

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO
UNESCO · WHO · IBRD
IFC · IDA · IMF · ICAO
UPU · ITU · WMO
IMCO · WIPO · IFAD
GATT · WTO
UNHCR · UNRWA · UNICEF
WFP · UNITAR · UNCTAD
UNDP · UNIDO · UNCDF
UNFPA · UNV · UNDRR
UNU · UNEP
IOB · ADB · AsDB
ECE · ESCAP
ECLA · ECA · ECWA



Neue Instrumente der internationalen Industrie-Kooperation . . . 189
 von Thomas W. Wälde

Zwanzig Jahre danach
Die Genfer Seerechtskonferenzen im kritischen Rückblick 195
 von Max Ivers Kehden

Einstimmigkeit und Konsensverfahren
Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung 201
 von Matthias Brinkmann

Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung
Die Bestimmung des Rechtscharakters unter Verwendung von Artikel 38 des IGH-Statuts 205
 von Karin Heidenstecker

Das Justitiariat der Vereinten Nationen
Aufgaben und Gliederung nach der jüngsten Reorganisation 210
 von Gerold Herrmann

Aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen — ein Schwerpunkt unserer Außenpolitik
Rede des Bundesaußenministers vor der 34. UN-Generalversammlung (27. September 1979) 213
 von Hans-Dietrich Genscher

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:
Papst Johannes Paul II. vor dem Weltforum (53), Besonders grausame Waffen (54), Weltwissenschaftskonferenz (55), Anti-Bestechungs-Abkommen (56), Kommission für transnationale Unternehmen (57), St. Lucia 152. UNO-Mitglied (58) 217
 von Wilhelm Bruns, Ernst-Ulrich Petersmann, Norbert J. Prill, Klaus Schröder, Jürgen Voss und Redaktion

Dokumente der Vereinten Nationen:
Probleme des Alterns, Jahr der Jugend 222

Jahresinhaltsverzeichnis 1979 223

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1, Fernruf (0 22 21) 21 36 40.

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

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

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

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, Heilsbachstraße 26, 5300 Bonn-Duisdorf. Fernruf (0 22 21) 64 30 66 - 68.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, Fernruf (0 22 21) 5 46-1.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 18,— DM zuzüglich Zustellgebühr; Einzelheft 3,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Präsidium:

- Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a. D.
 Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.
 D. Helmut Class, Bischof
 Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.
 Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
 Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt
 Dr. Erhard Eppler, MdL, Bundesminister a. D.
 Dr. Katharina Focke, MdB, Bundesministerin a. D.
 Dr. Walter Gehlhoff, Botschafter
 Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
 Dr. Wilfried Guth, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
 Karl Günther von Hase, Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens
 Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion
 Prof. Dr. Herbert Lewin
 Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
 Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Fraktion
 Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag
 Annemarie Renger, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
 Helmut Schmidt, MdB, Bundeskanzler
 Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
 Dr. h. c. Alfred Toepfer
 Heinz Oskar Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
 Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
 Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
 Hans-Jürgen Wischniewski, MdB, Staatsminister beim Bundeskanzler

Ehrenvorsitzender:
 Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

- Dr. Helga Timm, MdB, Sprendlingen (Vorsitzende)
 Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues, MdB, Wallenhorst (Stellv. Vorsitzender)
 Prof. Dr. Karl Josef Partsch, Ingelheim (Stellv. Vorsitzender)
 Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg (Schatzmeister)
 Oskar Barthels, Musberg
 Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin
 Dr. Jens Naumann, Berlin
 Dr. Wolfram Ruhenstroth-Bauer, Gauting
 Dr. Konrad Stollreither, München
 Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
 Dr. Erika Wolf, Bonn

Landesverbände:

- Dr. Jens Naumann
 Vorsitzender Landesverband Berlin
 Oskar Barthels, Leitender Ministerialrat
 Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
 Prof. Dr. Peter J. Opitz
 Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

- Joachim Krause, Generalsekretär
 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
 Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1,
 Fernruf (0 22 21) 21 36 46

Neue Instrumente der internationalen Industrie-Kooperation

THOMAS W. WÄLDE

Einer der Kernpunkte der Wirtschaftsentwicklung ist für die Dritte Welt die Industrialisierung. Die Lima-Konferenz der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) von 1975¹ hat deren (anvisierte) Dimensionen deutlich gemacht. In den meisten Entwicklungsländern hängt die Industrialisierung vor allem von den internen Strategien ab. Aber selbst Staaten, die das Schwergewicht auf endogene Industrialisierung legen, kommen nicht umhin, an den Austausch- und Kooperationsbeziehungen des Weltwirtschaftssystems teilzunehmen. Die Auswirkungen einer internationalen Industrie-Kooperation hängt entscheidend von den Instrumenten, Methoden und den Institutionen ab, welche industrielle Projekt-Kooperation gestalten und die entsprechende Rahmenordnung konstituieren. Dabei ist der unmittelbaren Projekt-Ebene der Industrie-Kooperation bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden; gerade hier entscheidet es sich, ob die Entwicklungspolitische Bilanz der Industrie-Kooperation für ein Entwicklungsland positiv ist. Zu diesem Thema und in Nachfolge ihrer Lima-Konferenz hat die UNIDO kürzlich eine umfassende Studie² vorgelegt; sie wird das Grundsatzdokument für die Ende Januar/Anfang Februar 1980 in Neu-Delhi stattfindende III. Generalkonferenz der UNIDO³ darstellen. Mit ihrem Thema, besonders den rechtlichen und institutionellen Aspekten, beschäftigt sich der folgende Beitrag.

I. Industrie-Kooperation und Wirtschaftsentwicklung

Für die Entwicklungsländer stehen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund: Einmal geht es darum, bisher bestehende einseitige Abhängigkeiten durch gleichgewichtige Interdependenz abzulösen; dies bedeutet eine gleichberechtigte Beteiligung der Dritten Welt mit ihren Interessen und Gesichtspunkten an den Institutionen, den Instrumenten und Methoden, welche die Industrie-Kooperation regeln. Es bedeutet weiterhin die Entwicklung einer den Industriestaaten vergleichbaren Verhandlungsmacht. Auch wird verlangt, daß die bisher als nachteilig empfundene Nord-Süd-Ausrichtung der Wirtschaftstransaktionen durch eine Entwicklung der Industrie-Kooperation in der Süd-Süd-Achse ersetzt oder zumindest ergänzt wird. Beide Strategien schließen sich nicht aus; denn eine Süd-Süd-Integration vermag der Dritten Welt zu einer entsprechenden Gegenmacht im Verhältnis zum industrialisierten Norden zu verhelfen. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein erhebliches Eigeninteresse am Zustandekommen einer gleichberechtigten Interdependenz: Schon jetzt ist sie nicht nur in der Rohstoffversorgung auf die Entwicklungsländer angewiesen; mehr noch wirkt die dynamische Nachfrage der Entwicklungsländer nach Industrie-Produkten als Wachstumsanreiz und Garant von Arbeitsplätzen; immerhin sollen in der Rezession von 1975 in der EG drei Millionen Arbeitsplätze durch die Nachfrage aus der Dritten Welt gesichert worden sein. Dies verlangt freilich ein Eingehen auf Interessen und Positionen von Staaten, die neben der Bundesrepublik am internationalen Wirtschaftsverkehr teilnehmen. Das defensive Beharren auf bundesdeutschen Methoden und Ordnungsvorstellungen — so bewährt sie auch uns erscheinen mögen — wird kaum dazu beitragen, einen neuen globalen Konsens zu schaffen. Dieser muß notwendigerweise eine Synthese aus den Konzeptionen aller Beteiligten sein und kann nicht aus einer Projektion partikulärer Vorstellungen als Ordnungsmodell mit universalem Verbindlichkeitsanspruch entstehen.

II. Leitprinzipien für neue Instrumente der Industrie-Kooperation

Die bestehenden Mechanismen und Institutionen des internationalen Wirtschaftsverkehrs sind zwischen den westlichen Industrie-Staaten erzeugt worden. Das traditionelle internationale Wirtschaftsrecht spiegelt den Konsens und die gemeinsame Praxis vor allem der westlichen Rechtskulturen wieder. Neue Instrumente müssen sich demgegenüber in einen Prozeß einfügen, der auf die Entstehung eines universalen Konsenses gerichtet ist. Dies bedeutet, daß die eurozentrische Orientierung der Methoden und Institutionen von einer universalen, geozentrischen Konzeption abgelöst werden muß, jedenfalls insoweit, als es um Nord-Süd- und Süd-Süd-Beziehungen geht. Ein rein defensives Beharren riskiert, eine Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt gegen und ohne statt zusammen mit den Industriestaaten und eine Konflikteskalation zu fördern. EG und Bundesrepublik sind diesen Risiken in besonderem Maße — anders als etwa die USA — ausgesetzt. Ein System von Instrumenten der internationalen Industrie-Kooperation muß nicht zu einem globalen Dirigismus werden, wie es so häufig unter heiligem Schauern an die Wand gemalt wird: Neue Instrumente müssen so beschaffen sein, daß sie für die sehr große Varietät der Kooperationsmöglichkeiten und ihrer Akteure geeignete Organisationsformen zu Verfügung stellen. Gleich einem zur Verfügung gestellten Werkzeugkasten muß so unterschiedlichen Staaten wie markt- und planwirtschaftlichen Industriegesellschaften wie auch Entwicklungsländern unterschiedlichsten Entwicklungsniveaus ein Arsenal von Instrumenten zur Auswahl vorgelegt werden. Ohne eine solche ›Für-Jeden-Etwas-Konzeption läßt sich das Ziel eines Globalkonsenses nicht ansteuern. Im Zentrum der Bemühungen um ein neues Instrumentarium der Industrie-Kooperation muß das Ziel stehen, solche Instrumente und Institutionen zu schaffen, die überall dort, wo es Gemeinsamkeiten, aus der Kooperation gegenseitig erzielbare Vorteile und Interessengleichläufe gibt, solche Interessengemeinschaften mit einem Geflecht aus rechtlichen Instrumenten und Verfahren zu überziehen. Deren Aufgabe ist es, der instabilen Interessengemeinschaft Stabilität, Entfaltung und gegenseitiges Vertrauen auf lange Dauer zu verschaffen. Im

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Matthias Brinkmann, geb. 1951, ist Beigeordneter Sachverständiger beim Hohen Flüchtlingskommissar in Genf. Juristisches und politologisches Studium, Forschungsarbeiten im internationalen Organisationsrecht.

Karin Heidenstecker, geb. 1951, studiert Jura an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. Zuvor im Lehrberuf.

Dr. Gerold Herrmann, geb. 1941, ist seit 1975 Mitarbeiter im UN-Justitiariat. Zuvor am Kölner Institut für ausländisches und internationales Privatrecht. Veröffentlichungen zu Rechtsvergleichung und Handelsrecht.

Max Ivers Kehden, geb. 1937, ist Hilfsreferent im Bundesverkehrsministerium, Abteilung Seeverkehr. Zuvor an der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg.

Dr. Thomas W. Wälde, LL. M. (Harvard), geb. 1949, Universität Frankfurt; UN-Praxis bei dem Zentrum für transnationale Unternehmen und der UNIDO. 1978 Nachwuchsforschungspreis der Bundesregierung für internationales Recht.

Nord-Süd- und Süd-Süd-Wirtschaftsverkehr ist es vor allem das Problem der notwendigen, aber oft versagenden und noch häufiger angezweifelten Stabilität, das es durch eine wirksame *Institutionalisierung von Interessengemeinschaften* zu lösen gilt. Dies gilt für die zwischenstaatliche Ebene der Kooperation, aber mehr noch für die Projektebene, auf der erst über Nutz und Frommen der Kooperation entschieden wird. Ein System gleichberechtigter Interdependenz im Weltwirtschaftssystem verlangt ein *Weltwirtschaftsrecht*, das den Wandel von einer eurozentrischen zu einer geozentrischen Konzeption mitvollzieht. Gewiß ist, daß vieles aus dem überkommenen Instrumentarium westlicher Rechtsformen in der Sache brauchbar und universal akzeptierbar ist. Gleichwohl ist (und sei es auch nur in der Symbolik) ein Wandel angebracht. Denn es ist Sache der Weltgemeinschaft zu entscheiden, was aus dem bestehenden Gebäude übernommen werden kann und was erst neu verhandelt und gestaltet werden muß. Die Institutionalisierung von Nord-Süd- und Süd-Süd-Interessengemeinschaften bedeutet die Entwicklung von Normativinstrumenten, von Rechtsvorstellungen, von Modellformen für Projektverträge und für zwischenstaatliche Kooperations-Abkommen, von Verfahren und Institutionen zum notwendigen Flankenschutz. Diese Instrumente müssen folgende Fähigkeiten erfüllen: Sie müssen zunächst einen universalen Konsens, nicht partikuläre Rechtstraditionen mit globalem Geltungsanspruch anvisieren; sie müssen in der Lage sein, den nicht zu beseitigenden Wandlungsdruck aufzufangen und zu kanalisieren — statt durch rigide Defensiv-Mechanismen letztlich die Konflikteskalation zu fördern; sie müssen es den Kooperationspartnern ermöglichen, gemeinsam das Projekt durch alle Widrigkeiten hindurchzuführen und einen Rahmen und eine Orientierung für kontinuierliche Konsensprozesse zur Bewältigung der Revisionsanforderungen abgeben. Die Kräfte der rechtlichen Form — Formalisierung, Prozeduralisierung und Institutionalisierung — gilt es zur Verstetigung der Kooperationsvorhaben mit tatsächlicher und symbolischer Rücksicht auf die neuen Teilnehmer im Weltwirtschaftssystem zu entfalten. Bei der Bewertung bestehender Instrumente und bei der Erarbeitung neuer Instrumente für einen auf globalen Konsens ausgerichteten Verhandlungsprozeß gilt es folgende Leitkriterien zu beachten:

- > Ein Nord-Süd-Konsens wird gegenwärtig durch die fruchtbare Kontroverse um ›Investitionssicherheit‹ versus ›Souveränität‹ blockiert. Hier liegen die Fronten falsch: Weder ist Investitionssicherheit ausschließlich eine Sache des Entwicklungslandes — denn seine Stabilität wird durch interne Entwicklungsfaktoren und externe Abhängigkeiten bestimmt, auf die der Staat oft nur geringe Einflußmöglichkeiten besitzt —, noch ist die Stabilität der Industrie-Kooperation ein ausschließliches Sonderinteresse der Industriestaaten; denn je größer die tatsächliche und erwartete Stabilität, desto eher lassen sich langfristig wirkende Entwicklungsbeiträge organisieren und desto mehr steigt auch die Verhandlungsmacht des Gaststaates. Schließlich ist Stabilität aber auch eine zentrale Voraussetzung, um Süd-Süd-Kooperationsbeziehungen zu fördern. Denn gerade hier sind Investoren besonders empfindlich für die Risiken der Instabilität. Es gilt deswegen, solche Instrumente zu entwickeln, die sowohl notwendigen Stabilitätsanforderungen gerecht werden als auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an die besonderen Probleme einer Gesellschaft besitzen, die sich in einer Phase extrem beschleunigter Entwicklung befindet. Werden solche Stabilitätsinstrumente nicht (wie bislang üblich) als ausschließlicher Ausdruck der Interessen westlicher Industriestaaten dargestellt, sondern vor allem in einen Süd-Süd-Zusammenhang gestellt — die ›Inter-Arab Investment Guarantee Corporation‹⁴ dient hier als Vorbild —, könnten sich auch die Konsenschancen steigern.
- > Die gegenwärtigen Institute der Industrie-Kooperation sind auf den Nord-Nord-Wirtschaftsverkehr zugeschnitten. Sie berücksichtigen nicht die besondere Empfindlichkeit sich entwickelnder Wirtschaftssysteme für Leistungsstörungen. Neue Instrumente müssen hier einen gesteigerten Schutz und entsprechende Schadensprävention vorsehen.
- > Die westlichen Industriestaaten engagieren sich derzeit vor allem zum Schutz ihrer Auslandsinvestitionen. Unmittelbare Verantwortung wird nur dann übernommen, wenn es um die Versorgung mit lebenswichtigen Ressourcen geht. Konsens-

fähige Vorschläge sind dann zu erwarten, wenn Systeme ausgeglichener Mit-Verantwortung der Heimat- und Gaststaaten geschaffen werden. Diese Mitverantwortung muß den jeweiligen Wirtschaftssystemen konform sein. Hier läßt sich an eine Institutionalisierung von ›Paketen‹ denken, in denen der Heimatstaat eine Mitverantwortung für Leistungsfähigkeit und Entwicklungsbeiträge seiner Unternehmen übernimmt, während das Entwicklungsland dementsprechende Verpflichtungen hinsichtlich der Stabilität und der Rohstoffversorgung-Sicherheit übernimmt. Hier geht es darum, den schon sichtbaren Trend zur staatlichen Mitverantwortung — in Ost und West, wenn auch in systembedingten Unterschieden, sichtbar — durch ein systematisches und effektives Instrumentarium zu unterstützen.

- > Die gleichberechtigte Interdependenz ist nicht nur ein anzustrebendes Strukturprinzip auf Weltebene, sie ist ebenso ein gültiges Gestaltungsprinzip für die konkrete, für die Wirtschaftsentwicklung maßgebliche Projekt-Kooperation. Hier gilt es die zu beobachtende Transformation der traditionellen direkten Auslandsinvestitionen zu neuen Formen der Industrie-Kooperation durch Organisationsformen, Koordinations- und Streitschlichtungsverfahren und durch inhaltliche Pflichten so zu entwickeln, daß eine auf Dauer gebaute, beiderseitig vorteilhafte Industrie-Kooperation um gemeinsame Interessen möglich wird.
- > Erst wenn sich die Verhandlungsmacht zwischen den Akteuren der Industrie-Kooperation (Industrie- und Entwicklungsländer, transnationale Unternehmen) annähert, lassen sich langfristig vorteilhafte, stabile und ausgeglichene Kooperations-Formen erwarten. Besonders die schwächeren Entwicklungsländer bedürfen hier internationaler Verhandlungsunterstützung. Neue Instrumente der Industrie-Kooperation sind deswegen als Modelle zu entwickeln; solche Modelle werden eine Vorbild- und Überzeugungsfunktion entfalten. Darüber hinaus ist mit der Modell-Erarbeitung verzahnte individuelle Beratungsleistung als flankierende Maßnahme notwendig.
- > Eine gleichberechtigte Interdependenz erfordert, daß die einseitige Nord-Süd-Ausrichtung der Industrie-Kooperation ergänzt wird. Eine Ergänzung bedeutet vornehmlich die Entwicklung der Süd-Süd-Achse. Es heißt aber auch, den Kreis der traditionellen Partner (vornehmlich transnationale Unternehmen) um neue Partner — Klein- und Mittelunternehmen, Staatsgesellschaften — zu erweitern. Neue Instrumente müssen demgemäß solche Kooperations-Formen privilegieren. In diesem Zusammenhang kann auf Erfahrungen etwa aus der EG (›Europäische Aktiengesellschaft‹, ›Kooperations-Förderung‹), aus dem Anden-Pakt (›empresas multinacionales‹) und dem RGW (›Internationale Wirtschaftsorganisationen‹) zurückgegriffen werden.

Die anzuvisierenden neuen Formen der projektbezogenen Industrie-Kooperation bedürfen eines unterstützenden Rahmens von Institutionen, von zwischenstaatlichen Kooperations-Abkommen und von Mechanismen der Finanzierung, der Handelspolitik und des Technologie-Transfers. In diesem Zusammenhang gilt einmal, daß ›globale Wasserköpfe‹ einer wuchernden Bürokratie zu vermeiden sind und demgegenüber einer möglichst regionalen Institutionalisierung unter intensiver Beteiligung und Mitverantwortung der Staaten einer Region der Vorzug zu geben ist. Andererseits haben einige bestehende Institutionen eine solche Unbeweglichkeit und Einseitigkeit entwickelt, daß eine interne Umorientierung schwerlich möglich sein wird und erst eine institutionelle Konkurrenz frischen Wind in eingefahrene Orientierungen und Verhaltensweisen bringen kann.

III. Einzelne Instrumente einer entwicklungsorientierten Industrie-Kooperation

Der Projektebene der Kooperation muß besondere Aufmerksamkeit zufallen. Hier findet teilweise eine bedeutsame Evolution statt: Die klassische Direktinvestition durch beherrschte Tochtergesellschaften ebenso wie Export- und Lizenztransaktionen konvergieren zum Teil in komplexe, auf Langfristigkeit angelegte Kooperationsformen, in denen miteinander verkoppelte Leistungen aller Partner für den Projekterfolg maßgeblich sind. Kontrolle durch korporative Strukturen wird abgelöst durch Kontrolle kraft Management-Verträgen, kraft Einbindung in integrierte Weltkonzerne und kraft informationsmäßiger und finanzierungsbezogener Abhängig-

keit. Für solche Kooperationsformationen — seien es durch Entwicklungsverantwortung in Pflicht genommene ›Joint-venture‹-Formen oder seien es durch Management-Aufgaben und langfristige Erfolgsgarantien fortentwickelte Anlagenverträge (›Produit-en-main‹) — gilt es *neue leistungsfähige Organisationsformen* zu entwickeln. Diese müssen in der Lage sein, in symbolischer Form und im Inhalt eine langfristige vertrauensvolle und effektive Zusammenarbeit zu organisieren. Schrittweise, parallel zur Evolution der Kapazitäten des Gaststaates, müssen solche Kooperationsformen einen Transfer der wesentlichen Projektfunktionen (Management, Marketing, Finanzierung, Technologie) auf das Entwicklungsland vorsehen.

Von ebenso großem Gewicht ist eine neue Konzeptionalisierung und praktische Operationalisierung der *entwicklungsbezogenen Leistungspflichten* des ausländischen Unternehmens. Die bisherige Praxis ist weitgehend an den Erfordernissen der Binnentransaktionen zwischen Industriestaaten ausgerichtet. Entwicklungsländer besitzen demgegenüber jedoch eine erheblich gesteigerte Anfälligkeit für Störungen aus Kooperationsverträgen; solche Störungsrisiken sind häufiger und die Beeinträchtigung nationaler Entwicklung ist umfangreicher. Auch geht es darum, Leistungspflichten aufzustellen, die auf die besonderen Bedürfnisse der Wirtschaftsentwicklung abgestimmt sind. Dazu befähigte Unternehmen können einen erheblichen Wettbewerbsvorteil im Rahmen der Nord-Süd-Kooperation erringen. Neue Instrumente, insbesondere Leistungsgarantien und Leistungsanreize, sollen sowohl die Wahrscheinlichkeit von Leistungsstörungen vermindern als auch zugunsten des Gaststaates für einen Ausgleich hervorgerufener ›Entwicklungsschäden‹ sorgen. Ein solcher Ausbau von ›Entwicklungsverpflichtungen‹ in Kooperationsverträgen wird häufig nur dann praktikabel sein, wenn ansonsten untragbare Risiken der Unternehmen durch multilaterale Versicherungssysteme abgedeckt werden können. In Weiterentwicklung bisheriger Ansätze in der Praxis ist hier eine erweiterte Mitverantwortung der Heimatstaaten geboten.

Industriestaaten und Unternehmen drücken mit großem Nachdruck ihr Anliegen einer maximalen *Stabilität der Kooperationsbedingungen* aus. Eine daran orientierte Verhandlungsstrategie wird um so erfolgreicher sein, als es gelingt, die Entwicklungsländer zu überzeugen, daß Stabilität ein mindestens ebenso gewichtiges Anliegen der Dritten Welt ist. Die gewohnte und recht einfalllose Wiederholung der Forderung nach ›Investitionssicherheit‹ ist freilich bislang wenig erfolgreich gewesen. Instabilität ist deswegen als eine Süd-Position darstellbar, weil gerade Unternehmen aus anderen Entwicklungsländern wenig fähig sind, die aufkommenden Risiken transnationaler Wirtschaftskooperation zu streuen und zu bewältigen. Stabilität erhöht auch, was im Ost-West-Handel deutlich wird, die Verhandlungsmacht des Gaststaates. Auch kann ein langfristig wirksamer Entwicklungsbeitrag nicht ohne ausreichende Stabilitätserwartungen erbracht werden. Instabilität führt zu Transaktionen, die für den Gaststaat (zur Kompensation der Risiken) erheblich kostspieliger sind als unter Stabilitätsbedingungen. Gleichwohl ist diese Stabilitätskonzeption nicht mit dem fruchtlosen Beharren auf einer unrealistischen Investitionssicherheit durch rigides Festschreiben einmal ausgehandelter Privilegien für lange Zeitspannen gleichzusetzen: Instrumente müssen eine ›dynamische Stabilität‹ durchsetzen, die sowohl die Stabilitätsanforderungen der Investoren wie die Entwicklungsgeschwindigkeit in der Dritten Welt berücksichtigt. Neue Mechanismen müssen also Revisionsdruck durch rechtliche Verfahren auffangen, Stabilität durch geregelte Anpassung bewirken. Dahinter steht eine sozialkybernetische Grunderkenntnis: Je anpassungsfähiger, desto überlebensfähiger ein soziales System. Eine solche ›Dynamisierung‹ der Kooperationsbedingungen muß sowohl auf der Ebene des Projektvertrages erfolgen als auch durch flankierende institutionelle Maßnahmen; das vorzuschlagende institutionell unter der UN-Ägide verankerte Verfahren der Vertragsanpassung soll dazu beitragen.

Auf dem Gebiet der *Streitschlichtung* überwiegt derzeit die von westlichen Prinzipien geprägte internationale Schiedsge-

Zum zweiten Male ergriff ein Papst vor dem Weltforum mit einem eindringlichen Appell zu Frieden und Verständigung das Wort: Johannes Paul II. — im Bild beim Zusammentreffen mit UN-Generalsekretär Kurt Waldheim in New York — sprach am 2. Oktober vor der 34. Generalversammlung der Weltorganisation und widmete sich insbesondere der Frage der Verwirklichung der Menschenrechte (vgl. S. 217 dieser Ausgabe). Fast auf den Tag genau vierzehn Jahre zuvor, am 4. Oktober 1965, hatte Paul VI. seine Friedensrede an die Vereinten Nationen gerichtet (Text s. VN 6/1965 S. 193ff.).



richtbarkeit insbesondere der Internationalen Handelskammer (IHK) und der Weltbank. Dies gilt auch dann, wenn die Schiedsrichter mit Entwicklungsländer-Staatsangehörigkeit sich an der westlichen Rechtskultur orientieren und gerade deswegen als vorzeigfähige ›Dritte-Welt-Juristen‹ in prominente Positionen der Rechtshonoratiorenschaft vorgeschoben werden. Solche Schiedsgerichtsurteile sind an einem überkommenen Völkerrecht orientiert, das, auf Investitionsschutzinteressen ausgerichtet, von der Dritten Welt abgelehnt wird. Die meisten bekannten Schiedsurteile auch aus neuester Zeit tragen in der Tat vor allem dem Gesichtspunkt der Investitionssicherheit Rechnung. Diese Abneigung gegen institutionalisierte Verfahren der Streitschlichtung ist bedauerlich. Denn ein universal akzeptiertes Verfahren der Streitbewältigung kann sowohl zu einer vom Konsens getragenen Stabilität als auch zur Erzeugung eines universalen Weltwirtschaftsrechtes beitragen. Neue Schiedsverfahren und -institutionen müssen demnach den Bedenken der Dritten Welt in Zusammensetzung, im angewandten Recht und im Verfahren Rechnung tragen. Die UNO als praktisch universale Weltorganisation ist hierzu das sachgerechte Forum, denn die derzeit bestehenden — wie sehr auch praxisbewährten — Institutionen werden als Repräsentanten partikulärer Interessen angesehen.

Schließlich wird die Stabilität der Kooperation durch die ineffektive Intervention wenig koordinierter *Bürokratien im Gaststaat* beeinträchtigt. Hier geht es darum, Verfahren administrativer Genehmigungen und einen besser koordinierten Instanzenweg zu entwickeln, die die bürokratischen Hemmnisse durch Übersichtlichkeit, Zügigkeit und Koordination bei Aufrechterhaltung staatlicher Kontrolle reduzieren. Verfahrensmodelle, die vor allem durch Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern zu erarbeiten sind, können hier eine Leitbildfunktion übernehmen.

Eine vollwertige Integration der Dritten Welt in ein System gleichberechtigter Interdependenz verlangt einen verbesserten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten. Dies gilt vor allem für die Verarbeitung von Rohstoffen durch den Erzeugerstaat. Ohne entsprechende Importe aus der Dritten Welt lassen sich die für Industriestaaten inzwischen schon wachstumsentscheidenden Exporte in die Dritte Welt schwerlich aufrechterhalten und ausbauen. Ohne diese Fähigkeit droht entweder mangels Nachfragefähigkeit des Südens eine Absatzkrise in den Industriestaaten oder kraft Überschuldung eine Finanzierungskrise. Die UNIDO wird hier zu sich steigenden Importzielen seitens der Industriestaaten aufrufen, die mit den jeweiligen Exporten in die Dritte Welt korrelieren. Der Zugang zu den Märkten der Industriestaaten läßt sich aber ebenso durch Maßnahmen auf der Projektebene anvisieren. Kooperationsverträge können eine gemeinsame Vermarktung der Produkte aus dem Kooperationsprojekt vorsehen und die Vermarktungs-Fähigkeit des ausländischen Partners einsetzen helfen. Kompensationsformen wie im Ost-West- und Ost-Süd-Handel üblich, insbesondere die Bezahlung einer gekauften Anlage durch deren Produktion (›Buy-back‹), können weiterentwickelt werden. Hier ist es Aufgabe der industriestaatlichen Mitverantwortung, handelspolitischen Flankenschutz zu gewähren. Anpassungs- und Umstrukturierungshilfen können zudem eine koordinierte Verlagerung von Industriekapazitäten in die Entwicklungsländer auf schonende Weise erleichtern (›Redeployment‹).

Unternehmen mittlerer Größe sind aus einer Reihe von Gründen weniger problematische Partner von kleineren Entwicklungsländern als die weltweit operierenden transnationalen Unternehmen. Auch besteht in diesem Bereich ein Potential für wertvolle Kooperation — hinsichtlich geeigneter Technologien, geringerer Kapitalintensität und größerer Flexibilität. Andererseits hemmen erhebliche Risiken eine größere Beteiligung mittelständischer Unternehmen: Solche Unternehmen sind anfälliger für die besonderen Nord-Süd-

Risiken, während auch für den Gaststaat die Kooperation mit einem ihm unbekanntem Mittelunternehmen riskanter ist als mit einer angesehenen Weltfirma. Durch ein internationales Programm zur Förderung der Industrie-Kooperation mittelständischer Unternehmen läßt sich eine Interessenkonvergenz zwischen Nord und Süd institutionalisieren, denn gerade solche Unternehmen aus Entwicklungsländern haben Schwierigkeiten, mit den Weltunternehmen mitzuhalten. Ein solches Programm kann sich auch auf die im internationalen Vergleich innovative Position der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) stützen. Ein Förderungsprogramm würde (neben Information und Partnervermittlung) vor allem an den Hemmnissen in Form der geschilderten Risiken ansetzen: In einem Dreiecksmodell zwischen Heimatstaat, Gaststaat und einer internationalen Agentur (UNIDO) könnten Stabilitäts- und eventuell sogar Mindestrentabilitätsgarantien an das Unternehmen und Leistungsgarantien an das Entwicklungsland gewährt oder vermittelt werden.

Die gegenüber den transnationalen Unternehmen derzeit errichteten Kontrollbarrieren behindern häufig eine auf weniger problematischer Basis mögliche Süd-Süd-Zusammenarbeit. Die spektakulären Beschlüsse internationaler Konferenzen (Mexiko 1976, Buenos Aires 1978, Aruscha 1979, Manila 1979) haben auf der konkreten Projektebene der Kooperation kaum Konsequenzen gehabt. Neue Instrumente sollten deswegen die Süd-Süd-Kooperation auf der Projektebene fördern und angesichts der Wettbewerbsnachteile gegenüber den Weltunternehmen kompensatorisch privilegieren. Hierzu lassen sich Erfahrungen aus so verschiedenen Integrationssystemen wie EG, Anden-Pakt und RGW heranziehen. Selbst die Wirtschaftsintegration Deutschlands im letzten Jahrhundert (Zollverein, Angleichung und Vereinheitlichung des Handels- und Wirtschaftsrechts) kann hier manche Idee beisteuern. Mit dem Ziel eines globalen Konsenses läßt sich aus den verschiedenen Elementen so unterschiedlicher Wirtschaftssysteme eine akzeptable Synthese herstellen. So läßt sich der Vorschlag entwickeln, ein privilegiertes internationales Gesellschaftsstatut für regionale Gemeinschaftsunternehmen aufzustellen. Ein solches Gesellschaftsstatut kann zunächst als Modellinstrument eine überzeugende Leitbildfunktion erfüllen, aber auch mit größerer Verbindlichkeit durch regionale Konventionen versehen werden. George Balls Vorschlag eines Weltgesellschaftsrechts läßt sich auf diese Weise so modifizieren, daß er auch für die Dritte Welt akzeptabel wird. Dies wäre ein bescheidener, aber konkreter Schritt zur kollektiven Eigenständigkeit der Entwicklungsländer⁵. Rechtliche Harmonisierung unter der Ägide der regionalen UN-Wirtschaftskommissionen könnte zusätzliche Integrationshilfen leisten. Die schrittweise Heranbildung regionaler Gesellschaftsrechte könnte auch vielen Kontrollanliegen entgegenkommen, die in den künftigen ›Verhaltenskodizes‹ wohl nur recht vagen Ausdruck finden werden. Das in der Bundesrepublik Deutschland so bewährte Modell der Unternehmensmitbestimmung könnte im Rahmen der Heranbildung regionaler und globaler Gesellschaftsstatuten Berücksichtigung finden. Weltunternehmen könnten aufgefordert werden, ›Weltbeiräte‹ zum Zwecke der Konsultation einzurichten. Manche Unternehmen könnten ein Eigeninteresse an der Bescheinigung ihrer ›Entwicklungsfreundlichkeit‹ durch Beachtung solcher (nicht-verbindlicher) Empfehlungen entwickeln. Es ist erstaunlich, daß die Bundesrepublik, die ein System funktionierender Unternehmensmitbestimmung als Faktor ihrer wirtschaftlichen Stabilität wahrhaft innoviert hat, auf internationaler Ebene eher den Bremsen als den Promotor spielt.

IV. Zwischenstaatliche Industrie-Kooperation durch Regierungsabkommen

Daß die staatliche Beteiligung am internationalen Wirtschaftsverkehr sich auch in westlichen Industriestaaten quan-

titativ und qualitativ intensiviert, ist nicht zu leugnen. Die Absicherung der Auslandsinvestitionen ist Hauptzweck der von der Bundesrepublik geschlossenen Kapitalschutzabkommen. Zu erheblich konkreterer Projektmitverantwortung sind westliche Industriestaaten vor allem dann bereit, wenn es um die Sicherheit der Rohstoffversorgung geht. Deutsch-brasilianische und deutsch-indonesische Abkommen schaffen einen Rahmen und einen schützenden Mantel für Uran-Kooperation, während französisch-algerische Abkommen die Erdölversorgung betreffen. »Rohstoffversorgung gegen Technologietransfer« bezeichnet hier den Kerngedanken des Verhandlungspakets. Im Ost-West-Wirtschaftsverkehr bestehen zahlreiche Regierungsabkommen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit einem System gemischter Kommissionen und sektoraler Arbeitsgruppen. Förderung und Stabilisierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit steht hier im Vordergrund. In der Ost-Süd-Wirtschaftskooperation sind bilaterale Abkommen als Rahmen bzw. schon als durch Projektverträge noch auszufüllendes Kooperationsprogramm der Regelfall. Sie bieten dem Gaststaat die Gewähr, daß hinter vereinbarten Leistungspflichten der Staat als Garant steht. Auch beinhalten sie häufig eine Koordination der Außenwirtschaftsplanung, was vor allem für planwirtschaftliche Systeme von Bedeutung ist. Multilaterale Kooperationsabkommen sind vor allem von der EG und dem RGW abgeschlossen. Das Instrumentarium zwischenstaatlicher Rahmen-Abkommen kann voraussichtlich beträchtlich verbessert werden mit dem Ziel, langfristige Erwartungssicherheit und von einem stabilen Konsens umfaßte Kooperationsbedingungen zu erreichen.

Zunächst kommt hier die Fortentwicklung *projektbezogener Regierungsabkommen* in Frage. Hier geht es um Verhandlungspakete, die eine Interessenkonvergenz zwischen beiden Staaten durch Berücksichtigung ihrer wesentlichen Projektinteressen stabilisiert. So kann etwa der Heimatstaat Mitverantwortung für den Projekterfolg übernehmen — in Unterstützung entsprechender Leistungsgarantien seiner Unternehmen. Er kann auch Zusicherungen hinsichtlich des Marktzuganges der Produktion aus dem Projekt geben und präferentielle Finanzierung gewähren. Im Austausch dafür kann der Gaststaat Garantien hinsichtlich der Vertragsstabilität und der Rohstoffversorgung geben. Gemeinsam können Verfahren zur Erleichterung einer Industrie-Verlagerung und hinsichtlich einer gemeinsamen Mißbrauchskontrolle der Wirtschaftsmacht transnationaler Unternehmen (steuerliche und wettbewerbsrechtliche Verwaltungshilfe) eingerichtet werden. Organisatorische Formen solcher Zusammenarbeit können von beiden Staaten getragene Gemeinschaftsunternehmen sein, die gemeinsam Unternehmens-Selektion, Projekt-Evaluation, Projekt-Finanzierung und, unter Beteiligung des privaten Sektors, Projekt-Ausführung betreiben. Dies ist in etwa das Muster eines deutsch-indonesischen Uranabkommens und insbesondere der sehr erfolgreichen französischen Rohstoff-Kooperation. Für die staatliche Ebene der Industrie-Kooperation zwischen Planwirtschaftssystemen sind zusätzliche Elemente gemeinsamer Kooperations-Planung notwendig.

Soweit eine unmittelbare Einbeziehung des Heimatstaates in die Projektverantwortung nicht tunlich ist, können über Regierungsabkommen doch wesentliche Bedingungen von Projektverträgen zwischenstaatlich ausgehandelt werden und als Empfehlung, Richtlinie oder sogar als Rahmengesetz die Projektverträge beeinflussen. Dadurch kann einmal die Komplexität projektvertraglicher Verhandlungen, aber auch ihre Konfliktrichtigkeit reduziert werden. Es handelt sich im Grunde um Rechtsvereinheitlichung auf bilateraler Ebene, wie sie uns aus der EG (aber auch aus dem RGW) vertraut ist. So können etwa *einheitliche Kooperationsbedingungen* für Finanzierung, Beschäftigung ausländischer Experten und Arbeitnehmer, für Anlagelieferung, Technologietransfer

und Transport im Rahmenvertrag ausgehandelt werden. Ihr Grad an Verbindlichkeit für die Projektverträge kann in verschiedenen Intensitätsgraden geregelt werden. Auch zwischenstaatlich vereinbarte Streitschlichtung kann häufig selbst dann akzeptabel sein, wenn sie im asymmetrischen Verhandlungsprozeß zwischen Privatunternehmen und Gaststaat nicht akzeptiert wird.

