

halten, werden sich langfristig als kurzfristige Politik erweisen. Noch schlimmer wären Rückfälle in nationalen Protektionismus. Angesichts vieler bekannter Korrekturen des Marktmechanismus auch in den westlichen Industrieländern, wirken ihre Plädoyers für die ›reine Lehre‹ vom freien Spiel der Kräfte des Weltmarktes nicht immer glaubwürdig. Auch kooperationswillig klingende Festreden werden nicht ausreichen, um die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, daß die Erkenntnis von der weltwirtschaftlichen Interdependenz auch den politischen Willen zur solidarischen Zusammenarbeit in Partnerschaft mit sich gebracht hat. Es gilt jetzt, mit Phantasie, Mut und Realismus Vorwärtsstrategien zu entwickeln, die der neuen Situation angepaßt sind. Dabei wird auch in den Industrieländern die Säkularisierung einiger ›heiliger Kühe‹ nicht ausbleiben können. Wichtig ist auch eine Sensibilisierung der öffentlichen Meinung für diese aktuelle Problematik, um beizeiten das Verständnis für erforderliche wirtschaftspolitische Maßnahmen zu wecken, die möglicherweise die Interessen einzelner Gruppen empfindlich treffen könnten. Positive Ansätze für neue Formen der Zusammenarbeit zeigen die Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaft mit den AKP-Staaten und den Magreb-Ländern. Auch die Versuche, mit Dreieckskooperation die Ölländer in die Verantwortung zu ziehen, sind erfolgversprechend, wenn auch nicht global verwendbar.

Eine weltweite VN-Konferenz, welche Beschlüsse — mehrheitlich erzwungen oder im Konsensus verabschiedet — sie auch erbringen mag, schafft keine neue Industrieproduktion. Sie schafft auch keine neue internationale Wirtschaftsordnung für den Industriebereich. Ein konstruktiver internationaler Dialog zwischen allen beteiligten Gruppen kann jedoch wirkungsvoll dazu beitragen, die Bereiche gemeinsamen Interesses und die Möglichkeit für realistische kooperative Aktionen näher zu definieren, dieser Dialog muß jedoch von dem Willen getragen sein, für alle Beteiligte tragbare Kompromisse zu schaffen, die auch im Heimatstaat politisch vertreten werden können. Erst damit wird die Aussicht geschaffen, daß den VN-Beschlüssen auch geeignete innerstaatliche Maßnahmen folgen werden, die zur Förderung neuer Entwicklungen beitragen. Es wäre zu wünschen, daß die Auseinandersetzungen vor und in Lima von diesem Geist getragen werden.

Vereinte Nationen und Sozialpolitik

Das 20. Jahrhundert ist sozialpolitisch geprägt. Das nimmt nicht wunder, wenn man sich zweierlei vor Augen hält:

1. Ausgangspunkt und geistiger Motor moderner Sozialpolitik ist die Idee der Gleichheit, was immer man im einzelnen darunter verstehen mag. Der Gleichheitssatz ist gewissermaßen das sozialpolitische Grundrecht par excellence. Moderne Sozialpolitik läßt sich deshalb griffig und einleuchtend auf die Kurzformel bringen: mehr soziale Gerechtigkeit.
2. Ein Urteil darüber, in welchem Ausmaße Gleichheit und soziale Gerechtigkeit verwirklicht sind und in welchem Umfange sie noch fehlen, setzt Vergleiche voraus: mit anderen Zeiten, mit anderen Ländern und anderen Gruppen von Menschen. Je stärker sich das Bewußtsein wirklicher und scheinbarer Ungleichheiten oder sozialer Ungerechtigkeiten ausbreitet, desto stärker werden die auf Änderung dieser Zustände gerichteten Impulse.

Nun ist unser Jahrhundert dadurch gekennzeichnet, daß die Menschen auf der Erde einander näher gerückt sind: eine wachsende Zahl von Zeitgenossen hat die Möglichkeit, ferne Länder und Kontinente aus eigener Anschauung kennen zu lernen. Was heute nachmittags auf der anderen Seite der Erde

Die radikale Demonstration von mehrheitlich ausgeübter Macht in VN-Gremien, wie sie in letzter Zeit mehrfach erfolgte, und die totale Ignorierung maßgeblicher Minderheiten, die zudem noch diese Weltorganisation finanziell tragen, würde langfristig auch den Entwicklungsländern schaden. Diese Art der Konfrontation rührt an die Grundfesten der Vereinten Nationen, die sich trotz aller berechtigter Kritik, durchaus als ein brauchbares Instrument zur Förderung der internationalen weltweiten Kooperation erwiesen haben.

