesagt. — Auf ihre Weise kommentierten die Karikaturisten Felix Mussil (Frankfurter Rundschau vom 14. September 1983; rechts) und Peter Leger (Süddeutsche Zeitung vom 16. September 1983; links) die Auseinandersetzung.



Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

37. Generalversammlung: Geschäftsmäßiger Verlauf, verspäteter Abschluß — Deklarationen und Grundsatzserklärungen — In Sachen »globale Verhandlungen« alles beim alten — Ist die »Entdeckung« Amerikas ein Grund zum Feiern? (32)

I. Einer fragwürdigen Tradition der letzten Jahre folgend, schloß auch die 37. Generalversammlung erst unmittelbar vor Beginn der 38. ordentlichen Tagung förmlich ihre Beratungen ab. Am 19. September 1983 mußte Präsident Imre Hollai (Ungarn) den Delegierten vorschlagen, den Tagesordnungspunkt »Angangsetzung globaler Verhandlungen über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung« der 38. Generalversammlung zu überweisen. Auch dies ist mittlerweile »Tradition«; jener unerledigt gebliebene Punkt nämlich war Präsident Hollai ein Jahr zuvor von seinem Vorgänger Kitani — der die 36. Generalversammlung erst am 20. September 1982 abschließen konnte — übergeben worden. Dieser wiederum hatte den Tagesordnungspunkt von Rüdiger von Wechmar übernommen, dem Präsidenten der 35. Tagung, dessen außergewöhnlicher persönlicher Einsatz in dieser Frage keine Früchte getragen hatte. Auch die zähen Bemühungen des Ständigen Vertreters Ugandas, Olara Otunnu, der als einer der Vizepräsidenten der 37. Generalversammlung mit der Durchführung entsprechender Konsultationen betraut worden war, hatten keinen Durchbruch zur Folge. Angesichts der verhärteten Haltung der Vereinigten Staaten und der generellen Krise des Nord-Süd-Dialogs, für die UNCTAD VI neue Belege lieferte, kann dies nicht überraschen. Den allergrößten Teil ihrer Aufgaben hatte die 37. Generalversammlung allerdings in der Zeit vom 21. September bis zum 21. Dezember 1982 erledigt. Danach trat sie vom 10. bis 13. Mai 1983 noch zur Behandlung insbesondere der Zypern-Frage zusammen. Zu Beginn der wiederaufgenommenen Tagung wurde auch entschieden, die ursprünglich für den Spätsommer dieses Jahres vorgesehene UN-Konferenz zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu verschieben; bei der Vorbereitung hatte sich die Rolle, die dem Thema der Nichtverbreitung von Kernwaffen auf der Konferenz zukommen soll, als wichtigste Streitfrage erwiesen.

II. Die 37. Generalversammlung war die erste seit 1972, auf der keine Neuaufnahme von Mitgliedern erfolgte. Überhaupt verlief die Tagung alles andere als spektakulär, blieb — ungeachtet skeptischer Erwartungen und schlechter Weltwirtschaftslage — die Konfrontation im Rahmen des Vertrauens, liefen die Debatten geschäftsmäßig ab. Vor diesem Hintergrund erwies sich eine eher nebensächliche Auseinandersetzung als ausgesprochen medienwirksam. Der hauptsächlich von Staaten des amerikanischen Kontinents, darunter Kuba und den

USA, vorgeschlagene Tagesordnungspunkt »Begehung des 500. Jahrestags der Entdeckung Amerikas« provozierte historische Quellenkritik: Irland wie Island bezweifelten, daß der genuesische Seefahrer Christoph Kolumbus als erster Amerika »entdeckt« habe. Außerdem erschien es dem Vertreter Islands unangebracht, ausgerechnet ein Ereignis des Kolonialismus durch die Vereinten Nationen feiern zu lassen. Die weitere Behandlung des Themas wurde schließlich auf die 38. Generalversammlung verschoben. Die Berichterstatter dürfen sich auf eine neue Debatte (bis zum 12. Oktober 1992?) freuen, die Lateinamerikaner dagegen erhielten Satisfaktion durch die nachträgliche Aufnahme des Tagesordnungspunkts 142 (»Begehung des 200. Jahrestags der Geburt des Befreiers Simon Bolívar«).

Erhebliche Publizität erhielt auch eine andere Kontroverse von weit größerem politischem Gewicht. Eine zuletzt nur noch vom Iran ernsthaft betriebene Initiative mit dem Ziel, die Beteiligung Israels an den Arbeiten der Generalversammlung in Frage zu stellen, schlug fehl. Die Israel durchaus nicht geneigte Staatenmehrheit scheute vor der Drohung der Vereinigten Staaten mit Auszug aus der Generalversammlung und Einbehaltung von Beiträgen zurück; bekanntlich tragen die USA ein Viertel der Beitragslast. Als Erfolg verbuchte Washington auch die Abwehr des kubanischen Versuchs, die Puerto-Rico-Frage auf die Tagesordnung zu setzen.

Die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht erneut der nuklearen Kollaboration mit Südafrika bezichtigt wurde, registrierten ihre Diplomaten als Erfolg ihrer Überzeugungsarbeit. Die Bonner Initiativen zur Vermeidung neuer *Flüchtlingsströme* (vgl. VN 3/1983 S. 91f.) und zur Abschaffung der *Todesstrafe* (vgl. VN 2/1983 S. 63) nahmen ihren Fortgang. In Resolution 100D der Generalversammlung wurde am 13. Dezember 1982 angeregt, Richtlinien für *vertrauensbildende Maßnahmen* auszuarbeiten. Ebenfalls auf eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland geht die Resolution 99C zurück, die die Bestrebungen zum vollständigen *Verbot radiologischer Waffen* unterstützen soll.

III. Zu den bedeutendsten Ergebnissen der 37. Jahrestagung zählt sicher die Verabschiedung der *Weltcharta für die Natur*. (UN-Doc.A/Res/37/7; Text: VN 1/1983 S.29ff.) und der *Manila-Deklaration zur friedlichen Streitbeilegung* (A/Res/37/10; Text: VN 4/1983 S.133ff.). Ob die beiden Dokumente nachhaltige Prägestkraft entfalten werden, ist nicht sicher; mit der jeweiligen Vorgeschichte haben sich in dieser Zeitschrift Wilfried Skupnik (Ermahnung ohne Adressaten. Die Weltcharta für die Natur, VN 1/1983 S.12ff.) und Michael Koch (Stillstand unter der Flagge des Fortschritts. Die Erklärung von Manila zur friedlichen Streitbeilegung, VN 4/1983 S.124ff.) auseinandergesetzt.

Der Anspruch auf Geltung jenseits einer unmittelbaren Aktualität verbindet sich auch mit der *Frauen-Deklaration* (A/Res/37/63; Text:

VN 4/1983 S.132f.), deren bestimmte Sprache freilich gerade die Hilflosigkeit angesichts des Auseinanderklaffens von internationalen bzw. nationalen Normen einerseits und sozialer Realität in den einzelnen Mitgliedstaaten andererseits offenbart. Eine weitere Grundsatzserklärung auf menschenrechtlichem Gebiet erging zum Thema *ärztliche Ethik* im Zusammenhang mit der Behandlung von Strafgefangenen und Inhaftierten (A/Res/37/194; Text: VN 4/1983 S.131f.). In einem ganz anderen Bereich kam es ebenfalls zur Verabschiedung eines allerdings recht umstrittenen Grundsatzkatalogs; er bezieht sich auf das *Direktfernsehen* mittels künstlicher Erdsatelliten (A/Res/37/92; Text: VN 2/1983 S.66f.).

Die Tagesaktualität kam darüber selbstverständlich nicht zu kurz. So drückte sich die Sorge der Staatenmehrheit (wenn auch nicht unbedingt der westlichen Öffentlichkeit) um die Zustände in Südafrika schon in den beiden ersten Resolutionen der 37. Generalversammlung (Text: VN 6/1982 S.212f.) aus, die zur Begnadigung dreier südafrikanischer Freiheitskämpfer bzw. zur Nichtgewährung von Krediten des Internationalen Währungsfonds an Pretoria aufriefen. Harthörige Adressaten lassen sich allerdings von Appellen nicht beeindrucken; die drei Südafrikaner wurden am 9. Juni 1983 vom Apartheidregime hingerichtet. Auch sonst entfalteten die Appelle der Generalversammlung Wirkung eher in der internationalen Öffentlichkeit denn bei den direkt oder indirekt angesprochenen Regierungen, ob es sich nun um den Konflikt Irak-Iran (A/Res/37/3, gegen die Stimme des Iran verabschiedet; Text: VN 6/1982 S.212), die Verschleppung einer Namibia-Lösung durch ihre Koppelung an einen Rückzug der kubanischen Truppen aus Angola (A/Res/37/233B) oder die Frage des »Einfrierens« der atomaren Bewaffnung (A/Res/37/100 A und B) handelt.

Die mehr routinemäßige Behandlung der Komplexe Abrüstung, Nahost, Südliches Afrika, Entwicklungs- und Menschenrechtsfragen soll hier nicht nachgezeichnet werden. Statt dessen ist auf die Anstöße hinzuweisen, die Generalsekretär Pérez de Cuéllar in seinem Jahresbericht (Text: VN 6/1982 S.199ff.) gegeben hatte. Dort wurde das heikle Thema eines »funktionfähige(n) kollektive(n) Sicherheitssystem(s)« angesprochen und generell eine Stärkung des Sicherheitsrats gefordert. Es bleibt abzuwarten, ob auf die bisher zu diesem Thema im Kreise der Mitglieder des Sicherheitsrats hinter verschlossenen Türen geführten Gespräche greifbare Ergebnisse folgen werden.

