

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO · FAO · UNESCO · ICAO · IBRD · IFC · IDA · IMF · UPU · WHO · ITU · WMO · IMO ·
WIPO · IFAD · UNIDO ■ IAEA · WTO ■ UNRWA · UNITAR · UNICEF · UNHCR · WFP · UNCTAD ·
UNDP · UNFPA · UNV · UNU · UNEP · WFC · UNCHS · INSTRAW ■ ECE · ESCAP · ECLAC · ECA ·
ESCWA ■ CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT · CAAS · CRC ■ UNMOGIP · UNTSO · UNFICYP ·
UNDOF · UNIFIL · UNIKOM · MINURSO · UNOMIG · UNMOT · UNPREDEP · UNMIBH · UNMOP ·
MONUA · MIPONUH



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

4'98

VEREINTE NATIONEN

46. Jahrgang

August 1998

Heft 4

Hans-Peter Kaul
Durchbruch in Rom
Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof 125

Wolfgang Ehrhart
Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll
Der Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹ des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden 131

Volker Weyel
Standpunkt:
Ganz kleiner Sieg 133

Jörn Sievers
Endonyme, Exonyme und Unicode für Toponymiker
Geographische Namen als Thema der Vereinten Nationen 136

Klaus Kinkel
Drogen zerbrechen Körper und Geist
Rede des deutschen Außenministers vor der 20. UN-Sondergeneralversammlung (10. Juni 1998) 142

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen Berichte • Nachrichten • Meinungen

Hans Günter Brauch Flaute in Genf 143
Hans Günter Brauch Aufwind in Ottawa 143
Hans Günter Brauch Unvornehme Zurückhaltung 144
Friederike Bauer Prästabilisierte Harmonie 145
Christiane Philipp Rassismus der Versicherungen 146
Monika Lüke Ratifikationsrekord 149
Karin Oellers-Frahm Streit um Staufstufen 151
Karin Oellers-Frahm Vergebliche vorsorgliche Maßnahme 154

Dokumente der Vereinten Nationen

Horn von Afrika, Kernwaffen, Tadschikistan, Westsahara, Zentralafrikanische Republik, Zypern 155

Literaturhinweis

Hermann Weber Takkenberg: The Status of Palestinian Refugees in International Law 162

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.
Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10; Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseest. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 49,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 10,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINigten NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,
Ministerpräsident des Freistaats Sachsen
Bischof Heinz-Georg Binder
Prälat Paul Bocklet,
Leiter des Katholischen Büros Bonn
Dr. Hans Otto Bräutigam,
Justizminister des Landes Brandenburg
Dr. Fredo Dannenbring
Joseph Fischer, MdB, Sprecher der Fraktion von
Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Prof. Dr. Per Fischer
Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter
am Internationalen Gerichtshof im Haag
Dr. Walter Gehlhoff
Hans-Dietrich Genscher, MdB
Dr. Reinhard Höppner, MdL,
Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt
Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Präsident
der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen
Dr. Klaus Kinkel, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Helmut Kohl, MdB,
Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Robert Leicht
Prof. Dr. Hermann Mosler
Prof. Dr. Jens Naumann
Detlev Graf zu Rantzau
Annemarie Renger
Prof. Volker Rittberger, Ph. D.
Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB
Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.
Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Theodor Waigel, MdB, Vorsitzender
der CSU, Bundesminister der Finanzen
Rüdiger Freiherr von Wechmar
Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a. D.
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Vizepräsident
des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg
Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern
(Vorsitzender)
Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg
(Stellvertretender Vorsitzender)
Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn
(Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden
(Schatzmeister)
Gerhart R. Baum, Köln
Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg
Dörte Hahlbohm, Schwäbisch Gmünd
Armin Laschet, MdB, Aachen
Waltraud Schoppe, MdB, Bassum
Dr. Peter-Tobias Stoll, Heidelberg
Dr. Günther Unser, Aachen
Reinhard Wesel, München

Landesverbände:

Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin
Stephanie Rieder
Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg
Ulrike Renner-Helfmann
Vorsitzende, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Dag-Hammarskjöld-Haus
Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn
☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92

Durchbruch in Rom

Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof

HANS-PETER KAUL

Vor mehr als 200 Jahren forderte Immanuel Kant in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« den Schutz des Friedens und der Menschenrechte durch die Herrschaft des Völkerrechts. Die Vereinten Nationen, welche 1945 als Teil des weltweiten Kampfes gegen Gewaltherrschaft und schwerste Straftaten gegründet wurden, sind seit ihrer Gründung mit dem Vorschlag befaßt, einen ständigen internationalen Strafgerichtshof zu errichten. Die Geschichte dieser großen Idee ist noch wesentlich älter. Bereits 1872 unterbreitete der Schweizer Gustave Moynier unter dem Eindruck der im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 begangenen Grausamkeiten den ersten förmlichen Vorschlag¹ zur Errichtung eines derartigen Strafgerichtshofs. Das Streben nach weltweiter Gerechtigkeit ist ein alter Menschheitstraum.

Es ist das Schicksal vieler großer Ideen, lange als naiv abgetan zu werden. Diejenigen »hoffnungslose Idealisten« zu nennen, welche sich um ihre Verwirklichung bemühen, ist immer einfach. Meist behalten die Skeptiker recht. Wer glaubte wirklich vor der »Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs« in Rom an einen erfolgreichen Abschluß des Vorhabens? Wer glaubte daran, daß andauernder Streit über sämtliche Schlüsselfragen, 1 400 Dissens anzeigende Klammern und fast 200 Optionen im Entwurf² des Statuts für den Gerichtshof als Ausdruck tiefer Meinungsunterschiede in nur fünf Wochen Verhandlungsdauer überwunden werden könnten?

Und dann geschieht das Unerwartete. Die weltweite Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen besteht eine weitere große Bewährungsprobe: fast 50 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verabschiedet die Staatenkonferenz in Rom in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli 1998 das Statut zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC), der seinen Sitz im Haag haben wird. Es wurde ein tragfähiges Einvernehmen erreicht über ein komplexes Vertragswerk³, das in 13 Kapiteln und 128 Artikeln alle mit dem Strafgerichtshof zusammenhängenden Fragen detailliert und umfassend regelt. 120 Staaten stimmten für den Kompromißentwurf des Konferenzpräsidiums. Bei 21 Stimmenthaltungen gab es sieben Gegenstimmen, nämlich von China, Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen und den Vereinigten Staaten.

Mit dem Durchbruch von Rom wurden langjährige, überaus schwierige Kodifikationsverhandlungen abgeschlossen. In Rom wurden die Fundamente gelegt für eine neue, herausragende Institution internationaler Gerichtsbarkeit, welche komplementäre Strafgerichtsbarkeit ausüben wird, wenn nationale Rechtssysteme versagen. Der Jubel der Delegierten bei der Schlußabstimmung am 17. Juli brachte ihre Überzeugung zum Ausdruck, an einer höchst bedeutsamen, ja historischen Entwicklung beteiligt gewesen zu sein.

Vor diesem Hintergrund sollen in Fortschreibung des letzten Beitrags zum ICC in dieser Zeitschrift⁴ die seitherige Verhandlungsgeschichte und die Ergebnisse von Rom aus der Sicht eines Delegierten zusammengefaßt werden. Um abschätzen zu können, ob der in der italienischen Hauptstadt beschlossene Gründungsvertrag eine hinreichende Gewähr bietet, daß sich daraus tatsächlich ein ausreichend starker, funktionsfähiger und unabhängiger Strafgerichtshof entwickelt, müssen insbesondere die Regelungen in dem zentralen zweiten Kapitel seines Statuts (Gerichtsbarkeit, Zulässigkeit und anwendbares Recht) näher beleuchtet werden. Dabei sollen auch be-

stimmte Defizite des Statuts herausgearbeitet werden, welche die deutsche Seite und die anderen gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten trotz aller Bemühungen hinnehmen mußten. Es folgt ein knapper Ausblick darauf, welche Wegstrecke bis zur effektiven Errichtung des jetzt beschlossenen Internationalen Strafgerichtshofs noch zurückzulegen sein wird. Nicht möglich ist dagegen eine bewertende Kommentierung der insgesamt 13 Kapitel des Statuts und der rechtlichen Einzelfragen, die mit fast jedem Artikel auch im Bereich des Strafverfahrens, der strafrechtlichen Zusammenarbeit, der Strafvollstreckung und des Gerichtsaufbaus verbunden sind.

I

Der Konferenz in Rom waren intensive Verhandlungen vorausgegangen. In Übereinstimmung mit der Resolution 51/207 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1996 setzte der Vorbereitungsausschuß im Spätherbst 1997 und im Frühjahr 1998 in zwei weiteren Verhandlungsrunden seine Bemühungen um die Erarbeitung eines weithin zustimmungsfähigen »konsolidierten Wortlauts eines Übereinkommens, der der diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz vorgelegt werden soll« fort.

Bei der dritten und letzten Sitzungsrunde des Vorbereitungsausschusses im Jahre 1997 (1.-12.12. in New York) wurden die Themen internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe, allgemeine Strafrechtsprinzipien, Strafverfahrensrecht, Strafen und Strafzumessung und die Definition von Kriegsverbrechen vertieft. Die Verhandlungen verliefen im allgemeinen konstruktiv und im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse befriedigend⁵. Aus deutscher Sicht war entscheidend, daß es gelang, das in zwei multilateralen Arbeitstreffen in Bonn im Juni und Oktober 1997 erreichte »Informelle Arbeitspapier zu Kriegsverbrechen« zur alleinigen Verhandlungsgrundlage zu machen. Obwohl dieser Entwurf für einen neuen Straftatbestand dann doch wieder Gegenstand zahlreicher Änderungswünsche wurde, zeichnete sich deutlich ab, daß der Bonner Text⁶ für die meisten Delegationen die Meßlatte der weiteren Verhandlungen zum Thema

Autoren dieser Ausgabe

Wolfgang Ehrhart, geb. 1950, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Dr. Eberhard Brecht, MdB (Vorsitzender des Unterausschusses »Vereinte Nationen/Internationale Organisationen« des Deutschen Bundestages).

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, war deutscher Delegierter bei der Staatenkonferenz zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Rom. Seit Oktober 1996 ist er Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes.

Dr.-Ing. Jörn Sievers, geb. 1942, seit 1991 Wissenschaftlicher Direktor im Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (früher: Institut für Angewandte Geodäsie) in Frankfurt/Main, ist Vorsitzender des Ständigen Ausschusses für geographische Namen (StAGN).

Dr. Volker Weiel, geb. 1944, ist Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

Kriegsverbrechen werden würde. Auch unter dem Eindruck dieser im wesentlichen positiv verlaufenen Beratungsrunde beschloß die Generalversammlung mit ihrer Resolution 52/160 vom 15. Dezember 1997 nunmehr endgültig, die Diplomatische Bevollmächtigtenkonferenz zur Schaffung eines internationalen Strafgerichtshofs vom 15. Juni bis zum 17. Juli 1998 in Rom abzuhalten. Allen Beteiligten war klar, daß damit die Phase weiter intensivierter, äußerster Anstrengungen bei den Vorbereitungen auf Rom begonnen hatte.

Es war daher nur folgerichtig, daß Adriaan Bos, der niederländische Vorsitzende der UN-Verhandlungen, kurz darauf die Initiative für ein Arbeitstreffen des erweiterten Präsidiums des Vorbereitungsausschusses ergriff, das vom 19. bis 30. Januar 1998 in der kleinen niederländischen Stadt Zutphen stattfand. Der Zweck dieser Klausurtagung bestand darin, im Lichte der Ergebnisse der drei Verhandlungsrunden des Vorbereitungsausschusses im Jahre 1997 und auf der Grundlage der vorhandenen Textmaterialien einen revidierten und aktualisierten Entwurf für das Statut des künftigen ICC zu erarbeiten. Bei dem ausgesprochen produktiven Treffen, an dem der Verfasser dieses Beitrags für die deutsche Seite teilnahm, wurde der sogenannte Zutphen-Entwurf⁷ erarbeitet. Dieser Text faßte die vorhandenen Materialien in konsolidierter Form ohne substantiell neue Vorschläge nun in elf Kapiteln und 99 Artikeln zusammen. Während so erstmals die Umriss eines möglichen Statuts des künftigen Gerichtshofs klar erkennbar wurden, löste der Zutphen-Entwurf die sogenannte Vorschlagssammlung (Compilation of Proposals) als bis dahin noch relevante Verhandlungsgrundlage definitiv ab.

Der Zutphen-Entwurf wurde vom Vorbereitungsausschuß während seiner Verhandlungsrunde vom 16. März bis zum 3. April dieses Jahres als spürbarer Fortschritt angesehen und als Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Zugleich wurden bei dieser Arbeitstagung erneut tiefe Meinungsunterschiede zwischen den gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten einschließlich Deutschlands und den restriktiv gestimmten, primär um ihre Souveränität besorgten UN-Mitgliedstaaten erkennbar. Diese betrafen insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen und der Reichweite des künftigen Gerichts, dies insbesondere im Verhältnis zur nationalen Strafgerichtsbarkeit der UN-Mitglieder und im Verhältnis zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Die deutsche Seite unterbreitete ihrerseits einen neuen Vorschlag zur Begründung der universalen Jurisdiktion⁸ des Gerichtshofs und einen weiteren Vorschlag gemeinsam mit Argentinien, wonach der Chefankläger – wenn auch unter der Kontrolle der Ermittlungskammer – die Befugnis erhalten sollte, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen. Diese Vorschläge stießen – nicht unerwartet – auf den Widerstand einiger restriktiv eingestellter Staaten einschließlich der USA. Generell schien die Verhandlungsrunde des Frühjahrs 1998 von dem Bestreben der gerichtshofskeptischen Seite geprägt, angesichts der näher rückenden Konferenz nunmehr nachhaltig zu bremsen. Dessen ungeachtet gelang es fristgerecht, eine zumindest im Bereich des Verfahrensrechts und der sonstigen eher technischen Vorschriften weiter konsolidierte Vorlage für einen Entwurf des Statuts vorzubereiten, welche den Teilnehmern der bevorstehenden Konferenz als Ausgangstext übermittelt wurde.

Das Bild der Vorarbeiten für Rom wäre unvollständig, wenn verschiedene Vorbereitungstreffen auf regionaler oder sonstiger Ebene unerwähnt blieben, die ebenfalls der Einstimmung auf die Bevollmächtigtenkonferenz dienen:

● Ein EU-Abstimmungstreffen, veranstaltet von der britischen Präsidentschaft in London am 25./26. Februar 1998, erbrachte allgemeines Einvernehmen über einen gerichtshoffreundlichen, auf einen effektiven, funktionsfähigen und unabhängigen Gerichtshof zielenden Grundansatz. Einzige Ausnahme war Frankreich, das sich – in Fortführung seiner stark auf eigene Souveränität konzentrierten Position – einer gemeinsamen EU-Linie in den Weg stellte.

● Ein Treffen der Justizminister der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) in Swakopmund (Namibia) vom 27. bis 29. April 1998

erbrachte ebenfalls eine betont gerichtshoffreundliche Ausgangsposition der SADC-Staaten für Rom.

● Das gerichtshoffreundliche »gleichgesinnte« Australien versuchte seinerseits, die teilnehmenden Staaten bei einem Vorbereitungstreffen für Staaten der asiatisch-pazifischen Region in Canberra am 7./8. Mai 1998 für einen konstruktiven Ansatz zu gewinnen.

● Besonders erfreulich verlief ein von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführtes Abstimmungstreffen von 13 mittel- und osteuropäischen Staaten und Deutschland in Budapest am 18./19. Mai 1998. Das dabei verabschiedete Positionspapier machte deutlich, daß es zwischen den teilnehmenden osteuropäischen Staaten und der deutschen Seite ein starkes und tragfähiges Einvernehmen über das Eintreten für einen wirklich effektiven und funktionsfähigen Gerichtshof gab.

● Dagegen wurde bei dem Blockfreien-Treffen in Cartagena in Kolumbien am 19./20. Mai 1998 deutlich, daß restriktive Kräfte unter den Ungebundenen – insbesondere Indien, Iran, Mexiko und Pakistan – die Blockfreien-Bewegung dazu nutzen wollten, ihre Mitglieder möglichst auf eine gerichtshoffrestruktive Linie⁹ festzulegen.

Nicht unerwartet zeichnete sich so ab, daß die Konferenz in Rom voraussichtlich von einem zähen Tauziehen zwischen den das Straferichtsvorhaben unterstützenden Staaten und den gerichtshoffrestruktiven Kräften bestimmt sein würde. Es mußte befürchtet werden, daß letztere intensive Anstrengungen unternehmen würden, das Vorhaben auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu reduzieren und den Gerichtshof so schwach und klein wie möglich zu halten.

II

Diese Befürchtung sollte sich bald als nur zu begründet erweisen. Zunächst allerdings hatte die durch UN-Generalsekretär Kofi Annan am 15. Juni in Rom eröffnete Konferenz einen guten Start. Ihre Geschäftsordnung wurde im Konsens angenommen, nachdem ein monatelanger Streit über die Abstimmungsregeln rechtzeitig durch einen Kompromiß beigelegt worden war. Ebenso harmonisch verliefen die Wahlen zu den Ämtern: der ehemalige italienische Justizminister Giovanni Conso wurde zum Präsidenten, der Rechtsberater des kanadischen Außenministeriums Philippe Kirsch zum Vorsitzenden des Plenarausschusses gewählt. Deutschland wurde Mitglied des Lenkungs- und des Redaktionsausschusses.

Zunehmend entwickelten sich jedoch die Beratungen zu einem zähen Ringen zwischen gerichtshoffrestruktiven, primär auf ihre Souveränität bedachten Staaten und der weiter wachsenden Gruppe von jetzt etwa 50 bis 60 Gleichgesinnten. Trotz aller nationalen Nuancen standen sich so bei der Konferenz in Rom im wesentlichen zwei konkurrierende Grundansätze gegenüber:

- Die primär um ihre Souveränität besorgten, trotz aller grundsätzlichen Bekenntnisse zugunsten des Vorhabens tatsächlich eher skeptischen Staaten strebten »für den Anfang« einen eher schwachen, symbolischen Gerichtshof an. Sein Tätigwerden sollte möglichst von der Einzelfall-Erlaubnis betroffener Staaten oder des Sicherheitsrats abhängen. Weitere Varianten bestanden darin, einen primär vom Sicherheitsrat abhängigen »Ständigen Ad-hoc-Strafgerichtshof« zu schaffen oder immer neue Vorschläge mit »Absicherungen« zu unterbreiten, welche die Jurisdiktion des Gerichtshofs für eigene Staatsangehörige möglichst ausschließen sollten. Diese auf Schwächung des Projekts abzielenden Bemühungen wurden immer wieder mit dem Zweckargument verschleiert, nur so könne »ein durch universelle Akzeptanz starker Gerichtshof« und die baldige Ratifikation durch sehr viele UN-Mitglieder erreicht werden. Allerdings wurde dabei immer deutlicher, daß das angebliche Ziel »universeller Akzeptanz« eher als Codewort zur Verwässerung des Vorhabens genutzt wurde.

- Die gerichtshoffreundlichen »gleichgesinnten« Staaten verfolgten demgegenüber konsequent das Ziel eines möglichst effektiven, funktionsfähigen, unabhängigen und damit glaubwürdigen internationalen Strafgerichtshofs. Dieser sollte auf der Grundlage möglichst klarer und obligatorischer Zuständigkeitsregelungen immer dann Strafgerichtsbarkeit ausüben können, wenn der nationale Strafrichter seiner Aufgabe nicht oder ungenügend nachgekommen ist oder diese nicht wahrnehmen konnte (Grundsatz der Komplementarität).

Von diesem Gegenüber zweier unterschiedlicher Grundhaltungen blieb die Konferenz in Rom bis zu ihrem Abschluß geprägt. In dieser Lage stellten sich für die Gleichgesinnten verschiedene kritische Fragen: Würde es ihnen gelingen, die Bemühungen um Verwässerung so weit wie möglich abzuwehren? Würden sie es schaffen, die zahlenmäßig immer noch große Gruppe von bisher eher unent-

geschlossenen UN-Mitgliedstaaten argumentativ weitgehend auf die eigene Seite zu ziehen, um so tragfähige Koalitionen und Mehrheiten zustandezubringen?

In der Schlußphase der Konferenz wurde deutlich, daß dies erreichbar war. Bei den von dem souveränen Vorsitzenden Kirsch mehrfach durchgeführten Tendenz- und Orientierungs-Aussprachen über die ungelösten Schlüsselfragen des Gerichtshofsprojekts wurde dies zunehmend erkennbar. Tragfähige Mehrheiten für ein vernünftiges System automatischer Jurisdiktion, für einen unabhängigen Chefankläger mit begrenzten Ex-officio-Befugnissen, für eine ausreichende Unabhängigkeit des Gerichts vom Sicherheitsrat und für eine weise Beschränkung auf die Kernverbrechen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zeichneten sich allmählich ab.

Am 10. Juli – genau acht Tage vor dem Ende der Konferenz – wurde dies überdeutlich. An diesem Tag legte das Netzwerk der Nichtregierungsorganisationen (NGOs), welche die Beratungen fortlaufend aufmerksam und sachkundig verfolgt hatten – die »NGO Coalition for an International Criminal Court« – eine Auswertung des bisherigen Konferenzgeschehens vor. Unter dem Titel »Die Zahlen. Sonderbericht über Länderpositionen« wurde Auskunft darüber gegeben, welche Positionen insgesamt 109 Staaten in der Orientierungsdebatte vom 9. Juli über ein Diskussionspapier¹⁰ des Vorsitzenden Kirsch bezogen hatten. Dieser Bericht¹¹ war wertvoll und weiterführend, weil er für alle volle Transparenz über die gerichtshoffreundlichen Hauptströmungen bei der Konferenz herstellte. Dabei ergab sich zu bis dahin noch ungelösten Schlüsselfragen folgendes Meinungsbild:

Schwellenklausel für Kriegsverbrechen:

76 vH der Staaten unterstützten die mittlere Version, welche insbesondere Kriegsverbrechen erfaßt, die als Teil eines Plans oder einer Politik oder in großem Umfang begangen werden (wie jetzt in Art. 8 Abs. 1 des Statuts enthalten).

Kriegsverbrechen (Frage der Einbeziehung von in internen bewaffneten Konflikten begangenen Verbrechen):

75 vH der Staaten unterstützten die Einbeziehung (wie jetzt in Art. 8, Abschnitte C und D enthalten).

Anerkennung der Jurisdiktion des Gerichtshofs:

73 vH der Staaten sprachen sich für eine automatische Jurisdiktion aus, bei der ein Staat durch Mitgliedschaft im Statut die Gerichtsbarkeit für die Kernverbrechen anerkennt.

Ausgestaltung der Jurisdiktion:

79 vH der Staaten sprachen sich für einen Vorschlag der Republik Korea aus, der die automatische Zuständigkeit des Gerichtshofs vorsah für den Fall, daß alternativ mindestens einer der vier folgenden Staaten Mitglied des Statuts sein wird: der Territorialstaat (Staat, auf dessen Territorien die Tat begangen wurde) oder der Heimatstaat des vermuteten Täters oder der Heimatstaat des Opfers oder der Gewahrsamsstaat, der den Täter festhält.

Die sogenannten ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien und der Völkermord in Rwanda haben zur Gründung zweier Ad-hoc-Gerichtshöfe geführt, die im Haag (Niederlande) beziehungsweise in Aruscha (Tansania) ansässig sind. Dies hat zugleich »der Idee der Errichtung eines dauerhaften internationalen Strafgerichtshofs zunehmend Schwung und Auftrieb gegeben« (Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177). Während seiner Ostafrika-Reise im Frühjahr dieses Jahres wohnte UN-Generalsekretär Kofi Annan einer Verhandlung des Rwanda-Gerichts als Zuhörer bei.



Rolle des Anklägers:

76 vH der Staaten unterstützten Ex-officio-Befugnisse (in Übereinstimmung mit dem deutsch-argentinischen Vorschlag, nunmehr in Art. 15 enthalten).

Rolle des Sicherheitsrats:

Insgesamt 81 vH der Staaten unterstützten verschiedene Versionen des Vorschlags Singapurs, welche dem Sicherheitsrat die Möglichkeit geben, Ermittlungen und sonstige Aktivitäten des Gerichtshofs zeitlich begrenzt aus übergeordneten Gründen durch einen gemeinsamen Beschluß zu suspendieren.

Dieses Meinungsbild wurde wenige Tage später, am 13. Juli, bei einer nochmaligen Orientierungsdebatte über ein weiteres Optionen-Papier¹² des Konferenzpräsidiums im wesentlichen bestätigt. Damit war eine hinreichende Grundlage für die Vorlage des abschließenden Kompromiß-Pakets des Präsidiums gegeben. Dieser Entwurf für ein Statut des Gerichtshofs wurde schließlich in der Nacht vom 17. auf den 18. Juli von 120 Staaten gebilligt.

III

Die für die Effektivität des Gerichts entscheidenden Kernfragen sind weithin im zweiten Kapitel des Statuts geregelt, welches die wohl bedeutsamsten Bestimmungen für die spätere Tätigkeit und Funktionsfähigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs enthält.

Baustein Straftatbestände

Der Verbrechenskatalog des Statuts umfaßt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen des Angriffskriegs. Für die universell strafbaren Kernverbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – enthält das Statut erstmals völkervertragliche, präzise ausgehandelte und genau umschriebene Straftatbestände (Art. 6, 7 und 8). Die Definition des Völkermords entspricht derjenigen der Genozidkonvention von 1948. Bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit wird klargestellt, daß diese Verbrechen ebenso wie Völkermord auch dann verfolgt werden können, wenn sie außerhalb eines bewaffneten Konflikts begangen werden. Es ist von größter Bedeutung, daß Kriegsverbrechen auch in inneren, nicht-internationalen bewaffneten Konflikten erfaßt werden. Denn bewaffnete Konflikte, in denen schwere Kriegsverbrechen begangen und die größten Leiden verursacht werden, sind gegenwärtig meist Bürgerkriege. Bei dem besonders wichtigen Tatbestand der Kriegsverbrechen (Art. 8) mit seinen über 40 Einzeltatbeständen ist aus deutscher Sicht besonders erwähnenswert, daß er weitestgehend auf von Deutschland koordinierten Vorarbeiten beruht. Eine Prüfung des jetzigen Art. 8 zu Kriegsverbrechen macht die große Übereinstimmung in Struktur und Inhalt mit der auf den zwei multilateralen Arbeitstreffen 1997 in Bonn erarbeiteten Definition sehr deutlich.

Bei der Einbeziehung des Verbrechens des Angriffskriegs in das Statut, bei der sich die deutsche Seite – mit gutem Grund – über lange Zeit hinweg besonders engagiert¹³ hat, konnte nur ein Teilerfolg erreicht werden. Im Statut wurde klargestellt (Art. 5), daß dieses Verbrechen grundsätzlich der Jurisdiktion des Strafgerichtshofs unterliegt. Allerdings muß der Tatbestand noch definiert und die angemessene Rolle des Sicherheitsrats einvernehmlich bestimmt werden. Die von Deutschland zusammen mit einer Gruppe anderer interessierter Staaten einschließlich der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erarbeitete Definition, welche die schwersten und offenkundigen Fälle eines Angriffskriegs erfaßte, prägte zwar die Beratungen in Rom maßgeblich. Letztlich war sie aber nicht konsensfähig, weil andere Staaten aus politischen Gründen eine weiter gefaßte Definition anstrebten oder eine vorgeschaltete Rolle des Sicherheitsrats bei der Feststellung des Tatbestands der Aggression ablehnten.

Baustein Jurisdiktion

Bei der Regelung dieser für das künftige Gericht absolut entscheidenden Frage gibt es Licht wie Schatten. Von großer Bedeutung ist zunächst, daß das Prinzip der automatischen Jurisdiktion für die Kernverbrechen durchgesetzt werden konnte. Denn dies war Voraussetzung, um einen unabhängigen, regulären internationalen Strafgerichtshof mit einer obligatorischen Gerichtsbarkeit zu erreichen. Auch hier ist erwähnenswert, daß die jetzt im Statut enthaltene Regelung auf einen deutschen, bereits 1996 unterbreiteten Vorschlag¹⁴ zurückgeht. Wie bereits damals vorgeschlagen, akzeptiert ein Staat nach dem jetzigen Art. 12 Abs. 1 die komplementäre Gerichtsbarkeit des ICC für Kernverbrechen, indem er Vertragspartei wird.

Hinsichtlich der Reichweite der Zuständigkeit des Gerichts stellt die im Statut enthaltene Regelung darauf ab, daß entweder der Territorialstaat (Staat, auf dessen Territorium das Verbrechen begangen wurde) oder der Staat, dessen Staatsangehöriger der mutmaßliche Täter ist, Vertragspartei des Statuts sein muß. Diese Regelung bleibt deutlich hinter der von der deutschen Seite vorgeschlagenen universalen Jurisdiktion zurück, die in Rom von etwa 25 Staaten und zahlreichen NGOs, darunter auch dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), unterstützt wurde. Sie liegt auch deutlich unter dem genannten südkoreanischen Vorschlag, bei dem auch die Statutsmitgliedschaft des Gewahrsamsstaates oder des Staates, dessen Angehörige Opfer des fraglichen Kernverbrechens sind, alternativ ausgereicht hätte. Mit der südkoreanischen Formel wäre eine effektivere Strafgerichtsbarkeit erreicht und zugleich eine empfindliche Strafbarkeitslücke vermieden worden. Denn nach der jetzigen Regelung ist keine Gerichtsbarkeit gegeben, wenn bei einem inneren Konflikt der fragliche Staat nicht Vertragspartei des Statuts ist. Darüber hinaus hätte eine auf Gewahrsam abstellende Lösung es erlaubt, in Bürgerkriegen begangene Taten zu verfolgen, sobald der mutmaßliche Täter sein Land verlassen hätte und in einem Vertragsstaat des Statuts inhaftiert worden wäre. Letztlich geht diese vertragliche Begrenzung der Jurisdiktion auf eine massive Einflußnahme der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zurück.

Gleiches gilt auch für die Jurisdiktions-Begrenzung durch die Übergangsregelung zu Kriegsverbrechen (Art. 124). Danach haben Vertragsstaaten die Möglichkeit, für sieben Jahre ab ihrem Vertragsbeitritt die Verfolgung von auf ihrem Territorium oder von ihren Staatsangehörigen begangenen Kriegsverbrechen auszuschließen. Hier handelte es sich letztlich um einen französischen Vorschlag, der ursprünglich auch für Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelten sollte. Vor allem deutschen Bemühungen war es zu verdanken, daß die damit verbundene Derogation der Gerichtsbarkeit in letzter Minute auf Kriegsverbrechen und auf eine Frist von sieben Jahre begrenzt werden konnte. Der fragliche Teilaustritt aus dem Statut – um einen solchen handelt es sich – kann auch kaum erneuert werden, da

die Regelung an die strengen Voraussetzungen für Vertragsänderungen geknüpft ist.

Bei einer Bewertung der im Statut enthaltenen Regelungen zur Jurisdiktionsfrage fällt auch positiv ins Gewicht, daß Lösungen vermieden werden konnten, die den Gerichtshof letztlich zu einem Papiertiger gemacht hätten. Dies gilt insbesondere für den französischen Vorschlag eines »Staatenzustimmungsregimes für jedes einzelne Verfahren« (state consent regime) sowie einen weiteren Vorschlag, welcher die Möglichkeit geboten hätte, die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs in völliger Wahlfreiheit für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen selektiv zu bejahen beziehungsweise zu verneinen (opt-in/opt-out). Diese Vorschläge hätten die Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofs völlig vom Gutdünken der Vertragsstaaten und ihren Opportunitätsabwägungen abhängig gemacht und zu einem nur symbolischen, ineffektiven Gerichtshof geführt. Es war insoweit entscheidend, daß die Gleichgesinnten automatische Jurisdiktion sicherstellen konnten.

Baustein Komplementarität

Das grundlegende Prinzip, daß der Gerichtshof nur dann tätig werden kann, wenn einzelstaatliche Strafgerichte unfähig oder unwillig sind, eines der im Gerichtshofstatut erfaßten Kernverbrechen zu verfolgen (Grundsatz der Komplementarität), wurde in ausgewogener Weise im Statut des Gerichtshofs verankert. Dessen jetziger Art. 17 sieht eine wahrscheinlich ausreichende Befugnis des ICC vor, aus eigenem Recht selbst zu entscheiden, ob ein solches Versagen des zuständigen nationalen Strafrechtssystems vorliegt oder nicht. Diese eigene Entscheidungsbefugnis kommt besonders deutlich in der Eingangsformulierung des jetzigen Art. 17 (»der Gerichtshof soll entscheiden...«) zum Ausdruck. Mit dieser wichtigen Bestimmung wurde der Ertrag der wertvollen Kompromißregelung, die bereits im August 1997 im Vorbereitungsausschuß unter kanadischer Federführung erreicht worden war, in das Statut übernommen. Als spürbare Beschränkung der komplementären Zuständigkeit des Strafgerichtshofs muß jedoch die Regelung im nachfolgenden Art. 18 (Vorläufige Entscheidungen betreffend die Zulässigkeit) angesehen werden. Hier handelt es sich um eine der »Absicherungen«, welche die amerikanische Seite durchzusetzen vermochte. Danach muß der Chefankläger seine Ermittlungen für sechs Monate zurückstellen, wenn ein betroffener Staat dies unter Hinweis auf seine eigenen Ermittlungen beantragt. Die restriktive Regelung des Art. 18 geht aber noch weiter. Wenn der Ankläger zu der Auffassung gelangt, daß der betroffene Staat bei seinen Ermittlungen nicht ernsthaft vorgeht, fällt die Zuständigkeit dennoch nicht ohne weiteres an den Gerichtshof zurück. Vielmehr muß dann die Ermittlungskammer die Auffassung des Anklägers bestätigen, wogegen der betroffene Staat seinerseits Rechtsmittel einlegen kann. Erst wenn die Berufungskammer dieses zurückweist, ist die Befugnis des Anklägers zur Fortführung seiner Ermittlungen sichergestellt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich diese betont auf den Vorrang nationaler Strafverfolgung abstellende Regelung in der künftigen Praxis des Gerichtshofs als Verfahrenshindernis herausstellen wird, zumal sie auch mißbraucht werden könnte.

Baustein Ex-officio-Befugnisse des Anklägers

Zugunsten eines effektiven und unabhängigen Strafgerichtshofs konnte andererseits erreicht werden, daß der Chefankläger die Befugnis erhält, von sich aus Ermittlungen aufzunehmen. Auch wenn ihn der fragliche Art. 15 der Kontrolle der Ermittlungskammer unterstellt, ist dies eine wichtige Errungenschaft. Es ist kein Zufall, daß auch UN-Generalsekretär Annan die erreichte Position des Anklägers besonders gewürdigt hat, weil dieser »an keinen, noch so mächtigen Staat gebunden ist«¹⁵.

Der zugrunde liegende deutsch-argentinische Vorschlag, welcher

der Ermittlungskammer eine gewisse Aufsicht über den Chefankläger zuweist, erwies sich in Rom als innovativer wie wirksamer Kompromißvorschlag. Auch Frankreich, das Ex-officio-Befugnisse des Chefanklägers zuvor abgelehnt hatte, stimmte dieser Formel zu. Abgelehnt wurde sie bis zuletzt von den USA¹⁶ und verschiedenen arabischen und anderen gerichtshofrestriktiven Staaten. Auf der anderen Seite wurde das Recht des Anklägers zu eigenen Ermittlungen und zur unabhängigen Anklageerhebung von den meisten Staaten und NGOs engagiert unterstützt. So legte etwa die amerikanische Menschenrechtsorganisation ›Lawyers' Committee for Human Rights‹ ein besonderes Argumentationspapier vor, welches Punkt für Punkt US-Bedenken gegen die Rolle des Anklägers zu widerlegen suchte – für sich genommen ein weiterer wichtiger Beitrag der nicht-staatlichen Teilnehmer in Rom.

Baustein Rolle des Sicherheitsrats

Auch bei der kritischen Frage des Verhältnisses zwischen dem Gerichtshof einerseits und dem Sicherheitsrat wurden ausgewogene Kompromißregelungen gefunden.

Für die Effektivität des Gerichtshofs insbesondere gegenüber Nicht-Vertragsparteien ist es von größter Bedeutung, daß im Statut ausdrücklich die Möglichkeit des Sicherheitsrats festgelegt wurde, kritische Situationen in einzelnen Ländern dem Gerichtshof unter Kapitel VII der UN-Charta zu überweisen. Hierfür ist erforderlich, daß konkrete Verdachtsmomente vorliegen, daß in einer bestimmten Lage Kernverbrechen begangen wurden. Dieser Auslösemechanismus ist ein scharfes Schwert, weil es dann überhaupt keine Rolle mehr spielt, ob der betreffende Staat Mitglied des Statuts ist oder nicht.

Aus übergeordneten Gründen der Friedenssicherung kann der Sicherheitsrat – in Übereinstimmung mit dem weisen Vorschlag aus Singapur – auch Ermittlungen und sonstige Aktivitäten des Gerichts unterbrechen, allerdings nur dann und nur zeitlich begrenzt (für jeweils 12 Monate), wenn er hierzu einen gemeinsamen Beschluß faßt (Art. 16). Dagegen wurde zugunsten der Unabhängigkeit des Gerichtshofs gegenüber dem Sicherheitsrat vermieden, daß ein einzelnes Ständiges Mitglied des Rates das Tätigwerden des ICC blockieren kann.

Internationale strafrechtliche Zusammenarbeit

Der Gerichtshof wird über keine eigene Polizei und keinerlei eigene Vollzugsgewalt verfügen. Da er insoweit völlig von der Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft der Vertragsstaaten abhängen wird, war es entscheidend, daß ein im wesentlichen auf seine Bedürfnisse zugeschnittenes Regime effektiver und zügiger strafrechtlicher Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof im Statut festgelegt werden konnte. Wer den der Konferenz übermittelten Vertragsentwurf kritisch prüfte, mußte befürchten, daß im Statut einige oder sogar weitreichende ›Verweigerungsgründe‹ (grounds for refusal)¹⁷ im Hinblick auf die Pflicht zur Zusammenarbeit anerkannt werden würden. Solche Bestrebungen konnten durch Standfestigkeit und Zähigkeit der Gleichgesinnten weitestgehend abgewiesen werden. Im gleichen Sinne konnte – in Übereinstimmung mit der deutschen Ausgangsposition – erreicht werden, daß Vorbehalte ausdrücklich ausgeschlossen sind (Art. 120). Wer sich der Erfahrungen mit Vorbehalten und/oder interpretativen Erklärungen bei den verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen bewußt ist, wird auch diese Bestimmung nicht geringerschätzen. Sie wird der Effektivität des Gerichtshofs dienen.

IV

In aller Nüchternheit läßt sich zusammenfassend sagen, daß in Rom fast wider Erwarten ein Statut erreicht werden konnte, welches für die Errichtung eines ausreichend starken und unabhängigen Gerichtshofs eine tragfähige Grundlage bildet. Zugegebenermaßen ist

der Vertrag von Rom insgesamt ein Kompromiß, der auch wenig befriedigende Elemente enthält. Nicht alle Bestrebungen der gerichtshoffreundlichen Staaten einschließlich der deutschen Seite waren erfolgreich. Bei einem langjährigen UN-Verhandlungsprozeß und einer Staatenkonferenz mit 160 Teilnehmerstaaten ist dies freilich nichts Ungewöhnliches.

Dies sollte aber den Blick nicht dafür verstellen, daß in Rom mehr erreicht wurde, als die meisten erwartet hatten. Über die hier beschriebenen ›Bausteine‹ hinaus enthält das Statut sorgfältige, teilweise perfektionistisch anmutende Bestimmungen etwa zum Gerichtsaufbau, zum Strafverfahren, zur Strafvollstreckung und zu allen anderen Bereichen, die für diese neue Institution internationaler Gerichtsbarkeit bedeutsam sind. Besonderer Wert wird auf die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze und Verfahrensregeln gelegt, dies auch und besonders im Hinblick auf die Rechte der Angeklagten. Die Todesstrafe ist ausgeschlossen.

Zu dem nunmehr in Rom – nach unendlichen Mühen – erreichten Abschluß des Verhandlungsprozesses haben viele beigetragen. Das beschlossene Gründungsstatut für den künftigen Internationalen Strafgerichtshof stellt eine große zivilisatorische Kodifikationsleistung dar. An dieser Gemeinschaftsleistung im besten Sinne des Wortes haben auch diejenigen UN-Mitglieder ihren Anteil, die sich am 17. Juli nicht in der Lage sahen, das Statut zu unterstützen.

Viele Delegierte aus vielen Ländern haben buchstäblich über Jahre hinweg auf diesen Tag hingearbeitet. Wer könnte den Beitrag von Adriaan Bos, des langjährigen Vorsitzenden des UN-Vorbereitungsausschusses, oder denjenigen von Botschafter Kirsch in Rom in Frage stellen? Die maßgebliche Rolle Deutschlands unter den Gleichgesinnten ist auch in den Medien und seitens der NGOs gewürdigt worden. Diese haben ihrerseits Großes geleistet. Ihr Beitrag als stimulierender und auch korrigierender Begleiter des Verhandlungsprozesses war unschätzbar. Die Beiträge von Organisationen wie etwa ›Amnesty International‹, ›Human Rights Watch‹, der ›Vereinigung Europäischer Jurastudenten‹ (ELSA), des ›Lawyers' Committee for Human Rights‹ und insbesondere der internationalen ›NGO Coalition for an International Criminal Court‹ und die durch sie geschaffene Transparenz des Verhandlungsprozesses war auch in Rom sehr hilfreich. Das IKRK ist seinerseits seiner Rolle als Hüter und Förderer des humanitären Völkerrechts erneut glänzend gerecht geworden.

