ZEITSCHRIFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN UND IHRE SONDERORGANISATIONEN

BONN · DEZEMBER 1976 · 24. JAHRG. · EINZELH. 2,50 DM

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEO · ILO · FAO

UNESCO · WHO · IBRD

IFC · IDA · IMF

ICAO · UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT · UNCTAD

UNDP · UNCDF

UNIDO · UNEP

UNICEF · UNFPA · WFP

UNHCR · UNRWA

UNITAR · UNU · WIPO

ECE · ECWA

ESCAP · ECA · ECLA

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

6/76

INHALTSVERZEICHNIS

Die politische Bedeutung des Sicherheitsrats
Bonns Mitgliedschaft im Rat birgt Chancen und Risiken 161
von Dr. Hilmar Werner Schlüter

Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen 166
von Professor Dr. Christian Tomuschat

Vorbereitende Maßnahmen zur Anwendung
der VN-Menschenrechtspakte 174
von Egon Schwelb

Ein neues Kapitel im humanitären Kriegsvölkerrecht?
Zwei Zusatzprotokolle zu den Vier Genfer Rotkreuzkonventionen
kurz vor der Verabschiedung 178
von Legationsrat I. Klasse Dr. Helmut Frick

Konzentration der Weltprobleme in der Weltorganisation
Die Einleitung zum Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs
für die 31. Generalversammlung (Schluß) 184
von Dr. Kurt Waldheim, Generalsekretär der Vereinten Nationen

Die Geschäftsordnung des Sicherheitsrats 188

Entschließungen der Generalversammlung:
Mayotte, Transkei, Weltraum, Zypern 191

Literaturhinweis 192

An die Leser 192

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf (02221) 21 36 40.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingerweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767. Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.

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

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Fernruf (0 26 28) 766 und 767.

Herstellung: Druckhaus Buchbender, 53 Bonn, Justus-von-Liebig-Straße 6, Fernruf 66 10 71.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 16,10 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN BONN

Präsidium:

Dr. Rainer Barzel, MdB
Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a.D.
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a.D.
D. Helmut Class, Bischof, Vorsitzender des Rates der Evangelischen Kirche Deutschlands
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a.D.
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Bundesminister a. D.
Felix von Eckardt, Staatssekretär a.D.
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Ludwig Erhard, MdB, Bundeskanzler a. D.
Dr. Katharina Focke, Bundesministerin
Dr. Walter Gehlhoff, Staatssekretär des Auswärtigen Amts
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
Altbundespräsident Dr. Dr. Gustav Heinemann †
Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a.D.
Dr. Helmut Kohl, Vorsitzender der CDU, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz
Prof. Dr. Herbert Lewin
Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag
Annemarie Renger, Präsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, Bundeskanzler
Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
Hans-Günther Sohl, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
Heinz Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
Hans-Jürgen Wischnewski, Staatsminister im Auswärtigen Amt

Ehrenvorsitzender:

Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

Karl-Hans Kern, MdB, Ulm (Vorsitzender)
Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin (stellv. Vorsitzender)
Dr. Erika Wolf, MdB, Bonn (stellv. Vorsitzende)
Professor Dr. Helmut Bley, Hamburg
Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg
Uwe G. Fabritzek, Germering
Dr. Jens Naumann, Berlin
Professor Dr. Karl Josef Partsch, Bonn
Professor Dr. Ellinor v. Puttkamer, Botschafterin a.D., Bonn
Dr. Wilfried Skupnik, Bonn
Dr. Helga Timm, MdB, Sprendlingen

Landesverbände:

Wolfgang Lüder, Senator
Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels, Ministerialrat,
Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Dr. Friedemann Büttner
Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen,
53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon (02221) 21 36 46

Die politische Bedeutung des Sicherheitsrats

Bonns Mitgliedschaft im Rat birgt Chancen und Risiken

HILMAR WERNER SCHLÜTER

Die Bundesrepublik Deutschland ist vom 1. Januar 1977 an für zwei Jahre eines der zehn nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Mit der Wahl der Bundesrepublik Deutschland in den Rat wurde eine bedeutende, ja historische Entwicklung vollzogen: nach dreijähriger Mitgliedschaft in der UNO wird Bonn nun an der internationalen Friedenswahrung mitwirken. Diese Mitwirkung birgt Chancen und Risiken zugleich. Um sie abzuschätzen, sollen zwei Fragenkreise erörtert werden:

1. Welche politische Bedeutung hat der Sicherheitsrat? Wie wirksam kann der Sicherheitsrat heute seiner Hauptaufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nachkommen? Diese Fragen können sinnvoll nur beantwortet werden, wenn die Gefahren dargestellt werden, die der internationalen Sicherheit und dem Frieden drohen.
2. Welche Rolle kann die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat spielen? Welche Kompetenzen haben die nichtständigen Mitglieder? Weiter muß überlegt werden, welche Aufgaben sich die Bundesrepublik heute und in einer überschaubaren Zukunft in der Weltpolitik stellen kann und soll. Es geht also um eine Klärung der Ziele und Möglichkeiten, aber auch der Grenzen und Risiken, denen sich die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenübersieht.

I

Zunächst muß auf einige Vorurteile eingegangen werden. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen hat allmählich dazu geführt, daß der Tätigkeit der Weltorganisation auch in deutschen Medien mehr Beachtung geschenkt und mehr Verständnis entgegengebracht wird. Doch hiervon gibt es nicht wenige Ausnahmen:

So sagt ein Autor in einer überregionalen Zeitung im Zusammenhang mit dem Geiseldrama von Entebbe, der Sicherheitsrat sei »seit langem eine Bühne für das Theater des Absurden«. Waldheim, der Generalsekretär der UNO, serviere »der UNO-Koalition des Ostblocks mit den Ländern der Dritten Welt auf blankgewienerten Tabletts stets das Gewünschte, meist sogar noch, bevor es von ihm verlangt wird«. Somit werden »die Vereinten Nationen selbst zu Komplizen des Terrors erniedrigt«[1]. Ein anderer Autor der gleichen Zeitung wirft Waldheim unter der assoziationsreichen Überschrift »Feld-, Wald- und Wiesenheim« vor, der UNO-Generalsekretär »fühlt sich ›angenehm beeindruckt‹ davon, daß die ›innerdeutschen Querelen‹ nicht vor den Vereinten Nationen ausgebreitet werden«. Im Hinblick auf die innerdeutsche Situation fragt er: »Sind das ›Querelen‹, wenn Blut fließt, wenn Verträge verletzt werden, wenn die Menschenrechte unterdrückt werden?« Er weiß natürlich auch eine Antwort: »Aber Waldheim geht es nicht um die Rechte Verzweifelter, ihm sind unterdrückte Neger so gleichgültig wie unterdrückte Weiße. Ihm geht es um seinen Arbeitsplatz. Demnächst steht seine Wiederwahl an. Die ›Dritte Welt‹ hat die Stimmen. Die Menschen in der Zone haben keine Stimme. So einfach ist das. Man kann Waldheim allenfalls dankbar sein, daß er in seiner schlichtvolkstümlichen Art die moralische Belanglosigkeit der UNO immer neu hervorhebt.«[2]

Obwohl das »so einfach ist«, sind doch einige grundsätzliche Anmerkungen zu dieser Betrachtungsweise notwendig:

1. Es ist leicht, die praktische Arbeit der UNO an ihren eigenen Maßstäben zu messen, um auf diese Weise »die moralische Belanglosigkeit der UNO« zu beweisen. Aber man muß sich darüber im klaren sein, daß die Welt voller Unrecht ist, daß die Aufgabe, eine gerechte Ordnung in dieser Welt des Hungers, der Verfolgungen, der rassischen Diskriminierungen, des Terrorismus, des Terrors und der Folterungen zu schaffen, erst ganz am Anfang steht. Ob Kommentare, die mit dem Holzhammer geschrieben sind, bei der Überwindung dieser Übel helfen, müssen diese Autoren selbst beurteilen. Sie müssen sich auch fragen lassen, wo denn ihre eigenen offenbar erhabenen moralischen Maßstäbe bleiben, wenn ihre Kollegen in der gleichen — weit verbreiteten und einflußreichen — Tageszeitung die Regime in Chile und Südafrika mit sehr großem Verständnis beurteilen.
2. Der Vorwurf der »moralischen Belanglosigkeit der UNO« kritisiert die Vereinten Nationen als Organisation so, als wäre sie in der Lage, souverän wie eine Art Weltregierung den Einzelstaaten Weisungen zu erteilen. Aber die UNO wird, wie ein Beobachter bemerkt[3], völlig zu Unrecht als Institution für ihre angebliche Degeneration verantwortlich gemacht: »Es sind ihre Mitglieder und vor allem die mächtigen Mitglieder, die den jeweiligen Zustand der Weltorganisation bewirken; darum sind die UN in der Gegenwart, entsprechend der Entwicklung auf unserem Globus, eben nicht viel mehr als das Spiegelbild einer zerrissenen und wieder mit zunehmenden Spannungen erfüllten Welt. Über ›die Vereinten Nationen‹ zu zetern, sie als Schwatzbude zu etikettieren (was sie *auch* sind) oder sie mit den grandiosen Worten von Charles de Gaulle als ›ce machin‹ (dieses Dingsda) abzuqualifizieren und sie wie der inzwischen ausgeschiedene amerikanische UN-Chefdelegierte Moynihan mit dem Blick auf einige lauthalsige Entwicklungsländer als eine Art Affenstall einzustufen, gilt zwar als erheiternd und findet viel Beifall, ist aber Kritik am falschen Objekt. Sie müßte sich gegen anmaßende, unwissende und demagogische kleine und große Mitglieder richten.« Oder wie es der ehemalige britische Delegierte Lord Gladwyn einmal formulierte: »Die Vereinten Nationen sind nur ein Spiegel, in dem sich die Wirklichkeit dieser Welt spiegelt. Wenn nun dieser Spiegel ein häßliches Bild zurückwirft, so sollten wir nicht dem Spiegel die Schuld geben.«
3. Wichtig ist aber schließlich: Die oben zitierten, die Vereinten Nationen total aburteilenden Autoren wünschen doch offenbar — so ist wenigstens zu hoffen, wenn man ihre Beiträge des emotionalen Beiwerks entkleidet und einen rationalen Kern zu ermitteln sucht —, daß die Vereinten Nationen aktiv und mit wachsender Verantwortung gegen den Internationalen Terrorismus und gegen Verletzungen der Menschenrechte Stellung nehmen und Beschlüsse fassen. Doch muß man sich dann auch entscheiden: Entweder man konstatiert die »moralische Belanglosigkeit der UNO«, dann kann man nicht moralische und politische Beiträge der Vereinten Nationen zu Sicherung und Wahrung der Menschenrechte erwarten. Oder man erwartet solche Beiträge, dann muß man versuchen, bei voller Erkenntnis der genannten Grenzen, die UNO zu stärken und zu ermutigen.

Die undifferenzierte Betrachtung der UNO hat sicher ihre Ursachen. Der Völkerbund, das erste große Experiment der internationalen Zusammenarbeit, war in Deutschland nicht sehr angesehen, die Bundesrepublik Deutschland war viele Jahre nicht Mitglied der Vereinten Nationen, sie galt lange Zeit, wenn auch nur theoretisch, als »ehemaliger Feindstaat«. Daraus erklären sich Unsicherheiten, Unkenntnis und auch Vorurteile. Aber müssen diese Elemente unbedingt zu Provinzialismus, zu allerlei Aggressionen gegen »die Dritte Welt« oder gegen »Feld-, Wald- und Wiesenheim« führen?

Gewiß, nicht jeder Politiker der Dritten Welt zeichnet sich durch besonders eindrucksvolle Leistungen für die internationale Zusammenarbeit aus. Aber legitimiert die Geschichte des europäischen Staatensystems, von dem zwei Weltkriege

ausgingen, eine pauschale Kritik, die kaum über eine Kollektion von Vorurteilen und Projektionen hinausgeht?

Zusammengefaßt: Das Bemühen um ein Mehr an internationaler Moralität steht erst an den Anfängen, bleibt aber eine zentrale Aufgabe. Moralische Urteile über andere Staaten oder Staatenverbindungen sollten nur behutsam und mit großer Zurückhaltung gefällt werden: sie bewirken wenig und sind nur allzuoft Ausdruck von Selbstgerechtigkeit. Jeder Staat kennt inzwischen sehr gut die Kritik der anderen Staaten. »Diese Kritik ist aber nicht wirksam: Sie war es nicht und wird es niemals sein. Es gibt nur eine Aussage, die wirksam sein kann: Wir müssen uns selbst sagen, wie wir uns verhalten sollen.«[4]

II

Betrachtet man die deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat unvoreingenommen, so ist klar, daß Bonn dort eine »heikle politische Gratwanderung«[5] bevorsteht und daß das neue Amt »mehr Bürde als Würde«[6] bietet. Um die Herausforderungen, denen die deutsche Außenpolitik in den kommenden zwei Jahren gegenübersteht, deutlich zu machen, soll nun die politische Bedeutung des Sicherheitsrats kurz erörtert werden.

Die Mehrheit der Staaten und die öffentliche Meinung der Welt verurteilen die Anwendung von Gewalt in den Beziehungen der Staaten. Daher leugnen nur wenige offen die Nützlichkeit der Vereinten Nationen und damit des Sicherheitsrats.

Angesichts der Gefahren, die den Weltfrieden bedrohen, erscheint es naheliegend, daß der Gedanke einer Weltföderation mit einer Weltregierung an der Spitze manche Anhänger findet. Aber die Wirklichkeit zeigt, daß diese Vorstellung für eine überschaubare Zukunft ein Ideal bleiben muß: Die Staaten sind nicht bereit, wesentliche Attribute ihrer Souveränität aufzugeben. Die Vereinten Nationen sind daher weit davon entfernt, eine Weltföderation zu sein, und der Sicherheitsrat ist trotz bestimmter exekutiver Befugnisse bei akuten Friedensgefährdungen kein Weltkabinett. Die Ratsmitglieder sind Vertreter souveräner nationaler Regierungen. Nationale Regierungen lassen sich nicht herumkommandieren, und sie vergessen nur selten die Vertretung ihrer nationalen Interessen. Sie bestimmen diese nationalen Interessen selbst. Dies ist das Wesen der Souveränität, und sie werden bei der Wahrung dieser Interessen von der oft argwöhnischen öffentlichen Meinung ihrer Länder kritisch beobachtet und kontrolliert. Trotz dieser partikularen Interessen der Mitglieder erweist sich die internationale Kooperation im weltweiten Rahmen der UNO nicht nur als möglich, sondern als notwendig, weil es übergeordnete, universale Zielsetzungen gibt. Das wichtigste Ziel ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, weil der Krieg für *alle* Staaten eine lebensbedrohende Gefahr darstellt.

Ebenso wie die UNO kann auch der Sicherheitsrat keine Diktate auferlegen. Das Nahost-Problem, die Frage, mit der sich der Rat in seiner Geschichte am meisten befaßt hat, macht dies deutlich. Das Wesen der friedenserhaltenden Tätigkeit des Rats ist vielmehr der Ausgleich der nationalen Gegensätze und der Kompromiß. Der Versuch, diese Gegensätze und Interessen so weit es möglich ist, rational auszugleichen, ist um so notwendiger, weil es immer Situationen gibt, in denen die Staaten versucht sind, trotz des allgemeinen Gewaltverbots, ihre Interessen mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Diese Gefahr ist heute größer geworden.

Die bisherige Arbeit des Sicherheitsrats zeigt, daß schrittweise Verfahren zur Beilegung von Konflikten am ehesten erfolgreich zu sein scheinen. Nicht eindrucksvolle Mehrheiten, kraftvolle Verurteilungen, brillante Reden und Diskussionsbeiträge, die ihren sinnvollen Platz im Instrumentarium der Friedenssicherung durchaus haben, bilden die eigentlichen Leistungen des Rats. Nach wie vor sind die Methoden der Vermittlung, der vertraulichen Beratung, des realen Interessenausgleichs, d. h. das Instrumentarium der stillen Diplomatie, die besten Mittel, um dem Ziel einer friedlicheren Welt allmählich näher zu kommen.

In diesen schrittweisen Bemühungen ist es dem Sicherheitsrat in seiner Geschichte gelungen, gewisse Fortschritte in der Organisation und Gestaltung, und vielleicht auch der Verbesserung, der Friedenssicherung zu erzielen: die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds gilt nicht mehr als Veto, was das Abstimmungsverfahren elastischer machte; unter bestimmten Bedingungen kann die Generalversammlung eine ergänzende Rolle in der Friedenswahrung spielen. Dadurch wurde auch der Sicherheitsrat zu einer sachlicheren Arbeit veranlaßt. Der Rat hat heute eine größere Mitgliedschaft, die für die Gesamtmitgliedschaft der Organisation repräsentativer ist und die den kleineren und mittleren Staaten eine gewichtigere Möglichkeit der Mitwirkung im internationalen Friedensprozeß gibt.

Allgemein hat der Rat Ansehen und Wirksamkeit steigern können. Die Erfahrungen haben deutlich gemacht, daß die Generalversammlung, so wertvoll ihre Beiträge für die Friedenswahrung auch sein können, in erster Linie ein Forum der Nationen für die Diskussion von Fragen allgemeinen Charakters ist. Auch die aktivere Einschaltung des Generalsekretärs in den Prozeß der Friedenswahrung kann nur eine Ausnahme sein, denn wenige Regierungen sind bereit, ihn mit der notwendigen Autorität auszustatten.

Gegenüber der Generalversammlung besitzt der Sicherheitsrat schon unter organisatorischen Gesichtspunkten einige unbestreitbare Vorteile. Der Rat ist ein kleines Exekutivgremium, das sich in ständiger Bereitschaft befindet. Mit dem Einzug des kommunistischen China in den Rat sind die ständigen Mitglieder zugleich die Mächte, die allein über die Atomwaffe verfügen. Der Friedenswahrung wird hierdurch, wenn der Rat tätig wird, von denjenigen Staaten wahrgenommen, die über die entscheidenden Machtmittel verfügen. Auch die jeweils für zwei Jahre gewählten nichtständigen Mitglieder beteiligen sich an der Friedenswahrung.

Der Rat kann also unverzüglich tätig werden, er kann ohne Unterbrechung seine Überwachungsfunktion wahrnehmen und er ist durchaus ein wirksames und autoritatives Gremium, um einen Verhandlungsprozeß in Gang zu bringen. Und schließlich bedeuten die Erfahrungen seiner Geschichte, die positiven wie die negativen, ein erstes Fundament, auf dem der Rat weiterbauen kann.

Eine Wertung der politischen Bedeutung des Sicherheitsrats darf jedoch die kritischen Aspekte nicht aus dem Auge lassen: Die Friedensbemühungen des Rats haben nicht die Gefahren dieser Welt beseitigt und keineswegs immer zu gerechten und dauerhaften Regelungen geführt. Oft gelang es nur Waffenstillstände herbeizuführen. Zwar ist eine Einstellung von Kämpfen eine bedeutsame Leistung, doch können die tieferen Konfliktursachen mit all ihren Gefahren lange erhalten bleiben.

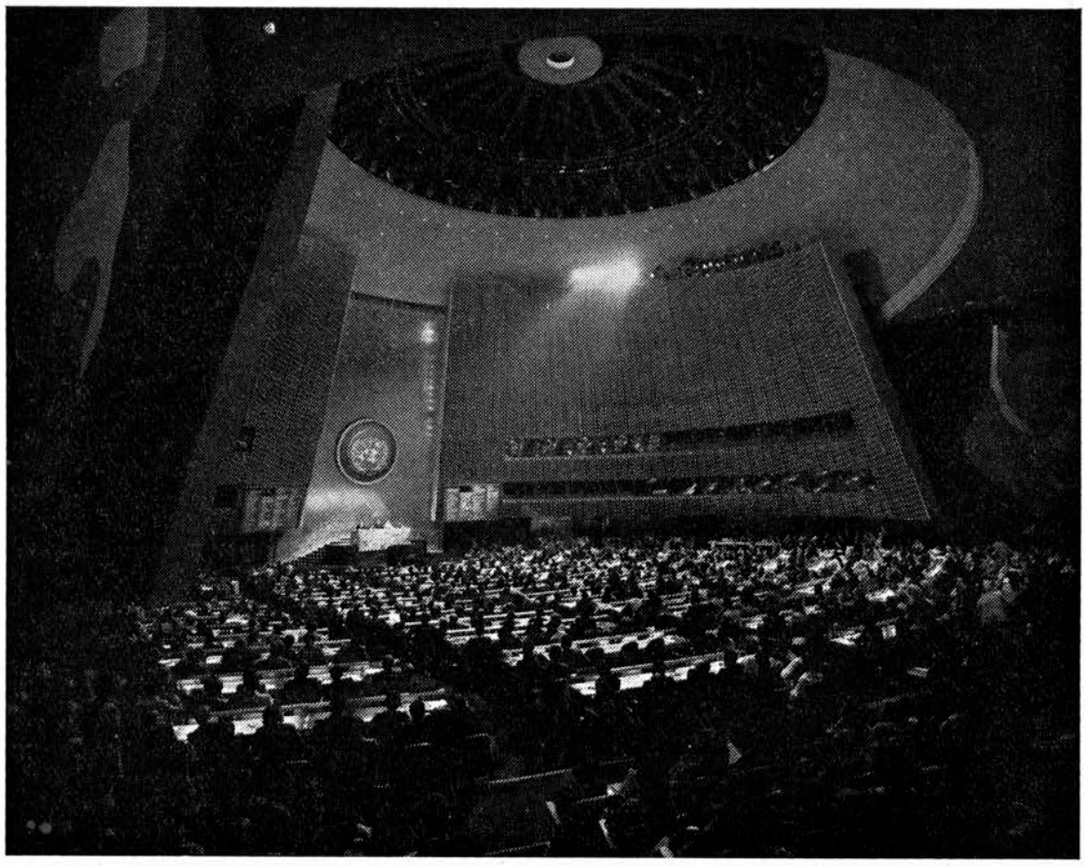
Mit dem Sicherheitsrat haben die Staaten ein Instrument zur Friedenssicherung geschaffen. Es bleibt Sache der Mitglieder, es zu nutzen oder auch nicht zu nutzen. Die ›Einstimmigkeitsklausel‹ nach Art. 27 der Charta macht überdies deutlich, daß die Gründer der UNO nicht willens waren, das Instrument der kollektiven Sicherheit gegen eine Großmacht zu richten, und praktisch auch nicht gegen einen kleinen Staat, der unter dem Schutz eines ständigen Ratsmitglieds steht. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, ist das friedenserhaltende System der Charta ein unvollkommenes System, das dazu noch unvollkommen genutzt wird.

Diese Unvollkommenheit des Sicherheitssystems entspricht aber den weltpolitischen Realitäten, die in ihrer Gesamtheit kaum geeignet sind, eine durchgreifende Verbesserung der Methoden der Friedenssicherung zu erleichtern. Die erste

Realität ist, daß viele Mitglieder der UNO zu den verschiedensten Zeiten sich über die in der Charta verankerten Grundsätze hinweggesetzt haben. Zweitens stand die internationale Zusammenarbeit nach 1945 im Zeichen elementarer Prozesse und Entwicklungen: atomares Wettrüsten, schnelle Entwicklung der Waffensysteme, Befreiung der kolonialen Völker, Ost-West-Gegensatz, die immer größere Kluft zwischen den armen und den reichen Völkern (Nord-Süd-Konflikt) — Probleme, die sich dem Zugriff einzelner Regierungen entziehen, die aber an die internationale Kooperation neuartige Anforderungen stellen, da es sich im Kern um schwerwiegende Verteilungsprobleme handelt. Hierzu gehören die weltweiten Probleme der Inflation, der Rezession, der Arbeitslosigkeit, der Rohstoffknappheit, der Umweltbedrohung, der Nahrungsmittelunterversorgung in Teilen der Welt. Ein Problem der Staatenwelt ganz eigener Art ist der Internationale Terrorismus. Die dritte Realität ist, daß Kriege auch im atomaren Zeitalter nicht notwendigerweise »unlohnend« geworden sind. Das zeigen Zypern und der Nahe Osten[7]. Hinzu kommt als vierte Gegebenheit, daß die Mitgliedschaft der UNO aus armen und reichen, großen und kleinen, kommunistischen und nichtkommunistischen, traditionsreichen und ›neuen‹, demokratischen und von Diktaturen regierten Staaten zusammengesetzt ist. Daraus folgt, daß die allen Staaten gemeinsamen Rechtsgrundsätze und Wertvorstellungen nicht zahlreich sind und daß sie zudem aus politischen, nationalistischen, rassistischen und ideologischen Motiven heraus oft unterschiedlich interpretiert werden. Die internationale Zusammenarbeit zur Kriegsverhütung, dies ist die fünfte Realität, steht erst an den Anfängen. Gewiß, es wurden in dreißig Jahren Erfahrungen gemacht, die wertvoll sein können, doch sind sie begrenzt und noch keineswegs gesichert. Schließlich besteht nicht mehr die Möglichkeit der Supermächte, nach ihrem Gutdünken Recht und Ordnung in der Welt herzustellen. Wo immer in der Welt Konflikte aufgetaucht sind, haben die Supermächte, nicht unbedingt im gleichen Grad, das Nachlassen ihrer Einflußmöglichkeiten erfahren müssen. Das ist eine Entwicklung, die nicht völlig neu ist, die sich seit zehn Jahren abzeichnet und die wahrscheinlich ihre Anfänge nach der Kuba-Krise hatte. Die Fähigkeit der Weltmächte, in der Welt für die Ordnung zu sorgen, die sie selbst herstellen wollen, hat erheblich nachgelassen. Diese sechste Realität, auf die das angesehene Londoner Institut für Strategische Studien hinweist, ist zu Recht als »eines der bedrückendsten Ergebnisse des Nachdenkens über das künftige Sicherheitssystem«[8] bezeichnet worden.

Zusammengefaßt: Während in Europa eine relative Sicherheit besteht, muß die Situation außerhalb Europas pessimistischer beurteilt werden. Ganz allgemein sind Kriege wahrscheinlicher geworden, die Kontrolle von Konflikten wird schwieriger und die traditionellen Instrumente der internationalen Ordnung sind nicht sehr wirksam[9].

In dieser Gefahrenlage stehen die Mitglieder des Sicherheitsrats, aber auch alle anderen Staaten, in dem Bemühen, den Frieden zu wahren, vor einer Aufgabe, für die es keine Beispiele in der Geschichte gibt. Immer war es so, daß die großen Friedensschlüsse langen und verlustreichen Kriegen folgten. Sie waren erst möglich, wenn alle Illusionen, durch Krieg nationale Interessen durchzusetzen, in einem allgemeinen Zustand der Erschöpfung versanken. »Unsere Aufgabe ist (deshalb) ohne Beispiel: Wir müssen einen modernen Friedensschluß von Münster und Osnabrück ohne die Schrecken eines Dreißigjährigen Krieges herbeiführen«.[10] In dieser gefährdeten Welt gleichen die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen der Arbeit des Sisyphus. Nach jeder internationalen Krise müssen neue internationale Anstrengungen unternommen werden, »den Felsen des Friedens wieder den Berg hinaufzurollen«.[11] Obwohl die Staaten, wie es Lester Pearson, der kanadische Friedensnobelpreisträger und vormalige Präsident der Generalversammlung, einmal formulierte, »sich wie Riesen auf den Krieg und wie Zwerge auf den Frieden vorbereiten«, sind die Friedensbemühungen der UNO, so begrenzt und unvollkommen sie auch sein mögen, ein realistischer Anfang. Der dritte UNO-Generalsekretär,



Welcher Raum in der Welt sieht mehr führende Politiker als die große, auch optisch immer wieder beeindruckende Kuppelhalle der Generalversammlung der Vereinten Nationen? Wer nach New York kommt, sollte sich eine Führung durch den UNO-Komplex nicht entgehen lassen. Man gewinnt nicht nur eine Anschauung der Tagungsräume der Hauptorgane wie der Generalversammlung, des Weltsicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats u. a. m., sondern spürt auch etwas vom Atem der Weltgeschichte. Nachdrücklich seien die Besucher auf den vom verstorbenen Generalsekretär Dag Hammarskjöld eingerichteten sogenannten Meditationsraum verwiesen (vgl. hierzu Heft 6/1966 mit farbigem Bild).

U Thant, drückte dies so aus: »Die UNO kann nur das sein, was die Mitglieder aus ihr machen. Gegenwärtig ist sie, vor allem bei der Bewältigung ihrer politischen Funktionen, schwach und unzulänglich. Aber sie ist immer noch die beste Hoffnung, um aus unserem unerträglich gefährlichen atomaren Dschungel zu entkommen und die Anfänge einer zivilisierten internationalen Gemeinschaft zu schaffen.«[12] Und konkret meint der dänische Völkerrechtler Alf Ross zu diesem Thema: »Wir können alle gemeinsam sagen, daß die Vereinten Nationen ›gestärkt‹ werden sollen. Aber was sollen wir darunter genau verstehen? Realistisch betrachtet, muß es den Versuch bedeuten, den Sicherheitsrat in die Lage zu versetzen, seine Aufgabe in Übereinstimmung mit der Charta zu erfüllen.«[13]

III

Die bevorstehende nichtständige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat wirft die Frage auf, welche Bedeutung ein nichtständiger Sitz im Rat überhaupt hat. Die zehn nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung für zwei Jahre gewählt. Eine unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen. Um zu verhindern, daß alle nichtständigen Sitze auf einmal wechseln, werden alljährlich fünf Mitglieder bestimmt. Die eigentliche Verteilung der nichtständigen Sitze erfolgt auf regionaler Basis. Etwa die Hälfte der UN-Mitglieder war bereits nichtständiges Mitglied des Rats, einige besonders wichtige Mittelstaaten wie Indien, Kanada, Italien, Japan fungierten bereits mehrmals als nichtständige Mitglieder.

Ein erstes Kriterium zur Bewertung eines nichtständigen Sitzes ist dem Abstimmungsverfahren zu entnehmen. Jedes Mitglied des Rats hat eine Stimme. Über Verfahrensfragen entscheiden die 15 Mitglieder, die fünf ständigen Mitglieder China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und USA sowie die zehn nichtständigen Vertreter, durch eine Mehrheit von neun Stimmen. Hierbei ist die Zusammensetzung der Mehrheit gleichgültig. Bei allen »anderen«, d. h. den substantiellen, den eigentlichen Sachfragen, sind ebenfalls neun Stimmen zur Mehrheit erforderlich, doch müssen nach Art. 27 Abs. 3 unter diesen neun Stimmen alle ständigen Ratsmitglieder sein. Jedes ständige Mitglied kann also durch seine Gegenstimme einen Beschluß verhindern, auch dann, wenn alle 14 übrigen Ratsmitglieder zustimmen. Die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds, dies ist eine Rechtsentwicklung im Gegensatz zum Charta-Text, gilt praktisch nicht als Veto. Dem Stimmengewicht der ständigen Mitglieder kommt also überwältigende Bedeutung zu: Um einen Ratsbeschluß zu verhindern, genügt die Gegenstimme eines ständigen Mitglieds, von den zehn nichtständigen Mitgliedern müssen sieben Mitglieder dagegen stimmen (hier würde auch die Stimmenthaltung ausreichen), damit keine Entscheidung des Rats zustandekommt. Aus politischen Gründen ist dies nur eine theoretische Möglichkeit. Doch rein rechnerisch ist das Stimmgewicht eines ständigen Mitglieds sieben Mal größer als das eines nichtständigen.

Ein zweites Kriterium ergibt sich aus dem Gegensatzpaar ständig-nichtständig: die privilegierte Stellung der Großmächte beruht nicht auf ihrem Stimmgewicht, sondern auf ihrer ständigen Mitgliedschaft. Die Großmächte legten die entscheidenden Grundlagen für das System des Sicherheitsrats, für die Grundsätze, für das Verfahren und für die Realisierung, sie sind Mitglieder von Anfang an. Dies verschafft den ständigen Mitgliedern einen Vorsprung an Kenntnissen, Routine, Erfahrung und Einfluß, den die nichtständigen Mitglieder in ihrer zweijährigen Mitgliedschaft nicht oder kaum aufholen können. Die Kluft zu diesem ›Herrschaftswissen der Großmächte‹ wird zudem dadurch konserviert, daß eine unmittelbare Wiederwahl eines nichtständigen Mitglieds ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Die Beurteilung des Gewichts der Ratsmitgliedschaft nach den Kriterien des Stimmgewichts und der Dauer der Mitgliedschaft reicht aber zur Bewertung nicht aus, denn entscheidend sind die politischen Kriterien, vor allem da Stimmgewicht und Dauer des Sitzes selbst Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Die politische Bewertung ist komplex: Einmal sind die kombinierten Machtmittel der ständigen Mitglieder so überwältigend, ihre moralische Autorität, wenn sie einig sind, so eindrucksvoll, daß die nichtständigen Mitglieder es sich zum Beispiel zweimal überlegen würden, einen formalen Beschluß, den die fünf Großmächte wünschen, zu verhindern. Eine ganze Reihe von nichtständigen Mitgliedern ist von zumindest einem ständigen Mitglied in irgendeiner Form abhängig oder mit ihm verbündet. Außerdem würden die Großmächte, wenn die nichtständigen Mitglieder ihnen die Zustimmung zu Beschlüssen verweigerten, Regelungen außerhalb des Rats suchen. Durch eine massive Obstruktion bewirkten die nichtständigen Mitglieder gerade das, was sie so oft kritisieren: daß die Großmächte politische Entscheidungen außerhalb des UN-Rahmens treffen.

In der Praxis wird das Übergewicht der Großmächte im Rat allerdings durch verschiedene Faktoren relativiert. Zunächst sind die Großmächte in vielen Fragen nicht einig. Dadurch entstehen für die nichtständigen Mitglieder Handlungsalternativen. Und an diesem Punkt setzt die Verantwortung der nichtständigen Mitglieder ein: denn wer keine Alternativen hat, wer völlig abhängig ist, kann auch keine Verantwortung tragen. In der Verantwortung stehen die nichtständigen Mitglieder nicht isoliert da. Sie sind, das geht schon aus dem regionalen Auswahlverfahren hervor, einmal Vertreter einer mehr oder weniger großen Zahl von UN-Mitgliedern, andererseits repräsentieren sie in ihrer Gesamtheit die Interessen aller UN-Mitglieder gegenüber den Interessen der Großmächte. Schließlich hat jedes nichtständige Mitglied auch ureigene nationale Interessen, die es während seiner Mitgliedschaft fördern möchte.

Wenn auch das politische Gewicht eines nichtständigen Mitglieds nicht mit dem Einfluß einer Großmacht zu vergleichen ist, so bedeutet doch die repräsentative Rolle eines Sitzes im Sicherheitsrat, daß jedes nichtständige Mitglied im Rat einen herausgehobenen, verantwortungsvollen und keineswegs risikolosen Platz einnimmt.

Herausgehoben, weil das Abstimmungsverhalten im Rat unmittelbare Aufmerksamkeit findet. Ein Votum, eine Stimmenthaltung inmitten der 145 Mitglieder der Generalversammlung wird nur dann beachtet, wenn die Abstimmung von ganz außerordentlicher Bedeutung oder sehr knapp ist. Der nichtständige Sitz im Rat ist deshalb verantwortungsvoll, weil der Rat im Unterschied zur Versammlung Beschlüsse fassen kann, die für alle Mitglieder bindend sind. Das Votum am Ratstisch ist schließlich risikoreich, weil es dabei um das Abstimmungsverhalten über weitreichende Beschlüsse im Bereich der Friedenswahrung geht, wobei im Extremfall auch Resolutionen über wirtschaftliche und sogar militärische Sanktionen auf die Tagesordnung gelangen können.