Anmerkungen

- 1 Bezüglich Arbeitsweise und organisatorischer Struktur der UNIDO vgl. Kurth, Eberhard: Vereinte Nationen fördern industriellen Aufbau in Entwicklungsländern — Neue UN-Organisation für industrielle Entwicklung, in VN 16. Jg. (1967) Heft 3, S. 83 ff. und S. 100 f.; ders.: Arbeit der UNIDO gewinnt Konturen — UN-Organisation für industrielle Entwicklung leitet Phase der Konsolidierung ein, in VN 17. Jg. (1968) Heft 3, S. 75 ff.; ferner Handbuch der Entwicklungshilfe, Abschnitt III A 58; Kurth, Eberhard: UNIDO, eine neue Initiative zugunsten der Entwicklungsländer, in Europa Archiv, Folge 9, 1969; Ungerer, Werner: VN-Organisation für industrielle Entwicklung, in Außenpolitik 2/72.
- 2 Dok.ID/SCU/4 v. 2. 7. 1971.
- 3 Vgl. A/Res/2952 (XXVII) v. 19. 12. 1972.
- 4 Vgl. Bericht über die 7. Tagung des Rates für industrielle Entwicklung, Dok.ID/B/136 S. 13 ff.
- 5 Vgl. A/Res/3087 (XXVIII) v. 28. 12. 1973.
- 6 MSA = most seriously affected; es handelt sich um die Entwicklungsländer, die von der Wirtschaftskrise besonders hart getroffen wurden. Vgl. von den VN aufgestellte Liste in UN-Dok.A/9828, Annex I.
- 7 Vgl. A/Res/3201 (S-VI) und A/Res/3202 (S-VI).
- 8 Vgl. A/Res/2626 (XXV) vom 24. 10. 1970.
- 9 Vgl. A/Res/3202 (S-VI) Abschnitt III.
- 10 Das Gruppensystem ist in der UNIDO nach UNCTAD-Muster institutionalisiert: Gruppe A = afrikanische und asiatische Entwicklungsländer; Gruppe B = westliche Industrieländer (OECD), Gruppe C = lateinamerikanische Entwicklungsländer; Gruppe D = kommunistische Länder Osteuropas; von einigen Ausnahmen abgesehen bilden die Gruppen A und C zusammen die sog. ›Gruppe 77‹.
- 11 Vgl. Dok.ID/CONF.3/Cap 1 und Add. 1.
- 12 Der Anteil von 7 vH für alle Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion teilt sich auf in 0,6 vH für Afrika, 2,6 vH für Asien und 3,8 vH für Lateinamerika. Vgl. hierzu Dok.ID/B/C.3/27 und den Industrial Development Survey Dok.ID/Conf.3/2, der in Lima vorgelegt wird.
- 13 Die meisten westlichen Industrieländer haben dagegen gestimmt oder sich der Stimme enthalten.
- 14 Z. B. liegt die BR Deutschland z. Z. bei 0,32 vH für die öffentliche Hilfe.
- 15 Vgl. hierzu Kurth, aaO (Anm. 1) und Ungerer aaO (Anm. 1).
- 16 Bezügl. der langfristigen Strategie der UNIDO vgl. Dokumente ID/B/133 und 142 sowie Resolution des Rates für industrielle Entwicklung Nr. 42 (VIII) in ID/B/144.
- 17 Vgl. UN-Dok.A/C.5/1616 v. 11. 10. 1974.

RUDOLF ECHTERHÖLTER

geschieht, läuft heute abend über unseren Fernsehschirm, und die traditionellen Formen diplomatischer Kontakte zwischen den Staaten werden heute ergänzt durch ein engmaschiges Netz von Begegnungen im Rahmen der Reisediplomatie und im Zusammenhang mit dem Wirken internationaler Organisationen und mit internationalen Konferenzen. Hierbei spielen die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle. Man kann sie zwar nicht als eine spezifisch sozialpolitische Organisation bezeichnen, wie es etwa die Internationale Arbeitsorganisation ist; im Rahmen ihrer globalen Aufgabenstellung spielt aber die Sozialpolitik eine wichtige Rolle. Das rechtfertigt es, hierauf einzugehen, nachdem die Bundesrepublik Deutschland seit Herbst 1973 Mitglied der Vereinten Nationen und im besonderen ihres Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) ist.

