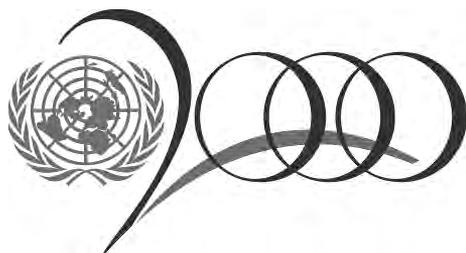


VEREINTE NATIONEN

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 • CESC • CAT • CAAS • CRC ■ UNTSO • UNMOGIP • UNFICYP •
UNDOF • UNIFIL • UNIKOM • MINURSO • UNOMIG • UNMOT • UNMIBH • UNMOP • MIPONUH •
UNMIK • UNAMSIL • UNTAET • MONUC



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

3'00

VEREINTE NATIONEN

48. Jahrgang

Juni 2000

Heft 3

Thomas Bernauer · Sandra Lavenex

Abschied vom Sonderfall

Die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen 89

Wolfgang Weinz

Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft

Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards 94

Jens Martens

Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001

Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 99

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Harald Müller Selbstverpflichtung der Atomkräfte 105

Marion Stoldt Globalisierung und Entwicklung 106

Burkhard Dammann · Oliver Stolpe Kosten der Kriminalität 107

Literaturhinweise

Bardo Fassbender Bailey/Daws: The Procedure of the UN Security Council 109

Stephan Hobe Hempel: Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen 110

Kai-Uwe Schrogl Wins: Weltraumhaftung im Völkerrecht 111

Hans-Joachim Heintze Schoder: Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen 111

Dokumente der Vereinten Nationen

Abchasien, Afghanistan, Angola, Guinea-Bissau, Haiti, Ostafrikanisches Zwischenengebiet 112

Wiederkehrende Gedenkveranstaltungen sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen (Tabelle) 120

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,

Ministerpräsident des Freistaats Sachsen

Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Tono Eitel

Joseph Fischer, MdB,

Bundesminister des Auswärtigen

Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter

am Internationalen Gerichtshof im Haag

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Dr. Klaus Kinkel, MdB

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

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Theodor Waigel, MdB

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter

am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern

(Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg

(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn

(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden

(Schatzmeister)

Kai Ahlborn, Bonn

Gerhart R. Baum, Köln

Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg

Wolfgang Ehrhart, Bonn

Dr. Christine Kalb, Berlin

Armin Laschet, MdEP, Aachen

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:

Dr. René Klaff, 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

✉ DGVN-Bonn@t-online.de

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.

Abschied vom Sonderfall

Die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen

THOMAS BERNAUER · SANDRA LAVENEX

Die Schweiz erlangte 1948 den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen, ist der Weltorganisation jedoch bis heute nicht beigetreten. Dieser Status der Eidgenossenschaft als Zaungast der UN ist für viele Beobachter des Weltgeschehens nur schwer nachvollziehbar. Zumal im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen erneut kräftig anwuchs; auch das ansonsten eng an die Schweiz angelehnte Fürstentum Liechtenstein gehört längst dazu¹. Nach der Aufnahme Tuvalus als 189. Mitglied wird die Schweiz, sieht man vom Sonderfall der Vatikanstadt² ab, der einzige Staat der Welt sein, der den UN nicht angehört. Gleichzeitig ist das Land Mitglied aller Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie einer der größten Beitragszahler des UN-Systems. Doch verzichtet es freiwillig auf die Mitsprache in der Generalversammlung und kann auch nicht in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Bereits vor 20 Jahren sprach sich die schweizerische Regierung für einen UN-Beitritt des Landes aus. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit hat in der Schweiz jedoch das Volk – und dieses lehnte 1986 einen Beitritt mit überwältigender Mehrheit ab³. Erst ein Jahrzehnt nach dieser verheerenden Niederlage der UN-Befürworter gelangte die Beitrittsfrage erneut auf die außenpolitische Tagesordnung. Die Regierung (der Bundesrat) und die beiden Parlamentskammern – die Volksvertretung (Nationalrat) und die Vertretung der Kantone (Ständerat) – beabsichtigen, im Jahre 2002 diese Frage dem Volk erneut zur Abstimmung vorzulegen.

Der geplante UN-Beitritt ist nun, und dies ist im Vergleich zu 1986 neu, Teil einer durch die einschneidenden sicherheitspolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen seit 1989/90 notwendig gewordenen und größer angelegten Neuorientierung der Schweizer Außenpolitik. Eine Vielfalt von Ereignissen und Entwicklungen – allen voran der Umbruch in Mittel- und Osteuropa, der Golfkrieg, der Kosovokonflikt, die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union (EU) sowie der Streit um die »Schatten des Zweiten Weltkriegs« (nachrichtenlose Vermögen und Raubgold) – haben der außenpolitischen Elite der Schweiz mehrheitlich immer klarer werden lassen, daß Sicherheit und Wohlstand nur in enger Zusammenarbeit mit dem Ausland erreicht und bewahrt werden können. Das Nein des Volkes zum Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1992 wie zur sogenannten Blauhelm-Vorlage von 1994⁴ haben den schon vor rund zehn Jahren eingeleiteten außenpolitischen Anpassungsprozeß allerdings in ein enges Korsett geschnürt und die Anpassungsgeschwindigkeit enorm verlangsamt.

Das wohl gewichtigste Reformvorhaben auf dem Gebiet der Außenpolitik besteht derzeit darin, die Beziehungen der Schweiz zur EU auf eine neue Grundlage zu stellen. Mit dem Abschluß eines komplexen Pakets von bilateralen Verträgen, das das Schweizervolk am 21. Mai 2000 mit Zweidrittelmehrheit angenommen hat, wurde eine aus Sicht vieler EU-Staaten wohl bescheidene, mit Blick auf die EU-Skepsis in der Schweiz allerdings bedeutende Annäherung an »Europa« erzielt. Der zweite Eckpfeiler der außenpolitischen Neuorientierung besteht aus dem geplanten Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, der Gegenstand dieses Beitrags ist. Erörtert werden die Gründe für das Abseitsstehen der Schweiz ebenso wie die Frage, ob die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den kommenden Jahren in eine vollständige Mitwirkung münden könnte.

Von der Beobachterin zur Beitrittskandidatin

Die Schweiz gehörte bekanntermaßen nicht zu den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs und demzufolge auch nicht zu den Gründungsmitgliedern der Weltorganisation. Mehr noch, bis Mitte 1946 war die Schweiz den UN keineswegs willkommen. Besonders von seiten Frankreichs, der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion wurde ihr vorgeworfen, sie habe vom Krieg wirtschaftlich profitiert, ohne sich am Kampf gegen den Nationalsozialismus zu beteiligen⁵. In dieser Zeit sondierte der Bundesrat informell bei verschiedenen UN-Staaten die Möglichkeit einer Schweizer Mitgliedschaft mit einem Sonderstatus als neutraler Staat. Dieser Status sollte die Schweiz von kollektiven Zwangsmaßnahmen der UN dispensieren und ihr im Gegenzug gewisse Sonderpflichten zuordnen, etwa im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfe. Dieser Vorschlag stieß auf breite Ablehnung. Mangels anderer Optionen beschloß der Bundesrat,

- die Tätigkeiten der Organisation zu verfolgen;
- dem Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) und den UN-Sonderorganisationen beizutreten sowie
- die Niederlassung der Vereinten Nationen in der Schweiz, wo ja schon der Völkerbund angesiedelt war, zu erleichtern.

Zu diesem Zweck ersuchte die Regierung um einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen und erhielt diesen 1948 als erster Staat. Gleichzeitig führten der einsetzende Kalte Krieg und die damit einhergehende politische Polarisierung innerhalb der Weltorganisation zu einer Bestärkung der (zumindest in der Selbstwahrnehmung bedeutenden) Sonderrolle der Schweiz. Damit verbunden war eine sehr eng definierte und weit über die völkerrechtlichen Normen hinausgehende Form der Neutralität als außenpolitische Handlungsmaxime. So verfestigte sich in den fünfziger Jahren das Selbstbild einer unparteiischen, aber engagierten Schweiz, die durch ihre Guten Dienste eine wichtige Funktion in der Weltpolitik erfüllen könne⁶. Während sich in der breiten Öffentlichkeit des Landes dieses Selbstbild immer mehr verfestigte, sah sich die Regierung aus zwei Gründen zu einer Überprüfung ihrer Position veranlaßt. Erstens traten andere neutrale Staaten (Schweden 1946, Finnland und Österreich

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bernauer, geb. 1963, ist Professor für Internationale Beziehungen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich.

Dr. Sandra Lavenex, geb. 1970, ist Oberassistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Jens Martens, Dipl.-Volksw., geb. 1962, ist im Vorstand von »Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.« (WEED) in Bonn für den Programmbereich Nord-Süd-Politik (UN und EU) zuständig.

Dr. Wolfgang Weinz, geb. 1953, ist Koordinator für strategische Projekte der Internationalen Union der Landwirtschafts- sowie Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUF) in Genf.

1955) den UN bei. Zweitens wandelten sich die Vereinten Nationen, nachdem Italien (1955), Japan (1956) und die beiden deutschen Staaten (1973) beigetreten waren, von einer Koalition der Sieger des Zweiten Weltkriegs zu einer weltumspannenden Organisation. Erst 1981 begann sich der Bundesrat jedoch konkret mit der Beitrittsfrage auseinanderzusetzen.

Trotz ihrer vor allem neutralitätspolitisch motivierten Bedenken gegen einen UN-Beitritt entwickelte sich die Schweiz im Zeitraum von 1948 bis Anfang der achtziger Jahre zu einem Quasi-Mitglied der Weltorganisation. 1948 richtete sie auf der Grundlage einer informellen Vereinbarung mit dem UN-Generalsekretär eine Beobachtermission in New York ein, trat praktisch allen neu gegründeten Sonderorganisationen bei⁷ und ratifizierte das IGH-Statut. Erstaunlicherweise beteiligte sie sich auch an einigen friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen. So finanzierte sie beispielsweise Lufttransporte in der Suez-Aktion von 1956/57. Sie stellte Helfer und Nahrungsmittel für die Operation im Kongo 1960/61 zur Verfügung und trug zum Unterhalt der seit 1964 auf Zypern stationierten Friedenstruppe bei⁸. Schließlich beteiligte sich die Schweiz personell und finanziell an fast sämtlichen Spezialorganen sowie Sonderorganisationen.

Trotz ihrer aktiven Mitarbeit machte die Schweiz stets auch die Grenzen ihres Engagements deutlich. Als brisante Frage erwies sich schon früh die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen, insbesondere die Entsendung von militärischem Personal ins Ausland. 1965 aufgeworfen, wurde diese Frage Ende der sechziger Jahre von einer Expertenkommission so beantwortet, daß die Neutralität schweizerischen Truppen im Ausland lediglich die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben oder Polizeifunktionen erlaube, und dies nur solange die Zustimmung der beteiligten Konfliktparteien gesichert sei. Auch bei Wirtschaftssanktionen der UN, wie denjenigen gegen Südrhodesien, wurden die Grenzen der Schweizer Mitarbeit deutlich sichtbar. Vom UN-Generalsekretär zur Beteiligung an diesen Sanktionen aufgefordert, antwortete die Regierung jeweils, daß die Schweiz als Nichtmitglied rechtlich nicht an die betreffenden UN-Beschlüsse gebunden sei.

Als sich der Bundesrat nach langem Abwägen 1981 für einen Beitritt zu den Vereinten Nationen aussprach, bejahte er die Frage nach der Kompatibilität von UN-Mitgliedschaft und Neutralität. Eine explizite und kritische Diskussion dieser Frage fand jedoch nicht statt. In einer bundesrätlichen Botschaft von 1981 kommt die fortbestehende Ambivalenz zum Ausdruck. Dort wird festgehalten, daß auch nach einem Beitritt im Falle einer Kollision der Neutralitätsgrundsatz Vorrang vor den Verpflichtungen aus UN-Resolutionen hätte⁹.

Das Abstimmungsdebakel von 1986

Der »kleine Kalte Krieg« Anfang der achtziger Jahre nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan bewog die Regierung, die Volksabstimmung zur Beitrittsfrage noch etwas hinauszuzögern – je konflikthafter das internationale Umfeld, desto größer der Hang des Schweizervolks zum außenpolitischen Isolationismus, so die Annahme der Regierung. Am 16. März 1986 war es dann soweit. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger stimmten über die Frage einer UN-Mitgliedschaft ab – ein Novum in der Geschichte der Weltorganisation, waren doch bislang alle Beitrittsentscheide durch Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse erfolgt. Gemäß der Schweizer Bundesverfassung untersteht die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die Bestimmungen über die kollektive Sicherheit umfassen, dem obligatorischen Referendum.

Das Ergebnis der Abstimmung ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: 75,7 vH der Abstimmenden votierten mit Nein, nur 24,3 vH mit Ja; die Stimmbeteiligung war mit 50,2 vH für Schweizer Verhältnisse recht hoch. Zusätzlich scheiterte die UN-Vorlage an der

Hürde des sogenannten Ständemehrs: In allen 26 Kantonen wurde die Vorlage verworfen. Hohe Ja-Anteile (zwischen 30 und 40 vH) wiesen lediglich die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Tessin, Genf und Jura auf.

Dieses Abstimmungsergebnis ist als klares Mißtrauensvotum gegen Regierung und Parlament zu werten. Beide Institutionen – wie auch Gewerkschaften, Jugendverbände, Hilfswerke, Frauenorganisationen und die meisten Medien – hatten sich deutlich für ein Ja ausgesprochen. In der Geschichte der Schweizer Abstimmungsdemokratie ist diese massive öffentliche Verweigerung durch alle Landesteile gegenüber einem Anliegen der Regierung und des Parlaments höchst selten. Um vor diesem Hintergrund die Erfolgchancen der Ende der neunziger Jahre erneut lancierten UN-Beitrittsdebatte abschätzen zu können, ist es sinnvoll, näher auf die Gründe für das Debakel von 1986 einzugehen.

Sozialwissenschaftliche Analysen der Abstimmung von 1986 ergeben kein klares Profil der Beitrittsgegner¹⁰. Bürgerinnen und Bürger mit höherer Ausbildung stimmten zu 48 vH für den Beitritt. Die Zustimmung der Frauen war mit 30 vH etwas höher als diejenige der Männer (20 vH). Die geringste Zustimmung findet sich bei Landwirten und Arbeitern. Alter, Eigentumsverhältnisse, Siedlungsart, Konfession sowie Sprachregion der Befragten hatten nur wenig Einfluß auf das Abstimmungsverhalten. Hinsichtlich politischer Bezugsindikatoren zeigt sich, daß das bürgerliche Lager zwischen Regierungsloyalität und ablehnender Haltung zu den UN hin und her gerissen war. Auf nationaler Ebene hatte sich die rechtskonservative Schweizerische Volkspartei (SVP) gegen den Entschluß von Bundesrat und Parlament gestellt; auf kantonaler Ebene schloß sich der SVP eine Mehrheit der Parteiorganisationen der beiden anderen bürgerlichen Parteien – der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) und der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) – an. Als einzige Regierungspartei konnten die Sozialdemokraten (SP) eine Mehrheit ihrer Sympathisanten hinter ihre befürwortende Haltung vereinigen. Eine klare Mehrheit der Anhänger der drei bürgerlichen Bundesratsparteien votierte gegen den Beitritt, bei der SVP fand die Nein-Parole eine Bestätigung im Verhältnis von 4 zu 1.

In Befragungen wurden folgende Gründe für das wuchtige Nein ermittelt:

- Bedenken gegenüber einer Veränderung der Neutralitätspolitik sowie Befürchtungen über einen Verlust der Selbständigkeit oder Unabhängigkeit des Landes;
- Opposition gegen zusätzliche finanzielle Aufwendungen bei einem als gering bewerteten Nutzen einer Mitgliedschaft und
- Kritik an den UN selbst (etwa dahin gehend, diese seien ein »Instrument des Weltkommunismus« oder der »Großmachtpolitik«).

Die Befürworter ließen sich vor allem von folgenden Motiven leiten:

- Pragmatismus (es sei »an der Zeit, daß die Schweiz Vollmitglied wird«),
- Erwartung politischer und wirtschaftlicher Vorteile,
- Idealismus oder
- Forderung nach einem grundsätzlich neuen Kurs der schweizerischen Außenpolitik.

Weitere Gründe für das deutliche Nein lassen sich im Verlauf der Abstimmungsdebatte orten. Obschon die auf den 16. März 1986 anberaumte UN-Abstimmung der erste Umengang mit außenpolitischer Fragestellung seit mehreren Jahren war, kam der Abstimmungskampf sehr spät in Gang, erst im Januar des Jahres. In diesem kurz und heftig geführten Disput ist ein gewisses Paradox nicht zu übersehen. Einerseits hatten Befürworter und Gegner Mühe, für ihre Abstimmungskampagnen Finanzmittel zu mobilisieren; weder Private und Firmen noch die Parteien waren bereit, für diesen Abstimmungskampf tief in die Tasche zu greifen. Die damals größten Regierungsparteien FDP und CVP blieben in der Beitrittsfrage gespalten. Und Wirtschaftskreise sowie viele Politiker wollten sich auf Grund der mangelnden wirtschaftlichen Tragweite des Entscheids an

diesem Thema nicht die Finger verbrennen. Andererseits räumten die Medien dem Meinungsbildungsprozeß großen Raum ein, und es entspann sich eine konfliktreiche Diskussion, die zumindest gewisse Teile der Bevölkerung erfaßte.

Nach einem anfänglichen Austausch bereits seit Jahren diskutierter Pros und Contras verlagerte sich die Kontroverse rasch in Bereiche, die mit der Beitrittsfrage nur sehr indirekt zusammenhängen. Die SVP hatte bereits 1981 eine Polemik gegen die angebliche »Propagandawalze« des Bundesrats lanciert und verstand es, breiten Bevölkerungskreisen die Abstimmung als einen »anti-elitären, anti-modernen Anti-Establishment Entscheid«¹¹ schmackhaft zu machen. Als Folge dieser Attacken reduzierte die Regierung ihre Informationsstätigkeit zu den UN erheblich, was zum geringen Informationsstand der Abstimmenden beitrug.

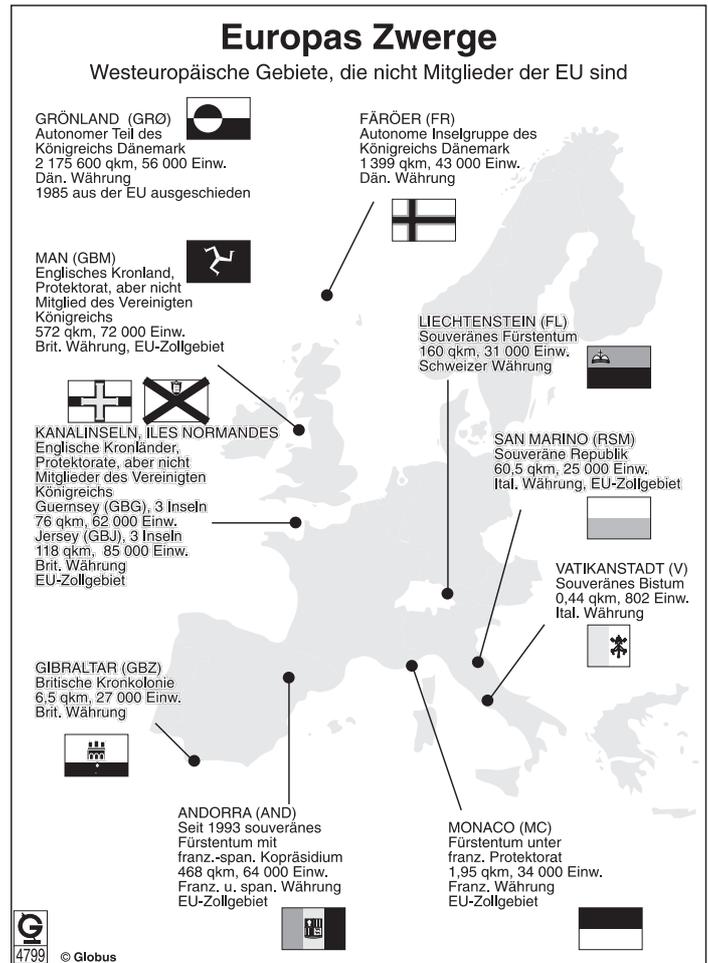
Ein Regierungsbeschluß Ende Februar zur Anhebung der Zölle auf Heizöl, Erdgas und Benzin verlieh diesem Feldzug der SVP Auftrieb. Insbesondere lieferte er den UN-Gegnern eine willkommene Gelegenheit, um die Frage der Kosten einer Mitgliedschaft ins Spiel zu bringen und die Mehrkosten von 20 bis 30 Mill Schweizerfranken pro Jahr (verglichen mit 170 Mill, welche die Schweiz damals pro Jahr schon an die UN bezahlte) dem in ihren Augen geringen Nutzen der Mitgliedschaft gegenüberzustellen. In grober Verzerrung der Tatsachen addierten die UN-Gegner sogar die bei einem (getrennt von der UN-Beitrittsfrage zu entscheidenden) Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen erforderlichen Beiträge. So vermittelten sie der Öffentlichkeit Beitrittskosten in Milliardenhöhe.

In der letzten Phase des Abstimmungskampfs dominierte die Frage der Neutralität. Diese Diskussion entwickelte eine erstaunliche Eigendynamik und entspann sich von einer anfänglich völkerrechtlichen Frage der Kompatibilität von Neutralität und Beitritt zu einer Frage der schweizerischen Identität. Die UN-Gegner erhoben sich zu den Bewahrern der traditionellen Schweizer Werte, zitierten gern den Eremiten des 15. Jahrhunderts Nikolaus von der Flüe (Bruder Klaus) mit seinen Warnungen, sich »nicht in fremde Händel zu mischen« und »den Zaun nicht zu weit zu stecken«. Sie wurden hingegen von den UN-Befürwortern als im politischen Reduit des Zweiten Weltkriegs zurückgebliebene Träumer mit einem gefährlichen Hang zur Selbstüberschätzung der Schweiz dargestellt. Umgekehrt brandmarkten die Gegner die Befürworter als Leute, die zum »Ausverkauf der Heimat« bereit seien. In diesem Punkt hatte die Nachkriegsrhetorik, die das Abseitsstehen der Schweiz als moralische Stärke dargestellt hatte, polarisierende und lähmende Spätfolgen.

Das Zusammentreffen der Selbstwahrnehmung als neutraler Sonderfall mit einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld sollte bewirken, daß bis heute eine wichtige innenpolitische Bruchlinie der Schweiz in ihrer Außenpolitik angelegt ist. In den neunziger Jahren dehnte sich diese Bruchlinie vom Problem der UN-Mitgliedschaft zur Frage eines EU-Beitritts aus. Ein Ausdruck dieser Gegensätze ist die im Juni 1987 aus dem »Schweizerischen Aktionskomitee gegen UNO-Beitritt« hervorgegangene AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz), die bis heute eine der einflußreichsten politischen Organisationen des Landes ist. Sie bezeichnet sich als »politische Frontorganisation«, wird vom Rechtspopulisten und SVP-Nationalrat Christoph Blocher geführt und hat sich die Verhinderung einer verstärkten Einbindung der Schweiz in supranationale und internationale Institutionen (vor allem EU und UN) auf die Fahnen geschrieben.

Zwischen Partizipation und Isolation

Das Nein von 1986 bescheinigte ein krasses Auseinanderklaffen von öffentlicher Meinung und Regierungsinteressen. Der Möglichkeit des formellen und vollumfänglichen Beitritts vorläufig beraubt, baute der Bundesrat seine Beziehungen zu den Vereinten Nationen den-



Europäische Union (EU) gleich (West-)Europa? Ganz geht die Gleichung auch nach der letzten Erweiterungsrunde der EU nicht auf: Andorra, Island, Liechtenstein, Malta, Monaco, Norwegen und San Marino – allesamt Mitglieder der Vereinten Nationen – sowie die Schweiz gehören der EU nicht an. Keine Vollmitglieder der EU sind auch einige westeuropäische Territorien, die aber großenteils politisch respektive wirtschaftlich mit EU-Mitgliedern verbunden sind.

noch weiter aus. Die Schweiz wurde so zu einem der »treuesten und zuverlässigsten Partner« der Weltorganisation¹². Dieser Trend wurde durch das Ende der Ost-West-Konfrontation gefördert. Die Überwindung des Kalten Krieges bewirkte nicht nur eine neue, ungeahnte Handlungsdynamik der UN, sondern veränderte auch die Rahmenbedingungen für die Selbstpositionierung der Schweiz in ihrem internationalen Umfeld.

Die immer stärkere Annäherung der Schweizer Außenpolitik an die Zielsetzungen der UN-Charta¹³ ging mit einer Neudefinition der Sicherheits- und Friedenspolitik der Schweiz einher. Als erster konkreter Prüfstein für diese Umorientierung erwies sich der Golfkrieg von 1991, der den neuen sicherheitspolitischen Konsens des Sicherheitsrats symbolisierte. In diesem Zusammenhang formulierte der Bundesrat 1990 den Grundsatz des »autonomen Nachvollzugs«, auf dessen Grundlage sich die Schweiz erstmals vollständig an Wirtschaftssanktionen der UN beteiligte. 1993 stellte der Bundesrat schließlich fest, daß das Neutralitätsrecht auf Zwangsmaßnahmen der UN keine Anwendung mehr finde. Hintergrund war die Überlegung, daß es zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise mißachtet oder den Frieden gefährdet, einerseits und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft andererseits keine neutrale Haltung mehr geben könne. Die Vereinten Nationen müßten somit als ein Organ zur Durchsetzung einer gemeinsamen

Rechtsauffassung der internationalen Staatengemeinschaft angesehen werden¹⁴. Folglich wurden, entgegen der früheren Praxis, auch Transit- und Überflugrechte für internationale Streitkräfte gewährt, deren Einsatz auf einem Mandat des Sicherheitsrats beruhte.

Ungeklärt blieb indes die Frage, inwieweit sich die Schweiz im Rahmen von Friedensoperationen der UN mit bewaffneten Soldaten beteiligen könne. Nachdem in der Vergangenheit wiederholt ziviles Personal und unbewaffnete Militärpersonen zur Verfügung gestellt worden waren¹⁵, erreichte diese Diskussion 1994 mit der Blauhelm-Vorlage, welche die Aufstellung eines 400 bis 800 Personen umfassenden bewaffneten Schweizer Blauhelmkontingents vorsah, ihren vorläufigen Höhepunkt. Am 12. Juni 1994 wurde sie in einer Volksabstimmung mit 57 vH der Stimmen verworfen¹⁶. Der OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahre 1996 und die Entsendung von unbewaffneten ›Gelbmützen‹ ins ehemalige Jugoslawien bewirkten jedoch, daß diese Frage nicht von der Tagesordnung verschwand. Gegenwärtig sind Bestrebungen zur Revision des schweizerischen Militärgesetzes in Gang, um die Auslandseinsätze bewaffneter Truppen in einem eng abgesteckten Rahmen zu erlauben. Bei einer künftigen Abstimmung über einen UN-Beitritt wird die Frage bewaffneter Auslandseinsätze mit Bestimmtheit eine zentrale Rolle spielen, obschon die gegenwärtige Beschränkung kein direktes Hindernis für einen Beitritt ist.

Das verstärkte Engagement der Schweiz für eine gemeinsame Friedens- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Weltorganisation manifestiert sich auch im Bereich der Konfliktprävention und friedlichen Konfliktbeilegung sowie der Rüstungskontrolle. So forderte 1997 die UN-Generalversammlung die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen auf, eine Konferenz über die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in den von Israel besetzten Gebieten vorzubereiten. Ein Jahr später wurde diese Konferenz abgehalten. 1996 trat die Schweiz der Genfer Abrüstungskonferenz bei und schuf mit dem ›Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik‹ und dem ebenfalls in Genf ansässigen ›Zentrum für humanitäre Minenräumung‹ zwei neue Institutionen, die eng mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten. Die Schweiz beteiligte sich substantiell an der Sonderkommission (UNSCOM), die für die Umsetzung der Abrüstungsverpflichtungen Iraks verantwortlich war, und wirkt aktiv an der Umsetzung des weltweiten Verbots chemischer Waffen und des umfassenden Verbots von Atomwaffentests mit.

Zudem beteiligt sich die Schweiz heute aktiver als je zuvor an den Bemühungen der Vereinten Nationen zum Schutze der Menschenrechte; die wichtigsten Übereinkommen auf diesem Gebiet hat sie mittlerweile ratifiziert. Auch wurde sie wiederholt im Rahmen der Menschenrechtskommission aktiv. Mehrmals traten Schweizer Staatsbürger als Sonderberichterstatter der Kommission in Erscheinung oder unterstützten als Experten die Hohe Kommissarin für Menschenrechte. Schließlich stellt die Schweiz mit Carla del Ponte seit Mitte September 1999 die Chefanklägerin des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda.

Am stärksten mit den UN verflochten ist die Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, auf den gut zwei Drittel aller finanziellen Beiträge der Schweiz an das UN-System entfallen. Insgesamt beteiligt sich die Schweiz mit etwa 470 Mill Franken pro Jahr an den Aktivitäten der Vereinten Nationen, das sind nur 36 Mill Franken weniger, als sie bei einer Vollmitgliedschaft zu entrichten hätte¹⁷.

Die wachsende inhaltliche, finanzielle und institutionelle Verflechtung der Schweiz mit dem System der Vereinten Nationen hat die Nachteile der Nicht-Mitgliedschaft in jüngerer Zeit immer deutlicher sichtbar werden lassen. In der Generalversammlung kann die Schweiz das Wort nur nach einem langwierigen Verfahren ergreifen, während in ihren Hauptausschüssen ein vereinfachtes Verfahren gilt.

Zwar kann die Schweiz ihre Vertreter in die Aufsichtsgremien etwa der Spezialorgane wählen lassen, doch bleibt das aktive Wahlrecht im Wirtschafts- und Sozialrat, der diese Gremien bestellt, den UN-Mitgliedern vorbehalten.

Auch die Rahmenbedingungen für die Ausübung des Beobachterstatus haben sich über die Jahre hinweg zum Nachteil geändert. Zum einen ist das politische Gewicht der Beobachterstaaten stark gesunken: von den 17 zumindest zum Teil politisch und wirtschaftlich bedeutenden Ländern, die früher diesen Status hatten – unter ihnen Italien, Japan sowie die beiden deutschen wie die beiden koreanischen Staaten –, ist neben dem Heiligen Stuhl heute nur die Schweiz übriggeblieben. Zudem stellen sich bei der Gestaltung dieses Status zunehmend komplizierte rechtliche und politische Fragen, da neben der Schweiz, dem Heiligen Stuhl und der hinter dem Namensschild ›Palästina‹ plazierten Befreiungsorganisation PLO ansonsten verschiedene internationale Institutionen sowie nichtstaatliche Organisationen diesen Status aufweisen. All diese Gründe hatten zehn Jahre nach der verheerenden Niederlage der UN-Befürworter zu einer Neuauflage der Beitrittsdiskussion geführt.

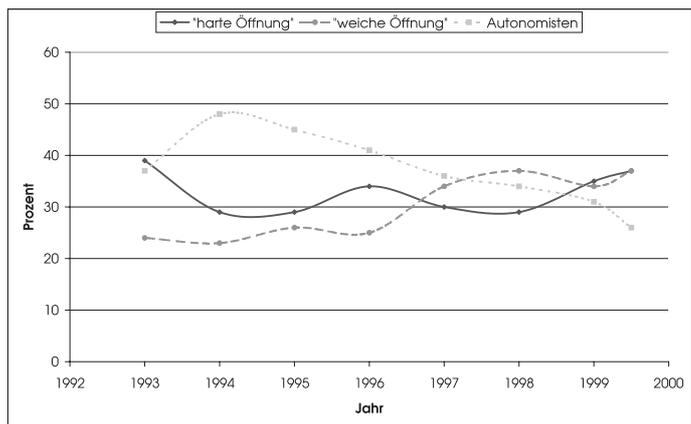
Von der 90-prozentigen zur 100-prozentigen Mitgliedschaft?

In seinem außenpolitischen Bericht vom November 1993¹⁸ sprach sich der Bundesrat für die Vollmitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen aus, ohne allerdings einen Zeithorizont zu nennen. Mangels konkreter Schritte seitens des Bundesrats starteten Befürworterkreise am 8. September 1998 eine Volksinitiative für den UN-Beitritt. Nach erheblichen Schwierigkeiten bei der Sammlung von Unterschriften (mindestens 100 000 sind gefordert) wurde diese Initiative am 8. März 2000 mit Erfolg in Bern eingereicht. Parallel dazu wurde der Bundesrat am 9. Juni 1998 durch eine von 81 Nationalräten unterzeichnete parlamentarische Vorlage mit der Vorbereitung des Beitritts beauftragt. Diese Beitritts-Initiative verpflichtet nun die Regierung, eine Volksabstimmung durchzuführen, was sie in der laufenden Legislaturperiode (1999-2003) zu tun gedenkt; anvisiert wird das Jahr 2002.