Regierungsabkommen im Nord-Süd-Kontext werden häufig, vor allem im Falle unerfahrener Entwicklungsländer, zwischen sehr ungleichen Partnern ausgehandelt. Die formale Gleichheit des Abkommens verbirgt nur spärlich die materielle Ungleichheit und diese verlangt nach kompensatorischen Maßnahmen — ein Prinzip, das im Arbeits-, Sozial- und Mietrecht der Bundesrepublik zur Leitmaxime geworden ist. Auch garantieren ungleiche Machtverhältnisse keine fairen und langfristig stabilen Beziehungen. Technische Beratung und Elemente kollektiven Verhandeln sind deswegen auch im Zusammenhang von Nord-Süd-Regierungsabkommen Maßnahmen, um unter Beachtung des Gegenmachtprinzips Fairness und langfristige Stabilität zu fördern. Es obliegt hier den Verhandlungsprozessen im Rahmen der UN, Modellabkommen zu erarbeiten, die eine Leitbildfunktion auch für bilaterale Kooperationsabkommen ausüben.

V. Internationale Institutionen zur Unterstützung der Industrie-Kooperation

Die Fortentwicklung der erörterten Instrumente der Industrie-Kooperation bedarf einer institutionellen Absicherung. Soll das Ziel einer von einem universalen Konsens getragenen Evolution zu einem dynamischen Weltwirtschaftsrecht verfolgt werden, so sind nur die UN, die »Weltorganisation«, der sachgerechte institutionelle Rahmen. Zunächst geht es darum, eine *UN-Kommission für internationales Wirtschaftsentwicklungsrecht* einzusetzen. Die Aufgaben der Kommission für internationales Handelsrecht (United Nations Commission for International Trade Law, UNCITRAL) könnte entsprechend ausgedehnt werden; jedoch hat sich UNCITRAL bislang als nicht willens erwiesen, die Rechtsprobleme von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt anzupacken. Eine solche neue Kommission sollte Sachverstand und politische Repräsentativität vereinen, gleichwohl aber nicht soweit in eine Politisierung hineingleiten, daß »heiße Eisen« weitgehend ausgeklammert werden müssen. Spezielle Qualifikation im Wirtschaftsentwicklungsrecht, Weisungsunabhängigkeit und Konsultativfunktionen sollten deswegen vor dem Prinzip der Regierungsdelegation stehen; ein ständiges Gremium von »hervorragenden Persönlichkeiten« (wie auch an anderer Stelle als Ausweg aus blockierten Stellungen eingesetzt) wäre hier sinnvoll.

Als Ergänzung zu den von westlichen Rechtskulturen dominierten internationalen Schiedszentren der Weltbank und der IHK sollten die Vereinten Nationen ein umfassendes *System zur Schlichtung industrieller Streitigkeiten* einrichten. Zunächst wäre Aufgabe eines solchen Systems die Förderung *nationaler Schiedszentren*, auf daß solche Schiedsgerichte sowohl der Calvo-Doktrin (nach der der ausländische Investor ausschließlich der nationalen Gerichtsbarkeit des Gastlandes unterworfen ist) als auch den Unabhängigkeits- und Sachverstandsanforderungen ausländischer Unternehmen entsprechen könnten. *Regionale Schiedszentren*, an die regionalen UN-Wirtschaftskommissionen angebunden, könnten eine weitere Konsensposition in der Kontroverse zwischen dem Souveränitätsanspruch auf ausschließliche Zuständigkeit nationaler Gerichte und dem Bestehen auf internationaler Schiedsgerichtsbarkeit darstellen. Schließlich könnte ein zentrales Koordinationsorgan Aufgaben technischer Hilfe, der Zusammenarbeit zwischen nationalen und regionalen Schiedszentren sowie (eventuell) eine gewisse Aufsicht über elementare Sach- und Verfahrensgrundsätze übernehmen.



Keine Schlagzeilen machte die Rede des Vertreters des demokratischen Uganda vor der Weltorganisation — anders als der spektakuläre Auftritt seines despotischen Vorgängers Idi Amin am 1. Oktober 1975. Dennoch waren die Ausführungen von Präsident Godfrey Binaisa (hier mit UN-Generalsekretär Waldheim) am 28. September vor der Generalversammlung bemerkenswert; dem Bekenntnis der Charta zur Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stellte er das »verlegene Schweigen« der Vereinten Nationen angesichts der »ugandischen Tragödie« in den acht Jahren der »faschistischen Diktatur« gegenüber. Die Ansicht, Menschenrechtsangelegenheiten fielen ausschließlich in den Bereich der inneren Zuständigkeit der betroffenen Staaten, könne er sich schwerlich zu eigen machen; um die Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte in aller Welt zu stärken, unterstütze Uganda den Vorschlag zur Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte.

Dies könnte das Vertrauen in das Streitschlichtungssystem erhöhen. Ein solches System muß den Bestrebungen der Dritten Welt im Hinblick auf Verfahren, auf das anwendbare Recht und die Schiedsrichterqualifikation entgegenkommen, gleichwohl aber auch im Vergleich zu nationalen Organen aus der Sicht des Investors vorzugswürdig sein. Es würde damit eine Kompromißposition in der Souveränitätskontroverse als Auffangstellung für Verhandlungen, als Verweismöglichkeit für Regierungsabkommen zur Verfügung stellen. Die Streitschlichtungsverfahren würden besondere Regeln für *Vertragsanpassung*, für *beschleunigte Verfahren* im Falle der Geltendmachung von Leistungsgarantien und für beschleunigte *Experten-Entscheidung* (Schiedsgutachten) zur Verfügung stellen. Langfristig steht hinter einer solchen Konzeption die Idee, angesichts der Souveränitätsvorbehalte schrittweise und vorsichtig parallel zur Konstitution eines Weltwirtschaftsrechtes eine korrespondierende Rechtsanwendungsinstitution zu schaffen — unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes der Regionalisierung internationaler Institutionen. Es geht also um institutionelle Strukturen, um vom Konsens zu einer globalen Rechts- und Friedensordnung voranzuschreiten.

Im institutionellen Rahmen internationaler Industrie-Kooperation fällt der *Finanzierung* eine wichtige Rolle zu. Hier

werden einmal globale Mechanismen vorgeschlagen, um Exportüberschüsse vor allem der erdölproduzierenden Entwicklungsländer direkt innerhalb der Dritten Welt zu verwenden. Es handelt sich hier um Vorstellungen, Dritte-Welt-Finanzierungsinstitutionen nach Art der Weltbank und des IMF aufzubauen. Die massive Erweiterung der Finanzierungskapazitäten der Dritten Welt ist nicht zuletzt im Interesse der Industriestaaten, um die Wachstumsimpulse, die durch Nachfragewirkungen aus den Entwicklungsländern ausgelöst werden, aufrechtzuerhalten und zu stabilisieren. Neben Vorschlägen für globale Institutionen — die sowohl von der Dritten Welt als auch von Organisationen der Industriestaaten (EG, OECD, Weltbank, IMF) organisiert werden könnten — läßt sich vielleicht das Problem globaler »Wasserköpfe« durch Vorschläge einer regionalen, kostengünstigen und sachnäheren Dimension lösen. Zu denken ist etwa an *regionale Garantie-Systeme zur Projektfinanzierung*, die gegenüber den globalen Organen vielleicht praktikabler und leichter zu realisieren sind. Hier würden aus Entwicklungsländern, Entwicklungsbanken und Unternehmensvereinigungen gebildete Organe Projektvorschläge einer genauen Evaluation unterziehen und im positiven Falle notwendige Fremdmittel garantieren. Die regionalen Garantie-Systeme würden dabei vor allem als Treuhänder und Mittler regionalstaatlicher Garantien, gegebenenfalls mit industriestaatlicher Starthilfe, fungieren. Solche Garantiesysteme sind vor allem auf mittelständische Unternehmen zugeschnitten. Regionale Garantie-Systeme könnten auch Investitionsrisiken versichern. Vielleicht besser und vor allem politisch akzeptabler als die Vorschläge für global zu organisierende multilaterale Investitionsversicherungen könnten solche regionalen Systeme (primär unter der Kontrolle der Entwicklungsländer einer Region) demonstrieren, daß die Stabilität der Industrie-Kooperation nicht ein ausschließliches Interesse der Industriestaaten ist, sondern ebenso oder gerade gemeinsames Interesse einer Süd-Süd-Integration. Anders als die politisch zu eng dimensionierten Vorschläge für eindeutig auf Investitionsschutzinteressen westlicher Unternehmen ausgerichtete Investitionsschutzsysteme (-versicherungen, -schutz-zonen) läßt sich dieses Problem gemeinsam mit der Dritten Welt definieren und dann nach dementsprechenden, symbolisch und inhaltlich entwicklungsbezogenen Lösungen Ausschau halten. Die »Inter-Arab Investment Guarantee Corporation«⁴ weist hier einen Weg erfolgreicher Argumentation im Nord-Süd-Dialog.

VI. Politisches Einfühlungsvermögen und Phantasie: Bedingungen erfolgreicher Beiträge zu universalen Konsens-Prozessen

Ob die skizzierten Instrumente der internationalen Industrie-Kooperation im einzelnen optimal sind, soll dahin stehen; sicher ist, daß jeder einzelne Aspekt einer eingehenderen Erörterung wert ist. Im internationalen Dialog um solche Fragen hat die Bundesrepublik Deutschland vieles anzubieten: Das Fehlen einer längeren kolonialen Vergangenheit, eine Geschichte, die von intensiven Krisen, vielfältigen Erfahrungen und großen Leistungen geprägt ist, ein hochentwickeltes System einer Industriegesellschaft mit Modellen sozialer Organisation von großer Leistungskraft, flankiert von wirtschaftlicher und auch politischer Potenz, sind Faktoren, aus denen sie einen gewichtigen eigenständigen Beitrag zur Diskussion um Ordnungen und Mechanismen des entstehenden Weltwirtschaftssystems beizutragen hat. Eine im internationalen Vergleich ungewöhnlich starke Defensivhaltung in Wirtschaft und Verwaltung, vielleicht auch das Bestreben, im Kielwasser des größeren Industriestaates bequem mitzusegeln, sind Hemmnisse. Auch hilft es wenig, die eigene nationale Erfahrung — nämlich die einer sozialen Marktwirt-

schaft mit ›mixed-economy‹-Elementen — im internationalen Diskurs zu vergessen und sich einem ökonomischen Modellplatonismus hinzugeben. Dies führt manchmal nur dazu, daß die deutsche Wirtschaftsgeschichte (von Friedrich Liszts Zollverein über Karl Schiller bis zu den EG-Marktordnungen) der deutschen Predigt entgegengehalten wird. Es scheint hier, daß konstruktive Phantasie, politisches Einfühlungsvermögen und ein tieferes Bewußtsein der deutschen Geschichte und der bestehenden, vom Grundkonsens getragenen Wirtschaftsstrukturen notwendig sind, um aus den Stärken der Bundesrepublik im internationalen Diskurs politisches Kapital zu schlagen. Die nicht zu verachtenden Eigeninteressen — Chancen der Exportwirtschaft, Sicherheit der Auslandsinvestitionen, Garantie der Rohstoffversorgung und Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten — werden an einer erfolgreichen internationalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik sicher nicht leiden.

Zwanzig Jahre danach

Die Genfer Seerechtskonferenzen im kritischen Rückblick

MAX IVERS KEHDEN

»Es scheint beinahe so, als wenn sich mit alledem ein neues Zeitalter des Kolonialismus abzeichnete, mit der Variante, daß es nicht mehr den Kontinenten, sondern den Weltmeeren gilt, vor allem aber mit einer Vertauschung der Rollen, indem die früheren Kolonialvölker heute als Verdränger, die ehemaligen Imperialisten als Verdrängte der Freiheit erscheinen.«

Diese seherischen Worte Herbert Krügers, im Dezember 1959 am Vorabend der II. Seerechtskonferenz gesprochen¹, sollen Ausgangspunkt einer Rückschau auf die in den Jahren 1958 und 1960 in Genf abgehaltenen Seerechtskonferenzen der Vereinten Nationen sein. Hierbei steht allerdings nicht das historische Interesse an einer Bestandsaufnahme über die letzten zwanzig Jahre seevölkerrechtlicher Entwicklung im Vordergrund. Vielmehr soll der Versuch unternommen werden, aus der rückschauenden Betrachtung Erkenntnisse zur Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen der laufenden, seit Dezember 1973 tagenden III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen zu gewinnen.

I

Die I. Seerechtskonferenz endete bekanntlich mit der Annahme der vier Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über

- > das Küstenmeer und die Anschließzone,
- > die Hohe See,
- > die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See und
- > den Festlandsockel.

Außerdem verabschiedete die Konferenz ein Fakultatives Unterzeichnungsprotokoll über die obligatorische Streitbeilegung². Die vier Übereinkommen und das Protokoll wird man zu den bedeutendsten Leistungen der Vereinten Nationen im Rahmen des Programms der fortschreitenden Entwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts nach Artikel 13, 1a ihrer Charta rechnen können. Andererseits läßt der Umstand, daß schon zehn Jahre danach im Meeresbodenausschuß der Vereinten Nationen die Vorbereitungen für eine III. Seerechtskonferenz begannen³, auf geringe Dauerhaftigkeit der Ergebnisse schließen.

Welches waren nun die Ergebnisse der Genfer Seerechtskonferenzen? Was hatte Bestand, was ist überholt? Warum ist die Entwicklung so schnell darüber hinweggegangen und welche Kräfte treiben sie an? Stellt man diese Fragen mit dem Ziel, den Prozeß der laufenden Verhandlungen besser beurteilen zu können, so empfiehlt es sich, nicht der gängi-

Anmerkungen

- 1 Zur II. Generalkonferenz der UNIDO in der peruanischen Hauptstadt Lima (12.—27.3.1975) vgl. die Beiträge in dieser Zeitschrift: E. Kurth, Neue Internationale Wirtschaftsordnung im Industriebereich?, VN 1/1975 S.10ff.; ders., Lima-Konferenz — Kein Konsensus, aber Abbau der Konfrontation, VN 3/1975 S.74ff.; M. Timmler, Das Gebot der Stunde, VN 3/1975 S.78ff.
- 2 UN-Doc. ID/237 vom Oktober 1979: Industry 2000 — New Perspectives. Zum Thema dieses Beitrags vor allem von Interesse Kapitel 6: Industrial Enterprise Co-operation. Die Veröffentlichung einer ausführlicheren Hintergrundstudie durch die UNIDO ist vorgesehen.
- 3 Die Umwandlung der UNIDO, derzeit noch autonomes Spezialorgan der Generalversammlung, in eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat eine Staatenkonferenz (19.3.—8.4.1979 in Wien) beschlossen (VN 3/1979 S.104ff.). Die dort ausgearbeitete Satzung wird nach Ratifikation durch 80 Staaten in Kraft treten; bisheriger Stand (24.9.1979) der Unterzeichnungen: 30.
- 4 Die ›Inter-Arab Investment Guarantee Corporation‹ mit Sitz in Kuwait versichert Investitionen arabischer Investoren vor allem mittlerer Größe in anderen arabischen Staaten. Ihr Ziel ist es, arabische Finanzressourcen ohne Einschaltung westlicher Banken und Kapitalmärkte in arabische Staaten (unter Versicherung des politischen Risikos) zu steuern.
- 5 ›Collective self-reliance‹: vgl. VN 5/1979 S.166f.

gen Systematik des Seevölkerrechts zu folgen, sondern den wichtigsten Veränderungen der Staatenpraxis außerhalb und parallel zu den Konferenzen.

Das klassische, im 17. Jahrhundert mühsam den etablierten Seemächten abgerungene Völkerrecht räumt allen Staaten das Recht zu gleichberechtigter und gemeinverträglicher Nutzung der Weltmeere ein. Von der Geltung des Prinzips der Freiheit der Meere ausgenommen ist danach lediglich ein schmaler Meeresstreifen entlang der Küste: das der Souveränität des Küstenstaates unterworfenen drei Seemeilen (sm) breite Küstenmeer. Die Souveränität über das Küstenmeer ist jedoch eingeschränkt durch das Recht der Schiffe aller Flaggen auf friedliche Durchfahrt. Dieser freiheitlichen Ordnung wurde im Jahre 1945 ein schwerwiegender Stoß versetzt durch die Proklamation des Präsidenten Truman über den *Festlandsockel*, durch die die Ausbeutung der Ölvorkommen vor der Küste der Vereinigten Staaten amerikanischer Hoheitsgewalt unterworfen wurde. Böhmert⁴ hat die Proklamation als »Startschuß für die Aufteilung des Bodens und Untergrundes des ozeanischen Raumes, also von 7/10 der gesamten Erdoberfläche unter die Ozeananlieger auf Kosten der übrigen Nationen« gewertet, »einer Aufteilung, der, wenn sie rechtliche Anerkennung finden soll, sich über kurz oder lang die Aufteilung auch der ozeanischen Wasserflächen, d. h. die Ersetzung des Systems des *mare liberum* durch das System des *mare clausum*, anschließen müßte«. Tatsächlich sind die seit 1947 von einer wachsenden Zahl von latein-amerikanischen Staaten erhobenen Forderungen auf ausschließliche Nutzung der Meeresschätze in der *200-sm-Zone* die Antwort auf die einseitigen Maßnahmen der Vereinigten Staaten⁵. Anders als die Nordamerikaner zielten die Südamerikaner dabei jedoch hauptsächlich auf die Fischbestände vor ihren Küsten ab. Im wesentlichen das gleiche Ziel wurde, allerdings in gemäßigter Form, auch durch Ausdehnung des *Küstenmeeres* auf 12 sm verfolgt.

Damit sind die drei Hauptströmungen der Ausweitung küstenstaatlicher Rechte zu Lasten der Staatengemeinschaft benannt. In einer Art Rückkoppelung haben sich die ihnen entsprechenden Veränderungen der Staatenpraxis gegenseitig verstärkt. Die Genfer Seerechtskonferenzen konnten die Entwicklung nicht stoppen. Den Grund hierfür wird man letztlich darin zu suchen haben, daß die Übereinkommen von 1958 den genannten Strömungen in sehr unterschiedlicher Weise Rechnung trugen: Was die marinen *Erdöl- und Erdgas-*

vorkommen anbetrifft, konnten die Vereinigten Staaten ihre Forderung, ein Ausbeutungsmonopol des Küstenstaates anzuerkennen, voll durchsetzen. Das Übereinkommen über den Festlandsockel gewährt dem Küstenstaat das souveräne Recht, die Naturschätze des kontinentalen Schelfs zu erforschen und auszubeuten. Die *Fischbestände* der küstennahen Meereszonen verblieben jedoch entgegen den Forderungen der südamerikanischen Staaten im Gemeingebrauch aller Staaten. Das Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See erkennt zwar ein besonderes Interesse des Küstenstaates an der Erhaltung der Fischbestände in den an sein Küstenmeer angrenzenden Meereszonen an, gibt ihm aber nur sehr eingeschränkte Befugnisse zu einseitigen Erhaltungsmaßnahmen. Eine Ausnahme bilden die selbsthaften Lebewesen des Festlandsockels, an denen der Küstenstaat ausschließliche Nutzungsrechte erwarb⁶. Hiermit war jedoch in Erfüllung der Voraussage Böhmerts bereits der erste Schritt für die sich gegenwärtig vollziehende Aufteilung der küstennahen Meereszonen getan.

Möglichkeiten zur Ausweitung der küstenstaatlichen Fischereihoheit wurden, wenn auch in begrenztem Ausmaß, faktisch — nicht rechtlich — durch das Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone eröffnet, da hierin die höchstzulässige Breite des Küstenmeeres nicht festgelegt wurde. Artikel 24 dieses Übereinkommens bestimmt lediglich, daß sich die Anschlußzone, in der dem Küstenstaat Kontrollrechte zur Durchsetzung seiner Zoll-, Finanz-, Einwanderungs- und Gesundheitsvorschriften zugestanden wurden, nicht weiter als 12 sm hinaus ins Meer erstrecken darf. Auch auf der allein zu diesem Zweck abgehaltenen *II. Seerechtskonferenz* wurde keine Entscheidung über die Breite des Küstenmeeres getroffen. Dies begünstigte in der Folgezeit die Tendenz, durch einseitige Ausdehnung des Küstenmeeres ein Fischereimonopol in der 12-sm-Zone zu begründen. Hieraus ergaben sich wiederum schwerwiegende andere Konsequenzen, da die Vorschriften des Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschlußzone auf ein schmaleres Küstenmeer zugeschnitten sind.

Die Ergebnisse der Genfer Seerechtskonferenzen konnten aus der Sicht der Staaten, denen es auf Vorrechte bei der Fischerei ankam, im Vergleich zu dem, was die Schelfstaaten hinsichtlich der Ausbeutung der marinen Erdöl- und Erdgasvorkommen erreicht hatten, kaum als ausgewogen betrachtet werden. Das galt namentlich für diejenigen unter ihnen, deren Küste kein Festlandsockel vorgelagert ist. Diese Staaten konnten weder durch die neu geschaffenen Festlandsockelrechte noch im Bereich der Fischerei von den Übereinkommen profitieren, sondern blieben im Gegenteil schutzlos den zunehmenden Aktivitäten fremder Fernfangflotten vor ihrer Küste ausgesetzt. Wenn aber, wie das in den Genfer Übereinkommen geschehen ist, eine Verteilungsordnung die einzelnen Staaten nur formalrechtlich gleich behandelt, wirtschaftlich dagegen den einen hauptsächlich Vorteile, den anderen hauptsächlich Nachteile bringt, wird sie kaum allgemeine Anerkennung finden. Besonders ungerecht war die neue Verteilung der Meeresschätze für die Staaten an der Westküste Südamerikas. Dort fällt der Meeresboden in kurzer Entfernung von der Küste steil in die Tiefen des Pazifiks ab, so daß ein Festlandsockel im Sinne des Genfer Übereinkommens nicht vorhanden ist. Andererseits führen die besonderen meeresbiologischen Gegebenheiten im Bereich des Humboldt-Stromes dazu, daß auch in größerer Entfernung von der Küste beträchtlicher Fischreichtum anzutreffen ist. Staaten wie Peru sahen sich daher nach den Genfer Seerechtskonferenzen der Situation gegenüber, daß die ohnehin schon reichen Vereinigten Staaten einerseits die ausschließliche Kontrolle über riesige Ölvorkommen im Golf von Mexiko erlangt hatten und andererseits weiterhin ungehindert vor den Küsten ihrer armen südlichen Nachbarn fischen konnten, während diese nicht einmal in der 12-sm-Zone aus-

schließliche Fangrechte erhalten hatten. Es nimmt daher nicht wunder, daß diese Staaten seither die Hauptantriebskraft für die küstenstaatlichen Expansionsbestrebungen bilden.

Wie schnell die Staatenpraxis über die Verteilungsordnung der Genfer Übereinkommen hinweggegangen ist, mögen folgende Zahlen verdeutlichen: 1960, zur Zeit der *II. Seerechtskonferenz* also, beanspruchten ein Küstenmeer von 12 sm erst 15 Staaten, von 200 sm 4 Staaten; eine Fischereizone von 12 sm beanspruchten 7 Staaten⁷. Im Jahre 1971, d. h. zu Beginn der Vorbereitungen für die *III. Seerechtskonferenz*⁸, beanspruchten ein Küstenmeer von 12 sm bereits 50 Staaten, von 200 sm 7 Staaten. Eine Fischereizone von 12 sm beanspruchten jetzt 23 Staaten, von 200 sm 4 Staaten⁹. Hatten 1960 erst 22 Staaten in der 12-sm-Zone Fischereirechte beansprucht, waren es nun schon 73. Für die 200-sm-Zone erhöhte sich die Zahl dagegen nur von 4 auf 11 Staaten. Über fünfzig Staaten hatten damit die sich aus der mangelnden Festlegung der höchstzulässigen Breite des Küstenmeeres ergebende Rechtsunsicherheit genutzt, um auf diesem Wege ihre Fischereihoheit auszudehnen. Hieraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die Genfer Übereinkommen in ihrer Gesamtheit diese Entwicklung noch intensiviert haben, indem sie die küstenstaatlichen Ausdehnungsbestrebungen künstlich in Richtung Ausdehnung des Küstenmeeres gelenkt haben. Wäre 1960 der Vorschlag, im Anschluß an ein 6-sm-Küstenmeer eine 6-sm-Fischereizone einzurichten, nicht an der Ablehnung der Ostblockstaaten gescheitert¹⁰, wären die Expansionsbestrebungen wahrscheinlich in Richtung Fischereizonen-Ansprüche gelenkt und damit zwar kaum gestoppt, aber wirkungsvoller gebremst und begrenzt worden. Es scheint zweifelhaft, ob wir uns dann auf der *III. Seerechtskonferenz* mit dem viel gefährlicheren Institut der 200-sm-Wirtschaftszone auseinandersetzen hätten.

Das überwiegend positive Urteil, das die Genfer Übereinkommen vor zwanzig Jahren gefunden haben, kann man aus heutiger Sicht kaum noch teilen. Da eine ungerechte Ordnung Konflikte nicht abbaut, sondern zum Teil überhaupt erst schafft, muß man vielmehr eher den auch geäußerten kritischen Stimmen Recht geben. Angesichts der jetzt laufenden Verhandlungen wäre es jedoch übertrieben zu klagen: »Der Begriff der Meeresfreiheit wurde an Haupt und Gliedern amputiert und schließlich mit vielen Lobreden zu Grabe getragen«¹¹. Eher muß das Versäumnis rechtzeitiger kleinerer Amputationen als eine Ursache für die auf der *III. Seerechtskonferenz* in Durchführung begriffene Vollamputation angesehen werden. Bei aller berechtigten Kritik an der zunehmenden Einschränkung der Meeresfreiheit sollte freilich nicht übersehen werden, daß der seit Ende des Zweiten Weltkrieges zu verzeichnenden schrittweisen Erweiterung des küstenstaatlichen Einflusses auch eine gewisse, durch technische, wirtschaftliche und politische¹² Faktoren bedingte innere Zwangsläufigkeit innewohnt. Ähnlich wie sich bei der Herausbildung der europäischen Staaten in der Neuzeit die Staatsgewalt von den Kernlanden aus bis an die durch diese Expansionsbewegung entstehenden Grenzen mit den Nachbarstaaten vorschob¹³, greifen jetzt die Staaten auf das Meer hinaus. Der Aufteilung der Kontinente folgt die Aufteilung der Weltmeere, eine Entwicklung, die es, wenn man sie schon nicht verhindern kann, wenigstens in erträgliche Bahnen zu lenken gilt. Daß sich die Genfer Seerechtskonferenzen dieser Notwendigkeit rechtzeitiger Anpassung des Völkerrechts an sich ändernde Verhältnisse weitgehend verschlossen haben, ist der eigentliche Vorwurf, den man aus heutiger Sicht erheben muß.

II

Es hat den Anschein, als ob die nun schon ins siebente Jahr gehende *III. Seerechtskonferenz* gegenüber den vorherrschenden Strömungen der sich wandelnden Staatenpraxis

eine realistischere Haltung einnimmt. Die Gründe hierfür liegen einmal im technisch-wirtschaftlichen Bereich. Hier haben sich in den letzten zwanzig Jahren umwälzende Veränderungen sowohl im Hinblick auf die gesteigerten Nutzungsmöglichkeiten als auch die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung der Meeresnutzungen vollzogen¹⁴. Insbesondere die Ölversorgungskrise am Vorabend der Konferenz hat die wirtschaftlichen Ausgangsdaten der Verhandlungen erheblich verändert. Nicht nur, daß die marinen Erdöl- und Erdgasvorkommen hierdurch einen weitaus höheren Stellenwert erhalten haben, als bei Vorbereitung der Konferenz vorhersehbar war. Schwerwiegender sind die ins Politische hineinreichenden Auswirkungen der dabei offenbar gewordenen wirtschaftlichen Abhängigkeit der Industrieländer von bestimmten Rohstofflieferungen aus der Dritten Welt.

Entscheidend für den Durchbruch der vielgescholtenen ›Realpolitik‹ sind die grundlegenden militärischen und machtpolitischen Veränderungen in den beiden zurückliegenden Dekaden. Zur Veranschaulichung sei darauf hingewiesen, daß das auslösende Moment für das Zustandekommen der Konferenz nicht die für viele Akteure und Beobachter im Mittelpunkt stehende Tiefseeboden-Frage war, sondern das Problem der Passage durch internationale Meerengen: Ausgehend von einem 3 sm breiten Küstenmeer bestimmt das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschließzone in seinem Artikel 16 Abs.4 nur, daß die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe durch *internationale Meerengen* nicht untersagt werden darf. Das entsprach im Jahre 1958 noch weitgehend den (unterschiedlichen) sicherheitspolitischen Interessen der beiden großen Machtblöcke in Ost und West. Ende der sechziger Jahre zeichnete sich jedoch ab, daß die Tendenz zur Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm nicht mehr aufzuhalten ist. Über hundert internationale Meerengen von 6 bis 24 sm Breite, darunter lebenswichtige Wasserwege wie die Straße von Gibraltar würden dadurch in das Küstenmeer der jeweiligen Meerengenanlieger einbezogen und somit dem Recht der friedlichen Durchfahrt¹⁵ unterworfen werden. Das wiederum gefährdet die freie Beweglichkeit der See- und Luftstreitkräfte des Westens — aber auch des Ostens, denn die Sowjetunion hat sich in der Zwischenzeit zu einer weltweit operierenden See- und Luftmacht entwickelt. Beide Blöcke haben daher ein Interesse an der Offenhaltung der Meerengen, und dies hat die III. Seerechtskonferenz notwendig und möglich gemacht. Schon das Zustandekommen der Konferenz ist also Ausdruck einer realistischeren Einschätzung der Möglichkeiten zur Eindämmung und Kanalisierung der küstenstaatlichen Expansionsbestrebungen¹⁶.

Das sich hinsichtlich der Ordnung des küstennahen Meeresraumes abzeichnende Verhandlungsergebnis ist ein sorgfältig ausbalanciertes System von Kompromißformeln, mit dem versucht wird, den Veränderungen der Staatenpraxis Rechnung zu tragen und diese mit den Forderungen der Staatengemeinschaft und anderen auf der Konferenz wirkenden Kräften in Einklang zu bringen. Es berechtigt hinsichtlich der Aussicht auf allgemeine Anerkennung zu vorsichtigem Optimismus, da die vorherrschenden Strömungen wenn schon nicht gleichmäßig, so doch weniger unterschiedlich als 1958 berücksichtigt worden sind. Statt damals praktizierter einseitiger Interessendurchsetzung herrscht jetzt das Bemühen um Interessenausgleich vor. Hierdurch werden die Verhandlungen paradoxerweise erschwert und in die Länge gezogen. Zugleich wird aber die Wahrscheinlichkeit dauerhafter Ergebnisse erhöht.

Der im wesentlichen abschließend verhandelte Kompromiß wurde durch Gruppenerklärungen parallel zu den Konferenzvorbereitungen angebahnt. Ein erstes, wenig beachtetes Signal gaben die Staaten Lateinamerikas, die bereits Hoheitsrechte in der 200-sm-Zone beanspruchten, durch die Deklaration von Montevideo vom 8. Mai 1970¹⁷. Darin unter-

strichen die maßgebenden Staaten des Subkontinents ihre solidarische Entschlossenheit, auf der von den Vereinten Nationen erwogenen III. Seerechtskonferenz die Niederlage von 1958 wettzumachen und die in der 200-sm-Zone beanspruchten Hoheitsrechte hinsichtlich der Erhaltung und Ausbeutung der Meeresschätze zu verteidigen. Andererseits ließen sie Kompromißbereitschaft hinsichtlich der Festlegung einer Höchstbreite des Küstenmeeres und der Aufrechterhaltung der Freiheit des See- und Luftverkehrs in der 200-sm-Zone erkennen. Damit hat die Deklaration vermutlich eine nicht unerhebliche Rolle für das Zustandekommen des Beschlusses der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1970 über die Einberufung der Konferenz¹⁸ gespielt. Wie sich die Lateinamerikaner den Kompromiß inhaltlich vorstellten, verdeutlichten sie in der Deklaration von Santo Domingo vom 7. Juni 1972¹⁹: Ein Küstenmeer von 12 sm Breite sollte ergänzt werden durch ein ›mar patrimonial‹ von 200 sm Breite. In diesem Vorläufer der Wirtschaftszone sollte der Küstenstaat ein Ausbeutungsmonopol hinsichtlich der Naturschätze der Wassersäule und des Meeresbodens erhalten, die wissenschaftliche Meeresforschung kontrollieren und die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt durchführen können. Die Freiheit der Schifffahrt und des Überfluges sollte im Rahmen dieser Grenzen garantiert werden. Bei einer Festlegung der Außengrenze des Festlandssockels sollte die äußere Grenze des Kontinentalanstiegs berücksichtigt werden. Den Lateinamerikanern war es außerdem gelungen, die Unterstützung der afrikanischen Staaten für ihre Forderungen zu gewinnen. In deren Erklärung von Jaunde vom 30. Juni 1972²⁰ wird außer einem Küstenmeer von 12 sm Breite eine ›Economic Zone‹ vorgeschlagen. Gegenüber der Deklaration von Santo Domingo ist dabei bemerkenswert, daß die Ausbeutung der lebenden Schätze der Wirtschaftszone allen afrikanischen Staaten einschließlich der Binnenstaaten offen stehen sollte und die Naturschätze außerhalb der Wirtschaftszone durch eine internationale Behörde verwaltet werden sollten.

Mit diesen Erklärungen war der Rahmen für die nachfolgenden Verhandlungen über die Verteilung der küstennahen Meeresschätze schon weitgehend abgesteckt. Zugleich waren aber auch die wichtigsten Streitfragen angedeutet: Beteiligung der Binnenstaaten und anderen geographisch benachteiligten Staaten, Aufrechterhaltung der Verkehrsfreiheiten, Meeresforschung und Meeresumweltschutz in der Wirtschaftszone sowie Außengrenze des Festlandssockels. Es ist hier nicht der Ort darzulegen, wie diese Fragen nach dem Verhandlungsstand der achten, am 24. August 1979 beendeten Tagungsrunde vermutlich durch die Konferenz im Detail gelöst werden²¹. Zurückkommend auf die Ausgangsfrage nach den Möglichkeiten und Grenzen dieser »längsten und umfassendsten diplomatischen Konferenz, die je unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einberufen wurde«²², soll jedoch darauf hingewiesen werden, daß eine bemerkenswerte Übereinstimmung zwischen der jüngsten Entwicklung der Staatenpraxis und dem bisherigen Ergebnis der Verhandlungen besteht. Durch ihre Wirklichkeitsnähe wirkt die Konferenz sogar schon steuernd auf die Staatenpraxis zurück. Es vollzieht sich hier der erstaunliche Vorgang, daß die voraussichtlichen Ergebnisse einer diplomatischen Konferenz bereits in die völkerrechtliche Praxis der teilnehmenden Staaten übernommen werden, während auf der Konferenz noch verhandelt wird. So wird die im überarbeiteten Verhandlungstext²³ vorgesehene Küstenmeerbreite von 12 sm bereits von 77 Staaten beansprucht. Nur noch 4 Staaten beanspruchen in der 12-sm-Zone Fischereihoheit, in der 200-sm-Zone dagegen 59 Staaten. 14 Staaten beanspruchen zur Zeit ein Küstenmeer von 200 sm Breite²⁴. Gegenüber den oben für 1971 genannten Zahlen liegt also die größte Zunahme bei dem 12-sm-Küstenmeer (von 50 auf 77 Staaten) und bei der 200-sm-Fischerei- bzw. Wirtschaftszone (von 4 auf 59 Staa-

ten). Dagegen stieg die Zahl der Ansprüche auf ein 200-sm-Küstenmeer nur von 7 auf 14 Staaten. Die Zahl der Staaten, die eine 12-sm-Fischereizone beanspruchen, hat sich sogar von 23 auf 4 verringert. Die Hauptströmungen küstenstaatlicher Expansion kanalisieren sich also in Gebietshoheit (Küstenmeer) in der 12-sm-Zone und Ressourcenhoheit (Wirtschaftszone) in der 200-sm-Zone.

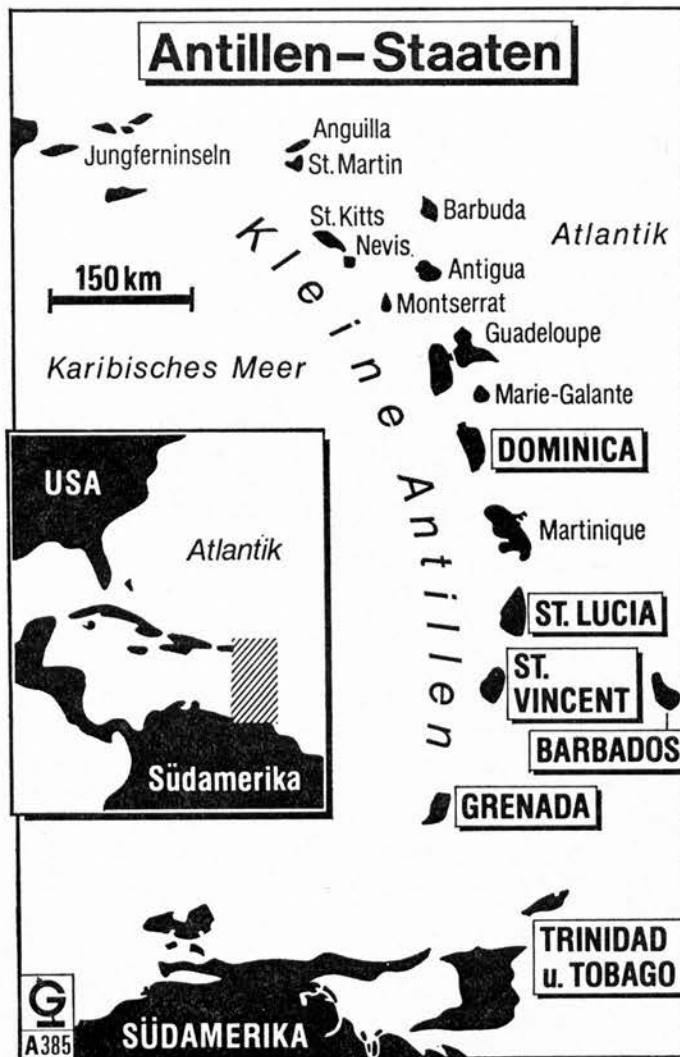
Das Schlüsselproblem bilden zur Zeit — sowohl in der Sache als auch verhandlungstaktisch — die vermuteten Erdöl- und Erdgasvorkommen außerhalb der 200-sm-Zone. In Parallelität zu den Genfer Seerechtskonferenzen liegt hier möglicherweise auch schon wieder der Keim für eine neue Expansionsbewegung, bei der das sich abzeichnende Konferenzergebnis hauptsächlich als Grundlage für noch weitergehende Ansprüche der Küstenstaaten dient: Obwohl erst 8 Prozent des Festlandssockels erforscht sind, werden 45 Prozent der Erdölvorkommen im Meer vermutet. Suchbohrungen haben bereits eine Wassertiefe von 1300 m erreicht und unterseeische Fördersysteme, mit denen Öl und Gas aus diesen Tiefen gefördert werden können, sind in der Erprobung. Wenn Schätzungen sich als richtig erweisen, daß die Erdölförderung aus dem Meer von 400 Mill. Tonnen im Jahre 1975 auf die dreifache Menge im Jahre 1985 gesteigert werden kann²⁵, wird hier der primäre Wachstumsbereich der Meeresnutzungen liegen. Es liegt auf der Hand, daß unter dem Eindruck von Energie-

krise und rapide steigenden Ölpreisen die Küstenstaaten, die Erdöl- oder Erdgasvorkommen vor ihrer Küste vermuten, diese vollständig unter ihre Kontrolle zu bringen trachten. Sie haben hierbei eine gute Ausgangsposition im geltenden Völkerrecht, da das Festlandssockel-Übereinkommen von 1958 keine präzise Außengrenze festlegt, sondern jenseits der 200-m-Tiefenlinie darauf abstellt, ob die Wassertiefe eine Ausbeutung erlaubt.