Sozialpolitische Aufgaben der Vereinten Nationen

Der Vorgänger der Vereinten Nationen, der Genfer Völkerbund, hatte wenig sozialpolitische Kompetenzen. Immerhin verpflichteten sich seine Mitglieder u. a. dazu, »angemessene und menschliche Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder zu schaffen«, und es darf nicht übersehen werden, daß

schon damals die Internationale Arbeitsorganisation entstand, die heute auf eine mehr als fünfzigjährige sozialpolitische Arbeit zurückblicken kann.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und die wachsende Bedeutung sozialer Fragen, auf die vor allem die Entwicklungsländer immer wieder hinweisen, werden die sozialpolitischen Aufgaben in den Vereinten Nationen sehr viel umfassender gesehen. Einen Ansatzpunkt dazu liefert bereits die VN-Charta. In der Präambel wird die Entschlossenheit der Mitglieder bekundet, »den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern« und hierzu »internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen«. Demgemäß haben sich die Vereinten Nationen u. a. zum Ziel gesetzt, »eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Arbeit zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen« und »ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden«. An anderer Stelle wird dies dahin konkretisiert, daß die Vereinten Nationen die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg fördern.

Nun ist es mit solchen Verfassungen internationaler Organisationen nicht anders als mit den Staatsverfassungen: es kommt nicht so sehr darauf an, was in ihnen an Formulierungen niedergelegt ist, als vielmehr, was daraus in der Praxis gemacht wird. Dies wiederum hängt davon ab, in welchem Umfang Institutionen bestehen, die berufen und bereit sind, die Verfassungstexte zu entfalten. In unserem innerstaatlichen Bereich wird dies deutlich, wenn man beispielsweise die Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes umfassend würdigt. Was die Vereinten Nationen anbetrifft, so haben sie eine Reihe von Institutionen, die sich mit sozialpolitischen Fragen befassen können und dies auch ausgiebig tun.

Sozialpolitisch kompetente Gremien der Vereinten Nationen

Fast alle Institutionen der Vereinten Nationen befassen sich mit Sozialpolitik, wenngleich es insoweit einige Schwerpunkte gibt. Nach der Charta der Vereinten Nationen gibt es sechs Hauptorgane: Die Generalversammlung, den Sicherheitsrat, den Wirtschafts- und Sozialrat, den Treuhandrat, den Internationalen Gerichtshof und das Sekretariat, während Nebenorgane nach Bedarf in Übereinstimmung mit der Charta eingesetzt werden können. Das ist in erheblichem Umfang inzwischen geschehen: durch Ausschüsse und Kommissionen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates, durch autonome Organisationen, selbständige Programme, wie das Entwicklungsprogramm und das Umweltprogramm, und durch sonstige Institutionen.

Die Generalversammlung behandelt auf ihren Jahrestagungen regelmäßig eine Reihe sozialpolitischer Themen, die meist in ihrem Hauptausschuß für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen (3. Ausschuß) vorbereitet werden. Dieser Ausschuß behandelte z. B. auf seiner Tagung 1973 soziale Probleme der Jugend und der alten Menschen, desgleichen Fragen, die sich aus der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ergeben. Ein wichtiges Thema der Generalversammlung von 1974 war, wie schon in früheren Jahren, der Zusammenhang zwischen den Menschenrechten, einschließlich der sozialen Rechte, und der wissenschaftlich-technischen Entwicklung. Diese ist ja aus sozialpolitischer Sicht durchaus ambivalent: sie kann zu einer weitergehenden Humanisierung des Arbeitslebens und des Lebens überhaupt beitragen. Sie kann aber auch zu steigender Arbeitslosigkeit führen, und damit zu einer der inhuman-

sten Erscheinungen, die man sich sozialpolitisch vorstellen kann. Auch in anderen Gremien werden sozialpolitische Fragen behandelt oder Themen mit sozialpolitischen Aspekten: z. B. in der Frauenrechtskommission, im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, im Ausschuß für Handelsrecht und im Wirtschafts- und Finanzausschuß.

Die sozialpolitischen Fragen konzentrieren sich naturgemäß im Wirtschafts- und Sozialrat. Dieser widmet herkömmlicherweise eine seiner beiden alljährlichen Tagungen den sozialen Fragen. 1974 gehörte dazu die Verletzung von Gewerkschaftsrechten in Südafrika. Hierzu wurde ein Bericht des Internationalen Arbeitsamtes, mit dem die Vereinten Nationen in sozialpolitischen Fragen eng zusammenarbeiten, vorgelegt. Außerdem wurden die nationalen Erfahrungen bei der Verwirklichung weitreichender sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen zugunsten des sozialen Fortschritts behandelt. Die Bundesregierung hat in einem diesbezüglichen Bericht Fragen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer und des Ausbaues der Sozialen Sicherheit dargestellt.