Hieraus folgt auch, daß Verantwortung und Risiko eines nichtständigen Mitglieds um so größer sind, je bedeutungsvoller seine politische Rolle in der internationalen Politik im allgemeinen ist. Dies zeigt sich bei den Erwartungen und Bewertungen der Rolle, die die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat spielen kann.

IV

Schon im Frühjahr, als Bonns Mitgliedschaft im Sicherheitsrat als Möglichkeit auftauchte, verwies ein französischer Beobachter in eindrucksvollen Worten auf das verstärkte politische Gewicht der Bundesrepublik: »Die Bundesrepublik, Hauptstütze der USA im atlantischen Bündnis und große Finanzmacht Europas, nahm in der letzten Zeit die Gewohnheit an, in den Gremien der NATO und der EG lauter und deutlicher zu sprechen als früher. Westdeutschland, das vor nicht langer Zeit aus Vorsicht, Berechnung oder falscher Be-

scheidenheit es noch ablehnte, irgendeine führende Rolle zu spielen, warf inzwischen die Maske des Kleinmuts ab. Adenauer hatte die Bundesrepublik mit der westlichen Welt versöhnt. Willy Brandt normalisierte die Beziehungen seines Landes zum Osten. Heute schaut Bonn dorthin, wo es ihm gut dünkt, und handelt, wie es ihm gut erscheint.«[14]

Angesichts der allgemeinen Einschätzung der internationalen Position der Bundesrepublik Deutschland, war es für Bonn nicht möglich, die Übernahme des Sitzes im Sicherheitsrat auszuschlagen. Ein solches Verhalten hätte allgemeines internationales Kopfschütteln ausgelöst und eine fühlbare Schwächung der Stellung der Bundesrepublik bewirkt[15].

Unter diesen Umständen begann die Bundesrepublik sich sorgfältig auf ihre neue Rolle in New York vorzubereiten, zunächst durch die deutsche UN-Delegation unter Botschafter von Wechmar, sodann durch zwei Reisen von Bundesaußenminister Genscher Ende September / Anfang Oktober 1976 zur Tagung der 31. Generalversammlung.

Dabei zeigte sich, daß die Ausgangsposition der Bundesrepublik Deutschland vor der Übernahme des nichtständigen Ratssitzes nicht ungünstig ist. Ganz allgemein wurde bei zahlreichen UN-Mitgliedern eine Erwartungshaltung sichtbar, die Bonns größere Rolle in der UNO durchaus würdigt. »Was Genscher während seiner Visite bei den Vereinten Nationen bewirkte, ist ein Boom der Erwartungen vor allem bei den schwarzafrikanischen Staaten.«[16] Und: »Selten wurde den Bonner Abgesandten so deutlich gemacht: Man ist wieder jemand im großen Thing der weiten Welt.«[17]

Zugleich wurde aber deutlich, daß Bonn als Mitglied des Sicherheitsrates vom Januar 1977 an vor völlig neuartigen organisatorischen und vor allem politischen Problemen und Aufgaben steht. Botschafter von Wechmar umriß die Probleme Bonns in den kommenden zwei Jahren folgendermaßen:

1. Die Bundesregierung muß sich frühzeitig darüber klar werden, welche politischen Positionen sie langfristig einnehmen will. Dies gilt beispielsweise für Fragen wie Rhodesien, Namibia, Zypern und Nahost.
2. Zu konkreten Problemen politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Art sind ausführliche und präzise Instruktionen erforderlich. Dabei wird sich auch der Bundeskanzler einschalten müssen.
3. Der Sicherheitsrat tagt meist nachts und oft an Wochenenden. Das heißt: zwei Jahre lang müssen der Bundesaußenminister oder ein Staatssekretär auch nachts und an Wochenenden erreichbar sein (insbesondere auch wegen der Zeitverschiebung).

Von Wechmar unterstrich die Notwendigkeit einer klaren und präzisen Politik: »Wenn man sich hier bei den Vereinten Nationen danach ausrichtet, ob man sich beliebt macht, dann sollte man gleich aufhören, Politik zu treiben. Man muß auch einmal Niederlagen hinnehmen können.«[18]

Ein Problem wird die Bundesrepublik Deutschland nicht haben: Sie wird nicht zugleich mit der DDR Mitglied des Rats sein. 1978 übernimmt nicht die DDR, sondern die Tschechoslowakei den freiwerdenden, der osteuropäischen Region zustehenden Sitz. Ob die östliche Staatengruppe dem ›politischen Vorsprung‹ Bonns vor der DDR Rechnung trägt und einem direkten Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR aus dem Wege gehen will[19] oder einfach eine sonst unvermeidliche deutsch-deutsche Konfrontation im Rat vermeiden wollte[20], mag dahingestellt bleiben, jedenfalls sind die Vorbereitungen der Bundesrepublik Deutschland dadurch doch erleichtert worden.

Aber sicher ist, daß die ›deutsche Frage‹ nicht zu der Dimension der Probleme und Sorgen paßt, mit denen sich die UN-Delegierten jetzt zu mühen beginnen: Abrüstung, Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und -technologien, eine neue Weltwirtschaftsordnung, Rohstoffpreise für die Dritte Welt, Energieversorgung, internationale Arbeitsmarktteilung, der Krieg in Libanon, die Situation Zyperns und die Lage im südlichen Afrika[21]. »Mit der Aufnahme der Bundesrepublik in den Sicherheitsrat ist der Prozeß der Rückkehr Deutschlands in die Völkergemeinschaft abgeschlossen — allerdings um den Preis, daß die deutsche Nation in der UNO nicht von einem, sondern von zwei Staaten repräsentiert wird. Dies legt Bonn den Zwang auf, die Völkergemeinschaft möglichst mit deutschen Querelen zu verschonen. Deshalb mußte es auch darauf verzichten, berechtigte Wünsche, wie das Verlangen nach der Schonung menschlichen Lebens an der Grenze, zu einem Diskussionsgegenstand der UNO zu machen.«[22]

Es bedurfte keiner besonderen Fähigkeiten, um vorauszusagen, daß dies in der Bundesrepublik nicht überall verstanden werden würde. Die Autoren[23], die sich bisher damit begnügten, die UNO allgemein ins Visier zu nehmen, werden nicht lange auf neue Ziele für ihre Kritik zu warten haben. Wie für die meisten Staaten hat für die Bundesrepublik Deutschland die Tätigkeit in der UNO und vor allem im Sicherheitsrat auch eine innenpolitische Dimension. In manchen Kreisen jedenfalls wird eine verantwortungsvolle Mitarbeit der deutschen Delegation im Sicherheitsrat wenig Verständnis finden. Der Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik in der Bundesrepublik ist noch weit.

Unabhängig von diesen Aspekten wird die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die Bundesregierung stark in Atem halten. Das Maß an Ärger und Problemen läßt sich heute nur in großen Zügen abschätzen:

Der größte Risikofaktor sind gerade die Erwartungen, die in Bonn gesetzt werden, denn sie entspringen durchaus unterschiedlichen Motiven. Die Hoffnungen, die die Vereinigten Staaten an den deutschen Verbündeten knüpfen, sind zum Beispiel erkennbar nicht frei von Verlangen nach Unterstützung[24]. Diese Erwartungen können durchaus zu großen Belastungsproben werden. »Es ist etwas ganz anderes, ob Genscher jetzt afrikanischen Außenministern dartut, wie nach Ansicht seiner Regierung der Weg im südlichen Afrika weiterführen sollte, oder ob Bonn in ein zwei Jahren womöglich zu einem Rassenkrieg im Sicherheitsrat aktenkundig Stellung beziehen und mitentscheiden muß. Wenn es gilt, in Abstimmungen oder bei der Formulierung von Resolutionen in diesem höchsten Krisengremium Farbe zu bekennen, kann das schöne Bild von der guten Bundesrepublik leicht Schaden nehmen, nicht nur in den Augen der Dritten Welt.«[25] Dort »werden wir mehr Farbe als bisher bekennen müssen. Das ist angesichts eines UN-Dauerthemas wie des Nahostkonflikts keine verlockende Aussicht. Ähnlich verhält es sich mit dem Thema Südafrika. Die Devise: ›Gegen Apartheid, aber für Handel!‹ wird, wenn es um Sanktionen gehen soll, kaum noch ein tauglicher Grundsatz sein. Bonn muß also seine Politik gegenüber anderen Regionen der Erde weiter präzisieren«[26].

Angesichts der hochgespannten, aber widersprüchlichen Erwartungen ist es notwendig, den allgemeinen Erwartungshorizont zu senken und sich ein realistisches Bild von den deutschen Möglichkeiten zu machen. Bonn steht im Sicherheitsrat eine heikle Gratwanderung bevor[27], und zwar, so weit sich die Entwicklung übersehen läßt, zwischen amerikanischen Hoffnungen und afrikanischen Wünschen. Der Sitz im Sicherheitsrat wird also zu Recht als eine Bürde[28] bezeichnet. Außenminister Genscher meinte in einer kurzen Formel: »Das nächste halbe Jahr wird hart.«[29] Und mit großer Bescheidenheit äußerte sich die Stuttgarter Zeitung: »Gelänge es den Bonner Vertretern im Glashaus am East River, die beiden Sicherheitsratsjahre so zu absolvieren, daß die Bundesrepublik am Ende die Zahl ihrer Freunde nicht vermindert und die ihrer Gegner nicht vermehrt hat, dann hätten sie ihre schwierige Aufgabe wohl optimal gelöst.«[30]

Es ist gut, daß eine vorsichtige Einschätzung die deutsche Ratsmitgliedschaft als Bürde und auch als Risiko sieht. Illusionen und freudiger Stolz — nach dem Motto: Wir sind wie-

der wer! — sind ungeeignete Ratgeber für eine verantwortungsvolle Politik. Andererseits muß doch auf einige zusätzliche Momente hingewiesen werden:

Auch andere Staaten von vergleichbarer politischer Bedeutung waren und sind, oft mehrmals, nichtständige Mitglieder des Rats gewesen. Für die USA, die Sowjetunion und wahrscheinlich auch für China mag die ständige Mitgliedschaft eine Selbstverständlichkeit und keine Bürde sein. Aber für Frankreich und Großbritannien ist die ständige Ratsverantwortung sicher eine schwere Belastung. Man braucht sich nur die schwierigen Entscheidungen zu vergegenwärtigen, mit denen Großbritannien in der Rhodesien-Frage zu tun hatte und hat.

Eine aktive deutsche Mitwirkung an der Friedenswahrung ist sicher nicht ohne Risiken, aber ist die Kriegsverhütung und Festigung der internationalen Sicherheit nicht ein fundamentales Anliegen der deutschen Außenpolitik?

Schließlich muß die deutsche Ratsmitgliedschaft auch in einem größeren Rahmen gesehen werden. Ein größeres internationales Gewicht bedingt eine größere internationale Verantwortung und auch mehr Selbständigkeit. Unter diesem Blickwinkel bedeuten die bevorstehenden zwei Jahre im Sicherheitsrat für Bonn nach drei vorangegangenen Lehrjahren der Mitgliedschaft die weltpolitische Meisterprüfung, meint ein Beobachter, der dann fortfährt: »Sind die zwei Jahre um, gilt es aber in den Vereinten Nationen für die Bundesrepublik, als ganz ›normales Mitglied‹ unter 145 anderen dieses Profil auch zu behalten. Erst dann wird sich zeigen, ob der weltpolitische Anspruch, den Genscher jetzt in New York erhoben hat, aus der Substanz kommt und nicht nur auf vorübergehender Amtswürde beruht.«[31]

Die zweijährige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat ist zweifelsohne eine Bürde und ein Risiko. Sie ist vielleicht eine Chance und wahrscheinlich ein Test auf unsere Fähigkeit, eine konstruktive und rationale Rolle bei der Aufgabe der Friedenswahrung zu spielen. Sie ist ganz gewiß eine Herausforderung.

Anmerkungen

1 Die Welt vom 13. Juli 1976.
2 Die Welt vom 10. Oktober 1976.
3 Joachim Schwelien: Reden und Ränke am East River, in Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 22. August 1976.
4 Brook Chrisholm, zitiert nach Federik L. Schuman: Cold War: Retrospect and Prospect, Louisana State University Press 1962, S. 92—93.
5 Gunter Hofmann: Einübung in den Alltag der UN, Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
6 Kommentarüberschriften in Rheinische Post und Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
7 Interview mit Christoph Bertram mit dem Deutschlandfunk vom 22. August 1976 sowie Zusammenfassung in der Stuttgarter Zeitung vom 2. September 1976.
8 Siehe Anm. 7.
9 Siehe Anm. 7.
10 John G. Stoessinger: The Might of Nations: World Politics in Our Time, New York 1961, S. 67.
11 Stanley Hoffmann: Sisyphos and the Avalanche: The United Nations, Egypt and Hungary, in: International Organization, 1957, S. 446.
12 U Thant zitiert nach: Britannica — Book of The Year 1961, S. 514.
13 Alf Ross: The United Nations: Peace and Progress, New York 1966, S. 402.
14 Le Figaro vom 22. April 1976.
15 Die Zeit vom 29. April 1976.
16 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
17 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
18 Zitiert nach Die Welt vom 12. Oktober 1976.
19 Thomas Meyer in Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
20 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
21 Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
22 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
23 Siehe Anm. 2.
24 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976, Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
25 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
26 Die Zeit vom 29. April 1976.
27 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
28 Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
29 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
30 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
31 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.

Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Der Ursprung der Vereinten Nationen liegt in der Anti-Hitler-Koalition der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges. Besinnt man sich auf diese historische Grundgegebenheit, so erscheint es nur folgerichtig, daß die Sicherung der Menschenrechte in der VN-Charta (Charta) zu einem der Hauptziele der Weltorganisation erklärt worden ist. Der triebhaften Maßlosigkeit des Dritten Reiches, seiner Negation aller Grundwerte einer menschlichen Gesellschaft sollte deutlich sichtbar das Konzept einer gerechten Weltordnung entgegengesetzt werden, die den Einzelnen aus der Degradierung zum beliebig verfügbaren Gegenstand und Opfer staatlicher Zwangsherrschaft befreit und ihn als selbständige Persönlichkeit anerkennt. Demgemäß heißt es in der grundlegenden Eingangsbestimmung des Art. 1 (3), daß eine internationale Zusammenarbeit herbeigeführt werden solle, »um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«. Ferner bestimmt Art. 55c, daß die Vereinten Nationen »die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« fördern, wobei den Mitgliedstaaten durch Art. 56 eine Mitwirkungs- und Zusammenarbeitspflicht auferlegt wird[1].

Noch die Völkerbundsatzung hatte sich, dem traditionellen Rechtsverständnis des 19. Jahrhunderts folgend, streng auf die Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt, ohne auch nur mit einem Wort, außer in der Mandatsregelung der Art. 22, 23, auf die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Personen innerhalb seines Machtbereichs einzugehen. Nach einer Zeit, in der das Selbstverständliche seine Evidenz eingebüßt hatte, konnte es hier kein zurückhaltendes Stillschweigen mehr geben. So läßt sich die Charta gleichzeitig als einer der Markierungspunkte bezeichnen, an denen sich das erneuerte Bewußtsein ablesen läßt, daß auch das Völkerrecht die Staaten nicht um ihrer selbst willen schützt, sondern daß es letzten Endes auf den Menschen ausgerichtet ist[2]. Ausdrücklich hervorgehoben sei ferner, daß die Charta von »Menschen*rechten* und Grund*freiheiten*« spricht, also ganz offensichtlich den Einzelnen nicht als bloßes begünstigtes Objekt staatlicher Fürsorge betrachtet, sondern ihm eine eigene *Rechtssphäre* zugestehen will, die selbstverantwortliche, autonom bestimmte Lebensentscheidungen ermöglicht.

Es soll jedoch an dieser Stelle nicht um den Begriff des subjektiven Rechts gehen, so wichtig solche Überlegungen sein mögen. Den Schwerpunkt soll vielmehr eine nüchterne Bilanz von Erfahrungen und Zukunftserwartungen bilden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Abschnitt (A) der Klarheit halber einige an sich weithin bekannte Informationen gegeben. In dem nachfolgenden zweiten Abschnitt (B) soll von einer Reihe politischer Grunddaten die Rede sein, welche die Menschenrechtsszene entscheidend prägen. Den Abschluß bilden einige kursorische Bemerkungen über die Effektivität des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen (C).

A

I. Zumindest eine der Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechtsschutz bildet die Existenz klarer *materiellrechtlicher Maßstäbe*. So erklärt es sich auch, daß die Generalversammlung bereits im Dezember 1948, bei Stimmenenthaltung der Staaten des Ostblocks[3], die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, ein Rechtsinstrument, dem jedenfalls ursprünglich lediglich die Qualität einer Empfehlung zukam. Deutlich heißt es auch vor allem im französischen Text der Erklärung, daß man sie verstehe als ein »idéal commun à atteindre«, also eine Zielvorstellung ohne unmittelbar verbindliche rechtliche Kraft. Was den Inhalt angeht, so handelt es sich in einem ersten Teil um eine sorgsame Kodifikation der ›klassischen‹ liberalen Freiheitsrechte. Freilich verharrt die Erklärung keineswegs in einem bloßen Abwehrdenken, sondern beschreitet in ihren Art. 21—28 Wege, die angesichts des Entstehungszeitpunkts 1948 durchaus das Attribut ›zukunftweisend‹ verdienen. So gewährleistet Art. 21 das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten des Heimatlandes teilzunehmen, Art. 22 verbürgt ein Recht auf soziale Sicherheit, Art. 23 spricht von einem Recht auf Arbeit, bis schließlich in Art. 27 sogar ein Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben der Gemeinschaft statuiert wird. Damit aber nicht genug, erreicht der Höhenflug in Art. 28 fast irdenferne Perfektion, indem jedermann das Recht zugesprochen wird, daß im sozialen und im internationalen Bereich eine Ordnung herrscht, die eine volle Verwirklichung der Rechte und Freiheiten der Erklärung ermöglicht.

Allgemein herrschte in den Anfangsjahren der Weltorganisation die Überzeugung vor, daß die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nur als ein erster Anfang betrachtet werden könne und daß vor allem angestrebt werden müsse, die dort verkörperte rechtliche Substanz in eine verbindliche rechtliche Form umzugießen. Dieser weitere Schritt gelang erst im Jahre 1966, als die Generalversammlung die beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte (BPR-Pakt) einerseits sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) andererseits verabschiedete[4]. Gleichwohl konnte es noch lange Zeit als äußerst fraglich erscheinen, ob die Verträge jemals in Kraft treten würden, denn zunächst gingen die Ratifikationen nur sehr schleppend ein, und die jeweils vorgesehene Mindestzahl von 35 solcher staatlicher Bindungserklärungen schien damit in fast unerreichbare Ferne gerückt. Zum endgültigen Durchbruch kam es erst im Jahre 1975, als am 3. Oktober Jamaica als 35. Staat den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifizierte und wenig später, am 23. Dezember, die Tschechoslowakei sich dem BPR-Pakt unterwarf[5]. Erstmals in ihrer Geschichte verfügen die Vereinten Nationen heute also über eine spezifizierte und konkretisierte Rechtsgrundlage für ihre Bemühungen um eine Sicherung der Menschenrechte. Gleichzeitig damit ist aber auch die Einheitlichkeit des menschenrechtlichen Standards zerfallen. Es gibt nun auf der einen Seite die Vertragsstaaten der beiden Übereinkommen und auf der anderen Seite diejenigen Länder, die lediglich den — sehr viel vageren und für die Rechtsanwendung weniger geeigneten — Grundprinzipien der Charta verpflichtet sind[6].

Um das Bild zu vervollständigen, sei ferner angemerkt, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden Menschenrechtspakte von 1966, die zusammengefaßt auch als ›The International Bill of Human Rights‹ bezeichnet werden, durch eine ganze Fülle von Deklarationen, hauptsächlich der Generalversammlung, und von völkerrechtlichen Verträgen zu Einzelproblemen des Menschenrechtsschutzes ergänzt werden[7]. Stichwortartig seien im folgenden einige dieser Rechtsakte genannt:

Proklamation der Menschenrechtskonferenz von Teheran (13. Mai 1968); Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (1960); Resolution zur dauernden Souveränität über Naturschätze (1962); Deklaration und Konvention zur Beseitigung jeder Form rassischer Diskriminierung[8] (1963 bzw. 1965); Konvention gegen Diskriminierung in der Erziehung (1960); Deklaration gegen die Diskriminierung der Frauen (1967); Konvention gegen den Völkermord (1948); Konventionen gegen die Sklaverei, den Sklavenhandel u. ä. (1926 bzw. 1956); Konvention über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (1957); Konvention über die politischen Rechte der Frauen (1952); Konvention zu Heirat, Heiratsmindestalter u. ä. (1962); Deklaration über die Rechte des Kindes (1959); Deklaration über die Stärkung des Friedens u. ä. bei Jugendlichen (1965); Konvention über die Rechtsstellung staatenloser Personen (1954); Deklaration zum Asylrecht (1967); Konvention über das internationale Berichtigungsrecht (1952); Konvention gegen Diskriminierung in Arbeit und Beruf (1958); Konvention über die Vereinigungsfreiheit (1948) und weitere Konventionen zum Arbeitsrecht und zur Beschäftigungspolitik; Deklaration zur sozialen Entwicklung (1969); Deklaration über die Grundsätze zur internationalen kulturellen Zusammenarbeit (1969).

Der Normenschöpfungsdrang der internationalen Gremien ist ungebrochen. So sind z. B. auf der letzten Generalversammlung der Vereinten Nationen vom Herbst 1975 drei weitere menschenrechtliche Deklarationen verabschiedet worden: Über die Rechte behinderter Personen, über den Schutz gegen Folter sowie über technologische Entwicklungen und Menschenrechte[9].

Ohne einer Vergröberung der Dinge geziehen werden zu können, darf man im übrigen auf Grund eines die Jahre überspannenden Überblicks feststellen, daß zunehmend eine Tendenz erkennbar wird, als die vorrangige Aufgabe der Menschenrechtssicherung den Kampf gegen Kolonialismus, Rassendiskriminierung und Apartheid sowie die Schaffung einer neuen — und nach Meinung der Länder der Dritten Welt gerechteren — Weltwirtschaftsordnung anzusehen. Diese Grundorientierung zeigt sich allein schon an der Tatsache, daß die neue Mehrheit in der Generalversammlung wenn irgend möglich versucht, Resolutionen auch zu anderen Themenbereichen und insbesondere zu Menschenrechtsproblemen durch entsprechende Hinweise anzureichern. So spricht etwa die Entschließung der Generalversammlung 3520(XXX) vom 15.12.1975 über die Weltkonferenz des Internationalen Frauenjahrs mehrfach von der Notwendigkeit einer Durchführung des Aktionsprogramms über die Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung[10], und gleichzeitig werden durch die billigende Bezugnahme auf die Beschlüsse der Weltfrauenkonferenz von Mexiko[11] eine Reihe der politischen Kampfziele der Dritten Welt zumindest implizit miteingebracht. In der Deklaration von Mexiko über die Gleichheit der Frauen und ihren Beitrag zur Entwicklung und zum Frieden, einem dieser Beschlüsse[12], heißt es insbesondere in § 24 wie folgt: »Internationale Zusammenarbeit und Frieden lassen sich nur verwirklichen auf der Basis nationaler Befreiung und Unabhängigkeit, der Beseitigung von Kolonialismus und Neokolonialismus, fremder Besetzung, Zionismus, Apartheid und rassischer Diskriminierung in all ihren Formen sowie der Anerkennung der Würde der Völker und ihres Rechtes auf Selbstbestimmung«. Solche Abschweifungen von dem an sich behandelten Thema stellen keinen Einzelfall dar, sondern werden mehr und mehr zur Regel.

Ein erstes vorläufiges Fazit soll bereits an dieser Stelle gezogen werden. Von einem Mangel an normativen Maßstäben kann heute nicht mehr die Rede sein. Im Gegenteil hat sich zu einem ernsten Problem die übergroße Fülle an Rechtsinstrumenten von zum Teil höchst unterschiedlichem Wert ausgewachsen, die dazu noch häufig recht unverbunden nebeneinander stehen[13]. Mag auch die Verabschiedung einer

konkretisierenden Deklaration zu einem Einzelproblem an sich geeignet sein, den ursprünglichen Konsens der Staatengemeinschaft zu erneuern und damit zu bekräftigen, so darf doch nicht die Gefahr übersehen werden, daß die Stringenz bestehender vertraglicher Verpflichtungen zugunsten einer wiederum bloß moralischen Bindung aufgelöst wird. Eine Normenproduktion schließlich, die nicht von dem Willen und der Bereitschaft getragen ist, diese Normen auch getreulich zu respektieren, stellt die ärgste Diskreditierung der Sache des Menschenrechtsschutzes überhaupt dar.

II. Es ist selbstverständlich, daß die Wirkungskraft der Menschenrechte in noch wesentlich stärkerem Maße von der Art und der Ausgestaltung der *Verfahren* abhängt, mit denen eine Kontrolle und Überwachung ausgeübt wird. Die erste grundlegende Alternative lautet hierbei, ob die Durchführung und Respektierung menschenrechtlicher Gewährleistungen allein und ausschließlich Sache der Nationalstaaten sein oder ob darüber hinaus eine internationale Aufsicht ausgeübt werden soll. Die Denkvoraussetzungen, auf denen der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz beruht, sprechen für die zweite Lösung[14]. Denn die einschlägigen Bestimmungen der Charta sind aus eben der Erfahrung heraus entstanden, daß ein Staatswesen, obwohl es an sich von seinem Zweck her auf das Wohl aller seiner Angehörigen verpflichtet ist und in diesem Sinne für Frieden und Gerechtigkeit Sorge zu tragen hat, seine Aufgabe in grundlegender Weise verfehlen kann. Gegen solche Verfehlungen, seien sie bewußt geplante Missetaten oder Folgen eines irregeleiteten Denkens, vermögen bloße materielle Rechtsgarantien keinen Schutz zu geben. Wenn man also überhaupt den Gedanken eines internationalen Menschenrechtsschutzes bejaht, so muß man folgerichtig für eine Überwachung und Kontrolle durch internationale Gremien eintreten[15].

1. Als erste der möglichen Verfahrensvarianten sei die *Erörterung menschenrechtswidriger Situationen durch die politischen Gremien der Vereinten Nationen,* vor allem durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission, genannt. In der Tat kann der Generalversammlung eine solche Diskussion von Rechts wegen nicht verwehrt werden. Zwar ist es der Weltorganisation wegen der Bestimmung des Art. 2 (7) der Charta nicht gestattet, in die Angelegenheiten der inneren Zuständigkeit eines Staates einzugreifen. Da aber die Charta die Mitgliedstaaten zur Einhaltung und Respektierung der Menschenrechte verpflichtet, vermag sich der betroffene Staat nicht mit Erfolg auf Art. 2 (7) zu berufen[16]. Lange Zeit war allerdings streitig, in welcher Form ein solches Verfahren seinen Abschluß sollte finden dürfen, ob lediglich in Gestalt einer allgemeinen Stellungnahme zu dem streitigen Problem oder auch durch eine Aufforderung an den betroffenen Staat, bestimmte menschenrechtsverletzende Verhaltensweisen abzustellen. Die Chile-Resolution der Generalversammlung 3448(XXX) am 9.12.1975 dürfte diese Kontroverse endgültig im letzteren Sinne geklärt haben, obwohl Vertreter kommunistischer Staaten sogleich mit einer einschränkenden Interpretation hervorgetreten sind[17].

2. Eine wesentlich förmlicher ausgestaltete Verfahrensvariante stellt das sog. *Berichtssystem* dar[18]. In der Internationalen Arbeitsorganisation hat es sich seit Jahrzehnten bewährt. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, in regelmäßigen Abständen über die von ihnen zur Ausführung der Abkommen der Organisation getroffenen Maßnahmen zu berichten (Art. 22)[19]. Das Berichtssystem ist insbesondere auch das Rückgrat des internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung. Nach Art. 9 des Abkommens haben die Vertragsstaaten alle zwei Jahre einen Bericht über die gesetzlichen, justitiellen und administrativen Maßnahmen vorzulegen, die sie zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Konvention ergriffen haben. Auch die beiden Menschenrechtspakte von 1966 haben das Berichtssystem zur vorrangigen Verfahrensmodalität erhoben. Während aber die Berichte über wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, also einem der politischen Hauptorgane der Weltorganisation, geprüft werden sollen, sieht der BPR-Pakt als Überwachungsinstanz einen Ausschuß für Menschenrechte vor, der ebenso wie der Rassendiskriminierungs-Ausschuß aus unabhängigen Experten bestehen soll.

3. Geht man von justizstaatlichen Kategorien aus, so ist man geneigt, ein *Beschwerdesystem* als die geeignetste Form des verfahrensrechtlichen Menschenrechtsschutzes einzustufen. In der Tat gibt es auch eine Vielzahl solcher Beschwerdeverfahren, wobei die einen sich ohne spezifische vertragliche Absicherung entwickelt haben, während die anderen über ein standsicheres rechtliches Fundament verfügen.

a) Sogleich nach der Gründung der Vereinten Nationen war beim Generalsekretär eine Fülle von Individualbeschwerden eingegangen, von denen sich offenbar die überwiegende Mehrzahl gegen osteuropäische Staaten richtete. Es bestand eine große Unsicherheit, was mit diesen Beschwerden zu tun sei[20]. Die Menschenrechtskommission löste die Komplikationen auf sehr drastische Art, indem sie feststellte, sie besitze keinerlei Befugnis, in irgendeiner Weise tätig zu werden. Demgemäß beschränkte sie sich in der Folgezeit darauf, sich jährlich jeweils vor Beginn ihrer Sitzungsperiode ein Verzeichnis aller eingegangenen Beschwerden vorlegen zu lassen, deren ›Prüfung‹ in der Regel im Verlaufe weniger Minuten abgeschlossen wurde. Diese Praxis hat zu der sarkastischen Bemerkung Anlaß gegeben, hier handele es sich um nichts anderes als einen institutionalisierten Papierkorb. Demgemäß wuchs auch die Kritik innerhalb der Vereinten Nationen immer stärker an, bis schließlich durch die Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrates 1235(XLII) vom 6.6.1967 und 1503(XLVIII) vom 27.5.1970 ein neues Verfahren für die Sachbehandlung beschlossen wurde. Danach darf die Menschenrechtskommission und deren Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz aus den eingehenden Individualbeschwerden diejenigen herausgreifen, die einen »Gesamtzusammenhang grober und verläßlich belegter Menschenrechtsverletzungen« (consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights) erkennen lassen, wobei die Resolutionen zur Verdeutlichung des Gemeinten wiederum auf Praktiken der Rassendiskriminierung im südlichen Afrika hinweisen. Immerhin aber war man grundsätzlich aus der Sackgasse herausgekommen. Es stand fest, daß Kolonialismus, Rassendiskriminierung und Apartheid wenn zwar die vorrangigen, so doch nicht die einzigen Erscheinungsformen von Menschenrechtsverletzungen sein sollten, denen sich die Menschenrechtskommission zuzuwenden haben würde. Obwohl die neue Regelung nach der Resolution 1503(XLVIII) nunmehr über sechs Jahre in Geltung steht, ist bis heute noch nicht eines der anhängig gemachten Verfahren zum Abschluß gebracht worden. Dies liegt vor allem an der übermäßigen Kompliziertheit der Prozedur, die sicher nicht von ungefähr kommt. Die Beschwerden werden zunächst vorgeprüft von einer Arbeitsgruppe der o.g. Unterkommission. Danach befaßt sich die Unterkommission selbst mit dem sachlichen Kern der Beschwerden. Ihre Berichte gehen an die Menschenrechtskommission, die aber wiederum zum Zwecke der Vorprüfung eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat. Die Menschenrechtskommission selbst besitzt verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten. Sie kann insbesondere dem Wirtschafts- und Sozialrat eine Empfehlung vorlegen oder einen Untersuchungsausschuß einsetzen, der im Einverständnis mit dem betroffenen Staat eine Lösung zu erarbeiten hätte. Bisher aber ist das Verfahren in keinem einzigen Falle bis zu diesem Punkte vorangeschritten. Da es zudem bis zum Abschluß in der Menschenrechtskommission nichtöffentlich ist, würde man noch nicht

einmal wissen, welche Staaten auf die Anklagebank gekommen sind, wenn nicht gelegentlich die Presse — offenbar durch ihr zugespielte Indiskretionen — einige konkrete Informationen an die Öffentlichkeit hätte gelangen lassen[21]. Nicht zuletzt dürften die Verzögerungen auf die Tatsache zurückzuführen sein, daß die Staaten des Ostblocks sich geschlossen auf eine Politik der Nichtbeteiligung geeinigt haben.

b) Vertraglich vorgesehene Beschwerdeverfahren werden in ihrem Ablauf nicht durch ähnlich zähe politische Widerstände behindert, da sie vor allem immer nur solche Staaten erfassen, die ihr ausdrückliches Plazet zu einer solchen internationalen Kontrolle gegeben haben.

Vorgesehen sind sowohl im Rassendiskriminierungs-Übereinkommen (RD-Übereinkommen) wie im BPR-Pakt ein Individualbeschwerde- wie auch ein Staatenbeschwerdeverfahren. Im RD-Übereinkommen ist die Staatenbeschwerde obligatorisch, d.h. jeder Staat, der dem Abkommen beitritt, akzeptiert damit automatisch, daß ein anderer Staat wegen Nichteinhaltung des Abkommens über ihn Beschwerde führen kann. Zu einer praktischen Anwendung ist es bisher nicht gekommen. Nach dem BPR-Pakt (Art. 41) ist dagegen die Statthaftigkeit des Staatenbeschwerdeverfahrens von einer besonderen Unterwerfungserklärung abhängig. Die Bundesrepublik hat vor kurzem eine solche Erklärung abgegeben, die aber völkerrechtlich insofern noch nicht wirksam geworden ist, als eine Mindestzahl von zehn Unterwerfungserklärungen für das Inkrafttreten der Regelung über die Staatenbeschwerde vorausgesetzt wird. Diese Mindestzahl ist bisher nicht erreicht worden[22].

Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde ist in beiden Fällen, sowohl nach dem RD-Übereinkommen wie nach dem BPR-Pakt, durch die Abgabe einer besonderen Einverständniserklärung bedingt[23]. Der BPR-Pakt verbannt sogar die Bestimmungen über die Individualbeschwerde in ein beigefügtes Fakultativprotokoll[24]. Diese Zweiteilung ist auf das Bestreben einer breiten Staatenmehrheit zurückzuführen, nur ja recht deutlich zu machen, daß der Pakt, d. h. das materielle Recht, für sich allein zu stehen vermöge und keiner Ergänzung durch zusätzliche Verfahrensgarantien bedürfe. Die Bundesrepublik hat das Fakultativprotokoll bisher nicht ratifiziert, da sie der Meinung ist, daß der Beschwerdeweg zu der Straßburger Menschenrechtskommission dem Individuum ausreichende und sogar bessere Rechtsschutzmöglichkeiten gewährleistete, und da sie Überschneidungen mit diesem Rechtschutzweg befürchtet. Sie wird dem Fakultativprotokoll deswegen vorläufig nicht beitreten, bis praktische Erfahrungen eine bessere Einschätzung der Konkurrenzsituation ermöglichen[25].