Die Konferenz hat den Forderungen der »marginereers« bereits weitgehend nachgegeben. Artikel 76 des überarbeiteten Verhandlungstextes²⁶ dehnt den Festlandssockel im Rechtssinne bis an die äußere Grenze des Kontinentalrandes aus. Das Ausbeutungsmonopol des Küstenstaates soll erst dort enden, wo eine Entfernung von 350 sm von der Basislinie des Küstenmeeres oder 100 sm seewärts der 2500-m-Tiefenlinie überschritten wird. Die in dieser Formel enthaltene Sprengkraft wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß im Bereich des Kontinentalrandes auch abbauwürdige Manganknollen-Vorkommen vermutet werden²⁷. Bestätigt sich dies, so kann sich folgende Situation ergeben: Vor der Küste des Staates A liegen Manganknollen oder andere Meeresschätze im Bereich des Kontinentalrandes und innerhalb des nach den genannten Kriterien abgegrenzten Gebietes. Vor der Küste des Staates B liegen ebenfalls solche Vorkommen innerhalb von 350 sm oder 100 sm seewärts der 2500-sm-Tiefenlinie, aber es fehlt an einem Kontinentalrand im Sinne des Artikel 76. Bleibt es bei der vorgesehenen Regelung, würde also Staat A die Kontrolle über die Vorkommen erhalten, während Staat B eine Abbaulizenz bei der geplanten internationalen Meeresbodenbehörde beantragen müßte. Es fällt schwer, sich vorzustellen, daß Staat B — möglicherweise Nachbar von Staat A — sich mit diesem Ergebnis abfinden würde. Die Regelung birgt also die Gefahr in sich, daß das Tiefen- und Entfernungskriterium sich von dem Begriff des Kontinentalrandes verselbständigen und generell als Abgrenzungskriterien angewandt werden. Dies gilt um so mehr, als schon innerhalb der 200-sm-Grenze ein Festlandssockel im naturwissenschaftlichen Sinne nicht mehr vorhanden sein muß. Hiermit wäre weiter zu befürchten, daß wie nach den Genfer Seerechtskonferenzen die Expansion auf die Wassersäule übergreift und auch dort küstenstaatliche Rechte außerhalb der 200-sm-Grenze in Anspruch genommen werden.

Die dem zukünftigen Festlandssockelrecht innewohnende Dynamik ist nur ein Faktor, der den Bestand der neuen Verteilungsordnung von vornherein in Frage stellt. Allerdings läßt sich nicht leugnen, daß andere Faktoren die Situation entspannen. Vor allem die vorgesehene Beteiligung der Staatengemeinschaft an den küstenstaatlichen Meeresbodenschätzen seewärts der 200-sm-Zone durch Zahlungen des Küstenstaates an die Meeresbodenbehörde und die Ausdehnung der küstenstaatlichen Ressourcenhoheit in der Wassersäule auf die 200-sm-Zone bei gleichzeitiger Beteiligung anderer Staaten an den Überschüssen sind hier zu nennen. Insgesamt werden die maßgeblich auf die seerechtliche Entwicklung einwirkenden Kräfte, nämlich die Langküsten- und Schelfstaaten, die geographisch benachteiligten Staaten²⁸ und nicht zuletzt die Schifffahrtsnationen zwar nicht in ein stabiles Gleichgewicht gebracht, kommen aber in eine weniger labile Konstellation als in der Vergangenheit. Die größere Wirklichkeitsnähe der sich abzeichnenden Regelungen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese weder gerecht noch sachgerecht sind: Die neuen Grenzen vertreiben nicht nur Fischer von ihren angestammten Fanggründen. Grenzstreitigkeiten überschatten die Beziehungen selbst befreundeter Staaten. Ungewißheit, in welchem Umfang und für welche Zeiträume Fangrechte in fremden Wirtschaftszone ausgehandelt werden können, belastet die Investitionsentscheidungen der Fischwirtschaft. Raubbau durch den Küstenstaat ist ebenso wenig ausgeschlossen wie unzureichende Ausbeutung von wertvollen Beständen durch Verweigerung von Fangrechten.

152. Mitglied der Weltorganisation ist seit Beginn der 34. Generalversammlung der karibische Inselstaat Saint Lucia (s. S. 221 dieser Ausgabe). Zuvor hatte der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 453 (Text s. VN 5/1979 S. 187) einstimmig die Aufnahme der am 22. Februar 1979 unabhängig gewordenen konstitutionellen Monarchie empfohlen. — Der südliche Nachbar, Saint Vincent und Grenadinen, erlangte am 27. Oktober die Unabhängigkeit.

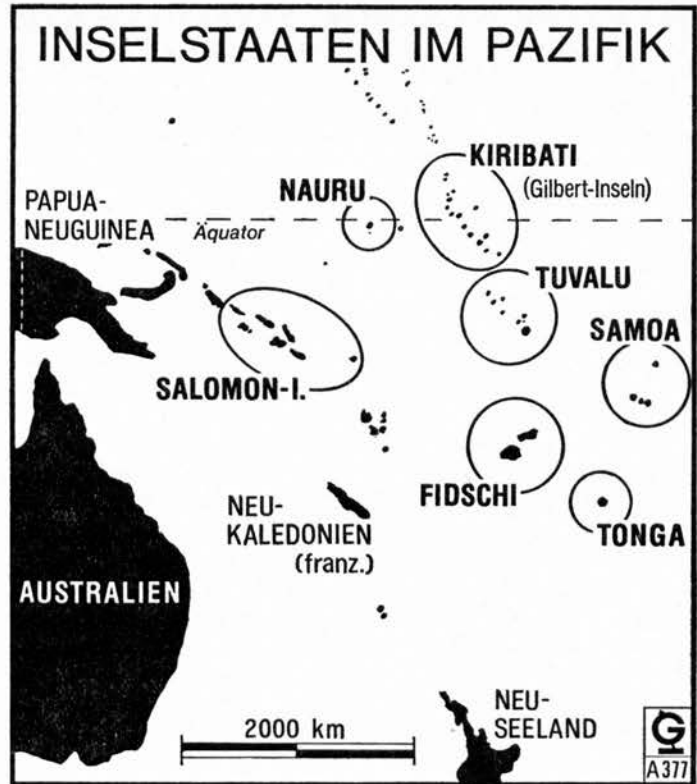


Eine fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts im Sinne von ›fortschrittlich‹ wird man dies im Zeitalter regionaler und supranationaler Zusammenschlüsse und wachsender Bedeutung der Fischerei für die Welternährung kaum nennen können²⁹. Es ist wiederholt darauf hingewiesen worden, daß hauptsächlich einige wenige hochentwickelte Staaten der nördlichen Hemisphäre von dieser Entwicklung profitieren werden und hierdurch das wirtschaftliche Gefälle zwischen diesen Staaten und den Entwicklungsländern nicht verringert, sondern sogar noch vergrößert wird³⁰. Das ist jedoch nur die halbe Wahrheit, denn vor der Einrichtung von Wirtschaftszonen operierten die Fangflotten der entwickelten Staaten sowohl vor der eigenen Küste als auch vor den Küsten der Entwicklungsländer, während diese meist nur vor der eigenen Küste fischten. Durch die Neuverteilung der Meeresschätze verlieren die fernfischenden Staaten die Fanggründe vor den Küsten der Entwicklungsländer, die sie zugleich für sich allein gewinnen. Im Sinne der eingangs zitierten Vorhersage Krügers¹ ist also das wirklich hervorstechende Merkmal des heraufziehenden ›Kolonialismus‹ zur See, daß die entwickelten Staaten von den Entwicklungsländern aus ihren alten Freiräumen verdrängt werden.

III

In grotesker Verkennung der sich gegenwärtig vollziehenden Veränderungen in der Welt und der Entwicklung der Verhandlungen auf der III. Seerechtskonferenz sind es aber gerade die Industrienationen — bezeichnenderweise nur des Westens —, denen ›Neokolonialismus‹ vorgeworfen wird. Damit ist ein Bereich angesprochen, der bei den bisherigen Ausführungen bewußt nur gestreift wurde: die Rechtsordnung der Hohen See und des Tiefseebodens. Hier stellen sich Anpassungsprobleme in bisher unbekanntem Dimensionen, weil dieser Komplex nicht mehr sektoral, also mit Beschränkung auf das Meer betrachtet werden kann, sondern namentlich bei den darin eingeschlossenen Rohstofffragen ein untrennbarer Zusammenhang mit der Gewinnung an Land besteht (bzw. von der Dritten Welt hergestellt werden konnte³¹). Die III. Seerechtskonferenz ist deshalb auch treffend als »nasse Flanke« der Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung bezeichnet worden³².

Richtet man von diesen Gegenwartsfragen den Blick zurück auf die Genfer Seerechtskonferenzen, erscheinen die damals geführten Beratungen über die *Hohe See* schon fast als wehmütige Erinnerung an ein goldenes Zeitalter. Es ist denn auch keine Übertreibung, das damals geschlossene Übereinkommen über die Hohe See als glanzvollen Höhepunkt der dreihundertjährigen Herrschaft der Freiheit der Meere zu bezeichnen. Dieses in Artikel 2 des Übereinkommens² niedergelegte Prinzip besagt, daß alle Staaten einschließlich der Staaten ohne Meeresküste das Recht haben, unter angemessener Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten auf der Hohen See Schiffahrt und Fischfang zu treiben, auf ihrem Boden Kabel und Rohrleitungen zu verlegen, sie zu überfliegen und andere nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts anerkannte Freiheiten auszuüben. Zu solchen anderen Freiheiten gehört unter anderem die Freiheit der Meeresforschung. Ob es auch eine Freiheit des Tiefseebergbaus gibt, wird vielleicht einmal die am heftigsten umstrittene Frage des Seevölkerrechts werden. Von der Aufteilung der Weltmeere unter Spanien und Portugal im Jahre 1493 und dem Ausschluß fremder Flaggen von Handel und Verkehr mit den überseeischen Kolonien bis zur Durchsetzung des Prinzips der Freiheit der Meere im 17. Jahrhundert war es ein schwerer Weg. Es kann nicht oft genug betont werden, daß heutiges Ausmaß und weiterer Zuwachs des Welthandels nicht denkbar sind ohne den durch dieses Prinzip ermöglichten freien Fluß der Waren- und Verkehrsströme. Die geforderte neue Weltwirtschaftsordnung wird kaum einen ähnlichen



Außer St. Lucia und St. Vincent erlangte 1979 ein weiteres britisches Besitztum die Unabhängigkeit: die früheren Gilbert-Inseln wurden am 12. Juli 1979 zur Republik Kiribati. Einen Antrag auf Aufnahme in die Weltorganisation haben bisher weder Nauru, Tonga oder Tuvalu noch Kiribati gestellt.

Wirkungsgrad wie die alte erzielen, wenn sie diese Grundlage verläßt.

An der Ausarbeitung des Übereinkommens hat zwar auch schon eine große Zahl von Entwicklungsländern³³ mitgewirkt. Aber das zugrundeliegende Ideengut wird man ohne Überheblichkeit als Hervorbringung Europas, d. h. der vormaligen Kolonialherren, werten können. Gerade deshalb, so muß man vermuten, ist es in der Dritten Welt suspekt und die »verfeinerte Art von Eigennutz«³⁴, durch Verzicht auf protektionistische Handels- und Verkehrshemmnisse mehr Wohlstand für alle Völker herbeizuführen, findet nur noch wenig Verständnis. Es ist daher berechtigt zu fragen, was von der Meeresfreiheit übrig geblieben ist. Die Einschränkungen des Zugangs zu den Meeresschätzen, die sich aus der küstenstaatlichen Expansion ergeben, sind bereits beschrieben worden. Das Übereinkommen über die Hohe See, das gleichzeitig als Verteilungs- und Nutzungsordnung zu betrachten ist, wird dadurch im küstennahen Raum seine Verteilungsfunktion nahezu völlig einbüßen. Formell könnte die 200-sm-Wirtschaftszone sogar den Status der Hohen See verlieren³⁵. Zumindest die Freiheiten der Schiffahrt, des Überfluges und des Kabellegens werden jedoch auch dort fortgelten³⁶. Unklar ist noch, in welchem Rangverhältnis küstenstaatliche und Gemeinschaftsrechte in der Wirtschaftszone stehen werden. Hiervon wird die Bewertung letztlich abhängen. Schon jetzt läßt sich feststellen, daß ohne das Übereinkommen über die Hohe See die laufenden Verhandlungen vermutlich zu noch stärkeren Einschränkungen der Meeresfreiheit geführt hätten. Ähnlich wie das Festlandsokkel-Übereinkommen den Schelfstaaten eine gute Basis für ihre Forderungen liefert, hat das erstgenannte Übereinkommen wertvolle Dienste bei der Verteidigung insbesondere der Schiffahrtsfreiheit geleistet. Haben die Genfer Seerechtskonferenzen mangels rechtzeitiger Anpassung des Rechts an veränderte Verhältnisse die küstenstaatliche Expansion im Grunde genommen noch verstärkt, so haben sie doch gleich-

zeitig das Verdienst, in Gestalt des Übereinkommens über die Hohe See ein Bollwerk gegen überzogene Forderungen aufgerichtet zu haben.

Wenn dennoch auf die seerechtliche Entwicklung Kräfte einwirken, die langfristig die Freiheit der Meere in ihrem Wesensgehalt gefährden, ist dies nicht auf Versäumnisse der Genfer Seerechtskonferenzen zurückzuführen. Die Ursachen liegen vielmehr hauptsächlich in den technischen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, die die Ausbeutung der Rohstoffvorkommen des Tiefseebodens zugleich möglich machen und in Frage stellen: Wegen der Notwendigkeit, die vom Tiefseeboden geförderten Rohstoffe an Land zu transportieren, besteht ein enger Zusammenhang zwischen Tiefseebergbau und Schifffahrt. Schon bei der Ausbeutung des Festlandssockels zeigt sich aber, daß die Küstenstaaten ihre Ressourcenhoheit zu protektionistischen Maßnahmen bei der Regelung der Versorgungsschifffahrt zu Bohrinseln und Förderplattformen mißbrauchen. Ebenso erscheint es höchst zweifelhaft, ob ein dirigistisches Tiefseeboden-Regime und ein freiheitliches Schifffahrtsregime auf die Dauer ›friedlich‹ koexistieren können. Die gleiche, wenn nicht größere Gefahr droht durch Flaggenprotektionismus im Rahmen nationaler Tiefseebergbau-Gesetzgebung. Wegen der nicht eingrenzbaaren Dauerwirkungen auf die Schifffahrt insgesamt könnte es sich später einmal erweisen, daß durch diesen Rückfall in die Zeit, als die europäischen Seemächte Handel und Schifffahrt mit ihren Kolonien der eigenen Flagge vorbehalten, der Schifffahrtsfreiheit, die ja nicht lediglich als reine Verkehrsfreiheit begriffen werden kann, und damit der Meeresfreiheit insgesamt der Todesstoß versetzt worden ist³⁷.

IV

Es würde den Rahmen dieser Ausführungen sprengen, die durch den bevorstehenden *Tiefseebergbau* aufgeworfenen Probleme im einzelnen darzulegen³⁸. Zwei willkürlich herausgegriffene Zahlen sollen jedoch wenigstens die Dimensionen der Fragestellung verdeutlichen: Allein in dem nur etwa 200 km breiten und 1500 km langen Gebiet zwischen der Clarion- und Clipperton-Bruchzone werden Vorkommen an Nickel, Kobalt und Mangan vermutet, deren Ausmaß die gesamten Reserven an Land übertrifft³⁹. Die Lieferausfälle von Kobalt durch den Bürgerkrieg in Zaïre haben zu Preissteigerungen von mehr als 500 Prozent geführt⁴⁰. Wer hier schnelle Antworten erwartet und beklagt, daß sich die Konferenz ›wieder einmal‹ ergebnislos vertagt habe, scheint die Tragweite der anstehenden Entscheidungen nicht erkannt zu haben.

Im Bereich des Tiefseebergbaus steht die III. Seerechtskonferenz einem Bündel von Fragen gegenüber, die sich in dieser Komplexität wohl noch keiner internationalen Konferenz gestellt haben. Nicht nur, daß der Tiefseebergbau technisches Neuland ist. Auch für die angestrebte Ordnung gibt es kein Vorbild. Es kann daher nicht überraschen, daß die Konferenz und damit die auf ihr vertretenen Regierungen bisher keine allgemein annehmbare Lösung gefunden haben. Das politische Kernproblem liegt darin, daß eine durch die Entwicklungsländer gebildete Mehrheit von Staaten, die aus eigener Kraft noch keinen Tiefseebergbau treiben können, versucht, eine durch die Industrienationen gebildete Minderheit von Staaten, die in absehbarer Zeit mit dem Tiefseebergbau beginnen werden, durch Anwendung parlamentarischer Regeln daran zu hindern, bzw. sukzessive zugunsten einer von ihnen kontrollierten Meeresbodenbehörde davon auszuschalten. Hinter den der Verwirklichung dieses Zieles dienenden weitreichenden Forderungen der Entwicklungsländer steht aber wiederum die Angst, mangels Besitzes der hierzu erforderlichen Technologie und Finanzkraft selbst von der Ausbeutung des Tiefseebodens ausgeschlossen zu bleiben, und das Bewußtsein, daß die angestrebte neue Weltwirtschaftsordnung ohne Absicherung der ›nassen Flanke‹ ein Torso

bleiben wird. Die Industrieländer stehen vor dem Dilemma, die Forderungen der Entwicklungsländer im Interesse des Tiefseebergbaus und wegen der Rückwirkungen auf die Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung weitgehend nicht erfüllen zu können, den Tiefseebergbau aber auch nicht allein auf der Grundlage des geltenden Rechts in Angriff nehmen zu können. Andererseits haben sie durch Festlegung auf das Parallelsystem⁴¹ Hoffnungen geweckt, die nicht enttäuscht werden können, ohne die Konferenz insgesamt zu gefährden.

Es soll hier nicht über mögliche Kompromißlösungen philosophiert werden. Andererseits ist der Zeitpunkt gekommen auszusprechen, daß eine neue Weltwirtschaftsordnung nicht schlechthin das Ende aller Tage für die Industriestaaten bedeuten muß. Diese Ordnung kann aber nicht dadurch etabliert werden, daß den Industrienationen weltstaatliche Konzeptionen aufgezwungen werden, die ihre vitalen Interessen verletzen und nicht einmal die wirtschaftliche Lage der Dritten Welt verbessern. Die neue Ordnung wird nur dann verbindliche Kraft entfalten, wenn die Interessen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt werden. Um ein ausgewogenes Regime zu schaffen, reichen Mehrheitsentscheid und Minderheitenschutz als Elemente internationaler Willensbildung nicht aus. Erforderlich ist vielmehr ein grundlegender Konsens über eine gemeinsame Zielrichtung, an der sich die Ordnung ausrichten soll. Die Industrienationen teilen mit den Entwicklungsländern das Interesse an einer arbeitsfähigen internationalen Tiefseeboden-Ordnung. Hierauf sollte der Konsensus aufbauen. Solange er nicht gefunden ist, müssen die Verhandlungen unbeirrt fortgeführt werden.

V

Die Genfer Seerechtskonferenzen sind letztlich gescheitert, weil vor zwanzig Jahren die Zeichen der Zeit nicht erkannt worden waren. Die bisherigen Ergebnisse der III. Seerechtskonferenz lassen dies hinsichtlich der zukünftigen Ordnung des küstennahen Raumes weniger befürchten. Hinsichtlich der Ordnung des küstenfernen Tiefseebodens sind noch große Anstrengungen erforderlich, um ein Scheitern zu verhindern. Die europäischen Staaten trifft hier eine besondere Verantwortung, denn es reichte nicht aus, die Kolonien in die Unabhängigkeit zu entlassen. Die vormaligen Kolonialgebiete, die heutigen Staaten der Dritten Welt, müssen vielmehr politisch und wirtschaftlich in die Staatengemeinschaft integriert werden — auch bei der Nutzung des ozeanischen Raumes. Wenn die auf der Konferenz miteinander ringenden Staaten nicht die hierzu erforderliche Anpassungsfähigkeit zeigen, wird auch die III. Seerechtskonferenz scheitern — mit oder ohne Übereinkommen.

Anmerkungen

- 1 Vortrag über ›Die Freiheit der Schifffahrt im Lichte der Vereinheitlichung des Seerechts‹, abgedruckt in: Hoog, Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S.7—11(8).
- 2 Texte abgedruckt bei Hoog (Anm.1), S.58ff. Die Bundesrepublik Deutschland hat lediglich das Übereinkommen über die Hohe See ratifiziert; vgl. BGBl 1972 II, S.1089.
- 3 Vgl. hierzu Kehden, Die Vereinten Nationen und die Nutzung des Bodens und Untergrundes des Hohen Meeres außerhalb der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt, in: Verfassung und Recht in Übersee 1969, S.131—167.
- 4 Meeresfreiheit und Schelfproklamation, in: Jahrbuch für Internationales Recht 1956, S.82.
- 5 Näheres bei Rojan, Die Ansprüche der lateinamerikanischen Staaten auf Fischereivorrechte jenseits der Zwölfmeilengrenze, S.21ff.
- 6 Vgl. Art.2 Abs.4 des Festlandssockel-Übereinkommens.
- 7 Nach Hoog (Anm.1), S.122ff.
- 8 Der Beschluß der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 17.12.1970 in Resolution 2750C(XXV) über die Einberufung der Konferenz beauftragte zugleich den Meeresbodenausschuß mit der Vorbereitung; Text: VN 5/1971 S.148.
- 9 Nach Kehden, Die Inanspruchnahme von Meereszonen und Meeresbodenzonen durch Küstenstaaten, 2.Aufl. 1971.
- 10 Vgl. Hoog (Anm.1), S.22.
- 11 Knackstedt, Die Internationale Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: Marine-Rundschau 1958, S.320.
- 12 Nicht zufällig kam diese Entwicklung am Ende des Zweiten Weltkrieges zum Durchbruch; vgl. Moersch, Die ›Freiheit der Meere‹

- ist lange schon Geschichte, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 5.8.1979.
- 13 Vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S.20–22.
- 14 Vgl. für die Meeresbodenschätze Vitzthum, Der Rechtsstatus des Meeresbodens, S.73ff.
- 15 Damit wäre nach Art.14 Abs.1 des Küstenmeer-Übereinkommens der Überflug und nach Art.14 Abs.6 das Durchtauchen verboten.
- 16 Vgl. hierzu die Ansprache des Leiters der US-Delegation auf der Seerechtskonferenz, Botschafter Richardson, beim Stapellauf des Kriegsschiffes »Samuel E. Morrison« am 14.7.1979; Text: Department of State Press Release Nr. 171/1979.
- 17 Siehe Kehden, Die Deklaration von Montevideo über das Seerecht vom 8. Mai 1970 im Lichte der Bemühungen um eine dritte Seerechtskonferenz, in: Verfassung und Recht in Übersee 1970, S.521–533.
- 18 Vgl. Anm.8.
- 19 Text: UN-Doc. A/AC.138/80 vom 26.7.1972.
- 20 Text: UN-Doc. A/AC.138/79 vom 21.7.1972.
- 21 In den wesentlichen Fragen sind keine erheblichen Abweichungen von dem Verhandlungsstand nach der sechsten Tagungsrunde im Jahre 1977 zu verzeichnen. Vgl. hierzu Kehden, Seevölkerrecht im Werden, VN 6/1977 S.167–173, sowie den Berichtsteil (»Aus dem Bereich der Vereinten Nationen«) dieser Zeitschrift, zuletzt VN 5/1979 S.183f.
- 22 Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Arbeit der Organisation für die 34.Generalversammlung, VN 5/1979 S.176.
- 23 Informal Composite Negotiating Text/Revision 1 vom 28.4.1979; Text: UN-Doc. A/CONF.62/WP.10/Rev.1.
- 24 Angaben nach den (britischen) Admiralty Notices to Mariners, Nr.35 vom 8.9.1979.
- 25 Vgl. Hofer, Offshore, in: Esso-Magazin Nr.2/1979, S.10–19.
- 26 Vgl. Anm.23.
- 27 Siehe hierzu und zur Fragwürdigkeit der irischen Formel Hedberg, Ocean Floor Boundaries, in: Science 1979, S.135–144 (143, 138f.).
- 28 Zu den Aktivitäten dieser Staatengruppe siehe Hafner, Die Gruppe der Binnen- und geographisch benachteiligten Staaten auf der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.568–615.
- 29 So schon Knackstedt (Anm.11). Zur Sachwidrigkeit der Verteilungsordnung siehe auch Kehden, Nationalisierung und Internationalisierung der Meere, VN 2/1976 S.41–45(44f.).
- 30 Vgl. jüngst Kovalyov, The Economic Zone and its Legal Status, in: International Affairs (Moskau) 1979, S.58–64(58).
- 31 Siehe hierzu Vitzthum, Recht unter See, in: Festschrift Stödter, S.355–388(372ff.).
- 32 Vgl. Kleinheyer, Konzept und Kompetenz einer Weltmeeresbehörde, S.18.
- 33 Von den 86 teilnehmenden Staaten kam schon damals die Mehrheit aus der Dritten Welt; vgl. Hoog (Anm.1), S.14 Fußn.6.
- 34 Krüger (Anm.1), S.8.
- 35 Art.86 ICNT/Rev.1 besagt jedoch lediglich, daß die Vorschriften des Teils VII seewärts der Wirtschaftszone gelten. Dies ist ein beabsichtigter Unterschied zu Art.1 des Übereinkommens über die Hohe See, der festlegt, daß Hohe See alle Teile des Meeres seewärts des Küstenmeeres sind, und damit die Hohe See räumlich eingrenzt.
- 36 Vgl. Art.58 ICNT/Rev.1.
- 37 Es sollte zu denken geben, daß eine ehemalige Kolonie, die Vereinigten Staaten, die durch die Festlandssockel-Proklamation diese Entwicklung überhaupt erst in Gang gesetzt hat, jetzt eine Gesetzgebung über den Tiefseebergbau vorbereitet, die nicht nur für das Förderschiff, sondern auch für ein Transportschiff das Führen der US-Flagge vorschreibt. Vgl. auch Moersch (Anm.12).
- 38 Siehe hierzu Vitzthum, Die Bemühungen um ein Régime des Tiefseebodens, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1978, S.745–800.
- 39 Vgl. die Angaben bei Prewo, Tiefseebergbau: Goldgrube, Weißer Elefant oder Trojanisches Pferd?, in: Die Weltwirtschaft 1979, S.183–197(184 Fußn.1).
- 40 Nach Prewo (Anm.39), S.185 Fußn.11.
- 41 Es sieht neben der Ausbeutung durch Staaten und Privatunternehmen Tiefseebergbau durch ein der Meeresbodenbehörde angegliedertes, im Interesse der Entwicklungsländer tätiges Unternehmen (»Enterprise«) vor.

Einstimmigkeit und Konsensverfahren

Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung

MATTHIAS BRINKMANN

Voraussetzungen und Auswirkungen des Mehrheitsprinzips

Die Einstimmigkeit der Beschlußfassung, Folge und Ausdruck der staatlichen Gleichheit und Souveränität, galt im Völkerrecht lange Zeit als Grundvoraussetzung für das Funktionieren jeden kollektiven internationalen Handelns. Nachdem dieses Prinzip schon im Völkerbund für Verfahrensfragen und Empfehlungen durchbrochen war, ging man auf der Konferenz von San Franzisko bei der Errichtung der Vereinten Nationen von vornherein vom Mehrheitsprinzip als allgemeingültiger Entscheidungsregel der Generalversammlung aus und bestimmte in Artikel 18 der UN-Charta, daß Beschlüsse der Generalversammlung über »wichtige Fragen« der Zweidrittelmehrheit und Beschlüsse über andere Fragen der einfachen Mehrheit der abstimmenden Mitglieder bedürfen. Dieses Abgehen vom »liberum veto« des klassischen Völkerrechts mußte von der Annahme des Vorhandenseins bestimmter gemeinsamer Grundeinstellungen und Erwartungen der Mitglieder, einer steigenden Interdependenz der Staaten und einem zunehmenden Übergewicht der gemeinsamen über die einzelstaatlichen konträren Interessen ausgehen, denn nur dort, wo eine minimale Dichte gleichgerichteter Interessen und die Möglichkeit der Harmonisierung beziehungsweise des Ausgleichs entgegenstehender Interessen besteht, kann das Majoritätsprinzip funktionieren.

Der bei Ausgestaltung der Charta unter den Siegermächten nach dem Kriege für kurze Zeit gegebene erhöhte Integrationsgrad, der die Aufgabe des Einstimmigkeitsgrundsatzes des Völkerbundes für das deliberative Gesamtvertretungsorgan der neuen Organisation rechtfertigte, hat jedoch ebenso wie der Glaube, das demokratische Prinzip werde sich als überlegene Regierungsform weltweit durchsetzen, keinen Bestand gehabt. Grundlegende Änderungen in der Zusammen-

setzung und den ideologischen und politischen Überzeugungen der Völkergemeinschaft haben den globalen Standard gleicher Interessen und Zielsetzungen sinken lassen. Schon die Auseinanderentwicklung der beiden Supermächte und die Folgeerscheinungen des Kalten Krieges, erst recht aber die jüngere Spaltung der Welt in arme und reiche Nationen mit dem viel tiefer greifenden Nord-Süd-Konflikt, haben die andersartigen und weitergehenden Erwartungen einer machtmäßig schwachen, doch zahlenmäßig überlegenen Mehrheit in einen krassen Gegensatz zu den bewahrenden, auf die friedenssichernde Funktion beschränkten Vorstellungen der ursprünglichen Mitglieder gesetzt und die gemeinsame Basis, auf der allein das Majoritätsprinzip funktionieren kann, zerstört.

Diese durch die Aufnahme nahezu aller Staaten und durch die so geschaffenen Mehrheitsverhältnisse aktualisierten Gegensätze werden durch das Mehrheitsprinzip, würde es stets angewandt, nur noch betont, weil sich unter seinem Regime für die in der Mehrheit befindliche Gruppe kaum ein Zwang zu Verhandlungen und Kompromissen ergibt, und die »nördlichen« Staaten so in die offene, starre Konfrontation getrieben werden. Andererseits bieten die in den Vereinten Nationen vorhandenen Möglichkeiten der informellen, dem Abstimmungsverfahren vorgelagerten Meinungsbildung und -beeinflussung den Minderheiten aber auch keinen hinreichenden Schutz gegen eine Überstimmung selbst in sie direkt betreffenden vitalen Angelegenheiten. Zu denken wäre hier etwa an die Einflußquellen aus der Interessenaggregation in Gruppen oder Abstimmungsblöcken, aus der Besetzung wichtiger Schlüsselpositionen im UN-Bereich, dem verstärkten Engagement in Ausschüssen und Spezialorganen, wie überhaupt aus dem verstärkten Einsatz der besseren Information,

der faktischen Macht, des politischen Drucks und der diplomatischen Erfahrungen, die den nördlichen Industriestaaten zukommen¹.

Trotz dieser gewissen Vorrangstellung besitzen die Großmächte in der Generalversammlung von allen Mitgliedern die vergleichsweise geringste Entscheidungsmacht. Anhand genauer Analysen der Entscheidungsmacht eines jeden Staates aufgrund seiner Übereinstimmung mit der Mehrheit konnte nämlich sowohl für die ersten Tagungen bis 1962 als auch für die neueste Zeit eine zu den Herrschaftsstrukturen des internationalen Systems genau umgekehrt proportionale Verteilung der Entscheidungsmacht in der Versammlung nachgewiesen werden². Eine solche Mißachtung der realen Machtverhältnisse birgt aber die Gefahr einer abnehmenden Identifikation der in dauernder Opposition befindlichen Mitglieder mit den Zielen und der Arbeit der Vereinten Nationen, und sie gefährdet, weil es sich zumeist auch um die größten Beitragszahler handelt, zugleich das erfolgreiche Fortbestehen der Organisation und die Ausführung ihrer Resolutionen.

Entwicklung zur Einstimmigkeit

Um diesen Gefahren des Mehrheitsprinzips zu begegnen, ist die Generalversammlung in ihrer Praxis schon frühzeitig dazu übergegangen, bei ihrer Beschlußfassung mehr und mehr auf eine formale Mehrheitsabstimmung zu verzichten. So ermittelte bereits eine Untersuchung aus dem Jahre 1964 für die Generalversammlung den Trend zu überwiegend einstimmig angenommenen Entscheidungen³. In den dort ausgewählten Jahren 1954, 1959 und 1962 stieg die Zahl der Resolutionen, die die Versammlung einstimmig angenommen hatte, von 27 über 53 auf 73 an, und die nicht einstimmig angenommenen Resolutionen nahmen von 80 über 72 auf 58 ab. Diese Zunahme einstimmiger Entschlüsse konnte zwar in jüngerer Zeit nicht bestätigt werden, denn hier nahmen die einstimmigen (d. h. ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommenen) Entscheidungen eher ab, doch scheint dies mehr auf die Zunahme konsensueller Annahmemethoden als auf eine stärkere Polarisierung innerhalb der Versammlung zurückzuführen sein. 1974 wurden so nur etwa 5,6 vH aller Resolutionen in offiziellen Berichten der Generalversammlung ausdrücklich als einstimmig angenommen bezeichnet; und die Auszählung aller dem Abstimmungsergebnis nach einstimmigen Entscheidungen ergibt für 1972 50, für 1973 55 und für 1974 56 einstimmige gegenüber 109, 97 und 87 nicht einstimmigen (d. h. mit Enthaltungen oder Gegenstimmen beschlossenen) Resolutionen.

Berücksichtigt man bei den einstimmigen Entscheidungen zudem noch solche Abstimmungen, bei denen sich zwar einige Staaten der Stimme enthielten, jedoch keine Gegenstimmen abgegeben wurden, so bleiben für 1972 nur 56, für 1973 55 und für 1974 41 wirklich kontroverse Entscheidungen. Zwar kann die Stimmenthaltung eines Staates vielfach ebenso wie die Gegenstimme auch eine Verweigerung der Billigung des entsprechenden Resolutionsvorschlages sein, wenn aus politischen Rücksichtnahmen oder praktischen Gründen eine offene Konfrontation vermieden werden muß⁴. Oft liegt einer Enthaltung jedoch auch einfach die Indifferenz des betreffenden Staates oder die den kleineren Vertretungen fehlende Möglichkeit, sich über alle Abstimmungen ausreichend zu informieren, zugrunde, oder, was nicht immer klar unterschieden wird⁵, von der betreffenden Delegation nahm einfach niemand an der Abstimmungssitzung teil.

Die Bedeutung der Einstimmigkeit kann aber nicht losgelöst von Gegenstand und Inhalt der Resolutionen ermesst werden, denn nur, wenn auch wichtige Entscheidungen nach dieser Methode angenommen werden und sie sich nicht nur auf prozedurale oder allgemein leicht abzustimmende Beschlüsse bezieht, kann sie eine allgemein gültige Alternative zum Majoritätsentscheid liefern. Die folgende Tabelle teilt deshalb die Abstimmungen nach ihrer Herkunft aus den einzelnen

Tabelle 1

Einstimmig und nicht einstimmig angenommene Resolutionen nach ihrer Herkunft aus den Hauptausschüssen

	1954	1959	1962	1972	1973	1974	insgesamt
einstimmig angenommene Resolutionen							
1. Ausschuß (Politik und Sicherheit)	2	3	1	3	3	3	15
Politischer Sonderausschuß	2	—	—	3	2	1	8
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen)	2	9	10	12	8	7	48
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte)	1	6	16	10	14	2	49
4. Ausschuß (Entkolonisierung)	2	9	5	3	3	11	33
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt)	14	20	20	15	16	9	94
6. Ausschuß (Recht)	1	2	6	4	6	2	21
ohne Ausschußberatung	3	4	15	—	2	5	29
nicht einstimmig angenommene Resolutionen							
1. Ausschuß (Politik und Sicherheit)	7	5	5	15	11	15	58
Politischer Sonderausschuß	5	4	4	11	19	9	52
2. Ausschuß (Wirtschaft und Finanzen)	8	9	11	21	8	10	67
3. Ausschuß (Sozialfragen und Menschenrechte)	11	9	7	13	12	16	68
4. Ausschuß (Entkolonisierung)	15	22	10	13	17	8	85
5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt)	23	12	12	17	16	9	89
6. Ausschuß (Recht)	6	6	—	9	4	4	29
ohne Ausschußberatung	5	5	9	9	13	10	51

Abweichungen zwischen den drei Tabellen bei Zahlenangaben bezüglich der verabschiedeten Resolutionen resultieren aus den verschiedenen, im Text erläuterten Definitionen der Einstimmigkeit und der unterschiedlichen Berücksichtigung von Stimmenthaltungen bei der Wertung der einzelnen Annahmen als „einstimmig“. Außerdem wurden mitunter Teilresolutionen, sofern über sie gesondert abgestimmt wurde, in die Analyse einbezogen.

