

# 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 · UNDRO  
 UNU · UNEP  
 IDB · ADB · AsDB  
 ECE · ESCAP  
 ECLA · ECA · ECWA



*Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten*

*Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?* . . . . . 113  
 von Francesco Capotorti

*Minderheiten unter uns* . . . . . 119  
 von Reimer Gronemeyer

*Nicht Wiederbelebung, sondern Wandel des Lebendigen*

*Indianische Minderheitenbewegungen heute* . . . . . 122  
 von Peter Gerber und Mark Münzel

*Minderheitenschutz — eine internationale Rechtsnorm auf der Suche nach ihrem Gegenstand* . . . . . 126  
 von Dirk Gerdes

*UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet*

*Die Vereinten Nationen als Thema des 8. Deutschen Bundestages* . . 131  
 von Wilfried Skupnik

*Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:*

*Wachsender Widerstand in Südafrika (28), Abrüstungskommission (29), USA wieder in der Internationalen Arbeitsorganisation (30), Kodex gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken (31), Übereinkommen über internationalen multimodalen Transport (32), Rohstoffabkommen und Gemeinsamer Fonds (33), Pocken ausgerottet (34), Humanitäre Hilfe für Kamputscha (35), Verhaltensregeln für Polizeibeamte (36), IGH fällt Urteil im Streit USA—Iran (37), WHO beantragt IGH-Gutachten (38), Übereinkommen über internationale Kaufverträge (39)* . . . . . 137

von Manfred Balz, Wilhelm Bruns, Norbert J. Prill, Peter H. Rabe, Klaus Schröder, Albrecht Stockmayer, Robert Wiedersheim, Rüdiger Wolfrum und Detlev Zöllner

*Dokumente der Vereinten Nationen:*

*Südafrika, Zypern, Nicaragua, Ost-Timor, Uganda, Abrüstung, Geschäftsordnung der Generalversammlung* . . . . . 144

*Literaturhinweis* . . . . . 147  
 von Rüdiger Wolfrum

*Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1980 (Tabelle)* . . . 148

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 (02 28) 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 (02 28) 64 30 66 - 68.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 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, Bundesminister a. D.

Ehrenvorsitzender:  
 Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

- Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt (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 (02 28) 21 36 46

# Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten

Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?

FRANCESCO CAPOTORTI

*Anders als der Völkerbund hat die Organisation der Vereinten Nationen dem Thema »Minderheiten« kaum Beachtung geschenkt. Parallel zur Artikulierung eines neuen Selbstbewußtseins unter schon im Verschwinden geglaubten ethnischen Gruppen, parallel auch zur Belebung der politischen und wissenschaftlichen Diskussion etwa um den Regionalismus ist jedoch in der Weltorganisation jahrzehntealtes Desinteresse neuem Nachdenken gewichen. Die ersten vier Beiträge dieses Heftes befassen sich — aus unterschiedlicher Perspektive und mit unterschiedlichem Ansatz — mit der Problematik. Zunächst nimmt der frühere Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz Stellung zum gegenwärtigen Stand der Diskussion in den Vereinten Nationen:*

## I

Im Verlauf ihrer drei letzten Jahrestagungen (1978, 1979, 1980) hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen damit begonnen, sich mit der Möglichkeit der Ausarbeitung einer Deklaration der Generalversammlung über die Rechte der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten zu befassen. In dem Bemühen um die Regelung der besonderen Probleme der Minderheiten im Rahmen des allgemeinen Schutzes der Menschenrechte ist damit ein neues Kapitel aufgeschlagen worden. Dieses langwierige und schwierige Unterfangen hat bisher lediglich zu einem einzigen greifbaren Ergebnis geführt, nämlich zur Aufnahme einer kurzgefaßten Bestimmung in den Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 27)<sup>1</sup>.

Die neue Initiative geht auf eine in Resolution 5(XXX) vom 31. August 1977 enthaltene Empfehlung der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz zurück. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die Unterkommission bereits 1971 mit der Ausarbeitung einer besonderen Studie über die Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten begonnen hatte und daß eines der Ergebnisse der 1977 abgeschlossenen Studie in der Empfehlung bestand, eine Grundsatzklärung auszuarbeiten, die die Verwirklichung der in Art. 27 des Paktes niedergelegten Ziele erleichtern sollte<sup>2</sup>. Die Unterkommission machte sich in der genannten Entschließung 5(XXX) die Schlußfolgerungen des Sonderberichterstatters zu eigen<sup>3</sup>. Kurz darauf legte die jugoslawische Regierung auf der 34. Tagung der Menschenrechtskommission im Jahre 1978 einen Deklarationsentwurf vor und unterstrich damit ihr traditionelles Interesse an der Minderheitenfrage<sup>4</sup>. Dieser Text bildete die Grundlage für einen Gedankenaustausch zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, der zwar noch in den Anfängen steckt, der jedoch im Verlauf der diesjährigen 36. Tagung der Kommission eine gewisse Erweiterung erfahren hat<sup>5</sup>.

## II

Ein Punkt, der von großer Bedeutung ist und vorweg geklärt werden muß, betrifft das Verhältnis zwischen Art.27 des Paktes und der geplanten Deklaration. In den Schlußfolgerungen des erwähnten Sonderberichts konnte ich bereits meine Auffassung zum Ausdruck bringen, daß es nicht angebracht wäre zu versuchen, Art.27 durch weitergefaßte oder andersgeartete Bestimmungen zu ersetzen. Ein derartiger Versuch würde auf solche politischen Schwierigkeiten stoßen, daß er fast mit Sicherheit zum Scheitern verurteilt wäre; auf jeden Fall würde er aber das empfindliche Gleichgewicht in Frage stellen, auf dem die mit dem Pakt getroffene Regelung beruht, wo-

durch die Aussichten auf weitere Ratifizierungen getrübt würden. Meines Erachtens sollte statt dessen angestrebt werden, die sich aus Art.27 ergebenden Folgerungen zu verdeutlichen, indem man klarstellt, welche Schritte die Staaten zu unternehmen haben, um die Einhaltung der in dieser Bestimmung anerkannten Rechte sicherzustellen. Auch die Verwirklichung eines solchen Vorhabens wird voraussichtlich auf Hindernisse stoßen. Diese dürften jedoch leichter zu überwinden sein: sei es wegen des formell nicht bindenden Charakters einer Deklaration, sei es, weil der Gegenstand in einer Bestimmung verankert wäre, die bereits die Zustimmung der Generalversammlung gefunden hat und in den Staaten, die den Pakt ratifiziert haben, in Kraft ist.

Die Idee einer Deklaration der Generalversammlung wäre zweifelsohne nicht angebracht, wenn Art.27 nicht so allgemein und in gewisser Weise zweideutig gefaßt wäre. Zum einen wird nämlich der Inhalt der den Angehörigen von Minderheiten eingeräumten Rechte völlig unbestimmt gelassen: das Recht auf ein eigenes kulturelles Leben, das Recht auf Bekenntnis und Ausübung der eigenen Religion sowie das Recht, sich der eigenen Sprache zu bedienen. Jeder dieser drei Ausdrucksformen kommt eine solche Bedeutung zu, daß sich die jeweiligen sich daraus ergebenden Folgerungen nur schwer bestimmen lassen. Die fehlende Bestimmtheit kann natürlich als Argument für die Erweiterung des Ermessensspielraums der Staaten angeführt werden, denen die Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung obliegt. Zum anderen ist die Formulierung des Artikels mehrdeutig, wenn es darin heißt, daß Angehörigen von Minderheiten die erwähnten Rechte »nicht ... vorenthalten werden« dürfen. Diese Wendung hat eine Auffassung entstehen lassen, nach der Art.27 den Staaten keinerlei positive Verpflichtung (Verpflich-

### Autoren dieser Ausgabe

*Dr. Francesco Capotorti*, geb. 1925, ist Professor für Völkerrecht an der Universität Rom und Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg. Von 1963 bis 1976 Mitglied der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz der Vereinten Nationen.

*Dr. Peter Gerber*, geb. 1945, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Völkerkundemuseum der Universität Zürich; Lehraufträge an der Universität Zürich. Forschungen über nordamerikanische Indianer.

*Dr. Dirk Gerdes*, geb. 1945, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Veröffentlichungen u. a. zur Regionalismus-Problematik in Westeuropa.

*Dr. Dr. Reimer Gronemeyer*, geb. 1939, Theologe und Soziologe, ist seit 1975 Professor für Soziologie an der Universität Gießen. Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung.

*Dr. Mark Münzel*, geb. 1943, ist Kustos am Städtischen Museum für Völkerkunde in Frankfurt am Main; Lehraufträge an den Universitäten Gießen und Frankfurt. Forschungen über südamerikanische Indianer.

*Dr. Wilfried Skupnik*, geb. 1939, Regierungsdirektor, ist Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Dienstes beim Deutschen Bundestag.

tung zum Handeln) auferlegt, sondern lediglich verlangt, daß diese sich nicht in die spontanen Betätigungen der Minderheiten auf dem Gebiet der Kultur, Religion und Sprache einmischen<sup>6</sup>. Würde dies zutreffen, würde sich die Verbindlichkeit von Art.27 auf die Respektierung eines bestimmten, den Angehörigen von Minderheiten eingeräumten Freiheitsraumes seitens der Regierungen beschränken.

Meiner Meinung nach muß Art.27 korrekterweise ganz anders ausgelegt werden. Danach sind die Regierungen gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Angehörigen von Minderheiten ihre grundlegenden Interessen auf dem Gebiet der Kultur, Religion und Sprache zu garantieren. Diese Auffassung läßt sich auf verschiedene Argumente stützen. Zunächst muß betont werden, daß jede Regelung des Minderheitenschutzes immer zwei Gesichtspunkte beinhaltet, die nicht voneinander zu trennen sind. Zum einen ist dies der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, während sich der andere Gesichtspunkt in dem Ergreifen besonderer Maßnahmen ausdrückt, die dazu geeignet sind, zu einer tatsächlichen Gleichstellung zwischen den Bürgern, die Minderheitengruppen angehören, und der übrigen Bevölkerung zu führen<sup>7</sup>. Es ist dies die Aufgabe eines jeden Staates, der er durch den Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nachzukommen hat und der er selbstverständlich nicht dadurch genügt, daß er sich auf die Gewährleistung der Nichteinmischung in die spontanen Betätigungen der Minderheiten beschränkt.

Zweitens ist von den in Art.27 anerkannten Rechten das Recht auf die Pflege des kulturellen Lebens das umfassendste, weil einerseits die Identität einer Minderheit das Ergebnis ihrer besonderen Kultur ist und auch die religiösen und sprachlichen Probleme nicht von den kulturellen zu trennen sind. Daher kann es nicht in Betracht kommen, die anerkannten kulturellen Rechte zusammen mit den wirtschaftlichen und sozialen Rechten in dem gleichnamigen Pakt dahingehend auszulegen, daß der Staat deren Verwirklichung durch aktives Handeln fördern muß, das in Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte anerkanntes Recht der Minderheiten auf Pflege ihrer Kultur dagegen lediglich als Gewährleistung der Nichteinmischung seitens der Behörden anzusehen.

Jede kulturelle Entwicklung ist abhängig von dem oftmals recht erheblichen Einsatz menschlicher und finanzieller Ressourcen und nur wenige Minderheiten verfügen über ausreichende Mittel, um die eigene Kultur zu retten und lebendig zu erhalten. Formal gesehen ist ein Hinweis auf Art.15 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angebracht. Darin heißt es nach der Anerkennung des allen zustehenden Rechtes, »am kulturellen Leben teilzunehmen«, dann in Abs.2, daß die Vertragsstaaten die »zur Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von Wissenschaft und Kultur erforderlichen Maßnahmen« zu treffen haben. Angesichts dieser Bestimmung läßt sich schwerlich die Auffassung vertreten, daß die gegenüber den Angehörigen von Minderheiten bestehenden Verpflichtungen der Staaten im kulturellen Bereich anderer Natur und von geringerer Tragweite seien. Wie schließlich die Erfahrung mit jeder Regelung des Minderheitenschutzes zeigt, liegen die für das Überleben von Minderheitengruppen entscheidenden Probleme in der Schaffung und dem Unterhalt von Schulen und kulturellen Einrichtungen, in der Verfügbarkeit geeigneter Informationsorgane und in der Möglichkeit des Gebrauchs der eigenen Sprache auch im öffentlichen Verkehr<sup>8</sup>. Die Lösung dieser Probleme setzt notwendigerweise ein ganzes Bündel rechtlicher und finanzieller Maßnahmen seitens der öffentlichen Hand voraus.

Die vorstehenden Ausführungen sollen — wie bereits dargelegt — der Rechtfertigung meiner Auslegung des Art.27 dienen. Von Bedeutung ist jedoch, daß die Vereinten Nationen zur Frage der Auslegung Stellung nehmen, um zu verhindern (oder doch die Gefahr so klein wie möglich zu halten), daß

die Staaten, die einer wirksamen Regelung des Minderheitenschutzes ablehnend gegenüberstehen, die einschränkende Auslegung der Bedeutung dieser Bestimmung als Vorwand benutzen. Die Deklaration sollte daher gerade und in erster Linie dazu dienen, diese einschränkende Auslegung zu überwinden, die positiven Folgerungen aus Art.27 herauszustellen und somit den Staaten, die diese Bestimmung in vollem Umfang und bona fide anwenden wollen, eine Richtschnur an die Hand zu geben.

### III

Aus dem ergänzenden Charakter der Deklaration im Verhältnis zu Art.27 ist u. a. zu folgern, daß die Bezugnahme auf die den einzelnen Angehörigen von Minderheiten zustehenden Rechte beizubehalten ist. Keinesfalls dürfen als Träger der betreffenden Rechte die Gruppen an ihre Stelle treten; es darf somit nicht einfach von den Rechten »der Minderheiten« gesprochen werden.

Es handelt sich hier nicht, wie es scheinen mag, um ein linguistisches Problem. Diesem Punkt kommt vielmehr rechtliche und politische Bedeutung zu, die man klar erkennen muß. Rechtlich gesehen läßt sich zunächst feststellen, daß Art.27 im Einklang mit der allgemeinen Anlage der Pakte steht und deshalb Individualrechte anerkennt. Bekanntlich ist in beiden Pakten nur in Art.1 ein Recht kollektiver Art verankert worden, nämlich das Recht der Völker auf Selbstbestimmung<sup>9</sup>. Dabei handelt es sich jedoch um eine Ausnahme, die einen wesentlichen Grundsatz der Charta der Vereinten Nationen widerspiegelt und eben deshalb zu Recht am Anfang der beiden Menschenrechtspakte steht, da es die Voraussetzung für die Gewährleistung aller Individualrechte ist. Vergleichbares läßt sich über die Minderheiten nicht sagen. Würde man diese zu Trägern eines weiteren kollektiven Rechtes machen, so würde im Gegenteil die (später zu behandelnde) Abgrenzung zwischen der Regelung des Minderheitenschutzes und dem Selbstbestimmungsrecht weiter erschwert. Nicht von ungefähr bezieht sich daher Art.27 auf Personen, die Minderheitengruppen angehören, wenn auch zugleich betont wird, daß der Genuß der in dieser Bestimmung anerkannten Rechte nur »gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe« erfolgen kann<sup>10</sup>.

Zweitens ist politisch gesehen zu beachten, daß die Gefahr der Förderung von Gegensätzlichkeiten zwischen den Minderheiten und den von ihnen bewohnten Staaten, auf die viele der Widerstände der Regierungen gegen eine internationale Regelung dieser Materie zurückzuführen sind, dann erhöht wird, wenn von einer Übertragung von Rechten an die Minderheiten die Rede ist. Was die Staaten befürchten ist, daß die in ihrem Innern bestehenden ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppen (insbesondere die ersteren) dazu ermuntert werden, sich gewissermaßen mit ihnen auf eine Stufe zu stellen, wodurch ihre Autorität herausgefordert und die Bande der Unterordnung unter ihre Macht negiert würden, sollten die Gruppen völkerrechtlich als schutzwürdig anerkannt werden. Bereits in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sah ein Teil der Lehre in der bloßen Existenz einer besonderen Schutzregelung unter der Ägide des Völkerbundes einen Beweis für die Völkerrechtssubjektivität der Minderheiten. Meines Erachtens darf dieser Fehler nicht noch einmal begangen werden, denn er würde die Aussichten auf eine allgemeine Verstärkung des Schutzes der Rechte der Angehörigen von Minderheiten gefährden.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß eine mit Personalcharakter ausgestattete Minderheit zwangsläufig eine organisierte Gruppe wäre. Sie würde daher danach streben, sich eine eigene Organisation zu geben, um auf diese Weise ihre Rechte geltend zu machen. Für den einzelnen Angehörigen einer Minderheit brächten solche Bestrebungen die Gefahr mit sich, daß seine Wahlfreiheit aufs Spiel gesetzt würde. In bezug auf den einzelnen darf die Möglichkeit nicht präju-

diziert werden, sich für die Integration in die Mehrheit zu entscheiden (eine von vielen gewünschte Lösung, insbesondere bei Minderheiten, die durch Einwanderung entstanden sind) oder aber durch das eigene Verhalten zur Wahrung der Identität der Gruppe beizutragen. Eine organisierte Minderheit dagegen könnte gegenüber ihren Angehörigen ihre eigene Politik zur Geltung bringen und das Interesse des einzelnen einer bestimmten Auslegung des Gruppeninteresses opfern.

#### IV

Die bisherigen Ausführungen zeigen, wie wichtig es ist, daß jeder Entwurf einer Deklaration über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit fest in Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankert bleibt<sup>11</sup>. Gleichwohl ist abzusehen, daß zumindest drei große Schwierigkeiten überwunden werden müssen, bevor es zu einer befriedigenden Erklärung kommen kann, durch die die in jener Bestimmung enthaltenen Grundsätze in der richtigen Richtung weiterentwickelt werden.

Die erste dieser Schwierigkeiten besteht in der Ausarbeitung eines Textes, der weltweit Anwendung finden kann und sich daher an die in der Welt bestehenden höchst unterschiedlichen Situationen anpassen läßt. Die Präzedenzfälle auf dem Gebiet des internationalen Minderheitenschutzes stammen im wesentlichen aus Europa. Das Problem existiert jedoch in allen Kontinenten, wenn auch unter recht unterschiedlichen Bedingungen, was die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklungsstufe der Minderheiten oder das Verhältnis zur Mehrheit in den Staaten anbetrifft, deren Einheit oftmals noch nicht gefestigt ist. Auf der anderen Seite wäre eine Stellungnahme der Vereinten Nationen zur Frage der Menschenrechte nicht sinnvoll, wenn nicht alle Einzelpersonen einbezogen würden, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten, gleich auf welchem Punkt der Erde, unterstehen.

Weiterhin ist es auch schwierig festzulegen, wo die Grenze für die Anwendung der Grundsätze in dem hier erörterten Bereich hinsichtlich der Mindestgröße der Minderheitengruppen zu ziehen ist. Man denke etwa an die allgemein bekannte Zersplitterung der Stammesgruppen in einigen Staaten Afrikas. Nach Gesichtspunkten der Logik können die An-

gehörigen einer jeder dieser Gruppen die in Art.27 niedergelegten Rechte geltend machen. Dies würde jedoch im konkreten Fall für die jeweiligen Staaten ungeheure Probleme aufwerfen, die in vielen Fällen ihre Kräfte bei weitem übersteigen würden.

Hinzu kommt eine Schwierigkeit, die zugleich psychologischer, politischer und rechtlicher Natur ist. Wie ich bereits hervorgehoben habe, bedarf der Minderheitenschutz über das Grundprinzip der Nichtdiskriminierung hinaus zu seiner Verwirklichung bestimmter besonderer Maßnahmen. Doch wie weit dürfen derartige Maßnahmen gehen, ohne daß es zu einer privilegierten Behandlung kommt und dadurch Widerstände unter Berufung auf eben diesen Gleichheitsgrundsatz hervorgerufen werden, dem die besonderen Maßnahmen doch erst wirklich Geltung verschaffen sollten? Im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 sind »besondere und konkrete Maßnahmen«, durch die die Entwicklung und der Schutz bestimmter Rassengruppen oder der ihnen angehörenden Einzelpersonen sichergestellt werden sollen, nur für eine begrenzte Zeit vorgesehen; weiter heißt es dort, daß diese Maßnahmen »in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte ... zur Folge haben (dürfen), nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind« (Art.2 Abs.2). Der Schutz der Identität von Minderheiten erfordert jedoch Dauermaßnahmen. Abstrakt läßt sich die Frage natürlich dahingehend beantworten, daß eine unterschiedliche Behandlung immer dann gerechtfertigt ist, wenn sie dafür erforderlich ist, daß die tatsächliche Verschiedenheit der Angehörigen einer Minderheit nicht beseitigt und unterdrückt wird. Dagegen ist sie dann nicht gerechtfertigt, wenn sie diesen Einzelpersonen Vorteile verschafft, die zur Erreichung dieses Ziels nicht notwendig sind. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß die konkrete Bestimmung der Grenzlinie alles andere als leicht ist.

#### V

Der Deklarationsentwurf, den Jugoslawien der Menschenrechtskommission vorgelegt hat, besteht aus einer Präambel und fünf Artikeln. In der Präambel wird vor allem Bezug

Indianer vor dem Völkerbundpalais — dieses nicht alltägliche Bild bot sich in Genf im September 1977, als nichtstaatliche Organisationen (NGOs) eine Internationale Konferenz über die Diskriminierung der Ureinwohner beider Amerika durchführten. Über 100 Delegierte von mehr als 60 indianischen Völkern aus insgesamt 15 Staaten nahmen an ihr teil. Vgl. den Beitrag über indianische Minderheitenbewegungen in Nord- und Südamerika S.122ff. dieser Ausgabe.



genommen auf das allgemeine Thema der Förderung der Menschenrechte (die als »eines der grundlegenden Ziele der Vereinten Nationen« bezeichnet wird) und auf eine Reihe völkerrechtlicher Verträge auf diesem Gebiet (insbesondere den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das von der UNESCO ausgearbeitete Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen und das Übereinkommen der ILO über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf). Ferner wird darauf hingewiesen, daß die Verwirklichung und Förderung der Rechte der Minderheiten zur internationalen Freundschaft und Zusammenarbeit beitragen werde. Dann wird die Notwendigkeit unterstrichen, unter Berücksichtigung der bisher im Rahmen der Vereinten Nationen geleisteten Arbeit eine wirksamere Anwendung der bestehenden völkerrechtlichen Verträge über die Rechte der Minderheiten sicherzustellen<sup>12</sup>. Im eigentlichen Text der Deklaration werden folgende Punkte behandelt: das Existenzrecht der Minderheiten, das Recht auf Respektierung und Förderung ihrer Eigenheiten sowie auf volle Gleichheit im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung (Art.11), der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zugunsten der Angehörigen von Minderheiten (Art.2 Abs.1) und die Notwendigkeit von Maßnahmen, welche die Minderheiten und ihre Angehörigen in die Lage versetzen, ihre Eigenheiten frei zum Ausdruck zu bringen, ihre Kultur, Erziehung, Sprache, Traditionen und Gebräuche zu entwickeln sowie in angemessener Weise am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Landes teilzunehmen, in dem sie leben (Art.3)<sup>13</sup>. Schließlich folgen eine Bestimmung über die Verpflichtung, die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Staaten, in denen Minderheiten leben, ohne Einmischung in deren innere Angelegenheiten zu respektieren (Art.4 Abs.1)<sup>14</sup>, und eine Bestimmung, in der die Wechselbeziehung zwischen internationaler Zusammenarbeit und Verbesserung der Lage der Minderheiten hervorgehoben wird (Art.5)<sup>15</sup>.

Im Lichte der bisherigen Ausführungen erscheint dieser Entwurf in mehrfacher Hinsicht wenig befriedigend. Vor allem tritt er offen für die Übertragung von Rechten auf die Minderheiten als Gruppen ein. Das Dokument wird nicht nur als »Deklaration über die Rechte der nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten«<sup>16</sup> bezeichnet, sondern auch in der Präambel und in den vorstehend zusammengefaßten Artikeln ist nahezu durchgehend von den Rechten der Minderheiten die Rede. Die Argumente für die uneingeschränkte Anlehnung an den Wortlaut von Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte sollen hier nicht wiederholt werden; meines Erachtens sind sie stichhaltig und durchschlagend. Ich beschränke mich auf den Hinweis, daß der Tagesordnungspunkt, zu dem der Entwurf vorgelegt wurde, die Bezeichnung »Rechte der Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten« trug. Nur dort, wo der Genuß aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterscheidung nach — nationaler, ethnischer oder rassischer — Abstammung, nach Sprache oder nach Religion (Art.2 Abs.1) bekräftigt wird, nimmt der Entwurf Bezug auf die Angehörigen der Minderheiten. Es liegt jedoch auf der Hand, daß dies wegen des individuellen Charakters jener Rechte und Freiheiten unvermeidbar ist und daß sich hieraus die im Verhältnis zu den Normen, die den Minderheiten Rechte einräumen, deutlich unterschiedliche Ausgestaltung ergibt. Diese Unterscheidung ist dem Pakt fremd, und es ist daher willkürlich, sie in eine Deklaration einzuführen, die der Durchführung der bestehenden völkerrechtlichen Verträge dienen soll (vorerwähnter vierter Absatz der Präambel).

Ebensowenig ist es gerechtfertigt, die Kategorie der »nationalen« Minderheiten als getrennt von jener der ethnischen Minderheiten anzusehen. Insoweit ist die Kritik auf die For-

mulierung des entsprechenden Tagesordnungspunktes auszu-dehnen. Es gibt keinen objektiven Grund, den drei in Art.27 des Paktes genannten Gruppen eine vierte hinzuzufügen. In jener Bestimmung wird der Begriff »ethnische Minderheiten« gebraucht, um sowohl die durch ein biologisches Merkmal gekennzeichneten Gruppen (die rassistischen Minderheiten) als auch die durch kulturelle und historische Faktoren zusammengehaltenen Gruppen (die nationalen Minderheiten) zu erfassen. Es stellt eine unnötige Wiederholung dar, wenn in der Deklaration der weite Begriff »ethnische Minderheiten« beibehalten und ihm die Gruppe der »nationalen Minderheiten« zur Seite gestellt wird<sup>17</sup>. Man hat daher den Eindruck, daß die Sprache des Entwurfs nicht der begrifflichen Klarheit dienen soll, sondern von der Absicht geprägt ist, getreu die Lage in den Staaten widerzuspiegeln, in denen die Begriffe »nationale Minderheiten« oder »miteinanderlebende Nationalitäten« im offiziellen Sprachgebrauch verwendet werden.

Befremden ruft der jugoslawische Entwurf jedoch vor allem in anderer Hinsicht hervor. Wenn es zutrifft, daß eine Erklärung über die Rechte der Angehörigen von Minderheiten in erster Linie dazu dienen sollte, die besonderen Schutzmaßnahmen zu benennen, die in Art.27 im dunkeln bleiben, so wären einige nähere Angaben über den Inhalt solcher Maßnahmen notwendig: So müßte man etwa versuchen darzulegen, was die Staaten auf den Gebieten Erziehung, kulturelle Einrichtungen, Gebrauch der Sprache vor den Gerichten, Mittel zur Verbreitung von Gedanken usw. tun sollen. Realistischerweise muß eingeräumt werden, daß durch jedes Bemühen, über eine allgemein gehaltene Formulierung hinauszugehen, die Hindernisse für die Annahme einer Erklärung vermehrt werden. Wird andererseits jedoch keine Anstrengung in diesem Sinne unternommen, so fragt man sich, wozu die Erklärung noch gut sein soll. Nun werden zwar in Art.3 des jugoslawischen Entwurfs gewisse Maßnahmen für die Erreichung bestimmter Ziele als wesentlich bezeichnet (freier Ausdruck der Eigenheiten der Minderheiten, Entwicklung der Kultur, der Erziehung, der Sprache, der eigenen Traditionen, angemessene Teilnahme am kulturellen, wirtschaftlich-sozialen und politischen Leben des Landes), doch findet sich dort nichts, nicht einmal beispielhaft, über die Art dieser Maßnahmen. Zudem geht aus dem Entwurf nur implizit hervor, daß die Staaten nach Art.27 des Paktes verpflichtet sind, positive Maßnahmen zum Schutz der kulturellen, sprachlichen und religiösen Werte der Angehörigen von Minderheiten zu ergreifen<sup>18</sup>, während das in diesem Zusammenhang eigentlich Wichtige eine Klarstellung gewesen wäre.

Auch an anderen Punkten des jugoslawischen Entwurfs läßt sich Kritik üben. Die Erwähnung des Existenzrechts der Minderheiten in Art.1 erscheint unangebracht angesichts der weitaus stärkeren und feierlichen Garantie durch das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords von 1948 (auf das eine Bezugnahme, zumindest in der Präambel, angebracht gewesen wäre)<sup>19</sup>. In diesem Artikel ist auch vom Recht der Minderheiten auf Gleichbehandlung die Rede; mit unzutreffenden Worten wird auf diese Weise der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zum Ausdruck gebracht, der doch gerade in Art.2 in bezug auf die Angehörigen von Minderheiten betont wird.

In Art.4 wird die Beachtung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unabhängigkeit der Staaten sowie des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten in angemessener Weise zum Ausdruck gebracht; es wäre jedoch besser gewesen, zwischen den diesen Grundsätzen inhaltlich entsprechenden Verpflichtungen Dritter und der den einzelnen Angehörigen von Minderheiten obliegenden Pflicht zu unterscheiden, diese Werte nicht zu gefährden. Eigenartig ist ferner, daß es die Verfasser des Entwurfs vorgezogen haben, sich nicht zu der für die Angehörigen von Minderheiten bestehenden Verpflichtung zu äußern, sich gegenüber dem Staat, dem sie angehören, loyal und treu zu ver-

halten. Hierbei handelt es sich jedoch um ein notwendiges Element des Gleichgewichts, das den diesen Einzelpersonen zustehenden Rechten entspricht.

Eigenartig ist schließlich im jugoslawischen Vorschlag auch das Fehlen jeglichen Hinweises auf Art.27 des Paktes (wie bereits bemerkt, wird in der Präambel der Pakt in seiner Gesamtheit neben verschiedenen anderen völkerrechtlichen Verträgen erwähnt). Man gewinnt den Eindruck, daß es die Verfasser des Textes angesichts der im Verhältnis zu ihrem Dokument unterschiedlichen Ausgestaltung von Art.27 vorgezogen haben, einen Zusammenhang mit dieser Bestimmung auszuschließen und den Eindruck zu vermitteln, es handle sich um den Beginn eines völlig neuen Kapitels in Sachen Minderheitenschutz durch die Vereinten Nationen. Meines Erachtens können greifbare, annehmbare und dauerhafte Ergebnisse jedoch nur durch die Ausarbeitung einer Deklaration erreicht werden, die mit Art.27 des Paktes in Einklang steht und als ein Text zur Anwendung dieses Artikels ausgelegt werden kann.

## VI

Im Jahre 1978 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Regierungen der Mitgliedstaaten entsprechend der Resolution 14A(XXXIV) der Menschenrechtskommission die Dokumentation über die jüngsten Arbeiten dieses Gremiums und seiner Unterkommission über die Frage der Rechte der Angehörigen von Minderheiten übermittelt. Diese Dokumentation enthielt den jugoslawischen Deklarationsentwurf und war wie gewöhnlich von einem Ersuchen um Stellungnahme begleitet. Am 24. April 1980 hatten 26 Regierungen geantwortet, von denen einige jedoch lediglich erklärten, sie hätten keine Stellungnahme abzugeben, oder sich darauf beschränkten, die jeweils in ihrem Land bestehenden Systeme der Behandlung von Minderheiten knapp darzulegen; damit beläuft sich die Zahl der inhaltlichen Stellungnahmen auf etwa ein Dutzend. Dem ist allerdings hinzuzufügen, daß dieses Thema während der letzten Tagung der Menschenrechtskommission im März dieses Jahres Gegenstand ausgedehnter Erörterungen einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe war. Aus den dort von einer Reihe von Delegationen abgegebenen Erklärungen ergeben sich interessante Hinweise. Somit läßt sich eine erste summarische Bilanz der Aufnahme ziehen, die der jugoslawische Entwurf erfahren hat.

Allgemein kann man sagen, daß sich eine große Mehrheit von Stimmen für die Ausarbeitung einer Deklaration ausgesprochen hat; eine einzige Regierung hat sich bisher im Sinne einer einschränkenden Auslegung von Art.27 und skeptisch über den Nutzen einer Deklaration geäußert<sup>20</sup>. Auf der anderen Seite wurde der jugoslawische Entwurf von den meisten als eine Diskussionsgrundlage angesehen, die der Änderung und Ergänzung bedürfe<sup>21</sup>, während sich eine Regierung dafür ausgesprochen hat, der Unterkommission die Aufgabe der Ausarbeitung eines Deklarationsentwurfs zu übertragen<sup>22</sup>.

Die Notwendigkeit, von Art.27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte auszugehen und den Zusammenhang mit dieser Bestimmung zu wahren, ist von der Mehrzahl der Beteiligten unterstrichen worden<sup>23</sup>; einige Delegationen haben deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sie der Anerkennung von Rechten der Minderheiten als Gruppen anstelle der diesen Gruppen angehörenden Einzelpersonen ablehnend gegenüberstehen<sup>24</sup>. Die üblichen Befürchtungen, diesen Einzelpersonen einen privilegierten Status einzuräumen<sup>25</sup> oder sogar dem Separatismus Vorschub zu leisten<sup>26</sup>, haben (wie zu erwarten war) ein gewisses Echo gefunden. Zu den Problemen schließlich, die eine Lösung gefunden haben und die der Erwähnung wert sind, gehören die Frage der Zweckmäßigkeit einer Definition des Begriffs »Minderheit«<sup>27</sup>, die Grenzziehung zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht der Völker<sup>28</sup> sowie der Behandlung der eingeborenen Bevölkerungsgruppen<sup>29</sup>.

Zu den letztgenannten Punkten einige Bemerkungen. Die

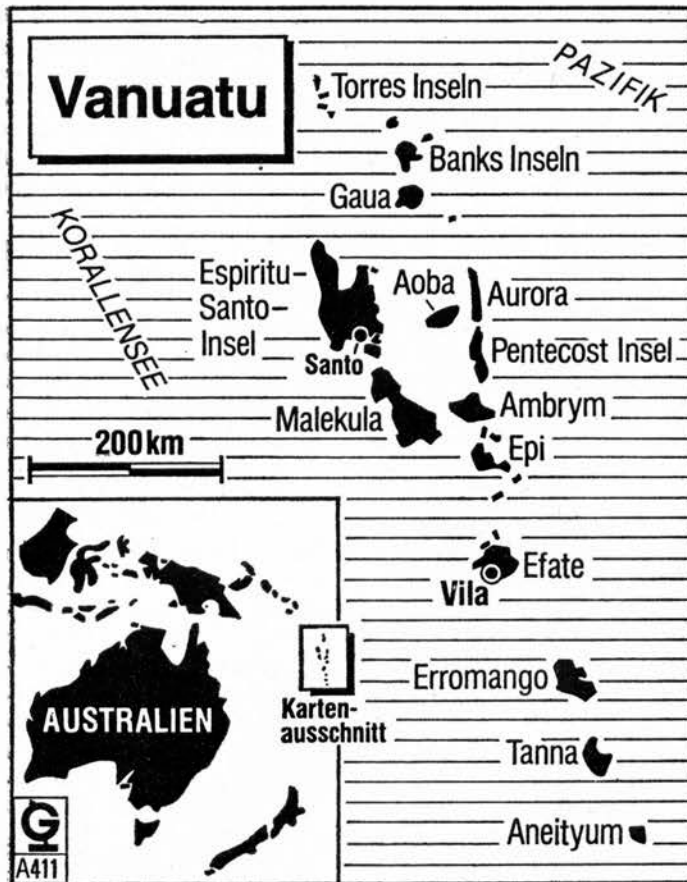
Frage einer Definition des Minderheitenbegriffs ist über Jahre hinweg (in der Unterkommission seit 1950) erörtert worden, ohne daß eine Lösung gefunden werden konnte. In der angeführten Studie über die Rechte der Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten ist unlängst eine Definition vorgeschlagen worden<sup>30</sup>. Nichts spricht jedoch dafür, daß diese Definition die Zustimmung einer großen Mehrheit von Staaten finden könnte. In Wahrheit wird jeder Staat mit der Unterstützung der einen oder der anderen Definition seine eigene Konzeption des Minderheitenbegriffs verteidigen und versuchen, nicht zu den Adressaten einer internationalen Regelung zum Schutze der Minderheiten zu gehören. Die Lösung dieses Problems durch die Deklaration zu verlangen, würde die Annahme eines solchen Dokuments daher nur weiter erschweren. Über den Kern des Minderheitenbegriffs können objektiv nicht viele Zweifel gehegt werden; Zweifel bestehen hinsichtlich der Randbereiche dieses Begriffes, doch sollte dies der Fortentwicklung der bestehenden Regelung nicht im Wege stehen.

Sehr heikel — aber ebenfalls durch eine mögliche Erklärung nicht lösbar — ist die Frage der Grenzziehung zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht<sup>31</sup>; theoretisch bedingt diese Frage eine entsprechende Klärung des Unterschieds zwischen Völkern (als den Trägern dieses Rechts) und Minderheiten (von denen möglicherweise einige als Völker einzustufen sind). Praktisch läßt sich jedoch das geeignetste Kriterium immer noch der Erklärung der Vereinten Nationen über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten<sup>32</sup> entnehmen. In ihr wird die Respektierung der territorialen Integrität und politischen Einheit der souveränen und unabhängigen Staaten verlangt, deren Verhalten im Einklang mit dem »Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker« steht und deren Regierung »die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt«. Da dem Grundsatz der Selbstbestimmung somit Genüge geleistet wird, wenn ein Staat die genannten demokratischen Merkmale besitzt, schließt diese Bestimmung eindeutig aus, daß die in einem solchen Staat lebenden Minderheiten sich auf diesen Grundsatz berufen können.