Die Konferenz von Rom und das dort beschlossene Vertragswerk sind auch ein enormer Erfolg für die Vereinten Nationen. Sie haben sich erneut als unentbehrlich erwiesen. Nur im Rahmen der Weltorganisation konnte es gelingen, das bekannte Völkerstrafrecht wie auch die unterschiedlichen Strafrechtssysteme der UN-Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen Traditionen und Ansätzen in einem umfassenden Kodifikationswerk zusammenzuführen. Die Organisation selbst und die Bediensteten ihrer Rechtsabteilung haben dabei Hilfsdienste von unschätzbarem Wert geleistet. Eines wurde erneut unter Beweis gestellt: Die Vereinten Nationen sind als Forum und Instrument weltweiter Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet des internationalen Rechts unersetzlich.

V

In den nächsten Jahren wird es darum gehen, den in Rom beschlossenen Vertrag schrittweise konkrete Wirklichkeit werden zu lassen. Die wichtigste Voraussetzung ist, daß die gemäß Art. 126 erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen bald erreicht wird. Viele sind der Ansicht, daß hierfür mindestens zwei bis drei Jahre oder sogar ein noch längerer Zeitraum erforderlich sein werden. Es ist zu hoffen, daß die Bundesregierung ihrerseits die Unterzeichnung des Statuts sowie das parlamentarische Zustimmungsverfahren bald einleiten wird. Dabei muß im Hinblick auf Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes (Auslieferungsverbot für deutsche Staatsangehörige) auch sorgfältig geprüft

werden, ob eine Mitgliedschaft im Statut eine begrenzte Verfassungsänderung notwendig machen wird.

Darüber hinaus sollte die Zeit bis zum Inkrafttreten des Statuts benutzt werden, um möglichst zügig alle weiteren Arbeiten zu erledigen, die für die Errichtung des ICC notwendig sind. Diese sind in einer zusammen mit der Schlußakte der Konferenz von Rom verabschiedeten Entschließung über die künftige ICC-Vorbereitungskommission aufgezählt und schließen folgende Maßnahmen ein:

- die Erarbeitung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs;
- die Arbeit an ergänzenden Definitionen beziehungsweise Auslegungshilfen für die Verbrechenstatbestände (Elements of Crimes);
- die Erarbeitung eines Vertrags betreffend die Beziehung zwischen dem Gerichtshof und den UN;
- die Erarbeitung grundlegender Regeln für das Sitzabkommen zwischen den UN und den Niederlanden als Gastland;
- die Erarbeitung der Finanzregeln;
- die Erarbeitung eines Vertrags über Privilegien und Immunitäten des Gerichtshofs;
- die Erstellung eines Haushaltes für das erste Finanzjahr;
- die Erarbeitung der Geschäftsordnung für die Staatenversammlung (Assembly of States).

Aus dieser Aufstellung wird deutlich, daß mit der Verabschiedung des Statuts für den Gerichtshof in Rom zwar ein entscheidender, ja historischer Durchbruch und Fortschritt erreicht wurde. Auf der anderen Seite aber ist noch viel zu tun, damit der ICC wirklich errichtet werden kann. Dabei ist zu hoffen, daß diejenigen Staaten, die sich in Rom der Stimme enthalten oder gegen den Vertrag gestimmt haben, diesen Arbeiten nicht von neuem Steine in den Weg legen werden.

Der Tag muß kommen, an dem ein endlich errichteter Internationaler Strafgerichtshof über seine Symbolwirkung hinaus in Strafverfahren konkret unter Beweis stellt, daß er wirksam zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens und zu mehr Gerechtigkeit beitragen kann.

Er wird kommen.

Hundert Tage währte die Blutorgie in Rwanda, Hunderttausende wurden ihr Opfer. Dem Schauplatz des Genozids von 1994 (vgl. Hildegard Schürings, Rwanda: Hintergründe der Katastrophe. Opfer, Täter und die internationale Gemeinschaft, VN 4/1994 S. 125ff.) stattete Generalsekretär Annan im Mai 1998 einen Besuch ab; gemeinsam mit seiner Frau Nane legte er in der Gedenkstätte Mwurire einen Kranz nieder.



Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

- 1 Siehe Christopher Keith Hall, The first proposal for a permanent international criminal court, in: International Review of the Red Cross, No. 322, März 1998, S. 57-74.
- 2 UN Doc. A/CONF.183/2/Add. 1 v. 14.4.1998.
- 3 A/CONF.183/9 v. 17.7.1998. Der Text kann auf der Homepage der UN unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.un.org/icc>.
- 4 Hans-Peter Kaul, Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, VN 5/1997 S. 177ff. Siehe auch Hans-Peter Kaul, Towards a Permanent International Criminal Court. Some Observations of a Negotiator, in: Human Rights Law Journal, Vol. 18, No. 5-8 v. 28.11.1997, S. 169ff.; Benjamin B. Ferencz, Von Nürnberg nach Rom: Auf dem Weg zu einem Internationalen Strafgerichtshof, in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 2/1998, S. 80-90. Zu völkerrechtlichen Aspekten siehe Andreas Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Perspektiven und Probleme vor der Staatenkonferenz in Rom, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 58 (1998), S. 47ff.
- 5 A/AC.249/1997/L.9/Rev.1.
- 6 A/AC.249/1997/WG.1/DP.23/Rev.1 (Reference Paper on War Crimes submitted by Germany), abgedruckt in: Humanitäres Völkerrecht, Heft 2/1998, S. 90-92.
- 7 A/AC.249/1998/L.13 v. 4.2.1998.
- 8 Siehe A/AC.249/1998/DP.2 (The Jurisdiction of the International Criminal Court. An informal discussion paper submitted by Germany).
- 9 Siehe die Erklärung des Koordinierungsbüros der Blockfreien v. 19./20.5.1998 in Cartagena/Kolumbien vor der Rom-Konferenz.
- 10 A/CONF.183/C.1/L.53 v. 6.7.1998
- 11 The Numbers. NGO Coalition Special Report on Country Positions, in: The Rome Treaty Conference ICC Monitor v. 10.7.1998. Der Text kann im Internet unter folgender Kennung abgerufen werden: <http://www.igc.org/icc>.
- 12 A/CONF.183/C.1/L.59 v. 10.7.1998.
- 13 Siehe dazu den deutschen Vorschlag, A/AC.249/1997/WG.1/DP.20 (The Crime of Aggression. An informal discussion paper).
- 14 A/51/22 (Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court), Volume II (Compilation of Proposals), S. 73, Proposal 1 (deutscher Vorschlag).
- 15 Kofi Annan, Das Gesetz ist nicht mehr stumm. Der Internationale Strafgerichtshof als große Errungenschaft, in: Neue Zürcher Zeitung v. 25./26.7.1998.
- 16 Eine interessante Darstellung der Rolle der USA in Rom enthält der Beitrag des Schweizer Delegationsleiters Lucius Caflisch, Das Ringen um den ständigen Strafgerichtshof. Dringend benötigte Instanz zur Ahndung von Kriegsverbrechen, in: Neue Zürcher Zeitung v. 8.8.1998.
- 17 Siehe Art. 87, Abs. 3, Option 2, und Art. 90, Abs. 2, Option 2 im Entwurf für das Gerichtshof-Statut, A/CONF. 183/2/Add.1 v. 14.4.1998.

Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll

Der Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹
des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden

WOLFGANG EHRHART

Die veränderten außenpolitischen Rahmenbedingungen zu Beginn dieses Jahrzehnts machten für die Bundesrepublik Deutschland eine Überprüfung und Neudefinition ihres Verhältnisses zu den Vereinten Nationen erforderlich; sie wurde mit neuen Aufgaben und größeren Erwartungen konfrontiert. Bundesregierung und Parlament sahen sich veranlaßt, nicht nur bei Programmatik und operativer Politik, sondern auch auf institutioneller Ebene Konsequenzen zu ziehen. Die Regierung wertete die ›Unterabteilung Vereinte Nationen‹ im Außenministerium zur ›Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte, humanitäre Hilfe und globale Fragen‹ (so die Bezeichnung seit der Organisationsreform des Auswärtigen Amts Mitte dieses Jahres) auf. Und der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages beschloß, nachdem er bereits einen ›Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe‹ ins Leben gerufen hatte, 1991 einen ›Unterausschuß Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ einzusetzen, der sich mit der Rolle Deutschlands im verzweigten System der Vereinten Nationen zu befassen hat; seit 1995 heißt er ›Unterausschuß Vereinte Nationen/Internationale Organisationen‹. Angesichts des wachsenden Gewichts der Weltprobleme und der damit einhergehenden Bedeutung der Weltorganisation wollte das Parlament auf seine Weise dafür sorgen, daß die deutsche UN-Politik kein Reservat der Regierung und der Ministerialbürokratie bleibt. Mittlerweile kann der Unterausschuß auf zwei Legislaturperioden parlamentarischer Arbeit zurückblicken¹. Dies bietet Anlaß, die institutionellen Rahmenbedingungen zu skizzieren, seine wichtigsten Aktivitäten nachzuzeichnen und sein Wirken auf den Prüfstand zu stellen.

Institutionelle Strukturen

»Das weitgehende Fehlen parlamentarischer ... Kontrolle«² der deutschen Außenpolitik im allgemeinen und der UN-Politik im besonderen ist ein Verdikt, das dann überzeugen könnte, wenn seine immanenten Maßstäbe transparent gemacht würden. Dazu gehört die Klärung dessen, was ein Unterausschuß überhaupt leisten kann und was nicht. Der Bewertung der Leistungen des Unterausschusses Vereinte Nationen sollte eine Analyse seiner strukturellen Voraussetzungen vorausgehen, um die politischen Möglichkeiten und die formalen Grenzen dieses parlamentarischen Gremiums bestimmen zu können. Erst wenn die rechtlichen, organisatorischen und politischen Voraussetzungen und damit die Handlungsspielräume des Unterausschusses geklärt sind, erreicht man eine Ebene, auf der sich Kritik und Bewertung angemessen formulieren lassen.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik spielt die Gesetzgebung des Parlaments nur eine geringe Rolle; vorrangig geht es den zuständigen Ausschüssen um Kontrolle, Information und Mitwirkung an der Politik der Bundesregierung. Welche Rechte und Möglichkeiten der Kontrolle stehen dem Bundestag und seinen Ausschüssen zu? Die Vorstellung, daß das Parlament als Ganzes der Regierung gegenübersteht und diese kontrolliert, bleibt entweder dem älteren Gewaltenteilungsdemokratieverhaftet oder reflektiert die oppositionelle Struktur einer Präsidialdemokratie, die (wie in den USA) vom Dualismus von Präsidialexekutive und Legislative ausgeht. Sie deckt sich jedoch weder mit der politischen Praxis der parlamentarischen Demokratie in Deutschland, noch entspricht sie dem Forschungsstand der Politischen Wissenschaften. Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie ist vielmehr ein Dualismus von Regierung und Parla-

mentsmehrheit einerseits und Minderheitsopposition andererseits. Nicht dem Parlament als Ganzem, sondern nur der oppositionellen Minderheit ist normalerweise die Aufgabe gestellt, Handlungsalternativen zur Regierungspolitik zu formulieren. Solange die parlamentarische Mehrheit mit der Regierung eine politische Handlungseinheit bildet, hat die parlamentarische Minderheit kaum eine Chance, ihre politischen Alternativen durchzusetzen. Das gilt sowohl für das Plenum als auch für die Ausschüsse.

Selbst wenn ein Ausschuß mehrheitlich anders votiert als die Regierungsvorlage, ist er nur in der Lage, eine abweichende Beschlussempfehlung abzugeben; über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage entscheidet allein das Plenum. Die Ausschüsse des Bundestages fungieren lediglich als Hilfsorgane des Plenums; zwar können die Mitglieder eines Ausschusses auf Grund ihrer oft jahrelang gesammelten Fachkenntnisse und politischen Erfahrungen mehr oder weniger weit reichende Änderungen, bisweilen über die Fraktionsgrenzen hinweg, empfehlen, aber über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügen sie – mit Ausnahme des Haushaltsausschusses – nicht.

Eine weitere strukturelle Grenze ergibt sich aus der spezifischen Abhängigkeit eines Unterausschusses vom Hauptausschuß. Der Auswärtige Ausschuß entscheidet, ob er einen Unterausschuß Vereinte Nationen einrichtet; dieser arbeitet ihm zu und gibt ihm Rechenschaft über seine Aktivitäten. Zwar kann der Unterausschuß seine Tagesordnung selber bestimmen, bei hochaktuellen und brisanten Fragen allerdings macht der Auswärtige Ausschuß von seinem Vorrecht Gebrauch, diese auf seine Tagesordnung zu setzen, so daß sich eine zusätzliche Behandlung im Unterausschuß erübrigt. Bei den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses beispielsweise über einen Antrag der Bundesregierung, der die Zustimmung des Parlaments zu einem Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen friedenssichernder oder friedens erzwingender Maßnahmen der Vereinten Nationen nachfragt, kommt der Unterausschuß erst gar nicht zum Zuge. Auch auf personeller Ebene besteht eine Nachordnung des Unterausschusses: der UN-Generalsekretär oder deutsche Minister suchen den Auswärtigen Ausschuß auf, nicht den Unterausschuß Vereinte Nationen; auch der Besuch von Staatssekretären ist äußerst selten³.

Aus dem Kreis derer, die beruflich oder politisch mit den Vereinten Nationen befaßt sind, kommt gelegentlich die Anregung, den Unterausschuß zu einem Hauptausschuß aufzuwerten. Dazu müßte sich der Bundestag zu einer weiteren Ausnahme von der Zuordnung der Ausschüsse zu einem Ministerium, die ja gerade deren unkontrollierte Zunahme verhindern soll, entschließen. Alle Parlamente stehen vor dem Problem, die wachsende Komplexität des politischen Prozesses bewältigen zu müssen, ohne die Einrichtung von Ausschüssen ausufern zu lassen⁴. Von den Hauptausschüssen, die sich mit der Politik und den Institutionen der UN befassen, insbesondere vom Auswärtigen Ausschuß und vom Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, sind wahrscheinlich Widerstände zu erwarten, weil sie eine Einschränkung ihrer Zuständigkeiten zu befürchten hätten. Gewiß sind dies keine unüberwindlichen Hindernisse, aber nachdem der Stellenwert der Vereinten Nationen in der Außenpolitik Deutschlands in den vergangenen Jahren nachgelassen hatte und zu Beginn der 13. Legislaturperiode überlegt worden war, neben anderen auch den Unterausschuß Vereinte Nationen wieder abzuschaffen, sind die Chancen, daß das Parlament sich zu einer Aufwertung

dieses Unterausschusses entschließen kann, auf absehbare Zeit als gering zu veranschlagen.

Schließlich unterliegt ein Unterausschuß nicht zuletzt organisatorischen Beschränkungen. Sein ressortübergreifendes Arbeitsprogramm muß er in einem Arbeitsrhythmus bewältigen, der auf rund zehn Sitzungen pro Jahr begrenzt ist, da er nur jede zweite Sitzungswoche tagt⁵. Es ist nicht einfach, die oft vertrackten Probleme und das weitgespannte Themenfeld, die sich im Kontext des UN-Systems stellen, innerhalb dieses Zeitraums zu behandeln. Die inhaltlichen Anforderungen sind hoch. Die personellen Belastungen sind vor allem für die kleinen Parteien erheblich, weil sie nur einen Vertreter in dem elfköpfigen Gremium⁶ haben. Die wesentlichen Aktivitäten des Unterausschusses werden denn auch hauptsächlich von der SPD und den Unionsparteien getragen.

Inhaltliche Schwerpunkte

Stärkung des Völkerrechts

Der Aufbau weltweiter Rechtsstaatlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für eine friedliche Weltordnung. Deshalb hat der Unterausschuß die institutionelle Stärkung und die Anwendung des Völkerrechts immer als eines seiner zentralen Anliegen betrachtet. Infolgedessen wurden der Internationale Gerichtshof (IGH), die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda und die Gründung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs mehrfach Gegenstand seiner parlamentarischen Beratungen. Carl-August Fleischhauer, ehemaliger Rechtsberater der Vereinten Nationen und seit 1994 Richter am IGH, erläuterte die politische Bedeutung und die Funktionsweise des IGH. Sein Hinweis, daß sich Deutschland dessen obligatorischer Jurisdiktion bisher nicht unterworfen hat, führte dazu, daß der Unterausschuß Anfang 1997 die Bundesregierung um einen Bericht zum Problem der Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH durch die Mitgliedstaaten bat. Danach hat bisher lediglich ein Drittel der Mitglieder der UN eine Unterwerfungserklärung abgegeben, unter ihnen sind allerdings zehn Mitgliedstaaten der EU. Von den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats hat nur Großbritannien die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH anerkannt, Frankreich und die Vereinigten Staaten hingegen haben ihre Unterwerfungserklärungen wieder zurückgezogen. Die Bundesregierung begründete ihre bisherige Nichtanerkennung historisch mit der deutschen Teilung und der besonderen Lage Berlins. In der Ausschusssitzung wurde offenbar, daß in dieser Frage noch kein Einvernehmen unter den Ressorts erzielt wurde. Während das Auswärtigen Amt keine grundsätzlichen Bedenken hat, möchte der Bundesinnenminister die Herausnahme des gesamten EU-Rechtsbereichs und des Schengener Abkommens gesichert wissen. Der Bundesarbeitsminister befürchtet Klagen zu bilateralen Vereinbarungen im Hinblick auf die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern, und der Bundesfinanzminister pocht auf eine vorherige Klärung der finanziellen Risiken einer Unterwerfungserklärung. Da nach Einschätzung des Auswärtigen Amts alle diese Hindernisse nicht unüberwindlich sind, kam man im Unterausschuß überein, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keinen Antrag einzubringen, um den Abstimmungsprozeß der Bundesregierung vorankommen zu lassen und später einer gemeinsamen Vorlage eine Chance einzuräumen. Ein weiterer Schwerpunkt der rechtspolitischen Beratungen des Unterausschusses bildeten die beiden bestehenden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda sowie die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs. Er wollte prüfen, ob die Bundesregierung die beiden Strafgerichtshöfe ausreichend politisch, personell und finanziell unterstützt. Außerdem wollten die Abgeordneten der Opposition klären, ob die Regierungsparteien bereit sind, eine Änderung des Artikels 16 Absatz 2 des Grundgesetzes mitzutragen, damit deutsche Staatsangehörige erforderlichenfalls der inter-

nationalen Gerichtsbarkeit überstellt werden können. Der Vertreter der FDP erhob hier wie auch im Rechtsausschuß prinzipielle Bedenken gegen eine derartige Änderung. Da die Aussichten auf eine Grundgesetzänderung in der laufenden Legislaturperiode wegen der Uneinigkeit in den Koalitionsfraktionen gering waren, beabsichtigt man im Unterausschuß, das Thema nach der Bundestagswahl wieder aufzugreifen. Dagegen herrschte Einigkeit darüber, daß Deutschland die Einrichtung eines ständigen internationalen Strafgerichtshofs durch die UN entschieden unterstützen sollte. Die Abgeordneten bestärkten die Bundesregierung in ihrer wegweisenden Rolle beim Zustandekommen des ständigen Strafgerichtshofs und unterstützten ihre Absicht, die Unabhängigkeit des Gerichtshofs gegenüber dem Sicherheitsrat und den Mitgliedstaaten als unverzichtbares Verhandlungsziel für die Staatenkonferenz in Rom zu betrachten.

Internationale Friedenssicherung

Nach den – im wesentlichen der unzureichenden Unterstützung durch Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten geschuldeten – Rückschlägen bei einigen Friedensmissionen ging deren Zahl fast so schnell zurück, wie sie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gestiegen war. Die UN mußten auf dem Gebiet der internationalen Friedenssicherung einen Bedeutungsverlust hinnehmen. Gleichwohl ist die Weltorganisation in den nicht weniger gewordenen Krisenherden auf verschiedene Weise weiterhin engagiert. Wo und in welchem Maße Deutschland dabei mitwirkt, war mehrfach Gegenstand der Beratungen im Unterausschuß. Neben den Konflikten in Zypern und der Westsahara wandte er sich vor allem den Krisen im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet und auf dem Balkan zu.

Der Konflikt in Ost- und Zentralafrika hatte sich 1997 auf das damalige Zaire ausgeweitet. Vom deutschen Botschafter in Kinshasa erhielten die Abgeordneten viele Detailinformationen über die militärischen Auseinandersetzungen und die humanitäre Katastrophe in dem zentralafrikanischen Land. Die Tatsache, daß sich die Bundesregierung auf die Unterstützung diplomatischer Vermittlungsbemühungen beschränkte, stieß nicht auf Kritik, weil kein Parlamentarier angesichts der Ungewißheiten einer Intervention das Wort reden wollte. So nahmen die Abgeordneten die deutsche Unterstützung der Vermittlungsbemühungen des ehemaligen tansanischen Präsidenten Julius Nyerere und den Versuch, eine Regionalkonferenz zustandezubringen, zur Kenntnis.

Das Krisengebiet des ehemaligen Jugoslawien ist für die Bundesrepublik Deutschland von besonderer Bedeutung, weil die dortigen Konflikte unmittelbare Folgen für sie haben; hier kreuzen sich nationale und internationale Interessen. Deshalb ist Deutschland über seine diplomatischen Aktivitäten sowie seine humanitäre und zivile Hilfe hinaus mit militärischem Personal an der Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina beteiligt. Obwohl die UN von der NATO aus der militärischen Friedenssicherung verdrängt wurden, sind sie weiterhin im Krisengebiet aktiv; hinzu kommt, daß dort die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als Regionalorganisation eine wichtige diplomatische Rolle spielt. Der Unterausschuß hat darum in mehreren Sitzungen unterschiedliche Aspekte der Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung beraten, so die Frage der politischen Kontrolle der NATO-Tätigkeit durch den Sicherheitsrat, die Rolle des UNHCR bei der Rückkehr der Flüchtlinge, die UN-Übergangsverwaltung in Ostslawonien sowie die Möglichkeit einer Deeskalation im Kosovo-Konflikt mit Hilfe der in Mazedonien stationierten UNPREDEP und der OSZE.

Informationen von Judith Kumin, der damaligen Vertreterin des UNHCR in Deutschland, boten dem Unterausschuß Vereinte Nationen und dem mitberatenden Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe Anlaß, die anwesenden Ministerialbeamten zur Zahl der in Deutschland lebenden Flüchtlinge, zum Schutz traumatisierter Personen, zur Umsetzung des Abkommens von Dayton oder zur

Ganz kleiner Sieg

Als »kleinen Sieg auf dem Weg zum großen Sieg« hat die palästinensische Beobachtermission bei den UN die Annahme der Resolution 52/250 der Generalversammlung hingestellt. Diese am 7. Juli gefaßte Entschließung ändert nicht den Status der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) bei den Vereinten Nationen, verbessert aber ihre Mitwirkungsrechte. Sie verfügt, daß »Palästina« – so seit Ende 1988 die Inschrift des Namensschildes der Beobachtermission – an der Generaldebatte der Generalversammlung teilnehmen kann, daß die Delegation sich auch zu anderen als Nahostthemen äußern darf, und zwar »nach dem letzten Mitgliedstaat« auf der Rednerliste, und daß ihre sechs Sessel am Rande der Halle »unmittelbar nach den Nichtmitgliedstaaten und vor den anderen Beobachtern« zu plazieren sind.

Verabschiedet werden sollte eine derartige Entschließung eigentlich schon im letzten Herbst; damals lag die Annahme der »Teilungsresolution« 181(II) durch die Generalversammlung ein halbes Jahrhundert zurück. Verabschiedet wurde sie wenige Wochen nach einem anderen Jubiläumsdatum, das in dieses Frühjahr fiel: kurz nach dem 50. Jahrestag der Proklamation des Staates Israel. Für die Palästinenser indes gab es angesichts ihrer historischen Reminiszenzen nichts zu feiern, und die kargen Früchte der Selbstverwaltung bieten wenig Anlaß zu Erntedank. Sie sehen sich weiterhin als indirekte, als letzte Opfer fremden Geschehens – des osteuropäischen, schließlich deutschen Antisemitismus und der von Deutschen verantworteten und betriebenen Schoah. Eine eigene nationale Heimstätte haben sie nicht erhalten; ein Staat ist das »Palästina« der PLO, das 1988 im algerischen Exil proklamiert worden war, auch mit der Resolution 52/250 nicht geworden. Die Kritik Israels und der Vereinigten Staaten fiel deswegen vergleichsweise unaufgeregt aus.

Die Bedeutung der Resolution liegt freilich nicht so sehr in der bescheidenen Aufwertung der PLO-Mission, sondern eher im Abstimmungsergebnis. Die EU-Staaten, die im letzten Herbst gegen weitergehende arabische Pläne zu einer tatsächlichen Verbesserung des PLO-Status Widerstand leisteten, billigten nun den modifizierten, wiederum von Indonesien namens der Blockfreien eingeführten Entwurf. Schließlich stimmten 124 Staaten zu. Nur vier waren dagegen: außer Israel und den USA noch die Marshallinseln und Mikronesien. Zehn UN-Mitglieder enthielten sich, darunter einige afrikanische Staaten (so Rwanda, dessen neue Herren in der spezifischen Art der Selbstbehauptung Israels ein Vorbild sehen). 25 Länder haben an der Abstimmung nicht teilgenommen, 22 weiteren war die Teilnahme wegen ihrer Beitragsrückstände versagt.

Auch so wurde eine (rechtlich nicht einmal erforderliche) Zweidrittelmehrheit der UN-Mitglieder erreicht. Nun hatten in den letzten Jahrzehnten die Abstimmungserfolge zugunsten der Sache der Palästinenser bekanntlich wenig bewirkt, haben zudem zu deren langanhaltender Selbsttäuschung über die tatsächlichen Machtverhältnisse in der internationalen Gemeinschaft wie in der Region selbst beigetragen. Wichtiger ist, daß sich weithin die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß der 1991 eingeleitete »Friedensprozeß«, der doch allenfalls eine »Friedenssuche« war, seitens der gegenwärtigen israelischen Regierung mutwillig blockiert wird und daß auch und gerade die Freunde Israels anderes erwarten. Die Hoffnung, daß die USA von der einseitigen Unterstützung ihres strategischen Partners abgehen werden, mag verfrüht sein. Auf diesen Wandel in der amerikanischen Haltung – nicht weniger als auf den in der Position der israelischen Regierung selbst – freilich müssen alle hinarbeiten, denen an Frieden im Heiligen Land gelegen ist; an einem Frieden, der sich segensreich für die gesamte Region auswirken würde.

Vor fast zwei Jahrzehnten hatte Lord Caradon, der Architekt der berühmten Resolution 242 des Sicherheitsrats aus dem Jahre 1967, in dieser Zeitschrift (VN 5/1979) geschrieben: »Israel muß sicher sein. Die Palästinenser müssen frei sein. Beide Ziele sind erreichbar, aber eines nicht ohne das andere.« Dem ist nichts hinzuzufügen.

Volker Weyel □

Menschenrechtslage in Bosnien-Herzegowina eingehend zu befragen. Vor allem die der Opposition angehörenden Mitglieder des Gremiums gedachten mit diesem Tagesordnungspunkt die Bundesregierung zu einem behutsameren Vorgehen in dieser delikaten Frage zu drängen. Das war nicht einfach, denn die Regierungsvertreter verstanden es geschickt, den kritischen Bemerkungen auszuweichen, indem sie ihre Übereinstimmung mit der UNHCR-Vertreterin hervorkehrten und den Schwarzen Peter der Innenministerkonferenz zuschoben.

Im Hinblick auf den neuerlich entbrannten Kosovo-Konflikt war der Unterausschuß bestrebt, die Lagebeurteilung der Bundesregierung in Erfahrung zu bringen und ihre Position zu einzelnen Fragen – zum Beispiel zur Verstärkung der UNPREDEP zwecks Sicherung der Grenze zwischen Mazedonien und der Bundesrepublik Jugoslawien – kennenzulernen und zu erörtern. Sollte eines Tages der Bundestag über einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen einer internationalen Intervention zu entscheiden haben, muß eine fundierte Informationsbasis geschaffen sein und eine frühzeitige Willensbildung eingesetzt haben.

Sanktionen

Besonders nach dem Ende des Kalten Krieges hatte die Weltorganisation eine Reihe von zum Teil umfassenden Sanktionen verhängt. Hier wollte der Unterausschuß von der Bundesregierung über Zielsetzung, Umfang, Wirksamkeit und deutsche Mitwirkung informiert werden. Ausgehend von der auch in der Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«⁷ festgehaltenen Erkenntnis, wonach die schädlichen Auswirkungen von Sanktionen auf die jeweilige Bevölkerung zu beachten seien, zumal bei Regierungen, die nicht demokratisch legitimiert sind und sich darum wenig druckempfindlich zeigen, erörterten die Abgeordneten über die aktuellen Fälle hinaus grundsätzliche Fragen der Sanktionsregime. So die Frage der Angemessenheit der Mittel – also des rechten Verhältnisses zwischen legitimen Zielen und negativen Folgen –, ethische Fragen sowie außenwirtschaftliche Probleme. Mit der Behandlung des Sanktionsthemas knüpfte das Gremium an eine verstärkte Diskussion in den Vereinten Nationen und in den angelsächsischen Ländern an; Ansätze dazu gibt es mittlerweile auch in Deutschland. Eine Anhörung im Bundestag in der nächsten Legislaturperiode wäre sicher zur Vertiefung der öffentlichen Debatte nützlich.

Haushaltsberatungen

Für die Budgetkontrolle ist der mit Sondervollmachten ausgestattete Haushaltsausschuß zuständig. Mitwirken kann der Unterausschuß Vereinte Nationen nur auf indirektem Wege, entweder über die Änderungsvorschläge der Berichterstatter oder über ein Votum des Hauptausschusses. Die komplexe Organisationsstruktur der Hauptorganisation und ihrer Spezialorgane wie der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen bereitet den Mitgliedern des Unterausschusses ebenso Schwierigkeiten wie die vielfältige Zuständigkeit der unterschiedlichen Ressorts innerhalb der Bundesregierung. Zusätzlich erschwerend sind die unter UN-Gesichtspunkten wenig transparenten Einzelpläne der Bundesministerien. Deshalb drangen die Abgeordneten bei den Beratungen zum Bundeshaushalt 1998 darauf, eine Auflistung sämtlicher Finanzleistungen des Bundes an die UN und ihre Sonderorganisationen zu erhalten sowie einen Jahresvergleich, um die Abweichungen zwischen früheren und künftigen Beiträgen direkt nachvollziehen zu können. Sie machten dabei die erstaunliche Erfahrung, daß eine kohärente Übersicht über sämtliche Finanzleistungen aus dem Bundeshaushalt nur unter Mühen zu beschaffen ist. So mußten die Abgeordneten einige Wochen Wartezeit in Kauf nehmen, bis ihnen die gewünschten Datenzusammenstellungen vorlagen.

Anfang dieses Jahres war die an sich erfreuliche Tatsache der Beru-

fung eines Deutschen in eine UN-Spitzenposition mit peinlichen Begleiterscheinungen verbunden. Es stellte sich heraus, daß der ehemalige Bundesbauminister und heutige Exekutivdirektor des UNEP, Klaus Töpfer, von der Bundesregierung eine geheime Ausgleichszahlung in beträchtlicher Höhe erhalten hatte. Nach der Aufdeckung dieses Sachverhalts wollte der Unterausschuß die parlamentarische Behandlung des Falles nicht dem Haushaltsausschuß allein überlassen. Die Bundesregierung sollte im Unterausschuß die Höhe der Zahlung, die Rechtsgrundlage und die politische und finanzielle Begründung darlegen; gefragt wurde, welche Politiker oder Beamte, die Spitzenposten bei internationalen Organisationen übernahmen, aus welchem Titel des Bundeshaushalts Ausgleichszahlungen erhalten haben, wer darüber in welcher Form informiert wurde und wie die parlamentarische Kontrolle solcher Ausgaben zu gestalten sei. Die Begründungen der Bundesregierung, die sich im Kern auf die Differenz zwischen den Gehältern der Beamten beziehungsweise des Ministers hierzulande und den Vergütungen bei den UN bezogen, stießen im Unterausschuß auf kritische Reaktionen. Niemand leugnete zwar, daß das deutsche Interesse an Spitzenpositionen in internationalen Organisationen wegen der Gehaltsunterschiede schwer zu realisieren ist, aber weder die Berechnung im konkreten Fall noch das Verfahren als solches vermochte viele Abgeordnete zu überzeugen. Der Regierung wurde nicht nur die mangelnde Vereinbarkeit des Verfahrens mit den Regeln der Vereinten Nationen und dem internationalen Status ihrer Bediensteten vorgehalten, sondern auch der Widerspruch, daß sie einerseits das in den UN herrschende Gehaltsniveau als für deutsche Spitzenbewerber zu niedrig einschätzt und andererseits durch Kürzungen bei den freiwilligen Beitragsleistungen mit zu dieser Situation beiträgt. Trotz kontroverser Beurteilungen im einzelnen ließen auch die Vertreter der Bundesregierung erkennen, daß anstelle der bisherigen Praxis vertraulicher Zahlungen andere Lösungen gefunden werden müssen.

Reform und Finanzkrise

Die UN-Reform und der deutsche Beitrag zur Erneuerung der Weltorganisation bilden einen ständigen Schwerpunkt der Sitzungen des Unterausschusses. Die Reform des Sicherheitsrats und die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs waren öfters Gegenstand der Aussprache. So ließ er sich, motiviert durch die überraschende Initiative zum Austritt aus der UNIDO im Jahre 1996, über den Reformstand in den Sonderorganisationen und beim UNDP unterrichten.

Seine besondere Aufmerksamkeit galt indes der Lösung der Finanzkrise und der Reform der Finanzierung der Weltorganisation. In diesem Zusammenhang lud er auch drei Experten ein: den Wirtschaftswissenschaftler Klaus Hüfner von der Freien Universität Berlin, Wolfgang Stöckl, der im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) der UN tätig war, und Hans d'Orville, langjähriger Bediensteter der Vereinten Nationen und Autor diverser Publikationen zur Frage alternativer Finanzierungsmöglichkeiten der UN. Hüfner forderte ein stärkeres Einwirken Deutschlands und der EU auf den Hauptschuldner USA, kritisierte die Zahlungsweise der Pflichtbeiträge Deutschlands (in zwei Raten) und rechnete die Gewinne und Verluste vor, die in den vergangenen zehn Jahren durch die verzögerten Zahlungen entstanden sind. Stöckl konkretisierte die Liquiditätskrise der UN, bezifferte die aktuellen Beitragsaußenstände und schilderte die Ad-hoc-Maßnahmen, mit denen sich die UN bisher mehr schlecht als recht über Wasser halten konnten. Angesprochen wurden ferner die Ungleichgewichte innerhalb der Beitragsskala, die große Schwellenländer wie zum Beispiel China, Indien oder Brasilien bevorzugt und andere Länder – beispielsweise die des früheren Ostblocks – benachteiligt.

Trotz der Ablehnung durch Deutschland, Großbritannien und die USA haben einige Staaten wie Australien, Bangladesch, Frankreich,

Indonesien, Malaysia, Österreich oder Schweden zu erkennen gegeben, daß sie die Einführung eines eigenen Erhebungssystems der UN unterstützen würden. D'Orville kritisierte die schleichende Aushöhlung des Multilateralismus durch die zunehmende Tendenz, Programme über Treuhandfonds zu finanzieren, sowie die sich häufende Verdrängung von Planstellen durch Berateraufträge und kurzfristige Verträge, die langfristig das UN-Pensionssystem gefährden. Er legte dar, wie Steuern und Abgaben – etwa für internationale Flüge oder die Verteilung von Radiofrequenzen – zugunsten der UN erhoben werden könnten, und analysierte sowohl die politischen Hindernisse als auch die anspruchsvollen rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Erhebung von internationalen Steuern.

In der Aussprache mit den Experten vertieften die Abgeordneten ihre Sachkenntnis und tauschten erste politische Einschätzungen der Wünschbarkeit und Realisierbarkeit der verschiedenen Vorschläge aus; viel mehr ließen die komplexe Materie und der enge Zeitrahmen der Sitzung nicht zu. Einige Anregungen gingen später in Anträge der verschiedenen Fraktionen ein⁸.

Bilanz

Festzustellen ist, daß der Deutsche Bundestag mit der Einrichtung des Unterausschusses Vereinte Nationen seinen Informations- und Erfahrungsrückstand gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie deutlich verringern konnte. Die in ihm vertretenen Abgeordneten haben sich ein respektables Fachwissen aneignen können, das ihnen ermöglicht, die Darlegungen von Regierung und Verwaltung zu überprüfen. Die Tätigkeit des Gremiums hat zu einer institutionalisierten Interaktion zwischen Regierung und Parlament, die thematisch auf die UN bezogen ist, geführt. Informationsbeschaffung ist eine der entscheidenden Voraussetzungen, um politisch agieren zu können. Auf Grund des Selbstbefassungsrechts – das es den Ausschüssen ermöglicht, auch ohne Vorlagen oder Aufträge des Plenums Gegenstände ihres Geschäftsbereichs zu behandeln – hat der Unterausschuß intensiv die Möglichkeit genutzt, ihm wichtig erscheinende Fragen auf die Tagesordnung zu setzen und die Bundesregierung dazu berichten zu lassen. Auf diesem Wege sicherte er sich nicht nur einen wichtigen Informationszufluß, sondern gewann auch einen detaillierten Einblick, inwieweit die Regierung ihre Positionen abgesteckt hatte. Die Abgeordneten erwarben so die nötige Sachkunde und das politische Wissen, um die Handlungen und die Anträge der Regierung einschätzen und beeinflussen zu können. Dadurch bildete er zugleich ein Forum, auf dem die politische Willensbildung zwischen beiden politischen Institutionen argumentativ entfaltet werden konnte.

Der in der Regel unvermeidliche Informationsvorsprung der Regierung und der Ministerialbürokratie hat zur Folge, daß die Ausschüsse des Parlaments oft nur eine nachträgliche Kontrolle ausüben⁹; so ergeht es oft auch diesem Unterausschuß. Immerhin hat er einiges unternommen, um dem entgegenzuwirken, etwa indem er sich anderer Informationsquellen – Medien, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Experten – bediente und ein eigenes Netz von Kontakten zu den UN-Einrichtungen in New York, Wien, Genf, Nairobi und in Deutschland schuf. So wandten sich beispielsweise Abgeordnete der Opposition und der Koalition gegen den im November 1996 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betriebenen Austritt Deutschlands aus der UNIDO, weil sie sich wenige Wochen zuvor bei einem Besuch dieser Sonderorganisation in Wien davon überzeugt hatten, daß deren Reformbemühungen nachweisbare Fortschritte gemacht hatten. Außerdem hat der Unterausschuß immer wieder versucht, sich von der Regierung frühzeitig informieren zu lassen; so ließ er sich regelmäßig vor

Beginn der Generalversammlung über die geplanten operativen Ziele und Initiativen der Bundesregierung unterrichten; auch die Weltkonferenzen und Sondergeneralversammlungen wurden bereits in der Vorbereitungsphase Gegenstand parlamentarischer Beratung; und die Prüfung der Beiträge an das UN-System fand vor dem Abschluß der Beratungen im Haushaltsausschuß statt, um Änderungsanträge gegen bestimmte Haushaltsvorlagen zu ermöglichen. Bei der letzten Etatberatung im Herbst 1997 beispielsweise führte nicht zuletzt der massive Widerstand gegen die drastische Kürzung des freiwilligen Beitrags für das UNDP durch die Abgeordneten der Opposition dazu, daß die geplante Absenkung zumindest weniger drastisch ausfiel.

Positiv hat sich die Rolle des Unterausschusses Vereinte Nationen als Impulsgeber für die Diskussion über die deutsche UN-Politik und die Weiterentwicklung des UN-Systems ausgewirkt; die UN sind nicht länger ein vernachlässigtes Thema in der außenpolitischen Debatte des Deutschen Bundestages¹⁰. In den neunziger Jahren fanden deutlich mehr Debatten über die Weltorganisation als in den vorangegangenen Jahrzehnten statt. Zu Beginn dieses Jahrzehnts legten alle Fraktionen Anträge zur Reform der UN vor; anläßlich des Fünfzig-Jahre-Jubiläums der Vereinten Nationen fand 1995 eine Grundsatzzdebatte über die Weltorganisation statt; zwei Jahre später gab eine fast 50 Seiten umfassende Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion erneut den Anstoß für eine umfassende Debatte über die Politik Deutschlands gegenüber den UN. Auf jeden Fall hat der Unterausschuß dazu beigetragen, daß weniger bekannte oder unpopuläre UN-Themen im Bundestag zur Sprache kamen. Das geht auch aus den Worten von Hans d'Orville hervor, der dem Unterausschuß seine Anerkennung für die eingehende Behandlung neuer Ansätze zur Lösung der Finanzkrise aussprach; bisher hätten sich weltweit nur wenige Parlamente mit der Frage eigener Finanzquellen der Weltorganisation befaßt (und die zuständigen Staatenvertretergremien der UN offiziell gar nicht).

Die Einflußnahme des Unterausschusses Vereinte Nationen auf die parlamentarische Willensbildung und auf das Regierungshandeln ist ohne weiteres nachzuvollziehen, wenn sichtbare Resultate erzielt werden. Zu diesen zählt zum Beispiel die Verhinderung des Austritts Deutschlands aus der UNIDO, die Mitwirkung bei der Freilassung von Gefangenen in der Westsahara oder die Entschärfung von Beitragskürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Er ist schwieriger zu beurteilen, wenn die Thematisierungsfunktion¹¹ der Opposition nur auf indirektem Wege wirksam wird, indem sich die Regierung und die sie tragenden Parteien veranlaßt sehen, eigene Initiativen zu einem bestimmten politischen Thema auf den Weg zu bringen. So führte der Unterausschuß mehrmals Aussprachen über eine Verbesserung der personellen Vertretung Deutschlands im UN-System durch, unter anderem unter Beteiligung eines Vertreters des ›Verbandes deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen der Vereinten Nationen‹ (VDBIO); die SPD forderte mittels einer detaillierten Kleinen Anfrage¹² die Bundesregierung zur Offenlegung des Anteils deutscher Bediensteter auf. Ob die spätere Einrichtung einer Staatssekretärsrunde im Bundeskanzleramt zur Koordinierung der Personalpolitik und der Antrag der Koalition¹³ zu diesem Thema eine direkte Reaktion darauf sind oder nicht, bleibt letztlich eine Frage des politischen Urteils.