Redaktion □

Wirtschaft und Entwicklung

Internationale Arbeitsorganisation und Ostblockstaaten: Wechselvolle Geschichte der Beziehungen — Gewerkschaftsrechte eingefordert — Auseinandersetzung um Kontrollverfahren erwartet (33)

Vom Revisionismus-Vorwurf zur Mitarbeit

Zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Sowjetunion herrscht seit jeher ein zwiespältiges Verhältnis. Als kurz nach Beendigung des Ersten Weltkriegs

die ILO und ihr Verwaltungsapparat (das Internationale Arbeitsamt, auf englisch ebenfalls ILO abgekürzt) geschaffen wurden, war die Oktoberrevolution keine zwei Jahre alt. Die kommunistische Bewegung argwöhnte nicht ganz grundlos, daß die kapitalistischen Staaten mit der ILO eine »revisionistische« Front aufbauen wollten. Wie anders war zu verstehen, warum in dieser Organisation nicht nur die Regierungen, sondern auch die Vertreter der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften beteiligt werden sollten? Diese »heilige Dreifaltigkeit« in allen Gremien der ILO überlebte und wird heute von niemandem mehr grundsätzlich in Frage gestellt. In den Wirren der zwanziger Jahre sahen jedoch die Revolutionäre in der Dreigliedrigkeit der Organisation einen Versuch, durch Umarmung der Arbeiterschaft den Klassenkampf abzuwürgen.

Aus von den Historikern nicht restlos geklärten Gründen beschloß die Sowjetunion 1934 recht plötzlich, dem Völkerbund und damit automatisch der ILO beizutreten. Wahrscheinlich stand hinter dieser Entscheidung der Wunsch, die Isolierung zu durchbrechen, internationale Kontakte zu pflegen und von den wirtschaftlichen Erfahrungen des Auslands zu profitieren. Die von Lenin 1921 verkündete »Neue Wirtschaftspolitik« (NEP), welche die Lücken der schlecht funktionierenden Planwirtschaft durch eine gewisse Förderung der Privatinitiative stopfen sollte, hatte sich als ein Mißerfolg herausgestellt, bescherte Sowjetrußland aber wieder Handelsbeziehungen zu anderen Ländern. Die ersten Jahre der Zusammenarbeit mit Moskau waren von gutem Willen geprägt. Es dauerte aber nicht lange, bis sowjetische Fachleute, die der ILO Daten lieferten, Schwierigkeiten mit dem Regime bekamen und zum Teil ihre Posten verloren.

Ab 1935 zerfiel der Völkerbund nach dem Austritt Deutschlands und Japans. Die Sowjetunion wurde 1941 aus dem Völkerbund und aus der ILO ausgeschlossen, nachdem die Rote Armee in Finnland einmarschiert war.

1945 wurde die neue Weltorganisation gegründet und auch die ILO wieder zum Leben erweckt. Die Begeisterung kühlte aber rasch ab, als Stalin die Vereinbarungen von Jalta zur Einführung des sowjetischen Gesellschaftssystems in ganz Osteuropa ausnutzte. Erst nach dem Tode des Diktators und dem Abflauen des Kalten Krieges zeigte die Sowjetunion erneut Interesse an der Mitgliedschaft in der ILO und stieß damit auf Sympathie. Nach einem Briefwechsel zwischen dem sowjetischen Außenminister Molotow und ILO-Generaldirektor David Morse, einem Amerikaner, wurde die Sowjetunion 1954 wieder in die Organisation aufgenommen. Zuvor hatte sich Moskau lange gesträubt, eine Klausel der ILO-Verfassung zu akzeptieren, wonach für Streitfälle in letzter Instanz der Internationale Gerichtshof im Haag zuständig ist. Der Unbeugsamkeit Morses ist es zu verdanken, daß die Kreml-Führung diese Kröte schließlich schluckte.

Die übrigen Ostblockstaaten näherten sich der 1919 geschaffenen ILO auf Raten. Einige waren Gründungsmitglieder und hatten nur ihre Mitarbeit eingefroren. Polen war auf dem Beobachterposten geblieben. Rumänien wurde 1956 zum zweitenmal aufgenommen. Die Mongolei trat 1968 bei. Die DDR wurde Anfang 1974, nach dem Vertrag über die

Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, Mitglied. Der Sitz Chinas blieb bis 1971 im Besitz der Regierung in Taiwan; erst letztes Jahr zog die Volksrepublik China formell in die ILO ein. Der Ostblock und die Mongolei zahlen 17 vH des Budgets der Organisation, das sind in diesem Jahr 20 233 950 Dollar.

Warum die Sowjetunion und in ihrem Gefolge die übrigen Mitglieder des Warschauer Pakts ihr Interesse für die ILO wiederentdeckten, ist nicht leicht zu verstehen. In der Zwischenzeit hatte die Internationale Arbeitsorganisation nämlich eine Reihe von internationalen Übereinkommen und Empfehlungen verabschiedet, die vom westlichen Demokratieverständnis und dem Ideal eines Arbeitsfriedens durch Kollektivverträge geprägt sind. Die Vermutung liegt nahe, daß der Ostblock damals den Kontakt zu den Gewerkschaftern aus der Dritten Welt suchte. Mitte der fünfziger Jahre setzte die Entkolonisierung ein; die asiatisch-afrikanische Konferenz von Bandung (1955) fiel in diese Zeit des Umbruchs. Die Planer in Moskau machten sich gewiß Hoffnungen, die antiimperialistischen Gefühle der gerade unabhängig gewordenen jungen Staaten, die nun zu Dutzenden in die Vereinten Nationen und ihre Fachorganisationen eintraten, ausnutzen zu können. Daß die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten damals mehrere ILO-Übereinkommen ratifizierten, die auf ihr Gesellschaftssystem gar nicht anwendbar sind, mag dem Wunsch nach Respektabilität entsprungen sein, wirkt aber im Rückblick zumindest leichtfertig.

Das Übereinkommen Nr. 87 aus dem Jahre 1948 zum Beispiel verbrieft die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Gründung unabhängiger Gewerkschaften in jedem Land. Übereinkommen Nr. 98 von 1949 soll den freiwilligen Abschluß von Kollektivverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern garantieren. Übereinkommen Nr. 111 verbietet politische Diskriminierung am Arbeitsplatz. Mit dem letztgenannten Übereinkommen hat auch die Bundesrepublik Deutschland Schwierigkeiten (Stichwort: Berufsverbot), doch der aktuellste Fall der ILO betrifft die Bestrafung von Anhängern der Menschenrechtsgruppe »Charta 77« in der Tschechoslowakei.

Lange drückte die ILO angesichts der Verletzungen ihrer Übereinkommen durch Ostblockstaaten beide Augen zu. Das Wichtigste schien fürs erste, die Universalität der Organisation zu erreichen. Unter den sieben Vize-Generaldirektoren wurde den Sowjets ein ständiger Sitz eingeräumt, derzeit von Wladimir Schkunajew wahrgenommen. Die sowjetische Regierung ist auch im 56köpfigen Verwaltungsrat vertreten. Hingegen weigert sich die Gruppe der Arbeitgeber weiterhin, Ostblockdelegierte als ihresgleichen anzuerkennen. In der Gruppe der Arbeitnehmer ist die Rolle der Gewerkschaften in den kommunistisch regierten Ländern zumindest umstritten. Nach überwiegender Auffassung geht ihnen die Legitimierung durch die Basis ab.

Die Vereinigten Staaten zogen eigene Konsequenzen. Auf Betreiben des greisen antikommunistischen Führers der Gewerkschaftszentrale AFL/CIO, George Meany, notifizierten sie 1975 ihren Austritt aus der ILO, der zwei Jahre später in Kraft trat. Ihre Begründung war, diese Sonderorganisation werde zunehmend durch sachfremde Dis-

kussionen »politisiert« und folge im übrigen einer doppelten Moral, indem nur westlich orientierte Staaten wegen Verletzung der Übereinkommen an den Pranger gestellt würden. 1980 kehrten die Amerikaner mit dem Hinweis zurück, die ILO sei nun wieder ihren Zielen treu geworden. In Wirklichkeit dürfte diese Entscheidung eher auf dem Rat der Westeuropäer gründen, das Feld nicht kampflös dem Gegner zu überlassen.

Antipolnische Kampagne?

Es dünkt wie eine Ironie der Geschichte, daß heute der Ostblock über Doppelmoral und Diskriminierung in der ILO klagt. Polen und Vietnam haben ihre Mitarbeit suspendiert, die Tschechoslowakei hat die Zahlung ihrer Mitgliedsbeiträge eingestellt. Auslösendes Moment dieser Entwicklung war die Gründung der unabhängigen polnischen Gewerkschaft »Solidarnosc« und deren nachfolgendes Verbot. Mit den Danziger und Stettiner Abkommen vom August 1980 wurde erstmals ein kommunistischer Staat seinen freiwillig eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der ILO gerecht. Im Juni 1981 trat Lech Walesa als Führer einer freien Gewerkschaft im höchsten ILO-Organ, der Internationalen Arbeitskonferenz, in Genf auf und erntete frenetischen Beifall. Die Erwartungen wurden aber durch die Einführung des Kriegsrechts in Polen und die Auflösung der Solidarnosc bitter enttäuscht. Der Konflikt zwischen der ILO und der polnischen Regierung war unausweichlich.

Die ILO verfügt über ein Kontrollverfahren, um festzustellen, ob die eingegangenen Verpflichtungen von den einzelnen Staaten auch eingehalten werden. Um dieses Verfahren in Bewegung zu setzen, ist allerdings ein Kläger notwendig. Im Falle Polens mangelte es nicht an Klägern, denn die Vorgänge setzten Emotionen frei.

Um es kurz zu fassen: Der ILO-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit prüfte die Beschwerden und erbat von den polnischen Behörden eine Stellungnahme. Die Antworten aus Warschau fielen unbefriedigend aus, unter anderem zu folgenden Punkten: Was sind die Auswirkungen des neuen Gewerkschaftsgesetzes, insbesondere für die Führer der Solidarnosc? Was geschieht mit dem Vermögen der Solidarnosc? Was ist die Lage der Arbeiter, die wegen ihrer gewerkschaftlichen Tätigkeit entlassen wurden? Der Ausschuß schlug daher in seinem Bericht für den Verwaltungsrat die Einsetzung einer Untersuchungskommission laut Artikel 26 der ILO-Verfassung vor. Eine solche Untersuchung, die in eine Veröffentlichung der Ergebnisse mündet, ist die schwerste der ILO für den Fall von Vertragsverletzungen zur Verfügung stehende Sanktion.