4. Schließlich sei insbesondere noch auf zwei Einrichtungen verwiesen, deren Aufgabe darin besteht, in tätiger Hilfe menschliche Not zu lindern. Gemeint ist einerseits der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem man allgemein eine höchst erfolgreiche Arbeit bescheinigt, sowie andererseits das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)[26], das seit Jahrzehnten karitative Hilfe spendet[27].

B

Den Überlegungen über die politischen Grundgegebenheiten des Menschenrechtsschutzes auf weltweiter Ebene sei sogleich eine (erste) These vorangestellt. Sie lautet, daß Recht und Politik gerade in diesem Bereich eine sehr viel engere Verbindung eingehen, als das gemeinhin für das innerstaatliche Recht zutrifft. Ist dort die Rechtsetzung zwar auch unzweifelhaft, ja notwendigerweise ein politischer Vorgang, so treten doch während der Geltungsdauer der Norm politische Erwägungen zurück. Das rechtsstaatliche Ideal besteht darin, Auslegung und Anwendung nach eigenständigen juristischen Maßstäben zu vollziehen und das Recht damit von der Politik abzulösen. Richterliche Unabhängigkeit, einigermaßen präzisierte Auslegungsregeln, streng normierte Anwendungsverfahren — all das dient dem Zweck, einen klaren Trennungsstrich zu ziehen und die nackte Staatsraison aus den Hallen des Rechts fernzuhalten. Auf weltweiter Ebene läßt sich eine solche Abscheidung vor allem deswegen nicht erreichen, weil eine nicht unerhebliche Anzahl der hier ein-

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach dreijähriger Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen heute voll integriert. Ihre Anwesenheit, die schon in der ›Beobachterzeit‹ sehr bemerkt wurde, ist durch wachsende Mitarbeit unübersehbar geworden. Zum Alltag gehört es, daß die Vertreter unserer UNO-Botschaft in New York an dem vielgestaltigen Geschehen tätig teilnehmen, in den UNO-Stätten ein- und ausgehen, die Sitzungen besuchen und die deutsche Stimme entsprechend ihrer Stellung und Bedeutung in der Welt zur Geltung bringen. Dazu gehört auch die Überreichung von Urkunden, die den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den nicht wenigen UNO-Übereinkommen markieren. Das Bild zeigt Botschafter Rüdiger Freiherr von Wechmar, den Chef der Ständigen deutschen Vertretung bei den Vereinten Nationen, wie er dem Justitiar der UNO, Erik Suj, eine solche Urkunde, in diesem Fall über den Beitritt zum Internationalen Zinnübereinkommen, übergibt.

schlägigen Bestimmungen mit der bekannten Wendung von Carl Schmitt als bloße ›Formelkompromisse‹[28] bezeichnet werden können. Nur eine vordergründige Betrachtung dürfte sich der Illusion hingeben, daß es nur darum gehe, in Anwendung der üblichen hermeneutischen Kunstregeln Texte auf ihren Gehalt hin abzuklopfen. Derartiges mag im wesentlich homogeneren Milieu des Europarates gelingen. In den Vereinten Nationen spiegeln sich aber sämtliche, unsere Gegenwart charakterisierenden politischen Gegensätze wider, und der spezielle Sachbereich ›Menschenrechte‹ läßt sich gegen diesen allgemein-politischen Kontext nicht abschirmen[29]. Je elementarer die Rechtssätze sind, um so weniger stehen sie allerdings im Bannkreis jenes Wertdissenses[30]. Dies gilt etwa für die Verpflichtung zum Schutz des menschlichen Lebens und das Folterverbot[31].

Der Durchschlag der Politik auf das Recht vollzieht sich um so unmittelbarer, je anarchischer die Verfahren der Menschenrechtssicherung sind. Wie bereits hervorgehoben, läßt sich nichts dagegen einwenden, ja muß es so sein, daß die *Rechtsetzung* als eine politische Agende behandelt wird. Kontrollverfahren indes, wo die Verfahrenseinleitung, der Umfang des Prüfungsgegenstandes und der Verfahrensabschluß dem politischen Ermessen überantwortet sind — wie dies namentlich für die Erörterung menschenrechtsbeeinträchtigender Situationen durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission zutrifft — müssen auch bei Nichtprozessualisten Mißtrauen erwecken. Speziell dieser besonderen Konstellation soll im folgenden die Aufmerksamkeit gelten.

Bereits eine systematische Interpretation der Prämissen läßt einige höchst aufschlußreiche Schlußfolgerungen zu. Internationaler Menschenrechtsschutz durch völkerrechtliche Kontrollverfahren heißt auf der einen Seite, daß Staaten auf die Ausschließlichkeit des souveränen Hoheitsanspruchs verzichten, alleiniger Garant für die menschenwürdige Existenz der Menschen innerhalb ihres Machtbereichs zu sein[32]. Auf der anderen Seite bedeutet die Existenz eines internationalen Kontrollsystems für jeden Staat, der daran teilnimmt, daß er Einfluß erhält auf das innere Geschehen in anderen Staaten, damit aber gleichzeitig auch einen Teil der Verantwortung für die Situation in diesen anderen Staaten zu tragen hat, insbesondere wenn es sich um politische Verbündete handelt. Eben diese Verantwortung ist es, welche die Behandlung von Menschenrechtsfragen jedenfalls durch politische Gremien so außerordentlich heikel macht und die viele Staaten davor zurückschrecken läßt, sich in Verfahren über konkrete Verletzungsvorwürfe zu exponieren. Selbst Staaten, die mit einem gewissen Erfolg bemüht sind, innerhalb ihrer eigenen Grenzen Verhältnisse zu schaffen, die generell den unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu stellenden Anforderungen genügen, müssen sich bei einer Kritik des Staates X von diesem die Frage entgegenhalten lassen, weshalb sie nicht mit gleicher Lautstärke gegen die Verhältnisse im Staate Y protestierten. So bietet etwa die Bundesrepublik Deutschland gewiß wenig Angriffsflächen, selbst wenn etwa Fragen wie diejenigen der Behandlung der Ausländer und des sog. ›Radikalenerlasses‹, die in Einzelpunkten durchaus Stoff zur Kritik bieten mögen[33], propagandistisch ausgeschlachtet werden können. Als Zensor der Verhältnisse in der DDR aber würde die Bundesrepublik mit Sicherheit eine schlechte Figur machen, weil sie sich alsdann sobald mit dem Argument konfrontiert sähe, weshalb sie nicht in erster Linie und mit viel stärkerem Nachdruck bei dem Handels- und Wirtschaftspartner Südafrika gegen die diskriminierende Behandlung der farbigen Bevölkerungsgruppen vorstellig werde. Man mag solche Erwiderungen für billige Retourkutschen halten, aber sie müssen nun einmal von vornherein in Betracht gezogen werden, zumal eine Debatte auf diese Weise völlig umfunktioniert werden kann. Das ursprüngliche Anliegen bleibt dann auf der Strecke, der Sache der Menschenrechte ist im Ergebnis nicht gedient. Noch größere Vorsicht legen Staaten an den Tag, die irgendwo selbst eine ausgedehntere menschenrechtliche Blöße — sit venia verbo — besitzen. Die Erfahrung zeigt in der Tat, daß politische Debatten über Vorwürfe der Menschenrechtsverletzung fast zwangsläufig und mit großer Schnelligkeit zu Grabenkämpfen entarten, aus denen alle Beteiligten am Ende schmutzbespritzt hervorgehen.

Weiterführende Gesichtspunkte lassen sich ferner aus der Tatsache ableiten, daß internationaler Menschenrechtsschutz nicht auf den Einzelfall ausgerichtet sein kann und daher in qualitativer Hinsicht selektiv sein muß. Es bedürfte einer Mammutbürokratie, um dem Detail gerecht zu werden. So ist es im Grunde nur richtig, wenn etwa die bereits mehrfach genannte Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1503 (XLVIII) darauf abhebt, daß es sich um einen ›Gesamtzusammenhang‹ von groben Menschenrechtsverletzungen handeln müsse. Und von diesen kann auch wiederum nur ein bescheidener Anteil in die internationalen Verfahren eingebracht werden. Man muß sich gleichsam auf die gröbsten unter den groben Verstößen konzentrieren. Zwangsläufig schleicht sich damit ein Element politischer Wertung in die Betrachtung ein. Soll man sich mit den weißen Apartheids-Regimen im südlichen Afrika befassen, soll man sein Augenmerk auf die jüngst aus Kambodscha berichteten Greueltaten richten oder soll man sich etwa mit der gebrochenen Einstellung aller kommunistischen Staaten zur Meinungs- und Pressefreiheit auseinandersetzen? Für diese Praktiken gibt es kein gemeinsames Wiegemaß, das eine Vergleichbarkeit herstellen würde, so daß man schlicht und einfach von einer politischen Vorfrage sprechen muß. Die Vielfalt der staatlichen Verhaltensweisen, die zum Gegenstand einer Erörterung und Untersuchung gemacht werden können, erklärt im übrigen auch, weshalb der auf die Anklagebank gezwungene Staat die Tatsache, daß er und nur er allein zur Verantwortung gezogen werden soll, als eine politische Kampfansage durch seine Ankläger begreift, was die Chance für eine erfolgreiche Konfliktlösung von vornherein mindern muß.

Ein qualitativer Fortschritt wäre also erreicht, wenn es gelänge, die Gleichheit aller Staaten in Ansehung der völkerrechtlichen Normen über den Menschenrechtsschutz herzustellen[34]. Ein solches Fernziel wird aber wohl schon allein deswegen Utopie bleiben, weil keine Einigkeit darüber besteht, ob vorrangig die Gewährleistung und Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte oder der bürgerlichen und politischen Rechte zu betreiben sei. Sinnvoll und richtig kann es im Grunde nur sein, beide Arten von Rechten gleichzeitig fortzuentwickeln und zu sichern, so daß die Alternative des Entweder/Oder nichts anderes als eine Verzeichnung darstellt. Man muß sich indes im klaren darüber sein, daß viele Staaten dem Gedanken, daß ihre Angehörigen auch in den vollen Genuß bürgerlicher Freiheitsrechte und staatsbürgerlicher Mitwirkungsrechte kommen sollten, trotz aller Lippenbekenntnisse recht reserviert gegenüberstehen. Mißtrauen gegenüber dem mündigen Bürger ist nicht nur bei der Mehrzahl der kommunistischen Staaten vorhanden, sondern kennzeichnet in gleicher Weise einen Großteil der Länder der Dritten Welt. So hat etwa der Delegierte eines mittelöstlichen Staates während der letzten Generalversammlung mit vollem Ernst die Sentenz gesprochen: »Words can be more dangerous than daggers«. In der Tat: Das menschliche Wort besitzt das Vermögen, Politik in Bewegung zu bringen, und wer seiner Wirkung nicht traut, wird sich lieber in die paternalistische Rolle dessen begeben, der nach besten Kräften für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seiner Untertanen sorgt. Im übrigen wäre es freilich ein vorschnelles und sachlich unbegründetes Urteil, wollte man die Akzentuierung wirtschaftlicher und sozialer

Rechte als eine bloße Finte abtun. Der Satz: »Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral«[35] stammt nicht aus der Dritten Welt, er ist im Herzen Europas geprägt worden und zeigt schlagwortartig verdichtet, daß liberale Freiheitsrechte allein, wenn sie nicht mit einer gesicherten materiellen Existenz verbunden sind, dem Menschen wenig nützen. Der Kampf gegen Kolonialismus, Rassismus und Apartheid ist im übrigen, richtig verstanden, ein Kampf für die Freiheit des Menschen, dessen Legitimität die westlichen Staaten gerade von ihrem menschenrechtlichen Grundkonzept aus nicht leugnen können.

Als weiterer Punkt kann eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber der Einhaltung menschenrechtsschützender Verträge durch andere Staaten angeführt werden. Wenn eine grobe Charakterisierung gestattet sei, so läßt sich wohl namentlich sagen, daß etwa der Mehrzahl der Länder der Dritten Welt die Frage, ob die beiden Menschenrechtspakte von 1966 in einem westlichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland korrekt ausgeführt werden, im Grunde recht nebensächlich erscheint, eben weil sie meinen, daß einer gesicherten wirtschaftlichen Existenz ein absoluter Vorzug zukommt. Mit dieser Einstellung verbindet sich ein gewisser naiver Glaube, daß die liberalen Freiheitsrechte ein automatisches Nebenprodukt des wirtschaftlichen Wohlstandes seien. Aber auch abgesehen von diesen Besonderheiten, die sich mit der wirtschaftlich-sozialen Gliederung der Staatenwelt verbinden, läßt sich ganz allgemein feststellen, daß hinter den völkerrechtlichen Regeln über den Menschenrechtsschutz nicht der gleiche politische Druck steht, wie er sonst die Antriebskraft nur die Einhaltung der meisten völkerrechtlichen Verträge bildet, die einen Gleichgewichtspunkt zwischen Interessen und Gegeninteressen markieren[36]. In einem unmittelbaren Sinne berührt es z. B. die Bundesrepublik Deutschland nicht, wenn — wie an sich glaubhafte Presseartikel berichtet haben — die jetzigen Machthaber im Staate Kambodscha ihr eigenes Volk zu Grunde richten. Erst dann, wenn ein Staat sein Eigeninteresse mit einem allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft an der Herstellung menschenwürdiger Verhältnisse in allen Staaten der Erde identifiziert, hat er den geistigen Schritt vollzogen, der ihn zur Einleitung förmlicher Verfahrensschritte instand setzt. Nur wenige Länder fühlen sich bisher gerüstet, derart als Anwalt des Gemeinwohls der Menschheit zu fungieren. Die skandinavischen Länder, an ihrer Spitze Norwegen und Schweden, sowie die Niederlande versuchen seit einer Reihe von Jahren, diese Rolle auszufüllen[37], doch können auch sie dem politischen Arrangement nicht immer entrinnen. Vor allem auch die Praxis der Staatenbeschwerde nach der Europäischen Menschenrechtskonvention hat gezeigt, daß Staaten in der Regel nicht bereit sind, ein förmliches Verfahren zur Wahrung der menschenrechtlichen Legalität einzuleiten, es sei denn, es wären handfeste eigene Interessen berührt[38].

Zu den Grundgegebenheiten der gegenwärtigen Menschenrechtssituation muß schließlich auch die von vielen Staaten gehegte Befürchtung gerechnet werden, daß das Stichwort ›Menschenrechte‹ als Deckmantel für eine Mißachtung des Nichteinmischungsgebots mißbraucht werden könnte. Insbesondere die kommunistischen Staaten verfechten aus dieser Einstellung heraus konsequent den Standpunkt, daß die Vereinten Nationen sich auf die Aufgabe der Rechtsetzung zu beschränken hätten, daß aber Durchführung und Kontrolle menschenrechtlicher Standards außer in Extremfällen allein Sache des jeweiligen Staates seien[39]. Ihr einziges Zugeständnis ist, daß sie sich einer Berichtspflicht unterworfen haben. Freilich ist der Bericht für jeden Staat die angenehmste Art, sich einer internationalen Kontrolle zu stellen, da er es ermöglicht, eben nur die guten und schönen Seiten darzustellen, während alle entstellenden und häßlichen Züge ausgespart bleiben können. Demgemäß ist es für jedes mit der Prüfung

Die Zahl der Mitglieder der Vereinten Nationen erhöht sich weiter. Sie beträgt in diesem Augenblick noch 145. Angola kann bereits morgen das 146. Mitglied sein. Der Sicherheitsrat, das ist ein zwingendes Erfordernis beim Aufnahmeverfahren, hat bereits der gegenwärtig tagenden Generalversammlung seine Empfehlung zugeleitet. Es ist noch nicht vorgekommen, daß die letztlich entscheidende Generalversammlung eine Aufnahmeempfehlung des Sicherheitsrats abgelehnt hat. Sie wird auch diesmal zustimmen.

beauftragte Gremium im Grunde eine Existenzfrage, ob es sich dazu entschließt, auch sonstige Informationen wie insbesondere amtliche Publikationen des betroffenen Staates[40] oder auch Berichte nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) zumindest als Anregung für Prüfungsfragen zu verwerten.

C

Die Frage nach der *Effektivität* des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen[41] kann man im Grunde nur als ein großes und kaum lösbares Rätsel bezeichnen. Zwar ist es dem Betrachter möglich, eine Vielzahl von Einzelheiten zusammenzutragen und auf mögliche Detailverbesserungen hinzuweisen, doch ist die Gesamtwirkung des von den Vereinten Nationen ausgehenden Impetus damit noch keineswegs geklärt. Gleichwohl soll versucht werden, auch hier, soweit noch nicht geschehen, auf eine Reihe hervorstechender Einzelpunkte aufmerksam zu machen, die mit Gewißheit eine Kausalbeziehung zur Effektivitätsproblematik aufweisen.

I. Was die Schwächen des materiellen Rechts angeht, so liegen sie auf der Hand. Die zahlreichen Deklarationen, wie überzeugend sie auch klingen mögen, entbehren der strikten Rechtsverbindlichkeit. Das heißt mit anderen Worten, daß ihre faktische Vollziehung selbst bei an sich kooperationswilligen Staaten unter einer Art von Generalvorbehalt des Inhalts steht, daß keine ernstlichen Opfer abverlangt werden, so daß die Linie der politischen Opportunität gewahrt bleibt. Auch die Menschenrechtserklärung von 1948 hat bisher nicht generell den Rang völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts zu erringen vermocht[42], wenngleich die Charakterisierung als verbindliches Recht heute wohl für die meisten ihrer Bestimmungen zutreffen dürfte[43].

Hinsichtlich der Menschenrechtspakte von 1966 muß es den Betrachter zunächst in ein gewisses Erstaunen versetzen, daß die östlichen Staaten, deren Ratifikationsbereitschaft diejenige aller anderen Staatengruppen übertrumpft hat, geschlossen auch die vertraglichen Verpflichtungen aus dem

BPR-Pakt übernommen haben. Diese Menschenrechtseuphorie scheint auf den ersten Blick nicht frei von inneren Widersprüchen zu sein und muß zu näherer Reflexion Anlaß geben. In der Tat erweist sich, daß namentlich der BPR-Pakt zwei weiche Stellen aufweist, mit deren Hilfe möglicherweise selbst fundamentale Abweichungen von dem ›an sich‹ vorgesehenen Vertragsregime gerechtfertigt werden können. Einmal nämlich enthält der Art. 2 (2) eine Bestimmung, welche sich als eine Art Allgemeinvorbehalt zu den in der Formulierung ganz ähnlich wie etwa die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes oder die Grundrechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention gefaßten Verbürgungen des Paktes interpretieren läßt, da nämlich jeder Vertragsstaat sich lediglich verpflichtet, »die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen«. Gefordert ist also scheinbar nicht strikte Respektierung der Rechte und Freiheiten aus dem Vertrag, vielmehr spricht die Wortauslegung dafür, daß die Staaten lediglich gehalten sind, darauf hinzuwirken, daß jene Rechte und Freiheiten — eines fernen Tages — verwirklicht werden können[44]. Trotz der äußeren Form als verbindlicher Vertrag würde der Pakt somit im Grunde doch nur die Bedeutung eines Rechtsinstrumentes besitzen, das wie die Menschenrechtsdeklaration von 1948 ein ›idéal commun à atteindre‹ darstellt. Freilich ist diese Interpretation nicht sicher; es lassen sich auch Gründe für die gegenteilige Auffassung aufbieten, die letzten Endes den Ausschlag geben müssen. Vorrangig fällt ins Gewicht, daß sämtliche Regelungen über die Individual- und die Staatenbeschwerde sinnlos wären, falls nicht den Staaten eine strikte Pflicht zur Einhaltung der im Vertrag enthaltenen Rechte obläge[45]. Man wird jedenfalls annehmen dürfen, daß eine ganze Reihe von Staaten unter den Vertragsparteien des Abkommens darauf abzielen wird, frühzeitig die Auslegung in eine für sie günstige Richtung möglichst weitgehender Harmlosigkeit zu lenken[46].

Die zweite Schwäche des Paktes bilden die weitgehenden Vorbehalte, die einzelnen seiner Bestimmungen beigefügt sind. Eine wichtige Funktion kommt dabei insbesondere dem Begriff der »öffentlichen Ordnung«[47] zu, der in den meisten der Vorbehaltsklauseln auftaucht. So ist etwa auch das Recht auf Meinungsfreiheit in Art. 19 nur unter dem Vorbehalt der »nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit« gewährleistet. Es kann als absolut sicher gelten, daß die kommunistischen Staaten sich zur Rechtfertigung ihrer Politik der Beeinflussung und Lenkung der öffentlichen Meinung auf eben diesen Vorbehalt berufen werden mit dem Argument, Meinungsfreiheit dürfe stets nur im Einklang mit der herrschenden Staatsordnung ausgeübt werden, und Meinungen, die am sozialistischen Prinzip zweifelten, verstießen daher ipso iure gegen die öffentliche Ordnung[48].

II. Was die Verfahren und Institutionen der Menschenrechtssicherung angeht, so kann man nach den vorangegangenen Ausführungen durchaus den Eindruck eines reich gedeckten Tisches haben. Zu beklagen ist aber insbesondere die Vielfalt der Verfahren und Institutionen, die untereinander in keinem rechten Verhältnis der gegenseitigen Ordnung stehen. Abhilfe hätte hier vielleicht der von westlichen Staaten propagierte Gedanke der Schaffung eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte schaffen können[49]. Fast zwangsläufig wäre dem Hochkommissar eine Koordinierungsaufgabe zugefallen. Aber die Initiative ist bereits im Anlaufstadium versenkt worden. Auch dem jüngsten Plan der Bundesrepublik Deutschland, der Generalversammlung einen Vorschlag zur Schaffung eines Weltgerichtshofes für Menschenrechte zu unterbreiten[49a], wird kaum ein sehr positives Echo beschieden sein.

Fast alle der bereits skizzierten politischen Grundgegebenheiten sprechen dagegen, allzu große Hoffnungen in die Ergebnisse von Verfahren vor den politischen Organen der Vereinten Nationen zu setzen. In der Tat kann die Bilanz der Generalversammlung nur im Hinblick auf die rechtsetzende Tätigkeit als zufriedenstellend gelten, während im übrigen, soweit nämlich eine Erörterung und Prüfung der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern stattgefunden hat, von Objektivität schwerlich die Rede sein kann. Das gilt auch für die Menschenrechtskommission, deren Mitglieder, wie bereits dargelegt, Staaten und nicht Individuen sind. So hat die Menschenrechtskommission auf ihrer letzten Tagung vom 2.2.—5.3.76 Resolutionen verabschiedet über die Folgen der Beistandsleistung zugunsten rassistischer Regime, über Menschenrechtsverletzungen in den von Israel besetzten Gebieten, in Chile und in Südafrika. Schließlich hat sie noch einen Appell erlassen, die beteiligten Mächte auf Zypern sollten sich jeder einseitigen Handlung enthalten[50]. Sonstige Staaten sind nicht namentlich angesprochen worden. Man hat es also mit einer Auswahl zu tun, die getreulich den Interessenstandpunkt und das Stimmenübergewicht der Allianz der östlichen Staaten mit der Dritten Welt widerspiegelt, die aber gewiß kein wahres Bild von der Bedrohung der Menschenrechte in der Welt vermittelt.

Die Folgerung kann nach alledem nur lauten, daß ein möglichst umfangreicher Teil der Aufgaben des Menschenrechtsschutzes an unabhängige Expertengremien delegiert werden sollte. Die Konstituierung des Ausschusses für Menschenrechte nach dem BPR-Pakt wird in dieser Hinsicht einen Wendepunkt anzeigen. Freilich wird sich möglicherweise auch in einem solchen Gremium manches Mitglied in erster Linie immer noch als Beauftragten seines Staates verstehen. Gegen derartige Umbildungen einer Rechtsinstitution gibt es keine rechtliche Garantie. Immerhin aber wird die Objektivität der Prüfungsergebnisse eines Expertenausschusses allein schon dadurch gefördert, daß ihm eigenständige Initiativrechte versagt sind. Sowohl der Rassendiskriminierungsausschuß wie der Ausschuß für Menschenrechte müssen mit Beschwerden von dritter Seite befaßt werden. Auch was die zu prüfenden Berichte angeht, gibt es keinerlei Ermessen. Jeder Vertragsstaat hat einen Bericht abzugeben, und die Berichte müssen innerhalb bestimmter Fristen einlaufen[51]. Durch eine solche Automatik verliert ein Prüfungsverfahren vieles von der Brisanz, die ihm dann eignet, wenn seine Einleitung auf das Betreiben eines anderen Staates zurückgeht. Wenig zu befriedigen vermag schließlich die unzureichende Information der Öffentlichkeit. Im Grunde dringt nur wenig über den internen VN-Bereich und die Außenministerien der Mitgliedstaaten hinaus, während es doch darauf ankommen würde, den geistigen Boden vorzubereiten, auf dem sich Menschenrechte zu entfalten vermögen, und Rechtsverletzungen mit allen zu Gebote stehenden publizistischen Mitteln anzuprangern[52].

Abschließend sei trotz aller skeptischen Bemerkungen zur Vorsicht noch einmal davor gewarnt, die Effektivität der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich mit justizstaatlichen Maßstäben messen zu wollen. Wer vom innerstaatlichen Recht herkommt, und wer die europäischen Menschenrechtsinstitutionen vor Augen hat, wird zunächst unvermeidlich an dem Faktum hängen bleiben, daß keines der geschilderten Kontrollverfahren mit einer verbindlichen Entscheidung endet, sondern daß allenfalls Empfehlungen ausgebracht werden können. Aber es sei wiederholt: Vor einem Weltforum kann es im allgemeinen nicht um das Ausbreiten von Einzelfällen gehen, über die allein ein Urteil in Form verbindlicher Entscheidungen möglich wäre. So muß man denn auch die Wirkungsweise aller Sicherungsverfahren in erster Linie politisch sehen. Das prinzipielle Ziel ist es, zu erreichen, daß die betroffenen Staaten Rede und Antwort ste-

hen und daß ihnen schließlich in Form einer begründeten Stellungnahme die Meinung der Völkergemeinschaft über ihr Verhalten kundgetan wird. Eine solche Stellungnahme selbst unverbindlicher Art darf nicht geringgeachtet werden, denn sie enthält ein Legitimitäts- und möglicherweise sogar ein Legalitätsurteil, mag diesem auch die rechtliche Rigorosität des richterlichen Spruchs abgehen. Kein Staat setzt sich leichten Herzens über ein an ihn adressiertes Urteil der Staatengemeinschaft hinweg, zumal wenn es von einem unparteiischen Gremium unabhängiger Experten abgegeben worden ist. Voraussetzung ist freilich wiederum ausreichende Publizität zumindest für den verfahrensbeendenden Akt[53].

Niemand wird leugnen wollen, daß es eine Vielfalt sonstiger Rahmenbedingungen für die Effektivität der Menschenrechte gibt. So ist etwa die Abwesenheit von Krieg die fundamentalste Gewähr einer menschenwürdigen Existenz. In einer zerstörten Umwelt kann von ›Lebensqualität‹ nicht die Rede sein. Frieden und Gerechtigkeit allgemein zu sichern kann aber allenfalls ein mittelbares Fernziel internationaler Menschenrechtssicherungsverfahren sein. Zur Schaffung jener allgemeinen Rahmenbedingungen stehen gerade innerhalb der Vereinten Nationen Institutionen bereit, die besser geeignet sind, sich mit der komplexen Realität auseinanderzusetzen. Organe des Menschenrechtsschutzes müssen — ohne jede simplifizierende Naivität, aber doch in bewußter Anstrengung — ihr Blickfeld verengen, um ohne Rücksicht auf die jeweils gegebene politische Gesamtkonstellation zu fragen, ob dem Menschen Unrecht geschieht. Eben dies ist die Grundkonzeption der Menschenrechte, daß der einzelne unabhängig von der sich wandelnden politischen Opportunität den Schutz der öffentlichen Gewalt genießen soll. Leben, Gesundheit und Freiheit seiner Bürger kann und muß jeder Staat zu jeder Zeit respektieren. Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte läßt sich eine solche isolierende Betrachtung nicht in der gleichen Weise durchhalten. Wo der Staat Leistungen erbringen soll, kommt es stets auch auf seine Leistungsfähigkeit an, die sich als Endprodukt eines heiklen Abwägungsprozesses darstellt. Zu Recht sind daher die Überwachungsverfahren der beiden Pakte unterschiedlich ausgestaltet worden.

Anmerkungen

* Geringfügig veränderte und mit Anmerkungen versehene Fassung eines Vortrags, den der Verf. am 10.6.1976 vor seinen Fachkollegen von der Bonner Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät gehalten hat.

1 Vgl. ferner Art. 13 Abs. 1 Buchst. b; 62 Abs. 2; 68; 76 Buchst. c.

2 Dazu grundlegend H. Lauterpacht, International Law and Human Rights, 1950. Vgl. ferner F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, I. Band, 1974, S. 532; E. Friesenhahn, Der internationale Schutz der Menschenrechte, 1960, S. 18; H. Mosler, Das Institut de Droit International und die völkerrechtliche Stellung der menschlichen Person, in: Iustitia et pace. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Institut de Droit International, 1974, S. 77, 85 ff; W. Schaumann, Der völkerrechtliche Schutz der Menschen- und Freiheitsrechte in seiner Verwirklichung durch die Vereinten Nationen, JIR 3(1967), S. 133.

3 Sie wird heute damit gerechtfertigt, daß die Erklärung zu wenig an sozialen und wirtschaftlichen Rechten enthalten habe, vgl. A. Nartowski, Human Rights in the United Nations (Development Trends), Polish Yearbook of International Law V (1972—1973), S. 131, 139f; G. Tunkin, Menschenrechte und Völkerrecht, VN 1969, S. 9, 10.

4 Genaue Darstellung der Entstehungsgeschichte durch E. Schwelb, Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation, American Journal of International Law (AJIL)62(1968), S. 827, 828—835.

5 Im Jahre 1976 (bis Ende Mai) hatten die Pakte ferner ratifiziert: Kanada (19.5.), Großbritannien (20.5.).

6 Der ursprüngliche Streit, ob die Art.55 und 56 rechtliche Verpflichtungen begründeten oder lediglich Programmsätze darstellten, kann, wie Schwelb, The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter, AJIL 66(1972), S. 337ff., 348, zutreffend hervorhebt, als überwunden gelten angesichts des Namibia-Gutachtens des IGH vom 2.6.1971, ICJ Reports 1971, S. 57 Nr. 131. Auch die Staaten des Ostens leugnen eine Rechtsverpflichtung nicht, vgl. F. Przetacznik, L'attitude des Etats socialistes à l'égard de la protection internationale des droits de l'homme, Human Rights Journal (HRJ) 1974, S. 175, 196; Tunkin (Anm.3), S. 10. L. B. Sohn, Protection of Human Rights Through International Legislation, in: René Cassin Amicorum discipulorumque liber, 1969, S. 325, rechnet die Menschenrechtsbestimmungen der Charta sogar zum internationalen ius cogens.

7 Human Rights, A Compilation of International Instruments of the United Nations, ST/HR/1 (Sales No. E./73.XIV.2).

8 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RD-Übereinkommen) vom 21.12.1965, BGBl.1969II, S. 962, steht seiner sachlichen Bedeutung wie vor allem auch der Praxis der Weltorganisation nach hinter den beiden Pakten von 1966 kaum zurück.

9 UN-Doc.A/Res/3447(XXX) und UN-Doc.A/Res/3452(XXX) vom 9.12. 1975; UN-Doc.A/Res/3384(XXX) vom 10.11.1975.

10 Präambel, Abs. 4; Verfügungsteil, §11.

11 Präambel, Abs. 7; Verfügungsteil, §1.

12 UN-Doc.E/5725 vom 11.7.1975, S. 1.

13 Aus diesem Grunde hat K. Vasak, Dimensions internationales des droits de l'homme, HRJ 1975, S. 605, 608, für eine Pause der Rechtsetzung plädiert.

14 Grundsätzlich ablehnend zu einer internationalen Kontrolle die sozialistischen Staaten; ausführlich Przetacznik (Anm. 6), S. 200—204; ferner B. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit und Menschenrechte, Neue Justiz 1973, S. 683, 687.

15 Prägnant A. Khol, Ist internationaler Menschenrechtsschutz heute noch aktuell?, VN 1973, S. 3, 4: »das Verfahren [ist] wichtiger als das materielle Recht«.

16 So bereits Lauterpacht (Anm. 2), S. 213ff, und durch die Organisationspraxis vollauf bestätigt. Beste Problemdarstellung durch J. E. S. Fawcett, Human Rights and Domestic Jurisdiction, in: Luard (Hrsg.), The International Protection of Human Rights, 1967, S. 286ff, 291ff, und I. v. Münch, Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart, BerDtGesVR 7(1967), S. 27, 52ff. Im Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503(XLVIII) — dazu nachfolgend im Text — vertreten indes die östlichen Staaten nach wie vor einen abweichenden Standpunkt, vgl. Ermacora, Procedure to Deal With Human Rights Violations: A Hopeful Start in the United Nations?, HRJ 1974, S. 670, 674f, und D. von Kyaw, Die Vereinten Nationen und die Menschenrchrechte, VN 1976, S. 104ff. Zur Haltung der USA vgl. die beiden Erklärungen vom 18.6.1974, AJIL68(1974), S. 724—726, und vom 14.2.1975, AJIL69 (1975), S. 643f.

17 UN-Doc.A/C.3/SR.2169 vom 25.11.1975, S. 5ff. In diesem Sinne auch zuvor schon Graefrath (Anm. 14), S. 687, und jetzt auch H. Gruber, Kampf der UNO gegen den chilenischen Faschismus — Aktuelle Aufgabe des internationalen Menschenrechtsschutzes, DA 1976, S. 226f. Vgl. ferner Przetacznik (Anm. 6), S. 202.

18 Zusammenfassende Darstellung durch Khol, Zwischen Staat und Weltstaat, 1969, S. 66—115.

19 Dazu grundlegend E. A. Landy, The Effectiveness of International Supervision, 1966; vgl. ferner W. Jenks, Social Justice in the Law of Nations, 1970, S. 33ff.

20 Zum folgenden vgl. insbesondere die neueren Untersuchungen von A. Cassese, The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights. La Comunità internazionale 1975, S. 49ff; Ermacora (Anm. 16); J.-B. Marie, La Commission des droits de l'homme de l'ONU, 1975, S. 258—267; Schwelb, Zur Frage der Anrufung der UN-Menschenrechtskommission durch Individuen und nichtstaatliche Organisationen, VN 1972, S. 79—86, sowie die Dokumentensammlung von Sohn/Th. Buergenthal, International Protection of Human Rights, 1973, S. 739—856.

21 New York Post vom 3.9.1974, S. 62. Erst in der jüngsten Vergangenheit hat die Unterkommission beschlossen, zumindest die Namen der angeschuldigten Staaten zu nennen, vgl. Bonner General-Anzeiger vom 2.9.1976, S. 2.

22 Es handelt sich neben der Bundesrepublik Deutschland um die vier skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und um Großbritannien.

23 Die Individualbeschwerde nach dem RD-Übereinkommen ist bisher nicht in Kraft; es liegen erst fünf Unterwerfungserklärungen vor (Costa Rica, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Uruguay), während die Mindestzahl zehn beträgt (Art. 14 Abs. 9).