Hauptausschüssen und deren Sachgebieten ein. Der größte Anteil einstimmiger Resolutionen kam danach aus dem 5. Ausschuß (Verwaltung und Haushalt), dessen Vorlagen etwa zur Hälfte einstimmig angenommen wurden. In diese Kategorie fällt vielfach die routinemäßige Billigung von Berichten und Rechenschaftslegungen über vergangene Ausgaben, Bestätigungen der Besetzung wichtiger Verwaltungsposten, Haushaltsposten und anderer Bewilligungen. Auf dem sozio-ökonomischen Sektor (2. und 3. Ausschuß) überwiegen dagegen in neuerer Zeit bei den durch eine Abstimmung zustande gekommenen Resolutionen die nicht einstimmigen Ergebnisse. Dies mag daran liegen, daß hier konsensuale Entscheidungsprozesse überwiegen, die eine Einigung ohne Kampf abstimmung ermöglichen⁶. Kontroversen und entscheidende Endabstimmungen fanden dagegen vor allem bei Bezügen zum Ost-West-Konflikt, kolonialen Problemen und Grenzkonflikten statt (1. Ausschuß und Politischer Sonderausschuß). Obgleich sich die einstimmige Annahme offenbar also zuerst und in stärkerem Maße bei leichter abklärbaren und politisch weniger brisanten Fragenkomplexen durchgesetzt hat, findet sich doch auch unter den Resolutionen aus den beiden ersten Ausschüssen ein beträchtlicher Anteil einstimmiger Beschlüsse.

Die Zahl der hier in letzter Zeit praktisch einstimmig zustande gekommenen Entscheidungen liegt aber vermutlich noch bedeutend höher, denn mit der allgemeinen Zunahme konsensueller Entscheidungsprozesse hat auch eine Wandlung des Begriffs der Einstimmigkeit im Sprachgebrauch der Organisation eingesetzt, die eine geänderte Annahmepaxis und -bezeichnung der Generalversammlung bewirkte. Während nämlich in früheren Jahren der Organisation auch einverständlich ohne Abstimmung angenommene Resolutionen als einstimmig bezeichnet wurden⁷, findet diese Bezeichnung

heute nur noch Anwendung, wenn alle bei namentlicher Abstimmung aufgezeichneten Stimmen sich für die Annahme aussprechen. Es können daher auch solche einverständlichen und ohne Widerspruch angenommenen Resolutionen in die Trendanalyse einbezogen werden, für deren Annahme sich verschiedene Bezeichnungen in den offiziellen Aufzeichnungen der Organisation finden. Die Analyse aller 668 in den Jahren 1972 bis 1975 von der Generalversammlung angenommenen Resolutionen zeigt die in Tabelle 2 aufgeführten gebräuchlichen Annahmearten.

Tabelle 2

Arten der Resolutionsannahme

	1972	1973	1974	1975
durch Beifallskundgebung	—	—	3	7
ohne Abstimmung	9	10	49	54
durch Konsensus	—	—	8	8
ohne Einwendungen	22	58	15	30
in förmlicher Abstimmung	109	91	75	82
einstimmig	22	4	9	3
insgesamt	162	163	159	184

Die Bedeutung der einzelnen Bezeichnungen und die ihrer Anwendung zugrundeliegende Annahmesituation im Plenum sind dabei jedoch weder klar zu erkennen noch gegeneinander abzugrenzen, da der Gebrauch der verschiedenen Formeln für die Ankündigung des Ergebnisses einer Resolutionsannahme oft von der persönlichen Präferenz des gerade amtierenden Versammlungspräsidenten abhängt und sich nicht unbedingt nach durch langjährigen Gebrauch festgelegten Kategorien richtet. Doch sind einzelne Merkmale für bestimmte Gruppen deutlich erkennbar⁸. So erfolgt die Annahme eines Resolutionsentwurfes durch förmliche Abstimmung als die gebräuchlichste und von der Charta einzig vorgesehene Art der Entscheidungsfindung nach Regel 89 der Geschäftsordnung der Generalversammlung durch Handzeichen oder Aufstehen, und auf Verlangen eines beliebigen Delegierten durch namentliche Abstimmung. Neben dieser formellen Annahmeart haben sich seit Beginn der Organisation die verschiedenen Formen einverständlicher Einigung der Mitglieder herausgebildet. Schon das »Repertory of Practice« aus dem Jahre 1955⁸ vermerkt, daß oft Vorschläge, die eine Entscheidung der Generalversammlung vorsehen, als angenommen gelten, ohne daß eine förmliche Abstimmung im Plenum darüber stattfindet. So gibt die Versammlung bei seltenen Gelegenheiten, zum Beispiel anlässlich der Aufnahme neuer Mitglieder oder der Bestätigung neuer Amtsträger, ihrer Zustimmung durch lebhaften Beifall (Akklamation) Ausdruck. Ohne Einwände (without objection) werden Entscheidungen angenommen, über die keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Es handelt sich zumeist um Resolutionen, deren Text in den Ausschüssen (insbesondere im 5. Ausschuß) vor der Einbringung in das Plenum den Wünschen der Mitglieder entsprechend ausgearbeitet wurde⁹, oder um Verfahrensangelegenheiten. Unterschiedlich in den einzelnen Sitzungen und Organen wird hier entweder formlos abgestimmt oder auf eine Abstimmung ganz verzichtet¹⁰. Auch die Bezeichnung »without dissent« (UNCTAD) oder »without vote« (ECOSOC) werden bisweilen dafür verwandt. In der Generalversammlung werden die Ausdrücke »without a vote« und »by consensus« oft synonym gebraucht, obwohl letzterer Terminus in der Regel nur bei Entscheidungen Anwendung finden sollte, auf die man sich erst nach Verhandlungen einigen konnte. Die vier in Tabelle 2 erstgenannten Arten der Resolutionsannahme haben das Fehlen eines formellen Abstimmungsverfahrens gemeinsam, sie lassen sich daher den Konsensusentscheidungen zuordnen, deren verschiedene Formen in anderen UN-Organen schon seit längerer Zeit Anwendung finden.

Allgemeiner Trend zu einverständlicher Beschlußfassung

Im Sicherheitsrat¹¹ wurden die institutionalisierten Regeln schon früh durch die Konfrontation der Großmächte und die aus dem Vetorecht folgende Lähmung des Organs in Frage gestellt; begünstigt durch das Fehlen fester Verfahrensregeln¹², entwickelten sich hier informelle Informations- und Verhandlungstechniken, durch die starre Positionen einander näher gebracht und eine Grundlage für gemeinsame Aktionen gefunden werden konnte. In den frühen Jahren wurden Entwürfe im Sicherheitsrat oft überraschend und ohne Vorankündigung präsentiert, und Konsultationen fanden nur unter befreundeten Ländern statt. Der Sicherheitsrat hielt auch selten geschlossene Sitzungen ab, weil sie dem Ideal der »open diplomacy« widersprachen. So wurden von den zwischen 1946 und 1970 nach Konsultationen einverständlich angenommenen 50 Resolutionen des Sicherheitsrats (von insgesamt 179) nur 7 vor 1964 angenommen.

Heute gehören konsultative und einen Konsensus vorbereitende Methoden dagegen zu der Standardprozedur des Sicherheitsrats. Im allgemeinen koordiniert dabei der Präsident die Meinungen der Mitglieder hinter der Szene, informelle Treffen finden ohne Abstimmungen und ohne Aufzeichnungen statt, und erst wenn ein allgemeiner Konsens erreicht ist, wird eine formelle Sitzung des Sicherheitsrats zur offiziellen Bestätigung desselben anberaumt. Wesentlich für die Einführung des Konsensverfahrens im Sicherheitsrat war auch die Erhöhung der Mitgliedschaft von 11 auf 15. Dadurch wurde die Stimmkraft der nichtständigen Mitglieder nahezu verdoppelt, so daß bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Rates keine Macht oder Gruppe wichtige Entscheidungen ohne die Unterstützung der anderen durchsetzen kann. Da hier jeder auf die Zustimmung der anderen angewiesen ist, damit überhaupt eine Maßnahme zustande kommt, war die Bereitschaft zu Verhandlungen, Konsultationen und schließlich Kompromissen größer als in anderen Organen der Vereinten Nationen, in denen die Mehrheit ihren Willen oft auch in offener Konfrontation durchsetzte. Trotzdem fand das Konsensverfahren nach und nach auch in den Organen der Generalversammlung Eingang.

Für Entscheidungen der Generalversammlung war eine solche informelle Entscheidungsbildung in ihrer Geschäftsordnung an zwei Stellen sogar ausdrücklich vorgesehen, in den Regeln 3 und 4 für die Abhaltung von Tagungen außerhalb New Yorks und in den Regeln 8 und 9 für die Einberufung außerordentlicher Tagungen. Hier kann der Präsident auf Ersuchen eines Mitglieds die anderen außerhalb der Tagung von dem Vorschlag informieren und, wenn sich die Mehrheit ihm gegenüber zustimmend geäußert hat, ihn für angenommen erklären. In größerem Ausmaß angewandt wurde diese Annahmeform jedoch zunächst in den neugeschaffenen Unterorganen, in denen die Entscheidungen oft aus Prinzip soweit wie möglich durch Konsensus statt durch Abstimmungen erreicht werden sollen. So entschied die UN-Kommission für internationales Handelsrecht auf ihrer ersten Tagung:

»Die Entscheidungen (der Kommission) werden soweit wie möglich auf dem Konsenswege innerhalb der Kommission getroffen. Nur in den Fällen, in denen ein Übereinkommen nicht erreicht werden kann, werden die Entscheidungen durch Abstimmung nach den das Verfahren der Ausschüsse der Generalversammlung betreffenden Verfahrensregeln getroffen.«¹³

und die Formulierung des Weltraumausschusses lautet:

»Die Arbeit des Ausschusses soll nach dem Willen aller Mitglieder des Ausschusses und seiner Unterausschüsse dergestalt vorstatten gehen, daß die Übereinkommen im Ausschuß ohne die Notwendigkeit einer förmlichen Abstimmung erreicht werden können.«¹⁴

Während im Sicherheitsrat über den ein stimmiges Übereinkommen repräsentierenden Konsensus oft noch abgestimmt wird, verwenden die Generalversammlung und ihre Unterorgane den Konsens in der Regel als Ersatz zur Umgehung von Abstimmungen. Dieser ohne Abstimmung fest-

gestellte Konsens erleichtert auch solchen Mitgliedern, denen bei einer offenen Position die Unterstützung eines Vorschlags widerstrebt, die Annahme der Resolution in der Form des Konsenses. Aus diesem Grunde qualifizieren einige Repräsentanten, die den Konsens unterstützen oder keine Einwände dagegen erheben, oft ihre Position, indem sie nach der Annahme des Konsenses noch ihre Ansichten dazu protokollieren lassen. Ein durchaus typisches Beispiel in der Formulierung ist die Erklärung der brasilianischen Delegation nach der einverständlichen Annahme einer Portugals Vorgehen in Angola verurteilenden Resolution des Sicherheitsrats¹⁵:

»Die (brasilianische Delegation) hat keine formelle Abstimmung verlangt, weil dies nicht dem Willen der (übrigen) Mitglieder des Rates entsprach. Die Delegation hält aber die Feststellung für das Protokoll für notwendig, daß Brasilien im Falle einer solchen Abstimmung sich der Stimme enthalten hätte, da wir Abs. 2 und 3 der Resolution nicht zustimmen können.«¹⁶

Nicht immer handelt es sich bei solchen Erklärungen um Vorbehalte, sie können die EntschlieÙung bisweilen auch in einem weitergehenden, über die Formulierungen der Resolution hinausgehenden Sinn interpretieren. Trotz solcher Vorbehalte haben die auf dem Wege des gegenseitigen Einvernehmens zustande gekommenen Resolutionen die gleiche Wirkung und rechtliche Verpflichtungskraft wie eine nach den formalen Regeln gefällte Entscheidung. Für eine Konsensentscheidung des Sicherheitsrats wurde dazu die Möglichkeit der bindenden Wirkung nach Art. 25 der Charta durch den Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten über Namibia vom 25. Juni 1971 ausdrücklich anerkannt¹⁷.

Neben vereinzelt geäußelter Kritik findet das Konsensverfahren vielfach Anerkennung¹⁸, weitere Verbreitung und Institutionalisierung¹⁹. Nachteilig wirkt sich aber bisweilen der eindeutige Kompromißcharakter der Konsensentscheidungen aus. Trotz wohlklingender Worte reflektieren sie besonders in hochpolitischen Angelegenheiten oft nur den niedrigsten gemeinsamen Nenner, auf den sich alle Beteiligten einigen konnten. Nicht selten sind sie auch zweideutig, mit einer Vielzahl von Vorbehalten versehen und werden verschieden und verwirrend interpretiert. Die Konsensmethode sollte deshalb ein Anreiz für Verhandlungen und Kompromisse, aber weder absolute Regel noch unwandelbares Dogma sein. Eine klare, von einer großen Mehrheit der Staaten angenommene Formulierung ist einer unangemessenen oder lückenhaften, jedoch einstimmig angenommenen Regelung dabei immer vorzuziehen.

In vielen Fällen ist die Methode gegenseitigen Einvernehmens jedoch nicht nur die angemessenste, sondern in der Tat die einzig mögliche. Für den 6. Hauptausschuß und die Völkerrechtskommission wurde festgestellt,

»daß (die Mitglieder) weit weniger zu Vergleichsverhandlungen und Kompromissen bereit wären, sollte (das Konsensverfahren) aufgegeben werden, und daß außerdem durch Mehrheitsentscheidungen angenommene Texte, die nicht von allen Staaten unterstützt wurden, weit weniger Chancen einer allseitigen Anerkennung und Anwendung hätten. Ein im Wege des Konsensverfahrens angenommener Text, wie unvollkommen auch immer, wird dagegen eher von allen Staaten in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen getreu angewandt und beachtet werden.«²⁰

Für etliche Organe und Unterorgane der Generalversammlung ist deshalb die Konsensmethode zur einzig möglichen Form effektiver Arbeit geworden. So war die Arbeit des Weltraumausschusses zeitweise blockiert, bis man sich 1961 auf eine Konsensformel einigte. Auch die 19. Generalversammlung konnte ihre — allerdings sehr begrenzten — Entscheidungen nur auf der Basis von Konsensmethoden treffen. Der 1965 eingerichtete Sonderausschuß für friedenssichernde Operationen benutzt bei seinen Beratungen nur die Konsensmethode, und die Richtlinien für den Sonderausschuß für völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten, enthalten in Resolution 2327 (XXII) der Generalversammlung vom 18. Dezember 1967, schrieben sogar formell vor, der Ausschuß

solle bemüht sein, allgemein Übereinstimmung bei seiner Entscheidungsfindung zu erreichen. Ein weiteres Organ, das auch die Konsensmethode anwendet, ist der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Meeresbodens außerhalb der Grenzen nationaler Jurisdiktion. Außerdem haben Abrüstungsausschuß und UNCTAD seit jeher die Praktik des Konsensus benutzt²¹. Auch die III. Seerechtskonferenz, die kürzlich ihre achte Tagung abschloß, verfährt entsprechend.

Kennzeichen einer Konsensentscheidung ist also die generelle Übereinstimmung aller Beteiligten, den entsprechenden Entwurf so passieren zu lassen, ohne daß notwendigerweise alle Parteien in allen Punkten gleicher Meinung sind. Die Einwände keiner Delegation sind jedoch in ihrer Motivation stark genug, diese zu einer Ablehnung des gesamten Entwurfes zu bewegen. Subjektiv mag die einzelne Delegation bei einer formellen einstimmigen Abstimmung die gleichen Überlegungen anstellen und sich schließlich auch nach Zurückstellung nationaler Bedenken zu einem Ja entschließen; die gleiche Entscheidung ist sie aber ohne formelle Stimmabgabe eher und leichter zu fällen geneigt. Der einzige Unterschied zwischen einer konsensual und einer einstimmig beschlossenen Resolution liegt — und das auch nur in der Generalversammlung — in einer bloßen Formalität, zumal sie ohnehin die gleichen Rechtsfolgen zeitigt. Denn selbst wo vor oder nach der Beschlußfassung Erklärungen oder Vorbehalte von einzelnen Delegationen zu Protokoll gegeben werden, bleiben diese doch in der praktischen Anwendung später vielfach unberücksichtigt.

Konsensentscheidungen können — gleich wie sie in den offiziellen Dokumenten bezeichnet werden — in der Praxis mit einstimmigen Entscheidungen gleichgesetzt werden. Sie sind eine konziliantere und die Entscheidungsfindung erleichternde, in ihren Rechtsfolgen jedoch identische Form der klassischen Einstimmigkeit. Wendet man nun diesen erweiterten Begriff der Einstimmigkeit auf die Resolutionen der Generalversammlung an und zählt zu den einstimmigen Entscheidungen alle durch Konsensus, ohne Abstimmung, ohne Einwendungen, durch Beifallskundgebung oder »einstimmig« angenommenen Vorschläge, so ergibt sich gegenüber dem anfangs gewonnenen Ergebnis ein neues, den veränderten Gewohnheiten der Generalversammlung entsprechendes Bild:

	1972	1973	1974	1975
»einstimmig«	53 (33 vH)	72 (43 vH)	74 (46 vH)	102 (55 vH)
in namentlicher Abstimmung	108 (67 vH)	97 (57 vH)	87 (54 vH)	82 (45 vH)

Mit Ausnahme der 27. Tagung (1972) hielten sich in allen Jahren die einstimmigen und die kontroversen oder mit Enthaltungen angenommenen Resolutionen in etwa die Waage, und wenn man hier auch die mit Enthaltungen angenommenen Resolutionen zu den einstimmigen zählt, so ergibt sich ein deutliches Übergewicht der einstimmigen über die kontroversen Entscheidungen. Gegenüber den für frühere Zeiträume festgestellten Ergebnissen läßt sich also der Trend zu einstimmigen Entscheidungen im weiteren Sinne klar bestätigen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu und zum folgenden die Veröffentlichung des Autors: Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen — Konsequenzen und Grenzen staatlicher Gleichberechtigung in der Generalversammlung, Frankfurt 1978, S.47ff.
- 2 Vgl. C.S. Manno, Weighted Voting in the United Nations General Assembly: A Study of Feasibility and Methods, Ann Arbor 1964, und Brinkmann (Anm.1), S.117ff.
- 3 Vgl. Manno (Anm.2), S.136.
- 4 Vgl. K. Jacobsen, Some Aspects of United Nations Voting Patterns, in: Journal of Peace Research, 1969, S.341f.; er zeigt, daß viele kontroverse Entscheidungen bei Berücksichtigung der Enthaltungen in diesem Sinne von der absoluten Mehrheit angenommen wurden.
- 5 Vgl. die Auszählung bei Manno (Anm.2), S.139.
- 6 Vgl. auch C.F. Alger, Decision Making in Public Bodies of International Organizations, in: D. Sidjanski (Hrsg.), Political Decision-Making Processes, Amsterdam 1973, S.205ff.

- 7 Vgl. z.B. UN-Doc. A/PV.289 v.28.9.1950, S.176: »If there are no objections, and if no delegation wishes a vote to be taken, I shall declare this draft resolution unanimously adopted by the General Assembly.«
- 8 UN-Publ. E.55.V.2.Vol.I, Repertory of Practice of United Nations Organs, S.570-73, und die Ergänzungsbände Nr.1 (1959), Nr.2 (1964), Nr.3 (1972). — Das »Repertory« sollte gemäß Resolution 796 (VIII) der Generalversammlung v.27.11.1953 einem doppelten Zweck dienen: die Entscheidungsfindung bei den Überlegungen hinsichtlich einer Charta-Revision erleichtern und zur Kenntnis der Charta, wie sie in der Praxis der UN-Organen angewandt wird, beitragen.
- 9 Vgl. z.B. UN-Doc. A/PV.409 v.20.12.1952, S.452: »The draft resolutions contained in the report of the Fifth Committee were adopted without discussion.«
- 10 Repertory (Anm.8), S.572.
- 11 Vgl. F.Y. Chai, Consultation and Consensus in the Security Council, New York 1971.
- 12 Der Sicherheitsrat hat bis heute nur sehr grobe, provisorische Verfahrensregeln. Text s.VN 6/1976, S.188ff.
- 13 UN-Doc. A/7216, S.6 (Übersetzung).

- 14 UN-Doc. A/AC.105/PV.2 v.4.5.1962, S.5 (Übersetzung).
- 15 S/Res/241 (1967) v.15.11.1967; Text s.VN 6/1967, S.203.
- 16 UN-Doc.S/PV.1378 v.15.11.1967, S.2 (Übersetzung).
- 17 International Court of Justice, Advisory Opinion of 21 June 1971: Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), S.33.
- 18 Vgl. Report of the Group of Experts on the Structure of the United Nations System: A New United Nations for Global Economic Cooperation, UN-Doc. E/AC.62/9 v.28.5.1975, das das für UNCTAD vorgesehene Konsensverfahren auch für die Generalversammlung empfiehlt.
- 19 Vgl. R.N. Gardner, To Make The World Safe for Independence, in: The Interdependent, July-August 1975 (Special Issue: United Nations 30), S.143, und K. Waldheim, The UN in a Changing World, in: Studia Diplomatica 28, 1975, S.145ff.
- 20 UN-Doc. A/6955 v.11.12.1967, S.87 (Übersetzung).
- 21 Vgl. dazu die detaillierte Regelung der Verhandlungen in Resolution 1995(XIX) der Generalversammlung v.30.12.1964, die UNCTAD als Organ institutionalisierte.

Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung

Die Bestimmung des Rechtscharakters unter Verwendung von Artikel 38 des IGH-Statuts

KARIN HEIDENSTECKER

Können die Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung als Ausdruck der gemeinschaftlichen Willensbildung der Vereinten Nationen einen Beitrag zur Erzeugung von positivem Völkerrecht leisten? Das Völkerrecht unterscheidet wie das nationale Recht zwischen formellen und materiellen Rechtsquellen. Formelle Rechtsquellen, die formalisierten Erzeugungsarten des positiven Völkerrechts also, bilden die Grundlage der Rechtsordnung der Staatengemeinschaft. Da es im Völkerrecht keine umfassende Kodifikation gibt, bietet sich der Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) an, um den Bestand an formellen Rechtsquellen im Völkerrecht aufzuzeigen. Dieser Artikel¹ führt die Völkerrechtsquellen an, die der Gerichtshof anzuwenden hat, um die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach Völkerrecht zu entscheiden. Das IGH-Statut ordnet die völkerrechtlichen Verträge, das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze als die primären Rechtsquellen ein, die bei der Streitbeilegung durch den Internationalen Gerichtshof als Rechtsgrundlage anerkannt werden. Resolutionen und Deklarationen wären dann verbindliches Völkerrecht, wenn sie den Anforderungen dieser Rechtsquellen entsprächen.

I. Die Rechtsstellung der Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung im System der Völkerrechtsquellen

Die Zuständigkeit der Generalversammlung zum Erlass von Willensakten umfaßt einmal die Kompetenz, rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen, und zum anderen die Abgabe von Empfehlungen. Dabei differenziert die Charta der Vereinten Nationen in ihrer Terminologie zwischen Empfehlung (recommendation) und Beschluß (decision). Diese Begriffe sind nicht als juristische Wertung zu verstehen; insbesondere »Beschluß« wird zum Teil als Oberbegriff für alle Willensakte (also gleichbedeutend mit »Resolution«) verwendet — ohne Rücksicht auf deren Inhalt (Art. 18,2 UN-Charta) oder auch im Sinne einer rechtsverbindlichen Entscheidung (Art. 4,2). In der Praxis ergehen die Willensakte der Generalversammlung in Form von Resolutionen (resolutions, Entschlüssen) oder Deklarationen (declarations, Erklärungen) oder durch einfache Beschlüsse (decisions). Die Resolution spricht gewöhnlich eine bestimmte Empfehlung aus oder teilt einen Beschluß mit, trifft eine Feststellung oder ruft eine Tatsache in Erinnerung². Resolutionen über wichtige Fragen bedürfen der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit (Art. 18,2). Sollen besonders wichtige politische oder rechtliche

Grundsätze zum Ausdruck gebracht werden, bezeichnet die Generalversammlung ihre Willensakte als Deklarationen. Die übergeordnete Bedeutung der Deklarationen wird auch durch ihren Erlaß in besonders feierlicher Form dokumentiert. Deklarationen mit der Benennung »Charta« unterstreichen den besonderen Wert der Rechtshandlung.

Die Satzung der Vereinten Nationen ermächtigt die Generalversammlung, bestimmte Angelegenheiten rechtsverbindlich in Form eines Beschlusses zu entscheiden. Sie hat die Befugnis, sich eine Verfahrensordnung zu geben (Art. 21 der UN-Charta), über Aufnahme, Suspendierung und Ausschluß von Mitgliedern zu beschließen (Art. 4—6), Wahlen zu den Organen durchzuführen (Art. 23, Art. 61, Art. 97), Nebenorgane einzusetzen (Art. 22), Abkommen mit den Sonderorganisationen zu genehmigen (Art. 63,1), den Haushalt zu genehmigen (Art. 17) und Aufsichts- (Art. 60) sowie Weisungsrechte (Art. 98) wahrzunehmen. Evident ist, daß sich die Zuständigkeit zur Fassung verbindlicher Beschlüsse auf organisationsinternes Recht beschränkt. Hiervon ist die Ermächtigung zur Beratung und Empfehlung zu unterscheiden: gemäß Art. 10 der UN-Charta kann, nach vorangegangener Erörterung, die Generalversammlung an die Staaten Empfehlungen richten, und zwar in allen (allgemeinen wie speziellen) Angelegenheiten, sofern sie nicht beim Sicherheitsrat anhängig sind (Art. 12). Diese »Generalkompetenz«³ wird in Art. 11, Art. 13 und Art. 14 der Charta konkretisiert. Diese Empfehlungen der Generalversammlung in Form von Resolutionen oder Deklarationen sind Bestandteil der Beziehungen der Organisation zu anderen Völkerrechtssubjekten; die Artikel 10 bis 14 regeln die Kompetenzen in bezug auf die Außenbeziehungen zu den Mitgliedern.

Zu prüfen ist nun, welchen Rechtscharakter diese Resolutionen und Deklarationen haben, insbesondere wie sie in das Völkerrecht einzuordnen sind. Im allgemeinen Sprachgebrauch beinhaltet eine Empfehlung eine unverbindliche Befürwortung. In der allgemein akzeptierten internationalen Terminologie stellen Empfehlungen Rechtshandlungen dar, welche für den Adressaten keine Verbindlichkeit besitzen⁴. Bei der Erarbeitung der Charta der Vereinten Nationen auf der Konferenz von San Franzisko wurde der Antrag der Philippinen⁵ eindeutig abgelehnt, der Generalversammlung Legislativbefugnisse einzuräumen. Die Rechtsverbindlichkeit von Resolutionen könnte allerdings auch aufgrund anderer Formen der Rechtserzeugung eingetreten sein. Unbestritten ist in der

Völkerrechtswissenschaft, daß Deklarationen, die eine wesentliche Rechtsaussage treffen, den Ausgangspunkt für die Ausbildung von völkerrechtlichen Normen bilden können⁸. Sie stellen eine materielle Rechtsquelle dar, welche die Bildung neuen Völkerrechts vorbereiten helfen. Sie können zum Inhalt völkerrechtlicher Verträge werden. Klassische Beispiele hierzu: auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948⁷ wurden die beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 ausgearbeitet; ebenso bildet die Erklärung über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung von 1963⁸ die Grundlage für das internationale Abkommen von 1965; der Weltraumvertrag von 1967 beruht auf einer Erklärung über die Betätigung der Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums von 1963⁹. Resolutionen können ferner Ausgangspunkt für die Ausbildung von Völkergewohnheitsrecht sein. Voraussetzung hierfür ist, daß sich aus der Zustimmung zu einer Resolution die Existenz einer Rechtsüberzeugung ableiten läßt, die durch nachfolgende Staatenpraxis bestätigt wird. Ebenso kann der Inhalt einer Resolution zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz werden, wenn die Staaten unabhängig von der Abstimmung zum Ausdruck bringen, daß sie diese Prinzipien als verbindlich anerkennen.

Dieser gemeinsame Ansatz wird von einer Anzahl Staaten, aber auch von Völkerrechtswissenschaftlern dahingehend erweitert, daß sie Deklarationen mit sogenanntem »normativem« Inhalt als formelle Rechtsquelle ansehen¹⁰. Als Beispiele werden unter anderem angeführt:

- die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (A/Res/1514(XV) vom 14. Dezember 1960),
- die Erklärung über die ständige Souveränität über die natürlichen Ressourcen (A/Res/1803(XVII) vom 14. Dezember 1962),
- die Erklärung über die Grundsätze für die Nutzung des Meeresbodens und des Meeresuntergrundes jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion (A/Res/2749(XXV) vom 17. Dezember 1970),
- die Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen (A/Res/2625(XXV) vom 24. Oktober 1970),
- die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten (A/Res/3281(XXIV) vom 12. Dezember 1974),
- die Erklärung über die Vertiefung und Festigung der internationalen Entspannung (A/Res/32/155 vom 19. Dezember 1977).

Hier soll nun keine Analyse einzelner Deklarationen, sondern eine allgemeine Betrachtung der Willensakte der Generalversammlung vorgenommen werden. Die Wertung als formelle Rechtsquelle wird insbesondere dann relevant, wenn Deklarationen im Widerspruch zu Vertrags- und Gewohnheitsrecht stehen oder über deren Inhalt hinausgehen¹¹. Dies geschieht in letzter Zeit häufiger, da ein Teil der UN-Mitglieder die Resolutionen als ein geeignetes Mittel zur »Verwirklichung der Planungs- und Steuerungsfunktion eines neuen, progressiven Völkerrechts«¹² ansieht.

»Daß Deklarationen infolge ihrer hohen Publizität, der Autorität des Gremiums, dem sie entstammen, und der Stärke der politischen Kräfte, die hinter ihnen stehen, in der internationalen Politik eine gewichtige Position gewinnen können und durch stete Wiederholung (recitation) und Anwendung in den Entschlüssen und Stellungnahmen der Organe der Vereinten Nationen ein erhebliches politisches Gewicht erlangen können, läßt sich nicht übersehen.«¹³

Um aber zu einer rechtlichen Bindungswirkung zu kommen, müssen die Deklarationen die Voraussetzungen von formellen Rechtsquellen erfüllen.

II. Resolutionen und Deklarationen als formelle Rechtsquelle gemäß Artikel 38 des IGH-Statuts

Eine Rechtsverbindlichkeit könnte sich auch ergeben, wenn Deklarationen eine Völkerrechtsquelle gemäß Art. 38 des IGH-Statuts wären. Art. 38 enthält in Absatz 1 die Trias der all-

gemein anerkannten formellen Völkerrechtsquellen. Ob diese Vorschrift einen abschließenden Rechtsquellenkatalog aufstellt, ist nicht unbestritten. Zumindest in der westlichen Völkerrechtstheorie gilt der Artikel als allgemein anerkannte Rechtsquellengrundlage. Da eine Ergänzung bisher nicht erfolgt ist, soll der Versuch gemacht werden, die Entschlüssen der Generalversammlung unter diesen Artikel zu subsumieren.

Voraussetzung für einen Rechtssetzungsakt ist im Völkerrecht ebenso wie im nationalen Recht die Zuständigkeit des erlassenden Organs. Wie bereits festgestellt, hat die Generalversammlung keine direkte Legislativbefugnis aufgrund der Charta. Gemäß Art. 13, 1a der UN-Charta hat sie die Aufgabe, Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen zu geben mit dem Ziel, eine progressive Fortentwicklung des Völkerrechts und seine Kodifikation zu fördern, aber selbst keine Befugnis, Völkerrecht zu kodifizieren. Eine Zuständigkeitserweiterung kann aber — abgesehen von einer formellen Satzungsänderung gemäß Art. 108 der UN-Charta — auch durch ständige, als Recht anerkannte Übung oder durch formlosen zwischenstaatlichen Konsens erfolgen, da die UN-Charta ein völkerrechtlicher Vertrag ist, auf dessen Abänderung die allgemein bei Änderung völkerrechtlicher Verträge geltenden Grundsätze Anwendung finden.

Grundsätzlich werden bei einer Kompetenzerweiterung zur Rechtssetzung den Mitgliedern neue Rechtspflichten auferlegt. Deshalb wird die Auffassung vertreten¹⁴, daß unter Beachtung von Art. 2, 1 der UN-Charta (souveräne Gleichheit aller Mitglieder) es erforderlich ist, daß ebenso wie bei einer Chartaänderung eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung einschließlich aller Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats durch ihre Praxis oder ausdrücklich die Deklaration anerkennen müssen, um eine Rechtsverbindlichkeit zu erzeugen. Diese Mehrheitsverhältnisse kommen einer vertraglichen Vereinbarung der Kompetenzerweiterung gleich. Eine andere Ansicht¹⁵ spricht nur Deklarationen, die die Charta auslegen und einstimmig angenommen werden, eine Rechtsverbindlichkeit zu und begründet so eine Zuständigkeit der Generalversammlung. Da aber aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den Vereinten Nationen bei grundsätzlichen Fragen derart qualifizierte Mehrheiten selten sind, kann es auf diese Weise zu keiner Zuständigkeitserweiterung kommen.

Um trotzdem eine Quasilegislativfunktion der Generalversammlung zu begründen, hat ein nigerianischer Völkerrechtswissenschaftler¹⁶ auf das demokratische Mehrheitsprinzip verwiesen: Die für die Resolution votierenden Staaten würden durch die Zustimmung gebunden; eine Bildungswirkung trete aber auch für die Stimmenthaltung übenden Staaten und für die ausdrücklich gegenstimmenden Staaten aufgrund des demokratischen Mehrheitsprinzips ein. Dieser Forderung nach demokratischen Grundsätzen bei der Beschlußfassung, die von anderer Seite »völkerrechtliche Holzhammermethode«¹⁷ bezeichnet wurde, kann nicht gefolgt werden, da die Generalversammlung gerade kein Weltparlament ist. Zum Teil wird auch eine Dreiviertelmehrheit als ausreichend angesehen. Da die Staaten der Dritten Welt über eine solche Mehrheit verfügen, wäre so ein Weg geschaffen, das Veto-recht der Großmächte im Sicherheitsrat zu übergehen.

Die von der Dritten Welt für die Generalversammlung beanspruchte Legislativgewalt hat einen politischen Hintergrund. Es wird auf diesem Weg versucht, soziale und politische Forderungen durch ein Quasilegislativorgan rechtlich zu legitimieren, um eine Rechtsgrundlage für den Ausgleich des »Nord-Süd-Gefälles«, für die Revision der als ungerecht empfundenen Weltordnung zu schaffen. Die Generalversammlung wird als das Organ der Vereinten Nationen verstanden, in dem die Mehrheitsverhältnisse unabhängig vom wirtschaftlichen Machtpotential im Sinne dieser Staaten beeinflusst werden können. Daß sich die Großmächte auf diese

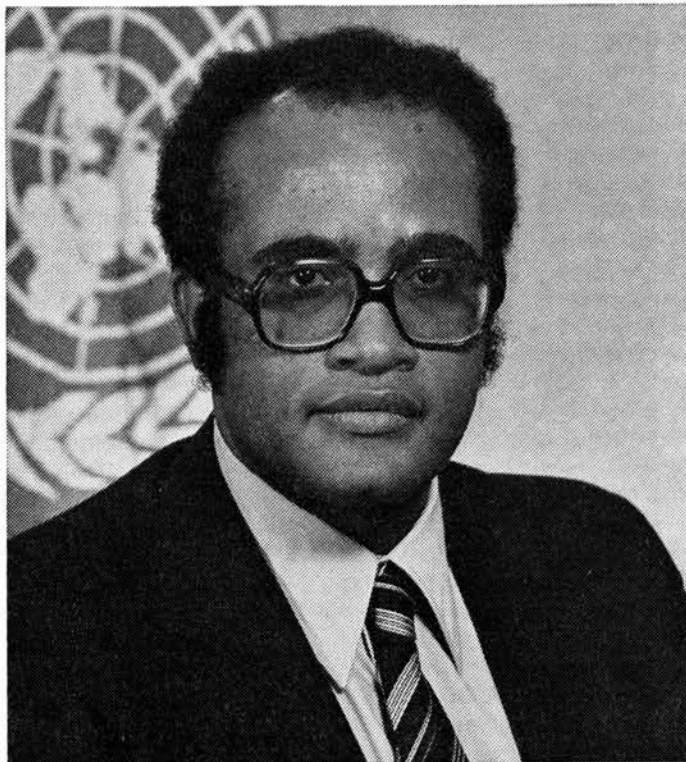
Weise nicht festgelegt wissen wollen, wird nicht überraschen.

Somit ist eine Verfassungswandlung zur Rechtssetzungsbefugnis innerhalb von Art.13, 1 der UN-Charta nicht festzustellen, da weder durch Gewohnheitsrecht noch durch zwischenstaatlichen Konsens eine Erweiterung vollzogen wurde.

Um trotzdem zu einer völkerrechtlichen Verpflichtung im Sinne des Art.38 des IGH-Statuts zu kommen, kann auch auf die rechtliche Qualifikation der Deklarationen abgestellt werden. Es könnte eine Weiterbildung des Normsetzungsverfahrens in der Form vorliegen, daß Resolutionen, unabhängig von der Rechtssetzungsbefugnis der Generalversammlung, den Anforderungen des Art.38 entsprechen und so eine formelle Rechtsquelle bilden. Abzustellen ist dabei auf empirische Beobachtungen, inwieweit die Staaten bei der rechtlichen Auseinandersetzung diese Erklärungen als Entscheidungshilfen verwenden und in welchem Sinn. — Die Zustimmung zu einer Resolution könnte eine vertragliche Bindung im Sinn von Art.38,1 bewirken. Dann müßte die im förmlichen Abstimmungsverfahren erklärte Zustimmung Ausdruck des vertraglichen Bindungswillens sein. So wird angeführt¹⁸, daß ein Votum für eine Deklaration eine solche rechtliche Verpflichtung begründet. Dies ist bei der Mitwirkung am Zustandekommen einer Resolution abzulehnen. Obwohl die Staatenvertreter bei der Abstimmung auf Weisung des Entsendestaates handeln, wird diese Weisung häufig von politischen Zielen und Aufgaben des Organs bestimmt sein; dies ist deshalb sinnvoll, da der votierende Staat nicht von einer vertraglichen Bindung auszugehen braucht. Auch sind eine Stimmenthaltung und ein ausdrücklich erklärter Widerspruch nicht mit einer vertraglichen Bindung in Übereinstimmung zu bringen. Zudem ist in den meisten nationalen Verfassungen eine Ratifikation durch das Parlament festgelegt, so daß UN-Delegierte keine Befugnis zum Vertragsabschluß haben. Somit liegt keine Rechtsquelle im Sinn von Art.38,1a des IGH-Statuts vor.

Deklarationen könnten ferner als Völkergewohnheitsrecht (Art. 38,1b) gewertet werden. Für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht werden zwei Voraussetzungen aufgestellt: eine einheitliche und konstante Übung sowie die Rechtsüberzeugung der Staaten, daß ihr Handeln rechtmäßig ist. Daß Deklarationen Ausgangspunkt für Gewohnheitsrecht sein können, wurde bereits festgestellt.