Die polnische Regierung wies die Anschuldigungen zurück und ließ geharnischt antworten. Das Vorgehen der ILO sei das Ergebnis einer »antipolnischen Kampagne« in der ILO und eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates. Am 3. März 1983 sprach der Verwaltungsrat der ILO ein klares Verdikt. Mit einer erdrückenden Mehrheit von 46 gegen vier Stimmen bei vier Enthaltungen und zwei Nichtteilnahmen wurde Polen ultimativ aufgefordert, die Wahrheitsfindung zu erleichtern. Die polnische Regierung schickte keinen Vertreter zu dieser Sitzung und ließ auch ihre Bank bei der

nachfolgenden Internationalen Arbeitskonferenz leerstehen. Die Zahlung der Mitgliedsbeiträge wurde bereits 1981 eingestellt, so daß Polen ohnehin seines Stimmrechtes verlustig ging. Ungeachtet der Abweisung durch die Regierung in Warschau beschloß der ILO-Verwaltungsrat am 27. Mai 1983 mit 44 gegen sechs Stimmen bei fünf Enthaltungen die Einsetzung der Untersuchungskommission, bestehend aus den drei anerkannten Völkerrechtlern Nikolaos Valticos (Griechenland), Andres Aguilar (Venezuela) und Jean-François Aubert (Schweiz). Diese Untersuchungskommission wird demnächst mit der Anhörung von Zeugen ihre Arbeit beginnen, macht sich aber wenig Illusionen, die Genehmigung zur Einreise nach Polen zu erhalten. Die Polen ihrerseits scheinen zu einer endgültigen Haltung noch nicht gefunden zu haben. Sie müssen schon aus Rücksicht auf die übrigen Ostblockstaaten gegen die Untersuchung scharf protestieren, damit kein Präzedenzfall entsteht. Auf der anderen Seite wagen sie nicht, die Konsequenz aus ihrer Haltung zu ziehen und der ILO den Rücken zu kehren.

Es ist das siebente Mal, daß die ILO eine Untersuchungskommission einsetzt. Sechsmal waren Länder im westlichen Machtbereich oder in der Dritten Welt Objekt der Untersuchung. Noch nie hatte sich eine Regierung der Untersuchung offen widersetzt. Man kann also schwerlich behaupten, daß der Ostblock in dieser Beziehung mit besonders strenger Elle gemessen würde.

Vorwurf des Einsatzes von Zwangsarbeitern

Neben der Klage gegen Polen sind bei der ILO Beschwerden gegen die Sowjetunion, die Tschechoslowakei, Rumänien und Kuba anhängig (neben den Klagen gegen eine Reihe von prowestlichen Regierungen). Im Falle der Sowjetunion geht es um den von einem »Internationalen Sacharow-Komitee« und anderen privaten Menschenrechtsgruppen erhobenen Vorwurf, beim Bau der Erdgasleitung von Sibirien nach Westeuropa Zwangsarbeiter, darunter Vietnamesen, einzusetzen. Am 20. August 1982 bat der damalige Generalsekretär des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG), Otto Kerstens, in einem Brief an ILO-Generaldirektor Francis Blanchard um eine Untersuchung dieser Anschuldigungen. Zwangsarbeit ist in der Sowjetunion nicht prinzipiell verboten, sondern gilt als Erziehungsmethode für Straffällige und Landstreicher. Moskau hat auch nur ein recht vages ILO-Übereinkommen aus dem Jahre 1930 unterzeichnet, und nicht das modernere Übereinkommen Nr. 105 von 1957. Dennoch lud der Vizepräsident der sowjetischen Gewerkschaften, Wassilij Prochorow, im Oktober 1982 die ILO zur Überprüfung der erhobenen Vorwürfe ein.

Über die Bedingungen einer solchen Prüfung an Ort und Stelle wurde man sich aber nicht einig. Der mit den Beziehungen zur Sowjetunion betraute stellvertretende ILO-Generaldirektor Bertil Bolin aus Schweden erhielt keine Zusicherungen, daß eine Delegation der ILO die Orte ihrer Wahl besichtigen und mit den Arbeitern ungestört reden dürfe. Am 7. Juni 1983 lastete Prochorow auf einer Pressekonferenz in Genf die Schuld für das Nichtzustandekommen der Mission der ILO an und erklärte, nunmehr sei es für die Entsendung einer Delegation zu spät. Die Bauar-

beiten der Erdgasleitung seien nämlich praktisch beendet und es gebe nichts mehr zu sehen.

Die Aktion hatte aber zur Folge, daß auch Vietnam verstimmt war und seine Zusammenarbeit mit der ILO suspendierte. In einem entsprechenden Schreiben wies die Regierung auf die schwierige Wirtschaftslage hin, die ihr die weitere Zahlung des Mitgliedsbeitrags verunmögliche. Im selben Brief beklagte sich Hanoi über die »Verleumdungen«, denen Vietnam in der ILO ausgesetzt sei. Inoffiziell wurde erläutert, daß die in der Sowjetunion gemäß einem Abkommen zwischen den beiden Regierungen arbeitenden Vietnamesen den gleichen Lohn wie Sowjetbürger bezögen und im übrigen nicht beim Bau der transsibirischen Erdgasleitung eingesetzt würden, weil sie das Klima nicht vertragen und auch nicht die nötigen technischen Kenntnisse besäßen.

Die Sowjetunion ist bei der ILO auch wegen der Unterdrückung einer unter dem Namen SMOT bekanntgewordenen unabhängigen Gewerkschaft angeklagt. Die von der sowjetischen Regierung gelieferten Erklärungen vermochten den zuständigen ILO-Ausschuß nicht von der Rechtmäßigkeit des Vorgehens (Verhaftung der Initiatoren von SMOT) zu überzeugen. Wegen eines ähnlich gelagerten Falles muß sich auch Rumänien verantworten. Ebenfalls nicht abgeschlossen ist die Behandlung einer Klage gegen die Tschechoslowakei, wo Unterzeichner der »Charta 77« ihre Anstellung verloren und jetzt mühsam ihr Leben fristen.

Sowjetische Gesprächspartner argumentieren, daß diese Streitigkeiten auf den Gegensätzen zwischen zwei juristischen Denkschulen gründen. Die sozialistischen Staaten hätten ILO-Übereinkommen wie jene über die Vereinigungsfreiheit ratifiziert, weil sie deren Prinzipien befürworteten. Die »technischen Einzelheiten« seien aber im sozialistischen System nicht anwendbar. Man könne einfach nicht die ganze Welt über den gleichen Kamm scheren. Ostblockdelegierte beschwerten sich auch über ihre Untervertretung in den politischen und Verwaltungsorganen der ILO. Im Internationalen Arbeitsamt seien nur 34 Sowjetbürger und ein einziger Mann aus der DDR tätig, während Länder wie Frankreich oder die Bundesrepublik 70 Leute im Apparat sitzen hätten. Der Ostblock verlangt daher ein Quotensystem wie in der UNO und eine Rotation der politischen Posten.

In einigen Punkten versuchten Ostblockstaaten, ILO-konform zu werden. So wurde in der Sowjetunion und in Polen die Vorherrschaft der kommunistischen Partei aus den Gewerkschaftsgesetzen gestrichen. An den Realitäten ändert diese Kosmetik natürlich nichts, doch wurde damit ein alter Rechtsstreit entschärft. Nach Ansicht der alten Hasen in der ILO werden die Gewerkschaften weiterhin im Sinne Lenins als »Transmissionsriemen« zwischen der Partei und den Arbeitern benutzt. Im Unterschied zur westlichen Praxis fallen den östlichen Gewerkschaften auch zahlreiche Rollen wie die Vergabe von Wohnungen und soziale Absicherung zu. Bezeichnend ist die am 1. Oktober 1983 begonnene Massenaktion zum Umtausch der Mitgliedskarten der sowjetischen Gewerkschaften. Bis 1987 sollen alle 131 Mill Mitglieder neue Ausweise erhalten, die aber nicht automatisch vergeben werden. Die Lei-

tung hat zu befinden, ob ein Mitglied seine »gewerkschaftlichen Aktivitäten« ernst nimmt (und daher Anspruch auf weitere Mitgliedschaft hat) oder nur verbilligten Urlaub und mehr Lohn anstrebt.

Am ehesten entsprechen die ungarischen Gewerkschaften dem westlichen Muster. Die Ungarn haben sogar akzeptiert, daß die ILO vor Ort eine Studie über Gewerkschaftsfreiheit und die beruflichen Beziehungen (sprich Kollektivverträge) unternimmt. Bisher nicht in die Schußlinie geraten ist auch die DDR, obwohl deren System zu den orthodoxen zählt. Wo kein Kläger ist, ist aber auch kein Richter, und die Regierungen in Bonn legten bisher Wert darauf, es hier beim innerdeutschen Dialog zu belassen.

Der größte Brocken kommt erst auf die ILO zu, nachdem 1982 die Volksrepublik China ihren Sitz eingenommen hat. Die Chinesen wissen noch nicht einmal, welche der 159 ILO-Übereinkommen sie anerkennen sollen. Einige davon wurden von der chinesischen Regierung vor der kommunistischen Macht ergreifung ratifiziert und sind eigentlich für Peking bindend. Andere stammen aus der Zeit, als das Regime in Taiwan den Sitz Chinas einnahm. Mit chinesischer Gründlichkeit und Bedächtigkeit sind jetzt die Experten in Peking damit beschäftigt, die Papierstöße durchzuforschen.