Politik entfaltet ihre Wirkungen durch die Mobilisierung der politischen Öffentlichkeit. Da die Ausschüsse des Deutschen Bundestages in der Regel nicht öffentlich tagen, können sie nur bedingt als politische Akteure wahrgenommen werden. Die Plenarsitzungen sind das eigentliche Bindeglied zwischen Öffentlichkeit und Parlament. Gleichwohl hat der Unterausschuß auf verschiedene Weise versucht, zumindest mit der Fachöffentlichkeit in ständige Verbindung zu treten. Dazu gehörte der ständige Kontakt zu den in Deutschland angesiedelten UN-Einrichtungen und die regelmäßige Unterrichtung von

NGOs über die Tagesordnung. Informationen an die Medien stießen bestenfalls bei politisch brisanten Themen auf journalistisches Interesse; auch der Unterausschuß bekommt auf diese Weise das mangelnde Interesse der deutschen Öffentlichkeit an den Leistungen der UN zu spüren.

Weitere Optionen zur Verbesserung der Öffentlichkeitswirksamkeit des Gremiums wurden indes vernachlässigt. Während der beiden Legislaturperioden seines Bestehens hat es nur ein einziges Mal das Instrument der Öffentlichen Anhörung genutzt. Mit dem Beschluß, die Befragung von Experten über die Finanzkrise der UN ausschüßintern durchzuführen, hat es erst gar nicht versucht, auf diesem Wege eine größere Öffentlichkeit herzustellen und einem interessierten Publikum Zugang zu diesem wichtigen Problemkomplex zu eröffnen; der Unterausschuß für Menschenrechte hingegen hat in seinen ersten beiden Legislaturperioden sechs Anhörungen durchgeführt. Ferner ist nicht nachvollziehbar, daß der Unterausschuß die Beendigung der regelmäßigen Berichterstattung über seine Sitzungen in den bundestageigenen Publikationen ›Heute im Bundestag‹ und ›Woche im Bundestag‹ (jetzt: ›Blickpunkt Bundestag‹) nahezu widerstandslos hingenommen hat. Immerhin boten die Berichte eine brauchbare Quelle für Journalisten und für ein UN-interessiertes Publikum. Der Unterausschuß hätte zumindest auf einer Gleichbehandlung aller Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses bestehen können.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich der Unterausschuß Vereinte Nationen in den beiden zurückliegenden Legislaturperioden als nützliches Forum und als Katalysator der parlamentarischen Willensbildung erwiesen hat; ohne ihn gäbe es weder so sachkompetente Ansprechpartner im Parlament und für alle UN-Institutionen, NGOs und Experten noch so entschiedene Fürsprecher eines verstärkten deutschen Engagements in der Weltorganisation.

Doch auch wenn er seine Arbeit in mancher Hinsicht noch verbessert, wird er im Prinzip nur über einen begrenzten Wirkungsradius verfügen können. Schließlich ist er auf Grund der strukturellen Voraussetzungen nicht der politische Akteur, der die Richtungsentscheidungen über die deutsche UN-Politik zu treffen hat.

1 Siehe Wolfgang Ehrhart, UN-Politik: nicht mehr allein der Exekutive überlassen. Der neue Unterausschuß ›Vereinte Nationen/Weltweite Organisationen‹ des Deutschen Bundestages, VN 4/1993 S. 132ff., sowie vom gleichen Verfasser die Kurzbeiträge in VN 6/1993 S. 205f., VN 4/1996 S. 156ff., VN 5/1997 S. 185ff.

2 Angela Großmann / Hartwig Hummel, Einleitung: Deutschland in der UNO – ein vernachlässigtes Thema der außenpolitischen Debatte, in: Burkhard Köntzer / Jens Martens (Hrsg.), UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik, Bonn 1997, S. 12.

3 Dies war beispielsweise anläßlich der Absage der Bundesregierung, die Weltmenschenrechtskonferenz 1993 in Berlin abzuhalten, und des angestrebten Austritts Deutschlands aus der UNIDO der Fall.

4 Wie der Deutsche Bundestag hat auch der amerikanische Kongreß die Zahl seiner Ausschüsse reduziert; in der Folge nahm jedoch die Zahl der Unterausschüsse und anderen Parlamentsgremien zu. Vgl. Samuel C. Patterson, Parties and Committees in Congress, in: Uwe Thaysen et al., The U.S. Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes, Boulder etc. 1990, S. 262.

5 Insgesamt hat der Unterausschuß in der 13. Legislaturperiode 31 Sitzungen abgehalten (in der 12. waren es 28).

6 In der 12. Legislaturperiode hatte der Unterausschuß 13 Mitglieder.

7 Siehe den Auszug aus UN-Dok. A/50/60-S/1995/1, VN 3/1996 S. 90.

8 Etwa in den Entschließungsantrag der SPD-Fraktion, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 13/7915, der die Bundesregierung auch dazu auffordert, die Erhebung zusätzlicher Finanzquellen zu prüfen.

9 Vgl. Lothar Wilker, Foreign Policy in the Bundestag, in: Thaysen (Anm. 4), S. 409.

10 Siehe zur Behandlung von UN-Themen im Deutschen Bundestag in früheren Jahren Wilfried Skupnik, UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet. Die Vereinten Nationen als Thema des 8. Deutschen Bundestages, VN 4/1980 S. 131ff., sowie den Kurzbeitrag von Kerstin Jung in VN 4/1989 S. 126f. Einen Überblick von den Siebzigern bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre gibt Klaus Hüfner, Deutsche VN-Politik im Bundestag, in: DGVN (Hrsg.), 20 Jahre deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auf dem Prüfstand (Nr. 52 der ›Blauen Reihe‹ der DGVN), Bonn 1994, S. 37-47.

11 Vgl. Martin Sebaldt, Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestages als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992.

12 Siehe die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Eberhard Brecht, Gert Weisskirchen und der Fraktion der SPD, BT-Drs. 13/3340, sowie die Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 13/4067.

13 Siehe den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, BT-Drs. 13/10793.

Endonyme, Exonyme und Unicode für Toponymiker

Geographische Namen als Thema der Vereinten Nationen

JÖRN SIEVERS

Ende vergangenen Jahres hagelte es beim Allgemeinen Deutschen Automobilclub (ADAC) von seiten türkischer Verbände Proteste. Man drohte mit Demonstrationen und Massenaustritten von Clubmitgliedern. In Ankara bestellte das türkische Außenministerium den deutschen Botschafter ein, um gegen einen Weltatlas (keinen Autoatlas!) zu protestieren, den der ADAC kurz zuvor herausgegeben hatte. Dort waren, so wie es in der landschafts- und raumkundlichen Atlaskartographie international gängige Praxis ist, an geographisch korrekter Stelle in der Türkei die Namen »Kurdistan« und »Armenien« angebracht worden. Dies geschah nicht, um politisch-administrative Landesteile zu bezeichnen, sondern um großräumige, grenzübergreifende Landschaften (in einem dafür üblichen Schrifttyp!) kenntlich zu machen. Beteuerungen des ADAC-Präsidenten gegenüber dem türkischen Botschafter in Bonn, mit der Verwendung dieser Namen keinerlei politische Zwecke oder gar Verunglimpfungen des türkischen Staates beabsichtigt zu haben, nutzten nichts. Der ADAC sah sich schließlich aus Gründen wirtschaftlicher Opportunität veranlaßt, den inkriminierten Atlas aus seinen Geschäftsstellen zurückzuziehen, um befürchteten Massenkündigungen türkischer Clubmitglieder vorzubeugen. – Dies ist lediglich eines von zahlreichen Beispielen, wie geographische Namen nicht nur als sachliche Ortsbeschreibungen verstanden werden, sondern wie mit ihnen Emotionen wachgerufen werden können. Zwar ist dies kein Fall geworden, mit dem sich die Weltorganisation zu beschäftigen hätte. Er verdeutlicht jedoch, mit welchen Problemen man beim Gebrauch geographischer Namen im internationalen Bereich rechnen muß. Außerhalb der Fachöffentlichkeit ist wenig bekannt, daß die Vereinten Nationen bestrebt sind, auch auf diesem Gebiet die internationale Zusammenarbeit zu fördern. Die folgende Darstellung knüpft an den Aufsatz von Rolf Böhme, Von Černobyl' bis Peiraiéfs. Die Vereinten Nationen und die Vereinheitlichung geographischer Namen, VN 6/1987 S. 188ff., an.

I. Nationale Schritte auf dem Weg zur internationalen Standardisierung

Geographische Namen sind Eigennamen für bestimmte Örtlichkeiten oder Gebiete der Erdoberfläche sowohl zu Lande als auch auf dem Wasser. Es handelt sich um Namen, denen wir in der Natur- und Kulturlandschaft begegnen. Sie sind zu unterscheiden von den geographischen Gattungsbezeichnungen wie Berg, Fluß, Tal oder Stadt. Die Wahrnehmung eines Erdraumes und seiner Ausstattung erfolgt über Namen, die jenem seine unverwechselbare Identität geben. Namen dienen nicht nur der Benennung des Einzelwesens oder einer Gattung, sondern auch der Wahrnehmung, der Erkennung, der Unterscheidung und der Kommunikation. Namen erwecken Erwartungen und vermitteln Ansehen, sie sind entscheidend für das Herausbilden einer Identität. Namen weisen nicht nur auf das Bewußtsein eines sprachlichen und kulturellen Erbes hin, man braucht sie auch, um sich in der modernen technischen Welt zu orientieren und um die Zukunft zu planen und zu gestalten.

Die Notwendigkeit, geographische Namen im nationalen Bereich zu sammeln, zu katalogisieren und zu standardisieren, ist von Staaten mit hochentwickelten Verwaltungsstrukturen schon früh erkannt worden. Vorschläge zur Standardisierung geographischer Namen

reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück. So wird bereits auf dem 1. Internationalen Geographenkongreß 1871 in Antwerpen gefordert, daß für jedes Land der Erde ein Ortsverzeichnis in der Sprache des betreffenden Landes mit Aussprachehilfen erstellt werden solle. 1893 macht Wladimir Köppen auf dem 7. Deutschen Geographentag einen Vorschlag zur einheitlichen Schreibweise geographischer Namen. Die älteste nationale Namenbehörde ist der amerikanische »U.S. Board on Geographic Names«, der bereits 1890 gegründet wird.

Standardisierung von geographischen Namen bedeutet, daß bei mehreren gesprochenen Namen für ein und dasselbe geographische Objekt einer davon als der amtlich gültige kenntlich gemacht und seine Orthographie nach geltenden Regeln festgelegt wird. Die Standardisierung dient nicht nur den Zwecken der Verwaltung, sondern auch der amtlichen topographischen Kartographie, der Wissenschaft, der Volksbildung, den Medien und jedem Bürger, der sich geographisch orientieren möchte. Geographische Namen sind in allen Bereichen des täglichen Lebens als Orientierungs- und Kommunikationshilfe von großer Bedeutung, so im Verkehrs-, Handels- und Transportwesen, im Rettungs- und Sicherheitswesen, bei der amtlichen Statistik, im Kataster, in der Regional- und Stadtplanung oder im Tourismus.

Auf Landkarten und längst auch in Geographischen Informationssystemen (GIS) – unverzichtbare Voraussetzungen für die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung eines Landes – nehmen geographische Namen, die man ja ebenfalls in Registern oder Namenverzeichnissen richtig eingeordnet wiederfinden will, eine herausgehobene Stellung für eine einfache, rasche und eindeutige Orientierung ein.

Wegen der großen sozio-ökonomischen Bedeutung der geographischen Namen, deren Auswirkung in allen Lebensbereichen allerdings häufig unterschätzt wird, ist für die Vereinten Nationen daher von Anfang an die Förderung und Unterstützung der nationalen Standardisierung auf diesem Gebiet ein wichtiges Ziel gewesen. Diese wiederum stellt die Grundlage und Voraussetzung für eine internationale Standardisierung dar.

II. Maßnahmen der UN zur Vereinheitlichung geographischer Namen

Bereits während der 6. Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) im Jahre 1948 wird das Problem der Standardisierung geographischer Namen angesprochen und in der ECOSOC-Resolution 131(VI) berücksichtigt. Im selben Jahr wird vom Statistischen Büro der UN ein einschlägiges Dokument (Nomenclature of Geographical Areas for Statistical Purposes) veröffentlicht. Nach der Abhaltung mehrerer Expertentreffen nimmt der ECOSOC im Mai 1956 seine Resolution 600(XXI) an, in der dem Generalsekretär empfohlen wird, Maßnahmen für eine weltweite Vereinheitlichung der Schreibweisen geographischer Namen vorzusehen. In dem nachfolgenden Bericht des Generalsekretärs werden zwei zentrale Fragestellungen herausgearbeitet:

- > die Notwendigkeit der Vereinheitlichung geographischer Namen auf nationaler Ebene und
- > die Einführung von Standardmethoden auf internationaler Ebene zur Umschriftung geographischer Namen in andere Schriftsysteme.

Daraufhin wird im April 1959 die Resolution 715A(XXVII) des ECOSOC verabschiedet, die als Grundstein für alle weiteren Entwicklungen und Aktivitäten der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet angesehen werden kann. Dies sind vor allem die Gründung der *Sachverständigengruppe der Vereinten Nationen für geographische Namen* (United Nations Group of Experts on Geographical Names, UNGEGN), die als ständiges Nebenorgan des ECOSOC bisher 19 Tagungen in etwa zweijährigem Turnus abgehalten hat, sowie die bisher sieben *Konferenzen der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen* (United Nations Conferences on the Standardization of Geographical Names)¹.

Die Tagungen der UNGEGN sind ausschließlich der fachlichen und wissenschaftlichen Arbeit auf dem Gebiet der geographischen Namenkunde gewidmet und dienen vor allem zur Vorbereitung der alle fünf Jahre stattfindenden UN-Konferenzen zur Standardisierung geographischer Namen sowie der Berichterstattung über die Umsetzung dort gefaßter Beschlüsse im eigenen Land. Die Mitglieder der UNGEGN werden zwar von den Regierungen der einzelnen Länder entsandt, gelten also als Regierungsexperten, tragen auf den jeweiligen Tagungen dieses Gremiums ihre Meinungen aber in ihrer Eigenschaft als Sachverständige – nicht als Staatenvertreter – vor. Zur besseren Vorbereitung von fachlichen Entscheidungen, die generell durch Konsens und nicht durch Abstimmung erreicht werden sollen, sind die Mitglieder in der UNGEGN deshalb durch Abteilungen (Divisions) vertreten, die nach geographischen und/oder linguistischen Gesichtspunkten gebildet sind und zu denen jedes Land seine Zugehörigkeit, auch zu mehreren, frei erklären kann. Gegenwärtig unterstützen 22 Abteilungen² die Arbeit der UNGEGN.

Deutschland ist Mitglied der Niederländisch-deutschsprachigen Abteilung (Dutch- and German-speaking Division, DGSD). Dieser rein linguistisch definierten Gruppierung gehören zur Zeit ebenfalls an: Belgien (für den flämischen und den deutschen Sprachraum), Niederlande, Österreich, Schweiz, Südafrika (wo Afrikaans eine der heute elf Amtssprachen ist) und die ehemalige niederländische Kolonie Suriname. Italien hat sich bisher leider noch nicht zur Mitarbeit in der DGSD bereit erklärt, um dort das deutschsprachige Südtirol zu vertreten.

Wichtigstes Instrument für die fachliche Arbeit in der UNGEGN sind ihre Arbeitsgruppen; gegenwärtig werden die folgenden Themen behandelt:

- Richtlinien zur Schreibweise geographischer Namen für Herausgeber von Landkarten und anderen Veröffentlichungen (Toponymic guidelines for map and other editors),
- Umschriftsysteme in die Lateinschrift (Romanization systems),
- Ausbildungskurse in geographischer Namenkunde (Training courses in toponymy),
- Fachsprache der geographischen Namenkunde (Toponymic terminology),
- geographische Namendateien und -verzeichnisse (Toponymic data files and gazetteers),
- Verzeichnis der Staatennamen (Country names),
- Öffentlichkeitsarbeit und ihre Finanzierung (Publicity and Funding).

Schließlich wird die Arbeit der UNGEGN unterstützt durch den fachlichen Kontakt zu einer Reihe von internationalen oder zwischenstaatlichen Einrichtungen³.

III. Die Konferenzen zur Standardisierung geographischer Namen

Breite Palette von Themen

Die Tagesordnung der UN-Konferenzen zur Standardisierung geographischer Namen ist im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte trotz einiger aktueller Anpassungen an technische Entwicklungen im Kern unverändert geblieben. Nach wie vor geht es um die nach Möglichkeit weltweite Vereinheitlichung geographischer Namen; was sich als technische Aufgabe darstellt, besitzt freilich nicht selten po-



Moderne Navigationssysteme unterstützen den Autofahrer mit präziser voll-automatischer Zielführung durch optische oder akustische Anzeige. Grundlage dafür sind unter anderem digitalisierte Straßenkarten und auf CD-ROM gespeicherte Listen geographischer und anderer Namen. Eine aktive Mitarbeit bei der Zielortsuche wird vom Fahrer nur noch vor dem Start gefordert, nämlich bei der Eingabe des gewünschten Fahrziels – dies allerdings in der richtigen, standardisierten Schreibweise der Namen.

litische Brisanz. Dies gilt etwa für die Exonyme, also Namen, die in fremden Sprachen anders lauten als in der Amtssprache des Staates, in dem der betreffende Ort liegt. So ist – um ein allerdings harmloses Beispiel zu wählen – ›Venedig‹ das deutsche, ›Venice‹ das englische Exonym für die einheimische (endonymische), amtliche italienische Form ›Venezia‹. Auch die Fremdbezeichnungen von Staatennamen geben mitunter Anlaß zu Kontroversen⁴.

Auf die 1987 bereits ausführlich in dieser Zeitschrift behandelte Fünfte Konferenz der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen in Montréal folgte die Sechste Konferenz, die unter Beteiligung von 68 Staaten vom 25. August bis zum 3. September 1992 am Sitz der Weltorganisation in New York stattfand⁵. Aus dem staatlich neugeordneten Bereich der ehemaligen Sowjetunion waren nur Estland und Ukraine an der Sacharbeit beteiligt; die Entwicklungsländer waren lediglich mit drei Staaten vertreten. Die technischen Fragestellungen, mit denen sich die Konferenz befaßte, waren die Herausgabe von Richtlinien zur Schreibweise geographischer Namen für ausländische Kartenhersteller, der regelmäßige Informationsaustausch über Änderungen geographischer Namen, die Aufstellung eines Ländernamenverzeichnisses, die Aufstellung eines Wörterverzeichnisses der geographischen Namenkunde, die Organisation und Abhaltung von Ausbildungskursen in geographischer Namenkunde, die Ausführung nationaler Namenstandardisierung durch amtlich autorisierte Institutionen und die Kontaktaufnahme mit dem Wissenschaftlichen Ausschuß für Antarktisforschung.

Die Siebente Konferenz der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen fand vom 13. bis 22. Januar 1998 wiederum am Sitz der Vereinten Nationen statt⁶. Ursprünglich sollte die Konferenz auf Einladung der iranischen Regierung im September 1997 – 30 Jahre nach der ersten Konferenz in Genf – in Teheran abgehalten werden; die Ausrichtung der Tagung mußte dann aber wegen der Überschneidung des Termins mit dem der Islamischen Konferenz kurzfristig an die Vereinten Nationen zurückgegeben werden. 70 Staaten meldeten dann für New York insgesamt 190 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an, von denen etwa die Hälfte Fachleute auf dem Gebiet der geographischen Namenkunde oder der Kartographie waren. Weiterhin waren Beobachter von 12 internationalen beziehungsweise zwischenstaatlichen Einrichtungen oder UN-Sonderorganisationen vertreten. Gegenüber der Konferenz von 1992 bedeutete dies ein erneut gestiegenes Interesse an der Arbeit der Vereinten

Veröffentlichungen des StAGN

Die Arbeiten des StAGN wurden zuerst im Dudenverlag beim Bibliographischen Institut in Mannheim veröffentlicht, später überwiegend im Verlag des Instituts für Angewandte Geodäsie in Frankfurt am Main.

- 1960 Duden. Die Rechtschreibung der geographischen Namen
 - 1962 Liste der deutschen Namen der Staaten der Erde, 1. Ausg.
 - 1966 Duden. Wörterbuch geographischer Namen Europas (ohne Sowjetunion)
 - 1981 Geographisches Namenbuch Bundesrepublik Deutschland
 - 1984 Bundesrepublik Deutschland 1 : 1 000 000 Landschaften – Namen und Abgrenzungen, 1. Ausg.
 - 1994 Bundesrepublik Deutschland 1 : 1 000 000 Landschaften – Namen und Abgrenzungen, 2. Ausg. (erweitert um die neuen Länder)
 - 1990 Wörterbuch geographischer Namen Amerika
 - 1993 Verzeichnis deutschsprachiger geographischer Namen in der Antarktis, 2. Ausg.
 - 1994 Ausgewählte Exonyme der deutschen Sprache
 - 1995 Deutsches Glossar zur toponymischen Terminologie
 - 1997 Liste der Staatennamen, 5. Ausg., mit Anhang »Liste der Namen nicht-selbständiger Gebiete«
 - 1998 Empfehlungen und Richtlinien zur Schreibweise geographischer Namen Bundesrepublik Deutschland, 3. Ausg.
 - 1998 Änderungen geographischer Namen und Grenzen, 13. Ausg.
- In Bearbeitung beziehungsweise Vorbereitung sind folgende Publikationen:
- Geographisches Namenbuch Deutschland, 2. Ausg.
 - Geographisches Namenbuch Deutschland – Kurzausgabe
 - Wörterbuch geographischer Namen Europa, 2. Ausg.
 - Wörterbuch geographischer Namen der GUS-Staaten und der baltischen Staaten.

Nationen zur Standardisierung geographischer Namen. Dabei ist eine erfreulich bessere Beteiligung vor allem von Teilnehmern aus ost- und südosteuropäischen, aber auch aus lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern zu beobachten (zur Sechsten Konferenz hatten die 68 beteiligten Staaten etwa 150 Teilnehmer entsandt, von denen die Hälfte Fachleute waren). Generell muß jedoch angemerkt werden, daß die Entwicklungsländer auf dieser Art von Veranstaltungen immer noch stark unterrepräsentiert sind. Der Grund liegt vermutlich nicht so sehr im Desinteresse an dieser Arbeit, sondern viel eher am Geldmangel. Dieser verhindert die Schaffung der notwendigen Infrastruktur für eine erfolgreiche Standardisierungsarbeit im eigenen Lande und sogar die Entsendung von Experten zu diesen Konferenzen oder den Tagungen der UNGEGN.

Deutschland war auf der New Yorker Konferenz durch den Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses für geographische Namen (StAGN), Österreich durch die Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft für Kartographische Ortsnamenkunde (AKO) der Österreichischen Kartographischen Kommission in der Österreichischen Geographischen Gesellschaft vertreten. Die Schweiz, sonst regelmäßig auf diesen Veranstaltungen durch Experten repräsentiert, konnte diesmal keinen Fachvertreter entsenden.

Abgesehen von den unvermeidlichen organisatorisch-administrativen Punkten umfaßte die Tagesordnung, die in Plenarveranstaltungen und in Sitzungen der drei Ausschüsse der Konferenz abgehandelt wurde, unter anderem folgende Themen, zu denen insgesamt 134 Arbeitspapiere eingereicht worden waren:

- Berichte von Staaten und Abteilungen der UNGEGN über deren Arbeit;
- nationale geographische Datenbanken und Namenverzeichnisse (toponymic databases and gazetteers);
- Richtlinien für ausländische Kartenhersteller zur Schreibweise geographischer Namen (toponymic guidelines);
- Namen in mehrsprachigen Gebieten (place-names in multilingual areas);
- Gebrauch von Exonymen und Aufstellung nationaler Exonymenlisten (lists of exonyms);
- Terminologie der geographischen Namenkunde (toponymic terminology);
- Datenaustauschformate und -standards (data exchange formats and standards);
- Umschriftung nicht-lateinschriftlicher Alphabete in die Lateinschrift (romanization);
- Ausbildung und Trainingskurse in geographischer Namenkunde (toponymic training courses);
- Verzeichnis der Ländernamen (list of country names);
- Nutzung moderner Informationsmedien (Internet web sites).

Neue Namen und Schriftsysteme

Die wirtschaftliche Entwicklung eines jeden Landes ist in hohem Maße von der Qualität seiner kartographischen Erfassung abhängig.

Der Transfer von Wissen und Standards auf den Gebieten der Kartographie und geographischen Namenkunde in die Entwicklungsländer stellt sich jedoch noch immer als Problem dar. Dem Mißstand könnte unter anderem mit Ausbildungskursen in geographischer Namenkunde (toponymic training courses) abgeholfen werden, um in diesen Ländern Institutionen zu unterstützen, die sich mit der Namenstandardisierung befassen. Auf der einen Seite ist hier seit der letzten Konferenz durch die zunehmende Zahl abgehaltener Kurse und Seminare⁷ eine durchaus positive Entwicklung zu verzeichnen. Andererseits hat man auf der Konferenz feststellen müssen, daß trotz der gegenüber früher etwas stärkeren Beteiligung aus den afrikanischen sowie mittel- und südamerikanischen Staaten immer noch zu wenige Fachleute aus den Entwicklungsländern nach New York gekommen sind. Dieser Sachverhalt ist von den Konferenzteilnehmern mit Besorgnis zur Kenntnis genommen worden. Man hat daraufhin angeregt, bei künftigen UNGEGN-Tagungen und UN-Konferenzen auch am jeweiligen Veranstaltungsort derartige Ausbildungskurse zu organisieren und durchzuführen.

Auch auf der Konferenz im Januar 1998 bildete das Thema »Richtlinien für die Schreibweise geographischer Namen« (toponymic guidelines) einen Diskussionsschwerpunkt. Es ist in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, daß die einzelnen Länder für ihren Zuständigkeitsbereich derartige Richtlinien herausgeben. Diese stellen eine wichtige Anleitung für die Anwendung standardisierter Namen in einem Land dar und sollen deshalb in einer der offiziellen UN-Sprachen, vorzugsweise in Englisch, veröffentlicht werden, um dadurch insbesondere ausländischen Karten- und Atlasheragebern zugänglich zu werden. Daß derartige Richtlinien von etwa 40 Staaten bereits erarbeitet worden sind und dem Sekretariat der UNGEGN vorliegen, ist als Erfolg zu verzeichnen. Nachdenklich muß allerdings stimmen, daß – mit einer einzigen Ausnahme – Entwicklungs- und Schwellenländer hierunter bisher nicht vertreten sind. Anlässlich der Siebenten Konferenz wurden von 12 Ländern toponymische Richtlinien eingereicht, in der Mehrzahl überarbeitete Versionen von früheren Ausgaben dieser Länder.

Systematisches Sammeln und Katalogisieren der geographischen Namen in einem Land und die Herausgabe von geographischen Namenbüchern (gazetteers) oder Wörterbüchern (geographical dictionaries) sind die Grundlage der nationalen Standardisierungsarbeit, die normalerweise mit der topographisch-kartographischen Erfassung eines Landes einher gehen. Die Art der Informationsverbreitung, die noch vor wenigen Jahren fast ausschließlich die gedruckte Buchform war, erfolgt heute natürlich meistens in digitaler Form, entweder auf Diskette, CD-ROM oder auch datenträgerlos im Internet. Über die Konzepte ihrer nationalen Datenbanken berichteten Deutschland, Italien, Japan, Kanada, Litauen, Polen, Rußland, Slowakei und die Vereinigten Staaten. Mit Mosambik trug erfreulicherweise auch ein Entwicklungsland den Stand seiner Arbeiten vor. Den aktuellsten Weg der Informationsverbreitung haben die nordischen Staaten beschrritten und begonnen, eine gemeinsame Datenbank aller beteiligten Länder (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) über das Internet bereitzustellen⁸. Auch von Kanada und den USA sind toponymische Datenbanken über das Internet zugänglich⁹. Entsprechend einer Empfehlung der Vereinten Nationen haben Deutschland und Kanada aus dem Gesamtbestand ihrer Datenbanken außerdem Kurzfassungen von geographischen Namenbüchern (concise gazetteers) herausgegeben, um die standardisierten Namenformen der wichtigsten geographischen Objekte ihrer Länder ausländischen Kartenherstellern und interessierten Laien einfacher zugänglich zu machen.

Sehr ausgiebig hatte das Thema Exonyme die früheren Konferenzen und UNGEGN-Tagungen beschäftigt, häufig auch in Form emotional geführter Debatten. Es gab dazu sehr konträre Ansichten, ob

Exonyme als notwendige Kommunikationsbestandteile einer Sprache beibehalten werden sollten oder ob ihr Gebrauch allgemein einzuschränken sei. Obwohl die Diskussion zu dem Thema immer noch anhält, kann allgemein ein Trend festgestellt werden, der auf eine Reduzierung der Exonyme hinausläuft – wie es auch mehrere Resolutionen der Konferenzen der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen fordern. In internationalen Atlanten werden in zunehmendem Maße die endonymischen Formen wie zum Beispiel Moskva (für Moskau), Praha (für Prag) oder Napoli (für Neapel) verzeichnet. Unbeeindruckt von dieser allgemeinen Entwicklung hat Polen auf dieser Konferenz über eine sehr detaillierte Auflistung von polnischen Exonymen in vier Bänden berichtet. Deutschland, Österreich und die Schweiz haben hier den gegenteiligen Weg eingeschlagen und sich auf die gemeinsame Veröffentlichung einer Minimalliste deutscher Exonyme geeinigt. Von Israel kommt der ungewöhnliche und zugleich interessante Vorschlag, daß ein Land Empfehlungen machen können soll, wie bestimmte geographische Objekte (beispielsweise bekannte Orte von touristischer oder kultureller Bedeutung) in anderen Sprachen als Exonyme zu schreiben sind. Es bleibt abzuwarten, wie ein derartiger Eingriff eines Landes in fremde Sprachen aufgenommen wird.

Als Folge des gesellschafts- und machtpolitischen Wandels in Ost-, Südosteuropa und Zentralasien sind in vielen der betroffenen Länder zahlreiche geographische Namen geändert worden. Zum Teil sind neue Schriftsysteme eingeführt worden (Aserbaidschanisch, Rumänisch in Moldau, Turkmenisch und Usbekisch). Außerhalb Rußlands haben in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion die nicht-russischen Sprachen – so Armenisch, Georgisch, Kasachisch oder Ukrainisch – eine generelle Aufwertung erfahren, weil sie jetzt die offiziellen Landessprachen geworden sind. Fragen hierzu sind unter dem Tagesordnungspunkt Lateinumschriftsysteme (Romanization systems) diskutiert worden. Die wichtigste Tatsache in diesem Zusammenhang ist aber, daß Rußland das Transliterationssystem »GOST 83« beibehalten wird, welches zur Umschriftung des russischen Kyrillisch in die Lateinschrift dient und auf der UN-Konferenz in Montréal 1987 angenommen worden war. Dieses wissenschaftlich begründete System, das die englischsprachigen Länder damals vehement bekämpft hatten (und heute noch nicht anwenden, obwohl es längst auch von der ISO akzeptiert ist), hat in der Nach-Perestroika-Zeit in Rußland eine Zeitlang in der Diskussion gestanden, ob man es nicht zugunsten des Umschriftsystems der englischsprachigen Länder (und der NATO!) wieder aufgeben solle. Dazu ist es glücklicherweise nicht gekommen. Einen anderen Weg wird voraussichtlich Ukraine gehen und ein Umschriftsystem einführen, das wahrscheinlich auf einer phonetischen Umsetzung der englischen Sprache beruhen wird. Ob die Gründe dafür politisch-opportunistischer Art (Hinwendung zum westlichen Wirtschaftsraum) oder emotional begründeter Natur (Abwendung vom russischen System) sind, soll hier nicht untersucht werden. Wissenschaftliche Gesichtspunkte lassen sich hierfür jedoch nicht anführen.

Die bisher nur in sehr unbefriedigender Weise gehandhabte Darstellung und digitale Übertragung von geographischen Namen, die Buchstaben mit diakritischen Zeichen enthalten, scheint dagegen einer Lösung näher zu kommen. Auf der Konferenz ist in einer umfangreichen Dokumentation über den internationalen Standard »ISO/IEC 10646« (Unicode) berichtet worden, der auf einer 16-Bit-Kodierung von Buchstaben und Schriftzeichen fast aller Schriften basiert. Eine Einigung über die Kodierung der einzelnen Schriftzeichen scheint erreicht worden zu sein. Es bleibt abzuwarten, wie zügig die Umstellung der verschiedenen Computerbetriebssysteme erfolgen kann und welcher Investitionsbedarf hier den Nutzern bevorsteht.

Über merkliche Fortschritte konnte im Hinblick auf die Fertigstellung des Glossars zur Terminologie der geographischen Namenkun-

Der Ständige Ausschuß für geographische Namen (StAGN) im deutschsprachigen Raum

Der Ständige Ausschuß für geographische Namen (StAGN) befaßt sich im weitesten Sinne mit der Schreibweise geographischer Namen und ihrer Anwendung im öffentlichen Leben. Der StAGN ist ein selbständiges wissenschaftliches Gremium ohne hoheitliche Funktionen, dem vor allem Wissenschaftler und Praktiker aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und aus anderen deutschsprachigen Gebieten angehören. Sie vertreten die Fachgebiete Topographie, Kartographie, Geographie und Linguistik sowie mit geographischen Namen befaßte Einrichtungen und Verwaltungen. Wichtig ist die internationale Zusammenarbeit namentlich mit der Sachverständigengruppe der Vereinten Nationen für geographische Namen (UNGEGN) und deren Niederländisch-deutschsprachiger Abteilung (DGSD). Seit 1967 haben Mitglieder des StAGN an allen sieben Konferenzen der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen teilgenommen.

In vielen Staaten gibt es Behörden oder Institutionen, deren Aufgabe es ist, über den Geltungsbereich, die Schreibweise und die Aussprache geographischer Namen zu befinden. In den englischsprachigen Staaten werden sie häufig »Board on Geographical Names« genannt. In anderen Staaten werden solche Aufgaben von Ministerien, Staatsinstituten, Akademieeinrichtungen, von der Landestopographie, der Armee oder auch von nationalen geographischen Gesellschaften wahrgenommen.

In Deutschland und Österreich unterliegt die Festlegung der richtigen Schreibweise geographischer Namen im allgemeinen der Kulturhoheit der 16 beziehungsweise neun Bundesländer; in der Schweiz sind dafür die 26 Kantone zuständig. Die Außenministerien legen den amtlichen deutschen Sprachgebrauch der ausländischen Staatennamen und ihrer Ableitungen, der Namen der Hauptstädte und der Dienstorte der Auslandsvertretungen fest.

Nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt die intensive Namenarbeit in Deutschland im Jahre 1952 mit der Gründung des Arbeitskreises »Namengebung und Namensschreibung« der Deutschen Gesellschaft für Kartographie beim Amt für Landeskunde in Bad Godesberg. Als 1959 die UNGEGN gebildet wird, stimmt das Bundesministerium des Innern der Gründung des »Ständigen Ausschusses für die Rechtschreibung geographischer Namen« zu, mit dem Sitz der Geschäftsstelle im Institut für Landeskunde in Bad Godesberg. 1965 wird dieser Ausschuß in »Ständiger Ausschuß für geographische Namen« (StAGN) umbenannt. Die Geschäftsstelle des StAGN geht 1973 an das Institut für Angewandte Geodäsie (IfAG), das jetzige Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG), in Frankfurt am Main über, eine nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums. Arbeitssitzungen finden in der Regel zweimal jährlich statt. Die 100. Arbeitssitzung des StAGN wurde 1996 in Verbindung mit einem wissenschaftlichen Symposium über geographische Namen in Wien abgehalten.

Aufgaben des StAGN

Seit seiner Gründung sind die Aufgaben des StAGN nicht allein auf die Vereinheitlichung geographischer Namen in Deutschland ausgerichtet gewesen, sondern schließen im Interesse einer länderübergreifenden Standardisierung den gesamten deutschsprachigen Raum mit ein. Die Aufgaben und Zielsetzungen des StAGN sind 1975 in einer neugefaßten Geschäftsordnung festgelegt worden:

- Vereinheitlichung des amtlichen und privaten Gebrauchs von geographischen Namen im deutschen Sprachgebiet durch Herausgabe entsprechender Empfehlungen oder Richtlinien;
- Vertretung der erarbeiteten Richtlinien im In- und Ausland und in internationalen Gremien;
- Umsetzung der Empfehlungen und Resolutionen der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen im nationalen Bereich;
- Herausgabe von geographischen Namenbüchern;
- Herausgabe und Laufendhaltung einer synoptischen Liste der im deutschen Sprachgebiet verwendeten Staatennamen;
- Erarbeitung einer Liste deutscher Exonyme.

Mitarbeit im StAGN

Als selbständigem wissenschaftlichen Beratungs- und Koordinationsgremium gehören dem StAGN Fachleute aus der Topographie, Geographie, Kartographie und Linguistik aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis an. Die ständigen und nichtständigen Mitglieder des StAGN, die durch Wahl bestimmt werden, arbeiten ehrenamtlich. Die Anzahl der ständigen Mitglieder ist auf 15 begrenzt. Im StAGN sind neben Vertretern aus Deutschland, Österreich, der Schweiz, Südtirol und dem deutschsprachigen Gebiet Belgiens außerdem folgende Institutionen durch Sachverständige vertreten:

Behörden und Ministerien

- Auswärtiges Amt / Geographisch-Kartographischer Dienst,
 - Bundesministerium des Innern / Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) und Statistisches Bundesamt,
 - Bundesministerium für Verkehr / Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH),
 - Bundesministerium für Verteidigung / Amt für Militärisches Geowesen (AMiGeo);
- #### Körperschaften, Verbände und andere Fachinstitutionen
- Arbeitsgemeinschaft für Kartographische Ortsnamenkunde (AKO) der Österreichischen Kartographischen Kommission in der Österreichischen Geographischen Gesellschaft,
 - Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV),
 - Bibliographisches Institut, Dudenredaktion,
 - Deutsche Bibliothek Frankfurt am Main und Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz zu Berlin,
 - DIN-Normenausschuß,
 - Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland,
 - Verband Kartographischer Verlage und Institute;

Wissenschaftliche Gesellschaften

- Deutsche Akademie für Landeskunde,
- Deutsche Geographische Gesellschaft,
- Deutsche Gesellschaft für Kartographie,
- Gesellschaft für deutsche Sprache.

Kyrillische Buchstaben	Lateinische Buchstaben	Beispiele	
		in Russisch	Umschriftung in Lateinschrift
1	2	3	4
А а	A a	Абакан	Abakan
Б б	B b	Бабушкин	Babuškin
В в	V v	Вавилово	Vavilovo
Г г	G g	Гагарин	Gagarin
Д д	D d	Дудинка	Dudinka
Е е	E e	Елисеевка	Eliseevka
Ё ё	Ě ě	Ёлкино	Ělkino
	ǃ	Псел	Psël
Ж ж	Ž ž	Жижица	Žižica
З з	Z z	Звёздный	Zvězdnj
И и	I i	Идрица	Ildrica
Й й	J j	Йошкар-Ола	Joškar-Ola
К к	K k	Кокуй	Kokuj
Л л	L l	Ляскеля	Ljaskelja
М м	M m	Мама	Mama
Н н	N n	Ногинск	Noginsk
О о	O o	Омолон	Omolon
П п	P p	Попова	Popova
Р р	R r	Ребриха	Rebriha
С с	S s	Сасово	Sasovo
Т т	T t	Татта	Tatta
У у	U u	Ужур	Užur
Ф ф	F f	Фофаново	Fofanovo
Х х	H h	Хохлома	Hohloma
Ц ц	Č č	Цаца	Čaca
Ч ч	Č č	Чучково	Čučkovo
Ш ш	Š š	Шешма	Šešma
Щ щ	Šč šč	Щигры	Ščigry
Ъ ъ	"	Подъячево	Pod" jačevo
Ы ы	Y y	Ыгьатта	Ygyatta
Ь ь	'	Параньга	Paran'ga
Э э	E e	Эльтон	Ěl'ton
Ю ю	Ju ju	Юрюзань	Jurjuzan'
Я я	Ja ja	Ягылъях	Jagyj'jah

Transliterierungsbeispiele für das russische Kyrillisch in die Lateinschrift nach GOST-83. Dieses Umschriftsystem, das 1987 auf der Fünften Konferenz der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen gegen den Widerstand der englischsprachigen Länder angenommen wurde, ist Anfang dieses Jahres auf der Siebenten Konferenz in New York für das Staatsgebiet von Rußland bestätigt worden.

de (Glossary of Toponymic Terminology) berichtet werden, das in den sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen erscheinen soll. Das zunächst in englischer Sprache erstellte Manuskript liegt nunmehr auch in arabischer, chinesischer, französischer und spanischer Übersetzung vor. Lediglich die Übertragung ins Russische ist bisher noch nicht in Angriff genommen worden. Der Ständige Ausschuß für geographische Namen (StAGN) hat die englische Fassung bereits 1995 ins Deutsche übersetzt und auf der letzten Tagung der UNGEGN 1996 in Genf in gedruckter Form vorgestellt. Dies hat andere Länder dazu animiert, diesem Beispiel zu folgen, um die eigene nationale Standardisierung weiter voranzubringen.

Die Diskussion über die Bedeutung des neuen Informationsmediums Internet für alle Aufgabenbereiche der UNGEGN hat auf der Siebenten Konferenz erneut breiten Raum eingenommen. Zahlreiche Beiträge zu verschiedenen Themen haben deutlich gemacht, daß dieses Medium bereits in zunehmendem Maße von mehreren Ländern intensiv eingesetzt wird. Angeregt wurde, das Internet künftig noch stärker zu nutzen, insbesondere auch seitens der Entwicklungsländer, um Informationen, Metadaten und Dokumente über die Arbeit der UNGEGN und ihrer Mitglieder besser zu verbreiten. Das Sekretariat der UNGEGN ist aufgefordert worden, ein Schaufenster in Gestalt einer »Homepage« im Internet einzurichten und laufend zu hal-

ten. Die Geschäftsstelle des StAGN in Frankfurt am Main hat bereits seit einiger Zeit damit begonnen, auf diesem Wege über die eigene Arbeit zu informieren und verschiedene Sachdaten zur Verfügung zu stellen¹⁰.