Was schließlich die Behandlung der eingeborenen Bevölkerungsgruppen angeht, ist festzustellen, daß diese zwar einerseits (immer dann, wenn sie mit einer Mehrheitsgruppe anderen Ursprungs in ein und demselben Staat zusammenleben) der Kategorie der Minderheiten zuzurechnen sind, daß ihre Belange andererseits jedoch eine besondere Regelung erfordern können. Dies zeigt die 1957 im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ausgearbeitete Konvention über den Schutz und die Integration der eingeborenen und der ganz oder teilweise in Stammesverhältnissen lebenden Bevölkerungsgruppen in den unabhängigen Ländern; die Konvention ist ganz auf Ziele der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung ausgerichtet und sieht aus diesem Blickwinkel in der Integration in die nationale Gemeinschaft einen Vorteil gegenüber der Wahrung der Identität der betreffenden Gruppen<sup>33</sup>. Der Schlüssel zu dem Problem liegt meines Erachtens darin, daß die Vorteile der Minderheitenregelung auf die eingeborenen Bevölkerungsgruppen erstreckt werden, daß jedoch entweder die individuelle Entscheidungsfreiheit zugunsten der Integration gewahrt (dies sollte für alle Angehörigen von Minderheiten selbstverständlich sein) oder die Möglichkeit von Maßnahmen offengehalten wird, die diese Integration, wenn sie gewünscht wird, erleichtern; wichtig ist, daß es nicht zu Maßnahmen mit Zwangscharakter kommt.

## VII

Die Diskussion über die Möglichkeit, den völkerrechtlichen Schutz der Angehörigen von Minderheiten durch eine Deklaration der Vereinten Nationen zu verbessern, ist somit



Vanuatu heißt der derzeit jüngste Staat der Erde. Unabhängig wurde das bisherige britisch-französische Kondominium Neue Hebriden am 30. Juli. Die 80 Inseln umfassen insgesamt 14 763 Quadratkilometer und werden von etwa 115 000 Personen, meist Melanesiern, bewohnt; die europäische Minderheit stellt mehrere tausend Einwohner, in der Mehrzahl Franzosen.

eröffnet. Die Erwartung, daß sie in kurzer Zeit zu Ergebnissen führt, wäre illusorisch: Bei den Regierungen besteht noch zuviel Unsicherheit und kaum verholene Ablehnung. Zudem muß der der Menschenrechtskommission gegenwärtig vorliegende Entwurf sehr wahrscheinlich einer gründlichen Revision unterzogen werden; hier wäre eine aktivere Beteiligung der übrigen Staaten erforderlich. Auf jeden Fall aber ist es wichtig, daß das Thema wieder auf der Tagesordnung steht: In ihrer Tätigkeit für den Schutz der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen das Kapitel über die Minderheiten lange übergangen oder unterschätzt, und diese Lücke wartet darauf, geschlossen zu werden.

#### Anmerkungen

- 1 Die Bestimmung lautet wie folgt: »In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.« — Voller Wortlaut des Paktes in VN 1/1974 S.16ff.
- 2 Siehe F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1979 (UN-Publ.E.78.XIV.1), Randnr.617.
- 3 Die Unterkommission empfahl der Menschenrechtskommission, die Möglichkeit zu prüfen, eine Deklaration über die Rechte der Minderheiten im Rahmen der in Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte niedergelegten Grundsätze abzufassen.
- 4 Der Entwurf ist in dem Dokument der Vereinten Nationen E/CN.4/L.1367/Rev.1 v. 2.3.1978 enthalten.
- 5 Vgl. den Bericht der von der Kommission zu Punkt 23 ihrer Tagesordnung eingesetzten informellen Arbeitsgruppe (UN-Doc.E/CN.4/L.1540 v. 10.3.1980).
- 6 Vgl. »Study« (Anm.2), Randnr.211.
- 7 In seinem berühmten Gutachten vom 6. April 1935 über die Frage der Minderheitenschulen in Albanien hob der Ständige Internationale Gerichtshof hervor, daß die Ziele der Nichtdiskriminierung und des Schutzes der Individualität der Minderheiten eng miteinander verbunden seien, da es keine wirkliche Gleichheit von Mehrheit und Minderheit geben könne, wenn letztere zum Verzicht auf

- das gezwungen werde, was den Wesenskern ihres Lebens als einer Minderheit ausmache.
- 8 Eine Zusammenfassung des Inhalts der nach dem Ersten Weltkrieg eingeführten Minderheitenschutzregelung enthält die »Study« (Anm.2), Randnr.99.
- 9 Art.1 Abs.1 beider Pakte lautet: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.« Nach Abs.3 dieses Artikels sind die Staaten zur Achtung dieses Rechts und zur Förderung seiner Verwirklichung verpflichtet.
- 10 Wie ich bereits dargelegt habe, wird mit dieser Wendung indirekt der kollektive Charakter der von der Bestimmung geschützten Interessen anerkannt, denn die in Art.27 eingeräumten Rechte stehen den Individuen nicht als solchen, sondern in ihrer Eigenschaft als Personen zu, die durch ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheit gekennzeichnet sind (siehe F. Capotorti, The protection of minorities under multilateral agreements on human rights, in: Italian Yearbook of international law, Band II, 1976, S.3ff.).
- 11 Es sei darauf hingewiesen, daß die Unterkommission, die sich mehrere Jahre lang mit diesem Problem befaßt hatte, der Menschenrechtskommission diesen Weg empfohlen hatte (siehe die in Anm.3 angeführte Resolution).
- 12 Die Bezugnahme auf die bestehenden völkerrechtlichen Verträge über die Rechte der Minderheiten im zweiten und vierten Absatz der Präambel umfaßt auch regionale und bilaterale Vereinbarungen. Der Hinweis auf die im Rahmen der Vereinten Nationen geleistete Arbeit im fünften Absatz wird von der Feststellung begleitet, daß weitere Anstrengungen erforderlich seien, um die Rechte der Minderheiten zu sichern und fortzuentwickeln.
- 13 In Art.2 Abs.2 wird »jede Propaganda oder Tätigkeit«, die auf eine Diskriminierung zum Nachteil der Minderheiten oder auf eine Schmälerung ihres Rechts abzielt, auf der Grundlage der Gleichberechtigung ihren Eigenheiten Ausdruck zu verleihen und diese zu entwickeln, als unvereinbar mit den wesentlichen Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bezeichnet.
- 14 Nach Art.4 Abs.2 darf die Beachtung dieser Grundsätze kein Hindernis für die Beachtung aller internationalen Verpflichtungen bezüglich der Minderheiten darstellen, die nach Treu und Glauben zu erfüllen sind.
- 15 In Art.5 Abs.1 heißt es, daß die Entwicklung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und der Austausch von Informationen und Erfahrungen über den Fortschritt der Minderheiten auf dem Gebiet der Kultur und Erziehung günstige Bedingungen für den Schutz der Minderheiten schaffen. In Abs.2 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Belange der Minderheiten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu berücksichtigen.
- 16 Wie es nämlich am Ende der Präambel heißt, verabschiedet die Generalversammlung »diese Deklaration über die Rechte der nationalen, ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten.«
- 17 Noch unpassender ist der Hinweis in Art.2 Abs.1 auf die Pflicht zur Nichtdiskriminierung nicht nur auf sprachlicher und religiöser, sondern auch auf »nationaler, ethnischer oder rassischer« Grundlage.
- 18 Art.3 beschränkt sich auf die Feststellung, daß »der Erlaß von Maßnahmen ... wesentlich (ist), um Bedingungen völliger Gleichheit und umfassender Entwicklung der Minderheiten als Gesamtheit und ihrer einzelnen Mitglieder zu verwirklichen.«
- 19 Wenn sich das »Existenzrecht« im Recht der Minderheiten erschöpft, ihre eigene Individualität geachtet zu sehen, stellt die Bestimmung eine unnötige Wiederholung dar.
- 20 Siehe die Antwort Griechenlands, UN-Doc.E/CN.4/1298 v. 6.12.1978.
- 21 Siehe die Antworten Chiles, Finnlands, Madagaskars, Norwegens, Großbritanniens (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298), der Bundesrepublik Deutschland (E/CN.4/1298/Add.1) und Australiens (E/CN.4/1298/Add.8).
- 22 Siehe die Antworten Österreichs (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298) und Italiens (E/CN.4/1298/Add.5).
- 23 Siehe die vorerwähnten Antworten Österreichs und Chiles sowie die Erklärungen der Delegationen der Niederlande und Syriens in der Debatte, die kürzlich im Rahmen der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission stattgefunden hat (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 24 Siehe die Erklärungen der Delegationen Syriens und Marokkos in der diesjährigen Debatte (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 25 Siehe die Erklärung der Delegation der Philippinen (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 26 Siehe die vorerwähnte Erklärung der syrischen Delegation.
- 27 Hierin stimmen die spanische Regierung (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298) und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland (E/CN.4/1298/Add.1) überein.
- 28 Die bulgarische Delegation hat in ihrer Stellungnahme in der Arbeitsgruppe auf den zwischen den beiden Problembereichen bestehenden Zusammenhang hingewiesen (zit. UN-Doc.E/CN.4/L.1540).
- 29 Diesen Punkt hat die Regierung Norwegens besonders hervorgehoben (zit. UN-Doc.E/CN.4/1298).
- 30 Vgl. »Study« (Anm.2) Randnr.568. Ich hatte vorgeschlagen, daß als Minderheit im Sinne des Art.27 verstanden werden sollte »eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine beherrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige — Bürger dieses Staates — in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, zumindest implizit, ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Traditionen, der eigenen Religion oder der eigenen Sprache gerichtet ist.«
- 31 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen in dem in Anm.10 bereits erwähnten Werk (insbesondere Seiten 19—21).
- 32 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) v. 24.10.1970, Text: VN 4/1978 S.138ff.
- 33 Der Inhalt dieser Konvention ist in Randnr.151 der »Study« (Anm.2) zusammengefaßt.



Meinungen zur Aufnahme von Vietnamflüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland erhob im letzten Jahr das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas). Die repräsentative Untersuchung faßt zusammen:

»Entgegen dem großen Echo, das das Schicksal der Flüchtlinge in den Medien ausgelöst hat, hält sich die tatsächliche Anteilnahme der Bevölkerung in Grenzen. Etwa ein Drittel der Bundesbürger sieht die bisher ergriffenen Hilfsmaßnahmen als ausreichend an, ein weiteres Drittel spricht sich für noch mehr Hilfe, die den Vietnamflüchtlingen zukommen sollte, aus. Für 17 Prozent der Befragten ist die Zahl der bislang in der Bundesrepublik aufgenommenen Flüchtlinge aus Ostasien bereits zu groß. . . Insgesamt stellt Infas in dieser Umfrage fest, daß die Einsicht in die Notwendigkeit der Hilfe für die Vietnamflüchtlinge keine gleichermaßen stark ausgeprägte Bereitschaft zu einem wirkungsvollen persönlichen Engagement miteinschließt, sondern zum Teil nur ein verbales Bekenntnis zur allgemeinen humanitären Hilfe darstellt.«

Nur 10 Prozent der Befragten zum Beispiel wären bereit, sich für einen Vietnamflüchtling um die Beschaffung von Arbeit oder Wohnung zu bemühen<sup>1</sup>.

Ein Menschenalter zuvor war noch jeder fünfte Bundesbürger selbst Flüchtling. Am 31. Dezember 1946 betrug die Zahl der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen 10 Millionen. Diese »Minderheiten« sind in die bundesdeutsche Gesellschaft vergleichsweise gut integriert worden.

## *Minderheiten in Deutschland: Schreckensgeschichten*

Sonst aber ist die Geschichte der »Minderheiten unter uns« in Deutschland eher ein Schreckenskapitel. Ob man das Schicksal der Juden oder der Zigeuner ansieht: es ist eine Geschichte der Verfolgungen, der Repressionen, der Pogrome. Man hat den Eindruck, daß die Juden als religiöse Dissidenten, daß die Zigeuner als kulturelle Dissidenten in deutschen Landen durch die Jahrhunderte mit größerer Heftigkeit als in anderen europäischen Ländern bedrückt wurden. Zum Beispiel die Zigeuner: Schon 1498 nennt sie der Landtag von Speyer »Verräter an den christlichen Ländern« und weist sie aus dem Rheinland und der Pfalz aus. Der Augsburger Reichstag von 1500 erklärt die Zigeuner für vogelfrei. Der Kurfürst von Mainz rühmt sich, er habe alle männlichen Zigeuner der Gegend hinrichten, ihre Weiber und Kinder mit glühenden Eisen brandmarken lassen. Ein Aachener Edikt von 1728 bestimmt, daß Pogrome gegen Zigeuner mit Glockengeläut einzuleiten seien:

»Im Fall der Überrumpelung sind die Zigeuner, ob sie Widerstand geleistet haben oder nicht, unverzüglich hinzurichten. Immerhin möge denen, die nicht zum Gegenangriff vorgegangen sind, eine halbe Stunde höchstens gewährt werden, damit sie niederknien, den Allmächtigen, so sie dies wünschen, um Vergebung ihrer Sünden anflehen und sich auf den Tod vorbereiten können.«<sup>2</sup>

Zu gleichen Zeiten lebten die Zigeuner auch in osteuropäischen Ländern keineswegs ohne Furcht und Unterdrückung. Aber es fällt auf, daß in Westeuropa und besonders in Deutschland früh die Versuche zu systematischer Erfassung und Verfolgung beginnen. Der Nationalsozialismus hat diese Schreckensgeschichten zu einem grausigen Ende geführt. Er hat die Endlösung der Minderheitenfrage in Deutschland betrieben. Am Ende des Zweiten Weltkrieges waren dieser Art von »Minderheitenpolitik« sechs Millionen Juden und eine halbe Million Zigeuner zum Opfer gefallen. Die Massaker des Nationalsozialismus an Juden und Zigeunern sind kein überraschender Unglücksfall deutscher Geschichte, sondern müssen im Zusammenhang einer langen Tradition der Diskriminierung dieser schließlich vernichteten Minderheiten gesehen werden. Was Ernst Forsthoff 1933 formuliert, ist nicht plötzlich da — gewissermaßen aus dem Nichts —, sondern trifft auf vorbereitete Bereitschaften, Minderheiten als Störfaktoren zu eliminieren: »Das Bewußtsein der Artgleichheit

und volklichen Zusammengehörigkeit aktualisiert sich vor allem in der Fähigkeit, die Artverschiedenheit zu erkennen und den Freund vom Feind zu unterscheiden.«<sup>3</sup> Die Konsequenzen gegenüber kulturellen und religiösen Minderheiten werden in den Konzentrationslagern gezogen; gleichzeitig dienen die deutschen Minderheiten in osteuropäischen Ländern Hitler mehrfach als Vorwand für seine Eroberungspolitik.

Das Thema »Minderheiten unter uns« kann in Deutschland nicht abgehandelt werden ohne diesen Hintergrund, ohne Berücksichtigung der Tatsache, daß im Dritten Reich die jüdische und die zigeunerische Minderheit nahezu ausgerottet wurde.

## *Minderheiten heute*

Welche Gruppen in der Bundesrepublik sollen und können heute unter dem Begriff »Minderheit« verstanden werden? Man kann den Begriff eng fassen und ihn lediglich auf die ethnischen, sprachlichen oder religiösen Minoritäten unter den eigenen Staatsangehörigen beziehen. Für die Bundesrepublik Deutschland gehören dann vor allem die Dänen in Südschleswig und die deutschen Zigeuner zu den Minderheiten<sup>4</sup>. Im weiteren Sinne wird in der heutigen öffentlichen Diskussion der Begriff »Minderheit« aber auch für Randgruppen gebraucht — dann können Alte, Ausländer, Behinderte, Obdachlose oder Drogenabhängige dazu gezählt werden. Schließlich hat der Regionalismus in europäischen Ländern neuerdings zur Wiederentdeckung kultureller Minderheiten geführt (so im Elsaß oder in Okzitanien<sup>5</sup>); die von den Metropolen ausgehenden Zentralisierungs- und Industrialisierungszwänge werden von diesen Minderheiten als quasi koloniale Überfremdungen verstanden. Es dürfte aber sinnvoll sein, den Begriff »Randgruppe« auf soziale Problemgruppen (wie Alte usw.) zu beziehen, den Begriff »Minderheiten« jedoch auf jene Populationen einzuengen, die — bezogen auf das gesamte gesellschaftliche Umfeld — als besondere ethnische und sprachliche Gruppen zu verstehen sind und als solche Diskriminierungen und Stigmatisierungen ausgesetzt sind. In diesem Sinne sind in der Bundesrepublik vor allem Gastarbeiter und Zigeuner relevante Minderheiten. Für viele Gastarbeiter — hierzulande zugleich Angehörige religiöser Minderheiten, ob es sich nun um orthodoxe Griechen oder moslemische Türken handelt — ist die Bundesrepublik zum Einwanderungsland geworden; besonders in der zweiten Generation werden die mannigfachen Integrationsprobleme (Schule, Wohnen, Arbeitsplatz) zu Konflikten zwischen Deutschen und Ausländern führen. Am 30. September 1979 wurden 4,1438 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland gezählt, das sind 6,8 Prozent der Gesamtbevölkerung. Mit 1,268 Mill stellen die Türken die größte Gruppe, die zugleich besonders deutlich eine andere Kultur vertritt (Sprache, Religion, Familie — bis hin zur Kleidung). Demgegenüber bilden die Zigeuner mit etwa 30—50 000 Personen eine sehr kleine Minderheit (dies ist anders in vielen europäischen Ländern, so leben in Ungarn 350 000 Zigeuner bei 12 Mill Einwohnern). Im folgenden sollen vor allem die Probleme der Gastarbeiter als einer Minderheit in der Bundesrepublik betrachtet werden. Zuvor jedoch einige Bemerkungen über die zigeunerische Minderheit. Bestimmte grundsätzliche Probleme von Minderheiten in der Industriegesellschaft Bundesrepublik Deutschland werden an den Zigeunern besonders deutlich.

Die hohe infrastrukturelle Differenzierung, die für Industriegesellschaften typisch ist, entfaltet zugleich einen starken Vereinheitlichungs-, Anpassungs- und Kontrolldruck. Kulturelle Dissidenten wie die Zigeuner haben dementsprechend wachsende Schwierigkeiten, Nischen für alternative Lebens-

und Erwerbsformen zu finden. Industrialisierung hat dem Wanderhandwerk der Zigeuner den Boden entzogen, Standplätze für umherziehende Gruppen sind kaum noch legal zu finden, die schriftlose Kultur der Zigeuner wird von der Mehrheitskultur als »bildungslos« diskriminiert (so wird beispielsweise der Schulbesuch erzwungen über die Androhung des Entzugs des Wandergewerbescheines). Verfolgung und Assimilationszwang sind für Zigeuner — wie oben gezeigt — ein jahrhundertaltes Phänomen. Aber erst im modernen Industriestaat mit seinen spezifischen Möglichkeiten lückenloser Erfassung und Bürokratisierung droht den Zigeunern endgültige kulturelle Gleichschaltung. So findet man in der Einstellung und der Politik gegenüber Zigeunern als einer Minderheit heute vor allem zwei Hauptströmungen.

Erstens die Fortsetzung der alten Diskriminierungsgeschichte. Sie begann schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, indem beispielsweise vielen Zigeunern Wiedergutmachung verweigert wurde. Auch wurde schon 1953 in der bayerischen Landfahrerordnung die alte Verfolgungstradition wieder aufgenommen: Einschränkung der Grundrechte für Landfahrer und pauschale Diskriminierung (»Häufig unlautere Begleiterscheinungen der nomadisierenden Lebensweise«) kennzeichneten dieses Gesetz. Der baden-württembergische Sozialbericht charakterisiert 1972 die Zigeuner (seit 1945 heißen sie in Gesetzen meist Landfahrer): »... im Gefühl und nicht im Kopf überlegen, die nicht unterscheiden zwischen Gut und Böse, die ihre unterdurchschnittliche Intelligenz meist durch Redegewandtheit, Witz und Verschlagenheit tarnen«. Das Vorurteil der bundesdeutschen Bevölkerung gegenüber den Zigeunern schlägt sich auch in zahlreichen Bürgerinitiativen nieder, die gegen die Errichtung von besseren Wohnquartieren für Zigeuner ins Leben gerufen wurden und werden.

Neben diesen, den Alltag der Zigeuner kennzeichnenden Unterdrückungen und Diskriminierungen gibt es als zweite Strömung auch eine Reihe von Integrationsbemühungen. So ist etwa in sozialliberal regierten Bundesländern eher die Politik verfolgt worden, Zigeunersiedlungen aufzulösen und Familien einzeln in die Gemeinden zu integrieren. Man muß sich aber fragen, ob bei solchen Bemühungen auch der Wunsch der Zigeuner, ihre kulturelle und ethnische Identität zu behalten, immer respektiert worden ist. Richtig ist hier wohl Bernhard Streck's Bemerkung:

»Die Zigeuner waren in der abendländischen Geschichte nacheinander Heilige, Volksseuche, Türkenespione, Zwangsarbeiter, Romantiker, Kriminelle, Volksschädlinge, jetzt Problemfamilien. Sie sind immer anders gewesen als wir und diese Spannung regte den jeweiligen Gesetzgeber zu einer »Lösung« an. Es bleibt zu denken eine »freiheitliche Grundordnung«, die die Uniformität nicht zur unabdingbaren Voraussetzung für Menschenwürde macht.«<sup>6</sup>

Anders gesagt: Für die politische Kultur unseres Landes kann die Bewegungsfreiheit der Zigeuner zum Maßstab werden — an diesem Maßstab kann man entweder einen versteinerten Herrschaftsanspruch der Mehrheitskultur ablesen oder eine zunehmende Offenheit für kulturelle Alternativen. Gegenwärtig scheinen die Schwierigkeiten für Minderheiten wie die Zigeuner allerdings eher zu wachsen.

#### Arbeitsemigranten

An den Zigeunern wird — wie skizziert — ein Grundproblem moderner Industriegesellschaften im Umgang mit den Minderheiten deutlich. Weil die Industriekultur die Tendenz hat, allumfassend zu sein und keine kulturellen Alternativen zulassen zu können, sind die Konflikte mit Minderheiten schwer auflösbar.

Genau dies macht auch einen Teil der Schwierigkeiten der bundesdeutschen Gesellschaft mit ihren »Gastarbeitern« — die man besser (da von wirtschaftlicher Not zum Verlassen ihrer Heimat gedrängt) als »Arbeitsemigranten« bezeichnen sollte — aus. Dieses Konfliktfeld ist vielfältig. Es reicht von

den vorurteilsgeladenen Differenzen der Bevölkerung mit den Ausländern bis zum Problemstau in nahezu allen Bereichen des politischen Alltags. Hier sei das Problem des Schulunterrichts für Kinder ausländischer Arbeiter herausgegriffen. Es ist besonders brisant, weil in den Entscheidungen, die hier getroffen werden, die Probleme der nächsten Generation gelöst oder nicht gelöst werden. Im Bericht des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Heinz Kühn, sind Ende 1979 die Probleme der Ausländerkinder noch einmal dokumentiert worden:

»Die schulische Situation der ausländischen Kinder und Jugendlichen ist durch einen unzureichenden Schulbesuch, eine extrem niedrige Erfolgsquote bereits im Hauptschulbereich und eine erhebliche Unterrepräsentation ausländischer Schüler an weiterführenden Schulen gekennzeichnet: Nach Schätzungen kommen 25 % und mehr der ausländischen Schüler der Schulpflicht nicht oder nicht regelmäßig nach ... In Gemeindegebieten mit hoher Ausländerkonzentration sind Grundschulklassen mit mehr als 50 % ausländischen Kindern nicht mehr selten. Seit dem Schuljahr 1965/66 ist die Gesamtzahl der ausländischen Schüler um das 14fache gestiegen. Trotz allmählicher Verbesserungen in den vergangenen Jahren erreicht auch heute nur knapp die Hälfte der entsprechenden Jahrgänge einen Abschluß. Besonders betroffen sind neben den erst während der Schulzeit eingereisten Kindern aller Nationalitäten die türkischen Kinder, die andererseits jetzt bereits — bei weiterhin steigender Tendenz — über 40 % aller ausländischen Schüler an den allgemeinbildenden Schulen ausmachen.«<sup>7</sup> Die Lösungsvorschläge für die schulischen Probleme ausländischer Kinder sind kontrovers. Diese Kontroverse soll hier in einem Ausschnitt skizziert werden. In der Auseinandersetzung wird einerseits die These vertreten, daß die Bildungschancen der ausländischen Kinder nur durch die Einrichtung gesonderter Bildungsgänge gesichert werden könnten, während andererseits gesagt wird, nur eine konsequente und rasche Integration der ausländischen Kinder in das deutsche Schulsystem könne verhindern, daß diese Kinder durch Segregationen in das soziale Getto der Unterprivilegierten getrieben werden. Letztere Politik wird vor allem von Politikern der sozialliberalen Koalition vertreten. Bundesbildungsminister Jürgen Schmude hat sich 1979 so mit der Frage auseinandergesetzt:

»Die ausländischen Kinder dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte und bei der Verwirklichung ihrer Bildungsziele nicht hinter den deutschen Kindern zurückstehen... Ein großer Teil der ausländischen Kinder und Jugendlichen wird auf Dauer hier bleiben. Um die soziale Integration deutscher und ausländischer Jugendlichen so früh wie möglich zu beginnen und damit rechtzeitig Konfliktpotential abzubauen, ist eine möglichst schnelle Eingliederung der ausländischen Kinder und Jugendlichen in deutsche Bildungsgänge notwendig.«

Der Minister spricht sich gegen die Einrichtung besonderer Bildungsgänge, gegen zweisprachige Klassen oder muttersprachliche Klassen aus. Er setzt sich auseinander mit dem Konzept des Landes Bayern, in dem der Unterricht neun Jahre lang in besonderen Ausländerklassen, zweisprachige Klassen genannt, stattfinden soll. Dies ist nach Meinung Schmudes nichts anderes als eine schulamtlich verordnete Getto-Bildung für eine große Zahl junger ausländischer Mitbürger. Sie müssen sich seiner Ansicht nach dann als Bürger zweiter Wahl verstehen, mit allen (auch sozialen) Problemen und Konflikten, die so etwas mit sich bringt.

»Mit besonderen Klassen und der Abschirmung von ihren deutschen Altersgenossen, die ihre kulturelle und nationale Identität schützen und die Rückkehr ins Land ihrer Eltern vorbereiten soll, ist den ausländischen Kindern und Jugendlichen nicht einmal dann gedient, wenn sie tatsächlich in die Heimat ihrer Eltern zurückkehren... Die jungen ausländischen Mitbürger gehören dann sowohl bei uns als auch in der ehemaligen Heimat zu den chancenärmsten Ungelernten.«

Der Minister stellt die Frage, ob wir auf Dauer zwei voneinander abgeschottete Gesellschaften in unserem Land mit allen Bedrohungen und Gefahren, die das mit sich bringt, einrichten wollen<sup>8</sup>.

Dagegen verteidigt der bayerische Kultusminister Hans Maier das Segregationskonzept. Schulpolitik, so Maier, müsse für Kinder ausländischer Arbeitnehmer von den Lebensverhältnissen der Eltern dieser Kinder ausgehen. Niemand könne

zudem in einem enger zusammenwachsenden Europa noch von der alten Sprachgeschlossenheit des Nationalstaates und seiner Volksschule ausgehen. Ein Germanisierungskonzept sei deshalb abzulehnen. Bei der Bewahrung der Zusammengehörigkeit ihrer sozialen und kulturellen Identität solle die deutsche Schule den ausländischen Kindern helfen. Keineswegs sollte sie in rückwärts gewandter Orientierung am Nationalstaat germanisierende Integration betreiben. Zudem würde erfahrungsgemäß ohnehin die Hälfte der Ausländer samt ihren Kindern wieder in die Heimat zurückkehren<sup>9</sup>.

### Integration oder Segregation

Um diese Kontroverse, Integration oder Segregation, wird es mit Sicherheit noch geraume Zeit gehen. Ist das Segregationskonzept ein Konzept der Diskriminierung der Arbeitse migranten? Ist das Integrationskonzept ein Konzept der Zerstörung der Identität von Menschen aus anderen Kulturen? Auch von den Betroffenen selbst wird man dazu unterschiedliche Auffassungen hören. In beiden Konzepten mischen sich Motive, die den Interessen der Betroffenen dienen wollen und gegen die Interessen der Betroffenen gerichtet sind. Das Integrationskonzept will einerseits die Entstehung von Unterprivilegierung der ausländischen Kinder vermeiden, es verdankt sich also der Sorge um soziale Gerechtigkeit. Andererseits ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß ein rigides Integrationskonzept die Assimilierung der ausländischen Kinder an den Lebensstil der Industriegesellschaft Bundesrepublik Deutschland betreibt. Das Segregationskonzept engagiert sich für den Schutz der kulturellen Identität der Minderheiten. Hinter diesem Konzept kann sich aber zugleich ein fremdenfeindliches Motiv verstecken, das eine Gleichstellung und Gleichberechtigung neu hinzugewandelter Bürger verhindert. In eine Matrix gebracht entsteht folgendes Schema:

	im Interesse der Betroffenen	gegen die Interessen der Betroffenen
Integrationskonzept	Vermeidung von Unterprivilegierung	Assimilierung
Segregationskonzept	Schutz kultureller Identitäten	Fremdenfeindlichkeit, Festschreibung von Ungleichheit

Weder die restlose Auflösung ethnischer Identitäten und nationaler Besonderheiten kann das Ziel einer an den Interessen der Betroffenen orientierten Minderheitenpolitik sein

(Integrationskonzept), noch kann man eine Minderheitenpolitik befürworten, die im Blick auf die Arbeitse migranten eine letztlich apartheidähnliche Politik betreibt. Noch einmal sei das Kühn-Memorandum zitiert:

»Auch die Schulpolitik muß ohne Einschränkung auf eine dauerhafte Integration der ausländischen Schüler ausgerichtet werden. Die bisherige Doppelstrategie einer gleichzeitigen Hinführung zu den Bildungszielen des Aufenthaltslandes und des Herkunftslandes muß aufgegeben werden, weil sie weder durchführbar ist noch den tatsächlichen Perspektiven der Betroffenen entspricht. Wenn, wie zu erwarten, bei dem überwiegenden Teil der ausländischen Kinder und Jugendlichen nicht mit einer Rückkehr in die Heimat ihrer Eltern gerechnet werden kann, muß eine optimale Vorbereitung auf das Leben in der Bundesrepublik Vorrang haben.«<sup>10</sup>

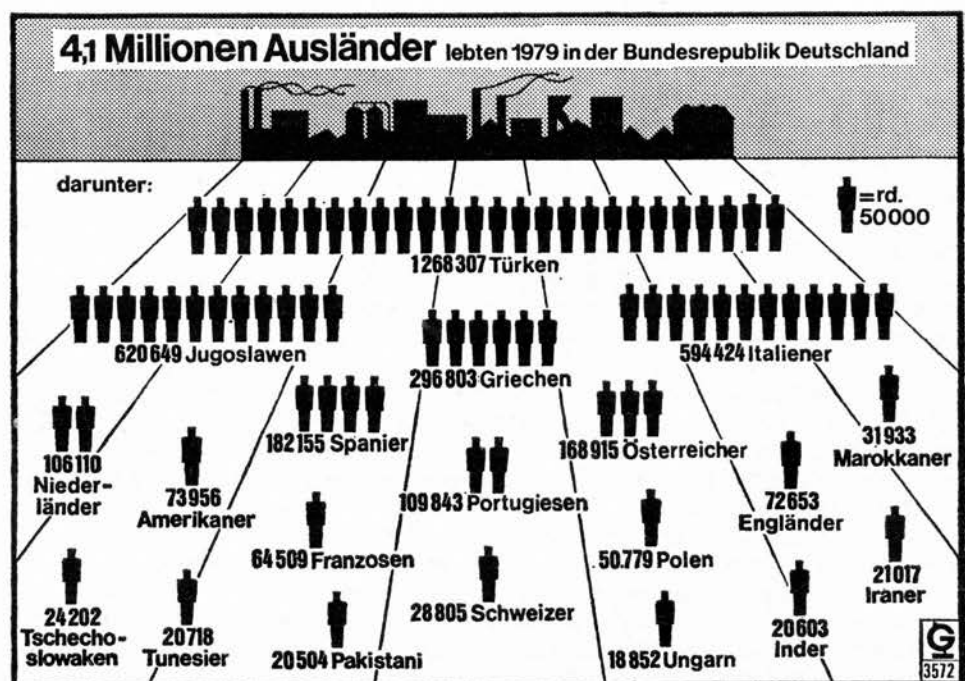
Dies könnte die falsche Alternative sein. Sicher können die Bildungsziele des Herkunftslandes für Kinder von ausländischen Arbeitnehmern, die in der Bundesrepublik bleiben, nicht sinnvoll sein. Ob aber eine konsequente Integration, die kulturelle, religiöse, sprachliche Eigenheiten der Minderheiten in der Bundesrepublik notwendigerweise einebnet, die einzige Politik sein kann, die sich als fortschrittlich versteht, wird man fragen müssen. Sicher ist Uniformität im industriegesellschaftlichen Alltag praktischer, ist handhabbarer. Zwei Fragen aber sind zu stellen:

1. Liegt eine uniformierende Integration im Interesse der Betroffenen?
2. Sind nicht auch die Entwicklungsmöglichkeiten der bundesdeutschen Gesellschaft größer, wenn sie eine Minderheitenpolitik betreibt, die konsequent eine kulturelle Vielfalt fördert und stützt?

### Anmerkungen

- 1 Infas, Report für die Presse v. 2.10.1979.
- 2 J.-P. Clébert, Das Volk der Zigeuner, Wien-Berlin 1964, S.93.
- 3 E. Forsthooff, Der totale Staat, Hamburg 1933, S.37, zit. nach B. Streck, in: T. Zülch (Hrsg.), In Auschwitz vergast, bis heute verfolgt, Reinbek 1979, S.73.
- 4 Im Anhang zur Capotorti-Studie (UN-Publ.E.78.XIV.1), S.111 heißt es für die Bundesrepublik Deutschland: »Persons of Danish descent and a small community of Gypsies constitute the main minority ethnic groups in the country.«
- 5 Hierzu D. Gerdes, Frankreich — »Vielvölkerstaat« vor dem Zerfall?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, Nr.12/80. Vgl. auch den Beitrag von Gerdes in diesem Heft.
- 6 B. Streck (Anm.3), S.87.
- 7 Abgedruckt in: Frankfurter Rundschau v. 18.3.1980.
- 8 J. Schmude, in: Süddeutsche Zeitung v. 20.9.1979.
- 9 H. Maier, in: Schulreport, Nr.3/79, hrsg. vom Bayer. Staatsministerium für Unterricht und Kultur. Vgl. zu der Kontroverse: Deutsch lernen, Zeitschrift für den Sprachunterricht mit ausländischen Arbeitnehmern, Nr.2/79.
- 10 S. Anm.7.

Seit 1977 mehr als verdoppelt hat sich im Zuge des viel diskutierten »Asylantenzustroms« die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Pakistaner. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Ausländer — jeder 15. Einwohner der Bundesrepublik hat keinen deutschen Paß — ist gleichwohl äußerst gering. Die Mehrheit der Ausländer lebt schon längere Zeit bei uns; jeder zweite ist vier bis zehn Jahre in der Bundesrepublik und jeder dritte sogar über zehn Jahre. Erwerbstätig sind 1,9 Mill. Ausländer. — Etwa gleichgroß (4,1 Mill.) ist übrigens die Zahl der Ausländer in unserem Nachbarland Frankreich, doch ist ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung mit annähernd 8 Prozent größer als hierzulande.



# Nicht Wiederbelebung, sondern Wandel des Lebendigen

## Indianische Minderheitenbewegungen heute

PETER GERBER · MARK MÜNZEL

In den vergangenen sieben Jahren wurde die Weltöffentlichkeit auf verschiedene Gründungen und Konferenzen indianischer Organisationen aufmerksam. Die Urbevölkerung Amerikas hat neue Formen des Widerstands entwickelt. Zum Beispiel:

- 1974 traten indianische Delegierte aus fünf Staaten in Asunción (Paraguay) zum »Ersten Südamerikanischen Indianerparlament« zusammen.
- 1974 wurde im Standing Rock-Reservat, Nord-Dakota (Vereinigte Staaten), der »International Indian Treaty Council« (IITC) gegründet.
- 1975 erfolgte auf Vancouver Island (Kanada) die Gründung des »World Council of Indigenous People« (WCIP), in dem neben Indianern auch andere ethnische Gruppen aus aller Welt, wie Maori, Samen (»Lappen«), Inuit (»Eskimos«), vertreten sind.
- 1977 tagte in Kiruna (Schweden) die zweite Konferenz des WCIP. In Genf machten auf der »Internationalen Konferenz der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) über die Diskriminierung der eingeborenen Völker beider Amerika« Indianer auf ihre Lage aufmerksam.
- 1980 wurde in Ollantaytambo (Peru) der »Consejo Indio de Sudamérica« (Indianerrat von Südamerika) als Unterorganisation des WCIP gegründet.

Die Resolutionen der neuen indianischen Konferenzen ähneln sich immer wieder, haben ein in großen Zügen gemeinsames Credo:

- Wir wollen Indianer sein und bleiben.
- Wir wollen selbst bestimmen, was es bedeutet, Indianer zu sein, auch im rechtlichen Sinne.
- Wir fordern das Recht auf unser Land, denn ohne territoriale Basis gibt es keine autonome sozio-kulturelle Existenz.
- Wir fordern das Recht, unser Land nach unseren traditionellen Wertvorstellungen zu besitzen, zu verwalten und zu bewirtschaften.
- Wir fordern das Recht auf soziale, kulturelle (vor allem sprachliche sowie religiöse) und rechtliche Integrität, Selbstbestimmung und Selbstverwaltung im Rahmen völkerrechtlich abgesicherter Vereinbarungen mit den »weißen« Nationalstaaten.

Diese (hier nur kurz resümierten) Forderungen verdeutlichen, daß die bestehende übernationale Rechtsordnung — und damit auch der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen — nach Ansicht vieler indianischer Sprecher die existentiellen Rechte der meisten Ureinwohner auf unserem Globus zu wenig oder gar nicht gesichert hat.

Ebenso wie die indianischen Kampfformen der Vergangenheit gegen Genozid oder zwangsweise Integration und Auslöschung als eigene Ethnien (Ethnozid) von Land zu Land unterschiedlich waren, weisen auch die neuen Widerstandsformen gewichtige regionale Unterschiede im Detail auf, die im folgenden untersucht werden sollen.