Grundsatzdebatte um ILO-Normen steht an

Unterdessen bereitet sich die ILO auf eine große Normendebatte vor. Die nächste Internationale Arbeitskonferenz im Juni 1984 soll im Zeichen der Frage stehen, ob die verabschiedeten internationalen Arbeitsnormen und die gegenwärtigen Strukturen den Gegebenheiten entsprechen. In diesem Lichte muß ein Memorandum gesehen werden, welches der DDR-Regierungsvertreter Ingolf Noack am 2. Juni im Namen des Ostblocks und Kubas unterbreitet hat. Es verlangt unter anderem eine Überprüfung der Kontrollmaschinerie der ILO. Diese solle »die Souveränität der Mitgliedstaaten respektieren« und »sich strikt an das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten der Organisation halten«. Es sei zu vermeiden, daß die Überwachungs- maschinerie der ILO als ein supranationales Tribunal eingesetzt wird. Ähnlich drückte sich der Sekretär des DDR-Gewerkschaftsbundes (FDGB), Frank Bochow, am 30. Juni in einem Interview im »Neuen Deutschland« aus: »Der gegenwärtige Kontrollmechanismus der ILO ist zu Recht Gegenstand zahlreicher Kritik geworden. Er trägt, ebenso wie viele überholte Strukturformen und Arbeitsmethoden, in keiner Weise der Tatsache Rechnung, daß sich seit 1919, dem Gründungsjahr, in der Welt wichtige Veränderungen vollzogen haben. Die reaktionären Kreise widersetzen sich allen progressiven Veränderungen und verteidigen den derzeitigen Kontrollmechanismus mit dem Ziel, die ILO noch stärker zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der sozialistischen Staaten und anderer progressiver Länder zu mißbrauchen.«

Der Ruf nach »progressiven Veränderungen« im Sinne einer Aufweichung der ILO-Übereinkommen fand aber bisher keinen großen Widerhall. Zum Erstaunen zahlreicher Beobachter folgen selbst jene Entwicklungsländer, die Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Übereinkommen haben, nicht auf diesem

Wege. Die Abstimmungen in den verschiedenen ILO-Gremien fielen sehr deutlich aus. Dennoch sieht man am Genfer Sitz der ILO der Auseinandersetzung unter den 150 Mitgliedstaaten, wie sich Anspruch und Wirklichkeit verbinden lassen, mit einiger Sorge entgegen. *Pierre Simonitsch* □

UNFPA sagt Ende des Wachstums der Weltbevölkerung für 2095 voraus — Arbeitsemigration und internationale Wanderungsbewegung (34)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1982 S.140 fort.)

Eltern in Entwicklungsländern haben kleinere Familien — aber bis zum Ende des Anwachsens der Weltbevölkerung muß noch ein weiter Weg zurückgelegt werden, betont der diesjährige »Bericht zur Lage der Weltbevölkerung« des Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen (UNFPA).

Jede Frau in der Dritten Welt hat heute durchschnittlich fünf Kinder, verglichen mit zwei Kindern bei Frauen in den entwickelten Ländern. Die Weltbevölkerung wird — so der Bericht — nur dann zu wachsen aufhören, wenn die Familiengröße in den Entwicklungsländern jener der reichen Länder entspricht. Es gibt hoffnungsvolle Anzeichen dafür, daß dies geschehen könnte: Die Größe der Familien ist zurückgegangen. Und wenn die gegenwärtige Abnahmetendenz anhält, wird die Weltbevölkerung schließlich um das Jahr 2095 zu wachsen aufhören. Dann wird es etwa 10,2 Mrd Menschen geben. Die große Frage wird sein, wie dieser Trend zur Verringerung des Anwachsens der Bevölkerung erhalten werden kann — eine Frage, mit der sich die Internationale Bevölkerungskonferenz zu befassen hat, die nächstes Jahr in Mexiko stattfinden wird.

Weit oben auf der Tagesordnung wird auf dieser Veranstaltung die Frage der Säuglings- und Kindersterblichkeit stehen, ein Thema, das in engem Zusammenhang mit der Geburtenrate steht; denn Eltern wünschen sich oft größere Familien, weil sie glauben, daß einige ihrer Kinder sterben werden. Der Bericht 1983 enthält Details über bedeutende Fortschritte auf diesem Gebiet. In den dreißig Jahren bis 1980 ist die Säuglingssterblichkeit in den Entwicklungsländern von 164 Todesfällen je 1000 Lebendgeburten auf etwa 100 gefallen. Sie liegt heute bei etwa 90.

Durchschnittszahlen verbergen allerdings Mißerfolge. Es gibt noch immer Länder, für die die Zahlen um 150 liegen. Im Weltbevölkerungs-Aktionsplan, von der Internationalen Bevölkerungskonferenz 1974 verabschiedet, wurde empfohlen, die Säuglingssterblichkeit in diesen Ländern bis 1985 auf 120 zu reduzieren. Der vorliegende Bericht sagt jedoch aus, daß bei gleichbleibenden Trends wenig Aussicht auf Verwirklichung dieser Hoffnungen besteht. Der Bericht weist auch darauf hin, daß sich für die Entwicklungsländer der Rückgang der Säuglingssterblichkeit generell während der siebziger Jahre verlangsamt hat.

Neben der tatsächlichen Größe von Familien untersucht der Bericht auch die »gewünschte Familiengröße«. Ein Überblick über 20 Entwicklungsländer zeigt, daß durchschnittlich drei bis fünf Kinder gewünscht werden. Es scheint somit, daß die Eltern in

vielen Ländern ein bis zwei Kinder mehr haben, als sie eigentlich wünschen. Dies kann als Anzeichen für einen nicht erfüllten Bedarf an Familienplanung gelten.

Der Bericht gibt drei Empfehlungen:

- Die Säuglingssterblichkeit soll weiter reduziert werden.
- Alle Paare sollten Zugang zu Familienplanungsinformationen und -diensten haben.
- Die Idee kleinerer Familien sollte propagiert werden (jedoch stets in Übereinstimmung mit kulturellen und religiösen Werten).

Der Bericht behandelt auch die Ernährungsaussichten der künftigen Weltbevölkerung. Obwohl es in der Welt genug Lebensmittel geben mag — die Situation kann sich bis zum Jahr 2000 sogar verbessern —, besteht für einzelne Nationen Grund zu ernster Besorgnis. Eine neue gemeinsame Studie des UNFPA und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) hat das Potential zur Lebensmittelerzeugung in 117 Entwicklungsländern untersucht. Sie kommt zu der Erkenntnis, daß um das Jahr 2000 65 Länder nicht in der Lage sein werden, ihre Bevölkerung aus der eigenen geringen Agrarproduktion zu ernähren. Insgesamt hätten diese Länder 441 Mill mehr Menschen, als sie mit ihrer Lebensmittelerzeugung ernähren könnten. Selbst unter Einsatz von Kunstdünger und Pestiziden auf breiter Basis wäre es in 19 Ländern nicht möglich, im Jahr 2000 eine dem Bedarf entsprechende Produktion zu betreiben. All dies stützt sich auf die prognostizierten 6,1 Mrd Menschen des Jahres 2000. Angesichts des weiteren Anwachsens auf 10,2 Mrd sind die Folgen für die Lebensmittelversorgung kaum auszudenken.

Neben Wachstumsraten erfaßt der Bericht auch nationale und internationale Bevölkerungsbewegungen. Auf nationaler Ebene bereitet die Abwanderung in die großen Städte die größten Sorgen. 1950 war Shanghai die einzige Stadt in den Entwicklungsländern mit mehr als 5 Mill Einwohnern. Bis zum Jahr 2000 wird es 45 solcher Städte geben, die meisten in Asien. Landgebiete verlieren einen Großteil ihrer jungen und besser ausgebildeten Bewohner.

Im internationalen Rahmen beschäftigt sich der Bericht mit dem Problem der Arbeitsmigranten. Sie stellen einen bedeutenden Teil der weltweiten Arbeitskraft, ihre Zu- und Abwanderung jedoch erfolgt meist planlos und unkoordiniert. Viele dieser Wanderarbeiter überschreiten illegal Grenzen, eine Folge von wachsender Arbeitslosigkeit in ihren Heimatländern und von geringem Bedarf an importierten Arbeitskräften in den Gastländern. In Nordamerika gibt es vier bis fünf Millionen Einwanderer ohne offiziellen Status, in Lateinamerika zwei bis drei Millionen, eineinhalb in Europa, eine halbe Million im Mittleren Osten.

Dies sind einige der Fragen, die nächstes Jahr auf der Internationalen Bevölkerungskonferenz behandelt werden. »Sicherlich«, so der Bericht, »läßt sich die gesamte komplexe Bevölkerungsproblematik als Resultat von Entscheidungen einzelner Individuen darstellen.« Die Regierungen hätten aber die Verpflichtung, mit einer angemessenen Gesundheits-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik den Menschen die Voraussetzungen für ihre Entscheidungen zur Verfügung zu stellen.

Redaktion □

Verschiedenes

Deutscher Übersetzungsdienst: Ergebnis einer gemeinsamen Initiative der drei deutschsprachigen UN-Mitglieder — Auszug der DDR 1982 — Finanzierung durch Bundesrepublik Deutschland und Österreich fortgeführt (35)

(Vgl. auch: Stephan Jaschek, Deutsch als Sprache der Vereinten Nationen, VN 1/1977 S.18ff.; Ruprecht Paqué, Sprachen und Sprachendienste der Vereinten Nationen, VN 5/1980 S.165ff.)

Die Entscheidung von 1974

Vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen sprechen der Bundesminister des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland und der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik deutsch. Dies entspricht Regel 57 der Geschäftsordnung: Jeder Delegierte kann eine Rede in einer Sprache halten, die keine Amtssprache der Weltorganisation ist. In diesem Fall muß er selbst fürs Dolmetschen in eine der Arbeitssprachen sorgen, also die Kosten tragen. Diese Arbeitssprachen waren zunächst nur Englisch und Französisch; den gleichen Status erhielt das Spanische 1948, das Russische 1968 und das Chinesische 1973. Amtssprachen sind diese fünf von Anfang an, weil in ihnen gleichermaßen verbindlich die Charta der Vereinten Nationen abgefaßt ist. Seit 1955 gab es einen zunächst kleinen und (außer von 1973 bis 1976) voll aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanzierten arabischen Übersetzungsdienst. 1973 ist das Arabische Amts- und Arbeitssprache der Generalversammlung und ihrer Hauptausschüsse geworden, Ende 1982 auch des Sicherheitsrats. Dessen Entscheidung wurde vom Delegierten Jordaniens als »Meilenstein auf dem Wege der Weiterentwicklung des Grundsatzes kultureller Universalität« gepriesen. Es gibt jetzt also sechs Amts- und Arbeitssprachen der Vereinten Nationen, wobei das Sekretariat aus praktischen Gründen intern nur englisch und französisch arbeitet.