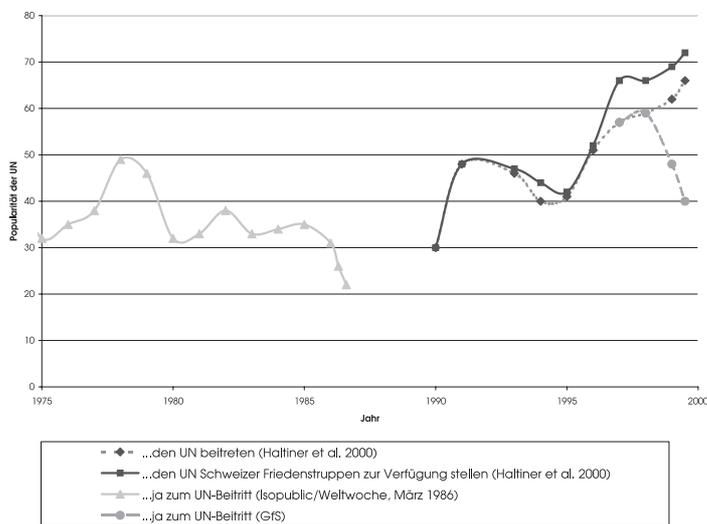
Deutlicher als 1986 stellt sich der Gesamtbundesrat heute auf die Seite der Befürworter¹⁹. Gleiches gilt für das Parlament. Sind somit die Chancen für einen Beitritt in diesem zweiten Anlauf besser? Abstimmungsergebnisse werden bekanntlich von unzähligen Einflußgrößen bestimmt, die sich auch sehr kurzfristig verändern können. Prognosen wären zum heutigen Zeitpunkt deshalb wenig sinnvoll. Dennoch lassen sich aus Befragungsdaten sowie qualitativen Analysen einige, wenn auch grobe Aussagen zu den Trends im Prozeß der Meinungsbildung machen.

Befragungsdaten aus dem Jahre 1999 zeigen, daß die Bevölkerung der Einbindung in internationale Kooperationsprozesse gegenwärtig etwas geneigter ist als 1986. Die Volatilität der entsprechenden Indikatoren ist jedoch erheblich. Gleichermaßen ergeben sich nicht zuletzt auf Grund unterschiedlicher Stichproben, Befragungszeitpunkte und Formulierungen der Fragen teilweise markant unterschiedliche Ergebnisse.

Laut einer Zürcher Studie²⁰ sind drei mit Blick auf die UN-Abstimmung wichtige Trends zu verzeichnen. Erstens nimmt der Anteil der Befürworter einer außen- und sicherheitspolitischen Öffnung der Schweiz leicht zu, während der Anteil der ›Autonomisten‹ kontinuierlich abnimmt. Wie sich dieser Trend erklären läßt, bleibt unklar. Die empirischen Daten liefern keine Bestätigung der populären These, daß die Autonomisten bei steigender Konflikthaftigkeit des internationalen Umfelds mehr Zulauf bekommen. Daraus abzuleiten, daß allfällige Störungen im internationalen Umfeld den Ausgang der künftigen Abstimmung nicht negativ beeinträchtigen werden, ist jedoch ebenfalls unzulässig. Die vorsichtigeren Prognose sollte lauten, daß das Abstimmungsverhalten von der Konflikthaftigkeit des internationalen Umfelds der Schweiz aus gegenwärtiger Sicht vermutlich weniger stark beeinflusst werden könnte, als von manchen vermutet wird.



Zweitens deuten Befragungsdaten mehrheitlich darauf hin, daß die Popularität eines Beitritts gestiegen ist. Allerdings zeigen sich je nach Formulierung der Frage deutliche Unterschiede bei den Befragungsergebnissen²¹.



Drittens scheint eine pragmatischere Sicht der Neutralität den Neutralitäts-Traditionalismus zu verdrängen.

Anders als bei der Abstimmung von 1986 scheint sich bei den sozialen Profilen der UN-Befürworter und -Gegner einiges verändert zu haben. Hohe Zustimmungsraten finden sich bei Personen aus der französischsprachigen Schweiz, jüngeren Personen, Befragten aus dem linken politischen Spektrum sowie Personen mit höherem Bildungsgrad. Aus hohen Zustimmungsraten für einen UN-Beitritt werden hier eher gute Chancen des zweiten Anlaufs abgeleitet.

Im Gegensatz dazu bleiben die Autoren einer Studie der Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) von 1999²² skeptisch. Die Optimisten weisen darauf hin, daß die Schweizerinnen und Schweizer eine außenpolitischen Öffnung mehrheitlich (61 vH) befürworten. 41 vH sprechen sich für eine aktivere Neutralität, 14 vH gar für eine Aufgabe der Neutralität aus. Gleichzeitig ist die breite Ablehnungsfront von 1986 aufgebrochen, vor allem entlang der oben erwähnten sozialen Linien wie Sprache, Alter, Siedlungsart und Schichtzugehörigkeit. Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen und höherem Bildungsabschluß sind wie 1986 schon mehrheitlich im Lager der Befürworter anzutreffen. In der 1994 in der Volksabstimmung verworfenen Blauhelm-Vorlage deutete sich diese Entwicklung bereits an. Während die UN-Abstimmung von 1986 weitgehend im Sinne eines Elite-Basis-Konflikts (Regierungsmißtrauen) zu deuten ist und Studierende beziehungsweise Hochschulabsolventen die wichtigsten Befürworter waren, sind die Zustimmenden von 1994 mehrheitlich Anhänger der SP, bis 30 Jahre alt, Bewohner großer Agglomerationen, besitzen eine höhere Ausbildung und ein höheres Einkommen, und stammen aus französischsprachigen Kantonen²³.

Die Skeptiker argumentieren, daß der Anteil der Zustimmenden recht labil sei. 41 vH der Stimmberechtigten würden sich laut einer 1999 durchgeführten Befragung an einer Abstimmung beteiligen, woraus eine relative, aber keine gesicherte absolute Mehrheit für den Beitritt resultieren

könnte. Zum Zeitpunkt der GfS-Befragung (1999) waren 40 vH der Befragten für einen Beitritt, 29 vH dagegen, und 31 vH konnten oder wollten sich nicht zu dieser Frage äußern. Die GfS schätzt, daß bei einer Stimmbeteiligung von über 40 vH der Anteil der Befürworter abnehmen könnte. Die Skeptiker weisen darauf hin, daß die Neutralität ungebrochen populär sei, auch wenn sie nicht mehr als Gegensatz zu vermehrter internationaler Zusammenarbeit gesehen wird (Zustimmung 74 vH). Der gestärkte Wille, sich außenpolitisch zu öffnen, sei jedoch eher auf flexible Formen der bilateralen oder Ad-hoc-Zusammenarbeit und weniger auf internationale Organisationen bezogen. Schließlich bleibt die Schweizer Bevölkerung bezüglich der Effizienz der Vereinten Nationen nach wie vor skeptisch.

Prozeß der Meinungsbildung

Die gegenwärtig verfügbaren Informationen zum Meinungsbildungsprozeß zeigen, daß die Schweizer Öffentlichkeit der Haltung ihrer Regierung und Legislative mit einigen Jahren Zeitverzögerung folgt und gegenwärtig einer stärkeren Einbindung in Systeme multilateraler Kooperation – und damit auch einem UN-Beitritt – etwas stärker geneigt ist. Auch wenn Umfragedaten mit größter Vorsicht zu genießen sind und in der Regel eine schlechte Grundlage für Abstimmungsprognosen liefern, scheint die Ausgangslage für die kommende UN-Abstimmung etwas günstiger zu sein als 1986. Von einem fundamentalen Gesinnungswandel der Eidgenossenschaft zu sprechen wäre allerdings verfehlt. Die Einstellungen der (befragten) Öffentlichkeit zu den UN bleiben labil. Die Festigkeit der Haltungen pro oder contra scheint eher gering zu sein – wieviele Abstimmende kurzfristig ihre Haltung ändern werden, ist somit unklar. Wie hoch die Stimmbeteiligung sein wird, ist ebenso ungewiß. Hinzu kommt ein teilweise erschreckend tiefer Informationsstand über die UN.

Ob die Beitritts-Initiative eine Chance hat, hängt unter anderem davon ab, ob es den isolationistischen Kräften, allen voran der AUNS, gelingen wird, die Frage des UN-Beitritts wie schon 1986 zur Identitätsfrage hochzustilisieren und auch die immer noch vorhandene, latente Opposition gegen eine (längst fällige) Überwindung traditioneller Formen der Neutralität zu mobilisieren. Das zeitliche Aufeinandertreffen der UN-Beitrittsfrage mit den Diskussionen über die bilateralen Verträge mit der EU, bewaffnete Auslandseinsätze von Schweizer Truppen in Friedensmissionen und die Frage eines EU-Beitritts birgt die Gefahr einer inhaltlichen Vermengung, welche Ängste vor einer außenpolitischen Öffnung verstärkt und den Stillstand fördert. In diesem Zusammenhang könnte der nunmehr bloß symbolische Schritt der Schweiz von der 90-Prozent- zur 100-Prozent-Mitgliedschaft leicht zur Gretchenfrage werden, an der sich die künftige Ausrichtung der schweizerischen Außenpolitik entscheidet.

Dieser Beitrag entstand an dem von der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Universität Zürich gemeinsam getragenen Zentrum für Internationale Studien (Center for International Studies, CIS) Zürich (Internet-Kennung: <http://www.cis.ethz.ch/>). Die Autorin und der Autor danken Roy Suter, Daniel Möckli und Jürg Martin Gabriel für ihre Kommentare zum ersten Entwurf dieses Beitrags.

- 1 Siehe Günther Unser, Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk. Der Weg eines europäischen Kleinstaats in die Vereinten Nationen, VN 5/1990 S. 163ff.
- 2 Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen hat der Heilige Stuhl, eine nichtstaatliche souveräne Macht. Er ist zu unterscheiden vom Staat Vatikanstadt, dessen Staatsqualität allerdings umstritten ist. Mit den Lateranverträgen von 1929 wurde letzterer als souveränes Bistum geschaffen; heute würde man wohl die Form des Amtssitzabkommens – wie 1947 zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten geschlossen – wählen, um die Exterritorialität einer internationalen Einrichtung zu gewährleisten.
- 3 Siehe Jakob Streuli, Menetekel am 16. März. Warum die Schweizer nicht den Vereinten Nationen beitreten wollten, VN 3/1986 S. 95ff.
- 4 Vgl. VN 4/1994 S. 147f.
- 5 Jürg Martin Gabriel, The American Conception of Neutrality after 1941, St.Gallen (Universität St. Gallen, Habilitationsschrift) 1989, S. 66ff.
- 6 Siehe Jürg Martin Gabriel, Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG, Frauenfeld 1990.

- 7 Den Bretton-Woods-Institutionen, also dem IMF und der Weltbankgruppe, trat die Schweiz allerdings erst 1992 bei, nachdem eine Volksabstimmung am 17.5.1992 eine Zustimmung von 55,8 vH ergeben hatte.
- 8 Vgl. Robert Diethelm, Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995, Bern 1997.
- 9 Vgl. Daniel Mückli, Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986, in: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (hrsg. v. d. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich), Zürich 2000, S. 53–87 (61).
- 10 Vgl. Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS), Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 16. März 1986, Bern 1986.
- 11 Neue Zürcher Zeitung v. 12.12.1995.
- 12 François Nordmann / Dominique Petter, Die Rolle der UNO in der schweizerischen Aussenpolitik, in: Die Volkswirtschaft, 7/1993, S. 18–28(26).
- 13 Vgl. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren v. 29.11.1993, BBl 1994 I, S. 153ff.
- 14 Zum Wandel der Schweizer Neutralität siehe Jürg Martin Gabriel, Sackgasse Neutralität, Zürich 1996.
- 15 Beispiele sind etwa die Entsendung von Sanitätseinheiten nach Namibia (1989/90) und in die Westsahara (1991–1994) sowie seit 1993 die Entsendung von Militärbeobachtern und Polizisten in verschiedene Konfliktgebiete.
- 16 Siehe Anm. 4.
- 17 Hinzu käme der Pflichtbeitrag für die Friedensoperationen, der für 1998 ca. 22,5 Mill Franken betragen hätte.
- 18 Siehe Anm. 13.
- 19 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 1998 über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen. Berichte ähnlicher Art wurden bereits 1969, 1971 und 1977 erstellt. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) von 1981.
- 20 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger, Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH) 1999.
- 21 Siehe neben der Zürcher Studie (Anm. 20) auch die der GfS, Aktiv und neutral als Erfordernisse der Aussenpolitik im 21. Jahrhundert. Schlussbericht zur Planungsstudie UNO-Kommunikation in der Schweiz, Bern 1999.
- 22 GfS-Studie (Anm. 21).
- 23 GfS-Studie (Anm. 21), S. 15.

Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft

Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards

WOLFGANG WEINZ

Ein Begriff, der noch vor wenigen Jahren völlig unbekannt war, dominiert mittlerweile den internationalen politischen Diskurs, angefangen bei UN-Generalsekretär Kofi Annan: die ›Globalisierung‹. Was sie umfaßt und wann sie einsetzte, ist ein dankbares Diskussionssthema. Hat sie mit dem Römischen Reich begonnen, mit den Kreuzzügen, mit der vorgeblichen Entdeckung Amerikas, mit dem Beginn oder mit dem Ende des Kolonialzeitalters? War das Vordringen der ›United Fruit Company‹ nach Mittelamerika und von ›Standard Oil‹ nach Nigeria der Beginn eines unaufhaltsamen Siegeszugs des Kapitalismus (wahlweise: des freien Unternehmertums), der in der Präsenz von Coca-Cola und McDonald auf dem Roten Platz in Moskau oder in der Verbotenen Stadt in Beijing seinen symbolischen, aber nur vorläufigen Höhepunkt gefunden hat? Oder markiert gerade die Internationalisierung und weltweite Vernetzung des Protests gegen die Millenniums-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) im Herbst 1999 in Seattle erst die wirkliche Globalisierung? Der Meinungs austausch hat seinen intellektuellen Reiz und wird auch in dieser Zeitschrift geführt¹. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich, daß viele Bestandteile der Debatte gar nicht neu sind, sondern um zentrale Anliegen der Vereinten Nationen kreisen, nicht zuletzt um die Menschenrechte. Hier wird es ernst mit der Gleichrangigkeit der ›bürgerlichen und politischen‹ und der ›wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte‹. Das zeigt, daß die Globalisierung, wie immer man sie definiert, des Rahmens und der Regeln bedarf. Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)², sind der Ort zur einvernehmlichen Festlegung globaler Gerechtigkeitsstandards.

Mit der Diskussion um die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) initiierten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) im Frühjahr 1998 und spätestens nach dem WTO-Debakel in Seattle Ende 1999 hat die oftmals gespenstisch anmutende Globalisierungsdebatte eine neue Qualität erhalten. Bis dahin hatten neoliberal orientierte Regierungen verschiedener Provenienz im Verbund mit internationalen Finanz- und Handelsorganisationen und Unternehmerverbänden so getan, als verlief die Globalisierung wie ein Naturereignis – unwiderruflich, unbeeinflussbar und vollständig entkoppelt von Staat, Gesellschaft und Gewerkschaften.

Ein wichtiger Wendepunkt lag darin, daß die in faktischer Geheimhaltung durchgeführte Beratung zum MAI, das dem Schutz privater

Großinvestoren dienen sollte, öffentlich und das Ausmaß der Zumutungen transparent gemacht wurde. Schließlich verkündete der französische Premierminister im Oktober 1998, daß er für ein internationales Investitionsabkommen die OECD für denkbar ungeeignet halte; vielmehr seien die WTO und die ILO der richtige Platz. Andere Regierungen folgten dieser Auffassung – der Rest ist Episode.

Das Scheitern der dritten Ministerkonferenz der WTO – der Millenniums-Runde – in Seattle ist eine logische Folge dieser Entwicklung. Erstens, weil die Vorschläge, die als Reaktion auf die Gewerkschaftsforderungen nach klaren Formulierungen der Arbeitnehmerrechte unterbreitet wurden, ungenügend waren. Sie entsprachen in keiner Weise dem dringenden Erfordernis, wirksame Verfahren und Einrichtungen zu schaffen, um die weltweite Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der ILO sicherzustellen. Zweitens haben die Ereignisse von Seattle wirksam dazu beigetragen, daß die WTO in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion rückt – wo sie auch hingehört. Denn die Globalisierung ist ein politisch bewußter und gewollter Prozeß und somit beeinflussbar. Haupthindernis bei der Beeinflussung des Prozesses sind Regierungen, die sich hinter dem angeblich Unvermeidlichen verschanzen, um so ihre Passivität zu legitimieren, oder die ›anonyme Märkte und Mächte‹ für ihre unsoziale Politik verantwortlich machen. Damit verbunden ist die Undurchschaubarkeit und mangelnde demokratische Kontrolle von Einrichtungen wie dem IMF, der Weltbank und der WTO.

GLOBAL SIND ALLEIN DIE SOZIALEN FOLGEN DER GLOBALISIERUNG

Der Begriff Globalisierung ist entzaubert und eine realistische und differenzierte Sicht der Dinge gewinnt die Oberhand. Der Auffassung des Wirtschaftswissenschaftlers Jeffrey Sachs, der die heutige Zeit mit dem Ende des 19. Jahrhunderts vergleicht³, als der Mangel an verbindlichem internationalem Recht schließlich den Kollaps des globalen Marktes bewirkte, ist zuzustimmen. Die Durchsetzung und Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, also auch sozialer Mindeststandards, gehört zum Kern einer dauerhaften und zukunftsfähigen globalen Ordnungspolitik.

Was den Welthandel betrifft, so gibt es die globale Wirtschaftsintegration im Grunde nur innerhalb der gegenwärtig 29 OECD-Staaten. Zwischen diesen marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländern wird mehr als die Hälfte des Welthandels und der größere Teil des in-

tra-industriellen Handels abgewickelt. Von hier kommen 85 vH der Investitionen, und innerhalb des OECD-Raums werden fast 90 vH aller Direktinvestitionen getätigt. Hier werden auch großenteils die Milliardenbeträge der Finanzspekulationen umgewälzt. Bei vier Zehnteln des Welthandels geht es um rein konzerninterne Transaktionen.

Lassen wir einmal die technischen Möglichkeiten der dritten industriellen Revolution, der sogenannten Informationsrevolution, beiseite, so sind wir nicht so sehr mit dem ›globalen Dorf‹ als vielmehr mit der Tatsache konfrontiert, daß zum einen die Einkommensunterschiede innerhalb der OECD-Länder selbst enorm steigen – ohne daß diese Staaten befriedigende sozialpolitische Antworten auf diese Entwicklung fänden –, während zugleich der Rest der Welt, also vier Fünftel der Menschheit, von der ökonomischen Entwicklung fast völlig ausgeschlossen bleibt.

Die globalen Konfliktlinien verlaufen nicht so sehr zwischen Weltwirtschaft und Nationalstaat⁴, sondern zwischen ökonomisch mächtigen und ökonomisch ohnmächtigen Staaten und Regionen. Es ist ein Mißverständnis zu glauben, daß ›global‹ alle Länder und Menschen meint; ›global‹ bedeutet gegenwärtig vielmehr: alle potentiellen Marktteilnehmer.

Die im Rahmen der Vereinten Nationen immer wieder vorgebrachten Forderung der Entwicklungsländer nach einem Ende ihrer Ausgrenzung und nach gleichen Rechten am Verhandlungstisch ist daher berechtigt. Gleichzeitig aber müssen auch die Positionen ihrer Regierungen in Frage gestellt werden, hinter deren Widerstand gegen Sozialklauseln sich ihr spezifischer ›komparativer Vorteil‹ verbirgt, der sich oft auf Unterdrückung, Schuldknechtschaft und Kinderarbeit stützt. OECD, IMF, ILO und Weltbank sind sich darin einig, daß es ein Irrtum wäre, davon auszugehen, daß niedrige Sozialstandards und wirtschaftlicher Erfolg in einem positiven Zusammenhang stünden⁵. Es geht nicht um einen Konflikt zwischen ›Nord‹ und ›Süd‹. Vielmehr geht es darum, wie die demokratischen und gewerkschaftlichen Rechte der Arbeitnehmer auf beiden Seiten der Entwicklungskluft gegen einen Globalisierungsprozeß geschützt werden können, der diese Rechte beeinträchtigt und die Lebens- und Arbeitsbedingungen, die öffentlichen Dienstleistungen und die Umwelt auf der ganzen Erde gefährdet.

DIE SOZIALE DIMENSION EINER GLOBALISIERTEN WIRTSCHAFT

Es war ein wohlüberlegter Zungenschlag, als US-Präsident Bill Clinton in Seattle davon sprach, zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards sei man bereit, auch das Instrument der Sanktionen zu nutzen⁶. Das zentrale Problem bisheriger Politikansätze ist deutlich: die mangelnde Verbindlichkeit der nicht-ökonomischen Beschlüsse. Entscheidend ist, wie die internationale Ökonomie die nicht-wirtschaftlichen Prinzipien in ihr Handeln einbeziehen kann, ohne daß es sich dabei um Völkerrecht zweiter Klasse handelt.

Viel wichtiger als die Untersuchung der Ursachen für das Scheitern von Seattle ist die Feststellung, daß danach die globalen unteilbaren Arbeits- und Sozialstandards in ihrer Eigenschaft als elementare Menschenrechte erst recht Bestandteil der internationalen Debatte geworden sind. Wer ernsthaft über Aufbau, Entwicklung und Reform von Welthandels-, Weltwettbewerbs- und Weltwährungsordnungen sprechen will, kommt an substantiellen Vorschlägen zu einer Weltsozialordnung als einem integrierenden Bestandteil dieses Ordnungsgflechts nicht vorbei.

Deutlich wird dies im Rückblick. Als die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1986 begann, bestand die Sowjetunion noch. Niemand kannte das Wort Globalisierung, und daß es in Asien aufstrebende ›Tigerstaaten‹ gab, nahmen erst einige Eingeweihte wahr. Als die Ergebnisse dieser GATT-Run-

de 1994 in Marrakesch unterzeichnet wurden, hatte sich die Welt politisch grundlegend verändert. 1974 konnten knapp 30 vH der existierenden Staatswesen als Demokratien qualifiziert werden. Heute sind es über 60 vH⁷.

Im Spannungsverhältnis zwischen Transformation – also der zunehmenden Demokratisierung in allen Teilen der Welt – und Globalisierung – also einem der demokratischen Kontrolle entzogenen Prozeß – wird die Forderung nach universellen Gerechtigkeitsstandards zwangsläufig auf den Plan gerufen. Konturen einer globalen Zivilgesellschaft zeichnen sich da ab, wo substantielle Demokratisierungsschritte nur in der Verbindung von ökonomischer Entwicklung und auf dem Fundament sozialer Mindeststandards denkbar und realisierbar sind. Kurzum: »Ein Staat, der Menschenrechte nicht akzeptiert, bezahlt dies mit gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten.«⁸

Wie man es auch drehen und wenden mag, die Multifunktionalität globaler Demokratisierungsprozesse und der Marktwirtschaft erfordert – allein schon mangels Alternative – eine aktive, gestaltende Rolle des Staates und ruft nach Rahmenbedingungen für den Welt-handel, also institutionalisierten Regelungen zur Erlangung makro-ökonomischer Stabilität. Somit – und erst recht nach Seattle – muß auch Abschied vom sogenannten Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen von 1989⁹ genommen werden, der die Rolle des privaten Kapitals bei der Entwicklung unterstrich, die Notwendigkeit neoliberaler Deregulierung hervorhob und sie zu fördern versprach. Die aktuelle Diskussion zu Rolle und Reform von Weltbank und IMF legt ein beredtes Zeugnis davon ab. Der Publizist David Held hat es so ausgedrückt:

»Nötig ist ... eine Erweiterung der Gesetze zur Neugestaltung der Märkte, um deren Unwägbarkeit und den massiven gesellschaftlichen und ökologischen Kosten, die sie manchmal erzeugen, entgegenzuwirken. ... Letztlich erfordert dies eine Festschreibung neuer internationaler Regulative – etwa bei der Kinderarbeit, gewerkschaftliche Aktivitäten, soziale Belange. ... Nur die Einführung neuer Bestimmungen über Rechte und Verantwortlichkeiten im gesamten Weltwirtschaftssystem (als Ergänzung kollektiver Vereinbarungen und sozialstaatlicher Maßnahmen) kann eine neue Übereinkunft zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Demokratie schaffen.«¹⁰

Demgegenüber bietet die Reduzierung aller Waren und Dienstleistungen auf handelsfähige Güter durch die Nichtberücksichtigung der Produktionsprozesse und -verfahren der WTO die Möglichkeit, Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer und Verbraucher, der öffentlichen Dienste, der Umwelt und der Nahrungsmittelsicherheit als Handelshemmnisse zu bezeichnen. Notwendig ist ein auf Regeln beruhender Handel, nicht aber das heutige Regelwerk der WTO, deren ganzes Gebäude sich letztlich darauf stützt, daß weltweit tätige Großunternehmen vor einer wirksamen Regulierung geschützt werden. Die entscheidenden Grundsätze und Regeln einer auf die menschlichen Bedürfnisse ausgerichteten globalen Wirtschaft müssen letzten Endes nicht nur die grundlegenden Übereinkommen der ILO, sondern auch die anderen internationalen Abkommen verankern, die den Auftritt der globalen Zivilgesellschaft nach den Katastrophen des 20. Jahrhunderts markiert haben. Spätestens hier kommt die Gewerkschaftsbewegung ins Spiel, deren grundlegende Aufgabe es immer war, durch Organisation und Kollektivverhandlungen die Produktionsprozesse und -verfahren zu beeinflussen. Die gesamte Struktur der demokratischen Zivilgesellschaft beruht auf dieser Grundlage.

Damit sind die Ebenen der Aktivitäten und Akteure benannt. Zum einen die nationalstaatliche und internationale Ebene, für die seit 1919 die in Normen gefaßten sozialen Mindeststandards und ratifizierten Übereinkommen der ILO gelten. Die Adressaten internationaler Gewerkschaften sind ihre nationalen Mitgliedsverbände, die in ihrer Arbeit gegenüber Unternehmen und Regierungen motiviert, qualifiziert und unterstützt werden müssen. Zum zweiten geht es um die Sicherung fundamentaler Sozialstandards durch direkte Abkommen mit Unternehmen. Der Adressat hierbei sind vornehmlich die trans-

nationalen Unternehmen (TNU), welche als Vorreiter weltweit die ökonomische und soziale Dynamik in erheblichem Maße beeinflussen.

SOZIALSTANDARDS ALS BLOSSE ABSICHTSERKLÄRUNGEN

Es scheint, daß ähnlich wie 1919 mit der Gründung der ILO zum Ausgang der ersten großen Expansionswelle nun zum Ende des 20. Jahrhunderts auf dem Scheitelpunkt einer weiteren Expansionswelle im internationalen Handel – genannt Globalisierung – ein neues Kapitel der Internationalisierung von Arbeitsnormen aufgeschlagen werden kann. Da stellt sich die Frage nach dem Vorhandenen und den Defiziten, nach dem Bedarf an Reform und Neuentwicklung.

Schon in der Vergangenheit gab es immer wieder Versuche der Einpflanzung von Sozialstandards in die sich internationalisierende Ökonomie. Das gilt für den ersten Verhaltenskodex der Internationalen Handelskammer (ICC) von 1937, für die Aktivitäten unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, die Bemühungen der OECD von 1976, der ILO von 1977, des Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (CTC) von 1978 ebenso wie für die Leitsätze und Empfehlungen der OECD und ILO für TNU in den achtziger Jahren und die auch durch Umwelt- und Konsumenteninteressen beeinflussten Initiativen des letzten Jahrzehnts¹¹. Dies macht deutlich, wie sich die staatszentrierten Regulierungsversuche graduell von den rein staatlichen und multilateralen Maßnahmen immer mehr gelöst und sich hin zu unternehmensbezogenen Verhaltenskodizes und Vereinbarungen entwickelt haben.

Der Grund für diese Entwicklung liegt in der Hauptsache darin, daß viele der genannten Ansätze unter den immer gleichen Schwächen litten: mangelnde Klarheit, fehlende unabhängige Überprüfung, das Prinzip der Freiwilligkeit, das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten und damit die Gefahr der Unverbindlichkeit. Dabei ist all das, was diese Kodizes intendieren, im Grunde längst Bestandteil internationaler Verpflichtungen, nämlich der ILO-Übereinkommen, die seit 1919 von drei Beteiligten – Staaten, Arbeitnehmern und Arbeitgebern – verhandelt, beschlossen und von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

So hat die erste Ministerkonferenz der WTO 1996 in Singapur die internationalen sozialen Mindeststandards anerkannt und zu einer Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO aufgerufen. Auch der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen bezieht sich auf die sozialen Menschenrechte als Grundlage einer internationalen Sozialordnung. Mit der ›Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit‹ von 1998 wurden die Kernübereinkommen dieser einzigen dreigliedrig verfaßten Sonderorganisation der Vereinten Nationen nochmals bekräftigt. Die Deklaration betont, daß alle ILO-Mitgliedstaaten zur Achtung dieser Grundsätze »verpflichtet sind, ganz gleich, ob sie die einschlägigen ILO-Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.«¹²

Dabei handelt es sich um Basisnormen, nicht um luxuriöse Höchststandards. Es geht um elementare Menschenrechte wie die Vereinigungsfreiheit, die Anerkennung kollektiver Tarifverhandlungen, das Verbot der Kinder-, Zwangs- und Pflichtarbeit und die Abschaffung der Diskriminierung in Ausbildung und Beruf. Die ILO-Verträge sind von jenen 174 Ländern der ILO beschlossen worden, die gleichzeitig und in ihrer Mehrzahl auch WTO-Mitglieder (137) sind. Nur mangelt es der ILO im Gegensatz zur WTO an Durchsetzungsmechanismen.

Der Auftrag der WTO¹³, »nicht-tarifäre Handelshemmnisse« zu beseitigen, beruht demgegenüber auf der vom GATT übernommenen grundlegenden Forderung, die »Produktionsprozesse und -verfahren« – also die Sozial- und Umweltverhältnisse, unter denen Güter erzeugt und Dienstleistungen erbracht werden und in den internationalen Handel gelangen – nicht in eine Regulierung einzubeziehen.

Für die WTO ist eine Banane, sobald sie die Landesgrenzen überquert, eine Banane wie jede andere. Sie kann nicht anders behandelt werden als andere Bananen, auch wenn die Landarbeiter, die sie gepflückt haben, erleben mußten, wie ihre Gewerkschaft von Todesschwadronen zerschlagen wurde, oder sie ständig lebensgefährlichen Pestiziden ausgesetzt waren, die im Herstellungsland verboten sind. Ein Kinderspielzeug ist ein Kinderspielzeug, und kein Land darf seine Einfuhr erschweren, weil es von Frauen hergestellt wurde, die sich regelmäßigen Schwangerschaftstests unterziehen und in feuergefährdeten, hermetisch abgeriegelten und von Privatarmeen überwachten Gebäuden arbeiten müssen.

Wenn Ecuador mit Hilfe einer Entscheidung des WTO-Schiedsgerichts die Möglichkeit zu Handelssanktionen gegenüber der Europäischen Union (EU) auf Grund von deren WTO-widrigen Bananenmarktordnung gegeben wird, dann ist zu fragen, warum die Nichteinhaltung von ratifizierten sozialen Mindeststandards nicht zu gleichen Konsequenzen führt.

In diesem Kontext erhob sich schon lange vor Seattle die Forderung nach der Integration einer Sozialklausel, also der Basisübereinkommen der ILO, in internationale Handelsabkommen der WTO. Das bekannteste Beispiel ist das Lomé-Abkommen, das die EU 1985 mit den ihr verbundenen afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten abgeschlossen hat und in dem sich diese verpflichten, Mindeststandards sicherzustellen und einzuhalten¹⁴.

Vor diesem Hintergrund erklären sich auch die Forderungen nach einer Reform der ILO und ihrer Instrumente. Während die EU in Seattle ein gemeinsames Arbeitsforum der WTO und der ILO zu globalen Mindeststandards vorschlug, geht der US-amerikanische Vorschlag zur Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, welche bei der WTO angesiedelt ist, deutlich weiter. Damit erst könnte es gelingen, eine Verbindung zwischen der weiteren Liberalisierung des Welthandels und der gleichzeitigen Sicherung von Sozialstandards zu schaffen. Auf der nationalen und zwischenstaatlichen Ebene geht es in der weitestgehenden Forderung um die Verankerung einer multinationalen Handelsordnung, was bedeuten würde, daß – basierend auf internationalen Schiedsgerichtsentscheidungen – Staaten Importbeschränkungen gegenüber Ländern ergreifen dürfen, in denen bestimmte Sozial- und Arbeitsstandards nicht eingehalten werden.

DAS HERZ DES HOMO DAVOSIENSIS

Die neunziger Jahre erlebten eine regelrechte Flut an firmenbezogenen Verhaltenskodizes, die sich vor allem auf die Produktionsstätten der Unternehmen im Süden bezogen, wohin die TNU infolge der Verbraucherkampagnen im Norden ausgewichen waren. Verursacht wurde das Aufkommen der Kodizes durch den Unwillen oder das Unvermögen der Regierungen und multilateralen Einrichtungen, dem ungezügelter und ungeheuer mächtigen transnationalen Kapitalismus entsprechende Maßnahmen entgegenzusetzen. Aus Kostengründen betreiben die TNU schon seit langem die Vergabe von Produktionen nach außen (offshore), also an Orte außerhalb ihres Sitzstaates. Mit der Fixierung auf den ›Freihandel‹, wie sie von Weltbank, IMF, WTO, OECD und verschiedenen Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration vertreten wird, wurden alle Staaten der Welt, und damit auch die Entwicklungsländer, in die Deregulierung gezwungen, um dem ausländischen Kapital den Zugang zu den lokalen Märkten und Industriezweigen zu ermöglichen. Die TNU haben durch die Ausbeutung der Billiglohnkräfte in den ›Exportverarbeitungszone« in Asien oder den ›Freihandelszone« in Mittelamerika beträchtliche Gewinne erwirtschaftet – oft dort, wo repräsentative Regierungen jeden Widerstand und jeden Versuch einer gewerkschaftlichen Organisation im Keim ersticken, um für ausländische Investoren attraktiv zu bleiben.