### *Indianer in den Vereinigten Staaten*

Ein Markstein im Überlebenskampf der US-Indianer war das Jahr 1968. In Minneapolis gründeten im Juli jenes Jahres einige ehemalige Häftlinge eine Selbsthilfe-Organisation, um den städtischen Indianern aus dem, was sie als Teufelskreis von Alkoholismus, Kriminalität, Polizeiterror und Rassenjustiz erfahren, ausbrechen zu helfen. Diese lose strukturierte Organisation nannten sie »American Indian Movement« (AIM). In wenigen Jahren ist AIM zu einer der wichtigsten Manifestationen des neuen indianischen Bewußtseins geworden. Seine Vertreter setzen sich mit Nachdruck für die Verwirklichung von Ideen und Zielen ein, die schon 1961 an der landesweit beachteten »American Indian Chicago Conference« (AICC) von den 460 Delegierten aus 90 Gemeinschaften in einer »Declaration of Indian Purpose« artikuliert worden waren, daß nämlich die schon 1934 mit dem »Indian Reorganization Act« (IRA) intendierte Selbstbestimmung der Indianer

endlich verwirklicht und die Politik des »kulturellen Völkermords«, euphemistisch als völlige »Integration« der Ureinwohner bezeichnet, endgültig beendet werden müsse.

Obwohl sich nach der Konferenz von 1961 zunächst Optimismus ausbreitete (zumal der neue Präsident John F. Kennedy seine »New Frontier«-Politik auch auf die Indianer-Belange auszudehnen versprach), tauchten bald die alten Konflikte zwischen den Vertretern der »Integrations«-Politik und den Vertretern einer Politik weitestgehender Selbstbestimmung und Selbstverwaltung wieder auf. Zwar wurde die finanzielle und technische Hilfe massiv erhöht, doch verdrängten die Unruhen und Proteste der Studenten, der Schwarzen und der Vietnamkriegs-Gegner im Verlauf der sechziger Jahre die Probleme der Indianer aus dem Bewußtsein des weißen Amerika. Bezeichnenderweise sprach Präsident Lyndon B. Johnson in einer Botschaft an den Kongreß im März 1968 vom »vergessenen Amerikaner«. Es verwundert nicht, daß Enttäuschung und Resignation unter den Reservats- und Stadtindianern wieder zunahm; im Lauf der Jahre machte das AIM mit verschiedenen Protestaktionen auf die Misere und die legitimen Forderungen der Ureinwohner aufmerksam. 1972 beispielsweise kam die viertägige Besetzung und teilweise Verwüstung des Sitzes der Indianerbehörde (Bureau of Indian Affairs, BIA) in Washington weltweit in die Schlagzeilen. Allerdings wurde dadurch das eigentliche Anliegen der vorangegangenen Sternfahrt zur amerikanischen Hauptstadt, des »Pfades der gebrochenen Verträge«, nämlich die Übergabe eines »20-Punkte-Programms« an die Bundesregierung, kaum beachtet.

Hierin forderten die Ureinwohner unter anderem die »Wiederherstellung des konstitutionellen Vertragsrechts«, die »Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung der Vertragsbedingungen und -verletzungen«, die »Durchführung einer Landreform und die Schaffung einer 440 000 Quadratkilometer umfassenden Landbasis für die Ureinwohner«, die »Auflösung des BIA bis spätestens 1976« und statt dessen die »Schaffung eines »Amtes für Beziehungen zu den Indianern und für den Wiederaufbau ihrer Gemeinschaften«, »Handels- und Steuerfreiheit für Indianer«<sup>2</sup> und den »Schutz der Religionsfreiheit und der kulturellen Integrität der Indianer«. All diese Forderungen sind von den Bundesbehörden im wesentlichen abgelehnt worden, werden aber weiterhin von den Indianern aufrecht erhalten<sup>3</sup>.

Von allen indianischen Protestaktionen der siebziger Jahre wohl am bekanntesten war die Besetzung der kleinen Siedlung Wounded Knee in Süd-Dakota im Frühjahr 1973, die den zwar lokalen, aber dennoch beispielhaften Konflikt aufzeigte zwischen einer als korrupt und als Marionette des BIA angesehenen »Stammesregierung« einerseits und einer zum Teil eingeschüchterten Mehrheit der Reservatsindianer andererseits, die in ihrem Widerstand durch das AIM unterstützt wurde<sup>4</sup>. AIM wird seit jenen Tagen von der Bundeskriminalpolizei FBI als eine »terroristische, kommunistische Bande« qualifiziert, systematisch verfolgt und mit Vernichtung bedroht. Gleichzeitig begann der dem BIA zugeordnete »Nationale Indianische Gesundheitsdienst« 1973 mit einer großangelegten geheimen Aktion, die letztlich auf künstliche Verminderung und Auslöschung der indianischen Bevölkerung abzielte: innert vier Jahren wurden mehr als 3000 indianische Frauen ohne ihr Wissen oder gegen ihren Willen sterilisiert<sup>5</sup>.

Nach Wounded Knee ist den US-Indianern klar geworden, daß sie den Kampf um ihre Rechte internationalisieren muß-

ten. Im Jahre 1974 gründeten mehr als 4000 Indianer aus 97 Gemeinschaften der beiden Amerika im Standing Rock-Reservat in Nord-Dakota den »Internationalen Indianischen Vertragsrat« (IITC) mit dem Ziel, eine Organisation aufzubauen, welche die Interessen aller Ureinwohner in Nord-, Mittel- und Südamerika vor der Weltöffentlichkeit gegenüber den Nationalstaaten beider Amerika wahrnehmen sollte. Am 10. Februar 1977 wurde der IITC in die Kategorie II der beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zugelassenen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) aufgenommen. Im September des gleichen Jahres führte das NGO-Menschenrechtskomitee zusammen mit dem IITC eine »Internationale NGO-Konferenz über die Diskriminierung der Ureinwohner beider Amerika« am Genfer UN-Sitz durch. Über 100 Delegierte von mehr als 60 indianischen Völkern aus insgesamt 15 Ländern machten mit eindrucksvollen Dokumentationen auf andauernde Diskriminierung, kulturellen Völkermord und die in gewissen Ländern nach wie vor existierende Praxis der physischen Ausrottung aufmerksam. In ihrem Aktionsprogramm empfahl die Konferenz verschiedene Maßnahmen zugunsten der Ureinwohner, und zwar gemäß den juristischen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Aspekten der Diskriminierung. Der Kernpunkt dieser Empfehlungen dürfte die Landfrage sein: Die Delegierten forderten »das Recht auf eigenes, genügendes und geeignetes Land, die Kontrolle darüber und über alle natürlichen Ressourcen; das Recht, ihr Land gemeinschaftlich zu besitzen und es entsprechend ihren eigenen Überlieferungen und ihrer Kultur zu bewirtschaften, und das Verständnis und die Anerkennung der besonderen Beziehung der Ureinwohner zu ihrem Land als etwas Grundlegendes für ihre Glaubensvorstellungen, Bräuche, Überlieferungen und Kulturen«; ferner verlangten sie »die Respektierung des überlieferten Rechts und der Rechtsprechung der eigenen Gerichte«, weiter »die Achtung der kulturellen und sozialen Integrität der Ureinwohnervölker« und schließlich »für die Verteidigung ihrer Kulturen und Gesellschaften jede mögliche finanzielle und moralische Unterstützung«<sup>6</sup>.

Die Internationalisierung des Kampfes der US-Indianer hat noch nicht die gewünschten Erfolge erbracht. Im Gegenteil sind auf nationaler Ebene in den letzten Jahren verschiedene Gesetzesvorlagen im Kongreß eingebracht worden, die alle darauf ausgerichtet sind, eine »endgültige Lösung der Indianerfrage« anzubieten, indem die Sonderrechte und die Reserven der Ureinwohner aufgehoben werden sollen. Dieses Wiederaufgreifen der sogenannten »termination«-Politik der fünfziger Jahre ist gegenwärtig die größte Bedrohung der kulturellen Existenz der Ureinwohner in den USA.

#### Indianische Lebensverhältnisse<sup>7</sup> in Zahlen

*Die sozialstatistischen Daten geben ein erschütterndes Bild der Lebensumstände der US-Indianer. In Kanada ist das Bild ähnlich. Insgesamt wesentlich dramatischer jedoch ist die Lage der lateinamerikanischen Indianer, aus deren Perspektive ihre nordamerikanischen Brüder geradezu luxuriös leben. — Die nachstehend wiedergegebenen Zahlen gelten für die Vereinigten Staaten und für das Jahr 1970; in Klammern ist jeweils der US-Durchschnitt angegeben.*

Die Lebenserwartung der Indianer liegt bei 47 (71) Jahren; die Arbeitslosenrate bei 45 vH (4–6 vH); 75 vH aller indianischen vierköpfigen Familien haben ein Jahreseinkommen unterhalb der Armutsschwelle von 3 000 US-Dollar (allerdings erschwert die Selbstversorgungswirtschaft die Berechnung von Durchschnittswerten); von 100 000 Indianern wählen 32 (16) den Freitod; unter den Gefängnisinsassen sind 5 vH Indianer — bei einem Bevölkerungsanteil von 0,4 vH; die Kindersterblichkeit liegt um 50 vH über dem Landesdurchschnitt; auf 1 000 Geburten kommen 35 Todesfälle (gegenüber 23/1000); Tuberkulose kommt 7mal, Hirnhautentzündung 20mal häufiger vor als sonst; weiterführende Schulen (High School) haben 18 vH aller Indianer (50 vH) besucht, die Ausfallrate (Austritt vor Beendigung der Schule) unter Indianern ist doppelt so hoch als im Landesdurchschnitt.

#### Indianer in Kanada

Der Abwehrkampf der kanadischen Indianer gegen die drohende Auslöschung ihrer Kultur trat in eine neue Phase, als die Zentralregierung von Pierre E. Trudeau im Sommer 1969 eine neue »Indianerpolitik« ankündigte. Als Ziel dieser Politik wurde in einem »Weißbuch« die volle und gleichberechtigte Teilnahme des indianischen Volkes an allen Aspekten des kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebens in Kanada bezeichnet. Da den Indianern dieselben Freiheiten, Rechte und Möglichkeiten wie den übrigen Kanadiern gegeben werden sollten, müßten der spezielle Status und die Sonderrechte der Indianer (zusammengefaßt im sogenannten Indianergesetz, dem »Indian Act«) aufgehoben werden. Harold Cardinal, ein Cree aus Alberta, sah in diesem »Weißbuch« den Beweis, daß in der Politik der Regierung die alte Grenzer- und Soldatenmaxime in abgewandelter Form neue Gültigkeit erlangte: »Nur ein Nicht-Indianer ist ein guter Indianer«<sup>8</sup>.

Der Kampf gegen die Verwirklichung der Politik des »Weißbuchs« erweist sich aber als sehr vielschichtig, geht es doch unter anderem um die Frage, ob die kanadische »Bill of Rights« über dem »Indian Act« steht. Wäre dies der Fall, so verlöre das Sonderrecht für die Ureinwohner seine legale Basis und die »termination«, die Beendigung der besonderen Beziehungen, könnte vollzogen werden. Im Sinne einer derartigen Interpretation ist konsequenterweise im Entwurf einer neuen kanadischen Verfassung keine Aussage mehr über die Indianer zu finden. Diese sehen darin die erneute und offensichtlich unwiderrufene Absicht der Regierung, sich von der »Indianerangelegenheit« zurückzuziehen, die Verträge und die daraus resultierenden Rechte zu annullieren, obwohl diese vor über hundert Jahren geschlossenen Verträge zwischen der kanadischen Regierung und verschiedenen indianischen Gemeinschaften unbeschränkte Gültigkeit versprochen, »solange die Sonne scheint, das Gras wächst und die Flüsse fließen«... Neben dem Kampf für eine Revision des »Indian Act« und für die Beibehaltung seiner konstitutionellen Grundlage in einer neuen Verfassung sind auch die kanadischen Indianer um die internationale Vermittlung ihres Anliegens bemüht. Auf Initiative des ehemaligen Vorsitzenden der »National Indian Brotherhood of Canada« (NBIC), des Sushwap George Manuel, hin wurde 1975 der »World Council of Indigenous People« (WCIP) gegründet, in dem Ureinwohner aus verschiedensten Ländern und Kontinenten vereinigt sind, so die Maori (Neuseeland), die »Aborigines« (Australien), die Samen (Lapland), die Inuit (Grönland, Kanada, USA) und verschiedene indianische Gemeinschaften aus Nord-, Mittel- und Südamerika<sup>9</sup>.

#### Die Renaissance der indianischen Kultur

Obwohl der juristische und politische Kampf für die Ureinwohner der Vereinigten Staaten und Kanadas im Vordergrund ihrer Bemühungen um das Überleben steht, soll der Blick noch auf andere Strategien gelenkt werden. Bedroht sehen sich die Indianer in ihrer sozio-kulturellen Existenz vor allem durch das weiße Bildungssystem, das die indianischen Kulturen und Sprachen sowie die Geschichte der Ureinwohner weitgehend leugnet. Mit alternativen Schulen und Unterrichtsmitteln, mit ergänzenden Unterrichtsstunden und mit Erwachsenenbildung versuchen die Indianer, ihr Kulturgut und ihre Muttersprachen zu bewahren und auch wiederzubeleben. In den USA entstehen seit 1972 ständig neue sogenannte »Survival Schools«, in Kanada verfolgen verschiedene »Indian Cultural Colleges« und ähnliche Institutionen das gleiche Ziel, nämlich die Indianisierung des Erziehungswesens, vor allem in den Reservaten<sup>10</sup>. Nach jahrzehntelanger Kulturzerstörung durch die weiße Gesellschaft fragen sich immer mehr Ureinwohner, was ihr »Indianersein« ausmacht, welche Traditionen ihre indianische Identität begrün-

den. Ohne überzeugende Antworten auf diese Kernfrage ihres Existenzkampfes ist auch eine Indianisierung der Erziehung ohne Nährboden. Auf der Suche nach Antworten hat die fragenden Indianer der Weg oft zu ihren ›Alten‹ geführt. Zögernd und oftmals erstaunt ob der unerwarteten Aufmerksamkeit, die man ihnen wieder zu schenken beginnt, haben die Alten angefangen, das bewahrte Kulturgut an die jüngeren Generationen in religiösen Zeremonien und als Lehrer in den ›Survival Schools‹ weiterzugeben.

#### *Indianer in Lateinamerika:*

##### *Organisierung der Dorfgemeinschaften*

Es ist zu unterscheiden zwischen den Regionen, in denen die Indianer ähnlich wie in Nordamerika zahlenmäßige Minderheiten sind (etwa Kolumbien, Brasilien), und jenen, wo sie die Mehrheit oder doch die stärkste Gruppe in der Bevölkerung bilden (südliches Mexiko, Guatemala, Zentralanden). Im letztgenannten Fall geht es nicht um Minderheitenrechte, sondern um die Selbstbesinnung ganzer Völker auf ihre nicht-europäischen Wurzeln: Ein sehr wichtiges kulturelles und politisches Phänomen im heutigen Lateinamerika, das allerdings den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde; er beschränkt sich auf jene Fälle, bei denen die Indianer Minderheiten sind.

Juristisch: Anders als Nordamerikas Kolonisatoren erkannten Spanien, Portugal und deren Nachfolger indianische politische Gemeinschaften fast nie juristisch, geschweige denn als eigene Nationen an. Rechtliche Ordnung begann nach dieser Auffassung erst mit Unterwerfung unter die Krone — vorher sah man nur gesetzlose Haufen, denen man nicht durch Verträge beikam, sondern durch Verfügungen. Fordern Indianer Lateinamerikas heute die Rückgabe geraubten Landes, können sie sich also meist nicht einmal auf wenn auch gebrochene Verträge berufen. Bis heute ist die Idee eigener, auf nicht-europäischen politischen Traditionen beruhender Verwaltungsinstitutionen den meisten Lateinamerikanern unverständlich und wird leicht als Tarnung beispielsweise nachbarstaatlicher Territorialgelüste mißverstanden.

Politisch: Die autoritären Strukturen einiger Staaten erschweren politische Organisierung. Innerhalb der Organisationen tritt neben das Prinzip der von der Basis ausgehenden Demokratie das Caudillo-Prinzip: Einzelpersonlichkeiten kommen nicht von der Basis, sondern zu ihr, und weisen die Unterstützung mächtiger Gruppen außerhalb der indianischen Gemeinschaften nach. Nicht Wahlen sind die häufigste Legitimierung indianischer Caudillos (ebensowenig wie ein weißer Caudillo durch Wahlen legitimiert sein muß), sondern Macht, wo immer sie auch ihren Ursprung haben mag.

Die große Vielfalt indianischer Gesellschaftsformen, Kulturen und Geschichte bedingt sehr verschiedene Entwicklungen indianischer Politik. Ein eher traditionalistischer Typ indianischer Organisation ist die Modifizierung hergebrachter Verwaltungsformen mit dem Ziel ihrer Einfügung in den modernen Verwaltungsapparat ohne die Aufgabe indianischer politischer Strukturen. Am bekanntesten ist hier der Fall der 20 000 Cuna auf den panamaischen San-Blás-Inseln, die sich 1925–30 in einem von den Vereinigten Staaten unterstützten Aufstand die bis heute bewahrte Selbstverwaltung im Rahmen des Staates Panama erkämpften<sup>11</sup>. Die 6000 Arhuaco in Nordkolumbien, traditionell unter einem gemeinsamen Oberhaupt in etwa 65 Dorfgemeinschaften organisiert, in deren Verwaltungsstruktur nicht-christliche Priester neben demokratisch gewählten Dorfräten stehen, verlangen heute, daß diese als Teil des administrativen Aufbaus Kolumbiens anerkannt und ihre Region zu einem Gebiet mit interner Autonomie werde<sup>12</sup>. Ziel solcher Bemühungen ist die Erhaltung traditioneller Autoritäten — in engem Zusammenhang mit der Bewahrung traditioneller Kultur (im Fall der Arhuaco etwa: autochthoner Religion) —, die gleichzeitig als Garan-

ten indianischen Landbesitzes betrachtet werden (Arhuaco: ihr Landbesitz ist einerseits vor ihren eigenen Augen religiös, nicht-christlich, begründet, andererseits vor dem kolumbianischen Gesetz an die traditionellen Dorfgemeinschaften gebunden).

Schon weniger traditionalistisch, aber doch von überkommenen Strukturen nicht zu trennen sind jene Organisationen, die traditionelle Gemeinschaften mit dem Ziel zusammenschließen, einerseits nach außen eine Interessenvertretung zu bilden, andererseits nach innen im Sinne einer Modernisierung zu wirken. Zu diesem Typus gehört der CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), ein Zusammenschluß indianischer Dorfgemeinschaften in Südwestkolumbien seit 1971<sup>13</sup>. Er baut auf der traditionellen Dorfstruktur auf, verfolgt aber das Ziel der Umwandlung der Dorfwirtschaften durch Genossenschaften, die einen radikalen Bruch mit der bisherigen ökonomischen Struktur bringen. Auch hier geht es in erster Linie um Landbesitz, oft um Rückgewinnung geraubten Landes. Das lateinamerikanische Recht ermöglicht vielfach die Inbesitznahme fremden Bodens, wenn nachgewiesen ist, daß dieser nicht von seinem bisherigen Besitzer, wohl aber von dem neuen Besetzer im Sinne ökonomischen Fortschritts genutzt wird. Indianischen Dorfgemeinschaften wird aber oft generell unterstellt, daß sie Land nicht im fortschrittlichen Sinne nutzen — es sei denn, sie weisen die Gründung einer Genossenschaft und Modernisierungsmaßnahmen nach. Da der indianische Kleinbauer meist nicht genug Erfahrung und Kapital besitzt, um Produktionssteigerungen vorweisen zu können, ist der Zusammenschluß in Genossenschaften oft der einzige Weg, um das erwähnte Recht auf Inbesitznahme ungenutzten fremden Landes zu bekommen.

Organisationen wie der CRIC entsprechen ganz konkret den spezifischen Notwendigkeiten solcher Situationen, wo indianische Kleinbauern einerseits eine funktionierende traditionelle Dorfstruktur besitzen — die nun zur Basiszelle der Organisation wird —, andererseits aber im Vergleich zu nicht-indianischen Nachbarn ökonomisch rückständig sind und diesen Rückstand, aus dem Benachteiligungen in der Frage des Landbesitzes erwachsen, getrennt nicht mehr überwinden können. Kulturelle Fragen werden hierüber nicht vergessen, stehen aber nicht im Vordergrund. Kulturelle Programmpunkte wie etwa die Forderung nach zweisprachigem Schulunterricht (Spanisch und die eigene Sprache) werden zwar auch mit dem gesonderten indianischen Identitätsbewußtsein begründet und fördern es, können aber oft ebensoviel einer im Hinblick auf größere ökonomische Effizienz nützlichen Ausbildung dienen. Indianische Autonomiebestrebungen treten dort gänzlich zurück, wo die gemeinsame sozio-ökonomische Situation indianische Kleinbauern aus verschiedenen Volksgruppen vereint (wie im CRIC), die kein gemeinsames ethnisches Bewußtsein besitzen.

Diesem Typus nahe steht etwa auch die ›Federación de Centros Shuara‹ in Ost-Ecuador, die Dorfgemeinschaften von etwa 17 000 Shuara in einer demokratisch aufgebauten Interessenvertretung zusammenfaßt. Allerdings sind die Basiszellen hier Gemeinschaften, die nicht traditionell indianisch sind, sondern erst in diesem Jahrhundert von Missionaren aus zerstreuten Einzelsiedlern gebildet wurden. Die Föderation versucht diese Gemeinschaften zu modernen Genossenschaften auszubauen. Gleichzeitig hat sie ein angepaßtes zweisprachiges Schulsystem entwickelt und bemüht sich um Sicherung des Landeigentums der Gemeinschaften. Da hier nur ein einziges indianisches Volk beteiligt ist, liegen allerdings auch Tendenzen nahe, den internen Verwaltungsapparat der Organisation zum Gerüst einer internen Autonomie eines Volkes innerhalb des ecuadorianischen Staates zu machen — was auf den heftigen Widerstand der im gleichen Gebiet lebenden und auf das Land der Indianer drängenden weißen Siedler stößt, aber auch von den Behörden mißtrauisch betrachtet wird, die die Gefahr der Sprengung des Staatsverbandes zu

sehen meinen (zumal im Nachbarstaat Peru, jenseits einer seit Jahrzehnten umstrittenen und von Ecuador als unrechtmäßig angesehenen Grenze, enge Verwandte der Shuara leben).

#### *Indianer in Lateinamerika: überlokale Organisationsansätze*

Einen ganz anderen Typus stellen jene Organisationen dar, die unabhängig von den bestehenden Gemeinschaften und Verwaltungseinheiten, quer durch sie hindurch, ähnlich einer politischen Partei Anhänger einer bestimmten Richtung zusammenzufassen suchen. Hier tritt die Basis-Demokratie der Gemeinschaften hinter den individuell bestimmten Gefolgschaftsregeln des Caudillo-Systems zurück. So bildete sich bei den erwähnten Arhuaco der COIA (Consejo y Organismo Indígena Arhuaco) in Opposition gegen deren traditionelles Verwaltungssystem und geschart um einen gegen deren Autoritäten rebellierenden Studenten. Da derartige neue Gruppierungen auf der Ebene der Dorfgemeinschaften meist auf den Widerstand der etablierten Traditionshüter stoßen, arbeiten sie oft nicht auf lokaler, sondern auf überregionaler Basis, wo sie eher Unterstützung beispielsweise von progressiven Anthropologen oder linkskatholischen Missionaren finden. Ihre Ziele sind unterschiedlich, kreisen aber oft um den Aufbau einer überregionalen indianischen Partei oder parteiähnlichen Organisation, die im Rahmen des nationalen Parteiensystems einen Platz finden und das Desinteresse einiger linker Parteien an indianischen Fragen überwinden soll, und um die Beseitigung der durch die interne Stärke der Gemeinschaften noch geförderten Absonderung nach außen und des dörflichen Eigenbrötlertums vieler Gemeinschaften.

Dieser Organisationstypus leidet unter seiner geringen Basisverwurzelung, da die führenden Köpfe oft Außenseiter in ihren Dörfern, manchmal sogar Verstoßene sind. Andererseits haben gerade diese einen um so schärferen Blick für das Problem der Zersplitterung vieler indianischer Völker in kleine und kleinste Gemeinschaften: Sie erwerben sich, gerade weil sie Verbündete außerhalb ihrer Dörfer suchen müssen, Verdienste um die Überwindung des indianischen Kleinstgruppentrends, um den überregionalen Zusammenschluß. So sind etwa in der paraguayischen »Asociación de Parcialidades Indígenas« weniger indianische Basis-Gemeinschaften als Außenseiter vertreten, dennoch ist unbestreitbar, daß gerade diese einen Zusammenschluß erreicht haben, der den zerstrittenen Dörfern und Weilern von sich aus gegenwärtig kaum möglich gewesen wäre. Die Forderungen solcher Organisationen konzentrieren sich weniger auf die Erhaltung indianischer politischer Strukturen (die sie de facto unterminieren), als auf eine mehr spiritueller verstandene Kulturautonomie und, auch hier, auf die Sicherung von Landeigentum<sup>14</sup>.

Bei den anderen Organisationstypen ist, entsprechend der insgesamt dramatischeren Lage der lateinamerikanischen Indianer, aber auch im Zusammenhang mit ihrem geringeren überlokalen Organisationsgrad und der Stärke der Basisgemeinschaften, die Ausrichtung pragmatischer, weniger grundsätzlich als in Nordamerika. Das Recht auf Anderssein, auf eigene Kultur und Gesellschaft, wird zwar auch hier gefordert, aber meist erst nach ganz konkreten Detailforderungen — es geht um dieses Waldstück und um jene Viehweide, erst danach um Indianität. Die weiter von der Basis abgehobenen Organisationen des zuletzt genannten Typus haben hier die wichtige Funktion, allgemeinere Aspekte stärker ins Bewußtsein zu rücken.

Überregionale Zusammenschlüsse bestehen mittlerweile in den meisten Ländern mit nennenswerten indianischen Minderheiten. Der bislang jüngste auf nationaler Ebene wurde im Oktober 1979 in El Salvador durch den Zusammenschluß mehrerer Einzelorganisationen gegründet. Für Oktober 1980 ist in Ecuador der zweite gesamt-ecuadorianische Kongreß indianischer Organisationen geplant.

Die Voraussetzungen für solche Entwicklungen sind dort am

günstigsten, wo erstens traditionell kräftige Basisgemeinschaften bestehen, zweitens eine Tradition zumindest vorübergehenden indianischen Zusammenschlusses im Kampf gegen fremde Eindringlinge weiterlebt, drittens die Indianer relativ nah beisammen in geschlossenen Regionen siedeln und viertens das politische System oppositionelle Bewegungen und Basisbewegungen zuläßt. Diese Bedingungen treffen nicht immer alle zusammen. In Venezuela lebt eine Tradition des Zusammenschlusses von Indianern im Widerstand gegen Weiße, das politische System läßt Opposition zu, doch gibt es relativ schwach strukturierte Gruppen, die nicht gemeinsam, sondern nur in einzelnen Fraktionen am politischen Zusammenschluß teilnehmen. In Kolumbien bestehen starke Gemeinschaften mit einer Tradition gemeinsamen Widerstands, auch läßt das politische System eine relativ freie oppositionelle Presse zu, doch gibt es daneben in vielen Einzelfällen brutale Willkür gegen indianische Oppositionspolitiker, insbesondere auf dem Land fernab den Blicken der Hauptstadt. In Brasilien mangelt es an günstigen Voraussetzungen: Die indianischen Gemeinschaften sind klein, zersplittert, über einen gewaltigen Raum zerstreut und traditionell praktisch ohne jedes Bewußtsein gemeinsamer Indianität; eine Militärdiktatur überwachte bis vor kurzem argwöhnisch jeden Organisationsversuch. Hier ist Organisation in modernen Formen de facto nur mit Hilfe von Nicht-Indianern, in der Praxis meist Missionaren des katholischen Rates für die Indianermision (CIMI), möglich, die den Indianern oft erst sagen, wo andere Indianer leben, mit denen sie sich zusammenschließen können — das bedeutet allerdings auch, daß die Legitimation der indianischen Führer hier bisweilen weniger von der Basis als von den Missionaren kommt.

Andererseits bilden diese zersplitterten Grüppchen, gerade indem sie nicht moderne Organisationsformen übernommen haben, ein Residuum von Traditionen, eine Demonstration von nicht-europäischen Formen des Widerstands, wie sie gerade die moderneren Organisationen zur Erinnerung an ihre indianische Geschichte brauchen können. Die Zukunft der indianischen Bewegungen in Lateinamerika wird wesentlich auch davon abhängen, wie weit es ihnen gelingt, die hier noch in viel stärkerem Maße als in Nordamerika lebendige nicht-europäische, extrem »andere« Basis mit den Notwendigkeiten modernen politischen Kampfes zu vereinen<sup>15</sup>.

#### *Gegen den »Schmelztiegel«*

Die Indianer haben physisch mehr erlitten als die meisten anderen Eingeborenenvölker der Dritten und Vierten Welt. Hinzu kommt der in allen Teilen des Kontinents besonders starke Druck zur »Amerikanisierung«, zur Anpassung an die nirgend sonst so erdrückend mächtige »moderne westliche« Lebensart. Um so bemerkenswerter: Gerade die Indianer übernehmen eine Vorreiterrolle in der weltweiten Eingeborenenbewegung, vermitteln Minderheiten wie den Ureinwohnern Australiens Impulse; sie übernehmen dabei zwar einerseits Methoden und Formen der Interessenverbände der Weißen, können aber andererseits noch immer auf vitale eigene Kulturen zurückgreifen. Diese sind nie gestorben, wurden nur jahrzehntelang von den Weißen und einigen integrationswilligen Indianern für tot erklärt. Für viele Indianer der älteren Generation gibt es keine »kulturelle Wiederbelebung«, denn sie hätten, betonten sie, die Traditionen im stillen lebendig erhalten.

#### **Anmerkungen**

1 Bis zum Jahre 1871 schlossen die USA mit verschiedenen indianischen Nationen 371 Verträge, deren Verbindlichkeit und Gültigkeit im völkerrechtlichen Sinne heute wieder diskutiert wird. Mit einem einseitigen Kongreßbeschuß (»Dawes-Act«), wurde damals die Souveränität der indianischen Vertragspartner aufgehoben bzw. gelehnet, die Nationen zur bloßen Minderheit degradiert.

2 Indianer zahlen, sofern sie in ihrem Reservat leben, keine Bodensteuern, was als kleines Privileg nicht überschätzt werden soll,

sind doch die Lebensbedingungen und die Einkommensverhältnisse meist sehr prekär.

- 3 Das »20-Punkte-Programm«, die Antworten der US-Regierung und eine Erwiderung von indianischer Seite finden sich in: B.I.A. I'm not your Indian any more. Trail of Broken Treaties, hrsg. von Akwesasne Notes, Mohawk Nation, N.Y. 1976; vgl. auch V. Deloria Jr., Behind the Trail of Broken Treaties, New York 1974.
- 4 Die Institution der »Stammesregierung« war der wohl problematischste Teil des Indian Reorganization Act von 1934. Sein Schöpfer John Collier, ein beherzter Verfechter indianischer Anliegen und Kultur, war dennoch überzeugt, die indianischen Gemeinschaften hätten die politischen Strukturen des Vorbildes USA zu übernehmen, sich demnach demokratische »Stammesverfassungen« und demokratisch gewählte Regierungen zu verschaffen. Obwohl dies in einer Urabstimmung von einer Mehrheit der Indianer akzeptiert wurde, gab es seit dieser Zeit vor allem in den Gemeinschaften mit ablehnender Mehrheit permanente Konflikte zwischen den vom BIA gestützten »Stammesregierungen« und den traditionellen Führungskräften. Vgl. C. Biegert, Seit 200 Jahren ohne Verfassung. 1976: Indianer im Widerstand, Reinbeck 1976, insbesondere S.86–129.
- 5 Siehe Akwesasne Notes 1977, Vol.9, No.1. Die neue Administration unter James Carter bestätigte unter dem Druck der Beweise die Richtigkeit dieser Meldung, siehe P. Simonitsch, Die USA haben Indianer sterilisiert. Amerikanisches Eingeständnis in Genf, in: Tages-Anzeiger (Zürich) v. 27.9.1977.
- 6 Siehe Special Issue; Treaty Council News, hrsg. vom IITC, Vol.1, No.7, October 1977, New York.
- 7 Vgl. u. a. C. Biegert, Indianerschulen: als Indianer überleben — von Indianern lernen, Reinbek 1979; A. Schulze-Thulin, Wege ohne Mokassins, Düsseldorf 1976; J. Wilson, The original Americans: U.S. Indians, Minority Rights Group (MRG), Report No.31, London 1976. Für Kanada vgl. J. Wilson, Canada's Indians, MRG Report No.21, London 1974. Für Lateinamerika vgl. H. O'Shaughnessy,

- What future for the Amerindians of South America?, MRG Report, No.15, London 1973.
- 8 H. Cardinal, The Unjust Society. The Tragedy of Canada's Indians, Edmonton 1969.
- 9 Der WCIP erhielt am 11.4.1979 als NGO ebenfalls Konsultativstatus (Kategorie »Bewerberliste«) beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat.
- 10 Vgl. über »Survival Schools« in den USA u. a. C. Biegert (Anm.7). Für Kanada vgl. P. Gerber, Indian Control of Indian Education. Ein Bericht über die Erziehungspolitik kanadischer Indianer, in: Ethnologica Helvetica, Bd. I: Indianer Heute (hrsg. von der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft), Bern 1979.
- 11 Vgl. Rautenstrauch-Joest-Museum (Hrsg.), Die San Blas Cuna. Ein Indianerstamm in Panama, Köln 1977; P. Michels, Ein Beispiel, wie Indianer von der Zivilisation ausgerottet werden, in: Vorwärts v. 15.6.1978.
- 12 Vgl. zur Indianerbewegung in Kolumbien: S. Corry, Towards Indian Self-Determination in Colombia, in: W.A. Veenhoven (Hrsg.), Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms, Vol.3, The Hague 1976.
- 13 Vgl. neben Corry (Anm.12) die Übersetzung verschiedener Artikel aus der Zeitschrift des CRIC, Unidad Indígena, in: pogrom, Nr.53, 8.Jg., 1977.
- 14 Schon aus juristischen Gründen ist in Lateinamerika die Landforderung selten auf eine ganze Volksgruppe bezogen, mag diese auch eine gemeinsame Organisation haben und wenigstens in indianischen Augen früher gemeinsame Landeigentümerin gewesen sein. Statt dessen wird die — leichter durchsetzbare — Anerkennung von Landeigentum der Dorfgemeinschaften gefordert. Dies wird eher am Rande mit historischen Ansprüchen begründet, mehr mit gegenwärtigen Notwendigkeiten.
- 15 Vgl. zu dieser Problematik: M. Münzel, Europäisierung gegen Europa. Das Paradox des indianischen Widerstandes, in: Ders. (Hrsg.), Die indianische Verweigerung. Lateinamerikas Ureinwohner zwischen Ausrottung und Selbstbestimmung, Reinbek 1978.

## Minderheitenschutz — eine internationale Rechtsnorm auf der Suche nach ihrem Gegenstand

DIRK GERDES

Weder die Charta der Vereinten Nationen noch die am 10. Dezember 1948 verkündete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hatten nach dem durch den Zweiten Weltkrieg verursachten Kontinuitätsbruch die Fortsetzung oder Übernahme des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes aus der Vorkriegszeit angedeutet. Vorschläge, in die Menschenrechtserklärung eine Passage über Minderheitenrechte einzufügen, wurden nicht aufgenommen<sup>1</sup>. Fast zwei Jahrzehnte blieb dann die Diskussion über einen internationalen Minderheitenschutz im wesentlichen auf die 1946 als Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats gegründete Menschenrechtskommission und deren 1947 eingerichtete »Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz« beschränkt — bis es am 16. Dezember 1966 zur Verabschiedung der beiden Menschenrechtspakte durch die Generalversammlung kam. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte definiert in seinem Artikel 27<sup>2</sup> die Rechte der Angehörigen von Minderheiten. Schon in den vorbereitenden Diskussionen, verstärkt aber bei den sich zur Verwirklichung dieses Artikels anschließenden Überlegungen zeigte sich die Problematik der juristischen Kodifizierung eines hochkomplexen gesellschaftlichen und politischen Phänomens; eine Problematik, die durch den universalen Anspruch dieser neuen Völkerrechtsnorm noch verschärft wird. Es dauerte weitere elf Jahre, ehe der italienische Völkerrechtler Francesco Capotorti (namens der »Unterkommission«) der Menschenrechtskommission eine erste offiziöse Interpretation dieses Artikels vorlegen konnte; die Erstellung der Studie hatte immerhin noch sechs Jahre beansprucht. In ihrem Vorwort<sup>3</sup> betont er ausdrücklich, daß seine Arbeit aufgrund ihres rein juristischen Charakters nur Anstöße für eine Intensivierung der weiteren Diskussion geben kann — dies vor dem Hintergrund der Tatsache, daß Minderheitenschutz einerseits als politische und völkerrechtliche Norm zunehmend Anerkennung findet, andererseits bisher nur wenige Staaten sich davon betroffen geben, indem sie für sich die Existenz von

Minderheiten anerkennen. Dies trifft zusammen mit einem scheinbar weltweiten Trend der Intensivierung ethnischer Konflikte<sup>4</sup>, der auch von Sozial- und Kulturwissenschaftlern zunehmend mit der Minderheiten-Begrifflichkeit analysiert wird.

Die folgende kurze Problemskizze greift aus sozialwissenschaftlicher Sicht einige bei Capotorti primär juristisch abgehandelte Konfliktfelder und Interpretationsschwierigkeiten des Art.27 auf, deren Analyse den relativ geringen praktischen Schutzwert dieses Artikels deutlich machen und zugleich punktuelle Hinweise auf außerhalb juristischer Zirkel diskutierte Theoreme über ethnische Konfliktartikulation geben soll.