Könnte das Abstimmungsverhalten als Staatenpraxis gewertet werden? Dies würde bedeuten, daß das Erfordernis einer beständigen Übung durch eine umfassende Zustimmung zur Resolution erfüllt wäre. Die in diesem Sinne vertretene Auffassung¹⁹ geht davon aus, daß Resolutionen konstitutiv für die Staatenpraxis sind, da die Zustimmung ein formaler Akt des jeweiligen Staates ist, so daß es keiner faktischen Bekräftigung mehr bedarf. Dies steht im Gegensatz zu der überwiegenden Völkerrechtslehre²⁰. Insbesondere die internationale Rechtsprechung²¹ legt bei der Herausbildung einer stetigen und einheitlichen Übung einen strengen Maßstab an. Dagegen sind die Anforderungen an die Dauer der Übung nicht so weitreichend: auch eine kürzere Frist kann ausreichend sein. Voraussetzung ist auf jeden Fall eine in sich geschlossene Übung. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine Staatenpraxis der Mitgliedstaaten außerhalb der Organisation erforderlich ist. Zu dem Abstimmungsverhalten muß weiteres hinzukommen, bevor ein Anspruch auf Staatenpraxis erhoben werden kann²². Würde man sich auf die Erklärung der UN-Delegierten beschränken, käme es zu einer Reduzierung des geltenden Gewohnheitsrechtsbegriff auf die Äußerung der Rechtsüberzeugung. Bringt ein Mitglied der Vereinten Nationen vor, bei oder nach der Abstimmung über eine Deklaration zum Ausdruck, daß es aufgrund seiner Rechtsüberzeugung zugestimmt hat, kann hierin das subjektive Erfordernis der Gewohnheitsrechtsbildung liegen. Da jedes abstimmende Mitglied genau weiß, daß es mit der



Salim Ahmed Salim, seit 1970 Ständiger Vertreter Tansanias bei den Vereinten Nationen, ist Präsident der am 18. September eröffneten 34. Generalversammlung der Weltorganisation. Der am 23. Januar 1942 in Sansibar geborene Salim erhielt seine Ausbildung am Lumumba-Kolleg in Sansibar, der Universität Delhi und der Columbia-Universität (New York); seine politische Karriere hatte er 1960 im sansibarischen Studentenverband begonnen.

Zustimmung keine Verpflichtung eingeht, muß das Moment der normativen Wertsetzung hinzukommen. Das so geäußerte Rechtsbewußtsein ist dann Ausgangspunkt einer Gewohnheitsrechtserzeugung.

Um trotzdem eine Subsumtion unter den Bereich des Gewohnheitsrechts zu erreichen, ist der Begriff des ›instant customary international law‹ geprägt worden²³. Hierbei wird die Zustimmung zu einer Deklaration, die selbst ausdrücklich auf die unter den Mitgliedstaaten bestehende Rechtsüberzeugung hinweist, als das einzige konstitutive Element des Völkergewohnheitsrechts gewertet, ohne daß es einer Staatenpraxis bedarf. Somit würde eine spontane Verbindlichkeit eintreten. Diese Art der Schaffung von Rechtsnormen wird überwiegend abgelehnt²⁴. Eine solche Zustimmung würde zu einer unmittelbaren Verbindlichkeit führen, die mit den traditionellen Anforderungen an das Völkergewohnheitsrecht nicht übereinstimmt. Charakteristisch für das Gewohnheitsrecht ist, daß anders als bei Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag kein genauer Entstehungszeitpunkt vorliegt, sondern daß es nach einem Entwicklungsprozeß zu formellem Recht wird. Bleibt man bei dem geltenden Gewohnheitsrechtsbegriff, ist ein ›instant customary law‹ nicht denkbar. Somit sind Deklarationen keine formellen Rechtsquellen gemäß Art.38,1b des IGH-Statuts.

Könnte eine mit einer großen Mehrheit beschlossene Resolution die Feststellung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes (Art.38,1c) bewirken? Allgemeine Rechtsgrundsätze bilden sich auf der Grundlage des übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts und sind auf den zwischenstaatlichen Verkehr übertragbar oder sie sind in anderer Weise ›von den Kulturvölkern anerkannt‹ worden. Ob allgemeine Rechtsgrundsätze formelle Rechtsquellen bilden, ist nicht ganz unbestritten. Nach einer Ansicht²⁵ stehen sie außerhalb des Völkerrechts und entwickeln sich nach eigenen Gesetzen, vor allem nach den sich wandelnden innerstaatlichen Rechtszuständen und -auffassungen und den hieraus im Wege der vergleichenen

den Analyse zu gewinnenden Ergebnissen. Die osteuropäische Völkerrechtslehre geht davon aus, daß es zwischen den kapitalistischen und sozialistischen Rechtssystemen keine übereinstimmenden Rechtsgrundsätze geben kann. Da aber allgemeine Rechtsgrundsätze nach Vertrags- und Gewohnheitsrecht im Art.38 aufgeführt werden, sind sie als selbständige Rechtsquellen anzuerkennen. Allgemeine Rechtsgrundsätze sind nicht nur solche, die aus dem innerstaatlichen Recht übernommen werden. Hierzu sind auch solche Grundsätze zu rechnen, die sich als Formprinzipien in der internationalen Gesellschaft selbst herausbilden²⁶. Ein solcher außerhalb der nationalen Rechtsordnung stehender Grundsatz könnte durch eine Deklaration der Generalversammlung aufgestellt werden. Ist dies zutreffend, so käme es zu einer Rechtsbildung, ohne daß wie beim Gewohnheitsrecht eine konstante und einheitliche Übung hinzukommen muß. Entschließungen der Generalversammlung können lediglich eine Vermutung für das Vorliegen eines neuen Rechtsgrundsatzes begründen, wenn sie zu diesem Zweck besonders vorbereitet worden sind und bei oder gelegentlich der Abstimmung von einer bezeichnenden Mehrheit der Staaten als Reflektion eines solchen Rechtsgrundsatzes aufgefaßt werden. »Die Ausarbeitung des in Frage kommenden Textes, die Umstände seiner Verabschiedung und evtl. später erfolgte Erklärungen sind für das Ergebnis entscheidend«²⁷. Die Deklaration setzt also selbst kein neues Recht; sie ist nur ein Indiz, daß ein allgemein anerkanntes Rechtsprinzip vorliegt. Da noch eine ausdrückliche Anerkennung der Staaten hinzukommen muß, sind Deklarationen keine Rechtsquellen gemäß Art.38,1c. Somit ist eine direkte Subsumtion unter Art.38,1 des IGH-Statuts nicht möglich.

III. Artikel 38 des IGH-Statuts — keine abschließende Regelung

Fraglich ist, ob der Rechtsquellenkatalog des Art.38 eine umfassende Aufzählung der Völkerrechtsquellen beinhaltet. Als Grundlage des Internationalen Gerichtshofs zur Streitbeilegung ist er sicherlich umfassend; eine Erweiterung bedarf des ausdrücklichen Verfahrens. Im Hinblick auf die allgemeine Rechtsquellenlehre wird man nicht davon ausgehen können, daß ein abgeschlossener Prozeß der Rechtsentwicklung vorliegt. Insbesondere kann das IGH-Statut von 1919 die heutige Rechtsentwicklung nicht mehr widerspiegeln. »Einen numerus clausus der Rechtsquellen kann es nicht geben«²⁸.

So wird angeführt²⁹, daß die Aufzählung des normativen Materials durch Art.38 nicht erschöpfend ist und für die Ergänzung durch weitere Kategorien offen ist und ihrer bedarf. Deklarationen könnten eine neue Rechtsquelle, in der Rangordnung den allgemeinen Rechtsgrundsätzen folgend, sein. Diese Lösung könnte das Phänomen des »instant law« mit einbeziehen. Es wird darin eine moderne Variante spontaner Völkerrechtsbildung gesehen und zwar in der Form, daß eine Art gemeinsamer Schnellreaktion auf plötzlich auftretende Existenzfragen erfolgt (beispielsweise Kernspaltung, Weltraumerschließung, Umweltzerstörung, Vernichtung biologischer Gattungen). Hierbei könnten quasi-einstimmige Entschließungen über die ihnen eigene materielle Bindung hinaus durch gemeinsamen Rechtswillen eine Völkerrechtsregel durchsetzen. Kommen die Voraussetzungen des Völkergewohnheitsrechts hinzu, wird dadurch die Geltungskraft verstärkt.

Eine andere These hierzu lautet³⁰, daß formloser zwischenstaatlicher Konsens nicht nur als die ursprünglichste Völkerrechtsquelle anzusehen ist, aufgrund derer die weiteren, mehr formgebundenen entstanden sind, sondern daß formloser Konsens die förmlichen Rechtsquellen weiterhin in einem Sinn überlagert, daß durch ihn diese Rechtsquellen weitergebildet und ergänzt werden können. Allerdings reicht der Vorgang der Annahme einer Deklaration als solcher, selbst

wenn die Annahme ohne Gegenstimme erfolgt ist, nicht aus. Es muß vielmehr der Nachweis bekräftigt werden, daß die Staaten die Entschlieung übereinstimmend anerkennen. Voraussetzung für die Erweiterung des Art.38 des IGH-Statuts ist aber, daß die Staatengemeinschaft eine gemeinsame Grundlage anerkennen muß, indem sie ein solches Erweiterungsverfahren durch einen Grundkonsens akzeptiert. Dies ist bis jetzt nicht sichtbar geworden. Vielmehr sind zu den meisten Deklarationen mit »normativem« Inhalt Erklärungen abgegeben worden, die Einschränkungen in bezug auf die Rechtswirkungen machen. Mitunter stimmen die betroffenen Staaten auch direkt gegen die Deklarationen. Zu einer Rechtserzeugung auf dem Weg der Erweiterung des Art.38 ist es bisher nicht gekommen, da »die weitreichende Gegensätzlichkeit der Wertvorstellungen«³¹ in der heutigen internationalen Gemeinschaft zu keiner Übereinstimmung führt.

»Normative« Deklarationen werden auch als völlig neue generelle Völkerrechtsquellen angesehen³². Dabei wird von einem »internationalen Rechtsschöpfungsverfahren«³³ gesprochen. Diese Richtung wendet nicht die allgemein anerkannten Grundsätze des Gesetzesrechts an, nämlich eine Überprüfung anhand der bestehenden Völkerrechtsquellen. Vielmehr werden die Resolutionen außerhalb des Anwendungsbereiches von Art.38 des IGH-Statuts angesiedelt. Man geht davon aus, daß Deklarationen gemäß Art.13,1a der UN-Charta rechtserzeugenden Charakter haben. Die Zuständigkeit der Generalversammlung wird damit begründet, daß der Zweck eines Vertrages, der die Verfassung einer internationalen Organisation bildet, auch alle nicht ausdrücklich erwähnten Mittel, die zur Erreichung des Zweckes notwendig sind, erlaubt. »Mit dem Zweck der Verfassung wird die bindende Wirkung ihrer Maßnahmen mitgedacht, weil anders die Zielsetzung der Organisation nicht erfüllt werden kann«³⁴. Die Zuständigkeit der Generalversammlung würde sich aus der Zielsetzung der Vereinten Nationen, festgelegt in der Präambel und Art.1 der UN-Charta, ergeben. Die Verbindlichkeit der Deklarationen soll nach dieser Auffassung aufgrund von Einstimmigkeit beziehungsweise aufgrund eines qualifizierten Mehrheitsverhältnisses eintreten. Hinzu kommen muß eine konsequente Wiederholung und Bestätigung der in der Erklärung aufgestellten Grundsätze durch die Organisation selbst. So würde durch »recitation« eine frühere Deklaration durch eine spätere verbindlich. »Diese so begründeten Maßnahmen würden, wenn sie sich in der Zeit bewähren, d. h. also durch eine langandauernde Übung in der internationalen Organisation immer wieder beschlossen und vollzogen werden, zum Staatengemeinschafts-Gewohnheitsrecht«³⁵. Dabei wird von einer »new branch of customary law« gesprochen. Daß eine formelle Rechtsquelle durch die Verfahrenstechnik der Wiederholung entstehen soll, ist jedoch nicht überzeugend. Die Bestätigung der in den vorhergehenden Deklarationen aufgestellten Grundsätze kann wohl die Richtlinien der Politik der Weltorganisation in bestimmter Weise festlegen. Wenn von einer verbindlichen Wirkung gesprochen werden kann, dann nur insoweit, daß die Vereinten Nationen selbst an solch grundlegende Erklärungen gebunden sind. Eine neue generelle Rechtsquelle ist aber nicht entstanden.

Die Rechtsverbindlichkeit von Deklarationen wird von anderer Seite auch daraus abgeleitet, daß diese Erklärungen eine authentische Interpretation³⁶ der Charta beinhalten und deshalb die gleiche Rechtswirksamkeit wie die Charta haben. Voraussetzung hierzu sei die einstimmige Annahme und die Behandlung grundsätzlicher Fragen der Staatenbeziehungen. Interpretation ist die Auslegung bereits geltenden Rechts. Auch bei der Beratung in San Franzisko ist ausdrücklich festgestellt worden, daß jedes Organ der Vereinten Nationen berufen ist, die Charta auszulegen. Interpretationsbeschlüsse präzisieren den Inhalt der Charta. Dabei ist unbestritten, daß eine verbindliche Auslegung der Satzung vorliegt, falls sich

die Auslegung im Rahmen des Satzungszwecks hält und nicht als der Charta widersprechend, erweiternd oder ergänzend anerkannt wird. Die Feststellung, ob sich eine Deklaration innerhalb dieses Rahmens bewegt, läßt sich, je nach der Sicht des Betrachters, meist nicht eindeutig treffen; insbesondere die lückenfüllende Auslegung ist schwer einzuordnen. Auslegungen, die als authentische Interpretation verstanden werden und somit Bindungswirkung ausüben sollen, bedürfen deshalb der Mehrheit der Staaten gemäß Art.108 und 109 der UN-Charta (Verfahren der Chartaänderung und der Chartarevision).

Von der authentischen ist die autoritative Chartainterpretation zu unterscheiden. Die autoritative Auslegung durch Erklärungen wie etwa die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erklärung über die Vertiefung und Festigung der internationalen Entspannung der Generalversammlung prägt die mögliche Auseinandersetzung über die Bedeutung von bestimmten Chartagrundsätzen oder allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Somit liegt keine Völkerrechtsnorm vor, die die gleiche Wirkung wie die Charta hat.

IV. Resolutionen und Deklarationen als materielle Rechtsquelle mit faktischer Bindungswirkung?

Zum Ausgangspunkt zurückkehrend ist zu untersuchen, welche tatsächliche Wirkung von Deklarationen ausgeht. Allgemein wird anerkannt, daß diese Erklärungen rechtsbildende Wirkung haben. Es ist wenig zweifelhaft, daß sie das Klima des internationalen Rechts berührt haben und auch beträchtlichen Einfluß darauf hatten³⁷. Deklarationen können die Neubildung bestimmter Prinzipien einleiten oder einer im Gang befindlichen Entwicklung zu entscheidendem Durchbruch verhelfen. Sie können als »rechtliche Argumentationshilfe«³⁸ in die Debatte eingeführt werden; sie legen einen »Argumentationsrahmen«³⁹ für die künftige Auseinandersetzung fest. Auch der Internationale Gerichtshof bezieht in neuer Zeit die Bedeutung von Resolutionen der Generalversammlung als einen Prozeß der Rechtserzeugung mit ein⁴⁰.

Eine Besonderheit des Völkerrechts ist die Existenz verschiedener Grade von Geltungskraft⁴¹: der Rechtsentwicklungsprozeß ist auch in den Vorstadien vor Erreichung der Geltungsschwelle in seiner Präzedenzwirkung relevant. Es ist zu untersuchen, welche Präzedenzwirkung Deklarationen zukommt, wobei auf das Abstimmungsverhalten der Staaten abzustellen ist. Ein Staat ist an die Erwartungen gebunden, die er durch sein Verhalten geweckt hat und auf die ein anderer Staat nach Treu und Glauben vertrauen kann⁴². Nun wird die Handlungsweise der Staaten nicht nur von rechtlichen oder politischen Motiven geprägt; häufig wird aus Opportunität zugestimmt oder lediglich Stimmenthaltung geübt. Um eine Ablehnung der in der Deklaration ausgesprochenen rechtlichen Grundsätze zu dokumentieren, muß eine negative Stellungnahme, mindestens aber eine Enthaltung den Eintritt der Wirkung einer Anerkennung oder Annahme ausschließen. In letzter Zeit werden förmliche Vorbehaltserklärungen zu Deklarationen abgegeben, um den Widerspruch zu einzelnen Punkten der Erklärung deutlich zu machen. Dies ist insbesondere bei dem Abstimmungsmodus des Konsensus sinnvoll, da hier ohne Stimmvotum nach einer Diskussion die Deklaration als angenommen erklärt wird.

Abgesehen von dem positiven Prozeß der Rechtsentwicklung durch Deklarationen müßte auch ein Negativeffekt denkbar sein. Resolutionen könnten eine rechtsauflösende Wirkung haben, wenn sie im Widerspruch zu geltendem Völkerrecht stehen. Für das Vertragsrecht läßt sich feststellen, daß, wenn Staaten sich untereinander vertraglich gebunden haben, durch die Zustimmung zu einer Deklaration mit entgegenstehendem Inhalt keine rechtlichen Konsequenzen entstehen. Hier geht die vertragliche Verpflichtung zwischen den Vertragsstaaten vor. Anders könnte dies für das Völkergewohn-

heitsrecht sein. Steht der Inhalt einer Deklaration gegen hergebrachte gewohnheitsrechtliche Grundsätze, kann hierin eine Einschränkung des bisher bestehenden Rechtsgrundsatzes gesehen werden. Ändert sich die Rechtsüberzeugung der Staaten und findet dies in der Deklaration seinen Ausdruck, so kann von einem Rechtsbewußtsein im Sinne des früheren Grundsatzes nicht mehr gesprochen werden. Der Internationale Gerichtshof hat eine solche Entwicklung der Auflösung bisheriger Grundsätze des allgemeinen Rechts bei der Auseinandersetzung um die Ausdehnung der Territorialgewässer angenommen⁴³. Dies läßt sich auch auf Resolutionen der Generalversammlung übertragen: Findet eine abgeänderte Rechtsüberzeugung in der Resolution eine qualifizierte Mehrheit, so kann hierin der Ausgangspunkt für die Bildung neuen Gewohnheitsrechts liegen. Die Rechtswirksamkeit des sich in Auflösung befindenden Grundsatzes ist reduziert. Verstärkt sich die Wirkung des neuen Rechtsbewußtseins durch das Hinzukommen der Staatenpraxis, kann man von einem »Prozeß der derogierenden Rechtserzeugung«⁴⁴ sprechen.

Uneingeschränkt geht von Deklarationen eine politische und moralische Wirkung aus. Seit der Entstehung der Vereinten Nationen wird die Generalversammlung als Forum zur Durchsetzung eigener Interessen gebraucht. In den letzten Jahren dominiert der Einfluß der heute fast 120 Mitglieder zählenden »Gruppe der 77«, die mit Hilfe ihrer sicheren Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung versucht, die »nördlichen« Industrieländer zu einer Umverteilung ihres Reichtums zugunsten der weniger entwickelten Länder zu bewegen⁴⁵. In diesem Hauptorgan werden die politischen und sozialen Forderungen in Form von Deklarationen artikuliert; dort ist es gerade diesen Staaten möglich, der Weltöffentlichkeit ihre Erwartungen an die Staatengemeinschaft zu verdeutlichen. Daß die UNO die rechtspolitischen Bedürfnisse ihrer Mitglieder reflektiert, ist zu unterstützen. Aber durch das Prinzip »one state, one vote« kann »die Generalversammlung immer weniger den Anspruch erheben, das tatsächliche Gewicht der vorhandenen staatlichen Interessen in angemessener differenzierter Weise widerzuspiegeln«⁴⁶. Bei ihrer gegenwärtigen Struktur ist die Generalversammlung nicht geeignet, zu einem Weltgesetzgeber zu werden oder diesen vorläufig zu ersetzen. Vielmehr sollte die Politik der Industrienationen darauf gerichtet sein, den Forderungen der Dritten Welt entgegenzukommen, um eine weitere Konfrontation in der Generalversammlung abzubauen.

Das Ergebnis, daß *Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung Ausgangspunkt einer Rechtsbildung sein können*, zeigt ihre Funktion im Prozeß der Rechtserzeugung von Völkerrecht. Gleichzeitig wird auch die *starke politische Wirkung* dieser Erklärungen deutlich. Deklarationen haben bei den Staaten auf nationaler Ebene einen Prozeß des Umdenkens eingeleitet. Die Themenbereiche, zu denen grundlegende Beschlüsse gefaßt worden sind, zeigen insbesondere den Industrienationen, daß die Probleme der Dritten Welt nicht von einem Staat allein bewältigt werden können, sondern daß es Aufgabe der Staatengemeinschaft ist, einen Ausgleich des »Nord-Süd-Gefälles« von Reichtum und damit verbundener Macht anzustreben.

Anmerkungen

1 Art.38,1 des Statuts des IGH lautet:

Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach dem Völkerrecht zu entscheiden, wendet an:

- a) internationale Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannte Regeln festgelegt sind;
- b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck der allgemeinen, als Recht anerkannten Übung;
- c) die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze;
- d) vorbehaltlich des Artikels 59 richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen.

2 Siehe: R. Lagoni, Stichwort: Resolution, Erklärung, Beschluß, in: R. Wolfrum et al. (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1977, S.358ff.

- 3 A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1976, S.100.
- 4 C. Tomuschat, *Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRVR) 36(1976), S. 444ff. (466).
- 5 UNCIO III, p.536; UNCIO IX, p.70.
- 6 Aus der umfassenden Literatur: O.Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, 1966; J. Castañeda, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, 1969; J.A. Frowein, *Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts*, ZaöRVR 36(1976), S.147ff.; H. Golsong, *Das Problem der Rechtssetzung durch internationale Organisationen*, *Berichte der Dt. Ges. f. Völkerrecht* 10 (1971), S.1ff.; E. Schwelb, *Neue Etappen der Fortbildung des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen*, *Archiv des Völkerrechts* 13 (1966/67), S.1ff.; U. Scheuner, *Internationale Verträge als Elemente der Bildung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht*, in: *Festschrift F.A. Mann*, 1977, S.420ff.; G. Tunkin, *Völkerrechtstheorie*, 1972, S.205ff.; A. Verdross, *Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?*, ZaöRVR 26(1966), S.690ff.
- 7 UN-Doc. A/Res/217(III) v.10.12.1948.
- 8 UN-Doc. A/Res/1904(XVIII) v.20.11.1963.
- 9 UN-Doc. A/Res/1962(XVIII) v.13.12.1963.
- 10 Unter anderem: Asamoah (Anm.6), S.46ff.; T.O. Elias, *Modern Sources of International Law*, in: *Essays in Honor of Ph.C. Jessup*, 1973, S.51; F. Ermacora, *Das Problem der Rechtssetzung durch internationale Organisationen*, *Berichte der Dt. Ges. f. Völkerrecht* 10(1971), S.51ff.; R.Y. Jennings, *Recent Developments in the International Law Commission: Its Relation to the Sources of International Law*, in: *International and Comparative Law Quarterly* 13, S.385ff.; Schwelb (Anm.6), S.1ff.
- 11 So Verdross/Simma (Anm.3), S.330.
- 12 B. Simma, *Methodik und Bedeutung der Arbeit der Vereinten Nationen für die Fortentwicklung des Völkerrechts*, in: W. Kewenig (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen im Wandel*, 1975, S.93.
- 13 Scheuner (Anm.6), S.431f.
- 14 Verdross (Anm.6), S.695.
- 15 Tunkin (Anm.6), S.204.
- 16 Elias (Anm.10), S.51.
- 17 Simma (Anm.12), S.94.
- 18 Asamoah (Anm.6), S.70.
- 19 Asamoah (Anm.6), S.46f., 54f., 57.
- 20 Statt aller: R. Higgins, *The United Nations and Law Making: The Political Organs*, in: *Proceedings of the American Society of the International Law* 64(1970), S.47.
- 21 Asyl-Fall, ICJ Reports 1950, S.266ff.; *Norwegischer Fischerei-Fall*, ICJ Reports 1951, S.131; *Schelf-Fall*, ICJ Reports 1969, S.38.
- 22 Siehe: M. Bos, *The Recognized Manifestation of the International Law*, in: *German Yearbook of International Law* 20(1977), S.1ff.(66).
- 23 B. Cheng, *United Nations On Outer Space: 'Instant' International Customary Law?*, in: *Indian Journal of International Law* 5(1965), S.23ff., 37ff.
- 24 Statt aller: Verdross/Simma (Anm.3), S.288.
- 25 H. Strebel, *Quellen des Völkerrechts als Rechtsordnung*, ZaöRVR 36(1977), S.339.
- 26 Scheuner (Anm.6), S.419.
- 27 Golsong (Anm.6), S.35.
- 28 Tomuschat (Anm.4), S.485.
- 29 Strebel (Anm.25), S.326ff.
- 30 Simma (Anm.12), S.97ff.
- 31 Simma (Anm.12), S.100.
- 32 So: Jennings (Anm.12), S.385ff.; Schwelb (Anm.6), S.1ff.; Ermacora (Anm.10), S.51ff.
- 33 Jennings (Anm.10), S. 397.
- 34 Ermacora (Anm.10), S.83.
- 35 Ermacora (Anm.10), S.91.
- 36 Tunkin (Anm.6), S. 204.
- 37 Bos (Anm.22), S. 69.
- 38 Tomuschat (Anm.4), S.477.
- 39 Verdross/Simma (Anm.3), S.331.
- 40 *Namibia-Gutachten v.21.6.1971*, ICJ Reports 1971, S.31.
- 41 Strebel (Anm.25), S.331.
- 42 Verdross/Simma (Anm.3), S.318.
- 43 *Isländischer Fischerei-Fall*, ICJ Reports 1974, S.191ff.
- 44 Scheuner (Anm.6), S.435.
- 45 Lagoni (Anm.2), S.364.
- 46 Tomuschat (Anm.4), S.488.

Das Justitiariat der Vereinten Nationen

Aufgaben und Gliederung nach der jüngsten Reorganisation

GEROLD HERRMANN

Rechtsprobleme aus dem Alltag der Vereinten Nationen, Übereinkommen und sonstige Vertragswerke rechtlichen Inhalts, Rechtsstudien und andere juristische Veröffentlichungen aus dem Bereich der Vereinten Nationen sind zumindest in Fachkreisen weithin bekannt. Weniger bekannt ist der »Kopf« innerhalb des Sekretariats, der meist an der Klärung solcher Rechtsfragen und der Ausarbeitung derartiger Texte beteiligt ist: das Justitiariat (Office of Legal Affairs). Diese wichtige Hauptabteilung, ausgestattet mit einem Jahresbudget von etwa 7 Mill. DM, beschäftigt über 60 Juristen und 50 Mitarbeiter des allgemeinen Dienstes¹. Im folgenden sollen Aufgaben und Gliederung des UN-Justitiariats unter Berücksichtigung der im Juni durchgeführten Reorganisation dargestellt werden.

1. Überblick über Funktion und Gliederung

Funktion und Gliederung des Justitiariats sind einschließlich der Neugliederungsmaßnahmen (Zuweisung neuer Aufgaben und interne Zuständigkeitsverschiebungen) in einem neuen Bulletin des Generalsekretärs² niedergelegt. Danach dient das Justitiariat als »einheitlich-zentrale Rechtsabteilung für das gesamte Sekretariat sowie andere Organe der Vereinten Nationen und berät sie in dieser Eigenschaft in Verfassungs- und Rechtsfragen«. Der hier ausgesprochene Zentralismus-Grundsatz bedarf in zweifacher Richtung der Erklärung. Einmal sind mit den »anderen UN-Organen« die in Artikel 7 der UN-Charta aufgezählten Organe³ und deren Unterorgane gemeint, nicht dagegen die Sonderorganisationen (z. B. ILO, WHO, IAEA), die in ihren Sekretariaten eigene Rechtsberater oder Rechtsabteilungen haben. Mit diesen Organisationen steht das Justitiariat freilich in Verbindung und führt bei Bedarf Koordinierungsgespräche über gemeinsame

Probleme. Zum anderen ist die Rechtsberatung selbst für die erfaßten UN-Organen nicht vollständig zentralisiert. Beispielsweise beschäftigt das Sekretariat der Seerechtskonferenz in New York eigene Juristen, ebenso das Zentrum für transnationale Unternehmen. Auch gibt es in Genf und Wien kleine Rechtsbüros, die zu den dortigen Teilen des UN-Sekretariats gehören, ohne Bestandteil des Justitiariats zu sein. Dasselbe galt bis vor kurzem für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP); dessen Rechtsbetreuung ist jedoch im Zuge der erwähnten Reorganisation voll auf das Justitiariat übergegangen, zusammen mit der Berater Tätigkeit für das Kinderhilfswerk (UNICEF) und das Ausbildungs- und Forschungsinstitut (UNITAR). Auf Grund seiner weltweiten Zuständigkeit steht das Justitiariat selbstverständlich mit den verschiedenen UN-Organen, Büros und Delegationen außerhalb des Amtssitzes New York in Verbindung und stellt für bestimmte Außeneinsätze juristische Mitarbeiter zur Verfügung.

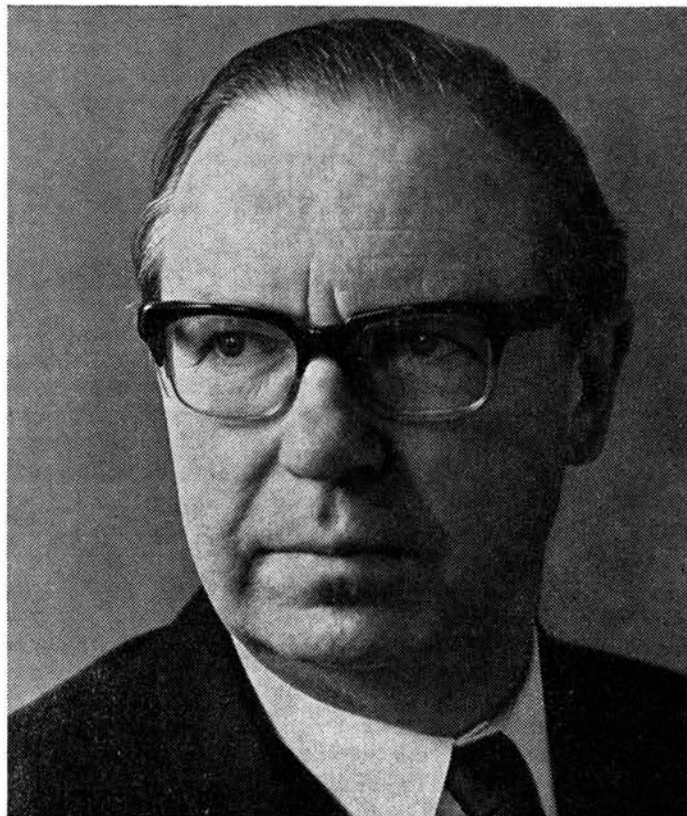
In der Funktionsbeschreibung für das Justitiariat sind zwei einzelne Sachgebiete genannt, die als UN-spezifisch betrachtet werden können: Fragen, die sich auf die Privilegien, Immunitäten und den Rechtsstatus der Organisation beziehen, sowie Probleme bezüglich der Vollmachten der Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen oder der Delegierten in einzelnen UN-Organen. Weiterhin ist das Justitiariat mit der Durchführung bestimmter Aufgaben betraut, die dem Generalsekretär nach der Charta der Vereinten Nationen und dem Statut des Internationalen Gerichtshofes obliegen. Auch vertritt es den Generalsekretär in allen Prozessen, Verhandlungen und Verfahren zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten. Von allen in der Funktionsbeschreibung genannten Aufgaben dürften die Sekretariatsdienste für verschiedene »richtliniengebende Gremien« (etwa Rechtsausschuß der General-

versammlung, Völkerrechtskommission, Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL)) den größten Arbeitsaufwand erfordern. Neben der technisch-formalen Vorbereitung von Tagungen (Einladung der Teilnehmer, Beauftragung der Konferenz- und Sprachendienste) ist hier vor allem an die materielle Vorbereitung zu denken: Sammlung von Informationen, Beratung mit Sachverständigen und anderen Organisationen, gründliche Forschungsarbeiten, Anfertigung von Studien und sonstigen Entscheidungshilfen. Die für den UN-Juristen wohl faszinierendste Aufgabe in diesem Bereich ist in der Funktionsbeschreibung eigens aufgeführt: Ausarbeitung von Entwürfen internationaler Übereinkommen und Verträge sowie von Geschäftsordnungen für UN-Organe und -Konferenzen.

Die genannten Aufgaben des Justitiariats kehren, in veränderter Gestalt, in den folgenden Programmen wieder, auf denen das Budget aufbaut: 1) Aufrechterhaltung, Stärkung und Vereinheitlichung der Anwendung des Rechts in den Angelegenheiten der Vereinten Nationen; 2) Internationale Vereinbarungen; 3) Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts; 4) Durchführung der allgemeinen Rechtsaufgaben und Verbesserung spezialisierter Rechtsbereiche; 5) Fortschreitende Harmonisierung und Vereinheitlichung des Rechts für den internationalen Handel. Die Organisation des Justitiariats entspricht diesen Aufgaben und Programmen. An der Spitze steht der Justitiar (Legal Counsel), derzeit Professor Erik Suy aus Belgien. Er untersteht als Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten (Under-Secretary-General for Legal Affairs) unmittelbar dem UN-Generalsekretär. In seiner Tätigkeit als dessen Rechtsberater und Leiter des Justitiariats wird er von einem eigenen Stabsbüro (Office of the Legal Counsel) unterstützt. Ihm unterstehen unmittelbar die folgenden Abteilungen und Einheiten, deren Aufgaben und Zusammensetzung noch ausführlich beschrieben werden: die Kodifikationsabteilung (Codification Division), vornehmlich für Völkerrecht zuständig; die Allgemeine Rechtsabteilung (General Legal Division), eine hauseigene Anwaltskanzlei; die Vertragssektion (Treaty Section), Hinterlegungsstelle und Registratur für internationale Übereinkünfte; die Sektion für das Recht des internationalen Handels (International Trade Law Branch), Sekretariat von UNCITRAL und vor der Reorganisation eine Unterabteilung der Allgemeinen Rechtsabteilung; das Sekretariat des UN-Verwaltungsgerichts, zwecks Wahrung der notwendigen Unabhängigkeit nur recht locker angegliedert.

2. Büro des Justitiars

Im Zuge der Neugliederung wurde das Büro des Justitiars personell verstärkt und mit zusätzlichen Aufgaben betraut. So sind jetzt außer dem Justitiar neun Juristen und zehn Angehörige des allgemeinen Dienstes hier tätig. Die Hauptaufgabe des Büros (Direktor: John Scott) besteht darin, den Justitiar bei der Erfüllung seiner vielfältigen Pflichten zu unterstützen. Das betrifft vor allem die zahlreichen Rechtsanfragen und Auskunftsverlangen, die direkt vom Generalsekretär, von anderen Personen im Sekretariat oder sonstigen UN-Organen, von Mitgliedstaaten, anderen Organisationen oder auch von Privatpersonen kommen. Freilich werden viele Fragen, je nach erforderlicher Expertise, in Zusammenarbeit mit anderen Einheiten des Justitiariats oder vollständig von diesen bearbeitet. Die unterstützende Beratungstätigkeit des Büros erstreckt sich auch auf Sitzungen und Konferenzen sowie die Vertretung des Generalsekretärs in gerichtlichen und schiedsgerichtlichen Verfahren. Dabei soll das Büro dafür sorgen, daß die verschiedenen UN-Organe in Rechtsangelegenheiten eine einheitliche Linie verfolgen. Die zweite Hilfsfunktion des Büros bezieht sich auf die Verwaltung und Leitung des Justitiariats, die Koordinierung der Tätigkeiten der einzelnen Justitiariatseinheiten, die Verbindung mit anderen Hauptabteilungen des Sekretariats sowie mit Sekretariatsein-



Dr. Ulrich Sahn löste kürzlich Dr. Per Fischer als Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei dem Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen internationalen Organisationen in Genf ab. Dr. Sahn, 1917 in Bochum geboren, trat 1951 in den Auswärtigen Dienst ein; von 1972 bis 1977 vertrat er die Bundesrepublik als Botschafter in der Sowjetunion und seit April 1977 in der Türkei.

heiten, Delegationen und anderen Organisationen in aller Welt. Die Koordinierung der Rechtsbetreuung für UNDP, UNICEF und UNITAR ist in der Funktionsbeschreibung eigens erwähnt, weil dies eine Folge der jüngsten Reorganisation ist. Ebenfalls neu ist die Zuständigkeit des Büros für folgende drei Sachgebiete, die zuvor von der Allgemeinen Rechtsabteilung bearbeitet wurden: 1) Privilegien und Immunitäten der Organisation selbst, ihrer Bediensteten und Berater sowie der Vertreter der Mitgliedstaaten, wie sie etwa in den Artikeln 104 und 105 der UN-Charta, in Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen und in verschiedenen Amtssitz-Abkommen geregelt sind; 2) Rechtsprobleme (einschließlich territorialer und terminologischer Fragen) bezüglich friedenssichernder Maßnahmen; 3) Verfahrens- und Geschäftsordnungen (für UN-Organe und -Konferenzen), die das Büro entwerfen, von Zeit zu Zeit überprüfen und auf Anfrage interpretieren soll. Schließlich ist in der Funktionsbeschreibung gesagt, daß das Büro mit dem Internationalen Gerichtshof Verbindung halten und bestimmte Aufgaben durchführen soll, die im Statut des Gerichtshofes dem Generalsekretär auferlegt sind. Das schließt die Anfertigung rechtlicher Stellungnahmen und das Versenden von Mitteilungen über Gerichtsverfahren ein, nicht jedoch Haushaltsfragen. Nicht erwähnt ist eine weitere Aufgabe, die aber in der Praxis bedeutsam und zeitraubend ist: Ein guter Justitiar wird nicht erst tätig, wenn eine rechtliche Stellungnahme von ihm verlangt wird. Vielmehr verfolgt er aufmerksam die Vorgänge in den verschiedenen Organen und die allgemeinen politischen Entwicklungen, um beim Auftauchen eines Rechtsproblems, das dann oft dringlich und politisch brisant ist, bestens vorbereitet zu sein.