24 In Kraft getreten zusammen mit dem BPR-Pakt am 23.3.1976.

25 Vgl. die Denkschrift zum BPR-Pakt, BT-Drs.7/660 vom 1.6.1973, S. 27, 41. Die Beschlüsse des Europarats — Ministerkomitee, 15.5.1970, (70) 17, Yearbook of the European Convention on Human Rights (ECHRY), 1970, S. 73; Beratende Versammlung, 27.9.1973, 552(1973), (ECHRY), 1973, S. 65 — sprechen sich für Wahlfreiheit des Beschwerdeführers, gleichzeitig aber gegen eine Doppelstufigkeit des internationalen Rechtsschutzes aus.

26 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

27 Auf die Tätigkeit der Sonderorganisationen kann im vorliegenden Zusammenhang nicht eingegangen werden. Einen umfassenden, aber wenig übersichtlichen Überblick gibt das Werk: United Nations Action in the Field of Human Rights, 1974, ST/HR/2.

28 Verfassungslehre, 1928, S. 31f.

29 Skeptisch etwa H. Guradze, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16.Dezember1966, JIR15(1971), S. 242, 245; Schaumann (Anm.2), S. 143; U. Scheuner, Vergleich der Rechtsprechung . . ., in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht, 1967, S. 195, 200f; M. Virally, L'organisation mondiale, 1972, S. 304.

30 Eine differenzierte Analyse lassen die recht pauschalen Behauptungen von G. Picht, Zum geistesgeschichtlichen Hintergrund der Lehre von den Menschenrechten, in: Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S. 289, 300, vermissen.

31 Zutreffend Khol (Anm.15), S. 4. Nur in der Tendenz würde ich hingegen Vasak (Anm.13), S. 614, zustimmen, wenn er schreibt: »Les droits de l'homme expriment des exigences qui sont de tous les temps et de tous les lieux«.

32 Vgl. Anm.16.

33 Allerdings sollten angebliche Diskriminierungen nicht gerade mit der Lupe gesucht werden, wie dies zumindest partiell geschieht bei C. Amelunxen, Foreign Workers in West Germany, in: Case Studies

on Human Rights and Fundamental Freedoms, Band 1, 1975, S. 113, 120.

34 Die Kritik wegen der Praktizierung eines »double standard« oder einer »selective morality« wird höchst vernehmlich gerade von erfahrenen Experten geäußert, vgl. etwa J. Carey, UN Protection of Civil and Political Rights, 1970, S. 143ff; Ermacora (Anm.16), S. 676; S. McBride, The International Protection of Human Rights, in: René Cassin Amicorum discipulorumque liber, 1969, S. 153, 156; M. Moskowitz, International Concern With Human Rights, 1974, passim, insbesondere S. 64 f, 168; zuletzt v. Kyaw (Anm.16), S. 104, 106. — Vgl. ferner Generalsekretär Kurt Waldheim, Introduction to the Report of the Secretary-General on the Work of the Organisation, August 1973, GAOR(XXVIII), Suppl. 1A(A/9001/Add.1), S. 5.

35 B. Brecht, Die Dreigroschenoper, 1928, Zweiter Akt, Finale.

36 »Law of reciprocity« nach der Kategorisierung von G. Schwarzenberger, vgl. etwa A Manual of International Law, Bd. 1, 4. Aufl. 1960, S. 10f, und dazu B. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 160ff, 296ff.

37 Hingewiesen sei vor allem auf die beiden von ihnen vor der Europäischen Menschenrechtskommission in Gang gebrachten Verfahren gegen Griechenland. Aber auch im VN-Bereich versuchen sie eine ähnliche Funktion zu übernehmen.

38 Vgl. C. Tomuschat, International Courts and Tribunals with Regionally Restricted and/or Specialized Jurisdiction, in: Judicial Settlement of International Disputes, 1974, S. 285, 333 mit Anm.187 (dort weitere Nachweise).

39 Vgl. Anm.16, 17.

40 So z. B. die ständige Praxis des Rassendiskriminierungsausschusses, vgl. etwa den Bericht an die 28. Generalversammlung, GAOR (XXVIII), Suppl.18(A/9018), S. 30 Nr. 113, 33 Nr. 125; Bericht an die 30. Generalversammlung, GAOR(XXX), Suppl.18(A/10018), S. 45 Nr. 162.

41 Unbestreitbar und mit Händen zu greifen ist die Anstoßwirkung, welche vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auf die nationalen Verfassungen gehabt hat (Angaben dazu in ST/HR/2 [Anm.2], S. 17f); davon soll hier nicht die Rede sein. Vgl. im übrigen Khol (Anm.18), S. 573ff.

42 Vor kurzem haben diesen Standpunkt etwa noch vertreten die Bundesrepublik Deutschland, Denkschrift (Anm.25), S. 27, und Frankreich, Erklärungen vom 20.10.1973, AFDI 1974, S. 1057 und vom 3.11.1973, AFDI 1973, S. 1063. Auch im östlichen Schrifttum wird die Rechtsverbindlichkeit abgelehnt, vgl. etwa Graefrath (Anm.14), S. 683, und Nartowski (Anm.3), S. 144.

43 Erstaunlicherweise ist die Debatte im Schrifttum recht undifferenziert und beschränkt sich auch bei den Befürwortern der These von der Rechtsverbindlichkeit meist auf generelle Behauptungen, welche die Deklaration in toto betreffen, vgl. S. A. Bleicher, The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions, AJIL63(1969), S. 444, 462, 464f; J. P. Humphrey, The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, in: Luard, (Anm. 16), S. 39, 50ff; McBride (Anm.34), S. 154; A. H. Robertson, Human Rights in the World, 1972, S. 28; Sohn (Anm.6), S. 329f; id., The Development of the Charter of the United Nations: The Present State, in: Bos (Hrsg.), The Present State of International Law and Other Essays — ILA Centenary, 1973, S. 39, 54. Klarsichtige Unterscheidungen hingegen bei Friesenhahn (Anm.2), S. 30f, 54.

44 So P. E. Goose, Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, NJW 1974, S. 1305, 1306; O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1975, S. 208, 210; J. de Meyer, La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1968, S. 8; Robertson (Anm.43), S. 83; Tunkin (Anm.3), S. 9; unklar Przetacznik (Anm.14), S. 198.

45 Einzig überzeugende Begründung durch Schwelb, The Nature of the Obligations of the States Parties to the International Covenant on Civil and Political Rights, in: René Cassin Amicorum discipulorumque liber, 1969, S. 301ff.; weniger argumentationssicher id. (Anm.4), S. 840—842. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968, S. 40, 43, und J. Soder, Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN, VN 1968, S. 39, 45, haben das Problem nicht ausreichend vertieft. Unrichtig schließlich erscheint mir das von Guradze (Anm.29), S. 254, und de Meyer (Anm.44), S. 10, verwendete Argument, jedenfalls auf Grund des nationalen Zustimmungsgesetzes vermöge der Pakt innerstaatlich unmittelbar zu wirken, denn grundsätzlich übernimmt das Zustimmungsgesetz einen völkerrechtlichen Vertrag tel quel ohne jede Substanzänderung in die interne Rechtsordnung.

46 Die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Beteiligung der westlichen Staaten an den universalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes hat zu Recht unterstrichen Schwelb, The United Nations, the Council of Europe and Human Rights: Some Observations, HRJ 1975, S. 505, 508f.

47 Dazu etwa Tomuschat, Freizügigkeit nach deutschem Recht und

48 Repräsentativ der offiziöse Kommentar zur Verfassung der DDR, Völkerrecht, DÖV 1974, S. 757, 759.
Band II, 1969, Art. 27 Anm.3, S. 106: »Freie Meinungsäußerung im Sozialismus ist damit das Recht des Bürgers, zur Erkenntnis der Wahrheit als der objektiven Grundlage des gesellschaftlich richtigen Verhaltens und Handelns beizutragen; es umfaßt und schützt alle zur Herausbildung einer richtigen gesellschaftlichen Meinung notwendigen Formen der Meinungsäußerung«.

49 Dazu etwa K. Graßhoff, Ein Hoher Kommissar für Menschenrechte bleibt das Ziel, VN 1974, S. 13ff.

49a Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, Rede vor der 31. Generalversammlung am 28. September 1976, s. VN 5/76 S. 129ff.

50 Vgl. Commission on Human Rights, Report on the 32nd Session, ESCOR(LX), Suppl.3(E/5768), S. 52ff; Kurzwiedergabe in UNMC 1976, Heft 3, S. 35—38.

51 Zweijähriger Turnus nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b RD-Übereinkommen. Eine ähnliche Fristenautomatik ist durch Aufnahme in die Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses für den BPR-Pakt zu erwarten, der selbst von einer starren Festlegung absieht (Art. 40 Abs. 1 Buchst. b).

52 Mit dem Sanktionsmittel ›öffentliche Meinung‹ verbinden sich viele Zweifelsfragen, deren Klärung sich jetzt die International Law Association angenommen hat (Berichterstatter: W. E. Holder, Australien; S. P. Sharma, Indien). Ein erster Bericht ist auf der Madrider Tagung im August/September 1976 vorgelegt worden; er konnte für diesen Beitrag nicht mehr ausgewertet werden.

53 Insofern kann weder der Abschluß der Berichtsprüfung nach dem BPR-Pakt durch Abgabe »allgemeiner Bemerkungen« (Art. 40 Abs. 4) noch der Abschluß des Individualbeschwerdeverfahrens nach dem Fakultativprotokoll zum BPR-Pakt durch Mitteilung der »Auffassungen« des Menschenrechtsausschusses an den betroffenen Vertragstaat und an den Petenten (Art. 5 Abs. 4) befriedigen.

Vorbereitende Maßnahmen zur Anwendung der VN-Menschenrechtspakte

EGON SCHWELB

Im Jahre 1976 sind die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen in Kraft getreten. Ihre Ausarbeitung war von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im Jahre 1947 begonnen worden. Die Entwürfe der Kommission wurden im Jahre 1954 über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung vorgelegt. Sie wurden im Jahre 1966 von der Generalversammlung angenommen und zur Unterzeichnung, Ratifizierung oder Annahme aufgelegt. Sie sind allerdings derzeit nur für eine verhältnismäßig kleine Zahl von Staaten verbindlich. Im September 1976, als, wie dargestellt werden wird, der Ausschuß für Menschenrechte gewählt wurde, war der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) für 38 Staaten bindend, das Fakultativprotokoll (über Petitionen) zu diesem Pakt für 13 und der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für 40. Die materiell-rechtlichen Bestimmungen der beiden Pakte und ihre Durchführungsmaßnahmen, die sogenannten ›measures of implementation‹, die durch das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt ergänzt werden, sind wiederholt dargestellt und analysiert worden[1]. Der Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes sind die Schritte, die in den Monaten nach dem Inkrafttreten der Instrumente (3. Januar bzw. 23. März 1976) zu treffen waren und getroffen worden sind, um die in den Pakten vorgesehene internationale Überwachung durchführbar zu machen. Dieser Aufsatz ist darum nicht, wie sonst die Menschenrechtsliteratur, der Analyse abstrakter Prinzipien oder der diese Prinzipien niederlegenden Rechtsnormen gewidmet, sondern dient eher einem prosaischen Zweck, der Darstellung der Übergangsmaßnahmen und der Schaffung der äußeren Voraussetzungen für den prozessualen Alltag der zukünftigen Anwendung der Pakte.

In dieser, wie in jeder anderen Beziehung bestehen zwischen dem Zivilpakt und dem Fakultativprotokoll einerseits und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (dem Wirtschaftspakt) andererseits wichtige Unterschiede, die eine gesonderte Darstellung notwendig machen.

Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Fakultativprotokoll

Die im Pakt vorgesehenen Verfahrensarten

Der Zivilpakt und das Fakultativprotokoll sehen drei verschiedene Verfahrensarten vor, die dazu dienen sollen, zur Beobachtung der im Pakt definierten Rechte und Grundfreiheiten beizutragen. In allen drei Verfahrensarten spielt ein Organ, das auf Grund des Paktes zu errichten ist, die wichtigste Rolle: der ›Ausschuß für Menschenrechte‹ (Human Rights Committee; Comité des droits de l'homme). Der Ausschuß setzt sich aus achtzehn Staatsangehörigen der Vertrags-

staaten zusammen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt werden und tätig sind. Mit ihrer Wahl verbundene Fragen werden weiter unten behandelt.

Der Menschenrechtsausschuß hat die folgenden Aufgaben:

(1) Er hat die Berichte zu prüfen, die alle Vertragsstaaten verpflichtet sind über die Maßnahmen vorzulegen, die sie zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte getroffen haben (Artikel 40). Das ist die einzige Verfahrensart, der alle Vertragsparteien ipso facto unterworfen sind.

(2) Der Menschenrechtsausschuß wird zuständig werden, Mitteilungen entgegenzunehmen und zu prüfen, in welchen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nach. Voraussetzung für diese Zuständigkeit ist es jedoch, daß sie von mindestens zehn Vertragsstaaten akzeptiert worden ist, was noch nicht geschehen ist, und daß beide, der anklagende und der beklagte Staat, sich ihr unterworfen haben. Wenn diese und eine Reihe anderer Voraussetzungen des Artikels 41 des Paktes erfüllt sind, stellt der Ausschuß seine guten Dienste zur Verfügung, um eine gütliche Regelung der Sache auf Grundlage der Achtung der im Pakt anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten herbeizuführen.

(3) Wenn eine Einzelperson behauptet, daß sie das Opfer der Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechts durch einen Staat geworden ist, dessen Herrschaftsgewalt sie untersteht und der eine Vertragspartei des Fakultativprotokolls ist, kann sie dem Menschenrechtsausschuß eine schriftliche Mitteilung zur Prüfung überreichen (Fakultativprotokoll Artikel 1 und 2).

(4) Der Menschenrechtsausschuß hat jährlich über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung einen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen, der auch die Tätigkeit unter dem Fakultativprotokoll zu decken hat.

Die erste Wahl des Menschenrechtsausschusses

Der Pakt (Artikel 30) bestimmt, daß die erste Wahl des Ausschusses für Menschenrechte spätestens sechs Monate nach seinem Inkrafttreten stattfindet. Der Pakt ist am 23. März 1976 in Kraft getreten. Die Versammlung der Vertragsstaaten, die die Wahl der achtzehn Ausschußmitglieder vorzunehmen hatte, wurde für den 20. September 1976, das ist innerhalb der sechsmonatlichen Frist, einberufen. Dem Pakt entsprechend hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen mit Verbalnote vom 20. Mai 1976 die Vertragsstaaten aufgefordert, ihre Kandidaten für den Ausschuß innerhalb von drei Monaten vorzuschlagen. Bis zum 30. August 1976 hatte der Generalsekretär 22 Nominationen von 19 Vertragsstaaten erhalten. Drei Staaten hatten von ihrem Recht, zwei ihrer Staatsbürger als Kandidaten aufzustellen, Gebrauch gemacht. Vier Staaten hatten ihre Vorschläge verspätet (zwischen dem 23. und dem 31. August 1976) eingereicht[2]. Die Sitzung der Vertragsstaaten beschloß, die verspätet eingelangten Vorschläge anzuerkennen und sie in der Wahl zu berücksichtigen[3].

Die Mitglieder des Ausschusses sollen Staatsangehörige der Vertragsparteien sein, die »Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind, wobei die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen ist«. Der Paktentwurf der Menschenrechtskommission aus dem Jahre 1954 sprach von »Personen mit richterlicher oder juristischer Erfahrung«[4]. Um die nicht-richterliche und überwiegend nicht-juristische Funktion des Ausschusses für Menschenrechte zu betonen, wurde im jetzigen Artikel 28 (2) des Paktes der Hinweis auf »richterliche« Erfahrung von der Generalversammlung gestrichen[5]. Im Hinblick auf diese Geschichte der Bestimmung ist es von Interesse, festzustellen, daß von den achtzehn Mitgliedern, die am 30. September 1976 gewählt wurden, siebzehn Juristen sind (hohe Richter, Rechtsanwälte, Rechtsberater, Kronanwälte, Universitätsprofessoren der Rechte). Der eine Nichtjurist ist seiner Vorbildung nach Historiker, seiner Beschäftigung nach Diplomat[6].

Es ist wiederholt gesagt worden, auch von dem Schreiber dieser Zeilen[7], daß die Bestimmung des Artikels 29 (2), wonach jeder Vertragsstaat höchstens zwei Personen vorschlagen darf und daß diese seine eigenen Staatsbürger sein müssen, die Wahl sehr eng begrenzt, aber daß diese Lösung immerhin der der Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung vorzuziehen ist, unter der ein Vertragsstaat nur *einen* Staatsbürger für die Wahl in den Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung vorschlagen darf und damit das Ausschußmitglied *de facto* ernennt. Bei den Wahlen des Ausschusses für Menschenrechte am 30. September 1976 hat sich erwiesen, daß das Recht, zwei Staatsbürger vorzuschlagen, alles eher als eine nutzbringende Errungenschaft ist. Die Regierungen von Costa Rica, Mauritius und Rwanda hatten je zwei Kandidaten vorgeschlagen. Rwanda zog die Kandidatur eines der Kandidaten schon vor der Sitzung der Vertragsstaaten (am 16. September 1976) zurück. Der Vertreter von Costa Rica identifizierte den Kandidaten seines Landes, für den die Stimmen abgegeben werden sollen (Mora Rojas), in der Sitzung. Der Vertreter von Mauritius erklärte in der Sitzung, er sei nicht in der Lage anzudeuten, welchen der beiden Kandidaten die Regierung von Mauritius vorziehe, da beide in ausgezeichneter Weise die notwendigen Qualifikationen aufwiesen. Das Resultat war, daß Seminega, der Kandidat von Rwanda, dessen Regierung die andere Kandidatur schon vor der Sitzung zurückgezogen hatte, im ersten Wahlgang gewählt wurde. Keiner der Kandidaten von Mauritius und Costa Rica wurde im ersten Wahlgang gewählt. Der Vertreter von Mauritius sagte, daß wenn nicht zwei Kandidaten seines Landes vorgeschlagen worden wären, der Kandidat (Lallah) wahrscheinlich schon im ersten Wahlgang gewählt worden wäre. In einem zweiten Wahlgang waren die Kandidaten von Mauritius und Costa Rica erfolgreich.

Was die im Pakt Artikel 31 (2) vorgeschriebene »gerechte geographische Verteilung« der Sitze im Ausschuß anlangt, kann über das Resultat der Wahlen vom 30. September 1976 folgendes gesagt werden: Fünf Mitglieder des Ausschusses sind Staatsbürger der westlichen Staatengruppe: Professor Tomuschat, Bundesrepublik Deutschland; Professor Espersen, Dänemark; Professor Tarnopolsky, Kanada; Professor Opsahl, Norwegen; Sir Vincent Evans, Vereinigtes Königreich. Die Vertretung der westlichen Zivilisationsformen ist sehr befriedigend, zumal wenn man berücksichtigt, daß viele westliche Staaten (die Vereinigten Staaten, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande, Australien und Neuseeland, um nur einige zu nennen) nicht Vertragsparteien des Paktes sind.

Mr. Mavromatis, ein Mitglied des Ausschusses, ist Staatsbürger von Zypern, das ein Mitglied des Europarates ist, aber in den Vereinten Nationen zur Gruppe der asiatischen Staaten gezählt wird. Ganji (Iran) und Kelassi (Syrien) sind Staatsbürger asiatischer Staaten.

Der Ausschuß hat vier osteuropäische Mitglieder: Professor Graefrath (Deutsche Demokratische Republik), Anatoly Mavchan (Sowjetunion), Professor Hanga (Rumänien) und Koulishev (Bulgarien).

Drei Ausschußmitglieder sind Afrikaner: Ben Fadhel (Tunesien), Seminega (Rwanda) und R. Lallah (Mauritius), und drei sind Lateinamerikaner: Botschafter Prado Vallejo (Equador), Dr. Mora Rojas (Costa Rica) und Senator Uribe Vargas (Kolumbien).

Die Sitzung der Vertragsstaaten beschloß, daß die Amtszeit der Ausschußmitglieder am 1. Januar 1977 beginnen soll. Nach Artikel 32(1) des Paktes werden die Ausschußmitglieder für vier Jahre gewählt, die Amtszeit von neun der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder läuft jedoch nach zwei Jahren ab. Die Namen dieser neun Mitglieder werden durch das Los bestimmt. Unter den vom Los bestimmten Mitgliedern, deren Mandat Ende 1978 erlischt, sind drei Westeuropäer (unter ihnen Professor Tomuschat) und das ostdeutsche Mitglied

Graefrath. Sie können auf erneuten Vorschlag wiedergewählt werden.

Einberufung der ersten Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte

Artikel 37 des Paktes bestimmt, daß der Generalsekretär der Vereinten Nationen die erste Sitzung des Ausschusses am Sitz der Vereinten Nationen einberuft. Der Direktor der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats teilte in der Sitzung der Vertragsstaaten vom 20. September 1976 mit, daß die Einberufung des Ausschusses für Mitte März 1977 vorgesehen sei[8].

Berichterstattung nach Artikel 40 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Nach Artikel 40 des Zivilpaktes sind die Vertragsstaaten verpflichtet, über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte vorzulegen, und zwar a) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Paktes für den betreffenden Vertragsstaat, b) danach jeweils auf Anforderung des Ausschusses. Wie unten dargelegt, sieht das vom Wirtschafts- und Sozialrat beschlossene Programm für die Berichterstattung nach dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine Aufspaltung der Berichterstattung in drei Abschnitte in einem Zyklus von sechs Jahren vor[9]. Nach dem Zivilpakt haben die Parteien, wenigstens für das erste Jahr (März 1976 bis März 1977) über alle im Pakt anerkannten Rechte zu berichten. Für die folgenden Jahre hat der Ausschuß wohl das Recht und die Möglichkeit, in seiner »Anforderung« ein System einzuführen, das demjenigen ähnlich ist, das der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Entschließung 1988(LX) für den anderen Pakt eingeführt hat, obwohl der Zivilpakt nicht bestimmt, daß die Berichte »abschnittweise« vorzulegen sind.

Behandlung von zwei Entwürfen von Prinzipien über Nichtdiskriminierung durch die Sitzung der Vertragsstaaten vom 20. September 1976

Auf der Tagesordnung der Sitzung der Vertragsstaaten vom 20. September 1976 waren auch zwei Entwürfe von allgemeinen Grundsätzen über a) Freiheit und Nichtdiskriminierung in bezug auf politische Rechte und b) Freiheit und Nichtdiskriminierung in bezug auf das jedermann zustehende Recht, jedes Land einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren, auf die die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten durch den Wirtschafts- und Sozialrat gelenkt worden war[10].

Damit hatte es folgende Bewandtnis: Seit dem Anfang der fünfziger Jahre haben die Menschenrechtskommission und die Unterkommission für die Verhinderung der Diskriminierung und den Minderheitsschutz weltweite Studien über den Status verschiedener Rechte und Rechtsprobleme unternommen. Unter den von der Unterkommission durchgeführten Studien dieser Art waren auch zwei über die unter a) und b) genannten Themen. Berichterstatter für das Thema a) war Herman Santa Cruz (Chile), für das Thema b) José D. Inglés (Philippinen). Aufgrund ihrer Berichte nahm die Unterkommission die Entwürfe von Grundsätzen an, die sie 1962 bzw. 1963 der Menschenrechtskommission vorlegte[11]. Die Menschenrechtskommission kam zu Entscheidungen über die zwei Fragen erst im Jahre 1973 und schlug unter anderem dem Wirtschafts- und Sozialrat in beiden Fällen vor, den Generalsekretär zu ersuchen, die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte während ihrer ersten Sitzung auf die von der Unterkommission vorgelegten Entwürfe der allgemeinen Prinzipien zu lenken zum Zwecke ihrer Weiterleitung an den nach dem Pakt zu errichtenden Ausschuß für Menschenrechte (»with a view to their Transmission to the Human Rights Committe to be established under that Covenant«)[12].

Der Wirtschafts- und Sozialrat hat so entschieden[13], und der Generalsekretär hat demgemäß die Vertragsstaaten informiert[14]. In der Sitzung der Vertragsstaaten erklärte der Vertreter der Sowjetunion, unterstützt vom Vertreter Syriens, daß die Funktionen des Ausschusses für Menschenrechte im Pakt niedergelegt sind und daß der Ausschuß, sobald er seine Arbeit beginnt, von den Bestimmungen des Paktes geleitet werden soll. Die Untersuchung der Prinzipienentwürfe sei unter den gegebenen Umständen außerhalb der Zuständigkeit des Ausschusses. Die Sowjetdelegation beantragte daher, daß die Sitzung die Mitteilung des Generalsekretärs einfach zur Kenntnis nehmen solle. Der Vertreter Syriens fügte hinzu, daß künftige Maßnahmen dem Ausschuß für Menschenrechte und vielleicht anderen Sitzungen der Vertragsparteien überlassen werden sollen. Die Sitzung beschloß, von den im Dokument CCPR/SP/4 enthaltenen Mitteilungen Kenntnis zu nehmen. Sie beschloß nicht, sie an den Menschenrechtsausschuß weiterzuleiten[15].

Was immer das Hauptmotiv der Sowjetdelegation gewesen sein mag — etwa der Inhalt der vorgeschlagenen Prinzipien —, in der Sache selbst war die Entscheidung, sie nicht an den Ausschuß weiterzuleiten, wohl korrekt. Weder der Wirtschafts- und Sozialrat noch die Sitzung der Vertragsparteien haben das Recht, den Pakt in autoritativer Weise auszulegen und dem Ausschuß Anweisungen darüber zu geben, was Menschenrechte sind und was eine Verletzung dieser Rechte darstellt. Der Ausschuß besteht aus unabhängigen Fachleuten. Da sie »Persönlichkeiten von anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte« sind (Artikel 28(2)), muß angenommen werden, daß ihnen die von der Unterkommission vorgeschlagenen Grundsätze bekannt sind. Sie werden daher in konkreten Fällen, die der Menschenrechtsausschuß etwa zu beurteilen haben wird, anwenden oder in Betracht ziehen können, ohne daß sie dem Ausschuß offiziell übermittelt worden sind, vorausgesetzt, daß die Ausschußmitglieder der Ansicht sind, daß die Prinzipien oder ein spezielles Prinzip, das für ein Verfahren vor dem Ausschuß relevant ist, geltendes Recht niederlegen.

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte gehen die Berichte der Vertragsparteien an ein Forum von Fachleuten. Unter dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden die Berichte dem Wirtschafts- und Sozialrat, also einem Organ, das aus 54 Regierungen besteht, zur Prüfung übermittelt (Artikel 16). Die Vertragsstaaten legen ihre Berichte abschnittsweise (»in stages«) nach Maßgabe eines Programms vor, das vom Wirtschafts- und Sozialrat binnen eines Jahres nach dem am 3. Januar 1976 erfolgten Inkrafttreten des Paktes nach Konsultation der Vertragsstaaten und der betroffenen Sonderorganisationen aufzustellen ist (Artikel 17). Der Pakt sieht für die Menschenrechtskommission, die Sonderorganisationen und für die Generalversammlung Funktionen im Zusammenhang mit dem Berichterstattungssystem vor, auf die hier nicht näher einzugehen ist (Artikel 18, 19, 20, 21).

Der Generalsekretär und der Wirtschafts- und Sozialrat haben wenige Tage nach dem Inkrafttreten des Paktes die Ausarbeitung des Durchführungsverfahrens begonnen[16], und über Ersuchen des Rates hat der Generalsekretär, wie es im Artikel 17 des Paktes vorgesehen ist, die Vertragsstaaten und die Sonderorganisationen konsultiert und zusammen mit den Sonderorganisationen ausgearbeitete Vorschläge über das Programm unterbreitet[17]. Eines der wichtigsten Ergebnisse der Konsultationen war, daß alle Beteiligten zu der übereinstimmenden Ansicht kamen, daß es notwendig war, daß die Berichte in Abschnitten über eine Periode von sechs Jahren erstattet werden, um den Staaten genügend Zeit für eine angemessene Vorbereitung zu geben und dem Rat und den anderen Organen eine gründliche Prüfung möglich zu machen[18].

Der Wirtschafts- und Sozialrat hat darauf in seiner Entschließung 1988(LX) vom 11. Mai 1976[19] das unter anderen folgende Punkte enthaltende Programm beschlossen: Die Vertragsstaaten sollen ihre Berichte in Abständen von zwei Jahren vorlegen, und zwar sollen sie im *ersten* Abschnitt von zwei Jahren die in den Artikeln 6 bis 9 geregelten Rechte behandeln (Recht auf Arbeit; Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen; Gewerkschaftsfreiheit und Streikrecht; Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung); im *zweiten* Abschnitt die in den Artikeln 10 bis 12 geregelten Rechte (Schutz der Familie, Mutterschutz, Schutz und Beistand für Kinder und Jugendliche; Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit); im *dritten* Abschnitt die in den Artikeln 13 bis 15 geregelten Rechte (Recht auf Bildung, Unentgeltlichkeit der Grundschulpflicht, Recht zur Teilnahme am kulturellen Leben, Recht an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts teilzuhaben.

Das Programm sieht somit einen sechsjährigen, in drei Abschnitte von je zwei Jahren geteilten Zyklus vor. Die Berichte über die im ersten Abschnitt zu behandelnden Rechte sollen bis 1. September 1977 vorgelegt werden und die Berichte über die späteren Abschnitte in Zwischenräumen von je zwei Jahren (1. September 1979, 1981 usw.). Die Entschließung des Wirtschafts- und Sozialrates ersucht die Vertragsparteien, in ihren Berichten auf die Grundsätze Bedacht zu nehmen, die in den Artikeln 1 bis 5 des Paktes enthalten sind. Artikel 1 behandelt das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine gleichlautende Bestimmung ist in Artikel 1 des Zivilpaktes enthalten. Die Beteiligten waren sich der Gefahr der Duplikation bewußt. Der Vertreter des Sekretariats bemerkte, daß diese Bestimmung von dem Ausschuß für Menschenrechte nach dem Zivilpakt behandelt werden könnte. Als Alternative erwähnte er, daß die Vertragsparteien unter Artikel 11 des Wirtschaftspaktes (Lebensstandard) über das Selbstbestimmungsrecht berichten könnten[20].

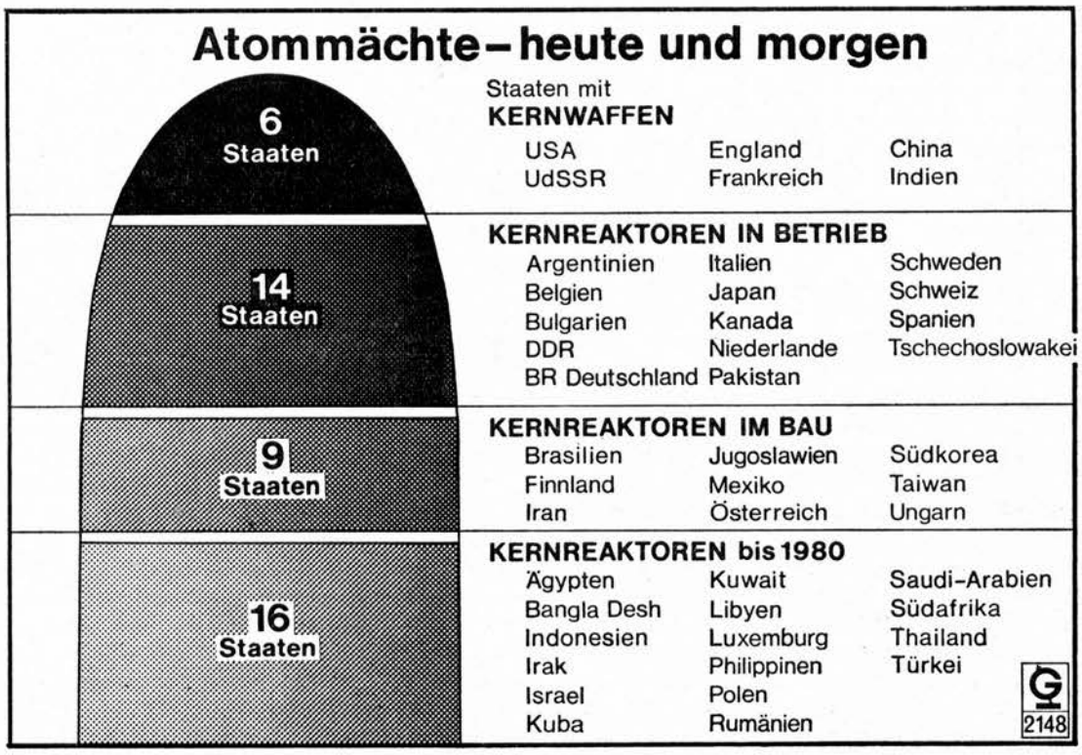
Die Entschließung des Wirtschafts- und Sozialrates sieht vor, daß eine Sessions-Arbeitsgruppe (sessional working group) des Rates, mit angemessener Repräsentation der Vertragsparteien des Paktes und unter entsprechender Bedachtnahme auf eine gerechte geographische Repräsentation zu errichten sei, wenn Berichte der Vertragsparteien vom Rate geprüft werden sollen. Diese Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, dem Rat bei der Prüfung der Berichte zu assistieren. Die Staaten werden ersucht, in ihre Delegationen zu den betreffenden Sessionen des Rates Mitglieder zu ernennen, die auf den zu behandelnden Gebieten Fachleute sind.

*

Die Wahl des Ausschusses für Menschenrechte durch die Vertragsparteien des Paktes über bürgerliche und politische Rechte und die Aufstellung des Programms der Berichterstattung durch die Entschließung des Wirtschafts- und Sozialrates 1988(LX) haben die technischen Voraussetzungen für das Funktionieren beider Pakte geschaffen. Das bedeutet eine weitere wichtige Etappe in den Bestrebungen der Vereinten Nationen um den internationalen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Es ist jedoch nur eine Etappe. Die Zahl der Vertragsparteien beider Pakte umfaßt derzeit nur einen Bruchteil der Mitglieder der Staatengemeinschaft, und die Zahl der Staaten, die durch das Fakultativprotokoll über das Petitionsrecht gebunden sind[13], ist sehr klein. Dazu kommt noch, daß nach Ansicht vieler die materiell-rechtlichen Bestimmungen, insbesondere des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, weit hinter dem zurückbleiben, was ursprünglich geplant und vorgeschlagen war, und daß die »measures of implementation« dieses Paktes als ungenügend angesehen werden.

In der Festschrift für Paul Guggenheim[21] (1968) hat C. Wilfred Jenks seinen Beitrag The United Nations Covenants on Human Rights come to life (Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen treten ins Leben), der durch die im Dezember 1966 erfolgte Annahme der Pakte durch die Generalversammlung veranlaßt war, mit dem folgenden Satz geschlossen, der auch im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Pakte und der Beschreibung der vorbereitenden Maßnahmen für ihre Anwendung angemessen ist:

»Wir dürfen die Möglichkeiten, die heute geboten sind, weder zu definitiven Lösungen uminterpretieren, noch dürfen wir sie ungenützt lassen, weil sie eben noch keine definitiven Lösungen sind.«



Die Ausbreitung der Kernenergie ist unausweichlich. Die Welt benötigt zur Bewältigung ihrer Probleme ständig mehr Energie. Öl, Kohle, Gas reichen nicht. Aber die Aufbereitung von Kernenergie kann nicht nur friedlicher, sondern auch militärischer Nutzung in Gestalt von Kernwaffen dienen. Da liegt die entscheidende Gefahr. — Das Schaubild zeigt, daß bis 1980, also in nur vier Jahren, etwa 45 Länder, in denen 80 Prozent der Weltbevölkerung wohnen, Kernreaktoren betreiben. Stillstand oder gar ein Zurück ist unmöglich. Was ist nötig, um die parallel anwachsenden Gefahren zu vermeiden? Es gibt nur eine Chance: Höchste Wachsamkeit der Völker und äußerste geistige und politische Disziplin der entscheidenden politischen Lenker unserer Welt.