Unicode und Sparmaßnahmen

Als Ergebnis einer sechstägigen fachlichen Arbeit hat die Konferenz im Januar dieses Jahres 14 Resolutionen verabschiedet, von denen sieben auf die weitere technisch-fachliche Arbeit der Expertengruppe ausgerichtet sind. Hier sind vor allem die Nutzung des Internet und die Forderung nach einem erweiterten Datenaustauschformat – dem »Unicode« – zu nennen sowie der dringende Aufruf, Ausbildungskurse in Toponymie zu organisieren, um die Standardisierungsarbeit in den Entwicklungsländern voranzutreiben. Die arabischen Staaten sind schließlich aufgefordert worden, das seit 25 Jahren beschlossene Umschriftsystem für das Arabische in die Lateinschrift (Amended Beirut System 1972) auch einheitlich anzuwenden und die letzten noch ungeklärten Fragen auf einer zu diesem Zweck einzuberufenden Konferenz dieser Staaten zu entscheiden.

Sieben Resolutionen sind mehr administrativer Natur und betreffen die weitere organisatorische Arbeit der Expertengruppe. Eine von ihnen hat das Ziel, den Fortbestand des UNGEGN-Sekretariats sicherzustellen. Die Sparmaßnahmen des UN-Generalsekretärs haben auch das Kartographische Büro des Sekretariats der Vereinten Nationen, bei dem das Sekretariat der UNGEGN angesiedelt ist, in einem so starken Maße betroffen, daß man sich um dessen weitere Existenz sorgen muß. Von ehemals fünf Planstellen sind nach Ausscheiden oder Versetzung von Mitarbeitern vier nicht wiederbesetzt worden. Der eine noch verbliebene Mitarbeiter, der die Betreuung und Organisation sämtlicher regionaler Kartographiekonferenzen, der Konferenzen zur Standardisierung geographischer Namen, der UNGEGN-Tagungen sowie die Leitung des UNGEGN-Sekretariats innehat, wird zum Ende dieses Jahres aus Altersgründen aus dem Dienst der Weltorganisation ausscheiden. Die Konferenz hat deshalb den Generalsekretär in einer Resolution dringend ersucht, dafür Sorge zu tragen, diese Stelle wiederzubeseetzen, um die Kontinuität der Arbeit der Expertengruppe durch Fachpersonal aus der Kartographie oder der geographischen Namenkunde zu gewährleisten.

IV. Der sozio-ökonomische Nutzen standardisierter geographischer Namen

Im Alltag machen wir uns normalerweise nur wenig Gedanken über Bedeutung und Schreibweise von geographischen Namen. Mit einer gewissen Selbstverständlichkeit nehmen wir an, daß die richtige Schreibweise dieser Bestandteile unserer Sprache durch die Rechtschreibregeln schon eindeutig festliegen wird. Erst bei den Nachrichten in der Tagespresse kommen uns dann Zweifel, ob zum Beispiel der sibirische Strom nun Jenissej, Ienissei, Yenisey oder Enisej geschrieben wird (die letzte ist die nach GOST-83 richtig transliterierte Namenform) und an welcher Stelle wir ihn im Namenregister denn suchen sollen.

Die Vereinten Nationen haben bereits sehr frühzeitig erkannt, wie wichtig und von welchem wirtschaftlichen Vorteil es ist, standardisierte geographische Namenverzeichnisse und Nomenklaturen für ihre Arbeit zur Verfügung zu haben. Diese Feststellung besitzt gerade im Zeitalter der Globalisierung nahezu aller Lebensbereiche unveränderte Gültigkeit. Im Transportwesen sind eindeutige Zieladressen für Luftfahrt, Bahn, Post und andere Transportunternehmen die unabdingbare Voraussetzung, um die Waren dem richtigen Empfänger termingerecht und auf kürzestem Wege zuleiten zu können. Analoges gilt im Rettungs- und Sicherheitswesen. Staaten, für die der Tourismus eine wichtige Einnahmequelle ist, sind gut beraten, Übereinstimmung zwischen den Namen auf ihren Straßen-, Orts- und

Hinweisschildern mit denen auf ihren Land- und Straßenkarten herzustellen. Schließlich korreliert die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung eines Landes in hohem Maße mit der Qualität seiner topographisch-kartographischen und toponymischen Erfassung. Hierzu zählt auch die Bedeutung, die geographische Namen in der Stadt-, Regional- und Umweltplanung, in der nationalen amtlichen Statistik sowie für Eigentumsnachweise im Kataster oder auf anderen amtlichen Dokumenten besitzen.

Welche Bedeutung geographischen Namen von Staaten beigemessen wird, wenn mit ihnen politische Ansprüche verknüpft werden, sei an zwei Ereignissen deutlich gemacht, die sich während der Konferenz im Januar 1998 zugetragen haben. In dem einen Fall handelt es sich um den Staatennamen von Mazedonien und die Auseinandersetzung, die Griechenland darüber mit seinem Nachbarn im Norden führt. Die Regierung in Athen unterstellt dem neuen Staat Expansionsabsichten und bestreitet ihm das Recht, den Namen »Mazedonien« zu verwenden, da diese Bezeichnung auch für das nördliche Griechenland gelte. In der Terminologie der Vereinten Nationen wird dieser Mitgliedstaat der Weltorganisation auf Grund des griechischen Widerstands noch immer unter der schon kurios anmutenden Bezeichnung »The Former Yugoslav Republic of Macedonia« geführt – die vom Auswärtigen Amt verfügte offizielle deutsche Bezeichnung lautet »Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien« – und wird von der Weltorganisation demzufolge alphabetisch auch unter »T« eingeordnet. Die Verwirrung wird vollständig, wenn in den Vereinten Nationen anstelle der international akzeptierten ISO-Ländercodes (MK beziehungsweise MKD) das Akronym »FYROM« benutzt wird. Natürlich nimmt der mazedonische Vertreter jede sich bietende Gelegenheit wahr, um gegen diese diskriminierende Bezeichnung seines Staates zu protestieren und nennt in einem kurzen Redebeitrag von etwa zwei Minuten sein Land gut zehnmal »Republic of Macedonia«. Diese auch für den neutralen Zuhörer schon als provozierend empfundene Häufigkeit wird von der griechischen Seite selbstverständlich unter Protest zurückgewiesen. Die Forderung Griechenlands aber, auch die Sprachbezeichnung »Mazedonisch« umzuändern in »Sprache der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien«, muß schon grotesk genannt werden.

Das zweite Beispiel, in dem sowohl nationale Empfindlichkeiten als auch kulturelles und politisches Anspruchsdenken zum Ausdruck kommen, ist der Streit zwischen Japan und den beiden koreanischen Staaten um den Namen des zwischen ihren Ländern liegenden Meeres, der auch schon die Sechste Konferenz beschäftigt hatte. Gegen den international eingebürgerten Namen »Sea of Japan« (im Deutschen »Japanisches Meer«, ein Name, der auch von Rußland verwendet wird) versucht die Republik Korea den Namen »East Sea« durchzusetzen und in einer Resolution festzuschreiben. Die Demokratische Volksrepublik Korea besteht auf der Benennung »East Sea of Korea«. Die auf Ausgleich bedachte Konferenzleitung hatte versucht, das Thema aus der Konferenz herauszuhalten und in dem eingebrachten Resolutionsentwurf auf die Zuständigkeit der Internationalen Hydrographischen Organisation zu verweisen, da es sich hierbei um einen Namen der Hohen See außerhalb der Grenzen der streitenden Parteien handelt. Auch Verhandlungen auf trilateraler Ebene, für die die Konferenz für einige Zeit unterbrochen werden mußte, haben zu keinem Ergebnis geführt. Die Wichtigkeit des Problems für die Betroffenen mag man aus dem Umstand ermaßen, daß eines der drei Länder allein zu diesen Unterredungen acht Vertreter entsandt hat.

Obwohl derartige Einzelfälle nichts auf den UN-Konferenzen zur Standardisierung geographischer Namen zu suchen haben und die eigentliche Sacharbeit der UNGEGN nur behindern, lassen sich Diskussionen darüber nicht gänzlich vermeiden. Es ist nicht auszuschließen, daß derartige Themen die UNGEGN auch weiterhin beschäftigen werden.



Die Republik Korea wehrt sich gegen eine international übliche Benennung des Meeres, das zwischen Japan, Rußland und der koreanischen Halbinsel liegt. Im Englischen wird es heutzutage im allgemeinen mit »Sea of Japan«, im Russischen mit »Japonskoje more«, im Japanischen mit »Nippon-kai« oder im Deutschen mit »Japanisches Meer« bezeichnet. Korea besteht darauf, dafür wieder den historischen Namen einzuführen, der im Koreanischen »Tong-hae« heißt und im Deutschen mit »Ostmeer« oder im Englischen mit »East Sea« übersetzt würde. – Die Karte ist »Knaurs Großem Weltatlas« entnommen.

- 1 Sie fanden 1967 in Genf, 1972 in London, 1977 in Athen, 1982 in Genf, 1987 in Montréal sowie 1992 und 1998 in New York statt.
- 2 Africa Central Division, Africa East Division, Africa South Division, Africa West Division, Arabic Division, Asia East Division (other than China), Asia South-East and Pacific South-West Division, Asia South-West Division (other than Arabic), Baltic Division, Celtic Division, China Division, Dutch- and German-speaking Division, East Central and South-East Europe Division, East Mediterranean Division (other than Arabic), Eastern Europe, Northern and Central Asia Division, French-speaking Division, India Division, Latin America Division, Norden Division, Romano-Hellenic Division, United Kingdom Division, United States of America/Canada Division.
- 3 Es sind dies die Internationale Organisation für Standardisierung (International Organization for Standardization, ISO), die Internationale Kartographische Vereinigung (International Cartographic Association, ICA), das Panamerikanische geographisch-historische Institut (Pan-American Institute of Geography and History, PAIGH), der Internationale Rat der Wissenschaften der Namenforschung (International Council of Onomastic Sciences, ICOS), die Internationale Hydrographische Organisation (International Hydrographic Organization, IHO) und der Wissenschaftliche Ausschuss für Antarktisforschung (Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR).
- 4 Siehe etwa den Kasten »Bundesrepublik Deutschland oder Bundesrepublik Deutschlands« in dem Aufsatz von Ruprecht Paqué, Vielsprachigkeit, Mehrsprachigkeit, Einzelsprachigkeit. Zu den Sprachen der Vereinten Nationen und zur Resolution 50/11 der Generalversammlung über »Multilingualism«, VN 2/1997 S.61ff. (64).
- 5 Siehe auch UN Doc. E/CONF. 85/3 (Vol. I: Report of the Conference).
- 6 Siehe auch E/CONF. 91/3 (Vol. I: Report of the Conference).
- 7 Tegucigalpa und Pretoria 1993, Wellington 1994, Lima 1995, Pretoria 1995 und 1996, Asunción 1996, Riga 1997, Pretoria 1997 und La Paz 1997.
- 8 Internet-Kennung: <http://www.karta2.nls.fi/>.
- 9 Internet-Kennungen: <http://geonames.NRCan.gc.ca/> und <http://mapping.usgs.gov/www/gnis/>.
- 10 Internet-Kennung: <http://www.ifag.de/kartographie/Stagn/stagn.htm>.

Drogen zerbrechen Körper und Geist

Rede des deutschen Außenministers vor der 20. UN-Sondergeneralversammlung
(10. Juni 1998)

KLAUS KINKEL

Ich habe in meinem engeren Bekanntenkreis erlebt, wie Heroin einen jungen, blühenden Menschen zerstört und eine ganze Familie in eine Tragödie gestürzt hat. Das hat mich erschüttert, zugleich aber darin bestärkt: Wir dürfen in unserem Kreuzzug gegen die schreckliche Menschheitsgeißel der Drogen nicht aufgeben, auch wenn es manchmal Sisyphusarbeit ist und ein Kampf gegen Windmühlenflügel zu sein scheint. Das sind wir den Menschen in unseren Ländern schuldig, vor allem auch den jüngeren, für die wir Verantwortung tragen. Wer Drogenabhängige in ihrer Not erlebt hat, die oft in Elend, Selbstaufgabe und Kriminalität mündet, weiß: Kapitulation vor diesem Teufelszeug kommt nicht in Frage.

Drogen bedrohen unsere Gesellschaften wie eine Krake, die sich um den Globus legt. 400 Mrd US-Dollar setzen die internationalen Drogenkartelle jährlich um – das entspricht acht Prozent des Welthandels. Hinter dieser Zahl steht unermeßliches Leid. Die Trends sind beängstigend: Die Drogenkonsumenten werden immer jünger; das Drogenangebot wird immer vielfältiger. Schon 12- bis 14-jährige Kinder geraten heute in den Teufelskreis der Sucht, aus dem es oft kein Entrinnen mehr gibt. Den stärksten Zuwachs haben synthetische Rauschgifte wie LSD und Ecstasy. Sie sind praktisch an jedem Ort und mit geringem Aufwand herzustellen und deshalb besonders gefährlich. Was mich am meisten bedrückt: Immer häufiger erzeugen rücksichtslose Händler bei ihren künftigen Opfern gezielt die Nachfrage.

Nicht die armen Bauern, die Cannabis und Koka anbauen, sind die Täter. Die Drogenbarone, die Zwischenhändler, die Geldwäscher sind es, die im Hintergrund die Fäden ziehen, die mit diesem Gift das große Geld machen, die in den dunklen Ecken der Großstädte und vor den Schulen ihr schmutziges Geschäft betreiben; skrupellose, heimtückische Verführer, denen wir das Handwerk legen müssen.

Drogen zerbrechen Körper und Geist. Das vermeintliche Glück, das sie verschaffen, ist in Wirklichkeit eine tödliche Illusion. Drogen zerstören Familien und zerrütten die Gesellschaft. Wo Drogen sind, ist immer auch Kriminalität: organisiertes Verbrechen bei den Händlern und Beschaffungskriminalität bei den Konsumenten. Wenn Drogenmafia und Terrorismus sich verbinden, gefährden sie letztlich auch den Frieden.

Nirgendwo ist das Gebot zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit so dringend wie beim Kampf gegen Drogen. Die weltweit vernetzten Produzenten- und Händlersyndikate nutzen vor allem diejenigen Länder als Operationsbasis, die noch nicht über ein geschlossenes Abwehrsystem verfügen. Doch es darf keine neuen »Opium- und Kokain-Highways« geben.

Seit der letzten Sondergeneralversammlung zu diesem Thema im Jahre 1990 haben wir einiges erreicht – die Trendwende aber zweifellos noch nicht geschafft. Die Zahlen sprechen für sich. Nur mit weiteren gemeinsamen Kraftanstrengungen besteht eine Erfolgchance. Der Ansatz muß bei Anbau, Produktion, Handel und Konsum sein. Ich danke allen, die sich beim Kreuzzug gegen die Drogen engagieren, allen voran den Mitarbeitern des UNDCP.

Seit 1995 steigt leider auch die Zahl der Erstkonsumenten harter Drogen in Deutschland kontinuierlich an; allein im letzten Jahr um 20 Prozent. Wir haben den Kampf aufgenommen. Unser Aktionsprogramm und die deutsche Drogenpolitik ruhen auf drei Säulen:

- Prävention und Aufklärung;
- Behandlung und Rehabilitation von Abhängigen;
- Bekämpfung der Kriminalität.

Beim Kampf gegen Drogen darf es kein Abschieben der Verantwortung auf andere geben. Solidarische gegenseitige Hilfe ist notwendig. Deutschland hat deshalb 166 Mill DM in einem laufenden Vier-Jahres-Programm für Ausbildungs- und Beratungshilfe in Drogenanbau- und Transitländern zur Verfügung gestellt. Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamts sind in 32 Ländern im Kampf gegen Drogen und Organisierte Kriminalität tätig. Zudem hat Deutschland seine Entwicklungszusammenarbeit gezielt auf den Kampf gegen Drogen ausgerichtet. Wir können von den Bauern in den Herkunftsländern nur dann verlangen, daß sie mit dem Anbau von Drogenpflanzen aufhören, wenn wir ihnen landwirtschaftliche Alternativen bieten. 400 Mill DM stehen seit 1990 für diese Programme zur Verfügung.

Haupttriebfeder des Drogenhandels sind die enormen Profite. Die Täter versuchen mit allen Tricks, die illegalen Drogengelder zu waschen. Deutschland hat 1992 die Geldwäsche unter Strafe gestellt und eine Vielzahl justizieller und administrativer Maßnahmen ergriffen. Nur der Zugriff auf das Vermögen der Händler und ihrer Helfer ist der entscheidende Schlag gegen die Drogenmafia.

Es gibt leider noch zu viele Staaten, die der Wiener Drogenkonvention von 1988 nicht beigetreten sind oder sie nicht voll anwenden. Das muß sich ändern. Es gibt bei der Drogenpolitik inzwischen gute Ansätze zu einer wirkungsvollen regionalen Koordinierung. Wir begrüßen die gemeinsame Erklärung der fünf südostasiatischen Länder und Chinas.

Von dieser Sondergeneralversammlung muß das Signal der Entschlossenheit ausgehen: Wir geben nicht auf. Wir schmieden neue Allianzen der Prävention. Aufklärung ist das Gebot der Stunde. Alle sind gefordert – Eltern, Erzieher, Politik und Medien. Drogen dürfen nicht verharmlost werden. Sie sind gerade deshalb gefährlich, weil die Verführung auf leisen Sohlen daherkommt. Den Drogen muß eine positive, verantwortungsvolle und soziale Einstellung zum Leben entgegengesetzt werden, und wir müssen eine alternative Entwicklungspolitik in den Ländern fördern, die unserer Hilfe bedürfen. Unsere Jugend braucht Werte, Perspektiven, die den Griff zu Drogen überflüssig machen.

Ganz wichtig: Wer drogenabhängig geworden ist, braucht menschliche Solidarität und Hilfe. Wir dürfen niemanden in seinem individuellen Kampf gegen die Sucht allein lassen und müssen den Opfern helfen, den Weg zurück in ein normales Leben zu finden. Prävention, Betreuung, Hilfe und Nachsorge gehören zusammen.

Diese Sondergeneralversammlung hat den internationalen Ansatz im Kampf gegen die Drogen eindrucksvoll erneuert. Wir alle werden neue politische Verpflichtungen übernehmen. Nur durch einen unerbittlichen, leidenschaftlichen Kreuzzug werden wir jene retten, die noch in den Fängen der Drogenhändler sind, und andere davor bewahren. »Keine Macht den Drogen« lautet das Motto einer Aufklärungskampagne des deutschen Sports und der deutschen Medien. Das muß auch im weltweiten Kampf gegen die Drogen unsere Devise sein!



Die zweite Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die ausschließlich dem Drogenproblem gewidmet war, wurde vom 8. bis 10. Juni 1998 am Sitz der Organisation in New York abgehalten. Gehör fanden nicht nur die offiziellen Regierungsvertreter; in einem Forum »Kinder und Jugendliche und der Drogenmißbrauch«, das UNICEF, UNESCO, UNFPA und das Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP) gemeinsam veranstalteten, kam am 8. Juni auch Schwedens Königin Silvia zu Wort. – Siehe auch den Beitrag von Friederike Bauer zur 20. UN-Sondergeneralversammlung auf S. 145f. dieser Ausgabe.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Flaute in Genf

HANS GÜNTER BRAUCH

Abrüstungskonferenz: 1997 praktisch vollständige Lähmung – Kein neues Arbeitsprogramm

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 23f. fort.)

Erstmals seit Ende des Ost-West-Konflikts konnte die Genfer *Abrüstungskonferenz (CD)* im Jahre 1997 weder in prozeduralen noch in inhaltlichen Fragen eine Einigung erzielen. Die Konferenz umfaßt inzwischen 61 Mitglieder (Zusammensetzung: VN 2/1998 S. 94; Jugoslawien ist allerdings weiterhin suspendiert). Eine weitere Erweiterung wird zwar von einigen Staaten angestrebt, doch wurde eine Entscheidung hierüber als verfrüht angesehen. Das Gremium trat auch 1997 zu drei Sitzungsperioden zusammen; sie dauerten vom 20. Januar bis zum 27. März, vom 12. Mai bis zum 27. Juni und vom 28. Juli bis zum 10. September. Die Arbeit erfolgte in 28 Plenarsitzungen und 31 informellen Treffen zur Tagesordnung, zum Arbeitsprogramm und zu Verfahrensfragen.

Die Präsidenten der CD bemühten sich vergeblich, Konsens über Arbeitsprogramm und Verhandlungsmechanismus zu erzielen. Immerhin konnten am 26. Juni vier Sonderkoordinatoren ernannt werden: John Campbell (Australien) für Fragen der Anti-Personen-Minen, Harald Kreid (Österreich) für das Thema Erweiterung der Mitgliedschaft, Mounir Zahran (Ägypten) für die Verbesserung des Arbeitsablaufs und Peter Naray (Ungarn) für die Überprüfung der Tagesordnung. Die Mandate liefen mit dem Abschluß der Tagungsrunde des Jahres 1997 aus, ohne daß es zu konkreten Ergebnissen gekommen wäre. Damit mißlang auch der Versuch Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, die CD zum Verhandlungsforum für das Verbot der Landminen zu machen. Die meisten Staaten zogen es vor, den Ausgang des Ottawa-Prozesses abzuwarten.

Aus dem traditionellen Arbeitsprogramm wurden sieben Themenkomplexe abgehandelt.

Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung: Ein neuer Ad-hoc-Ausschuß wurde hierzu nicht eingesetzt. Die deutsche Delegation schlug auf der Grundlage des Berichts des erstmals 1995 eingesetzten Sonderkoordinators die erneute Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zum Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Atomwaffen und andere Kernsprengkörper vor, was aber nicht konsensfähig war und vor allem am Widerstand Indiens scheiterte. Auch der von der (die blockfreien und neutralen Mitglieder der Konferenz

umfassenden) ›Gruppe der 21‹ unterbreitete Vorschlag zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens blieb erfolglos, ebenso ein Vorschlag, durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen erste Schritte zu einem universellen und rechtlich bindenden multilateralen Abkommen mit dem Ziel einer vollständigen Eliminierung aller Atomwaffen sowie zu einem Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen und andere Kernsprengkörper einzuleiten.

Verhütung von Atomkriegen: 1997 wurden weder neue Dokumente vorgelegt noch wurde ein Ad-hoc-Ausschuß eingesetzt. Dies traf auch für die Tagesordnungspunkte *Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum, Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten, neue Massenvernichtungswaffen, umfassendes Abrüstungsprogramm und Rüstungstransparenz* zu.

Der Sonderkoordinator für die Tagesordnung unterschied zwischen zwei Denkschulen: zum einen der Gruppe der Blockfreien, die einer nuklearen Abrüstung Vorrang geben wollten, und der Gruppe der vorwiegend westlichen Staaten, die sich für ein Gleichgewicht zwischen Fragen der konventionellen und nuklearen Abrüstung einsetzten und mit einem Verbot der Herstellung spaltbaren Materials und Verhandlungen über Landminen beginnen wollten.

Ungeachtet des Wunsches zur Verbesserung des Verhandlungsprozesses wollte die Mehrheit an der bisherigen Verfahrensweise (Konsensprinzip) festhalten. Ergebnis war, daß 1997 die USA einen Konsens zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zum Weltraum verhiinderten und sich der Westen insgesamt einem Ad-hoc-Ausschuß zur nuklearen Abrüstung widersetzte, während sich Mexiko, Algerien und China gegen einen Ad-hoc-Ausschuß zur Rüstungstransparenz aussprachen. Vor allem Indien sperrte sich gegenüber dem deutschen Vorschlag, einen Ad-hoc-Ausschuß für einen Stopp der Herstellung von spaltbarem Material einzusetzen.

Grund für den wenig erfreulichen Zustand der multilateralen Abrüstungsdiplomatie ist zweifellos die mangelnde Übereinstimmung der Mitglieder hinsichtlich der Rolle der CD und das mühsame Entscheidungsverfahren der Konferenz. Die Zukunft dieses wichtigsten multilateralen Abrüstungsforums schien Ende 1997 äußerst ungewiß. □

Aufwind in Ottawa

HANS GÜNTER BRAUCH

Anti-Personen-Minen: Übereinkommen unterzeichnet – Verifikationsexperten in Königswinter – Engagement der Zivilgesellschaft – Prominente Gegner

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 24f. fort.)

Das herausragende Ereignis des Jahres 1997 auf dem Gebiet der internationalen Abrüstungsdiplomatie war die Unterzeichnung des *Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen und über deren Vernichtung* am 3./4. Dezember in der kanadischen Hauptstadt durch 121 Staaten. Seither liegt die neue Konvention bis zu ihrem Inkrafttreten am Sitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung auf.

Nach dem Mißerfolg der ersten Überprüfungs-konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über ›besonders grausame Waffen‹, die sich nicht auf ein umfassendes Verbot der sogenannten Schützenminen hatte einigen können, in Genf im Frühjahr 1996 hatten sich ab dem Herbst des gleichen Jahres, als in Ottawa auf Initiative des kanadischen Außenministers ein Treffen der an einem vollständigen Verbot dieser Art von Waffen interessierten Länder stattfand, die Bemühungen ganz auf den seither so genannten Ottawa-Prozeß verlagert.

I. Begonnen hatte es mit dem Treffen einer Kerngruppe der Staaten, die über den Ausgang der Konferenz in Genf enttäuscht waren, vom 3. bis 5. Oktober 1996 in Ottawa. Expertentreffen folgten, so in Wien im Februar 1997. Speziell der Frage eines geeigneten Verifikationsmechanismus wandten sich Sachverständige auf einer Zusammenkunft mit Teilnehmern aus 120 Ländern in Königswinter im April zu. Im Juni lud Belgien zu einem Folgetreffen zu der Veranstaltung von Ottawa ein, um die seither gemachten Fortschritte zu bewerten, einen formellen Verhandlungsprozeß einzuleiten und so schnell wie möglich die erforderlichen Unterstützung der Staaten zu erhalten. Die Vertreter von 97 Staaten unterzeichneten das Schlußkommuniqué und brachten damit ihre Unterstützung für ein weltweites umfassendes Verbot der Anti-Personen-Minen zum Ausdruck. Nur die Unterzeichnerstaaten sollten zur nächsten Verhandlungsrunde in Oslo zugelassen werden.

Diese fand vom 1. bis 18. September statt; 89 Staaten billigten einen Vertragsentwurf für ein weltweites Verbot von Anti-Personen-Minen. Große Produzenten und Anwender von Landminen wie etwa Ägypten, China, Indien, Irak, Iran, Israel, die beiden koreanischen Staaten, Kuba, Pakistan, Rußland und Syrien nahmen an der Konferenz nicht teil. Die Vereinigten Staaten versuchten vergeblich, einige Ausnahmeregelungen – so zugunsten des weiteren Einsatzes von Landminen in Korea und bei der Definition von Landminen – durchzusetzen. Die Mehrheit der vertretenen Staaten lehnte dies ab. Daraufhin stellten die USA ihre Mitwirkung ein; Präsident Clinton gab am 17. September 1997 bekannt, die USA würden den Vertrag nicht unterzeichnen. Am 18. September nahm die Osloer Konferenz den endgültigen Text eines Konventionsentwurfs an. Die entschiedene Position der Mehrheit der in Oslo beteiligten Staaten war nicht zuletzt der innovativen Kampagne

verschiedener Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu verdanken. NGOs waren es gewesen, die seit Anfang der neunziger Jahre bei der Schaffung eines öffentlichen Bewußtseins zur Frage der Anti-Personen-Minen eine zentrale Rolle gespielt hatten; am 10. Oktober 1997 wurde dieser Einsatz durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an die Internationale Kampagne zum Verbot der Landminen (ICBL), einer Koalition von über 1000 NGOs, und ihre Vorsitzende Jody Williams geehrt.

Das in Oslo erarbeitete Vertragswerk lag dann Anfang Dezember in Ottawa vor; dort waren Vertreter von über 150 Staaten anwesend. Nicht unter den Unterzeichnern waren neben den Vereinigten Staaten auch die Nichtteilnehmer des Treffens von Oslo.

Das Übereinkommen sieht, seinem Titel entsprechend, das umfassende Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personen-Minen vor. Innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des Vertragswerks müssen die Vertragsparteien alle Landminenvorräte vernichten, und innerhalb von zehn Jahren müssen sie alle verlegten Landminen von ihrem Territorium entfernen (wobei durch die Konferenz der Vertragsstaaten Fristverlängerungen eingeräumt werden können). Minenräumung und Fürsorge für die Opfer sollen Gegenstand internationaler Zusammenarbeit sein. Das Verifikationsregime soll so ausgestaltet werden, daß es auch glaubhaft ist; die Entsendung von Tatsachenermittlungsmissionen soll durch mit einfacher Mehrheit ergehenden Beschluß der Vertragsstaatenkonferenz erfolgen. Dem Generalsekretär der Vereinten Nationen wird eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Konvention zugewiesen, so im Bereich der Verifikation. Ein halbes Jahr nach ihrer Ratifikation durch die 40. Vertragspartei tritt die Konvention in Kraft.

II. Wenig konstruktiv haben sich somit drei der Staaten gezeigt, die als Ständige Mitglieder jenem Organ angehören, dem die Charta der Vereinten Nationen »die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« zuweist.

Was das mächtigste dieser Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats angeht, so war die Regierung Clinton in dieser Frage zerstritten. Während das Außenministerium und die Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA) den Ottawa-Prozeß fördern wollten, forderte das Verteidigungsministerium, unterstützt vom Nationalen Sicherheitsrat, ein langsames Vorgehen. Am 15. Mai 1997 erklärte der Direktor der ACDA, John Holum, die USA lehnten den Minenvertrag ab. Am 12. Juni 1997 brachten Vertreter der US-Regierung bei Diskussionen in Ottawa ihre Bedenken vor. Am selben Tag billigten 57 Senatoren einen Gesetzentwurf, der den USA nach dem 1. Januar 2000 den Einsatz von Landminen untersagen sollte. Wenige Tage später forderten die Spitzen der Streitkräfte die Regierung auf, keinem völligen Verbot von Landminen zuzustimmen; in einem Schreiben an den Kongreß nannten sie als Hauptgründe, daß durch einen Verzicht auf Anti-Personen-Minen zwei Drittel der Panzerabwehrminen neutralisiert würden und daß das vorgesehene Verbot eine ganze Reihe von ande-

ren Waffensystemen mitbetreffe. Gleichzeitig hielten die Auseinandersetzungen in der Landminenfrage zwischen dem Außen- und Verteidigungsministerium an.

Am 18. August 1997 kündigten die USA ihre Teilnahme an der Konferenz von Oslo und damit am Ottawa-Prozeß an; eine erneute Wendung gab es dann, wie erwähnt, mit der Erklärung Präsident Clintons vom 17. September. Als er verkündete, daß die USA den Minenvertrag nicht unterzeichnen, teilte er zugleich mit, daß die USA bis 1999 ihre Landminen von ihrem Stützpunkt Guantanamo in Kuba entfernen, bis 2003 außerhalb Koreas keine Landminen mehr benutzen und bis zum Jahr 2006 die Landminen in Korea durch andere Waffen ersetzen wollen. Am 30. Oktober 1997 gab das Pentagon seinen Plan auf, Alternativen zu Anti-Personen-Minen zu entwickeln. Ende Oktober 1997 kündigte Außenministerin Madeleine Albright an, die Vereinigten Staaten würden 1998 ihre Ausgaben zur Minenräumung auf 77 Mill Dollar verdoppeln; knapp einen Monat später wiederholte Präsident Clinton die Aussage, den Vertrag von Ottawa nicht unterzeichnen zu wollen.

Die Forderung Norwegens, die Vereinigten Staaten sollten ihre Anti-Personen-Minen aus allen norwegischen Depots abziehen, löste eine diplomatische Verstimmung zwischen beiden Ländern aus, als das Pentagon drohte, die USA würden dann ihr gesamtes militärische Material zurückziehen (was auch zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem norwegischen Außen- und Verteidigungsministerium führte).

China und Rußland lehnen ebenfalls ein umfassendes Verbot der Anti-Personen-Minen ab. Frankreich hatte sich nach anfänglichem Zögern konstruktiv am Ottawa-Prozeß beteiligt. Großbritannien änderte nach dem Wahlsieg von Tony Blair seine Haltung und unterstützt seither den Ottawa-Prozeß; es kündigte an, bis zum Jahr 2005 alle Bestände an Anti-Personen-Minen vernichten zu wollen.

III. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen rief am 9. Dezember 1997 in ihrer Resolution 52/38A ausdrücklich zur Unterzeichnung des neuen Übereinkommens auf. Sie wurde ohne Gegenstimme mit 142 Ja bei 18 Enthaltungen angenommen; weitere 18 Staaten nahmen an der Abstimmung nicht teil. Stimmenthaltung übten unter anderem China, Kuba, Indien, Iran, Israel, Korea (Republik), Rußland, Syrien, die Türkei und die Vereinigten Staaten. Unter den UN-Mitgliedern, die die Nichtteilnahme an der Abstimmung für geraten hielten, waren Angola, Kambodscha, Korea (Demokratische Volksrepublik), Libyen und Vietnam. □

Unvornehme Zurückhaltung

HANS GÜNTER BRAUCH

Waffenregister: Räumung der NVA-Arsenale – Rüstungstransparenz weiterhin gering – Fortentwicklung des Registers umstritten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1997 S. 27 fort.)

Nach dem bescheidenen Erfolg der ersten vier UN-Melderegister für bestimmte konventionelle Waffen wurde im Herbst 1997 das fünfte *Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen* für den Berichtszeitraum 1996 in New York vorgelegt (UN Doc. A/52/312 v. 28.8.1997 mit Addenda 1-4 sowie Corrigenda 1 und 2).

I. Bei den erfaßten sieben Waffenkategorien handelt es sich um Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber, Kriegsschiffe und Raketen sowie Raketenstartsysteme. Bis Ende 1997 hatten insgesamt 90 Staaten Angaben über ihre Rüstungstransfers im Kalenderjahr 1996 gemacht.

Bei den Exporteuren standen wiederum die Vereinigten Staaten an der Spitze. Die gemeldeten Ausfuhren Deutschlands wiesen im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Rückgang auf. Es handelte sich wiederum im wesentlichen um die Abgabe gebrauchten Materials der Bundeswehr beziehungsweise der Nationalen Volksarmee (NVA); nach Auskunft der Bundesregierung ist nunmehr der Export »von Überschußmaterial der ehemaligen NVA weitestgehend abgewickelt«.

II. Praktisch gleichzeitig mit dem fünften Register war in Erfüllung eines Auftrags der UN-Generalversammlung der Bericht einer Gruppe von Regierungssachverständigen zur Fortführung des Waffenregisters vom Generalsekretär veröffentlicht worden (A/52/316 v. 29.8.1997). Dort ist festgehalten, daß seit 1992 alljährlich mehr als 90 Staaten über ihre Transfers in den sieben Waffenkategorien berichtet haben. Während 1995 fast alle Staaten der »Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten« (26 der 27 westlichen Industrieländer) und die meisten osteuropäischen Staaten (16 von 21 Staaten) Berichte vorlegten, war im gleichen Jahr die Beteiligung in Asien (27 von 48 Staaten), Afrika (9 von 53 Staaten) sowie in Lateinamerika und der Karibik (14 von 33 Staaten) noch sehr gering. 1994 meldeten 22 Staaten Rüstungsexporte und 42 Staaten Rüstungsimporte. 1995 machten 27 Staaten Angaben zu ihren nationalen Beständen, 19 Staaten berichteten über ihre Beschaffung aus nationaler Rüstungsproduktion und 14 Staaten äußerten sich zu ihrer Rüstungspolitik. Der Bericht bestätigt die Rolle des Waffenregisters als einer vertrauensbildenden Maßnahme mit dem Ziel, die Sicherheitsbeziehungen zwischen Staaten zu verbessern.

Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Waffenregisters erörterte die Expertengruppe zwar mehrere Möglichkeiten einer Anpassung der Waffenkategorien, konnte sich jedoch auf keinen der Vorschläge einigen. Die Sachverständigen bestätigten auch das Ziel, das Waffenregister durch Angaben über militärische Bestände und eigene Beschaffungen zu erweitern. Es wurden aber keine neuen Kategorien konventioneller Waffen zur Aufnahme in das Waffenregister vorgeschlagen. Auf eine Aufnahme von Massenvernichtungswaffen in die Liste konnte sich die Expertengruppe ebenfalls nicht einigen.

Der Bericht brachte seine Besorgnis über die unterschiedliche regionale Umsetzung des

Waffenregisters zum Ausdruck und ermunterte zu regionalen und subregionalen Anstrengungen. Außerhalb der Vereinten Nationen kam im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten die ›Interamerikanische Konvention gegen die unerlaubte Herstellung von und den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen, Munition und Sprengstoffen‹ zustande. Die Initiative war von Mexiko ausgegangen; in den Vereinigten Staaten stieß sie vor allem auf den Widerstand des einflussreichen Waffenbesitzer-Verbandes ›National Rifle Association‹, der jegliche Beschränkung des Waffenhandels in den USA ablehnt. Am 14. November 1997 unterzeichneten insgesamt 34 der 35 OAS-Mitglieder die Konvention; abseits stehen blieben die USA.

III. Die Generalversammlung befaßte sich auf ihrer 52. Ordentlichen Tagung in zwei am 9. Dezember 1997 verabschiedeten Resolutionen mit der Transparenz im Bereich der Rüstungen. Während Resolution 52/38R, die das Rüstungsregister unterstützte, mit 155 Stimmen bei elf Enthaltungen angenommen wurde, zielte Resolution 52/38B auf die Einbeziehung der Massenvernichtungswaffen in das Register ab. Sie traf auf vergleichsweise geringe Zustimmung und wurde mit 98 Stimmen bei 45 Gegenstimmen und 13 Enthaltungen gebilligt. Während sich China der Stimme enthielt, stimmten die übrigen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – wie auch praktisch alle westlichen Staaten – dagegen. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Prästabilisierte Harmonie

FRIEDERIKE BAUER

Internationale Drogenbekämpfung: Sonder- tagung der Generalversammlung – Auf- klärung und Vorbeugung erforderlich – Bekämpfung von Drogenhandel und Geld- wäsche

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 2/1990 S. 67f. an.)

»Diese Sondergeneralversammlung war nicht der erste Schritt der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Rauschgiftmißbrauchs und wird auch nicht der letzte sein.« So Jürgen Kramer in dieser Zeitschrift über die jener Frage gewidmete 17. Sondertagung der UN-Generalversammlung im Februar 1990. In der Tat hat das Problem die Weltorganisation seither weiter beschäftigt, und im Spätherbst 1996 beschloß die Generalversammlung, für 1998 eine Sondertagung »zur Bekämpfung der unerlaubten Gewinnung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, des unerlaubten Verkaufs dieser Stoffe, der unerlaubten Nachfrage danach, des unerlaubten Verkehrs damit und der unerlaubten Verteilung dieser Stoffe und damit zusammenhängende Tätigkeiten« anzusetzen. Damit war die Thematik in ihrer ganzen Breite umrissen; die Bezeichnung der Tagung wurde dann aber etwas

vereinfacht, und die Staatenvertreter kamen vom 8. bis 10. Juni dieses Jahres zur *Sondertagung der Generalversammlung zur gemeinsamen Bewältigung des Weltrogenproblems* zusammen. Es war die 20. Sondergeneralversammlung in der Geschichte der Vereinten Nationen.

Ohne eckige Klammern

Die Staatenkonferenz zum Weltrogenproblem war etwas besonderes, denn sie hat sich in mancherlei Hinsicht von ähnlichen Veranstaltungen der Vereinten Nationen abgehoben. Zunächst einmal war sie schon äußerlich anders strukturiert. Sie wurde als Sondertagung der Generalversammlung in New York abgehalten und dauerte nur drei Tage. Um alle Vertreter der teilnehmenden Staaten zu Wort kommen zu lassen, zog sich das Plenum bis in den Abend hinein; die letzte Sitzung endete nach 21 Uhr.

Aber auch inhaltlich stach das Sondertreffen hervor: Die Staatengemeinschaft präsentierte sich einig wie selten. Während es sonst im Plenarausschuß, der das Schlußdokument vorbereitet, noch viele eckige Klammern im Entwurf – Meinungsunterschiede also – zu beseitigen gilt, standen dieses Mal die zu verabschiedenden Texte fest, bevor die Konferenz überhaupt begann. Bei den Vorbereitungstreffen hatten sich die Diplomaten schon bei allen strittigen Punkten geeinigt, so daß dieser Ausschuß in New York nur noch der Form halber tagte. Er empfahl dem Plenum, die vorliegenden Entwürfe zu verabschieden; dieses folgte der Vorgabe ohne Murren.

Im Vergleich zu anderen Konferenzen (etwa zur 19. Sondergeneralversammlung unter dem Motto ›Fünf Jahre nach Rio‹ im Juni 1997) verlief die gesamte Tagung äußerst harmonisch. Das mag an der Erkenntnis gelegen haben, daß dem Drogenproblem nur in gemeinsamer Anstrengung beizukommen sei, denn der Handel erstreckt sich mittlerweile über die ganze Welt; dieser ›Wirtschaftszweig‹ funktioniert global. Es mögen aber auch die alarmierenden Zahlen sein, die das Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (United Nations International Drug Control Programme, UNDCP) vorgelegt hat: »Seit 1985 hat sich die Opiumproduktion verdreifacht, die Kokainherzeugung verdoppelt, und in den Industriestaaten explodiert die Herstellung synthetischer Drogen wie Ecstasy und Ice geradezu.« Jedenfalls war man sich einig, daß der grenzenlosen Verbreitung eine globale Antwort entgegengesetzt werden müsse.