Neben den sechs »Dienst« in den genannten Sprachen führt die Übersetzungsabteilung im UN-Sekretariat eine kleine Deutsche Sektion. Am 18. Dezember 1974 hat die Generalversammlung mit Resolution 3355 (XXIX) beschlossen, »daß gemäß Regel 57 der Geschäftsordnung der Generalversammlung die Resolutionen und Beschlüsse der Generalversammlung zusammen mit den anderen Beilagen zu ihrem Offiziellen Protokoll sowie die Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats ab 1. Juli 1975 in deutscher Sprache herausgegeben werden«. Deutsch ist zwar keine Amtssprache der Vereinten Nationen, aber seither gibt es offizielle Übersetzungen der Vereinten Nationen von UN-Resolutionen und -Berichten ins Deutsche, die an die offiziellen Depotbibliotheken der DDR, Österreichs und der Bundesrepublik sowie an die drei Außenministerien, die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Bonn, den Informationsdienst des Internationalen Zentrums in Wien, Publikationsorgane und zahlende Interessenten verteilt wurden.

Die Generalversammlung hatte in ihrer Resolution vom 18. Dezember 1974 »mit Genugtuung« die von der Deutschen Demokratischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich gegebene Zusicherung zur

Kenntnis genommen, daß diese »bis auf weiteres bereit sind, einen gemeinsamen Beitrag zur Deckung der sich aus der vorliegenden Resolution ergebenden Kosten zu leisten«.

Die drei Ständigen Vertreter Österreichs, der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland hatten ihrem entsprechenden gemeinsamen Antrag vom 15. August 1974 ein erläuterndes Memorandum beigefügt, in dem es unter anderem heißt: »Die antragstellenden Staaten sind davon überzeugt, daß der Umfang und die Intensität ihrer Beteiligung und Mitarbeit gefördert und erweitert würden, wenn wichtige Dokumente der Vereinten Nationen in ihrer eigenen Sprache vorlägen. Dies würde die entsprechende Arbeit von Regierungs- und Verwaltungsstellen sowie von parlamentarischen Körperschaften beträchtlich erleichtern und die Arbeit von politischen und wissenschaftlichen Institutionen voranbringen. Außerdem würde es die Aufmerksamkeit der Allgemeinheit für Ziele, Aufgaben und Tätigkeit der Vereinten Nationen erhöhen, die internationale Verständigung fördern und damit zur Verwirklichung der Ziele der Charta beitragen« (UN-Doc.A/9705).

Die Kosten wurden vom Sekretariat für 1976 auf 556 000 US-Dollar kalkuliert. In den zuständigen Ausschüssen waren die Vorschläge gebilligt worden »unter der Voraussetzung, daß der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen durch die Annahme des Resolutionsentwurfs weder jetzt noch in Zukunft belastet werde«.

Die Formulierung »bis auf weiteres« (until further review) im Resolutionstext war vom Vertreter des Generalsekretärs so ausgelegt worden, »es sei klar, daß von keiner der beteiligten Parteien einseitige Maßnahmen zur Änderung der in dem abgeänderten Resolutionsentwurf vorgeschlagenen finanziellen Vereinbarung ergriffen werden könnten. In jedem solchen Fall würden Konsultationen erforderlich sein, bevor der Generalversammlung irgendeine Änderung zur Behandlung vorgelegt werden könne«.

Das Ende der Gemeinsamkeit

Mehr als sechs Jahre lang war der Deutsche Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen das einzige Gemeinschaftsprojekt jener drei UN-Mitgliedstaaten, in denen Deutsch einzige landesweite Amtssprache ist. Am 21. Januar 1982 teilte der Ständige Vertreter der DDR dem UN-Generalsekretär mit, die DDR habe ihre Teilnahme »an der deutschsprachigen Einheit (unit) des UN-Sekretariats einschließlich Kostenbeteiligung per 1. Januar 1982« eingestellt. Zur Begründung wurde angegeben, die DDR sei zu dem Schluß gekommen, diese Einrichtung habe sich für sie als nicht lohnend erwiesen, die Übersetzungen von Dokumenten stünden zu spät zur Verfügung und seien daher für den operativen Gebrauch ungeeignet. »Wie bei anderen Mitgliedstaaten findet die Mitarbeit der DDR bei den Vereinten Nationen auf der Grundlage der Amtssprachen der Organisation statt einschließlich der vollständigen Nutzung der veröffentlichten UN-Dokumente. Die von der deutschsprachigen Übersetzungseinheit übersetzten Dokumente sind von äußerst geringem praktischem Wert (extremely little practical value) für Empfänger in der Deutschen Demokratischen Republik. Die für die Arbeit der Einheit erforderlichen hohen Aus-

gaben sind in keiner Weise ihrer Wirksamkeit angemessen. Diese Situation hat die Deutsche Demokratische Republik veranlaßt, ihre Haltung bezüglich der deutschsprachigen Einheit zu überdenken.« (Übersetzung aus dem Englischen durch den Verfasser.)

Die Kostenteilung im Treuhandfonds entsprach den Anteilen der drei Staaten am ordentlichen UN-Haushalt (1981: Bundesrepublik 8,31 vH, DDR 1,39 vH, Österreich 0,71 vH, was 79,83 bzw. 13,35 bzw. 6,82 vH der Kosten für den Deutschen Übersetzungsdienst entsprach). Der DDR ging es zum Zeitpunkt ihres Ausscheidens um eine Devisen-Ersparnis von rund 45 000 US-Dollar jährlich (die kalkulierten Jahres-Gesamtkosten wurden wegen personeller Unterbesetzung nie voll erreicht).

Das UN-Sekretariat erklärte sich außerstande, die sofortige, praktisch auf den 1. Januar 1982 rückwirkende Kündigung der DDR zu akzeptieren, unter anderem wegen der laufenden Personalverträge und der Abmachung, daß keine einseitigen, sondern nur gemeinsam beschlossene Änderungen zulässig seien. Etwaige Mängel sollten daraufhin geprüft werden, ob sie zur Zufriedenheit der DDR-Regierung zu beheben seien.

Die DDR teilte jedoch am 2. April 1982 mit, bekanntlich seien von seiten der DDR Positionen in der Übersetzungseinheit seit einiger Zeit nicht besetzt, Subskriptionen auf die deutschsprachigen Dokumente seien beendet worden. »Die Deutsche Demokratische Republik ist überzeugt, daß der Abbruch ihrer Teilnahme an der ... Einheit keinerlei negative Auswirkung auf die Interessen der Vereinten Nationen hat. Sollten die anderen Parteien Konsultationen über ein Verfahren zur Beendigung der Tätigkeiten der deutschsprachigen Einheit haben, wäre die DDR zur Teilnahme bereit«. (Übersetzung durch den Verfasser.)

Die beiden anderen Vertragspartner verrechneten daraufhin ein gewisses Guthaben der DDR im Treuhandfonds per 1. Januar 1982, und das UN-Sekretariat beharrte nicht auf dem Anspruch, eine rückwirkende Kündigung sei rechtsunwirksam — man ließ die Sache auf sich beruhen. Seither finanzieren die Bundesrepublik Deutschland und Österreich den Deutschen Übersetzungsdienst — für 1983 veranschlagte Kosten: 527 000 US-Dollar — nunmehr mit einem Anteil von 92 bzw. 8 vH weiter, was ihren Beiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt (neuerdings 8,54 und 0,75 vH) entspricht.

Da es sich nicht um eine Einrichtung der drei bzw. jetzt zwei Staaten, sondern der Vereinten Nationen handelt, unterliegt sie gemäß Artikel 100 der Charta keinen Weisungen »von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation«. Die Charta will zwar bei der Einstellung der Bediensteten Gesichtspunkte geographischer Herkunft gebührend berücksichtigt sehen, doch werden diese bei den Übersetzern nicht angewandt, weil hier fachliche Eignung und Leistungsfähigkeit unentbehrlich und notwendig sind. Es gibt keinen Anspruch auf repräsentative Posten-Besetzung in Übersetzungsdiensten, wie er von der DDR am 2. April 1982 angedeutet worden ist. Zu den praktischen Problemen des Deutschen Übersetzungsdienstes hat es allerdings gehört, daß die DDR infolge ihrer langfristigen, unbeweglichen, da von vornherein auf spätere Verwendung eingestellten Kaderplanung und

des raschen Ausbaus ihrer Auslandsdienste seit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen 1973 nur sehr wenige Übersetzer bzw. Übersetzungs-Revisoren als Bewerber zu den üblichen professionellen Auswahl- und Prüfbedingungen für Übersetzertätigkeit in den Vereinten Nationen präsentieren konnte. Hinzu kommt, daß in der DDR neben Russisch allenfalls eine weitere Fremdsprache gelernt wird, kaum aber Englisch und Französisch gleichzeitig. Selbst mit von den Regeln abweichendem großzügigem Entgegenkommen der zuständigen Fachabteilung des UN-Sekretariats waren diese personellen Schwächen nicht zu überwinden.

Die Begründung der DDR

Während die Bundesregierung den Schritt der DDR bedauerte, großes Interesse an sprachlicher Einheitlichkeit offizieller deutscher Texte von UN-Dokumenten und Bereitschaft zur Diskussion über mögliche Verbesserungen bekundete, hat die DDR entsprechende Angebote nicht aufgegriffen. Die DDR-Regierung nennt für ihre Entscheidung vorwiegend praktische Gründe. So, daß ihre Institute und Wissenschaftler die englischen oder anderen amtssprachlichen Originaldokumente, die in den drei UN-Depotbibliotheken der DDR vorhanden sind, benutzen und daß wegen mangelnder Verwendung Devisen zu sparen seien. Es gebe in der DDR kein besonderes Interesse an in deutscher Sprache identischen UN-Dokumenten, außer beim Thema Abrüstung.