3. Vertragssektion

Die Vertragssektion beschäftigt seit der Neugliederung sechs Angehörige des höheren Dienstes und 18 Mitarbeiter des all-

gemeinen Dienstes (Leiter: Philippe Gblain). Sie gliedert sich in drei Gruppen, auf welche die drei Hauptaufgaben der Sektion aufgeteilt sind: Aufbewahrung, Registrierung und Veröffentlichung. Die erste Aufgabe bezieht sich auf die vielen multilateralen Verträge, für die der Generalsekretär als Depositar (Hinterlegungsstelle) fungiert. Die Vertragssektion hat die Originale dieser Verträge aufzubewahren, die einzelnen Hinterlegungsvorgänge in einem Register festzuhalten und den Mitgliedstaaten sowie internationalen Organisationen mitzuteilen. Sie veröffentlicht jährlich den Band »Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions«, aus dem der jeweilige Stand der Zeichnungen, Ratifizierungen, Beitritte, Kündigungen und ähnlicher Vorgänge ersichtlich ist. Auf Grund der hiermit gesammelten Erfahrungen ist die Vertragssektion auch berufen, Rechtsgutachten über derartige Fragen des Völkervertragsrechts zu erstellen und ein Handbuch über Schlußbestimmungen herauszugeben. Die beiden anderen Hauptaufgaben der Vertragssektion ergeben sich aus Artikel 102 der UN-Charta (»Alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen nach dem Inkrafttreten dieser Charta schließt, werden so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht«). Registriert werden die Verträge selbst sowie alle damit zusammenhängenden Einzelvorgänge. Derzeit sind in einem Jahr mehr als 2000 Registrierungen durchzuführen. Um diese Datenflut bewältigen zu können, hat die Generalversammlung 1974 die Anschaffung eines Computers genehmigt. Inzwischen ist der gesamte Bestand der seit 1946 registrierten Einzeldaten gespeichert, der Computer damit voll verwendungsfähig (auch für die Beantwortung der zahlreichen Anfragen etwa über Zeichnungen oder Ratifizierungen). Leider kann der Computer nicht bei der anderen Aufgabe helfen, mit deren Durchführung die Vertragssektion arg im Rückstand ist: die Veröffentlichung der »Treaty Series«. Zu den Vorbereitungsarbeiten gehören etwa die Verifizierung des Vertragswortlautes, häufig die Übersetzung in eine andere Sprache, auch die Erstellung eines Index. Für die nähere Zukunft ist noch keine wesentliche Verringerung des Rückstandes von derzeit mehr als 200 Bänden zu erwarten. Als besondere Aufgabe ist der Vertragssektion noch die Behandlung von Fragen übertragen, die mit den Vollmachten der Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen oder der Delegierten einzelner UN-Organen zusammenhängen. Die Vertragssektion leistet daher auch Sekretariatsdienste für den Mandatsprüfungsausschuß der Generalversammlung.

4. Sektion für das Recht des internationalen Handels

Die Sektion für das Recht des internationalen Handels befindet sich als einzige Einheit des Justitiariats nicht (mehr) im Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York. Auf Vorschlag des Generalsekretärs und nach einer Entschließung der Generalversammlung zur »Auslastung der Büroräume... im Wiener Donauparkzentrum«⁴ wurde sie im September dieses Jahres nach Wien verlegt. Eine der kostenreichen Folgen dieser Verlegung ist, daß für die Sektion eine eigene Bücherei aufgebaut wird. Außer dem Leiter dieser Sektionsbücherei sind in der Sektion (Leiter: Willem Vis) zehn Juristen und sieben Mitarbeiter des allgemeinen Dienstes tätig. Die Sektion ist, wie schon der Name andeutet, die am stärksten spezialisierte Einheit des Justitiariats. Ihr Spezialgebiet ist das materielle Recht für den internationalen Handel (nicht etwa das Handelskollisionsrecht, wie der oft benutzte Name »Sektion für internationales Handelsrecht« vermuten lassen könnte). Bezüglich dieser besonderen Materie sind der Sektion verschiedene Aufgaben übertragen. Laut Funktionsbeschreibung hilft sie Organen, Einheiten und Konferenzen der Vereinten Nationen in Fragen dieses Sachgebietes und unterstützt Vorhaben der technischen Zusammenarbeit auf diesem Sektor. Weiterhin soll sie Informationen über das Recht des interna-

tionalen Handels und über einschlägige Arbeiten anderer internationaler Organisationen sammeln und veröffentlichen. Sie gibt eine handelsrechtliche Textsammlung und das UNCITRAL-Jahrbuch heraus. Vielleicht könnte sich die Sektion diesem Informationsauftrag noch stärker widmen und beispielsweise in einem »International Trade Law Reporter« die sehr verstreuten Nachrichten und oft sogar unveröffentlichten Vorgänge in diesem ständig expandierenden Rechtsbereich der interessierten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Die bei weitem wichtigste Aufgabe, die nahezu die gesamte Energie und Zeit der Sektion in Anspruch nimmt, ist ihre Funktion als Sekretariat für UNCITRAL und die Unterorgane dieser Kommission. Da Entstehung, Zusammensetzung und Arbeit von UNCITRAL in dieser Zeitschrift schon ausführlich dargestellt wurden⁵, seien hier nur kurz die Hauptarbeitsgebiete angeführt. Bereits abgeschlossen ist die Arbeit an einer Schiedsgerichtsordnung (1976 verabschiedet) und einem Übereinkommen zum Seefrachtrecht (»Hamburger Regeln« von 1978). Auf dem Arbeitsprogramm stehen noch folgende Sachgebiete: Modellklauseln für internationale Handelsverträge (z. B. »Force-majeure«, Vertragsstrafe, Schutz gegen Wechselkursschwankungen); internationale Wechsel und Schecks; Rechnungseinheiten in internationalen Übereinkommen; Prozeßrecht für internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit; Produkthaftung; Transportrecht; Kreditsicherheiten; rechtliche Aspekte der Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung. In diesen Rechtsbereichen wird jeweils gründlich untersucht, ob und in welcher Form eine Vereinheitlichung oder Angleichung der nationalen Rechte wünschenswert und durchführbar ist. Erst nach solchen Projektstudien kommt es, nach Entscheidung der Kommission, zur Vorbereitung von Entwürfen für Übereinkommen, Modellgesetze, auch Regeln oder Klauseln, die in Verträge aufgenommen werden können. Das Sekretariat unterstützt die Tätigkeit der Kommission, ihrer Arbeits- und Studiengruppen durch entsprechende Berichte über nationale Gesetze und Rechtsprechung, durch Praxisanalysen und Textentwürfe. Außerdem verfolgt die Sektion die Arbeiten anderer Organisationen, damit die Kommission ihren weiteren Auftrag erledigen kann, nämlich die Koordinierung der weltweiten und regionalen Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Handelsrechts. Es bleibt zu hoffen, daß die Koordination in der Zukunft noch stärker betrieben wird als bisher, ebenso die Aufgabe der Ausbildung und Unterrichtung, die gerade für junge Juristen aus den Entwicklungsländern wichtig ist.

5. Allgemeine Rechtsabteilung

Die Allgemeine Rechtsabteilung nimmt im wesentlichen die Aufgaben eines »House Counsel« wahr. Sie berät andere Abteilungen des Sekretariats und UN-Organen in allgemeinen Rechtsangelegenheiten, klärt Zweifel über die Auslegung interner UN-Regeln und anderer Rechtsnormen, hilft bei der Ausarbeitung neuer Rechtstexte und einzelner Verträge. Sie tritt für den Generalsekretär (als Dienstherrn) vor dem UN-Verwaltungsgericht und für die Organisation der Vereinten Nationen vor nationalen Gerichten und auch vor Schiedsgerichten auf. Angesichts dieses Auftrages ist es verständlich, daß die Funktion der Allgemeinen Rechtsabteilung nicht nach bestimmten Rechtsgebieten begrenzt ist. Praktisch besteht eine Art Auffang-Zuständigkeit: die Abteilung behandelt alle Rechtsangelegenheiten, die nicht generell oder im Einzelfall einer anderen Einheit des Justitiariats zugewiesen sind. Das bunte Spektrum der anfallenden Aufgaben reicht beispielsweise vom Entwerfen der Satzung für eine neue Sonderorganisation über das Aushandeln eines Vertrages für den Bau eines Dienstgebäudes oder etwa eine Pensions-Streitigkeit bis zum urheberrechtlichen Streit über die Benutzung des UN-Emblems auf einem Spielzeug. Seit der Reorganisation betreut die Abteilung auch UNDP, UNICEF und UNITAR in deren Rechtsangelegenheiten. Außerdem be-

rät sie die Regionalkommissionen und andere UN-Organe in aller Welt. Schließlich arbeitet sie als Sekretariat für bestimmte Ausschüsse (z. B. den Unterausschuß Recht des Welt- raumausschusses). Die gesamten Aufgaben werden von 19 Juristen und 12 Angehörigen des allgemeinen Dienstes durchgeführt. An der Spitze der Allgemeinen Rechtsabteilung steht ›traditionsgemäß‹ ein Direktor aus den Vereinigten Staaten (derzeit: Frau Alice Weil).

6. Kodifikationsabteilung

Die Kodifikationsabteilung wird, ebenfalls ›traditionsgemäß‹, von einem Direktor aus der Sowjetunion geleitet (derzeit: Valentin Romanow). Sie beschäftigt 15 Juristen und sieben Mitarbeiter des allgemeinen Dienstes und arbeitet als Sekretariat für die Völkerrechtskommission, für den Sechsten Ausschuß (Rechtsausschuß) und einige Sonderausschüsse der Generalversammlung. Die Abteilung behandelt danach beispielsweise folgende Themen: Rechtsgrundlagen einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, Staatennachfolge, Meistbegünstigungsklausel, Geiselnahme, Staatenverantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Handlungen, Übereinkommen zwischen Staaten und internationalen Organisationen, völkerrechtliche Gefährdungshaftung, Staatenimmunität, Rechtsstellung des diplomatischen Kuriers. Für diese und andere Probleme, die zum Arbeitsprogramm der betreuten Organe gehören, betreibt die Kodifikationsabteilung die notwendige Forschung, erstellt die gewünschte Dokumentation und bereitet Empfehlungen wie Entwürfe vor, etwa für internationale Übereinkommen oder Entschlüsse. Außerdem hat die Abteilung Informations- und Ausbildungsaufgaben zu erfüllen. So bearbeitet sie eine Sammlung internationaler Schiedssprüche, eine Gesetzgebungsreihe, das Juristische Jahrbuch der Vereinten Nationen und das Jahrbuch der Völkerrechtskommission. Sie organisiert auch das ›Hilfsprogramm der Vereinten Nationen für Lehre, Studium, Verbreitung und besseres Verständnis des Völkerrechts‹; nach diesem Programm erhalten jedes Jahr etwa 15 junge Juristen aus Entwicklungsländern Stipendien und etwa 25 andere Teilnehmer regionaler Seminare Reisezuschüsse.

7. Sekretariat des Verwaltungsgerichts

Mit je einem Mitarbeiter des höheren und des allgemeinen Dienstes ist das Sekretariat des UN-Verwaltungsgerichts die

kleinste Einheit des Sekretariats. Auf Grund seiner besonderen Funktion ist es auch nur sehr beschränkt als Bestandteil des Justitiariats aufzufassen. So untersteht der Exekutivsekretär (derzeit: Jean Hardy) in sachlicher Hinsicht ausschließlich dem Verwaltungsgericht, das über arbeits- und dienstrechtliche Klagen von UN-Bediensteten zu entscheiden hat. Lediglich außerhalb dieser Tätigkeit darf er mit einzelnen Sonderaufgaben betraut werden, die mit seiner primären Verantwortung vereinbar sind.

8. Atmosphäre

Eine nüchtern-allgemeine Funktionsbeschreibung des Justitiariats kann nur in Ansätzen die interessante Bandbreite der täglichen Aufgaben erkennen lassen, wie sie selbst für eine Rechtsabteilung dieser Größe nicht häufig sein dürfte. Die dargestellte Vielfalt der Tätigkeiten spiegelt sich natürlich in den verschiedenen Charaktertypen der Bediensteten wider: Man trifft den tiefeschürfenden Forscher ebenso wie den wirbelnden Anwalt und den gewissenhaften Formalisten. Ein zusätzlicher Reiz ist es, daß es mit Kollegen aus den verschiedensten Ländern und Rechtssystemen zusammenzuarbeiten gilt; angenehm ist auch das gute Arbeitsklima und das Niveau der Fachdiskussionen. Angesichts des hohen Ansehens, welches das Justitiariat in vielen Ländern genießt, ist es vielleicht kein Zufall, daß frühere Mitarbeiter in ihren Heimatstaaten inzwischen Justizminister, oberste Richter, anerkannte Wissenschaftler oder führende Anwälte geworden sind. Es bleibt zu hoffen, daß dem Justitiariat stets auch die Unabhängigkeit von staatlicher Einflußnahme erhalten bleibt, die es zur Bewältigung seiner Aufgaben braucht.

Anmerkungen

- 1 Bei den Angaben im Text über Personalstärken sind die Neugliederungsmaßnahmen voll berücksichtigt, auch wenn einige der Stellen erst im Haushalt 1980/1981 vorgesehen sind. Zur Gliederung des UN-Personals in höheren und allgemeinen Dienst vgl. J. Klee, Das Personalwesen der Vereinten Nationen, VN 3/1978 S.86.
- 2 Organization Manual, A description of the functions and organization of The Office of Legal Affairs, UN-Doc. ST/SGB/Organization, Section H/Rev.1 v. 28.6.1979.
- 3 Hauptorgane der Vereinten Nationen sind danach die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhänder, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat.
- 4 UN-Doc. A/Res/31/194 v. 22.12.1976.
- 5 R. Herber, Die Diplomatische Konferenz der Vereinten Nationen über das Seefrachtrecht in Hamburg, VN 1/1978 S.19ff.(22-24).

Aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen - ein Schwerpunkt unserer Außenpolitik

Rede des Bundesaußenministers vor der 34. UN-Generalversammlung (27. September 1979)

HANS-DIETRICH GENSCHER

I

Krise des wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung, Krise in Nahost, im südlichen Afrika, in Indochina — so lauten Schlüsselthemen der internationalen Politik und gerade auch der Politik in den Vereinten Nationen. Von einer ›tiefsitzenden Angst‹ spricht Generalsekretär Waldheim in seinem Bericht. In solcher Zeit ist es wichtiger denn je, den Blick über den Tag hinaus auf die Grundströmung der Geschichte zu richten. Diese Grundströmung wurde vor 200 Jahren durch die Verkündung der bürgerlichen Freiheiten und durch die industrielle Revolution in eine neue Richtung gelenkt. Bis dahin erschienen für die große Mehrheit der Menschen Unterdrückung und Armut ein unabänderliches Schicksal. Nun aber öffnete sich eine Zukunft, die allen Menschen die Hoffnung gab, eines Tages frei von Knechtschaft und frei von Not zu sein. Und seither ist die Welt — trotz aller Krisen und Rückschläge, trotz schrecklicher Kriege und unmenschlicher Verbrechen — auf dieses Ziel zugegangen.

Die Entwicklung zur Freiheit beschleunigte sich dramatisch in unserer Zeit:

- > Die Menschenrechte wurden zur universalen Idee.
- > Die unter Kolonialherrschaft stehenden Völker setzten ihr Recht auf Selbstbestimmung durch und errangen ihre Unabhängigkeit.
- > Der Industrialisierungsprozeß erfaßte die Länder der Dritten Welt. Trotz der Bevölkerungsexplosion wuchs in den sechziger Jahren das Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder um jährlich 3,4 Prozent.

Aber immer noch hungern Menschen in vielen Teilen der Welt, immer noch besteht Unterdrückung, sind die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nicht gelöst, ist der Weltfrieden nicht gesichert.

Ja, wir müssen uns heute neuen Herausforderungen stellen:

— Wachstum und Entwicklung haben sich verlangsamt, die Rüstungsspirale aber dreht sich schneller.

- Die eben erst errungene Unabhängigkeit der Dritten Welt wird von neuem Vorherrschaftsstreben bedroht.
- Verletzungen selbst der elementarsten Menschenrechte zeigen, wie fern wir noch von weltweiter Verwirklichung der Würde der Menschen sind.

Wird die Menschheit den Weg zum Frieden, zur Freiheit von Not und Unterdrückung weitergehen oder nicht? Die Entscheidung liegt in unserer Hand. Die Grenzen des Fortschritts, an die wir gestoßen sind, sind nicht unüberwindbare Grenzen der Natur. Es sind soziale und politische Grenzen, die wir uns selbst auferlegen. Denn immer noch begegnen wir den Herausforderungen unserer Zeit mit den Denk- und Verhaltensmustern der Vergangenheit. Umdenken ist dringlicher denn je. Dies gilt auch für die internationale Politik:

Frieden ist nicht länger allein Sache der großen Mächte und wirtschaftliche Stabilität nicht länger Aufgabe allein der einzelnen Staaten. Die Sicherung des Friedens erfordert heute vielmehr die Mitarbeit aller Staaten. Wachstum für jedes einzelne Land ist nur mehr erreichbar, wenn auch die anderen Länder Wachstum erzielen.

Diese neue Realität der weltweiten Interdependenz fordert von uns ein neues Denken und Handeln. Die Macht der Fakten zwingt die Staaten auf den Weg der weltweiten Zusammenarbeit auf der Grundlage der Gleichberechtigung. Multilaterale Diplomatie und internationale Organisationen dringen vor. In ihrem Zentrum stehen die Vereinten Nationen. Sie haben eine unentbehrliche Rolle gespielt bei der friedlichen Entkolonisierung, der Entschärfung von Konflikten, der Beschleunigung der Entwicklung. Sie haben die Zukunftsfragen der Menschheit in den Blick gerückt und Bahnen für neue Dimensionen internationaler Zusammenarbeit geöffnet. Ihre Aufgabe bleibt es, die Gegensätze in unserer Welt durch Kooperation und Interessenausgleich zu überwinden.

Wer den Fortschritt der Welt will, muß die Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen stärken. Neue und mehr Aufgaben verlangen es, die Arbeitsmethoden zu straffen. Dem Wuchern immer neuer Gremien muß Einhalt geboten werden. Die Erfüllung der weltweiten Aufgaben der Vereinten Nationen erfordert aber auch, das Prinzip der Universalität unverfehrt zu erhalten. Eine Politik des Ausschlusses würde die Vereinten Nationen in ihrem Kern treffen und ihrer Fähigkeit zu weltweiter Kooperation die Grundlage entziehen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist aktive, verantwortungsbewußte Mitarbeit in den Vereinten Nationen ein Schwerpunkt der Außenpolitik. Wir bekennen uns zu den Prinzipien der Charta. Wir sehen in ihnen Wegweiser in eine Zukunft der Menschheit frei von Not und Knechtschaft.

II

Herr Präsident, Fortschritt braucht Frieden. Die Politik meines Landes ist Friedenspolitik, und das Fundament dieser Politik ist unsere Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und im Nordatlantischen Bündnis. Der irische Außenminister hat die außenpolitischen Positionen des Europa der Neun vorgetragen.

1. Zentral für die Bewahrung des Weltfriedens ist die Sicherung des Friedens zwischen Ost und West. Ost und West haben verschiedene Wertvorstellungen und, daraus hervorgehend, verschiedene politische Ziele. Wir können diesen grundsätzlichen Gegensatz nicht aus der Welt schaffen. Wir müssen jedoch die Form, in der es ausgetragen wird, mäßigen und über den Gegensatz der Systeme hinweg die notwendige Zusammenarbeit in unserer interdependenten Welt ermöglichen.

Voraussetzung für die Sicherung des Friedens bleibt das Gleichgewicht der Kräfte. Es ist die Grundlage für die Entspannungspolitik. Die Bundesrepublik Deutschland hat zur Entspannung von Anfang an mit an vorderster Stelle beigetragen. Wir tun dies weiterhin, zusammen mit unseren Partnern im Nordatlantischen Bündnis und in der Europäischen Gemeinschaft. Für uns ist Entspannungspolitik langfristig angelegte Politik und nicht Schönwetterepisode. Das macht unsere Politik für alle berechenbar. Niemand hat Anlaß, die Eindeutigkeit unserer Politik in Zweifel zu ziehen. Wir entwickeln unsere Beziehungen zur Sowjetunion und den anderen Staaten des Warschauer Pakts stetig fort. Wir wirken ebenso aktiv mit an dem auf die Schlußakte von Helsinki gegründeten multilateralen Entspannungsprozeß in Europa. Alle Unterzeichner der Schlußakte sollten die Ehrlichkeit ihres Willens zur Entspannung durch die konsequente Verwirklichung der in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen unter Beweis stellen.

Von besonderer Bedeutung für die Entspannung ist das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, denn die Grenze zwischen Ost und West teilt Deutschland. Kein Volk kann mehr Interessen an Entspannung haben als das deutsche. Wir wollen die Zusammenarbeit mit der DDR kontinuierlich weiterentwickeln. Wir wollen die Möglichkeiten erweitern, daß die Deutschen auf beiden Seiten zueinander kommen können. Entspannung muß für die Menschen bei der Verwirkli-

chung ihrer Rechte und in ihrem täglichen Leben erkennbar und greifbar sein. Das deutsche Volk ist gegen seinen Willen getrennt. Aber die Geschichte hat damit nicht das letzte Wort gesprochen. Es bleibt erklärtes Ziel unserer Politik, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Die Weichen der geschichtlichen Entwicklung sind gestellt: auf Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts, auf friedliche Überwindung des Trennenden und nicht auf seine Vertiefung und Betonung.

Symbol der Entspannung in Europa ist die Stadt, die in den Jahren des kalten Krieges so oft Schauplatz gefährlicher, auf die ganze Welt ausstrahlender Spannungen gewesen ist — Berlin. Das Viermächte-Abkommen über Berlin von 1971 hat entscheidend beigetragen, diese Spannungen abzubauen. Seine strikte Einhaltung und volle Anwendung bleibt zentrale Voraussetzung für den Fortgang der Entspannung.

2.

Entspannung ist unteilbar. Sie muß sich bewähren auch in den Beziehungen von Ost und West zu den Ländern der Dritten Welt. Es gilt das Recht der Entwicklungsländer auf Selbstbestimmung und auf eigene Wege zu respektieren. Die Bundesrepublik Deutschland ist gegen jede Vorherrschaft — sei sie militärisch, politisch, wirtschaftlich oder ideologisch. Wir wollen niemand unsere Staats- und Gesellschaftsordnung aufdrängen. Wir wollen vielmehr eine Weltordnung, in der alle Staaten ihre Lebensformen in freier Selbstbestimmung gestalten. Gleichberechtigter Partnerschaft gehört die Zukunft.

Von großer Bedeutung für die Behauptung der Unabhängigkeit und Selbstbestimmung ihrer Mitgliedstaaten und damit für die weltweite Stabilität ist die Bewegung der Ungebundenen. Sie wird freilich ihre Aufgabe nur dann erfüllen können, wenn sie nicht rückwärts schaut, sondern die Gefahren erkennt, die heute der Unabhängigkeit und Ungebundenheit drohen. Präsident Nyerere hat in seiner Rede auf der Gipfelkonferenz der Ungebundenen in Havanna gesagt:

»Die Bewegung der Ungebundenen muß sich selbst treu bleiben. Sie muß eine Gruppe von Ländern bleiben, die stolz sind auf ihre Unabhängigkeit, die für Gerechtigkeit und Gleichheit zwischen den Menschen und den Nationen eintreten, und die es ablehnen, sich mit irgendeinem Machtblock oder irgendeiner Großmacht zu verbünden.«

Wenn die Bewegung der Ungebundenen dieser Einsicht folgt, bleibt sie eine starke Kraft für Frieden, Stabilität und Fortschritt in der Welt. Wer die Bewegung der Ungebundenen zum sogenannten natürlichen Verbündeten des sozialistischen Lagers machen will, führt sie in neue Abhängigkeit, lähmt sie und entzieht ihr schließlich die Grundlage ihres Handelns.

Achtung des Selbstbestimmungsrechts der Nationen heißt auch Achtung der kulturellen Identität, Achtung des Rechts jeder Nation auf ihren eigenen Weg. Wir stimmen den Ländern der Dritten Welt zu, die Modernisierung nicht als blinde Nachahmung fremder Modelle verstehen, sondern als Verwirklichung des eigenen Charakters unter den Bedingungen unserer Zeit. Die Menschheit braucht die Vielfalt der Kulturen, sollen ihre schöpferischen Energien nicht versiegen. Wir treten ein für einen freien Austausch der Ideen und Informationen in gegenseitiger Achtung und Toleranz. Wir müssen diesen Austausch fördern und zugleich die Fähigkeit der Dritten Welt entwickeln, an ihm gleichgewichtig teilzunehmen.

3.

Sicherung des Friedens verlangt, Konflikte durch Verhandlungen und gerechten Interessenausgleich zu lösen. Ich greife hier die drei Konflikte heraus, die Schwerpunkte der Debatte der Generalversammlung sind: die Konflikte im Nahen Osten, im südlichen Afrika und in Indochina.

Im Nahen Osten ist der Frieden ungeachtet aller Anstrengungen nach wie vor nicht erreicht. Der Vertrag zwischen Ägypten und Israel hat nach dreißig Jahren unüberwindlich scheinender Feindschaft Hoffnungen auf eine umfassende Friedensregelung geweckt. Aber wir wissen, daß noch ein schwieriger Weg vorsteht und daß noch viele ernste Hindernisse überwunden werden müssen, bevor die Entschließungen des Sicherheitsrats 242 und 338 umfassend und überall verwirklicht werden.

Auch die tragische Entwicklung im Libanon bleibt Anlaß zu ernster Besorgnis. Die Bemühungen der verfassungsmäßigen Organe des Libanon um die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität ihres Landes verdienen unser aller Unterstützung.

Der Nahe Osten ist eine Region, die seit jeher auf vielfache Weise mit Europa eng verbunden ist. Der Frieden dieser Region ist unser Frieden und umgekehrt. Zusammen mit unseren Partnern in der Europäischen Gemeinschaft haben wir mehrfach, insbesondere in der grundlegenden Erklärung des Europäischen Rates vom 29. Juni 1977, die Grundsätze für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten dargelegt. Der irische Außenminister hat sie vorgestern im Namen der Neun bekräftigt und erläutert. Mehr und mehr setzt sich in der Weltöffentlichkeit die Erkenntnis durch, daß es ohne Einbeziehung des pa-

lätinensischen Volkes in eine umfassende Lösung keinen dauerhaften Frieden in der Region geben wird.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Recht Israels unanfechtbar, ebenso wie die anderen Staaten der Region in anerkannten und sicheren Grenzen zu leben. Die Anerkennung dieses Rechts ebenso wie des Rechts des palästinensischen Volkes auf Selbstbestimmung durch alle Beteiligten ist für eine umfassende, gerechte und dauerhafte Friedensregelung notwendig. Wir haben die Forderung nach Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts für das palästinensische Volk schon in der Palästina-Debatte 1974 in dieser Versammlung erhoben.

Im südlichen Afrika kann nur die Überwindung des Restkolonialismus und der Apartheid den Frieden für Namibia und Simbabwe und in der Republik Südafrika bringen. In Namibia und Simbabwe zeigen sich neue Ansätze für den friedlichen Übergang in die Unabhängigkeit. Wir nehmen aktiv teil an der Namibia-Initiative der fünf westlichen Staaten. Wir begrüßen die neuen britischen Initiativen zu einer einvernehmlichen Lösung der Simbabwe-Frage. Und wir hoffen, daß die Bemühungen aller an den Londoner Verhandlungen Beteiligten den Menschen in Simbabwe endlich den ersehnten Frieden bringen mögen. Diese Bemühungen sollten von keiner Seite gestört werden. Je früher die Republik Südafrika sich entschließt, die für die gänzliche Überwindung der Rassenschranken notwendigen Schritte zu tun, um so eher wird es möglich sein, ein friedliches Zusammenleben der Menschen aller Hautfarben zu erreichen.

Die Situation in Indochina gefährdet Frieden und Stabilität Südasiens, sie kann zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden.

In Kambodscha kann der Frieden nur auf der Basis der Unabhängigkeit des Landes wiederhergestellt werden. Dieses schwer geprüfte Volk braucht eine Regierung, die seinen Willen ausdrückt und von allen Staaten der Region anerkannt wird. Weder das mörderische Pol-Pot-Regime noch das von fremden Truppen eingesetzte Heng-Samrin-Regime erfüllen diese Voraussetzung. Die hungernden und verhungerten Menschen Kambodschas können jedoch nicht warten, bis eine politische Lösung gefunden ist. Sie brauchen sofortige Hilfe. Die Konfliktparteien müssen zulassen, daß diese Hilfe die Menschen in allen Teilen Kambodschas erreicht. Es darf keine Zeit mehr verloren werden, denn hier geht es buchstäblich um das Überleben eines Volkes. Vor eine humanitäre Herausforderung stellt uns auch das Elend der Flüchtlinge aus Vietnam. Hunderttausende verzweifelter Menschen haben ihre Heimat verlassen. Der Begriff »Bootsmenschen« wurde zu einem neuen Schreckenswort in den Sprachen der Völker. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an der Hilfe für die vietnamesischen Flüchtlinge nach Kräften. Obwohl wir ein dicht besiedeltes Land sind, bieten wir vielen von ihnen eine neue Heimat. Wir unterstützen ebenso die Programme des Hohen Flüchtlingskommissars zugunsten der Flüchtlinge in Südostasien. Auch hier gilt es jedoch, über die humanitäre Hilfe hinaus zum Kern des Problems vorzudringen: Die

Freiheit, den eigenen Staat zu verlassen, ist ein Menschenrecht. Aber es ist genauso ein Menschenrecht, in seiner Heimat bleiben zu können.

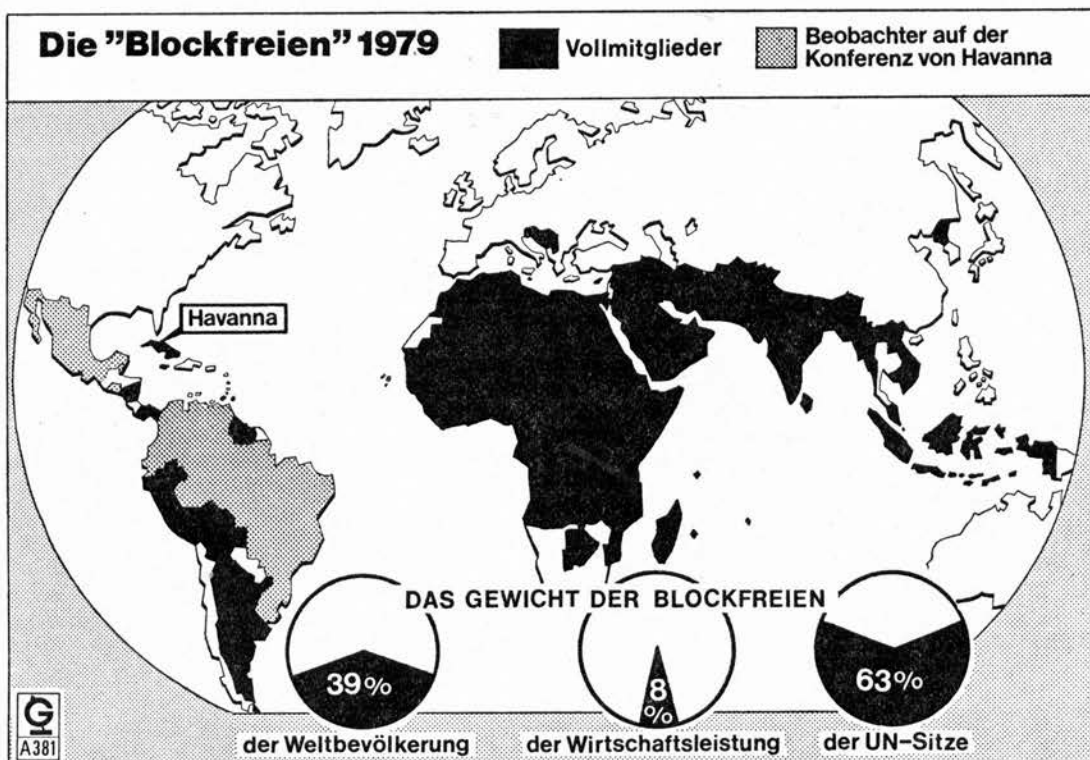
4. Herr Präsident, in weiten Regionen herrschen noch Hunger und Not, gleichzeitig aber gibt die Welt gegenwärtig mehr als 400 Milliarden Dollar im Jahr für militärische Zwecke aus. Die Staatengemeinschaft ist zu äußersten Anstrengungen aufgerufen, die Rüstungsspirale anzuhalten. Sie gefährdet den Frieden, sie hemmt die Entwicklung, und sie beeinträchtigt die Fähigkeit, Entwicklungshilfe zu leisten.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt deshalb, daß die Vereinten Nationen mit den Beschlüssen der letzten Sondertagung der Generalversammlung ihre Bemühungen um Abrüstung verstärkt haben. In einer Welt, in der das Vorherrschaftsstreben noch nicht überwunden ist, muß jeder Staat unvermeidlich das für seine Sicherheit Erforderliche tun. Das westliche Bündnis ist dazu entschlossen, aber es tut nicht mehr, als zur Verteidigung der Bündnispartner notwendig ist. Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Atomwaffenstaat und will es nicht werden. Niemand darf die Sicherheitsinteressen des anderen geringschätzen. Deshalb ist es für die Sicherung des Weltfriedens notwendig, daß die Staaten Sicherheit nicht in militärischer Überlegenheit suchen, sondern durch Gleichgewicht. Überlegenheit schafft Unsicherheit. Wir wollen, zusammen mit unseren Partnern im westlichen Verteidigungsbündnis, Gleichgewicht, und dies auf niedrigerem Niveau der Rüstungen. Diesen Zielen dienen in Europa die MBFR-Verhandlungen in Wien. Sie sollen bei den Landstreitkräften beider Seiten in Mitteleuropa eine ungefähre Parität herstellen. Die Teilnehmer der Verhandlungen sollten jetzt prüfen, welche Vereinbarungen auf der Grundlage gesicherter Daten in absehbarer Zeit möglich sind.

Vom Gedanken der Parität ist auch das SALT II-Abkommen geleitet. Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt seinen Abschluß und hofft, daß es bald in Kraft treten kann. Das Abkommen ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilität. Es ist darüber hinaus wichtig für Fortschritte in anderen Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Es ist wesentlich auch für den Fortgang der Entspannung. Im Rahmen des künftigen SALT III muß es auch zu Verhandlungen über die strategischen Mittelstreckenraketen in Europa kommen. Rüstungskontrolle und Abrüstung brauchen gegenseitiges Vertrauen.

In Europa sieht die Schlußakte von Helsinki vertrauensbildende Maßnahmen vor. Es muß eine wichtige Aufgabe des Madrider Folgetreffens 1980 sein, diese zu festigen und weiterzuentwickeln. Auch deshalb tritt die Bundesrepublik Deutschland dafür ein, das Treffen auf politischer Ebene abzuhalten. Wir unterstützen die Initiative Frankreichs für eine Konferenz über Abrüstung in ganz Europa, die sich in der ersten Phase auf den Abschluß von Vereinbarungen zur Stärkung des Vertrauens konzentrieren soll. Vertrauensbildende Maßnahmen könnten auch in

Anfang September hielten die blockfreien Staaten in Havanna ihr sechstes Gipfeltreffen ab; fünf Tagungen waren vorausgegangen: Belgrad 1961, Kairo 1963, Lusaka 1970, Algier 1973 und Colombo 1976. Ungeachtet der großen Unterschiede in der politischen Grundhaltung der einzelnen Staaten und der Meinungsunterschiede, die gerade in letzter Zeit deutlich wurden, kommt der Bewegung der Ungebundenen große Bedeutung im Rahmen der Vereinten Nationen zu. Auch den wirtschaftspolitischen Debatten der Weltorganisation gaben sie wesentliche Impulse (vgl. K. P. Sauvart zu den Ursprüngen des Programms der neuen Weltwirtschaftsordnung, VN 2/1979 S.49ff.).



anderen Regionen zu Stabilität und größerer Vorhersehbarkeit militärischen und politischen Verhaltens beitragen. Wir haben deshalb zusammen mit anderen Staaten eine Resolution vorgeschlagen, die Impulse für solche Maßnahmen gibt. Auf ihr aufbauend gilt es, in dieser Generalversammlung weitere Fortschritte zu erreichen.

III

Im Nord-Süd-Dialog haben die drei großen Konferenzen dieses Jahres: UNCTAD V, die Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung und die Weltwissenschafts- und Technologiekonferenz, Fortschritte gebracht und neue Bereiche für die weitergehenden Verhandlungen geöffnet. Es ist jedoch deutlich, daß beide Seiten die Chance des Nord-Süd-Dialogs bisher nicht wirklich nutzen. Die Entwicklungsländer haben einen globalen Dialog im UN-Rahmen vorgeschlagen. Wir werden alles tun, damit dieser Dialog so strukturiert wird, daß sich in überschaubarer Zeit konkrete Ergebnisse erzielen lassen. Alle Beteiligten müssen in neuem Geiste verhandeln und sich endgültig von der Vorstellung lösen, im Nord-Süd-Dialog gehe es um Gewinn der einen und Verlust der anderen Seite. Unser gemeinsames Ziel ist es, beschleunigte Entwicklung in den Entwicklungsländern und stabiles Wachstum in den Industrieländern wieder möglich zu machen. Dazu aber ist nötig, daß Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam definieren, welche Politik jede Seite einschlagen muß, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Erstens: Eine Schlüsselfrage ist die Energie. Der amerikanische Außenminister hat dies zu Recht betont. Die Herausforderung, vor der wir alle stehen, ist, die Welt aus dem Zeitalter des Öls ohne Bruch in ein Zeitalter erneuerbarer Energien überzuführen. Dies kann nur in enger, vom Geist gemeinsamer Verantwortung getragener Zusammenarbeit gelingen. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt deshalb die Idee eines weltweiten, langfristig angelegten Energiedialogs. Vor den schwierigsten Problemen stehen die ölimportierenden Entwicklungsländer, deren Ölbedarf sehr viel schneller steigt als der der Industrieländer. Sie müssen mit aller Kraft ihre eigenen Energiequellen entwickeln. Die Bundesrepublik Deutschland wird dazu verstärkt Hilfe geben. Der für 1981 geplanten Konferenz über neue und erneuerbare Energiequellen messen wir große Bedeutung zu.

Zweitens: Zur Beschleunigung der Entwicklung müssen die Exporte der Entwicklungsländer gesteigert werden. Die Industrieländer müssen deshalb dem Druck der protektionistischen Kräfte widerstehen und ihre Märkte für wachsende Exporte und insbesondere wachsende Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer offenhalten und weiter öffnen. Dies gilt auch für die kommunistischen Industrieländer. Sie nehmen bisher wenig mehr als drei Prozent der Exporte der Dritten Welt auf, während die industriellen Demokratien fast drei Viertel aufnehmen. Die Bundesrepublik Deutschland tritt ein für Marktöffnung. Sie bekennt sich zu dem Ziel, die überkommene Handelsstruktur zu überwinden, unter der die Entwicklungsländer vor allem Rohstoffe, die Industrieländer Fertigwaren liefern.

Drittens: Beschleunigung der Entwicklung erfordert Steigerung des Kapitaltransfers. Für die Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen ist vor allem Steigerung der öffentlichen Hilfe nötig. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Zuwachsraten ihrer Hilfe in den nächsten Jahren jeweils doppelt so schnell erhöhen wie die Gesamtausgaben des Haushalts. Für die Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen steht der private Kapitaltransfer im Vordergrund. Sie decken schon heute über zwei Drittel ihres externen Finanzierungsbedarfs aus privaten Quellen. Eine wichtige Rolle im privaten Kapitaltransfer spielen die privaten Direktinvestitionen. Um sie zu fördern, müssen zwei Voraussetzungen gewährleistet werden: die Entwicklungsländer müssen die Sicherheit haben, daß sich diese Investitionen organisches in ihre Entwicklung einordnen und daß mit ihnen keine Versuche politischer Einflußnahme verbunden werden. Die Investoren andererseits brauchen Rechtssicherheit.