1991 wurde bekannt, daß der amerikanische Jeans-Hersteller Levi-

Strauss junge Frauen unter gefängnisähnlichen Arbeitsbedingungen ausbeutete, woraufhin der Konzern in einem Versuch, sein angeschlagenes Image zu retten, den ersten Verhaltenskodex eines Unternehmens aufsetzte. Seither haben zahlreiche Menschenrechtsaktivisten, Gewerkschaften und andere nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in Nordamerika und Europa Verbraucherkampagnen gegen Unternehmen wie Kathy Lee, The Gap, Nike, Reebok, Disney und Wal-Mart geführt, um nur einige Markenzeichen zu nennen. Häufig wurden diese Unternehmenskodizes durch Skandale und die öffentliche Anprangerung der Ausbeutung durch die TNU in Asien und Mittelamerika erzwungen. Allerdings ist ihre Wirksamkeit umstritten, da anschließende Untersuchungen wiederholt ans Licht brachten, daß die Fertigung der Konzernprodukte unverändert und ungehindert unter ausbeuterischen Methoden erfolgte. Die Kodizes dienen somit in erster Linie der Öffentlichkeitsarbeit der TNU, solange sie an den skizzierten Schwächen leiden.

Auf das humane Gesicht der Globalisierung angesprochen, antwortet der Präsident des Weltwirtschaftsforums:

»Vergessen Sie aber nicht das unternehmerische Dilemma zwischen Verantwortung und Wettbewerbsdruck. Viele unserer Mitglieder leiden darunter, daß sie nicht so sozial handeln können, wie sie wollen. Der Homo Davosensis hat sehr wohl ein Herz.«¹⁵

Diesem Dilemma kann mit der Umsetzung und Einhaltung schon bestehender und künftiger Abkommen zwischen Internationalen Berufssekretariaten und TNU abgeholfen werden. Das würde bedeuten: fairer Wettbewerb, internationaler Imagegewinn und Planungssicherheit für die Unternehmen – durch Internationalisierung bindender Sozialstandards und eine unabhängig erstellte Sozialbilanz als Bestandteil der Geschäftsberichte.

Um es im Duktus Davoser Symposien auszudrücken: Gewerkschaften und Arbeitnehmer sind auf globaler Ebene als strategische Geschäftspartner zu erkennen und entsprechend zu behandeln.

VORRANG DER IMAGEPFLEGE

Seit einigen Jahren wird eine Debatte darüber geführt, wie die Einhaltung von Kodizes adäquat überwacht werden kann. Einigkeit herrscht darin, daß Verhaltenskodizes ohne entsprechende Überwachungs- und Verifizierungsmechanismen überflüssig sind. Unter diesem Aspekt lohnt die Untersuchung einer entsprechenden Richtlinie unter dem verheißungsvollen Titel »Soziale Rechenschaftspflicht« (Social Accountability 8000, SA8000).

SA8000 wurde vom 1997 gegründeten, in New York ansässigen Rat für die Bestätigung wirtschaftlicher Prioritäten (Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA) ins Leben gerufen. Der CEPAA versammelte einen Beratungsausschuß, dem Vertreter der Unternehmenswelt, einige wenige Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen angehören.

Die Bedingungen von SA8000 entsprechen im großen und ganzen jenen der anderen Verhaltenskodizes, indem sie bestimmte Erfordernisse bezüglich der Kinderarbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Löhne, Arbeitszeiten und so weiter festschreiben. Auf dem Papier stellt SA8000 im Vergleich zu den meisten Kodizes einen Fortschritt dar, da den Arbeitern das Recht auf Löhne, von denen sie leben können (im Gegensatz zu den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlöhnen), Tarifverhandlungen und Versammlungsfreiheit versprochen wird, was in anderen derartigen Richtlinien für gewöhnlich nicht der Fall ist. Dennoch wäre es falsch, SA8000 als in irgendeiner Weise fortschrittlich zu bezeichnen, denn unter einem repressiven Regime sind Versprechungen auf Tarifverhandlungen und Versammlungsfreiheit reine Lippenbekenntnisse.

Der strittigste Teil und zugleich derjenige, durch den sich SA8000 von den anderen Kodizes unterscheidet, ist die Inanspruchnahme gewinnorientierter Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Sie werden be-

Internationale Berufssekretariate

Die Internationalen Berufssekretariate sind hauptsächlich in Genf ansässige branchenbezogene Zusammenschlüsse von internationalen Gewerkschaftsverbänden, die zur IBFG-Familie (Internationaler Bund freier Gewerkschaften) gehören und in den jeweiligen Branchen in der ILO und mit den internationalen Unternehmensverbänden zusammenarbeiten. – Aufgeführt sind nur die im Beitrag genannten; insgesamt gibt es elf Internationale Berufssekretariate.

ICEM:	Internationale Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitergewerkschaften
IFBWW:	Internationaler Bund der Bau- und Holzarbeiter
IMF:	Internationaler Metallgewerkschaftsbund
ITGLWF:	Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung
ITF:	Internationale Transportarbeiterföderation
IUF:	Internationale Union der Landwirtschafts- sowie Lebensmittel- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften
UNI:	Internationales Gewerkschaftsnetz

Als Beispiel sei die IUF vorgestellt: die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften ist ein internationaler Gewerkschaftsbund, dem derzeit 346 Gewerkschaften in 120 Ländern mit insgesamt 2,6 Millionen Mitgliedern angehören. Sie hat ihren Sitz in Genf.

Das Gewerkschaftsnetz UNI (Union Network International) ist das Ergebnis einer Fusion Anfang 2000 von vier Internationalen Berufssekretariaten aus den Bereichen Medien, Kommunikation, Druck und den Angestellten in Handel, Banken und Versicherungssektor.

auftragt, die Einhaltung der sozialen Normen und Arbeitnehmerrechte zu überwachen und zu bestätigen. Der CEPAA bewertet und akkreditiert Rechnungsprüfungs- oder Wirtschaftsprüfungsfirmen als Beglaubigungsorgane. Unternehmen, die eine SA8000-Zertifizierung haben wollen, beauftragen eine akkreditierte Firma mit der Prüfung und bezahlen dafür. Es handelt sich dabei um ein ähnliches Verfahren wie jenes, das für die Qualitätsstandards der internationalen Normierungsorganisation, also zum Beispiel der ISO9000 für Qualitätsmanagement oder der ISO14000 für ökologisches Management, zum Einsatz gelangt. SA8000 ist somit kein Mechanismus zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, sondern nur ein weiteres Schönheitsmittel zum Nutzen der Unternehmen, das ihnen hilft, die wohlhabenden Verbraucher zu beruhigen, wenn nicht zu täuschen. Die Übertragung der Überwachung von Sozialstandards an Wirtschaftsunternehmen ist zugleich ein instruktives Beispiel für die zynischen Aspekte der Privatisierung von Gemeinschaftsaufgaben.

Globale Rechte in globalen Unternehmen

Das gewerkschaftliche Interesse konzentrierte sich in den neunziger Jahren besonders auf die Einflußnahme gegenüber den TNU. Die internationale Gewerkschaftsbewegung und ihre Berufssekretariate haben Versuche unternommen, mit Hilfe von Verhaltenskodizes Schutzrechte für Arbeitnehmer, vielfach kombiniert mit ökologischen Bestimmungen, durchzusetzen.

Zu nennen sind im Bereich der Zertifizierung etwa das »Öko-Label«-Abkommen von IFBWW und Weltnaturschutzfonds (WWF) zugunsten einer nachhaltigen Holz- und Forstwirtschaft, die Kampagne von ITF und »Greenpeace« zum Schiffstransport gefährlicher Güter oder Verhaltenskodizes zur Kinderarbeit besonders in der Textil- und Spielwarenindustrie. Die ITGLWF, welche gerade im durch Strukturkrisen geschwächten Textilsektor eine Fülle solcher Aktivitäten unternommen hat, weiß allerdings davon zu berichten, daß derartige Kodizes nicht notwendigerweise Gewerkschaftsrechte garantieren. Sie können in bestimmten Fällen sogar den Arbeitnehmerinteressen schaden. Denn selbst seriöse Verhaltensrichtlinien bieten keinen Ersatz für die Anwendung und Durchsetzung internationaler Arbeitsnormen, für gewerkschaftliche Organisation und Tarifverhandlungen.

Die Zweischneidigkeit derartiger Vereinbarungen besteht darin, daß

sich mit ihrer Existenz nationale Regierungen wie auch das Management aus der Verantwortung verabschieden und jede gewerkschaftliche Aktivität bekämpfen können. Die Erfahrung zeigt, daß dort, wo Gewerkschaften vor Ort stark sind, solche Abkommen wirken; wo Gewerkschaften schwach sind, wird die betriebliche Organisationskraft kaum zur Realisierung und Kontrolle solcher Kodizes ausreichen.

Gleichwohl muß jede Vereinbarung für sich bewertet werden. Die Politik der TNU führt in deren Umfeld verstärkt zur Scheinselbständigkeit und zur Zunahme des informellen Sektors. Die Arbeitnehmer in diesen Bereichen fallen vollständig aus staatlichen Regelwerken und Arbeitsbeziehungen heraus. Hier kann sich – mangels Alternative – ein neuer Ansatz zur Standardsetzung sozialer Mindest- und Verhaltensnormen als Element der Förderung internationaler Arbeitsstandards herausbilden.

Ein zentraler Versuch, soziale Mindeststandards zu sichern, besteht in Abkommen zwischen den Internationalen Berufssekretariaten und den TNU über die globale Anerkennung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten in globalen Unternehmen. Die IUF hat in diesem Bereich 1995 ein Abkommen mit der Hotelgruppe Accor (zu ihr gehören unter anderem die Ketten Sofitel, Novotel und Holiday Inn) abgeschlossen, das die weltweite Anerkennung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte im Unternehmen bei der Lösung lokaler Probleme festschreibt. Dieses Abkommen war bisher schon nützlich in Australien, Indonesien, Kanada und den Vereinigten Staaten. 1994 hat die IUF ein Abkommen »über die Ausübung des Gewerkschaftsrechtes« und anschließend weitere Rahmenvereinbarungen, wie zum Beispiel zur beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen, mit dem französischen Lebensmittelkonzern Danone abgeschlossen. Ähnliche Abkommen gibt es zwischen der ICEM und der norwegischen Ölgesellschaft Statoil sowie zwischen dem IFBWW und dem schwedischen Möbelhändler IKEA, dem deutschen Schreibgeräte-Hersteller Faber-Castell und dem deutschen Bauunternehmen Hochtief. Schließlich sei noch die erst vor kurzem abgeschlossene Vereinbarung zu sozialen Mindeststandards zwischen der UNI und der international agierenden spanischen Telefónica erwähnt.

Unbestreitbar bleibt, daß solche Abkommen nur mit entsprechendem Druckpotential, also gewerkschaftlicher Organisationskraft, erzielt werden können. Unstreitig ist auch, daß dies ein permanenter Prozeß ist, der entscheidend von der gewerkschaftlichen Stärke vor Ort und vom globalen Engagement der Gewerkschaften abhängt. Dies macht das aktuelle Beispiel des Unternehmens Nestlé deutlich, mit dem die IUF 1996 ein Abkommen im Rahmen der Europäischen Betriebsratsrichtlinie abgeschlossen hat.

Die von Nestlé im Oktober 1999 einseitig eingeführten »Unternehmensgrundsätze« entsprechen in keiner Weise der Forderung der IUF nach internationaler Gewerkschaftsanerkennung. Das Problem besteht nicht nur darin, daß es in diesen Grundsätzen heißt, die Übereinkommen der ILO würden »in Erwägung gezogen«, oder daß Nestlé sich nur verpflichtet, innerstaatliche Gesetze und Praktiken einzuhalten (was es lokalen Betriebsleitungen häufig ermöglicht, die Gewerkschaften zu umgehen). Das Problem liegt auch nicht nur in der Tatsache, daß die einseitige Einführung dieser Grundsätze das grundlegende Gewerkschaftsprinzip verletzt, wonach alle Veränderungen zum Gegenstand von Kollektivverhandlungen gemacht werden müssen, sondern vielmehr darin, daß Nestlé nach wie vor die Politik verfolgt, außerhalb Europas eine Diskussion über Fragen der Arbeitsbeziehungen auf internationaler Ebene abzulehnen. Nestlé wendet somit eine globale Unternehmenspolitik an, nicht jedoch eine global gültige Politik für den Bereich Arbeitsbeziehungen. Das Unternehmen erkennt Gewerkschaften an und verhandelt mit ihnen, wenn diese stark genug sind, leistet jedoch Widerstand, wenn sie schwach sind; und es geht gegen alle Bemühungen der Gewerkschaften an, Arbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen¹⁶.

Dies führt zurück zu der »Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« von 1998. Auf diese stützt sich auch UN-Generalsekretär Kofi Annan; er hat die Unternehmen zu einem Globalen Pakt aufgerufen, mit dem sich die Wirtschaft auf soziale und ökologische Mindeststandards verpflichten soll¹⁷. Dieser Vorschlag ist auch dazu angetan, der europäischen Diskussion eine neue Dynamik zu verleihen. So liegt es nahe, die Europäischen Betriebsräte (EBR) in »Weltbetriebsräte« weiterzuentwickeln. Diese neue Qualität, die auch dem erlahmenden Dialog der Sozialpartner neuen Schwung geben könnte, ist notwendig, soll die Partizipation auf der Ebene der EU nicht zu Frage- und Antwortritualen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern verkommen. Die EBR könnten eine wichtige Rolle bei der flächendeckenden, also weltweiten Anerkennung und Umsetzung von Gewerkschaftsrechten in den TNU spielen. Mit der Stärkung der sozialen Rechte vor Ort geht auch immer die Stärkung der Interessenvertretung auf nationaler und internationaler Ebene und umgekehrt einher.

Dies wären erste Schritte auf einem Weg, der noch weit ist. Aber die in Seattle ermöglichte Zusammenarbeit zwischen der internationalen Gewerkschaftsbewegung und einer Vielzahl von NGOs – auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms zur Eindämmung der Macht der Konzerne – hat aufgezeigt, welche globalen Koalitionen die Gewerkschaften brauchen, um ihrer Vision der Weltwirtschaft Geltung zu verschaffen. Die Gewerkschaftsbewegung war nie für »Freihandel« als Mittel zum Zweck, sondern immer für einen Handel, der zur Erhöhung des Lebensstandards beiträgt und einer nachhaltigen Entwicklung sowie der Verwirklichung demokratischer Rechte für alle dient.

Jetzt kommt es darauf an, sich über den bloßen Protest hinaus der weit schwierigeren Aufgabe zu widmen, neue internationale Rahmenbedingungen zu schaffen – dafür, daß die Bedürfnisse der Menschen als wichtiger gelten als die Begehrlichkeit der Konzerne. Die sozialen Menschenrechte müssen nicht nur auf dem Papier der Verträge und Vereinbarungen »anerkannt«, sondern auch durchgesetzt werden. Es braucht keine Utopie zu bleiben, daß globale Solidarität Vorrang vor globaler Ausbeutung hat.

1 Siehe insbesondere Günter Joetze, Globalisierung 2000 (I): Abschied von der »einen Welt«. Die neue Machtverteilung auf dem vernetzten Erdball, VN 1/2000 S. 1ff., und Thalif Deen, Globalisierung 2000 (II): Dritte Welt auf dem Rückzug. Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen, VN 1/2000 S. 6ff.

2 Siehe zur gegenwärtigen Tätigkeit der ILO Juan Somavia, Menschenwürdige Arbeit: vorrangige Aufgabe im neuen Jahrtausend, VN 2/2000 S. 49ff.

3 Jeffrey Sachs in: Handelsblatt v. 25.10.1999.

4 Siehe hierzu Thomas Bernauer, Weltpolitik im 21. Jahrhundert: kein »Vorwärts in die Vergangenheit«. Von den Grenzen der Globalisierung, VN 2/1997 S. 49ff.

5 Zur Diskussion über die Universalität von Mindeststandards siehe u.a. Louis Emmerij, Contemporary challenges for labour standards resulting from globalization, in: Werner Sengenberger / Duncan Campell (eds.), International labour standards and economic interdependence, Genf (ILO) 1994.

6 Clintons Initiative und sein Eintreten für die Verankerung von Arbeitnehmerrechten in den Texten der WTO hat neben dem wahltaktischen Moment auch den unangenehmen Beigeschmack, daß sich die Regierung der USA bisher stets geweigert hat, die grundlegenden Übereinkommen der ILO über Vereinigungsfreiheit und kollektive Tarifverhandlungen zu ratifizieren.

7 So jedenfalls Claus Offe in: Die Zeit v. 9.12.1999.

8 Sonja Oppen / Joachim Starbatty in: Neue Zürcher Zeitung v. 17./18.7.1999.

9 Siehe auch den Beitrag von Jens Martens in dieser Ausgabe (S. 101).

10 In: Die Zeit v. 13.1.2000.

11 Dazu auch Robert Kyloh (ed.), Mastering the Challenge of Globalization, Genf (ILO) 1998.

12 Somavia (Anm. 2), S. 50.

13 Siehe zu Entstehung und Struktur der WTO Wolfgang Benedek, Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung, VN 1/1995 S. 13ff.

14 Dazu auch Guy Caire, Labour standards and international trade, in: Sengenberger / Campell (Anm. 5), S. 297ff., und Stephan K. Pursey, Social foundations of international trade, in: ebenda, S.367ff.

15 Klaus Schwab in: Die Zeit v. 27.1.2000.

16 Vgl. IUL-Nachrichten, 1-2/2000, S.6.

17 Dazu im einzelnen Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S.163ff.

Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001

Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung

JENS MARTENS

»In letzter Zeit ist jedoch ein Nachlassen der internationalen Entwicklungsanstrengungen zu beobachten. In einigen Industriestaaten hat man ihre Erfolgsaussichten, ja sogar ihren Sinn selbst in Frage gestellt. Auslandshilfeprogramme sind heute von einer Atmosphäre der Enttäuschung und des Mißtrauens umgeben. Wenn das auch nicht für alle Länder gilt – in manchen trifft sogar das Gegenteil zu –, so ist die Entwicklungshilfe doch in eine akute Krise geraten.«

Aus dem Pearson-Bericht¹

Nach einer zehnjährigen Vorlaufphase werden die Vereinten Nationen im Jahre 2001 eine internationale Konferenz veranstalten, die sich ausschließlich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) befaßt. Der offizielle Vorbereitungsprozeß hat mit einer ersten, organisatorischen Fragen gewidmeten Zusammenkunft des Vorbereitungsausschusses im Februar und März sowie der ersten inhaltlichen Tagung im Juni 2000 begonnen. Ziel der Konferenz ist es, Wege zur Überwindung des chronischen Ressourcenmangels der Länder des Südens zu finden. Das Spektrum der Themen, die auf der Agenda stehen, reicht von der künftigen Rolle öffentlicher und privater Kapitalflüsse bis zu institutionellen Reformen im Weltfinanzsystem. Die Vereinten Nationen begeben sich damit auf ein Terrain, das in den vergangenen zwei Jahrzehnten hauptsächlich von Weltbank und IMF dominiert wurde.

Drei Trends förderten offensichtlich die Bereitschaft der Regierungen, die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen einer eigenen Konferenz zu erörtern:

- die herkömmliche öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) der westlichen Industrieländer steckt in der Krise und entfernt sich immer mehr vom anvisierten »0,7-Prozent-Ziel«;
- die grenzüberschreitenden privaten Kapitalströme (einschließlich Direkt- und Portfolioinvestitionen) sind in den neunziger Jahren rasch angewachsen, ohne daß die Mehrheit der Entwicklungsländer bislang davon profitierte;
- die Finanzkrisen der vergangenen Jahre in Asien, Rußland und Lateinamerika machten den gewachsenen Regelungs- und Abstimmungsbedarf innerhalb des globalen Geld- und Finanzsystems deutlich.

Ob die Konferenz aus der Sackgasse führen wird, in die der Nord-Süd-Dialog der vergangenen Jahre immer dann geriet, wenn es um Finanzierungsfragen ging, ist ungewiß. Die Vereinten Nationen messen dem Ereignis jedenfalls bereits im voraus große Bedeutung bei. Im Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung, die mit den ersten Vorbereitungen für die Konferenz beauftragt worden war, heißt es:

»Wir haben die Gelegenheit, das neue Jahrtausend zu beginnen mit einer historischen und zielgerichteten gemeinsamen politischen Geste globaler Solidarität für Entwicklung und der praktischen Verpflichtung, sie zu erreichen.«²

I. Entwicklungsfinanzierung als Thema der Vereinten Nationen

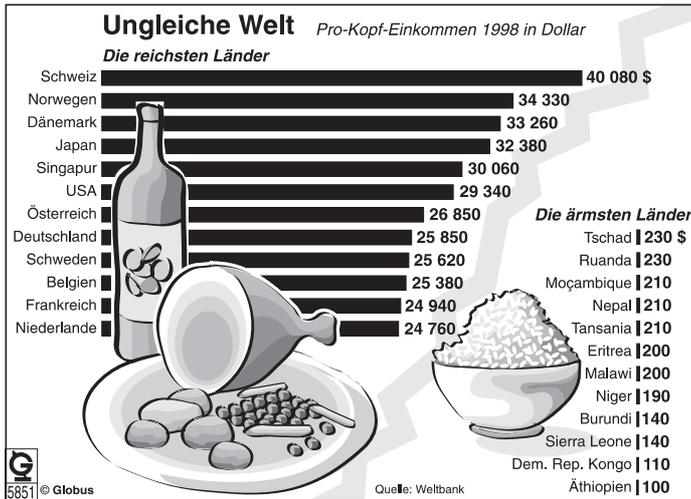
Die Frage, wie die Entwicklungsprozesse in den Ländern des Südens finanziert werden können, prägte die Nord-Süd-Debatte innerhalb der Vereinten Nationen seit dem Beginn der Entkolonialisierung. Bereits die Resolution der Generalversammlung, mit der 1961 die Erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen ausgerufen wur-

de, forderte die Mitgliedstaaten auf, »eine Politik zu verfolgen, die den Fluß von öffentlichen und privaten Entwicklungsmitteln nach den Entwicklungsländern zu beiderseits annehmbaren Bedingungen verstärkt«³. An Gewicht gewann das Thema 1970, als anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Weltorganisation der Internationale Entwicklungsstrategie für die Zweite Entwicklungsdekade verabschiedet wurde. Darin wurde erstmals von den Regierungen das Ziel formuliert, mindestens 0,7 vH des Bruttosozialprodukts der Geberländer für die ODA bereitzustellen⁴. Dieser Entschluß war auch eine Reaktion auf die Ende der sechziger Jahre zu beobachtende wachsende »Gebermüdigkeit«. Diese war Anlaß für die »Kommission für Internationale Entwicklung« unter Vorsitz des kanadischen Friedensnobelpreisträgers Lester B. Pearson, bereits damals von einer »akuten Krise« der Entwicklungshilfe zu sprechen⁵. In den folgenden Jahren bildete die Auseinandersetzung über den Ressourcetransfer von Nord nach Süd ein zentrales Element in den Debatten über eine »Neue internationale Wirtschaftsordnung«.

Im Zuge der internationalen Schuldenkrise verloren die Vereinten Nationen seit Anfang der achtziger Jahre als Forum der entwicklungspolitischen Auseinandersetzung zunehmend an Bedeutung. Dominiert wurde der Nord-Süd-Dialog seitdem von der Weltbank und dem IMF und ihren neoliberalen Konzepten von Schuldenmanagement und Strukturanpassung. Doch mit den Weltkonferenzen der neunziger Jahre eroberten sich die Vereinten Nationen ihre Rolle als globales Gremium zur Formulierung entwicklungspolitischer Strategien wieder zurück. Dabei wurde in den Deklarationen und Aktionsprogrammen dieser Konferenzen stets auch auf den erheblichen Ressourcenbedarf der Länder des Südens eingegangen, und es wurden Mittel und Wege benannt, um diesen Bedarf zu decken. Vor allem die »Agenda 21«, das Aktionsprogramm der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992, räumt Fragen der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung breiten Raum ein⁶. Im UNCED-Folgeprozeß befaßt sich die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), seit 1993 kontinuierlich mit diesen Fragen⁷. Zusätzlich wurden internationale Expertentagungen durchgeführt, auf denen vor allem über die Mobilisierung heimischer Ressourcen, die Rolle des Privatkapitals und innovative Formen der Entwicklungsfinanzierung (beispielsweise globale Steuern oder Gegenwertfonds) diskutiert wurde.

Parallel dazu forcierte vor allem das UNDP in den neunziger Jahren die konzeptionelle Auseinandersetzung über die finanziellen Aspekte von Entwicklung. Mit seinem jährlichen »Bericht über die menschliche Entwicklung« liefert dieses UN-Spezialorgan Analysen, die oft als Gegenentwürfe zu den Ansätzen der Bretton-Woods-Institutionen interpretiert werden konnten. Vor allem die Berichte der Jahre 1991 und 1994 befassen sich ausführlich mit Finanzierungsfragen. Mit dem Bericht von 1994 wurde nicht zuletzt die internationale Debatte über die Besteuerung von spekulativen Devisentransaktionen (die sogenannte Tobin-Steuer) in Gang gesetzt. Daneben publizierte das Büro für Entwicklungsstudien des UNDP in den letzten Jahren eine Reihe von Diskussionspapieren und Büchern, in denen über den engen Bereich der Entwicklungsfinanzierung hinaus auch grundsätzlichere Tendenzen im internationalen Finanzsystem analysiert werden⁸.

Nach der asiatischen Finanzkrise 1997 mit ihren gravierenden öko-



nomischen und sozialen Folgen begannen auch andere UN-Gremien, sich verstärkt mit den Entwicklungseffekten, den Steuerungsdefiziten und dem Reformbedarf im internationalen Finanzsystem zu befassen. So veröffentlichte der Exekutivausschuß der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Soziales im Januar 1999 einen Bericht mit Gedanken zu einer neuen internationalen Finanzarchitektur⁹ und wagte sich damit auf ein Gebiet vor, das bis dahin fast ausschließlich vom IMF besetzt gewesen war. Auch das Sekretariat der Vereinten Nationen legte Untersuchungen über die Auswirkungen der Finanzkrisen und der globalen Kapitalflüsse auf die Entwicklungsländer vor¹⁰. Die UNCTAD befaßte sich in mehreren Publikationen, darunter ihrem Handels- und Entwicklungsbericht 1999, ausführlich mit den negativen Folgen unregulierter Finanzmärkte und spekulativer Kapitalflüsse.

All diese Berichte machen deutlich, daß die Finanzierung von Entwicklungsprozessen nicht allein abhängig ist von den heimischen Ressourcen sowie den ODA-Zuflüssen und ausländischen Direktinvestitionen, sondern in zunehmendem Maße auch von der Funktionsweise der internationalen Finanzmärkte und einer exzessiven Unbeständigkeit – der Volatilität – der Finanzströme. Diese Erkenntnis führte letztlich zu der Entscheidung der Generalversammlung, in einer eigenständigen UN-Konferenz alle Aspekte, die mit der Entwicklungsfinanzierung zusammenhängen, in umfassender Form zu thematisieren.

II. Der Vorbereitungsprozeß: ein Durchbruch auf Raten

Der Vorschlag, im Rahmen der Vereinten Nationen eine internationale Konferenz durchzuführen, die sich ausschließlich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung befaßt, wurde bereits 1991 vom damaligen Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar vorgebracht¹¹. Noch im selben Jahr griffen der ECOSOC¹² und später die Generalversammlung diese Idee auf. Die dort verabschiedete Entschließung¹³ vermied jedoch, vor allem auf Betreiben der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union (EU), jede klare Festlegung. Man beschränkte sich darauf, das Thema auf die Agenda der im Jahr darauf stattfindenden Tagung zu setzen und den Generalsekretär mit einem Bericht dazu zu beauftragen. Auch in den folgenden Jahren wurde das Thema auf der Tagesordnung der Generalversammlung belassen, ohne daß es zu konkreten Fortschritten kam¹⁴. Nachdem die Entscheidung für eine Konferenz 1995 erneut um zwei Jahre vertagt worden war¹⁵, waren die Pläne der in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) organisierten Entwicklungsländer, im Rahmen der damaligen Kette von Weltkonferenzen eine eigenständige Finanzierungskonferenz durchzuführen, endgültig vom Tisch.

Der Durchbruch kam Ende 1997, wenngleich auch dann nur in Raten. Unter dem sperrigen Titel ›Globale Entwicklungspartnerschaft: internationale zwischenstaatliche Prüfung auf hoher Ebene der Frage der Entwicklungsfinanzierung‹ verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution¹⁶, in der sie unter anderem beschloß, sich auf der 54. Tagung der Generalversammlung

›zur Förderung der globalen Entwicklungspartnerschaft unter anderem mit der Frage der spätestens im Jahr 2001 erfolgenden Abhaltung eines Gipfeltreffens, einer internationalen Konferenz, einer Sondertagung der Generalversammlung oder eines anderen geeigneten internationalen zwischenstaatlichen Forums auf hoher Ebene über die Frage der Entwicklungsfinanzierung zu befassen.«

Durch die Jahresangabe 2001 wurde nun erstmals ein zeitlicher Rahmen für den Prozeß festgelegt, der eine weitere Vertagung des Themas auf unbestimmte Zeit verhinderte. Warum die USA und die EU dem Drängen der G-77 anders als in den Vorjahren nun nachgaben, kann nur vermutet werden. Eine wichtige Rolle spielten sicher die wachsende Diskrepanz zwischen den immer wieder angekündigten ODA-Steigerungen und dem realen Sinken der öffentlichen Entwicklungshilfe, der rapide Anstieg privater Kapitalströme, von dem jedoch die Mehrzahl der Länder des Südens nicht profitierte, und nicht zuletzt die Finanzkrise in Südostasien 1997, die einen gewachsenen Regelungsbedarf im internationalen Finanzsystem offensichtlich machte. Die westliche Industrieländer waren auf Grund dieser Entwicklungen immer mehr in die diplomatische Defensive geraten und konnten es sich anscheinend nicht länger leisten, eine systematische Auseinandersetzung mit diesen Problemen innerhalb der Weltorganisation vollständig zu blockieren. Zudem traf auch die Resolution von 1997 noch keine formalen oder inhaltlichen Vorentscheidungen, sondern setzte lediglich einen Beratungsprozeß in Gang.

Dieser Prozeß konzentrierte sich das Jahr 1998 hindurch darauf, das mögliche Themenspektrum zu identifizieren, das von der anvisierten Konferenz behandelt werden sollte. Neben den Regierungen wurde zu diesem Zweck mittels einer bis dahin einmaligen Fragebogenaktion ein breiter Kreis von Beteiligten (›stakeholders‹ im UN-Jargon) konsultiert, der von internationalen Organisationen wie der Weltbank, dem IMF und dem Industrieländer-Verband OECD über Zentralbanken und Finanzbehörden, private Banken und Unternehmen bis hin zu Forschungseinrichtungen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und kirchlichen Gruppen reichte. Aus Deutschland beteiligten sich drei Einrichtungen, die die Bandbreite der Interessenten deutlich machen: die Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen, die Deutsche Bank Research und die NGO ›Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung‹ (WEED).

Die 185 Rückmeldungen wurden in einem vierseitigen sogenannten Index-Report zusammengefaßt¹⁷ und in ausführlicher Form auf der speziell für den Prozeß eingerichteten Internet-Seite dokumentiert¹⁸. Als Ergebnis der Konsultationen werden darin acht Themenbereiche benannt, die den inhaltlichen Rahmen für den weiteren Prozeß markieren sollten:

1. Mobilisierung heimischer Ressourcen für die Entwicklung;
2. Mobilisierung internationaler privater Finanzströme für die Entwicklung;
3. internationale finanzielle Zusammenarbeit für die Entwicklung;
4. Auslandsverschuldung (bilaterale, multilaterale und privatwirtschaftliche);
5. Entwicklungsfinanzierung und Handel;
6. innovative Finanzierungsquellen;
7. Steuerung (governance) des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems;
8. Wechselbeziehungen zwischen den Hauptelementen und spezielle Fragen.

Nachdem der Bericht im Herbst 1998 der Generalversammlung vorgelegt worden war, ging diese einen Schritt weiter und setzte eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, die konkrete Vorschläge für die Form, die Themen und die Tagesordnung der geplanten Veranstaltung im Jahr 2001 formulieren sollte¹⁹.

Bei den Tagungen der Arbeitsgruppe im ersten Halbjahr 1999 wurden rasch die Interessendivergenzen zwischen der G-77 auf der einen und der EU sowie den USA auf der anderen Seite deutlich. Die EU plädierte in den Verhandlungen der Arbeitsgruppe dafür, daß auf der Konferenz hauptsächlich darüber beraten werden sollte, wie die fehlenden Mittel zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenzen mobilisiert werden können. Dabei betonte sie die besondere Bedeutung heimischer Ressourcen, privater Kapitalströme und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dagegen lehnte sie gemeinsam mit den USA ab, daß sich die UN-Veranstaltung mit Fragen der Steuerung (governance) des internationalen Finanzsystems befaßt. EU und USA strebten eher eine Fachkonferenz mit begrenzter Agenda auf Ministerebene an, die in Form einer Sondertagung der Generalversammlung stattfinden sollte. Die G-77 betonte dagegen die historische Bedeutung der geplanten Ereignisses und sprach sich für ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus, das nicht nur Finanzierungsfragen im engeren Sinne, sondern auch die Stabilität der internationalen Finanzmärkte und die Regulierung der Kapitalströme thematisieren sollte.

Trotz der Interessengegensätze einigte sich die Arbeitsgruppe unerwartet rasch auf einen Satz von Empfehlungen, den sie der Generalversammlung im Sommer 1999 in einem Bericht präsentierte²⁰. Das Themenspektrum der geplanten Konferenz soll demnach folgende fünf Bereiche umfassen:

- die Mobilisierung heimischer Ressourcen;
- die internationalen Ressourcen: Handel, Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse;
- die internationale Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich ODA und Schuldenerlaß;
- die Verstärkung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems zur Unterstützung der Entwicklung und zur Vermeidung von Finanzkrisen und der Volatilität der Finanzströme;
- die besonderen Bedürfnisse bestimmter Ländergruppen, so der afrikanischen Staaten und der ärmsten Entwicklungsländer (LDC).