Im wesentlichen lassen sich die Auseinandersetzungen über die juristische Kodifizierung eines internationalen Minderheitenschutzes am Beispiel des Art.27 in drei Punkten ordnen:

1. Der Pakt von 1966 unterscheidet drei Kategorien von Minderheiten: ethnische, religiöse und sprachliche. Abgesehen von der Schwierigkeit einer begrifflichen Unterscheidung dieser drei Typen ergibt sich hier vor allem das Problem ihrer realsoziologischen Identifizierung: Was sind ethnische/religiöse/sprachliche Minderheiten etwa in Abgrenzung zu isolierten Überresten traditionaler Gruppenstrukturen (z. B. Clans, Stämmen) einerseits und modernen gesellschaftlichen Formationen (z. B. Sozialbewegungen und Interessengruppen) andererseits?

2. Minderheitenschutz definiert sich im Kontext des Art.27 als Bestandteil universal gültiger Menschenrechte. Der Universalitätsanspruch verbietet eine eng spezifizierte Definition der realen und potentiellen Objekte (!) dieses Schutzartikels. Außer den genannten Identifizierungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten taucht hier zusätzlich noch die Frage auf, ob die mit der Bezeichnung »Minderheit« suggerierte Vergleichbarkeit unterschiedlichster Minoritätenprobleme einer analytischen Betrachtungsweise standhält.

3. Rechtsträger des Minderheitenschutzes nach Art.27 sind nicht Gruppen, sondern Individuen in ihrer Eigenschaft als Angehörige dieser Gruppen. Gleichwohl setzen die zu schützenden Rechte die Lebensfähigkeit der entsprechenden Referenzgruppen voraus. Bei der Spannweite der vom Minderheitenbegriff erfaßten



Gruppenstrukturen sind Extremfälle denkbar, in denen einerseits Individuen vor ihren Referenzgruppen zu »schützen« sind, andererseits sich der Minderheitenbegriff angesichts einer flexibel gehandhabten individuellen Identifikation mit unterschiedlichen Referenzgruppen verflüchtigt. Neben den genannten Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsschwierigkeiten entstehen hier zusätzliche Anwendbarkeitsprobleme, für die ein juristisch kodifizierter Minderheitenschutz ein zu statisches Korsett bildet. Obwohl die genannten drei Problembereiche in enger Wechselbeziehung stehen, werden sie im folgenden nacheinander abgehandelt.

### Problembereich 1: Unbestimmtheit des Minderheiten-Begriffs

Auch Capotorti muß feststellen, daß sich die Anwendung von Art.27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nicht auf eine allgemein anerkannte Begriffsdefinition stützen kann. Gleichwohl erklärt er, daß die »Hauptelemente des Konzepts ›Minderheit‹ gut bekannt« seien. Ein unbestreitbarer Kernbestand seien die »objektiven« und »subjektiven Kriterien«, wie sie in seinem Definitionsversuch<sup>5</sup> festgehalten werden; abgestellt wird hier auf eine numerisch unterlegene und nicht-dominante Gruppe in einem Staat, deren Angehörige ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale besitzen, die sie von den übrigen Staatsangehörigen unterscheiden, und bei denen ein auf die Bewahrung dieser Eigenheiten gerichtetes Solidaritätsgefühl wenigstens implizit vorhanden ist. Der nächstliegende Einwand gegenüber dieser Definition richtet sich gegen die Trennung von subjektiven und objektiven Kriterien. Hier gilt ebenso wie bei vergleichbaren Definitionen von ›Nation‹ und ›Nationalität‹ Hans Mommsens Hinweis, daß sich »angeblich objektive, von den Individuen unabhängige Kriterien nationaler Zusammengehörigkeit ... bei genauerer Analyse in historisch vermittelte Bewußtseinsinhalte auf(lösen)«<sup>6</sup>.

Schutz wird nach Wortlaut und Interpretation der hier exemplarisch diskutierten Minderheiten-Definition nur Gruppen innerhalb staatlich organisierter Kollektive zuteil. Ausgeschlossen sind also »weiße Flecken« auf der Landkarte, die Gebiete bezeichnen, für die staatliche Organisation formal postuliert, aber nicht effektiv ausgeübt wird. Hier eventuell lebende, von der Umwelt völlig abgeschlossene Gruppen werden erst dann zu Minderheiten, wenn sie beispielsweise durch Besiedlung, Straßenbau und Handel in Berührung mit einer übermächtigen Gesellschaftsorganisation geraten. Minderheitenschutz sollten demnach beispielsweise eine ständig zunehmende Anzahl eingeborener Gruppierungen der tropischen Regenwälder in Brasilien (das bezeichnenderweise nicht zu den Vertragsstaaten der Menschenrechtspakte zählt) genießen — es sei denn, sie würden als zu »unbedeutend« angesehen, als daß man dem Staat ihren Schutz »zumuten« könnte<sup>7</sup>. Hier fließt selbst bei einem Minderheitentyp, für den noch am ehesten eine »objektive« (ethnosozilogische) Beschreibung der ihn prägenden kulturellen bzw. ethnischen Charakteristika möglich ist, ein subjektives Urteilsmoment ein: entscheidend für die Wirksamkeit des Schutzgedankens kann bei vorindustriell-traditionalen Gruppierungen sein, ob man die Gruppengrenzen enger oder weiter zieht, ob man also etwa personenverbandliche (Sippe, Clan) oder abstraktere kulturelle bzw. religiöse (Animismus) Charakteristika als ausgrenzende Kriterien bestimmt.

Noch deutlicher wird die historische Relativität und Vermitteltheit scheinbar objektiver Kriterien, wenn man — immer noch im Bereich vorindustriell-traditionaler Gruppierungen — die fließenden Grenzen ethnischer Gruppenbildung beispielsweise in Afrika analysiert. Donald L. Horowitz, Experte für ethnische Probleme der Dritten Welt, gibt hierfür zahlreiche Belege und faßt die sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen wie folgt zusammen:

»Als Geschöpfe ihrer Geschichte und Traditionen wurden ethnische Gruppen lange Zeit als weitgehend unveränderliche, ja sogar als ursprüngliche (primordial) Kräfte angesehen. Heute ver-

treten die meisten Forscher ethnischer Beziehungen nicht mehr die Lehrmeinung von der sogenannten ›eindeutig objektiven Realität‹ ethnischer Gruppen und ethnischen Konflikts. Die langsam sich durchsetzende Sichtweise betont das Fließende und die Variabilität ethnischer Identitäten und Beziehungen.«<sup>8</sup>

Eine rechtsdogmatisch-kodifizierende Einschätzung von Minderheitenproblemen versperrt dagegen den Blick auf die dynamischen, kontextabhängigen Faktoren ethnischer, religiöser oder sprachlicher Konfliktartikulation. Man muß dabei keineswegs so konsequent ›materialistisch‹ argumentieren wie Orlando Patterson, der kategorisch feststellt: »Ethnische Loyalitäten spiegeln die zugrundeliegenden sozio-ökonomischen Interessen von Gruppenmitgliedern wider und werden von diesen aufrechterhalten«<sup>9</sup>, um auf die Grenzen einer juristisch starren Minderheitenschutzpolitik aufmerksam zu werden. Die jugoslawische Regierung betonte in ihrem Kommentar zur vorläufigen Definition Capotortis<sup>10</sup> jedoch zu Recht die »politische Atmosphäre und die kulturellen und sozialen Umstände«<sup>11</sup> als Kontextfaktoren ethnischer Konfliktartikulation. *Minderheitenschutz setzt zwar an diesem Kontext an, tendiert aber in kodifizierter Form zur Verselbständigung, die schließlich in einen aufwendigen Schutz leeraufwender, weil kontextabgehobener folkloristischer Rituale einmünden kann* — eine Gefahr, die durch die Verpflichtung des Staates auf aktive Förderung<sup>12</sup> seiner Minderheiten in eine mißbräuchliche Anspruchshaltung von seiten scheinbarer Minderheiten oder in die Verschleierung ›echter‹ Minderheitenprobleme von seiten des Staates umschlagen kann. So ist es für den Schutz einer Minderheit oft wichtiger, eine gezielte Schnapsversorgung und deren repressive Ausnutzung zu unterbinden, als um den Freiraum für kulturelle Verrichtungen besorgt zu sein.

Je stärker nun die Kontaktflächen zwischen vorher relativ isoliert in »geschlossenen Horizonten«<sup>13</sup> sich reproduzierenden Mehrheits- und Minderheitsgruppierungen ausgeprägt sind, je intensiver die Osmose zwischen unterschiedlichen Lebensweisen und Verkehrsformen zu deren Angleichung — wenn auch zunächst nur in Teilbereichen — führt, desto unzureichender, umstrittener oder sogar fragwürdiger wird ein Minderheitenschutz in dem durch Art.27 umschriebenen Rahmen. Analysiert man aber sozusagen am anderen Extrempunkt eines Kontinuums die ethnisch artikulierten Konflikte in westlichen Industriegesellschaften, dann erscheint ein Minderheitenschutzkonzept ohne sorgfältige Kontextbestimmung bestenfalls als nostalgische, wenn nicht als ethno-nationalistische Blickverengung<sup>14</sup>. Soweit ethnische Probleme nicht durch den Anti-Diskriminierungsartikel des Pakts über bürgerliche und politische Rechte<sup>15</sup> abgedeckt werden — ähnliches gilt auch für den Rassismus-Komplex<sup>16</sup> —, sondern aus einem von randständigen Bevölkerungsteilen artikulierten ›besonderen‹ Existenz- und Förderungsanspruch resultieren, dürfte nur noch wenigen ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppierungen mit einer Garantie auf freie Entfaltung ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache ausreichend gedient sein.

Es ist unbestritten, daß sich auch in den ›modernen‹ Industriegesellschaften des Westens — trotz jahrhundertelanger Verwirbelung ›bodenständiger‹ lokaler und regionaler Lebensweisen mit aus der Industrialisierung resultierenden bzw. sie begleitenden ›funktionalen‹ Verhaltensnormen — ›eigen-sinnige‹ Besonderheiten in Lebensstil, Einstellungen oder Sprache erhalten konnten. Diese Charakteristika entfalteten jedoch lange Zeit keine soziale und politische Wirksamkeit in der Form, daß ihre ›Provinzialität‹ sich zu einem kollektiven ›ethnischen‹ Minderheitenproblem auskristallisierte. Gleichwohl wird heute die teleologische Perspektive strukturfunktionaler Modernisierungstheorien kritisiert, die generell einen ›Modernisierungstrend‹ hin zu einer funktional arbeitsteiligen Leistungsgesellschaft unter Abbau traditionaler ›Restbestände‹ ethnischer Gesellschaftsgliederung annahmen. Entgegen den Prognosen dieser Theorien sind ethnische Identitäten

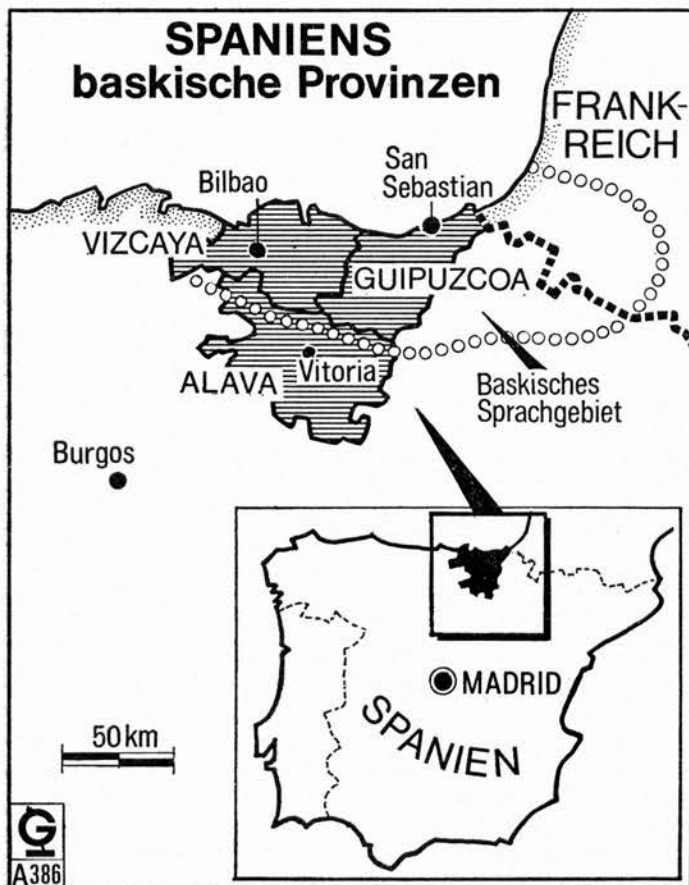
›provinzieller‹ Prägung heute wieder verstärkt »zur strategischen Wahl von Individuen (geworden), die unter anderen Umständen andere Gruppenzugehörigkeiten wählen würden«<sup>17</sup>. Über das Moment der Wahlfreiheit wird noch zu sprechen sein. Festzuhalten ist zunächst, daß gesellschaftliche, politische und kulturelle Kontextbedingungen die ›moderne‹ Variante ethnischer Konfliktartikulation ungleich stärker bestimmen als deren weiter oben skizzierte traditionale Variante — dies bis hin zu einem Punkt, in dem sich Minderheitenschutz an seinem ›Objekt‹ verflüssigt, weil die Grenzen zwischen Minderheiten- und ›normaler‹ Interessengruppenpolitik fließend werden.

Die hier nur angedeutete Spannweite für den Geltungsbereich der zitierten Minderheitendefinition wirft das Problem auf, ob es sinnvoll ist, alle in Frage kommenden Minderheitenphänomene unter einer einzigen Schutzklausel zusammenzufassen. Voraussetzung einer solchen Zusammenfassung wäre eine Vergleichbarkeit dieser Phänomene, die nicht rechtsdogmatisch postuliert, sondern sozialwissenschaftlich plausibel begründet werden müßte. Hierfür ist bei aller gebotenen Kürze zunächst ein analytischer Rahmen zu erörtern.

### Problembereich 2: Vergleichbarkeit von Minderheiten

Michael Hechter, einer der schärfsten Kritiker strukturfunktionaler Modernisierungstheorien, kann für einen solchen Vergleich einen ersten theoretischen Hinweis geben. Er unterscheidet bei der Beschreibung der Binnendifferenzierung einer (staatlich) organisierten Gesellschaft zwei Typen: einen ›funktionalen Sektionalismus‹ als Folge einer Gruppenbildung nach Kriterien einer arbeitsteiligen Leistungsgesellschaft ›modernen‹ Typs, und einen ›peripheren Sektionalismus‹, der für Modernisierungstheoretiker lediglich Restbe-

Erstreckte sich in der Zeit zwischen Erstem und Zweitem Weltkrieg das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes vor allem auf Ost- und Mitteleuropa sowie die Balkanstaaten, so ist heute Westeuropa Schauplatz der aktuellen Regionalismuskonzeption. Ob sich aber z. B. die regionalistische Bewegung in Okzitanien als die einer ›ethnischen Minderheit‹ beschreiben läßt, ist zweifelhaft. Eher einschlägig ist diese Kategorie im Falle der Basken.



stände und ›ökologische Nischen‹ markiert, in denen sich ›vormoderne‹, askriptive, also vor allem kulturelle Identitäten als Fixpunkte von Gruppenbildung gehalten haben<sup>18</sup>. Gegen die These von der allmählichen Verdrängung ›peripherer‹ durch ›funktionale‹ Gruppenzugehörigkeiten wendet er ein, daß sich das Diffusionsmodell der Modernisierungstheorien als unzulänglich erweise, »da es nicht die Nützlichkeit einer Beibehaltung peripherer kultureller Identität als eine Form politischer Mobilisierung bei Gruppen erwägt, die sich als benachteiligt ansehen«<sup>19</sup>. Es ist hier nicht der Ort, die von Hechter analysierte spezifische Art von ›Benachteiligung‹ — den ›internen Kolonialismus‹ — näher zu untersuchen. Wichtig ist hier nur die Verbindungslinie, die von Hechter generell zwischen ›Benachteiligung‹ und Minderheitenprotest gezogen wird; die Betonung also der expressiven und instrumentellen Funktion, die einer ethnisch, religiös oder sprachlich artikulierten Konfliktformation zukommt: Die übereinstimmenden Grenzlinien von kultureller Andersartigkeit und ökonomisch-struktureller Benachteiligung ermöglichen erst eine ›ethnische‹ bzw. nationalistische Mobilisierung gegen strukturelle Über- und Unterordnungsverhältnisse. Kulturelle Andersartigkeit und daraus folgende kulturelle Unterdrückung reichen allein nur selten aus, um einen Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit über lange Perioden hinweg aufrechtzuerhalten.

Modernisierungstheorien — so läßt sich dieser Faden weiter-spinnen — neigen dazu, die strukturellen Differenzierungsprozesse in immer spezialisiertere, arbeitsteilige Agenturen und Institutionen (Subsysteme) der Gesellschaft mit einer synchron ablaufenden Differenzierung auch der kulturellen Handlungsorientierungen, Werthaltungen und Normen gleichzusetzen. In traditionellen Lebenszusammenhängen bezeichnet Kultur noch eine sinnhafte und zugleich normative ›Gesamtschau‹ konkreter gesellschaftlicher Beziehungsstrukturen; überspitzt formuliert, ist Kultur hier (weitgehend) identisch mit Struktur, sind ›Regeln‹ zugleich auch unmittelbarer Ausdruck von ›Regelmäßigkeiten‹<sup>20</sup>. Dieser vergleichsweise unproblematische und konkrete Zusammenhang geht allerdings mit zunehmender innergesellschaftlicher Differenzierung dadurch verloren, daß sich die ›Regelmäßigkeiten‹ abstrahieren und heute in normengeleitetem, ›sinnvollem‹ Handeln nur noch insofern aufzuspüren sind, als sich ›Kultur‹ in die magere ›Gesamtschau‹ kultureller Surrogate wie dem Bild von der ›Leistungsgesellschaft‹ und den mit einer generalisierten Wachstumsorientierung einhergehenden Normen verflüchtigt. Gesamtgesellschaftlich wirksame Kultursurrogate wie nationalistische und imperialistische ›Ziviltheologien‹ (D. Bell) kann man schließlich als Versuch verstehen, der fortschreitenden Binnendifferenzierung den Schein traditionaler Geschlossenheit zu vermitteln, aus ›Gesellschaft‹ zunächst intellektuell, dann ideologisch und politisch-normativ ›Gemeinschaft‹ hervorzuzaubern.

Modernisierungstheorien nehmen diese Form ›kultureller‹ Sozialintegration nicht zur Kenntnis und unterschätzen gleichzeitig die Beharrlichkeit, mit der sich ›provinzielle‹ kulturelle Teilidentitäten gegen eine funktionale Auflösung behaupten. Dabei ist es eine der wichtigsten Leistungen gerade nationalistischer und imperialistischer ›Ziviltheologien‹, durch Projektion solcher Teilidentitäten auf größere Zusammenhänge diese als eigenständige Faktoren gesellschaftlicher und politischer Relevanz überhaupt erst ›unschädlich‹ gemacht zu haben. — Genau an diesem Punkt des Argumentationsganges hat nun eine sozialwissenschaftlich fundierte Analyse des Minderheitenproblems anzusetzen. Vor dem Hintergrund des skizzierten analytischen Rahmens läßt sich dann thesenartig die folgende Differenzierung ethnischer (religiöser/sprachlicher) Minderheitenphänomene vornehmen:

1 Für traditionale Gesellschaftssegmente läßt sich mit vergleichsweise größter Eindeutigkeit eine enge Korrespondenz kultureller Handlungsorientierungen mit strukturellen

Funktionsmustern feststellen. Die Bedrohung der kulturellen Eigenart solcher Minderheiten ist zugleich auch eine Bedrohung ihrer Lebensform. Kultureller Minderheitenschutz zielt hier auf den Kernbestand der Existenz sowohl der Gruppe insgesamt als auch der jedes ihrer Mitglieder.

2 Eine a) entweder gewaltsam vorangetriebene oder b) im historischen Ablauf sich allmählich »von selbst« einstellende Angleichung der strukturellen Funktionsmuster von »Mehrheit« und »Minderheit« führt nicht automatisch auch zu einer Angleichung der kulturellen Handlungsorientierungen. Im Falle a) ist es wahrscheinlich, daß diese Handlungsorientierungen sich als Potential ethnischen Widerstands gegen die Herrschaft durch die »Mehrheit« zumindest latent erhalten, auch wenn sie zeitweise in »Ziviltheologien höherer Einheit« aufgehen oder oberflächlich überlagert erscheinen durch »moderne« Verhaltensweisen, die dieser »höheren Einheit« zugeschrieben werden. Im Falle b) sinken die peripheren Kulturmuster zu »provinziellen« Ritualen ab und verlieren weitgehend ihre praktisch-konkrete Orientierungsfunktion.

3 Ist im Falle a) die strukturelle Angleichung insofern »unvollständig«, als eine weiterwirkende Grenzlinie zwischen »Mehrheit« und »Minderheit« erkennbar bleibt (Hechter: »kulturelle Arbeitsteilung«), dann führt ein Zusammenbruch bzw. eine Erosion der integrierenden »Ziviltheologie« (einschließlich ihrer eventuellen Nutzeffekte) mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Aktualisierung latenter peripherer Identitäten<sup>21</sup>.

4 Ist im Falle b) die strukturelle Angleichung weitgehend vollzogen, so bedeutet dies nicht, daß die ritualisierten »provinziellen« Kulturmuster mit ihrer praktisch-konkreten Orientierungsfunktion zugleich auch ihre ideologische oder politische Sprengkraft verlieren. Ökonomische Konzentrationsprozesse (ungleiche Entwicklung) können auch vor dem Hintergrund relativ angeglicher Gesellschaftsstrukturen die territoriale Komponente gesellschaftlicher Ungleichheit revitalisieren — dies unter anderem dann, wenn andere gesellschaftliche Konfliktformationen (Klassenkonflikte oder sektorale Konflikte) ihre Virulenz einbüßen<sup>22</sup>. Eine Revitalisierung territorialer Strukturunterschiede auf neuer Basis kann intellektuelle Rekonstruktionsversuche der »provinziell« versickerten Identität ermuntern, deren Mobilisierungswirksamkeit jedoch fast ausschließlich von materieller Betroffenheit abhängt<sup>23</sup>. Ein »Minderheitenschutz«, der sich an Regionalismen dieser Genese anhängt, ist verschleierte Interessengruppenpolitik.

5 Unabhängig von der strukturellen Ausprägung gesellschaftlicher Ungleichheit — sei es historisch verstetigter oder neu sich bildender — können »provinzielle« Restbestände kultureller Sondertraditionen auch ein Reservoir für intellektuell-normative Alternativen zu den Kultursurrogaten der Leistungsgesellschaft und der Konsumorientierung abgeben. Die Wiederbelebung nahezu verschütteter kultureller Traditionen kann dann zu einer »subkulturellen« Rekonstruktion auch der entsprechenden Lebensformen eingesetzt werden, die sich allerdings nicht mehr auf eine wenn auch noch so verborgene »Persistenz« traditioneller »ethnischer« Lebensformen berufen kann, sondern diese neu erfindet. An dieser Form von »Minderheitenpolitik« gleitet Minderheitenschutz ab oder führt sich ad absurdum (Minderheitenschutz etwa für die »Freie Republik Wendland«?).

6 Einen Sonderfall bilden »Ereignisminderheiten«, Gruppen also, die als Folge von meistens kriegsbedingten Grenzveränderungen sozusagen über Nacht ihre Staatsangehörigkeit wechseln. Der plötzliche Verlust einer selbstverständlichen strukturellen wie kulturellen Einbindung führt hier — meistens verstärkt durch gezielte Diskriminierung und gewaltsame Assimilation — in der Regel zu einer virulenten Selbstabschließung als Minderheit.

Dem Schutz dieser letztgenannten »nationalen Minderheiten« war das völkerbundliche Minderheitenschutzsystem der Zwischenkriegszeit verpflichtet. Trotz seiner spezifischen Kon-

textbedingungen gilt es aber auch heutigen Verfechtern eines internationalen Minderheitenschutzes als Modellfall, aus dem der Schutzanspruch auch für »Minderheiten« der unter den Punkten 1 bis 5 skizzierten Kontextbedingungen abgeleitet wird. Dieser besonderen Tradition heutiger Minderheitenpolitik ist es zugleich zuzuschreiben, daß eine der zentralen Auseinandersetzungen sich an der Frage entzündet hat, wer Rechtsträger eines Minderheitenschutzes sein soll: Individuen als Angehörige einer Minderheit oder die Minderheit als Gruppe?

### Problembereich 3:

#### Minderheitenschutz — Schutz für Individuen?

Sowohl die völkerbundlichen Schutzverträge als auch der Art.27 des Paktes von 1966 haben Minderheitenschutz als Schutz von Individualrechten, nicht aber als Garantie von Gruppenrechten definiert. Dieses aus menschenrechtlichem Denken abgeleitete Schutzprinzip stand von Anfang an in Konkurrenz zu einer Denkrichtung, die Minderheitenschutz primär als Schutz eines gesellschaftlichen »Organismus« interpretierte: Minderheiten sind in dieser Sichtweise »Gemeinschaften«, in die ein Individuum nur als auswechselbarer Träger gemeinschaftlicher Attribute (»Ethnotyp«, Guy Héraud) hineingeboren wird, die also eine von Individuen unabhängige Existenz haben (»fait national«, Héraud). Es ist unverkennbar, daß diese ethnonationalistische Denkrichtung ihre Kategorien aus der Analyse vor allem jener traditionellen Gruppierungen ableitet, die oben als erste Variante ethnischer Gruppenbildung dargestellt wurde. Bezeichnend hierfür ist, daß ethnonationalistische Theoretiker, wenn sie auf wissenschaftliche Argumentation nicht von vorneherein verzichten, sich vorwiegend auf kulturanthropologische oder ethnologische Forschungen beziehen<sup>24</sup>.

Minderheitenprobleme sind nicht auf Europa beschränkt. Ethnische Konflikte, die freilich in der Regel Ausdruck weit vielschichtigerer gesellschaftlicher Gegensätze sind, treten seit geraumer Zeit in vielen Staaten der Dritten Welt auf. So sind im Iran etwa ein Drittel der 35 Mill. Einwohner keine Perser; die Aserbeidschaner zählen mehr als 4 Mill., die Kurden rund 3,5 Mill., die Araber 2 Mill., die Belutschen und Turkmenen je 0,5 Mill. Personen. In ihrer mit Gewalt durchgesetzten zentralistischen Politik läßt die islamische Revolution keinen Bruch mit der Politik des Schah erkennen.



Capotorti distanziert sich in seiner Interpretation des Art.27 eindeutig von allen Versuchen, einen internationalen Minderheitenschutz als Garantie kollektiver Existenz- und Entfaltungsrechte zu konstituieren; die von ihm hierfür in seiner Studie gegebene Begründung ist jedoch eher pragmatisch-politischer als analytischer Art: Erstens habe bereits das völkerbündliche Minderheitenschutzsystem nur Individualrechte garantiert, zweitens sei auch das heutige Menschenrechtssystem nur auf Individualrechte abgestimmt und drittens bestehe die Gefahr, daß ein kollektiver Minderheitenschutz sowohl in Konflikte mit den betreffenden Staaten als auch mit der individuellen Wahlfreiheit der Angehörigen einer Minderheit bei einem denkbaren Wechsel ihrer Gruppenzugehörigkeit gerate<sup>25</sup>. Dieser letzte Punkt ist entscheidend. Zugleich werden hier die Unzulänglichkeiten einer juristischen Kodifizierung des Minderheitenschutzes deutlich: Jede Gruppenbildung nach ethnischen Merkmalen tendiert dahin, die kollektive Verbindlichkeit ›traditionaler‹ Lebensformen für ihre Mitglieder auch gegen die individuellen Wahlmöglichkeiten durchzusetzen, die eine funktional fragmentierte Gesellschaft ›moderner‹ Typs ihren Mitgliedern (bei allen Einschränkungen) offenhält. — Dies zur Not eben auch auf der Basis einer rein intellektuellen und ›subkulturellen‹ Rekonstruktion alternativer Lebensformen. Horowitz sieht diese Tendenz sogar als wichtigste Funktion an:

»... eine der wichtigsten Funktionen kultureller Bewegungen ist es, die Beibehaltung oder, zutreffender, die Rekonstruktion ethnischer Grenzziehungen zu unterstützen. ... Sie reichern Gruppenidentität mit einem neuen oder wiederbelebten kulturellen Inhalt an, der eine stärkere Bindung oder klarere Grenzziehung zwischen Gruppen bewirken kann und damit das Element individueller Identitätswahl reduziert.«<sup>26</sup>

Hier drängt sich die Frage auf, inwieweit ein individualrechtlich orientierter Minderheitenschutz überhaupt noch in die Dynamik ethnischer Gruppenbildung eingreifen kann: konsequenter Minderheitenschutz würde erst dann wirksam, wenn er sich mit der kollektiven Abschließungstendenz dieser Form von Gruppenbildung identifizieren würde. Dies würde bedeuten, daß Minderheitenschutz in der Regel in Konkurrenz zur individualrechtlichen Orientierung des Menschenrechtsgedankens treten würde, der ja eher die Garantie einer jeder ethnischen Gruppenbildung diametral entgegenstehenden individuellen Wahlfreiheit anstreben muß — so zumindest im Verständnis von Ethnonationalisten, die Wahlfreiheit nur in der Form von ›Renegeantum‹ zu interpretieren pflegen. Menschenrechte sind traditionellerweise Schutzrechte gegenüber einem Kollektiv, nicht aber Existenzgarantien für ein Kollektiv gegen seine Mitglieder. Wenn ethnische Faktoren zum Thema menschenrechtlicher Schutzbemühungen werden können, dann nur insofern, als individuelle Diskriminierung aufgrund askriptiver (ethnischer, religiöser, sprachlicher) Merkmale ausgeschlossen werden muß. Am augenfälligsten sind solche Diskriminierungen in rassistischer Form oder dann, wenn Angehörige vergleichsweise traditionaler Gesellschaftssegmente in Berührung mit ›modernen‹ Lebensweisen geraten: hier ist Minderheitenschutz eine Notwendigkeit. Fraglich wird die Anwendung von Kategorien des Minderheitenschutzes dann, wenn aus ›Provinz‹ intellektuell und ideologisch ›Ethnie‹ rekonstruiert wird und damit beispielsweise Regionalismus als politische Bewegung unter den Schutz internationaler Rechtsgarantien gestellt werden soll: dies sind politische Vorgänge, deren juristische Kodifizierung entweder mißbräuchlich oder illusionär erscheint. Eine Kodifizierung, die in der vorliegenden Form zudem noch am falschen Platz inkonsequent wird. Wenn man schon explizit erklärt:

»Es ist sicherlich nicht die Funktion von Artikel 27, zur Bildung neuer Minderheiten anzuregen; wo eine Minderheit existiert, ist der Artikel gleichwohl auf sie anwendbar, unabhängig vom Zeitpunkt ihres Entstehens«<sup>27</sup>, dann stellt sich die Frage, warum von einem solch generalisierten Minderheitenschutz ausgerechnet jene, die mit der kul-

turellen, religiösen und sprachlichen Komponente ihres Andersseins sicherlich größere Probleme als viele andere ›moderne‹ Minderheiten haben, ausgespart bleiben: die ›Gastarbeiter«<sup>28</sup>. Diese könnten als Nicht-Staatsangehörige ihrer Gastländer von einem nur auf die Staatsangehörigen beschränkten Minderheitenschutz nicht profitieren.

#### Fazit

Ein Minderheitenschutz, wie er exemplarisch mit Art.27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte angestrebt wird, läßt sich nur schwer in ein menschenrechtlich orientiertes Schutzsystem einpassen. Seine politische Relevanz ist angesichts seiner undifferenzierten Zielrichtung als sehr gering zu veranschlagen. Die damit verbundenen politischen Zielvorstellungen sind gleichwohl ein gewichtiges Datum und zugleich vorzüglich geeignet, Reflexionen über die Prinzipien und Funktionsmuster ›moderner‹ Gesellschaftsformationen in Gang zu setzen. Nicht von ungefähr wird die funktionale Universalisierung und die damit einhergehende Nivellierung oder Zerstörung der Vielfalt und ›ganzheitlichen‹ Orientierung traditionaler Lebensformen in vielen Analysen als Motor regionalistischer und alternativer Protestbewegungen benannt. Auch wenn man diese Interpretation teilt: die Attraktivität alternativer Vielfalt ist ein Problem von Herrschaftsbeziehungen ›moderner‹ Gesellschaften, das politisch, aber wohl kaum nach juristisch kodifizierten Grundsätzen eines internationalen Minderheitenschutzes vorliegender Art gelöst werden muß.

#### Anmerkungen

- 1 Bei seinen Vorbereitungsarbeiten für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte behandelte der 3. Hauptausschuß der Generalversammlung das Thema Ende November 1948; ihm lagen entsprechende Anträge der Sowjetunion, Dänemarks und Jugoslawiens (UN-Doc.A/C.3/307/Rev.2 v. 20.11.1948) vor. Ablehnende Stellungnahmen kamen insbesondere von Brasilien, Frankreich und Mexiko, die u.a. mit möglichen Gefährdungen der ›nationalen Einheit‹ argumentierten; Großbritannien und die Vereinigten Staaten glaubten nicht an die Möglichkeit eines Kompromisses zwischen den Auffassungen der Neuen Welt, die im allgemeinen die Einwanderer assimilieren wolle, und der Alten mit ihren rassistischen und nationalen Minoritäten. Großbritannien sah zudem die Rechte aller Minderheiten bereits voll durch den vorliegenden Entwurf der Menschenrechtserklärung geschützt. Auf Vorschlag des Ausschusses nahm schließlich die Generalversammlung am 10. Dezember 1948 mit 46 gegen 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Resolution 217(III)C an, die die Aufnahme einer gesonderten Vorschrift zur Minderheitenfrage in die Menschenrechtserklärung ablehnte und zugleich die in UN-Doc.A/C.3/307/Rev.2 enthaltenen Texte dem Wirtschafts- und Sozialrat zur Weiterleitung an Menschenrechtskommission und Unterkommission überwies; die beiden letztgenannten Gremien wurden aufgefordert, eine Studie durchzuführen, »um es den Vereinten Nationen zu ermöglichen, wirksame Maßnahmen zum Schutz rassistischer, nationaler, religiöser oder sprachlicher Minderheiten zu ergreifen«.
- 2 Wortlaut des Artikels s. S.118/Anm.1 dieser Ausgabe.
- 3 Francesco Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1979 (UN-Publ.E.78.XIV.1), S.IV.
- 4 Vgl. Walker Connor, Nation-Building or Nation-Destroying?, in: World Politics, Vol.XXIV, No.3, 1972, S.319ff.
- 5 Wortlaut des Definitionsvorschlags s. S.118/Anm.30 dieser Ausgabe.
- 6 Hans Mommsen, Abschnitt A3, Spalte 637 des Stichwortbeitrags ›Nationalismus, Nationalitätenfrage‹, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd.IV, Freiburg/Basel/Wien 1971.
- 7 Zum Argument einer ›zumutbaren‹ Mindestgröße vgl. Capotorti (Anm.3), S.96.
- 8 Donald L. Horowitz, Cultural Movements and Ethnic Change, in: The Annals, Vol.433, September 1977, S.7; Übersetzungen hier und in der Folge vom Verfasser.
- 9 Orlando Patterson, Context and Choice in Ethnic Allegiance: A Theoretical Framework and Caribbean Case Study, in: Glazer/Moynihan (Hrsg.), Ethnicity — Theory and Experience, Harvard Univ.Press 1975, S.305.
- 10 Capotorti leitete die Ausarbeitung seiner Studie mit einer ›provisorischen‹ Definition ein; Capotorti (Anm.3), S.7.
- 11 Capotorti (Anm.3), S.8.
- 12 Capotorti (Anm.3), S.99.
- 13 Vgl. hierzu die Analysen in Bausinger/Jeggle/Korff/Scharff, Grundzüge der Volkskunde, Darmstadt 1978.
- 14 Vgl. zur Begründung Dirk Gerdes, Frankreich — ›Vielvölkerstaat‹ vor dem Zerfall?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, Nr.12/80.
- 15 Art.2 Abs.1 des Paktes (davon abgeleitet u.a. Art.4 Abs.1, Art.24 Abs.1, Art.26).
- 16 Hierzu verabschiedete die UN-Generalversammlung am 21. Dezember 1965 eine besondere Konvention, das ›Internationale Überein-

kommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. (Text: VN 1/1968 S.28ff und BGBl 1969 II 961; zu Entstehungsgeschichte, wichtigsten materiellen Bestimmungen und Arbeitsweise der Konventionsorgane siehe den Beitrag von Karl Josef Partsch in VN 1/1971 S.1ff. und 2/1971 S.46ff.). In Art.1 Abs.1 des Übereinkommens wird der Ausdruck »Rassendiskriminierung« explizit auch auf Diskriminierungen bezogen, die sich aus »Abstammung«, »nationale(m) Ursprung« oder »Volkstum« herleiten. Besondere Schutzrechte etwa für »Volksgruppen« werden in Art.1 Abs.4 nur insoweit anerkannt, als sie zur Herstellung eines Zustands der Gleichberechtigung erforderlich sind. Eine »Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen« wird sogar ausdrücklich abgelehnt. Ethnonationalisten zielen demgegenüber bei ihren Forderungen nach Anerkennung und Schutz ethnischer Minderheiten weniger auf Gleichberechtigung, sondern primär auf Zementierung ethnischer Gruppengrenzen — bis hin zur Diskreditierung der menschenrechtlich geschützten individuellen Wahlfreiheit beim Bekenntnis zu ethnischen und anderen Gruppen.

17 Daniel Bell, *Ethnicity and Social Change*, in: Glazer/Moynihan (Anm.9), S.171.

18 Michael Hechter, *The Persistence of Regionalism in the British Isles, 1885—1966*, in: *AJS*, Vol.79, No.2 (1973), S.319ff.

19 Hechter (Anm.18), S.341.

20 Mit den Ausdrücken »Regeln« und »Regelmäßigkeiten« übersetzt Offe das soziologische Begriffspaar »Sozial-« und »Systemintegration«, das dem theoretischen Teil des vorliegenden Beitrags als analytisches Konzept zugrundeliegt. Vgl. Claus Offe, »Unregierbarkeit« — Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: J. Habermas (Hrsg.), *Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit*, Bd.1, Frankfurt a.M. 1979, S.313; weiterhin Friedrich H. Tenbruck, *Die Aufgaben der Kultursociologie*, in: *KZfSS*, 31.Jahrg., H.3, 1979, S.399ff.