Viertens: Von großer Bedeutung ist ein fairer Interessenausgleich in der Seerechtskonferenz, der es uns erlaubt, die großen wirtschaftlichen Möglichkeiten der Meere für Entwicklung und Wachstum zu nutzen. Es geht hier um die Nutzung von zwei Dritteln der Erdoberfläche. Eine alle Interessen gerecht berücksichtigende Regelung ist vor allem auch für den Tiefseebergbau erforderlich. Sie muß allen Staaten und Unternehmen Zugang zu den Rohstoffen des Meeresbodens geben und Rechtssicherheit schaffen, ohne die die notwendigen langfristigen und hohen Investitionen nicht möglich sind.

Fünftens: Herr Präsident, so unentbehrlich es ist, daß Industrie- und Entwicklungsländer in gemeinsamer Verantwortung die weltwirtschaftlichen Bedingungen für beschleunigte Entwicklung und stabiles Wachstum herstellen, so müssen wir uns alle doch bewußt bleiben, daß deshalb die Bedeutung der nationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik keineswegs geringer wird. Die Industrieländer müssen die Inflation unter Kontrolle bringen. Sie müssen Energie einsparen.

Sie müssen mit allen Rohstoffen haushalten und die Verschwendung überwinden. Und sie müssen den von der Weltwirtschaft und vom technologischen Fortschritt ausgehenden Strukturwandel bewältigen.

Das alles macht schmerzhaft Anpassungsprozesse nötig. Umstellungen sind ebenso von den Ländern der Dritten Welt gefordert. Neue Entwicklungsstrategien sind notwendig, damit die Massen der Armen in den Entwicklungsprozeß einbezogen werden. Auch in den Entwicklungsländern muß eine Teilung von Wirtschaft und Gesellschaft in einen modernen prosperierenden Sektor und einen traditionell stagnierenden Sektor verhindert werden. Es geht um Entwicklungsstrategien, die Wachstum nicht nur durch kapitalintensive Investitionen erreichen wollen, sondern auch und in viel stärkerem Umfang als bisher durch Mobilisierung der Arbeitskraft der Menschen. Die Aufgabe ist, den Millionen der Unterbeschäftigten und Arbeitslosen die Fähigkeit und Möglichkeit zu produktiver Beschäftigung und zur Selbstverwirklichung zu geben. Eine solche Strategie erfordert in den meisten Entwicklungsländern den Aufbau einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Eine schnell wachsende Landwirtschaft wird dabei durch die von ihr ausgehende Nachfrage nach Düngemitteln, landwirtschaftlichen Geräten und Massenkonsumgütern zugleich zum Antriebsmotor für die Industrialisierung werden. An die Stelle industrieller Enklaven muß eine Industrialisierung treten, die in die Gesamtwirtschaft des jeweiligen Entwicklungslandes integriert ist. Sie muß zugleich die Exportfähigkeit der Entwicklungsländer auf breiter Grundlage verbessern. Nur die Entwicklung der Landwirtschaft kann die drohende Ernährungskrise in der Dritten Welt abwenden und die Abhängigkeit der Dritten Welt von Nahrungsmittelimporten überwinden. Nur sie kann das Arbeitslosenproblem in tragbaren Grenzen halten. Und schließlich: nur eine Strategie, die Wachstum und soziale Gerechtigkeit sichert, kann verhindern, daß die Entwicklung in soziale Unruhe und inneres Chaos abgleitet.

IV

Herr Präsident, ein akutes Problem ist die beunruhigende Zunahme von Hinrichtungen in der Welt, viele von ihnen mit politischem Hintergrund. Die Todesstrafe sollte eingegrenzt und letztlich abgeschafft werden, so wie dies in meinem Land nach bitteren geschichtlichen Erfahrungen schon vor mehr als dreißig Jahren geschehen ist. Die nächste Generalversammlung sollte die Frage der Todesstrafe mit Vorrang behandeln.

V

Herr Präsident, vor dreißig Jahren hat die Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als den »gemeinsamen Maßstab des Fortschritts für alle Nationen« verkündet. Dieser Maßstab macht, wie kein anderer, deutlich, wie weit wir noch von unserem Ziel entfernt sind. Noch immer sind die Menschenrechte nicht weltweit verwirklicht — weder die bürgerlichen und politischen Rechte, noch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte. Wir haben in den Vereinten Nationen Verfahren und Institutionen geschaffen, mit deren Hilfe wir die Verwirklichung der Menschenrechte aktiv fördern können. Diese Verfahren sind noch schwach. Aber sie haben zusammen mit dem moralischen Druck der Weltöffentlichkeit doch schon viele Staaten veranlaßt, Verbesserungen durchzuführen. Wir müssen die UN-Institutionen zum Schutz der Menschenrechte stärken und ausbauen. Auch wenn heute noch bei vielen Bedenken gegen die Schaffung eines Menschenrechtsgerichtshofes der Vereinten Nationen bestehen, so bin ich überzeugt: langfristig wird sich überall die Einsicht durchsetzen, daß ein solcher Gerichtshof allein der Sicherung der Menschenrechte dienen soll, und daß er nicht gegen irgendein Land gerichtet ist.

Eine Herausforderung für uns alle ist der internationale Terrorismus. Nur durch gemeinsames Handeln werden wir ihn überwinden. Zu den unentbehrlichen Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte gehören wirksame Maßnahmen gegen die Geiselnahme. Aus dieser Erwägung habe ich vor drei Jahren von dieser Stelle eine Konvention gegen Geiselnahme vorgeschlagen. Dieser Vorschlag fand die Unterstützung der Generalversammlung, wir alle haben jetzt die Genugtuung, daß der mit der Ausarbeitung der Konvention beauftragte Ad-hoc-Ausschuß seinen Entwurf fertiggestellt hat. Ich hoffe, daß die Generalversammlung ihn verabschiedet.

Herr Präsident, die Zukunft der Welt entsteht im Bewußtsein der Menschen, und dieses Bewußtsein ist heute geprägt von der Idee der unveräußerlichen Rechte der Menschen und des Selbstbestimmungsrechts der Nationen. Der Wille der Menschen und der Wille der Nationen, diese Rechte durchzusetzen, sind die bestimmenden Kräfte unserer Zeit. Es ist nicht möglich, sie aufzuhalten — auch nicht mit Gewalt. In dieser Gewißheit gilt es, beharrlich und mit friedlichen Mitteln für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts zu arbeiten. Alle Menschen sollen frei von Angst, Hunger und Not in Frieden leben können.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

34. Generalversammlung: Papst Johannes Paul II. über Weltfrieden und Menschenrechte (53)

Vierzehn Jahre nach dem Besuch Papst Pauls VI. bei den Vereinten Nationen sprach am 2. Oktober 1979 zum zweiten Male ein Oberhaupt der katholischen Kirche vor der Generalversammlung. Wie sein Vorgänger legte auch Johannes Paul II. das Schwergewicht seiner Rede auf das Problem des Weltfriedens, das er in engen Zusammenhang mit der Frage der Menschenrechte brachte (Text der gehaltenen Rede: UN-Doc. A/34/PV.17, etwas ausführlichere Version: A/34/566).

Mit dem mahnenden Hinweis auf Auschwitz begründete der Papst seine Forderung, daß Konzentrationslager sowie die verschiedenen Formen der Folter und Unterdrückung endgültig abgeschafft werden müßten. Diese Erscheinungen seien um so verwerflicher, wenn sie unter dem Vorwand der öffentlichen Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung eines Scheinfriedens aufträten. Den Friedensappell seines Vorgängers aufnehmend, brachte der Papst seine Hoffnung auf einen Frieden im Nahen Osten zum Ausdruck. In diesem Zusammenhang hob er besonders die Bedeutung der Palästinenser-Frage und der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität des Libanon hervor. Für Jerusalem empfahl er ein Sonderstatut mit internationalen Garantien. Anschließend ging der Papst auf das alarmierende Wettrüsten ein: dieses berge die Gefahr, daß ein furchtbarer Mechanismus der allgemeinen Vernichtung in Gang gesetzt werde. Deshalb verdienten Anstrengungen zur Begrenzung des Rüstungswettlaufs Beifall. Hohe Bedeutung habe die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik, die der Gefahr eines Krieges vorbeugen könne. Daneben sei es entscheidend, die Ursachen von Kriegen zu erkennen und ihrer Herr zu werden. Die Wurzel jedes Krieges ist nach Auffassung des Papstes Unrecht, Ungerechtigkeit in verschiedenen Formen. Diese Ungerechtigkeit verletze zunächst die Menschenrechte, zerstöre dann die organische Einheit der sozialen Ordnung, um zuletzt das gesamte System der internationalen Beziehungen in Mitleidenschaft zu ziehen. Um die Art dieser friedensbedrohenden Ungerechtigkeiten zu ergründen, stellte Johannes Paul II. einige Betrachtungen über die Natur des Menschen an. Dieser lebe gleichzeitig in einer Welt der materiellen und der spirituellen Werte. Aus der Sphäre materieller Werte allein sei kein Schlüssel zum Frieden zu gewinnen, wie die Analyse der modernen Zivilisation ergebe. Die Entwicklung der letzten hundert Jahre habe einseitig dem materiellen Fortschritt gedient, die geistige Dimension des Menschen aber vernachlässigt. Materielle Güter führten zwangsläufig zu Spannungen zwischen Besitzenden und Nicht-Besitzenden. Diese könnten durch den Fortschritt zwar gemildert, aber nicht gelöst werden. Verbin-

dend und einheitsstiftend seien dagegen die geistigen Werte, da diese unerschöpflich seien und sich bei ihnen das Problem der Verteilung nicht stelle.

Gefährlich für den Frieden sind, so der Papst, Bedrohungen sowohl der materiellen als auch der geistigen Sphäre. In der modernen Welt existieren zwei Hauptbedrohungen. Die erste betrifft das Gebiet der materiellen Güter. Deren Verteilung ist häufig ungerecht: Es bestehen ökonomische Spannungen zwischen exzessiv Reichen und Bedürftigen — innerhalb von Staaten und auf internationaler Ebene. Notwendig ist eine systematische Verminderung dieser Ungleichheiten, um eine Friedensbedrohung auszuschließen. Die zweite Bedrohung des Menschen in seinen unveräußerlichen Rechten liegt im geistigen Bereich. In der Entwicklung der Kultur ist über Jahrhunderte hinweg um die Gewährleistung fundamentaler Freiheitsrechte gekämpft worden. Dennoch sind diese Rechte nach wie vor bedroht; gegen ihre Verletzung besteht häufig kein wirksamer Rechtsschutz. Selbst dort, wo es formale Freiheitsgarantien gibt, haben sich oft gesellschaftliche Strukturen herausgebildet, die die praktische Ausübung dieser Grundrechte mit einer Degradierung zum Bürger zweiter oder dritter Klasse verbinden. Aber nur ein Schutz der Freiheitsrechte in ihrer Gesamtheit kann den Frieden wirklich sichern.

Der Papst führte speziell zur Frage der Religionsfreiheit aus, daß diese effektiv nur gewährleistet sei, wenn der einzelne sein Bekenntnis auch nach außen hin manifestieren könne. Respekt für die menschliche Würde verlange es darüber hinaus, daß religiöse Institutionen in Fragen, die die gesetzliche Ausgestaltung der Religionsfreiheit betreffen, gehört würden. — Am Schluß seiner Rede ging Johannes Paul II. auf das Jahr des Kindes ein. Er warf die Frage auf, ob es vertretbar sei, kommenden Generationen den Rüstungswettlauf als Erbschaft zu hinterlassen. Der Papst sprach den feierlichen Wunsch aus, daß es den Kindern aller Nationen erspart bleiben möge, die Verdrängung der menschlichen Dimension des Friedens durch neue Formen des Imperialismus zu erleben. KS

Politik und Sicherheit

»Besonders grausame Waffen«: Konferenz wird 1980 fortgesetzt — China dabei (54)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1978 S.166f. fort.)

Splittergeschosse aus Kunststoff, die durch Röntgenstrahlen im Körper nicht entdeckt werden können, Brandbomben (Napalm), Minen mit Zeitzündern, getarnte Sprengkörper (»booby traps« oder »Tölpelfallen«) und andere heimtückische Waffen, die »unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos« Zivilbevölkerung und Kombattanten treffen, sind seit 1978 Gegenstand der Bemühungen der Vereinten Nationen um ein Verbot. Nach zwei vor-

bereitenden Runden fand in Genf vom 10. bis 28. September 1979 die »Konferenz der Vereinten Nationen über das Verbot oder die Einschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, bei denen man davon ausgehen kann, daß sie unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken«, statt. An dieser Konferenz, die auf die Resolution 32/152 der Generalversammlung vom 19. Dezember 1977 zurückgeht, nahmen 81 UN-Mitgliedstaaten teil. Auf dem Wege zu wirksamen Anwendungsverböten und -beschränkungen konnten sich die Teilnehmerstaaten freilich noch nicht auf völkerrechtliche Abkommen einigen. Dennoch gelang es ihnen, auf drei Feldern Fortschritte zu erzielen.

In einem Protokollentwurf über *Landminen* wurde definiert, was unter Tölpelfallen zu verstehen ist; verboten werden sollen etwa Sprengkörper mit Berührungszündern, denen die Form von Kinderspielzeug, Haushaltsgegenständen, Hygieneartikeln oder religiösen Objekten gegeben wurde. Ansätze für eine Übereinstimmung gab es hinsichtlich verstärkter Forschung über die Verwundungseigenschaften *kleinkalibriger Munition*. Die Staaten werden aufgefordert, sich bei der Entwicklung entsprechender Waffen Zurückhaltung aufzuerlegen. Studien, die von Experten der Ballistik und der Wundchirurgie angefordert werden, sollen helfen, die Wirkungen besser als bisher kennenzulernen. Schweden wird 1980 oder 1981 hierzu ein internationales Symposium veranstalten. Am umstrittensten war der Entwurf der Neutralen und Blockfreien (Schweden, Mexiko, Österreich, Ägypten und Jugoslawien) über ein Teilverbot von *Brandwaffen*, namentlich Napalm. Insbesondere die Großmächte zeigten erhebliche Zurückhaltung. Unter dem Vorsitz des DDR-Vertreters Felber wurde in einer Arbeitsgruppe ein Entwurf für ein Protokoll über Einsatzbeschränkungen für Brandwaffen fertiggestellt. Hier konnte man keine Einigung darüber erzielen, welche Arten von Brandwaffen unter Anwendungsbeschränkungen fallen sollen.

Nicht uninteressant, daß China, das ansonsten in der Abrüstungsdiplomatie noch eine Politik des leeren Stuhls betreibt, an dieser Konferenz teilnahm, und zwar »in einem Geist aktiver Teilnahme«, wie der chinesische Delegationsleiter An Zhiyuan erklärte. — Die Konferenz soll (vorbehaltlich der Zustimmung der 34. Generalversammlung) am 15. September 1980 erneut zusammentreten. WB

Wirtschaft und Entwicklung

Weltwissenschaftskonferenz: Stärkung der technologischen Kapazität der Entwicklungsländer als Ziel (55)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1977 S.54f. fort; vgl. auch V. Hauff, Priorität: Stärkung des Innovationssystems der Entwicklungsländer, VN 4/1978 S.109ff.)

UN-Konferenzen zu wirtschaftlichen Fragen pflegen die Tradition, institutionelle und finanzielle Maßnahmen ins Auge zu fassen. Die *Konferenz der Vereinten Nationen über Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung* (20. August bis 1. September 1979 in Wien) hat keine Aus-

nahme gemacht. Zu den wesentlichen Punkten des von ihr verabschiedeten Aktionsprogramms gehören die Einrichtung eines neuen Ausschusses sowie die Schaffung eines aus freiwilligen Beiträgen zu speisenden Sonderfonds.

I. Der Gedanke, diese Konferenz abzuhalten, war im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) aufgekommen (vgl. E/Res/1897 (LVII) vom 1. August 1974) und geht unmittelbar auf die 7. Sondertagung der Generalversammlung (über Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit) zurück. In deren Abschlußresolution hatte es u. a. geheißen (A/Res/3362(S-VII) vom 16. September 1975): »1978 oder 1979 sollte eine Konferenz der Vereinten Nationen über Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung mit folgenden Hauptzielen abgehalten werden: Stärkung der technologischen Kapazität der Entwicklungsländer, damit sie selber in die Lage versetzt werden, Wissenschaft und Technik für ihre Entwicklung einzusetzen; Verabschiedung wirksamer Maßnahmen zur Nutzung des wissenschaftlichen und technologischen Potentials bei der Lösung von Entwicklungsproblemen regionaler und globaler Bedeutung, besonders zugunsten der Entwicklungsländer; Bereitstellung eines Instrumentariums der Zusammenarbeit für die Entwicklungsländer bei der Nutzung von Wissenschaft und Technik zur Lösung sozio-ökonomischer Probleme, die nicht im Alleingang bewältigt werden können, entsprechend den nationalen Prioritäten...«

Mit Resolution 31/184 vom 21. Dezember 1976 faßte die Generalversammlung den Beschluß, die Konferenz für 1979 einzuberufen. Der ECOSOC-Ausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung fungierte als Vorbereitungsausschuß und stand als solcher allen Staaten zur Mitwirkung offen. An der Konferenz selbst nahmen 141 Staaten teil.

II. Das (nach der inzwischen ebenfalls traditionellen Nachtsitzung) verabschiedete Aktionsprogramm nimmt zu drei Fragenkomplexen Stellung.

A. Ausbau der wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten der Entwicklungsländer: Die Entwicklungsländer sollten eine nationale Technologiepolitik formulieren, die das gesamte Spektrum von Technologien (von einfachsten wie von fortgeschrittensten) umfassen würde, und sie sollten Gremien für die Festlegung und Durchführung wissenschaftlicher und technologischer Programme einrichten. Ihre nationalen Rechtsordnungen sollten Regeln für den Transfer, den Erwerb und die Entwicklung von Technologien enthalten. Zum Arbeitskräftepotential heißt es, die Entwicklungsländer sollten Vorkehrungen für die Ausbildung von Fachkräften treffen, die eine engere Verbindung zwischen Forschung und Entwicklung einerseits und Produktion und Vermarktung andererseits herstellen könnten. Wichtig seien kontinuierliche Aus- und Weiterbildung, die Entwicklung eines Reservoirs einheimischer Führungskräfte und eine gründliche Untersuchung des »brain-drain«-Problems. Die entwickelten Staaten müßten die Bemühungen der Entwicklungsländer um die Schaffung von Eigenkapazitäten unterstützen,

und zwar durch die Förderung von Forschungsvorhaben, die im größtmöglichen Umfang in Entwicklungsländern durchgeführt werden sollten, durch Übermittlung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen, durch erhebliche Verstärkung der Ausgaben und Anstrengungen zur Lösung vorrangiger Probleme der Entwicklungsländer sowie durch gemeinsame Forschungsvorhaben. Die entwickelten Staaten sollten auch bei der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials der Entwicklungsländer mitwirken, namentlich durch die Gewährung von Stipendien für Studienaufenthalte im Ausland und durch die Veranstaltung von Ausbildungskursen in den Entwicklungsländern. In den entwickelten Staaten sollte es wissenschaftliche und technologische Informationssysteme geben, die die Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen über Technologiequellen, Bezugsbedingungen und Kosten sicherstellen und dieserart Bewertungsvergleiche ermöglichen würden.

B. Neuordnung der internationalen Beziehungen: Auch in diesem Abschnitt spielt die Information eine wesentliche Rolle. Die entwickelten Staaten sollen diejenigen Informationsquellen, die inländischen Benutzern zur Verfügung stehen, auch den Entwicklungsländern zugänglich machen. Allgemein sollte möglichst freier Zugang zu vorhandenen Informationen über Technologien und Lieferbedingungen gewährt werden. Daneben sei ein internationales Informationsnetz zu schaffen, dessen Aufgabe darin bestünde, vor allem Entwicklungsländern möglichst umfangreiche Informationen über die Entwicklung von Wissenschaft und Technologie sowie über nationale Kapazitäten und Programme, Kapitalquellen und Patentedokumente zu erteilen und dadurch die Technologieauswahl zu erleichtern. Organisatorisch wären zu diesem Zweck nationale Informations-Sammelstellen einzurichten; in einer weltweiten Zentralstelle unter UN-Schirmherrschaft sollen Informationen über die nationalen Institutionen erhältlich sein. Über diesen Teil des Aktionsprogramms hatte es einige Meinungsverschiedenheiten gegeben, da die Mehrheit der Industriestaaten schon wegen ihrer nationalen Rechtsordnungen Betriebsgeheimnisse geschützt wissen wollte, während die Entwicklungsländer beispielsweise auch an Auskünften zur Kostenstruktur interessiert waren. — Festgehalten sei, daß die Entwicklungsländer in Abschnitt B mehrfach zur Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen aufgefordert werden. Was den Technologietransfer und die transnationalen Unternehmen anbetrifft, so ist es der Konferenz nicht gelungen, sich auf einen allseits annehmbaren Text zu verständigen, so daß diese Fragen an die Generalversammlung weiterverwiesen wurden.

C. Ausbau der Rolle der Vereinten Nationen; Erhöhung der Finanzierungsmittel: Im Vordergrund stehen hier Aussagen zu institutionellen und finanziellen Verbesserungen. Der Generalversammlung wird empfohlen, einen Zwischenstaatlichen Ausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung einzusetzen, der an die Stelle des bestehenden, 54 Mitglieder umfassenden ECOSOC-Gre-

miums treten soll. Die neue Einrichtung würde allen Staaten offenstehen. Sie hätte vor allem die Aufgabe, die Generalversammlung bei der Ausarbeitung von Richtlinien zur Harmonisierung der Maßnahmen der verschiedenen UN-Gremien auf dem Gebiet von Wissenschaft und Technologie zu unterstützen und so zur Schaffung der neuen Weltwirtschaftsordnung beizutragen. Der Ausschuß würde außerdem Prioritäten setzen, konkrete Pläne ausarbeiten und Überwachungsfunktionen wahrnehmen. Die Verantwortung für die Koordination der Aufgaben trüge auf der Sekretariatsstufe der Generaldirektor der Vereinten Nationen für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Der Generalversammlung wird des Weiteren empfohlen, ein Finanzierungssystem für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung zu schaffen. Die Mittel würden zur Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Eigenkapazität der Entwicklungsländer und insbesondere zur Durchführung des Aktionsprogramms eingesetzt werden. Einzelheiten sollen in dem Zwischenstaatlichen Ausschuß sowie in einer von der Generalversammlung einzusetzenden Expertengruppe erörtert werden. Als Überbrückungsmaßnahme ist die Einrichtung eines Interims-Fonds vorgesehen, zu dem freiwillige Beiträge von mindestens 250 Mill. US-Dollar geleistet werden sollen und den das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) verwaltet. NJP

Transnationale Unternehmen: Anti-Bestechungs-Abkommen — Ausschuß erfüllt Mandat (56)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 2/1979 S.68f. fort.)

I. Der als Nachfolger der Zwischenstaatlichen Ad-hoc-Arbeitsgruppe für das Problem korrupter Praktiken vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) 1978 eingesetzte Ausschuß für ein Internationales Abkommen über unzulässige Zahlungen (illicit payments) hielt seine zweite und vorerst letzte Tagung vom 7.—18. Mai 1979 in New York ab. Mit der Verabschiedung eines Gesamtberichts über die zwei Ausschußtagungen, der auch einen noch unvollständigen Vertragsentwurf enthält, zur Vorlage an den ECOSOC sowie an die Kommission für transnationale Unternehmen konnte er sein Mandat zumindest formell erfüllen (UN-Doc. E/1979/104 vom 25. Mai 1979). Das vom ECOSOC festgelegte Quorum für formelle Ausschußsitzungen (also die Anwesenheit der Vertreter von mindestens vier Staaten aus jeder interessierten geographischen Region) konnte wegen der geringen Beteiligung der Entwicklungsländer allerdings nur auf vier Ausschußsitzungen erreicht werden, so daß die Beratungen im übrigen in acht informellen Ausschußsitzungen und zahlreichen Koordinierungstreffen der Ländergruppen stattfanden. An den Sitzungen nahmen zeitweise Vertreter von insgesamt 47 Staaten (davon 15 OECD-Staaten) sowie Beobachter der UNIDO, UNESCO und der Internationalen Handelskammer teil; die osteuropäischen Staaten waren wie schon bei der früheren Ad-hoc-Arbeitsgruppe nicht vertreten (zu den Gründen s. UN-Doc. E/5838/1976, Para.43).

II. Ebenso wie auf der ersten konnten auch auf der zweiten Ausschußtagung durch in-

tensive Kleinarbeit und auch durch die im Vergleich mit ihren früheren Verhandlungspositionen flexibler gewordene Verhandlungsführung der Vereinigten Staaten weitere Einigungsfortschritte erreicht werden. Die Gruppe der 77 ließ allerdings wenige Tage vor Konferenzende durch ihren Vertreter erklären, daß für die Entwicklungsländer die Arbeiten am Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen (TNU) »höchste Priorität« behalten und eine diplomatische Vertragskonferenz sowie ein späteres Inkrafttreten dieses Abkommens nur gleichzeitig mit dem Fertigstellen und »Inkrafttreten« des Verhaltenskodex für TNU annehmbar sei. Im Gegensatz zu den übrigen westlichen Staaten, die auch im Hinblick auf die verzögernde Haltung einiger Entwicklungsländer das amerikanische Petition einer Einberufung der Vertragskonferenz durch den ECOSOC für die erste Jahreshälfte 1980 unterstützten, sprachen sich die Entwicklungsländer für weitere vorbereitende Ausschußtagungen aus und betonten, daß das Abkommen sich nicht auf die Kriminalisierung der Bestechung von Amtsträgern bei internationalen Handelsgeschäften, Buchführungspflichten sowie Pflichten zur Strafverfolgung, Rechts- hilfe, Auslieferung und Streitbeilegung beschränken dürfe (so das Verhandlungsziel der EG-Staaten), sondern auch Regelungen außerhalb des strafrechtlichen Bereichs für Zahlungen an »rechtswidrige Minderheitsregime im Südlichen Afrika« und Rechts- hilfe in Verwaltungsverfahren enthalten sollte. Übereinstimmung bestand jedoch, daß der von den marktwirtschaftlichen Staaten strikt abgelehnte Art.7 zu Süd- afrika sowie andere politische Fragen erst auf der diplomatischen Vertragskonferenz näher erörtert werden sollen.

Der Beratungsstand zu den einzelnen Ver- tragsbestimmungen läßt sich wie folgt zu- sammenfassen:

Art.1: Neben redaktionellen Änderungen des in Abs.1 enthaltenen Bestechungsstat- bestandes, dessen Ausweitung auf Vor- bereitungs- und Teilnahmehandlungen (conspiracy) verhindert werden konnte, wurde auf Initiative der USA folgender Abs.2 neu eingefügt, über dessen Bedeu- tung und Auswirkungen auf andere Ver- tragsartikel grundlegende Meinungsver- schiedenheiten entstanden: »Ebenso ver- pflichtet sich jeder Vertragsstaat, die in Paragraph 1(a) dieses Artikels genannten Akte durch angemessene Kriminalstrafen in seinem nationalen Recht strafbar zu machen, wenn sie durch eine juristische Person begangen wurden, oder, im Falle eines Staates, der keine strafrechtliche Haftung juristischer Personen kennt, ge- mäß seinem nationalen Recht angemesse- ne Maßnahmen mit vergleichbaren ab- schreckenden Wirkungen zu treffen.« Mehrere Industriestaaten, deren Landesrecht die strafrechtliche Haftung juristischer Per- sonen nicht kennt, konnten diesem Abs.2 nur deshalb zustimmen, weil nach ihrer Auslegung »angemessene Maßnahmen« nicht Strafen oder Geldbußen gegen die juristische Person sein müssen, sondern Strafen gegen die handelnde natürliche Person genügen (in der Bundesrepublik Deutschland sind Geldbußen gegen juri- stische Personen möglich). Zusätzlich ga-

ben sechs Delegationen (darunter die deut- sche) eine im Abschlußbericht vermerkte formelle Erklärung ab, »daß Paragraph 2 .von Artikel 1 nicht dahingehend inter- pretiert werden kann, als habe er die Aus- dehnung des Anwendungsbereichs der strafrechtlichen Vorschriften dieses Ab- kommens auf außerstrafrechtliche Gebiete zur Folge; eine solche Interpretation würde den schon erreichten Kompromiß unmitte- lbar gefährden«.

Art.2 (Definitionen): Bei der Definition der »Amtsträger« wurde die von mehreren Staaten für unverzichtbar gehaltene Ein- beziehung von Parlamentariern wegen der im deutschen und englischen Recht be- stehenden Straflosigkeit der Parlama- rierbestechung von der deutschen und bri- tischen Delegation mit dem formellen Vor- behalt verbunden, »daß sie nicht in der Lage sein würden, sich zu einer gesetzli- chen Regelung in diesem Bereich zu ver- pflichten«. Auf die von mehreren Delega- tionen gewünschte Einbeziehung der in- ternationalen Beamten wurde wegen noch ungeklärter Rechtsfragen (z. B. Verfol- gungsimmunität) und zwecks Konsultation mit internationalen Organisationen zu- nächst noch verzichtet. Angestellte sind in den Amtsträgerbegriff aufgrund deutscher und französischer Initiative nur bei Wahr- nehmung öffentlicher Aufgaben (performing a public function) einbezogen.

Bei der Definition der »international com- mercial transaction« entschied man sich zwar für eine weitgefähte, auch private Handelsgeschäfte einbeziehende Tat- bestandsfassung; eine Ausweitung des Straf- tatbestandes (Art.1) oder der Buchführungs- pflichten (Art.6) auf ausschließlich private Rechtsgeschäfte ist hiermit jedoch nicht verbunden, weil Voraussetzung für die Strafbarkeit stets Zahlungen an Amtsträ- ger und Voraussetzung der Buchführungs- pflichten stets Verhandlungen mit Amts- trägern im Zusammenhang mit internati- onalen Handelsgeschäften sind.

Art.3 beschränkt sich weiterhin darauf, daß die Vertragsstaaten alle durchführbaren Maßnahmen zur Verhinderung der in Art.1 genannten Bestechungsdelikte ergreifen.

Art.4 (Jurisdiktion aufgrund Territorialitäts- und eingeschränktem Personalitätsprinzip) und Art.5 (Verpflichtung zur Strafverfol- gung) blieben im wesentlichen unverändert, so daß die Strafverfolgung nach dem je- weiligen Landesrecht erfolgt und in einem späteren Vertrags-Zustimmungsgesetz so- mit eine dem strafprozessualen Opportu- nitätsprinzip anderer Staaten (etwa Frank- reichs, Großbritanniens) entsprechende Einschränkung eines nationalen Legalitäts- prinzipis bei der Strafverfolgung möglich ist (beispielsweise zwecks Berücksichtigung der Strafverfolgung im Staat des bestoche- nen Amtsträgers).

Die in Art.6 geregelten Buchführungspflich- ten für Vermittlungsgelderzahlungen konn- ten aufgrund deutscher Initiative auf juri- stische Personen beschränkt und auf ein realistischeres Maß reduziert werden (z. B. keine Buchführungspflichten mehr betref- fend Staatsangehörigkeit eines Mittelsman- nes und Adresse des Amtsträgers).

Die Erörterung von Art.7 (Verbot von Steuer- und sonstigen Zahlungen an »illegale Minderheitsregime im Südlichen Afrika«)

wurde im Ausschuß bewußt vermieden und auf die spätere Vertragskonferenz verschoben; ob dieser nach Ansicht der westlichen Staaten für die Vertragsmaterie sachfremde sowie über das Völkerrecht (z. B. Territo- rialitätsprinzip) und die UN-Resolutionen zu Südafrika hinausgehende Artikel auf einer Vertragskonferenz durch eine Sperr- minorität verhindert werden kann oder in- folge des Beharrens einiger afrikanischer Staaten auf Art.7 (und dem entsprechend weitgefaßten Titel des Abkommens über »illicit payments«) zur offenen Konfronta- tion führen wird, läßt sich noch nicht ab- sehen.

Art.8 (Anfechtbarkeit und Schadensersatz bei durch Bestechung zustandegekome- nen Verträgen): der noch von einigen Ent- wicklungsländern befürwortete Artikel steht im Text weiterhin in Klammern, da er von den meisten Staaten wegen seiner über die Vertragsmaterie hinausgehenden zivil- rechtlichen Problematik und der in den nationalen Rechtssystemen unterschiedli- chen Regelungen von Anfechtbarkeit und Schadensersatz abgelehnt wird.

Art.9 (Informationsaustausch über die Durchführung des Abkommens): durch Textänderung wurde klargestellt, daß die Vertragsstaaten den UN-Generalsekretär nur alle zwei Jahre über die zur Durch- führung des Abkommens getroffenen Maß- nahmen zu informieren brauchen.

Art.10 (Rechtshilfe): Die auch im Hinblick auf das amerikanische »Foreign Corrupt Practices Act« vom Dezember 1977 vor- getragene Forderung der USA nach erheb- licher Ausweitung der Rechtshilfepflichten setzte sich nicht durch. Sämtliche Rechts- hilfepflichten stehen unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts (as far as permitted under their national laws). Gemäß Abs.5 darf die Vertraulichkeit der gelieferten In- formationen nur mit Zustimmung des er- suchten Staates aufgehoben werden oder soweit es für die Verfahrensdurchführung erforderlich ist; die letzte Alternative be- zieht sich nach einem Interpretationsvor- behalt mehrerer Staaten (auch der Bun- desrepublik Deutschland) nur auf Gerichts- verfahren und nicht auch außergerichtliche Verfahren.

Art.11: Hinsichtlich der auf der Basis ent- sprechender Vorschriften in den Luftrechts- übereinkommen von Den Haag (16. Dezem- ber 1970) und Montreal (23. September 1971) geregelten Pflichten zur Auslieferung haben mehrere Staaten (auch die Bundes- republik) formelle Erklärungen abgegeben, daß für sie eine Pflicht zur Auslieferung nur bei Delikten gemäß Art. 1 annehmbar ist und nicht auch bei Vergehen gemäß Art.6 oder 7 (die Einbeziehung von Art.7 wurde auch hier von einigen afrikanischen Staaten gefordert).

Die Schlußklauseln wurden vom Ausschuß noch nicht abschließend beraten und sol- len wegen ihrer inhaltlichen Abhängigkeit vom endgültigen Vertragstext erst auf der diplomatischen Vertragskonferenz festge- legt werden. Für Art.12 (Streitbeilegung) liegen ein Vorschlag zur Übernahme der entsprechenden Vorschrift in der Diploma- tenschutz-Konvention von New York (14. Dezember 1973) sowie ein französi- scher Textvorschlag für ein Schiedsver- fahren vor, wobei mehrere Staaten sich für

eine Kombination der verschiedenen Streitbeilegungsmodalitäten aussprechen. Für die Regelung des Inkrafttretens wurden mehrere Alternativen vorgeschlagen, die das Inkrafttreten von der Hinterlegung einer bestimmten Mindestzahl von Ratifikationsurkunden (Bundesrepublik Deutschland: mehr als die 24 OECD-Staaten) oder zusätzlich von geographisch angemessener Beteiligung (Großbritannien), von einem Mindestprozentsatz des auf die Vertragsstaaten entfallenden Welthandelsanteils (Niederlande) oder vom gleichzeitigen Inkrafttreten des TNU-Kodex abhängig machen wollen (letztere Forderung der Gruppe der 77 wurde von den marktwirtschaftlichen Staaten abgelehnt mit Ausnahme Schwedens und der Niederlande, die eine derartige Verknüpfung zu akzeptieren bereit sind). Für die übrigen Schlußklauseln (etwa: Möglichkeit von Vorbehalten) liegen verschiedene Textentwürfe des UN-Sekretariats vor.

III. Auf der zweiten regulären Tagung des ECOSOC in diesem Jahr konnte im Juli in Genf wegen der von den Entwicklungsländern geforderten Koppelung zwischen dem Abkommen über unzulässige Zahlungen und dem Verhaltenskodex für TNU keine Einigung über die Einberufung einer diplomatischen Vertragskonferenz erzielt werden, so daß der ECOSOC am 2. August 1979 die ihm vorliegenden drei Resolutionsentwürfe der Gruppe der 77, Schwedens und der Vereinigten Staaten der 34. Generalversammlung vorzulegen beschloß. Im Resolutionsentwurf der Entwicklungsländer werden zwei weitere, jeweils zweiwöchige Tagungen des Ausschusses für ein Abkommen über unzulässige Zahlungen vorgeschlagen sowie die Einberufung einer UN-Verhandlungskonferenz für das letzte Quartal 1980 mit dem Ziel, »ein Abkommen abzuschließen auf der Grundlage der Arbeit der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe für einen Verhaltenskodex sowie der Arbeit des Ausschusses für ein internationales Abkommen über unzulässige Zahlungen«; außerdem wird die Aufnahme einer Erklärung in das Abkommen über unzulässige Zahlungen gefordert, wonach dieses nur gleichzeitig mit der »Annahme« des Verhaltenskodex für TNU »operativ« werden könne. Dieser erneute Versuch, insbesondere das (auch im Hinblick auf das Präsidentenwahljahr 1980 und die von der US-Industrie behaupteten internationalen Wettbewerbsnachteile infolge des »Foreign Corrupt Practices Act« zu erklärende) amerikanische Interesse an einer schnellen Einberufung einer Vertragskonferenz für die von den Entwicklungsländern gewünschte Beschleunigung und rechtliche Aufwertung des TNU-Verhaltenskodex auszunutzen, zeigte insofern einen Teilerfolg, als auch der amerikanische Resolutionsentwurf die in ihm für das zweite Quartal 1980 vorgesehene Einberufung einer UN-Vertragskonferenz zum Abkommen über unzulässige Zahlungen dadurch für die Entwicklungsländer annehmbar zu machen versucht, daß er zugleich die »Annahme« des TNU-Verhaltenskodex durch eine für das letzte Quartal 1980 einzuberufende UN-Konferenz vorschlägt und damit erstmals ein bislang wesentliches Verhandlungsziel der OECD-Staaten, nämlich die

Annahme des TNU-Verhaltenskodex lediglich in Form einer ECOSOC-Resolution, in Frage stellt.