Problem Herstellung, Problem Nachfrage

Die am Schluß verabschiedeten drei Dokumente enthalten einige neue Elemente, die noch vor wenig Jahren undenkbar erschienen wären: Während sich früher die Drogenabnehmer- und die Erzeugerstaaten regelmäßig gegenseitig die Schuld am steigenden Rauschgiftkonsum zuschoben, einigte man sich dieses Mal auf eine gleichgewichtige und ausgewogene Verantwortung beider Seiten. Präsident Clinton versprach sogar, den Drogenkonsum in den Vereinigten Staaten – dem größten Markt für Rauschmittel – bis zum Jahr 2008 zu halbieren. Vor allem die Andenstaaten dürften dies mit einiger Genugtuung vernommen haben, standen sie doch in



Louise Fréchette ist die erste Stellvertretende Generalsekretärin der Vereinten Nationen; zuvor war sie (seit Juni 1995) Stellvertretende Verteidigungsministerin Kanadas. Die Schaffung des neuen Dienstpostens war Bestandteil des Reformpakets, das Generalsekretär Kofi Annan im vergangenen Jahr geschmürt hatte und das die Generalversammlung im letzten Herbst mit ihrer zweiteiligen Resolution 52/12 billigte (vgl. VN 4/1997 S. 146ff. und VN 1/1998 S. 30f.); die Ernennung der Kanadierin gab Annan am 12. Januar bekannt. Louise Fréchette wurde am 16. Juli 1946 in Montréal geboren, schloß 1970 ein Studium der Geschichte an der dortigen Universität ab und erwarb später ein Diplom am Europakolleg in Brügge. In den diplomatischen Dienst ihres Landes trat sie 1971; vorwiegend war sie in der Folgezeit mit Europa sowie – Ende der achtziger Jahre auch als Staatssekretärin – mit Lateinamerika und der Karibik befaßt. 1972 hatte sie als Angehörige der kanadischen Delegation erstmals an einer Tagung der UN-Generalversammlung teilgenommen; von 1992 bis 1994 war sie Ständige Vertreterin ihres Landes bei der Weltorganisation.

früheren Jahren wegen ihres ausgedehnten Koka-Anbaus immer wieder am Pranger.

Die drei Texte werden zusammengenommen als die ›Globalstrategie‹ im Kampf gegen die Drogen betrachtet:

- die ›Politische Erklärung‹, die als das wichtigste Dokument des Treffens gelten kann, weil sie die entscheidenden Punkte aller anderen Entschlüsse bündelt und mit zeitlichen Vorgaben versieht;
- die ›Erklärung über die Leitlinien zur Reduzierung der Nachfrage nach Suchtstoffen‹ (schon diese Hervorhebung als einzelne Entschlüsse macht deutlich, welchen Stellenwert die Vorbeugung bei dieser Konferenz eingenommen hat);
- die fünfteilige Resolution über ›Maßnahmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Weltrogenproblems‹.

Die drei Dokumente enthalten sechs zentrale Punkte: Die Staatengemeinschaft verpflichtet sich, den Drogenkonsum bis 2008 »signifikant und meßbar« zu senken. Bis zum Jahre 2003 sollen die Staaten wirksame nationale Programme aufgestellt und Gesetze erlassen haben, damit das Zieldatum 2008 eingehalten werden

kann. Als Strategie wird eine Mischung aus Aufklärung und Vorbeugung, aus angemessenen Therapiemöglichkeiten für Abhängige und zielstrebige Verfolgung von Straffälligen empfohlen. Gleichzeitig sollen Anbau und Produktion ebenfalls bis zum Jahr 2008 »eliminiert oder signifikant reduziert« werden. Das soll durch die Vernichtung von Feldern, aber auch durch die Förderung der »alternativen Entwicklung« geschehen. Damit will man den Kleinanbauern von Opium und Cannabis neue wirtschaftliche Perspektiven eröffnen und sie zur Erzeugung anderer Produkte ermuntern, ihre Felder aber nur in Ausnahmefällen mit Herbiziden besprühen (was zum Beispiel häufig in Kolumbien geschieht).

Außer zur Senkung von Produktion und Nachfrage verpflichtet sich die Staatengemeinschaft zu verstärkter Zusammenarbeit der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden. Bis zum Jahre 2003 sollen die Staaten Maßnahmen ergriffen haben, die die Auslieferung von Drogenstraf Tätern, die gegenseitige Hilfe bei ihrer Ergreifung und beim Handel mit Rauschgiften umfassen. Von der Erkenntnis geleitet, daß Drogenhandel und Geldwäsche eng verflochten sind, sollen die Staaten bis 2003 Gesetze gegen diese illegal in den normalen Finanzkreislauf eingebrachten Gelder erlassen. Nach Angaben der Vereinten Nationen verfügen erst 30 vH aller Staaten über solche Regelungen. Schließlich will man auch den rapide steigenden Konsum der sogenannten Designer-Drogen besser kontrollieren. Das gilt als besonders schwierig, weil sie mit relativ wenig Aufwand fast überall hergestellt werden können. Hier setzt man vor allem bei den Grundstoffen an: Chemikalien, die eigentlich legal sind, aber zur Produktion dieser Substanzen benötigt werden. Ihre »Wanderung« über den Globus soll über Ein- und Ausfuhr genehmigungen, die dem Internationalen Suchtstoffkontrollrat in Wien gemeldet werden, besser kontrolliert werden. Schon jetzt unterliegen seiner Aufsicht 22 Substanzen, die im »Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen« von 1988 erfaßt sind (vgl. VN 1/1991 S. 22 und 1/1989 S. 28f.). Bis 2008 will die Staatengemeinschaft der Liste weitere Chemikalien hinzugefügt und die Kontrolle dieser Vorläufersubstanzen verstärkt haben.

Die meisten der in Aussicht genommenen Maßnahmen sind so neu nicht. Die Politik der Drogenkontrolle hat sich mit der Sondergeneralversammlung nicht grundlegend geändert. Neu sind die Zieldaten, die jedem der zentralen Punkte hinzugefügt wurden. Nun liegt es an den einzelnen Staaten, die Zielvorgaben durch entsprechende nationale Gesetzgebung im Verbund mit anderen Staaten zu erfüllen. Auf einen internationalen »Implementierungsmechanismus« hat man verzichtet; statt dessen werden die Staaten aufgerufen, alle zwei Jahre an die Suchtstoffkommission (ein Fachorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen) zu berichten.

Einwände von außerhalb

Wäre es nach dem Chef des UNDCP in Wien gegangen, hätte die Staatengemeinschaft weitergehende Beschlüsse gefaßt. Exekutivdirektor Pino Arlacchi, in Italien bekannt als kompro-

mißloser Mafia-Gegner, hatte vor der Sondergeneralversammlung einen »globalen Ansatz« unter seiner Federführung gefordert. Er hält es für möglich, den gesamten Anbau von Koka und Opium in den kommenden zehn Jahren zu vernichten, wenn die Staatengemeinschaft wirklich zusammensteht. Als Argumente führt er an, daß der weltweite Anbau sich auf eine überschaubare Fläche erstreckt, die in etwa der Größe Puerto Ricos entspricht. Mit einer Mischung aus modernen, satellitengestützten Kontrollen, gelegentlichen Inspektionen vor Ort und einer konsequenten Entwicklung alternativer Anbauprodukte will er das Problem der Erzeugung an der Wurzel packen. Die Staatengemeinschaft mochte ihm darin allerdings nicht ganz folgen. Bei ihr herrschte wohl die Befürchtung vor, daß Gelder, für das wirtschaftliche Fortkommen der Kleinbauern gedacht, in die falschen Hände geraten könnten, denn der überwiegende Teil von Opium und Koka wird in Afghanistan und Myanmar sowie in Bolivien, Kolumbien und Peru angebaut – in politisch relativ instabilen Staaten also. Arlacchis Ziele wurden deshalb erst einmal zurückgestellt, darüber soll im kommenden Jahr noch verhandelt werden. In New York hat sich die Staatengemeinschaft damit begnügt, seinen »globalen Ansatz« in der politischen Erklärung zu »begrüßen«, ohne jedoch auf Einzelheiten einzugehen.

Die Einigkeit in der Generalversammlung wurde indes außerhalb des UN-Sitzes nicht überall geteilt. In einem offenen Brief an Generalsekretär Annan, der in der »New York Times« großflächig abgedruckt war, sprach sich eine Gruppe von Prominenten gegen die UN-Strategie der Rauschgiftkontrolle aus. Der weltweite Krieg gegen die Drogen sei schädlicher als der Drogenmißbrauch selbst, hieß es in dem Schreiben, das unter anderem die Unterschrift des ehemaligen UN-Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar, des früheren amerikanischen Außenministers George Shultz, des ehemaligen CBS-Moderators Walter Cronkite sowie des Unternehmers und Philanthropen George Soros trug.

Auch viele Nichtregierungsorganisationen (weniger präsent als bei anderen Konferenzen) kritisierten die UN-Strategie, die in erster Linie auf Kontrollen und Verbote setzt. Sie forderten, über die Legalisierung bestimmter Drogen nachzudenken. Diese Debatte fand indes in den Konferenzräumen überhaupt nicht statt, obwohl Staaten wie die Niederlande zum Beispiel bei Cannabis-Produkten eine solche Politik verfolgen. Die Dokumente sind jedoch so formuliert, daß sie »niemandem weh tun«, wie ein Diplomat sagte. Sie überlassen es weitgehend den Staaten, wie sie die niedergelegten Ziele erreichen wollen.

Was bleibt dann von der Sondergeneralversammlung? Die festgehaltene Einigkeit der Völkergemeinschaft, daß Drogenanbau, -herstellung, -handel und -konsum nur in der konzentrierten Aktion aller Länder begrenzt werden können, daß dabei keine Ländergruppe größere Schuld trifft als eine andere und daß alle Staaten in den kommenden zehn Jahren noch größere Anstrengungen unternehmen müssen. Ein Korsett an Ratschlägen, wie das zu bewerkstelligen sei, bilden dafür die Resolutionen, die in New York verabschiedet wurden. □

Rassismus der Versicherungen

CHRISTIANE PHILIPP

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 50. und 51. Tagung des CERD – Erstbericht der USA steht noch aus – Kritik am restriktiven Minderheitenbegriff Deutschlands – Frühwarnverfahren – Rückgabe vor Entschädigung bei Ureinwohnern

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1996 S. 175ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Keinen Rückstand bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten nach den Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgelegten Berichte hat der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), wie sein Vorsitzender Ende August letzten Jahres dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitteilte. Im Verzug sind hingegen zahlreiche Staaten, die die fälligen Berichte nicht fristgerecht oder gar nicht eingereicht haben. Spitzenreiter bei den Mahnungen ist Sierra Leone, dessen vierter Bericht seit Jahresbeginn 1976 aussteht und der zu 24 Erinnerungsschreiben führte. Einige Länder lieferten nicht einmal ihren Erstbericht; der der Vereinigten Staaten steht seit Herbst 1995 aus.

1997 hielt das 18-köpfige Sachverständigengremium zwei dreiwöchige Tagungen in Genf ab; die 50. fand vom 3. bis 21. März statt, die 51. vom 4. bis 22. August. Auf der 50. Tagung gedachten die Experten auch ihres Ende 1996 verstorbenen einstigen Kollegen Karl Josef Patsch; dieser hatte dem CERD zwei Jahrzehnte lang angehört und war der erste Deutsche, der Mitglied eines Expertengremiums der Vereinten Nationen wurde. Auf den beiden Tagungen behandelte der CERD die Umsetzung des Übereinkommens in insgesamt 35 Staaten. Darunter war eine Anzahl von Ländern, die seit Jahren nicht mehr berichtet hatten; in solchen Fällen wird auf ältere Berichte zurückgegriffen und zudem der Dialog mit der Vertragspartei gesucht.

Ende 1997 verzeichnete das Übereinkommen 150 Mitglieder. Unter den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen steht es damit nicht mehr an erster Stelle; mit 191 respektive 161 Ratifikationen haben ihm mittlerweile die Kinderrechtskonvention und das Frauenrechtsübereinkommen den Rang abgelaufen.

50. Tagung

Großbritannien war zuletzt auf der 48. Tagung behandelt worden (vgl. VN 5/1996 S. 175); die Erörterung verlief in ähnlichen Bahnen. Beim nächsten Mal soll London auch Angaben zur Ahndung rassistischer Vorfälle machen.

In Guatemala dürfte es nach Auffassung des CERD noch eine ganze Weile dauern, bis das Land sich von den Folgen des Bürgerkrieges erholt haben wird. Vor diesem Hintergrund sah er in dem Abschluß von Vereinbarungen zum Schutz der Rechte der Ureinwohner und zwecks Wiederansiedlung entwurzelter Gruppen einen begrüßenswerten Neubeginn, ebenso in der Ein-

richtung der Wahrheitskommission. Besorgnis erregte das weiterhin im Lande herrschende Klima der Gewalt und der Einschüchterung, unter dem besonders die Urbevölkerung zu leiden habe. Auch sei diese nicht in adäquater Weise im Parlament, im Staatsdienst und im öffentlichen Leben überhaupt vertreten.

Die gegenwärtige Situation in *Belarus*, das seit dem Zerfall der Sowjetunion erhebliche wirtschaftliche und soziale Veränderungen zu meistern habe und sich dem Zustrom von Immigranten und Asylsuchenden in großem Umfang ausgesetzt sehe, steht nach Auffassung des CERD der Umsetzung der Konvention im Wege. Auf besonderes Interesse traf die Zeichnung der Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) von 1995; das Verhältnis der Rassendiskriminierungskonvention zu dem Abkommen bedürfe einer eingehenden Prüfung, da die GUS-Konvention auch das Verbot der Rassendiskriminierung enthalte sowie ein Individualbeschwerdeverfahren vorsehe. Bedenken äußerte der Ausschuß im Hinblick auf das Fehlen spezifischer gesetzlicher Regelungen, die rassistische Diskriminierung durch Private oder Gruppen verbieten; *Belarus* wurde zum Erlaß entsprechender Regelungen aufgefordert.

Der hohe Standard des Menschenrechtsschutzes in *Luxemburg* sei um so bemerkenswerter, als der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung mehr als ein Drittel ausmache. Die Tatsache, daß das Großherzogtum das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 des Übereinkommens anerkannt habe und als erstes Land die Umsetzung des Art. 14 Abs. 2 realisiert habe, nämlich die Schaffung einer speziellen Stelle zur Entgegennahme derartiger Beschwerden, wurde ausdrücklich begrüßt. Anlaß zur Sorge war für den CERD, daß es 1994 zu rassistischen und fremdenfeindlichen Ausschreitungen gekommen war; ein Verbot rassistischer Organisationen sei aber noch nicht ausgesprochen worden. Der CERD regte eine Änderung des Strafgesetzbuchs an, um härtere Strafen für Beleidigungs- und Verleumdungstaten verhängen zu können.

Der Bericht *Deutschlands*, der eine Fülle an Informationen enthalte und genau nach den Richtlinien des Ausschusses erstellt worden sei, zeugt nach Überzeugung des CERD von den ernsthaften Anstrengungen im Hinblick auf die Umsetzung der Konvention. Positiv verzeichnet wurde der Rückgang rassistisch motivierter Angriffe auf Ausländer und Asylsuchende; dies sei die Folge einer Reihe von administrativen und juristischen Anstrengungen, die das Land unternommen habe, darunter des Verbots einiger rechtsradikaler Gruppen. Der CERD zeigte sich überzeugt davon, daß der Großteil der deutschen Bevölkerung Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ablehnt; diesen Eindruck habe man aus den vielen spontanen Demonstrationen in Deutschland gewonnen, die als Reaktion auf ausländerfeindliche Anschläge erfolgt waren. Dennoch gebe es in einigen Bevölkerungsschichten tiefsitzende fremdenfeindliche Haltungen, die der genauen Beobachtung bedürften. Ferner müsse alles unternommen werden, um Ausschreitungen der Polizei insbesondere gegenüber Afrikanern und Türken zu unterbinden. Weiterhin gab der CERD seiner Besorgnis

darüber Ausdruck, daß einige Versicherungen Ausländer schlechter als Inländer stellen, und forderte gesetzgeberische Maßnahmen, um diesem Mißstand abzuwehren. Hinter dieser Kritik stand offensichtlich die Tatsache, daß in Deutschland ansässige Türken häufig ungünstigere Konditionen in der Kraftfahrzeugversicherung erhalten haben. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt das deutsche Versicherungsaufsichtsgesetz bereits geändert worden, um derartige diskriminierende Praktiken auszuschließen. Anlaß zur Besorgnis war für den CERD ferner der Minderheitenbegriff der deutschen Rechtsordnung. Einige Gruppen (Friesen, Dänen, Sorben, Sinti und Roma) seien vom Staat als ethnische Minderheiten anerkannt, doch »zahlenmäßig weit größere ethnische Gruppen« seien ohne spezifischen Schutz, so insbesondere »Angehörige jener ethnischen Gruppen, die bereits lange ansässig sind«. Dies gilt vor allem für die seit langem in Deutschland lebenden und arbeitenden türkischen Staatsangehörigen; thematisiert wurde damit die Frage der »neuen Minderheiten«. Moniert wurde auch, daß bestimmte Kategorien von Ausländern, insbesondere solche ohne legalen Aufenthaltsstatus oder sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhaltende Personen, keine Berechtigung haben, Entschädigung für gegen sie begangene Diskriminierungsakte zu erhalten. Damit nimmt der Ausschuß Bezug auf das Opferentschädigungsgesetz. In der Fassung dieses Gesetzes von 1985 waren Ausländer von der Versorgung ausgeschlossen, sofern die Gegenseitigkeit mit ihrem Heimatstaat nicht garantiert war. Es wurde 1993 dahin gehend geändert, daß es für einen Ausländer nunmehr nicht mehr gänzlich ausgeschlossen war, eine Entschädigung zu erlangen; im Einklang mit dem Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung für die Opfer von Gewalttaten wurde die 1993 eingeführte Revision drei Jahre später erneut geändert. Festzuhalten bleibt, daß trotz der vorgenommenen Verbesserungen der Rechtslage noch immer nicht alle Ausländer in allen einschlägigen Fällen einen Anspruch auf Entschädigung haben.

Pakistan erkennt als Minderheiten lediglich jene religiöser Natur an. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Übereinkommens; in dessen Art. 1 findet das Merkmal Religion keine Erwähnung (was mit der Entstehungsgeschichte des Vertragswerks zu erklären ist). Damit kommen, wie der CERD rügte, ethnische, sprachliche und andere Minderheiten nicht in den Genuß der Konvention. Im Ergebnis dieser Minderheitendefinition der Vertragspartei fehlten Angaben zu den anderen im Lande lebenden Minderheiten; so war auch unklar, ob die verschiedenen im Lande gesprochenen Sprachen sämtlich vor Gericht Anwendung fänden.

Mit Befriedigung nahm der CERD zur Kenntnis, daß *Belgien* das Individualbeschwerdeverfahren der Konvention anzuerkennen beabsichtigt und eine Stelle zur Entgegennahme und Erörterung der Petitionen schaffen will. Positiv aufgenommen wurden auch die im Kampf gegen den Rassismus ergriffenen institutionellen und legislativen Maßnahmen, darunter die neu eingeführten Strafbestimmungen gegen Schlepperbanden und den Menschenhandel. Vorbehalte äußerten die Sachverständigen zu dem 1995 verabschiedeten Gesetz, welches das Leugnen,

die Rechtfertigung und die Zustimmung zu dem durch die Nationalsozialisten während des Zweiten Weltkriegs begangenen Völkermord unter Strafe stellt. Die Bedenken richteten sich auf den beschränkten Anwendungsbereich, da nicht alle Arten des Völkermords erfaßt seien; die Experten regten eine entsprechende Ausweitung an. Auf Kritik traf auch eine gesetzliche Regelung von 1980, wonach der Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern in bestimmten Gemeinden beschränkt werden kann. Moniert wurde ferner, daß der Bericht keinerlei Angaben zur wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lage von Belgiern ausländischer Herkunft (so aus Marokko oder der Türkei) sowie der in Belgien lebenden Nichtstaatsangehörigen enthalte; auch Angaben zum Stand der Arbeitslosigkeit in den einzelnen ethnischen Gruppen wurden vermißt.

Obwohl *Island* die Europäische Menschenrechtskonvention ins nationale Recht übernommen hat, habe es dieses nicht im Hinblick auf die Rassendiskriminierungskonvention getan, stellte der CERD fest. Zugleich begrüßte er einige Änderungen in der Verfassung des Landes. So ist in dieser jetzt der Gleichheitsgrundsatz niedergelegt, ebenso das Verbot der Diskriminierung im Hinblick auf Rasse oder Hautfarbe. Auch die Änderung des Namensgesetzes, das eingebürgerten Ausländern die Beibehaltung ihres Namens erlaubt – bisher mußten sie isländisch klingende Familiennamen annehmen –, wurde lobend hervorgehoben. Mittlerweile besteht auch die Möglichkeit zur Individualbeschwerde.

In *Bulgarien* wird die Umsetzung des Übereinkommens von den großen wirtschaftlichen und damit einhergehenden sozialen Problemen sowie der hohen Auslandverschuldung erschwert. Um so positiver sah der Ausschuß die seit der Annahme der neuen Verfassung 1991 erlassenen Gesetze zur Bekämpfung der rassistischen Diskriminierung. So ist das Tragen von nichtslawischen Namen wieder erlaubt, und die Eigentumsrechte der bulgarischen Bürger türkischer Herkunft werden wieder hergestellt. Im argen liegt noch der Umgang mit den Roma; diese würden nach wie vor in der Ausübung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behindert, was in Anbetracht der wirtschaftlichen Krise noch stärker ins Gewicht falle. Darüber hinaus sei diese Gruppe verstärkt rassistischen Angriffen ausgeliefert. Ferner kritisierten die Sachverständigen die Regelung der neuen bulgarischen Verfassung, die die Gründung von politischen Parteien »auf ethnischer, rassistischer oder religiöser Grundlage« verbietet; die Regierung wurde hier um Klarstellung gebeten.

Auch *Panama* hat mit einer Reihe schwieriger politischer und wirtschaftlicher Probleme zu kämpfen. Positiv beurteilte der CERD die Schaffung der »comarcas« – Bezirken der autochthonen Bevölkerung, von denen es derzeit zwei gibt – sowie die Einrichtung der Stelle eines Ombudsmann für Menschenrechte. Noch immer komme aber die Urbevölkerung ebenso wie die asiatische und die schwarze Minderheit »nicht in vollem Umfang in den Genuß der verfassungsmäßig garantierten Rechte«. So sei die Frage der Landbesitzrechte der Urbevölkerung in den meisten Fällen noch nicht geklärt. Diese



Klaus Töpfer wurde von der Generalversammlung Anfang Dezember vergangenen Jahres zum Exekutivdirektor des in der kenianischen Hauptstadt ansässigen UNEP bestellt; er ist Nachfolger von Elizabeth Dowdeswell (Kanada). Seine vierjährige Amtszeit begann am 1. Februar 1998; Untergeneralsekretär Töpfer ist zugleich Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Nairobi. Klaus Töpfer wurde am 29. Juli 1938 im schlesischen Waldenburg geboren. Nach der Vertreibung kam er nach Höxter/Weser, wo er 1959 das Abitur ablegte. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre und der Promotion war er sowohl als Wissenschaftler wie als Politiker tätig. 1978/79 lehrte er als Professor an der Universität Hannover und war Direktor des Instituts für Raumforschung und Landesplanung. Der CDU trat er 1972 bei; Ende 1990 wurde er in den Deutschen Bundestag gewählt. Zu den Ämtern, die er bekleidete, gehörten die des Ministers für Umwelt und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz (1985-87) und des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1987-94). Von Ende 1994 bis Anfang 1998 war er Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie Beauftragter der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich. Zeitweise war er Vorsitzender der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) der Weltorganisation.

Rechte würden den Betroffenen ohnehin durch staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet des Tourismus und des Bergbaus streitig gemacht. Der Ausschuß begrüßte zum einen, daß Swasiland nach einer zwanzigjährigen Pause zum Dialog mit ihm zurückgekehrt sei, zum anderen die Anstrengungen, die das Land in den letzten Jahren im Hinblick auf die Bekämpfung von Diskriminierungen unternommen habe. Doch entspreche der Bericht nicht den Anforderungen für die Erstellung der Staatenberichte und enthalte keinerlei Angaben im Hinblick auf die Umsetzung der Konvention. Hier bot das Expertengremium seine Hilfe an. Ferner forderte es Swasiland auf, die Bestimmungen des Vertragswerks bei der in Arbeit befindlichen Neufassung der Verfassung des Landes in ausreichendem Umfang zu berücksichtigen. Afghanistan, Bahamas, Dominikanische Republik, Jordanien, Kamerun, Komoren, Mongolei, Nepal, Rwanda, Seychellen – dies ist die Liste der Staaten, die außerdem behandelt wurden. Sie hatten allesamt seit Mitte der achtziger Jahre keinen Staatenbericht mehr abgeliefert. Nur wenige der Betroffenen nahmen die Einladung des Ausschusses an, an den Beratungen, die auf der Grundlage des jeweils letzten abgegebenen

Berichts erfolgen mußten, teilzunehmen. Gleichwohl hofft das Expertengremium auf diese Weise die Staaten dazu bewegen zu können, ihrer Berichtspflicht wieder nachzukommen.

51. Tagung

Der Bericht Algeriens entsprach nach Auffassung des CERD nicht den für die Erstellung geltenden Richtlinien; er ließ nicht erkennen, inwieweit die Konvention innerstaatlich umgesetzt wurde und in welchem Umfang die Algerier tatsächlich die in der Konvention niedergelegten Rechte wahrnehmen können. Insbesondere fehlten jegliche Angaben zur ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung; die Regierung wurde aufgefordert, entsprechenden Angaben in ihren nächsten Bericht aufzunehmen. Das in Algerien seit 1989 herrschende Klima der Gewalt schade der Umsetzung des Übereinkommens ebenso wie die schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme. Um so erfreulicher sei es, daß die Vertragspartei das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt habe.

Der CERD begrüßte die von den Philippinen ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichheit zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen. Positiv hob er den im Jahre 1990 geschlossenen Waffenstillstand zwischen der Befreiungsfront der im Süden des Landes lebenden muslimischen Minderheit und der Regierung sowie das Friedensabkommen von 1996 hervor. Allerdings sei bislang das Verschwinden vieler Angehöriger der muslimischen Minderheit nicht geklärt.

Es gebe keine nennenswerten Umstände, die die Umsetzung der Konvention in Dänemark behinderten, befand der Ausschuß. Lobend hob er die verschiedenen Vorhaben gegen die rassistische Diskriminierung insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und die Eingliederung von Flüchtlingen hervor. Auch seien in größerem Umfang als zuvor Angehörige ethnischer Minderheiten in der Polizei vertreten. Wie bereits auf der 48. Tagung (vgl. VN 3/1996 S. 175) wurde kritisiert, daß die Verbreitung rassistischer Propaganda über das Radio nur unzureichend verfolgt werde. Der CERD bedauerte, daß keine Informationen über den Stand der zwischenzeitlich an ehemalige Seehundfischer in Thule nach deren Umsiedlung geleisteten Entschädigungszahlungen vorgelegt wurden.

Die neue Verfassung Polens hat zur Folge, daß die Konvention von den Gerichten direkt angewendet werden kann. Gewürdigt wurden vom CERD auch die Freundschaftsverträge mit den Nachbarstaaten (darunter Deutschland), die alle Regelungen zum Schutze von ethnischen Minderheiten enthalten. Besondere Erwähnung fand die Vereinbarung zwischen dem Staat und der Jüdischen Gemeinde Polens, in der unter anderem deren Rechte an dem ihr vor dem 1. September 1939 gehörenden und nach dem Krieg vom Staat übernommenen Eigentum anerkannt werden. Anlaß zur Sorge gaben Fälle von rassistisch motivierter Gewalt und Ausschreitungen insbesondere gegen Juden und Roma. Polen wurde aufgefordert, den Kindern der Minderheiten in größerem Umfang als bisher Unterricht in ihrer Sprache zuteil werden zu lassen. Schweden habe sich innerhalb weniger Jahre von einer ethnisch weitgehend homogenen Ge-

sellschaft in eine multikulturelle verwandelt, stellte der CERD fest. Doch habe in den letzten Jahren die Rezession die Lage für die Ausländer insbesondere auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert, und es sei vermehrt zu fremdenfeindlichen Ausschreitungen gekommen. Die Verbreitung von zu Rassenhaß aufrufenden Musikstücken und Literatur habe stark zugenommen.

Seinen ersten Bericht legte Mazedonien vor. Der CERD erkannte an, daß erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten im Gefolge des Auseinanderbrechens Jugoslawiens negative Auswirkungen auf die Umsetzung des Übereinkommens hatten. Er begrüßte die im Einklang mit der Konvention stehenden gesetzlichen Regelungen; so verbiete etwa das Parteiengesetz die Gründung von Parteien, deren Ziel die Aufstachelung zu Rassenhaß und Fremdenfeindlichkeit sei. Defizite gibt es nach wie vor bei der angemessenen Vertretung aller ethnischen Gruppen in Justiz, Parlament und Regierung. Für den nächsten Staatenbericht wurden mehr Informationen im Hinblick auf die Beteiligung der verschiedenen Minderheiten am öffentlichen Leben angemahnt.

Positiv hob der CERD die in der neuen Verfassung Argentinens von 1994 niedergelegten Bestimmungen zum Schutze der Ureinwohner hervor. Gleichwohl äußerte er Bedenken im Hinblick auf die weiterhin bestehende Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppe und die Frage der Rückübertragung von Land an sie. Die Regierung soll in ihrem nächsten Bericht genauere Angaben zur sozio-ökonomischen Lage der Ureinwohner und ihre Beteiligung am öffentlichen Leben machen.

Die gewaltsamen Konflikte im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet und ihre Folgewirkungen haben auch in Burundi die ohnehin vorhandenen Probleme verschärft; zusammen mit dem seit 1996 bestehenden Wirtschaftsembargo ergeben sich negative Einflüsse auf die Umsetzung der Konvention. Um so bemerkenswerter erschien es dem CERD, daß die Vertragspartei dennoch einen Bericht vorgelegt hatte und das Expertengremium einlud, sich vor Ort ein Bild zu machen. Trotz des erklärten Willens zu einem politischen Dialog könne jedoch nicht übersehen werden, daß nach wie vor ein Klima der Gewalt herrsche. Der Ausschuß kritisierte das Verständnis, das die Regierung von den Begriffen ›Rasse‹ und ›ethnische Herkunft‹ habe, und verwies auf die in Art. 1 der Konvention enthaltene Definition sowie auf seine Allgemeine Empfehlung VIII, in der er ausgeführt hatte, daß es dem jeweiligen Individuum selbst überlassen bleiben müsse, ob es sich einer ethnischen Gruppe – und gegebenenfalls welcher – zugehörig fühle. Im Falle Burundis sei davon auszugehen, daß sich der Großteil der Bevölkerung einer der drei ethnischen Gruppen (Bahutu, Batutsi, Batwa) zurechne. Bahutu und Batwa könnten allerdings die ihnen zustehenden Rechte nicht in angemessener Form wahrnehmen; insbesondere Bahutu seien nach wie vor Angriffen ausgesetzt. Ferner verurteilte der CERD die schleppend erfolgende Verfolgung und Bestrafung der für Massaker Verantwortlichen.

Positiv hob der Ausschuß die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens durch Norwegen hervor. Dort sei eine Reihe von Maßnahmen unternommen worden, um die im Lande le-

benden Ausländer in die Gesellschaft zu integrieren. In diesem Zusammenhang sei auch die Änderung des Strafgesetzbuches zu erwähnen, derzufolge Vandalismus neuerdings dann schärfer bestraft wird, wenn er rassistisch motiviert ist. Dennoch gebe es hier noch einiges zu tun; es seien nicht alle erforderlichen Mittel ergriffen worden, um Organisationen, die zum Rassenhaß aufrufen, zu verbieten. Diese gelte auch für einige in Norwegen operierende Radiostationen. Scharf kritisierte der Ausschuß das Vorgehen gegenüber afrikanischen Einwanderern. Diese habe man sämtlich einem Aids-Test unterzogen, weil die Ansicht herrsche, Afrikaner seien häufiger mit Aids infiziert als andere.

In *Burkina Faso* herrscht nach Auffassung des CERD ein Klima der Toleranz, das unterstützt werde von der auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung ausgerichteten Politik der Regierung. Mit Befriedigung vermerkte er ferner, daß die Konvention direkt anwendbar sei. Bedauerlicherweise habe die Regierung aber keine Angaben zur demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung gemacht; damit sei nicht zu erkennen, inwiefern die einzelnen ethnischen Gruppen am öffentlichen Leben teilnehmen können.

Bereits auf seiner 50. Tagung hatte sich der CERD mit *Irak* befaßt; die Erörterung brachte er im August zum Abschluß. Die Sachverständigen hielten fest, daß die Folgen der vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen zu den Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention beigetragen hätten. Folge man den Berichten der WHO und der FAO, so habe das Embargo zu großen Lücken in der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Medizin geführt, worunter insbesondere Kinder und ältere Menschen zu leiden hätten, oft mit tödlichem Ausgang. Der Ausschuß vertrat die Auffassung, daß ein Vorenthalten von Grundnahrungsmitteln und Medikamenten eine schwere Verletzung der Menschenrechte darstelle. Dieses entbinde die Vertragspartei aber nicht davon, nach Kräften für die Umsetzung der Konvention zu sorgen. Die Lage der Menschenrechte gebe Anlaß zu großer Sorge. Irak wurde aufgefordert, alle noch festgehaltenen kuwaitischen und anderen ausländischen Staatsbürger freizulassen beziehungsweise die notwendigen Informationen über ihren Verbleib zu liefern.

Auch die Erörterung der Lage in *Mexiko* war auf der Frühjahrstagung begonnen worden und fand ihren Abschluß im August. Mit Befriedigung stellte der CERD fest, daß einige Maßnahmen zugunsten der Urbevölkerung unternommen worden seien. Dennoch werde diese Bevölkerungsgruppe nach wie vor an der vollen Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert. Eine zufriedenstellende Lösung im Hinblick auf die Verteilung und Rückgabe von Land an die Ureinwohner sei für den sozialen Frieden von großer Bedeutung.

Äthiopien wurde in Abwesenheit von Staatenvertretern behandelt; gleiches gilt für *Guyana* und *Suriname*. Die Lage in Äthiopien wurde auf der Basis eines alten Berichts erörtert; die beiden anderen Staaten haben noch nicht einmal den Erstbericht vorgelegt.

Auch 1997 traf der CERD Entscheidungen über

Individualbeschwerden. Auf der 50. und 51. Tagung war je ein derartiges Gesuch neu hinzugekommen; zwei weitere Beschwerden, die seit 1995 beziehungsweise 1996 anhängig sind, wurden während der 51. Tagung für zulässig erklärt. Ebenfalls im August 1997 wurde die Beschwerde Nr. 7 abschließend behandelt; der Fall selbst geht auf das Jahr 1987 zurück. Im März 1995 hatte ein Australier italienischer Herkunft beim CERD Diskriminierung geltend gemacht, da ihm die Weiterbeschäftigung in der Spielbank von Adelaide verwehrt worden war. Dies war geschehen, nachdem die Aufsichtsbehörden festgestellt hatten, daß sich in seiner Verwandtschaft kriminelle Elemente befanden. Die Beschwerde wurde für unzulässig erklärt, da nicht alle verfügbaren innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden seien.

Im Rahmen seines *Frühwarnverfahrens* äußerte sich der Ausschuß in Form von Beschlüssen. In Beschluß 1(51) betonte der CERD erneut seine Unterstützung für die Friedensvereinbarungen zwischen den Palästinensern und *Israel*; er rief die Beteiligten dazu auf, für eine zügige Umsetzung zu sorgen. Seine Feststellung, daß die jüdischen Siedlungen in den besetzten Gebieten unter internationalem Recht illegal sind, bekräftigte der Ausschuß. Wiederum verurteilte er den Terrorismus aufs schärfste. Absperrungen der palästinensischen Gebiete nach Terroranschlägen stellten eine Kollektivstrafe dar, die gegen die Genfer Konventionen verstoße.

So gut wie keinen Fortschritt konnte das Expertengremium hinsichtlich der Umsetzung des Vertrages von Dayton feststellen (Beschluß 2 (51)). *Bosnien-Herzegowina* sei nach wie vor ein tief gespaltenes Land, in dem Diskriminierungen auf der Grundlage von nationaler oder ethnischer Zugehörigkeit fort dauerten. Der freiwilligen Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen stünden weiterhin ernstzunehmende Hindernisse im Wege.

Im Blick auf *Kongo (Demokratische Republik)* zeigte sich der CERD alarmiert angesichts zahlreicher Berichte über das Verschwinden einer großen Zahl von Flüchtlingen, über Massaker und andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen im Osten des Landes. Die Sachverständigen drückten in Beschluß 3(51) ihre – wie man inzwischen weiß, vergebliche – Hoffnung aus, daß die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzte (und ein Mitglied des Ausschusses einschließende) Untersuchungskommission einen positiven Einfluß auf die Regierung habe und effektiv ihrer Tätigkeit nachgehen könne.

Zu *Papua-Neuguinea* erging Beschluß 4(51). Das Land hat seit 1984 nicht mehr an den Ausschuß berichtet; dieser hatte bereits auf seiner 46. Tagung eine ausdrückliche Empfehlung im Hinblick auf diese Vertragspartei erlassen (vgl. VN 3/1995 S. 121). Der Ausschuß ermutigte die Bemühungen um eine friedlichen Lösung des Konflikts zwischen der Regierung und den Bewohnern der Insel Bougainville.

Eine ausdrückliche *Allgemeine Empfehlung* zu den Rechten der indigenen Völker nahm der CERD am 18. August 1997 an. Die Situation der Ureinwohner spiele in der Praxis des Gremiums eine große Rolle. In diesem Zusammenhang habe der Ausschuß stets betont, daß die Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppen

unter den Anwendungsbereich der Konvention falle. In vielen Teilen der Erde werde die Urbevölkerung nach wie vor diskriminiert; oft würden ihr die Menschenrechte und Grundfreiheiten vorenthalten. Insbesondere habe sie im Zuge der Kolonisierung in den meisten Fällen ihr Land und ihre Bodenschätze verloren. Die Staaten werden dazu aufgerufen, die Kultur, Geschichte, Sprache und besondere Lebensweise der Urbevölkerung als Bereicherung zu erkennen und zu respektieren. Die kulturelle Identität der betroffenen Bevölkerungsgruppen sei zu schützen; im Einklang damit sei eine angemessene wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu gewährleisten. Sicherzustellen sei, daß diese Gruppen gleichberechtigt am öffentlichen Leben teilnehmen können; keine sei direkt betreffende Entscheidung dürfte ohne ihre ausdrückliche Zustimmung ergehen. Hier postuliert der CERD ein Vetorecht der Urbevölkerung und geht damit weit über die bisher in Verträgen und Resolutionen eingeräumten Rechte hinaus. Weiterhin fordern die Sachverständigen die Vertragsparteien ausdrücklich auf, die Rechte der Urbevölkerung im Hinblick auf den Besitz, die Kontrolle und den Gebrauch des Landes und der Ressourcen anzuerkennen und zu schützen. Dort, wo sie ihres Grundes und Bodens beraubt worden sei, sei dieser zurückzugeben. Wenn diese Rückgabe nicht möglich sei, habe eine faire, gerechte und sofortige Entschädigung – vorzugsweise in Gestalt von Land – zu erfolgen. □

Ratifikationsrekord

MONIKA LÜKE

Rechte des Kindes: 14.-16. Tagung des Ausschusses – Diskriminierung von Mädchen weltweit verbreitet – Zahlreiche Defizite in der Jugendstrafrechtspflege und im Bildungswesen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1997 S. 106ff. fort. Text des Übereinkommens: VN 3/1990 S. 112ff.)

Von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben lediglich Somalia und die Vereinigten Staaten die Konvention über die Rechte des Kindes noch nicht ratifiziert. Die letzten Neuzugänge aus dem Kreis der Nichtmitglieder der Weltorganisation waren die Schweiz und die (mit Neuseeland assoziierten) Cookinseln. Die Konvention ist das menschenrechtliche Vertragswerk mit der größten Zahl von Ratifikationen überhaupt; Ende 1997 hatte sie 191 Vertragsparteien.

Der zur Überwachung der Einhaltung der Konventionsbestimmungen eingesetzte zehnköpfige Ausschuß für die Rechte des Kindes (CRC), in dem seit der 15. Tagung auch der italienische UN-Botschafter Paolo Fulci und Lisbet Palme, die Witwe des ermordeten schwedischen Ministerpräsidenten, mitwirken, trat 1997 in Genf zu wiederum drei jeweils dreiwöchigen Sitzungen zusammen. Die 14. Tagung fand vom 6. bis 24. Januar statt, die 15. vom 20. Mai bis zum 6. Juni und die 16. vom 22. September bis zum 10. Oktober.

Als Hauptaufgabe obliegt dem CRC die Prü-

fung der von den Staaten in Erfüllung ihrer Pflichten aus der Konvention vorgelegten Berichte. Auf jeder der drei Tagungen des Jahres 1997 wurden sechs Staatenberichte behandelt, allesamt Erstberichte. Bis zum Abschluß der 16. Tagung hatte der CRC insgesamt 109 Erstberichte sowie vier periodische Berichte erhalten und 79 davon geprüft.

Auch 1997 mußte der Ausschuß immer wieder erhebliche Defizite im Hinblick auf die Lage der Kinder feststellen. Beklagenswert ist oft die Lage der Mädchen; verbreitet sind Mißstände im Bildungswesen und in der Jugendstrafrechtspflege. Kinder aus Randgruppen sehen sich vielfältiger Diskriminierung ausgesetzt; dies gilt auch für nichtseßhafte Kinder, die sogenannten Straßenkinder.