Anmerkungen

* Vormals Stellvertretender Direktor der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen; Senior Fellow and Lecturer in Law emeritus der Juristischen Fakultät der Yale Universität, New Haven.

1 Heinz Guradze: Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966, 15. Jahrbuch für Internationales Recht 1970 S. 242ff.; Bernhard Graßhof: Zum VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, VN 1974 S. 3ff.; Rudolf Echterhölter: Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ibid. S. 9ff.; Dietrich von Kyaw: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, VN 1976 S. 104ff.

2 UN-Doc. CCPR/SP/3 (Election of the eighteen members of the Human Rights Committee. Note by the Secretary-General und Addenda; UN-Doc.CCPR/SP/6, Note des Generalsekretärs über die verspätet eingelangten Nominationen.

3 UN-Doc.CCPR/SP/SR./Protokoll (summary record) der ersten Sitzung der Vertragsparteien, 20. September 1976.

4 Artikel 27(2) im Paktentwurf, Annex IB zum Bericht der Menschenrechtskommission über ihre zehnte Session (1954), ESCOR 18th session, Supplement No. 7, E/2573.

5 Bericht des Dritten Hauptausschusses der 21. Session der Generalversammlung (1966), GAOR Agenda item 62, Annexes, A/6546, Abs. 194 und 207. Siehe auch Schwelb, Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation, 62 American Journal of International Law (1968) S. 27ff.

6 UN-Doc.CCPR/SP/3 und Addenda, UN-Doc.CCPR/SP/6 und Addendum, UN-Doc.CCPR/SP/SR./ und 2.

7 In dem in Anmerkung 5 erwähnten Artikel.

8 UN-Doc.CCPR/SP/SR.2.

9 Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1988 (LX) vom 11. Mai 1976.

10 UN-Doc.CCPR/SP/4, Matters brougth to the attention of the Meeting of States Parties at the request of the Economic and Social Council. Note by the Secretary-General.

11 Bericht der 14. und 15. Session der Unterkommission (E/CN. 4/830, Januar-Februar 1962, und E/CN.4/846, Januar-Februar 1963). Die zwei Studien und die Entwürfe der Prinzipien sind als United Nations Publication Sales No.63.XIV.2 und No. 64.XIV.2 erschienen.

12 Bericht über die 29. Session der Menschenrechtskommission (Februar-April 1973), ESCOR 54. Session, Suppl. No. 6, E/5265, Abs. 136 bis 144, Resolution 6(XXIX) und Resolutionsentwurf für den Wirtschafts- und Sozialrat No. IV und Abs. 145 bis 156, Resolution 12(XXIX) und Resolutionsentwurf für den Rat No. VII.

13 Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats 1786 (LIV) und 1788 (LIV), beide vom 18. Mai 1973.

14 UN-Doc.CCPR/SP/4, siehe Anm. 10.

15 UN-Doc.CCPR/SP/SR.1.

16 Protokoll (summary record) der 176. Sitzung des Wirtschafts- und Sozialrats (E/SR.1976).

17 UN-Doc.E/5764. Procedures for the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Note by the Secretary-General, 30. März 1976.

18 UN-Doc.E/SR.1987.

19 Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates vom 20. und 21. April und 13. Mai 1976, E/SR.1987, 1988, 1999; UN-Doc.E/L.1710 vom 28. April 1976, eine vom Präsidenten im Lichte von informellen Konsultationen vorgeschlagene Entschließung.

20 UN-Doc.E/SR.1987.

21 Recueil d'Etudes de Droit International. En Hommage à Paul Guggenheim. 1968. Faculté de Droit de l'Université de Genève. Institut Universitaire de Hautes Études Internationales Genève.

Ein neues Kapitel im humanitären Kriegsvölkerrecht?

Zwei Zusatzprotokolle zu den Vier Genfer Rotkreuzkonventionen kurz vor der Verabschiedung

HELMUT FRICK

Seit 1968, dem Internationalen Jahr der Menschenrechte, ist das humanitäre Völkerrecht ein ständig wiederkehrender Beratungsgegenstand der Vereinten Nationen. Auf der Internationalen Menschenrechtskonferenz (Teheran, 22. April bis 13. Mai 1968) war eine Entschließung verabschiedet worden, die den Generalsekretär der Vereinten Nationen aufforderte, nach Konsultationen mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf eine Studie über die Möglichkeiten zur Schaffung neuer humanitärrechtlicher Vertragsinstrumente zu erarbeiten. Diesen Anstoß hat die Generalversammlung noch im gleichen Jahr mit Resolution 2444(XXIII) positiv aufgenommen. 1969 erschien die Studie des UN-Sekretariats unter dem Titel ›Respect for Human Rights in Armed Conflict‹ (UN-Doc.A/7720). Damit war erstmalig der Komplex der allgemeinen Menschenrechte (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, VN-Menschenrechtspakte von 1966) und das humanitäre Kriegsvölkerrecht miteinander verknüpft worden. Seitdem hat die Generalversammlung jährlich in Resolutionen zu diesem Thema Stellung genommen (vgl. Resolutionen 2597(XXIV); 2673(XXV), 2674(XXV), 2675(XXV), 2676(XXV), 2677(XXV); 2852(XXVI), 2853(XXVI); 3032(XXVII); 3102(XXVIII); 3319(XXIX); 3500(XXX)). Das Generalsekretariat hat hierzu eine Reihe von Berichten vorgelegt (UN-Doc. A/8052, A/8781, A/9669, A/10195). Darüber hinaus befaßten sich die Vereinten Nationen im Rahmen der Tagesordnungspunkte ›Protection of Women and Children in Emergency or War Time Fighting for Peace, National Liberation and Independence‹ sowie ›Protection of Journalists Engaged in Dangerous Missions‹ mit Einzelfragen des hummanitären Völkerrechts.

Trotz des großen Interesses, das die Vereinten Nationen aus ihrer spezifischen Sicht der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts entgegengebracht haben, ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf mit seiner über hundertjährigen Erfahrung auf diesem Gebiet das eigentliche Aktionszentrum der von ihm bereits 1965 eingeleiteten Reformbestrebungen geblieben. Die zahlreichen Stellungnahmen der Vereinten Nationen haben aber einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Entstehung und Gestaltung der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen ausgeübt. Die von verschiedener Seite angestrebte Übertragung einer humanitären Mittlerrolle in bewaffneten Konflikten auf die Vereinten Nationen, wie sie etwa dem IKRK in den Genfer Konventionen von 1949 zukommt, hat jedoch bei den beteiligten Staaten keinen entscheidenden Anklang gefunden.

I

In Genf tagt seit 1974 in jährlichen Sitzungsperioden die ›Diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts‹. Im Juni dieses Jahres schloß nach siebenwöchiger Dauer die III. Session; für das Frühjahr 1977 ist nunmehr die abschließende Session geplant.

Was verbirgt sich hinter dem umständlichen Konferenztitel? Kein ausschließlich fachjuristisches Unternehmen. Selbst eine so spezielle Materie wie das humanitäre Kriegsvölkerrecht kann sich heute nicht mehr in einem unstreitigen politischen Rahmen bewegen, sondern enthält Konfliktstoff, der weit über seinen eigentlichen Bereich hinausgreift. Dies ist auch einer der Gründe für die bereits mehrjährige Dauer der Konferenz.

II

Zur weltweiten Genfer Zusammenkunft hatte die Schweiz als Depositarstaat der Vier Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 eingeladen. Teilnahmeberechtigt waren ursprünglich sämtliche etwa 140 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und Mitglieder der Vereinten Nationen, soweit sie den Konventionen noch nicht beigetreten waren. Der Schweizer Einladung waren zur I. Session im Jahr 1974 zunächst etwa 120 Staaten gefolgt; die Zahl der effektiv teilnehmenden Delegationen sank jedoch bis zur III. Session auf weit unter 100 ab. Neben dem nachlassenden Interesse der Dritten Welt spielte dabei auch die zeitweise Überschneidung mit den Sitzungsperioden der III. UN-Seerechtskonferenz sowie 1976 mit UNCTAD IV in Nairobi eine Rolle. Zur Abschlußphase wird wieder mit einer höheren Beteiligung zu rechnen sein, wenn das Arbeitsergebnis endgültig verabschiedet werden soll.

III

Der besondere Einladungsmodus schuf schon bei Konferenzbeginn eine erste politische Kontroverse: die Festlegung des Teilnehmerkreises. Guinea-Bissao, damals noch portugiesische Überseeprovinz, und die Provisorische Revolutionsregierung von Süd-Vietnam (PRG), die zu dieser Zeit noch um ihre internationale Anerkennung kämpften, beanspruchten vollen Teilnehmerstatus; die Dritte Welt forderte die Einladung einer Reihe von Befreiungsbewegungen.

1. Guinea-Bissao und die PRG hatten sich das Tor zur Konferenz zu öffnen versucht, indem sie vor Beginn gegenüber der Schweiz als Depositar formell ihren Beitritt zu den Genfer Abkommen von 1949 erklärten, um damit die Stellung einer Vertragspartei zu erhalten. Ermöglicht wurde ihnen dieser Schritt durch eine etwas unklare, sogenannte ›Allstaaten-Beitrittsklausel‹ der Konventionen, wonach »jede Macht« (Power, Puissance) Vertragspartner werden kann. Die Schweizer Regierung überließ die Entscheidung dieses Problems der Konferenz. Erst nach komplizierten Kulissengesprächen wurde eine Lösung gefunden. Gegen den entschiedenen Widerstand des sozialistischen Lagers wurde das asiatische Problem von dem afrikanischen verfahrensmäßig abgetrennt. Guinea-Bissao erhielt durch Akklamation (bei einer ganzen Reihe von Nichtanerkennungsvorbehalten) einen gleichberechtigten Teilnehmerstatus. Die PRG-Frage kam dagegen zur Abstimmung. Die Entscheidung fiel mit nur einer Stimme Mehrheit zuungunsten der PRG-Delegation, die unter Leitung von Madame Binh bereits im Vorraum auf ihren Einzug gewartet hatte. Dieser Konferenzbeschluß wurde zu Beginn der II. Session 1975 bestätigt, ohne daß damals bereits die wenige Wochen später einsetzende dramatische Entwicklung in Süd-Vietnam mit dem Sturz der Thieu-Regierung vorauszusehen war.

2. Das Problem der Zulassung von Befreiungsbewegungen zu einer in erster Linie auf Staaten zugeschnittenen internationalen Konferenz war nicht neu. Bereits in den Vereinten Nationen war es den Befreiungsbewegungen aufgrund ihres Rückhalts in der Dritten Welt seit Beginn der 70er Jahre gelungen, innerhalb kurzer Zeit Schritt für Schritt Rechtspositionen zu gewinnen. wie sie bis heute keine andere nichtstaatliche Gruppe völkerrechtlich erlangt hat. Als 1974 die I. Session begann, konnten sich die Vertreter der Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika bereits auf ihren Beobachterstatus im 4. Hauptausschuß der UN-Generalversammlung berufen, der sie berechtigte, an der Behandlung der Angelegenheiten ihrer Herkunftsgebiete teilzunehmen. In zahlreichen UN-Resolutionen waren sie zudem als authentische Sprecher der betroffenen Völker bestätigt worden. Weiterhin lag die Resolution 3102(XXVIII) vom 12. 12. 1973 vor, die ihre Teilnahme auch an der Genfer Konferenz ausdrücklich forderte.

Bei dieser Sachlage war es an sich mit Händen zu greifen, daß gerade bei dem Thema der Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts im Licht der letzten 30 Jahre Vertreter von Gruppen, die in ihrem Einsatz für die Entkolonisierung teilweise das Mittel des bewaffneten Konflikts unter Rückgriff auf vom klassischen Kriegsbild abweichende Kampfmethoden gewählt hatten, in besonderem Maß auf weitreichende Mitsprache bestehen würden. Trotzdem hatten es, wie sich im nachhinein sagen läßt, sowohl der Veranstalter wie auch die Mehrzahl der westlichen Staaten versäumt, sich rechtzeitig klare Vorstellungen über die Absicht der Befreiungsbewegungen hinsichtlich der Form ihrer Konferenzbeteiligung zu machen. Deshalb ließ sich diese Frage erst nach langwierigem politischem Tauziehen am Rande der Konferenz kanalisieren.

Umstritten war weniger die Tatsache der Teilnahme als solcher als vielmehr das Ausmaß der den Bewegungen einzuräumenden Rechte. Unter dem massiven Druck der Dritten Welt wurde ihnen schließlich mit Ausnahme des Stimmrechts der gleiche Konferenzstatus wie den Staaten zugestanden (vollberechtigte Teilnahme in allen Kommissionen und Arbeitsgruppen einschließlich des Rede- und Vorschlagsrechts). Sie erhielten damit einen gegenüber der Beobachterstellung — außer den UN und einem Teil der Sonderorganisationen war eine Vielzahl internationaler staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen als Beobachter vertreten — wesentlich erweiterten Konferenzstatus. Welche der einzelnen Befreiungsbewegungen teilnehmen sollte, darüber wollte die Dritte Welt selbst entscheiden. Abgesehen von einer besonderen, von der Konferenz ausgesprochenen Einladung verlangte sie für eine Zulassung die Anerkennung der Bewegung durch die jeweilige zwischenstaatliche Regionalorganisation, der die Bewegung geographisch zuzuordnen war (OAU, Arabische Liga). Auf dieser Basis konnten dann alle wichtigen nationalen Befreiungsbewegungen Afrikas (seinerzeit noch einschließlich FRELIMO, MPLA, FNLA und UNITA) und die PLO in die Konferenz einziehen. Man meinte damals, nunmehr könne die Konferenz sich auf ihr eigentliches humanitärrechtliches Ziel besinnen und sich einer zügigen Sacharbeit auf der Grundlage der vorliegenden, vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ausgearbeiteten Konferenzmaterialien zuwenden. Dem war aber nicht so.

IV

Bevor der weitere Konferenzverlauf und die bislang erreichten Ergebnisse näher beleuchtet werden, bedarf es einer kurzen Beschreibung dessen, was unter dem Begriff des ›humanitären Völkerrechts‹ bzw. nach der UN-Sprache ›der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten‹ zu verstehen ist und welche Entwicklung in den letzten 30 Jahren zur Notwendigkeit einer Neubestätigung und Weiterentwicklung geführt hat.

1. Soweit kodifiziert, ist das humanitäre Völkerrecht im wesentlichen in den Vier Genfer Rotkreuz-Konventionen zum Schutz der Kriegsopfer vom 12. August 1949 enthalten. Die I. und II. Konvention regeln den Schutz der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte zu Lande und zur See; die III. Konvention legt die Behandlung der Kriegsgefangenen fest, während die IV. Konvention den Schutz der Zivilbevölkerung zum Gegenstand hat. Gemeinsames Ziel dieses Normenkomplexes ist es, für die genannten Personengruppen einen, soweit es die irrationalen Umstände einer Kriegssituation realistischerweise zulassen, gesicherten Rechtsstandard außerhalb des Bereichs der unmittelbaren Kampfhandlung, d.h. außerhalb der direkten Konfrontation der Kombattanten, zu schaffen. Hier ist auch die besondere Rolle des IKRK angesiedelt, dem vor allem im III. und IV. Abkommen vielfältige Aufgabenkreise (Schutzmachtstellvertretung, Betreuung von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten, Hilfssendungen, Zentralauskunftsstelle usw.) unter der Voraussetzung strikter Neutralität und Unparteilichkeit übertragen worden sind.

Um einem häufigen Mißverständnis vorzubeugen, sei hier darauf hingewiesen, daß das IKRK von der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften, ebenfalls mit Sitz in Genf, zu unterscheiden ist. Bei der Liga handelt es sich um einen internationalen Zusammenschluß der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften. Ihr kann deswegen in bewaffneten Konflikten nur schwerlich eine geeignete Vermittler- und Betreuerrolle zukommen, weil die Kontrahenten sich in den Reihen ihrer Mitglieder befinden. Deshalb liegt das Feld der Hilfsaktivitäten der Liga auch mit gutem Grund im Bereich von Naturkatastrophen und sonstigen Notfällen großen Ausmaßes, nicht jedoch in den dem IKRK überlassenen bewaffneten Konflikten.

Neben dem Komplex der Genfer Konventionen gibt es eine Reihe von Verträgen, die unmittelbar den Bereich der bewaffneten Kriegshandlung erfassen. Hier ist in erster Linie das Abkommen betreffend die Gesetze und die Gebräuche des Landkrieges vom 18. 10. 1907 mit der berühmten Haager Landkriegsordnung (HLKO) als Anlage zu nennen; weiterhin das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei be-

waffneten Konflikten vom 14. 5. 1954. Als Spezialverträge, die heute noch eine Rolle spielen, sind in diesem Zusammenhang u. a. die Erklärung über das Verbot von DUM-DUM-Geschossen von 1899 und das Protokoll über das Verbot von Giftgasen aus dem Jahr 1925 zu erwähnen.

2. Diese beiden Normenkomplexe des humanitären Völkerrechts, denen oft auch die vereinfachende Sammelbezeichnung ›Genfer Recht‹ einerseits und ›Haager Recht‹ andererseits gegeben wird, haben sich in den letzten 25 Jahren mehr und mehr als zu lückenhaft und unvollkommen erwiesen, um den sich entwickelnden neuen Formen und Methoden der Kriegsführung ausreichend Rechnung tragen zu können. Hierfür lassen sich folgende Gründe nennen:

Einmal hat es sich gezeigt, daß etwa 80 vH der bewaffneten Konflikte, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg ereignet haben, Bürgerkriege oder nach der Terminologie der Genfer Konventionen ›nicht-internationale Konflikte‹ waren. Hierbei spielten die im Rahmen der Entkolonisierung oft willkürlich und ohne Rücksicht auf die unterschiedliche ethnische Zusammensetzung geschaffenen neuen staatlichen Einheiten in Afrika und Asien eine ebenso wichtige Rolle wie der politisch-ideologische Gegensatz der Großmächte um Erhaltung oder Erweiterung ihrer Einflußsphäre, der sich unter Vermeidung der direkten Konfrontation in einer Reihe von innerstaatlichen Konflikten in Drittstaaten niedergeschlagen hat. Für solche nicht-internationale Auseinandersetzungen gibt es aber im humanitären Völkerrecht nur eine einzige und dazu noch sehr unvollkommene Vorschrift, nämlich den gleichlautenden Artikel 3 der I. bis IV. Genfer Konvention, der eine Art Minimumstandard für die betroffenen Individuen festlegt (Verbot der Folter, der Geiselnahme, der Beeinträchtigung der persönlichen Würde, der Hinrichtung ohne ordentliches Gerichtsverfahren). Die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung war in diesem Fall besonders krass.

Aber auch im Bereich der internationalen Konflikte gab es, abgesehen von einer Fülle von Einzelfragen, zumindest zwei globale Gründe, die den Versuch einer Neukodifizierung besonders dringlich erscheinen ließen. Zum einem setzten sich in immer stärkerem Maß Mittel und Methoden der Kampfführung durch, die die am Konflikt unbeteiligte Zivilbevölkerung einer wachsenden Gefährdung aussetzte. Dies war die Konsequenz der modernen waffentechnischen Entwicklung. Hinzu trat eine enorme Renaissance der Guerilla-Kampfführung, die ja — als sich anbietendes Mittel des militärisch Unterlegenen — zur Verunsicherung des Gegners bevorzugt gegen die Zivilbevölkerung und zivile Einrichtungen eingesetzt wird. Durch diese Entwicklung geriet einer der tragenden Grundsätze des humanitären Völkerrechts in akute Gefahr: die strikte Trennung der Kombattanten von den Nicht-Kombattanten mit dem daraus sich ergebenden Verbot des absichtlichen Angriffs auf die Zivilbevölkerung.

Der andere übergeordnete Grund für eine Neukodifizierung bestand in einem verstärkten Wiederaufleben der Idee des ›gerechten Krieges‹. Danach stellt sich jede Partei, die einen ungerechten Krieg führt, außerhalb des Rechts; jeder Einzelkämpfer, der einer solchen Partei zuzuordnen ist, hat unabhängig von seinem konkreten Verhalten von vornherein jeden humanitärrechtlichen Schutzanspruch verwirkt. Was als ungerecht anzusehen ist, wird nach ideologischen Gesichtspunkten festgelegt; der Imperialist, der Rassist und der Kolonialist sind dieser Kategorie zuzurechnen. Im Rahmen mancher nationaler Befreiungskämpfe wie auch im Vietnam-Konflikt haben sich bereits erste praktische Auswirkungen dieser Konzeption gezeigt.

Hätte diese Idee weiter um sich gegriffen, dann hätte damit wohl der fundamentalste Angriff auf das gesamte Gebäude des Genfer- und des Haager-Rechts eingesetzt; denn eines der wesentlichen Prinzipien, auf dem das humanitäre Völkerrecht aufbaut, ist das Verbot jeder Diskriminierung. Alle Individuen, die an einem bewaffneten Konflikt beteiligt oder von ihm betroffen sind, haben Anspruch auf gleiche Behandlung, unabhängig von den für den Kampf ursächlichen politischen Gegensätzen und Motiven. Selbst demjenigen, der gegen das Kriegsrecht verstößt, steht in jedem Fall ein fairer Prozeß vor dem zuständigen Gericht zu.

Diesen Auflösungserscheinungen des Kriegsvölkerrechts galt es entgegenzuwirken, wollte man den vor allem in den Genfer Konventionen von 1949 erreichten Schutzstandard nicht einer langsamen Erosion aussetzen. Hierbei spielte auch noch ein weiterer Gesichtspunkt eine wichtige Rolle: die Erhaltung der Universalität, die die Genfer Abkommen von 1949, seinerzeit von nur 59 Staaten erarbeitet, mit heute über 140 Vertragsstaaten zu einem der am weitesten verbreiteten völkerrechtlichen Verträge machte. Es lag daher nahe, durch Einberufung einer Konferenz aller Vertragspartner diesen weltweiten Konsens ›neuzubestätigen‹ und gegebenenfalls auf ihm aufbauend das humanitäre Völkerrecht ›weiterzuentwickeln‹. Damit war aber auch das Risiko verbunden, daß der Versuch einer Weiterentwicklung in einen Abbau des bisherigen Bestandes umschlagen könnte, daß durch die erstmalige Beteiligung der Dritten Welt an der Gestaltung des humanitären Völkerrechts eine Dynamik in Bewegung gesetzt würde, die die in erster Linie westlich konzipierten, auf die Bewahrung des Erreichten aufbauenden Reformziele in Frage stellen würde.

V

Der natürliche Promotor einer Konferenz über das humanitäre Völkerrecht war das IKRK. Auf der XX. und XXI. Internationalen Rotkreuz-Konferenz (1965 in Wien; 1969 in Istanbul) — es handelt sich um eine etwa alle 4 Jahre stattfindende Versammlung, die die einzige institutionelle Verklammerung zwischen IKRK, Liga, den Nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und Vertretern der Vertragsparteien der Konventionen bildet — wurde das IKRK beauftragt, praktische Schritte zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts vor allem im Hinblick auf die Lage der Zivilbevölkerung zu unternehmen. Im Jahr 1971 berief das IKRK eine vorbereitende Konferenz von Regierungsexperten nach Genf ein. 35 überwiegend westliche Staaten nahmen teil. 1972 fand eine zweite Sitzung mit Experten aus 77 Ländern statt. Die Dritte Welt war nach wie vor nur unterrepräsentiert erschienen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser beiden Sachverständigenkonferenzen erarbeitete der Expertenstab des IKRK die Entwürfe für ein I. (internationale Konflikte betreffendes) und ein II. (nicht-internationale Konflikte betreffendes) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949, die der Diplomatischen Konferenz als Verhandlungsmaterialien vorgelegt wurden.

Schon seit 1968 hatten sich auch die Vereinten Nationen der Frage des humanitären Völkerrechts angenommen. Seit dieser Zeit steht der Punkt ›Respect for Human Rights in Armed Conflicts‹ jährlich auf der Tagesordnung der Generalversammlung. In einer Reihe von Resolutionen wurden die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert, das IKRK bei seiner Reformarbeit zu unterstützen und alle Anstrengungen zu unternehmen, um zu einer baldigen Verabschiedung der Zusatzprotokolle zu gelangen.

VI

Die Erläuterung einiger ausgewählter Schwerpunkte der beiden IKRK-Entwürfe läßt sich am besten mit der Beschreibung ihrer Verhandlungsgeschichte bis zum Ende der III. Session in diesem Jahr verbinden.

1. Protokoll I

Zur Charakterisierung des I. Zusatzprotokolls ist vorauszuschicken:

Protokoll I, das aus 90 Artikeln besteht, bezweckt eine Ergänzung der Genfer Konventionen, soweit sie Schutzregeln für internationale Konflikte enthalten. Nach dem gemein-

samen Artikel 2 des I. bis IV. Genfer Abkommens sind darunter bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen zwei oder mehreren Vertragsstaaten zu verstehen. In diesem Rahmen versucht Protokoll I in seinen verschiedenen Abschnitten — für den Bereich der Verwundeten und Kranken zu Land und zur See, für den Bereich der Kriegsgefangenen und für den Bereich der Zivilpersonen — die Regelungen der Konventionen weiterzuführen, wo sie sich als verbesserungsfähig oder lückenhaft erwiesen haben. Darüber hinaus sind aber durch das IKRK aufgrund der Ergebnisse der beiden Vorkonferenzen erstmals seit der HLKO vom Jahre 1907 auch bestimmte Kriegsführungsregeln in die Neukodifizierung einbezogen worden. Sie betreffen sowohl das Verhalten der Kombattanten untereinander als auch besondere Schutzmaßnahmen zugunsten der Zivilbevölkerung vor den unmittelbaren Auswirkungen der Kampfhandlungen. Protokoll I reicht somit weit über das sogenannte Genfer Recht hinaus: es unternimmt den Versuch, das Recht der Genfer Konventionen mit dem Haager Recht in einem einzigen völkerrechtlichen Instrument zu verschmelzen.

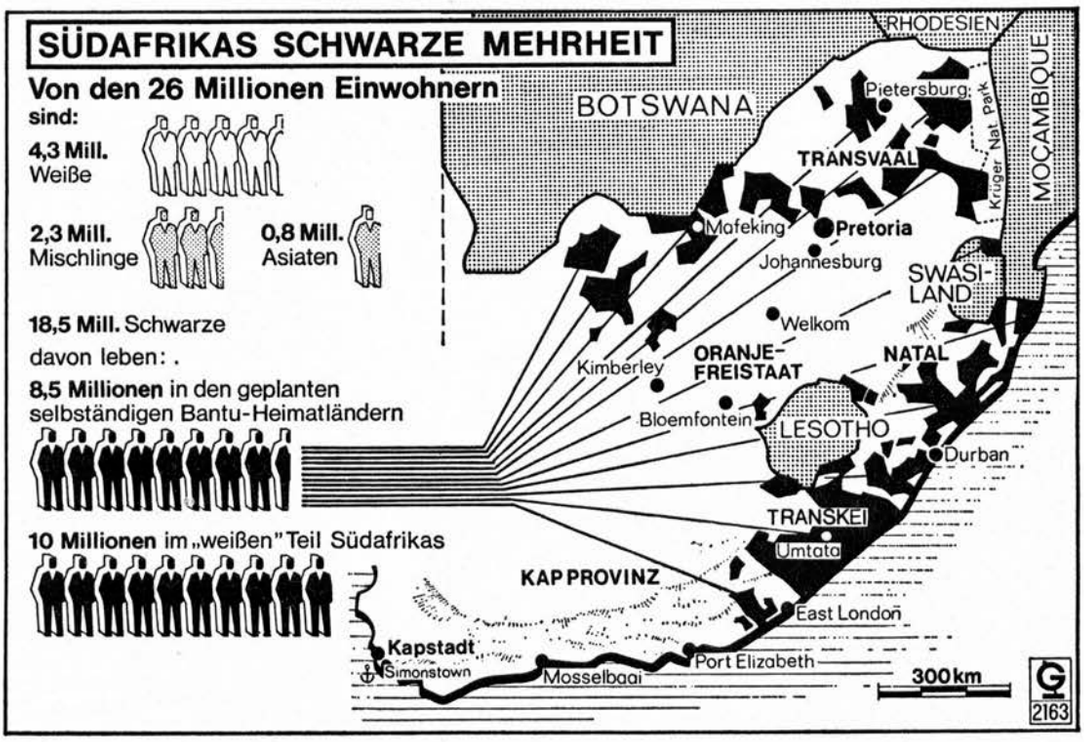
So sehr eine solche Vereinheitlichung völkervertragspolitisch zu begrüßen ist, so sehr hat sich doch die Erstreckung des Kodifikationsvorhabens auf das Gebiet der HLKO für den Gang der Konferenz als nachteilig erwiesen. Es hat sich nämlich gezeigt, daß sich gerade an den Kriegsführungsbestimmungen jeweils grundlegender Streit entzündet hat, der einen zügigen Fortgang der Konferenz immer wieder blokkierte; mehr noch: die Einbeziehung des Haager Rechts hat eine Akzentverschiebung von den humanitären Kernfragen auf den Komplex der Neuregelung der Kampfführung bewirkt, die dem ursprünglich angestrebten Schwerpunkt der Konferenz nicht mehr voll entsprach. Denn naturgemäß hat die Behandlung von Fragen des Kriegsführungsrechts in immer stärkerem Maß militärische Überlegungen und Sicherheitsgesichtspunkte in den Vordergrund der Verhandlungen und auch der Beurteilung der bisherigen Ergebnisse gerückt.

Diese Tendenz wurde noch verstärkt durch eine von Schweden, der Schweiz und einigen Staaten der Dritten Welt ad hoc unterbreitete Initiative, mit der ein Anwendungsverbot oder zumindest eine Anwendungsbeschränkung bestimmter konventioneller Waffen (Brand- und Verzögerungswaffen, Zerlegungs- und Hochgeschwindigkeitsgeschosse) angestrebt wird. Da anders als bei den Zusatzprotokollen keine vergleichbaren Vorarbeiten für diesen Vorschlag vorlagen, wird die Konferenz allerdings in dieser Frage, zu deren Behandlung eine Spezialkommission eingesetzt wurde, möglicherweise vorerst zu keinen konkreten Ergebnissen gelangen. Auf diese Sonderproblematik kann aber hier nicht näher eingegangen werden.

Folgende, während des Konferenzverlaufs umstrittene Einzelvorschriften von Protokoll I sollen hier herausgegriffen werden:

a) Anwendungsbereich (Art. 1, Protokoll I)

Die Festlegung des Anwendungsbereichs von Protokoll I war die zentrale Frage der I. Session 1974. Sie schien vorübergehend sogar zu einer ernsthaften Belastungsprobe für die Fortsetzung der Konferenz zu werden. Anlaß war der Vorschlag einer größeren Staatengruppe der Dritten Welt, den Anwendungsbereich des Protokolls und damit auch der Genfer Konventionen auf nationale Befreiungskämpfe zu erweitern. Diesem Antrag lag ein rein politisches Anliegen zugrunde, das bereits durch die gegen den Westen durchgesetzte Verabschiedung der UN-Resolution 3103 (XXVIII) Ende 1973 entsprechend vorbereitet worden war. Von seinem politischen Ausgangspunkt war diesem Anliegen eine gewisse Berechtigung nicht von vornherein abzusprechen. Der konkrete Vorschlag war jedoch unter dem Gesichtspunkt eines möglichst weitreichenden humanitären Schutzes der Mitglieder dieser Bewegungen keinesfalls sachgerecht. Denn die Genfer Abkommen wie das I. Zusatzprotokoll gehen in ihrer Konzeption von dem klassischen Konflikt zwischen Staaten, von einem Kampf zwischen regulären, durchgegliederten Armeen aus. Dementsprechend erlegen sie den Kriegsparteien im Interesse des Individuums zahlreiche, allein auf diese Konfliktsart zugeschnittene Verhaltensmaßregeln und Organisationspflichten (z. B. Kriegsgefangenenlager, Sanitätsdienst, Gerichtswesen) auf, die eine Befreiungsbewegung von ihrer Struktur her beim besten Willen nicht erfüllen könnte. Daher brachte dieser Vorschlag die Gefahr einer zumindest faktischen Absenkung des in den Genfer Konventionen von 1949 erreichten Schutzstandards mit sich. Schon deshalb hätten Befreiungskämpfe sinnvoll weit eher in der wesentlich weniger eingehenden Regelung des II. Zusatzprotokolls Platz gehabt. Ein ebenso wesentlicher Einwand von westlicher Seite richtete sich gegen den darin gesehenen, ersten Schritt zur Einführung des Gedankens des gerechten Krieges, wie es etwa China mehrfach ausdrücklich verlangte. Denn der Antrag der



Zwei Regionen der Welt sind besonders spannungsgeladen: Der Nahe Osten durch den israelisch-arabischen Gegensatz und das Südliche Afrika mit seinen Rassen- und Entkolonisierungsproblemen. Zur Zeit liegt der Druck stark auf der Regelung der Rhodesien-Frage, d. h. der Ablösung der weißen Herrschaft durch die weit überwiegende schwarze Mehrheit. Aber nach Lösung der Rhodesien- und auch der schon anhängenden Namibia-(Südwestafrika-)Frage werden erst die gewaltigen Schwierigkeiten einer Lösung des Südafrika-Problems voll in Erscheinung treten. Davon ist die kürzlich erfolgte einhellige Ablehnung der Unabhängigkeitsgewährung an das ›Homeland‹ Transkei durch die Generalversammlung nur das letzte Indiz (s. Seite 186).

Dritten Welt stellte zur Festlegung des erweiterten Anwendungsbereichs auf die Motivation der Befreiungsbewegungen ab. Kampf gegen kolonialistische oder rassistische Regime war eines der entscheidenden Abgrenzungskriterien. Die Forderung, den Angehörigen der Streitkräfte des bekämpften Unrechtregimes von vornherein jeden humanitären Schutz abzusprechen, wäre konsequenterweise die nächste Stufe gewesen. Zu dieser letzten Konsequenz ist es bisher aber (noch?) nicht gekommen.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Befreiungskriege ist jedoch von der Dritten Welt, unterstützt von den osteuropäischen Staaten, im Wege einer Kampfabstimmung zu Ende der I. Session durchgesetzt worden. Das für Konflikte zwischen Staaten konzipierte humanitäre Völkerrecht soll nun auch Anwendung finden in:

»... armed conflicts in which peoples are fighting against colonial domination and alien occupation and against racist régimes in the exercise of their right of self-determination, as enshrined in the Charter of the United Nations and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.«

Zwei Jahre nach der von starken Emotionen begleiteten Verabschiedung der Vorschrift auf Kommissionsebene wird sie heute wohl doch mit mehr Abstand beurteilt. Nach der inzwischen vollzogenen Auflösung des portugiesischen Kolonialreichs hat sich für die Dritte Welt die politische Bedeutung der Bestimmung sicherlich teilweise reduziert. Auf der anderen Seite zeigte sich der Westen inzwischen bereit, sie im Interesse der Fortführung der Konferenz als Arbeitsbasis hinzunehmen. Es bleibt abzuwarten, ob die Abschlußsession diese Bestimmungen noch einmal in der Substanz aufgreifen wird. Als Minimum einer Veränderung wäre aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest eine nähere Konkretisierung der einzelnen Tatbestandsmerkmale wünschenswert, die in ihrer weitmaschigen und unpräzisen Fassung eher einer politischen Programmerklärung als einer völkerrechtlichen Vorschrift ähneln.

b) Schutzmachtbestellung (Art. 5, Protokoll I)

In den Genfer Konventionen ist vorgesehen, daß während des Konflikts Drittstaaten — sogenannte Schutzmächte — bestimmte Aufgaben zur Überwachung und Durchführung der Abkommen übernehmen. Nach einer entsprechenden Absprache zwischen den Kriegsgegnern nimmt die Schutzmacht die humanitären Interessen der Kriegsopfer der einen Seite auf dem Boden der anderen wahr. Kommt keine Einigung über je einen beidseitig akzeptablen Drittstaat zustande, so kann eine humanitäre Organisation wie das IKRK als Schutzmachtersatz mit dieser Aufgabe betraut werden. Mit diesem System versuchten die Genfer Abkommen der fehlenden Durchsetzbarkeit völkerrechtlicher Verträge in bescheidenem Maße abzuhelfen.