Einigkeit bestand unter den Regierungen nun auch darüber, daß die Konferenz »mindestens auf Ministerebene« stattfinden soll. In den Vorbereitungsprozeß sollen über die Entwicklungs- und Außenministerien hinaus auch die Finanz- und Wirtschaftsministerien eingebunden werden. Um das politische Gewicht der Veranstaltung zu erhöhen, sollen neben den Vereinten Nationen auch die Weltbank, der IMF und die WTO an den Vorbereitungen aktiv beteiligt werden. Schließlich betonen die Regierungen die wichtige Rolle, die die Privatwirtschaft (der »private sector«, wie es bei den UN heißt) und die NGOs in dem Prozeß spielen sollen.

Die Generalversammlung hat auf ihrer 54. Ordentlichen Tagung im Herbst 1999 den Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe ausführlich debattiert, seine Empfehlungen schließlich angenommen und damit endgültig entschieden, im Jahr 2001 eine hochrangige zwischenstaatliche Veranstaltung (event)²¹ zum Thema der Entwicklungsfinanzierung durchzuführen²².

Wie immer bei internationalen Konferenzen der UN wurde ein Vorbereitungsausschuß eingesetzt, der allen UN-Mitgliedstaaten offen steht. Er traf sich zu ersten organisatorischen Sitzungen im Februar und März 2000. Zur organisatorischen Begleitung des Prozesses wurde eine eigenständige Arbeitseinheit (FfD-Sekretariat) innerhalb des UN-Sekretariats eingerichtet. Zum Hauptkoordinator des Prozesses ernannte Generalsekretär Kofi Annan den ehemaligen venezolanischen UN-Botschafter Oscar de Rojas.

Vorrangiges Thema in der ersten Phase der offiziellen Vorbereitungen war die Integration der Weltbank, des IMF und der WTO in den Prozeß²³. Die Weltbank hat ihr Interesse an einer weitgehenden Einbeziehung signalisiert und eine Zusammenarbeit auf drei Ebenen vorgeschlagen:

- offizielle Treffen zwischen dem Exekutivrat der Bank und dem Präsidium des Vorbereitungsausschusses;
- informelle Konsultationen zwischen einzelnen Mitgliedern und Gruppen von Exekutivrat und Vorbereitungsausschuß;
- Berufung eines Teams von Weltbankmitarbeitern zur inhaltlichen Begleitung des Prozesses und direkte Mitarbeit von Weltbankbediensteten im FfD-Sekretariat der UN.

Im Gegensatz zur Weltbank haben der IMF und die WTO auf die Initiative der Vereinten Nationen zunächst zurückhaltend reagiert.

Daneben wurden in dieser Phase der Vorbereitungen auch die Modalitäten für die Einbeziehung von NGOs und Wirtschaftsvertretern geklärt. Ihnen werden weitgehende Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Dies gilt auch für Organisationen, die bislang keinen Konsultativstatus bei den UN genießen. Neben der Teilnahme an den offiziellen Vorbereitungstreffen sollen die Privatwirtschaft und die NGOs durch zusätzliche Vorfeldaktivitäten stärker in den Prozeß einbezogen werden. Dazu zählen zwei Anhörungen, die von den UN im Herbst 2000 in New York veranstaltet werden, sowie eine Serie dezentraler Hearings, die die regionalen Wirtschaftskommissionen der UN im Verbund mit der UNCTAD durchführen sollen. Schließlich ist die verstärkte Nutzung des Internet vorgesehen, um »web-gestützte Konsultationen« durchzuführen.

Nachdem die organisatorischen Fragen damit weitgehend geklärt waren, konnte die substantielle Verhandlungsphase beginnen. Die erste inhaltlich bestimmte Tagung des Vorbereitungsausschusses fand vom 31. Mai bis zum 2. Juni 2000 in New York statt. Die zweite und die dritte Tagung des Gremiums sollen im ersten und zweiten Quartal 2001 durchgeführt werden. Damit rücken nun die eigentlichen Themen des FfD-Prozesses ins Zentrum der Auseinandersetzung.

III. Hauptthemen und potentielle Konfliktlinien

Der inhaltliche Verhandlungsrahmen für den FfD-Prozeß wurde mit dem Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung abgesteckt. In allgemeiner Form umfaßt er die oben genannten fünf Themenbereiche. Worum sich innerhalb dieses Rahmens die eigentlichen Verhandlungen drehen werden, und welche Ergebnisse zu erwarten sind, ist die eigentlich interessante Frage. Ihre Beantwortung wird vor allem davon abhängen, welche Entwicklungsstrategie sich in den Verhandlungen durchsetzt. Wie bei den internationalen Debatten der vergangenen Jahre werden dabei zwei Denkschulen aufeinanderprallen.

Auf der einen Seite stehen die Verfechter eines fortgesetzten Kurses weltwirtschaftlicher Liberalisierung und Deregulierung. Sie heben vor allem die wachsende Bedeutung des Privatkapitals im Entwicklungsprozeß hervor und sehen die Aufgabe staatlicher Institutionen primär darin, förderliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen (Stichwort »good governance«). Vor allem die USA und teilweise auch die EU verfolgen diesen Kurs, der sich im »Washington Consensus« des IMF und der Weltbank von 1989 und seinen Ergänzungen von 1996 manifestiert²⁴.

Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die die Abhängigkeit nationaler Entwicklungsprozesse von den internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen betonen und eine stärkere politische Unterstützung und Steuerung auf dieser Ebene fordern. Zu ihnen zählen die meisten Länder der G-77.

Da der Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen selbst aus den Kreisen von IMF und Weltbank in den vergangenen drei Jahren zunehmend in Frage gestellt wurde²⁵, könnte eine der strategischen Herausforderungen der FfD-Verhandlungen darin bestehen, einen bereits häufig geforderten »Nach-Washington-Konsens« zu formulieren und ihm klare politische Konturen zu geben. Die Leiterin des UNDP-Büros für Entwicklungsstudien Inge Kaul plädiert in diesem Zusammenhang für ein neues Entwicklungspara-

digma einer politisch eingebetteten Finanzliberalisierung, das praktisch eine Synthese der bisherigen staats- und marktzentrierten Ansätze bilden soll²⁶. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierungen bereit sind, sich auf eine derart grundlegende konzeptionelle Auseinandersetzung einzulassen. In jedem Fall ist zu erwarten, daß sich die Kontroverse um diese Ansätze als unterschwelliges Leitmotiv durch alle Bereiche der FfD-Verhandlungen ziehen wird. Wo einzelne Konfliktlinien möglicherweise verlaufen, soll für vier Hauptthemenfelder im folgenden skizziert werden.

> *Mobilisierung heimischer Ressourcen*

Bei den Diskussionen über die wichtigsten Themen der FfD-Konferenz verweisen die westlichen Vertreter zuallererst auf die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer und die Notwendigkeit, dort mehr Mittel zu mobilisieren. In einem Beitrag des US-Vertreters Peter Burleigh heißt es:

»Die internationale Gemeinschaft erkennt an, daß die Hauptquelle von Entwicklungskapital im Inland liegt. Dies ist einer der wichtigsten, noch am wenigsten behandelten Bereiche der Entwicklungsfinanzierung. Regierungen nutzen eine Vielfalt von Techniken, um heimische Ressourcen zu mobilisieren. Ob traditionelle Besteuerung oder innovative staatlich geförderte Sparkonten – ein starkes förderliches Umfeld ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg.«²⁷

Die EU argumentierte in ähnlicher Weise:

»Der Aufbau inländischer Institutionen und die inländische Stabilität sind wichtige Bestandteile, um ein förderliches Umfeld zu schaffen – nicht nur für menschliche Sicherheit und Wohlstand insgesamt, sondern auch für verschiedene Arten der Entwicklungsfinanzierung, für anhaltendes Wirtschaftswachstum, für gute Regierungsführung, Demokratie, Transparenz, Rechenschaftspflicht und so fort.«²⁸

Die Länder der G-77 erkennen zwar ihre Eigenverantwortung durchaus an, verweisen aber darauf, daß ihr Handlungsspielraum auf nationaler Ebene im Zuge der beschleunigten Globalisierung der vergangenen Jahre immer stärker reduziert wurde. Bestärkt werden sie in dieser Argumentation vom UNDP. Dessen Bericht über die menschliche Entwicklung stellte 1999 fest, daß die Kapazität der Staaten, (zusätzliche) Eigenmittel für Entwicklungszwecke bereit zu stellen, durch folgende Rahmenbedingungen erheblich eingeschränkt wird²⁹:

- *die Liberalisierung des Welthandels.* Sie führt zu einem Abbau der Zölle und zu einer Reduzierung der Zoll- und damit auch der Staatseinnahmen.
- *die Globalisierung der Unternehmensaktivitäten.* Sie erlaubt es gerade transnational agierenden Unternehmen, über interne Verrechnungspreise (transfer pricing) Gewinne in den Ländern entstehen zu lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist. In vielen Ländern führte dies zu einem Sinken der Unternehmenssteuereinnahmen.
- *den internationalen Steuerwettbewerb.* Um ausländisches Investitionskapital ins Land zu holen beziehungsweise einheimisches Kapital zu halten, hat in den vergangenen Jahren weltweit ein Steuerwettbewerb nach unten eingesetzt.
- *die Zunahme der Schattenwirtschaft.* Die ökonomische Globalisierung hatte als Begleiterscheinung auch ein Wachstum der unbesteuerten Wirtschaftsaktivitäten zur Folge (zum Beispiel Drogenhandel, illegale Beschäftigung oder Kapitalflucht).

Auch bei den Debatten über die Mobilisierung heimischer Ressourcen werden daher zwangsläufig die internationalen Rahmenbedingungen und die Verantwortung der Industrieländer zur Sprache kommen.

> *Internationale Ressourcen:*

Handel, Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse

Daß private Kapitalflüsse erhebliche Bedeutung für die Entwicklung im Süden haben, ist unbestritten. In den neunziger Jahren erlebten sie einen bis dahin einmaligen Boom und überflügelten die öffentlichen Ressourcenflüsse in den Süden bei weitem. Die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern erreichten 1999 eine historische Höhe von 198 Mrd US-Dollar³⁰ und waren damit mehr als

dreimal so groß wie die gesamte ODA der OECD-Länder. Darüber hinaus stiegen auch kurzfristige Kapitalflüsse in Form von Portfolioinvestitionen, Fremdwährungsanleihen und privaten Bankkrediten in den neunziger Jahren auf Rekordniveau. Privates Kapital wurde zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungsfinanzierung hochstilisiert. Dies spiegelt sich auch in den Positionen der Regierungen im bisherigen FfD-Prozeß wider, wobei ihre politischen Schlußfolgerungen sehr unterschiedlich ausfallen.

USA und EU betonen den positiven Entwicklungsbeitrag privater Investitionen und fordern die Länder des Südens auf, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, um Investoren ins Land zu holen. Ähnlich wie bei den (1998 gescheiterten) Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) plädieren die Vereinigten Staaten dafür, Investitionsregime zu entwickeln, die den Marktzugang, die Bewegungsfreiheit und den Schutz ausländischer Investoren gewährleisten, ihre Diskriminierung gegenüber einheimischen Unternehmen verhindern und den freien Transfer von Kapital und Gewinnen garantieren.

Vertreter der G-77 stellen dagegen eher die Ungleichverteilung der privaten Ressourcenflüsse in den Vordergrund. Wie der indonesische UN-Botschafter 1998 als damaliger Sprecher der G-77 betonte, gingen 95 vH der privaten Finanzflüsse in Entwicklungsländer gerade einmal in 26 Länder, während sich die restlichen 140 Länder das übrige Zwanzigstel teilen mußten. Diese Länder seien weiterhin auf die ODA als primäre externe Finanzierungsquelle angewiesen. Bemühungen, ihre Volkswirtschaften zu reformieren, um privates Kapital anzuziehen, seien für die meisten Entwicklungsländer bislang nicht erfolgreich gewesen.

Allerdings erkennen selbst die USA an, daß privates Kapital nicht per se entwicklungsförderlich ist, sondern durchaus auch Risiken für die Länder des Südens birgt. Dies gilt angesichts ihrer Volatilität insbesondere für die kurzfristigen Kapitalflüsse. Die FfD-Verhandlungen werden sich daher nicht nur mit der Förderung und regionalen Verteilung von Auslandsinvestitionen befassen, sondern auch mit ihrer Kontrolle und Steuerung. EU und USA setzen dabei primär auf die Freiwilligkeit und sprechen sich für Richtlinien (guidelines) oder Verhaltenskodizes (codes of conduct) aus, die von der Privatwirtschaft selbst – oder zumindest in enger Absprache mit ihr – entwickelt werden. Die Aktivitäten der Vereinten Nationen im Rahmen des von Kofi Annan initiierten ›Globalen Paktes‹ mit der Privatwirtschaft³¹ sind in diesem Kontext zu sehen und werden bei den FfD-Verhandlungen sicherlich eine Rolle spielen.

Vielen NGOs, Gewerkschaften und einer Reihe von G-77-Regierungen gehen die reinen Appelle an die Freiwilligkeit der Unternehmen nicht weit genug. So stellt das ›South Centre‹ in Genf, das sich im Laufe der letzten Jahre immer mehr zum Vordenker der G-77 entwickelt hat, in einer ausführlichen Studie zur Vorbereitung auf die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung fest:

»Es gibt triftige Gründe dafür, einen normativen und rechtlichen Rahmen sowie ein System von Anreizen und Sanktionen einzurichten, um sicherzustellen, daß ausländisches Kapital tatsächlich den Entwicklungsbedürfnissen der Empfängerländer dient.«³²

> *Internationale Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich ODA und Schuldenerlaß*

Einer der Ausgangspunkte des FfD-Prozesses war die Krise der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, die sich im kontinuierlichen Abwärtstrend der ODA widerspiegelt. Die ODA-Leistungen aller OECD-Länder sanken vom bisherigen Höchststand von 59,6 Mrd US-Dollar 1994 auf 49,7 Mrd 1998, ihr Anteil am Bruttosozialprodukt fiel entsprechend von 0,30 auf 0,24 vH³³. Da die privaten Nettokapitalströme im gleichen Zeitraum erheblich stiegen, sank der ODA-Anteil an den gesamten Ressourcenflüssen vom Norden in den Süden von 41,4 vH im Jahr 1991 auf gerade noch 20,7 vH im Jahr

1998. Dieser Trend unterstreicht einmal mehr die Bedeutungsverlagerung von den öffentlichen zu den privaten Kapitalflüssen.

Die zwischenstaatlichen Verhandlungen zu diesem Thema sind im Laufe der Jahre zunehmend zum Ritual erstarrt. Die G-77 fordert die Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels; die westlichen Industrieländer (mit Ausnahme der USA, die dieses Ziel nie akzeptiert haben) geloben, es »so bald wie möglich« zu erreichen – wohlwissend, daß der Trend in die entgegengesetzte Richtung geht. Auch bei den bisherigen Vorbereitungen auf die FfD-Konferenz wurden diese Verhandlungsmuster erneut sichtbar. Eine der zentralen Herausforderungen der Konferenz wird im Jahr 2001 daher darin bestehen, einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu finden.

> **Verstärkte Kohärenz und Konsistenz des internationalen Geld-, Finanz- und Handelssystems zur Unterstützung von Entwicklung und zur Vermeidung von Finanzkrisen und exzessiver Volatilität der Finanzströme**

Die umständliche Formulierung dieses Titels im offiziellen Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung deutet bereits darauf hin, wie umstritten das Thema selbst zwischen den Regierungen ist. Begriffe wie »Steuerung« oder »Kontrolle« des internationalen Finanzsystems sollten auf Betreiben der USA und der EU im Text nicht auftauchen. Sie argumentieren, daß Fragen der internationalen Finanz- und Währungspolitik nicht in den Aufgabenbereich der Vereinten Nationen fielen, sondern Sache des IMF, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel oder des 1999 von den Industrieländern der G-7 geschaffenen Forums für Finanzstabilität (Financial Stability Forum, FSF) seien. Der US-Delegierte betonte bei der ersten Tagung des Vorbereitungsausschusses, daß die Autonomie der Bretton-Woods-Institutionen von der FfD-Konferenz nicht berührt werden dürfe. Der IMF-Vertreter warnte – diplomatisch verklausuliert – vor einer Einmischung in den Kompetenzbereich seiner Organisation, indem er darauf hinwies, daß einige Themen des FfD-Prozesses bereits auf der Agenda von IMF, Weltbank und anderen Institutionen stünden und Doppelarbeit vermieden werden sollte³⁴.

Die bisherige Rollenverteilung zwischen Vereinten Nationen und Bretton-Woods-Institutionen wird auch aus dem Kreis der UN selbst kaum in Frage gestellt. So plädiert der Exekutivausschuß der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Fragen in seinem bereits erwähnten Report vom Januar 1999 zwar für eine umfassende »Reform der internationalen Finanzarchitektur«, die zentrale Stellung des IMF wird von ihm aber nicht angetastet. Die Vereinten Nationen kommen in dem Bericht nur am Rande vor.

Vertreter der G-77 sehen im FfD-Prozeß dagegen gerade die Chance, über eine Reform der als undemokratisch und intransparent angesehenen internationalen Handels- und Finanzinstitutionen sowie über institutionelle Konsequenzen aus den Finanzkrisen der letzten Jahre erstmals im Rahmen der Vereinten Nationen zu beraten. George Talbot aus Guyana stellte im April 1999 als Sprecher der G-77 fest:

»Als das universellste und demokratischste internationale Forum sollten die Vereinten Nationen zu den Bemühungen um eine Reform und Stärkung des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems beitragen. Die Vereinten Nationen können als Forum dienen, um Fragen der Koordination und Kohärenz im weiteren Kontext einer am Menschen ausgerichteten Entwicklung zu diskutieren. Ihre Einbeziehung kann auch dazu beitragen sicherzustellen, daß Reformen und Veränderungen im Handels- und Finanzsystem die universellen Werte und Ziele in bezug auf eine am Menschen ausgerichtete Entwicklung, insbesondere die sozialen, vollständig berücksichtigen.«

Immerhin werden diese Themen aus dem FfD-Prozeß nicht vollständig ausgeblendet.

Auch für viele NGOs sind Reformen und verbesserte Steuerungsinstrumente im internationalen Finanzsystem zentrale Themen des FfD-Prozesses. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Forderung

nach einer Steuer auf internationale Devisentransaktionen. Sie wird von einer wachsenden internationalen Kampagne getragen, die auf europäischer Ebene in der französischen ATTAC-Bewegung, die eine verbesserte Regulierung der internationalen Finanzmärkte fordert, ihre wichtigste Säule hat³⁵ und mittlerweile von Bündnissen und Netzwerken in zahlreichen Ländern, darunter auch in Deutschland, unterstützt wird. Die kanadische Regierung hat bei den Vorverhandlungen zur Sondergeneralversammlung über soziale Entwicklung (»Kopenhagen + 5«) im Juni 2000 in Genf den Vorschlag eingebracht, die Vereinten Nationen mit einer Studie über die Vor- und Nachteile einer Steuer auf Devisentransaktionen zu beauftragen. Der Vorschlag wurde auch von der G-77 und der EU unterstützt. Damit wurde zumindest das Thema auf UN-Ebene hoffähig gemacht, nachdem es jahrelang auf US-amerikanischen Druck hin tabu war. Angesichts dieser Entwicklung ist zu erwarten, daß die Auseinandersetzung darüber im FfD-Prozeß noch an Dynamik gewinnen wird.

IV. Ausblick auf 2001: Ausgangspunkt, nicht Höhepunkt

Ein Lackmuestest für die politische Unterstützung eines Vorhabens durch die Regierungen ist und bleibt ihre Zahlungsbereitschaft. Wieviel die Vereinten Nationen an regulären Beiträgen von ihren Mitgliedern erhalten, mit welchen finanziellen Ressourcen die Blauhelmeinsätze ausgestattet werden und in welcher Höhe Mittel zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltkonferenzen der neunziger Jahre zur Verfügung gestellt werden, sagt mehr über die politische Unterstützung aus als die Rhetorik von Gipfelreden und die Absichtserklärungen internationaler Aktionsprogramme. In diesem Sinne wird gerade auch die Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung zeigen, ob die (westlichen) Regierungen in ihr eine weitere lästige Pflichtübung sehen, wie es in der Vergangenheit schon viele zu bewältigen galt, oder eine neue Startposition für die verstärkte Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen des Südens. Die bisherigen Signale von seiten der EU und der USA stimmen da nicht sehr zuversichtlich.

Es geht bei der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung aber um weit mehr als »nur« ums Geld. Zur Debatte steht auch die (Neu-)Verortung der Rolle und Verantwortung von Staaten und Privatwirtschaft bei der Entwicklungsfinanzierung. Letzten Endes muß die Frage beantwortet werden, wie angesichts des Scheiterns der staats- und marktfixierten Entwicklungsentwürfe der letzten Jahrzehnte das aussieht, was etwas hochtrabend als »neues Entwicklungsparadigma« eingefordert wird. Zu Recht wurde schon angemerkt, daß ein neues Paradigma nicht im Rahmen einer einzelnen Veranstaltung entwickelt werden könne. Von daher stelle die Konferenz im Jahr 2001 nicht den Höhepunkt, sondern eher den Ausgangspunkt eines Prozesses für die Entwicklungsfinanzierung dar³⁶.

Auch über eine neue institutionelle Aufgabenteilung innerhalb des internationalen Systems der Entwicklungsfinanzierung wird nicht innerhalb eines Jahres entschieden werden. Wenn die UN-Konferenz im Jahr 2001 die Reformziele benennt und klare Arbeitsaufträge erteilt, wäre schon viel erreicht. Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul hat im Februar 2000 dazu relativ weitreichende Gedanken geäußert:

»Langfristig muß es aus meiner Sicht darum gehen, die Vielzahl der Organisationen unter einem konsistenten Dach zusammenzuführen. Dieses könnte gemeinsam von der Weltbank und UNDP gebildet werden. ... Die bestehenden globalen Institutionen, insbesondere der IMF und die Welthandelsorganisation, aber auch die vielen Sonderorganisationen in diesem Bereich, müssen besser aufeinander abgestimmt und können langfristig vielleicht sogar zusammengeführt werden. Die Entscheidungskompetenzen dürfen sich dabei nicht alleine an der wirtschaftlichen Macht der einzelnen Mitgliedsländer orientieren. Auch die Interessen der wirtschaftlich Schwachen müssen angemessen repräsentiert werden.«³⁷

Wenn die Regierungen den FfD-Prozeß nutzen, um derart grundsätzliche Fragen zu erörtern, anstatt sich in alten Verhandlungsritualen

und dem Zusammenfügen früher vereinbarter Konsensformulierungen – der berechtigten ›agreed language‹ – zu erschöpfen, könnte die Konferenz im Jahr 2001 aus der Sackgasse führen, in der die Finanzbeziehungen zwischen Nord und Süd gegenwärtig stecken.

- 1 Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. Bericht der Kommission für Internationale Entwicklung, Wien-München-Zürich 1969, S. 22.
- 2 UN Doc. A/54/28 v. 10.8.1999 (Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group of the General Assembly on Financing for Development), Ziff. 20.
- 3 Resolution 1710(XVI) v. 19.12.1961 (Text: VN 5/1962 S. 157f.), Ziff. 2c.
- 4 Resolution 2626(XXV) der Generalversammlung v. 24.10.1970, Ziff. 43. Dieses Ziel sollte bis 1975 erreicht werden.
- 5 Siehe Anm. 1.
- 6 In seinem Kapitel 33: Finanzielle Ressourcen und Mechanismen.
- 7 Bei der 8. Tagung der CSD v. 24.4.-5.5.2000 bildete das Thema ›Finanzielle Ressourcen und Mechanismen‹ einen der Schwerpunkte.
- 8 Vgl. z.B. John Eatwell, International Financial Liberalization: The Impact on World Development, New York 1997 (UNDP/ODS: ODS Discussion Paper 12); Isabelle Grunberg (ed.), Perspectives on International Financial Liberalization, New York 1998 (ODS Discussion Paper 15).
- 9 UN Executive Committee on Economic and Social Affairs, Towards a New International Financial Architecture, in: Cooperation South, No. 1/1999 (Rethinking the International Financial System), S. 8ff.
- 10 Vgl. A/53/398 v. 16.9.1998 (Global financial flows and their impact on developing countries: addressing the matter of volatility. Report of the Secretary-General); A/54/471 v. 27.10.1999 (The financial crisis and its impact on growth and development, especially in the developing countries. Report of the Secretary-General).
- 11 Vgl. Javier Pérez de Cuéllar, Zentrale Stellung der Weltorganisation im internationalen System wird anerkannt. Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen an die 46. Generalversammlung, VN 6/1991 S. 196ff. (201).
- 12 Beschluß 1991/274 des ECOSOC v. 26.7.1991.
- 13 Resolution 46/205 der Generalversammlung v. 20.12.1991.
- 14 Vgl. Beschluß 47/436 der Generalversammlung v. 18.12.1992 und Resolution 48/187 v. 21.12.1993.
- 15 Vgl. Resolution 50/93 der Generalversammlung v. 20.12.1995.
- 16 Resolution 52/179 der Generalversammlung v. 18.12.1997.
- 17 A/53/470 v. 8.10.1998 (High-level international intergovernmental consideration of financing for development: recurring themes and key elements. Note by the Secretary-General).

- 18 Kennung: <http://www.un.org/esa/analysis/ffd.htm>. Dort ist auch eine Vielzahl der hier zitierten Resolutionen, UN-Dokumente und Stellungnahmen der Regierungen dokumentiert.
- 19 Resolution 53/173 der Generalversammlung v. 15.12.1998.
- 20 A/54/28 (Anm. 2).
- 21 Die Regierungen konnten sich auch während der 54. Tagung der Generalversammlung nicht auf die Form der Veranstaltung im Jahr 2001 einigen, so daß offiziell weiterhin nicht von einer Konferenz die Rede war.
- 22 Vgl. Resolution 54/196 der Generalversammlung v. 22.12.1999.
- 23 Zu den im folgenden beschriebenen Modalitäten für die Einbeziehung aller relevanten ›stakeholder‹ in den FfD-Prozeß vgl. A/AC.257/6 v. 23.3.2000.
- 24 Die Elemente des ›Washington Consensus‹ sind z.B. aufgelistet bei Nancy Alexander, Finance for Development. A Dialogue with the Bretton Woods Institutions, New York (Friedrich-Ebert-Stiftung) 1999, S. 9.
- 25 Vgl. dazu etwa die Ausführungen des ehemaligen Weltbank-Chefökonom Joseph Stiglitz, Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD. Geneva, October 19, 1998.
- 26 Vgl. Inge Kaul, Towards a Paradigm of Embedded Financial Liberalization. Interlocking the Wheels of Private and Public Finance. Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF Policy Paper 13) 1999.
- 27 Pressemitteilung der Ständigen Vertretung der USA bei den Vereinten Nationen (USUN Press Release 5-99).
- 28 So die finnische Botschafterin Marjatta Rasi am 1.11.1999.
- 29 Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 1999, Bonn 1999, S. 114f.
- 30 So Angaben der UNCTAD.
- 31 Dazu Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S. 163ff.
- 32 Vgl. South Centre, Financing Development. Issues for a South Agenda, Geneva 1999, S. 96.
- 33 OECD/DAC, 1999 Development Co-operation Report, Table 1 und Chart IV-1 (Zahlen für 1998 vorläufig).
- 34 Ähnlich hatte sich bereits zuvor die EU geäußert. So sagte beispielsweise der deutsche Vertreter Martin Lutz in einer Stellungnahme namens der EU am 7. April 1999: »Bei den Überlegungen über die Finanzierung für Entwicklung sollten wir stets die Arbeit, die in anderen relevanten Foren im Gange ist, berücksichtigen und unsere Diskussion im Rahmen dieser Übung eher auf die Rolle als auf die Steuerung (governance) der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelsorganisationen konzentrieren.«
- 35 Internet-Kennung: <http://www.attac.org>.
- 36 So der Ständige Vertreter Pakistans Ende Mai 2000.
- 37 Heidemarie Wiczorek-Zeul in einer Rede anlässlich der internationalen Konferenz der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung und der Stiftung Entwicklung und Frieden ›Gerechtigkeit wagen: ein unerfülltes Versprechen! Anforderungen an einen Brandt-Report für das 21. Jahrhundert‹ am 12.2.2000 in Bonn.

Sieben afrikanische Staatsoberhäupter ergriffen am 24. Januar im Sicherheitsrat das Wort zum Tagesordnungspunkt ›Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo‹: die Präsidenten Frederick J. T. Chiluba (Sambia), Joaquim Alberto Chissano (Mosambik), Laurent-Désiré Kabila (Kongo (Demokratische Republik)), José Eduardo dos Santos (Angola), Robert Gabriel Mugabe (Simbabwe), Yoweri Kaguta Museveni (Uganda) und Pasteur Bizimungu (Rwanda). Ihre Staaten sind als Beteiligte oder Vermittler in den Regionalkonflikt im Kongo einbezogen. – Im Bild: Präsident Museveni bei seiner Ansprache vor dem Rat.



Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Selbstverpflichtung der Atommächte

HARALD MÜLLER

Nichtverbreitungsvertrag: Gemeinsame Erklärung der Fünf – Neue Gruppenbildung – Deutscher Beitrag zur EU-Position – Schritt in Richtung kernwaffenfreie Welt – Gefährdungen bleiben

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1995 S. 114ff. fort. Text des Vertrages: VN 4/1968 S. 129f.)

Mit einem überraschenden Erfolg endete am 20. Mai 2000 in New York die am 24. April eröffnete Konferenz der Vertragsparteien zur Überprüfung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Es war die sechste Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV), der gegenwärtig 187 Mitglieder hat. Die drei großen Ziele des Vertragswerks sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die nukleare Abrüstung und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die 155 vertretenen Mitgliedstaaten einigten sich auf eine substantielle Schlußerklärung, zum dritten Male überhaupt auf einer solchen Zusammenkunft und erstmals seit 1985; die Konferenz von 1995 hatte den Vertrag zwar auf unbegrenzte Zeit verlängert, war aber bei der Überprüfung der Vertragserfüllung auf unüberwindbare Hindernisse gestoßen.

›Neue-Agenda-Koalition‹ und ›NATO-5‹

Die Stagnation im Prozeß der nuklearen Abrüstung, das anscheinend nicht mehr aufzuhaltende Raketenabwehrprogramm der Vereinigten Staaten (National Missile Defense, NMD) und die Absage des US-Senats an den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen – ein Affront gegen die gesamte NVV-Mitgliedschaft, der 1995 der Teststoppvertrag versprochen worden war – hatte zu pessimistischen Erwartungen geführt. Auf die Frage, wie dennoch ein Erfolg gelingen konnte, gibt es verschiedene Antworten, die alle richtig sind. Erst ihre Kombination hilft erklären, wie das Ergebnis zustande gekommen ist. So veränderte die Zustimmung zur Ratifikation der Verträge über die Reduzierung der strategischen Rüstungen (START II) und den Teststopp durch die russische Duma unmittelbar vor Konferenzbeginn schlagartig die Atmosphäre. Damit verlief die Generaldebatte, der traditionelle Auftakt der Konferenz, fast harmonisch. Vor allem aber überwand die frühe Einigung der fünf offiziellen Kernwaffenbesitzer, die mit den fünf Ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats identisch sind, auf eine gemeinsame Erklärung zur Abrüstung eine der gefährlichsten Sollbruch-

stellen der Konferenz. Daß es ihnen gelang, eine gemeinsame Sprache zum Vertrag über Systeme zur Abwehr ballistischer Flugkörper (ABM-Vertrag) zu finden, war ein Schlüssel zum Erfolg. Der Vertrag solle »erhalten und gestärkt werden als Eckpfeiler strategischer Stabilität und als eine Basis für weitere Verminderungen strategischer offensiver Waffen, im Einklang mit seinen Bestimmungen«. Rußland und China verstehen diese Formulierung als Forderung, den Vertrag unverändert zu belassen, während die USA gerade die ›Stärkung‹ in einer Vertragsänderung sehen. Gleichwohl wurde insbesondere der amerikanisch-chinesische Gegensatz damit entschärft; die Formulierungen über die Raketenabwehr – die freilich über die fortbestehenden Gegensätze hinweggehen – fanden auch Eingang ins Schlußdokument. Daß China sich überhaupt auf das Unterfangen einer Fünfer-Stellungnahme eingelassen hat, ist höchst bemerkenswert, zeigt es doch den Wert, den die chinesische Führung dem NVV als einer positiven Rahmenbedingung der eigenen nationalen Sicherheit beimißt. Diese Anerkennung des Nutzens multilateraler Verträge ist ein beträchtlicher und zukunftsweisender Lerneffekt der chinesischen Teilnahme an der internationalen Rüstungskontrolle.