21 Vgl. dazu ausführlicher und mit weiteren Differenzierungen am Beispiel des schottischen und walisischen Nationalismus: Rainer-Olaf Schultze, *Neo-Nationalismus in Großbritannien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn, Nr.12/80.

22 Vgl. Gerdes (Anm.14).

23 Dies scheint vor allem für den okzitanischen Regionalismus als Protestbewegung von »Raumpopfern« (Naschold) zuzutreffen.

24 Vgl. Guy Héraud, *Le clivage linguistique et le fait national*, in: Gras/Livet (Hrsg.), *Régions et régionalisme en France*, Paris 1977, S.461ff.; zur Kritik: Gerdes (Anm.14), S.8.

25 Capotorti (Anm.3), S.35.

26 Horowitz (Anm.8), S.13.

27 wie Anm.25.

28 Vgl. den Beitrag von Reimer Gronemeyer in diesem Heft.

## UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet

Die Vereinten Nationen als Thema des 8. Deutschen Bundestages

WILFRIED SKUPNIK

*Die beiden Debatten im März 1978 und April 1980*

Die Vereinten Nationen sorgen nur in den seltensten Fällen für Schlagzeilen in der bundesdeutschen Medienlandschaft. Die Weltorganisation ist geographisch weit entfernt angesiedelt, sie gilt vielfach als überflüssig und ihre Themen übersteigen häufig den Erfahrungshorizont und das Problembewußtsein der Bürger in der Bundesrepublik. Es mögen zwei weitere Dinge hinzukommen: Einmal ist die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen noch relativ jungen Datums und der Beitritt erfolgte 1973 unter heftiger (vornehmlich deutschlandpolitisch begründeter) Kritik aus den Reihen von CDU/CSU. Insofern dürfte es kaum im Interesse der Bundesregierung liegen, allzu häufig öffentliche Debatten über Sinn und Unsinn deutscher Mitarbeit in der UNO führen zu müssen.

So ist es auch nicht verwunderlich, wenn sich der Deutsche Bundestag eher geschäftsmäßig und lustlos mit diesem Thema beschäftigt. Jüngstes Beispiel dafür ist die Plenardebatte des 25. April 1980 zur Großen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU über »Deutsche Entwicklungshilfe in internationalen Institutionen«<sup>1</sup>. Gekoppelt wurde dieses Thema mit einem Antrag der CDU/CSU zur »Steigerung der deutschen Entwicklungshilfeleistungen«, mit dem dritten und vierten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung und mit der Erörterung des Berichts der Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen (»Brandt-Bericht«). Wegen dieser völligen Überfrachtung wurde die Debatte eigentlich keinem der Sachthemen gerecht und die Vereinten Nationen gerieten völlig an den Rand. Ausführlicher wurden in dieser Legislaturperiode die Vereinten Nationen aufgrund einer Ende Juni 1977 eingebrachten Großen Anfrage von SPD und FDP zur »Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen« behandelt<sup>2</sup>. In dieser Anfrage wurde praktisch die gesamte thematische Breite des Bereichs der Vereinten Nationen angesprochen und damit der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Bilanz der bundesdeutschen Mitarbeit in den Vereinten Nationen vorzulegen.

Aus den Formulierungen der Anfrage läßt sich bereits die grundsätzlich positive Einstellung der Koalitionsfraktionen zu den Vereinten Nationen ablesen, wenn es etwa heißt, »daß die Vereinten Nationen als Forum praktisch aller Staaten der Welt einen zunehmend wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung leisten«. SPD und FDP sehen in diesem Forum die

Möglichkeit, »die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in allen wichtigen internationalen Fragen ... angemessen zur Geltung zu bringen«<sup>3</sup>. In ihrer am Beginn des Jahres 1978 vorgelegten Antwort<sup>4</sup> auf diese Große Anfrage wertet die Bundesregierung die Vereinten Nationen ebenfalls ausgesprochen positiv und räumt der Mitarbeit in der Weltorganisation einen hohen Platz in ihrer Außenpolitik ein. Im Beitritt der Bundesrepublik am 18. September 1973 sieht sie eine »zusätzliche Dimension« der Außenpolitik und sozusagen den krönenden Abschluß der langjährigen außenpolitischen Bemühungen um weltweite Anerkennung, die mit der Westintegration begannen, sich über die »Ordnung unserer Beziehungen zum Osten« und die »Regelung des innerdeutschen Verhältnisses« weiterentwickelten und schließlich im UNO-Beitritt kulminierten.

Als Aufgabe ihrer Mitarbeit in der Weltorganisation sieht es die Bundesregierung an, »ihre Interessen umfassend wahrzunehmen und für die Verwirklichung der Grundsätze der deutschen Außenpolitik einzutreten«. Dabei formuliert sie als Maxime ihrer Außenpolitik: »aktive und umfassende Sicherung des Friedens«. Folgende Grundsätze ihrer UN-Mitarbeit werden von der Regierung hervorgehoben:

- »Stärkung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit aller Staaten«, verbunden mit der ausdrücklichen Ablehnung der »Errichtung von Macht- und Einflußzonen in der Dritten Welt«;
- »Schaffung stabiler internationaler Strukturen der Zusammenarbeit«;
- Mitwirkung bei der »Beilegung oder Eindämmung von akuten Krisen und Konflikten«;
- Förderung der »Neugestaltung der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen im Geiste der Partnerschaft und Solidarität«;
- »Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts und der Menschenrechte« unter Einschluß der individuellen Rechte der Menschen.

Über die Methoden zur Erreichung dieser Ziele macht die Regierung eindeutige Aussagen: Die Anwendung oder Androhung von Gewalt, auch bei der Durchsetzung legitimer Interessen, wird eindeutig abgelehnt. — Insgesamt glaubt die Bundesregierung eine positive Bilanz ihrer Mitwirkung in den Vereinten Nationen ziehen zu können. Dabei begründet sie dieses Urteil fast nur aus der Tatsache, daß sie in allen UN-Gremien normal mitarbeitet. Als eigene Initiative nennt sie

den Vorschlag einer Konvention gegen Geiselnahme sowie die Namibia-Verhandlungen gemeinsam mit den übrigen westlichen Mitgliedern des Sicherheitsrats.

Die Debatte im Plenum des Bundestages am 10. März 1978<sup>5</sup> über die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen war nicht sonderlich herausragend. Es gab kein Thema, das vertieft debattiert worden wäre oder eine gewisse Aktualität durch diese Debatte erhalten hätte. Auch an den meist glatten Formulierungen der Bundesregierung konnten sich keine Kontroversen entzünden. Hinzu kam, daß von allen Rednern — mit Ausnahme des SPD-Abgeordneten Schmitt-Vockenhausen, der sich in seinem Beitrag nur mit der personellen Beteiligung der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen beschäftigte — eine breite Palette von Themen angesprochen wurde, von denen jedes einzelne eine eigene Behandlung verdient gehabt hätte. Zwei Aspekte verdienen noch hervorgehoben zu werden, welche die Einstellung der Fraktionen zu dem Thema verdeutlichen können: Die Koalitionsfraktionen SPD und FDP hatten einen Entschließungsantrag eingebracht, der sich allein auf die deutsche personelle Vertretung in internationalen Organisationen bezog<sup>6</sup>. Die Bundesregierung wird darin aufgefordert, einen Bericht über die Gründe für die personelle Unterrepräsentation der Bundesrepublik in den internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, und über die Maßnahmen zu erstatten, die getroffen werden können, um den deutschen Personalbestand zu erhöhen. Die CDU/CSU-Fraktion hatte ihrerseits eine 5-Punkte-Entschließung<sup>7</sup> eingebracht, in der sie die Bundesregierung aufforderte:

- das Recht auf Selbstbestimmung aller Deutschen in den Vereinten Nationen »nachhaltig zur Geltung zu bringen« und die deutsche Frage dort offenzuhalten;
- die Vertretung Berlins, soweit rechtlich möglich, voll wahrzunehmen;
- auf eine angemessene deutsche Repräsentanz im Sekretariat der Vereinten Nationen hinzuwirken;
- sich gegen die Verletzung der Menschenrechte überall auf der Welt zu wenden, »insbesondere auch in Mitteldeutschland und in den mittel-osteuropäischen Ländern«;
- sich für »friedliche Lösungen in Spannungsgebieten — insbesondere im südlichen Afrika — einzusetzen und sich jeder Gewaltanwendung entgegenzustellen«.

Dieser Entschließungsantrag wurde dem Auswärtigen Ausschuß zur weiteren Beratung zugeleitet. Die Beschlußempfehlung des Ausschusses<sup>8</sup>, die mit der Mehrheit der Koalitionsabgeordneten angenommen wurde, lautete schließlich, den CDU/CSU-Antrag abzulehnen und statt dessen einen Antrag zu billigen, der die UNO-Politik der Bundesregierung positiv würdigt. Als Berichterstatter hob der Abgeordnete Schmitt-Vockenhausen hervor, daß sich die Vertreter der Koalitionsfraktionen nicht den kritischen Aufforderungen an die Bundesregierung durch den CDU/CSU-Antrag anschließen konnten. Kreiste der Antrag der Opposition fast ausschließlich um deutsche Belange, so wurde der Bogen in der endgültigen Ausschußvorlage weiter gespannt und umfaßte Friedenssicherung, Menschenrechte, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, Abbau des Nord-Süd-Gefälles und Lösung der Konflikte im Südlichen Afrika mit friedlichen Mitteln. Dieser Ausschußantrag wurde am 21. Juni 1978 vom Plenum des Bundestages angenommen<sup>9</sup>.

Die Auswahl der Redner am 10. März 1978 kann vielleicht auch etwas darüber aussagen, welche Bedeutung die Fraktionen diesem Thema beimaßen: Für die SPD sprachen die beiden Bundestags-Vizepräsidenten Frau Renger und Hermann Schmitt-Vockenhausen sowie der Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit Uwe Holtz, während die CDU/CSU mit den Abgeordneten Amrehn, Graf Huyn und Frau Fischer nicht in gleichem Maße profilierte Politiker zu Wort kommen ließ. Als FDP-Politiker sprachen der Abgeordnete Jung sowie Bundesaußenminister Genscher, der für die Regierung Stellung bezog. — Schwerpunktmäßig wurden in der Debatte folgende Themen behandelt:

- Allgemeine Einschätzung der Vereinten Nationen;
- Deutsche Frage;
- Verhältnis zur Dritten Welt;
- Lage im Südlichen Afrika;
- Menschenrechte.

#### *Allgemeine Einschätzung der Vereinten Nationen*

In der Debatte wurde deutlich, daß die Vereinten Nationen von den Parteien unterschiedlich beurteilt werden. Die Koalitionsfraktionen SPD und FDP stimmten weitgehend mit der Regierung überein: bei aller Detailkritik am Erscheinungsbild und der Arbeitsweise der UNO wird die Weltorganisation positiv bewertet und die Mitarbeit der Bundesrepublik als Teil der Außenpolitik betrachtet, auf den nicht verzichtet werden kann. Abgeordneter Holtz warnte sogar ausdrücklich davor, die Vereinten Nationen als Organisation zur Disposition zu stellen<sup>10</sup>. Die Redner von CDU/CSU schlugen dagegen kritischere Töne an. Abgeordneter Amrehn warf der Bundesregierung vor, keine allgemeine Bewertung der Vereinten Nationen vorgenommen zu haben und wies selbst auf den Widerspruch zwischen Idee und Wirklichkeit bei der Weltorganisation hin. Insbesondere kritisierte er das Prinzip der Generalversammlung, das großen wie kleinen Staaten jeweils eine Stimme gewährt. Er plädiert für eine nach anderen Kriterien bemessene »Ausgewogenheit der Stimmen«, ohne aber diesen Vorschlag zu konkretisieren<sup>11</sup>. Auch seine Fraktionskollegin Fischer ging von einer eher negativen Einschätzung der UN aus<sup>12</sup>. Sie sieht vor allem ein zu starkes Ausnutzen der Macht der Mehrheit und eine Unterdrückung der »Interessen einer zahlenmäßigen Minderheit«, wobei sie andeutet, daß diese quantitative Minderheit allein durch ihre finanziellen Leistungen eine höhere Qualität darstelle. So kritisiert sie beispielsweise, »daß in der UNO ein merkwürdiges Mißverhältnis zwischen Lautstärke und Zahlungsbereitschaft besteht«. Für sie sind viele UN-Entschließungen »fragwürdig und letztlich Ausdruck einer antiwestlichen Haltung«. Als Beispiele führte sie die Gleichsetzung von Zionismus und Rassismus sowie die Unterstützung des bewaffneten Kampfes gegen Südafrika an.

Eine fast prinzipiell ablehnende Haltung gegenüber den Vereinten Nationen nahm der CSU-Abgeordnete Graf Huyn ein<sup>13</sup>. Er betonte, daß die CDU/CSU-Fraktion die Arbeit der Sonderorganisationen unterstütze, um dann den »moralischen Niedergang« der UN-Generalversammlung zu beklagen und dem die »sachliche Arbeit etwa des Völkerbundes in Genf« gegenüberzustellen. Erkennbar zustimmend zitierte er den britischen Autor Brian Crozier, der die westlichen Staaten zum Austritt aus der UNO auffordert, um deutlich zu machen, »daß die Vereinten Nationen nur noch ein Werkzeug der Sowjetunion sind«. Mit einer Kritik der verschiedenen UN-Gedenktage etc. verband er die Anregung, »auch einmal einen Tag der Vereinten Nationen einzuführen, um über die Bedeutung der Vereinten Nationen nachzudenken und sich ernsthaft ihrer Gesundung anzunehmen«. (Der »Tag der Vereinten Nationen« wird bereits seit 1948 begangen: der 24. Oktober, der an das Inkrafttreten der Charta 1945 erinnert.)

#### *Deutsche Frage*

Auffallend ist, daß in der Debatte am 10. März 1978 die deutsche Frage von fast allen Rednern behandelt wurde. Sie ist natürlich historisch eng mit der Frage nach der vollen deutschen Mitarbeit in den Vereinten Nationen verknüpft. Jahrelang war es erklärte Politik der Bundesregierung, erst zu einem Modus vivendi mit der DDR zu kommen, um dann gemeinsam den Vereinten Nationen beizutreten. Eine Befürchtung, die häufig offiziell als Argument gegen eine vorzeitige Mitgliedschaft geäußert wurde, bestand darin, daß die innerdeutschen Streitigkeiten zu sehr die UN-Szene beherrschen könnten. In Wirklichkeit ging es wohl eher darum, der DDR

die internationale Anerkennung bis zur Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen zu verwehren. Nach dem Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen wurde dann verschiedentlich von der Opposition und in der Öffentlichkeit gefordert, die Weltorganisation als Tribüne zu benutzen, um auf die Menschenrechts-Situation in der DDR oder generell auf die deutsche Frage aufmerksam zu machen.

In ihrer Großen Anfrage von 1977 fragen die Koalitionsfraktionen die Bundesregierung relativ zurückhaltend, inwieweit sich durch die UNO-Mitgliedschaft die Möglichkeiten verbessert haben, die »Interessen der Bundesrepublik Deutschland und Berlins wahrzunehmen«<sup>14</sup>. Die Bundesregierung verweist in ihrer Antwort darauf, daß sichergestellt worden sei, daß durch die gleichzeitige Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten die »besondere Lage in Deutschland« nicht präjudiziert werde. Die Vereinten Nationen würden von der Bundesregierung als Forum betrachtet, um von dort der Weltöffentlichkeit mitzuteilen, daß die deutsche Frage noch nicht gelöst sei. Es gelte weiterhin das politische Ziel, »auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«. Die Vertretung der Interessen von Berlin (West) gestaltete sich offenbar nicht so reibungslos, so daß die Bundesregierung in ihrer Antwort von dem Bemühen spricht, die noch bestehenden Schwierigkeiten auszuräumen<sup>15</sup>.

Frau Renger stellte in der Debatte fest, daß durch die gleichzeitige Aufnahme beider deutscher Staaten die Teilung Deutschlands nicht vertieft worden ist; die deutsche Frage wurde ihrer Ansicht nach auch dadurch offengehalten, daß die Bundesregierung die Rechtsposition der Bundesrepublik wirksam vertreten hat<sup>16</sup>. In diesem Sinne argumentierte auch der FDP-Abgeordnete Jung, der die »Selbstbestimmung für die unteilbare deutsche Nation« forderte<sup>17</sup>. Bundesaußenminister Genscher verwahrte sich in seinem Beitrag gegen den Vorwurf des Berliner CDU-Abgeordneten Amrehn, daß die Bundesregierung das deutsche Problem nicht mehr als eine vitale Frage ansehe und darüber nur im stillen Kämmerlein spreche. Er belegte in ausführlichen Zitaten, daß die Außenminister der Bundesrepublik kontinuierlich vor dem Forum der Vereinten Nationen auf die deutsche Frage hingewiesen haben. Dabei laute stets der Tenor der Forderung, daß »das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«<sup>18</sup>.

#### *Verhältnis zur Dritten Welt: Anfrage von 1977*

Daß die Zusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt in einer Debatte über die Vereinten Nationen eine wesentliche Rolle spielen würde, liegt in der Natur der Sache. Schließlich benutzen seit geraumer Zeit die Länder der Dritten Welt vor allem die UNO, um ihre Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung durchzusetzen. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen bezeichnet daher die Bundesregierung die Gestaltung der Beziehungen zur Dritten Welt als »ein Kernstück ihrer Außenpolitik«. Dabei nimmt sie für sich in Anspruch, am Abbau der Konfrontationen in der Weltorganisation, die aufgrund der Forderungen der Länder der Dritten Welt aufgetreten waren, mitgewirkt zu haben.

In ihrer Antwort tritt die Bundesregierung für den »Ausgleich der Interessen« und »partnerschaftliche Zusammenarbeit« ein und sucht das »Streben der Staaten der Dritten Welt nach politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zu fördern«. Sie grenzt sich aber von den ihrer Ansicht nach unrealistischen und zu weitgehenden Forderungen der Entwicklungsländer ab und definiert die Position der Bundesrepublik folgendermaßen:

»(Die Bundesregierung) läßt sich dabei von unseren Vorstellungen hinsichtlich einer Reform der Weltwirtschaftsordnung auf weltoffener und marktwirtschaftlicher Grundlage unter Berücksichtigung

des Grundsatzes der internationalen Solidarität und des Schutzes des schwächeren Partners leiten.

Wir sehen in dieser Reform der Weltwirtschaftsordnung den besten Weg, um berechtigten Interessen der Entwicklungsländer an einem größeren Anteil am Weltwirtschaftswachstum und nach mehr Mitsprache im weltwirtschaftlichen Geschehen gerecht zu werden«<sup>19</sup>.

Auf die Frage nach den Vorstellungen der Bundesregierung, im Rahmen der Vereinten Nationen zu einem Abbau des Nord-Süd-Gefälles zu kommen, sieht sie »in vernünftigen Reformen des bestehenden Weltwirtschaftssystems« den besten Weg, um dieses Ziel zu erreichen. Als »vernünftige Reformen« betrachtet sie:

- im Rohstoffbereich ein System zur Exporterlösstabilisierung (orientiert am Muster der ersten Lomé-Konvention);
- Erleichterung der Verschuldungssituation der ärmsten Länder;
- weitere Liberalisierung des Welthandels, insbesondere durch Öffnung der Märkte der Industriestaaten;
- gezielte Förderung der Industrialisierung in den Entwicklungsländern;
- Maßnahmen zur Verbesserung des Weltwährungssystems;
- Sicherung der Grundbedürfnisse der Dritten Welt und Beitrag zur Strukturverbesserung im Sinne einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft.

Die Bundesregierung erklärt sich außerdem bereit, »die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen zu erhöhen und dabei der multilateralen Zusammenarbeit den ihr gebührenden Rang einzuräumen«. Die Erfüllung des sogenannten 0,7-Prozent-Ziels wird von der Bundesregierung nicht erwähnt. In der Debatte am 10. März 1978 stellt sich Frau Renger voll hinter die Position der Bundesregierung. Sie hebt aber bei dem Vorschlag zur Reform der Weltwirtschaft insbesondere die Aspekte der internationalen Solidarität und des Schutzes des schwächeren Partners hervor. Bundesaußenminister Genscher betont in seinem Beitrag die Wichtigkeit der Vereinten Nationen für die Lösung des Nord-Süd-Konflikts. Er verweist auf den Zwang zur Zusammenarbeit von Industrieländern und Ländern der Dritten Welt. Zur Lösung des Nord-Süd-Konflikts schlägt er eine Formel vor, die vielfältig interpretierbar ist: Er sieht es als Aufgabe der Bundesregierung in der Diskussion um eine Neue Weltwirtschaftsordnung an, »durch Reform jene Entwicklung möglich zu machen, die die Funktionsfähigkeit des liberalen Weltwirtschaftssystems erhält und gleichzeitig die berechtigten Forderungen der Entwicklungsländer konstruktiv in diesem Weltwirtschaftssystem verwirklicht«<sup>20</sup>. Nach Ansicht Genschers soll es den Ländern der Dritten Welt ermöglicht werden, das, was er Überwindung ihres »Rückstandes« nennt, zu erreichen, ohne daß die Grundstrukturen des bisherigen Weltwirtschaftssystems angetastet werden.

Als Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit geht der Abgeordnete Holtz ausführlich auf die Probleme der Dritten Welt ein, wobei er einige offizielle Aussagen mit Fragezeichen versieht. So kritisiert er die zu geringen Leistungen der Industriestaaten an die Länder der Dritten Welt und stellt auch eine der Grundannahmen der westlichen Entwicklungspolitik in Frage, nämlich die These vom Nutzen der verstärkten Integration in die Weltwirtschaft für die Entwicklungsländer. Seiner Ansicht haben sich durch die Integration kaum Entwicklungsimpulse ergeben, sondern die Abhängigkeit der Länder der Dritten Welt wurde verstärkt und ihre Fähigkeit zur Selbständigkeit geschwächt. Für die achtziger Jahre, die dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, fordert Holtz eine Strategie, die auf vier Pfeilern beruhen soll:

1. »Eine andere Entwicklung muß auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse ausgerichtet sein.«
2. »Eine andere Entwicklung muß aus dem Innern der Entwicklungsländer selbst heraus kommen und eigenständig sein, eigenständiger als bisher.«
3. »Eine andere Entwicklung muß in Harmonie mit der Umwelt erfolgen.«
4. »Eine andere Entwicklung erfordert gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Strukturveränderungen, wie etwa eine Agrar- und Stadtreform, die Umverteilung auch des

Reichtums, die Umgestaltung politischer Institutionen mit der Zielrichtung auf mehr Dezentralisierung und Demokratisierung der Macht, Selbstverwaltung und Kontrolle der Bürokratie<sup>21</sup>.

Holtz betont hinsichtlich der Neuen Weltwirtschaftsordnung, es komme darauf an, »den Machtmißbrauch des Marktes durch die Mächtigen zu verhindern und die Chancen der Schwachen zu vergrößern«. Er setzt sich klar von Teilen der CDU/CSU ab, der er vorwirft, »unsere Vorstellungen von erfolgreicher Wirtschaft der gesamten Welt überstülpen zu wollen«.

Die CDU-Abgeordnete Fischer besteht dagegen deutlich auf einer Vorherrschaft gegenüber den Ländern der Dritten Welt. Die Forderungen der Entwicklungsländer nach mehr Mitsprache in den UN-Gremien bezeichnet sie als »sogenannte Demokratisierung«. Generell fordert sie, daß »die Bundesregierung gegenüber den Entwicklungsländern ihre Forderungen stellen und — in Zusammenarbeit mit anderen — wirklich das Sagen behalten« muß<sup>22</sup>.

#### *Verhältnis zur Dritten Welt: Anfrage von 1979*

Bei der CDU/CSU gegenüber den Vereinten Nationen bestehende Bedenken kommen auch in der Großen Anfrage der Unionsfraktionen zum Thema »Deutsche Entwicklungshilfe in internationalen Institutionen« vom 7. August 1979 klar zum Ausdruck. In der Präambel der Anfrage werden folgende Kritikpunkte vorgebracht:

- Die erheblichen Leistungen der Bundesrepublik zur multilateralen Entwicklungshilfe des UN-Systems sind in der deutschen Öffentlichkeit kaum bekannt und werden »auch in den Empfängerländern kaum zur Kenntnis genommen«. »Zudem stehen politischer Einfluß und personelle Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in diesen Organisationen in keinem angemessenen Verhältnis zu diesem Beitrag«.
- »Bürokratisierung« und »institutionelle Wucherung« der für Entwicklungshilfe zuständigen UN-Gremien nehmen zu. Diese »Fehlentwicklungen« und die »bürokratische Vergeudung« von Steuermitteln hat die Bundesregierung »mit nicht vertretbarer Nachlässigkeit behandelt«.
- Die Länder der Dritten Welt versuchen, einen ungerechtfertigten politischen und administrativen Einfluß auf die UN-Gremien zu nehmen.
- »Es ist zu beobachten, daß sich der Einfluß der großen westlichen Beitragszahler in den Organisationen des UN-Systems zunehmend verringert«<sup>23</sup>.

Die insgesamt 29 Fragen der CDU/CSU-Anfrage gehen teilweise sehr ins Detail und betreffen in erster Linie die Frage des Einflusses der Bundesrepublik sowie administrative Probleme bei der Abwicklung der Entwicklungshilfe-Programme. Die inhaltliche Ausrichtung der UN-Programme bzw. entwicklungsstrategische Fragen werden nicht thematisiert.

In ihrer Antwort bemerkt die Bundesregierung im Dezember 1979 lapidar zum Thema »Einflußnahme«: »Die Bundesregierung nimmt an den Arbeiten des VN-Systems als Partner unter Partnern teil und übt dabei den ihrer Bedeutung angemessenen Einfluß aus«<sup>24</sup>. Sie hält es auch nicht mit dem Charakter multilateraler Entwicklungszusammenarbeit für vereinbar, »die Einzelbeiträge der Geberländer jeweils in den Projekten sichtbar machen zu wollen«. Die Grundposition der Bundesregierung lautet, daß sie das gewachsene UN-System im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nicht für ideal und an vielen Stellen für verbesserungsbedürftig hält, aber es insgesamt praktikabel und insbesondere notwendig findet. Aus dieser Notwendigkeit heraus leitet sich auch ab, daß die Bundesrepublik in allen Gremien intensiv mitarbeitet. Mit der Opposition ist die Bundesregierung »grundsätzlich gegen die Bildung neuer Institutionen oder Fonds«; als Kriterien für die Vergabe der freiwilligen multilateralen Beiträge seien maßgebend:

- »entwicklungspolitische Bedeutung der Institution bzw. der jeweiligen Programme für die Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Menschen in den Entwicklungsländern
- Breitenwirkung der geförderten Maßnahmen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

- Wirksamkeit und Bedeutung der multilateralen Institution bzw. des zu fördernden Programms
- Verbesserung der Zusammenarbeit in Bereichen von besonderer Bedeutung für Industrie- und Entwicklungsländer«<sup>25</sup>.

Grundsätzlich ist die Bundesregierung gegen eine Vollmitgliedschaft von Befreiungsbewegungen in UN-Gremien und sie steht Vertragsabschlüssen zwischen UN-Sonderorganisationen und Befreiungsbewegungen sehr zurückhaltend gegenüber. Es heißt dann aber auch:

»(Die Bundesregierung) sieht andererseits in der multilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ein wichtiges Instrument, Entwicklungsmöglichkeiten zu stützen und Entwicklungen zu fördern, die die bestehenden Probleme im Sinne friedlichen Wandels auch dort lösen helfen, wo bilaterale Entwicklungszusammenarbeit noch nicht ansetzen kann. Die grundsätzliche Position der Bundesregierung soll nicht dazu führen, daß Menschen, die in Kriegswirren und Flüchtlingsleben, dringend benötigte humanitäre Hilfe versagt bleibt und daß politische Verhandlungslösungen erschwert werden«<sup>26</sup>.

Auf die Frage nach den Möglichkeiten, bei der Vergabe von multilateraler Entwicklungshilfe stärker die Beachtung der Menschenrechte zu fördern, gibt die Regierung eine ausweichende Antwort, indem sie erklärt: »Multilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit soll auch der Verwirklichung der Menschenrechte dienen«<sup>27</sup>. Weiter erklärt sie, daß in Ländern mit groben und fortdauernden Menschenrechtsverletzungen »nur solche Projekte gefördert werden, die den Menschen unmittelbar zugute kommen«.

Wie schon eingangs erwähnt, wurden in der Debatte am 25. April 1980 neben der Großen Anfrage der CDU/CSU noch der dritte und vierte entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung sowie der Bericht der Brandt-Kommission behandelt. So war es naheliegend, daß nur wenige Redner die Probleme der multilateralen Entwicklungshilfe im UN-System ansprachen. Vor allem wurden von CDU/CSU-Seite die massiven Vorwürfe gegen das UN-Entwicklungshilfesystem weder belegt noch wurden die Regierungsantworten durch eigene grundsätzliche Positionen in Frage gestellt. Der CDU-Abgeordnete Todenhöfer bescheinigte zwar der UNO, eine »notwendige Einrichtung« zu sein, formulierte aber für seine Fraktion klar den Vorrang der bilateralen Entwicklungshilfe vor der multilateralen, »insbesondere vor der Entwicklungshilfe der UNO«. Ansonsten wiederholte er die Kritik, wie sie auch in der Anfrage enthalten war<sup>28</sup>.

Für die Bundesregierung legte Minister Offergeld bei aller Kritik ein grundsätzliches Bekenntnis zu den Vereinten Nationen ab und wies für den Entwicklungshilfe-Bereich darauf hin, daß es Aufgaben gebe, die besser oder überhaupt nur durch UN-Organisationen gelöst werden können. Sein Fazit lautete: »Die Bundesregierung denkt jedenfalls nicht daran, ihre Unterstützung multilateraler Entwicklungshilfe-Institutionen einzuschränken«<sup>29</sup>.

Am ausführlichsten setzte sich der CSU-Abgeordnete Höffkes mit der multilateralen Entwicklungshilfe auseinander. Auffallend war bei seinem Beitrag, daß auch die Weltbank unter seine Kritik der »mangelnden Effizienz« fiel, eine Institution, die bislang eher Lobspprüche provoziert hatte. Gegenüber den übrigen UN-Einrichtungen, insbesondere gegen das Entwicklungsprogramm UNDP, wurden die aus der Anfrage bekannten Vorwürfe erhoben. An die Bundesregierung stellte er folgende Forderungen bezüglich der multilateralen Entwicklungshilfe:

»1. der Einfluß der Bundesrepublik Deutschland muß entsprechend ihrer Beitragshöhe hergestellt werden, 2. Schaffung leistungsfähiger organisatorischer Einheiten, 3. Verbesserung der Kontrolle und Evaluierung, 4. Abbau der Tendenzen zur Überbürokratisierung, 5. Abbau der Politisierung der verschiedenen Organisationen der UN, 6. klare Definition der Rolle des internationalen Beamten, 7. Verknüpfung der Gewährung von Entwicklungshilfe mit der Beachtung der Menschenrechte und letztlich 8. eine klare Setzung von Prioritäten bei der Gewährung freiwilliger Beiträge«<sup>30</sup>.

Sollte die Bundesregierung nicht in der Lage sein, diese Forderungen durchzusetzen, so plädierte Höffkes für eine drasti-



sche Senkung der multilateralen Beiträge zugunsten der bilateralen Entwicklungshilfe.

Für die SPD-Fraktion nahm der Abgeordnete Bindig zu diesem Thema Stellung. Er hob die Bedeutung der Vereinten Nationen für die Länder der Dritten Welt hervor, da sie in den UN-Gremien nicht unterrepräsentiert seien. Der CDU/CSU warf er vor, die multilaterale Entwicklungshilfe fast ausschließlich unter der »verengten Perspektive« der Bürokratisierung und des deutschen Einflusses zu betrachten. Er plädierte dafür, den Inhalt der Tätigkeit der verschiedenen UN-Gremien und ihre erbrachten Leistungen kritisch zu würdigen<sup>31</sup>.

#### Lage im Südlichen Afrika

Von allen Themen der Vereinten Nationen hat der Komplex Südliches Afrika sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch im Parlament die meisten Emotionen geweckt. Durch die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen SPD und FDP wurde der Regierung Anfang 1978 Gelegenheit gegeben, ihre Position ausführlich darzulegen. Sie tritt ein

- für die Ablösung der weißen Minderheitsherrschaft in Rhodesien und die Unabhängigkeit des Landes;
- für den friedlichen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit unter Mitwirkung der Vereinten Nationen;
- für die Beendigung der Politik der Rassendiskriminierung in Südafrika und die Einräumung der elementaren Grundrechte für die Mehrheit der Bevölkerung.

Bedingung sei es aber, daß diese Ziele mit friedlichen Mitteln verwirklicht werden. So heißt es etwa:

»Der Grundsatz des Gewaltverzichts muß sich auch dort bewähren, wo es wie im südlichen Afrika um die Ablösung überholter politischer und sozialer Strukturen geht. Wir müssen deutlich machen, daß der Weg des Gewaltverzichts Chancen hat und nicht der Erhaltung des Status quo dient, sondern daß er in friedlichem Wandel seine Bestätigung findet. Die Bundesregierung sieht deshalb in einer aktiven Politik der Verhandlungen, multilateraler oder bilateraler Aktionen eine notwendige Ergänzung der Forderung auf Gewaltverzicht«<sup>32</sup>.

In der Plenardebatte des 10. März 1978 provozierte dieses Thema die klarsten Aussagen. Die Position von Frau Renner (SPD) war relativ zurückhaltend, wengleich sie den Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika zugestand, daß sie

sich »im Prinzip auf die Ziele der Charta« berufen können, auch wenn sie »auf eigene Faust Menschenrechte durchsetzen wollen«. Sie lehnte aber die These vom »gerechten Krieg«, der ein aktives Eingreifen zugunsten einer Partei rechtfertige, ab und plädierte für humanitäre Hilfe zugunsten der »von Krieg und Gewalthandlungen Betroffenen«<sup>33</sup>.

Der CDU-Abgeordnete Amrehn unterstützte ausdrücklich die Position des Gewaltverzichts auch für das Südliche Afrika. Er leitete daraus die Forderung an die Bundesregierung ab, »von jeder moralischen oder politischen Unterstützung von Organisationen« abzusehen, »die Gewalt auf ihre Fahnen geschrieben haben«. Die Einseitigkeit dieser Position, die nun ihrerseits auf eine moralische Unterstützung der weißen Minderheitsregimes im Südlichen Afrika hinausläuft, wurde deutlich, als der Abgeordnete Holz die Zwischenfrage stellte: »Verurteilen Sie auch die militärische Aggression der rhodesischen Armee auf Sambia?« Amrehn beantwortete diese Frage nicht. Er kritisierte statt dessen die Bundesregierung, daß sie die Patriotische Front in Rhodesien als einzigen Verhandlungspartner akzeptiere und die »anderen« (gemeint waren offensichtlich Muzorewa, Sithole und Chirau) »international im Abseits stehen« lasse. Er behauptete, daß diese Gruppe wahrscheinlich mehr als 80 Prozent der Bevölkerung hinter sich habe<sup>34</sup>.

Für die FDP nahm der Abgeordnete Jung eindeutig gegen Wirtschaftssanktionen Stellung, »denn unwiderlegbar werden es in erster Linie die nichtweißen Menschen in Afrika sein, die ein Wirtschaftsembargo trifft«. Als Position der FDP stellte er fest:

»Erstens. Abbau der Rassendiskriminierung durch ein politisches System, das die Herrschaft der Mehrheit bei konsequentem Minderheitenschutz ermöglicht.

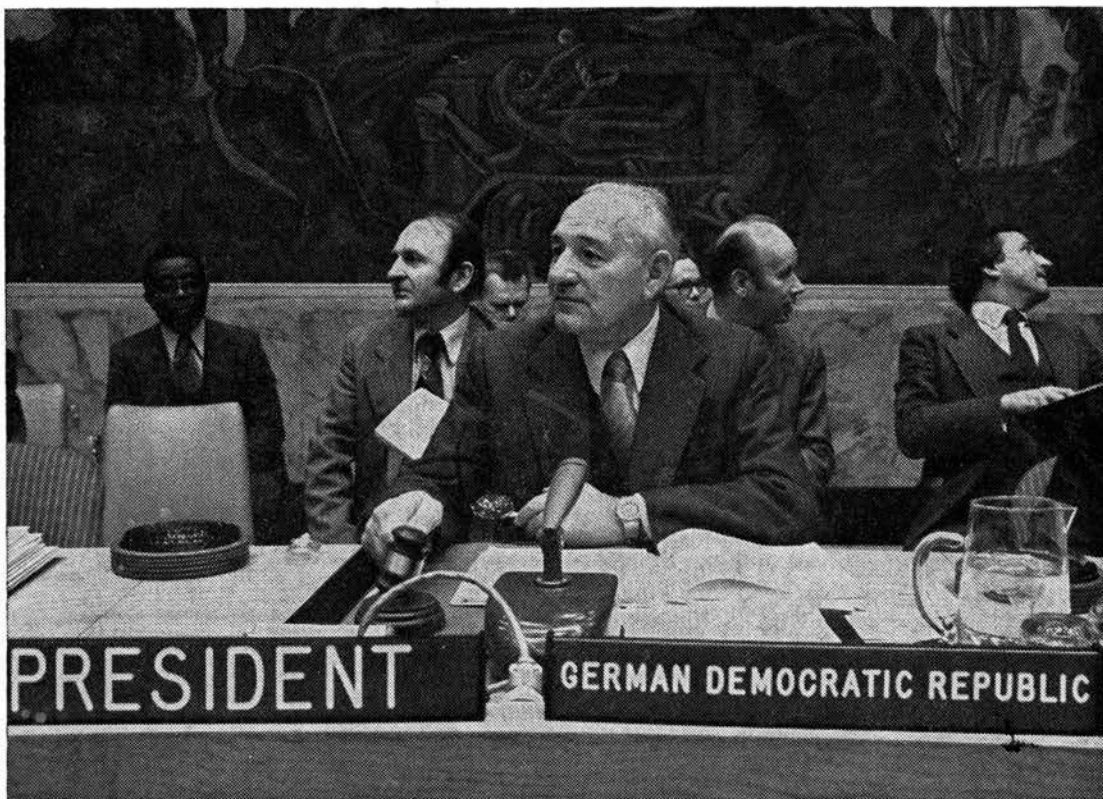
Zweitens. Ausbau der Unabhängigkeit und Gleichberechtigung der Staaten Afrikas.