Das Institut der Schutzmacht hat in der Vergangenheit vor allem deshalb nur in ganz wenigen Fällen Anwendung gefunden, weil in den Konventionen kein besonderes Verfahren für ihre Bestellung und auch nicht für die ihres Substituts festgelegt ist. Diesem Mangel wollte man abhelfen. Die Konferenz hat sich dieser Aufgabe während ihrer zweiten Sitzungsperiode erfolgreich entledigt, wenn auch in Form eines sehr komplizierten Artikels, der in der Praxis nicht immer leicht anwendbar sein wird.

Wesentlicher Bestandteil der neuen Regelung ist die Möglichkeit einer aktiven Mitwirkung (Anforderung und Austausch von Listen) des IKRK als neutraler Vermittler im Rahmen der Bemühungen um die Nominierung und Bestellung von je einer für beide Seiten annehmbaren Schutzmacht. Für den Fall, daß dieser Versuch dennoch scheitert, kann das IKRK sich selbst als Substitut anbieten. Ein von den westlichen Staaten angestrebtes automatisches Einrücken des IKRK in diese Stellung, d. h. unabhängig von der Zustimmung des jeweiligen Konfliktpartners, konnte dagegen nicht durchgesetzt werden. Die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer wie auch des Ostblocks sah darin eine potentielle Souveränitätsbeschränkung, die sie auch für rein humanitäre Zwecke nicht hinzunehmen bereit waren; aber auch die Führung des IKRK selbst zögerte in dieser Frage. Ein arabisch-norwegischer Versuch, den Vereinten Nationen bei der Bestimmung des Schutzmachtsubstituts eine Rolle zuzuweisen, fand im übrigen ebenfalls nicht die Zustimmung der Konferenz.

c) Rechtsposition des Guerilla-Kämpfers (Art. 41/42, Protokoll I)

Der Versuch, die äußerst komplexe Problematik der Guerilla völkerrechtlich zu erfassen, war der zentrale Diskussionsgegenstand auf der dritten Sitzungsperiode von April bis Juni 1976. Zwar scheiterte die Annahme eines in äußerst intensiven Verhandlungen erreichten Kompromißtextes in letzter Minute, immerhin kam es aber zu einer einverständlichen Entscheidung dahin, daß die Beratungen auf der Grundlage dieses Textes 1977 fortgesetzt und abgeschlossen werden sollen.

Es ist erfreulich festzustellen, daß sich während dieser Verhandlungen die Tendenz herausschälte, zumindest im Grundsatz an der althergebrachten Regel der Trennung von Kombattanten und Zivilbevölkerung auch in bezug auf die Guerilla-Kampfführung festzuhalten. Allerdings mußte in der Ausgestaltung im einzelnen zum Ausgleich der anfänglich diametral entgegengesetzten Ausgangspositionen (PLO, Nord-Vietnam einerseits, Teile der westlichen Staaten andererseits) notgedrungen auf eine Art Formelkompromiß zurückgegriffen werden, dessen Tragfähigkeit sich erst in der Praxis erweisen müßte.

Zwei Grundfragen der schwierigen Materie sollen hier kurz erwähnt werden: Unter welchen Voraussetzungen ist ein Guerilla-Kämpfer als Kombattant anzusehen? In welcher Weise muß er sich vor und während des Kampfgeschehens von der Zivilbevölkerung unterscheiden, um ohne Vorwurf einer Kriegsrechtsverletzung Anspruch auf den Kriegsgefangenenstatus haben zu können?

In der Frage der Neudefinition eines erweiterten Kombattanten-Begriffs ist die Konferenz bereits zu einem Ergebnis gekommen. Als Kombattant gilt nunmehr der Angehörige einer organisierten bewaffneten Streitmacht, Gruppe oder Einheit unter verantwortlicher Führung, die aufgrund eines effektiven, internen Disziplinarsystems die Einhaltung der völkerrechtlichen Kriegsregeln gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen in der Lage ist. Dieser Status besteht unabhängig davon, ob die Streitmacht, Gruppe oder Einheit einer Konfliktpartei zuzuordnen ist, die eine vom Gegner nicht anerkannte Regierung oder Autorität (dahinter verbirgt sich die Befreiungsbewegung) vertritt. Mit dieser Begriffsbestimmung werden zugleich einige organisatorische Mindestelemente für die nichtstaatliche Konfliktpartei festgelegt, die sie erfüllen muß, um ihren Mitgliedern einen Anspruch auf Behandlung als Kriegsgefangene zukommen zu lassen.

In der zweiten Frage — in welcher Weise die erforderliche Unterscheidung des Guerilla-Kämpfers von der Zivilbevölkerung geregelt werden könnte — versuchte der erwähnte Kompromißtext in einer notgedrungen weitmaschigen und daher unterschiedlich auslegbaren Lösung dem Problem gerecht zu werden. In einer für Kombattanten jeder Art (uniformierter Soldat und Guerilla-Kämpfer) geltenden Grundregel legte er folgendes fest:

»In order to promote the protection of the civilian population from the effects of hostilities, combatants are obliged to distinguish themselves from the civilian population while they are engaged in an attack or in a military operation preparatory to an attack.«

Diese Basisverpflichtung sollte dann für die besondere Guerilla-Kampfsituation durch folgende Ausnahmeregel relativiert werden:

»Recognizing, however, that there are situations in armed conflicts where, owing to the nature of the hostilities, an armed combatant cannot so distinguish himself, he shall retain his status as a combatant, provided that, in such situations, he carries his arms openly:

a) during each military engagement

b) during such time as he is visible to the adversary while he is engaged in a military deployment preceding the launching of an attack in which he is to participate.«

Der ausgesprochene Kompromißcharakter dieser Lösung ist evident. Die Neubestätigung des Grundsatzes der Trennung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten wird mit dem Preis der Zuerkennung des Kriegsgefangenenstatus an einen Kämpfer bezahlt, der im Vergleich zum bisherigen Haager- und Genfer Recht einer weit weniger eindeutigen Unterscheidungspflicht unterliegt. Die sich daraus ergebenden faktischen Risiken für die Zivilbevölkerung könnten in der Praxis unter Umständen noch dadurch erhöht werden, daß durch diese Regelung auch für reguläre Armeen ein gewisser Anreiz nicht auszuschließen ist, sich zunehmend der Guerilla-Kampfführung zu bedienen. Auf diesen Gesichtspunkt haben die Gegner dieser Kompromißregelung aus West und Ost auf der Konferenz besonders hingewiesen. Eine andere Lösung aber, die zumindest eine gewisse Aussicht auf die angestrebte Annahme durch Konsens hätte, war in Anbetracht der entschiedenen Forderung der Dritten Welt nach weitgehender Legitimierung der von den Befreiungsbewegungen praktizierten Kampfführung nicht möglich. Es muß nun abgewartet werden, wie die Diskussion dieser zentralen Frage während der IV. Session verlaufen wird. Die Schwierigkeit, zu einer den verschiedenen Interessenrichtungen annehmbaren Vorschrift zu gelangen, ist unübersehbar. Dies ist eine der Kernfragen, in der die Erhaltung der Universalität des humanitären Völkerrechts auf dem Spiel stehen wird.

d) Schutz der Zivilbevölkerung (Art. 43ff., Protokoll I)

Die Bestimmungen über den Schutz der Zivilbevölkerung vor dem unmittelbaren Kampfgeschehen, die im Jahr 1975 verabschiedet wurden, hatten einen in besonderer Weise humanitären Stellenwert. Die Ereignisse des Vietnam-Krieges, vor allem die Luftangriffe auf Nord-Vietnam, wie auch die Erfahrungen der letzten Nahost-Kriege haben ihre endgültige Fassung sicherlich in starkem Maß beeinflußt.

Direkte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung sowie gegen nichtmilitärische Ziele — beide Begriffe werden erstmals näher definiert — werden nunmehr einem absoluten Verbot unterworfen, das auch nicht im Wege der Repressalie durchbrochen werden darf.

Besonders schwierig war die Lösung der Frage, welche Regeln bei Angriffen auf militärische Ziele zu gelten haben, die unvermeidlich auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Hier hat die Konferenz nach langwierigen und kontroversen Verhandlungen ein Verbot sogenannter »indiscriminate attacks« festgelegt. Darunter sind Angriffe zu verstehen, die geeignet sind, militärische Ziele einerseits und Zivilbevölkerung sowie zivile Einrichtungen andererseits unterschiedslos zu treffen. Als Beispiel für eine damit verbotene Art des Angriffs wird unter anderem das sog. Flächenbombardement näher umschrieben:

»An attack by bombardment by any methods or means which treats as a single military objective a number of clearly separated and distinct military objectives located in a city, town, village, or other area containing a concentration of civilians or civilian objects.«

Erhebliche Diskussionen gab es auch um die Neubestätigung des auf die HLKO zurückgehenden kriegsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, demzufolge der militärische Vorteil einer Aktion nicht außer Verhältnis zu dem durch sie entstehenden Schaden stehen darf. Zum Schutz der Zivilbevölkerung ist nun jeder Befehlshaber gehalten:

»... (to) refrain from deciding to launch any attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.«

Ergänzt werden diese Grundsatzbestimmungen noch durch zum Teil recht detaillierte Sondervorschriften zum Schutz von Kulturgütern und Kultstätten, von Objekten, die zum Überleben der Zivilbevölkerung unerläßlich sind (Lebensmittel, Ernten, Trinkwasser) sowie zum Schutz der Umwelt und von Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten (Kernkraftwerke, Dämme, Deiche usw.).

Die stark humanitäre Grundstimmung bei der Erarbeitung dieses Abschnitts hat zu zumeist überlangen und auch perfektionistischen Bestimmungen geführt. Es wird nicht nur schwierig sein, sie in Form von für den einzelnen Soldaten leicht verständlichen Dienstvorschriften in die militärische Praxis umzusetzen; es sind auch bereits während ihrer Entstehung von einer Reihe von Delegierten Befürchtungen laut geworden, die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in diesem Bereich trüge zu wenig unverzichtbaren militärischen Notwendigkeiten Rechnung und sei zumindest teilweise an der Realität der Kriege vorbei verfaßt. Es ist nur zu wünschen, daß sich diese Einschätzung in der Praxis nicht bewahrheiten wird.

2. Protokoll II

Mit dem IKRK-Entwurf für das II. Zusatzprotokoll, das mit 47 Artikeln zwar wesentlich kürzer ist, aber in der Sache dieselben Komplexe behandelt, wird im Unterschied zu Protokoll I völkerrechtliches Neuland betreten. Denn es etabliert Schutzregeln für den sogenannten nicht-internationalen Konflikt und versucht damit auf die überproportionale Zunahme innerstaatlicher bewaffneter Auseinandersetzungen seit dem Zweiten Weltkrieg zu reagieren. Wie oben bereits erwähnt, gibt es speziell für diese Konfliktart bisher nur den sehr rudimentären Artikel 3 der Genfer Abkommen. Darüber hinaus existieren noch einige wenige Vorschriften des UN-Menschenrechtpaktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, die nach dessen Artikel 4 »in Zeiten eines öffentlichen Notstandes« weitergelten; allerdings ist dieser Pakt bisher erst von etwa einem Viertel der Vertragsstaaten der Genfer Konventionen ratifiziert. Insgesamt ist es das Ziel des II. Protokolls, einen neuen völkerrechtlichen Normbereich für innerstaatliche Konflikte zu schaffen, der den grundsätzlich in Friedenszeiten geltenden UN-Menschenrechtspakten vergleichbar ist.

Es liegt auf der Hand, daß die Bindung an bestimmte humanitäre Mindestregeln für den Fall einer innerstaatlichen Auseinandersetzung dem Staat, auf dessen Territorium sich ein solcher Konflikt abspielt, eine nicht unerhebliche, im Unterschied zu Protokoll I einseitige Souveränitätsbeschränkung auferlegt. Dies folgt naturgemäß aus der besonderen Situation des Kampfes zwischen der etablierten Regierung und einer Aufstandsbewegung, für den die staatliche Seite für alle am Konflikt beteiligten oder von ihm betroffenen Personen die Einhaltung eines einheitlichen humanitären Schutzstandards verspricht.

Die Dritte Welt hat aufgrund dieser weitgehenden Einwirkung in den innerstaatlichen Bereich dem Projekt für ein II. Zusatzprotokoll von Anfang an mit tiefem Mißtrauen gegenübergestanden. Einmal, weil sie in der Zuerkennung gewisser humanitärer Rechte an eine Rebellengruppe eine potentielle Gefährdung ihrer zumeist erst kürzlich erworbenen staatlichen Existenz sah. Und in der Tat bringt eine menschlichere Behandlung eines Aufständischen auch eine gewisse Aufwertung seines Verbandes mit sich. Umsturz- oder Sezessionstendenzen könnten dadurch gefördert werden. Auf der anderen Seite befürchtete die Dritte Welt aber auch eventuelle, ›humanitäre‹ Einmischungsversuche europäischer oder amerikanischer Staaten in ihre inneren Angelegenheiten unter Berufung auf Protokoll II. Mehrfach wurde auf Ereignisse früherer Jahre wie etwa in Katanga und Biafra verwiesen.

Führte die große Skepsis der Entwicklungsländer gegenüber dem IKRK-Entwurf bereits bei Konferenzbeginn zu Versuchen, die Beratung von Protokoll II zunächst aufzuschieben, so sank das politische Interesse der Dritten Welt nahezu auf den Nullpunkt, als sie die Einordnung der nationalen Befreiungskriege unter Protokoll I durchgesetzt hatte. Damit war Protokoll II ein wichtiger Teil seines potentiellen Anwendungsbereichs entzogen. Unter diesen Umständen war es für die westlichen, vor allem skandinavischen Befürworter des II. Protokolls immerhin ein gewisser Erfolg, daß dessen Bestimmungen dennoch parallel mit denen von Protokoll I von der Konferenz verhandelt wurden, wenn auch unter Vorbehalt von einer Reihe von Staaten der Dritten Welt und aus dem Ostblock.

Im Rahmen der Beratungen des IKRK-Entwurfs gab es dann während der II. Session noch eine zusätzliche, wichtige Weichenstellung für das weitere Schicksal von Protokoll II, als es um die Definition dessen ging, was als nicht-internationaler Konflikt anzusehen sei. Je nachdem, ob diese Festlegung schon innerstaatliche bewaffnete Unruhen geringer Intensität erfaßt oder aber darunter ausschließlich militärisch geführte Bürgerkriege versteht, ist für das zukünftige Anwendungsfeld des Protokolls von entscheidender Bedeutung. Je enger die Definition ausfällt, umso mehr reduzieren sich die Fälle, in denen die Schutzregeln anzuwenden sind. Auch in dieser Frage haben die Entwicklungsländer in konsequenter Ausnutzung der Mehrheitsverhältnisse ihrer politischen Interessenlage Geltung verschafft. Sie setzten die höchste nur mögliche Anwendungsschwelle für Protokoll II durch, indem dessen Geltungsbereich auf folgende innerstaatliche Auseinandersetzungen — natürlich ausschließlich nationaler Befreiungskämpfe — beschränkt bleibt:

»... all armed conflicts which ... take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement the present Protocol.«

All diejenigen, die sich für die Schaffung eines möglichst umfassenden menschenrechtlichen Mindeststandards auch in bewaffneten Konflikten einsetzen, werden diese gegenüber dem IKRK-Eentwurf wesentlich eingeschränkte Definition bedauern. Es ist aber zu berücksichtigen, daß in einer für den staatlichen Bestand einer Reihe von Entwicklungsländern so sensitiven Frage nicht von gestern auf heute ein Rechtszustand geschaffen werden kann, der auch in anderen Teilen der Welt nicht ohne weiteres als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. Es wäre immerhin schon als Erfolg für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts anzusehen, wenn während der kommenden Konferenzsession auch Pro-

tokoll II fertiggestellt und die für seine endgültige Verabschiedung erforderliche Zweidrittelmehrheit, die nur mit Stimmen von Teilen der Dritten Welt zustande kommen kann, finden würde.

VII

Versucht man, den bisherigen Verlauf der Konferenz und die erzielten Ergebnisse in eine vorläufige Gesamtschau zu bringen, so scheint sich eines abzuzeichnen: das Unternehmen hat eine alles andere als die zumindest von westlicher Seite erwartete Entwicklung genommen. Ganz im Gegensatz zu dem humanitären Elan und Optimismus vor Eröffnung der Konferenz — man hoffte damals, mit nur einer Session auszukommen — hat sich heute bei einer Reihe von Ländern offensichtliches Unbehagen über das bis jetzt erreichte Zwischenresultat eingestellt, das immerhin schon etwa drei Viertel der Gesamtaufgabe darstellt.

Wo liegen die Ursachen für diesen Stimmungsumschwung? Allein im über weite Strecken kompromißlosen Verhalten der Wortführer der Dritten Welt, die, von dem sicheren Gefühl ihrer Mehrheit bestimmt, einseitige Forderungen durchsetzten? Oder vielleicht auch in einem überzogenen Erwartungshorizont der westlichen Welt, die sich zu sehr auf das humanitär Wünschenswerte und zu wenig auf das politisch Machbare konzentrierte?

Hierauf jetzt bereits abschließende Antworten zu geben, wäre voreilig; Teilursachen sind aber schon sichtbar.

Zum einen haben die Vorarbeiten für die Konferenz vielleicht doch zu ausschließlich westliche Denkkategorien zugrunde gelegt. Das im Westen geformte klassische Kriegsvölkerrecht sollte erhalten und mit wenigen Anpassungen ausgebaut werden. Die Protokollentwürfe des IKRK spiegeln diesen Ansatz wider. Die Dritte Welt betonte dementsprechend immer wieder, dieses Recht sei nicht nur ohne ihre Beteiligung entstanden — dies trifft vor allem für das Kriegsführungsrecht zu —, sondern trage auch ihren Interessen und den Gegebenheiten ihrer Region nicht ausreichend Rechnung. Ohne auf diese Problematik in der Sache näher eingehen zu können, lag dieser Haltung sicher auch eine emotionale Abwehrstellung zugrunde, die im Rahmen der Vorarbeiten hätte vorausgesehen und berücksichtigt werden müssen. Der Dritten Welt ist allerdings vorzuhalten, daß sie trotz Aufforderung zu den Vorkonferenzen nicht sehr zahlreich erschienen war und sich daher erst viel zu spät in die Diskussion über den besten Weg zur Neugestaltung eingeschaltet hat.

An nächster Stelle muß die Frage wiederholt werden, ob nicht die Initiatoren der Neukodifizierung, aber auch einige, vor allem westliche, Delegationen auf der Konferenz in der besten Absicht, eine möglichst umfassende, perfekte und universale Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts zu erreichen, die Realität ihrer Zielsetzung aus den Augen verloren haben und damit möglicherweise zum Schaden ihres eigenen Anliegens einer politischen Fehleinschätzung erlegen sind. Ohne die Einbeziehung des Haager Rechts könnte die Konferenz vielleicht bereits abgeschlossen sein; wichtiger noch: bestimmte wesentliche Grundprinzipien des Kriegsführungsrechts wären nicht in dem Ausmaß nunmehr weltweit in Frage gestellt worden, wie es die Konferenz, verstärkt durch den West-Süd-Gegensatz, teilweise erlebte.

Zuletzt hat aber auch die ›Konfrontationsstrategie‹ der Entwicklungsländer in der Anfangsphase und ihre teilweise wenig abgewogene Haltung gegenüber dem Westen keinen unbedingt konstruktiven Beitrag zum Konferenzverlauf gebracht. Für dieses Verhalten mag sicherlich auch das ungünstige internationale Klima bei Konferenzeröffnung Anfang 1974 mitursächlich gewesen sein. Eine Reihe brennender politischer Tagesprobleme wie Angola, Mosambik, Nahost, Kambodscha und Vietnam bewegten damals die Dritte Welt in besonderem Maß, verstärkten ihre Gruppensolidarität und bestimmten ihre Kompromißlosigkeit. Auch das ›Erfolgserlebnis‹ der gerade abklingenden Ölkrise wird eine Rolle gespielt haben.

Inwieweit sich das aufgestaute Unbehagen weiter verstärkt oder aber wieder abbauen läßt, wird die abschließende Session zeigen müssen. Kontroverse Einzelprobleme, wie etwa die Behandlung von Söldnern, die Regelung der Repressalie, ganz zu schweigen von der Guerilla-Vorschrift, stehen noch auf der Tagesordnung. Für eine allseits akzeptable Lösung dieser Fragen wird sicher von Bedeutung sein, ob sich die während der II. Session abzeichnende Bereitschaft der Dritten Welt fortsetzen wird, mit allen Regionalgruppen ausgehandelte Kompromißregelungen anzustreben, anstatt in Kampfabstimmungen einseitige Forderungen durchzusetzen. Daß die Praxis der Konsensusannahme allerdings wiederum neue Probleme in Form von überlangen und zudem komplizierten Formelkompromissen schafft, ist bereits erwähnt worden. Solange aber dadurch die Universalität des humanitären Völkerrechts gehalten werden könnte, ohne den Schutzstandard zumindest der Genfer Konventionen von 1949 abzusenken, wäre dies vielleicht ein noch bezahlbarer Preis.

Anmerkung

Auf folgende weiterführende Veröffentlichungen wird unter anderem verwiesen: Audema, M., Le droit humanitaire international peut-il suivre l'évolution des conflits modernes?, in Défense nationale 1974 S.99ff.; Bothe, M., Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht. Bericht über den Stand der Verhandlungen nach der zweiten Sitzungsperiode, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 35(1975) S. 641ff.; ders., Krise der Rotkreuz-Idee? Grundfragen der Genfer Diplomatischen Konferenz über humanitäres Recht, in Europa-Archiv 1976 S.197ff.; Fleck, D. (Hrsg.), Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel Bd.71), Hamburg 1973; Forsythe, D.P., The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: Some Observations, in American Journal of International Law Vol.69(1975) S.77ff.; ders., Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict, aaO, Vol.70(1976) S.41ff.; Mayer-Tasch, P.C., Guerillakrieg und Völkerrecht. Essay, Bibliographie und Dokumentation, Baden-Baden 1972; Partsch, K.J., Menschenrechte und überliefertes Kriegsrecht, in Neue Zeitschrift für Wehrrecht Jg.16(1974) S.1ff.; Pokstefl, J./Bothe, M., Bericht über Entwicklung und Tendenzen des Kriegsrechts seit den Nachkriegskodifikationen, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Band 35(1975) S.574ff.; Randelzhofer, A., Entwicklungstendenzen im humanitären Völkerrecht für bewaffnete Konflikte, in Die Friedenswarte Bd.58(1975) S.23 ff.; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), The Law of War and Dubious Weapons, Stockholm 1976; Veuthey, M., Guérilla et Droit Humanitaire, Genf 1976. — Nach Fertigstellung des Beitrags sind noch folgende Artikel zum Thema erschienen: Graefrath, B., Dritte Sitzung der Genfer Konferenz zur Weiterentwicklung des Humanitären Völkerrechts, in Deutsche Außenpolitik (DDR) 1976 S. 1561ff.; ders, Söldner sind keine Kombattanten, in Neue Justiz (DDR) 1976 S. 512ff.; Muschkat, M., Das Kriegsvölkerrecht und die neuen Tendenzen der humanitären Rechtsordnung, in Revue de droit militaire et de droit de la guerre 1976 S. 113ff.; Rosenblad, E., Area Bombing and International Law, in Revue de droit militaire et de droit de la guerre 1976 S. 53ff.

Konzentration der Weltprobleme in der Weltorganisation (Schluß aus Heft 5/1976)

Die Einleitung zum Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs für die 31. Generalversammlung

IX

Mit der Debatte über eine neue internationale Wirtschaftsordnung wurde ein neues Kapitel der internationalen Beziehungen aufgeschlagen, dessen bisherige Hauptereignisse die sechste und siebte Sondertagung der Generalversammlung, die Verabschiedung der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten sowie die vierte Tagung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen waren. Zur Diskussion steht die Frage, ob das Wirtschaftssystem, von dem die Welt seit der mehr als ein Jahrhundert zurückliegenden großen Wirtschafts-

expansion der westlichen Industrieländer beherrscht wird, noch immer vertretbar bleibt. Auf den einfachsten Nenner gebracht, ist die heutige Grundsituation dadurch gekennzeichnet, daß die Entwicklungsländer zwar annähernd 70 Prozent der Weltbevölkerung stellen, aber nur über etwa 30 Prozent des Welteinkommens verfügen. Die unendlich komplexe Hauptfrage lautet, ob es gelingen wird, sich auf ein praktikables System zu einigen und dieses System durch internationale Zusammenarbeit funktionsfähig zu machen. Wie immer das praktische Ergebnis dieser historischen Auseinandersetzung schließlich ausfallen mag, schon jetzt steht fest, daß wesentliche Elemente des bestehenden Systems ersetzt werden müssen, wenn den politischen und wirtschaftlichen Realitäten der heutigen Welt Rechnung getragen und ein neues System entwickelt werden soll, das den Bestrebungen, Rechten und Interessen der Mehrheit der Weltbevölkerung besser gerecht wird.

Weder die entwickelte noch die in Entwicklung befindliche Welt ist ein monolithischer, homogener Block mit genau gleichen und unveränderlichen Interessen, und auch der Standort der sozialistischen Länder in einer neuen Wirtschaftsordnung ist eine ganz entscheidende Frage. Es darf daher nicht einfach als selbstverständlich angenommen werden, daß sich ein neues internationales System herausbilden wird. Ein solches System kann nur dann entstehen, wenn vorher ein intensiver Beratungs- und Kooperationsprozeß stattfindet, der das gesamte Spektrum der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen der Welt umfaßt. Wir haben es hier mit einer Aufgabe von noch nie dagewesener Vielschichtigkeit, Schwierigkeit und geschichtlicher Bedeutung zu tun, die an alle Länder und Ländergruppen gewaltige Anforderungen stellt.

Die Unzufriedenheit der Entwicklungsländer mit dem bestehenden Wirtschaftssystem war zwar spätestens seit der ersten Tagung der Handels- und Entwicklungskonferenz vom Jahre 1964 offenkundig, die Ende 1973 hervortretende weltwirtschaftliche Krise ließ jedoch die Notwendigkeit einer grundlegenden Neubestimmung der Beziehungen zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern noch deutlicher in Erscheinung treten. Obwohl anfänglich die Erdöl- und Nahrungsmittelfragen im Vordergrund standen, sind die Hauptprobleme bis 1976 sehr viel umfassender geworden: Inzwischen geht es um Grundstoffe und Grundstoffübereinkommen, um die Wirkungsweise des Weltwährungssystems sowie um den Anspruch der Entwicklungsländer auf eigene Verfügungsgewalt über ihre Ressourcen und eigene Steuerung ihrer Wirtschaftsentwicklung.

Die siebte Sondertagung der Generalversammlung war in gewissem Sinne der Prüfstein dafür, ob es in diesen und anderen Fragen auch weiterhin bei einer Konfrontation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bleiben würde. Die Grundpositionen hatten sich inzwischen jedoch bereits so weit entwickelt, daß sich die Diskussion nicht mehr so sehr darum drehte, ob überhaupt kollektive Vereinbarungen getroffen werden konnten, sondern vielmehr darum, wie diese Vereinbarungen aussehen sollten, um den Forderungen der Entwicklungsländer insbesondere im Grundstoffbereich gerecht zu werden. Zum ersten Mal zeigte sich hier eine völlig neue Einstellung zur Entwicklungsfrage und eine allgemeine Bereitschaft, echte Voraussetzungen für eine bessere Weltwirtschaftsordnung zu schaffen.

Die siebte Sondertagung wurde zu Recht allgemein als Sieg der Versöhnungsbereitschaft und als eine kooperative Haltung gegenüber der Zukunft gefeiert. Sie zeigte gleichzeitig, welches Potential die Generalversammlung als Verhandlungsforum besitzt. Freilich war sie erst ein Anfang und kein Abschluß, und es kommt daher unbedingt darauf an, diesen Impuls zu erhalten und dafür zu sorgen, daß der geistige Wandel, der den Erfolg dieser Tagung möglich gemacht hat, auch erhalten bleibt.

Drei Monate nach der siebten Sondertagung wurde die Pariser Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit einberufen, die einen Versuch darstellte, ein Diskussionsforum mit geringerer Teilnehmerzahl zu schaffen. Dies diente insofern einem nützlichen Zweck, als die Standpunkte der verschiedenen Seiten geklärt wurden, und hilft hoffentlich bei der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen für die Lösung bestehender Probleme etwa im Bereich der Entwicklungsfinanzierung einschließlich der Schuldenerleichterung. Bisher scheint es jedoch, daß ganz unabhängig vom jeweiligen institutionellen Rahmen der Erfolg oder Mißerfolg aller Bemühungen um die Lösung von Problemen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit von der Komplexität der hier behandelten Frage und vom Willen der Regierungen bestimmt wird, in dieser Frage voranzukommen. So sind auch die erfolgreichen Verhandlungsverfahren, die auf der siebten Sondertagung entwickelt wurden, der politischen Entschlossenheit der Regierungen zu verdanken, zu einer Einigung zu kommen.

Im Rahmen der Vereinten Nationen ist die Handels- und Entwicklungskonferenz ein wichtiges Zentrum für die Erörterung dieser Fragen. UNCTAD IV hat gezeigt, daß sowohl die Entwicklungsländer wie die entwickelten Länder wirklich zur Fortsetzung des auf der siebten Sondertagung der Generalversammlung begonnenen Dialogs entschlossen sind. Obwohl sich ein Durchbruch in der zentralen Frage der Grundstoffe als unmöglich erwies, wurden gemeinsam ein Zeitplan und ein Verfahren für weitere Verhandlungen zur Ausarbeitung annehmbarer Lösungen festgelegt. Es ist zu hoffen, daß es den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern gelingen wird, auf dem anläßlich der vierten Tagung der Konferenz erzielten politischen Kompromiß aufzubauen.

UNCTAD IV hat eindeutig bewiesen, daß die Vereinten Nationen insgesamt und die UNCTAD im besonderen als Ergebnis der siebten Sondertagung in eine neue Phase internationaler Zusammenarbeit eingetreten sind, in der alle Staaten entschlossen sind, die Entwicklungsfrage als gemeinsames Problem zu behandeln, das ein Konvergieren ihrer Bemühungen und Interessen erforderlich macht. Ein zweites Merkmal dieser neuen Phase ist, daß sich die Vereinten Nationen nicht mehr ausschließlich mit der Befürwortung von bloßen Konzeptionen für die Behandlung von Entwicklungsproblemen beschäftigen. Die Diskussion dreht sich jetzt nicht mehr darum, ob man an bestimmte Fragen überhaupt herangehen soll, sondern vielmehr darum, wie konkrete Probleme gelöst werden können.

Für die Bemühungen um Fortschritte in der Sache, die allein die noch immer drohende Gefahr einer neuen Konfrontation zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern beseitigen können, werden die kommenden Monate entscheidende Bedeutung haben. Die bevorstehende Tagung der Generalversammlung wird sich zweifellos ein Urteil darüber bilden, wieweit die neue internationale Wirtschaftsordnung dabei ist, konkrete Bedeutung zu gewinnen und ihrerseits weitere Richtlinien für den Weg dorthin festlegen.

X

Als ich vor dem Ad hoc-Ausschuß für die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen einige allgemeine Überlegungen zur Neugliederung vortrug, wies ich darauf hin, daß wir uns ständig vor Augen halten müssen, welche Aufgaben während der voraussichtlichen Dauer organisatorischer und institutioneller Änderungen tatsächlich zu bewältigen sind. Angesichts der gegenwärtigen raschen Veränderungen muß unser System vor allen anderen Dingen in hohem Maße anpassungsfähig bleiben. Wieweit die Vereinten Nationen an der künftig erforderlichen erweiterten internationalen Zusammenarbeit beteiligt sein werden, wird natürlich davon abhängen, wie weit die einzelnen Staaten bereit sind, dem System der Vereinten Nationen zu vertrauen. Jedenfalls sollte bei der Neugliederung dieses Systems den Änderungen Rechnung getragen werden, die im Zuge der Entwicklung der neuen internationalen Wirtschaftsordnung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und in der Weltwirtschaft erforderlich sind.

Ich habe nicht vor, hier die Vorteile dieses oder jenes Neugliederungskonzepts zu erörtern. Die Neugliederung ist ein unendlich komplexes Thema, das gegenwärtig von verschiedenen Gremien behandelt wird. Ich meine jedoch, daß neben dem Neugliederungsprozeß auch mehr praxisorientierte Arbeitsabsprachen innerhalb der bestehenden Institutionen entwickelt werden müssen. Eine ständige und systematische Eröterung von Sachfragen zwischen den verschiedenen Gliedern des Systems würde es möglich machen, daß sich als Antwort auf die immer schwieriger werdenden Probleme ganz natürlich gemeinsame Lösungsversuche ergäben. In diesem Zusammenhang sollten wir ernsthaft prüfen, wie sich die Arbeitsweise der internationalen Organisationen modernisieren läßt, damit diese leistungsfähiger werden und den heutigen Ansprüchen besser gerecht werden können.

Auch der Wirtschafts- und Sozialrat könnte einen entscheidenden Beitrag zu den Bemühungen um Konsequenz und Konzentration internationaler Anstrengungen leisten. Es sollte ernsthaft geprüft werden, wie der Rat die ihm mit der Charta übertragenen Hauptaufgaben wieder wahrnehmen kann. Der Rat sollte sich mehr auf die großen heute anstehenden Probleme konzentrieren, statt in Routinearbeiten unterzugehen, und der Behandlung aktueller wirtschaftlicher und sozialer Schlüsselfragen den Vorrang geben, wie er dies in gewissem Ausmaß in seinen ersten Jahren getan hat. Den Rat mit neuem Leben zu erfüllen, würde meines Erachtens alle anderen Glieder des Systems bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben stärken und die innere Geschlossenheit der Bemühungen des Gesamtsystems der Vereinten Nationen erhöhen.