Die führende Rolle der ›Koalition für eine Neue Agenda‹ (New Agenda Coalition) – Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika – in den Verhandlungen über die nukleare Abrüstung schuf eine neue Verhandlungssituation, in der die alte, recht sterile Front zwischen den Blockfreien und den Kernwaffenstaaten überwunden wurde. Die utopischen Positionen der Blockfreien enthoben die Kernwaffenbesitzer auf früheren Konferenzen häufig der Notwendigkeit, sich auf ernsthafte Verhandlungen einzulassen, weil sie sich der (zumindest halbherzigen) Solidarität ihrer Verbündeten sicher sein konnten. Die Neue-Agenda-Koalition indes geht sachkundiger, realistischer und flexibler vor; sie ist gezielt darauf aus, Alliierte der Kernwaffenstaaten für die eigene Position zu gewinnen, und zwingt die Atommächte damit zu ernsthaften, sachbezogenen Gesprächen und schließlich Konzessionen. Daß sie Länder der westlichen Welt mit führenden blockfreien Staaten zusammenbringt, ist ihre eigentliche Stärke. Den Blockfreien, ihrer prominenten Mitglieder Ägypten und Südafrika beraubt, bleibt letztlich nichts übrig als sich anzuschließen. Mit der Gruppe der ›NATO-5‹ – Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande und Norwegen – war eine weitere Gruppierung gewissermaßen in freundlicher Distanz zu den Kernwaffenstaaten um Kompromisse bemüht. Die aktive Rolle der Europäischen Union war ebenfalls ein neues positives Element der Tagung. Die EU trat in die Konferenz mit einer ›Gemeinsamen Position‹ ein, die ja bereits einen Kompromiß zwischen zwei Kernwaffenstaaten (Frankreich und Großbritannien) und zwei Mitgliedern der Agenda-Koalition (Irland und Schweden) darstellte. Zahlreiche Elemente

dieser EU-Position finden sich in der Schlußklärung wieder, gerade auch zur kritischen Frage der nuklearen Abrüstung.

Historischer Durchbruch?

Die Kernwaffenstaaten zeigten sich kompromißbereit. Den Vertretern Washingtons war von Anfang an anzumerken, daß diese Konferenz auf keinen Fall an ihnen scheitern sollte. Rußland und Frankreich verhandelten drei Wochen lang mit großer Härte und Unnachgiebigkeit, bevor sie in den letzten Tagen umschwenkten und konstruktiv mitarbeiteten. China ließ seine entscheidenden Forderungen – kein Ersteinsatz von Kernwaffen, Verzicht auf jede Forderung nach Transparenz – am vorletzten Tag fallen, als ihm die Isolierung drohte. Die ausgezeichnet vorbereitete und sehr aktive Delegation Großbritanniens schaffte es mehrfach, in kritischen Stadien der Verhandlungen Kontroversen mittels Kompromißpaketen aufzulösen. Auch das geschickte Konferenzmanagement von Präsident Abdallah Baali aus Algerien gilt es hervorzuheben.

In der Berichterstattung über die Konferenz ist von einem ›Durchbruch‹ für die atomare Abrüstung die Rede gewesen, sogar das große Wort »historisch« wurde benutzt. Doch auch eine nüchternere Betrachtung zeigt, daß die Schlußklärung mehr enthält als nur Wortgeklingel. Sonst wäre das teils äußerst kämpferische und bis an den Rand der Erschöpfung geführte Gesprächsmarathon – der amerikanische Verhandlungsführer mußte am letzten Tag ins Krankenhaus gebracht werden – nicht zu erklären.

Das Abschlußdokument (UN Doc. NPT/CONF. 2000/28 v. 22.5.2000) bedeutet einen Schritt vorwärts in der Entwicklung eines normativen Rahmens für die Abrüstung. Die Kernwaffenstaaten haben zugestanden, daß die verbleibenden Kernwaffenarsenale ein »dauerhaftes Risiko« für die Menschheit darstellen – wogegen sie sich in zähen Verhandlungen vehement gewehrt hatten. Sie haben sich »unzweideutig« zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt bekannt; die übliche Qualifikation als »Endziel« (ultimate goal) und unter der – utopischen – Bedingung vollständiger allgemeiner Abrüstung ist weggefallen. Dies stellt die bisher weitestgehende Selbstverpflichtung der Atommächte dar. Sie haben auch der Einrichtung eines Forums in der Generalkonferenz, das sich multilateral mit nuklearen Abrüstungsschritten befassen soll, zugestimmt; auch dieses Projekt war in den letzten Jahren äußerst umstritten gewesen.

Für die weiteren Abrüstungsschritte hat die Konferenz mit den Prinzipien der Transparenz, der Unumkehrbarkeit und der regelmäßigen Rechenschaftspflicht über die Abrüstungsschritte gegenüber der Vertragsgemeinschaft neue Maßstäbe aufgestellt. Daß die taktischen Kernwaffen in den Abrüstungsprozeß einbezogen werden sollen, ist gleichfalls ein neues Element. All diese Aspekte finden sich im übrigen ursprünglich in der ›Gemeinsamen Position‹ der EU;

dorthin sind sie vor allem durch deutsche Anstrengungen gelangt.

Weitere wichtige Zugeständnisse der Kernwaffenstaaten betreffen die weitere Verminderung der Einsatzbereitschaft ihrer Kernwaffen (de-alerting) und die Herabstufung der Rolle der Atomwaffen in ihrer nationalen Sicherheitspolitik. Gegenüber 1995 ist dies ebenso neu wie die Zusage aller Kernwaffenstaaten, also auch der kleineren, sich am Abrüstungsprozeß zu beteiligen – qualifiziert freilich durch ein »so bald wie angemessen«.

Allerdings hängen Transparenz, die Einbeziehung taktischer Kernwaffen und die Senkung der Einsatzbereitschaft von den Bedingungen »internationaler Stabilität und unverminderter Sicherheit für alle« ab. Dies besagt in verklausulierter Form, daß China und Rußland sich an diese Versprechen nicht mehr gebunden fühlen werden, wenn die Vereinigten Staaten ihr nationales Vorhaben zur Raketenabwehr umsetzen. Denn in Beijing wie in Moskau sieht man im NMD einen Angriff auf die Stabilität und den Versuch, die amerikanische Sicherheit auf ihre Kosten zu erhöhen. Kritisch zu verzeichnen ist auch, daß die bedingungslose Forderung nach sofortigen Verhandlungen über einen Teststopp – der Konsens von 1995 – der chinesischen Bedingung gewichen ist, diese Verhandlungen an die Einigung der Genfer Abrüstungskonferenz auf ein »Arbeitsprogramm« zu knüpfen. Ein solches Programm muß nach chinesischen Vorstellungen auch gleichwertige Verhandlungen über die »Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum« enthalten, wodurch wiederum ein Hebel gegen die Raketenabwehrpläne der USA angesetzt werden soll.

Zum »unverzüglichen und bedingungslosen« Beitritt zum NVV aufgefordert wurden Indien, Israel, Kuba und Pakistan. Die indischen und pakistanischen Nukleartests von 1998 wurden ausdrücklich »bedauert«.

Unsicherheitsfaktor NMD

Die von der Konferenz entwickelten neuen Elemente für den Abrüstungsprozeß sind interessant und markieren einen Fortschritt. Ihre Umsetzung hängt allerdings von den inneren Entscheidungsprozessen der Kernwaffenstaaten und der Art und Weise ab, wie diese ihr sicherheitspolitisches Umfeld beurteilen. Daß die Konferenz um 18 Stunden verlängert werden mußte und dennoch beinahe an der Frage gescheitert wäre, in welcher Form Irak im Schlußdokument genannt werden soll – das Dokument stellte dann fest, daß die IAEA einerseits nicht in der Lage sei festzustellen, ob Irak die Resolution 687 des Sicherheitsrats über die Einstellung und Demontage seiner Kernwaffenprogramme erfülle, beschleunigte andererseits Irak aber die Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem NPT-Verifikationsabkommen (keine Abzweigung von Material aus zivilen Aktivitäten) – war ein Menetekel für das Störpotential der Realpolitik.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, in welcher vielfältiger Weise die Ergebnisse an die weitere Entwicklung des Raketenabwehrprojekts der USA geknüpft sind. Schreitet dies über die Grenzen hinweg, an denen Rußland und noch mehr China ihre nationale Sicherheit, also ihre

Fähigkeit zur Abschreckung, in Gefahr sehen, dann werden die Inhalte der Schlußklärung schnell zur Makulatur, dann droht sogar ein neuer Rüstungswettlauf. Eine neue atomare Hochrüstung allerdings würde den Bestand des NVV ernstlich gefährden.

Die Schlußklärung läßt sich somit als Beruflungsgrundlage für die Nichtkernwaffenstaaten nur dann wirksam in politischen Druck umsetzen, wenn die internationale Sicherheitslage sich nicht drastisch verschlechtert. Gerade dies ist aber auf Grund der amerikanischen NMD-Pläne keineswegs auszuschließen. □

Wirtschaft und Entwicklung

Globalisierung und Entwicklung

MARION STOLDT

UNCTAD X: Erneuerung der Vertrauensbasis zwischen Süd und Nord – Fortschreibung des Mandats von Midrand – Gefahr der Marginalisierung einzelner Länder

(Vgl. auch Konrad Melchers, *Totgesagte leben länger*. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation mit Zukunft, VN 4/1996 S. 147ff.)

»Globalisierung als Instrument für die Entwicklung aller Länder und aller Menschen«: unter diesem Motto stand die *Zehnte Tagung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen* (UNCTAD X) vom 12. bis 19. Februar 2000 in Bangkok. Die Anwesenheit von Regierungs- und Staatschefs aus zahlreichen Entwicklungsländern, insbesondere den ASEAN-Staaten, der für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen europäischen Minister, des UN-Generalsekretärs und der Leiter der für Handel und Entwicklung relevanten UN-Organisationen unterstrich die politische Bedeutung der Konferenz als Forum der Konsensbildung.

UNCTAD-Mandat bestätigt

Unter dem Eindruck des Scheiterns der dritten Ministerkonferenz der WTO in Seattle im Herbst 1999 war man in der thailändischen Hauptstadt zusammengekommen, um den Weg für konstruktive Gespräche über die wichtigen Fragen Globalisierung, Welthandel und Armutsbekämpfung zu öffnen. Die UNCTAD als Dialogforum, in dem keine bindenden Verträge ausgehandelt werden, bot sich in besonderem Maße an, um kontroverse Auffassungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vor allem zu den Themen

- »gute Regierungsführung« als Voraussetzung nachhaltiger Entwicklung (good governance),
- soziale und umweltpolitische Dimensionen des Handels und
- verbesserter Marktzugang für praktisch alle Erzeugnisse (essentially all products) der am wenigsten entwickelten Länder

zu erörtern. Nach lebhaften Debatten konnte über die Bedeutung der Themen Einigung er-

zielt werden, wobei die Entwicklungsländer bei der sozialen Dimension des Handels weiterhin keinen Bedarf für ein gemeinsames Gremium von WTO und ILO sehen. Dagegen besteht seitens der Entwicklungsländer eine deutlich größere Bereitschaft, über den Komplex Handel und Umwelt zu diskutieren.

Die Konferenz endete mit der Annahme der »Erklärung von Bangkok« (UN Doc. TD/387 v. 18.2.2000) und des zugehörigen Aktionsplans (TD/386 v. 18.2.2000) für die nächste vierjährige Arbeitsperiode des UNCTAD-Sekretariats. Die Erwartungen an die UNCTAD X als ein Forum, das die Vertrauensbasis zwischen den Ländern des Nordens und des Südens im Bereich Handel und Entwicklung wiederherstellen sollte, waren erfüllt. Die eigentlichen Verhandlungen müssen nun in der WTO aufgenommen werden.

Auf der vorangegangenen Tagung im südafrikanischen Midrand (UNCTAD IX) hatten die Mitgliedstaaten 1996 die »Partnerschaft für Wachstum und Entwicklung« proklamiert und zugleich eine umfassende Reform der Organisation und Arbeitsweise dieses Spezialorgans der Vereinten Nationen beschlossen. Im einzelnen wurden eine Verschlanung der Organisation, eine Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben und eine bessere Vernetzung der UNCTAD im System der Vereinten Nationen angestrebt. Sie sollte sich auf Tätigkeiten im Bereich der Analyse, Konsensbildung und Beratung konzentrieren und so ihre Kompetenzen gegenüber der WTO abgrenzen.

Dieses Mandat von Midrand wurde in Bangkok bestätigt. Die UNCTAD wird in den Bereichen Globalisierung und Entwicklung, Investitionen, Unternehmensentwicklung und Technologie, Handel und Rohstoffe sowie Infrastruktur für Entwicklung und effektiven Handel tätig sein. Dies geschieht durch Bereitstellung eines Diskussionsforums auf Regierungs- und Sachverständigenebene einerseits und Forschungs- und Analysearbeiten sowie Beratung und technische Hilfe für Entwicklungsländer andererseits. Dabei gilt es die Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder besonders zu berücksichtigen.

Ausgewogenheit dominiert

Die Erklärung von Bangkok (»Globaler Dialog und dynamisches Engagement«), die ohne längere Diskussionen als politische Willenserklärung verabschiedet wurde, bewertet die Globalisierung als einen andauernden Prozeß mit Risiken und Chancen: Risiken vor allem durch die Marginalisierung einzelner Länder und ein instabiles internationales Finanzsystem, Chancen durch die Integration aller Länder in ein weltweites Wirtschaftssystem.

Die Diskussion und Bewertung der Asienkrise betont deren negative soziale Auswirkungen und hebt die besonderen Eigenanstrengungen der betroffenen Länder bei Strukturformen und Krisenmanagement hervor.

Um die Globalisierung als ein effektives Instrument für Wachstum und Entwicklung aller Länder zu nutzen, betont die Deklaration die Notwendigkeit kohärenter Politikansätze im nationalen und internationalen Rahmen. Eine effektive Zusammenarbeit der multilateralen Organi-



Danuta Hübner aus Polen ist seit dem 1. Juni Exekutivsekretärin der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE). Am 8. April 1948 in Nisko geboren, schloß sie 1971 ihre Studien an der Fakultät für Außenhandel der Wirtschaftshochschule Warschau ab; 1974 wurde sie promoviert und ist seit 1992 Professorin der Volkswirtschaftslehre. Sie war an der Neukonzipierung der polnischen Wirtschaftspolitik beteiligt und führte die Verhandlungen über den Beitritt ihres Landes zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Ab Herbst 1996 war sie ein Jahr lang als Staatssekretärin für Fragen der europäischen Integration zuständig. Seit Herbst 1998 war sie Stellvertreterin des aus Frankreich stammenden ECE-Exekutivsekretärs Yves Berthelot, dem sie nun nachfolgt.

sationen und transparente Entscheidungsprozesse in der internationalen Wirtschaftspolitik unter Beteiligung auch der Zivilgesellschaft müssen diese Ansätze begleiten.

Ein weiteres zentrales Element ist das klare Bekenntnis zu einem auf Regeln basierendem internationalen Handelssystem, das auch die spezifischen Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt.

Der umfangreiche Aktionsplan für die nächsten vier Jahre spiegelt die vielfältigen und unterschiedlichen Beratungs- und Unterstützungsbedürfnisse der Entwicklungsländer in den Bereichen Handel und Entwicklung wider. Schwerpunkt ist dabei dem Mandat entsprechend der internationale Handel. Hier beziehen sich die Arbeitsaufträge an das UNCTAD-Sekretariat vor allem auf

- die Implikationen von Handelsabkommen speziell im Agrarhandel (Untersuchung der nicht unmittelbar handelsbezogenen Belange wie Umweltschutz und Ernährungssicherheit),
- die Knüpfung der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer an entwicklungspolitische und ökonomische Kriterien,
- die Verbesserung der Angebotsfähigkeit der Entwicklungsländer mittels des Technologietransfers,

- Handel und Umwelt (wirtschaftliche und soziale Folgen von Handelsmaßnahmen mit umweltpolitischen Zielsetzungen, entwicklungspolitische Auswirkungen multilateraler Umweltabkommen, Fortsetzung der Arbeiten zum Bereich Handel für die Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung) und
- die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Formulierung von Verhandlungspositionen.

UNCTAD und WTO

Die gescheiterte WTO-Verhandlungsrunde in Seattle und die Notwendigkeit eines Welthandelssystems, das die berechtigten Interessen aller Länder angemessen berücksichtigt, waren eines der Hauptthemen der UNCTAD X. Dies zog sich wie ein roter Faden durch die Beiträge aus Nord und Süd in den unterschiedlichsten Foren der Tagung. Es hat sich gezeigt, daß die UNCTAD besser als andere in der Lage ist, die Entwicklungsländer in die Diskussion einzubeziehen.

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen UNCTAD und WTO wird von allen Seiten betont, wobei die Ausgestaltung in der Praxis weiterhin unklar bleibt. Eine vollständige Ausrichtung des der UNCTAD erteilten Arbeitsauftrags auf die Erfordernisse einer neuen Welthandlungsrunde ist nicht gelungen. Die Interessen und Bedürfnisse der unterschiedlichen Entwicklungsländer sind dafür zu heterogen. Dies ist bedauerlich, da im Sinne eines effizienten Umgangs mit den Ressourcen, insbesondere der personellen, eine stärkere Konzentration auf die WTO-Agenda wünschenswert gewesen wäre. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Kosten der Kriminalität

BURKHARD DAMMANN · OLIVER STOLPE

Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger: Zehnter Kongreß – Zielvorgaben der ›Wiener Erklärung‹ – Organisiertes Verbrechen – Täter-Opfer-Ausgleich – Soziale Ursachen der Kriminalität nicht zu übersehen – Frauen als Täter und als Opfer – Tatort Computer

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1995 S. 160f. fort.)

Eine Tradition, die letztlich auf den Strafrechtskongreß von 1846 in Frankfurt am Main zurückgeht, gelangt möglicherweise bald an ihr Ende. 1950 hatte die UN-Generalversammlung entschieden, alle fünf Jahre eine Tagung über Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege auszurichten. Mit dem *Zehnten Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger*, der vom 10. bis 17. April 2000 in der österreichischen Hauptstadt abgehalten wurde, sah Wien eine er-

folgreiche zehnte, aber möglicherweise letzte, Veranstaltung in dieser Form.

I. Die Strafrechtskongresse der Weltorganisation bieten eine Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen und Sachverständigen sowie mit zwischenstaatlichen, internationalen und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs). Infolge der Umstrukturierung des UN-Strafrechtsprogramms im Jahre 1991 hat sich die Rolle der Kongresse wesentlich verändert. Die seit 1992 jährlich tagende Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege, eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), hat die Aufsicht über die Umsetzung und inhaltliche Orientierung des Programms übernommen. Der Strafrechtskongreß dient dagegen vor allem der Diskussion weitreichender, über das tagespolitische Geschäft der Kommission hinaus gehender Themen.

Auf Empfehlung der Strafrechtskommission legte die Generalversammlung 1997 in ihrer Resolution 52/91 folgende Schwerpunktthemen für den zehnten Kongreß fest:

- Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und des Strafjustizsystems;
- internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität: »neue Herausforderungen im 21. Jahrhundert«;
- effektive Verbrechensverhütung: »Anpassung an neue Entwicklungen«; sowie
- Täter und Opfer im System der Strafrechtspflege.

Außerdem wurden vier Arbeitsgruppen zu den Themen Korruption, Computerkriminalität, Frauen im Strafrechtswesen und zur Einbeziehung der Kommunen in die Verbrechensverhütung eingerichtet.

Zuständig für die Gesamtorganisation der Tagung war das ›Zentrum für internationale Verbrechensverhütung‹ in Wien (Internet-Kennung: <http://www.uncjin.org>); es ist gemeinsam mit dem ›Programm für die internationale Drogenbekämpfung‹ Bestandteil des ›Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechensverhütung‹ (ODCCP) unter Leitung von UN-Untergeneralsekretär Pino Arlacchi.

117 Staaten und 17 internationale Organisationen nahmen am diesjährigen Kongreß teil. Da die UN-Strafrechtskongresse traditionell auf die aktive Einbeziehung von NGOs, unabhängigen Fachleuten und Wissenschaftlern ausgerichtet sind, war auch diesmal deren Beteiligung entsprechend stark. Insgesamt hatte der Kongreß rund 2 000 Teilnehmer.

Trotz der ausgewogenen Themenauswahl, die sowohl traditionelle wie auch aktuelle Diskussionen im Rahmen der Verbrechensverhütung und -bekämpfung aufgriff, stand dieser Kongreß, wie auch schon 1995 der in Kairo, ganz im Zeichen der Bedrohung der Weltgemeinschaft durch Organisierte Kriminalität, Korruption, Geldwäsche und Menschenhandel.

II. Aus politischer Sicht waren die Verhandlungen des Plenums von besonderer Bedeutung. Erstmals wurde ein auf hoher Ebene angesiedelter Teil der Tagung zum Thema ›Globale Ent-

wicklung der Kriminalität« eingerichtet, an dem 76 hochrangige Regierungsvertreter teilnahmen. Hintergrundmaterial lieferte ein Bericht des UN-Generalsekretärs zur weltweiten Lage bei Kriminalität und Strafjustiz (UN Doc. A/CONF.187/5 v. 15.12.1999). In der anschließend vom Kongreß angenommenen »Wiener Erklärung über Verbrechen und Gerechtigkeit« (A/CONF.187/15) setzten die anwesenden Minister folgende Prioritäten, die erstmals auch mit Zieldaten versehen wurden:

- verbesserter Schutz der Opfer durch Einrichtung von Unterstützungsfonds und Zeugschutzprogrammen (2002);
- Verringerung der Fälle von Menschenhandel (2005);
- Eindämmung des illegalen Handels mit Feuerwaffen (2005).

Die Wiener Erklärung fordert weiterhin,

- die laufenden Verhandlungen über eine UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität (vgl. zur Vorgeschichte den Bericht in VN 2/1995 S.68ff.) sowie ihre drei Zusatzprotokolle zum Menschenhandel insbesondere von Frauen und Kindern, zum Schmuggel von Migranten und zur Schußwaffenkontrolle zügig abzuschließen;
- die Entwicklungsländer bei der Strafrechtsreform und Stärkung der Infrastruktur im Justizwesen, speziell auch im Hinblick auf die Umsetzung der künftigen Konvention, zu unterstützen;
- die Verbrechenprävention zu verstärken sowie
- die Entwicklung und Anwendung von frauenspezifischen Maßnahmen sowohl im Bereich Opferschutz wie auch für Straftäterinnen auszuweiten.

III. Im Plenum drehte sich die Diskussion in erster Linie um die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Teilnehmer zeigten sich im höchsten Maße beunruhigt über steigende Verbrechensraten, die rasche Ausbreitung der Organisierten Kriminalität sowie die ständig wachsenden Synergien zwischen Organisierter, traditioneller und Wirtschaftskriminalität. Als eines der Hauptprobleme bei der Verfolgung international agierender Straftäter wurden die Grenzen richterlicher Zuständigkeit genannt. Die Entwürfe von Konvention und Protokollen sollen im Herbst der 55. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorgelegt werden.

Ein weiterer Themenschwerpunkt waren Maßnahmen zur Stärkung des Systems der Strafjustiz. Diskutiert wurde dabei die Aufrechterhaltung einer effektiven Strafrechtspflege während und unmittelbar nach der Beendigung von Bürgerkriegen und ähnlichen Krisensituation, die den Zusammenbruch der staatlichen Ordnung nach sich ziehen. Die eingeladenen Experten empfahlen die Einrichtung eines Frühwarnsystems, das die Regierungen der betroffenen Staaten sowie die gegebenenfalls an einer friedenserhaltenden Mission beteiligten Länder beraten solle.

Beim Thema Verbrechenverhütung lag der Schwerpunkt des Interesses auf dem Zusammenwirken von formellen und informellen Prä-

ventionsmechanismen. Innere Sicherheit und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung könnten nur mittels einer Strategie in Einklang gebracht werden, die die Institutionen des Justizwesens sowie Schulen, Gemeinden, NGOs und religiöse Institutionen gleichermaßen einbeziehe. Ziel müsse die Verwirklichung einer dauerhaften Partnerschaft sowohl bei der Analyse von Kriminalitätsproblemen, bei der Aufstellung von Aktionsplänen als auch bei der ständigen Beobachtung und Bewertung der erzielten Ergebnisse sein.

Die Diskussion der Täter-Opfer-Frage stand ganz im Zeichen der Vor- und Nachteile des außergerichtlichen Ausgleichs. Viele Redner unterstrichen, daß dieser eher als die traditionelle Strafjustiz geeignet sei, sowohl den Täter als auch das Opfer in den vorherigen Stand zu versetzen. Erfahrungen einiger Rechtssysteme lehrten, daß die Rückfallquoten in der Regel niedriger seien und den Opfern eher das Gefühl vermittelt werde, daß ihnen Recht zuteil geworden sei. Es wurden aber auch die Grenzen des Täter-Opfer-Ausgleichs aufgezeigt. Insbesondere sei die außergerichtliche Beilegung regelmäßig nicht in der Lage, den Interessen der Gesellschaft in angemessener Weise Rechnung zu tragen, denn der Gesetzesbruch als solcher bleibe ungesühnt. Die außergerichtliche Beilegung werde bisher in erster Linie bei minder schweren Straftaten und bei jugendlichen Straftätern mit Erfolg angewandt. Es müsse daher untersucht werden, bis zu welchem Grad eine Anwendung auch bei schwereren Straftaten und erwachsenen Tätern erfolgversprechend sei und mit den klassischen Gründen des Strafens in Einklang gebracht werden könne.

IV. In den Arbeitsgruppen wurde, im Gegensatz zu der Diskussion im Plenum, der Meinungsaustausch weniger von Politikern als von den anwesenden Experten bestimmt. Im Zentrum der Diskussion der Arbeitsgruppe zum Thema Korruption standen gleichermaßen Forschung wie praktische Ansätze zur Lösung des weltweiten Korruptionsproblems. Zahlreiche Vorschläge wurden unterbreitet, wie der Kampf gegen die Korruption wirksamer gemacht werden könne. Einhellig wurde insoweit ein multidisziplinärer Lösungsansatz gefordert. Auch stimmte man darin überein, daß Transparenz, Unabhängigkeit und Unbestechlichkeit des Justizwesens entscheidend seien. Außerdem war man sich einig, daß sich das repressive Vorgehen gegen die Korruption vermehrt auf die Abschöpfung der Korruptionsgewinne konzentrieren müsse; Präventivmaßnahmen dürften sich nicht darauf beschränken, die Gelegenheiten für korrupte Praktiken zu vermindern, sondern müßten auch das Aufdeckungsrisiko erhöhen. Gleichzeitig wurde die Wichtigkeit einer Einbeziehung der Bevölkerung, der Medien und der Privatwirtschaft betont. Reges Interesse bekundeten Regierungsvertreter und Experten auch an der Erarbeitung eines Rechtsinstruments der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption. Diese Diskussion wurde eine Woche später von der UN-Strafrechtskommission aufgegriffen, die einen wichtigen ersten Schritt auf dem Weg zur Bildung eines Ad-hoc-Gremiums zur Beratung und Erarbeitung eines solchen Instruments unternahm.

Anhand von Fallstudien unter anderem aus Brasilien, den Philippinen, Südafrika und Indien wurde die Einbeziehung der Kommunen in die Verbrechensvorbeugung erörtert. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, daß die Kosten von Kriminalität in den wirtschaftlich entwickelten Ländern bis zu 5 vH des Bruttoninlandprodukts betragen und in den Entwicklungsländern sogar bis zu 14 vH. Problematischer noch als die wirtschaftlichen Kosten wurde der Verlust des Gefühls von Sicherheit in der Bevölkerung gewertet. Um innere Sicherheit und Sicherheitsempfinden zu stärken, bedürfe es einer ausgeglichenen Strategie, die Maßnahmen der Verbrechensbekämpfung und Verbrechenverhütung verbinde und vermehrt auf der örtlichen Ebene ansetze. Es wurde bestätigt, daß in einigen Ländern derartige Präventionsstrategien beachtliche Erfolge gezeigt haben. Besorgnis wurde jedoch über die jüngsten Trends geäußert, die weltweit eher auf einen weiteren Anstieg als eine Stabilisierung oder gar einen Rückgang der Kriminalitätsraten schließen lasse. Der ständig stärker werdende Gegensatz zwischen Arm und Reich, die zunehmende Ausgrenzung der Jugend, die unverändert benachteiligte Stellung der Frau, die Ausbreitung städtischer Siedlungen sowie die steigende Verfügbarkeit von Feuerwaffen böten keinen Anlaß zu Optimismus. Die Herausforderung bestehe in der Entwicklung von selbsttragenden Lösungen, und der Schlüssel hierzu liege in der Mobilisierung der Gemeinden.

Auch das Thema »Frauen im Strafjustizsystem« wurde ausführlich behandelt. Drei Themenschwerpunkte prägten den Meinungsaustausch: Frauen als Täter und Strafgefangene, Frauen als Opfer und Überlebende sowie Frauen im Justizwesen. Aus den Expertenbeiträgen ging klar hervor, daß Frauen immer häufiger sowohl als Täter an Verbrechen beteiligt sind als auch Gefahr laufen, Opfer von Verbrechen zu werden. Viele der hierfür verantwortlichen Faktoren hingen unmittelbar mit der Geschlechterrolle der Frau zusammen, die sie wesentlich leichter Opfer von physischer und sexueller Gewalt werden ließe. Insbesondere der Menschenhandel wurde in diesem Zusammenhang immer wieder genannt. Die Teilnehmer stellten einen beachtlichen Bedarf an mehr und zuverlässigerem Datenmaterial fest. Die Forschung solle sich insoweit nicht nur auf die Rolle der Frau als Opfer fixieren, sondern auch untersuchen, inwieweit Frauen als Täter an derartigen Verbrechen beteiligt seien. Ziel müsse es sein, Ursachen und Zusammenhänge des Menschenhandels zu analysieren, um Strategien zu dessen wirksamer Bekämpfung zu entwickeln.

Die Arbeitsgruppe zum Thema Computerkriminalität beschäftigte sich vorrangig mit den rechtlichen Problemstellungen, die sich im Rahmen der Kriminalisierung und Strafverfolgung von auf elektronischem Wege begangenen Delikten ergeben. Der Begriff der Computerkriminalität wurde dabei als die Zusammenschau von schädigenden Handlungen definiert, die sich entweder gegen Computer, Netzwerke oder deren Benutzer richten oder mit Hilfe von Computern begangen werden. Im Vordergrund stand die Anwendbarkeit traditioneller Rechtsbegriffe und -konzepte, wie beispielsweise Eigentum, Diebstahl und Besitz, aber auch des Geltungs-

bereichs nationalen Strafrechts. Die Arbeitsgruppe stellte insoweit ein starkes Bedürfnis nach Fortentwicklung und Modernisierung von Recht und Rechtsprechung fest. So müssten die Beschlagnahme- und Abhörungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden auf ihre Anwendbarkeit auf computergespeicherte Daten hin überprüft werden. Des Weiteren wurde diskutiert, inwieweit Internetanbieter verpflichtet werden könnten, von ihnen übermittelte Daten offenzulegen, und ob sie angehalten werden sollten, derartige Datenübertragungen aufzuzeichnen. Problematisiert wurde auch der Interessenkonflikt, der sich ergibt, wenn Strafverfolgungsbehörden im Rahmen von Ermittlungen legal genutzte Computer, Netzwerke und Datenautobahnen vorübergehend der Benutzung ihrer rechtmäßigen Inhaber entziehen. Zur Sprache kamen des Weiteren die Probleme, die sich bei der Verfolgung von Computerdelikten im Hinblick auf den Datenschutz ergeben. Die nationalen Gesetzgeber seien gefordert, einen gerechten Ausgleich zwischen Individualinteressen einerseits und den Bedürfnissen einer effektiven Strafrechtspflege andererseits zu finden. Die oftmals grenzüberschreitende Natur der Computerkriminalität bildete einen weiteren Diskussionschwerpunkt. Die Teilnehmer gaben insoweit zu bedenken, daß zahlreiche Fragen bezüglich der Anwendbarkeit des nationalen Rechts und der Strafverfolgungsbefugnisse weitgehend ungeklärt seien. Die in den meisten Ländern geltenden Grundsätze seien ungeeignet, dieses Problem sinnvoll zu lösen, da im Falle von Computerdelikten der Aufenthaltsort von Täter und Opfer sowie der Ort der Begehung und des Schadenseintritts häufig auseinanderfielen. Erörtert wurde auch, inwieweit computergespeicherte Daten wegen ihrer leichten Fälschbarkeit überhaupt als Beweismittel zulässig sein sollten. Die Experten empfahlen an-

gesichts der geschilderten Rechtsprobleme eine Harmonisierung nationaler Strategien im Hinblick auf Strafbarkeit, Beweiswürdigung und Strafverfolgung sowie eine intensivere Zusammenarbeit von Regierungen und Industrie.

V. Wie oft bei Großveranstaltungen dieser Art führen die beträchtliche Anzahl von Redebeiträgen in offenen Diskussionsforen wie auch die Breite der Themen leicht zu einer gewissen Schwerfälligkeit der Debatte. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat das Anliegen geäußert, das Spektrum künftiger Kongresse thematisch und geographisch zu begrenzen. Die UN-Strafrechtskommission wird sich in diesem Sinne mit der Zukunft der Kongresse beschäftigen. Dabei wird die Debatte zur inhaltlichen Orientierung der UN-Strafrechtskongresse Hand in Hand gehen müssen mit der Klarstellung einer Reihe von Verfahrensfragen. Zu bestimmen sind die zentralen Themen, die im Rahmen eines Kongresses behandelt werden sollen. Sollen traditionelle Themen beibehalten werden oder sollen ausschließlich ›heiße Eisen‹ Diskussionsgegenstand werden? Wie lassen sich regionale, rechtspolitische, kulturelle sowie Entwicklungsunterschiede am besten überwinden und in ein Konferenzkonzept einbeziehen? Wie soll sich das Verhältnis von Kongreß und Strafrechtskommission gestalten? Soll der bisherige Fünfjahres-Zyklus beibehalten werden? Wie muß – bei fortbestehendem Rederecht aller Mitgliedstaaten und entsprechend hoher Teilnehmerzahl – eine auf konkrete Arbeitsergebnisse abzielende Veranstaltungsstruktur aussehen? Die Erfahrungen mit Neuerungen beim diesjährigen Kongreß werden insoweit eine wichtige Orientierungshilfe geben, so zum Beispiel die Beschränkung auf eine einzige Abschlusserklärung anstelle der früher üblichen Vielzahl von Empfehlungen, deren Ausarbeitung einen

Großteil der Energien gebunden hatte; oder der spezielle Konferenzteil für hochrangige Regierungsvertreter als Möglichkeit, Empfehlungen frühzeitig politisch auf den Weg zu bringen und dadurch ihre Verbindlichkeit zu erhöhen.