Drittens. Abbau fremdstaatlicher Bevormundung und Einflußnahme. . . .

Viertens. Materielle und immaterielle Hilfe zum Auf- und Ausbau der Volkswirtschaft«<sup>35</sup>.

Für den CSU-Abgeordneten Graf Huyn sind die Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika durchgängig »kommunisti-

Für die Jahre 1980 und 1981 in das mit der Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betraute Organ der Vereinten Nationen, den Sicherheitsrat, wurde die DDR auf der letzten Generalversammlung gewählt. Ihr Ständiger Vertreter Peter Florin saß im Monat Februar den Verhandlungen des Gremiums vor (unser Bild). — Die Bundesrepublik Deutschland hatte 1977 und 1978 dem Sicherheitsrat angehört (vgl. VN 2/1979 S. 62f.).



sche Terroristen«, die im Grunde nur Erfüllungsgehilfen der sowjetischen Globalstrategie seien. (Daß diese These auch innerhalb der CDU/CSU-Fraktion nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt, machte der Abgeordnete Werner in der Debatte am 25. April 1980 deutlich. Er führte die Erfolge der Sowjetunion »nicht nur auf angebliche große Generalpläne der Sowjets« zurück, sondern »auch auf manchen dummen und nachher beklagten Fehler der westlichen Staatenwelt«<sup>36</sup>.) In bezug auf Rhodesien setzte Graf Huyn am 10. März 1978 eindeutig auf die Gruppe um Muzorewa, deren Politik seiner Ansicht nach von »etwa 90% der rhodesischen Bevölkerung getragen (wird)«. Aus diesem Grunde plädierte er auch für eine Aufhebung des wirtschaftlichen Boykotts, »der hauptsächlich zu Lasten der schwarzen Bevölkerung geht« und für eine »großzügige wirtschaftliche Zusammenarbeit«<sup>37</sup>.

In seinem Beitrag bezeichnete demgegenüber der Abgeordnete Holtz den Kampf gegen Kolonialismus und Rassismus im Südlichen Afrika als eine der wesentlichen Aufgaben der Vereinten Nationen. Deutlich wandte er sich gegen die These, die in den Befreiungsbewegungen nur sowjetische Agenten sieht. Für ihn sind diese Bewegungen Ergebnisse der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation ihrer jeweiligen Länder. Holtz wies auch darauf hin, daß sowohl in Rhodesien wie in Namibia Fortschritte erst erreicht wurden, als sich der bewaffnete Widerstand bemerkbar machte und um sich griff. Die interne Lösung für Rhodesien — wie sie Ian Smith durchgesetzt hatte — lehnte er eindeutig ab. Vor einer ähnlichen, von Pretoria geschneiderten Lösung für Namibia warnte er, da sie über die »Diktatur der Turnhallenkräfte« zu einer Diktatur der SWAPO führen werde. Als Ausweg biete sich die Initiative der fünf westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats an<sup>38</sup>.

#### Menschenrechte

Zu den Menschenrechten fallen die Aussagen der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Koalitionsfraktionen sehr allgemein aus: »Die Bundesregierung tritt in den VN für die Verwirklichung der Menschenrechte in allen Teilen der Welt ein.« Die UN-Mechanismen in diesem Bereich werden zwar positiv bewertet, gleichzeitig wird aber auch festgestellt, daß die Institutionen und Verfahren zum »effektiven Schutz der individuellen Menschenrechte unzureichend sind«<sup>39</sup>.

Frau Renger betonte in ihrem Plenarbeitrag die Bedeutung der sozialen Rechte für die Menschen in den Ländern der Dritten Welt und unterstützte insbesondere den Vorschlag der Bundesregierung zur Einrichtung eines Menschenrechts-Gerichtshofes<sup>40</sup>. Der CDU-Politiker Amrehn kritisierte die Menschenrechtssituation in der DDR und hielt der Regierung ihre Weigerung vor, »den Bericht über Verwirklichung und Verletzung der Menschenrechte im geteilten Deutschland vorzulegen«<sup>41</sup>. Außenminister Genscher stellte die Bemühungen dar, im UN-Rahmen zu einer Verbesserung der Menschenrechts-Situation in der Welt zu kommen. Er appellierte an die Abgeordneten, »nicht einäugig die Verletzung der Menschenrechte zu rügen«, sondern statt dessen stärker das Augenmerk auf die Opfer zu richten<sup>42</sup>. Abgeordneter Holtz kritisierte den einseitigen Menschenrechts-Begriff, wie er insbesondere von den westlichen Industriestaaten vertreten und vorwiegend als bürgerliche und individuelle Freiheit gegenüber Obrigkeit und Staat verstanden wird. Seines Erachtens wird dieser Blickwinkel von einigen Oppositionspolitikern noch zusätzlich verengt, indem ihm eine antikommunistische Stoßrichtung gegeben wird. Holtz verwies demgegenüber auf das Menschenrechtsverständnis der Länder der Dritten Welt, für welche die Befreiung von wirtschaftlicher und sozialer Not an erster Stelle stehe und plädierte deshalb dafür, beide Aspekte der Menschenrechte gleichwertig zu sehen: sowohl Freiheit von Hunger als auch Freiheit von Haft und Folter<sup>43</sup>.

#### Fazit

Die übrigen Themenkreise des Bereichs der Vereinten Nationen — etwa Abrüstung, Friedenssicherung oder Umweltschutz — wurden in der Debatte am 10. März 1978 nur am Rande angesprochen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Themen weit in innenpolitische Fragestellungen hineingreifen und daher schon häufiger in gesonderten Debatten im Parlament erörtert wurden<sup>44</sup>. Und von den engeren UN-Themen kann gesagt werden, daß sie, außer in speziellen UN-Debatten, kein allzu starkes Echo im Parlament provozierten. Anfrage und Debatte über die Mitwirkung der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen schien für sämtliche Beteiligte eher eine Pflichtübung darzustellen. Dabei ist aus fast allen Beiträgen deutlich geworden, daß bei keiner politischen Gruppierung im Bundestag eine grundsätzliche Ablehnung der Vereinten Nationen festzustellen ist, daß aber die Haltung von CDU und CSU von ungleich mehr Kritik und Skepsis gegenüber der Weltorganisation geprägt ist als die von SPD und FDP.

#### Anmerkungen

Der Verfasser legt in diesem Beitrag seine persönliche Auffassung dar.

1 Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU »Deutsche Entwicklungshilfe in internationalen Institutionen«, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drs. 8/3095 v. 7.8.1979 (im folgenden zitiert als Drs. 8/3095; ähnlich werden auch die weiteren Drucksachen und Plenarprotokolle zitiert).

2 Drs. 8/685 v. 27.6.1977.

3 Ebda., S.1.

4 Drs. 8/1408 v. 5.1.1978, S.1ff.

5 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6203ff.

6 Drs. 8/1590 v. 8.3.1978.

7 Drs. 8/1613 v. 10.3.1978.

8 Drs. 8/1807 v. 16.5.1978.

9 Plenarprotokoll 8/99 v. 21.6.1978, S.7915.

10 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6226.

11 Ebda., S.6208.

12 Ebda., S.6231ff.

13 Ebda., S.6213ff.

14 Drs. 8/685 v. 27.6.1977, S.2.

15 Drs. 8/1408 v. 5.1.1978, S.3f.

16 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6203.

17 Ebda., S.6210.

18 Ebda., S.6218.

19 Drs. 8/1408 v. 5.1.1978, S.7.

20 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6221.

21 Ebda., S.6227.

22 Ebda., S.6234.

23 Drs. 8/3095 v. 7.8.1979, S.1f.

24 Drs. 8/3483 v. 11.12.1979, S.1.

25 Ebda., S.5.

26 Ebda., S.6.

27 Ebda.

28 Plenarprotokoll 8/215 v. 25.4.1980, S.17217.

29 Ebda., S.17225.

30 Ebda., S.17240.

31 Ebda., S.17247ff.

32 Drs. 8/1408 v. 5.1.1978, S.2.

33 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6205.

34 Ebda., S.6208f.

35 Ebda., S.6212.

36 Plenarprotokoll 8/215 v. 25.4.1980, S.17245.

37 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6217.

38 Ebda., S.6229ff.

39 Drs. 8/1408 v. 5.1.1978, S.10f.

40 Plenarprotokoll 8/79 v. 10.3.1978, S.6206.

41 Ebda., S.6209.

42 Ebda., S.6223.

43 Ebda., S.6227f.

44 Natürlich wird der weite Bereich der Vereinten Nationen immer wieder in den verschiedensten anderen Zusammenhängen angesprochen, aber eben meist unter fach- oder themenbezogenen Aspekten und nicht thematisiert als »Vereinte Nationen« oder »UN-Politik«. Hingewiesen sei beispielsweise auf die Antworten der Bundesregierung auf Anfragen zu den Zahlungen an die Vereinten Nationen (Drs. 8/2740 v. 5.4.1979), zum Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO (Drs. 8/2766 v. 23.4.1979) oder zum Seerecht (Drs. 8/3872 v. 27.3.1980), auf die deutschlandpolitische Debatte am 15. November 1979 (Plenarprotokoll 8/186), der eine Große Anfrage der Opposition zur Anwendung der UN-Menschenrechtspakte in der DDR zugrunde lag, oder auf die Afrika-Debatte am 18. Januar 1980 (Plenarprotokoll 8/197), in der u. a. die Antwort auf eine Große Anfrage von SPD und FDP zur Namibia-Initiative der fünf westlichen Staaten behandelt wurde.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Politik und Sicherheit

**Südafrika: Neue Welle der Unterdrückung — Vier Jahre nach Soweto (28)**

I. Mehrere aktuelle Ereignisse in und um Südafrika bilden den Hintergrund der am 13. Juni 1980 einstimmig verabschiedeten Resolution 473(1980) des Sicherheitsrats (Text s.S.144 dieser Ausgabe). Am 16. Juni dieses Jahres jährte sich zum vierten Male der Tag des Aufstandes der Schüler von Soweto.

Im Vorfeld dieses erinnerungsträchtigen Datums begann im April 1980 eine Serie von Streiks in Südafrika, ausgehend zuerst von »farbigen« Schülern und Studenten, die gegen das nach Rassen getrennte und die »nicht-weiße« Bevölkerung benachteiligende Schulsystem demonstrierten. Diesem Protest folgten im Mai Streiks schwarzer Arbeiter in Natal und der westlichen Kapprovinz. Nachdem dann 53 Personen, unter ihnen viele Geistliche, während eines friedlichen Protestmarsches verhaftet worden waren, forderte die afrikanische Staatengruppe in den Vereinten Nationen am 29. Mai die Einberufung des Sicherheitsrats zur Behandlung der »Südafrika-Frage«. Kurz darauf zerstörten Anhänger des bewaffneten Flügels des »African National Congress« (ANC) die für die Ölversorgung Südafrikas außerordentlich wichtigen SASOL- und NATREF-Kohleraffinerien.

Gleichzeitig verschärfte die südafrikanische Regierung ihre Unterdrückungspolitik, durch die sie (nach den Worten von ANC-Vertreter Makatini) für die letzten 17 Jahre den Rekord hält, für 60 Prozent aller Exekutionen der Welt verantwortlich zu sein.

II. In der am 4. Juni 1980 eröffneten Debatte ergriffen die Vertreter der afrikanischen Gruppe diese Gelegenheit zu einer breit angelegten Initiative gegen das Apartheid-Regime. Die Unabhängigkeit Simbabwe (vgl. VN 3/1980 S.93ff.) hat dabei den schwarzafrikanischen Bemühungen um die Beseitigung der Minderheitsherrschaft in Südafrika deutlichen Auftrieb gegeben. In Verbindung mit diesem Ereignis stand auch die Argumentation mit anderen historischen Parallelen: Die Unruhen in Sharpeville 1960, bei denen 69 Menschen getötet wurden, entstanden, nachdem 20 afrikanische Staaten ihre Unabhängigkeit von England gewonnen hatten. Danach trafen die Vorfälle in Soweto zusammen mit der Befreiung Angolas und Mosambiks von Portugal. Nach dem Fall Rhodesiens erwarten die Vertreter Schwarzafrikas jetzt auch den Beginn einer bewaffneten Revolution in Südafrika.

Übereinstimmend betonten Afrikaner, blockfreie Staaten und die Vertreter der Sowjetunion, Vietnams und der Deutschen Demokratischen Republik die Notwendigkeit umgehenden entschlossenen Handelns seitens des Rates. Gefordert wurde — angesichts der sich zuspitzenden Lage und der beharrlichen Weigerung der südafrikanischen Regierung, die Resolutionen des Sicherheitsrats zu befolgen — der Einsatz

weiterer Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta; 1977 wurden zum ersten Male in der Geschichte der Weltorganisation eine kollektive Zwangsmaßnahme in Gestalt eines Waffenembargos gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen, nämlich Südafrika, verhängt (vgl. VN 1/1978 S.26f.; Text der entsprechend bestimmenden Resolution 418(1977): VN 6/1977 S.198).

Während die Haltung des Westens gegenüber Südafrika — insbesondere eine vermutete Unterlaufung des Waffenembargos — von den afrikanischen Sprechern eher beiläufig kritisiert wurde, benutzten insbesondere die DDR und Vietnam die Gelegenheit, in scharfer Form den westlichen Staaten vorzuwerfen, einerseits harte Sanktionen gegen den Iran durchzuführen, gegenüber Südafrika jedoch wirksame Zwangsmaßnahmen aus wirtschaftlichen und strategischen Motiven zu blockieren. Lobende Erwähnung fand mehrfach das von der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) gegen Pretoria verhängte Ölembargo.

Die südafrikanische Regierung gab in einem Schreiben ihres Außenministers Botha an den Sicherheitsrat (UN-Doc.S/13986 v.5.6.1980) zu verstehen, daß ihr Land lediglich als »geeigneter Blitzableiter« für jene Länder gesehen werden müsse, die dadurch von ihren eigenen Schwierigkeiten abzulenken versuchten. Botha betonte, daß Südafrika keine Einmischung »in seine inneren Angelegenheiten« dulden werde.

Die Vereinigten Staaten meldeten sich erst kurz vor der Abstimmung zu Wort: Botschafter McHenry führte aus, daß sich das Beispiel Simbabwe auch anders interpretieren ließe; wie nach ihm der portugiesische Delegierte betonte er die Möglichkeit, daß auch Südafrika einen friedlichen Weg in die Mehrheitsherrschaft nehmen könne. Dieser könne nur durch Verhandlungen, Einwirkungen auf die weiße Minderheit und entschlossene Unterstützung der schwarzen Bevölkerung gefunden werden. McHenry kritisierte die kaum zu übertreffende Schärfe des dann verabschiedeten Resolutionsentwurfs, insbesondere die Formulierung der Ziffer 7b.

Die Formulierung von Ziffer 6, die zum einen die »Hoffnung« auf einen Wandel »mit friedlichen Mitteln« ausdrückt, zum anderen aber von der Gewaltpolitik der südafrikanischen Rassisten »mit Sicherheit gewalttätige Auseinandersetzungen und Rassenkonflikte« erwartet, stellt einen Kompromiß dar, der die einstimmige Annahme des Textes erst ermöglichte.

III. Dennoch machten die westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats ihre Vorbehalte geltend. So erklärte der britische Vertreter, die südafrikanische Regierung habe in jüngster Zeit größere Zurückhaltung bei dem Einsatz repressiver Mittel als früher geübt. Auch der französische Delegierte ließ deutlich seine Reserve gegenüber der drastischen Wortwahl erkennen. Westliche Vorbehalte wurden insbesondere zur Auslegung der Ziffern 4 und 11 geäußert: In

der Annahme dieser Entschließung dürfe weder eine Anerkennung der Rechtmäßigkeit des bewaffneten Kampfes noch ein Vorgriff auf eine Ausdehnung des Waffenembargos gegen Südafrika gesehen werden. PHR

**Abrüstungskommission: Vorbereitungen für die zweite UN-Abrüstungsdekade (29)**

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Bericht in VN 4/1978 S.129ff. an.)

Hatte die erste Sachtagung der durch Beschluß der Sondergeneralversammlung über Abrüstung wiederbelebten Abrüstungskommission (vgl. VN 6/1978 S.216) vom 14. Mai bis zum 8. Juni 1979 vor allem der Ausarbeitung von Empfehlungen hinsichtlich der Elemente eines »Gesamtprogramms für die Abrüstung« gegolten (UN-Doc.A/34/42), so stand die diesjährige Tagung vom 12. Mai bis zum 6. Juni in New York insbesondere im Zeichen der Vorbereitung eines Resolutionsentwurfs für die Erklärung der achtziger Jahre zur zweiten Abrüstungsdekade; den Auftrag hierzu hatte die Generalversammlung in ihrer Resolution 34/75 (Text s.S.146 dieser Ausgabe) im Dezember 1979 erteilt. Weiterhin auf der Tagesordnung standen die Untersuchung der verschiedenen Aspekte des Wetrüstens, besonders der nuklearen Rüstung und der nuklearen Abrüstung, die Harmonisierung der Auffassungen über konkrete Ansätze zur schrittweisen Reduzierung der Militärhaushalte sowie die Prüfung von wirksamen Schritten, um ein Einfrieren der Militärhaushalte und damit verbundene Maßnahmen (Verifikation) zu erreichen.

In Erfüllung des Mandats der Resolution 34/75 hat die Abrüstungskommission sich mit Zielen, Prinzipien und Aktivitäten im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstung befaßt. Dabei konnte man sich auf folgende recht allgemeine Ziele verständigen: Beendigung des Wetrüstens, insbesondere des nuklearen Wetrüstens; Notwendigkeit von Vereinbarungen über Abrüstung, insbesondere die nukleare Abrüstung; Weiterentwicklung der in den siebziger Jahren erzielten Ergebnisse im Bereich der Rüstungskontrolle; Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Einklang mit der UN-Charta; Verfügbarmachung eines erheblichen Teils der durch Abrüstung freiwerdenden Mittel, um damit die Aufgaben der dritten Entwicklungsdekade zu erreichen.

Als dringlich wurden in dem für die 35. Generalversammlung bestimmten Resolutionsentwurf bezeichnet: der Abschluß eines Vertrages über ein umfassendes Verbot der Kernwaffenversuche und von Verträgen über das Verbot der chemischen und radiologischen Waffen. Ferner wird die Forderung nach Ratifizierung von SALT II erhoben und zum Beginn von Verhandlungen für SALT III aufgefordert.

Als dringlich werden auch Abrüstungsschritte in Europa (MBFR) bezeichnet sowie Verhandlungen über »wirksame« vertrauensbildende Maßnahmen im KSZE-Rahmen. Es wird die Notwendigkeit unterstrichen, die Weltöffentlichkeit über die Zusammenhänge von Rüstung und Abrüstung aufzuklären und sie zu mobilisieren, sich für Abrüstungsfortschritte stärker einzusetzen.

Bei den Prioritäten standen sich zwei kon-

kurrierende Ansätze gegenüber: Der Warschauer Pakt, gefolgt von einigen Entwicklungsländern, will die Hauptaufmerksamkeit auf die nukleare Abrüstung lenken mit der Folge, daß man sich zunächst auf diesen Bereich zu konzentrieren hätte, unter Vernachlässigung der konventionellen Abrüstung. Die westlichen Staaten (NATO und Neutrale) bestreiten die Notwendigkeit nuklearer Abrüstung nicht, wollen jedoch die konventionelle Abrüstung als gleichrangige und zeitgleiche Verhandlungsaufgabe verstanden wissen. Zum Thema der Reduzierung der Militärausgaben gab es keine Einigung. Es bleibt aber das Ziel, eine Übereinkunft zu treffen (in der Form einer Deklaration), in der der »politische Wille« der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt, die Militärbudgets einzufrieren und zu verringern. Allerdings sind hier noch immer »technische« Details zu klären wie die Erstellung einer Matrix zur besseren Erfassung und Vergleichbarkeit von Militärausgaben. Bezüglich der Rüstungskontrollverhandlungen notierte die Abrüstungskommission mit »ernster Sorge«, daß trotz der Abschlusserklärung der Sondergeneralversammlung über Abrüstung von 1978 (Text: VN 5/1978 S.171ff.) das Wettüben unvermindert weitergehe. Festgehalten wird, daß die Lage hier gekennzeichnet sei durch einen Mangel an Fortschritten bei der konkreten Umsetzung des damaligen Aktionsprogramms. WB

## Wirtschaft und Entwicklung

### IAO: Internationale Arbeitskonferenz wieder unter Beteiligung der USA (30)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Kommentar in VN 6/1977 S.171 an; vgl. auch VN 1/1976 S.26 und VN 6/1975 S.186ff.)

Mit Wirkung vom 18. Februar 1980 sind die Vereinigten Staaten wieder Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO; englisch: International Labour Organization, ILO). Damit wurde die Ende 1975 ausgesprochene und seit Ende 1977 wirksame Kündigung der Mitgliedschaft aufgehoben. Mit ihrer damaligen Kündigung wollten die USA auf Besorgnisse aufmerksam machen, die sich auf die Unabhängigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in den Beschlußorganen der Organisation, die Einhaltung geregelter Verfahren bei politisch motivierten Entschließungen und die Gleichbehandlung aller Mitgliedsländer in Fragen der Menschenrechte sowie der Vereinigungsfreiheit bezogen.

Die Organisation hat das Fehlen der Vereinigten Staaten als schmerzliche Lücke empfunden nicht nur wegen der erheblichen finanziellen Konsequenzen, sondern insbesondere auch wegen der fehlenden Mitarbeit der Vertreter von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der Regierung dieses Landes in den jeweiligen Gruppen der dreigliedrig strukturierten Organisation. Darum haben der Generaldirektor der IAO, Francis Blanchard, wie auch die Bundesregierung die Rückkehr der USA mit großer Genugtuung begrüßt. Diese Rückkehr war von Präsident Carter am 13. Februar verkündet worden mit dem Hinweis, daß die Vereinigten Staaten als Mitglied der IAO und mit Unterstützung anderer Län-

der bestrebt sein werden sicherzustellen, daß die IAO weiterhin den Interessen der arbeitenden Bevölkerung in der Welt dient, indem sie mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schafft und Recht und Würde der Menschen schützt.

Die am 25. Juni beendete diesjährige Internationale Arbeitskonferenz, die 66. in der Geschichte der Organisation, hatte insofern einen Rekord zu verzeichnen, als von den 144 Mitgliedsländern der IAO 138 in Genf durch Delegierte vertreten waren. Es wurde ein umfangreiches Sachprogramm bewältigt. Die Konferenz verabschiedete eine Empfehlung bezüglich der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit älterer Arbeitnehmer. In erster Lesung wurde eine Empfehlung über die Förderung von Tarifverhandlungen erörtert, die insbesondere für viele wenig industrialisierte Länder von Bedeutung sein wird. Das gleiche gilt für den Entwurf eines Übereinkommens über die Chancengleichheit im Arbeitsleben für Arbeitnehmer mit familiären Verpflichtungen, die wahrscheinlich nach einer zweiten Lesung im nächsten Jahr verabschiedet werden wird. Weiter wurde der Entwurf eines Übereinkommens über Sicherheit, Gesundheit und Arbeitsumwelt erörtert, der gleichfalls der kommenden Konferenz zur endgültigen Verabschiedung vorliegen wird.

Neben der Beratung und Verabschiedung neuer Übereinkommen und Empfehlungen gehört es zu den Aufgaben der Internationalen Arbeitskonferenz, die Einhaltung beschlossener Übereinkommen zu überwachen. Der dafür zuständige Konferenzausschuß behandelte Stellungnahmen von 38 Ländern, die diese auf Anforderung vorgelegt hatten. Werden solche Stellungnahmen nicht als ausreichend oder befriedigend angesehen, so wird darüber an die Konferenz berichtet, was in diesem Jahr auf sieben Länder zutraf. Der Erfolg dieses Verfahrens, das einer öffentlichen Feststellung von Unzulänglichkeiten gleichkommt, kann daraus ersehen werden, daß während des vergangenen Jahres mehr als 70 Fälle von Rechtsänderungen mit dem Ziel der Übereinstimmung nationalen Rechts mit internationalen Verpflichtungen registriert wurden.

Die diesjährige Internationale Arbeitskonferenz hatte den Vorsitzenden der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen, Willy Brandt, zu einer Ansprache über Folgerungen aus dem von der Kommission vorgelegten Bericht »Das Überleben sichern« eingeladen. Brandt arbeitete die Hauptelemente des in dem Bericht enthaltenen Aktionsprogramms heraus: Erhöhter Ressourcentransfer in die ärmsten Länder, Herstellung einer Partnerschaft zwischen erdölfördernden und ölverbrauchenden Ländern, Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion in Ländern, die auf Einfuhren angewiesen sind, sowie Reformen des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems. Er betonte vor dem Weltparlament der Arbeit die Notwendigkeit der Einhaltung gerechter Arbeitsbedingungen mit dem Ziel, daß in Entwicklungsländern investierende Firmen nicht nur Wettbewerbsvorteile hinsichtlich Löhnen und Steuern erlangen, sondern auch einen Beitrag zur Entwicklung leisten. DZI

### UNCTAD: Arbeiten an Verhaltenskodex über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken abgeschlossen (31)

I. Versuche internationaler Organisationen, einheitliche Grundsätze und Regeln zum Schutz des internationalen Wettbewerbs aufzustellen, können auf eine lange Geschichte zurückblicken. Von den fehlgeschlagenen Anstrengungen des Völkerbundes über die entsprechenden Vorschriften der Havanna-Charta gediehen die Arbeiten daran (etwa im Wirtschafts- und Sozialrat oder später im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen) nie über das Entwurfsstadium hinaus.

Seit Beginn der siebziger Jahre ist hier ein Wandel eingetreten. Die westlichen Industrieländer haben sich im Rahmen der OECD auf einige Grundlinien des Wettbewerbsrechts einigen können. Seit UNCTAD III wurde deutlich, daß auch die Entwicklungsländer der Vereinbarung von Wettbewerbsregeln besondere Dringlichkeit beimessen. International geltende Regelungen sollten wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken transnational tätiger Unternehmen verbieten, die das Exportpotential bzw. die gerade einsetzenden Exporte der Entwicklungsländer beeinträchtigen könnten.

Konkretere Gestalt nahmen internationale Wettbewerbsregeln an, als seit 1974 für UNCTAD nacheinander drei Expertengruppen tätig wurden. Ihre Aufgabe bestand darin, Geschäftspraktiken von Unternehmen zu beschreiben, die den internationalen Handel, vor allem aber Außenhandel und wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer beeinträchtigen. Daran sollte sich die Formulierung von Regelungen solcher Geschäftspraktiken, die Entwicklung eines Systems für Informationssammlung und -austausch und ein Modellentwurf eines Wettbewerbsgesetzes für Entwicklungsländer anschließen. Auf den Vorarbeiten der Experten, insbesondere dem Entwurf der letzten Expertengruppe, basierten die Erörterungen der UN-Konferenz über wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken, die im November/Dezember 1979 und im April 1980 tagte. Gemäß dem Mandat in Resolution 33/153 der Generalversammlung der Vereinten Nationen war es ihre Aufgabe, Wettbewerbsgrundsätze und -regeln zu erarbeiten und eine Entscheidung zur rechtlichen Verbindlichkeit der Regeln zu treffen.

II. Die Konferenz hat ihre Arbeiten am 22. April in Genf erfolgreich abschließen können. Die von ihr formulierten Grundsätze und Regeln zur Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken (The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices, UN-Doc. TD/RBP/CONF/10 v.2.5.1980) werden in diesem Herbst der 35. Generalversammlung zur Verabschiedung vorgelegt.

Die Ziele, die die beiden besonders in den Verhandlungen engagierten Gruppen, die »Gruppe der 77« und die »B-Gruppe« (entwickelte Marktwirtschaftsländer), mit internationalen Wettbewerbsregeln zu erreichen suchen, sind in Abschnitt A einführend dargestellt. Die Regeln sollen den durch einen freien Welthandel erzielten Effizienzgewinn für die Beteiligten sichern, insbe-

sondere aber die nachteiligen Folgen von Wettbewerbsbeschränkungen für Handel und Entwicklung der Entwicklungsländer ausschalten und deren Maßnahmen, die auf Teilnahme am Welthandel gerichtet sind, zum Erfolg verhelfen.

In Abschnitt B werden die grundlegenden Begriffe »wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken«, »marktbeherrschende Stellung« und »Unternehmen« definiert und der Anwendungsbereich der Grundsätze und Regeln festgelegt.

Der anschließende Abschnitt C bestimmt die Grundsätze, nach denen sich wettbewerbspolitische Maßnahmen und ihre Durchführung generell zu richten haben.

Die in Abschnitt D, dem Herzstück, aufgestellten Regeln und Grundsätze fordern Unternehmen zunächst auf, die im Lande ihrer Tätigkeit geltenden Gesetze zu achten, mit den zuständigen Behörden zusammenzuarbeiten und ihnen Auskünfte über Vereinbarungen zu geben, und zwar (im Rahmen der geltenden Gesetze und des öffentlichen Interesses) auch dann, wenn sich Unterlagen im Ausland befinden. Unternehmen sind weiter gehalten, kartellartige Absprachen wie Preis- und Konditionenabsprachen, Marktaufteilungen u. ä. zu unterlassen, es sei denn, sie stehen unter einheitlicher Leitung und sind dadurch an unabhängigen Entscheidungen gehindert. Schließlich werden Unternehmen aufgefordert, ihre marktbeherrschende Stellung nicht durch Preisdumping und Verdrängungswettbewerb, Preisdiskriminierung (beispielsweise zu Lasten Konzernfremder) und ähnliche Praktiken auszunutzen.

Die abschließenden drei Abschnitte behandeln Fragen der Wettbewerbspolitik und -gesetzgebung auf nationaler (Abschnitt E) und internationaler Ebene (Abschnitt F) sowie die Rolle, die internationale Institutionen bei Konzeption und Durchführung der aus ihnen folgenden Maßnahmen spielen sollen (Abschnitt G).

III. Entscheidend zum erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen dürfte beigetragen haben, daß im wesentlichsten Punkt der Meinungsverschiedenheiten ein Kompromiß gefunden werden konnte: Die *Industrieländer* wollten ihre Kartellgesetzgebung nicht durch internationale Regeln eingeschränkt sehen; nach nationalem Recht erlaubte Geschäftspraktiken, etwa Exportkartelle, sollten international nicht als unzulässig gelten. Die *Entwicklungsländer* wollten die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf solche Geschäftspraktiken beschränken, die ihren Bemühungen um Handel und Entwicklung entgegenliefern, und wettbewerbswidrige Praktiken daher dann von der Geltung der Regeln ausnehmen, wenn sie diesen Bemühungen dienen.

Da eine für alle Parteien akzeptable Formulierung auf allgemein-abstrakter Ebene wohl kaum gefunden werden kann, wurde die Lösung des Problems auf die Anwendungsebene verlagert. Die Grundsätze und Regeln sehen insoweit vor, daß ihre Anwendung unter dem Gebot der Berücksichtigung der jeweiligen, klar zum Ausdruck gebrachten Interessen anderer nationaler Gesetzgeber steht. Das besondere Interesse der Entwicklungsländer, das eine Vorzugsbehandlung ihrer Unternehmen

rechtfertigt, ist die Förderung des Aufbaus einer einheimischen Industrie.

Ob die Grundsätze und Regeln zur Erreichung der gesetzten Ziele beitragen werden, wird daher nicht zuletzt davon abhängen, ob nationale Gesetzgeber und Kartellbehörden sie unter Berücksichtigung der Interessen aller Betroffenen anwenden.

Sto

#### UNCTAD: Übereinkommen über den grenzüberschreitenden multimodalen Güterverkehr (32)

Am 27. Mai 1980 hat eine im Rahmen der Welthandelskonferenz (UNCTAD) tagende diplomatische Konferenz ein *Internationales Übereinkommen über den internationalen multimodalen Güterverkehr* — das erste UNCTAD-Übereinkommen im Bereich des privaten Beförderungsrechts — verabschiedet (UN-Doc.TD/MT/CONF/15.) Unter multimodalem Verkehr versteht man die Beförderung von Gütern mit zwei oder mehr verschiedenen Verkehrsmitteln (Seeschiff, Binnenschiff, Flugzeug, Eisenbahn, Straße) aufgrund eines einheitlichen, neuartigen Vertrags. Der multimodale Verkehr hat in den letzten Jahren weltweit vor allem durch die Containerisierung stark zugenommen. In der Praxis spielen die Container-Verkehre der Seeschifffahrt die weitaus größte Rolle. Vielfach übernehmen schon heute Reeder zugleich die Funktion eines Unternehmers des multimodalen Verkehrs. Es ist deshalb nicht verwunderlich und durchaus sachgerecht, daß sich das Übereinkommen teilweise wörtlich an das 1978 in Hamburg erarbeitete, nach vorbereitenden Studien von UNCTAD in erster Linie von der UN-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) betreute UN-Übereinkommen über die Beförderung von Gütern auf See (Hamburger Regeln; vgl. VN 3/1978 S.101f.) anlehnt. Naturgemäß konnten die Besonderheiten des Luftverkehrs, der bei multimodalen Beförderungen ebenfalls herausragende Bedeutung hat, nicht in gleichem Maße berücksichtigt werden wie die der Schifffahrt.

Das Übereinkommen beruht auf überaus langwierigen Vorbereitungsarbeiten, an denen das Römische Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT), das Comité Maritime International (CMI), die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und die Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrts-Organisation (IMCO) Anteil hatten. Für das Schicksal des Vorhabens wurde es entscheidend, daß die Entwicklungsländer von einer rein privatrechtlichen Regelung des sehr kapitalintensiven multimodalen Verkehrs Nachteile für ihre Entwicklung befürchteten und an dem Zustandekommen der früheren Entwürfe nicht ausreichend beteiligt waren. Die vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen organisierte Welt-Container-Konferenz beauftragte deshalb 1972 UNCTAD mit einer Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen des multimodalen Verkehrs; seitdem ist die Zuständigkeit hierfür auf UNCTAD übergegangen. In sechs mehrwöchigen Tagungen einer internationalen Vorbereitungsgruppe wurde schließlich ein Konventionsskizzenentwurf erarbeitet, in dem auch die Interessen der Entwicklungsländer im Hinblick auf ihren Außenhandel, ihre Zahlungsbilanz und ihre nationale Verkehrs-

politik berücksichtigt wurden. Die Konferenz mußte einen Interessenausgleich sowohl unter den vielfach zerstrittenen Industriestaaten als auch zwischen deren Gesamtheit und den Entwicklungsländern herbeiführen.

Das Übereinkommen regelt vor allem die Haftung der an dem multimodalen Verkehr beteiligten Personen. Insbesondere sieht es bei nicht lokalisierbaren Schäden, die sich nicht auf die Beförderung mit einem bestimmten Verkehrsmittel zurückführen lassen und die im multimodalen Verkehr, vor allem im Container-Verkehr, überwiegend, eine einheitliche Mindesthaftung des Unternehmers vor. Weitere Schwerpunkte sind Vorschriften über die Beförderungsdokumente, über die gerichtliche und außergerichtliche Geltendmachung sowie über die Verjährung von Ansprüchen. Die Fertigstellung des Übereinkommens erwies sich deshalb als besonders problematisch, weil die Entwicklungsländer bestrebt waren, auch öffentlich-rechtliche Regelungen über die Lizenzierung von Unternehmern des multimodalen Verkehrs, Konsultationen, Ladungslenkung und anderes mehr in das Übereinkommen aufzunehmen. Das Übereinkommen anerkennt lediglich das souveräne Recht der Staaten, in den Grenzen des Völkerrechts auch solche Fragen zu regeln. Darüber hinaus wurden rechtlich unverbindliche Richtlinien über die zollrechtliche Behandlung des Transitverkehrs in das Übereinkommen aufgenommen. Die Verhandlungsziele der Bundesrepublik Deutschland, die sich von Anfang an um eine konstruktive Mitarbeit bemühte, konnten weitgehend verwirklicht werden. Das Übereinkommen dürfte sich als ein durchaus brauchbares Instrument der Vereinheitlichung und Vereinfachung des Transportrechts in einem immer bedeutsamer werdenden Bereich des internationalen Verkehrs erweisen. Bz

#### UNCTAD: Integriertes Rohstoffprogramm, neue Zwischenbilanz — Einigung bei Vertrag über Gemeinsamen Fonds (33)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1978 S.96f. fort.)

I. Von den 18 Erzeugnissen der Rohstoffliste des integrierten Programms der UN-Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD-Resolution 93(IV) vom 30. Mai 1976) waren vier am 30. Juni 1980 Gegenstand von Rohstoffabkommen: Kaffee, Naturkautschuk, Zinn und Zucker. Naturkautschuk ist 1979 hinzugekommen, Kakao 1980 vorerst ausgeschieden. Darüber hinaus gibt es unverändert ein Olivenölabkommen, womit dem Programmpunkt »Pflanzenöle einschließlich Olivenöl und Ölsaaten« immerhin teilweise Genüge getan ist. Nachfolgend werden nur die Rohstoffe der UNCTAD-Liste von 1976 behandelt, für die ein Abkommen besteht oder bestanden hat.

Das *Kaffee*-Übereinkommen von 1976 — endgültig in Kraft getreten am 1. August 1977 — gilt bis zum 30. September 1982; das *Zucker*-Abkommen von 1977 (dazu: VN 1/1978 S.28) — endgültig in Kraft getreten am 2. Januar 1980 — soll eine Laufzeit von fünf Jahren haben. Letzterem ist die EG immer noch nicht beigetreten.