Außerhalb der Berichtsprüfung führt der CRC immer wieder Aussprachen über wichtige Themen aus seinem Arbeitsbereich durch. So hatte er sich 1996 mit dem Thema »Das Kind und die Medien« auseinandergesetzt; die damals vorgelegten 12 konkreten Empfehlungen wurden auf Anregung des CRC von einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe, die sich im April 1997 bei der UNESCO in Paris traf, weiterverfolgt. Sie haben unter anderem die Einrichtung eines Kinderforums im Internet und den Schutz der Kinder vor schädlichen Einflüssen der Medienprogramme zum Gegenstand. 1997 standen die Probleme von behinderten Kindern im Vordergrund. Die Experten verpflichteten sich, den Belangen dieser Gruppe größere Bedeutung einzuräumen und die Diskriminierung von behinderten Kindern verstärkt zu bekämpfen. Zu den Empfehlungen des CRC gehört die Aufforderung an die Staaten, gegebenenfalls durch Gesetzesänderungen das Recht behinderter Kinder auf Leben zu sichern; die Zulassung der Abtreibung dürfe sich nicht spezifisch zu Lasten behinderten Nachwuchses auswirken. Weiterhin stand der Gedankenaustausch etwa mit dem UNICEF oder der – in Sachen Kinderarbeit stark engagierten – ILO auf dem Programm. Ein künftiges Übereinkommen der ILO zur Bekämpfung der Kinderarbeit müsse ein umfassendes Verbot jeder Arbeitspflicht oder Zwangsarbeit enthalten; auch den Problemen der Schuldknechtschaft, des Kinderhandels, der Kinderpornographie sowie der Ausnutzung von Kindern für den Drogenhandel sei mittels der Konvention zu begegnen.

14. Tagung

In *Bulgarien* wurde die Konvention in die innerstaatliche Rechtsordnung übernommen und geht einfachem Recht im Rang vor. Es bestehen aber weiterhin Defizite bei der Umsetzung – insbesondere hinsichtlich der Kinder benachteiligter Bevölkerungsgruppen wie der Roma, die häufig diskriminiert werden und bei denen Mängel in bezug auf die soziale Grundversorgung bestehen. Die Experten waren beunruhigt über die Fälle von Kindesmißbrauch und Kinderprostitution und die fehlenden staatlichen Schutzmaßnahmen hiergegen. Das Recht auf Bildung wird nur unzureichend realisiert. Zahlreiche Jugendliche verlassen die Schule vorzeitig und gehen statt dessen einer Erwerbstätigkeit nach. Auch das Jugendstrafrecht genügt nicht den internationalen Vorgaben. Oftmals wird den Jugendlichen der Zugang zu einem

Rechtsbeistand verwehrt, und es kommt zu ungesetzlichen Freiheitseinschränkungen.

Obwohl die Konvention auch in *Äthiopien* Bestandteile der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, wird ihre Umsetzung durch die Nachwirkungen des jahrelangen Bürgerkrieges erschwert. Die Experten lobten die Bemühungen gegen die Ausbreitung der Immunschwächekrankheit Aids sowie die staatlichen Kampagnen zur Verhinderung der Genitalverstümmelung bei Mädchen. Verbreitete Armut führt zu Unterernährung und hoher Kindersterblichkeit. Mädchen, behinderte und uneheliche Kinder, Kinder mit Aids oder Waisenkinder werden diskriminiert. Zwar ist die Grundschulbildung unentgeltlich, es besteht jedoch keine Schulpflicht. Das Alter für den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit liegt konventionswidrig bei neun Jahren. Es besteht zudem die Möglichkeit, Kinder zu körperlicher Züchtigung zu verurteilen.

In *Panama* besitzen die Bestimmungen der Konvention ebenfalls unmittelbare Rechtsgeltung. Erschwert wird die Realisierung der Konventionsrechte aber durch das bestehende beträchtliche Wohlstandsgefälle. Ein Viertel der Bevölkerung lebt in Armut. Die Maßnahmen zum Schutz vor sexuellem Mißbrauch und sexueller Ausbeutung sind unzureichend. Ein Fünftel der Kinder wird von jugendlichen Müttern geboren. Die Zahl von Kindesaussetzungen ist alarmierend. Im System der Jugendgerichtsbarkeit existiert konventionswidrig kein gesetzlich festgelegtes Mindestalter für den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit.

In *Myanmar* ist die Lage der Kinder besorgniserregend. Im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg sind den Experten zahlreiche Fälle von Vergewaltigungen junger Mädchen durch Soldaten bekannt geworden. Kinder werden zwecks Zwangsarbeit oder Militärdienst rekrutiert. Viele Kinder haben ihre Familien verloren und mußten ihre Heimorte verlassen. Das nationale Recht widerspricht den Vorgaben der Konvention in zahlreichen Punkten. Staatliche Bemühungen zur Umsetzung der Konvention sind kaum feststellbar. Als Beispiel sei das Jugendstrafrecht genannt: das Alter für den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit liegt bei sieben Jahren. In der staatlichen Rechtsordnung fehlt ein Diskriminierungsverbot. Entsprechend kommt es in der Praxis zu staatlich initiierten oder zumindest tolerierten Diskriminierungen von Kindern, die zu religiösen und ethnischen Minderheiten gehören, von Mädchen sowie von Kindern aus ländlichen Gebieten. Die Schulversorgung ist unzureichend, insbesondere für die Minderheiten. Frühzeitiger Schulabbruch ist verbreitet, entsprechend arbeiten viele entgegen den Vorgaben der Konvention schon im Kindesalter. Es sind den Experten zahlreiche Fälle von Kinderhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern bekannt.

Syrien hat die Kinderrechtskonvention in die innerstaatliche Rechtsordnung übernommen. Der CRC kritisierte aber die hohen Militärausgaben auf Kosten der Investitionen im sozialen Sektor, worunter auch Kinder leiden. Das in der Konvention verankerte Diskriminierungsverbot ist nur mangelhaft umgesetzt. Die Benachteiligung von Mädchen ist augenfällig. Flüchtlinge sowie Kurden werden ebenfalls diskriminiert; den in

Syrien geborenen kurdischen Kindern wird faktisch die syrische Staatsbürgerschaft verwehrt. Schulpflicht besteht für das Grundschulalter; die Schulbildung ist grundsätzlich unentgeltlich. Doch ist Kinderarbeit auch in Syrien verbreitet. Defizite bestehen ebenfalls im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit, wo das Mindestalter für die strafrechtliche Verantwortlichkeit unter den Vorgaben der Konvention liegt.

In bezug auf *Neuseeland* lobte der Ausschuß neben den vorhandenen Kontrollmechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Kinderrechte insbesondere die Förderung behinderter Kinder. Die Experten kritisierten die zahlreichen Vorbehalte sowie die Tatsache, daß die Konvention nicht für das Außengebiet Tokelau gilt. Die Einschnitte im sozialen Netz Neuseelands treffen auch die Kinder. Außerdem fehlt es an ausreichenden staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Kindesmißhandlung und Kindesmißbrauch innerhalb der Familie. Nach Auffassung des CRC sollten die Ureinwohner besser geschützt sowie die Altersgrenzen für den Beginn einer Erwerbstätigkeit sowie den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit den Vorgaben der Konvention angepaßt werden.

15. Tagung

Ungeachtet der Tatsache, daß auch die Umsetzung der Konvention in *Kuba* durch das seit Jahrzehnten bestehende Handelsembargo seitens der USA erschwert wird, zeichnet sich das Land durch die Aufnahme zahlreicher Flüchtlingskinder aus. Die Experten würdigten die staatlichen Maßnahmen im Gesundheitssystem. Im Bildungswesen läßt die Umsetzung des Übereinkommens hingegen zu wünschen übrig. Sexuelle Ausbeutung und Prostitution sind mittlerweile weit verbreitet.

Bei der Diskussion des Berichts aus *Ghana* lobten die Experten die Einsetzung einer nationalen Kommission für die Anliegen der Kinder. Dennoch bestehen beträchtliche Defizite bei der Verwirklichung der Kinderrechte. Ein Großteil der Kinder ist unterernährt; zahlreiche Kinder leben als Straßenkinder. Die Genitalverstümmelung bei Mädchen ist an der Tagesordnung; Mädchen wird auch häufig die Schulbildung verwehrt. Die gesellschaftlich akzeptierte körperliche Züchtigung sollte nach Meinung des CRC gesetzlich verboten werden. Defizite bestehen auch im Justizwesen; es fehlt an einer speziellen Jugendgerichtsbarkeit.

Bei der Würdigung der Situation der Kinder in *Bangladesch* lobten die Experten die Schaffung eines Ministeriums für die Angelegenheiten von Frauen und Kindern sowie eines nationalen Kinderrates. Die Umsetzung der Konvention wird dadurch erschwert, daß die bengalische Gesellschaft traditionell männlich dominiert ist. Mädchen und uneheliche Kinder werden von Geburt an diskriminiert. Gleiches gilt für Behinderte, Flüchtlingskinder, Kinder von Minderheiten sowie die zahlreichen Straßenkinder, deren Situation zu Besorgnis Anlaß gibt. Nach Einschätzung des UNICEF leben in Bangladesch 10 000 Kinderprostituierte; Kinderhandel und sexuelle Ausbeutung sind weit verbreitet. Zahlreiche Kinder erhalten noch nicht einmal eine elementare Schulbildung; entsprechend hoch ist die Zahl der Analphabeten und arbei-

tenden Kinder. Die Behandlung straffälliger Kinder widerspricht den Vorgaben der Konvention; die Altersgrenze für die strafrechtliche Verantwortlichkeit liegt derzeit konventionswidrig bei sieben Jahren.

Paraguay gibt mindestens ein Fünftel des Budgets für die Bildung aus. Andererseits fehlt es an Mechanismen zur Überwachung der Rechte der Kinder. Die Gesellschaft ist noch immer patriarchalisch, was zu einer Bevorzugung der Knaben führt. In Paraguay floriert der Kinderhandel; vor allem die Kinder von armen und alleinstehenden Müttern werden zu Objekten dieses Geschäfts. Als alarmierenden Mißstand qualifizierte der CRC weiterhin die Verbreitung von Kinderarbeit und Kinderprostitution. Problematisch ist der Umgang der Justiz mit Jugendlichen; manche werden mehrere Monate ohne Gerichtsverfahren in Haft gehalten. Auch steht das gesetzlich festgelegte Mindestalter für den Militärdienst mit den Vorgaben der Konvention nicht im Einklang.

In *Algerien* wird die Verwirklichung der Kinderrechte durch die bürgerkriegsähnlichen Zustände beeinträchtigt. Ein großes Problem stellt die Entführung von Kindern – insbesondere Mädchen – durch terroristische Gruppierungen dar. Die Experten mahnten staatliche Maßnahmen zum Schutz der Kinder gegen terroristische Aktivitäten an. Mädchen und uneheliche Kinder werden diskriminiert; das Rechtssystem widerspricht weitgehend den durch die Konvention vorgegebenen Standards.

Die Situation der Kinder in *Aserbaidschan* wird durch den seit Jahren andauernden Konflikt mit Armenien beeinträchtigt. Das Land hat den damit verbundenen Zustrom von Vertriebenen auch im Kindesalter zu bewältigen. Nach Auffassung der Experten des Ausschusses sollte sich eine staatliche Organisation um die Zusammenführung von durch den Krieg auseinandergerissenen Familien bemühen.

16. Tagung

Der Ausschuß würdigte die Bemühungen von *Laos* um die Verwirklichung der Kinderrechte, so durch einen Aktionsplan »Bildung für alle«, durch staatliche Impfprogramme sowie durch die schulische Integration behinderter Kinder. Anderweitig stellten die Sachverständigen jedoch gravierende Defizite fest. Die Diskriminierung von Mädchen, unehelichen Kindern und Kindern von Minderheiten ist an der Tagesordnung. Zahlreiche Kinder leiden an Unterernährung. Kinderprostitution ist weit verbreitet. Um mit den Vorgaben der Konvention in Übereinstimmung zu kommen, muß das Jugendstrafrecht einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Der CRC empfiehlt Laos den Beitritt zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen.

In *Australien* genießen die Belange der Kinder beträchtliches öffentliches Interesse. Zu nennen sind insbesondere Bemühungen zur Bekämpfung des Mißbrauchs und der Vernachlässigung von Kindern. Als konventionswidrig beurteilte der CRC jene Gesetze, die die körperliche Züchtigung als Erziehungsmaßnahme tolerieren, und das Fehlen einer gesetzlichen Altersgrenze für den Beginn von Erwerbsarbeit. Die Ausschußmitglieder äußerten Besorgnis über das Vorkommen der Genitalverstümmelung

von Mädchen in einigen Bevölkerungsgruppen. Bedenklich ist die Zunahme der Zahl der jugendlichen Nichtseßhaften. Der australische Staat sollte seine Bemühungen in bezug auf die Gesundheitsfürsorge und Bildungspolitik gegenüber benachteiligten Gruppierungen wie den Ureinwohnern oder den Kindern aus ländlichen Gebieten verstärken. Defizite bestehen weiterhin bei der Familienzusammenführung von Asylbewerbern und im Hinblick auf den Mutterschaftsurlaub in der Privatwirtschaft. Zudem steht das Strafmündigkeitsalter nicht im Einklang mit der Konvention.

In *Uganda* wird die Umsetzung der Konvention durch die schwierige politische und wirtschaftliche Situation behindert. Die Experten hoben die offene und selbstkritische Haltung der Vertreter dieses Staates im Dialog mit dem CRC hervor und würdigten die Einrichtung eines nationalen Kinderrats sowie die Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans – der dezentral auf der Ebene der Bezirke umgesetzt wird – und eines Kindergesetzes. Ein großes Problem stellen die Auswirkungen der Aids-Pandemie auf die Kinder dar. Uganda ist nicht in der Lage, grundlegende Vorgaben der Konvention umzusetzen: Kindesmißhandlungen und Kindesmißbrauch sind auch in Schule und Familie weit verbreitet. Die Kinder leiden unter wirtschaftlicher Ausbeutung durch Kinderarbeit und -prostitution. Auch das Jugendstrafrecht widerspricht weitgehend den Vorgaben der Konvention.

Bei der Begutachtung der Lage der Kinder in *Tschechien* fällt die Diskriminierung der zu Minderheiten gehörenden Kinder negativ auf. Hiervon sind vor allem die Roma betroffen. Kindesmißhandlung und -mißbrauch finden auch in Tschechien statt. Mißstände im Gesundheitswesen gehen vorrangig zu Lasten der Kinder. Positiv vermerken die Experten eine Verstärkung der staatlichen Programme zur Verringerung der Zahl der jugendlichen Schwangeren sowie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Aids und Geschlechtskrankheiten.

Fortschritte bei der Verwirklichung der Kinderrechte zeigen sich in *Trinidad und Tobago* vor allem im institutionellen Bereich. So wurde ein nationaler Aktionsplan zugunsten der Kinder verabschiedet. Mit Besorgnis registrierten die Experten andererseits die Verbreitung der körperlichen Züchtigung als Erziehungsmaßnahme in Familie, Schule und Fürsorgeeinrichtungen sowie das Fehlen eines gesetzlichen Folterverbots.

Auch die in *Togo* erzielten institutionellen Fortschritte lobte der Ausschuß. In die neue togoische Verfassung wurde ein Menschenrechtskatalog aufgenommen. Zudem wurde ein Ministerium für Menschenrechte und Rehabilitation geschaffen. Ein traditionelles Rollenverständnis in der Gesellschaft führt allerdings zur Diskriminierung von Mädchen; Genitalverstümmelung ist weiterhin an der Tagesordnung. Sorgen bereitete den Experten auch die Verbreitung von Aids. Die Regierung solle ihre Aufklärungskampagne verstärken und der Diskriminierung von erkrankten Kindern vorbeugen. Weitere Probleme stellen die zahlreichen Straßenkinder sowie die Kinderarbeit dar. Die Kinder arbeiten in den Städten zum Teil in sklavenähnlichen Verhältnissen. □

Rechtsfragen

Streit um Staustufen

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Entscheidung auf Wunsch Ungarns und der Slowakei – Umstrittener ökologischer Notstand – Fragen der Staatennachfolge – Durchführung des Urteils nicht erfolgt

Gespannt ist das Verhältnis zwischen den ostmitteleuropäischen Nachbarstaaten Ungarn und Slowakei. Die Chance, bis zum 31. März 1998 in einer beim Internationalen Gerichtshof (IGH) anhängigen Streitigkeit auf Grund der Vorgaben des Gerichts eine einvernehmliche Lösung zu finden, verstrich ungenutzt. Eingeräumt worden war sie ihnen in einem Urteil, das der IGH am 25. September 1997 fällte. Es hatte den Fall *Gabčíkovo-Nagymaros-Projekt (Ungarn/Slowakei)* zum Gegenstand, der sich auf ein ursprünglich von Ungarn und der Tschechoslowakei gemeinsam geplantes Staustufensystem an der Donau bezog. Ein wesentliches Ergebnis des Urteils ist, daß Ungarn nicht berechtigt war, seinen Teil der Arbeiten an dem bald schon umstrittenen Bauvorhaben einzustellen – was 1989 geschah.

Die Klage war am 2. Juli 1993 durch einen Kompromiß vom 7. April 1993 anhängig gemacht worden. Dieser Fall war der erste, in dem der IGH eine Ortsbesichtigung vorgenommen hat; sie fand vom 1. bis 4. April 1997 statt.

I. Einen Vertrag »über den Bau und Betrieb des Gabčíkovo-Nagymaros-Systems von Staudämmen« hatten die Ungarische Volksrepublik und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik am 16. September 1977 abgeschlossen. Er trat am 30. Juni 1978 in Kraft und sah den Bau eines Staustufensystems als gemeinschaftliches Vorhaben der beiden damaligen »Bruderstaaten« vor. Nach der Präambel sollte er eine umfassende Nutzung der Naturschätze des Donauabschnitts zwischen Bratislava und Budapest zur Entwicklung von Wasserreserven, Energie, Transport, Landwirtschaft und anderen Bereichen der Volkswirtschaft der beiden Vertragsparteien bewirken. Es sollte vor allem Strom aus Wasserkraft erzeugt, die Schifffahrt verbessert und der Schutz der anliegenden Gebiete vor Überflutung erreicht werden. Gleichzeitig verpflichteten sich die Parteien darauf, daß die Qualität des Wassers der Donau durch das Projekt nicht verschlechtert werden dürfe. Nach dem Vertrag sollten zwei Staudämme gebaut werden (einer bei Gabčíkovo auf tschechoslowakischem Gebiet und einer bei Nagymaros auf der ungarischen Seite), die ein »unteilbares Betriebssystem« bilden sollten. Beide Parteien sollten somit gleichberechtigt an Finanzierung, Bau und Betrieb des Systems beteiligt werden.

In Ungarn regte sich aus ökologischen Erwägungen Kritik an dem Projekt; dies wurde zu einem Kristallisationspunkt der damaligen politischen Opposition. Die ungarische Regierung entschied sich dazu, die Arbeiten an ihrem Teil

(Nagykaros) zu unterbrechen, um einige Gutachten einzuholen, und beschloß schließlich am 27. Oktober 1989, die Arbeiten in Nagykaros einzustellen und in Dunakiliti – hier sollte die Zuleitung für den tschechoslowakischen Gabčíkovo-Damm gesichert werden – es bei dem erreichten Stand zu belassen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Arbeiten sehr weit fortgeschritten und standen teils vor der vollständigen Fertigstellung, denn der Damm sollte 1991 in Betrieb genommen werden.

Während dieser Zeit fanden Verhandlungen zwischen den Parteien statt, die auch die Suche nach Alternativlösungen einschlossen. Eine dieser Alternativen wurde als »Variante C« bekannt und beinhaltet eine einseitige Umleitung der Donau auf dem Gebiet der Tschechoslowakei und den Bau eines Damms bei Cunovo auf tschechoslowakischem Gebiet – statt (wie im Vertrag vorgesehen) bei Dunakiliti auf ungarischem Gebiet – sowie den eines Seitenkanals. Im Juli 1991 entschied die tschechoslowakische Regierung dann, Variante C in die Tat umzusetzen, und fing mit den Bauarbeiten an. Die gleichzeitig geführten Gespräche zwischen den Vertragsparteien führten zu keinem Ergebnis, denn Budapest bestand auf der Beendigung des Vertrages, Prag auf seiner Erfüllung. Am 19. Mai 1992 übermittelte die ungarische Regierung der anderen Seite eine Note, mit der sie den Vertrag von 1977 mit Wirkung vom 25. Mai 1992 beendete. Im Oktober 1992 nahm die Tschechoslowakei den Damm in der Donau, und damit Variante C, in Betrieb.

Bereits am 23. Oktober 1992 hatte Ungarn eine Klage gegen die Tschechoslowakei beim IGH eingereicht; da jedoch keine Jurisdiktionsgrundlage gegeben war und die Tschechoslowakei sich nicht einließ, konnte der IGH nicht tätig werden. Inzwischen hatte die EG-Kommission ihre Vermittlerdienste angeboten und brachte die Streitenden dazu, den Fall dem IGH vorzulegen; die Parteien waren nun die Republik Ungarn und die Slowakische Republik, die am 1. Januar 1993 unabhängig geworden war. Durch den Kompromiß wurden dem IGH vier Fragen zur Entscheidung vorgelegt.

II. Die erste bezog sich auf die der Berechtigung Ungarns zur Einstellung der Arbeiten an seinem Teil des Projekts; der Gerichtshof beantwortete sie negativ, und zwar mit 14 Stimmen gegen eine (die des aus Ungarn stammenden Richters Herczegh). Ungarn war nicht berechtigt, seinen Teil der im Vertrag von 1977 festgelegten Arbeiten 1989 erst zu suspendieren und dann zu beenden.

Ungarn hatte argumentiert, daß es zwar bestimmte Arbeiten suspendiert habe, niemals aber den Vertrag als solchen. Um dies zu rechtfertigen, berief es sich auf einen ökologischen Notstand. Ungarn behauptete weiterhin, daß sein Verhalten nicht nur unter dem Recht der Verträge, sondern dem der Staatenverantwortlichkeit zu beurteilen sei; unter anderem, weil der Vertrag von 1977 abgeschlossen wurde, bevor die Wiener Vertragsrechtskonvention für beide Parteien in Kraft trat.

Die Slowakei sprach sich für die alleinige Anwendung von Vertragsrecht aus. Außerdem bestritt sie, daß Anlaß gegeben war, einen ökolo-

gischen Notstand zu bejahen, und bezweifelte weiter, ob ein solcher Notstand überhaupt geeignet sei, die Staatenverantwortlichkeit auszu-schließen.

In seinem Urteil hält es der IGH nicht für erforderlich, die Frage der Anwendbarkeit der Wiener Vertragsrechtskonvention näher zu untersuchen; er beruft sich darauf, daß er wiederholt auf den teilweise gewohnheitsrechtlichen Charakter der Bestimmungen der Konvention verwiesen hat. Ebensovienig hält es der IGH für notwendig, auf das Verhältnis von Vertragsrecht und Staatenverantwortlichkeit näher einzugehen. Der IGH kann Ungarns Argument nicht teilen, daß die Suspendierung der Arbeiten nicht auch eine Suspension des Vertrages war. Dadurch, daß Ungarn sich auf einen ökologischen Notstand berief, versuchte es, die Grenzen des Vertragsrechts zu verlassen, räumte damit aber gleichzeitig ein, daß sein Verhalten rechtswidrig war, wenn der Notstand nicht gegeben war.

Dann untersucht der IGH die Frage, ob 1989 ein rechtfertigender Notstand gegeben war, und merkt zunächst an, daß Notstand einen gewohnheitsrechtlich anerkannten Grund für den Ausschluß der Rechtswidrigkeit darstellt, der nur in Ausnahmefällen anzunehmen ist. Voraussetzung ist, daß es sich um ein »wesentliches Interesse« (essential interest) handelt, was im vorliegenden Fall bejaht werden kann. Es handelt sich um erhebliche Umweltaspekte, nämlich die mögliche Verschmutzung des Trinkwassers für ganz Budapest. Der Begriff findet somit nicht nur Anwendung, wenn es um die Existenz eines Staates geht. Zudem verweist der IGH darauf, daß er in seinem Gutachten zur Rechtmäßigkeit der Drohung mit oder des Einsatzes von Atomwaffen (vgl. VN 5/1996 S. 179ff.) die Bedeutung der Umwelt für die gesamte Menschheit hervorgehoben hatte.

Außerdem muß eine »schwere und unmittelbare Gefahr« drohen, und der vorgenommene Akt muß »das einzige Mittel« zum Schutz für den Staat sein. Hieran fehlt es aber im vorliegenden Fall, denn ein Schaden stand nicht unmittelbar bevor. Außerdem war die Suspendierung des Vertrages nach Auffassung des IGH nicht das einzig wirksame Mittel. Es gab eine Reihe anderer Möglichkeiten, dem Schaden zu begegnen; so standen die Parteien in Verhandlungen, die möglicherweise zu einer anderen Lösung als der Beendigung des Projekts hätten führen können. Als letztes Argument in diesem Zusammenhang führt der IGH an, daß sich Ungarn bei Abschluß des Vertrages der umweltrechtlichen Implikationen durchaus bewußt war, was sich aus dem Vertragstext selbst ergibt, es aber trotz der ökologischen Bedenken das Projekt gefördert habe.

Zusätzlich betont der IGH, daß, selbst wenn ein Notstand bestanden hätte, Ungarn sich nicht darauf berufen könne, weil es selbst durch Unterlassen oder Tun zu dessen Entstehen mit beigetragen hatte.

III. Der zweite Fragenkomplex betrifft die Rechtmäßigkeit der Umsetzung der Variante C durch die Tschechoslowakei ab November 1991 und deren Inbetriebnahme im Oktober 1992. Diese Möglichkeit der Fortführung des

Projekts trotz der negativen Haltung Ungarns war von den vielen Vorschlägen, die nach der Einstellung der Arbeiten durch Ungarn gemacht worden waren, der einzige, der sich ohne Kooperation, also ganz unabhängig von der Haltung Ungarns, durchführen ließ. Die Ausführung dieser Variante sollte es der Tschechoslowakei ermöglichen, soviel Wasser in den schon fertigen Gabčíkovo-Damm zu leiten wie ursprünglich vorgesehen, und dies sollte eben durch eine Umleitung respektive Ableitung der Donau nun auf tschechoslowakischem Gebiet – statt, wie im Vertrag vorgesehen, auf ungarischem – geschehen. Versuche, eine andere Lösung zu erreichen, schlugen fehl, so daß die Variante C einseitig durchgeführt wurde. Die Tschechoslowakei – und dann die Slowakei – hatte vorgebracht, daß dies keinen völkerrechtswidrigen Akt darstelle; da es ihr auf Grund des ungarischen Verhaltens nicht möglich gewesen sei, die im Vertrag von 1977 vereinbarten Verpflichtungen zu erfüllen, sei sie berechtigt gewesen, eine dem ursprünglichen Projekt möglichst nahekommende Lösung durchzuführen.

Der IGH stellt zunächst klar, daß er die erheblichen Probleme erkennt, vor denen die Tschechoslowakei stand, weil Ungarn das Projekt nicht fortführte. Er sei sich der finanziellen und umweltzerstörerischen Schäden bewußt, die sich ergeben hätten, wenn das Projekt nicht betrieben würde. Allerdings sei wesentliches Merkmal des Vertrages von 1977, daß für das Stau-stufensystem ein einziges und unteilbares Betriebssystem errichtet werden sollte. Das könne aber nicht durch einseitiges Handeln erfüllt werden. Obwohl Variante C äußerlich dem ursprünglichen Projekt ähnlich sei, unterscheide sie sich doch deutlich von dessen rechtlichen Merkmalen. Daher hat, so der IGH, die Tschechoslowakei durch Umsetzung von Variante C nicht den Vertrag angewendet, sondern vielmehr einige seiner ausdrücklichen Bestimmungen verletzt und somit mit der tatsächlichen Stauung und Umleitung der Donau und Inbetriebnahme des Systems einen völkerrechtswidrigen Akt vorgenommen. Hier fehle es an der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Damit kommt der IGH zu der differenzierten Schlußfolgerung, daß die Tschechoslowakei berechtigt gewesen war, 1991 die Umsetzung von Variante C in Angriff zu nehmen (neun zu sechs Stimmen), nicht aber berechtigt, 1992 die Variante C in Betrieb zu nehmen (zehn zu fünf). Dieser Punkt ist innerhalb des Gerichtshofs also außerordentlich umstritten gewesen und war Ursache für die Mehrzahl der abweichenden Voten. Doch auch einige der zustimmenden Voten haben in diesem Punkt ihren Dissens festgehalten, der im wesentlichen damit begründet wurde, daß hier eine Unterscheidung zwischen der Frage der Umsetzung und der Inbetriebnahme von Variante C gemacht wurde.

IV. Die Aufspaltung dieser Frage hatte nämlich ganz wesentliche Folgen für die rechtliche Beurteilung des dann zu behandelnden dritten Fragenkomplexes, und zwar der Mitteilung durch Ungarn, daß es den Vertrag von 1977 beende. Der IGH hebt in diesem Zusammenhang zunächst hervor, daß der Vertrag von 1977

selbst keine Beendigungsregel enthalte, so daß nur die allgemeinen Regeln anwendbar seien. Er betont weiter, daß die Wiener Vertragsrechtskonvention nicht direkt auf den Vertrag von 1977 anwendbar ist, da sie für die Parteien erst später in Kraft getreten sei, daß aber die gewohnheitsrechtlichen Regeln anwendbar seien, zu denen die über Suspendierung und Beendigung des Vertrages gehören. Damit kommt der IGH zu dem Schluß, daß die Note der ungarischen Regierung von 19. Mai 1992 nicht die Wirkung hatte, den Vertrag zu beenden (elf zu vier).

V. Die vierte Frage war, welche rechtlichen Folgen sich aus der Note Ungarns von 1992 zur Beendigung des Vertrages von 1977 ergeben. Budapest hatte vorgebracht, daß selbst bei Unwirksamkeit der Beendigungsnote der Vertrag jedenfalls am 31. Dezember 1992 infolge des »Untergangs einer der Parteien« beendet worden war (am 1. Januar 1993 entstanden bekanntlich Tschechien und die Slowakei). Ungarn hielt den Vertrag für einen rein bilateralen Vertrag, in den eine automatische Sukzession nicht erfolge, und war der Meinung, daß es einer ausdrücklichen Vereinbarung mit dem Nachfolgestaat über die Fortgeltung des Vertrages bedürfe; eine solche sei aber nicht erfolgt. Und obwohl in dem Kompromiß, mit dem der Fall vor den IGH gebracht worden war, die Slowakei als der einzige Nachfolgestaat bezüglich der Rechte und Pflichten des Gabčíkovo-Nagymaros-Projekts bezeichnet wird, unterscheidet Ungarn zwischen den Rechten und Pflichten bezüglich des Projekts aus dem Vertrag und dem Vertrag selbst.

Für den IGH sind Natur und Charakter des Vertrages von 1977 von Bedeutung. Diese weisen den Vertrag als einen radizierten Vertrag aus – also einen Vertrag, der gebietsgebundene Rechte oder Pflichten für andere Staaten einräumt, die auch bei einer Änderung der Zugehörigkeit des Gebiets bestehen bleiben – im Sinne von Art. 12 der Wiener Konvention über Staatenachfolge in Verträgen, den der IGH für eine gewohnheitsrechtliche Norm hält, was keine der Parteien bestritten hatte. Daher konnte der Vertrag von 1977 durch die Staatenachfolge nicht berührt werden und wurde am 1. Januar 1993 für die Slowakei verbindlich.

VI. Schließlich setzte sich der IGH mit den rechtlichen Folgen des Urteils auseinander. Ungarn hatte vorgebracht, daß Variante C nicht vom Vertrag von 1977 gedeckt ist und daher ein vorangegangener Vertrag von 1976 anwendbar sei, wonach es Anrecht auf die Hälfte des natürlichen Flusses des Donauwassers am Grenzpunkt habe. Außerdem forderte Ungarn Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt und Schadensersatz wegen Vertragsverletzung und Schädigung durch Ausführung der Variante C. Demgegenüber forderte die Slowakei die Beendigung der Behinderung der Durchführung des Vertrages von 1977 und eine Lösung, die die Durchführung des Projekts (auch in abgewandelter Form) ermögliche, sowie Schadensersatz.

Der IGH betont, daß seine Antworten auf die im

Kompromiß gestellten Fragen deklaratorischen Charakter haben, da sie die Vergangenheit betreffen sowie die Rechtmäßigkeit respektive Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Parteien und dessen Auswirkungen auf den Vertrag von 1977. Darum müsse jetzt noch bestimmt werden, was die Parteien in Zukunft zu tun haben, so daß der folgende Teil des Urteils verpflichtenden Charakter habe.

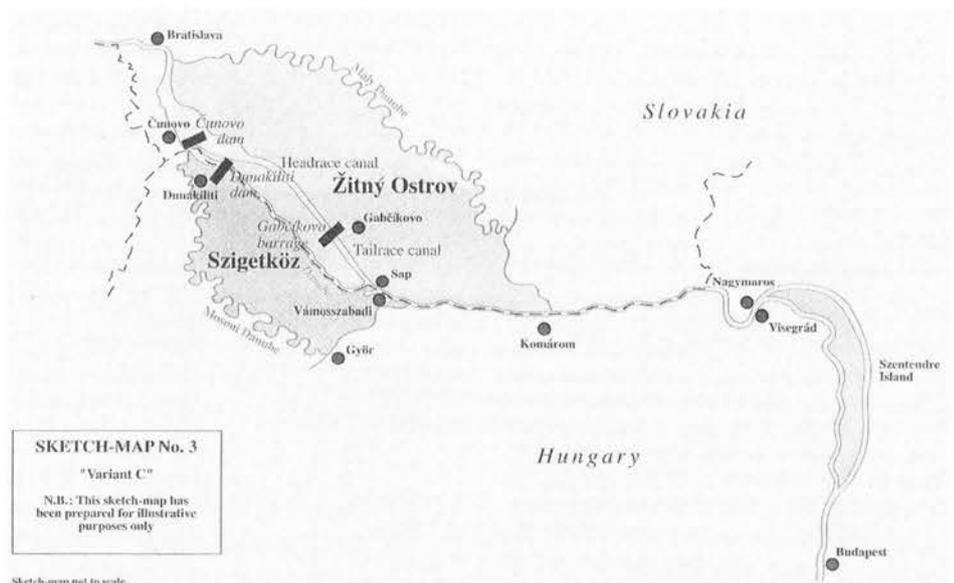
Im einzelnen müssen die Parteien eine Einigung über die Modalitäten der Durchführung des Urteils im Lichte der dann folgenden Bestimmungen suchen, für die zunächst von ausschlaggebender Bedeutung ist, daß der Vertrag von 1977 weiter in Kraft ist und die Beziehungen der Parteien regelt. Dabei kann nicht übersehen werden, daß durch das rechtswidrige Verhalten beider Parteien eine faktische Lage entstanden ist, die nicht außer Betracht gelassen werden darf, die aber auch nicht die rechtliche Beurteilung bestimmen kann. Deshalb müsse die faktische Lage in den Vertrag von 1977 eingepaßt werden, um das Ziel dieses Vertrages so weit wie möglich zu erreichen. Was 1989 oder 1992 rechtlich korrekt gewesen wäre, hätte der IGH damals zu entscheiden gehabt, könne 1997 rechtlich unkorrekt sein, denn der Gerichtshof könne nicht unbeachtet lassen, daß zum Zeitpunkt des Urteils das Gabčíkovo-Kraftwerk bereits seit etwa fünf Jahren in Betrieb ist, daß das Wasser durch einen Kanal nicht in Dunakiliti, sondern Cunovo abgezweigt wird und daß das Kraftwerk nach einem anderen, wassersparenderen System betrieben wird als ursprünglich vorgesehen. Außerdem ist Nagymaros nicht nur nicht errichtet worden, sondern wird, so wie die Dinge liegen, sicher auch nicht mehr gebaut werden. Insofern müssen die Fakten anerkannt werden, denn es wäre völlig unsinnig, diese rückgängig zu machen, wenn das Vertragsziel auch durch die nun einmal bestehenden Konstruktionen erreicht werden könne. Ob das der Fall ist, müssen allerdings die Parteien entscheiden. Außerdem habe der Vertrag weitere Ziele eingeschlossen wie die Verbesserung der Schifffahrt, die Kontrolle der Fluten und den Schutz der Umwelt. Um dies zu verwirklichen,

hätten die Parteien Verhaltenspflichten, Erfüllungspflichten und Ergebnispflichten übernommen. In den Verhandlungen müsse ein Weg gefunden werden, alle diese Pflichten zu erfüllen. Ganz wesentlich sei jedoch der Umweltaspekt; hierbei seien die aktuellen Standards zu berücksichtigen, was den Vertragsvorschriften entspricht. Demgemäß müssen die Parteien insbesondere eine Lösung für die Frage finden, welche Menge Wasser in das alte Donauflußbett zurückgelenkt werden soll und welche in die Seitenarme, damit das Erfordernis der gerechten Verteilung des Wassers erreicht wird. Der IGH müsse aber nicht das Ergebnis dieser Verhandlungen bestimmen, doch seien die Verhandlungen nicht nur pro forma, sondern mit dem Ziel einer Einigung zu führen.

Dann kommt der IGH zu den Folgen aus der Verletzung von Völkerrecht durch beide Parteien. Der Gerichtshof sollte nicht die Höhe von Schadensersatz festlegen, sondern nur feststellen, auf welcher Grundlage Schadensersatz geschuldet ist. Da beide Parteien Völkerrecht verletzt haben und der jeweils anderen Seite finanziellen Schaden zugefügt haben, sind beide verpflichtet, Schadensersatz zu zahlen, und berechtigt, welchen zu erhalten. Es sollte daher eine Pauschalregelung gefunden werden, in der beide Seiten auf ihre Ansprüche verzichten.

Auch in diesem Punkt der pauschalen und gemeinsamen Behandlung der Schadensersatzpflichten beider Parteien in einem einzigen Abstimmungspunkt des Urteils wird in den Sondervoten heftige Kritik geübt.

VII. Zur Durchführung des Urteils war in der Vereinbarung der Parteien von 1993 festgelegt worden, daß sie sich erneut an den IGH wenden können, falls sie nicht innerhalb eines halben Jahres nach Ergehen des Urteils eine Einigung über dessen Durchführung im Sinne der Vorgaben des IGH gefunden haben. Da dies – trotz einer gewissen Kompromißbereitschaft der dann allerdings abgewählten Regierung Horn in Ungarn – nicht der Fall war, ist eine weitere Befassung des IGH möglich. □



IGH: Klage Paraguays – Verletzung der Konsularrechtskonvention durch die USA – Verhältnis zwischen Völkerrecht, nationaler und einzelstaatlicher Rechtsordnung

Eine alte völkerrechtliche Meinungsverschiedenheit hat neue Nahrung durch eine aktuelle Kontroverse zwischen dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und den Vereinigten Staaten erhalten. Artikel 41 des IGH-Statuts bestimmt, daß der Gerichtshof befugt ist, erforderlichenfalls »diejenigen vorsorglichen Maßnahmen zu bezeichnen« (im Englischen »indicate«, im Französischen »indiquer«), »die zur Sicherung der Rechte der Parteien getroffen werden müssen.« Das Statut spricht also nicht ausdrücklich vom »Anordnen« bestimmter Maßnahmen. Die Formulierung scheint somit die etwa von den USA vertretene Meinung zu stützen, daß solche Maßnahmen nicht verbindlich sind. Der eigentliche Sinn des Instituts der vorsorglichen Maßnahme macht es aber wohl doch unausweichlich, derartige Maßnahmen als verbindlich zu betrachten, was deutlicher als mit dem *Fall betreffend die Wiener Konsularrechtskonvention (Paraguay gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)* nicht untermauert werden kann.

I. Am 9. April 1998 hatte der IGH in dem erst am 3. April anhängig gemachten Fall einstweilige Maßnahmen erlassen. Dem Fall lag die Verurteilung eines Bürgers Paraguays, Angel Breard, zum Tode durch Gerichte des US-Staates Virginia zugrunde. Als Ausländer hätte Breard in seinem Verfahren in den Vereinigten Staaten nach der Wiener Konvention über konsularische Beziehungen von 1963 ein Recht auf Hilfe durch die konsularische Vertretung seines Landes gehabt – ein Recht, von dem die amerikanischen Behörden ihn hätten unterrichten müssen.

Eine solche Unterrichtung war jedoch nicht erfolgt, als Breard 1992 festgenommen und in der Folge wegen Mordes verurteilt wurde. Die verschiedenen Versuche Breards, seine Rechte nach der Konvention auszuüben – die aber erst seit 1996 erfolgten, nachdem er von diesen Rechten Kenntnis erhalten hatte –, schlugen fehl, so daß die Bemühungen, die auf den 14. April 1998 festgesetzte Hinrichtung abzuwenden, erfolglos blieben. Daher hat Paraguay die Angelegenheit vor den IGH gebracht, dessen Zuständigkeit auf Grund des Fakultativprotokolls zur Konsularrechtskonvention gegeben war, das beide Staaten, USA und Paraguay, ratifiziert haben. Das Protokoll sieht vor, daß Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH unterliegen und diesem daher durch eine Vertragspartei dieses Protokolls unterbreitet werden können. Mit seiner Klage beantragte Paraguay die Feststellung des IGH, daß die USA durch ihr Verhalten gegenüber Breard die Konvention verletzt haben und daß daher die Lage wiederherzustellen sei, die vor der Festnahme bestand, sowie die Zusiche-

rung, daß ein derartiges Verhalten in anderen Fällen nicht mehr vorkommt. Gleichzeitig mit der Klage hatte Paraguay einen dringlichen Antrag auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen eingebracht, in dem es beantragte, daß die Exekution bis zur Entscheidung der Hauptsache nicht erfolgen solle.

II. Der Gerichtshof hat angesichts der großen Dringlichkeit bereits am 7. April mündlich verhandelt und am 9. April seine Entscheidung getroffen, in der er dem Antrag stattgab, und zwar einstimmig. Er hat das Vorbringen der USA zurückgewiesen, wonach der Ausgang des Verfahrens, das im übrigen völlig rechtsstaatlich geführt worden war (was auch niemand bestritt), bei Beachtung der Konsularrechtskonvention in keiner Weise anders gewesen wäre und daß die USA sich für ihren unabsichtlich begangenen Verstoß gegen die Konvention entschuldigt hätten, was der gängigen Praxis entspreche. Außerdem hatten die USA vorgebracht, daß nach der Konvention die Versagung der konsularischen Hilfe nicht zur Folge haben könne, daß das Urteil im konkreten Fall aufgehoben werden müsse. Daher seien die Aussichten der Klage auf Erfolg in der Hauptsache so gering, daß kein Anlaß gegeben sei, vorsorgliche Maßnahmen zu erlassen. Zudem bestehe die Gefahr, daß derartige Fälle vermehrt auftreten und damit eine Einmischung in das nationale Strafsystem erfolge und daß der IGH hier praktisch wie ein Berufungsgericht fungiere, was nicht seine Aufgabe sei.