Ein völliger Verzicht auf die UN-Strafrechtskongresse, wie von einigen Regierungsvertretern informell ins Spiel gebracht, erscheint in Anbetracht der Ergebnisse des Zehnten Kongresses eher unwahrscheinlich, ist jedoch nicht völlig ausgeschlossen. Unabhängig vom Ausgang dieser Diskussion haben sowohl Mexiko als auch Thailand bereits offiziell ihr Interesse daran bekundet, als Gastgeber des Elften Kongresses zu fungieren. Von der unmittelbar im Anschluß an den Kongreß tagenden UN-Strafrechtskommission wurde die ›Wiener Erklärung‹ an den ECOSOC zur Annahme weitergeleitet.

VI. Festhalten läßt sich, daß der Zehnte Kongreß einen starken Impuls für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gegeben hat. Wien wird zunehmend zu einem Zentrum für die Entwicklung und Umsetzung neuer Konzepte in der internationalen Kriminalpolitik. Entwicklungshilfe im Bereich der Verbrechensverhütung und -bekämpfung wird an Bedeutung gewinnen. Das UN-Strafrechtsprogramm verstärkt sein Augenmerk auf die Herausforderungen durch das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen, Korruption, Geldwäsche und Menschenhandel. Traditionelle Bereiche wie Prävention, Strafvollzug und Opferschutz behalten jedoch weiterhin ihre Relevanz. Die künftige Rolle der Kongresse der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger wird in diesem Zusammenhang von der Staatengemeinschaft einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. □

Literaturhinweise

Bailey, Sydney D. / Daws, Sam: The Procedure of the UN Security Council. Third Edition

Oxford: Clarendon Press 1998
710 S., 85,- brit. Pfd.

Spätestens mit der 1988 erschienenen zweiten Auflage (vgl. VN 5/1989 S. 173) hatte sich das Buch Baileys über das Verfahren des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen als Standardwerk für sein Thema etabliert. Die vorliegende, aktualisierte und erheblich erweiterte neue Auflage, die von Bailey zusammen mit dem jungen Politikwissenschaftler Daws aus Oxford vorgelegt wurde, wird diesen Rang festigen.

Das Buch wäre ein vollständig anderes, wäre es von einem deutschen Juristen geschrieben worden. Dann begriffe es ›Verfahren‹ in erster Linie als Rechtsverfahren und konzentrierte sich auf juristische Probleme der Arbeit des Sicherheitsrats; es wäre zudem systematisch angelegt und folgte dem Aufbau der ›Vorläufigen Ge-

schäftsordnung‹ des Rates von 1946. Bailey hingegen, über dessen akademische Vorbildung die dem Buch beigegebene Kurzbiographie nichts sagt, verfolgte die Arbeit des Rates über Jahrzehnte hinweg als Vertreter der Quäker bei den Vereinten Nationen in New York und bemühte sich im Sinne der Ziele seiner Religionsgemeinschaft (Gewaltfreiheit, Gleichheit und Toleranz) aktiv um die Beilegung internationaler Konflikte. Mit den Juristen des anglo-amerikanischen Rechtskreises verbindet Bailey das Interesse an ›Fällen‹, einzelnen Vorkommnissen und Handlungen des Rates, durch die sein Verfahren schrittweise entwickelt, konsolidiert und wiederum modifiziert worden ist. So steht keine systematische Auslegung der Geschäftsordnung im Vordergrund, sondern eine Darstellung von politischen Ereignissen, die als Präzedenzfälle angesehen werden können und von Delegierten der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten als solche angeführt worden sind. Die Sprache des Buches ist einfach und farbig; es ist auch Nicht-UN-Experten leicht zugäng-

lich. Auch der Aufbau des Werkes zeigt, daß es um Anschaulichkeit bemüht ist. Nach einer Einführung in die Aufgaben und die Rolle des Sicherheitsrats und die Regeln der Charta und der Geschäftsordnung folgt unter der Überschrift »The Council Meets« eine Erörterung der verschiedenen Formen von Sitzungen des Rates (öffentliche und nichtöffentliche, formelle und informelle Sitzungen, Konsultationen und so weiter), der Tagesordnung und Dokumentation. An verschiedenen Stellen behandeln die Autoren kritisch das Problem, daß nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die wesentlichen Entscheidungen des Rates in informellen Beratungen (zunächst der Ständigen Mitglieder) getroffen und in den ordentlichen Ratssitzungen nur noch formell verabschiedet oder bekanntgegeben werden. Da diese Konsultationen in der Regel geheim sind, andere Staaten ihnen also nicht beiwohnen können, und über ihren Verlauf keine Protokolle veröffentlicht werden, bleiben die Entstehung einer Entscheidung des Sicherheitsrats und die Motive der sie fördernden Mitglie-

der oft im Dunkeln. Der Rat hat in jüngerer Zeit die mangelnde Transparenz seines Entscheidungsverfahrens und ihre negativen Folgen für die Legitimität seiner Beschlüsse zwar als Problem anerkannt, doch noch keineswegs gelöst.

Im dritten Kapitel (»The People«) werden die die Arbeit des Rates bestimmenden Personen und Kollektive vorgestellt: der UN-Generalsekretär, der Präsident des Rates, die Ständigen und nichtständigen Ratsmitglieder und die von ihnen gebildeten Gruppen sowie die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen. Die folgenden Kapitel sind dem eigentlichen Verfahren und den Abstimmungen im Rat (darunter vor allem dem Problem des Vetorechts seiner Ständigen Mitglieder) gewidmet. Das sechste Kapitel erörtert die Beziehungen des Rates zu anderen UN-Organen und nichtstaatlichen Organisationen, das siebente die Unterorgane des Rates.

Im letzten Kapitel diskutieren die Autoren Möglichkeiten und Wünschbarkeit einer Veränderung der Arbeitsweise des Rates durch eine Reform der UN-Charta oder der Geschäftsordnung beziehungsweise durch eine gewohnheitsmäßige Einführung neuer Verfahrenselemente. In einem umfangreichen Anhang (S. 413-610) sind dem Buch zahlreiche Dokumente im Originalwortlaut beigegeben, insbesondere Resolutionen des Rates und Erklärungen seines Präsidenten (Presidential Statements). Auch im Zeitalter des Internet ist eine solche Dokumentation sehr nützlich. Beschlossen wird das Buch von einer Rede, die der jordanische Kronprinz Hassan im März 1997 als erste »Sydney Bailey Memorial Lecture« in London (bemerkenswerterweise in der Abtei von Westminster) gehalten hat; sie ist eine schöne Ehrung Baileys, der 1995 gestorben war.

Dem Charakter nach ist das Werk ein Handbuch, ein überaus nützliches Nachschlagewerk, dem der Leser entnehmen kann, wie der Sicherheitsrat im Laufe der Jahre sein eigenes Verfahren gestaltet hat. Sorgfältig wird berichtet, in welcher Weise Vertreter der dem Rat angehörenden Staaten einzelne Bestimmungen der Geschäftsordnung interpretiert haben. Gelegentlich scheint allerdings in der zweiten und dritten Auflage dem bisherigen Stoff in chronologischer Folge nur neuer hinzugefügt worden zu sein; es ist dann unklar, welche aktuelle Bedeutung lange zurückliegende Kontroversen etwa der fünfziger und sechziger Jahre heute noch besitzen. Wenn eine vierte Auflage nicht auf achthundert oder mehr Seiten anschwellen soll, muß hier eine Straffung und Konzentration des ausgebreiteten Tatsachenmaterials erfolgen.

Indem sie bis heute auf der »Vorläufigkeit« der Verfahrensregeln bestehen, nehmen die Mitglieder des Sicherheitsrats für sich in Anspruch, diese auch fallweise und informell ändern zu können. Tatsächlich sind, wie das vorliegende Werk vielfach belegt, einzelne Regeln in der Praxis des Rates häufig durchbrochen oder ganz ignoriert worden, ohne daß dies aus der Sicht des Gremiums die Gültigkeit seiner Beschlüsse beeinträchtigt hätte. Im Grunde ist der Rat bei dem fallweisen Vorgehen seines Vorgängers, des Völkerbunds, geblieben, der erst 1933 eine Geschäftsordnung angenommen hatte. Bei

dieser Sachlage kann die praxisnahe ereignis- und fallorientierte Darstellungsweise von Bailey und Daws nur angemessen genannt werden. Indem sie frühere Entscheidungsvorgänge und Argumentationsmuster resümiert und ordnet, erlaubt sie nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine begründete Prognose künftigen Verhaltens des Rates.

BARDO FASSBENDER □

Hempel, Michael: Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen

Berlin: Duncker & Humblot 1999
224 S., 98,- DM

Immer aktueller wird die Frage der Stellung nichtstaatlicher Akteure im System des Völkerrechts, dem sich die Studie Hempels widmet. Denn, wie der Autor der von Jost Delbrück betreuten und 1998 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel angenommenen Dissertation in seiner Einleitung (S. 28ff.) zutreffend hervorhebt, ist die Bedeutung der internationalen nichtstaatlichen Organisationen (international non-governmental organizations, INGOs) jedenfalls in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts signifikant gestiegen. Organisationen wie »Greenpeace« und »amnesty international« bestimmen heute zu einem nicht unerheblichen Teil die öffentliche Diskussion. Sie tun dies einmal durch ihre auffälligen, oftmals auf Provokation angelegten Aktionen, die allerdings immer auch nur einen Teil ihrer Tätigkeiten darstellen. Rechtlich und auch politisch relevanter ist, inwieweit entsprechende INGOs und ihre Aktivitäten in das Völkerrechtssystem eingebettet sind.

Jede rechtliche Befassung mit nichtstaatlichen Organisationen hat sich zunächst, wie dies auch der Autor deutlich macht (S. 19ff.), mit der Tatsache auseinanderzusetzen, daß es an einer allgemein akzeptierten Definition der INGOs fehlt. Hempel legt dabei als Kriterien (S. 28) das Vorhandensein einer von Privatpersonen gegründeten Vereinigung zur Verfolgung gemeinsamer ideeller Ziele mit Organstruktur zugrunde, die von staatlicher Unterstützung unabhängig sei und die zudem weder profitorientiert sein noch einer völkerrechtlich verbotenen Tätigkeit nachgehen dürfe. Dabei differenziert der Autor zutreffend in die Frage der Rechtspersönlichkeit im nationalen Recht, die den nichtstaatlichen Organisationen in aller Regel eröffnet ist, und die Frage der Völkerrechtssubjektivität, die ihnen erst in sehr zurückhaltender Weise zuerkannt wird (S. 49ff.).

Der zweite Teil der Untersuchung (S. 56ff.) versucht dann in deduktiver und induktiver Weise dem Begriff der Völkerrechtssubjektivität nachzugehen, worunter der Autor die Trägerschaft völkerrechtlicher Rechte und Pflichten versteht, die ein Minimum an Beachtung genießen oder die Chance der Beachtung versprechen (S. 81).

Dem induktiven Ansatz folgend versucht die Untersuchung nun in ihrem dritten Teil aus den Normen des Völkerrechts heraus Aussagen darüber zu gewinnen, inwieweit die INGOs in das,

was man Völkerrechtsbetrieb nennen könnte, einbezogen sind. Und hier bietet sich eine Fülle von Ansatzpunkten, wie die Untersuchung dieses Teiles zeigt. Hier sollen nur für den Bereich der Menschenrechte die Artikel 21 und 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, die Art. 15 und 16 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK), Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Art. 10 und 11 der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker (Banjul-Charta) erwähnt werden, ebenso die Verfahrensbeteiligungen von INGOs, wie sie aus Art. 44 der AMRK, Art. 34 der EMRK, Art. 55 der Banjul-Charta, Art. 24 der Verfassung der ILO sowie Art. 27 der Europäischen Sozialcharta hervorgehen. Der dritte Abschnitt dieses Teiles (S. 127ff.) ist den Regelungen des »Innenrechts internationaler Organisationen«, so dem »1503-Verfahren« des Wirtschafts- und Sozialrats im Bereich der Menschenrechte oder der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie denen bestimmter Spezialorgane der Vereinten Nationen (UNHCR, UNICEF, UNEP) gewidmet.

Der abschließende vierte Teil (S. 190ff.) führt die Ergebnisse der Untersuchung zusammen. Es ist dem Autor gelungen festzustellen, daß INGOs vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte vom Völkerrecht selbst bestimmte Rechtspositionen eingeräumt werden, wobei allerdings vor allem im Innenrecht internationaler Organisationen – also dem völkerrechtlichen Sekundärrecht – hier deutliche Befunde im Sinne der Eröffnung einer Rechtsstellung vorfindbar sind. Somit ist dem Autor ausdrücklich zuzustimmen, wenn er die völkerrechtliche Entwicklung der Rolle der INGOs dahin gehend beschreibt, daß sich das Verhältnis der Staatengemeinschaft zu diesen Organisationen in Teilbereichen von einem Verhältnis der Subordination hin zu einem Verhältnis echter Kooperation entwickelt hat und sich diese Tendenz in Zukunft fortsetzen wird (S. 196). Dem daraus folgenden Ergebnis der Studie einer eingeschränkten Völkerrechtssubjektivität für bestimmte INGOs je nach dem Grad ihrer Einbeziehung durch völkerrechtliche Primär- und Sekundärnormen ist uneingeschränkt zuzustimmen. Daß sich dieser Trend im Zeitalter der Globalisierung und mit dem stärkeren Anwachsen der Bedeutung der Zivilgesellschaft noch erweitern wird, liegt auf der Hand.

Angesichts der Komplexität des Themas wäre es für die Leser hilfreich gewesen, wenn das Stichwortverzeichnis nicht derart sparsam ausgefallen wäre. Insgesamt ist es dem Autor in einem von der Völkerrechtsdoktrin bislang eher vernachlässigten Gebiet gelungen, Grund für eine Betrachtungsweise zu legen, die die schon 1961 von Hermann Mosler aufgestellte These einer »Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte« eindrucksvoll belegt. Und nicht zuletzt wegen des Art. 71 der UN-Charta und der dort vorgesehenen Kooperationsmöglichkeit des Wirtschafts- und Sozialrats mit nichtstaatlichen Organisationen ist dieser rechtliche Bedeutungszuwachs der INGOs gerade für die Vereinten Nationen nicht ohne Relevanz.

STEPHAN HOBE □

Wins, Elmar: Weltraumhaftung im Völkerrecht

Berlin: Duncker & Humblot 2000
386 S., 128,- DM

Das im wesentlichen im Weltraumauschuß, einem Nebenorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen, entwickelte Weltraumrecht besitzt eine besondere Stellung im Völkerrecht. Nicht nur, daß es sich auf eine schnell voranschreitende hochtechnisierte Aktivität bezieht und einen weit vom Erdboden entfernten Anwendungsraum besitzt. Es hat zudem – und vielleicht gerade deswegen – zahlreiche innovative Aspekte für ein gut funktionierendes Zusammenwirken innerhalb der Staatengemeinschaft hervorgebracht. Angefangen vom grundlegenden Weltraumvertrag von 1967, dem in schnellen Schritten während der siebziger Jahre Übereinkommen zur Weltraumhaftung, Registrierung, der Rettung von Astronauten sowie der Nutzung des Mondes folgten, formulierte der Ausschuß während der achtziger und neunziger Jahre Prinzipienkataloge zu einzelnen Weltraumaktivitäten wie der Nutzung von Direktfunk- und Fernerkundungssatelliten sowie zum Einsatz von nuklearen Energiequellen.

Dabei sind ebenso wichtige wie »moderne« Grundsätze im Sinne einer gemeinwohlverpflichteten Nutzung des Weltraums entstanden. So der nicht-diskriminierende Zugang zum Weltraum, dessen Nichtaneignung oder die Kooperationspflicht, welche sich allerdings (noch) nicht in einen wirksamen Mechanismus zum Gebrauch dieses »gemeinsamen Erbes der Menschheit« umsetzen ließ. Während bislang fast ausschließlich Staaten die Akteure im Weltraum waren und das Weltraumrecht auch auf diese zugeschnitten ist, entwickelt sich heute eine starke von der Privatwirtschaft getragene kommerzielle Nutzung des Weltraums. Eine weitere neue Problemstellung ist, wie mit dem stetig zunehmenden Weltraummüll umgegangen werden soll.

Ein Querschnittsthema in diesem Zusammenhang ist die Frage der völkerrechtlichen Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (die »Weltraumhaftung«), welche bereits 1972 in einem völkerrechtlichen Vertrag aufgegriffen wurde. Dieses Regime zur Abdeckung von Unfällen, die durch startende oder herabfallende Weltraumgegenstände im Luftraum oder auf dem Erdboden sowie zwischen Weltraumgegenständen im All verursacht werden, besitzt zahlreiche bemerkenswerte Charakteristika, die so interessant sind, daß sie allemal eine Monographie rechtfertigen. Erfreulich ist, wenn diese Monographie – seit langem wieder eine in deutscher Sprache – zugleich ein derart gelungenes Produkt ist wie die Tübinger Dissertation von Elmar Wins. Denn dieses gründliche, aktuelle und weitblickende Werk wird seinem für das Weltraumrecht so zentralen Gegenstand in hervorragender Weise gerecht.

Die Abhandlung besteht aus zwei Teilen. Zum einen werden die »Quellen der völkerrechtlichen Weltraumhaftung« dargelegt und das Regime genau beschrieben; zum anderen wird eine »Positionsbestimmung der Weltraumhaftung im Völkerrecht« durchgeführt. Unter Verzicht auf eine detailliertere Erläuterung zum Welt-

raumhaftungsregime sei hier nur auf dessen Hauptmerkmal verwiesen: Neben der im Völkerrecht sonst üblichen Verschuldenshaftung (vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten), die für die Kollision von Weltraumgegenständen im All gilt, besitzt die Weltraumhaftung eine absolute Gefährdungshaftung, wenn es sich um Schäden auf der Erde oder im Luftraum handelt. Das bedeutet, daß der Staat, der den Weltraumgegenstand betreibt, unbegrenzt und in jedem Fall – auch ohne daß ihm ein Verschulden nachgewiesen werden muß – für verursachte Schäden haftbar ist. Diese Bestimmung wurde unter dem Eindruck des hohen Risikos von Raumfahrtaktivitäten eingeführt. Dies hat sich bislang glücklicherweise nur in einigen wenigen Fällen bewahrt, kann in Zukunft aber immer wieder akut werden, zum Beispiel wenn in absehbarer Zeit die russische Raumstation »Mir« in größeren Trümmern auf die Erde fallen wird.

Die positive Bewertung dieses Regimes, das einen größtmöglichen Vorteil für den Geschädigten beinhaltet, steht deshalb für Wins außer Frage. Weniger sicher ist jedoch, ob es für die allgemeine Problematik des Weltraummülls und für die zunehmende Privatisierung der Weltraumnutzung ausreichend ist. Hier werden Vorschläge gemacht, wie die Weltraumhaftung entweder durch neue, im Weltraumauschuß der Vereinten Nationen zu erarbeitende Rechtstexte oder durch nationale Weltraumgesetzgebungen ergänzt werden kann, ohne aber deren Kern anzutasten.

Vor diesem Hintergrund wagt Wins folgendes Resümee: »Es ist kaum zu erwarten, daß andere völkerrechtliche Haftungsregime die Weltraumhaftung in nächster Zeit an Innovation und Detailgenauigkeit übertreffen werden. Vielmehr werden von ihr auch in Zukunft wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Haftung und Verantwortlichkeit ausgehen.« (S. 354) Dabei denkt er an zu regelnde Sachverhalte, die besonders gefährliche Aktivitäten beinhalten, an der nicht alle Staaten teilnehmen, bei denen der Opferschutz an erster Stelle steht und für welche die durch die Tätigkeit begründete Gefahr universell ist. Da mit fortschreitender Technisierung solche Aktivitäten zunehmen werden, ist also ein Blick auf die – somit gar nicht so entlegene – Weltraumhaftung und ihre Analyse durch Wins geboten.

KAI-UWE SCHROGL □

Schoder, Charlotte: Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen. Kollektive Aspekte im internationalen Menschenrechtssystem. Nationale Menschenrechtskommissionen zur innerstaatlichen Umsetzung

Zürich: Schulthess 1999
370 S., 72,- sfr.

Der Minderheitenschutz ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur en vogue. Entsprechend vielfältig sind die Annäherungen an das Thema. Eine sehr originelle hat die Autorin gewählt, indem sie für den Minderheitenschutz eine Hinwendung zum Gruppenschutz annimmt. Damit

begibt sie sich allerdings auf ein rechtsdogmatisches Minenfeld, da das moderne Völkerrecht bislang Minderheiten gerade nicht als Kollektive schützt, sondern ihren Angehörigen bestimmte Rechte zuspricht, die sie in Gemeinschaft mit anderen wahrnehmen können. Insofern findet praktisch eine Individualisierung dieses Gruppenschutzes statt. Angesichts dessen machen Ansatz und Titel der Züricher Dissertation von Schoder neugierig.

Dieses Interesse wird dadurch verstärkt, daß als über den Minderheitenschutz hinausgehendes Ziel der »Schutz verwundbarer Gruppen« genannt wird. Diese Formulierung überrascht insofern, als der Begriff bislang im humanitären Völkerrecht für Frauen, Kinder und Kranke Verwendung fand. Minderheiten rundheraus als verwundbare Gruppen einzuordnen, erscheint gewagt. Leider wird diese Herangehensweise nicht hinreichend begründet, sondern nur damit erklärt, daß territoriale Zugeständnisse an Minderheiten nicht von vornherein friedenssichernd seien. Deshalb sollte der »völkerrechtliche Minderheitenschutz ... als Schutz verwundbarer Gruppen verstanden werden« (S. 15). Dies erscheint als Erklärung etwas dürftig, vermittelt aber eine Grundthese des Buches: die prinzipielle Ablehnung von territorialen Regelungen (wie der Autonomie) auf der Grundlage ethnischer Zugehörigkeit der Bevölkerung. Dahin gehende Forderungen sollen deshalb gegenstandslos werden, weil die Menschenrechte verwirklicht werden und insofern Mehrheiten und Minderheiten Schranken gesetzt sind.

Die Ablehnung territorialer Lösungen – wie wohl der Staatenpraxis und der dominierenden Ansicht der Völkerrechtslehre widersprechend – kann man durchaus vertreten. Sie begründet allerdings nicht, weshalb daraus automatisch die Notwendigkeit eines Schutzes verwundbarer Gruppen abgeleitet wird. Ein Gegensatz territoriale Lösung versus Gruppenschutz ist nicht erkennbar. Vielmehr kann der Minderheitenschutz sehr wohl auch durch Individualrechte erreicht werden, während territoriale Autonomieregelungen in einem besonderen Maße die Akzeptanz der Minderheiten als organisierte Gruppe voraussetzen, so daß hier Kollektivrechte explizit anerkannt werden.

Im übrigen ist die Haltung der Autorin zu territorialen Lösungen nicht widerspruchsfrei. So lehnt sie ein ethnisch verstandenes Selbstbestimmungsrecht der Völker ab und tadelt die Staatengemeinschaft dafür, daß bezüglich des ehemaligen Jugoslawien »das Prinzip des ethnisch verstandenen Selbstbestimmungsrechts in reiner Form zur Anwendung gebracht« wurde (S. 154). Der Einschätzung kann in dieser Absolutheit ebenso wenig gefolgt werden wie der Behauptung, das ethnisch verstandene Selbstbestimmungsrecht führe zu groben Menschenrechtsverletzungen (S. 154). Einen solchen Automatismus kann man aus der Staatenpraxis – hier sei nur auf das Beispiel der Åland-Inseln verwiesen – wohl schwerlich ableiten. Zwei Seiten später gesteht auch Schoder zu, daß Föderalismus und Autonomie konfliktlösend sein können. Freilich nur, wenn auch demokratische Spielregeln und die Rechte anderer ethnischer Gruppen beachtet werden. Unter Umständen scheint die Autorin also territoriale Lösungen zu akzeptieren, wenngleich die Ausführungen

hierzu nebulös bleiben (S. 153-159). Wegen der grundlegenden Bedeutung territorialer Lösungen für die Durchsetzung eines kollektiven Minderheitenschutzes ist zu bedauern, daß die Argumentation hier nicht schlüssiger ist.

Insgesamt gliedert sich das Buch in drei Teile: I. Juristische Fragestellung, II. UN-Menschenrechtsinstrumente und ihre gruppenschützenden Aspekte sowie III. Nationale Menschenrechtskommissionen. Die Untersuchung beginnt historisch mit dem Völkerbund. Es wird herausgearbeitet, daß dort die Staaten zur Einräumung von Individualrechten an Angehörige von Minderheiten verpflichtet wurden. Damit stellte sich seinerzeit die Frage nach der Definition der Minderheiten in einem weit stärkeren Maße als heute, da es in der Zwischenkriegszeit noch keinen allgemeinen Menschenrechtsschutz gab (S. 31). Obzwar auch das moderne Völkerrecht noch keine Minderheitendefinition kennt, bieten die Menschenrechte dennoch zahlreiche Ansätze für einen effektiven Schutz auch der Angehörigen von Minderheiten. Folgerichtig wird daher anschließend das Menschenrechtskonzept der Vereinten Nationen vorgestellt. Die Zielsetzung ist, kollektive Dimensionen des materiellen Menschenrechtsschutzsystems nachzuweisen. Die Darstellung macht deutlich, daß – etwa wenn es um die Verhinderung massenhafter Menschenrechtsverletzungen geht – die universelle Kodifikation der

Menschenrechte eine über den Individualschutz hinausgehende Dimension hat. Ob man allerdings schon von Kollektivrechten sprechen kann, bleibt fraglich. Die Zweifel bestätigen sich bei den Ausführungen der Autorin zu den Durchsetzungsmechanismen und ihrer Relevanz für den Minderheitenschutz. Hier fehlen leider Aussagen zu den Möglichkeiten und zur Praxis des Sicherheitsrats, obwohl er sich in einigen höchst bedeutsamen Resolutionen (Stichworte: irakische Kurden, Rwanda und ehemaliges Jugoslawien) auch mit dem Gruppenschutz beschäftigt hat. Statt dessen wird auf das – recht schwache und folglich kaum eine breitere Darstellung verdienende – »1503-Verfahren« und auf die Durchsetzungsverfahren der Menschenrechtsverträge eingegangen. Inwiefern diese die wachsende Bedeutung des Gruppenschutzes belegen, wird nicht deutlich. Im Gegenteil, da nicht herausgearbeitet wird, inwieweit Berichts- und Individualbeschwerdeverfahren auch Minderheiten zugute kommen können (was sie in der Praxis weithin tun), entsteht eher der Eindruck der Stärkung des auf das Individuum ausgerichteten Menschenrechtsschutzes. Der zweite Teil des Buches wendet sich detailliert den gruppenschützenden Aspekten wichtiger Menschenrechtsinstrumente der UN zu. In einem Exkurs wird das Selbstbestimmungsrecht dargestellt und konstatiert, daß es sich hierbei um ein Gruppenrecht handelt. An-

schließend wird hinsichtlich des Artikels 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte »sowohl eine individual- als auch kollektivrechtliche Ausrichtung« (S. 169) herausgearbeitet. Zu einem ähnlichen Schluß kommt auch die Prüfung der UN-Erklärung über Minderheiten von 1992.

Insgesamt wird abgeleitet, daß Individual- und Gruppenschutz ineinander greifende Ziele des Menschenrechtsschutzes sind. Hinsichtlich der Realisierung gruppenspezifischer ausgerichteter Leistungsaufträge wird eine Parallele zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten gesehen. Dies habe auch Konsequenzen für die Durchsetzung. Da es einen Wandel in den Auffassungen zur Justiziabilität des programmatischen Gehalts der Menschenrechtsverträge gebe, könne diese Entwicklung auch für unbefriedigende Minderheitensituationen genutzt werden.

Dieser Ausblick erscheint kühn. Allerdings verdeutlicht das Buch einmal mehr, daß sich hinsichtlich der Kodifikation des Minderheitenschutzes auf universeller Ebene in den letzten Jahrzehnten wenig getan hat. Daher erscheint es berechtigt, nach neuen Ansätzen zur Überwindung dieser Stagnation zu suchen. Insofern ist Schoders Arbeit willkommen und regt zum Weiterdenken an. Letzteres aber ist notwendig, um einige Schwächen des dargestellten Konzepts zu überwinden.

HANS-JOACHIM HEINTZE □

Dokumente der Vereinten Nationen

Abchasien, Afghanistan, Angola, Guinea-Bissau, Haiti, Ostafrikanisches Zwischen-seengebiet

Abchasien

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 11. Mai 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/16)

Auf der 4137. Sitzung des Sicherheitsrats am 11. Mai 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Georgien« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den Bericht des Generalsekretärs vom 24. April 2000 betreffend die Situation in Abchasien (Georgien) (S/2000/345) behandelt.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Anstrengungen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zur Verstärkung der Kontakte zwischen der georgischen und der abchasischen Seite auf allen Ebenen und fordert die Parteien auf, diese Kontakte weiter auszubauen. Er unterstützt den Appell des Generalsekretärs an beide Seiten, die Mechanismen des Koordinierungsrates aktiver zu nutzen und das von dem Sonderbeauftragten erstellte Papier betreffend die Durchführung der vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen aktiv zu prüfen. In diesem Zusammenhang verweist der Sicherheitsrat mit Dank auf die Einladung der Regierung der Ukraine, ein Treffen in Jalta auszurichten. Der Sicherheitsrat ist der Auffassung, daß die Lö-

sung der Fragen im Zusammenhang mit der Verbesserung der humanitären Lage, der sozioökonomischen Entwicklung und der Gewährleistung der Stabilität in der Konfliktzone den Friedensprozeß erleichtern würde. In diesem Zusammenhang fordert er die Parteien auf, ihre Arbeiten an dem Entwurf eines Abkommens über Frieden und Garantien für die Verhütung bewaffneter Auseinandersetzungen sowie an dem Entwurf eines Protokolls über die Rückkehr der Flüchtlinge in die Region Gali und über Maßnahmen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau abzuschließen und diese Dokumente zu unterzeichnen.

Der Sicherheitsrat stellt mit tiefer Besorgnis fest, daß es den Parteien noch immer nicht gelungen ist, eine umfassende politische Regelung herbeizuführen, die auch eine Regelung betreffend den politischen Status Abchasiens innerhalb des Staates Georgien einschließt. Er stellt außerdem fest, daß dies schädliche Auswirkungen auf die humanitäre Lage, die wirtschaftliche Entwicklung und die Stabilität in der Region hat. Er fordert die Parteien auf, den für einen Durchbruch erforderlichen politischen Willen zu beweisen und nichts unversucht zu lassen, um ohne weitere Verzögerungen maßgebliche Fortschritte zu erzielen. In diesem Zusammenhang schließt er sich dem Aufruf des Generalsekretärs an die Parteien an, zur Prüfung von Vorschlägen bereit zu sein, die auf Beschlüssen des Sicherheitsrats beruhen und die der Sonderbe-

auftragte zu gegebener Zeit zur Frage der Aufteilung der verfassungsmäßigen Kompetenzen zwischen Tiflis und Suchumi vorlegen wird.

Der Sicherheitsrat bekräftigt nachdrücklich das durch Ersitzung nicht verlierbare Recht aller von dem Konflikt direkt betroffenen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, in Sicherheit und Würde an ihre Heimstätten zurückzukehren. Er fordert die Parteien auf, in allernächster Zukunft konkrete Schritte zu vereinbaren und zu unternehmen, um wirksame Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit derjenigen Personen durchzuführen, die ihr bedingungsloses Recht auf Rückkehr wahrnehmen, einschließlich derjenigen, die bereits zurückgekehrt sind. Insbesondere der ungeklärte und unsichere Status der spontan zurückgekehrten Flüchtlinge im Bezirk Gali ist eine Angelegenheit von höchster Dringlichkeit. Der Sicherheitsrat legt der abchasischen Seite nahe, den Prozeß der Verbesserung der Sicherheitsbedingungen für Rückkehrer fortzusetzen, der sich in der Region Gali nach Aussagen des Generalsekretärs abzeichnet. Der Sicherheitsrat ermutigt den Sonderbeauftragten in diesem Zusammenhang, seine Anstrengungen im engen Benehmen mit der Russischen Föderation in ihrer Eigenschaft als Vermittler, mit der Gruppe der Freunde des Generalsekretärs und mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa fortzusetzen.

Der Sicherheitsrat spricht der Regierung Georgi-

ens, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten und der Weltbank seine Anerkennung für die Maßnahmen aus, die sie ergriffen haben, um die Lage der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu verbessern, die bisher nicht in der Lage waren, ihr Recht auf Rückkehr wahrzunehmen, neue Fertigkeiten zu erwerben und ihre Eigenständigkeit zu erhöhen.