In der Einführung zu meinem Bericht vom Jahre 1973 über die Arbeit der Organisation habe ich von der Tendenz zur Dezentralisierung und von der Notwendigkeit gesprochen, für eine größere Flexibilität der weitverstreuten und verschiedenartigen Organisationseinheiten der Vereinten Nationen zu sorgen. Gleichzeitig habe ich betont, daß es genauso erforderlich ist, eine Zersplitterung des Systems zu vermeiden. Dieses Dilemma besteht weiterhin und hat sich sogar noch verschärft. Es ergibt sich aus dem Zwang zur Einsicht, daß die Organisation aufgrund der um-

fangreichen und verschiedenartigen Aufgaben, mit denen die Generalversammlung den Generalsekretär und das Sekretariat auf ihren einzelnen Tagungen nach und nach betraut hat, ihre vielfältigen Aufgaben nicht durchweg rationell erfüllen kann, wenn sie sich an starr zentralisierte Organisations- und Verwaltungsformen klammert. Offensichtlich muß sich ihre Struktur ändern und neuen Anforderungen anpassen. Andererseits muß sehr sorgfältig eine unnötige Zunahme der Zahl internationaler Organisationen vermieden werden, die nicht nur zur Zersplitterung, sondern ebenso unvermeidlich auf Kosten der Sacharbeit zu einer starken Erhöhung der Gemeinkosten des Systems führen würde.

Ohne innere Einheit kann das System nicht rationell und konsequent handeln. Es ist viel darüber gesagt worden, wie wichtig es ist, ›mit einer Stimme zu sprechen‹. Großer Wert wird daher auf die Forderung gelegt, eine klare Rangordnung für die vielfältigen Aufgaben festzulegen, mit denen die Vereinten Nationen zu tun haben. Wollte man dem Streben nach Flexibilität und Autonomie allzu sehr nachgeben, würde man Gefahr laufen, daß das System insgesamt letzten Endes keine Selbstkontrolle mehr ausüben und nicht mehr als lebendige, zusammenhängende und einheitliche Organisation handeln könnte.

Ein Gebiet, das eindeutig eine größere Flexibilität erfordert, ist die Zeit- und Themenplanung wichtiger internationaler Konferenzen. Man sollte sich erneut darum bemühen, das Konferenzprogramm der Vereinten Nationen als Einheit zu betrachten und die einzelnen Termine aufeinander abzustimmen, damit möglichst gute Ergebnisse erzielt werden und sichergestellt wird, daß jede Zusammenkunft den größtmöglichen Beitrag zu den Gesamtzielen der Vereinten Nationen leistet.

Ein wichtiger Aspekt der Neugliederung ist natürlich die Organisation des Sekretariats. Ich bin mir völlig im klaren über die bestehenden Mängel, in denen sich bis zu einem gewissen Grad widerspiegelt, wie sich das System auf der zwischenstaatlichen Ebene entwickelt hat. Es versteht sich, daß die im Bereich des Sekretariats eventuell erforderlichen Änderungen organisatorischer, struktureller und prozeduraler Art gründlich untersucht werden.

Neugliederung und Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Glieder des Systems sind gewiß wichtig, doch sollten sie meines Erachtens unsere Aufmerksamkeit nicht so stark mit Beschlag belegen, daß darüber die Probleme in den Hintergrund gedrängt werden, für deren Bewältigung das System eigentlich gedacht ist. Ich habe manchmal den Eindruck, daß wir uns leicht allzusehr mit uns selbst beschäftigen und uns allzuviel Gedanken über die Aufteilung politischer und verwaltungstechnischer Ämter machen, so daß wir unsere eigentlichen Probleme und ihre Dringlichkeit gar nicht mehr sehen.

XI

Der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bleibt ein Hauptziel der Vereinten Nationen. Fortschritte auf diesem Gebiet sind nicht nur aus prinzipiellen Erwägungen, sondern auch deswegen unerläßlich, weil ständige Verletzungen der Menschenrechte verständlicherweise Fortschritte auf anderen Gebieten der internationalen Beziehungen behindern. Die Vereinten Nationen sehen sich bei ihrer Tätigkeit auf diesem Gebiet, die auf in der Charta feierlich niedergelegten Verpflichtungen beruht, beunruhigenden Nachrichten aus den verschiedensten Teilen der Welt ausgesetzt, die von schweren Versäumnissen in der Befolgung der von den Organen der Vereinten Nationen so sorgfältig ausgearbeiteten Maßstäbe berichten, über die unter den Mitgliedstaaten ein breiter Konsens besteht. Die Weltöffentlichkeit ruft immer dringender nach Abhilfemaßnahmen gegen solche Fälle. Als natürlicher Adressat solcher Appelle, müssen die Vereinten Nationen versuchen, den Widerspruch zwischen unseren erklärten Idealen und der oft rauhen Wirklichkeit des Alltags zu erkennen und zu überwinden.

Bei der Verfolgung dieses unendlich schwer zu erreichenden Ziels bleibt es für uns unvermeidlich ein kompliziertes und heikles Problem, gleichzeitig dem Grundsatz der nationalen Souveränität und den Idealen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gerecht zu werden, denn die einzelnen Staaten verstehen Menschenrechtsfragen durchaus verschieden. Eine der wichtigeren und ständigen Aufgaben des Generalsekretärs und seiner Mitarbeiter besteht darin, einzelne Menschenrechtsprobleme in verschiedener, meist diskreter und vertraulicher Weise lindern zu helfen.

Recht vielversprechend und erwähnenswert sind in den letzten Jahren im Rahmen der Organisation entwickelten neuen Methoden und Verfahren zur Verwirklichung der Menschenrechte. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Inkrafttreten der beiden Internationalen Menschenrechtspakte und des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte, die einer großen Zahl grundlegender Menschenrechte völkerrechtlichen Gehalt geben. Diese Texte eröffnen vielleicht neue Möglichkeiten für eine geregelte und objektive Behandlung von Streitfällen und in bestimmten Fällen auch für die Behandlung privater Klagen oder Beschwerden. Ich möchte hoffen, daß eine wachsende Zahl von Staaten diese Pakte ratifiziert, damit dieses in den Vereinten Nationen ausgearbeitete System des auf rechtlicher Grundlage beruhenden Schutzes der Menschenrechte möglichst universell angewendet werden kann.

Andere Fortschritte wurden erzielt im Bereich von Maßnahmen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, mit dem Programm für die Dekade zur Bekämpfung von Rassismus und rassischer Diskriminierung sowie mit Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Frau und zur Verbesserung der Lage der Wanderarbeiter. Dies sind nicht nur für sich selbst gesehen bedeutsame Schritte, sondern auch wichtige Vorbilder für die erforderlichen Maßnahmen zur schnelleren Herbeiführung einer Epoche, in der die Rechte jedes einzelnen Menschen voll gewährleistet und geschützt sind.

Die Aufgaben der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte nehmen täglich zu, und die Weltöffentlichkeit verfolgt unser Handeln mit Aufmerksamkeit, Anteilnahme und Hoffnung — zuweilen allerdings auch mit viel Bitterkeit und Enttäuschung. Für die Organisation und die Weltgemeinschaft ist es außerordentlich wichtig, daß wir im vollen Bewußtsein sowohl der enormen Schwierigkeiten als auch der grundlegenden Bedeutung dieser Aufgabe für alle Völker der Welt weiterhin versuchen, den an uns gestellten Anforderungen gerecht zu werden.

XII

Die Finanzlage der Organisation gibt weiterhin Anlaß zur Sorge, sowohl beim ordentlichen Haushalt als auch bei den durch freiwillige Leistungen finanzierten Tätigkeiten. Der aus 54 Mitgliedern bestehende Ausschuß für Verhandlungen über die finanzielle Notlage der Vereinten Nationen, der von der Generalversammlung auf ihrer dreißigsten Tagung eingesetzt wurde, hat dieses Problem erneut untersucht und wird der einunddreißigsten Tagung darüber berichten. Der von der Versammlung auf ihrer dreißigsten Tagung bewilligte Haushalt für die beiden Jahre 1976 und 1977 beläuft sich jetzt auf 740 Millionen US-Dollar. Inflation und Wechselkursschwankungen haben dazu geführt, daß die Ausgaben für reguläre Programme in den letzten Jahren — in Dollar gerechnet — mit noch nie erlebter Geschwindigkeit gestiegen sind. Von diesen Faktoren ist teilweise das reale Wachstum des Haushalts verschleiert worden, denn Resolutionen der Generalversammlung und anderer Gremien haben jedes Jahr zur Schaffung neuer Organisationseinheiten geführt und neue Aufgaben und Programme zu den alten hinzugefügt.

Vor allem von den wichtigsten Beitragszahlern wird immer größere Besorgnis über das ständige Wachstum des Haushalts geäußert. Das gilt nicht nur für die Vereinten Nationen selbst, sondern auch für eine Anzahl von Sonderorganisationen. In den Vereinten Nationen selbst wird vielleicht bald der Zeitpunkt kommen, wo wir uns fragen müssen, welches Maß an realem Wachstum des ordentlichen Haushalts von der Gesamtheit der Mitgliedstaaten akzeptiert und getragen werden kann.

Im letzten Jahr sind auch verschiedene durch freiwillige Beiträge finanzierte langjährige Operationen und Programme in akute Finanzschwierigkeiten geraten. Beispiele hierfür sind das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (UNRWA) und die Friedenssicherungstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern (UNFICYP), deren Tätigkeit eingeschränkt werden mußte und wo angesichts der ständigen und noch zunehmenden Rückstände ernste Zweifel daran aufgekommen sind, ob die Programme fortgesetzt werden können, falls keine neuen, zuverlässigeren Finanzierungsmethoden gefunden werden. Erfreulicherweise konnte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen durch das Vertrauen und die besondere Unterstützung der beteiligten Staaten sowie durch Verwaltungsmaßnahmen seine unmittelbaren Finanzschwierigkeiten lösen. Es ist jedoch nach wie vor äußerst wichtig, daß für kontinuierliche und ausreichende Mittel für das Programm gesorgt wird.

Ständig werden für die verschiedensten Tätigkeitsbereiche neue, dringende Anforderungen an die Vereinten Nationen gestellt. Selbstverständlich ist es die Pflicht der Vereinten Nationen, bei großen humanitären und anderen Notsituationen, von denen so oft Völker in den verschiedensten Teilen der Welt betroffen werden, wo immer möglich internationale Hilfe zu organisieren. Neben der Hilfe bei Naturkatastrophen, die von der Koordinierungsstelle der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe gesteuert wird, hat die Organisation im Laufe der Jahre versucht, in einer Vielzahl von anderen Notlagen Hilfe zu leisten. Besonders bekannte Beispiele für solche Hilfe sind die Aktionen in Bangladesch und in der Sahelzone, es wurden jedoch auch in anderen Teilen der Welt beachtliche Anstrengungen unternommen. Die beiden Hilfsaktionen für Sambia und Mosambik spiegeln Beschlüsse des Sicherheitsrats wider. Die für Notlagen erforderlichen Beträge sind gelegentlich sehr hoch — ja, sie übersteigen bisweilen den gesamten Jahreshaushalt der Organisation. Eine stetige Zunahme ist darüber hinaus auch bei der Zahl der

dem einen oder anderen Zweck dienenden Sonderfonds zu verzeichnen, die alle durch Aufrufe zu freiwilligen Beiträgen in Gang gebracht werden müssen. Ferner wurden gelegentlich auch von den Leitern der Sonderorganisationen Sonderaufrufe für in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich liegende Zwecke erlassen. Zwar besteht sicherlich bei allen Mitgliedern der Wunsch, in Notsituationen Hilfe zu leisten, aber durch die starke Zunahme der Aufrufe zur Unterstützung von Notprogrammen oder Sonderfonds kommt eindeutig das Gesetz des abnehmenden Ertrages zum Zuge. Dies führt nicht nur zum Scheitern der Bemühungen, ein vernünftiges Maß an Unterstützung für ein neues Projekt zu finden, sondern auch zur Gefährdung der Lebensfähigkeit von sehr lange bestehenden und unbedingt erforderlichen, aber ebenfalls durch freiwillige Leistungen finanzierten Tätigkeiten der Organisation. Diese Tendenz macht es der Organisation schwerer, ihre traditionellen Aufgaben zu erfüllen und schadet auch leicht ihrer Glaubwürdigkeit sowohl bei den Ländern, die sich hilfesuchend an die Vereinten Nationen wenden, als auch bei den Geberländern, an die man ständig mit der Bitte um weitere zusätzliche freiwillige Beiträge herantritt.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Vereinten Nationen auch weiterhin auf die dringenden Bedürfnisse bei Notlagen reagieren müssen, die immer wieder in verschiedenen Teilen der Welt entstehen. Neue Sonderfonds sind zweifellos ein Zeichen dafür, daß in bestimmten Bereichen auf internationaler Ebene etwas Zusätzliches getan werden muß. Auf der anderen Seite müssen wir uns eindeutig klar machen, daß der Organisation wirklich nennenswerte Mittel nicht unbeschränkt zur Verfügung stehen. Gemessen an ihrer globalen Verantwortung und der enormen Vielfalt ihrer Aufgabenbereiche sind die Haushaltsmittel der Vereinten Nationen äußerst bescheiden. Besonders in Zeiten wirtschaftlicher Knappheit reagieren die Regierungen immer weniger gern auf die vielen Aufrufe zu freiwilligen Beiträgen, die sie neben und zusätzlich zu ihren regulären Beiträgen leisten sollen. Das Dilemma der Organisation und nicht zuletzt des Generalsekretärs besteht darin, daß zwar auf der einen Seite nach lauter neuen Einrichtungen gerufen wird, auf der anderen Seite aber die Reaktionen auf Aufrufe zu freiwilligen Leistungen bei weitem nicht den benötigten Mitteln entsprechen.

Ich glaube deshalb, daß sehr ernsthaft über die Einführung eines geordneteren und produktiveren Verfahrens zur Aufbringung von Mitteln in der Vielfalt von Situationen nachgedacht werden sollte, in denen Sonderhilfen der Vereinten Nationen am Platz sind. Ein solches Verfahren sollte sowohl Kriterien für die Auswahl der Aufgaben, für die Mittel aufgebracht werden sollen, als auch Methoden für den optimalen Einsatz der verfügbaren begrenzten Mittel einschließen.

XIII

In den vergangenen Jahren habe ich stets großen Wert darauf gelegt, Mitgliedstaaten zu besuchen, um ihre führenden Persönlichkeiten selber kennenzulernen und aus erster Hand zu erfahren, welche besonderen Probleme sie bewegen und was sie von den Vereinten Nationen erhoffen. In den verschiedenen Teilen der Welt wird die Weltorganisation sehr verschieden gesehen und werden sehr verschiedene Erwartungen in sie gesetzt, und bei dem sehr intensiven Arbeitsprogramm, das uns hier am Hauptsitz der Organisation und in den anderen großen Arbeitszentren der Vereinten Nationen immer mehr in Anspruch nimmt, verliert man allzu leicht aus dem Auge, was die Staaten und Völker, denen wir in erster Linie zu dienen haben, tatsächlich fühlen und denken.

Dieses Problem wird immer schwieriger, je mehr die Mitgliederzahl weiter zunimmt und je komplexer und zeitaufwendiger sich das internationale Arbeitsprogramm gestaltet. Bis zu einem gewissen Ausmaß bietet zwar die Vielfalt regionaler und anderer Konferenzen eine ganz gute Gelegenheit, die internationale Zusammenarbeit im Verlauf eines Jahres von verschiedenen Warten aus zu betrachten, das Problem der direkten Kommunikation und der direkten Verständigung bleibt jedoch bestehen. Selbst eine kurze persönliche Begegnung kann oft Einsichten vermitteln und einen Meinungsaustausch ermöglichen, der von unermeßlichem Wert für das gegenseitige Verständnis und die künftige Zusammenarbeit ist. Deswegen begrüße ich es ganz besonders, wenn führende Politiker sowie nationale Behördendelegationen und Parlamentariergruppen den Hauptsitz der Vereinten Nationen besuchen, und diese Besuche sind auch ein wichtiger Bestandteil unseres Arbeitsprogramms geworden.

Eine noch schwierigere Aufgabe ist es, die breitere Öffentlichkeit zu erreichen und ausreichend über die Tätigkeit der Organisation zu unterrichten. Internationale Politik und Diplomatie sind für die nicht direkt daran Beteiligten auch im besten Fall oft schwer zu verstehen. Viele ihrer wesentlichen Elemente werden nicht öffentlich dargelegt und lassen eine solche Erörterung manchmal auch gar nicht zu. Was man getan oder gerade auch was man nicht getan hat, ist ohne umfassende Hintergrundinformation der Öffentlichkeit oft schwer zu erklären. Hier stellt sich auch die Frage einer angemessenen Berichterstattung durch die Massenmedien, wobei man jedoch sehen muß, daß die Berichterstattung über die Vereinten Nationen von Region zu Region sehr unterschiedlich ist. Die bei den Vereinten Nationen akkreditierten Vertreter der Medien unternehmen gewiß große Anstrengungen, um der Welt die Arbeit der Vereinten Nationen nahezubringen und zu erläutern, deren Aufgabenbereich ist jedoch inzwischen so breit und so kompliziert geworden, daß an jedem einzelnen Tag nur über einen Bruchteil davon berichtet werden kann. Ereignisse, die Schlagzeilen machen, sind auch nicht notwendigerweise immer die konstruktivsten oder inhaltsreichsten Themen. So kommt es leicht dazu, daß die Öffentlichkeit ein etwas negatives Bild von der Tätigkeit der Vereinten Nationen erhält.

Wenn man sowohl für die langfristigen Zielsetzungen als auch für die Alltagsarbeit der Organisation ein breiteres Verständnis und größere Unterstützung gewinnen will, müssen daher unbedingt die neuen technischen Möglichkeiten genutzt werden und sollte man sich auch um weitere Mittel und Wege für diesen Zweck bemühen. Eine repräsentative politische Institution kann nur dann voll wirksam werden, wenn ihre Ziele, ihre Arbeit und ihre Probleme auf allen Ebenen der Gesellschaft, für die sie wirkt, zumindest teilweise Verständnis finden. Im Fall der Vereinten Nationen ist das eine äußerst komplexe Aufgabe. Viele nichtstaatliche und private Gruppen haben es sich zur Aufgabe gemacht, Verständnis und Unterstützung für die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen zu fördern. Jeder, der selbst an der Arbeit unserer Organisation mitwirkt, sollte alles in seiner Kraft Stehende tun, um diese Bemühungen zu ergänzen.

XIV

Auf den vorangegangenen Seiten habe ich einige der Hauptaspekte der Arbeit der Vereinten Nationen in ihrem einunddreißigsten Tätigkeitsjahr aufgegriffen. Ich habe versucht, einige Hauptgebiete zu nennen, auf denen besondere Anstrengungen erforderlich sind und im einen oder anderen Fall zu zeigen, wie wir uns vielleicht bemühen könnten, die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit unserer Organisation zu erhöhen.

Man muß die Wogen der Kritik, die immer wieder aus der einen oder anderen Richtung über die Vereinten Nationen hinweggehen, realistisch beurteilen. Die Organisation wurde ja geschaffen, um sich mit Krisen und Schwierigkeiten auseinanderzusetzen. Wenn sie die Nöte und Sorgen der Welt nicht mehr getreu widerspiegelt, werden ihre Bedeutung und ihr Nutzen unweigerlich zurückgehen. Aber mit der bloßen Widerspiegelung der Schwierigkeiten ist es freilich nicht getan. Die Arbeit der Vereinten Nationen muß auch von einer Vision der Zukunft inspiriert werden, oder vielleicht von zwei Visionen: einer Vision von der Welt, wie wir sie gerne hätten, und einem Bild davon, was mit ihr geschehen könnte, wenn die Staaten ihr Interesse und ihren Glauben an die internationale Zusammenarbeit verlieren sollten.

Die Welt ist weder so böse, wie es die ewigen Untergangspropheten behaupten, noch so leicht mit irgendeinem Vollkommenheitsrezept zu heilen, wie uns die Utopisten glauben machen wollen. Die menschliche Gesellschaft ist ein schwieriges, faszinierendes, frustrierendes und vielfältiges Völkerkonglomerat, das noch nie leicht zu lenken war und wahrscheinlich heute noch schwieriger zu lenken ist als je zuvor. Auf der anderen Seite haben wir heute den Vorteil, daß wir einmal halbwegs wissen, was für Möglichkeiten in unserer Macht stehen, und zweitens, was wahrscheinlich passiert, wenn es uns nicht gelingt, die Geschicke der Welt besser in die Hand zu bekommen. Hier liegt die wahre Aufgabe der Vereinten Nationen.

Sowohl innerhalb wie außerhalb der Vereinten Nationen besteht bereits ein großer Teil des dazu erforderlichen Apparats. Aber Apparate allein reichen nicht aus, um die Dinge voranzubringen. Auch die Segel müssen sich mit dem Wind des politischen Willens und dem echten Drang nach konstruktiver Veränderung füllen.

Nach meinen fünf Jahren als Generalsekretär bin ich mehr denn je von der Nützlichkeit, ja von der Notwendigkeit der Vereinten Nationen überzeugt. Aber ich bin auch mehr denn je darüber besorgt. wie zögernd oder wie halbherzig man sich zuweilen verhält, wenn es darum geht, die Organisation in Anspruch zu nehmen oder sie zu verbessern.

Es reicht nicht aus, die Vereinten Nationen als letzte Zuflucht in kritischen Situationen oder als Abstellkammer für unlösbare Probleme zu benutzen. Was die Welt verzweifelt braucht, ist eine Institution, die sich zu einem vollwertigen Instrument der Zusammenarbeit entwickelt hat und genügend internationale Solidarität und internationales Ansehen besitzt, um nicht in Gefahrensituationen ignoriert oder durch plötzliche Kontroversen und Konfrontationen aus dem Gleichgewicht geworfen zu werden. Ich hoffe, daß in den kommenden Jahren echte Fortschritte in dieser Richtung erzielt werden.

Die Geschäftsordnung des Sicherheitsrats

Hiermit wird zum ersten Mal die geltende Geschäftsordnung des Sicherheitsrats mit vollem Wortlaut in deutscher Übersetzung veröffentlicht. Die Bundesrepublik Deutschland ist am 21. Oktober 1976 von der gegenwärtig noch tagenden 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen für die Jahre 1977 und 1978 zum nichtständigen Mitglied des Sicherheitsrats gewählt worden. Der Rat hat nur 15 Mitglieder. Die Charta billigt den Staaten China, Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten einen ständigen Sitz zu. Von Jahr zu Jahr werden die zehn nichtständigen Sitze durch Wahlen mit je fünf neu besetzt. — Der Einzug der Bundesrepublik Deutschland in den Sicherheitsrat ist ihre herausragendste Beteiligung am Geschehen der Vereinten Nationen seit Beginn ihrer Mitgliedschaft in der Weltorganisation am 18. September 1973. Da die Charta dem Rat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen hat, ergibt sich für die deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat eine entsprechende hohe Bedeutung (siehe hierzu den Beitrag in diesem Heft S. 161ff). Damit gewinnt aber auch eine Sammlung von Vorschriften an Bedeutung, die für die Praxis des Rats häufig ausschlaggebend ist: Die Geschäftsordnung des Sicherheitsrats. Die Bundesrepublik wird während ihrer zweijährigen Mitgliedschaft voraussichtlich zweimal für je einen Monat die Präsidentschaft in diesem wichtigsten Hauptorgan der Weltorganisation übernehmen. Gemäß Regel 18 wechseln die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats monatlich die Präsidentschaft. Die Reihenfolge wird dabei durch das englische Alphabet bestimmt. Für das Jahr 1977 sieht sie wie folgt aus: Benin, Canada, China, France, Germany, India, Libya, Mauritius, Pakistan, Panama, Romania, Union of Soviet Socialist Republic, United Kingdom and Northern Ireland, United States of America, Venezuela. Auf Grund der Rotation des Alphabets im Jahre 1976 wird die Sowjetunion für Januar 1977 die Präsidentschaft innehaben. Hieraus folgt, daß die Bundesrepublik Deutschland im September 1977 an der Reihe ist. Eine entsprechende Angabe läßt sich für das Jahr 1978 noch nicht machen. — Rechtsgrundlage für die Geschäftsordnung ist Artikel 30 der Charta: er verleiht dem Rat die Befugnis, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Gemessen an der umfangreichen Geschäftsordnung der Generalversammlung ist diejenige des Sicherheitsrats mit 61 Regeln bewußt knapp und allgemein gehalten. Die Absicht dabei ist, im höchsten Maße die von politischen Kriterien bestimmte Arbeit des Rats zur Wahrnehmung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht durch starre Regeln zu beengen. Flexibilität und Anpassung sind die beiden Prinzipien, die es dem Rat ermöglichen sollen, seiner Verantwortung mit den geeignetsten Mitteln und auf schnellste Weise nachkommen zu können. Der Rat soll bei jedem Streitfall, mit dem er befaßt wird, und bei jeder Friedensbedrohung ›Herr seines eigenen Verfahrens‹ bleiben. Zu eng gefaßte und zu starre Vorschriften würden ihn daran hindern. — Genau genommen handelt es sich bei der Geschäftsordnung des Sicherheitsrates immer noch um eine vorläufige Geschäftsordnung (Provisional Rules of Procedure). Auf der 31. Ratssitzung vom 9. April 1946 sprach der Rat die Empfehlung aus, die Regeln der Geschäftsordnung weiterhin als ›vorläufig‹ im Lichte der Erfahrungen zu betrachten. Seit dem 24. Juni 1946 hat die Geschäftsordnung nur geringfügige Änderungen erfahren, die sich auf die Wahl der Mitglieder des Internationalen Gerichtshofs, auf die Aufnahme neuer Mitglieder, die Vollmachten und die Sprachregelung beziehen.

KAPITEL I

Sitzungen

Regel 1

Sitzungen des Sicherheitsrats mit Ausnahme der in Regel 4 bezeichneten regelmäßigen Sitzungen werden vom Präsidenten anberaumt, sobald er dies für erforderlich hält; der Abstand zwischen den Sitzungen darf jedoch vierzehn Tage nicht überschreiten.

Regel 2

Der Präsident beraumt eine Sitzung des Sicherheitsrats an, wenn dies von einem seiner Mitglieder beantragt wird.

Regel 3

Der Präsident beraumt eine Sitzung des Sicherheitsrats an, wenn nach Artikel 35 oder Artikel 11 Absatz 3 der Charta die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf eine Streitigkeit oder eine Situation gelenkt wird, wenn die Generalversammlung nach Artikel 11 Absatz 2 Empfehlungen an den Sicherheitsrat richtet oder eine Frage an ihn überweist oder wenn der Generalsekretär nach Artikel 99 die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf eine Angelegenheit lenkt.

Regel 4

Regelmäßige Sitzungen des Sicherheitsrats nach Artikel 28 Absatz 2 der Charta finden zweimal jährlich zu den vom Sicherheitsrat beschlossenen Zeitpunkten statt.

Regel 5

Die Sitzungen des Sicherheitsrats finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen statt.
Ein Mitglied des Sicherheitsrats oder der Generalsekretär kann vorschlagen, daß der Sicherheitsrat an einem anderen Ort zusammentritt. Falls der Sicherheitsrat einen solchen Vorschlag annimmt, bestimmt er den Ort und die Zeitdauer der dort abzuhaltenden Sitzung.

KAPITEL II

Tagesordnung

Regel 6

Der Generalsekretär lenkt die Aufmerksamkeit aller Vertreter im Sicherheitsrat umgehend auf alle Mitteilungen von Staaten, von Organen der Vereinten Nationen oder vom Generalsekretär, die eine Angelegenheit betreffen, über die der Sicherheitsrat nach der Charta zu beraten hat.

Regel 7

Die vorläufige Tagesordnung für jede Sitzung des Sicherheitsrats wird vom Generalsekretär aufgestellt und vom Präsidenten des Sicherheitsrats genehmigt.
In die vorläufige Tagesordnung können nur Gegenstände, auf die nach Regel 6 die Aufmerksamkeit der Vertreter im Sicherheitsrat gelenkt wurde, sowie Gegenstände, die unter Regel 10 fallen, oder Angelegenheiten aufgenommen werden, die der Sicherheitsrat zuvor zurückzustellen beschlossen hat.

Regel 8

Die vorläufige Tagesordnung einer Sitzung wird den Vertretern im Sicherheitsrat vom Generalsekretär spätestens drei Tage vor der Sitzung übermittelt; in dringenden Fällen kann sie gleichzeitig mit der Anzeige der Sitzung übermittelt werden.

Regel 9

Der erste Gegenstand der vorläufigen Tagesordnung für jede Sitzung des Sicherheitsrats ist die Annahme der Tagesordnung.

Regel 10

Jeder Gegenstand der Tagesordnung einer Sitzung des Sicherheitsrats, der auf der betreffenden Sitzung nicht abschließend beraten wurde, wird, sofern nicht der Sicherheitsrat etwas anderes beschließt, ohne weiteres in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufgenommen.

Regel 11

Der Generalsekretär übermittelt den Vertretern im Sicherheitsrat wöchentlich eine Kurzdarstellung der Angelegenheiten, mit denen der Sicherheitsrat befaßt ist, und des Standes der Beratungen.

Regel 12

Die vorläufige Tagesordnung jeder regelmäßigen Sitzung wird spätestens einundzwanzig Tage vor Beginn der Sitzung an die Mitglieder des Sicherheitsrats verteilt. Spätere Änderungen oder Ergänzungen der vorläufigen Tagesordnung werden den Mitgliedern spätestens fünf Tage vor der Sitzung zur Kenntnis gebracht. Der Sicherheitsrat kann jedoch in dringenden Fällen jederzeit während einer regelmäßigen Sitzung Ergänzungen der Tagesordnung vornehmen.
Regel 7 Absatz 1 und Regel 9 finden auch auf regelmäßige Sitzungen Anwendung.

KAPITEL III

Vertretung und Vollmachten

Regel 13

Jedes Mitglied des Sicherheitsrats wird auf den Sitzungen des Rates durch einen akkreditierten Vertreter vertreten. Die

Vollmacht eines Vertreters im Sicherheitsrat wird dem Generalsekretär spätestens vierundzwanzig Stunden vor Einnahme seines Sitzes im Sicherheitsrat übermittelt. Die Vollmachten sind vom Staatsoberhaupt, vom Regierungschef des betreffenden Staates oder von seinem Minister der Auswärtigen Angelegenheiten zu erteilen. Der Regierungschef oder der Minister der Auswärtigen Angelegenheiten jedes Mitglieds des Sicherheitsrats ist berechtigt, ohne Vorlage einer Vollmacht an Sitzungen des Sicherheitsrats teilzunehmen.

Regel 14

Mitglieder der Vereinten Nationen, die nicht Mitglieder des Sicherheitsrats sind, und Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, haben, wenn sie zur Teilnahme an einzelnen oder mehreren Sitzungen des Sicherheitsrats eingeladen werden, eine Vollmacht für ihren zu diesem Zweck ernannten Vertreter vorzulegen. Die Vollmacht eines solchen Vertreters wird dem Generalsekretär spätestens vierundzwanzig Stunden vor der ersten Sitzung, zu der er eingeladen ist, übermittelt.

Regel 15

Die Vollmachten von Vertretern im Sicherheitsrat und von Vertretern, die nach Regel 14 ernannt worden sind, werden vom Generalsekretär geprüft; er legt dem Sicherheitsrat einen Bericht zur Genehmigung vor.

Regel 16

Bis zur Genehmigung der Vollmacht eines Vertreters im Sicherheitsrat nach Regel 15 nimmt dieser Vertreter vorläufig mit den gleichen Rechten wie die anderen Vertreter an den Sitzungen teil.

Regel 17

Ein Vertreter im Sicherheitsrat, gegen dessen Vollmacht im Rat Einspruch erhoben worden ist, nimmt weiterhin mit den gleichen Rechten wie die anderen Vertreter an den Sitzungen teil, bis der Sicherheitsrat die Angelegenheit entschieden hat.

KAPITEL IV

Präsidentschaft

Regel 18

Das Amt des Präsidenten des Sicherheitsrats wird turnusgemäß von den Mitgliedern des Rates in der Reihenfolge ihrer Namen nach dem englischen Alphabet wahrgenommen. Die Amtszeit jedes Präsidenten dauert einen Kalendermonat.

Regel 19

Der Präsident führt den Vorsitz in den Sitzungen des Sicherheitsrats; er vertritt den Rat unter dessen Weisungsbefugnis als Organ der Vereinten Nationen.

Regel 20

Sobald der Präsident des Sicherheitsrats der Auffassung ist, daß er zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung des Präsidentenamts den Vorsitz im Rat während der Beratung einer bestimmten Frage, von der das von ihm vertretene Mitglied unmittelbar betroffen ist, nicht innehaben sollte, gibt er seinen Beschluß dem Rat bekannt. Der Vorsitz geht sodann für die Zwecke der Beratung dieser Frage auf den Vertreter des nach dem englischen Alphabet folgenden Mitglieds über; dabei findet diese Regel auf die Vertreter im Sicherheitsrat Anwendung, die nacheinander den Vorsitz zu führen haben. Diese Regel läßt die Vertretungsbefugnis des Präsidenten nach Regel 19 und seine Aufgaben nach Regel 7 unberührt.

KAPITEL V

Sekretariat

Regel 21

Der Generalsekretär ist in dieser Eigenschaft bei allen Sitzungen des Sicherheitsrats tätig. Der Generalsekretär kann einen Stellvertreter ermächtigen, auf Sitzungen des Sicherheitsrats an seiner Stelle tätig zu werden.

Regel 22

Der Generalsekretär oder ein für ihn tätiger Stellvertreter kann dem Sicherheitsrat mündliche oder schriftliche Erklärungen zu einer Frage abgeben, die im Sicherheitsrat zur Beratung steht.

Regel 23

Der Generalsekretär kann vom Sicherheitsrat nach Regel 28 zum Berichterstatter für eine bestimmte Frage ernannt werden.

Regel 24

Der Generalsekretär stellt das vom Sicherheitsrat benötigte Personal. Dieses Personal ist Teil des Sekretariats.

Regel 25

Der Generalsekretär zeigt den Vertretern im Sicherheitsrat die Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen und Ausschüsse an.

Regel 26

Der Generalsekretär ist für die Vorbereitung der vom Sicherheitsrat benötigten Unterlagen verantwortlich und verteilt sie — außer in dringenden Fällen — spätestens achtundvierzig Stunden vor der Sitzung, auf der sie beraten werden sollen.

KAPITEL VI

Führung der Geschäfte

Regel 27

Der Präsident ruft die Vertreter in der Reihenfolge der Wortmeldungen auf.

Regel 28

Der Sicherheitsrat kann für eine bestimmte Frage eine Kommission, einen Ausschuß oder einen Berichterstatter ernennen.

Regel 29

Der Präsident kann einem vom Sicherheitsrat ernannten Berichterstatter das Wort mit Vorrang erteilen.
Dem Vorsitzenden einer Kommission oder eines Ausschusses oder dem von der Kommission oder dem Ausschuß zur Vorlage eines Berichts ernannten Berichterstatter kann zur Erläuterung des Berichts das Wort mit Vorrang erteilt werden.

Regel 30

Stellt ein Vertreter einen Antrag zur Geschäftsordnung, so entscheidet der Präsident sofort darüber. Wird gegen diese Entscheidung Einspruch erhoben, so legt sie der Präsident dem Sicherheitsrat zum sofortigen Beschluß vor; wird die Entscheidung des Präsidenten nicht mit Mehrheit aufgehoben, so bleibt sie bestehen.

Regel 31

Vorschläge für Entschließungen, Änderungen und Anträge zur Sache sind den Vertretern in der Regel schriftlich vorzulegen.

Regel 32

Hauptanträge und Entschließungsentwürfe haben Vorrang in der Reihenfolge ihrer Vorlage.
Über einzelne Teile eines Antrags oder Entschließungsentwurfs wird auf Verlangen eines Vertreters getrennt abgestimmt, sofern nicht der ursprüngliche Antragsteller Einspruch erhebt.