Zum Einwand, die Übersetzungen stünden für den operativen Gebrauch zu spät zur Verfügung, ist festzustellen, daß eine solche Möglichkeit im gemeinsamen erläuternden Memorandum vom 15. August 1974 nicht vorgesehen war und mit dem nie erreichten geplanten Personalbestand von 15 Mitgliedern auch nicht zu leisten gewesen wäre. Dennoch ist es dem Deutschen Übersetzungsdienst gelungen, mit einem System von »inoffiziellen Vorkopien« und Fotokopien handkorrigierter Übersetzungen sogar von Resolutions-Entwürfen für deutsche Medien-Korrespondenten (insbesondere von dpa und ADN) oft schneller zu sein als die großen Amtssprachen-Dienste. Dank außerordentlicher und Außerstehenden unbekannt gebliebener Anstrengungen besonders des Leiters der Sektion, Dr. Ruprecht Paqué, steht zum Beispiel der jeweilige Jahresbericht des UN-Generalsekretärs Diplomaten und deutschen Korrespondenten zuverlässig gleichzeitig mit den Amtssprachen-Übersetzungen zwei bis drei Tage nach Fertigstellung des Originalmanuskripts in deutscher Übersetzung zur Verfügung — eine Leistung jenseits aller Arbeitsverträge und Arbeitszeitordnungen.

Während im Lauf der Jahre Publikationen wie VEREINTE NATIONEN, »Europa-Archiv« und »Archiv der Gegenwart« in der Bundesrepublik sowie »Österreich und die Vereinten Nationen« in Österreich in teils erheblichem Umfang von den »inoffiziellen Vorkopien« für ihre Dokumentationen Gebrauch machten, druckte die DDR in ihren Veröffentlichungen diese Texte von Anfang an nicht ab, ließen DDR-Repräsentanten sogar wissen, es sei nicht nötig, in Frage kommenden Organen wie »Deutscher Außenpolitik« oder »Horizont« diese Texte zuzustellen. Tatsächlich werden in der DDR UN-Dokumente oft erst Jahre nach dem Erscheinen der UN-offiziellen Bände und nicht in Fassung des Deut-

schen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen, sondern in DDR-eigener Übersetzung veröffentlicht. Schon vor Arbeitsaufnahme des Deutschen Übersetzungsdienstes hatte sich die DDR vorbehalten, in den Texten Wörter zu verändern oder eigene Versionen zu verbreiten.

Die ursprünglich gemeinsam erklärte Absicht von 1974, durch offizielle, gleichlautende deutsche UN-Texte die »Arbeit von Regierungs- und Verwaltungsstellen sowie von parlamentarischen Körperschaften« beträchtlich zu erleichtern, Wissenschaftler dadurch zu unterstützen und die »Aufmerksamkeit der Allgemeinheit« für die Vereinten Nationen zu erhöhen, spielt offensichtlich für die DDR eine bei weitem geringere Rolle, während die deutsche Übersetzungstätigkeit in New York für die Bundesrepublik und Österreich unentbehrlich geworden ist. Das Interesse der Schweiz ist vorhanden und wird durch Abonnements befriedigt. Es dürfte sich bei dem angestrebten Beitritt zu den Vereinten Nationen bis zu einer Kostenbeteiligung steigern.

»Parteilichkeit« vor »Sentimentalitäten«

Auch ideologische Probleme bei Übersetzungen mag es geben — von DDR-Seite sind sie freilich nie öffentlich vorgetragen worden. Daher fällt es schwer, den Stellenwert des gelegentlich kolportierten Beispiels richtig einzuschätzen, dort wünsche man »transnational corporations« mit »transnationale Gesellschaften« zu übersetzen statt mit »transnationale Unternehmen«, um so das Ziel der osteuropäischen Regierungen zu fördern, deren staatseigene »Multis« aus dem seit Jahren unter anderem auch deswegen nicht abgeschlossenen UN-Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen auszuklammern. Doch deutet einiges darauf hin, daß die DDR derartige Sprach- und Übersetzungsprobleme aus »Parteilichkeit« höher bewertet als »Sentimentalitäten« einer einheitlich zu erhaltenden und fortzuentwickelnden deutschen Nationalsprache. Da die DDR etwa vorhandene, aber öffentlich kaum zu identifizierende eigene sprachpolitische Übersetzungskriterien in einem Gemeinschaftsunternehmen mit Bonn und Wien nicht durchsetzen könnte — auch nicht durch eine(n) qualifizierte(n) DDR-Staatsbürger(in) als Leiter(in) des Dienstes, was (bei Einigkeit über den Zweck des Unternehmens) ungeachtet der finanziellen Minderheitsposition wegen der UN-Regie nicht völlig auszuschließen gewesen wäre —, ist ihr Rückzug nach eigener Interessenlage unter Angabe der offiziellen Gründe konsequent, wenn auch von jedem zu bedauern, dem die deutsche Sprache über politische und ideologische Grenzen hinweg besonderer Pflege wert ist.

An der Tatsache, daß es drei unterschiedliche deutsche Übersetzungen der UN-Charta gibt, läßt sich schon deshalb nichts ändern, weil sie mit den Beitrittsgesetzen der jeweiligen Staaten in deren Gesetzblätter eingegangen sind und damit ohne entsprechende parlamentarische Akte nicht vereinheitlicht werden können. Der von Weisungen der Mitgliedsregierungen freie Deutsche Übersetzungsdienst im Sekretariat der Vereinten Nationen hat sich beispielsweise nicht dem amtlichen Sprachgebrauch der Bundesrepublik Deutschland angepaßt, der die englischen Begriffe »convention« oder »agreement« durchgehend mit »Übereinkommen«

übersetzt, sondern dem amtlichen Sprachgebrauch der DDR, der »Konvention« lautet. Dasselbe gilt für »resolution«, was amtlich in Bonn stets als »Entschließung« übersetzt wird. Für Wörter wie »Konvention« und »Resolution« spricht auch das Argument internationaler (Fremdwort-)Geläufigkeit.

Falschen, aber aus angeblich praktischen Gründen und zur Unterscheidung vom »Nationalen Sicherheitsrat« der USA einst von deutschen aktuellen Medien geprägten Begriffen wie »Weltsicherheitsrat«, die noch nicht einmal eine Übersetzung sind, könnte eine ständige, im internationalen Zusammenhang stark vom Deutschen Übersetzungsdienst in New York geprägte sprach- und übersetzungskritische Diskussion entgegenwirken. An ihr können sich DDR-Bürger seit dem 1. Januar 1982 leider nicht mehr unmittelbar beteiligen. *Ansgar Skriver* □

St. Christoph: 158. Mitglied der UNO (36)

Nicht mehr die Seschellen sind der nach Bevölkerung und Fläche kleinste Mitgliedstaat der Vereinten Nationen; seit seiner per Akklamation erfolgten Aufnahme in die Weltorganisation am 23. September 1983 hat *St. Christoph und Nevis* mit schätzungsweise 50 000 Einwohnern und einem Gebiet von 262 Quadratkilometern Größe diesen Rang inne. Staatsform des jüngsten Gliedes der Staatengemeinschaft ist die konstitutionelle Monarchie; die britische Königin wird durch einen einheimischen Generalgouverneur vertreten. Eine föderative Struktur schützt die Interessen der Bewohner der kleineren Insel Nevis (benannt nach dem spanischen Namen der in Rom verehrten »Nuestra Señora de Nieves«, Unsere Frau vom Schnee), auf der einer der Gründungsväter der Vereinigten Staaten, Alexander Hamilton, geboren wurde.

Rund ein Drittel der Bevölkerung lebt in der Hauptstadt Basseterre, die sich auf der Hauptinsel St. Christoph — der internationalen Öffentlichkeit bislang als »St. Kitts« bekannt — befindet. Hauptdevisenbringer sind der Tourismus und der Zucker. Zuckerrohr wird auf St. Christoph angebaut; auf Nevis gedeihen Gemüse, Baumwolle und Kokospalmen. Hohe Arbeitslosenrate und starke

Auslandsabhängigkeit bis hin zur Nahrungsmittelfuhr kennzeichnen die sozioökonomische Lage auch dieses Karibikstaates.

Den historischen Hintergrund teilt er ebenfalls mit seinen karibischen Nachbarn: ursprüngliche Besiedlung durch Kariben (die die Hauptinsel Liamuiga, »die fruchtbare Insel«, genannt hatten) und Arawaken, »Entdeckung« durch Christoph Kolumbus (nach dessen Namenspatron die Hauptinsel schließlich benannt wurde), Verschleppung von Afrikanern als Sklaven zum Nutzen der Kolonialwirtschaft. Von »engen Banden der Freundschaft, die mehr als 350 Jahre zurückreichen«, glaubte deshalb der Vertreter der bisherigen Kolonialmacht anlässlich der Verabschiedung der Aufnahme-Empfehlung im Sicherheitsrat sprechen zu können.

Die 1623 auf St. Christoph als erster Insel Westindiens etablierte britische Herrschaft erstreckte sich in den letzten eineinhalb Jahrzehnten direkt nur noch auf Verteidigung und Außenbeziehungen; mit St. Christoph und Nevis ist seit dem 19. September der letzte der mit Großbritannien in Form der Assoziation verbundenen Karibikstaaten unabhängig geworden. Die Verbindung von St. Christoph und Nevis mit Anguilla wurde Ende 1980 gelöst; diese Insel ist zu einem modifizierten Kolonialstatus zurückgekehrt. Schon vor der Unabhängigkeit gehörte St. Christoph und Nevis den verschiedenen Gemeinschaftseinrichtungen der karibischen Commonwealth-Staaten an, so auch der aus dem Ministerrat der Westindischen Assoziierten Staaten hervorgegangenen OECS (Organization of Eastern Caribbean States). Der am 4. Juli 1981 gegründeten Organisation mit Sitz in Castries (St. Lucia) gehören die unabhängigen Staaten Antigua und Barbuda, Dominica, Grenada, St. Christoph und Nevis, St. Lucia sowie St. Vincent und die Grenadinen an, außerdem das Kolonialgebiet Montserrat.