Der Sicherheitsrat stellt fest, daß die Lage vor Ort im Verantwortungsbereich der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) während des Berichtszeitraums im großen und ganzen ruhig, jedoch instabil geblieben ist. Er begrüßt alle Anstrengungen, insbesondere diejenigen des Sonderbeauftragten, die unternommen wurden, um Spannungen abzubauen und das Vertrauen zwischen den Parteien zu erhöhen. Er bedauert es, daß das Protokoll vom 3. Februar 2000 nicht vollständig umgesetzt worden ist und daß insbesondere der Abzug der illegalen bewaffneten Gruppen nicht vollzogen wurde. Er ist besorgt über die Spannungen, die durch die jüngsten Angriffe auf abchasische Milizen entstanden sind. Er mißbilligt diese Angriffe und das hohe Maß an kriminellen Aktivitäten in der Konfliktzone sowie die Gewalthandlungen gegen Personal der UNOMIG und dessen Familienangehörige. In diesem Zusammenhang verweist der Rat auf die einschlägigen Grundsätze in dem am 9. Dezember 1994 verabschiedeten Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal sowie auf die Erklärung seines Präsidenten vom 10. Februar 2000 (S/PRST/2000/4). Er fordert die Parteien auf, alle Handlungen zu unterlassen, welche die Spannungen vor Ort verschärfen könnten, und die Sicherheit des Personals der UNOMIG zu gewährleisten.

Der Sicherheitsrat begrüßt den wichtigen Beitrag, den die UNOMIG und die Gemeinsamen Friedenstruppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS-Friedenstruppe) zur Stabilisierung der Lage in der Konfliktzone nach wie vor leisten, stellt fest, daß die UNOMIG und die GUS-Friedenstruppe auf allen Ebenen gute Arbeitsbeziehungen unterhalten, und betont, wie wichtig bei der Wahrnehmung ihres jeweiligen Mandats die weitere und verstärkte enge Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen ihnen ist. «

Afghanistan

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 7. April 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/12)

Auf der 4125. Sitzung des Sicherheitsrats am 7. April 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Afghanistan« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den Bericht des Generalsekretärs vom 10. März 2000 betreffend die Situation in Afghanistan und ihre Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit (A/54/791-S/2000/205) geprüft.

Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine tiefe Besorgnis über das Andauern des afghanischen Konflikts, der eine ernste und wachsende Bedrohung des Friedens und der Sicherheit auf regionaler und internationaler Ebene darstellt. Er verurteilt die Taliban nachdrücklich für die Einleitung neuer

Offensiven, namentlich derjenigen vom 1. März 2000. Der Rat verleiht seiner tiefen Besorgnis über Meldungen Ausdruck, wonach beide Konfliktparteien sich auf die Wiederaufnahme großangelegter Kampfhandlungen vorbereiten, und erinnert daran, daß er die afghanischen Parteien wiederholt aufgefordert hat, die Kampfhandlungen einzustellen. Diese Vorgänge erschweren die schrecklichen Leiden der Zivilbevölkerung Afghanistans noch weiter.

Der Sicherheitsrat wiederholt, daß es für den Konflikt in Afghanistan keine militärische Lösung gibt und daß nur eine politische Verhandlungsregelung mit dem Ziel der Bildung einer auf breiter Grundlage beruhenden, multiethnischen und in jeder Weise repräsentativen Regierung, die für alle Afghanen annehmbar ist, zu Frieden und nationaler Aussöhnung führen kann. Er stellt fest, daß die Vereinigte Front Afghanistans zu Gesprächen mit den Taliban bereit ist, und erinnert an seine Forderung, daß die Parteien, insbesondere die Taliban, die Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unverzüglich und ohne Vorbedingungen in uneingeschränkter Befolgung der einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung und des Rates wieder aufnehmen.

Der Sicherheitsrat fordert alle afghanischen Parteien auf, ihre Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht zu erfüllen und den vollen und ungehinderten Zugang für das internationale humanitäre Hilfspersonal und die Hilfslieferungen zu allen Menschen in Not sicherzustellen. Er verleiht seiner ersten Besorgnis über die weitere Verschlechterung der humanitären Lage in Afghanistan als Folge der andauernden Kampfhandlungen Ausdruck. Die Hauptverantwortung dafür tragen die Taliban.

Der Sicherheitsrat verurteilt die Taliban nachdrücklich dafür, daß ihre bewaffneten Gruppen am 26., 27. und 29. März 2000 wiederholt und mit Gewalt in die Räumlichkeiten der Vereinten Nationen in Kandahar eingedrungen sind, diese durchsucht und das Personal der Vereinten Nationen eingeschüchtert haben. Er betont, daß die Verantwortung für den anschließenden Abzug des gesamten internationalen Personals aus Kandahar und für die Aussetzung der humanitären Hilfstätigkeit in Südafghanistan allein bei den Taliban liegt. Der Rat verlangt, daß die Taliban diese unannehmbaren Praktiken einstellen und die Sicherheit des gesamten Personals der Vereinten Nationen sowie des beigeordneten und des humanitären Personals, das im Einklang mit dem Völkerrecht in Afghanistan tätig ist, gewährleisten.

Der Sicherheitsrat bringt seine ernste Besorgnis über die Lage der Menschenrechte in Afghanistan zum Ausdruck, die unannehmbar ist. Er gibt seiner besonderen Beunruhigung darüber Ausdruck, daß die Taliban die von der internationalen Gemeinschaft zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse weiter ignorieren. Der Rat verurteilt mit Nachdruck die Zwangsvertreibung der Zivilbevölkerung, insbesondere die von den Taliban 1999 durchgeführte Vertreibung, die gezielten Angriffe auf Zivilpersonen und die Zerstörung ihres Eigentums und ihrer Mittel zum Überleben, die summarischen Hinrichtungen, die willkürliche Inhaftierung von Zivilpersonen und die Zwangsarbeit von Gefangenen, die Trennung der Männer von ihren Familien, die wahllosen Bombardierungen und andere Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht. Er fordert alle afghanischen Parteien, insbesondere die Taliban, auf, diesen Praktiken ein Ende zu setzen und den Schutz der Zivilpersonen sicherzustellen.

Der Sicherheitsrat bekräftigt den Grundsatz der Nichtzurückweisung von Flüchtlingen, der in den

einschlägigen Völkerrechtsdokumenten verankert ist, begrüßt die Anstrengungen, die Nachbarländer Afghanistans in jüngster Zeit unternehmen, um die freiwillige Rückführung afghanischer Flüchtlinge in Sicherheit und Würde zu unterstützen, und fordert die Gaststaaten nachdrücklich auf, den afghanischen Flüchtlingen soweit erforderlich auch weiterhin völkerrechtlichen Schutz zu gewähren. Er legt der internationalen Gemeinschaft nahe, die in dieser Hinsicht erforderliche Hilfe zu gewähren.

Der Sicherheitsrat verurteilt die fortgesetzten schweren Verstöße gegen die Menschenrechte von Frauen und Mädchen, namentlich alle Formen der gegen sie gerichteten Diskriminierung, in allen Gebieten Afghanistans, insbesondere soweit sie der Kontrolle der Taliban unterstehen. Er ist weiterhin tief besorgt über die andauernden Beschränkungen ihres Zugangs zur Gesundheitsversorgung, zur Bildung und zu Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb ihres häuslichen Umfelds sowie über die Beschränkung ihrer Bewegungsfreiheit und ihrer Freiheit von Einschüchterung, Belästigung und Gewalt. Der Rat nimmt Kenntnis von den jüngsten Meldungen über bescheidene Fortschritte im Hinblick auf den Zugang von Frauen und Mädchen zu bestimmten Diensten, ist jedoch der Auffassung, daß derartige schrittweise Fortschritte zwar zu begrüßen sind, daß sie jedoch den Mindestanforderungen der internationalen Gemeinschaft nach wie vor bei weitem nicht Genüge tun, und fordert alle Parteien, insbesondere die Taliban, auf, Maßnahmen zur Beendigung aller Verstöße gegen die Menschenrechte von Frauen und Mädchen zu ergreifen.

Der Sicherheitsrat wiederholt, daß die Einmischung von außen in die inneren Angelegenheiten Afghanistans, namentlich die Beteiligung ausländischer Kombattanten und ausländischen Militärpersonals und die Lieferung von Waffen und sonstigem in dem Konflikt zum Einsatz kommendem Material, sofort einzustellen ist. Er fordert alle Staaten auf, entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um den Angehörigen ihres Militärs die Planung von und die Teilnahme an Kampfeinsätzen in Afghanistan zu untersagen, ihr Militärpersonal sofort abzuziehen und dafür Sorge zu tragen, daß die Belieferung mit Munition und sonstigem Kriegsmaterial eingestellt wird. Der Rat verleiht seiner tiefen Besorgnis darüber Ausdruck, daß Tausende von nichtafghanischen Staatsangehörigen sich weiterhin auf der Seite der Taliban an den Kampfhandlungen in Afghanistan beteiligen.

Der Rat bekräftigt seine Auffassung, daß die Vereinten Nationen auch künftig ihre zentrale und unparteiische Rolle bei den internationalen Bemühungen um eine friedliche Beilegung des afghanischen Konflikts wahrnehmen müssen. Er begrüßt die Ernennung eines neuen Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs und die Tätigkeit der Sondermission der Vereinten Nationen in Afgha-

Korrigendum

VN 1/2000 S. 42, mittlere Spalte

Der Gegenstand der Resolution 1290(2000) zur UN-Mitgliedschaft muß folgendermaßen lauten:

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Aufnahme von Tuvalu in die Vereinten Nationen. – Resolution 1290(2000) vom 17. Februar 2000

(irrtümlich war »Aufnahme von Vanuatu« angegeben worden; der Resolutionstext selbst ist korrekt)

nistan (UNSMa), durch die der politische Prozeß zur Herbeiführung einer dauerhaften politischen Regelung des Konflikts erleichtert werden soll. Der Rat unterstützt die etappenweise Dislozierung der zur UNSMA gehörenden Gruppe Zivile Angelegenheiten innerhalb Afghanistans, soweit die Sicherheitslage dies zuläßt.

Der Sicherheitsrat begrüßt es, daß sich die Mitglieder der »Sechs-plus-Zwei«-Gruppe erneut verpflichtet haben, in Unterstützung der Bemühungen der Vereinten Nationen zur friedlichen Beilegung des afghanischen Konflikts beizutragen, und fordert die Mitglieder der Gruppe und die afghanischen Parteien nachdrücklich auf, die Erklärung von Taschkent über die Grundprinzipien einer friedlichen Beilegung des Konflikts in Afghanistan (A/54/174-S/1999/812, Anlage) anzuwenden, insbesondere den Beschluß der Mitglieder der Gruppe, keiner der afghanischen Parteien militärische Unterstützung zu gewähren und die Benutzung ihres Hoheitsgebiets für solche Zwecke zu verhindern.

Der Sicherheitsrat dankt der Organisation der Islamischen Konferenz für die Bemühungen, die sie unternommen hat, um in Unterstützung der Vereinten Nationen und in Abstimmung mit ihnen die Abhaltung von Verhandlungen zwischen den beiden afghanischen Parteien zu erleichtern. Er unterstützt den in Rom eingeleiteten Prozeß zur Einberufung einer Loya Jirga in Afghanistan und anerkennt die sonstigen Bemühungen, die in jüngster Zeit unternommen wurden, um den Frieden in Afghanistan zu fördern, wie die Bemühungen der Zypern-Gruppe und der Tagung in Tokyo.

Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich, daß afghanisches Hoheitsgebiet, insbesondere die von den Taliban kontrollierten Gebiete, nach wie vor zur Beherbergung und Ausbildung von Terroristen und zur Planung terroristischer Handlungen benutzt wird, und bekundet erneut seine Überzeugung, daß die Unterbindung des internationalen Terrorismus für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unerläßlich ist. Er besteht darauf, daß die Taliban aufhören, internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, daß sie wirksame Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß das unter ihrer Kontrolle befindliche Gebiet nicht für terroristische Einrichtungen und Lager oder für die Vorbereitung oder Organisation von terroristischen Handlungen gegen andere Staaten oder deren Bürger benutzt wird, und daß sie bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperieren.

Der Sicherheitsrat verlangt abermals, daß die Taliban den unter Anklage stehenden Terroristen Usama bin Laden, wie in Resolution 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999 vorgesehen, den zuständigen Behörden übergeben. Er betont, daß die fortgesetzte Weigerung der Taliban, dieser Forderung nachzukommen, unannehmbar ist. Der Sicherheitsrat wird die wirksame Durchführung der mit dieser Resolution auferlegten Maßnahmen sicherstellen. Er verurteilt die jüngst durchgeführten und die geplanten Angriffe von Terroristen, die mit Usama bin Laden in Verbindung stehen, die eine ständige Gefahr für die internationale Gemeinschaft darstellen.

Der Sicherheitsrat erklärt erneut, daß die Einnahme des Generalkonsulats der Islamischen Republik Iran durch die Taliban und die Ermordung iranischer Diplomaten und eines iranischen Journalisten in Mazar-e-Sharif sowie die Ermordung von Bediensteten der Vereinten Nationen flagrante Verletzungen des Völkerrechts darstellen. Er verleiht seiner Besorgnis darüber Ausdruck, daß die

Taliban die für diese Verbrechen Verantwortlichen nicht vor Gericht gestellt haben. Der Rat fordert erneut, daß die Taliban mit den Vereinten Nationen in dieser Hinsicht uneingeschränkt zusammenarbeiten.

Der Sicherheitsrat ist äußerst beunruhigt über die erschreckende Zunahme des Anbaus von Drogenpflanzen, der Drogengewinnung und des Drogenhandels in Afghanistan, insbesondere in den von den Taliban kontrollierten Gebieten, und über deren Folgen für die Fortsetzung des Konflikts. Er verlangt, daß die Taliban wie auch die anderen Parteien alle illegalen Drogenaktivitäten einstellen. Der Rat unterstützt die Initiative der »Sechs-plus-Zwei«-Gruppe, die mit Drogen zusammenhängende Probleme in koordinierter Weise mit Unterstützung des Büros für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung anzupacken. Er ermutigt außerdem die Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten, ihre Unterstützung der Bemühungen um den Ausbau der Drogenkontrollkapazitäten in den Nachbarländern Afghanistans zu erhöhen.

Der Sicherheitsrat betont, daß alle Mitgliedstaaten die mit seiner Resolution 1267(1999) verhängten Maßnahmen sofort und wirksam durchzuführen haben, und er erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen aus dieser Resolution, namentlich ihre Verpflichtung, bei der Ausfindigmachung von Vermögenswerten und Flugzeugen der Taliban behilflich zu sein. Er unterstreicht, daß die Sanktionen nicht gegen das afghanische Volk gerichtet, sondern wegen der Nichteinhaltung dieser Resolution gegen die Taliban verhängt worden sind. Der Rat bekräftigt seinen Beschluß, die Auswirkungen der mit dieser Resolution verhängten Maßnahmen, insbesondere auch die humanitären Auswirkungen, zu bewerten. Er legt dem Ausschuß nach Resolution 1267(1999) nahe, so bald wie möglich darüber Bericht zu erstatten.

Der Sicherheitsrat macht die Führung der Taliban dafür verantwortlich, daß sie keine Maßnahmen ergriffen hat, um die in seinen Resolutionen gestellten Forderungen zu erfüllen und insbesondere eine Waffenruhe zu schließen und die Verhandlungen wieder aufzunehmen, und betont, daß die Taliban diesen Forderungen unverzüglich nachkommen müssen.

In diesem Zusammenhang bekräftigt der Sicherheitsrat seine Bereitschaft, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen die Verhängung weiterer gezielter Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, mit dem Ziel, die vollinhaltliche Durchführung aller seiner einschlägigen Resolutionen zu erreichen«.

Angola

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats des Büros der Vereinten Nationen in Angola (UNOA). – Resolution 1294 (2000) vom 13. April 2000

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 696(1991) vom 30. Mai 1991 und aller danach verabschiedeten einschlägigen Resolutionen, insbesondere der Resolution 1268(1999) vom 15. Oktober 1999,
- in Bekräftigung seiner Auffassung, daß eine weitere Präsenz der Vereinten Nationen in Angola in hohem Maße zur Förderung des Friedens, der nationalen Aussöhnung, der Menschenrechte und der regionalen Sicherheit beitragen kann,

- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 11. April 2000 (S/2000/304),
- 1. billigt den in Ziffer 51 des Berichts des Generalsekretärs vom 11. April 2000 (S/2000/304) enthaltenen Beschluß, das Mandat des Büros der Vereinten Nationen in Angola (UNOA) um einen Zeitraum von sechs Monaten bis zum 15. Oktober 2000 zu verlängern;
- 2. ersucht den Generalsekretär, sich auch weiterhin darum zu bemühen, daß das Büro seine Aufgaben nach Resolution 1268(1999) wahrnehmen kann;
- 3. ersucht den Generalsekretär, alle drei Monate einen Bericht über die Entwicklungen in Angola vorzulegen, der auch seine Empfehlungen bezüglich der Maßnahmen enthält, die der Rat zusätzlich ergreifen könnte, um den Friedensprozeß in Angola zu fördern;
- 4. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Durchsetzung des gegen die UNITA (Angola) verhängten Waffen- und Erdölembargos sowie der sonstigen Maßnahmen. – Resolution 1295(2000) vom 18. April 2000

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolution 864(1993) vom 15. September 1993 und aller danach verabschiedeten einschlägigen Resolutionen, insbesondere der Resolutionen 1127(1997) vom 28. August 1997, 1173(1998) vom 12. Juni 1998 und 1237(1999) vom 7. Mai 1999,
- sowie in Bekräftigung seines Eintretens für die Erhaltung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit Angolas,
- mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die Auswirkungen des anhaltenden Bürgerkriegs auf die Zivilbevölkerung Angolas,
- erneut darauf hinweisend, daß die Hauptursache der derzeitigen Krise in Angola die Weigerung der União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) unter Führung von Jonas Savimbi ist, ihre Verpflichtungen aus den »Acordos de Paz« (S/22609, Anlage), dem Protokoll von Lusaka (S/1994/1441, Anlage) und den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats zu erfüllen, und außerdem seine Forderung wiederholend, daß die UNITA diese Verpflichtungen sofort und bedingungslos erfüllt, insbesondere die vollständige Entmilitarisierung ihrer bewaffneten Kräfte sowie die volle Zusammenarbeit bei der umgehenden und bedingungslosen Ausdehnung der staatlichen Verwaltung auf das gesamte Hoheitsgebiet Angolas,
- feststellend, daß die Maßnahmen gegen die UNITA eine politische Regelung des Konflikts in Angola fördern sollen, indem von der UNITA die Erfüllung der Verpflichtungen verlangt wird, die sie mit den »Acordos de Paz« und dem Protokoll von Lusaka eingegangen ist, und indem die Fähigkeit der UNITA beschnitten wird, ihre Ziele mit militärischen Mitteln zu verfolgen,
- unter Betonung seiner Besorgnis über die Verstöße gegen die mit den Resolutionen 864 (1993), 1127(1997) und 1173(1998) gegen die UNITA verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial, Erdöl und Erdölprodukte, Diamanten, Finanz-

mittel und finanzielle Vermögenswerte sowie Reisen und Vertretung,

- unter Hinweis auf die Bestimmungen der Resolution 864(1993) und mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über Berichte, wonach die UNITA militärische Unterstützung erhält, darunter auch Ausbildung und Beratung im Waffenbereich, und über die Anwesenheit ausländischer Söldner,
- mit dem Ausdruck seines Dankes und seiner nachdrücklichen Unterstützung für die Anstrengungen, die der Vorsitzende des Ausschusses nach Resolution 864(1993) mit dem Ziel unternimmt, die Wirksamkeit der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen zu erhöhen,
- mit Genugtuung Kenntnis nehmend von den Beschlüssen, die die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) gefaßt haben, um die Durchführung der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen zu unterstützen,
- unter Hinweis auf das Schlußkommuniqué des am 23. September 1999 in New York abgehaltenen Treffens der Außenminister und Delegationsleiter der nichtgebundenen Länder, sowie Kenntnis nehmend von dem Schlußdokument, das die vom 7.-9. April 2000 in Cartagena (Kolumbien) abgehaltene XIII. Ministerkonferenz der Bewegung der nichtgebundenen Länder verabschiedet hat, um die Durchführung der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen zu unterstützen,

A

- feststellend, daß die Situation in Angola eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. betont, daß alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die mit den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) gegen die UNITA verhängten Maßnahmen voll einzuhalten, und betont außerdem, daß die Nichteinhaltung dieser Maßnahmen einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen darstellt;
 2. begrüßt den Bericht der Sachverständigengruppe nach Resolution 1237 (1999) (S/2000/203) und nimmt Kenntnis von den darin enthaltenen Schlußfolgerungen und Empfehlungen;
 3. ersucht den Generalsekretär, einen aus bis zu fünf Sachverständigen bestehenden Überwachungsmechanismus für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der tatsächlichen Aufnahme seiner Tätigkeit einzusetzen, mit dem Auftrag, zusätzliche einschlägige Informationen zu sammeln und sachdienlichen Hinweisen im Zusammenhang mit allen behaupteten Verstößen gegen die Maßnahmen in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) nachzugehen, namentlich allen sachdienlichen Hinweisen, die von der Sachverständigengruppe eingehen, so auch durch Besuche in den betreffenden Ländern, und dem Ausschuß in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten, so auch durch die Vorlage eines schriftlichen Berichts bis zum 18. Oktober 2000, mit dem Ziel, die Durchführung der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen zu verbessern, und ersucht den Generalsekretär ferner, binnen 30 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution und im Benehmen mit dem Ausschuß Sachverständige für die Tätigkeit in dem Überwachungsmechanismus zu ernennen;

4. fordert alle Staaten auf, mit dem Überwachungsmechanismus bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zusammenzuarbeiten;
5. bekundet seine Absicht, die Situation betreffend die Durchführung der Maßnahmen in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173 (1998) auf der Grundlage der Informationen zu überprüfen, die unter anderem die Sachverständigengruppe, die Staaten, insbesondere soweit sie in dem Bericht der Sachverständigengruppe erwähnt werden, sowie der mit dieser Resolution eingesetzte Überwachungsmechanismus bereitstellen, bekundet außerdem seine Bereitschaft, auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Überprüfung geeignete Maßnahmen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen gegenüber Staaten zu erwägen, bei denen er feststellt, daß sie gegen die in diesen Resolutionen enthaltenen Maßnahmen verstoßen haben, und setzt den 18. November 2000 als Frist für einen ersten Beschluß zu dieser Frage fest;
6. verpflichtet sich ferner, bis zum 18. November 2000 die Anwendung zusätzlicher Maßnahmen gegen die UNITA nach Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen sowie die Entwicklung zusätzlicher Instrumente zu erwägen, um die bereits gegen die UNITA verhängten Maßnahmen wirksamer zu gestalten;
7. begrüßt es, daß eine Reihe der in dem Bericht der Sachverständigengruppe genannten Staaten beschlossen hat, ressortübergreifende Kommissionen und andere Mechanismen einzusetzen, die den in dem Bericht enthaltenen Vorwürfen nachgehen, bittet diese Staaten, den Ausschuß über die Ergebnisse dieser Untersuchungen auf dem laufenden zu halten, bittet ferner die anderen in dem Bericht genannten Staaten, die darin enthaltenen Vorwürfe zu prüfen, nimmt Kenntnis von den Informationen, die die Staaten dem Rat in Antwort auf die Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Sachverständigengruppe gegeben haben, und ersucht den Ausschuß, alle diese Informationen umfassend zu prüfen, gegebenenfalls auch durch Gespräche mit den Vertretern der betroffenen Staaten, und bei Bedarf um die Vorlage zusätzlicher Informationen zu bitten;

B

Im Hinblick auf den Waffenhandel:

8. ermutigt alle Staaten, die gebotene Sorgfalt walten zu lassen, um die Abzweigung oder die Durchfuhr von Waffen zu unbefugten Endnutzern oder nicht genehmigten Bestimmungsorten zu verhindern, wenn eine solche Abzweigung oder Durchfuhr mit der Gefahr eines Verstoßes gegen die in Resolution 864(1993) enthaltenen Maßnahmen verbunden ist, indem sie namentlich eine Dokumentation der Endnutzung verlangen oder gleichwertige Maßnahmen ergreifen, bevor sie Ausfuhren aus ihrem Hoheitsgebiet genehmigen, und legt ferner allen Staaten nahe, sofern noch nicht geschehen, die wirksame Überwachung und Regulierung von Waffenausfuhren, namentlich soweit diese über private Waffenhändler erfolgen, zu gewährleisten;
9. bittet die Staaten, den Vorschlag zu prüfen, eine oder mehrere Konferenzen von Vertretern Waffen herstellender und insbesondere Waffen ausführender Länder einzuberufen, mit dem Ziel, Vorschläge zu erarbeiten, wie der illegale Zustrom von Waffen nach Angola eingedämmt werden kann, ruft zur Gewährung der notwendigen finanziellen Unterstützung solcher Kon-

ferenzen durch die Staaten auf, und fordert nachdrücklich dazu auf, Vertreter der Mitgliedstaaten der SADC zur Teilnahme an einer solchen Konferenz beziehungsweise solchen Konferenzen einzuladen;

C

Im Hinblick auf den Handel mit Erdöl und Erdölprodukten:

10. regt an, eine Sachverständigenkonferenz einzuberufen, mit dem Ziel, ein Regime für die Eindämmung der unerlaubten Lieferung von Erdöl und Erdölprodukten in die von der UNITA kontrollierten Gebiete zu erarbeiten, das sowohl physische Inspektionen als auch die breitere Überwachung der Erdölversorgung des Gebiets umfaßt, und regt ferner an, daß eine solche Konferenz insbesondere die mögliche Rolle der SADC bei der Durchführung eines solchen Regimes sowie ihre diesbezüglichen Kapazitäten prüfen soll;
11. bittet die SADC, die Aufnahme von Überwachungstätigkeiten in den Grenzgebieten zu Angola zu erwägen, um so die Möglichkeiten für den Schmuggel von Erdöl und Erdölprodukten in die von der UNITA kontrollierten Gebiete zu verringern, namentlich durch die Überwachung von Treibstoffvorräten und deren Weitergabe;
12. bittet die SADC, die Führungsrolle bei der Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch unter Beteiligung der Erdölgesellschaften und der Regierungen zu übernehmen, um den Informationsfluß über die mögliche unerlaubte Abzweigung von Treibstoff an die UNITA zu erleichtern;
13. bittet die SADC ferner, die Führungsrolle bei der Durchführung chemischer Analysen von Treibstoffproben zu übernehmen, die von Erdöllieferanten in der Region der SADC stammen, und eine Datenbank mit den daraus gewonnenen Ergebnissen einzurichten, um die Herkunft des Treibstoffs zu ermitteln, der von der UNITA erhalten oder beschlagnahmt wurde;
14. fordert die Regierung Angolas auf, zusätzliche interne Kontrollen und Inspektionsverfahren für die Verteilung von Erdöl und Erdölprodukten vorzunehmen, um die Wirksamkeit der in Resolution 864(1993) enthaltenen Maßnahmen zu steigern, und bittet die Regierung Angolas, den Ausschuß über die in dieser Hinsicht unternommenen Schritte zu unterrichten;
15. fordert alle Staaten auf, die Sicherheits- und Kontrollvorschriften im Zusammenhang mit der Beförderung von Treibstoff und anderen Gefahrgütern auf dem Luftweg streng anzuwenden, insbesondere in dem Gebiet rund um Angola, fordert die Staaten nachdrücklich auf, sofern solche Vorschriften nicht bereits bestehen, diese auszuarbeiten, und ersucht in diesem Zusammenhang alle Staaten, dem Internationalen Luftverkehrsverband, der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und dem Ausschuß sachdienliche Informationen zur Verfügung zu stellen;

D

Im Hinblick auf den Diamantenhandel:

16. mit dem Ausdruck seiner Besorgnis darüber, daß der unerlaubte Diamantenhandel eine Hauptfinanzierungsquelle für die UNITA darstellt, legt den Staaten, in denen sich Diamantenmärkte befinden, nahe, den Besitz von Rohdiamanten, die unter Verstoß gegen die in Re-

solution 1173(1998) vorgesehenen Maßnahmen importiert wurden, mit hohen Strafen zu belegen, betont in diesem Zusammenhang, daß die Durchführung der in der genannten Resolution enthaltenen Maßnahmen das Vorhandensein einer wirksamen Regelung für Ursprungszeugnisse erfordert, begrüßt die Einführung neuer Kontrollvorkehrungen mit neu gestalteten und nachvollziehbaren Ursprungszeugnissen durch die Regierung Angolas und bittet die Regierung Angolas, den Mitgliedstaaten alle Einzelheiten über die Ursprungszeugnisregelung zu übermitteln und den Ausschuß über diese Regelung zu unterrichten;

17. begrüßt die von der Regierung Belgiens am 3. März 2000 angekündigten Schritte zur Unterstützung der wirksameren Durchführung der in Resolution 1173(1998) enthaltenen Maßnahmen, begrüßt außerdem die von der Regierung Belgiens vorgenommene Einsetzung eines interministeriellen Arbeitsstabes zur Eindämmung von Verstößen gegen Sanktionen, begrüßt ferner die Maßnahmen, die der Hohe Rat für Diamanten in Zusammenarbeit mit der Regierung Angolas ergriffen hat, um die Sanktionen wirksamer zu machen, bittet die Regierung Belgiens und den Hohen Rat für Diamanten, mit dem Ausschuß bei der Erarbeitung praktischer Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs der UNITA zum legalen Diamantenmarkt auch künftig zusammenzuarbeiten, und begrüßt ihre dahin gehenden öffentlichen Versicherungen, und bittet ferner die anderen Staaten mit Diamantenmärkten und die anderen Staaten, die in enger Verbindung zur Diamantenindustrie stehen, ebenfalls mit dem Ausschuß bei der Erarbeitung praktischer Maßnahmen mit demselben Ziel zusammenzuarbeiten und den Ausschuß von den diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen;
18. begrüßt den Vorschlag, eine Sachverständigengruppe zur Erarbeitung eines Systems von Kontrollen einzuberufen, welche die Durchführung der in Resolution 1173(1998) enthaltenen Maßnahmen erleichtern sollen, namentlich Regelungen, durch die die Transparenz und die Rechenschaftslegung bei der Kontrolle der Diamanten von ihrem Ursprung bis zu den Diamantenbörsen erhöht würden, betont, daß bei der Ausarbeitung solcher Kontrollen alles getan werden muß, um Schädigungen des legalen Diamantenhandels zu verhindern, und begrüßt die Absicht der Republik Südafrika, in diesem Jahr als Gastgeber einer Konferenz zu dieser Frage zu fungieren;
19. fordert die betreffenden Staaten auf, mit der Diamantenindustrie bei der Ausarbeitung und Umsetzung wirksamerer Regelungen zusammenzuarbeiten, die sicherstellen, daß sich die Unternehmen der Diamantenindustrie weltweit an die in Resolution 1173(1998) enthaltenen Maßnahmen halten, und den Ausschuß über diesbezügliche Fortschritte zu unterrichten;

E

Im Hinblick auf Finanzmittel und finanzielle Maßnahmen:

20. legt den Staaten nahe, eine Sachverständigenkonferenz einzuberufen, um zu erkunden, wie die Durchführung der mit Resolution 1173 (1998) gegen die UNITA verhängten finanziellen Maßnahmen verstärkt werden kann;
21. fordert alle Staaten auf, mit den Finanzinstitutionen in ihrem Hoheitsgebiet bei der Ausarbeitung von Verfahren zusammenzuarbeiten,

die die Identifizierung von Finanzmitteln und finanziellen Vermögenswerten, die möglicherweise den Maßnahmen in Resolution 1173 (1998) unterliegen, sowie die Einfrierung solcher Vermögenswerte erleichtern;

F

Im Hinblick auf Maßnahmen betreffend Reisen und Vertretung:

22. betont, wie wichtig es ist, daß die Staaten tätig werden, um die in ihrem Hoheitsgebiet stattfindende oder von diesem ausgehende Umgehung der in den Resolutionen 864(1993), 1127 (1997) und 1173(1998) enthaltenen Maßnahmen zu verhindern, und bittet die Staaten, die Rechtsstellung der Amtsträger und Vertreter der UNITA sowie ihrer sämtlichen erwachsenen Familienangehörigen, die von dem Ausschuß nach Resolution 1127(1997) bezeichnet wurden und von denen angenommen wird, daß sie in ihrem Hoheitsgebiet ihren Wohnsitz haben, zu überprüfen, mit dem Ziel, ihre Reisedokumente, Sichtvermerke und Aufenthaltsgenehmigungen im Einklang mit der genannten Resolution vorübergehend oder auf Dauer für ungültig zu erklären;
23. fordert die Staaten, die von dem Ausschuß nach Resolution 1127(1997) bezeichneten Amtsträgern der UNITA und deren erwachsenen Familienangehörigen Reisepässe ausgestellt haben, auf, diese Reisepässe im Einklang mit Ziffer 4 b) der genannten Resolution für ungültig zu erklären und dem Ausschuß über die von ihnen zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten;
24. ersucht den Ausschuß, im Benehmen mit der Regierung Angolas die Liste der Amtsträger der UNITA und ihrer erwachsenen unmittelbaren Familienangehörigen, die Reisebeschränkungen unterliegen, zu aktualisieren und zusätzliche Informationen in diese Liste aufzunehmen, einschließlich des Geburtsdatums und Geburtsorts sowie aller bekannten Adressen, und ersucht den Ausschuß ferner, sich mit den in Betracht kommenden Staaten, namentlich mit der Regierung Angolas, hinsichtlich der Möglichkeit einer Ausweitung dieser Liste ins Benehmen zu setzen und dabei die in den Ziffern 140 bis 154 des Berichts der Sachverständigengruppe enthaltenen Informationen heranzuziehen;

G

Im Hinblick auf zusätzliche Maßnahmen:

25. bittet die SADC, die Einführung von Maßnahmen zur Stärkung der Flugverkehrskontrollsysteme in der Subregion zu erwägen, um unerlaubte grenzüberschreitende Flüge aufzudecken, und bittet die SADC ferner, sich mit der ICAO in Verbindung zu setzen, um die Einrichtung eines Flugverkehrsregimes zur Überwachung des regionalen Luftraums zu erwägen;
26. fordert alle Staaten nachdrücklich auf, dem Ausschuß Informationen über Verstöße gegen die Maßnahmen in den Resolutionen 864 (1993), 1127(1997) und 1173(1998) zur Verfügung zu stellen;
27. fordert ferner alle Staaten, insbesondere soweit sie in geographischer Nähe zu Angola liegen, nachdrücklich auf, umgehende Maßnahmen zu ergreifen, sofern nicht bereits geschehen, um Rechtsvorschriften zu erlassen oder bestehenden Rechtsvorschriften durchzusetzen beziehungsweise zu verschärfen, durch die der Ver-

stoß gegen die vom Rat gegen die UNITA verhängten Maßnahmen durch ihre Staatsangehörigen oder andere in ihrem Hoheitsgebiet tätige Personen ein Straftatbestand nach innerstaatlichem Recht wird, und den Ausschuß von solchen Maßnahmen zu unterrichten, und bittet die Staaten, dem Ausschuß über die Ergebnisse aller in diesem Zusammenhang unternommenen Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen Bericht zu erstatten;

28. ermutigt die Staaten, die zuständigen Berufsverbände und Zertifizierungsstellen über die Maßnahmen in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) zu informieren, darauf hinzuwirken, daß diese Stellen bei Verstoß gegen die genannten Maßnahmen tätig werden, und sich mit diesen Stellen ins Benehmen zu setzen, mit dem Ziel, die Durchführung der Maßnahmen zu verbessern;
29. bittet den Generalsekretär, die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen sowie den regionalen und internationalen Organisationen, namentlich Interpol, die möglicherweise an der Überwachung oder Durchsetzung der Durchführung der Maßnahmen in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) beteiligt sind, zu stärken;
30. bittet den Generalsekretär ferner, die Erarbeitung eines Informationspakets und einer Medienkampagne zu veranlassen, mit deren Hilfe die breite Öffentlichkeit über die Maßnahmen in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) aufgeklärt werden soll;
31. begrüßt den Aufruf, der auf der im Juli 1999 in Algier abgehaltenen Tagung des Ministerrats der OAU an alle Mitgliedstaaten der OAU ergangen ist, nachdrücklich auf die Durchführung aller Resolutionen des Sicherheitsrats hinzuwirken, insbesondere derjenigen, welche die gegen die UNITA verhängten Maßnahmen betreffen (A/54/424, Anlage I), verpflichtet sich, dem Vorsitzenden der OAU den Bericht der Sachverständigengruppe zu übermitteln, und ersucht den Generalsekretär, dem Generalsekretär der OAU den Bericht zu übermitteln;
32. unterstreicht die wichtige Rolle, die der SADC bei der Durchführung der in den Resolutionen 864(1993), 1127(1997) und 1173(1998) enthaltenen Maßnahmen zukommt, sowie seine Entschlossenheit, die Durchführung der Maßnahmen gegen die UNITA zu stärken, bittet die SADC, dem Ausschuß mitzuteilen, welche Hilfe sie bei der Durchführung dieser und der vorangegangenen einschlägigen Resolutionen benötigt, bekundet seine Absicht, einen Dialog mit der SADC über die Durchführung der in dieser Resolution enthaltenen Aktivitäten aufzunehmen, fordert die Staaten und die internationalen Organisationen mit Nachdruck auf, die Bereitstellung von finanzieller und technischer Hilfe an die SADC für diesen Zweck zu erwägen, verweist auf das Schlußkommuniqué des Gipfels der Staats- und Regierungschefs der SADC, das am 13. und 14. September 1998 in Grand Baie (Mauritius) verabschiedet wurde (S/1998/915) und das sich auf die Anwendung der gegen die UNITA verhängten Maßnahmen bezieht, verpflichtet sich, dem Vorsitzenden der SADC den Bericht der Sachverständigengruppe zu übermitteln, und ersucht den Generalsekretär, dem Exekutivsekretär der SADC den Bericht zu übermitteln;
33. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Guinea-Bissau

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 29. März 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/11)

Auf der 4122. Sitzung des Sicherheitsrats am 29. März 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Guinea-Bissau« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den Bericht des Generalsekretärs vom 24. März 2000 über die Entwicklungen in Guinea-Bissau (S/2000/250) geprüft.