Sozialpolitische Fragen ergeben sich aber auch immer wieder im wirtschaftlichen Bereich der Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialrates, was angesichts des engen Zusammenhanges, der zwischen wirtschaftlichen und sozialen Fragen von der Natur der Sache her besteht, durchaus verständlich ist. So hat die Erörterung der Rolle multinationaler Gesellschaften auch soziale Aspekte. Im Bereich des Wirtschafts- und Sozialrates ist vor allem die Kommission für soziale Entwicklung zu erwähnen, die eine gute Plattform für intensive sozialpolitische Diskussionen abgibt. Auch die Arbeit der Menschenrechtskommission ragt stark in den sozialpolitischen Bereich hinein, umfaßt doch die Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte seit jeher nicht nur die klassischen Freiheitsrechte, sondern auch soziale Rechte, wie schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen ausweist. Die Kommission für Menschenrechte hat demgemäß auch bei der Vorbereitung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte maßgeblich mitgewirkt¹.

Dem Wirtschafts- und Sozialrat sind regionale Wirtschaftskommissionen zugeordnet: die Wirtschaftskommissionen für Europa, für Afrika, für Lateinamerika, für Westasien und die für Asien und den Pazifik. Auch dort sind die wirtschaftlichen Probleme nicht zu trennen von den sozialen Fragen, denen sich insbesondere die Entwicklungsländer gegenübersehen. Nicht umsonst hat Bundespräsident Scheel schon vor Jahren, als er noch Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit war, die Entwicklungshilfe als »weltweite Sozialpolitik« bezeichnet. Auch in der Wirtschaftskommission für Europa, in der die Bundesrepublik Deutschland aktiv mitwirkt, werden Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsschutzes erörtert und behandelt.

Die Vereinten Nationen befassen sich auch intensiv mit Fragen, die zwar im allgemeinen nicht der Sozialpolitik zugeordnet werden, sondern als eigenständig anerkannt sind, die aber gleichwohl stark sozialpolitisch geprägt sind. Das gilt für den Bereich des Umweltschutzes — es gibt ein Programm der Vereinten Nationen für Umweltfragen nebst einem Umweltfonds — und für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, aus dem eine Reihe spezifisch sozialpolitischer Projekte der Entwicklungshilfe finanziert werden, deren Durchführung häufig der Internationalen Arbeitsorganisation obliegt. Angesichts dieser umfassenden sozialpolitischen Aktivitäten ist es verständlich, daß auch einige den Vereinten Nationen zugeordnete wissenschaftliche Institute sich mit sozialpolitischen Fragen befassen: das Institut für soziale Entwicklung, das Institut für soziale Abwehr und das Institut für Ausbildung und Forschung.

Auch bei den nicht ständigen Veranstaltungen der Vereinten Nationen spielt die Sozialpolitik eine wichtige Rolle. Erwähnt

seien hier vor allem die Konferenz der Sozialminister sowie eine Reihe sozialpolitischer Seminare und Symposien der Vereinten Nationen, aber auch Sonderkonferenzen, wie die Stockholmer Umweltkonferenz, aus der sich das Umweltprogramm der Vereinten Nationen entwickelte, oder die Weltbevölkerungskonferenz, die 1974 in Bukarest stattfand. Alle diese Veranstaltungen haben erhebliche sozialpolitische Aspekte.

Sozialpolitisch bedeutsame Übereinkommen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen beschränken sich nicht darauf, internationale Probleme unverbindlich zu diskutieren. Die von ihnen oder unter ihrer Mitwirkung geschlossenen völkerrechtlichen Verträge zählen zu den erfolgreichsten Teilen ihrer Arbeit, mögen sie auch weniger im Rampenlicht der öffentlichen Erörterungen stehen als andere hochpolitische Tätigkeiten.

Über den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966¹, den auch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat, wurde bereits früher berichtet². Obwohl der Pakt einen Kompromiß zwischen Staaten mit grundlegend verschiedener politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ordnung darstellt, ist er ein wichtiger Schritt zur Entwicklung des Völkerrechts: er macht deutlich, daß nicht nur die klassischen Freiheitsrechte Bestandteil des Völkerrechts geworden sind, was an sich schon einen bemerkenswerten Fortschritt darstellt, sondern auch jene sozialen Rechte, ohne welche die Freiheitsrechte nicht dazu führen können, ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten. Daß jene Rechte in ihrer Substanz durchaus verschieden sind — neben Freiheitsrechten finden sich Schutzrechte und Teilhaberechte, aber auch Postulate für die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung — und daß sie keine einklagbaren individuellen Ansprüche begründen, ändert nichts an der politischen Bedeutung dieses Vorganges. Früher wurde bereits darauf hingewiesen, daß dieser Pakt nicht einen bestimmten sozialen Zustand festschreiben will, sondern, ähnlich wie bei uns der Verfassungsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit, *dynamisch angelegt ist: auf die ständige Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse*. Gerade deshalb kommt der laufenden Berichterstattung über die fortschreitende Verwirklichung der im Pakt anerkannten sozialen und sonstigen Rechte erhebliche praktische Bedeutung zu. Eine Rechtspflicht zur Berichterstattung aufgrund des Paktes besteht allerdings auch für jene Staaten noch nicht, die den Pakt ratifiziert haben, da er die zu seinem Inkrafttreten erforderliche Zahl von Ratifikationen bisher noch nicht erreicht hat. Indessen bestehen inhaltlich weitgehend identische Berichtspflichten aufgrund von Entschlüssen der Vereinten Nationen zum Thema der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, und die Bundesregierung ist diesen Pflichten bisher regelmäßig nachgekommen.