Ministerpräsident des 158. UNO-Mitglieds ist Dr. Kennedy Simmonds von der PAM (People's Action Movement), die nach den Wahlen vom 18. Februar 1980 eine Koalition mit der NRP (Nevis Reformation Party) eingegangen war; die Opposition wird von der »Labour Party«, der vormaligen Regierungspartei, gestellt. *Redaktion* □

Dokumente der Vereinten Nationen

Nahost, UN-Mitgliedschaft, Zivilluftfahrt

Nahost

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Weiterer Einsatz der Interimstruppe für den Südlibanon. — Resolution 536 (1983) vom 18. Juli 1983

Der Sicherheitsrat,

- nach Anhörung der Erklärung des Ministers für auswärtige Angelegenheiten der Republik Libanon,
- unter Hinweis auf seine Resolutionen 425 (1978) und 426 (1978) sowie alle späteren Resolutionen über die Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon,
- ferner unter Hinweis auf seine Resolutionen 508 (1982), 509 (1982) und 520 (1982) sowie alle weiteren Resolutionen,

die er zur Lage im Libanon verabschiedet hat,

- in Bekräftigung seiner festen Unterstützung der territorialen Integrität, der Souveränität und der politischen Unabhängigkeit des Libanon innerhalb seiner international anerkannten Grenzen,
- nach Kenntnisnahme des Schreibens des Ständigen Vertreters des Libanon an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 5. Juli 1983 (S/15868),
- nach Prüfung des Berichts des Generalsekretärs (S/15863) und in Kenntnisnahme seiner Bemerkungen und seiner Empfehlung,
- 1. beschließt, das gegenwärtige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon um einen weiteren Interimszeitraum von drei Monaten, d.h. bis zum 19. Oktober 1983, zu verlängern;

2. fordert alle betroffenen Parteien auf, die Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon bei der vollen Durchführung ihres in den Resolutionen 425 (1978) und 426 (1978) und den diesbezüglichen Beschlüssen des Sicherheitsrats definieren Mandats zu unterstützen;
3. ersucht den Generalsekretär, dem Rat über die diesbezüglichen Fortschritte zu berichten.

Abstimmungsergebnis: + 13; - 0; = 2: Polen, Sowjetunion.

UN-Mitgliedschaft

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Aufnahme von St. Christoph und Nevis in die Vereinten Nationen. — Resolution 537(1983) vom 22. September 1983

Der Sicherheitsrat,

- nach Prüfung des Antrags von St. Christoph und Nevis auf Aufnahme in die Vereinten Nationen (S/15989),
- > empfiehlt der Generalversammlung, St. Christoph und Nevis als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Zivilluftfahrt

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Abschuß eines koreanischen Verkehrsflugzeugs. — Resolutionsantrag S/15966/Rev. 1 vom 12. September 1983

Der Sicherheitsrat,

- nach Behandlung der Schreiben des amtierenden Ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten von Amerika (S/15947), des Ständigen Beobachters der Republik Korea (S/15948), des Geschäftsträgers der Ständigen Vertretung Kanadas (S/15949) und des Ständigen Vertreters Japans (S/15950) vom 1. September 1983 sowie des Schreibens des amtierenden Ständigen Vertreters Australiens (S/15951) vom 2. September 1983,
- zutiefst bestürzt darüber, daß ein Passagierflugzeug der Korean Airlines auf einem internationalen Flug von einer sowjetischen Militärmaschine abgeschossen wurde, wobei alle 269 Menschen an Bord ums Leben kamen,
- mit dem Ausdruck seines tiefempfundenen Mitgeföhls für die Familien der Opfer dieses Zwischenfalls und mit der dringenden Bitte an alle beteiligten Parteien, den Familien als Akt der Menschlichkeit bei der Bewältigung der Folgen dieser Tragödie beizustehen,
- die Regeln des Völkerrechts bekräftigend, durch welche die Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt bedrohende Gewaltakte verboten werden,
- in Anerkennung der Bedeutung des Grundsatzes der territorialen Integrität sowie der Notwendigkeit, auf Verletzungen des Luftraums eines Staates abschließend mit international vereinbarten Verfahrensweisen zu reagieren,
- unter Betonung der Notwendigkeit einer vollständigen und angemessenen, sich auf unparteiische Ermittlungen stützenden Erklärung der Fakten in Zusammenhang mit dem Zwischenfall,
- in Anerkennung des völkerrechtlich verankerten Rechts auf angemessene Entschädigung,
- 1. beklagt zutiefst die Zerstörung des koreanischen Verkehrsflugzeugs und den tragischen Tod der darin befindlichen Zivilpersonen;
- 2. erklärt, daß ein derartiger Einsatz bewaffneter Gewalt gegen die internatio-

nale Zivilluftfahrt mit den Normen internationalen Verhaltens und den grundlegenden Geboten der Menschlichkeit unvereinbar ist;

3. bittet alle Staaten eindringlich, sich an die Intentionen und Ziele der Konvention von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt zu halten;
4. begrüßt den Beschluß, zur Behandlung des Zwischenfalls im Zusammenhang mit der koreanischen Verkehrsmaschine eine dringende Sitzung des Rats der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) einzuberufen;
5. bittet alle Staaten eindringlich, die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation uneingeschränkt dabei zu unterstützen, die internationale Zivilluftfahrt sicherer zu machen und zu verhindern, daß sich ein solcher Einsatz bewaffneter Gewalt gegen die internationale Zivilluftfahrt wiederholt;
6. bittet den Generalsekretär, in Konsultationen mit den entsprechenden interna-

tionalen Gremien eine umfassende Untersuchung der Umstände dieser Tragödie anzustellen und sich dabei in dem Maße, in dem er dies für erforderlich hält, von Sachverständigen beraten zu lassen;

7. bittet den Generalsekretär ferner, dem Sicherheitsrat binnen 14 Tagen über die Ergebnisse seiner Ermittlungen zu berichten;
8. fordert alle Staaten auf, den Generalsekretär in vollem Umfang zu unterstützen und ihm damit die nach dieser Resolution durchzuführende Untersuchung zu erleichtern;
9. beschließt, mit dieser Frage befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis vom 12. September 1983: +9; -2: Polen, Sowjetunion; =4: China, Guyana, Nicaragua, Simbabwe. Wegen der ablehnenden Stimme eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

Literaturhinweis

Spröte, Wolfgang / Wünsche, Harry: Die UNO und ihre Spezialorganisationen

Berlin (Ost): Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik 1983
272 S., 36,- M

Das vorliegende Buch, als ein einführendes Lehrbuch konzipiert, besteht aus insgesamt fünf Kapiteln, deren Anordnung nicht ganz einleuchtet.

Kapitel 1 über 'Theoretische Grundfragen der internationalen Organisationen' bietet einen völkerrechtlich-theoretischen Überblick über Begriff und Rechtsstatus von internationalen Organisationen und Verträgen und setzt bereits Kenntnisse über das System der Vereinten Nationen voraus. Erst dann erfolgt in Kapitel 2 ein Überblick über Entstehung, Ziele, Mitgliedschaft und Hauptorgane der UNO. Kapitel 3 ist ausgewählten nicht-ökonomischen Tätigkeitsfeldern (u. a. Abrüstung und Rüstungsbegrenzung, Menschenrechtsfragen, Kampf gegen Kolonialismus und Apartheid, Weiterentwicklung des Völkerrechts) gewidmet. Daran schließt sich ein ausführliches Kapitel 4 an, das Aufgaben und Tätigkeit der UNO auf ökonomischem und wissenschaftlich-technischem Gebiet behandelt und dabei ausgewählte Nebenorgane der UNO nach dem Schema 1. Entstehen und Entwicklung, 2. Aufgaben und Ziele, 3. Struktur und Arbeitsweise, 4. Tätigkeit und Ergebnisse darstellt (u. a. UNCTAD, UNIDO, UNDP, UNICEF und ECE). Im Kapitel 5 werden sämtliche Sonderorganisationen sowie die Internationale Atomenergie-Organisation behandelt.

Abschließend folgt ein Anhang mit einer Liste der Mitgliedstaaten der UNO (Stand 31. Dezember 1982) sowie drei vereinfachten Strukturschemata über das UN-System, die Generalversammlung und den Sicherheitsrat. Ein Abkürzungsverzeichnis sowie ein Sachregister erleichtern die Arbeit des Lesers. Weiterführende Literaturangaben fehlen leider. Dem westlichen, an einen Methodenpluralismus gewöhnten Leser fällt es immer wieder schwer, fachwissenschaftliche Arbeiten des Realsozialismus kritisch-konstruktiv einzuordnen. Es fehlt eine methodenkritische Auseinandersetzung mit entsprechender westlicher Literatur; statt dessen wird ein politischer und systemstabilisierender Ansatz gewählt, der mit einem politisch-normativen Effektivitätsbegriff ar-

beitet und stets die Tendenzen aufzeigt, die für eine Entwicklung der Weltgesellschaft »zugunsten der antiimperialistischen und demokratischen Staaten« sprechen. Dabei bleibt gezwungenermaßen vieles an der Oberfläche hängen: Der westliche Leser muß zwischen den Zeilen lesen können. Betont wird immer wieder die konstruktive Position der DDR und der sozialistischen Staatenwelt in der UNO; Widersprüche werden schlicht negiert. Eine detaillierte Analyse der Verhaltensweise einzelner Staaten-gruppen in der UNO im Zeitablauf wird nicht vorgenommen; statt dessen wird exemplarisch das Verhalten der USA (manchmal auch das der Bundesrepublik Deutschland und anderer westlicher Staaten) zur Charakterisierung der »imperialistischen« Gegenposition herangezogen. Oftmals wird Kritik ohne nähere Begründung geäußert: etwa an der Amtsführung der beiden ersten Generalsekretäre (S. 99) oder an den Menschenrechtskonventionen (S. 123), wobei von »zum Teil erheblichen Mängeln« die Rede ist.