Dem *Zinn*-Übereinkommen von 1975 — in Kraft seit dem 14. Juni 1977 — verbleibt noch eine Geltungsdauer von einem Jahr, nämlich bis zum 30. Juni 1981. Nottfalls wird es verlängert werden müssen — dann, wenn ein Nachfolgeabkommen nicht beizeiten zustandekommt. Die erste Vertragskonferenz (14. April—16. Mai 1980 in Genf) ist an unüberbrückbaren Gegensätzen gescheitert. Die Hauptproduzenten (Malaysia, Bolivien, Thailand, Indonesien) waren mit dem Status quo insgesamt zufrieden, wollten also keine tiefgreifende Veränderung der durch das noch geltende Abkommen getroffenen Regelung. Demgegenüber engagierten sich die Vereinigten Staaten als führender Abnehmer für einen Systemwandel: Abschaffung der Exportkontrollen, da diese die Preise künstlich hoch hielten und den Produktivitätsfortschritt hemmten; Aufstockung des Warenausgleichslagers — mithin des einen verbleibenden Regulierungsinstruments — von 20 000 auf 70 000 Tonnen. Es bestand Einvernehmen darüber, daß der »Bufferstock« künftig nicht nur von den Erzeugern, sondern auch von den Verbraucherländern gespeist werden würde. Umstritten war indessen, ob man mit direkten Beiträgen der Mitgliedstaaten auskommen solle (so die USA), oder ob auch weiterhin auf Anleihen zurückgegriffen werden dürfe. Erst gegen Schluß der Konferenz unterbreiteten auch die EG einen konkreten Vorschlag, dessen Kompromißcharakter unverkennbar ist: Zum einen ein zweigliedriges Lagersystem mit einem direkt zu finanzierenden Hauptlager von 35 000 Tonnen und einem über Anleihen und Regierungsgarantien auszustattenden kleineren Zusatzlager; zum anderen Möglichkeit der Einführung von Exportkontrollen durch den Zinnrat. — Mit einer raschen Einigung ist hier kaum zu rechnen. Bei *Kakao* hat der Fehlschlag der Bemühungen um ein neues Abkommen bereits dazu geführt, daß das alte Abkommen von 1975 (dazu: VN 6/1975 S.183) — endgültig in Kraft seit dem 7. November 1978 — am 31. März ausgelaufen ist, ohne daß ein Nachfolger bereitstünde. Zentraler Streitpunkt war die Bestimmung des unteren Interventionspreises. Die Ausfuhrländer bestanden unerschütterlich auf 120 Cents/Pound und waren vor allem auch deshalb nicht kompromißbereit, weil sie glaubten, sie könnten ihre Interessen notfalls — oder sogar vorzugsweise — durch Bildung eines Produzentenkartells verwirklichen. Anfang Juli 1980 betrug der Weltmarktpreis allerdings nur noch ca. 100 Cents. Das *Naturkautschuk*-Übereinkommen von 6. Oktober 1979, das zunächst als erster greifbarer Erfolg im Rahmen des integrierten Rohstoffprogramms gefeiert worden war, hat sich mithin im nachhinein als Ausgleich für den Rückschritt bei *Kakao* erwiesen. Das neue Abkommen, das — sofern es dann von Staaten, auf die zusammengekommen je 65 vH der Welterzeugung bzw. des Weltverbrauchs entfallen, ratifiziert ist — am 1. Oktober 1980 vorläufig in Kraft treten soll, sieht als Stabilisierungsinstrument einen »Bufferstock« vor, der ein Ausgleichslager von 400 000 Tonnen sowie ein Reservelager von 150 000 Tonnen umfassen soll (geschätzte Kosten: 450 Mill US-Dollar). Die finanziellen Lasten sollen von Erzeugern und Verbrauchern ge-

meinsam getragen werden. Der Referenzpreis soll zunächst 1 US-Dollar/Kilo betragen, allerdings der Anpassung an veränderte Weltmarktverhältnisse fähig sein. Es wird dem »Bufferstock« obliegen, dafür Sorge zu tragen, daß die Marktpreise nicht mehr als 20 vH vom Referenzpreis abweichen. Daneben gibt es Höchst- und Mindestpreise (entsprechend etwa 1,29 bzw. 0,74 US-Dollar). Eine Verbindung zu dem künftigen Gemeinsamen Rohstofffonds ist bereits ausdrücklich vorgesehen (wie vorher schon in dem Zucker-Abkommen von 1977 und dem Olivenöl-Übereinkommen von 1979). Malaysia, Hauptproduzent von Naturkautschuk, hat das Regulierungsabkommen als erster Staat ratifiziert. Das *Olivenöl*-Übereinkommen vom 30. März 1979 ist bereits am 5. Februar 1980 in Kraft getreten. Es ersetzt das alte Abkommen von 1963, das nach mehreren Änderungen und Verlängerungen am 31. Dezember 1979 ausgelaufen ist. Auch das neue Abkommen verzichtet wie bereits sein Vorgänger auf dirigistische Maßnahmen, setzt also auf Marktbeobachtung, Prognosen und Werbung. Neu sind dagegen Bestimmungen über technische Hilfe bzw. die Weitergabe von Technologie, mit der namentlich weniger entwickelte Erzeugerländer angesichts stagnierender Nachfrage zu kosten-senkenden und die Wettbewerbsfähigkeit fördernden Innovationen instandgesetzt werden sollen. Das Abkommen soll zunächst bis zum 31. Dezember 1984 gelten. II. Am 27. Juni 1980 ist in Genf der *Abkommenstext für den Gemeinsamen Rohstofffonds* fertiggestellt worden (zu der Grundsatzentscheidung vom 20. März 1979 vgl. das Schaubild in VN 3/1979 S.97). 101 Länder waren auf der Vertragskonferenz vertreten. Die Ratifikationsschwelle für das Inkrafttreten ist hoch: erforderlich ist die Bindungserklärung von mindestens 90 Staaten, die für zwei Drittel der Direktbeiträge von insgesamt 470 Mill US-Dollar aufkommen. (Eine weitere Bedingung — Leistung von wenigstens der Hälfte der freiwilligen Beiträge zu dem Zweiten Schalter des Fonds, also dem für andere als preispolitische Maßnahmen bestimmten — ist bereits erfüllt, da insoweit mittlerweile Zusagen über 215 der insgesamt vorgesehenen 280 Mill Dollar vorliegen.) Es wird gleichwohl die Hoffnung gehegt, der Gemeinsame Fonds, um dessen Sitz sich Amsterdam, London und Manila bewerben, werde in der zweiten Hälfte des Jahres 1981 seine Arbeit aufnehmen können. NJP

## Sozialfragen und Menschenrechte

**Weltgesundheitsorganisation: Pocken weltweit ausgerottet (34)**

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Bericht in VN 5/1979 S.182f. an.)

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat in den drei Dekaden ihres Bestehens ihre Arbeit auf verschiedene Schwerpunkte gerichtet. Einmal war es das öffentliche Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten, welches in seiner Planung unterstützt wurde, zum anderen hat die WHO den anstecken-

den, den tropisch-parasitären und später den chronischen Krankheiten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Feldzug gegen die Pocken, seit Jahrhunderten eine der Geißeln der Menschheit, ist gegen Ende der sechziger Jahre mit einer neuen Strategie in eine neue und letzte Phase getreten. Es war die mit dem Namen des amerikanischen Arztes Henderson verbundene Entscheidung, nicht mehr durch Massenimpfung der Seuche Herr zu werden, sondern die Pockenträger individuell aufzuspüren, welche zum Erfolg geführt hat. Am 8. Mai 1980, während der Jahresversammlung der WHO in Genf, wurde die vollständige Ausrottung der Pocken erklärt. Das bedeutet, wie WHO-Generalsekretär Halfdan Mahler ausführte, daß es nun möglich ist, die Massenimpfungen einzustellen. Daß dies nicht nur ein gesundheitlicher, sondern auch ein ökonomischer Erfolg ist, läßt sich daraus ersehen, daß die Industrienationen etwa 1 200 Mill US-Dollar pro Jahr sparen können und daß somit der wirtschaftliche Nutzen alle Erwartungen übersteigt. Der letzte Fall der endemischen Pocken wurde am 26. Oktober 1977 in Somalia registriert. Die Weltgesundheitsversammlung hat jetzt die Staaten aufgerufen, die gesetzlich vorgeschriebene Impfung der Bevölkerung gegen Pocken einzustellen und den Grenzübergang von Reisenden ohne den Nachweis der Pockenimpfung zu erlauben. Schon am 8. Mai hatten 68 Staaten oder Territorien die Zwangsimpfung gegen Pocken aufgehoben. Nur vier Länder verlangen (Stand: Mitte Juli) noch den Impfnachweis bei der Einreise: Dschibuti, Madagaskar, Kamputschea und der Tschad. Der Generaldirektor der WHO hat die Mitgliedsländer aufgerufen, die Mittel, die durch den Wegfall der Pockenimpfung freigeworden sind, in andere Aktivitäten zu investieren, um die Gesundheit der Weltbevölkerung zu verbessern. Dieser Aufruf knüpft an die Deklaration von Alma Ata (1978) an, welche die Hoffnung ausdrückt, daß »Gesundheit für alle« bis zum Jahre 2000 verwirklicht werden kann. Selbst wenn diese Erwartung sehr hoch gegriffen ist, hat das Beispiel der Ausrottung der Pocken gezeigt, wie man durch sorgfältige Planung und Hingabe aller Beteiligten zu einem Ergebnis kommen kann, welches in der Geschichte der Gesundheitsdienste ohne Beispiel ist. Wie lange noch Impfstoff bereitgehalten werden muß, um allen Eventualitäten eines wohl sehr unwahrscheinlichen, aber theoretisch möglichen Wiederauftretens der Pocken sofort zu begegnen, ist eine Frage, die in den einzelnen Ländern wohl unterschiedlich beurteilt wird. Zur Zeit werden insgesamt 200 Mill Impfstoffeinheiten auf Lager gehalten, welche in Speziallaboratorien hergestellt und bereitgehalten werden. Zusätzliche Einheiten können im Notfall sehr rasch zur Verteilung gelangen. Nur die USA und die UdSSR sollen künftig Laboratorien mit virulenten Kulturen für Forschungsvorhaben unterhalten. Inwieweit andere parasitäre oder Infektions-Krankheiten ausgerottet werden können, hängt von vielen Faktoren ab, von denen einige wesentlich schwerer zu beeinflussen sind, als es bei den Pocken der Fall war. Whm

## Kamputschea: Internationale Bemühen um weitere humanitäre Hilfe (35)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1980 S.25 fort.)

I. Angesichts der »dringenden Notwendigkeit, die humanitäre Hilfe für das kamputscheanische Volk zu verstärken« und sicherzustellen, daß die Hilfsgüter dorthin gelangen, wo sie benötigt werden, beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) am 1. Mai (UN-Doc.E/Res/1980/23) gegen die Stimmen Bulgariens, der Deutschen Demokratischen Republik, Ungarns und der Sowjetunion eine *Zusammenkunft über humanitäre Hilfe für das kamputscheanische Volk* (Meeting on Humanitarian Assistance and Relief to the Kampuchean People) auf Ministerebene nach Genf einzuberufen. Insbesondere zeigte sich der Rat mit dem Zurückbleiben hinter dem Finanzierungsziel für die Hilfsmaßnahmen und den ersten praktischen Problemen bei der Verteilung der Hilfsgüter unzufrieden.

Der Kreis der potentiellen Teilnehmer an der Konferenz war enger gezogen als bei der »Zeichnungskonferenz für humanitäre Soforthilfe an das Volk von Kampschea« am 5. November 1979 (VN 1/1980 S.25), doch weiter als bei der »Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien« im Juli des Vorjahres (VN 4/1979 S.144f.): außer den im Juli 1979 eingeladenen Staaten sollten die sozialistischen Staaten Osteuropas sowie die nicht in eine dieser beiden Kategorien fallenden Mitglieder des ECOSOC teilnehmen können. Anders als im Juli und November 1979 beteiligte sich an der dann am 26. und 27. Mai 1980 abgehaltenen, durch 59 (von knapp 100 eingeladenen) Staaten beschickten Zusammenkunft überhaupt kein Vertreter des Ostblocks.

II. Im Vorfeld dieses Treffens legten Vietnam und einige osteuropäische Länder gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die Gründe für ihre Nichtteilnahme an der Genfer Zusammenkunft dar: Die durch die sozialistischen Länder und die internationale Gemeinschaft gewährte humanitäre Hilfe habe ermutigende Ergebnisse gezeitigt; eine internationale Konferenz zur Erörterung der Hilfsmaßnahmen für das Volk Kampscheas stelle jedoch eine humanitär getarnte Einmischung in die internen Angelegenheiten des Landes dar und diene mithin nur den Interessen der internationalen Reaktion. Demzufolge sei auch die ECOSOC-Resolution 1980/23 null und nichtig. Überdies sei das Hauptproblem, die Verteilung der internationalen Hilfsgüter, durch die zuständigen Behörden der Volksrepublik Kampschea hinreichend gelöst. Diese Argumentation wurde namentlich von der DDR und der Tschechoslowakei unterstützt, die ihre Absage zusätzlich mit dem Funktionalisieren der bilateralen Hilfsmaßnahmen begründeten. So gab auch Vietnam seine Unterstützung für Kampschea im Jahre 1979 mit einer Summe von 56 Mill US-Dollar an und schätzte den Wert seiner Hilfsleistungen für 1980 auf 62 Mill Dollar.

Um der Genfer Konferenz vom 26./27. Mai ihr humanitäres Mandat streitig zu machen, wurde am 20. Mai in Phnom Penh »auf

Initiative des Weltfriedensrats« eine internationale Unterstützungskonferenz für das kamputscheanische Volk veranstaltet. Der vietnamesische Vertreter bei den Vereinten Nationen gab in einem Schreiben an den UNO-Generalsekretär eine Erklärung dieser Konferenz zur Kenntnis, die neben der Anerkennung der »selbstlosen, umfassenden Hilfe« Vietnams und der Sowjetunion den Appell an die internationale Gemeinschaft enthält, ihre Hilfsmaßnahmen fortzuführen und auszubauen. Zentrale Aussagen der Phnom Penher Konferenz sind die Forderung nach Anerkennung des Volksrevolutionsrats von Kampschea als alleiniger rechtmäßiger Regierung und die Forderung an die Vereinten Nationen, den Pol Pot-Anhängern den Sitz Kampscheas zu entziehen.

III. In seiner Rede zur Eröffnung der Genfer »Zusammenkunft« am 26. Mai schätzte UN-Generalsekretär Waldheim die für 1980 benötigten Hilfsleistungen auf eine Höhe von 284 Mill Dollar, von denen noch 181 Mill offenstünden. Das größte Problem stelle sich im logistischen Bereich: Die Infrastruktur im Lande sei derart verfallen, daß die Engpässe im Verteilungs- und Transportsystem beseitigt werden müßten. Der zum Präsidenten der Versammlung gewählte australische Außenminister Andrew Peacock hob hervor, daß die einzige Aufgabe dieses Treffens die humanitäre Hilfe für Kampschea und die angrenzenden Gebiete sei; politische Kontroversen sollten ausgespart werden. Er bedauerte deshalb die Nichtteilnahme Vietnams und der osteuropäischen Staaten und betonte, bi- und multilaterale Bemühungen sollten einander ergänzen. Als Ziele der Veranstaltung nannte er neben der Bekämpfung der Hungersnot das Bemühen um die Herstellung von Bedingungen, die die Menschen nicht mehr zum Verlassen ihrer Heimstätten zwingen, die Wiederaufnahme der eigenen landwirtschaftlichen Produktion und den Wiederaufbau eines intakten Gesundheitswesens. Die Mehrzahl der Redner beschränkte sich denn auch auf die Frage, wie die Bevölkerung des Landes am besten von Hunger und Seuchen befreit werden könne.

Große Aufmerksamkeit fanden die Ausführungen des thailändischen Außenministers Siddhi Savetsila: Während allgemein die besondere Belastung Thailands durch die Flüchtlinge aus dem Nachbarland (nach Angaben des UN-Flüchtlingskommissars wurden Ende April 1980 145 322 Personen in thailändischen Aufnahmelagern versorgt) berücksichtigt wurde, unterstützte die Mehrheit auch den thailändischen Vorschlag der internationalen Bemühungen um die Verbesserung der Sicherheitslage für die Flüchtlingslager entlang der Grenze.

In der abschließenden Zusammenfassung des Vorsitzenden kam daher auch zum Ausdruck, daß kein internationales Hilfsprogramm ohne Zusammenarbeit mit der Regierung in Bangkok erfolgreich sein könne. Diese Hilfe müsse deshalb auch der mitbetroffenen thailändischen Bevölkerung zugute kommen. Konsens, so Peacock, sei auf der »Zusammenkunft« erzielt worden über die Notwendigkeit weiterer humanitärer Hilfe, einer Verbesserung des Verteilungssystems für die Hilfsgüter und des Hinarbeitens auf Bedingungen, unter

denen kamputscheanische Flüchtlinge repatriert werden könnten.

IV. Zu den konkreten Ergebnissen des Genfer Treffens vom 26. und 27. Mai können zwei wichtige Bereiche gezählt werden:

1. Der unmittelbare Bedarf zur Aufrechterhaltung der internationalen Kampschea-Hilfe bis Ende Juni 1980 wurde durch Bereitstellung von 39 Mill Dollar an das Weltkinderhilfswerk UNICEF und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz gedeckt. Darüber hinaus stellten die Teilnehmerstaaten außer Lebensmittellieferungen und medizinischer Hilfe insgesamt 116 Mill Dollar an Beiträgen zur Verfügung, wodurch das erwartete Defizit von 181 Mill Dollar aber nur teilweise gedeckt wird. Der Vorschlag eines Sonderfonds für die Kampschea-Hilfe wurde auf der »Zusammenkunft« lediglich in Form eines dem Generalsekretär erteilten Prüfungsauftrags aufgenommen.

2. Erarbeitet wurden zudem anhand der Erfahrungen mit der bisherigen Kampschea-Hilfe mehrere konkrete Vorschläge: Die Überlastung der Häfen und Transportwege in Thailand müsse beseitigt werden. Begrüßt wurde deshalb auch die Erlaubnis der Phnom Penher Behörden, internationale Hilfsflüge nach Phnom Penh auf der kürzesten Route zuzulassen. Skeptischer wird man jedoch angesichts des weiterschwellenden Konflikts den Vorschlag betrachten müssen, die Verteilung der Hilfsgüter in Kampschea durch internationale Beobachter überwachen zu lassen. Auch dem Appell an die Behörden in Phnom Penh, ärztlichem Personal den Zutritt zum Land zu gewähren, dürfte kaum Aussicht auf Erfolg beschieden sein.

Aufmerksamkeit verdient zudem die deutliche Zurückhaltung der beteiligten Staaten in der Frage der Gewährung von dauerhaftem Asyl für Flüchtlinge aus Kampschea: Die Akzente wurden in Genf auf die Notwendigkeit ihrer Repatriierung und der finanziellen Unterstützung Thailands sowie auf eigene Belastung durch frühere Asylgewährungen gesetzt. PHR

## 34. Generalversammlung: Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen (36)

I. Im Zusammenhang mit einer allgemeinen Initiative der Weltorganisation gegen »Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« hat die Generalversammlung am 17. Dezember 1979 ohne förmliche Abstimmung einen *Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen* (UN-Doc.A/Res/34/169) verabschiedet; weitere Schritte zur Verhinderung des Mißbrauchs staatlicher Gewalt sind eine geplante Konvention gegen Folter und der Entwurf eines Kodex ärztlicher Ethik (vgl. dazu: A/Res/34/167 und 168).

Die Notwendigkeit des Tätigwerdens der Vereinten Nationen in diesem Bereich des Menschenrechtsschutzes illustrierte der niederländische Delegierte Scheltema, als er im 3. Hauptausschuß der Generalversammlung auf die weltweit verbreitete Praxis verschiedener Regierungen hinwies, politisch mißliebige Personen verhaften oder verschwinden zu lassen. Als besonders schwerwiegende Fälle hob er namentlich die Untaten der mittlerweile gestürzten afrikanischen Diktatoren Amin, Macias und

Bokassa sowie das Problem der Verschollenen in Lateinamerika hervor.

Vor diesem weltpolitischen Hintergrund appelliert die Generalversammlung unter ausdrücklichem Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Internationalen Menschenrechtspakte in ihrer Resolution 34/169 an die Regierungen, die Anwendung des acht ausführlich kommentierte Artikel umfassenden Verhaltenskodex »im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebung oder Rechtspraxis wohlwollend zu prüfen«.

II. Die Eingangsvorschrift der Verhaltensregeln begründet für Beamte mit Polizeibefugnissen die Verpflichtung, bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben »mit dem für ihren Beruf erforderlichen hohen Maß an Verantwortung der Gemeinschaft (zu) dienen und alle Personen vor rechtswidrigen Handlungen (zu) schützen«. Der offizielle Kommentar zu dieser Bestimmung definiert den Begriff »Beamter mit Polizeibefugnissen« (law enforcement official) im weitesten Sinne: darunter fallen alle ernannten oder gewählten Vertreter der Exekutive, insbesondere solche mit der Befugnis zur Festnahme oder zur Inhaftierung. Neben der Bestimmung des Adressatenkreises enthält der Kommentar zu Art. 1 des Verhaltenskodex unter anderem eine Erläuterung des Dienstes an der Gemeinschaft, derzufolge dieser insbesondere auch Hilfeleistungen an Personen umfaßt, die sich in einer persönlichen, wirtschaftlichen, sozialen oder anderen Notlage befinden.

Art. 2 wiederholt das Hauptanliegen des Kodex: »Bei der Ausübung ihres Dienstes sind Beamte mit Polizeibefugnissen gehalten, die Menschenwürde zu achten und zu schützen und die Menschenrechte aller Personen zu wahren und zu verteidigen«. Der Kommentar zu dieser Bestimmung zählt die wichtigsten Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes auf, die von den Beamten ebenso wie die sie ergänzenden einzelstaatlichen Freiheitsverbürgungen bei normgerechter Dienstausbübung beachtet werden sollen.

Art. 3 bestimmt, daß Beamte mit Polizeibefugnissen Gewalt nur unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anwenden dürfen; die dazugehörigen Erläuterungen bezeichnen den Einsatz von Schusswaffen ausdrücklich als äußerste Maßnahme, die grundsätzlich, insbesondere gegenüber Kindern, zu vermeiden ist.

Art. 4 dient dem Schutz der Privatsphäre: Die Beamten sind gehalten, in ihrem Besitz befindliche vertrauliche Informationen grundsätzlich vertraulich zu behandeln.

Art. 5 enthält ein absolutes Verbot der Folter oder sonstiger grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Derartige Maßnahmen dürfen von den Beamten nicht einmal geduldet werden. Ausdrücklich wird jedwede Rechtfertigungsmöglichkeit für einen derartigen Mißbrauch staatlicher Gewalt durch die Berufung auf höhere Anweisungen, außergewöhnliche Umstände (Kriegsgefahr, Bedrohung der nationalen Sicherheit) oder sonstige öffentliche Notstandssituationen ausgeschlossen.

Art. 6 statuiert eine Schutzpflicht der Beamten mit Polizeibefugnissen gegenüber

den in ihrem Gewahrsam befindlichen Personen. In besonderem Maße wird dabei auf die Pflicht zur Bereitstellung ärztlicher Betreuung hingewiesen, wann immer diese erforderlich ist.

Gemäß Art. 7 des Kodex dürfen Beamte mit Polizeibefugnissen nicht nur keinerlei Bestechungshandlungen begehen, sondern müssen auch jede Form der Korruption energisch bekämpfen.

Die Schlußbestimmung, Art. 8, enthält eine allgemeine Aufforderung an die Beamten, die Gesetze und den Kodex zu befolgen. Darüber hinaus sollen sie Gesetzesverletzungen grundsätzlich verhindern und für die Befolgung des Kodex eintreten. Abs. 2 der Vorschrift begründet eine Meldepflicht für den Fall, daß ein Beamter Grund zu der Annahme hat, daß eine Verletzung des Kodex stattgefunden hat oder bevorsteht. Als Adressaten einer solchen Meldung kommen neben vorgesetzten Dienststellen oder Beschwerdeinstanzen nach dem offiziellen Kommentar auch die Massenmedien in Betracht.

III. Der Verhaltenskodex stellt insgesamt eine Zusammenfassung von Regeln dar, die (wie etwa die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) in Rechtsstaaten westlicher Prägung selbstverständlich sind. Seine Hauptbedeutung wird er deshalb hoffentlich in den Teilen der Welt erlangen, in denen massive Menschenrechtsverletzungen der eingangs geschilderten Art noch immer an der Tagesordnung sind.

Erste positive Stellungnahmen zu dem Verhaltenskodex wurden auf einem regionalen Symposium über die Rolle der Polizei im Bereich des Menschenrechtsschutzes abgegeben, das die niederländische Regierung in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in der Zeit vom 14. bis zum 25. April 1980 im Haag veranstaltete. An der Tagung nahmen Experten aus 19 europäischen Ländern (darunter Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien und UdSSR) teil; sie empfahlen in ihrer persönlichen Eigenschaft als Sachverständige, daß die Aufnahme des Verhaltenskodex in die nationalen Rechtssysteme wohlwollend geprüft und sein Text allen betroffenen Beamten zugänglich gemacht werden solle. Darüber hinaus sollten alle Beamten mit Polizeibefugnissen innerhalb ihrer Ausbildung und in Fortbildungskursen gründlich mit dem Kodex und anderen grundlegenden Texten bezüglich der Menschenrechte vertraut gemacht werden. Auf den Einsatz von »agents provocateurs«, also von Personen, die mit Unterstützung oder Anleitung der Polizei andere zur Begehung von Straftaten verleiteten, solle im Interesse des Menschenrechtsschutzes verzichtet werden. Die Experten richteten ihr spezielles Augenmerk auf das Folterverbot und betonten in diesem Zusammenhang, daß die Beachtung der Art. 3, 5 und 6 des Kodex unbedingt im Rahmen von Festnahme- und Inhaftierungsmaßnahmen gewährleistet sein müsse. Weiterhin wurde gefordert, daß durch gesetzliche Regelungen der Schutz von persönlichen Daten, die im Laufe polizeilicher Aktionen gesammelt werden, sichergestellt werden solle. Im Zusammenhang mit allgemeinen Empfehlungen zur Ausbildung von Beamten mit Polizeibefugnissen wurde schließlich noch einmal hervorgehoben, daß es wünschenswert sei, daß die-

se Personengruppe die wichtigsten Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes kenne und auch die Motivation zur Verteidigung dieser Rechte besitze. Die breite Zustimmung, die dem Verhaltenskodex auf der Haager Veranstaltung entgegengebracht wurde, läßt hoffen, daß er auch in anderen Teilen der Welt nicht ohne Wirkung bleibt. KS

## Rechtsfragen

**IGH: Urteil im Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und dem Iran (37)**

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1980 S.27 fort.)

I. Mit 13 gegen zwei Stimmen entschied der Internationale Gerichtshof (IGH; Zusammensetzung s. VN 2/1980 S.72) am 24. Mai im Haag, daß der Iran durch das Festhalten des amerikanischen diplomatischen und konsularischen Personals gegen völkerrechtliche Verpflichtungen gegenüber den Vereinigten Staaten (»Die Verpflichtungen... gemäß internationalen Verträgen zwischen den beiden Ländern sowie gemäß den anerkannten Regeln des allgemeinen Völkerrechts«) verstoßen habe und noch verstoße (voller Wortlaut des Urteils: UN-Doc.S/13989 v. 9.6.1980). Mit den gleichen Stimmen entschied der Gerichtshof, daß diese Rechtsverletzungen eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran gegenüber den USA begründeten. Nicht der Mehrheit schlossen sich an die Richter Morosow und Tarazi.

Einstimmig entschied dagegen der IGH, daß die Regierung des Iran verpflichtet sei, alle Schritte zu unternehmen, um eine Freilassung des diplomatischen und konsularischen Personals sowie eine Freigabe der Gebäude und Einrichtungen zu gewährleisten; ebenfalls einstimmig entschied er, daß eine strafrechtliche Verfolgung dieses Personenkreises (etwa unter dem Vorwurf der Spionage) ausgeschlossen sei.

Mit 14 zu einer Stimme entschied der IGH schließlich, daß die Höhe der Entschädigung und die Form ihrer Zahlung, soweit sich die Parteien nicht einigen könnten, durch das Gericht später festgesetzt werde. Die Entscheidung über die Schadensersatzpflicht dem Grunde nach erging mit 12 zu drei Stimmen.

II. Der Gerichtshof leitete seine Zuständigkeit sowohl aus den beiden Übereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen (1961 bzw. 1963) wie auch aus dem zwischen den Vereinigten Staaten und dem Iran 1955 geschlossenen Freundschaftsvertrag her. Dabei verwies der IGH auf den Wortlaut von Art. I der Zusatzprotokolle zu den beiden erstgenannten Abkommen, denen sowohl die USA wie auch der Iran seinerzeit beigetreten waren. Schwierigkeiten bereiteten insofern lediglich die Art. II und III in den beiden Protokollen, die neben einer Anrufung des IGH auch noch andere Formen der Streit erledigung vorsehen. Der IGH sah jedoch in entsprechenden Verhandlungen zwischen den Streitparteien nicht eine Voraussetzung für seine Anrufung, sondern wertete die genannten übrigen Formen der Streitbeilegung lediglich als eine Möglichkeit, die Zuständigkeit des IGH zu substituieren.



Ebenso bejahte der IGH seine Zuständigkeit unter dem genannten Freundschaftsvertrag. Er wurde trotz der von den USA verhängten Gegenmaßnahmen noch als verbindlich angesehen. Dem widersprach der Richter Morosow in seinem Abweichenden Votum. Er vertrat die Ansicht, daß sich die Vereinigten Staaten durch die Verhängung von Wirtschaftssanktionen einschließlich der Beschlagnahme des iranischen Vermögens in den USA sowie durch den Versuch, die amerikanischen Botschafts- und Konsulatsangehörigen gewaltsam zu befreien, in Widerspruch zu diesem Vertrag gesetzt hätten und sich daher nicht mehr auf diesen berufen könnten.

III. In der Sache selbst entschied der IGH, daß die Erstürmung und Besetzung der Botschaft sowie die Gefangennahme des amerikanischen Personals der iranischen Regierung nicht unzweifelhaft zugerechnet werden könne. Auf jeden Fall habe sie aber ihre Schutzpflichten aus Art. 22 der Konvention über die diplomatischen Beziehungen verletzt, als sie nicht zum Schutze der Botschaftsgebäude und des Personals eingeschritten sei. Eine weitere Rechtsverletzung erkannte der IGH in der Duldung des derzeitigen Zustandes. Der Gerichtshof sprach in diesem Zusammenhang der iranischen Regierung das Recht ab, ihr Vorgehen mit dem Spionagevorwurf zu rechtfertigen: Selbst wenn eine Spionagetätigkeit des amerikanischen Botschaftspersonals nachgewiesen werden könne, erlaube dies nicht die Besetzung des Botschaftsgebäudes und die Gefangennahme des Personals. Die einzige Maßnahme dagegen sei die Ausweisung der betreffenden Personen bzw. der Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Insgesamt brandmarkte der IGH das Verhalten der iranischen Regierung mit außerordentlich scharfen Formulierungen: »Die Häufigkeit, mit der gegenwärtig die Grundsätze des Völkerrechts bezüglich der diplomatischen und konsularischen Beziehungen durch Individuen oder Personengruppen entwertet werden, ist bereits beklagenswert. Aber dieser Fall ist ohnegleichen und von besonderer Schwere, weil es hier nicht nur Privatpersonen oder Personengruppen sind, die die Unverletzlichkeit einer ausländischen Botschaft mißachtet und entwertet haben, sondern die Regierung des Gaststaates selbst. ... Solche Ereignisse können das über Jahrhunderte von der Menschheit sorgfältig errichtete Rechtsgefüge nur schwächen, dessen Erhaltung für die Sicherheit und das Wohlergehen der komplexen heutigen internationalen Gemeinschaft höchst wichtig ist, für welche es wesentlicher denn je ist, daß die Regeln für die Sicherung der ordnungsgemäßen Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern stets und peinlich genau geachtet werden.«

In einem letzten Abschnitt beschäftigte sich der IGH auch mit dem Versuch der USA vom 24. April, das amerikanische Personal gewaltsam zu befreien. Er führt dazu aus, daß eine derartige Aktion geeignet gewesen sei, das Verfahren vor dem Gerichtshof zu beeinträchtigen und verwies insoweit auf Ausführungen in seiner einstweiligen Anordnung vom 15. Dezember 1979, daß sich die Streitparteien jeglicher Maßnahmen zu enthalten hätten, die geeignet

seien, die Spannungen zu verschärfen. Dieser Grundsatz wird erstmalig in dieser Form in einer Entscheidung des IGH aufgestellt.

IV. In seinem Sondervotum wendet sich der Richter Lachs, der die Entscheidung des IGH im übrigen mitgetragen hat, gegen die Verurteilung des Iran zu Schadensersatz dem Grunde nach. Er hielt diesen Anspruch, nachdem die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran festgestellt worden war, für überflüssig. Er verwies insoweit auf die Entscheidung des IGH im Korfu-Kanal-Fall (1949). Im übrigen benutzt Lachs sein Sondervotum dazu, die Staaten zu einer Mitarbeit in den internationalen Streitschlichtungsinstrumenten aufzurufen. Unter diesem Gesichtspunkt rügt er, daß der Iran nicht vor dem Gerichtshof aufgetreten ist.

V. In seinem Abweichenden Votum wendet sich der Richter Morosow dagegen, daß der Gerichtshof auch den Freundschaftsvertrag zwischen dem Iran und den USA zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht hat. Im übrigen wünschte er eine schärfere Verurteilung des amerikanischen militärischen Befreiungsversuchs. Er ist der Ansicht, dieser sei nicht gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen unter dem Gesichtspunkt der Selbstverteidigung zu rechtfertigen, da kein bewaffneter Angriff auf die Vereinigten Staaten stattgefunden habe.

VI. Richter Tarazi schließlich wendet sich in seinem Abweichenden Votum dagegen, daß der Gerichtshof die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Iran für die begangenen Rechtsverletzungen statuiert. Er ist der Ansicht, hier hätten die revolutionären Umwälzungen im Iran wie auch das Verhalten der Vereinigten Staaten mit berücksichtigt werden müssen. Er hält auch die Vereinigten Staaten für die entstandene Lage für verantwortlich. Wo

#### IGH: WHO beantragt Rechtsgutachten (38)

Die Weltgesundheitsversammlung, das höchste Organ der Weltgesundheitsorganisation (WHO), hat im Mai den Internationalen Gerichtshof um die Erstattung eines Rechtsgutachtens ersucht. Dabei soll festgestellt werden, ob Art. 37 des Abkommens vom 21. März 1951 zwischen der WHO und Ägypten über die Errichtung des WHO-Büros für die Region Östliches Mittelmeer in Alexandria anwendbar ist, wenn eine der Vertragsparteien die Verlegung des Büros in ein anderes Land wünscht. Sollte die Kündigungsklausel des Art. 37 vom IGH für anwendbar gehalten werden, so wird der Gerichtshof ersucht, zu der Frage Stellung zu nehmen, welches die Pflichten Ägyptens und der WHO in bezug auf das Regionalbüro in der zweijährigen Kündigungsfrist sind. — Die Streitigkeit ist vor dem Hintergrund der innerarabischen Spannungen im Gefolge des Abkommens von Camp David zu sehen.

Gutachten dieser Art können nur von bestimmten internationalen Organisationen und einigen Organen eingeholt werden. Ein entsprechendes Recht besitzen die UN-Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Interimsausschuß der Generalversammlung und der Ausschuß für Anträge auf

Überprüfung von Urteilen des Verwaltungsgerichts. Organisationen, die über ein entsprechendes Recht verfügen, sind die UN-Sonderorganisationen sowie die IAEA. Das Verfahren des Gerichtshofs beruht, obwohl es unterschiedliche Züge aufweist, die sich aus der besonderen Natur und dem Ziel der gutachterlichen Tätigkeit ergeben, auf den Bestimmungen des Statuts über das streitige Verfahren, soweit diese für anwendbar gehalten werden. Im Gegensatz zu den Urteilen des IGH haben die Gutachten keinerlei bindende Wirkung. Den Organisationen und Institutionen steht es frei, dem Gutachten Wirkung zu verleihen oder nicht. Es gibt allerdings einige besondere Fälle, in denen festgelegt ist, daß ein Gutachten verbindliche Kraft haben soll. Wo

#### UNCITRAL: Abkommen über Warenkaufverträge (39)

Das von einer Staatenkonferenz (Wien, 10. März — 10. April 1980) gebilligte *Übereinkommen über internationale Kaufverträge* (UN-Doc. A/CONF.97/18 v. 10.4.1980) dient dazu, den Handel zwischen Vertragspartnern in verschiedenen Ländern mit unterschiedlicher Rechtsordnung zu erleichtern. Es vereinheitlicht und ersetzt zwei 1964 im Haag abgeschlossene internationale Kaufrechtsübereinkommen, die allerdings nur eine sehr geringe Verbreitung gefunden hatten.

Das neue, 101 Artikel umfassende Abkommen, das auf einem Entwurf der UN-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) beruht, enthält vier Teile. Der erste Teil umschreibt den Anwendungsbereich der Konvention, der zweite regelt den Abschluß von Verträgen, der dritte umfaßt Bestimmungen über den Verkauf von Waren, während der vierte Abschnitt Schlußbestimmungen vorbehalten ist.

Das Abkommen gilt für Verträge, wenn Käufer und Verkäufer ihren Geschäftssitz in Staaten haben, die dem Abkommen beigetreten sind. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn Käufer und Verkäufer aus Staaten kommen, deren Recht bezüglich des Verkaufs von Waren ähnlich ausgestaltet ist und diese Staaten eine entsprechende Erklärung abgegeben haben.

Das Übereinkommen regelt des weiteren Inhalt und Verbindlichkeit eines Angebots sowie Inhalt und Verbindlichkeit einer Vertragsannahme. Es werden durch dieses Abkommen die primären Verpflichtungen von Käufer und Verkäufer fixiert. Schließlich bestimmt es die Rechte des Käufers bei Schlecht- oder Nichterfüllung seitens des Verkäufers.

Das Abkommen liegt bis zum 30. September 1981 zur Unterzeichnung auf und tritt ein Jahr nach Ratifikation durch zehn Staaten in Kraft.