Der IGH stellte zunächst seine Zuständigkeit fest, die auf der Grundlage der Ratifikation des Fakultativprotokolls gegeben war; auch wurde das Vorliegen eines Streits über die Anwendung der Konvention angenommen. Die durchaus ernst zu nehmenden Einwände der USA bezüglich der Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache, nämlich ob nach der Konvention die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand geleistet werden muß, wies der IGH zu Recht zurück mit der Feststellung, daß dies eine Frage sei, die erst bei der Prüfung der Hauptsache entschieden werden könne. Der IGH führte dann weiter aus, daß einstweilige Maßnahmen dem Zweck dienen, irreparablen Schaden in der Hauptsache zu vermeiden, und daß ein solcher fraglos drohe, wenn Breard exekutiert werde. Der IGH betonte, daß es hier nicht um die Frage gehe, ob die Einzelstaaten der USA überhaupt berechtigt sind, die Todesstrafe zu verhängen, und auch nicht darum, daß der Gerichtshof als eine Art internationales Berufungsgericht fungiere, sondern allein darum, Streitigkeiten zwischen Staaten zu regeln, die sich unter anderem aus der Auslegung internationaler Verträge ergeben. Daher kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, daß dem Antrag stattgegeben werden müsse. Er verfügte, daß die Hinrichtung auszusetzen und der IGH über die Maßnahmen zu informieren sei, die die USA zur Befolgung der Anordnung vornehmen.

III. Die Entscheidung ergingen einstimmig; es sind allerdings drei Erklärungen beigefügt, die deutlich machen, daß diese Einstimmigkeit im wesentlichen unter enormem Zeitdruck und oh-

ne die Möglichkeit zur Detailrecherche erreicht wurde. So betonte Richter Schwebel, der als US-Bürger in diesem Fall sein Amt als Gerichtspräsident nicht wahrnahm, daß derartige Verletzungen der Konvention zahlreich seien, daß nun aber erstmalig deswegen geklagt werde. Er stimmte der Entscheidung deshalb zu, weil es hier um eine Vertragsverletzung geht, die in der Tat nicht geschehen dürfe, und weil eine schlichte Entschuldigung des Verletzterstaates für den Betroffenen nicht hilfreich ist.

Für den Fortgang des Verfahrens hatte der IGH relativ kurze Fristen angesetzt, nämlich den 9. Juni 1998 für die Vorlage des Schriftsatzes Paraguays und den 9. September für den der USA. Damit schien die Sache zunächst einmal geklärt, so daß das Entsetzen groß war, als am 15. April morgens über die Medien die Mitteilung erfolgte, daß Breard, wie durch die Gerichte des Staates Virginia vorgesehen, am 14. April hingerichtet worden war.

Zuvor war ein Antrag beim Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten, die Hinrichtung gemäß der Entscheidung des IGH auszusetzen, abgelehnt worden. Das wesentliche Argument des »Supreme Court« betraf die Gleichstellung von völkerrechtlichen Verträgen mit innerstaatlichem Recht, die in diesem Fall die Konvention unanwendbar mache. Es sei nämlich ein späteres Gesetz einschlägig, nämlich das gegen den Terrorismus und zur Durchführung der Todesstrafe (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) von 1996. Damit war für die Mehrheit des Obersten Gerichts – allerdings bei drei Gegenstimmen – rechtlich die Lage klar. Es sei darüber hinaus ohnehin nicht befugt, den Gouverneur von Virginia zu verpflichten, die Entscheidung des IGH zu befolgen.

Diese Feststellung wirft schwerwiegende Probleme bezüglich der Beachtung einer von den Vereinigten Staaten übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung durch ihre Gliedstaaten auf und ist völkerrechtlich eindeutig nicht akzeptabel.

IV. Das Verfahren wird indes fortgeführt; die Fristen zur Vorlage der Schriftsätze der Streitparteien wurden ausgedehnt: bis zum 9. Oktober dieses Jahres für Paraguay und bis zum 9. April 1999 für die USA. Zwar war während der Verhandlungen zum Erlaß der einstweiligen Maßnahmen stets davon die Rede, daß das Hauptverfahren gegenstandslos werde, wenn die Hinrichtung statfinde – eine Sachlage, die nun eingetreten ist. Dennoch ist der Fall nicht gegenstandslos geworden: erstens weil die Frage, ob die Konsularrechtskonvention in einem solchen Falle die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand verlangt, durchaus klärungsbedürftig ist – immerhin war dies nicht der einzige Fall, in dem diese Vorschrift nicht befolgt wurde –, und zweitens ist es wohl kaum mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben vereinbar, wenn die USA nun die Gegenstandslosigkeit des Falles einwenden, die sie ja selbst erst, und zwar in völkerrechtswidriger Weise, herbeigeführt haben. Das Interesse Paraguays daran, daß wenigstens in Zukunft die Konsularrechtskonvention eingehalten wird, ist jedenfalls bereits in dem Klageantrag zur Hauptsache enthalten. □

Dokumente der Vereinten Nationen

Horn von Afrika, Kernwaffen, Tadschikistan, Westsahara, Zentralafrikanische Republik, Zypern

Horn von Afrika

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Grenzstreitigkeit zwischen Äthiopien und Eritrea. – Resolution 1177(1998) vom 26. Juni 1998

Der Sicherheitsrat,

- mit dem Ausdruck seiner ersten Besorgnis über den Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea, seine politischen, humanitären und sicherheitsrelevanten Folgen für die Region sowie seine Auswirkungen auf die dortige Zivilbevölkerung,
 - in Bekräftigung des Eintretens aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Äthiopiens und Eritreas,
 - in Bekräftigung des Grundsatzes der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten sowie unter Betonung dessen, daß die Anwendung von Waffengewalt als Mittel zur Regelung von Gebietsstreitigkeiten oder zur Veränderung der Gegebenheiten am Boden nicht akzeptabel ist,
 - feststellend, daß die offiziellen Erklärungen der Regierung Äthiopiens und der Regierung Eritreas, in denen sie sich verpflichten, die Androhung und die Durchführung von Luftangriffen in dem Konflikt in Zukunft zu unterlassen, zur Fortsetzung der Bemühungen um die Herbeiführung einer friedlichen Regelung des Konflikts beigetragen, die Bedrohung der Zivilbevölkerung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur verringert und die Wiederaufnahme einer geregelten Wirtschaftstätigkeit, namentlich auch des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs, ermöglicht haben,
 - in Anbetracht der engen traditionellen Verbindungen zwischen Äthiopien und Eritrea,
 - mit Genugtuung über die offiziellen Erklärungen der Regierung Äthiopiens und der Regierung Eritreas, wonach sie beide das Ziel teilen, ihre gemeinsame Grenze auf der Grundlage einer einvernehmlichen und verbindlichen Regelung unter Berücksichtigung der Charta der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), der Kolonialverträge und des auf diese Verträge anwendbaren Völkerrechts festzulegen und zu markieren,
 - Kenntnis nehmend von der vom Ministerrat der OAU im Rahmen einer Sondertagung am 5. Juni 1998 verabschiedeten Resolution (S/1998/485),
 - in Würdigung der Anstrengungen der OAU und anderer, in Zusammenarbeit mit dieser Organisation eine friedliche Regelung des Konflikts herbeizuführen,
1. verurteilt die Anwendung von Gewalt und verlangt, daß beide Parteien die Feindseligkeiten sofort einstellen und die weitere Anwendung von Gewalt unterlassen;
 2. begrüßt es, daß sich die Parteien auf ein Moratorium hinsichtlich der Androhung und Durchführung von Luftangriffen verpflichtet haben;
 3. fordert die Parteien nachdrücklich auf, alle Mittel auszuschöpfen, um eine friedliche Beilegung der Streitigkeit herbeizuführen;
 4. bekundet seine nachdrückliche Unterstützung für den Beschluß der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU vom 10. Juni

1998 (S/1998/494) sowie für die Mission und die Anstrengungen der Staatschefs der OAU und fordert die OAU nachdrücklich auf, so rasch wie möglich entsprechende Anschlußmaßnahmen zu ergreifen;

5. fordert die Parteien auf, voll mit der OAU zusammenzuarbeiten;
6. fordert die Parteien außerdem auf, alles zu unterlassen, was die Spannungen verschärfen würde, wie provozierende Maßnahmen oder Erklärungen, und Maßnahmen zu ergreifen, um Vertrauen zwischen ihnen aufzubauen, insbesondere indem sie die Rechte und die Sicherheit der Staatsangehörigen des jeweils anderen Landes garantieren;
7. ersucht den Generalsekretär, seine Guten Dienste zur Unterstützung einer friedlichen Beilegung des Konflikts zur Verfügung zu stellen, und ist bereit, weitere diesbezügliche Empfehlungen zu prüfen;
8. ersucht den Generalsekretär, den Parteien technische Unterstützung zu gewähren, um gegebenenfalls bei der Festlegung und Markierung des Verlaufs der gemeinsamen Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea behilflich zu sein, richtet zu diesem Zweck einen Treuhandfonds ein und fordert alle Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, zu diesem Fonds beizutragen;
9. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Kernwaffen

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verurteilung der Nuklearversuche Indiens und Pakistans. – Resolution 1172(1998) vom 6. Juni 1998

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung der Erklärungen seines Präsidenten vom 14. Mai 1998 (S/PRST/1998/12) und 29. Mai 1998 (S/PRST/1998/17),
- sowie in Bekräftigung der Erklärung seines Präsidenten vom 31. Januar 1992 (S/23500), in der es unter anderem heißt, daß die Verbreitung aller Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
- ernsthaft besorgt über die Herausforderung, welche die von Indien und anschließend von Pakistan durchgeführten Nuklearversuche für die internationalen Bemühungen zur Stärkung des globalen Nichtverbreitungsregimes für Kernwaffen darstellen, sowie außerdem ernsthaft besorgt über die Gefahr für den Frieden und die Stabilität in der Region,
- tief besorgt über die Gefahr eines nuklearen Wettrüstens in Südasien und entschlossen, ein solches Wettrüsten zu verhindern,
- in Bekräftigung der entscheidenden Bedeutung, die dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und dem Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen für die weltweiten Bemühungen um die Nichtverbreitung von Kernwaffen und die nukleare Abrüstung zukommt,

- unter Hinweis auf die Grundsätze und Ziele der Nichtverbreitung von Kernwaffen und der Abrüstung, welche die Konferenz von 1995 der Vertragsparteien zur Überprüfung und Verlängerung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen verabschiedet hat, sowie auf den Erfolg dieser Konferenz,
 - bestätigend, daß es auch künftig gilt, entschlossen vorzugehen, um alle Bestimmungen des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen voll zu verwirklichen und wirksam umzusetzen, und mit Genugtuung über die Entschlossenheit der fünf Kernwaffenstaaten, ihre Selbstverpflichtungen im Zusammenhang mit der nuklearen Abrüstung nach Artikel VI dieses Vertrages zu erfüllen,
 - eingedenk seiner nach der Charta der Vereinten Nationen bestehenden Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,
1. verurteilt die von Indien am 11. und 13. Mai 1998 und von Pakistan am 28. und 30. Mai 1998 durchgeführten Nuklearversuche;
 2. macht sich das Gemeinsame Kommuniqué zu eigen, das die Außenminister Chinas, Frankreichs, der Russischen Föderation, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie der Vereinigten Staaten von Amerika auf ihrem Treffen am 4. Juni 1998 in Genf herausgegeben haben (S/1998/473);
 3. verlangt, daß Indien und Pakistan weitere Nuklearversuche unterlassen, und fordert in diesem Zusammenhang alle Staaten auf, im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen keine Versuchsexplosion von Kernwaffen und keine andere nukleare Explosion durchzuführen;
 4. fordert Indien und Pakistan nachdrücklich auf, größte Zurückhaltung zu üben und bedrohliche Militärbewegungen, Grenzverletzungen oder andere Provokationen zu vermeiden, damit eine Verschärfung der Situation verhindert wird;
 5. fordert Indien und Pakistan nachdrücklich auf, den beiderseitigen Dialog über alle offenen Fragen, insbesondere über alle den Frieden und die Sicherheit betreffenden Fragen, wiederaufzunehmen, um die Spannungen zwischen ihnen zu beseitigen, und legt ihnen nahe, für beide Seiten annehmbare Lösungen zu finden, welche die den Spannungen zugrundeliegenden Ursachen angehen, einschließlich Kaschmirs;
 6. begrüßt die Anstrengungen, die der Generalsekretär unternimmt, um Indien und Pakistan zur Aufnahme eines Dialogs zu bewegen;
 7. fordert Indien und Pakistan auf, ihre Kernwaffenentwicklungsprogramme sofort einzustellen, das Herstellbare Material für Kernwaffen einzustellen, ihre Politik zu bestätigen, keine Ausrüstung, kein Material und keine Technologien zu exportieren, die zu Massenvernichtungswaffen oder Flugkörpern, die als Trägermittel für diese geeignet sind, beitragen könnten, so-

wie geeignete Verpflichtungen in dieser Hinsicht einzugehen;

8. legt allen Staaten nahe, den Export von Ausrüstung, Material oder Technologien zu verhindern, die auf irgendeine Weise Kernwaffenprogramme oder Programme für ballistische Flugkörper, die als Trägermittel für solche Waffen einsatzfähig sind, in Indien oder Pakistan unterstützen könnten, und begrüßt die in dieser Hinsicht beschlossenen und erklärten einzelstaatlichen Politiken;
9. bekundet seine ernsthafte Besorgnis über die nachteiligen Auswirkungen der von Indien und Pakistan durchgeführten Nuklearversuche auf den Frieden und die Stabilität in Südasien und über die Region hinaus;
10. bekräftigt sein uneingeschränktes Eintreten für den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen sowie deren entscheidende Bedeutung als Eckpfeiler des internationalen Nichtverbreitungsregimes für Kernwaffen und als wesentliche Grundlage für die Verfolgung der nuklearen Abrüstung;
11. bekundet seine feste Überzeugung, daß das internationale Nichtverbreitungsregime für Kernwaffen beibehalten und gefestigt werden muß, und weist darauf hin, daß gemäß dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen weder Indien noch Pakistan den Status eines Kernwaffenstaates haben können;
12. erkennt an, daß die von Indien und Pakistan durchgeführten Versuche eine ernste Bedrohung der weltweiten Bemühungen um die Nichtverbreitung von Kernwaffen und um die Abrüstung darstellen;
13. fordert Indien und Pakistan sowie alle anderen Staaten, die noch nicht Vertragsparteien sind, nachdrücklich auf, dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und dem Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen unverzüglich und bedingungslos beizutreten;
14. fordert Indien und Pakistan nachdrücklich auf, sich in einem positiven Geist und auf der Grundlage des vereinbarten Mandats an den Verhandlungen der Abrüstungskonferenz in Genf über den Abschluß eines Vertrages über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper zu beteiligen, mit dem Ziel, zu einer baldigen Einigung zu gelangen;
15. ersucht den Generalsekretär, dem Rat dringend über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die Indien und Pakistan zur Durchführung dieser Resolution ergriffen haben;
16. bekundet seine Bereitschaft, weiter zu prüfen, wie die Durchführung dieser Resolution am besten sichergestellt werden kann;
17. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Tadschikistan

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 24. Februar 1998 (UN-Dok. S/PRST/1998/4)

Auf der 3856. Sitzung des Sicherheitsrats am 24. Februar 1998 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Tadschikistan und entlang der

tadschikisch-afghanischen Grenze« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den nach Ziffer 12 seiner Resolution 1138(1997) vom 14. November 1997 vorgelegten Zwischenbericht des Generalsekretärs vom 10. Februar 1998 über die Situation in Tadschikistan (S/1998/113) behandelt.

Der Sicherheitsrat bedauert es, daß die Arbeit an der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung des Friedens und der nationalen Eintracht in Tadschikistan (S/1997/510) und die diesbezüglichen Tätigkeiten der Kommission für die nationale Aussöhnung in den letzten drei Monaten nur sehr schleppend vorangegangen sind. Er begrüßt die Anstrengungen, die die Parteien in jüngster Zeit unternommen haben, um ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Der Rat fordert sie auf, ihre Anstrengungen zur vollinhaltlichen Umsetzung des Allgemeinen Abkommens, einschließlich des Protokolls über militärische Fragen (S/1997/209, Anlage II), zu verstärken. Er ermutigt außerdem die Kommission für die nationale Aussöhnung zur Fortsetzung ihrer Anstrengungen im Hinblick auf die Einleitung eines umfassenden Dialogs zwischen den verschiedenen politischen Kräften, wie in dem Allgemeinen Abkommen vorgesehen.

Der Sicherheitsrat spricht dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und dem Personal der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT) seine Anerkennung für ihre Arbeit aus und ermutigt sie, die Parteien bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens auch künftig zu unterstützen. Er begrüßt die Ergebnisse der internationalen Geberkonferenz zur Unterstützung des Friedens und der Aussöhnung in Tadschikistan, die vom Generalsekretär am 24. und 25. November 1997 in Wien einberufen wurde, und geht davon aus, daß die Konferenzergebnisse zur Konsolidierung des Friedensprozesses in Tadschikistan beitragen werden.

Der Sicherheitsrat bekundet von neuem seine Besorgnis darüber, daß die Sicherheitslage in einigen Teilen Tadschikistans nach wie vor prekär ist. Er erinnert beide Parteien daran, daß die internationale Gemeinschaft bereit ist, bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens sowie bei der Durchführung von humanitären und Wiederaufbauprogrammen auch weiterhin behilflich zu sein, daß jedoch ihre Fähigkeit, dies zu tun, wie auch die Fähigkeit der UNMOT, ihre Aufgaben wirksamer wahrzunehmen, von der Verbesserung der Sicherheitslage abhängt.

Der Sicherheitsrat verurteilt mit Nachdruck die Geiselnahme von Mitarbeitern von Hilfsorganisationen im November 1997 und fordert die Parteien nachdrücklich auf, weiter zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit und die Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen, der Gemeinsamen Friedenstruppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS-Friedenstruppen) und des sonstigen internationalen Personals zu gewährleisten, und in dieser Hinsicht praktische Maßnahmen zu ergreifen, wie sie beispielsweise in Ziffer 7 des Berichts des Generalsekretärs erwähnt werden.

Der Sicherheitsrat begrüßt das Dekret des Präsidenten über die Schaffung einer gemeinsamen Sicherheitseinheit mit der Aufgabe, die Sicherheit des UNMOT-Personals zu gewährleisten, insbesondere auch durch die Gewährung von bewaffnetem Geleitschutz, und fordert die Parteien auf, die Einheit so bald wie möglich einsatzfähig zu machen. Er begrüßt außerdem die Bereitschaft der GUS-Friedenstruppen, für den Schutz der Räumlichkeiten der Vereinten Nationen in Duschanbe

zu sorgen, wie im Bericht des Generalsekretärs erwähnt, und ermutigt die UNMOT und die GUS-Friedenstruppen, die entsprechenden Detailregelungen zu treffen.

Der Sicherheitsrat ermutigt den Generalsekretär, mit der Erweiterung der UNMOT bis zu der mit seiner Resolution 1138(1997) genehmigten Personalstärke fortzufahren, sobald die Situation dieses Erachtens zuläßt.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT). – Resolution 1167(1998) vom 14. Mai 1998

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine einschlägigen Resolutionen sowie die Erklärungen seines Präsidenten,
 - nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 6. Mai 1998 über die Situation in Tadschikistan (S/1998/374),
 - in Bekräftigung seines Eintretens für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Republik Tadschikistan und die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen,
 - mit dem Ausdruck seines Bedauerns darüber, daß der Friedensprozeß in den letzten drei Monaten nur sehr schleppend vorangekommen ist,
 - mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die prekäre Sicherheitslage in einigen Teilen Tadschikistans,
 - ferner mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die Verletzungen der Waffenruhe in Tadschikistan,
 - mit Genugtuung über die Intensivierung der Kontakte zwischen den führenden Mitgliedern der Regierung Tadschikistans und den Führern der Vereinigten Tadschikischen Opposition (UTO), die dazu beigetragen hat, die Krisen in dem vom Bericht des Generalsekretärs erfaßten Zeitraum einzudämmen, und die Verpflichtung beider Parteien auf den Friedensprozeß bestätigt hat,
 - in der Erkenntnis, daß eine umfassende internationale Unterstützung für die Intensivierung des Friedensprozesses in Tadschikistan auch weiterhin unerläßlich ist,
 - mit Genugtuung darüber, daß die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT) enge Kontakte zu den Parteien wahrte sowie auch weiterhin mit den Gemeinsamen Friedenstruppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (im folgenden als die »GUS-Friedenstruppen« bezeichnet), den russischen Grenztruppen und der Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zusammenarbeitet und Verbindung hält,
 - ferner mit Genugtuung über den Beitrag der Kontaktgruppe der Garantiestaaten und der internationalen Organisationen zum Friedensprozeß,
1. begrüßt den Bericht des Generalsekretärs vom 6. Mai 1998;
 2. verurteilt die unter Verstoß gegen die Waffenruhe stattgefundenen Wiederaufnahme der Kampfhandlungen infolge der Angriffe, die von einigen örtlichen Kommandeuren der UTO durchgeführt wurden, und fordert alle Beteiligten auf, Gewalthandlungen zu unterlassen;
 3. fordert die Parteien auf, energische Anstrengungen zu unternehmen, um das Allgemeine Abkommen über die Herbeiführung des Frie-

- dens und der nationalen Eintracht in Tadschikistan (S/1997/510), einschließlich des Protokolls über militärische Fragen (S/1997/209, Anlage II), umzusetzen und die Bedingungen für die Abhaltung von Wahlen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu schaffen;
4. fordert die Parteien auf, mit Beteiligung der UNMOT und der Kontaktgruppe den von der Kommission für die nationale Aussöhnung am 29. April 1998 verabschiedeten Maßnahmenzeitplan umzusetzen, dabei namentlich und vorrangig die Umsetzung des Protokolls über militärische Fragen und die Ernennung von Vertretern der UTO auf die verbleibenden Regierungsämter, die ihnen zugewiesen wurden, sowie die Anwendung des Amnestiegesetzes;
 5. nimmt mit Dank Kenntnis von der Arbeit des aus dem Amt scheidenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, würdigt die Bemühungen des gesamten Personals der UNMOT und ermutigt sie, den Parteien auch weiterhin bei der Umsetzung des Allgemeinen Abkommens behilflich zu sein;
 6. fordert die Parteien auf, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um möglichst bald eine gemeinsame Sicherheitseinheit zum Einsatz zu bringen, mit dem Auftrag, für die Sicherheit des Personals der UNMOT zu sorgen, und weiter zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen, der GUS-Friedenstruppen und des sonstigen internationalen Personals zu gewährleisten;
 7. ermutigt die UNMOT und die GUS-Friedenstruppen, auch weiterhin Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zu erörtern;
 8. fordert die Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten auf, auf den im März 1998 in Genf erlassenen konsolidierten Beitragsappell zugunsten Tadschikistans für 1998 rasch und großzügig zu reagieren, und verleiht seiner Hoffnung Ausdruck, daß das Treffen der Beratungsgruppe, das die Weltbank am 20. Mai 1998 abhalten wird, zu positiven Ergebnissen führen wird;
 9. beschließt, das Mandat der UNMOT um einen Zeitraum von sechs Monaten bis zum 15. November 1998 zu verlängern;
 10. ersucht den Generalsekretär, den Rat über alle bedeutsamen Entwicklungen unterrichtet zu halten, insbesondere was die Sicherheitslage betrifft, und ersucht ihn außerdem, innerhalb von drei Monaten nach Verabschiedung dieser Resolution über ihre Durchführung Bericht zu erstatten;
 11. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Westsahara

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Erweiterung des Mandats und Erhöhung der Personalstärke der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1148(1998) vom 26. Januar 1998

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsaharfrage und insbesondere seine Resolution 1133(1997) vom 20. Oktober 1997, in der er beschlossen hat, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum

- 20. April 1998 zu verlängern und die Personalstärke der Mission, wie im Bericht des Generalsekretärs vom 25. September 1997 (S/1997/742 mit Add.1) empfohlen, zu erhöhen,
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 13. November 1997 (S/1997/882 mit Add.1), der einen detaillierten Plan, einen Zeitplan und eine Aufstellung der finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Personalstärke der MINURSO enthält,
- mit Genugtuung über das Schreiben des Generalsekretärs vom 12. Dezember 1997 (S/1997/974), in dem unter anderem mitgeteilt wird, daß die Identifizierung der Stimmberechtigten im Einklang mit dem Regelungsplan und den zwischen den Parteien erzielten Vereinbarungen zu seiner Durchführung wiederaufgenommen worden ist, sowie über den Bericht des Generalsekretärs vom 15. Januar 1998 (S/1998/35), worin unter anderem die Fortschritte erwähnt werden, die seit der Wiederaufnahme des Identifizierungsprozesses erzielt worden sind,
- sowie mit Genugtuung über die Ernennung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Westsahara,
 1. billigt die Dislozierung der für Minenräumtätigkeiten benötigten Pioniereinheit und des erforderlichen zusätzlichen Verwaltungspersonals zur Unterstützung der Dislozierung von Militärpersonal gemäß dem Vorschlag in Anlage II des Berichts des Generalsekretärs vom 13. November 1997;
 2. bekundet seine Absicht, das Ersuchen um die weiteren zusätzlichen Militär- und Zivilpolizeiressourcen für die MINURSO, gemäß dem Vorschlag in Anlage II des Berichts des Generalsekretärs vom 13. November 1997, wohlwollend zu prüfen, sobald der Generalsekretär berichtet, daß der Identifizierungsprozeß ein Stadium erreicht hat, in dem die Dislozierung dieser Ressourcen unerlässlich wird;
 3. fordert beide Parteien auf, mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zusammenzuarbeiten und auch weiterhin mit der gemäß dem Regelungsplan eingerichteten Identifizierungskommission zusammenzuarbeiten, damit der Identifizierungsprozeß im Einklang mit dem Regelungsplan und den zwischen den Parteien erzielten Vereinbarungen zu seiner Durchführung rechtzeitig vollendet werden kann;
 4. ersucht den Generalsekretär, den Sicherheitsrat über weitere Entwicklungen bei der Durchführung des Regelungsplans voll unterrichtet zu halten;
 5. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1163(1998) vom 17. April 1998

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen zur Westsaharfrage,
- in Bekräftigung seiner uneingeschränkten Unterstützung für den Generalsekretär, seinen Persönlichen Abgesandten, seinen Sonderbeauftragten und die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara

- (MINURSO) bei der Durchführung des Regelungsplans und der zwischen den beiden Parteien erzielten Vereinbarungen zu seiner Durchführung, sowie unter Hinweis darauf, daß nach diesen Vereinbarungen die Verantwortung für die Durchführung des Identifizierungsprozesses bei der Identifizierungskommission liegt,
- unter erneuter Bekundung seiner Entschlossenheit, den Parteien bei der Herbeiführung einer gerechten und dauerhaften Lösung der Westsaharfrage behilflich zu sein,
- sowie unter erneuter Bekundung seiner Entschlossenheit, ohne weitere Verzögerung ein freies, faires und unparteiisches Selbstbestimmungsreferendum des Volkes von Westsahara im Einklang mit dem von den beiden Parteien angenommenen Regelungsplan durchzuführen,
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 13. April 1998 (S/1998/316) und die darin enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen unterstützend,
 1. beschließt, das Mandat der MINURSO bis zum 20. Juli 1998 zu verlängern, damit die MINURSO ihre Identifizierungsaufgaben fortsetzen kann, mit dem Ziel, den Prozeß zum Abschluß zu bringen;
 2. fordert die Parteien auf, mit den Vereinten Nationen, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und der gemäß dem Regelungsplan eingerichteten Identifizierungskommission konstruktiv zusammenzuarbeiten, damit die in dem Regelungsplan vorgesehene Phase der Identifizierung der Wahlberechtigten abgeschlossen und die Vereinbarungen zu seiner Durchführung vollzogen werden können;
 3. nimmt Kenntnis von der weiteren Dislozierung der für die Minenräumtätigkeiten benötigten Pioniereinheiten und des erforderlichen Verwaltungspersonals zur Unterstützung der Dislozierung des Militärpersonals, wie in Anlage II des Berichts des Generalsekretärs vom 13. November 1997 (S/1997/882) vorgeschlagen und in den Empfehlungen des Berichts des Generalsekretärs vom 13. April 1998 weiter ausgeführt;
 4. bekundet erneut seine Absicht, das Ersuchen um die weiteren zusätzlichen Militär- und Zivilpolizeiressourcen für die MINURSO, gemäß dem Vorschlag in Anlage II des Berichts des Generalsekretärs vom 13. November 1997, wohlwollend zu prüfen, sobald der Generalsekretär berichtet, daß der Identifizierungsprozeß ein Stadium erreicht hat, in dem die Dislozierung dieser Ressourcen unerlässlich wird;
 5. fordert die Regierungen Marokkos, Algeriens und Mauretaniens auf, jeweils Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen mit dem Generalsekretär zu schließen, und erinnert daran, daß bis zum Abschluß dieser Abkommen das Musterabkommen über die Rechtsstellung der Truppen vom 9. Oktober 1990 (A/45/594), wie in Resolution 52/12 B der Generalversammlung vorgesehen, vorläufig Anwendung finden soll;
 6. ersucht den Generalsekretär, dem Rat vom Datum der Verlängerung des Mandats der MINURSO an alle 30 Tage über den Stand der Durchführung des Regelungsplans und der zwischen den Parteien erzielten Vereinbarungen Bericht zu erstatten und den Rat in der Zwischenzeit regelmäßig über alle bedeutsamen Entwicklungen und gegebenenfalls über die weitere Durchführbarkeit des Mandats der MINURSO unterrichtet zu halten;

7. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Zentralafrikanische Republik

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Sicherheit und Bewegungsfreiheit der Interafrikanischen Mission zur Überwachung der Durchführung der Übereinkommen von Bangui (MISAB). – Resolution 1152(1998) vom 5. Februar 1998

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1125 (1997) vom 6. August 1997 und 1136(1997) vom 6. November 1997,
- Kenntnis nehmend von dem dritten Bericht des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui an den Sicherheitsrat (S/1998/86),
- sowie Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 28. Januar 1998 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/1998/88) und von dem Schreiben vom 4. Februar 1998, das der Präsident Gabuns im Namen der Mitglieder des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui an den Präsidenten des Sicherheitsrats gerichtet hat (S/1998/97),
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 23. Januar 1998 (S/1998/61), der dem Rat im Einklang mit Resolution 1136 (1997) des Sicherheitsrats vorgelegt wurde,
- mit dem Ausdruck seiner Anerkennung für die neutrale und unparteiische Weise, in der die Interafrikanische Mission zur Überwachung der Durchführung der Übereinkommen von Bangui (MISAB) in enger Zusammenarbeit mit den zentralafrikanischen Behörden ihren Auftrag durchgeführt hat, sowie mit Befriedigung feststellend, daß die MISAB zur Stabilisierung der Situation in der Zentralafrikanischen Republik beigetragen hat, insbesondere durch die Überwachung der Ablieferung der Waffen,
- feststellend, daß die an der MISAB teilnehmenden Staaten und die Zentralafrikanische Republik beschlossen haben, das Mandat der Mission (S/1997/561, Anhang I) zu verlängern, damit sie ihren Auftrag zu Ende führen kann, mit der Aussicht, daß die Vereinten Nationen einen Friedenseinsatz einrichten,
- betonend, wie wichtig die regionale Stabilität ist, und in diesem Zusammenhang unter voller Unterstützung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die an dem vom neunzehnten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Frankreichs und Afrikas eingesetzten Internationalen Vermittlungsausschuß beteiligt sind, sowie der Mitglieder des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui,
- sowie betonend, daß alle Unterzeichner der Übereinkommen von Bangui auch weiterhin im Hinblick auf die Achtung und Durchführung dieser Übereinkommen voll zusammenarbeiten müssen, um zur Förderung der Bedingungen für eine langfristige Stabilität in der Zentralafrikanischen Republik beizutragen,
- feststellend, daß die Situation in der Zentralafrikanischen Republik auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

1. begrüßt die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die an der MISAB teilnehmen, und der Mitgliedstaaten, die sie unterstützen, sowie ihre Bereitschaft, diese Anstrengungen fortzusetzen;
2. begrüßt die dem Internationalen Ausschuß für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui gewährte Unterstützung durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und fordert dieses auf, diese Unterstützung fortzusetzen;
3. fordert die Parteien in der Zentralafrikanischen Republik auf, die Durchführung der Übereinkommen von Bangui unverzüglich abzuschließen, und fordert außerdem die Erfüllung der Zusagen, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär (S/1998/61, Anlage) enthalten sind;
4. billigt es, daß die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten die Mission auch weiterhin neutral und unparteiisch durchführen, um ihr in Ziffer 2 der Resolution 1125(1997) festgelegtes Ziel zu erreichen;
5. tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, ermächtigt die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten und diejenigen Staaten, die logistische Unterstützung gewähren, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten;
6. beschließt, daß die in Ziffer 5 genannte Ermächtigung vorerst bis zum 16. März 1998 verlängert wird;
7. erinnert daran, daß die Kosten und die logistische Unterstützung für die MISAB im Einklang mit Artikel 11 des Mandats der MISAB auf freiwilliger Grundlage getragen werden, und legt den Mitgliedstaaten nahe, zu dem Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik beizutragen;
8. begrüßt die Absicht des Generalsekretärs gemäß seinem Bericht vom 23. Januar 1998, einen Sonderbeauftragten für die Zentralafrikanische Republik zu ernennen, und verleiht seiner Auffassung Ausdruck, daß die rasche Ernennung eines solchen Beauftragten den Parteien bei der Durchführung der Übereinkommen von Bangui helfen und auch andere Tätigkeiten der Vereinten Nationen in dem Land unterstützen könnte;
9. fordert alle Staaten, internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen erneut auf, der Zentralafrikanischen Republik bei der Entwicklung des Landes in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein;
10. ersucht die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten, dem Sicherheitsrat vor Ablauf des in Ziffer 6 genannten Zeitraums über den Generalsekretär einen Bericht vorzulegen;
11. ersucht den Generalsekretär, ihm bis spätestens 23. Februar 1998 einen Bericht über die Situation in der Zentralafrikanischen Republik zur Prüfung vorzulegen, der Empfehlungen zur Einrichtung eines Friedenseinsatzes der Vereinten Nationen enthält, namentlich über die Struktur, die konkreten Ziele und die finanziellen Auswirkungen eines solchen Einsatzes, sowie Informationen über die Durchführung der Übereinkommen von Bangui und über die Zusagen, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär zum Ausdruck gebracht werden;
12. bekundet seine Absicht, auf der Grundlage des in Ziffer 11 genannten Berichts bis zum 16. März 1998 einen Beschluß über die Einrich-

tung eines Friedenseinsatzes der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik zu fassen;

13. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Sicherheit und Bewegungsfreiheit der Interafrikanischen Mission zur Überwachung der Durchführung der Übereinkommen von Bangui (MISAB). – Resolution 1155(1998) vom 16. März 1998

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1125 (1997) vom 6. August 1997, 1136(1997) vom 6. November 1997 und 1152(1998) vom 5. Februar 1998,
- Kenntnis nehmend von dem gemäß Resolution 1152(1998) vorgelegten Bericht (S/1998/221) des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui vom 10. März 1998 an den Sicherheitsrat,
- sowie Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 11. März 1998 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/1998/219, Anlage) und von dem Schreiben vom 13. März 1998, das der Präsident Gabuns im Namen der Mitglieder des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui an den Präsidenten des Sicherheitsrats gerichtet hat (S/1998/233, Anlage),
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 23. Februar 1998 (S/1998/148), der dem Rat im Einklang mit Resolution 1152 (1998) vorgelegt wurde,
- mit dem Ausdruck seiner Anerkennung für die neutrale und unparteiische Weise, in der die Interafrikanische Mission zur Überwachung der Durchführung der Übereinkommen von Bangui (MISAB) in enger Zusammenarbeit mit den zentralafrikanischen Behörden ihren Auftrag durchgeführt hat, sowie mit Befriedigung feststellend, daß die MISAB wesentlich zur Stabilisierung der Situation in der Zentralafrikanischen Republik beigetragen hat, insbesondere durch die Überwachung der Ablieferung der Waffen,
- feststellend, daß die an der MISAB teilnehmenden Staaten und die Zentralafrikanische Republik beschlossen haben, das Mandat der MISAB bis zum 15. April 1998 zu verlängern, um einen reibungslosen Übergang zu der vorgesehenen Dislozierung eines Friedenseinsatzes der Vereinten Nationen zu gewährleisten (S/1998/219, Anlage),
- betonend, wie wichtig die regionale Stabilität ist, und in diesem Zusammenhang unter voller Unterstützung der Anstrengungen des vom neunzehnten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Frankreichs und Afrikas eingesetzten Internationalen Vermittlungsausschusses sowie der Mitglieder des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui,
- sowie betonend, daß alle Unterzeichner der Übereinkommen von Bangui auch weiterhin im Hinblick auf die Achtung und Durchführung dieser Übereinkommen voll zusammenarbeiten müssen,
- feststellend, daß die Situation in der Zentralafrikanischen Republik auch weiterhin eine

Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

1. begrüßt die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die an der MISAB teilnehmen, und der Staaten, die sie unterstützen, sowie ihre Bereitschaft, diese Anstrengungen fortzusetzen;
2. fordert die Regierung der Zentralafrikanischen Republik nachdrücklich auf, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär (S/1998/61, Anlage) enthaltenen Zusagen auch weiterhin zu erfüllen, und fordert die Parteien in der Zentralafrikanischen Republik auf, die Durchführung der Übereinkommen von Bangui abzuschließen und die Schlußfolgerungen der Konferenz für nationale Aussöhnung (S/1998/219, Anlage) umzusetzen;
3. billigt es, daß die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten die Mission auch weiterhin neutral und unparteiisch durchführen, um ihr in Ziffer 2 der Resolution 1125(1997) festgelegtes Ziel zu erreichen;
4. tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, ermächtigt die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten und diejenigen Staaten, die logistische Unterstützung gewähren, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten;
5. beschließt, daß die in Ziffer 4 genannte Ermächtigung bis zum 27. März 1998 verlängert wird;
6. erinnert daran, daß die Kosten und die logistische Unterstützung für die MISAB im Einklang mit Artikel 11 des Mandats der MISAB auf freiwilliger Grundlage getragen werden, und legt den Mitgliedstaaten nahe, zu dem Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik beizutragen;
7. bekräftigt, daß er auf der Grundlage des Berichts des Generalsekretärs vom 23. Februar 1998 bis zum 27. März 1998 einen Beschluß über die Einrichtung eines Friedenssicherungseinsatzes der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik fassen wird;
8. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCA). – Resolution 1159(1998) vom 27. März 1998

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1125 (1997) vom 6. August 1997, 1136(1997) vom 6. November 1997, 1152(1998) vom 5. Februar 1998 und 1155(1998) vom 16. März 1998,
- unter Hinweis auf den gemäß Resolution 1152 (1998) vorgelegten Bericht des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui vom 10. März 1998 (S/1998/221) an den Sicherheitsrat,
- sowie unter Hinweis auf das Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 11. März 1998 an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/1998/219, Anlage) und das Schreiben vom 13. März 1998, das der Präsident Gabuns im Namen der Mitglieder des Internationalen Ausschusses für Folgemaßnahmen zu den Übereinkommen von Bangui an den Präsidenten des Sicherheitsrats gerichtet hat (S/1998/233, Anlage),

- nach weiterer Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 23. Februar 1998 (S/1998/148), der dem Rat im Einklang mit Resolution 1152(1998) vorgelegt wurde,
- mit dem erneuten Ausdruck seiner Anerkennung für die neutrale und unparteiische Weise, in der die Interafrikanische Mission zur Überwachung der Durchführung der Übereinkommen von Bangui (MISAB) in enger Zusammenarbeit mit den zentralafrikanischen Behörden ihren Auftrag durchgeführt hat, sowie mit Befriedigung feststellend, daß die MISAB wesentlich zur Stabilisierung der Situation in der Zentralafrikanischen Republik beigetragen hat, insbesondere durch die Überwachung der Ablieferung der Waffen,
- in Anbetracht dessen, daß die an der MISAB teilnehmenden Staaten und die Zentralafrikanische Republik beschlossen haben, das Mandat der MISAB bis zum 15. April 1998 zu verlängern, um einen reibungslosen Übergang zu der Dislozierung eines Friedenssicherungseinsatzes der Vereinten Nationen zu gewährleisten, betonend, wie wichtig die regionale Stabilität ist und daß es gilt, die von der MISAB erzielten Fortschritte zu konsolidieren und insbesondere dem Volk der Zentralafrikanischen Republik behilflich zu sein, den Prozeß der nationalen Aussöhnung zu festigen und bei der Aufrechterhaltung eines sicheren und stabilen Umfelds behilflich zu sein, das der Abhaltung freier und fairer Wahlen förderlich ist,
- sowie betonend, daß alle Unterzeichner der Übereinkommen von Bangui diese Übereinkommen auch weiterhin umsetzen müssen und daß die Behörden der Zentralafrikanischen Republik konkrete Maßnahmen ergreifen müssen, um die in dem Bericht des Generalsekretärs vom 23. Februar 1998 genannten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Reformen durchzuführen, einschließlich der Ausarbeitung eines Wahlgesetzes und der Vorbereitungen für die für August/September 1998 anberaumten Parlamentswahlen,
- in Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Frieden und Entwicklung sowie dessen, daß ein nachhaltiges Engagement der internationalen Gemeinschaft, bei der wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Entwicklung der Zentralafrikanischen Republik behilflich zu sein und diese zu unterstützen, für den Frieden und die Stabilität in dem Land auf lange Sicht unverzichtbar ist, und in dieser Hinsicht mit Genugtuung über die Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Zentralafrikanischen Republik und den internationalen Finanzinstitutionen bei der Ausarbeitung eines wirtschaftlichen Reformprogramms,
- feststellend, daß die Situation in der Zentralafrikanischen Republik auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