Das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, das die Individualbeschwerde regelt, wird zwar genannt, aber nicht erläutert (S. 120). Der Kapitalentwicklungsfonds (UNCDF) wird zwar relativ ausführlich dargestellt (S. 156 und S. 210-211); daß aber die »sozialistischen« Staaten nichts beitragen und ihn damit boykottieren, kann man nur indirekt erfahren. Das GATT wird lediglich entwicklungshistorisch kurz abgehandelt (S. 179), aber nicht als eine bestehende Institution des UN-Systems behandelt. Wenn die DDR Mitglied einer Sonderorganisation ist, wird dies ausdrücklich vermerkt, im umgekehrten Fall viel seltener. Angaben über den Beitragsschlüssel der DDR und anderer »sozialistischer« Staaten zum UNO-Haushalt fehlen völlig; prozentuale Angaben über Beiträge zu freiwilligen UN-Programmen lassen sich, wenn überhaupt, nur im Umkehrschluß errechnen. Begründungen für die Auswahl der UN-Nebenorgane lassen sich nur erraten (so fehlen UNWRA und UNHCR).

Wer mehr über die DDR-Politik im UNO-System erfahren will oder auch darüber, wie über die UNO in der DDR gelehrt wird, dem gewährt das vorliegende Buch viele interessante Einsichten. Wer vergleichende empirisch-statistische Analysen über Abstimmungsverhalten, Vetos, finanzielle Beiträge und dergleichen sucht, der wird enttäuscht sein — allerdings fehlt ein entsprechendes einführendes Lehrbuch auch in der Bundesrepublik Deutschland seit langem.

Klaus Hüfner □

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1983 (Schluß)

Exekutiv Ausschuß des Programms des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (41)

Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
China
Dänemark
Deutschland, Bundesrepublik
Finnland
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Heiliger Stuhl
Iran
Israel
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kolumbien
Lesotho
Libanon
Madagaskar
Marokko
Namibia (Namibia-Rat)
Nicaragua
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Österreich
Schweden
Schweiz
Sudan
Tansania
Thailand
Türkei
Tunesien
Uganda
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Ad-hoc-Ausschuß für den Indischen Ozean (47)

Ägypten
Äthiopien
Australien
Bangladesch
Bulgarien
China
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Dschibuti
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Italien
Japan
Jemen (Arabische Republik)
Jemen (Demokratischer)

Jugoslawien
Kanada
Kenia
Liberia
Madagaskar
Malaysia
Malediven
Mauritius
Mosambik
Niederlande
Norwegen
Oman
Pakistan
Panama
Polen
Rumänien
Sambia
Seschellen
Singapur
Somalia
Sowjetunion
Sri Lanka
Sudan
Tansania
Thailand
Vereinigte Arabische Emirate
Vereinigte Staaten

Ad-hoc-Ausschuß zur Ausarbeitung einer internationalen Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und Ausbildung von Söldnern (35)

Äthiopien
Algerien
Angola
Bahamas
Bangladesch
Barbados
Benin
Bulgarien
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Frankreich
Großbritannien
Guyana
Indien
Italien
Jamaika
Japan
Jemen (Demokratischer)
Jugoslawien
Kanada
Mongolei
Nigeria
Portugal
Sambia
Seschellen
Sowjetunion
Spanien
Suriname
Togo
Türkei
Ukraine
Uruguay
Vereinigte Staaten
Zaire
1 z. Zt. unbesetzt

Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (36)

Ägypten
Algerien
Australien
Brasilien
China
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Indien
Irak
Italien
Japan
Jugoslawien
Kenia
Kuba
Mexiko
Nigeria
Österreich
Peru
Philippinen
Schweden
Senegal
Sierra Leone
Singapur
Sowjetunion
Spanien
Tansania
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Uganda
Ungarn
Vereinigte Staaten
Zentralafrikanische Republik
Zypern

Kommission für den inter- nationalen öffentlichen Dienst (15)

Richard M. Akwei,
Ghana
Amjad Ali, Pakistan
Michael O. Ani,
Nigeria
Anatoly Semënovich Chistyakov,
Sowjetunion
Gastón de Prat Gay,
Argentinien
Moulaye El Hassen,
Mauretanien
Ralph Enckell,
Finnland
Jean-Claude Fortuit,
Frankreich
Dayton Hull,
Vereinigte Staaten
Helmut Kitschenberg,
Deutschland, Bundesrepublik
Masao Kanazawa, Japan
Jiří Nosek,
Tschechoslowakei
Antonio Fonseca Pimentel,
Brasilien
M. A. Vellodi, Indien
Halima Warzazi, Marokko

PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS



Are you aware of the extraordinary potential of United Nations Publications as a source of reference ? Among the many subjects covered by the United Nations Publications are International Relations, Disarmament, International Law and Trade, the World and Regional Economics, Social Problems, Human Rights, Demography, Statistics and other questions of international importance.

Essential Information

Definite studies for the evaluation of industrial projects : Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies, Guidelines for Project Evaluation, Manual for Evaluation of Industrial Projects, Practical Appraisal of Industrial Projects,

Facts from Figures

Year after year, a wealth of resource material : Statistical Yearbook, Demographic Yearbook, National Accounts Statistics, Industrial Statistics, World Energy Statistics, International Trade Statistics, Constructions Statistics,

Studies and Reports

Assessment of the economy and analysis of contemporary problems : World Economic Survey, Economic Survey of Europe, Economic Survey of Latin America, World Industry in 1980, Comprehensive Study on Nuclear Weapons,...



WORLD CONCERNS AND THE UNITED NATIONS

Model Teaching Units for Primary, Secondary and Teacher Education



World Concerns and the United Nations

**Model Teaching Units for Primary, Secondary
and Teacher Education**

World Concerns is the first United Nations Publication to provide model teaching units directly usable in the classroom. The 26 units in the collection deal with the aims and activities of the United Nations and its system and exemplify a range of themes, approaches and methods through which to develop international understanding and support for the United Nations' world. The units are based on classroom theory and practices which have been found valuable in different world areas. Each unit deals with a topic from an international and local standpoint, linking it to a student's own interests. The book includes readings, extensive illustrations and other content usable in the classroom, as well as ideas for extending the units and pedagogical comments. Its two years preparation involved several specialized United Nations Organizations, including UNESCO and education specialists in over forty countries.

(Sales No. E.83.I.12)

Truly your source of information — At very reasonable prices !

A complete catalogue is available upon request !

UNITED NATIONS

**Room A-3315
New York, N.Y. 10017**



PUBLICATIONS

**Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland**

BFIO

MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

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

Anfragen an BFIO in der
ZAV - Zentralstelle für
Arbeitsvermittlung
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt a. M. 1
Telefon 06 11/7 11 11 - Telex 04-11 632

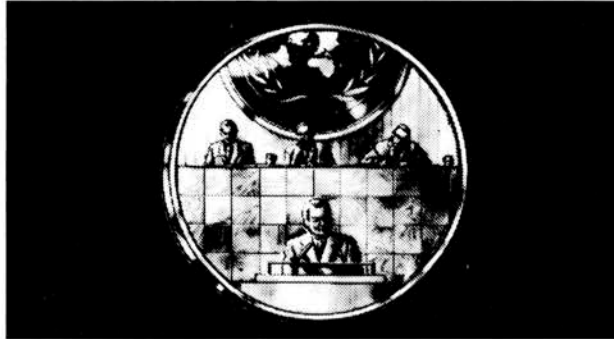


Bundesanstalt für Arbeit

1973 – 1983

Die UNO-Jubiläumsmedaille der Bundesrepublik Deutschland

zur 10jährigen Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen



Originalgröße in Gold 26 mm, in Silber 40 mm Durchmesser

Limitierte Auflage von nur 1900 Exemplaren, wahlweise geprägt in reinem Feingold (24 Karat) oder massivem Feinsilber (999/1000). Prägung in Polierter Platte (PP), der höchstmöglichen numismatischen Qualität.

Am 18. September 1973 wurde die Bundesrepublik Deutschland offiziell als Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen (UNO) aufgenommen. Wenige Tage später, am 26. September, hielt der damalige Deutsche Bundeskanzler Willy Brandt vor der UN-Vollversammlung in New York seine Antrittsrede.

Diese historische Szene ist auf der UNO-Jubiläumsmedaille der Bundesrepublik Deutschland in unvergänglichem Edelmetall festgehalten. Die Medailleurückseite trägt die Inschrift: „Bundesrepublik Deutschland, 10 Jahre Mitglied der Vereinten Nationen 1973–1983“.

Die Jubiläumsmedaille wird in einer ungewöhnlich streng begrenzten Auflage von nur 1900 Exemplaren und nur in Polierter Platte, der höchstmöglichen numismatischen Qualität, geprägt.

WM Münz-Institut GmbH

Rindermarkt 7, 8000 München 33, Telefon 089/263065

Bestellschein

Die UNO-Jubiläumsmedaille

Bitte senden Sie mir (10 Tage Rückgaberecht)

..... Exemplare aus Feinsilber (999)
ca. 30 g, zu 159,- DM*

..... Exemplare aus Feingold (24 Karat)
ca. 8 g, 665,- DM*

* inkl. MwSt., elegantem Etui, numeriertem
Echtheitszertifikat, sowie aller Verpackungs- und
und Versandkosten.

Ich zahle ☐ per Nachnahme ☐ mit beiliegendem Scheck

Name

Straße

PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

WM Münz-Institut, Postfach 569, 8000 München 33

»Von denen keiner spricht«



Minderheiten werden in vielen Teilen der Welt verfolgt. Die ‚Gesellschaft für bedrohte Völker‘, Menschenrechtsorganisation für bedrohte religiöse, rassische, ethnische Minderheiten protestiert gegen Menschenrechtsverletzungen und tritt ein für Minderheitenschutz und Menschenrechte.

Fordern Sie Informationen an z.B. über Aborigines, Armenier, Aramäer/Assyrer, Bahai, Buddhisten/Vietnam, Eritreer/Oromos/Tigre, Jesidi, Krimtataren, Kosovo-Albaner, Kurden, Indianer/Nord- und Südamerika, Tamilen/Sri Lanka, Tibeter, Sinti/Roma, Westpapas und Osttimoresen.

Gesellschaft für bedrohte Völker

Gemeinnütziger Verein e.V.

Postfach 2024 · 3400 Göttingen

Tel.: (0551) 55822

Postscheck Hamburg 297793-207