Der Sicherheitsrat bekundet dem Volk von Guinea-Bissau seine Hochachtung für den erfolgreichen Übergangsprozeß, der zur Abhaltung freier, fairer und transparenter Wahlen geführt hat. Er beglückwünscht den Beauftragten des Generalsekretärs, das Personal des Unterstützungsbüros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNOGBIS) und die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen für alles, was sie getan haben, um dem Volk von Guinea-Bissau bei dieser Aufgabe behilflich zu sein. Der Rat dankt außerdem der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten, der Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Länder, den Mitgliedstaaten, die Beiträge an den zur Unterstützung der Tätigkeit des UNOGBIS eingerichteten Treuhandfonds entrichtet haben, und den Freunden des Generalsekretärs für Guinea-Bissau für ihren Beitrag zur Festigung des Friedens und der Stabilität in Guinea-Bissau.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Vereidigung von Präsident Kumba Yala am 17. Februar 2000 und die nach der Abhaltung der freien und fairen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen erfolgte Rückkehr zu einer verfassungsmäßigen und demokratischen Ordnung in Guinea-Bissau. Der Rat bekräftigt, daß alle Beteiligten, insbesondere die ehemalige Militärjunta, gehalten sind, die Ergebnisse dieser Wahlen als Teil des Abkommens von Abuja (S/1998/1028, Anlage) anzuerkennen und aufrechtzuerhalten.

Der Sicherheitsrat legt allen Beteiligten in Guinea-Bissau nahe, im Geiste der Toleranz eng zusammenzuarbeiten, um die demokratischen Werte zu stärken, die Rechtsstaatlichkeit zu schützen, die Armee zu entpolitisieren und die Menschenrechte zu gewährleisten. Der Rat unterstützt die Anstrengungen, die die Regierung Guinea-Bissaus unternimmt, um die Rolle des Militärs in Guinea-Bissau im Einklang mit den Normen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie neu festzulegen.

Der Sicherheitsrat bringt seine Unterstützung für die neu gewählte Regierung Guinea-Bissaus zum Ausdruck und legt den neuen Behörden nahe, Programme zur Konsolidierung des Friedens und der nationalen Aussöhnung auszuarbeiten und umzusetzen. Der Rat fordert die internationale Gemeinschaft auf, das dreimonatige Übergangsprogramm der Regierung bis zur Veranstaltung einer neuen Rundtischkonferenz zu unterstützen. Der Rat stimmt mit der Bemerkung des Generalsekretärs in Ziffer 24 seines Berichts überein, wonach die nachhaltige Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft eine unerläßliche Voraussetzung dafür ist, die bislang erzielten Fortschritte zu konsolidieren und Guinea-Bissau dabei zu helfen, eine dauerhafte Grundlage für die Verbesserung der Lebensbedingungen seines Volkes zu schaffen.«

Haiti

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 15. März 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/8)

Auf der 4112. Sitzung des Sicherheitsrats am 15. März 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Frage betreffend Haiti« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat hat den Bericht des Generalsekretärs vom 25. Februar 2000 (S/2000/150) behandelt, der gemäß seiner Resolution 1277(1999) vom 30. November 1999 vorgelegt wurde.

Der Sicherheitsrat würdigt den Beauftragten des Generalsekretärs, die Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (MIPONUH), die Internationale Zivilmission in Haiti (MICIVIH) und alle vorherigen Missionen, die in Haiti disloziert wurden, um der haitianischen Regierung durch ihre Unterstützung bei der Professionalisierung der Haitianischen Nationalpolizei, der Konsolidierung des haitianischen Justizsystems und anderer staatlicher Einrichtungen sowie bei der Förderung der Menschenrechte behilflich zu sein. Der Rat dankt allen Ländern, die durch ihre Beteiligung zum Erfolg der MIPONUH, der MICIVIH und aller davor in Haiti dislozierten Missionen beigetragen haben, insbesondere den truppenstellenden Ländern.

Der Sicherheitsrat erkennt an, daß das Volk und die Regierung Haitis letztlich selbst die Verantwortung für die nationale Aussöhnung, die Aufrechterhaltung eines sicheren und stabilen Umfelds, die Rechtspflege und den Wiederaufbau ihres eigenen Landes tragen und daß die Regierung Haitis eine besondere Verantwortung für die weitere Stärkung und das wirksame Arbeiten der Haitianischen Nationalpolizei und des Justizsystems trägt. Der Rat ist der Auffassung, daß rechtzeitige, freie und faire Wahlen von entscheidender Bedeutung für die Demokratie und für alle Aspekte der Entwicklung Haitis sind, und er fordert die haitianischen Behörden nachdrücklich auf zusammenzuarbeiten, um die Vorkehrungen für die Abhaltung glaubhafter Wahlen so schnell wie möglich abzuschließen, damit das Parlament und die unabhängigen Lokalverwaltungen, deren Amtszeit abgelaufen ist, umgehend und vollständig wiederhergestellt werden.

Der Sicherheitsrat spricht dem Generalsekretär seine Anerkennung dafür aus, daß er den etappenweisen Übergang zur Internationalen zivilen Unterstützungsmission in Haiti (MICAH) sichergestellt hat, und ist sich bewußt, daß die wirtschaftliche Normalisierung und der Wiederaufbau für die Regierung und das Volk Haitis eine der wichtigsten Aufgaben darstellen und daß eine maßgebliche internationale Hilfe für eine bestandfähige Entwicklung Haitis unverzichtbar ist.

Der Sicherheitsrat anerkennt den Erfolg, zu dem die kooperativen Bemühungen um die Ausarbeitung des Mandats dieser neuen Mission in Haiti geführt haben, und nimmt mit Genugtuung Kenntnis von dem Beitrag, den die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat in dieser Hinsicht geleistet haben. Der Sicherheitsrat begrüßt die Initiative des Wirtschafts- und Sozialrats zur Ausarbeitung eines strategischen Rahmens und eines umfassenden Ansatzes für ein langfristiges Unterstützungsprogramm der Vereinten Nationen für Haiti und unterstreicht den wesentlichen Zusammenhang zwischen der Stabilität des Landes und seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Der Rat geht davon aus, daß der Generalsekretär

ihn nach Bedarf über die Lage in Haiti und insbesondere über die Fortschritte im Wahlprozeß unterrichtet halten wird.«

Ostafrikanisches Zwischenseengebiet

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Weitere Dislozierung sowie Festlegung und Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC). – Resolution 1291(2000) vom 24. Februar 2000

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 1234 (1999) vom 9. April 1999, 1258(1999) vom 6. August 1999, 1273(1999) vom 5. November 1999, 1279(1999) vom 30. November 1999 und seine anderen einschlägigen Resolutionen sowie die Erklärungen seines Präsidenten vom 26. Januar 2000 (S/PRST/2000/2), 24. Juni 1999 (S/PRST/1999/17), 11. Dezember 1998 (S/PRST/1998/36), 31. August 1998 (S/PRST/1998/26) und 13. Juli 1998 (S/PRST/1998/20),
- in Bekräftigung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie der Verpflichtung aller Staaten, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen,
- in Bekräftigung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo und aller Staaten in der Region,
- sowie in Bekräftigung der Souveränität der Demokratischen Republik Kongo über ihre natürlichen Ressourcen und besorgt über Berichte über die illegale Ausbeutung der Ressourcen des Landes und über die möglichen Folgen dieser Aktivitäten für die Sicherheitsbedingungen und die Fortsetzung der Feindseligkeiten,
- mit dem Ausdruck seiner nachdrücklichen Unterstützung für die Waffenruhevereinbarung von Lusaka (S/1999/815), welche die tragfähigste Grundlage für eine friedliche Beilegung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo darstellt,
- mit der erneuten Aufforderung zum geordneten Abzug aller ausländischen Kräfte aus dem Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo im Einklang mit der Waffenruhevereinbarung,
- feststellend, daß sich alle Parteien der Waffenruhevereinbarung verpflichtet haben, alle Mitglieder aller in Anlage A Kapitel 9.1 der Waffenruhevereinbarung genannten bewaffneten Gruppen in der Demokratischen Republik Kongo ausfindig zu machen, zu identifizieren, zu entwaffnen und zu versammeln, und daß sich alle Herkunftsländer dieser bewaffneten Gruppen verpflichtet haben, die für ihre Rückführung notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, sowie feststellend, daß die Parteien diese Aufgaben im Einklang mit der Waffenruhevereinbarung durchführen müssen,
- unter Befürwortung der von den kongolesischen Parteien mit Unterstützung der Organisation der Afrikanischen Einheit getroffenen Wahl des in der Waffenruhevereinbarung vorgesehenen Moderators des nationalen Dialogs

- und mit der Aufforderung an alle Mitgliedstaaten, den Moderationsprozeß politisch, finanziell und materiell zu unterstützen,
- unter Hinweis auf den Bericht des Generalsekretärs vom 17. Januar 2000 (S/2000/30),
 - betonend, daß er entschlossen ist, mit den Parteien zusammenzuarbeiten, um die Waffenruhevereinbarung vollinhaltlich durchzuführen, gleichzeitig jedoch unterstreichend, daß ihre erfolgreiche Durchführung zuallererst vom Willen aller Parteien der Vereinbarung abhängt,
 - betonend, wie wichtig es ist, die staatliche Verwaltung im gesamten Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo wiederherzustellen, wie in der Waffenruhevereinbarung vorgesehen,
 - betonend, wie wichtig die Gemeinsame Militärkommission ist, und alle Staaten nachdrücklich auffordernd, ihr auch weiterhin Unterstützung zu gewähren,
 - betonend, daß Phase II der Dislozierung der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) auf den folgenden Erwägungen beruhen soll:
 - a) die Parteien achten und befolgen die Waffenruhevereinbarung und die einschlägigen Ratsresolutionen;
 - b) es wird ein tragfähiger Plan für die Entflechtung der bewaffneten Kräfte der Parteien und ihre Rückverlegung auf die von der Gemeinsamen Militärkommission genehmigten Positionen ausgearbeitet;
 - c) die Parteien geben vor der Dislozierung der MONUC-Truppen feste und glaubhafte Zusicherungen hinsichtlich der Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten Personals,
 - unter Hinweis auf die einschlägigen Grundsätze in dem am 9. Dezember 1994 verabschiedeten Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal sowie auf die Erklärung seines Präsidenten vom 10. Februar 2000 (S/PRST/2000/4),
 - erfreut über die Anstrengungen, welche die Vereinten Nationen unternehmen, um das Friedenssicherungspersonal im Hinblick auf die Verhütung und Eindämmung von HIV/Aids und anderen übertragbaren Krankheiten bei allen ihren Friedenssicherungseinsätzen zu sensibilisieren, und diese Anstrengungen befürwortend,
 - mit dem Ausdruck seiner ernsthaften Besorgnis über die humanitäre Lage in der Demokratischen Republik Kongo und die Geber ermutigend, auf den konsolidierten humanitären Beitragsappell der Vereinten Nationen zu reagieren,
 - betonend, wie wichtig es für die Wirksamkeit einer solchen humanitären Hilfe und anderer internationaler Einsätze in der Demokratischen Republik Kongo ist, daß günstige Bedingungen für die örtliche Beschaffung und Rekrutierung seitens der internationalen Organisationen herrschen,
 - mit dem Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über alle Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht und über die Beeinträchtigung dieser Rechte, insbesondere über die in dem Bericht des Generalsekretärs genannten angeblichen Verstöße,
 - sowie mit dem Ausdruck seiner tiefen Besorgnis darüber, daß die Mitarbeiter der humanitären Organisationen in einigen Gebieten der Demokratischen Republik Kongo beschränkter Zugang zu den Flüchtlingen und Binnen-
- vertriebenen haben, und betonend, daß die Hilfs Einsätze der Vereinten Nationen und der anderen Organisationen ebenso wie die Förderung der Menschenrechte und die Überwachung ihrer Einhaltung unter akzeptablen Bedingungen hinsichtlich der Sicherheit, der Bewegungsfreiheit und des Zugangs zu den betroffenen Gebieten fortgesetzt werden müssen,
- feststellend, daß die Situation in der Demokratischen Republik Kongo eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,
 1. fordert alle Parteien auf, ihre Verpflichtungen aus der Waffenruhevereinbarung zu erfüllen;
 2. bekundet erneut seine nachdrückliche Unterstützung für den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs in der Demokratischen Republik Kongo und seine Oberaufsicht über die Tätigkeiten der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo und fordert alle Parteien auf, voll mit ihm zusammenzuarbeiten;
 3. beschließt, das Mandat der MONUC bis zum 31. August 2000 zu verlängern;
 4. genehmigt die Verstärkung der MONUC auf bis zu 5 537 Soldaten, einschließlich bis zu 500 Beobachtern, oder mehr, falls der Generalsekretär feststellt, daß dies notwendig und im Rahmen der Gesamtstärke und -struktur der Truppe durchführbar ist, samt dem notwendigen zivilen Unterstützungspersonal, unter anderem auf den Gebieten Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit, Schutz von Kindern, politische Angelegenheiten, Sanitätsversorgung und verwaltungstechnische Unterstützung, und ersucht den Generalsekretär, umgehend die Entsendung zusätzlicher Kräfte zu empfehlen, falls sich die Notwendigkeit ergibt, um einen besseren Schutz der Truppe zu gewährleisten;
 5. beschließt, daß die stufenweise Dislozierung des in Ziffer 4 genannten Personals stattfinden wird, sobald der Generalsekretär feststellt, daß sich das Personal der MONUC an die ihm zugewiesenen Standorte begeben und seine in Ziffer 7 beschriebenen Aufgaben unter angemessenen Sicherheitsbedingungen und in Zusammenarbeit mit den Parteien wahrnehmen kann und er feste und glaubhafte diesbezügliche Zusicherungen seitens der Parteien der Waffenruhevereinbarung erhalten hat, und ersucht den Generalsekretär, den Rat in dieser Hinsicht unterrichtet zu halten;
 6. beschließt, daß die MONUC unter der Oberaufsicht des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs eine gemeinsame Struktur mit der Gemeinsamen Militärkommission schaffen wird, die während des Zeitraums der Dislozierung der MONUC eine enge Abstimmung sicherstellen wird, mit Hauptquartieren am gleichen Standort und gemeinsamen Unterstützungs- und Verwaltungsstrukturen;
 7. beschließt, daß die MONUC, in Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Militärkommission, den folgenden Auftrag haben wird:
 - a) die Durchführung der Waffenruhevereinbarung zu überwachen und Verstöße gegen die Waffenruhe zu untersuchen;
 - b) mit den Feldhauptquartieren aller Militärkräfte der Parteien eine ständige Verbindung herzustellen und aufrechtzuerhalten;
 - c) innerhalb von 45 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution einen Aktionsplan zur Gesamtdurchführung der Waffenruhevereinbarung durch alle beteiligten Parteien auszuarbeiten, mit besonderem Schwerpunkt auf den folgenden Hauptzie-
- len: Sammlung und Verifikation von militärischen Informationen über die bewaffneten Kräfte der Parteien, Aufrechterhaltung der Einstellung der Feindseligkeiten und Entflechtung und Umdislozierung der bewaffneten Kräfte der Parteien, umfassende Entwaffnung, Demobilisierung, Neuansiedlung und Wiedereingliederung aller Mitglieder aller in Anlage A Kapitel 9.1 der Waffenruhevereinbarung genannten bewaffneten Gruppen und der geordnete Abzug aller ausländischen Kräfte;
- d) mit den Parteien zusammenzuarbeiten, um die Freilassung aller Kriegsgefangenen, gefangenen Militärpersonals und die Freigabe von sterblichen Überresten in Zusammenarbeit mit den internationalen humanitären Organisationen zu erwirken;
 - e) die Entflechtung und Umdislozierung der bewaffneten Kräfte der Parteien zu überwachen und zu verifizieren;
 - f) im Rahmen ihrer Mittel innerhalb ihres Einsatzgebiets die Einhaltung der Bestimmungen der Waffenruhevereinbarung betreffend die Lieferung von Munition, Waffen und sonstigem Kriegsmaterial ins Feld, namentlich an alle in Anlage A Kapitel 9.1 genannten bewaffneten Gruppen, zu überwachen;
 - g) die humanitäre Hilfe und die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte zu erleichtern, mit besonderer Aufmerksamkeit auf schutzbedürftigen Gruppen, wie Frauen, Kinder und demobilisierte Kindersoldaten, soweit dies nach dem Urteil der MONUC im Rahmen ihrer Mittel möglich ist, und unter akzeptablen Sicherheitsbedingungen, in enger Zusammenarbeit mit den anderen Organisationen der Vereinten Nationen, verwandten Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen;
 - h) eng mit dem Moderator des nationalen Dialogs zusammenzuarbeiten, ihm Unterstützung und technische Hilfe zu gewähren und die diesbezüglichen Tätigkeiten der anderen Organisationen der Vereinten Nationen zu koordinieren;
 - i) Sachverständige für Antiminenprogramme zu entsenden, um das Ausmaß der Probleme im Zusammenhang mit Minen und nicht zur Wirkung gelangten Kampfmitteln zu ermitteln, die Einleitung von Antiminenprogrammen zu koordinieren, einen Minenaktionsplan auszuarbeiten und gegebenenfalls die erforderlichen Notmaßnahmen zur Wahrnehmung ihres Mandats zu ergreifen;
8. tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, beschließt, daß die MONUC in den Einsatzgebieten ihrer Infanteriebataillone und, soweit dies nach ihrem Urteil im Rahmen ihrer Mittel möglich ist, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen darf, um das Personal, die Einrichtungen, die Anlagen und die Ausrüstung der Vereinten Nationen und der Gemeinsamen Militärkommission am gleichen Standort zu schützen, die Sicherheit und Bewegungsfreiheit ihres Personals zu gewährleisten und Zivilpersonen, die unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht sind, Schutz zu gewähren;
9. fordert die Parteien der Waffenruhevereinbarung auf, die Dislozierung der MONUC in die Einsatzgebiete, in denen dies nach Auffassung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs notwendig ist, aktiv zu unterstützen, namentlich durch die Abgabe von Zusicherungen im

- Hinblick auf die Sicherheit und Bewegungsfreiheit und die aktive Beteiligung des Verbindungspersonals;
10. ersucht die Regierungen der Staaten in der Region, mit dem Generalsekretär innerhalb von 30 Tagen nach der Verabschiedung dieser Resolution gegebenenfalls Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zu schließen, und erinnert daran, daß bis zum Abschluß solcher Abkommen das Muster-Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen vom 9. Oktober 1990 (A/45/1594) vorläufig Anwendung findet;
 11. ersucht den Generalsekretär, auf der Grundlage konkreter und beobachteter militärischer und politischer Fortschritte bei der Durchführung der Waffenruhevereinbarung und der einschlägigen Ratsresolutionen weiter etwaige zusätzliche Dislozierungen der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo zu planen und Empfehlungen zu weiteren Maßnahmen des Rates abzugeben;
 12. fordert alle Parteien auf, den sicheren und ungehinderten Zugang des humanitären Hilfspersonals zu allen Hilfsbedürftigen zu gewährleisten, und erinnert daran, daß die Parteien auch Garantien im Hinblick auf die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten humanitären Hilfspersonals geben müssen;
 13. fordert alle Parteien auf, mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zusammenzuarbeiten, damit es seinen Auftrag sowie die ihm in der Waffenruhevereinbarung übertragenen Aufgaben wahrnehmen kann;
 14. verurteilt alle im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo und in den umgebenden Gebieten verübten Massaker und fordert nachdrücklich eine internationale Untersuchung aller dieser Vorfälle, mit dem Ziel, die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen;
 15. fordert alle Parteien des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo auf, die Menschenrechte zu schützen und das humanitäre Völkerrecht und die Konvention von 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes zu achten, und fordert alle Parteien außerdem auf, es zu unterlassen oder aufzuhören, denjenigen, die der Beteiligung am Verbrechen des Völkermordes, an Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder an Kriegsverbrechen verdächtigt werden, Unterstützung zu gewähren oder sich mit ihnen zusammenzuschließen, und die Verantwortlichen vor Gericht zu bringen sowie die Ergreifung von Maßnahmen im Einklang mit dem Völkerrecht zu erleichtern, um sicherzustellen, daß diejenigen, die Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begangen haben, zur Rechenschaft gezogen werden;
 16. bringt seine tiefe Besorgnis über den illegalen Zustrom von Waffen in die Region zum Ausdruck, fordert alle Beteiligten auf, diesem Zustrom ein Ende zu setzen, und bekundet seine Absicht, diese Frage weiter zu behandeln;
 17. bekundet seine ernsthafte Besorgnis über Berichte über die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo, namentlich unter Verstoß gegen die Souveränität des Landes, fordert die Beendigung dieser Aktivitäten, bekundet seine Absicht, diese Frage weiter zu behandeln, und ersucht den Generalsekretär, dem Rat innerhalb von 90 Tagen über Möglichkeiten zur Erreichung dieses Ziels Bericht zu erstatten;
 18. bekräftigt, wie wichtig die Abhaltung einer internationalen Konferenz über Frieden, Sicher-

heit, Demokratie und Entwicklung im Ostafrikanischen Zwischenseengebiet ist, zu gegebener Zeit und unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit sowie unter Beteiligung aller Regierungen der Region und aller anderen betroffenen Parteien;

19. ersucht den Generalsekretär, dem Rat alle 60 Tage über den Stand der Durchführung der Waffenruhevereinbarung und dieser Resolution Bericht zu erstatten;
20. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 5. Mai 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/15)

Auf der 4135. Sitzung des Sicherheitsrats am 5. Mai 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verleiht seiner ersten Besorgnis über die erneuten Kampfhandlungen zwischen ugandischen und rwandischen Streitkräften in Kisanjani (Demokratische Republik Kongo) Ausdruck, die am 5. Mai 2000 begannen. Der Rat macht sich die Erklärung seiner in die Demokratische Republik Kongo entsandten Mission vom 5. Mai 2000 zu eigen, in der zu einer sofortigen Einstellung der Kampfhandlungen aufgefordert wird.

Der Sicherheitsrat verurteilt uneingeschränkt den Ausbruch militärischer Feindseligkeiten in Kisanjani. Die Wiederaufnahme der Kampfhandlungen bedroht einmal mehr die Durchführung der Waffenruhevereinbarung von Lusaka (S/1999/815). Der Rat ist außerdem besorgt über Meldungen, denen zufolge unschuldige kongolesische Zivilpersonen getötet wurden.

Der Sicherheitsrat verlangt, daß diese jüngsten Feindseligkeiten sofort eingestellt werden und daß die an den Kampfhandlungen in Kisanjani Beteiligten ihr Eintreten für den Lusaka-Prozeß bekräftigen und alle einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats einhalten. Der Rat bekräftigt sein Eintreten für die nationale Souveränität, territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo.

Der Sicherheitsrat ist der Auffassung, daß diese Gewalttaten unmittelbar gegen die Vereinbarung von Lusaka, gegen den Truppenentflechtungsplan von Kampala vom 8. April 2000, gegen die Waffenruhe vom 14. April 2000, gegen die anschließenden schriftlichen Anordnungen an die militärischen Führer im Feld, diese Waffenruhe einzuhalten, und gegen die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats verstoßen.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit aktiv befaßt bleiben.«

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 2. Juni 2000 (UN-Dok. S/PRST/2000/20)

Auf der 4151. Sitzung des Sicherheitsrats am 2. Juni 2000 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat erinnert an das Schreiben des Generalsekretärs vom 18. April 2000 (S/2000/334) und das Schreiben seines Präsidenten vom 28. April 2000 (S/2000/350). Der Rat erinnert außerdem an die Schreiben des Ständigen Vertreters der Demokratischen Republik Kongo bei den Vereinten Nationen an seinen Präsidenten, datiert vom 26. April 2000 (S/2000/362) und vom 1. Juni 2000 (S/2000/515).

Der Sicherheitsrat begrüßt die in Ziffer 77 des Berichts seiner Mission in die Demokratische Republik Kongo (S/2000/416) enthaltene Empfehlung, die rasche Einsetzung einer Sachverständigen-Gruppe für die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo in die Wege zu leiten.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, diese Sachverständigen-Gruppe für einen Zeitraum von sechs Monaten mit folgendem Mandat einzusetzen:

- Berichten über sämtliche Aktivitäten zur illegalen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo, namentlich auch soweit sie gegen die Souveränität dieses Landes verstoßen, nachzugehen und entsprechende Informationen zu sammeln;
- die Verbindungen zwischen der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo und der Fortsetzung des Konflikts zu untersuchen und zu analysieren;
- dem Rat Empfehlungen vorzulegen.

Der Sicherheitsrat betont, daß die Sachverständigen-Gruppe, die ihren Stützpunkt im Büro der Vereinten Nationen in Nairobi haben wird, zur Erfüllung ihres Mandats logistische Unterstützung von der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) erhalten, verschiedene Länder der Region besuchen und während ihrer Besuche Kontakte zu den diplomatischen Vertretungen in den betreffenden Hauptstädten aufnehmen sowie erforderlichenfalls auch andere wichtige Länder besuchen kann.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, die Mitglieder der Sachverständigen-Gruppe im Benehmen mit dem Rat auf Grund ihrer Fachkenntnisse, ihrer Unparteilichkeit und ihrer Kenntnis der Subregion zu ernennen. Der Rat betont, daß es sich bei dem Vorsitzenden der Gruppe um eine namhafte Persönlichkeit mit der erforderlichen Erfahrung handeln sollte, und beschließt, daß der Gruppe fünf Mitglieder, einschließlich des Vorsitzenden, angehören werden. Der Rat unterstreicht, daß sich die Sachverständigen-Gruppe nach Bedarf den Sachverstand des Sekretariats sowie der Fonds und Programme und der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zunutze machen kann. Freiwillige Beiträge zur Unterstützung der Gruppe sind willkommen.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, ihm über die zur Einsetzung der Sachverständigen-Gruppe ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Der Rat ersucht außerdem darum, daß die Sachverständigen-Gruppe drei Monate nach ihrer Einsetzung dem Rat über den Generalsekretär einen vorläufigen Bericht mit ihren ersten Erkenntnissen und am Ende ihres Mandats einen abschließenden Bericht samt Empfehlungen vorlegt.«

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

*Wiederkehrende Gedenkanklässe
sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen*

Internationale Tage

8. März*
Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden
(Internationaler Frauentag)

21. März
Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

22. März
Weltwassertag

23. März
Welttag der Meteorologie (WMO)

7. April
Weltgesundheitsstag (WHO)

23. April
Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO)

3. Mai
Welttag der Pressefreiheit

15. Mai
Internationaler Tag der Familie

17. Mai
Weltfernmeldetag (ITU)

21. Mai
Welttag für kulturelle Entwicklung (UNESCO)

31. Mai
Weltnichtrauchertag (WHO)

4. Juni
Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsopfern geworden sind

5. Juni
Tag der Umwelt

17. Juni
Welttag für die Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürre

20. Juni
Tag des afrikanischen Flüchtlings (UNHCR)

26. Juni
Internationaler Tag gegen Drogenmißbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr
Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter

Erster Samstag im Juli
Internationaler Tag der Genossenschaften

11. Juli
Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)

9. August**
Internationaler Tag der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt

12. August
Internationaler Tag der Jugend

23. August
Internationaler Tag der Erinnerung an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)

Erster Dienstag nach dem 1. September
Internationaler Friedenstag

8. September
Weltbildungstag (UNESCO)

16. September
Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht

27. September
Welttourismustag (WTO)

Ein Tag in der letzten Septemberwoche
Weltschiffahrtstag (IMO)

1. Oktober
Internationaler Tag der älteren Menschen

Erster Montag im Oktober
Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag)

Zweiter Mittwoch im Oktober
Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung

9. Oktober
Tag des Weltpostvereins (UPU)

16. Oktober
Welternährungstag

17. Oktober
Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut

24. Oktober
Tag der Vereinten Nationen, zugleich
Welttag der Information über Entwicklungsfragen

16. November
Internationaler Tag der Toleranz

20. November*
Weltkindertag****

20. November
Tag der Industrialisierung Afrikas

21. November
Welttag des Fernsehens

25. November
Internationaler Tag zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen

29. November
Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk

1. Dezember
Welt-Aids-Tag (WHO)

2. Dezember
Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei

3. Dezember
Internationaler Tag der Behinderten

5. Dezember
Internationaler Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung****

7. Dezember
Tag der Internationalen Zivilluftfahrt

10. Dezember
Tag der Menschenrechte

29. Dezember
Internationaler Tag für die biologische Vielfalt

Internationale Wochen

Beginn am 21. März
Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern

Beginn am 25. Mai
Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung

Beginn am 4. Oktober
Internationale Weltraumwoche

Beginn am 24. Oktober
Abrüstungswoche

Woche, in die jeweils der 11. November fällt
Internationale Woche für Wissenschaft und Frieden

Internationale Jahre

2000
Internationales Jahr der Danksagung
Internationales Jahr für eine Kultur des Friedens

2001
Internationales Jahr der Freiwilligen
Jahr des Dialogs zwischen den Kulturen
Internationales Jahr der Mobilisierung gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz

2002
Internationales Jahr der Berge
Internationales Jahr des Ökotourismus

2005
Internationales Jahr der Kleinstkredite

Internationale Jahrzehnte

1990–2000
Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus

1991–2000
Vierte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen
Zweite Verkehrs- und Kommunikationsdekade in Afrika
Dekade der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs

1993–2002
Zweite Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas
Asiatisch-pazifische Behindertendekade

1993–2003
Dritte Dekade zur Bekämpfung von Rassismus und rassischer Diskriminierung

1994–2004
Internationale Dekade der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt

1995–2004
Dekade für Menschenrechtserziehung

1997–2006
Erste Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut

2001–2010
Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten der Kinder der Welt

* keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
** nur während der Internationalen Dekade der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt
*** wird in Deutschland am 20. September begangen
**** wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamtes‹ begangen