A

1. begrüßt die Fortschritte, die die zentralafrikanischen Behörden und Parteien bei der Herbeiführung der nationalen Aussöhnung und einer bestandfähigen Stabilität in der Zentralafrikanischen Republik erzielt haben;
2. fordert die Regierung der Zentralafrikanischen Republik nachdrücklich auf, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär (S/1998/61, Anlage) enthaltenen Zu-

sagen auch weiterhin zu erfüllen, und fordert die Parteien in der Zentralafrikanischen Republik auf, die Durchführung der Übereinkommen von Bangui abzuschließen und den Nationalen Aussöhnungspakt (S/1998/219, Anlage) umzusetzen;

3. fordert alle Staaten, internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen erneut auf, der Zentralafrikanischen Republik bei der Entwicklung des Landes in der Konfliktfolgezeit behilflich zu sein;

B

4. begrüßt die Anstrengungen der an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten und der Staaten, die sie unterstützen, sowie ihre Bereitschaft, diese Anstrengungen fortzusetzen;
5. billigt es, daß die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten die Mission auch weiterhin neutral und unparteiisch durchführen, um ihr in Ziffer 2 der Resolution 1125(1997) festgelegtes Ziel zu erreichen;
6. tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, ermächtigt die an der MISAB teilnehmenden Mitgliedstaaten und diejenigen Staaten, die logistische Unterstützung gewähren, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten;
7. beschließt, daß die in Ziffer 6 genannte Ermächtigung am 15. April 1998 endet;
8. erinnert daran, daß die Kosten und die logistische Unterstützung für die MISAB im Einklang mit Artikel 11 des Mandats der MISAB auf freiwilliger Grundlage getragen werden, und legt den Mitgliedstaaten nahe, zu dem Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik beizutragen;

C

9. beschließt, mit Wirkung vom 15. April 1998 eine Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCA) einzurichten, und beschließt außerdem, daß der militärische Anteil der MINURCA aus höchstens 1350 Soldaten bestehen wird;
10. beschließt, daß die MINURCA unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Generalsekretärs in seinem Bericht vom 23. Februar 1998 den folgenden anfänglichen Auftrag haben wird:
 - a) bei der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Sicherheit und Stabilität, einschließlich der Bewegungsfreiheit, in Bangui und der unmittelbaren Umgebung der Stadt behilflich zu sein;
 - b) den nationalen Sicherheitskräften bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und beim Schutz wichtiger Einrichtungen in Bangui behilflich zu sein;
 - c) die Lagerung aller im Verlauf des Entwaffnungsprozesses eingesammelten Waffen zu beaufsichtigen und zu kontrollieren und ihre endgültige Vernichtung zu überwachen;
 - d) die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen sowie die Sicherheit der Vermögenswerte der Vereinten Nationen zu gewährleisten;
 - e) in Abstimmung mit anderen internationalen Anstrengungen bei einem kurzfristigen Programm zur Ausbildung von Polizeiausbildern und bei anderen Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau der nationalen Polizei behilflich zu sein und bei der Umstrukturi-

- rierung der nationalen Polizei und der Sonderpolizeikräfte Rat zu gewähren;
- f) den nationalen Wahlorganen im Hinblick auf das Wahlgesetz und die Pläne für die Abhaltung der für August/September 1998 anberaumten Parlamentswahlen Rat und technische Unterstützung zu gewähren;
11. ermächtigt den Generalsekretär, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, daß die MINURCA bis zum 15. April 1998 voll disloziert ist, damit sie ihr Mandat erfüllen kann, und einen reibungslosen Übergang von der MISAB zur MINURCA zu gewährleisten;
12. beschließt, daß die MINURCA für einen Anfangszeitraum von 3 Monaten bis zum 15. Juli 1998 eingerichtet wird, und bekundet seine Absicht, auf der Grundlage des Berichts, den der Generalsekretär nach Ziffer 15 vorzulegen hat, einen Beschluß über die Verlängerung der MINURCA zu fassen;
13. bekräftigt, daß die MINURCA möglicherweise nicht umhin können wird, Maßnahmen zu ergreifen, um bei der Wahrnehmung ihres Mandats die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten;
14. begrüßt es, daß der Generalsekretär im Rahmen der MINURCA seinen Sonderbeauftragten in der Zentralafrikanischen Republik ernannt hat, mit dem Auftrag,
- a) bei der Förderung der Reformen behilflich zu sein, die zur Herbeiführung der nationalen Aussöhnung und von Sicherheit und Stabilität in dem Land erforderlich sind;
- b) die MINURCA zu leiten;
- c) in Unterstützung des Mandats der MINURCA die Oberaufsicht über alle Tätigkeiten der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik auszuüben;
- d) Gute Dienste zu leisten und zwischen der Regierung und den politischen Parteien zu vermitteln;
- e) auf dem Gebiet der Guten Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit Rat zu gewähren und Technische Hilfe zu erleichtern;
- f) mit anderen internationalen Partnern, namentlich mit den internationalen Finanzinstitutionen, zusammenzuarbeiten mit dem Ziel, Tätigkeiten zu unterstützen, die die Grundlagen für einen dauerhaften Frieden, den nationalen Wiederaufbau und die Entwicklung des Landes schaffen sollen;
- g) die Organisationen und Programme der Vereinten Nationen zu ermutigen, der Zentralafrikanischen Republik Hilfe zu gewähren, insbesondere auf den in dem Bericht des Generalsekretärs genannten Gebieten;
15. ersucht den Generalsekretär, den Sicherheitsrat regelmäßig unterrichtet zu halten und dem Sicherheitsrat bis zum 20. Juni 1998 einen Bericht über die Durchführung des Mandats der MINURCA, über die Entwicklungen in der Zentralafrikanischen Republik, über die Fortschritte bei der Erfüllung der Zusagen, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar an den Generalsekretär gemacht wurden, sowie über die Umsetzung der Übereinkommen von Bangui und des Nationalen Aussöhnungspakts, einschließlich der Zusagen bezüglich der Gewährleistung der wirtschaftlichen Gesundung des Landes, vorzulegen;
16. ersucht den Generalsekretär ferner, in seinem Bericht nach Ziffer 15 auch Angaben über die

- Fortschritte zu machen, die die Regierung der Zentralafrikanischen Republik bei der Verabschiedung eines Wahlgesetzes, der Festlegung eines Datums für die Parlamentswahlen und der Ausarbeitung konkreter Pläne für die Abwicklung der Parlamentswahlen erzielt hat, und Empfehlungen zur künftigen Rolle der Vereinten Nationen bei dem Prozeß der Parlamentswahlen abzugeben;
17. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, auf die an sie gerichteten Ersuchen des Generalsekretärs zur Bereitstellung von Personal, Ausrüstung und anderen Ressourcen an die MINURCA positiv zu reagieren, um die baldige Dislozierung der Mission zu erleichtern (S/1998/148);
18. billigt die Absicht des Generalsekretärs, einen Treuhandfonds einzurichten, damit die Mitgliedstaaten freiwillige Beiträge zur Unterstützung der Tätigkeit der MINURCA und zur Unterstützung der Finanzierung der Mission leisten können, und legt den Mitgliedstaaten eindringlich nahe, zu diesem Fonds beizutragen;
19. ersucht die Regierung der Zentralafrikanischen Republik, mit dem Generalsekretär vor dem 25. April 1998 ein Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zu schließen, und erinnert daran, daß bis zum Abschluß eines solchen Abkommens das Muster-Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen vom 9. Oktober 1990 (A/45/594) vorläufig Anwendung findet;
20. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCA). – Resolution 1182(1998) vom 14. Juli 1998

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1125 (1997) vom 6. August 1997, 1136(1997) vom 6. November 1997, 1152(1998) vom 5. Februar 1998, 1155(1998) vom 16. März 1998 und 1159(1998) vom 27. März 1998,
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 19. Juni 1998 (S/1998/540) und Kenntnis nehmend von den darin enthaltenen Empfehlungen,
- erfreut über die rasche und wirksame Dislozierung der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCA),
- betonend, wie wichtig die regionale Stabilität ist und daß es gilt, die bisher erzielten Fortschritte zu konsolidieren und insbesondere dem Volk der Zentralafrikanischen Republik behilflich zu sein, den Prozeß der nationalen Aussöhnung zu festigen und bei der Aufrechterhaltung eines sicheren und stabilen Umfelds behilflich zu sein, das der Abhaltung freier und fairer Wahlen förderlich ist,
- mit Genugtuung darüber, daß die Wahlkommission unter der Leitung eines neutralen und unabhängigen Vorsitzenden ihre Arbeit aufgenommen hat, und betonend, daß alle Unterzeichner der Übereinkommen von Bangui kooperieren müssen, um eine wirksame Tätigkeit der Kommission zu gewährleisten,
- erneut erklärend, daß die Behörden der Zentralafrikanischen Republik auch weiterhin konkrete Maßnahmen ergreifen müssen, um die in

dem Bericht des Generalsekretärs vom 23. Februar 1998 (S/1998/148) genannten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Reformen durchzuführen und die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär (S/1998/61, Anlage) gemachten Zusagen zu erfüllen, namentlich was die weitere Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen betrifft,

1. beschließt, das Mandat der MINURCA bis zum 25. Oktober 1998 zu verlängern;
2. fordert die Regierung der Zentralafrikanischen Republik auf, so bald wie möglich einen Plan für die wirksame Umstrukturierung der Streitkräfte der Zentralafrikanischen Republik zu beschließen, der auf den von der Kommission für die Umstrukturierung der Verteidigungs- und Sicherheitskräfte unterbreiteten Vorschlägen beruht;
3. fordert die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, die Umstrukturierung der Sicherheitskräfte der Zentralafrikanischen Republik, einschließlich der Gendarmerie, durch bilaterale und multilaterale Hilfsprogramme zu unterstützen, und anerkennt die Rolle der MINURCA bei der Gewährung von Rat und technischer Hilfe im Anfangsstadium der Umstrukturierung der Sicherheitskräfte der Zentralafrikanischen Republik und in diesem Zusammenhang bei der Koordinierung und Weiterleitung der zu diesem Zweck gewährten internationalen Unterstützung;
4. erkennt an, daß die MINURCA im Zuge der Wahrnehmung ihres Mandats zeitlich begrenzte Erkundungsmissionen außerhalb von Bangui sowie andere Aufgaben gemäß Ziffer 10 der Resolution 1159(1998) im Zusammenhang mit der Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen durchführen kann;
5. fordert die Behörden der Zentralafrikanischen Republik auf, rasch einen Operationsplan für die Organisation der Parlamentswahlen zu beschließen und so die Vereinten Nationen und die internationalen Organisationen in die Lage zu versetzen, Vorkehrungen für die Gewährung der erforderlichen Hilfe zu treffen;
6. legt der MINURCA nahe, auch weiterhin Konsultationen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) bezüglich der Gewährung von Rat und technischer Hilfe an alle zuständigen Wahlorgane zu führen, und fordert den Generalsekretär nachdrücklich auf, so bald wie möglich Empfehlungen im Hinblick auf die Hilfe abzugeben, die die Vereinten Nationen bei dem Prozeß der Parlamentswahlen gewähren könnten;
7. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die für die Organisation freier und fairer Wahlen erforderliche technische, finanzielle und logistische Unterstützung zu gewähren;
8. fordert die Mitgliedstaaten außerdem auf, die Anstrengungen zu unterstützen, die die Behörden der Zentralafrikanischen Republik im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes unternehmen, und ermutigt insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen, mit der Zentralafrikanischen Republik in dieser Hinsicht zusammenzuarbeiten;
9. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat bis zum 25. September 1998 einen Bericht über die Durchführung des Mandats der MINURCA, über die Entwicklungen in der Zentralafrikanischen Republik, über die Fortschritte bei der Erfüllung der Zusagen, die in dem Schreiben des Präsidenten der Zentralafri-

kanischen Republik vom 8. Januar 1998 an den Generalsekretär gemacht wurden, sowie über die Umsetzung der Übereinkommen von Bangui und des Nationalen Aussöhnungspakts, einschließlich der Zusagen bezüglich der Gewährleistung der wirtschaftlichen Gesundung des Landes, vorzulegen;

10. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Zypern

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). – Resolution 1178(1998) vom 29. Juni 1998

Der Sicherheitsrat,

- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 10. Juni 1998 über den Einsatz der Vereinten Nationen in Zypern (S/1998/488 mit Add.1),
- feststellend, daß die Regierung Zyperns zugestimmt hat, daß es angesichts der Verhältnisse auf der Insel notwendig ist, die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) über den 30. Juni 1998 hinaus in Zypern zu belassen,
- in Bekräftigung aller seiner früheren Resolutionen betreffend Zypern,
- mit Besorgnis feststellend, daß die Spannungen entlang der Feueinstellungslinien weiterbestehen und die Bewegungsfreiheit der UNFICYP nach wie vor eingeschränkt wird,

1. beschließt, das Mandat der UNFICYP um einen weiteren, am 31. Dezember 1998 endenden Zeitraum zu verlängern;
2. erinnert beide Seiten an ihre Verpflichtung, alle gegen Personal der UNFICYP gerichteten Gewalthandlungen zu verhüten, mit der UNFICYP voll zusammenzuarbeiten und ihre volle Bewegungsfreiheit zu gewährleisten;
3. fordert die Militärbehörden auf beiden Seiten auf, insbesondere in der Nähe der Pufferzone alle Handlungen zu unterlassen, die die Spannungen verschärfen würden;
4. unterstreicht, wie wichtig es ist, den von der UNFICYP vorgeschlagenen und später angepassten reziproken Maßnahmen zum Abbau der Spannungen entlang der Feueinstellungslinien möglichst bald zuzustimmen, stellt fest, daß bisher nur eine Seite dieses Paket angenommen hat, fordert, daß den reziproken Maßnahmen bald zugestimmt wird und daß sie rasch umgesetzt werden, und ermutigt die UNFICYP, ihre diesbezüglichen Anstrengungen fortzusetzen;
5. bekundet von neuem seine ernsthafte Besorgnis über den noch immer überhöhten und wachsenden Umfang der Streitkräfte und Rüstungen in der Republik Zypern und das Tempo, in dem diese vergrößert, verstärkt und modernisiert werden, insbesondere durch die Einführung hochentwickelter Waffen, sowie über das Ausbleiben von Fortschritten auf dem Weg zu einer maßgeblichen Verminderung der Zahl der ausländischen Truppen in der Republik Zypern, was die Spannungen nicht nur auf der Insel, sondern in der ganzen Region zu erhöhen und die Bemühungen um die Aushandlung einer politischen Gesamtregelung zu komplizieren droht;
6. fordert alle Beteiligten erneut auf, sich auf eine

Reduzierung der Verteidigungsausgaben und eine Verminderung der Zahl der ausländischen Truppen in der Republik Zypern zu verpflichten, um zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen den Parteien beizutragen und einen ersten Schritt im Hinblick auf den Abzug der nichtzyprischen Truppen zu tun, wie in dem Ideenkatalog (S/24472, Anlage) ausgeführt, unterstreicht die Wichtigkeit der schließlichen Entmilitarisierung der Republik Zypern als Ziel im Rahmen einer umfassenden Gesamtregelung und ermutigt den Generalsekretär, die dahin gehenden Bemühungen weiter zu fördern;

7. fordert die Führer der beiden Volksgruppen auf, die am 26. September 1997 begonnenen Erörterungen über Sicherheitsfragen fortzusetzen;
8. begrüßt die Bemühungen, die die UNFICYP weiterhin unternimmt, um ihren humanitären Auftrag in bezug auf die im nördlichen Teil der Insel lebenden griechischen Zyperer und Maroniten und die im südlichen Teil lebenden türkischen Zyperer zu erfüllen, und begrüßt außerdem, daß bei der Umsetzung der Empfehlungen, die aus der von der UNFICYP 1995 durchgeführten Untersuchung der humanitären Lage hervorgegangen sind, wie im Bericht des Generalsekretärs erwähnt, Fortschritte erzielt wurden;
9. begrüßt außerdem die Ernennung des neuen dritten Mitglieds des Ausschusses für Vermißte und fordert die unverzügliche Durchführung des Abkommens über Vermißte vom 31. Juli 1997;
10. bekundet erneut seine Unterstützung für die Bemühungen der Vereinten Nationen und der anderen Beteiligten um die Förderung von Veranstaltungen, die beide Volksgruppen einschließen, um Kooperation, Vertrauen und gegenseitige Achtung zwischen den beiden Volksgruppen aufzubauen, bedauert es, daß die Führung der türkischen Zyperer diese Aktivitäten ausgesetzt hat, und fordert beide Seiten, insbesondere die türkischen Zyperer, nachdrücklich auf, Abmachungen zu erleichtern, damit Kontakte zwischen den beiden Volksgruppen ohne Unterbrechung und ohne Formalitäten stattfinden können;
11. ersucht den Generalsekretär, bis zum 10. Dezember 1998 einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen;
12. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Auftrag der Guten Dienste im Zypernkonflikt. – Resolution 1179(1998) vom 29. Juni 1998

Der Sicherheitsrat,

- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 16. Juni 1998 über seinen Gute-Dienste-Auftrag in Zypern (S/1998/518),
- in Bekräftigung aller seiner früheren Resolutionen über Zypern,
- abermals alle Staaten auffordernd, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit der Republik Zypern zu achten, und sie sowie die beteiligten Parteien darum ersuchend, alle Handlungen, die diese Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit beeinträchtigen könnten, sowie jeden

Versuch, die Insel zu teilen oder mit einem anderen Land zu vereinen, zu unterlassen,

- mit dem erneuten Ausdruck seiner wachsenden Besorgnis darüber, daß bei den Verhandlungen über eine umfassende politische Lösung trotz der Anstrengungen des Generalsekretärs und seines Sonderberaters sowie anderer, die die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Förderung einer umfassenden Regelung unterstützen, noch keine Fortschritte erzielt worden sind,

1. erklärt erneut, daß der Status quo unannehmbar ist und daß die Verhandlungen über eine endgültige politische Lösung des Zypern-Problems bereits zu lange festgefahren sind;
2. bekräftigt seinen Standpunkt, daß eine Zypern-Regelung von einem Staat Zypern ausgehen muß, der über eine einzige Souveränität und internationale Rechtspersönlichkeit sowie über eine einzige Staatsbürgerschaft verfügt, dessen Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit gewährleistet sind und der zwei politisch gleichberechtigte Volksgruppen entsprechend der Beschreibung in den diesbezüglichen Resolutionen des Sicherheitsrats in einer beide Volksgruppen einschließenden bizonalen Föderation umfaßt, und daß eine derartige Regelung die vollständige oder teilweise Vereinigung mit jedwedem anderen Land und jedwede Form der Teilung oder Sezession ausschließen muß;
3. betont seine volle Unterstützung für den Gute-Dienste-Auftrag des Generalsekretärs und für die Bemühungen seines Sonderberaters für Zypern um die Wiederaufnahme eines stetigen Prozesses direkter Verhandlungen mit dem Ziel, eine umfassende Regelung auf der Grundlage der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats herbeizuführen, und betont außerdem die Wichtigkeit der abgestimmten Bemühungen, mit dem Generalsekretär auf dieses Ziel hinzuarbeiten;
4. begrüßt die Absicht des Generalsekretärs, auch weiterhin Möglichkeiten zu erkunden, die diesem Verhandlungsprozeß eine neue Dynamik verleihen können;
5. fordert die Führer der beiden Volksgruppen, insbesondere die türkisch-zyprische Seite, abermals auf, sich auf diesen Verhandlungsprozeß zu verpflichten, mit dem Generalsekretär und seinem Sonderberater aktiv und konstruktiv zusammenzuarbeiten und den direkten Dialog ohne weiteren Verzug wieder aufzunehmen, und fordert alle Staaten nachdrücklich auf, diese Bemühungen voll zu unterstützen;
6. fordert alle beteiligten Parteien in diesem Zusammenhang ferner auf, ein Klima der Aussöhnung und des echten gegenseitigen Vertrauens auf beiden Seiten zu schaffen und alle Handlungen zu vermeiden, welche die Spannungen erhöhen könnten, so auch durch die weitere Vergrößerung des Umfangs der Streitkräfte und der Rüstungen;
7. ersucht den Generalsekretär, bis zum 10. Dezember 1998 einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen;
8. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

Literaturhinweis

Takkenberg, Lex: *The Status of Palestinian Refugees in International Law*

Oxford: Clarendon Press 1998
442 S., 50,- brit. Pfd.

Die Lage der palästinensischen Flüchtlinge wurde lange Zeit nicht in ihrer politischen Brisanz und völkerrechtlichen Fragwürdigkeit erkannt. Die Weltöffentlichkeit betrachtete den Nahostkonflikt als primär durch die Staatsgründung Israels auf dem Boden des ehemaligen Mandatsgebiets Palästina und durch deren Nichtanerkennung seitens der arabischen Nachbarstaaten definiert. Erst der gewaltlose Widerstand der Palästinenser seit Ende 1987 (Intifada) und die zunehmende Diskussion um die Menschenrechte hat die Lage der palästinensischen Flüchtlinge stärker in den Blick der Weltöffentlichkeit gerückt. Die Situation der ohne Zukunftsperspektive in den Lagern Libanons, Syriens, Jordaniens, des Westjordanlands und des Gazastreifens lebenden Flüchtlinge ist von Israel, wenn es überhaupt als Problem thematisiert wurde, als ein Relikt des ersten israelisch-arabischen Krieges von 1947/48 dargestellt worden, das seine Erledigung nur deshalb nicht gefunden habe, weil die arabischen Aufnahmeländer aus politischen Gründen die Flüchtlinge nicht in ihre Gesellschaft integriert hätten. Die Tatsache, daß die Flüchtlinge mit Gewalt vertrieben wurden beziehungsweise unter Lebensgefahr sich zur Flucht entschlossen – und daß sie auf ihr Heimatrecht nicht verzichtet haben –, blieb in dieser Argumentation unberücksichtigt.

Der Exodus der arabischen Bevölkerung aus Palästina begann nach der Annahme des Teilungsplans der Generalversammlung der Vereinten Nationen Ende November 1947 im darauffolgenden Monat und erreichte von April bis August 1948 seinen Höhepunkt. In dieser Phase wurden 200 000 bis 300 000 Araber vertrieben beziehungsweise sind geflohen. In einer zweiten Phase nach der israelischen Offensive vom Oktober 1948 und zur Jahreswende 1948/49 hatten noch einmal 150 000 bis 200 000 Palästinenser das Land verlassen. Die sich daraus ergebenden Rechtsfragen sind kompliziert und umstritten angesichts der Tatsache, daß ganz unterschiedliche Rechtsnormen, internationale, nationale und humanitäre, den Status der Flüchtlinge bestimmen. Die Beantwortung der Frage nach dem Status der Palästinenser wird durch die Tatsache erschwert, daß die Flüchtlinge keinen international anerkannten Flüchtlingsstatus haben, da keiner der arabischen Staaten, in denen die Flüchtlinge Aufnahme gefunden haben, die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet hat, so daß der UNHCR für die Palästinaflüchtlinge kein Mandat besitzt. Ersatzweise betreut sie das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und leistet seit fünf Jahrzehnten in verschiedenen Formen praktische Überlebenshilfe auf humanitärer Grundlage. Darüber hinausgehende ehrgeizige Entwicklungsprogramme und Reintegrationsanstrengungen des UNRWA zeitigten kei-

nen Erfolg, da die Palästinenser auf ihrem Recht auf Rückkehr beharrten und Israel nicht zum politischen Dialog fand.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Niederländer Lex Takkenberg, der als Mitarbeiter des UNRWA eigene Erfahrungen sammeln konnte, den Status der Palästinaflüchtlinge nüchtern unter völkerrechtlichen Kriterien, wobei er sich auf die Lage der Palästinenser beschränkt, die mit der ersten Fluchtwelle in den arabischen Nachbarstaaten Aufnahme gefunden haben. Nicht in die Untersuchung einbezogen ist damit die Situation der Palästinenser, die als Folge des Suezkonflikts 1956, des Sieben-Tage-Krieges und des Golfkonflikts 1991 zu Flüchtlingen geworden sind.

Die rechtliche Besonderheit des palästinensischen Flüchtlingsproblems sieht der Verfasser in der Tatsache begründet, daß die Palästinenser zwar alle Kriterien eines Flüchtlings erfüllen, da ihnen die Rückkehr in ihre Heimat verweigert wird, sie aber bis heute – ausgenommen die Palästinenser in Jordanien – über keine eigene Staatsangehörigkeit verfügen; schon vor ihrer Flucht besaßen sie nur den Status der Mandatszugehörigkeit. Dieses Statusmanko der Palästinenser konnte die internationale Gemeinschaft durch die ihnen individuell geleistete materielle Hilfe, solange sie den Schutz eines Staates, sei es eines eigenen, sei es eines dritten, entbehren, nicht ausgleichen. Denn den Individualschutz in Übereinstimmung mit internationalen Mindestnormen, wie sie in der Flüchtlingskonvention oder in den beiden Konventionen zur Staatenlosigkeit statuiert sind, sehen die arabischen Staaten eher als hinderlich an. Sie erstreben für die Palästinenser statt dessen echte Kollektivrechte, die in eine Gruppenautonomie mit der Aussicht auf eine von Israel unabhängige politische Selbständigkeit einmünden. In dieser Haltung sehen sich die arabischen Staaten auch durch den UN-Flüchtlingskommissar bestätigt, der in den achtziger Jahren seine Präferenz, Flüchtlinge in die Gesellschaft der Aufnahmeländer zu integrieren, zugunsten ihrer freiwilligen Repatriierung aufgegeben hat.

Für die Palästinenser hatte der Verbleib in der Staatenlosigkeit größere Nachteile, als die unmittelbar geleistete materielle Hilfe zunächst erwarten ließ. Denn der Statusmangel benachteiligte auch die zweite und die dritte Generation der Palästinaflüchtlinge, die in den Aufnahmeländern geboren wurden und den Flüchtlingsstatus der Eltern geerbt haben, ohne die Möglichkeit zu besitzen, ihn durch einen Staatsangehörigkeitserwerb ihres Geburtslandes zu beenden. In einer vergleichsweise günstigeren Lage befinden sich nur diejenigen Palästinenser, die in Nordamerika und Westeuropa Aufnahme fanden und den Schutz der Flüchtlingskonvention von 1951 sowie der Staatenlosenkonvention von 1954 in Verbindung mit den Asylvorschriften dieser Länder in Anspruch nehmen können. Die Anwendung dieser Normen weist jedoch von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf, die bis zur Nichtanerkennung dieser Normen reichen können, wenn das UNRWA für die Palästinenser als allein zuständig erklärt wird.

In den arabischen Staaten, ausgenommen Jordanien, bestimmt sich der Status der Palästinenser bis heute durch überwiegend ablehnende Hal-

tung gegenüber allen Formen der gesellschaftlichen Integration. Soweit die Flüchtlinge in Drittstaaten der Region Arbeit finden, beschränkt sich ihr Status auf den eines Wanderarbeitnehmers ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht. Die nachteiligen Wirkungen dieser Situation erfuhren die Palästinenser, die nach dem Ende des Golfkriegs 1991 zu Tausenden aus Kuwait ausgewiesen wurden. Die palästinensische Nationalität begründet unabhängig von einer entsprechenden Staatszugehörigkeit keinen Status nach Völkerrecht. Immerhin können Palästinenser der zweiten Generation, die in Vertragsstaaten der beiden Staatenlosen-Konventionen von 1954 und 1961 Aufenthaltsrecht besitzen, darauf bauen, eines Tages die Staatsangehörigkeit dieser Staaten zu erwerben.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Rückkehrrecht für solche Palästinenser eigenständige Bedeutung, denen der Staatsangehörigkeitserwerb verwehrt wird. Das Recht erstreckt sich auf das gesamte ehemalige Mandatsgebiet Palästina. Nachdem jedoch die PLO die staatliche Existenz Israels anerkannt hat, können die Palästinenser dieses Recht nur noch in Verbindung mit dem Recht auf politische Selbstbestimmung der Palästinenser geltend machen; anders gesagt: Die Flüchtlinge und ihre Kinder und Kindeskinde können eine Statusverbesserung erst dann erwarten, wenn es in den von Israel besetzten Gebieten zur Bildung eines unabhängigen palästinensischen Staates kommt.

Solange es zu keiner politisch-territorialen Regelung des israelisch-arabischen Konflikts kommt, bleibt der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge unter zwei zentralen Aspekten internationale Gemeinschaftsaufgabe: kurzfristig die Aufgabe, die humanitäre Betreuung der Flüchtlinge weiterzuführen, und langfristig, das Flüchtlingsproblem politisch zu regeln. Zur Bewältigung der ersten Aufgabe versichert sich das UNRWA zunehmend auch der Dienste der Flüchtlinge, die auf diese Weise neues Vertrauen in die Zukunft gewinnen und die Wirkung der Hilfe steigern können. Bei der Bewältigung der zweiten internationalen Aufgabe, der politischen Regelung des Flüchtlingsproblems, sind die Möglichkeiten des UNRWA begrenzt. Für die große Mehrheit der Palästinenser bleibt deshalb der internationale Schutz weiterhin defizitär. Das UNRWA hat hieraus Konsequenzen gezogen und leistet de facto Hilfe auch in solchen Bereichen, in denen erst bei Anwendung internationaler Normen grundlegende Rechtsgarantien bestehen: in den Bereichen der Bildung, der Gesundheit und der sozialen Sicherheit.

Takkenberg geht in seiner von Sympathie für das Anliegen der Palästinenser getragenen, aber niemals von Voreingenommenheit bestimmten Untersuchung mit bewundernswerter Akribie allen Fragen nach, die dem Anspruch der Flüchtlinge auf Zukunftsperspektive und individuelle Lebensgestaltung in Freiheit ein rechtliches Fundament geben. Insoweit geht seine Untersuchung weit über eine rechtstheoretische Analyse hinaus. Takkenbergs Bezug zur politischen Wirklichkeit und sein von Anfang bis Ende strikt durchgehaltener Verzicht auf jede emotionsgeladene Parteinahme in politischen Streitfragen macht sein Buch schon heute zu einem Standardwerk. HERMANN WEBER □

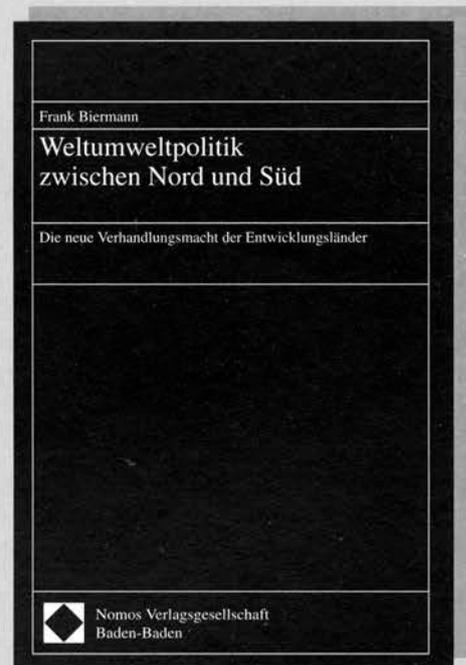
Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd

Nur mit vereinten Anstrengungen der Industrieländer und der Entwicklungsländer kann die globale Umwelt wirksam geschützt werden – soweit besteht Einigkeit. Aber wie sieht diese Zusammenarbeit genauer betrachtet aus? Wie sind die Lasten verteilt? Lassen sich Gewinner und Verlierer in den internationalen Umweltregimen erkennen?

Dies sind Fragen, die im Zentrum von *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd* stehen. Aufbauend auf einer Kritik der bestehenden Theorien über zwischenstaatliche Beziehungen entwickelt Frank Biermann einen machtsstrukturell-institutionalistischen Ansatz, mit dem umweltpolitische Konflikte zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern erklärt werden können. In einem ausführlichen empirischen Teil werden die laufenden Verhandlungen zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht, des Klimas, der biologischen Vielfalt und der Meere analysiert. Deutlich wird, daß den Entwicklungsländern über die globale Umweltpolitik eine neue Verhandlungsmacht zuwächst, die sie möglicherweise auch für andere Politikfelder nutzen könnten.

Die Arbeit wurde mit dem Joachim-Tiburtius-Preis 1998 des Landes Berlin ausgezeichnet.

Der Autor ist Global Environmental Assessment Fellow am Belfer Center for Science and International Affairs der Harvard University und war zuvor Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).



Frank Biermann
**Weltumweltpolitik
zwischen Nord und Süd**
*Die neue Verhandlungsmacht
der Entwicklungsländer*
1998, 400 S., brosch.,
98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr,
ISBN 3-7890-5469-0

Deutsche Gesellschaft für
die Vereinten Nationen
(DGVN)



Poppelsdorfer Allee 55 · 53115 Bonn
Tel: (0228) 949000
Fax: (0228) 217492

NEUERSCHEINUNGEN

DGVN-Texte 49

Klaus Hübner, How to File Complaints on Human Rights Violations.

A Manual for Individuals and NGOs

DGVN (Hrsg.), Juni 1998, 90 Seiten,
ISBN: 3-923904-44-4, Preis: DM 10,- (plus Versandkosten)
Praktischer Leitfaden zur wirksamen Nutzung der zahlreichen
Instrumente der Vereinten Nationen im Bereich des Menschen-
rechtsschutzes.

DGVN-Texte 48

Klaus Hübner, Wolfgang Reuther

**Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen
tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis**

DGVN/Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.), September
1998, 178 Seiten, ISBN: 3-923904-40-1, Preis: DM 18,- (plus
Versandkosten)

Deutsche Ausgabe von DGVN-Text 48, erweitert um die Orga-
ne des europäischen Menschenrechtsschutzes und mit spezifi-
schem Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland.

WELTBEVÖLKERUNGSBERICHT 1998

Thema: Die neuen Generationen

UNFPA/DGVN (Hrsg.), September 1998, 80 Seiten,
ISBN: 3-923904-41-X, Preis: DM 15,- (plus Versandkosten)
Die Weltbevölkerung wächst jährlich um 80 Millionen Men-
schen. 1999 wird die Sechs-Milliarden-Marke überschritten.
Der Anteil der alten Menschen nimmt drastisch zu. Die Bezie-
hungen zwischen den Generationen verändern sich. Der Gene-
rationenvertrag muß überprüft werden. Tabellenanhang mit
demographischen Daten.

BERICHT ÜBER DIE MENSCHLICHE ENTWICKLUNG 1998

Thema: Konsum und menschliche Entwicklung

UNDP/DGVN (Hrsg.), September 1998, ca. 280 Seiten,
ISBN: 3-923904-42-8, Preis: DM 42,- (plus Versandkosten)
Der diesjährige Bericht untersucht Konsum aus der Perspektive
der menschlichen Entwicklung. Der Bericht fordert eine andere
Art von Konsum und untersucht Rahmenbedingungen für nach-
haltigen Konsum im Sinne der menschlichen Entwicklung.
Umfangreicher Tabellenanhang.

Vertrieb: UNO-Verlag, Poppelsdorfer Allee 55, 53115 Bonn,
Tel: (0228) 949020 • Fax: (0228) 217492

Christian Scherer-Leydecker

Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen

Eine Studie zur kulturellen Identität
im Völkerrecht

Ausgehend von den historischen Grundlagen werden die
Entwicklung und der gegenwärtige Stand des völker-
rechtlichen Systems zum Schutz kultureller Identitäten
herausgearbeitet. Von besonderer Bedeutung ist dabei
der Minderheitenschutz, wie er nach 1945 in das Men-
schenrechtssystem der Vereinten Nationen eingebettet
wurde. Darüber hinaus erstreckt sich die Untersuchung
auf den Schutz kultureller Identitäten im Zusammen-
hang mit dem allgemeinen Recht auf Teilnahme am kulturel-
len Leben, dem Schutz von Urbevölkerungen und dem
Wanderarbeitnehmerschutz. Neben den universellen
Arbeiten in den Vereinten Nationen und der UNESCO
werden die regionalen Schutzinstrumente in Europa, im
Rahmen der OSZE, in Amerika und in Afrika behandelt.

Die Arbeit konzentriert sich bei dieser Darstellung auf
die Definition der durch die völkerrechtlichen Instru-
mente geschützten Minderheiten- und sonstigen Perso-
nengruppen. Dabei werden die unterschiedlichen Rege-
lungsansätze zum Schutz kultureller Identitäten deutlich.
Zugleich dient die Zusammenstellung als Grundlage für
die Herausarbeitung einer Minderheitendefinition für
Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und
politische Rechte.

Das Buch richtet sich an alle, die beruflich oder privat
mit nationalem und internationalem Minderheiten- und
Menschenrechtsschutz befaßt sind oder sich hierfür in-
teressieren. Allgemeine Grundlagen werden ebenso be-
rücksichtigt wie Einzelprobleme vertieft. Es ist daher glei-
chermaßen geeignet für Lehrende, wissenschaftliche
Mitarbeiter und Studierende aus den Bereichen der
Rechts- und Politikwissenschaften als auch für Praktiker
in internationalen Institutionen und Menschenrechtsor-
ganisationen.

1997, 385 S., kart., 78,- DM / 569,- ÖS / 71,- SFr
ISBN 3-87061-678-4



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de
Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21



United Nations Publications

A selection of titles on Cartography/Geographical Names

● Standardization of Geographical Names

Sixth United Nations Conference (New York, 25 August-3 September 1992)

Reports and technical papers submitted to the Conference, covering areas such as national standardization, training courses, terminology, co-operative arrangements for the naming of features beyond a single sovereignty and international co-operation measures.

Vol. I: Report of the Conference

Sales No. E.93.I.23

ISBN 92-1-100516-7

65 pages

DM 25,20

Vol. II: Technical Papers

Sales No. E/F/S.95.I.39

ISBN 92-1-002065-0

429 pages

DM 25,20

● Country Names

Terminology Bulletin No. 347

Compendium of country names in Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish listed in English alphabetical order. It includes names of the United Nations States Members, members of specialized agencies or parties to the International Court of Justice.

Sales No. Mult.97.I.19

ISBN 92-1-002068-5

84 pages

DM 42,-

● World Cartography

This journal gives a periodic survey of the status of world topographic and cadastral mapping. It contains statistics and analysis and reports on recent and projected activities in cartography and toponomy.

Vol. XXII

Sales No. E.93.I.10

ISBN 92-1-100508-6

138 pages

DM 42,-

● United Nations Regional Cartographic Conferences for Asia and the Pacific:

The proceedings of the Conference are published in two volumes. They report on the organization of the conference and discuss such topics as: cartographic data acquisition, manipulation and depiction policies and management of national mapping and charting programmes and provide full lists and texts of the resolutions adopted by the Conference.

- Fourteenth Conference (Bangkok, 3-7 February 1997)

Vol. I: Report of the Conference (Vol. II forthcoming)

Sales No. E.97.I.12

ISBN 92-1-100637-6

62 pages

DM 31,50

- Thirteenth Conference (Beijing, 9-18 May 1994)

Vol. I: Report of the Conference (Vol. II forthcoming)

Sales No. E.94.I.19

ISBN 92-1-100539-6

54 pages

DM 25,20

- Twelfth Conference (Bangkok, 20-28 February 1991)

Vol. I: Report of the Conference

Sales No. E.91.I.42

ISBN 92-1-100463-2

66 pages

DM 21,-

Vol. II: Technical Papers

Sales No. E/F.94.I.11

ISBN 92-1-000070-6

402 pages

DM 95,60

● United Nations Regional Cartographic Conferences for the Americas:

- Fifth Conference (New York, 11-15 January 1993)

Vol. I: Report of the Conference (Vol. II forthcoming)

Sales No. E.94.I.4

ISBN 92-1-100521-3

31 pages

DM 15,80

- Sixth Conference (New York 2-6 June 1997)

Vol. I: Report of the Conference (Vol. II forthcoming)

Sales No. E.98.I.5

ISBN 92-1-100646-5

41 pages

DM 12,60

● European Inland Waterways

Denoted on this map of the European area are three types of major waterways: free-flowing rivers, canalized rivers and canals. They are shown classified according to their regional or international importance and to the type of vessel they can accommodate - motor vessels and barges or pushed convoys. Also charted are navigational characteristics such as: minimum height under bridges, characteristics of sections, local limitations and total number of locks.

Sales No. E/FR.94.II.E.27

ISBN 92-1-016299-4

DM 42,00

Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat Politik und Öffentlichkeit jahrelang in Atem gehalten, und seine Folgen sind nachhaltig spürbar. Europa und die internationale Gemeinschaft standen vor der Herausforderung, diesen schlimmsten anzunehmenden Fall eines ethnischen Konflikts durch gemeinsames Vorgehen zu beenden.

Ausgehend von einer Erörterung der methodischen Probleme der Konfliktregulierung zeigt der Autor, warum die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE, der EU, der UNO und der NATO zwar zur Anwendung vielfältiger Interventionsformen führte, nicht jedoch zur Entwicklung einer geschlossenen Strategie, mit der die Durchsetzung gerechter Friedenslösungen möglich gewesen wäre.

Die Studie arbeitet die Entstehungsgründe für die heutige Lage auf dem Balkan heraus, liefert eine realistische Einschätzung der europäischen Sicherheitsordnung und unterstreicht die Bedeutung der Großmächte für multilaterale Vermittlungsbemühungen. Sie ist daher für alle von Nutzen, die sich für ethnische Konflikte und die Reformentwicklungen der internationalen Organisationen seit dem Ende des Kalten Krieges interessieren.



Carsten Giersch
**Konfliktregulierung
in Jugoslawien 1991-1995**
*Die Rolle von OSZE, EU, UNO
und NATO*
1998, 351 S., brosch.,
89,- DM, 650,- öS, 81,- sFr,
ISBN 3-7890-5307-4