Regel 33

Folgende Anträge haben Vorrang vor allen Hauptanträgen und Entschließungsentwürfen zu dem der Sitzung vorliegenden Gegenstand, und zwar in der nachstehenden Reihenfolge:

1. Anträge auf Aussetzung der Sitzung;
2. Anträge auf Vertagung der Sitzung;
3. Anträge auf Vertagung der Sitzung auf einen bestimmten Tag oder Zeitpunkt;
4. Anträge auf Verweisung einer Angelegenheit an einen Ausschuß, an den Generalsekretär oder an einen Berichterstatter;
5. Anträge auf Zurückstellung der Erörterung der Frage bis zu einem bestimmten Tag oder auf unbegrenzte Zeit; oder
6. Anträge auf Einführung einer Änderung.

Anträge auf Aussetzung oder einfache Vertagung einer Sitzung werden ohne Aussprache entschieden.

Regel 34

Ein von einem Vertreter im Sicherheitsrat eingebrachter Antrag oder Entschließungsentwurf bedarf keiner Unterstützung, bevor er zur Abstimmung gestellt wird.

Regel 35

Ein Antrag oder Entschließungsentwurf kann jederzeit zurückgezogen werden, solange nicht darüber abgestimmt worden ist.
Ist der Antrag oder Entschließungsentwurf unterstützt worden, so kann der Vertreter im Sicherheitsrat, der ihn unterstützt hat, verlangen, daß er als sein Antrag oder Entschließungsentwurf mit demselben Vorrang zur Abstimmung gestellt wird, als habe ihn der ursprüngliche Antragsteller nicht zurückgezogen.

Regel 36

Werden zwei oder mehr Änderungsanträge zu einem Antrag oder Entschließungsentwurf eingebracht, so entscheidet der Präsident, in welcher Reihenfolge sie zur Abstimmung gestellt werden. In der Regel stimmt der Sicherheitsrat zuerst über den Änderungsantrag ab, der inhaltlich am weitesten von dem ursprünglichen Vorschlag abweicht, darauf über den sodann am weitesten abweichenden Änderungsantrag, bis alle Änderungsanträge zur Abstimmung gestellt worden sind; sieht jedoch ein Änderungsantrag eine Ergänzung oder Streichung des Wortlauts eines Antrags oder Entschließungsentwurfs vor, so wird darüber zuerst abgestimmt.

Regel 37

Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das nicht Mitglied des Sicherheitsrats ist, kann infolge eines Beschlusses des Sicherheitsrats eingeladen werden, ohne Stimmrecht an der Erörterung einer vor den Sicherheitsrat gebrachten Frage teilzunehmen, wenn der Sicherheitsrat der Auffassung ist, daß die Interessen dieses Mitglieds besonders betroffen sind, oder wenn ein Mitglied nach Artikel 35 Absatz 1 der Charta die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf eine Angelegenheit lenkt.

Regel 38

Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das nach Regel 37 oder nach Artikel 32 der Charta eingeladen wurde, an den Erörterungen des Sicherheitsrats teilzunehmen, kann Vorschläge und Entschließungsentwürfe vorlegen. Diese Vorschläge und Entschließungsentwürfe können nur auf Antrag eines Vertreters im Sicherheitsrat zur Abstimmung gestellt werden.

Regel 39

Der Sicherheitsrat kann Mitglieder des Sekretariats oder sonstige Personen, die er für zuständig hält, einladen, ihm Informationen zur Verfügung zu stellen oder ihn auf sonstige Weise bei der Prüfung der in seine Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten zu unterstützen.

KAPITEL VII

Abstimmung

Regel 40

Die Abstimmung im Sicherheitsrat erfolgt nach den einschlägigen Artikeln der Charta und des Statuts des Internationalen Gerichtshofs.

KAPITEL VIII

Sprachen

Regel 41

Die Amts- und Arbeitssprachen des Sicherheitsrats sind Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch.

Regel 42

Reden, die in einer der fünf Sprachen des Sicherheitsrats gehalten werden, sind in die anderen vier Sprachen zu dolmetschen.

Regel 43

(aufgehoben)

Regel 44

Jeder Vertreter kann eine Rede in einer Sprache halten, die nicht Sprache des Sicherheitsrats ist. In diesem Fall sorgt er selbst für das Dolmetschen in eine dieser Sprachen. Das Dolmetschen in die anderen Sprachen des Sicherheitsrats durch die Dolmetscher des Sekretariats kann von der Verdolmetschung in die erste dieser Sprachen ausgehen.

Regel 45

Wörtliche Sitzungsprotokolle der Sitzungen des Sicherheitsrats werden in den Sprachen des Rates angefertigt.

Regel 46

Alle Entschließungen und sonstigen Schriftstücke werden in den Sprachen des Sicherheitsrats veröffentlicht.

Regel 47

Schriftstücke des Sicherheitsrats werden auf Beschluß des Sicherheitsrats auch in anderen als den Sprachen des Rates veröffentlicht.

KAPITEL IX

Öffentlichkeit der Sitzungen, Sitzungsprotokolle

Regel 48

Sofern nicht der Sicherheitsrat etwas anderes beschließt, sind seine Sitzungen öffentlich. Empfehlungen an die Generalversammlung über die Ernennung des Generalsekretärs werden in nichtöffentlicher Sitzung erörtert und beschlossen.

Regel 49

Vorbehaltlich der Regel 51 wird das wörtliche Sitzungsprotokoll jeder Sitzung des Sicherheitsrats den Vertretern im Rat und den Vertretern aller anderen Staaten, die an der Sitzung teilgenommen haben, spätestens um 10 Uhr am ersten auf die Sitzung folgenden Arbeitstag zur Verfügung gestellt.

Regel 50

Die Vertreter der Staaten, die an der Sitzung teilgenommen haben, unterrichten den Generalsekretär innerhalb von zwei Arbeitstagen nach dem in Regel 49 angegebenen Zeitpunkt von etwaigen Berichtigungen, die sie an dem wörtlichen Sitzungsprotokoll vornehmen lassen wollen.

Regel 51

Der Sicherheitsrat kann beschließen, daß das Sitzungsprotokoll einer nichtöffentlichen Sitzung nur in einer Ausfertigung hergestellt wird. Dieses Protokoll verbleibt beim Generalsekretär. Die Vertreter der Staaten, die an der Sitzung teilgenommen haben, unterrichten den Generalsekretär innerhalb von zehn Tagen von etwaigen Berichtigungen, die sie an diesem Sitzungsprotokoll vornehmen lassen wollen.

Regel 52

Beantragte Berichtigungen gelten als genehmigt, sofern nicht der Präsident der Auffassung ist, daß sie wichtig genug sind, um den Vertretern im Sicherheitsrat vorgelegt zu werden. In diesem Fall reichen die Vertreter im Sicherheitsrat innerhalb von zwei Arbeitstagen alle Stellungnahmen ein, die sie zu machen wünschen. Wird innerhalb dieser Frist kein Einspruch erhoben, so werden die beantragten Berichtigungen vorgenommen.

Regel 53

Das in Regel 49 genannte wörtliche Sitzungsprotokoll oder das in Regel 51 genannte Sitzungsprotokoll, dessen Berichtigung nicht innerhalb der in Regel 50 bzw. 51 vorgesehenen Frist beantragt worden ist oder das nach Regel 52 berichtigt worden ist, gilt als genehmigt. Es wird vom Präsidenten unterschrieben und wird zum amtlichen Sitzungsprotokoll des Sicherheitsrats.

Regel 54

Das amtliche Sitzungsprotokoll öffentlicher Sitzungen des Sicherheitsrats sowie die ihm beigefügten Schriftstücke werden so bald wie möglich in den Amtssprachen veröffentlicht.

Regel 55

Am Schluß jeder nichtöffentlichen Sitzung läßt der Sicherheitsrat durch den Generalsekretär eine Verlautbarung veröffentlichen.

Regel 56

Die Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen, die an einer nichtöffentlichen Sitzung teilgenommen haben, sind jederzeit berechtigt, das Sitzungsprotokoll dieser Sitzung im Büro des Generalsekretärs einzusehen. Der Sicherheitsrat kann befugten Vertretern anderer Mitglieder der Vereinten Nationen jederzeit Zugang zu diesem Protokoll gewähren.

Regel 57

Der Generalsekretär legt dem Sicherheitsrat einmal jährlich ein Verzeichnis der Protokolle und Schriftstücke vor, die bis dahin als vertraulich betrachtet wurden. Der Sicherheitsrat entscheidet, welche davon den anderen Mitgliedern der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden, welche bekanntgemacht werden und welche weiterhin vertraulich bleiben sollen.

KAPITEL X

Aufnahme neuer Mitglieder

Regel 58

Wünscht ein Staat Mitglied der Vereinten Nationen zu werden, so reicht er beim Generalsekretär ein Aufnahmegesuch ein. Dieses hat eine in einer formgerechten Urkunde niedergelegte Erklärung zu enthalten, daß der Staat die Verpflichtungen aus der Charta annimmt.

Regel 59

Der Generalsekretär legt das Aufnahmegesuch sofort den Vertretern im Sicherheitsrat vor. Sofern nicht der Sicherheitsrat etwas anderes beschließt, überweist der Präsident das Gesuch an einen Ausschuß des Sicherheitsrats, in dem jedes Mitglied des Rates vertreten ist. Der Ausschuß prüft jedes ihm vorgelegte Gesuch und erstattet dem Rat spätestens fünfunddreißig Tage vor einer ordentlichen Tagung der Generalversammlung oder, wenn eine außerordentliche Tagung der Generalversammlung anberaumt ist, spätestens 14 Tage vor dieser Tagung über das Ergebnis dieser Prüfung Bericht.

Regel 60

Der Sicherheitsrat entscheidet, ob nach seiner Auffassung der Staat, der das Gesuch eingereicht hat, ein friedliebender Staat sowie fähig und willens ist, die Verpflichtungen aus der Charta zu erfüllen; er beschließt demgemäß, ob empfohlen werden soll, den betreffenden Staat als Mitglied aufzunehmen.

Empfiehlt der Sicherheitsrat, den Staat, der das Gesuch eingereicht hat, als Mitglied aufzunehmen, so übermittelt er der Generalversammlung die Empfehlung nebst dem vollständigen Sitzungsprotokoll über die Beratung.

Empfiehlt der Sicherheitsrat nicht, den Staat, der das Gesuch eingereicht hat, als Mitglied aufzunehmen, oder stellt er die Prüfung des Gesuchs zurück, so legt er der Generalversammlung einen Sonderbericht nebst dem vollständigen Sitzungsprotokoll über die Beratung vor.

Der Sicherheitsrat gibt seine Empfehlung spätestens fünfundzwanzig Tage vor einer ordentlichen Tagung der Generalversammlung oder spätestens vier Tage vor einer außerordentlichen Tagung ab, um sicherzustellen, daß die Empfehlung auf der nächsten Tagung der Generalversammlung nach Eingang des Gesuchs beraten wird.

Unter besonderen Umständen kann der Sicherheitsrat beschließen, nach Ablauf der in Absatz 4 festgesetzten Fristen eine Empfehlung über ein Aufnahmegesuch an die Generalversammlung zu richten.

KAPITEL XI

Beziehungen zu anderen Organen der Vereinten Nationen

Regel 61

Eine Sitzung des Sicherheitsrats, die aufgrund des Statuts des Internationalen Gerichtshofs zwecks Wahl von Mitgliedern des Gerichtshofs abgehalten wird, dauert an, bis so viele Bewerber, wie zur Besetzung aller Sitze erforderlich sind, in einem oder mehreren Wahlgängen die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten haben.

ANHANG

Vorläufiges Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen von Privatpersonen und nichtstaatlichen Gremien

A. Ein Verzeichnis aller Mitteilungen von Privatpersonen und nichtstaatlichen Gremien über Angelegenheiten, mit denen der Sicherheitsrat befaßt ist, wird an alle Vertreter im Sicherheitsrat verteilt.

B. Jeder Vertreter im Sicherheitsrat erhält auf Antrag vom Sekretariat eine Abschrift jeder in dem Verzeichnis aufgeführten Mitteilung.

Entschließungen der Generalversammlung:

Mayotte, Transkei, Weltraum, Zypern

Mayotte

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Frage der Komoren-Insel Mayotte. — Entschließung A/31/4 vom 21. Oktober 1976

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis darauf, daß das Volk der Republik der Komoren als ganzes in der Volksabstimmung vom 22. Dezember 1974 mit überwältigender Mehrheit seinen Willen zur Unabhängigkeit in politischer Einheit und territorialer Unversehrtheit bekundet hat,

— in der Auffassung, daß die den Bewohnern der Komoren-Insel Mayotte aufgezwungenen Volksabstimmungen eine Verletzung der Souveränität des komorischen Staates und seiner territorialen Unversehrtheit darstellen,

— in der Auffassung, daß die Besetzung der Komoren-Insel Mayotte durch Frankreich einen flagranten Eingriff in die nationale Einheit des komorischen Staates, eines Mitglieds der Vereinten Nationen, darstellt,

— in der Auffassung, daß eine solche Haltung Frankreichs eine Verletzung der Grundsätze der sachbezogenen Entschließungen der Vereinten Nationen darstellt, insbesondere der Entschließung der Generalversammlung 1514(XV) vom 14. Dezember 1960 über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker, welche die nationale Einheit und territoriale Unversehrtheit solcher Länder garantiert,

1. verurteilt die von der französischen Regierung auf der Komoren-Insel Mayotte durchgeführten Volksabstimmungen vom 8. Februar und vom 11. April 1976, betrachtet sie als null und nichtig und verwirft
   a) jede andere Form der Volksabstimmung oder Befragung, die Frankreich möglicherweise künftig auf komorischem Hoheitsgebiet in Mayotte durchführt;
   b) jede ausländische Gesetzgebung, die vorgibt, die koloniale Präsenz Frankreichs auf komorischem Hoheitsgebiet in Mayotte zu legalisieren;
2. verurteilt streng die französische Präsenz auf Mayotte, die eine Verletzung der nationalen Einheit, der territorialen Unversehrtheit und der Souveränität der unabhängigen Republik der Komoren darstellt,
3. fordert die französische Regierung auf, sich unverzüglich von der Komoren-Insel Mayotte, einem echten Bestandteil der unabhängigen Republik der Komoren, zurückzuziehen und ihre Souveränität zu achten;
4. ersucht alle Mitgliedstaaten, dem komorischen Staate einzeln und gemeinsam wirksame Hilfe zu leisten und mit ihm auf allen Gebieten zusammenzuarbeiten, um ihm die Verteidigung und Wahrung seiner Unabhängigkeit, der Unversehrtheit seines Territoriums und seiner nationalen Souveränität zu ermöglichen;
5. ruft alle Mitgliedstaaten auf, einzeln und gemeinsam bei der französischen Regierung vorstellig zu werden, um sie zu bewegen, ihren Plan, die Komoren-Insel Mayotte von der Republik der Komoren abzutrennen, ein für allemal aufzugeben;
6. fordert die französische Regierung auf, unverzüglich Verhandlungen mit der Regierung der Komoren über die Verwirklichung dieser Entschließung aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: +102; —1: Frankreich; = 28: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland (BR), Finnland, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Papua-Neuguinea, Paraguay, Portugal, Schweden, Spanien, Surinam, Türkei, Uruguay, Vereinigte Staaten.

Transkei

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die sogenannte unabhängige Transkei und andere Bantustans. — Entschließung A/31/6 vom 26. Oktober 1976

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis auf ihre Entschließung 3411D(XXX) vom 28. November 1975, in der die Schaffung von Bantustans durch das rassistische Regime von Südafrika verurteilt wurde,

— davon Kenntnis nehmend, daß das rassistische Regime von Südafrika am 26. Oktober 1976 die angebliche ›Unabhängigkeit‹ der Transkei erklärte,

— nach Behandlung des Berichts des Sonderausschusses gegen Apartheid,

1. verurteilt streng die Schaffung von Bantustans als eine Maßnahme, bestimmt, die unmenschliche Apartheidpolitik zu verfestigen, die territoriale Unversehrtheit des Landes zu zerstören, die Herrschaft der weißen Minderheit zu verewigen und das afrikanische Volk von Südafrika seiner unveräußerlichen Rechte zu berauben;
2. weist die Erklärung der ›Unabhängigkeit‹ der Transkei zurück und erklärt sie für ungültig;
3. fordert alle Regierungen auf, der sogenannten unabhängigen Transkei jede Form der Anerkennung zu verweigern und keinerlei Beziehungen zu der sogenannten unabhängigen Transkei oder zu anderen Bantustans zu unterhalten;
4. ersucht alle Staaten um wirksame Maßnahmen zur Verhinderung irgendwelcher Beziehungen von unter ihre Zuständigkeit fallenden natürlichen und juristischen Personen oder anderen Institutionen mit der sogenannten unabhängigen Transkei oder mit anderen Bantustans.

Abstimmungsergebnis: +134; —0; = 1: Vereinigte Staaten.

Weltraum

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung des Weltraums. — Entschließung A/31/8 vom 8. November 1976

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis auf ihre Entschließung 3388 (XXX) vom 18. November 1975,

— nach Behandlung des Berichts des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums,

— unter Bekräftigung des gemeinsamen Interesses der Menschheit an der Förderung der Erforschung und Nutzung des Weltraums für friedliche Zwecke und an der Nutzbarmachung ihrer Ergebnisse für die Staaten sowie der Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, für welche die Vereinten Nationen gemäß der Entschließung der Generalversammlung 1721(XVI) vom 20. Dezember 1961 ein Zentrum sein sollten.

— unter Bekräftigung der Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Förderung der Herrschaft von Recht und Gesetz bei der friedlichen Erforschung und Nutzung des Weltraums,

— unter Begrüßung des am 15. September 1976 erfolgten Inkrafttretens des Übereinkommens über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen,

1. billigt den Bericht des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums;
2. bittet die Staaten, die noch nicht Vertragspartei des Vertrags über die Grundsätze zur Regelung des Verhaltens von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper, des Übereinkommens über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen, des Übereinkommens über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände und des Übereinkommens über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen geworden sind, sobald wie möglich die Ratifizierung dieser internationalen Übereinkommen bzw. den Beitritt zu ihnen zu erwägen;
3. nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß der Unterausschuß Recht des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums
   a) beträchtliche Fortschritte erzielt hat
      i) durch die Ausarbeitung der Entwürfe für neun Grundsätze zur Regelung des Einsatzes künstlicher Erdsatelliten für die Fernsehdirektübertragung durch Staaten mit dem Ziel des Abschlusses eines oder mehrerer internationaler Übereinkommen;
      ii) durch die Ausarbeitung der Entwürfe für fünf Grundsätze und die Ermittlung von drei neuen gemeinsamen Elementen in den Entwürfen sowie in den Äußerungen der Mitgliedstaaten zu den rechtlichen Auswirkungen der Erdfernerkennung aus dem Weltraum;
   b) seine Arbeit am Vertragsentwurf über den Mond unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Naturschätze des Mondes fortgesetzt hat;
   c) Fragen der Begriffsbestimmung und/oder der Abgrenzung des Weltraums und der Weltraumaktivitäten erörtert hat;
4. empfiehlt dem Unterausschuß Recht, auf seiner sechzehnten Tagung
   a) folgenden Fragen weiterhin hohen Vorrang einzuräumen:
      i) der Behandlung des Vertragsentwurfs über den Mond;
      ii) dem möglichen Abschluß der Ausarbeitung von Entwürfen für Grundsätze zur Regelung des Einsatzes künstlicher Erdsatelliten für die Fernsehdirektübertragung durch Staaten mit dem Ziel des Abschlusses eines oder mehrerer internationaler Übereinkommen;
      iii) der ausführlichen Behandlung der rechtlichen Auswirkungen der Erdfernerkennung aus dem Weltraum mit dem Hauptziel der Ausarbeitung von Entwürfen für entsprechende Grundsätze, die auf den von ihm ermittelten gemeinsamen Elementen beruhen;
   b) in der danach noch verbleibenden Zeit seine Arbeit an Fragen der Begriffsbestimmung und/oder der Abgrenzung des Weltraums und der Weltraumaktivitäten fortzusetzen;
5. nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis vom Bericht über die dreizehnte Tagung des Unterausschusses Wissenschaft und Technik des Ausschusses für friedliche Nutzung des Weltraums, in dem der Unterausschuß unter anderem:
   a) in Ziffer 26 bis 81 des Berichts die Frage der Fernerkennung der Erde aus dem Weltraum weiter untersucht und sich dabei ausführlich sowohl mit der gegenwärtigen voroperationellen/experimentellen Phase als auch mit der möglichen künftigen globalen/operationellen Phase eines oder mehrerer Fernerkundungssysteme befaßt;
   b) die Fortführung des Programms der Vereinten Nationen zur Anwendung von Weltraumtechnologie sichert;
   c) die weitere Untersuchung der Frage einer möglichen Konferenz der Vereinten Nationen über Weltraumfragen vorsieht;
6. empfiehlt dem Unterausschuß Wissenschaft und Technik, auf seiner vierzehnten Tagung die Arbeit an den ihm vorliegenden Fragen fortzusetzen und dabei die drei Punkte von Ziffer 71 des Berichts des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums bevorzugt zu behandeln;
7. schließt sich der Empfehlung des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums an, daß der Ausschuß und seine Nebenorgane im Hinblick auf eine künftige angemessene Koordinierungsrol-

le der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Fernerkundung ihre gegenwärtigen Mandate voll ausschöpfen sollten;

8. schließt sich ferner der Empfehlung des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums an, wonach der Generalsekretär zur Behandlung auf der vierzehnten Tagung des Unterausschusses Wissenschaft und Technik
   a) die in Ziffer 42 des Ausschußberichts genannten Studien und Berichte über die Erdfernerkennung aus dem Weltraum anfertigen sollte;
   b) die in Ziffer 55 und 56 dieses Berichts genannte ausführliche Studie zur Frage der Einberufung einer Konferenz der Vereinten Nationen über Weltraumfragen durchführen sollte;
   c) gemäß Ziffer 72 dieses Berichts die Mitgliedstaaten um Informationen über Programme oder Pläne zur Gewinnung oder Übertragung von Sonnenenergie mit Hilfe von Weltraumtechnologie ersuchen sollte;
9. unterstützt das in Ziffer 46 des Berichts des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums genannte Programm der Vereinten Nationen zur Anwendung von Weltraumtechnologie für 1977;
10. billigt es, daß die Äquator-Raketenabschußbasis Thumba in Indien und die CELPA-Basis von Mar del Plata in Argentinien weiterhin unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stehen, und bringt ihre Befriedigung über die Arbeit zum Ausdruck, die dort bei der friedlichen und wissenschaftlichen Erforschung des Weltraums geleistet wird;
11. wiederholt ihr Ersuchen an die Weltorganisation für Meteorologie um die tatkräftige Weiterführung ihres Vorhabens über tropische Zyklone, unter gleichzeitiger Fortsetzung und Verstärkung ihrer anderen damit zusammenhängenden Aktionsprogramme einschließlich der Weltwetterwacht und insbesondere der Bemühungen um die Gewinnung von meteorologischen Basisdaten und die Entdekkung von Mitteln und Wegen zur Abschwächung der schädlichen Auswirkungen tropischer Stürme und zur Beseitigung oder möglichst weitgehender Verringerung ihres Zerstörungspotentials, und sieht mit Interesse dem Bericht der Weltorganisation für Meteorologie gemäß den diesbezüglichen Entschließungen der Generalversammlung entgegen;
12. ersucht die Sonderorganisationen, dem Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums Berichte über den Fortgang ihrer Arbeiten, insbesondere über spezifische, mit der friedlichen Nutzung des Weltraums im Zusammenhang stehende Probleme ihres Sachbereichs zu übermitteln;
13. ersucht den Generalsekretär, im Hinblick auf Ziffer 73 des Berichts des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums eine Verstärkung der Weltraumabteilung des Sekretariats zu erwägen;
14. nimmt Kenntnis von der Einladung der Österreichischen Regierung, die zwanzigste Tagung des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums 1977 in Wien abzuhalten, und nimmt diese Einladung dankend an;
15. ersucht den Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums, seine Arbeit auf der Grundlage dieser und vorangegangener Entschließungen der Generalversammlung fortzusetzen und der Versammlung auf ihrer zweiunddreißigsten Tagung zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Durch allgemeine Zustimmung angenommen.

Zypern

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Zypern-Frage. — Entschließung A/31/12 vom 12. November 1976

Die Generalversammlung,

— nach Behandlung der Zypern-Frage,
— in tiefer Sorge darüber, daß die Krise in Zypern, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet, immer noch anhält,
— in erneuter Wiederholung ihrer vollen Unterstützung für die Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Unversehrtheit und Paktfreiheit der Republik Zypern und mit der erneuten Forderung nach Einstellung jener ausländischen Einmischung in deren Angelegenheiten,
— mit tiefem Bedauern darüber, daß die Entschließungen der Vereinten Nationen über Zypern noch nicht verwirklicht wurden,
— eingedenk dessen, daß das Zypern-Problem im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen ohne weitere Verzögerung auf friedliche Weise gelöst werden muß,

1. bekräftigt ihre Entschließungen 3212(XXIX) vom 1. November 1974 und 3395(XXX) vom 20. November 1975;
2. verlangt dringend die Verwirklichung der obengenannten Entschließungen;
3. fordert alle beteiligten Parteien auf, in dieser Hinsicht voll mit dem Generalsekretär zusammenzuarbeiten;
4. ersucht den Generalsekretär um Fortsetzung seiner guten Dienste bei den Verhandlungen zwischen den Vertretern der beiden Volksgruppen;
5. bringt die Hoffnung zum Ausdruck, daß der Sicherheitsrat geeignete Schritte zur Ausführung seiner Entschließung 365(1974) vom 13. Dezember 1974 erwägen wird;
6. ersucht den Generalsekretär, die Ausführung der vorliegenden Entschließung zu verfolgen und der Generalversammlung auf ihrer zweiunddreißigsten Tagung darüber Bericht zu erstatten;
7. beschließt die Aufnahme des Punkts ›Zypern-Frage‹ in die Vorläufige Tagesordnung ihrer zweiunddreißigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +94; —1: Türkei; = 27: Afghanistan, Arabische Emirate, Bahrain, Bangladesch, Belgien, Dänemark, Deutschland (BR), Gambia, Großbritannien, Iran, Irland, Italien, Jemen, Jordanien, Kanada, Katar, Kuweit, Luxemburg, Malaysia, Malediven, Marokko, Mauretanien, Niederlande, Pakistan, Saudi-Arabien, Tunesien, Vereinigte Staaten.

Literaturhinweis

Meißner, Friedrich: Die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen.

Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft 1976. 109 Seiten. Kart. 18,80 DM.

Anlaß für diese Arbeit war das Inkrafttreten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (23.3.1976). Zu dieser »erste(n) weltweite(n) Kodifizierung der Menschenrechte« (S. 13) gehört auch ein Fakultativprotokoll, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht. Der Verf. stellt letzteres vor und untersucht sodann das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Vorweg gibt er eine Einführung in das Petitionsverfahren, das im Rahmen der Vereinten Nationen bereits besteht, jedoch »noch weitgehend unbekannt ist und zudem auf die Gestaltung des Fakultativprotokolls erheblichen Einfluß gehabt hat« (S. 15). Der Verf. geht dann ausschließlich auf das Petitionsverfahren vor der Menschenrechtskommission ein. Auf welchem Wege die erst 1967 unternommene Konsolidierung dieses Verfahrens auf das Fakultativprotokoll eingewirkt hat, wird nicht recht deutlich. Als Einflußfaktoren kommen wohl eher ältere, spezielle, vom Verf. nicht angesprochene Verfahren in Betracht. Der Verf. steht dem Verfahren vor der Menschenrechtskommission skeptisch gegenüber. Seine Einschätzung wird durch die Tatsache, daß das Verfahren »bisher noch keinmal zu Ende geführt worden« ist (S. 31), ebenso gerechtfertigt wie durch jenen »double standard of morality«, mit dem auch die Menschenrechtskommission Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern gegenübertritt. Der Verf. begründet mit beachtenswerten Argumenten, weshalb er die Grundlage des Petitionsverfahrens, die ECOSOC-Resolutionen 1235 und 1503, für rechtlich ungenügend hält. Die damit grundsätzlich übereinstimmende Haltung der Ostblockstaaten hätte allerdings differenzierter gewürdigt werden könen. Im übrigen leidet die Arbeit in diesem Teil unter einigen Ungenauigkeiten; Beispiel: Das Vorprüfungsgremium der Menschenrechtskommission (S. 29 und Anm. 61) ist nicht 1976 erstmals errichtet worden, entsprechende Organisationsakte gab es bereits 1974 und 1975. Bei der Darstellung des Individualbeschwerdeverfahrens nach dem Fakultativprotokoll hebt der Verf. als positiv hervor, daß mit der Bezugnahme auf die »im Pakt niedergelegten Rechte« (Art. 2) ein fester Prüfmaßstab eingeführt worden ist. Demgegenüber bemängelt er, daß das Protokoll Kollektivbeschwerden und Untersuchungsausschüsse nicht vorsieht. Er bezweifelt insgesamt die Eignung des Verfahrens, dem Individuum im konkreten Einzelfall zu helfen (S. 39). In dem dritten und wohl am besten gelungenen Abschnitt erörtert der Verf. das Konkurrenzverhältnis zwischen Europäischer Menschenrechtskonvention und Fakultativprotokoll. Er analysiert mehrere Möglichkeiten, eine Entwicklung des Menschenrechtsausschusses zu einer ›Superinstanz‹ gegenüber den regionalen Menschenrechtsschutzsystemen zu verhindern. In einem Anhang zu dem gut fünfzig Seiten langen Abhandlungsteil sind die wichtigsten Dokumente zum Petitions- sowie zum Individualbeschwerdeverfahren in deutschem Wortlaut abgedruckt. Norbert J. Prill

An die Leser

Mit dem Erscheinen dieses Heftes endet meine Verantwortung für die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Wenn ich auch möglicherweise noch mit der Arbeit an der Zeitschrift und mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen für einige Zeit frei verbunden sein werde, so möchte ich doch zu diesem Zeitpunkt meinen Dank abstatten. Ich danke den Freunden, die mich seiner Zeit bei der Gründung der Zeitschrift berieten, den Lesern für ihr zustimmendes und kritisches Interesse, den Autoren für ihre Beiträge und mancherlei Anregung, dem Herausgeber, dem Verleger und den übrigen Förderern für Verständnis und vielseitige Unterstützung und ganz besonders danke ich allen meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den langen Jahren der Zusammenarbeit für ihre freudige, stets bereite Hilfe. Möge die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN sich weiter entwickeln im Dienste der Ziele der Vereinten Nationen, das heißt vor allem im Dienste der Wahrung des Friedens.

Kurt Seinsch, Chefredakteur in Ruhe

United Nations Publications

New York / Geneva

Economic Survey of Europe in 1975 — The European Economy in 1975

The present Survey is the twenty-ninth in a series of reports prepared by the Secretariat of the ECE. The two main chapters are: Recent economic developments in Western Europe: Developments in 1975, Prospects and policies, Southern Europe and Recent economic developments in Eastern Europe and the Soviet Union: General developments, Production Trends, Investment, Consumer's incomes and supplies, Foreign Trade of Eastern Europe and the Soviet Union, The National Plans.

152 pages Sales number: E.76.II.E.1 U.S. $ 9.00

Statistical Yearbook 1974

This is the twenty-seventh issue of the Statistical Yearbook. It contains annual data received up to the end of 1975 and in most cases covers the last ten years. The first chapter, entitled "World summary", summarizes the global aggregates divided into geographic and economic areas and is intended primarily for users interested in the broader world economic aspects correlated to population, national income, agricultural and industrial production, energy, external trade and transport. The "World summary" is followed by chapters dealing with population and manpower. The subsequent chapters on detailed economic statistics show data on production (in agriculture, forestry, fishing, mining and quarrying, manufacturing, construction), on energy, on trade, on transportation and communications and on total and per capita consumption of agricultural products, fertilizers, etc.

934 pages Sales number: E/F.76.XVII.1 Clothbound: U.S. $ 42.00, Paperbound: U.S. $ 34.00

World Energy Supplies 1950—1974

The present study provides data for the 25-year period 1950—1974, covering the principal elements of production, import, export, bunkers, stock change and apparent consumption of commercial energy for 202 countries and areas with a combined population of 3890 million people in 1974. By virtue of the paucity of reliable or detailed information on non-commercial fuels, the data treat only commercial forms of energy supply. Data for each type of fuel and aggregate data for the total mix of fuels are shown for individual countries and territories as well as being summarised into regional and world totals.

900 pages Sales number: E.76.XVII.5 Clothbound: U.S. $ 38.00, Paperbound: U.S. $ 30.00

Demographic Yearbook 1974

The Demographic Yearbook 1974 is the twenty-sixth in the series of compendia of demographic statistics issued by the United Nations since 1948. Official demographic statistics from almost 250 geographical entities of the world are included through the co-operation of national statistical services. In addition, United Nations estimates of total population are used for all countries or areal where official estimates are lacking, and this has made it possible to include in table 1 of this issue, 1974 estimates of the order of magnitude of area, population, population growth rates, crude birth rates and crude death rates for the world, macro regions and regions. Table 2, newly introduced in this issue of the Yearbook, shows population and its percentage distribution by age and sex for the world, macro regions and regions. This marks the first time that a sex or age distribution has been shown in the Demographic Yearbook for world population and its major geographic components.

900 pages Sales number: E.75.XII.1 Clothbound: U.S. $ 42.00, Paperbound: U.S. $ 34.00

Yearbook of Industrial Statistics

This is the eighth in a series of annual compilations of statistics on world industry. Beginning with the current edition, the title of the publication has been changed to the **Yearbook of Industrial Statistics.** The first seven editions in this series were published under the title **The Growth of World Industry.**

Vol. I: General Industrial Statistics, 672 pages Sales number: E.76.XVII.3 (Clothbound) U.S. $ 30.00
Vol. II: Commodity Production Data, 1965—1974, 717 pages Sales number: E.76.XVII.4 (Clothbound) U.S. $ 32.00

Available at the equivalent in local currencies through:

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, 6200 Wiesbaden,
R. Eisenschmidt, Postfach 70 03 06, 6000 Frankfurt/Main 70,
Elwert und Meurer, Hauptstraße 101, 1000 Berlin 62,
W. E. Saarbach, GmbH, Föllerstraße 2, 5000 Köln,
or directly from Sales Section, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10

BFIO

MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

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

Anfragen erbittet:
Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt
Tel.: (0611) 7 11 11 - Telex 04-11632

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst

BHW-Baugeld-Milliarden helfen neue Lehrstellen schaffen!

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst.

Wo gebaut wird, gibt es Arbeit für viele und wo die Arbeit sicher ist, werden neue Lehrstellen geschaffen. Das ist wichtig für unsere Jugend. Denn die Zukunft eines Volkes hängt heute mehr denn je von dem Wissen und Können derjenigen ab, die die Arbeit von morgen leisten werden. Allein in den letzten drei Jahren haben wir weit mehr als 12 Milliarden Baugeld an unsere Bausparer ausgezahlt. Das sind Beträge, die sich in Aufträgen und Arbeit und damit auch in mehr wirtschaftlicher Sicherheit niederschlagen. So hilft die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst auch denen, die nicht BHW-Bausparer werden können.

BHW die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst · 325 Hameln

BHW: Wir geben Geld, das in die Wirtschaft fließt!