Sozialpolitische Aspekte lassen sich auch in anderen Übereinkommen nachweisen: im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, aus dem ebenfalls eine regelmäßige Berichtspflicht folgt, im Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und neuerdings in dem ihm nachgebildeten Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen. Bei anderen Übereinkommen zeichnen sich Bestrebungen ab, sie durch sozialpolitische Vorschriften zu ergänzen: So wurde auf der Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen von einigen Teilnehmerstaaten ein Vorschlag eingebracht, in das Übereinkommen über die Hohe See auch Vorschriften einzufügen, welche dem jeweiligen Flaggenstaat sozialpolitische Verpflichtungen gegenüber der Schiffsbesatzung auferlegen. Andere Übereinkommen haben sozialpolitische Auswirkungen, wie das Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland oder das über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen auf dem Gebiet der Unterhaltspflicht gegenüber Kindern. Auch

die Wirtschaftskommission für Europa hat Übereinkommen verabschiedet, die sozialpolitische Aspekte neben wirtschafts- und verkehrspolitischen enthalten, etwa im Bereich des Arbeitsschutzes. Dies alles trägt dazu bei, die innerstaatliche Gesetzgebung durch ein immer engeres Netz völkerrechtlich verbindlicher internationaler Instrumente zu ergänzen und zusätzlich abzusichern.

Studien und Berichte

Die Berichterstattung spielt in den Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle, und dabei kommt es auch zu Überschneidungen. So wird das Problem der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, das in einigen Teilen der Welt mit dem Kolonialismus und Neokolonialismus in Verbindung gebracht wird, immer wieder von neuem behandelt. Neben Studien über Spezialfragen, wie über regionale Strukturen, über die Rehabilitation von Körperbehinderten, über Rassendiskriminierung und neuerdings über die Rolle multinationaler Gesellschaften, ist hier vor allem auf eine Reihe regelmäßiger Berichte hinzuweisen, die soziale Fragen behandeln. Grundlage der Berichte ist jeweils eine Entschlüsselung der Vereinten Nationen zu diesem Thema.

Die Bundesrepublik Deutschland hat demgemäß einen Bericht über den sozialen Fortschritt in den letzten 20 Jahren erstellt³. Er behandelt Fragen der Vollbeschäftigung und des Lebensstandards, das deutsche System der Betriebsverfassung und Mitbestimmung, die Sozialversicherung, die soziale Stellung der Frau sowie die Hilfen für Kinder und Jugendliche. In einem anderen Bericht⁴ wurden Ausführungen zur Politik der Vollbeschäftigung, zur Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, zur Integration ausländischer Arbeitnehmer, zur Sicherung gegen die Risiken des Alters und der Krankheit, zum Schutz der Familie, der Mutter sowie der Kinder und Jugendlichen gemacht. Ein dritter Bericht⁵ betraf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und ihre Entwicklung in den letzten Jahren. Darin wurde, einem vorgegebenen Berichtschema folgend, über folgende sozialpolitische Bereiche berichtet: aktive Arbeitsmarktpolitik, Rehabilitation Behinderter, Schutz Schwerbeschädigter, gerechte und günstige Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte, gleicher Lohn für gleiche Arbeit, angemessene Ruhezeiten und Freizeit, Begrenzung der Arbeitszeit, Koalitionsrecht, Streikrecht, Soziale Sicherung (einschließlich der Kriegsopferversorgung und der betrieblichen Altersversorgung), Sparförderung, Hilfen für den Krankheitsfall, Familienlastenausgleich.

Die multinationalen Unternehmen

Während die Probleme, die mit der Tätigkeit weltumspannender Konzerne verbunden sind, zunächst vor allem in den Entwicklungsländern erörtert wurden, hat seit einiger Zeit ein weltweites Interesse eingesetzt, das auch in den Industriestaaten zu parlamentarischen Anhörungsverfahren, Aktivitäten von Kartellbehörden, Studentatungen im auserlesenen Kreis und wissenschaftlichen Forschungsarbeiten geführt hat und noch führt. Naturgemäß erschöpft sich diese Problematik nicht im sozialpolitischen Bereich; sie schließt ihn aber ein, und ihm kommt dabei zweifellos eine erhebliche Bedeutung zu. Das erhellt schon daraus, daß die Internationale Arbeitsorganisation bereits eine Schrift zu diesem Thema veröffentlicht hat und ihm fortlaufend einen Teil ihrer Energie widmet. Immer wieder werden auf den Tagungen der branchenbezogenen Industrieausschüsse und auf den ebenfalls branchenbezogenen dreigliedrigen Fachtagungen Entschlüssen verabschiedet, welche die Erstreckung dieser Arbeiten auf weitere Wirtschaftszweige fordern.