Mit diesem Resolutionsentwurf der USA dürfte auch der zeitweilige amerikanische Gedanke einer eventuellen Vertragskonferenz außerhalb der UNO aufgegeben sein, der wegen der voraussehbaren Nichtteilnahme der Entwicklungsländer und der rechtlichen sowie politischen Nachteile einer auf OECD-Staaten begrenzten Konvention (z. B. Ineffizienz der Korruptionsbekämpfung ohne Beteiligung und Rechts Hilfe seitens der Entwicklungsländer) auch bei einigen OECD-Staaten auf Ablehnung gestoßen war. Ob die in den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen vom 21. Juni 1976 enthaltenen Bestimmungen (»Unternehmen sollten... keinem Staatsbediensteten oder Inhaber eines öffentlichen Amtes mittelbar oder unmittelbar Bestechungsgelder zahlen oder sonstige unzulässige Zuwendungen machen, ebenso wenig wie dies von ihnen verlangt oder erwartet werden sollte«) und die in dem am 29. November 1977 vom Rat der Internationalen Handelskammer angenommenen Bericht über »Extortion and Bribery in Business Transactions« empfohlenen Verhaltensregeln in den nächsten Jahren durch ein UN-Abkommen über unzulässige Zahlungen ergänzt werden, bleibt wegen der von den Entwicklungsländern hergestellten Koppelung mit dem Verhaltenskodex für TNU noch ungewiß. EUP

Transnationale Unternehmen: Aufbau eines umfassenden Informationssystems — Bilanzierungs- und Publizitätsregeln — Forschungsprogramm (57)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag von K. Tapiola, Die »Multis«: ein Thema für die Vereinten Nationen, VN 5/1978 S.151ff., an.)

Der Aufbau des umfassenden Informationssystems (comprehensive information system) durch das UN-Zentrum für transnationale Unternehmen, die Tätigkeit der Ende 1977 gegründeten Verbindungsstellen des Zentrums bei den UN-Regionalkommissionen (joint units) und die vom ECOSOC im Mai 1979 eingesetzte Sachverständigenkommission zu Bilanzierungs- und Publikationsregeln standen im Vordergrund der Erörterungen der fünften Tagung der Kommission der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (TNU), die vom 14.—25. Mai in New York und vom 16.—17. Juli in Genf zusammentrat. Weitere Themen waren die Programme des Zentrums im Bereich von Forschung und technischer Zusammenarbeit, der Diskussionsstand in der Arbeitsgruppe für einen Verhaltenskodex für TNU (vgl. VN 4/1979 S.143f.) sowie die Zusammenarbeit von TNU mit der südafrikanischen Regierung.

Umfassendes Informationssystem: Das Zentrum baut derzeit ein Informationssystem auf mit Daten über (1) TNU betreffende politische Richtlinien, Gesetze und Verwaltungsvorschriften (neuerdings Schwerpunktbereich, in Kürze soll eine 53 Staaten umfassende Übersicht erscheinen); (2) Verträge und Abkommen zwischen TNU und Gastländern (bisher wurden 400 Verträge gespeichert, davon einige Musterverträge); (3) Detailinformationen über einzelne TNU

(Erstellung von Gesellschaftsprofilen); (4) Industrien; (5) Trends in den Aktivitäten der TNU; (6) Bibliographie über weitere Informationsträger. Das Informationssystem wird für sämtliche Programme des Zentrums benutzt, insbesondere bei technischer Zusammenarbeit und Forschung, später möglicherweise auch für die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex (noch streitig). Es beansprucht etwa ein Drittel der regulären Mittel des Zentrums. Die Kommission wertete es deshalb einstimmig als das Herzstück der Aktivitäten des Zentrums.

Die Informationen stammen primär aus diversen öffentlichen Quellen (Geschäftsberichten, Medien etc.) sowie von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen, Verbänden (einschließlich der Gewerkschaften) und Unternehmen. Im Berichtsjahr (Mai 1978 bis Mai 1979) wurden erstmals Computer eingesetzt, vor allem zur Erarbeitung von Unternehmensprofilen. Hierdurch wurde das Datenspektrum erheblich erweitert. Gleichwohl stehen Sammlung und Verbreitung der Daten noch im unkontrollierten Ermessen des Zentrums. Insbesondere erhalten TNU grundsätzlich keine Gelegenheit, die über sie gespeicherten Daten zu überprüfen. Im Mittelpunkt der Diskussion stand deshalb die von den Industrieländern geschlossen vortragene Forderung nach genauen Richtlinien für Auswahl, Vergleichbarkeit, Verifizierung, Aktualisierung und Verbreitung der Daten. Vor allem sollten TNU über sie gespeicherte Daten vor Weitergabe einsehen und gegebenenfalls berichtigen dürfen, zumal die Aufbereitung der Daten durch Computer ihnen Authentizitätsanschein verleihen (Wortführer: Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Schweiz, Niederlande). Die Sowjetunion und die DDR lehnten diese Forderung ab: hierdurch würden TNU über souveräne Staaten gestellt. Die Entwicklungsländer zeigten grundsätzlich Verständnis, bemühten sich aber, dem Zentrum einen möglichst weiten Ermessensspielraum zu erhalten. Nach Ansicht aller Delegationen ist das Informationssystem außer für den internen Gebrauch des Zentrums vornehmlich zur Beantwortung von Regierungsanfragen bestimmt. Einige Delegationen, vor allem Schweden, wollten den Benutzerkreis zudem auf Verbände einschließlich der Gewerkschaften und Forschungsinstitute erweitern wissen.

Die Industrieländer konnten Fortschritte im Sinne ihrer Forderungen erzielen. Im einstimmig angenommenen Aktionsprogramm des Berichtes wird dem Zentrum aufgegeben, »zu gewährleisten, daß die gespeicherten Informationen genau, zuverlässig, sachgerecht und vergleichbar sind und hierzu Verfahrensrichtlinien zu erlassen«. Hierüber soll das Zentrum der Kommission 1980 Einzelheiten berichten. Schließlich soll es ein Handbuch über die Arbeitsweise des Informationssystems vorlegen.

»International Accounting Standards«: Mit Resolution E/Res/1979/44 vom Mai 1979 setzte der ECOSOC eine 34köpfige Ad-hoc-Arbeitsgruppe von Sachverständigen für internationale Bilanzierungs- und Publizitätsregeln ein. Nach zwei je vierzehn

tägigen Tagungen soll sie der Kommission im Mai 1980 weitere Schritte empfehlen »auf dem Gebiete internationaler Bilanzierungs- und Publizitätsregeln im Zuständigkeitsbereich der Kommission, insbesondere im Hinblick auf das umfassende Informationssystem und den Verhaltenskodex«. Im Rahmen dieses generalklauselartigen Mandats soll die Arbeitsgruppe für den Verhaltenskodex der Sachverständigen-Gruppe genaue Aufgaben zuweisen.

Technische Zusammenarbeit: Um die Position der Gastländer gegenüber TNU zu stärken, wie die Kommission 1976 in Lima beschlossen hatte, berät das Zentrum Regierungen bei der gesetzlichen Regelung von privaten Direktinvestitionen (insbesondere Investitionsanreize und -hemmnisse, Zugang ausländischer Investoren zu lokalen Kapitalmärkten, Problem der konzern-internen Verrechnungspreise, Technologietransfer, Beteiligungs- und Kontrollfragen bei »joint ventures«). Zudem bildet es Teilnehmer aus Entwicklungsländern in Vertragstechnik aus und berät Entwicklungsländer bei Vertragsverhandlungen mit TNU (ohne sich allerdings selbst in die Verhandlungen einzuschalten). Finanziert wird das Programm ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen. Mehr und mehr werden die Projekte von eigenen Mitarbeitern des Zentrums ausgeführt, derzeit zu 60 Prozent. Die 40 Prozent freien Mitarbeiter stammen mehrheitlich aus der Dritten Welt. Die Entwicklungsländer empfahlen, den Einsatz von Experten aus ihren Reihen konsequent zu fördern und wandten sich gegen den Vorschlag der Vereinigten Staaten und der Niederlande, auch Experten aus Industrieländern mit eigener Erfahrung in TNU zu gewinnen. Entwicklungsländer und Zentrum bewerteten die bisher geleistete Arbeit positiv und empfahlen eine Aufstockung der freiwilligen Beiträge — allerdings nicht für einzelne Projekte, sondern für das Programm als Ganzes.

Forschungsprogramm: Der Kommission lagen vier Studien des Zentrums vor.

- »Transnational Corporations in world development: a re-examination — highlights of the main issues« (UN-Doc. E/C.10/52; Neubearbeitung der bereits 1978 vorgelegten Studie);

- »Social, political and legal impacts of TNC — some methodological issues« (UN-Doc. E/C.10/55; empfiehlt »beschreibende Fallstudien«);

- »Transnational Corporations and the pharmaceutical industry« (UN-Publ. E.79.II.A.3; Folgerung: Die meisten Entwicklungsländer verließen sich weitgehend auf die umfassenderen Überwachungsmechanismen der Heimatstaaten der Pharmakonzerne);

- »Transnational Corporations in Advertising« (UN-Publ. E.79.II.A.2; Folgerung: Die zumeist US-amerikanischen Werbefirmen transferierten als Wegbereiter transnationaler Unternehmen die Nachfragestruktur der Industrieländer in die Entwicklungsländer zu deren Nachteil).

Das Zentrum hatte die Kommission an der Abfassung der Studien nicht beteiligt, die beiden Sektorstudien sogar bereits veröffentlicht. Die Industrieländer forderten deshalb, die Entwürfe künftig vor Veröffentlichung in der Kommission sowie mit den

betroffenen Regierungen, Verbänden und auch transnationalen Unternehmen zu erörtern, um so Wahrheitsgehalt und Ausgewogenheit der Aussagen sicherzustellen. Für die entsprechend den politischen Positionen der Gruppen kritisierten Studien (Industrieländer: einseitige Negativkataloge; Entwicklungsländer: lückenhaft; Ostblockstaaten: ungerechtfertigte Berücksichtigung von Aktivitäten in ihren Ländern) zeichnet allein das Zentrum verantwortlich.

Weitere Sektorstudien in Arbeit befassen sich mit der Bedeutung von TNU für das transnationale Bankgeschäft, die Ernährungsindustrie, den Tourismus, das Versicherungsgeschäft und das Consultingwesen. Schließlich werden vier intersektorale Fragenkreise untersucht: Verbindung transnationaler Unternehmen mit heimischen Unternehmen und Beeinflussung des Wettbewerbs, Zahlungsbilanzfragen, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Maßnahmen zur Verbesserung der Verhandlungsposition von Entwicklungsländern.

Südafrika: Die Entwicklungsländer stellten wie 1978 eine Südafrika-Resolution zur Abstimmung, die zur Einstellung jeglicher Zusammenarbeit mit dem rassistischen Minderheitsregimes im Südlichen Afrika auffordert und den Generalsekretär ersucht, durch Öffentlichkeitsarbeit in den Heimatstaaten der TNU für eine Boykottpolitik zu werben. Die Annahme erfolgte mit 31 Stimmen (alle Entwicklungs- und Ostblockländer) bei 6 Gegenstimmen (Vereinigte Staaten, Großbritannien, Frankreich, Schweiz, Kanada, Bundesrepublik Deutschland) und 4 Enthaltungen (Italien, Niederlande, Japan, Schweden). USA und EG-Länder erklärten, daß sie zwar das Ziel der Abschaffung der Apartheid unterstützten, den Weg über eine Wirtschaftsblockade aber für ungeeignet hielten. Schweden wies auf sein im Juni verabschiedetes Antikollaborationsgesetz hin, das schwedischen Unternehmen neue Direktinvestitionen in Südafrika verbietet.

Verhaltenskodex für TNU: Die Kommission erkannte den Arbeiten an einem Verhaltenskodex wiederum höchste Priorität zu und begrüßte die erreichten Fortschritte. Auf Drängen der Entwicklungsländer (insbesondere Indiens) und trotz der Warnung der Vereinigten Staaten und Großbritanniens vor einer zeitlichen Festlegung beauftragte sie die zuständige Arbeitsgruppe, auf ihren nächsten drei Tagungen (voraussichtlich im Januar, Februar und März 1980) einen abgestimmten Text auszuarbeiten und der 6. Tagung der Kommission vorzulegen.

Wertung und Ausblick: Entsprechend ihrem bereits üblichen Entscheidungsstil verabschiedete die Kommission wiederum im Konsens weitgefaßte Schlußfolgerungen und Empfehlungen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, die dem Zentrum erheblichen Ermessensspielraum verschaffen. Nach Meinung westlicher Beobachter wird dieser nicht stets entsprechend dem Integrationsauftrag der Vereinten Nationen genutzt (mangelnde Transparenz des Informationssystems, zunehmende Bevorzugung von Experten aus Entwicklungsländern bei Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit, Unausgewogenheit mancher Studien).

Das Thema »transnationale Unternehmen«, insbesondere der Verhaltenskodex für TNU, wird auch weiterhin eine erhebliche Rolle bei fast allen anstehenden internationalen Beratungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich des Systems der Vereinten Nationen (so auf der III. Generalkonferenz der UNIDO oder im Zusammenhang mit der Strategie für die dritte Entwicklungsdekade) spielen. Vo

Verschiedenes

St. Lucia: 152. Mitglied der UNO (58)

Wie der 151. UN-Mitgliedstaat ist auch der 152. aus dem kolonialen Streubesitz Großbritanniens in der Karibik hervorgegangen: das neue UN-Mitglied *Saint Lucia* hat Sprachen, Religion, ethnische Zusammensetzung und Insellage mit dem am 18. Dezember 1978 in die Weltorganisation aufgenommenen Dominica (vgl. VN 1/1979 S.32) gemein. Wie dieses gehört es jetzt als Staat des »insularen Amerika« der lateinamerikanischen Regionalgruppe an, die knapp ein Fünftel der UN-Mitgliedstaaten umfaßt.

Wie im Falle Dominicas war der Besitz der südlich von Martinique gelegenen Insel — deren Ureinwohner, die Kariben, noch in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts britischen Siedlungsversuchen erfolgreich trotzten — lange zwischen Franzosen und Briten umstritten; 1803 wurde St. Lucia durch Großbritannien besetzt und 1814 endgültig von Frankreich abgetreten. Nach mehr als einem Jahrzehnt interner Selbstverwaltung erhielt der Kleinstaat am 22. Februar 1979 die Unabhängigkeit als konstitutionelle Monarchie, deren Oberhaupt die (durch einen einheimischen Generalgouverneur vertretene) englische Königin ist. Premierminister ist Allan Louisy von der »St. Lucia Labour Party« (SLP), der nach seinem Wahlsieg Mitte des Jahres John Compton von der »United Workers' Party« (UWP) ablöste.

Die Bevölkerung, die hauptsächlich aus von Europäern im 17. und 18. Jahrhundert als Sklaven nach Westindien verschleppten Afrikanern hervorgegangen ist, wurde 1975 auf 111 800 Einwohner geschätzt, von denen 54 vH weniger als 20 Jahre und nur 4 vH mehr als 65 Jahre alt waren. Die Ausfuhren des neuen Staates bestehen zu 80 vH aus Bananen; angesichts der schon »traditionell« passiven Handelsbilanz hofft man auf noch steigende Einnahmen aus dem Tourismus und auf weitere Entwicklungshilfe. Hauptstadt des 616 Quadratkilometer großen Commonwealthstaates, der auch der Bewegung der Blockfreien (als Beobachter) angehört, ist Castries. Außenminister George Odum erklärte bei der am 18. September 1979 durch Akklamation erfolgten Aufnahme St. Lucias in die Weltorganisation die Unterstützung seines Landes für die Gewährung der Unabhängigkeit an das mittelamerikanische Belize (vgl. auch VN 5/1979 S.187) und die noch mit Großbritannien assoziierten Gebiete der Karibik; das benachbarte St. Vincent hoffte er sogar noch in diesem Jahr in der Weltorganisation begrüßen zu können. Red

Beitrag 54: Dr. Wilhelm Bruns, Bonn (WB); 56: Dr. Ernst-Ulrich Petersmann, Bonn (EUP); 55: Norbert J. Prill, Bonn (NJP); 53: Klaus Schröder, Bonn (KS); 57: Jürgen Voss, Bonn (Vo); 58: Redaktion (Red).

Dokumente der Vereinten Nationen

Probleme des Alterns, Jahr der Jugend

Probleme des Alterns

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Weltversammlung über die älteren Menschen. — Resolution 33/52 vom 14. Dezember 1978

Die Generalversammlung,

- in Bekräftigung der Erklärung über Fortschritt und Entwicklung im Sozialbereich und der Betonung, die darin auf Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und auf die Rechte alter Menschen gelegt wird,
- unter Hinweis auf ihre Resolution 3137(XXVIII) vom 14. Dezember 1973 über die Frage der älteren Menschen sowie der darin enthaltenen Empfehlung bezüglich der Notwendigkeit, gut durchdachte Politiken und Programme für alternde Menschen auszuarbeiten,
- unter Hinweis auf ihre Resolution 32/132 vom 16. Dezember 1977 über das Internationale Jahr und die Weltversammlung zur Frage des Alterns,
- in Kenntnisnahme des Berichts des Generalsekretärs über die Probleme der älteren und alten Menschen,
- in Anerkennung der Notwendigkeit, weltweite Aufmerksamkeit auf die ernstesten Probleme eines wachsenden Teils der Weltbevölkerung zu lenken,

1. beschließt in Konsultation mit den Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen und interessierten Organisationen 1982 eine Weltversammlung über die älteren Menschen als Forum zu veranstalten, auf dem ein internationales Aktionsprogramm zur Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit älterer Menschen sowie für Möglichkeiten für einen Beitrag zur nationalen Entwicklung in die Wege geleitet werden soll;
2. beschließt, die Frage der Durchführbarkeit eines internationalen Jahres der älteren Menschen zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen und dabei den im Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrats 1978/47 vom 1. August 1978 erbetenen Bericht des Generalsekretärs gebührend zu berücksichtigen;
3. ersucht den Generalsekretär, in Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen und den interessierten Organisationen einen Programmentwurf für die Weltversammlung über die älteren Menschen auszuarbeiten und ihn auf dem Weg über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung auf ihrer fünfunddreißigsten Tagung vorzulegen sowie Empfehlungen zu der Organisation und den Zielen dieser Weltversammlung abzugeben;
4. empfiehlt den Mitgliedstaaten, bei der Ausarbeitung ihrer Stellungnahmen zu dem Programmentwurf auch der Einstufung und Untersuchung der Probleme der älteren Menschen in ihrer Gesellschaft Beachtung zu schenken;
5. beschließt, in die vorläufige Tagesordnung ihrer fünfunddreißigsten Tagung den Punkt »Probleme der älteren und alten Menschen« aufzunehmen, unter dem der Bericht des Generalsekretärs bezüglich der Weltversammlung über die älteren Menschen behandelt wird.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Jahr der Jugend

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Internationales Jahr der Jugend. — Resolution 33/7 vom 3. November 1978

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis darauf, daß sowohl die Generalversammlung als auch der Wirtschafts- und Sozialrat seit 1965 zahlreiche Resolutionen über die Lage, die Bedürfnisse und die Bestrebungen der Jugend verabschiedet haben,
- unter Hinweis ferner auf ihre Resolution 32/134 vom 16. Dezember 1977, mit der sie beschloß, auf ihrer dreiunddreißigsten Tagung den Gedanken der Verkündung eines Internationalen Jahrs der Jugend gebührend zu behandeln,
- in Anerkennung der grundlegenden Bedeutung einer direkten Beteiligung der Jugend an der Gestaltung der Zukunft der Menschheit,
- überzeugt von der Notwendigkeit, den legitimen Bedürfnissen und Bestrebungen der Jugend gerecht zu werden und ihre aktive Mitarbeit in allen Bereichen des nationalen Lebens sicherzustellen,
- in Anbetracht der Notwendigkeit, die Ideale des Friedens, der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, der menschlichen Solidarität und der Verbundenheit mit den Zielen des Fortschritts und der Entwicklung unter der Jugend zu verbreiten,
- überzeugt von der dringenden Notwendigkeit, die Energie, den Enthusiasmus und die schöpferischen Fähigkeiten der Jugend für den nationalen Aufbau, den Kampf für nationale Unabhängigkeit und Selbstbestimmung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen sowie gegen Fremdherrschaft und fremde Besetzung, für den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt der Völker, die Verwirklichung der neuen internationalen Wirtschaftsordnung, die Erhaltung des Weltfriedens und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und Verständigung nutzbar zu machen,
- in der Erkenntnis, daß die Bemühungen aller Staaten bei der Durchführung von spezifischen Jugendprogrammen zusammengefaßt werden müssen,
- in Kenntnis der großen Vielfalt der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat vorgelegten Vorschläge, die darauf abzielen, die Kommunikationsmöglichkeiten der Vereinten Nationen mit der Jugend und mit Jugendorganisationen zu verbessern und für eine aktive Beteiligung junger Menschen an allen Entwicklungsstufen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu sorgen,
- in der Auffassung, daß es unbedingt wünschenswert ist, die Bemühungen der Vereinten Nationen um die Situation, die Bedürfnisse und die Bestrebungen der Jugend zusammenzufassen und in konkrete, praktische und erfolgreiche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele umzusetzen,
- in Feststellung der Bedeutung laufen-

der und künftiger Aktivitäten der Vereinten Nationen, die darauf abzielen, mehr Möglichkeiten für die Einbeziehung der Jugend in die Entwicklungsaktivitäten zu schaffen und ein Urteil über die Bedürfnisse und Bestrebungen der Jugend zu ermöglichen,

- davon überzeugt, daß ein Internationales Jahr der Jugend einen nützlichen Beitrag zur Mobilisierung der auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene unternommenen Bemühungen zur Förderung der besten Erziehungs-, Berufs- und Lebensbedingungen für junge Menschen leisten könnte, um so ihre aktive Mitarbeit an der Gesamtentwicklung der Gesellschaft zu gewährleisten und die Ausarbeitung neuer nationaler und lokaler Politiken und Programme gemäß den Erfahrungen der einzelnen Länder zu fördern,
- in Kenntnis der Notwendigkeit, die bei früheren internationalen Jahren gewonnenen Erfahrungen zur Festlegung einheitlicher Kriterien und Verfahren für die Organisation und Bewertung internationaler Jahre heranzuziehen, damit eine möglichst große Wirkung und ein möglichst großer praktischer Erfolg solcher Jahre gewährleistet sind,

1. beschließt, ein internationales Jahr der Jugend zu verkünden und auf ihrer vierunddreißigsten Tagung den günstigsten Zeitpunkt sowie die Mittel für seine Durchführung festzulegen;
2. beschließt ferner, bei der Prüfung dieser Frage den Bericht des Generalsekretärs aufgrund von Beschluß 1978/47 des Wirtschafts- und Sozialrats vom 1. August 1978 voll zu berücksichtigen;
3. nimmt Kenntnis von den Berichten des Generalsekretärs über das »Internationale Jahr der Jugend« und über die »Bisherigen Dokumente und Programmaktivitäten der Vereinten Nationen im Bereich der Jugendfragen«;
4. bittet erneut alle Staaten, ihre Ansichten zum Internationalen Jahr der Jugend mitzuteilen, weitere Vorschläge dazu zu unterbreiten und dem Generalsekretär ihre diesbezüglichen Vorschläge und Bemerkungen bis spätestens 1. Juli 1979 zu übermitteln;
5. ersucht den Generalsekretär, auf der Grundlage der bisherigen und künftigen Auffassungen und Vorschläge, einschließlich der auf der zweiunddreißigsten und dreiunddreißigsten Tagung der Generalversammlung vorgetragenen Auffassungen und Vorschläge, einen umfassenden Bericht auszuarbeiten, der die Meinung der Staaten zu den verschiedenen praktischen Aspekten der Durchführung des Internationalen Jahrs der Jugend analytisch darstellt;
6. beschließt, den Punkt »Internationales Jahr der Jugend« in die vorläufige Tagesordnung ihrer vierunddreißigsten Tagung aufzunehmen und ihn mit höchstem Vorrang zu behandeln und dabei auch auf die endgültige Festlegung des günstigsten Zeitpunkts zu achten.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Jahresinhaltsverzeichnis 1979

Um den Zugang zu den in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN enthaltenen Informationen zu erleichtern, enthält der Jahrgang 1979 erstmals ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge ermöglichen die Sonderhefte ›Register 1962—1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974—1978‹ (in Vorbereitung). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge — notwendigerweise grob — nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Den Beiträgen des Artikelteils folgen die Beiträge des Teils ›Aus dem Bereich der Vereinten Nationen‹, für die vor der Seitenzahl halbfett jeweils die laufende Nummer des Beitrags angegeben ist. Danach sind die zum jeweiligen Themenkomplex gehörigen Dokumente der Vereinten Nationen (meist Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung) aufgeführt. Die separate Aufstellung der UN-Gremien, deren Zusammensetzung in der Zeitschrift veröffentlicht wurde, und das Autorenregister ergänzen die Übersicht über den Jahrgang.

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, seien hier die Seitenzahlen der Hefte 1—6 angegeben — Seiten 1—40: VN 1/1979; Seiten 41—76: VN 2/1979; Seiten 77—112: VN 3/1979; Seiten 113—152: VN 4/1979; Seiten 153—188: VN 5/1979; Seiten 189—224: VN 6/1979.

Allgemeines und Grundsatzfragen

Perspektiven deutscher UN-Politik (Genscher)	1
Die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik (Waldheim)	41
Die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen. Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung (von Wechmar)	113
Unsicherheit und Enttäuschung kennzeichnen die internationale Atmosphäre. Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation für die 34.Generalversammlung (Waldheim)	172
Aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen — ein Schwerpunkt unserer Außenpolitik. Rede des Bundesaußenministers vor der 34.UN-Generalversammlung (Genscher)	213
Verlauf der 33.Generalversammlung (11,61), Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten auf der 33.Generalversammlung (12,61), Der Papst vor der UNO (53,217)	
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten sowie nach Erdteilen, Gebietsgröße und Bevölkerungszahl (Tabellen)	38

Politik und Sicherheit

Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen. Ursprung — Erste Verwirklichung — Perspektiven (Citron/Ehni)	6
UN-Friedenstruppen: Erfolgswang und Bewährung (Fleck)	99
Die Zukunft der Resolution 242 (Lord Caradon)	153
Abrüstung und Entwicklung. Ihr Zusammenhang in der Sicht der Vereinten Nationen (Wiesebach)	155
Sicherung des Friedens — Ausbau der Zusammenarbeit. Erklärung des Bundeskanzlers zur UN-Abrüstungswoche 1979 (Schmidt)	157
Kamputschea (1,27), Rückblick auf die Amtsperiode der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat (13,62), Nahost: UNIFIL (14,63; 37,137), Abrüstung und Entwicklung (15,63), Konflikt China-Vietnam (28,103), Südafrika (29,103), Namibia (36,137), Abrüstungsausschuß (47,181), Indischer Ozean (48,182), Besonders grausame Waffen (54,217)	
A/Res/33/91B Abrüstung	34
A/Res/33/114 Friedenssicherung	34
S/13027 Kamputschea	35
S/Res/437 Rhodesien	35
S/Res/440 Zypern	35
S/Res/443 Zypern	35
S/Res/434 Nahost	74
S/12958 Nahost	74
S/Res/444 Nahost	75
S/13043 Nahost	75
S/Res/446 Nahost	75
S/13162 Südostasien	110
S/Res/441 Nahost	110
A/Res/33/71D Abrüstungswoche	110
A/Res/33/73 Friedenserziehung	110
S/13226 Südafrika	147
S/Res/435 Namibia	147
S/Res/439 Namibia	148
S/Res/447 Namibia	148
A/Res/33/206 Namibia	149
S/Res/445 Rhodesien	150
S/Res/448 Rhodesien	150

S/Res/449 Nahost	150
S/Res/450 Nahost	151
S/Res/452 Nahost	151
S/Res/451 Zypern	151
S/Res/242 Nahost	155
S/13272 Nahost	185
A/Res/33/76 Nicaragua	186

Entkolonisierung und Treuhandfragen

Restkolonialismus und Südliches Afrika (16,64), West-Sahara (17,65; 38,138)	
A/Res/33/31 West-Sahara	186
A/Res/33/36 Belize	187

Wirtschaft und Entwicklung

Die neue wirtschaftspolitische Spitze der Vereinten Nationen. Der Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (von Ruckteschell)	11
Von der politischen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit? Die Ursprünge des Programms der Neuen Weltwirtschaftsordnung (Sauvant)	49
Ost-West-Zusammenarbeit als Programm. Die Genfer Wirtschaftskommission (ECE) vor neuen Aufgaben (von Groll) ..	120
Wachsende Armut. Vor dem Ende der zweiten Entwicklungsdekade (Schade)	158
Die neue internationale Wirtschaftsordnung — eine schwindende Vision? (Graham)	162
Neue internationale Wirtschaftsordnung und neue internationale Arbeitsteilung — ein unaufhebbarer Widerspruch? (Ziebur)	167
Neue Instrumente der internationalen Industrie-Kooperation (Wälde)	189
Technische Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern (2,28), Transnationale Unternehmen: Verhaltenskodex (3,29; 19,67; 41,143), UNCTAD V (18,67; 39,139), Transnationale Unternehmen: Anti-Bestechungs-Abkommen (20,68; 56,218), Weizen-Übereinkunft (21,69), Kodex für Linienkonferenzen (22,69), UNIDO (30,104), Plenarausschuß für Wirtschaftsfragen (31,106), Weltagrarkonferenz (40,140), Weltwissenschaftskonferenz (55,217), Kommission für transnationale Unternehmen (57,220)	
A/Res/33/4 Kernenergie	26

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Die Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland (Vogel)	17
Aspekte des internationalen Menschenrechtsschutzes (Partsch) ..	21
Die abendländische Perspektive — Maßstab oder Variante der Weltgeschichte (Wendt)	53
Das Internationale Jahr des Kindes. Hintergründe — Ziele — Aktivitäten (Beermann)	77
Der schöne Schein der ›Kinderkindheit‹. Zur Soziologie der Altersrolle des Kindes (Boneberg)	84
Menschenrechte: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen (van Boven)	95

70 Jahre internationale Suchtstoffkontrolle. Neueste Entwicklungen unter der Ägide der Vereinten Nationen (Noll)	129	Das Justitiariat der Vereinten Nationen. Aufgaben und Gliederung nach der jüngsten Reorganisation (Herrmann)	210
UNESCO-Mediendeklaration (4,30), Menschenrechtsausschuß (5,31), Chile (23,69; 50,183), Menschenrechtskommission (24,70), Anti-Apartheid-Konvention (25,71), Indochina-Flüchtlinge (42,144), Vertragsstaaten der Menschenrechtspakte (43,145), Europäisches Regionalbüro der WHO (49,182)		Humanitäres Kriegsvölkerrecht (6,31), Konvention gegen den Umweltkrieg (7,31), IGH (8,31), Konvention gegen Geiselnahme (26,72), Weltraum (32,106; 44,146), Charta-Revision (33,107), Internationaler Terrorismus (34,107), Internationales Handelsrecht (45,147), Vertragsrechtskonvention (46,147), Seerechtskonferenz (51,183)	
UNESCO-Res.		A/Res/33/19	Geiselnahme 34
4/9.3/2	Mediendeklaration 36	A/Res/1386 (XIV)	Rechte des Kindes 79
A/Res/33/105	Menschenrechte 187		
A/Res/33/52	Probleme des Alterns 222		
A/Res/33/7	Jahr der Jugend 222		
Unterzeichnungen und Ratifikationen von Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte (Tabelle)	23	Verschiedenes	
Rechtsfragen		Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in den Antarktischen Klub (von Welck)	46
Verstärkung der Kinderrechte im Jahr des Kindes. Über die Problematik einer UN-Kinderkonvention (Stöcker)	90	Die Internationale Fernmelde-Union (Hausmann)	57
Zwanzig Jahre danach. Die Genfer Seerechtskonferenzen im kritischen Rückblick (Kehden)	195	Wien — der dritte Sitz der UNO (Schleicher)	125
Einstimmigkeit und Konsensverfahren. Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung (Brinkmann)	201	Aufnahme von Dominica (9,32), Terminologiefragen IV (10,32), Deutsche personelle Beteiligung (27,73), Welt-Klima-Konferenz (35,108), Weltweite Funkverwaltungskonferenz (52,184), Aufnahme von St. Lucia (58,221)	
Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung. Die Bestimmung des Rechtscharakters unter Verwendung von Artikel 38 des IGH-Statuts (Heidenstecker) 205		S/Res/442	UN-Mitgliedschaft 110
		S/Res/453	UN-Mitgliedschaft 187
		Literaturhinweis	
		Steiner: Dokumente und Publikationen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen (Wolfrum)	75

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1979

Sicherheitsrat	76	Welternährungsrat	112	Rat für Namibia	152
Wirtschafts- und Sozialrat	76	Ausschuß für Politiken und Programme der Nahrungsmittelhilfe	112	Ad-hoc-Ausschuß für die Ausarbeitung einer internationalen Konvention gegen Apartheid im Sport	152
Treuhandrat	76	Beratender Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen	112	Menschenrechtskommission	188
Internationaler Gerichtshof	76	Wissenschaftlicher Ausschuß zur Untersuchung der Atomstrahlenwirkung	112	Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz	188
Abrüstungsausschuß	76	Gruppe von Regierungssachverständigen zur Untersuchung der Beziehungen zwischen Abrüstung und Entwicklung ..	152	Ausschuß für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung	188
Sonderausschuß für friedenssichernde Operationen	76	Sachverständigengruppe zur Ausarbeitung einer Studie über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und internationaler Sicherheit	152	Menschenrechts-Ausschuß	188
Friedensbeobachtungskommission	76	Beratender Sachverständigenausschuß zu Studien über Abrüstung	152	Treuhanderausschuß des Treuhandfonds der Vereinten Nationen für Chile	188
Ad-hoc-Ausschuß für den Indischen Ozean	76	Rat für industrielle Entwicklung	152	Ausschuß zur Überprüfung der Informationspolitik und der Informationstätigkeit der Vereinten Nationen	188
Exekutivrat des Kinderhilfswerks	112				
Beratender Ausschuß für das Internationale Jahr der Behinderten	112				
Rat der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen	112				

Autorenregister

Beermann, Victor 77	Grabisch, Wolfgang A. F. 140	Partsch, Karl Josef 21	Voss, Jürgen 143, 220
Boneberg, Hemma 84	Graham, Anila 162	Petersmann, Ernst-Ulrich 218	Wälde, Thomas W. 189
Borsbach, Otto 64, 103	Groll, Götz von 120	Prill, Norbert J. 28, 29, 67, 68, 69, 104, 106, 139, 217	Waldheim, Kurt 41, 172
Boven, Theodoor C. van 95	Hausmann, Gert 57	Ruckteschell, Ingo von 11	Walz, Lorenz 73
Brinkmann, Matthias 201	Heidenstecker, Karin 205	Sauvant, Karl P. 49	Wechmar, Rüdiger von 113
Bruns, Wilhelm 30, 61, 63, 181, 217	Herrmann, Gerold 210	Schade, K. Friedrich 158	Welck, Stephan von 46
Caradon, Lord 153	Jaschek, Stephan 32, 103	Schleicher, Harry 125	Wendt, Ingeborg Y. 53
Citron, Klaus J. 6	Kehden, Max Ivers 195	Schmidt, Helmut 157	Wiesebach, Horst 63, 155
Ehni, Reinhard W. 6	Kühlein, Conrad 65, 138	Schröder, Klaus 217	Wolfrum, Rüdiger 31, 69, 70, 75, 106, 146, 147, 182, 183
Fleck, Dieter 99	Laitenberger, Birgit 71, 72, 107, 137, 183	Stöcker, Hans A. 90	Ziebur, Gilbert 167
Flohn, Hermann 108	Noll, Alfons 129, 184	Vogel, Hans-Jochen 17	Redaktion 27, 31, 32, 61, 62, 137, 144, 221
Genscher, Hans-Dietrich 1, 213	Noll-Wagenfeld, Meike 145	Voigtländer, Helmut 182	

Periodicals from United Nations



UN CHRONICLE

UN Chronicle is an illustrated quarterly covering the full range of activities of the United Nations. There are articles on various aspects of the work of the United Nations in all parts of the world. The notes include announcements of international meetings, book reviews and selected documentations.

Quarterly. English, French and Spanish editions.

\$ 11.00

MONTHLY BULLETIN OF STATISTICS

Statistics from 170 countries on more than 60 subjects such as population, food, trade, production, finance and national income.

Monthly. Bilingual (E/F).

\$ 84.00

BULLETIN ON NARCOTICS

Current information on traffic in narcotics.

Quarterly. English, French and Spanish editions.

\$ 12.00

STATISTICAL INDICATORS OF SHORT TERM ECONOMIC CHANGES IN ECE COUNTRIES

Statistics from 32 participating countries on the main indicators of the economic situation in Europe and the United States of America.

Monthly. English.

\$ 21.00

POPULATION AND VITAL STATISTICS REPORT

Latest Census returns; statistics on birth, death and infant mortality for all countries.

Quarterly. English.

\$ 12.00

OBJECTIVE: JUSTICE

Series of articles on the crucial implications of *apartheid*, racial discrimination and colonialism.

Quarterly. English.

\$ 4.00

MONTHLY BIBLIOGRAPHY – PART I

A subject compilation of newly acquired Books, Official Documents and Periodicals – Geneva. (Formerly 'Monthly List of Books' catalogued in the Library of the United Nations – Geneva.)

Monthly. Bilingual (E/F).

\$ 14.00

MONTHLY LIST OF SELECTED ARTICLES

A list of selected articles on political, legal, economic, financial and other questions of the day as prepared in Geneva.

Monthly. Bilingual (E/F).

\$ 14.00

UNITED NATIONS DOCUMENT INDEX – UNDEX

Lists, describes and indexes by subject all of the unrestricted documents and publications of the UN and the International Court of Justice.

Monthly. English.

\$ 96.00

CURRENT BIBLIOGRAPHICAL INFORMATION

Enables libraries to provide bibliographical information and in addition contains listings of selected specialized agencies publications.

Bimonthly. Bilingual (E/F).

\$ 24.00

- *Surface mailing charges included in subscription rates.*
- *Air-Mail rates quoted upon request.*
- *Back issues supplied when available.*
- *All prices listed are for annual subscription and are subject to change without notice.*

UNITED NATIONS PUBLICATIONS
Room A-3315
New York, N.Y. 10017

UNITED NATIONS PUBLICATIONS
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

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.



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.: (06 11) 7 11 11 - Telex 04-11 632

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst



BHW-Baugeld-Milliarden tragen zum neuen Aufschwung bei!

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst. Allein in den sechs letzten Jahren konnte das BHW Baugeld in Höhe von nahezu 32 Milliarden Mark an seine Kunden auszahlen und wir sind sicher, daß auch 1979 wieder Milliarden ausgezahlt werden. Das sind Gelder, die direkt in die Bauwirtschaft und die vielen Zulieferbetriebe fließen. Gelder, die dazu beitragen, daß der Aufschwung in unserem Lande für alle Wirklichkeit wird.

So hilft die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst vielen Wirtschaftszweigen und den dort tätigen Arbeitnehmern ihre Zukunft sicherer zu machen. Darauf sind wir stolz und darüber freuen wir uns.

BHW Gemeinnützige Bausparkasse
für den öffentlichen Dienst GmbH
3250 Hameln

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