Die Vereinten Nationen können und wollen sich natürlich nicht auf die sozialpolitische Problematik beschränken, welche die Tätigkeit multinationaler Unternehmen aufwirft; sie müssen dieses Phänomen umfassend behandeln. Aber sie dürfen

dabei die Sozialpolitik nicht ausklammern, und sie tun das auch nicht. Das gilt insbesondere für einen von ihnen angeregten Bericht⁶ eminenten Persönlichkeiten, die als unabhängige Sachverständige dieses Thema angingen, unter ihnen ein amtierender Bundesminister mit umfassenden gewerkschaftlichen Erfahrungen. Dieser Bericht behandelt insbesondere die positiven wie negativen Auswirkungen, welche die Tätigkeit multinationaler Unternehmen auf den Arbeitsmarkt des Gastlandes haben kann. Er hütet sich in erfreulicher Weise vor Pauschalurteilen, die nicht zu praktikablen Lösungen beitragen können, und kommt statt dessen zu einer differenzierten Würdigung dieser recht komplexen Sachverhalte. Der Ausschuß hat übrigens zum Ausdruck gebracht, daß er nicht den Dienstleistungssektor miterfassen konnte. Demgemäß hält er weitere Untersuchungen über die Rolle multinationaler Banken und Versicherungsunternehmen für erforderlich, eine Forderung, die sich auch eine diese Branchen einschließende Tagung des Ausschusses für Angestellte und Geistesarbeiter der Internationalen Arbeitsorganisation im Herbst 1974 zu eigen machte.

Der zweite Teil des erwähnten Berichts behandelt auch einige besonders wichtige sozialpolitische Fragen: der Beschäftigung und der Löhne, der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und der Beschäftigungsbedingungen (Arbeitsnormen). Auch hier kommt die Arbeitsgruppe zu konkreten Vorschlägen:

1. Die Heimatländer sollen die Verlegung von arbeitsintensiven Produktionen, die eine geringe Qualifikation der Arbeitskräfte erfordern, nicht verhindern, sondern die dadurch freiwerdenden Arbeitskräfte im eigenen Land umschulen und durch Anpassungsbeihilfen schützen.
2. Die multinationalen Unternehmen sollen in ihren Heimatländern und in ihren Gastländern über die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der jeweiligen Regierungen klar unterrichtet werden.
3. Wer durch Produktionsentscheidungen multinationaler Unternehmen in deren Heimatländern oder in deren Gastländern arbeitslos wird, soll eine volle Entschädigung er-

halten. Soweit gewisse Entwicklungsländer dazu nicht die erforderlichen Mittel haben, soll ein zu schaffender internationaler Sozialfonds zusätzlich helfen.

4. Die Gastländer sollen angeregt werden, den größtmöglichen Nutzen aus der Niederlassung multinationaler Unternehmen für den größtmöglichen Teil der niedrigen Einkommensgruppen zu ziehen.
5. Im Rahmen der Vereinten Nationen soll geprüft werden, wie die Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften am Entscheidungsprozeß auf örtlicher und internationaler Ebene sichergestellt werden kann.
6. Die Heimat- und Gastländer multinationaler Unternehmen sollen die ungehinderte Einreise von Gewerkschaftsvertretern gestatten, die den Arbeitnehmern multinationaler Unternehmen auf Anforderung bei den Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen zur Seite stehen sollen.
7. In der Frage von Sympathiestreiks und sonstigen friedlichen Formen konzertierter Aktion werden die Regierungen aufgefordert, eine liberale Politik zu betreiben.
8. Pflichten zur Offenlegung von Daten, Rechnungslegung und Berichterstattung sollen auch hinsichtlich jener Daten geschaffen werden, die im Hinblick auf Tarifverhandlungen von besonderer Bedeutung sind.

Schon jetzt erweist es sich, daß der Bericht eine gute und brauchbare Ausgangsbasis für die weiteren Erörterungen in den Vereinten Nationen darstellt. Sie kreisten im ECOSOC zunächst um die verfahrensmäßige Frage, ob die weitere vertiefte Behandlung des Themas einem Gremium unabhängiger Sachverständiger anvertraut werden sollte oder Regierungsvertretern oder einem gemischten Gremium aus diesen und unabhängigen Sachverständigen. Für jede dieser Lösungen lassen sich gute und gewichtige Gründe anführen.

Wichtiger als diese Entscheidung wird aber sein, daß die mit der Tätigkeit der multinationalen Unternehmen verbundenen sozialpolitischen Fragen unter voller Heranziehung des insoweit vorhandenen sozialpolitischen Sachverstandes untersucht werden. Unter diesem Gesichtspunkt muß eine enge und intensive Zusammenarbeit der Vereinten Nationen und ihrer

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dr. Kurt Waldheim, am 5. Februar 1975 beim Bundeskanzler. Das einstündige Gespräch, an dem auch der Staatssekretär Gehlhoff vom Auswärtigen Amt, früherer deutscher UNO-Botschafter, teilnahm, behandelte politische, wirtschaftliche und finanzielle Fragen von weltpolitischer Bedeutung, darunter die Lage im Nahen Osten und auf Zypern, die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und die Rolle der beiden deutschen Staaten in der UNO. — Das Bild zeigt v. l. n. r. Staatssekretär Dr. Gehlhoff, Bundeskanzler Helmut Schmidt, Botschafter Frhr. von Wechmar, den jetzigen deutschen Chefdelegierten bei der UNO, Generalsekretär Waldheim und Professor Dr. Debatin, den Finanzchef der UNO. Prof. Debatin hat mit dem Titel Beigeordneter Generalsekretär das höchste von einem Deutschen besetzte Amt in der UNO inne.



Gremien mit der Internationalen Arbeitsorganisation angestrebt werden, die in besonderer Weise den in der Welt vorhandenen sozialpolitischen Sachverstand repräsentiert, sind in ihr doch nicht nur die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, sondern auch die Sozialpartner, d. h. die repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Ausblick

Die vorstehende kurze Übersicht zeigt, daß die Vereinten Nationen sich vielfältig mit sozialen Problemen und Mitteln und Wegen zu ihrer Lösung befassen. Welche Perspektiven ergeben sich für diese internationale sozialpolitische Zusammenarbeit?

Zunächst einmal fällt auf, daß die Arbeit der Vereinten Nationen insoweit stärker politisch als fachlich orientiert ist. Das zeigt insbesondere ein Vergleich mit der Internationalen Arbeitsorganisation. Zwar ist auch deren Arbeit nicht immer frei von politischen Einflüssen. Doch läßt sich feststellen, daß sie im Vergleich zu der der Vereinten Nationen sehr viel sachbezogener ist, während bei der Behandlung sozialpolitischer Themen in den Vereinten Nationen das politische Element deutlich im Vordergrund steht.

Das hängt sicher mit der verschiedenen Struktur beider Organisationen zusammen: Die Internationale Arbeitsorganisation ist durch ihre bereits erwähnte Dreigliederigkeit gekennzeichnet, d. h. dadurch, daß neben den Regierungen der Mitgliedstaaten die repräsentativen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt mitwirken. Diese konzentrieren ihr Interesse im allgemeinen darauf, die sozialpolitischen Fragen wirklichkeitsnah zu behandeln. Auf der anderen Seite spielen die großen Industriestaaten, die auch die längste sozialpolitische Erfahrung haben, eine besondere Rolle in der Internationalen Arbeitsorganisation. Schließlich werden die Tagungen dieser Organisation in der Regel von Fachleuten wahrgenommen.

Dies alles ist in den Vereinten Nationen anders: Eine institutionelle Mitwirkung von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmervertretern ist nicht vorgesehen. Unter den Regierungen spielen

die Entwicklungsländer wegen ihrer großen Zahl eine ausschlaggebende Rolle. Sie bestimmen weitgehend nicht nur die Thematik der Diskussionen, sondern auch die konkreten Ergebnisse. Das führt dazu, daß auch die sozialen Probleme unter jenen Aspekten behandelt werden, die vor allem für die Entwicklungsländer von Interesse sind. Schließlich werden die Tagungen der Gremien der Vereinten Nationen vielfach von Diplomaten wahrgenommen, die von Hause aus eher geneigt sind, politisch zu argumentieren als fachlich, selbst wenn es sich im Grunde genommen um Fachfragen handelt. Unter diesen Umständen muß es begrüßt werden, daß die Vereinten Nationen herkömmlicherweise bei sozialpolitischen Fragen den Sachverstand der Internationalen Arbeitsorganisation ausgiebig nutzen.

Diese strukturellen Besonderheiten, die bisweilen bei der Erörterung sozialpolitischer Sachfragen zu besonderen Problemen führen und die Lösung solcher Fragen nicht immer erleichtern, sollten gleichwohl niemand entmutigen, sich an der internationalen Diskussion in den Vereinten Nationen ausgiebig und konstruktiv zu beteiligen. Nationen mit reichhaltigen sozialpolitischen Erfahrungen wie wir haben hier einen beachtlichen Beitrag zu leisten, und dies wird auch international von uns erwartet. Für uns kann es nicht nur darum gehen, was wir an zusätzlichen sozialpolitischen Anregungen empfangen können. Vielmehr stellt sich gleichermaßen die Frage, was wir beisteuern können, damit mehr soziale Gerechtigkeit verwirklicht wird, nicht nur bei uns zu Hause, sondern im Verhältnis der Völker und Staaten untereinander.

Anmerkungen

- 1 Text des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte s. VN 22. Jg. (1974) Heft 1, S. 25ff.
- 2 Echterhölder, R.: Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, s. VN 22. Jg. (1974) Heft 1, S. 9ff.
- 3 UN-Doc.E/CN.5/478/Add.1.
- 4 UN-Doc.E/CN.5/512/Add.1—19.
- 5 UN-Doc.E/CN.4/1155/Add.5.
- 6 Multinational Corporations in World Development. UN-Doc.ST/ESA/190—73.II.A.11; The Impact of Multinational Corporations on Development and International Relations. UN-Doc.ST/ESA/6=74.II.A.5.

Die UNO und die Flüchtlinge

GUNTER WEBER

Trotz aller Menschenrechtserklärungen gibt es nach wie vor zahlreiche Flüchtlinge. Da sich wegen seiner unvergleichlichen wissenschaftlichen und technischen Leistungen als so fortschrittlich empfindende 20. Jahrhundert ist zugleich das Jahrhundert der opferreichsten Kriege, der umfangreichsten Verfolgungen und des Entstehens von Flüchtlingsbewegungen, wie sie in diesem Ausmaß bisher unbekannt waren. Millionen Menschen haben aus politischen, religiösen, rassischen und anderen Gründen ihre angestammte Heimat verlassen müssen. Nur derjenige, der einmal selbst Flüchtling gewesen ist, weiß, was es heißt, Flüchtling zu sein. Das Ausgestoßensein in die Fremde bedeutet nicht nur ein Zerschneiden der Wurzeln und Bindungen an Familie, Heimat und Vaterland, das Flüchtlingsdasein ist zugleich fast immer von Not und Hoffnungslosigkeit gezeichnet.

»Wenn wir schon nicht die Ursachen beseitigen können, die Flüchtlinge entstehen lassen, so wollen wir doch wenigstens versuchen, den Flüchtlingen Hoffnung zu geben«, erklärte UNO-Flüchtlingskommissar Prinz Sadruddin Aga Khan vor wenigen Wochen auf der 25. Tagung des Exekutiv Ausschusses seines Amtes.

Die Leistung von Schutz und Hilfe sind die beiden zentralen Aufgaben, die der UNO-Flüchtlingskommissar gegenüber den Flüchtlingen hat. Die Sicherung des vorläufigen oder endgültigen Verbleibens des Flüchtlings am neuen Aufenthaltsort

sowie seiner Bewegungsfreiheit sind die unmittelbarsten der vielfältigen Schutzaufgaben. Ist der Flüchtling durch international anerkannte Personalpapiere und Reisedokumente zunächst einmal gegen die Gefahr abgeschirmt, einfach weitergeschickt oder sogar zurückgeschickt zu werden, dann braucht er anschließend das Recht, den Lebensunterhalt für sich und die Seinen am neuen Aufenthaltsort selbst erwerben zu können und eventuell durch Schulung oder Umschulung hierfür die Befähigung zu erhalten.

Die Schutzleistungen der Vereinten Nationen und ihres Beauftragten, des UNO-Flüchtlingskommissars (der offizielle Titel heißt: UNO-Hochkommissar für Flüchtlinge), sind für die ihrer Rasse, ihrer politischen Überzeugung, ihrer Nationalität oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe wegen Verfolgten in der internationalen Flüchtlingskonvention des Jahres 1951 festgelegt. Sie wurde bisher von 65 Regierungen unterzeichnet. Da die internationale Konvention sich auf Flüchtlinge bezog, die 1951 vorhanden waren, wurde sie 1967 durch ein Protokoll ergänzt, das diese zeitliche Begrenzung aufhob.

Neben dem Schutz für den in den meisten Fällen staatenlos gewordenen politischen Flüchtling ist — wie bereits erwähnt — die materielle Hilfeleistung eine der zentralen Aufgaben des UNO-Flüchtlingskommissars. Es gilt für die materielle Existenz eines jeden einzelnen Flüchtlings eine Dauerlösung