An der Kodifikationskonferenz in Wien nahmen 62 Staaten teil. Bei der Schlußabstimmung wurde das Übereinkommen von 42 Staaten ohne Gegenstimme gebilligt. Wo

Beitrag 32: Dr. Manfred Balz, Bonn (Bz); 29: Dr. Wilhelm Bruns, Bonn (WB); 33: Dr. Norbert J. Prill, Bonn (NJP); 28, 35: Peter H. Rabe, Bonn (PHR); 36: Klaus Schröder, Bonn (KS); 31: Albrecht Stockmayer, Frankfurt (Sto); 34: Dr. Robert Wiedersheim, Düsseldorf (Whm); 37, 38, 39: Dr. Rüdiger Wolfrum, Bonn (Wo); 30: Prof. Dr. Detlev Zöllner, Bonn (DZl).

# Dokumente der Vereinten Nationen

## Südafrika, Zypern, Nicaragua, Ost-Timor, Uganda, Abrüstung, Geschäftsordnung der Generalversammlung

### Südafrika

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Gewaltakte des rassistischen Regimes Südafrikas. — Resolution 473(1980) vom 13. Juni 1980

Der Sicherheitsrat,

- in Kenntnisnahme des in Dokument S/13969 enthaltenen Schreibens des Geschäftsträgers a.i. der Ständigen Vertretung Marokkos bei den Vereinten Nationen vom 29. Mai 1980,
- zutiefst besorgt über die Zuspitzung der Lage in Südafrika, insbesondere die Unterdrückung und Tötung von gegen die Apartheid protestierenden Schulkindern wie auch die Repression von Kirchenführern und Arbeitern,
- ferner mit tiefer Sorge feststellend, daß das rassistische Regime unter seinen rassistischen und repressiven Gesetzen, die die Todesstrafe vorsehen, in noch weiter verstärktem Umfang eine Reihe von willkürlichen Prozessen abhält,
- in der Überzeugung, daß das rassistische südafrikanische Regime diese Lage durch die anhaltende Aufoktroierung von Apartheid in Mißachtung der Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung verursacht hat,
- unter Hinweis auf seine Resolutionen zur Südafrika-Frage, insbesondere auf die Resolutionen 392(1976) vom 19. Juni 1976, 417(1977) vom 31. Oktober 1977 und 418(1977) vom 4. November 1977,
- ferner unter Hinweis auf die Resolutionen 454(1979) vom 2. November 1979 und 466(1980) vom 11. April 1980, in denen Südafrika wegen seiner flagranten Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität afrikanischer Nachbarstaaten verurteilt wurde,
- in Bekräftigung seiner Anerkennung der Rechtmäßigkeit des Kampfes des südafrikanischen Volkes um die Beseitigung der Apartheid und die Errichtung einer demokratischen Gesellschaft im Einklang mit den in der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten unveräußerlichen Menschenrechten und politischen Rechten,
- in Kenntnisnahme der zahllosen Forderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb Südafrikas auf Freilassung Nelson Mandelas und anderer politischer Gefangener,
- zutiefst besorgt über Berichte, denen zufolge in Zuwiderhandlung der Resolution 418(1977) Waffen und militärische Ausrüstungsgegenstände an Südafrika geliefert worden sind,
- in Kenntnisnahme des Schreibens des Vorsitzenden des Sonderausschusses gegen Apartheid vom 27. März 1980 zur Frage eines Erdölembargos gegen Südafrika (S/13869),
- eingedenk seiner Verantwortung für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach der Charta der Vereinten Nationen,
- 1. verurteilt das rassistische südafrikanische Regime aufs schärfste wegen der weiteren Zuspitzung der Lage und seiner massiven Repressionsmaßnahmen gegen alle Gegner der Apartheid,

wegen der Tötung friedlicher Demonstranten und politischer Gefangener und wegen seiner Mißachtung von Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, insbesondere der Resolution 417(1977);

2. bringt sein tiefstes Mitgefühl mit den Opfern dieser Gewaltakte zum Ausdruck;
3. erklärt erneut, daß die Politik der Apartheid ein Verbrechen gegen das Gewissen und die Würde der Menschheit darstellt und mit den Menschenrechten und der Menschenwürde, der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte unvereinbar ist und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ernstlich beeinträchtigt;
4. anerkennt die Rechtmäßigkeit des Kampfes des südafrikanischen Volkes um die Beseitigung der Apartheid und die Errichtung einer demokratischen Gesellschaft, in der das gesamte Volk von Südafrika als Ganzes ohne Ansehen der Rasse, Farbe oder Konfession gleiche und uneingeschränkte politische und andere Rechte genießt und ungehindert an der Gestaltung seines eigenen Geschicks mitwirkt;
5. fordert die südafrikanische Regierung auf, sofort ihre Gewaltakte gegen das afrikanische Volk zu beenden und dringend Maßnahmen zur Beseitigung der Apartheid zu ergreifen;
6. äußert die Hoffnung, daß der unvermeidliche Wandel in der Rassenpolitik Südafrikas mit friedlichen Mitteln herbeigeführt werden kann, erklärt jedoch, daß die Gewaltakte und Repressionsmaßnahmen des rassistischen südafrikanischen Regimes sowie die Tatsache, daß es der großen Mehrheit des südafrikanischen Volkes weiterhin gleiche Menschenrechte und politische Rechte vorenthält, die Lage in Südafrika erheblich verschärfen und mit Sicherheit gewalttätige Auseinandersetzungen und Rassenkonflikte mit ersten internationalen Auswirkungen sowie die weitere Isolierung und Entfremdung Südafrikas zur Folge haben werden;
7. fordert das südafrikanische Regime auf, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, durch die die Apartheidpolitik abgeschafft wird und mit denen allen südafrikanischen Bürgern gleiche Rechte, darunter auch gleiche politische Rechte, und ein uneingeschränktes und freies Stimmrecht bei der Gestaltung ihres Schicksals zugestanden werden. Zu diesen Maßnahmen sollten gehören:
  - a) eine bedingungslose Amnestie für alle wegen ihres Widerstands gegen die Apartheid inhaftierten, in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkten oder im Asyl lebenden Personen;
  - b) unverzügliche Einstellung seiner wahllosen Gewaltakte gegen friedliche Demonstranten gegen die Apartheid, der Morde in Gefängnissen und der Folterung von politischen Gefangenen;
  - c) Aufhebung der Bannverfügungen, mit denen politische Parteien und Organisationen und die Nachrichten-

tenmedien belegt wurden, die der Apartheid ablehnend gegenüberstehen;

- d) Einstellung aller politischen Prozesse;
- e) Herstellung gleicher Bildungschancen für alle Südafrikaner;
8. fordert das südafrikanische Regime eindringlich zur Freilassung aller politischen Gefangenen auf, darunter auch Nelson Mandela und alle anderen schwarzen Führer, mit denen es sich in jeder sinnvollen Diskussion über die Zukunft des Landes auseinanderzusetzen muß;
9. verlangt, daß das südafrikanische rassistische Regime weitere militärische und subversive Akte gegenüber unabhängigen afrikanischen Staaten unterläßt;
10. fordert alle Staaten auf, Resolution 418(1977) strikt und peinlich genau durchzuführen und falls erforderlich zu diesem Zweck wirksame einzelstaatliche Gesetze zu erlassen;
11. ersucht den mit Resolution 421(1977) zur Durchführung der Resolution 418 über die Südafrika-Frage eingesetzten Ausschuß des Sicherheitsrats, seine Anstrengungen zur Gewährleistung der uneingeschränkten Verwirklichung des gegen Südafrika verhängten Waffenembargos zu verdoppeln und zu diesem Zweck bis zum 15. September 1980 Maßnahmen zu empfehlen, durch die alle noch bestehenden Möglichkeiten zur Umgehung des Embargos eliminiert werden und das Embargo wirksamer und umfassender gemacht wird;
12. ersucht den Generalsekretär, bis zum 15. September 1980 über die Durchführung dieser Resolution zu berichten;
13. beschließt, mit dieser Frage befaßt zu bleiben und die Lage spätestens am 30. September 1980 erneut zu behandeln.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

### Zypern

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Weitere Stationierung der Friedenstruppe auf Zypern. — Resolution 472(1980) vom 13. Juni 1980

Der Sicherheitsrat,

- im Hinblick auf den Bericht des Generalsekretärs vom 3. Juni 1980 über die Operationen der Vereinten Nationen auf Zypern (S/13972 mit Add.1),
- ferner im Hinblick auf die Zustimmung der beteiligten Parteien zu der dem Sicherheitsrat vom Generalsekretär empfohlenen Verlängerung der Stationierung der Friedenssicherungstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern um weitere sechs Monate,
- weiterhin im Hinblick darauf, daß die Regierung Zyperns der Auffassung zustimmt, daß es angesichts der Verhältnisse auf der Insel notwendig ist, die Truppe über den 15. Juni 1980 hinaus auf Zypern zu belassen,
- in Bekräftigung der Bestimmungen der Resolution 186(1964) vom 4. März 1964 und anderer diesbezüglicher Resolutionen,

— mit dem erneuten Ausdruck seiner Unterstützung für die auf dem Gipfeltreffen vom 18. und 19. Mai 1979 in Nikosia unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs ausgearbeitete Zehn-Punkte-Vereinbarung über die Wiederaufnahme der Gespräche zwischen den beiden Volksgruppen,

1. verlängert erneut die Stationierung der gemäß Resolution 186(1964) aufgestellten Friedenssicherungstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern bis zum 15. Dezember 1980;
2. bittet die Parteien eindringlich, im Rahmen der Zehn-Punkte-Vereinbarung die Gespräche zwischen den beiden Volksgruppen wiederaufzunehmen und sich dabei unter Vermeidung von Verzögerungen unablässig und stetig um konkrete Ergebnisse zu bemühen;
3. ersucht den Generalsekretär, seinen Auftrag der guten Dienste fortzuführen, den Sicherheitsrat über die erzielten Fortschritte auf dem laufenden zu halten und bis 30. November 1980 einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: +14; —0; =0. China nahm an der Abstimmung nicht teil.

## Nicaragua

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Internationale Hilfe bei der Wiederherstellung, beim Wiederaufbau und bei der Entwicklung Nicaraguas. — Resolution 34/8 vom 25. Oktober 1979

Die Generalversammlung,

— nach Behandlung des Berichts des Plenarausschusses der Wirtschaftskommission für Lateinamerika über seine zwölfte Sondertagung,

— tief beunruhigt über die ernste Wirtschaftslage Nicaraguas und die bedenkliche Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung von Nicaragua,

1. schließt sich der vom Plenarausschuß der Wirtschaftskommission für Lateinamerika am 28. September 1979 verabschiedeten Resolution an;
2. bittet die Regierungen der Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen eindringlich, möglichst rasch die in der Resolution zur Wiederherstellung, zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Nicaraguas vorgesehene Hilfe zu leisten;
3. ersucht den Generalsekretär, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung in den nächsten beiden Jahren über die bei der Durchführung dieser Resolution erzielten Ergebnisse zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

## Ost-Timor

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Die Ost-Timor-Frage. — Resolution 34/40 vom 21. November 1979

Die Generalversammlung,

— in Anerkennung des unveräußerlichen Rechts aller Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der in ihrer Resolution 1514(XV) vom 14. Dezember 1960 enthaltenen Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,

— eingedenk des Ost-Timor betreffenden Teils der Politischen Erklärung, die von der vom 3. bis 9. September 1979 in Havana abgehaltenen Sechsten Konferenz

der Staats- bzw. Regierungschefs der nichtgebundenen Länder verabschiedet wurde,

- nach Prüfung des dieses Gebiet betreffenden Kapitels im Bericht des Sonderausschusses für den Stand der Verwirklichung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,
- nach Anhörung der Erklärungen der Vertreter Portugals als der Verwaltungsmacht und Indonesiens,
- ferner nach Anhörung der Erklärungen der Antragsteller, einschließlich des Vertreters der Frente Revolucionária de Timor Leste Independente,

1. bekräftigt im Einklang mit Resolution 1514(XV) der Generalversammlung das unveräußerliche Recht des Volkes von Ost-Timor auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit;

2. erklärt, daß dem Volk von Ost-Timor die Möglichkeit gegeben werden muß, seine eigene Zukunft unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen frei zu bestimmen;

3. äußert ihre tiefe Besorgnis über die Leiden, die dem Volk von Ost-Timor durch die gegenwärtig dort herrschende Lage entstanden sind;

4. fordert alle betroffenen Parteien auf, zur Linderung der Not des Volkes von Ost-Timor die Einfuhr internationaler Hilfsgüter in das Gebiet zu erleichtern;

5. ersucht das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dem Volk von Ost-Timor, vor allem den Kindern und jenen, die aus Gründen der Familienzusammenführung auswandern wollen, alle nur mögliche Unterstützung zu gewähren;

6. ersucht den Generalsekretär, die Durchführung dieser Resolution zu überwachen und der Generalversammlung auf ihrer fünfunddreißigsten Tagung darüber zu berichten;

7. beschließt die Aufnahme des Punkts »Ost-Timor-Frage« in die vorläufige Tagesordnung ihrer fünfunddreißigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +62; —31 (darunter Indonesien); =45.

## Uganda

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Hilfe beim Wiederaufbau, bei der Sanierung und bei der Entwicklung Ugandas. — Resolution 34/122 vom 14. Dezember 1979

Die Generalversammlung,

— zutiefst besorgt über die tragischen Verluste an Menschenleben, die ausgedehnten Sach- und Vermögensschäden und die schwere Beeinträchtigung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, die Uganda in den vergangenen acht Jahren erlitten hat,

— mit der Feststellung, daß die Regierung Ugandas in ihren Bemühungen um den Wiederaufbau, die Sanierung und die Entwicklung des Landes dringend durch internationale Maßnahmen unterstützt werden muß,

— in Anbetracht des drängenden Problems der Wiederaufnahme und Wiedereingliederung zahlreicher zurückkehrender Flüchtlinge und Vertriebener in die bestehende Gesellschaftsstruktur sowie der dringend erforderlichen Soforthilfe,

— eingedenk der Besorgnis der Mitgliedstaaten über die Lage in Uganda und

ihres Interesses an einer schnellen Rückkehr des Landes zu normalen Lebensbedingungen sowie an seinem Wiederaufbau und seiner Entwicklung,

— in der Erkenntnis, daß Uganda nicht nur ein Binnenland, sondern auch eines der am wenigsten entwickelten und am schwersten betroffenen Länder ist,

— angesichts der Appelle des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zur Leistung von humanitärer Soforthilfe an Uganda,

— in Kenntnisnahme der Erklärung des Präsidenten Ugandas vor der Generalversammlung vom 28. September 1979,

— im Hinblick darauf, daß vom 6. bis 8. November 1979 unter der Schirmherrschaft der Weltbank in Paris eine Geberkonferenz über Hilfeleistungen an Uganda stattgefunden hat,

1. schließt sich den Appellen des Generalsekretärs und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zur Leistung humanitärer Hilfe an Uganda an und fordert die Mitgliedsstaaten und internationalen Organisationen auf, diesen Appellen durch großzügige Beiträge Folge zu leisten;
2. begrüßt die Bemühungen der Regierung und des Volkes von Uganda um den Wiederaufbau, die Sanierung und die Entwicklung des Landes;

3. appelliert eindringlich an alle Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen und anderen zum System der Vereinten Nationen gehörenden Organisationen sowie an die internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, Uganda auf bilateralem und multilateralem Wege großzügig Soforthilfe zu leisten, damit seinen Bedürfnissen im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau, der Sanierung und der Entwicklung des Landes Genüge getan werden kann;

4. bittet die Mitgliedstaaten und internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen eindringlich, dem Appell der Geberkonferenz in Paris in großzügiger Weise zu entsprechen;

5. ersucht den Generalsekretär, für die Beschaffung der nötigen Ressourcen für ein internationales Programm zur finanziellen, technischen und materiellen Hilfeleistung an Uganda zu sorgen, damit den lang- und kurzfristigen Bedürfnissen des Landes im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau, der Sanierung und der Entwicklung entsprochen werden kann;

6. bittet die Entsprechenden zum System der Vereinten Nationen gehörenden Organisationen und Programme — insbesondere die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Welternährungsprogramm, den Internationalen Agrarentwicklungsfonds, die Internationale Arbeitsorganisation, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, die Weltgesundheitsorganisation und die Weltbank —, ihre laufenden Hilfsprogramme für Uganda beizubehalten und in Zukunft auszubauen, eng mit dem Generalsekretär bei der Durchführung eines wirksamen internationalen Hilfsprogramms zusammenzuarbeiten und ihm regelmäßig über die von ihnen zur Unterstützung

des Landes unternommenen Schritte und bereitgestellten Ressourcen zu berichten;

7. ersucht den Generalsekretär, dafür zu sorgen, daß in Kampala eine wirksame Koordinierung der Bemühungen der Sonderorganisationen und der anderen zum System der Vereinten Nationen gehörenden Organisationen im Zusammenhang mit dem Sonderprogramm für den Wiederaufbau und die Sanierung Ugandas erfolgt;
8. macht die internationale Gemeinschaft auf das Sonderkonto für Uganda aufmerksam, das im Rahmen des Treuhandfonds der Vereinten Nationen für besondere Wirtschaftshilfeprogramme eingerichtet wurde, um die Weiterleitung von Beiträgen an Uganda zu erleichtern, und bittet die Mitgliedstaaten und internationalen Finanzinstitutionen eindringlich um großzügige Einzahlungen auf dieses Konto;
9. ersucht den Generalsekretär ferner, eine Besuchsdelegation mit dem Auftrag nach Uganda zu entsenden, mit der Regierung über die für den Wiederaufbau, die Sanierung und die Entwicklung am dringendsten erforderliche Hilfe zu beraten, und für die Weiterleitung des Berichts dieser Besuchsdelegation an die internationale Gemeinschaft zu sorgen;
10. ersucht den Generalsekretär weiterhin, dafür zu sorgen, daß die zur Durchführung eines wirksamen internationalen Hilfsprogramms und zur Mobilisierung internationaler Hilfeleistung an Uganda erforderlichen finanziellen und haushaltstechnischen Vorkehrungen getroffen werden;
11. bittet die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, das Welternährungsprogramm, den Internationalen Agrarentwicklungsfonds, die Internationale Arbeitsorganisation, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, die Weltgesundheitsorganisation und die Weltbank, ihren Leitungsgremien eine Prüfung der besonderen Bedürfnisse Ugandas nahezulegen und dem Generalsekretär bis 15. August 1980 über die Beschlüsse dieser Gremien zu berichten;
12. ersucht den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge um Fortführung seiner humanitären Hilfsprogramme in Uganda;
13. ersucht den Generalsekretär, diese Angelegenheit laufend zu überprüfen und der Generalversammlung auf ihrer fünfunddreißigsten Tagung auf dem Wege über den Wirtschafts- und Sozialrat über die Durchführung dieser Resolution zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

## Abrüstung

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Eventuelle Erklärung der achtziger Jahre zur Abrüstungsdekade. — Resolution 34/75 vom 11. Dezember 1979

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre Resolution 33/62 vom 14. Dezember 1978,
- im Hinblick darauf, daß die mit ihrer Resolution 2602E(XXIV) vom 16. Dezember 1969 verkündete Abrüstungsdekade ihrem Ende zugeht,

— enttäuscht darüber, daß die Absichten und Ziele der Dekade nicht erreicht worden sind,

- tief besorgt darüber, daß weiterhin ein wesentlicher Teil der materiellen und auch menschlichen Ressourcen der Welt für Rüstungszwecke verschwendet wird, was nachteilige Auswirkungen auf die internationale Sicherheit und auf die Bemühungen um die Errichtung der neuen internationalen Wirtschaftsordnung hat,
  - im Hinblick auf die Vorbereitungen für die internationale Entwicklungsstrategie der Dritten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen,
  - in erneuter Betonung der engen Beziehung zwischen Abrüstung und Entwicklung,
  - in der Überzeugung, daß wirksame Abrüstungsmaßnahmen zur Freisetzung von Mitteln aus dem unproduktiven Wettrüsten für wirtschaftliche und soziale Programme, insbesondere für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, führen sollten,
1. beschließt, das Jahrzehnt der achtziger Jahre zur Zweiten Abrüstungsdekade zu erklären;
  2. weist die Abrüstungskommission an, auf ihrer Sachtagung im Jahr 1980 die Grundzüge eines Resolutionsentwurfs mit dem Titel »Erklärung der achtziger Jahre zur Zweiten Abrüstungsdekade« auszuarbeiten und sie der fünfunddreißigsten Tagung der Generalversammlung zur Behandlung und Verabschiedung vorzulegen;
  3. beschließt, daß dieser Resolutionsentwurf u. a. Zielwerte für die Erreichung der wichtigsten Einzel- und Gesamtziele auf dem Abrüstungssektor während der Zweiten Abrüstungsdekade sowie Mittel und Wege zu einer entsprechenden Mobilisierung der Weltöffentlichkeit angeben soll;
  4. ersucht den Generalsekretär, die Mitgliedstaaten sowie die einschlägigen Sonderorganisationen und die Internationale Atomenergieorganisation um Stellungnahmen und Vorschläge zu der Frage zu bitten, welche Elemente die Erklärung der achtziger Jahre zur Zweiten Abrüstungsdekade enthalten könnte;
  5. fordert den Generalsekretär auf, der Abrüstungskommission bei der Durchführung dieser Resolution jede nötige Unterstützung zu gewähren, was auch die Erstellung eines Arbeitspapiers einschließt;
  6. beschließt, in die vorläufige Tagesordnung ihrer fünfunddreißigsten Tagung den Punkt »Erklärung der achtziger Jahre zur Zweiten Abrüstungsdekade« aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

## Geschäftsordnung der Generalversammlung

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Änderung von Regel 159 der Geschäftsordnung der Generalversammlung. — Resolution 33/12 vom 3. November 1978

Die Generalversammlung

> beschließt, Regel 159 ihrer Geschäftsordnung wie folgt abzuändern:

»Regel 159

Die Mitglieder des Beitragsausschusses, die sämtlich verschiedener Staatsangehörigkeit sein müssen, werden auf breiter geographischer Grundlage und unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Befähigung und Erfahrung ausgewählt; sie üben

ihr Amt während dreier Jahre aus, die drei Kalenderjahren entsprechen müssen. Die Mitglieder treten der Reihe nach zurück; sie können wiedernannt werden. Die Generalversammlung ernennt Mitglieder des Beitragsausschusses während der dem Ablauf der Amtszeit von Mitgliedern unmittelbar vorangehenden ordentlichen Tagung oder, beim Freiwerden eines Sitzes, während der nächsten Tagung.«

Abstimmungsergebnis: Annahme durch allgemeine Übereinstimmung.

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Frage der Zusammensetzung der wichtigeren Organe der Vereinten Nationen (Änderung der Regeln 31 und 38 der Geschäftsordnung der Generalversammlung). — Resolution 33/138 vom 19. Dezember 1978

Die Generalversammlung,

- in Erkenntnis dessen, daß die Zusammensetzung der verschiedenen Organe der Vereinten Nationen ihren repräsentativen Charakter gewährleisten sollte,
  - unter Berücksichtigung des beträchtlichen Anstiegs der Mitgliederzahl der Vereinten Nationen,
  - unter Hinweis auf ihre Resolution 1990(XVIII) vom 17. Dezember 1963,
  - ferner unter Berücksichtigung dessen, daß der Präsidialausschuß der Generalversammlung vergrößert werden sollte, um eine ausgewogenere geographische Verteilung zu gewährleisten,
  - der Auffassung, daß es wünschenswert ist, bei der Vergabe von Vizepräsidentenschaften der Generalversammlung und beim Vorsitz in den Hauptausschüssen die Staaten Afrikas und Asiens getrennt zu behandeln,
  - im Hinblick darauf, daß sich der Präsidialausschuß aus dem Präsidenten der Generalversammlung, den Vizepräsidenten der Versammlung sowie den Vorsitzenden der Hauptausschüsse zusammensetzt,
1. beschließt, die Regeln 31 und 38 ihrer Geschäftsordnung wie folgt abzuändern:  
»Regel 31  
Die Generalversammlung wählt einen Präsidenten und einundzwanzig Vizepräsidenten; sie üben ihr Amt bis zum Ende der Tagung aus, auf der sie gewählt werden. Die Vizepräsidenten werden nach der Wahl der Vorsitzenden der in Regel 98 bezeichneten sieben Hauptausschüsse unter dem Gesichtspunkt gewählt, den repräsentativen Charakter des Präsidialausschusses zu gewährleisten.«  
»Regel 38  
Der Präsidialausschuß besteht aus dem Präsidenten der Generalversammlung, der den Vorsitz führt, den einundzwanzig Vizepräsidenten und den Vorsitzenden der sieben Hauptausschüsse. Aus jeder Delegation darf höchstens ein Mitglied dem Präsidialausschuß angehören; er ist so zusammensetzen, daß sein repräsentativer Charakter gewährleistet ist. Setzt die Generalversammlung für die Dauer der Tagung andere Ausschüsse ein, in denen alle Mitgliedstaaten das Recht haben, vertreten zu sein, so können die Vorsitzenden dieser Ausschüsse den Sitzungen des Präsidialausschusses beiwohnen und sich ohne Stimmrecht an den Beratungen beteiligen.«
  2. beschließt die Ersetzung des Anhangs zur Resolution 1990(XVIII) der Generalversammlung durch den Anhang zur vorliegenden Resolution in bezug auf die Wahl des Präsidenten der General-

versammlung, der einundzwanzig Vizepräsidenten der Generalversammlung und der sieben Vorsitzenden der Hauptausschüsse;

3. beschließt, in die Tagesordnung ihrer vierunddreißigsten Tagung den Punkt »Frage der Zusammensetzung der wichtigeren Organe der Vereinten Nationen« aufzunehmen.

#### ANHANG

1. Bei der Wahl des Präsidenten der Generalversammlung ist darauf zu achten, daß ein angemessener geographischer Wechsel dieses Amtes zwischen den in den nachstehenden Ziffern 2 und 4 genannten Regionen erfolgt.
2. Die einundzwanzig Vizepräsidenten der Generalversammlung sind vorbehaltlich

der Ziffer 3 nach folgendem Schema zu wählen:

- a) sechs Vertreter aus afrikanischen Staaten;
  - b) fünf Vertreter aus asiatischen Staaten;
  - c) ein Vertreter aus einem osteuropäischen Staat;
  - d) drei Vertreter aus lateinamerikanischen Staaten;
  - e) zwei Vertreter aus westeuropäischen oder anderen Staaten;
  - f) fünf Vertreter der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.
3. Die Region, die den Präsidenten der Generalversammlung stellt, erhält jedoch durch diese Wahl einen Vizepräsidenten weniger.
  4. Die sieben Vorsitzenden der Hauptaus-

schüsse sind nach folgendem Schema zu wählen:

- a) zwei Vertreter aus afrikanischen Staaten;
- b) ein Vertreter aus einem asiatischen Staat;
- c) ein Vertreter aus einem osteuropäischen Staat;
- d) ein Vertreter aus einem lateinamerikanischen Staat;
- e) ein Vertreter aus einem westeuropäischen oder anderen Staat;
- f) der siebente Vorsitz wechselt von Jahr zu Jahr zwischen Vertretern der oben unter Buchstabe b) und d) genannten Staaten.

Abstimmungsergebnis: +105; -29 (westliche und osteuropäische Staaten); =3: Afghanistan, Israel, Rumänien.

## Literaturhinweis

Min-Chuan Ku (Hrsg): *A Comprehensive Handbook of the United Nations*. 2 Bde.

New York: Monarch Press 1979 (Auslieferung in Europa durch Saur Verlag KG, München). Insgesamt ca. 1500 S. 120,- DM pro Band.

Das vorliegende Werk hat es sich zum Ziel gesetzt, die für die Struktur der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, deren Aufgabenstellung und das Verfahren der Willensbildung wesentlichen Dokumente zusammenzustellen und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Angesprochen sind Wissenschaftler, Studenten, Publizisten, Politiker und die Bediensteten der Weltorganisation. Von seiner Intention her ist diese Dokumentation ohne Einschränkung zu begrüßen. Die Kenntnis der angesprochenen Basisvorschriften ist eine wesentliche Voraussetzung jeder vertiefenden Beschäftigung mit der Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Eine Dokumentation dieser Art ist unter folgenden Gesichtspunkten zu würdigen: Auswahl der Dokumente, Vollständigkeit des Quellennachweises, Genauigkeit der Angaben, Aktualität und Benutzerfreundlichkeit. Unter diesen Aspekten kann leider auf eine teilweise auch herbe Kritik nicht verzichtet werden.

Die Auswahl der aufgenommenen Dokumente ist im wesentlichen positiv zu beurteilen. Der Herausgeber faßt die Texte unter folgenden Überschriften zusammen: Hintergrundmaterial (I), Organisation und Arbeitsweise der Vereinten Nationen (II), Verfahrensvorschriften der Hauptorgane der Vereinten Nationen (III), Sonderorganisationen (sowie IAEA und GATT) (IV), Nichtstaatliche Organisationen mit Beraterstatus (V), Treuhandsystem (VI), wichtige Regionalabkommen (VII) und wesentliche Resolutionen der Generalversammlung (VIII).

Unter I finden sich beispielsweise die Haager Abkommen über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten (1899 bzw. 1907), die Satzung des Völkerbunds, das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs sowie diejenigen Instrumente, die für die Entstehung der Vereinten Nationen von Bedeutung sind (Atlantik-Charta, Erklärung von 1942, Deklarationen von Moskau und Teheran etc.) sowie die Vorschläge von Dumbarton Oaks. Diese Auswahl ist ohne Zweifel geglückt. Gleiches ist auch von der Zusammenstellung der Dokumente unter II zu sagen. Hierunter finden sich die Charta der Ver-

einten Nationen, die Unterlagen in bezug auf den Internationalen Gerichtshof, die Instrumente, die die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen fixieren sowie die Grundlagen für Dienst- und Haushaltsrecht der Hauptorganisation. Geglückt ist gleichfalls die Zusammenstellung der Dokumente unter III, wo die Verfahrensordnungen der Hauptorgane vollständig erfaßt werden. Ein Mangel besteht aber zweifellos darin, daß darauf verzichtet wurde, die Mandate der Nebenorgane (z.B. Völkerrechtskommission) und die Mandate und Statuten der Spezialorgane (UNCTAD, UNDP, UNEP, UNICEF etc.) aufzunehmen; gerade diese Instrumente geben Aufschluß über wesentliche Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen. Unter IV begnügt sich die Dokumentation damit, lediglich die Satzungen der Sonderorganisationen wiederzugeben (IFAD ist allerdings nicht berücksichtigt). Hier wäre es vor allem wichtig gewesen, auch die Verfahrensordnungen der Organe der Sonderorganisationen aufzunehmen. Gerade sie sind teilweise nicht ohne weiteres zugänglich. Statt dessen hätte man darauf verzichten können, die unter VIII zusammengefaßten Resolutionen und von den Vereinten Nationen initiierten Abkommen abzudrucken.

Völlig unbefriedigend ist die Dokumentation unter dem Gesichtspunkt des Quellennachweises, der so gut wie vollständig fehlt. Als Fundstelle für die Satzungen der Sonderorganisationen erscheint in der Regel ein Verweis auf die Publikationen der betreffenden Sonderorganisation. Zu erwarten gewesen wäre ein Hinweis auf die Veröffentlichung in den UNTS bzw. LNTS, schon um einen Rückgriff auf die anderen authentischen Texte zu erlauben. Eine Dokumentation wie die vorliegende darf sich nicht als ebenbürtig mit den Primärquellen empfinden. Der Rückgriff hierauf muß jederzeit gewährleistet und durch die Dokumentation gefördert werden.

Ebenso angreifbar ist die Dokumentation, was die Genauigkeit ihrer Angaben anbetrifft. So ist beispielsweise eine Fußnote zu Art.4, Abs.2 der Satzung des Völkerbunds außerordentlich störend, die darauf hinweist, daß die Sowjetunion seit 1934 zu den Ständigen Mitgliedern des Rates gehörte, dagegen unerwähnt läßt, daß das Deutsche Reich von 1926 an diese Position ebenfalls innehatte. Gravierende Ungenauigkeiten finden sich beispielsweise auch bei der Aufzählung derjenigen Staaten, die gem. Art.36 IGH-Statut die Zuständigkeit des Gerichts als obligatorisch anerkannt haben. Genannt wird unter diesen Staaten unter anderem China, obwohl die Volksrepublik bereits 1972 erklärt hat, sie

fühle sich an die Unterwerfungserklärung Nationalchinas nicht gebunden. Das entsprechende Schreiben findet sich aber wenigstens unter den Vorbehalten zu den Erklärungen gem. Art.36 IGH-Statut. Eine weitere Ungenauigkeit besteht darin, daß Neuseeland und El Salvador noch durch eine Unterwerfungserklärung gem. Art.36 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshof gebunden sein sollen. In Wirklichkeit haben aber beide Staaten 1977 bzw. 1972 Erklärungen gem. Art.36 IGH-Statut abgegeben. Zumindest die Angaben über El Salvador hätten in der Dokumentation berücksichtigt werden müssen, finden sie sich doch — zusammen mit einem detaillierten Vorbehalt — in der Vertragssammlung des Generalsekretärs, die der Herausgeber (auf dem Stande vom 31. Dezember 1975) als Quelle angibt.

Angreifbar ist schließlich auch der zeitliche Stand des Dokumentenwerkes. Grundsätzlich sind kaum Angaben nach 1976 verwertet worden. Damit war diese Publikation bei ihrem Erscheinen (1979) bereits in wesentlichen Bereichen völlig veraltet. Beitragsschlüssel, Mitgliederzahlen, Zusammensetzung von Organen aus den Jahren 1975/76 haben bestenfalls noch historischen Wert. Der Herausgeber hätte gut daran getan, auf diese Angaben zu verzichten, die eine Veraltung seines Werkes so besonders augenfällig werden lassen. Besonders bedenklich ist es, daß zudem einige Dokumente nicht einmal den Stand 1975/76 widerspiegeln. Bei der Finanzordnung fehlen beispielsweise die Änderungen von 1971, nicht berücksichtigt wurde die Einführung des Zweijahreshaushalts ab 1974. Bei der IMCO wurden die Satzungsänderungen von 1974, bei der WHO diejenigen von 1967, bei der ILO die Veränderungen der Satzung von 1972 und bei der FAO diejenigen von 1971 unberücksichtigt gelassen. Völlig unbefriedigend ist in dieser Hinsicht auch die Bibliographie, die nur wenige Werke aus dem Jahre 1969 aufweist, sich im übrigen aber mit der früheren Literatur begnügt. Abgesehen davon beschränkt sich der Herausgeber auf die englischsprachige Literatur. Die Werke von Virally, Manin, Durante, Arechaga, Baldoni und Brugière bleiben unerwähnt.

Rein technisch ist das Werk durchaus benutzerfreundlich gestaltet, die Gliederung ist übersichtlich; zudem existiert ein kurzer Index. Die aufgezeigten Mängel, vor allem aber die fehlende Aktualität des Dokumentenwerkes, schränken seinen Gebrauchswert freilich wesentlich ein. Dies ist um so bedauerlicher, als die Praxis ein so konzipiertes Werk seit längerem benötigt. Dr. Rüdiger Wolfrum, Bonn

# Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1980 (Fortsetzung)

## Ausschuß zur Überprüfung der Informationspolitik und der Informationstätigkeit der Vereinten Nationen (66)

Ägypten  
 Äthiopien  
 Algerien  
 Argentinien  
 Bangladesch  
 Belgien  
 Benin  
 Brasilien  
 Bulgarien  
 Burundi  
 Chile  
 Costa Rica  
 Dänemark  
 Deutsche Demokratische Republik  
**Deutschland, Bundesrepublik**  
 Ecuador  
 El Salvador  
 Elfenbeinküste  
 Finnland  
 Frankreich  
 Ghana  
 Großbritannien  
 Guatemala  
 Guinea  
 Guyana  
 Indien  
 Indonesien  
 Italien  
 Japan  
 Jemen (Arabische Republik)  
 Jordanien  
 Jugoslawien  
 Kenia  
 Kolumbien  
 Kongo  
 Kuba  
 Libanon  
 Marokko  
 Mongolei  
 Niederlande  
 Niger  
 Nigeria  
 Pakistan  
 Peru  
 Philippinen  
 Polen  
 Portugal  
 Rumänien  
 Singapur  
 Somalia  
 Sowjetunion

Spanien  
 Sri Lanka  
 Sudan  
 Syrien  
 Tansania  
 Togo  
 Trinidad und Tobago  
 Türkei  
 Tunesien  
 Ukraine  
 Venezuela  
 Vereinigte Staaten  
 Vietnam  
 Zaire  
 Zypern

## Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums (47)

Ägypten  
 Albanien  
 Argentinien  
 Australien  
 Belgien  
 Benin  
 Brasilien  
 Bulgarien  
 Chile  
 Deutsche Demokratische Republik  
**Deutschland, Bundesrepublik**  
 Ecuador  
 Frankreich  
 Großbritannien  
 Indien  
 Indonesien  
 Irak  
 Iran  
 Italien  
 Japan  
 Jugoslawien  
 Kamerun  
 Kanada  
 Kenia  
 Kolumbien  
 Libanon  
 Marokko  
 Mexiko  
 Mongolei  
 Niederlande  
 Niger  
 Nigeria  
 Österreich  
 Pakistan  
 Philippinen  
 Polen  
 Rumänien  
 Schweden  
 Sierra Leone  
 Sowjetunion

Sudan  
 Tschad  
 Tschechoslowakei  
 Türkei  
 Ungarn  
 Venezuela  
 Vereinigte Staaten

## Ad-hoc-Ausschuß für den Indischen Ozean (44)

Ägypten  
 Äthiopien  
 Australien  
 Bangladesch  
 Bulgarien  
 China  
 Deutsche Demokratische Republik  
**Deutschland, Bundesrepublik**  
 Dschibuti  
 Frankreich  
 Griechenland  
 Großbritannien  
 Indien  
 Indonesien  
 Irak  
 Iran  
 Italien  
 Japan  
 Jemen (Arabische Republik)  
 Jemen (Demokratischer)  
 Jugoslawien  
 Kanada  
 Kenia  
 Liberia  
 Madagaskar  
 Malaysia  
 Mauritius  
 Mosambik  
 Niederlande  
 Norwegen  
 Oman  
 Pakistan  
 Panama  
 Polen  
 Rumänien  
 Sambia  
 Seschellen  
 Singapur  
 Somalia  
 Sowjetunion  
 Sri Lanka  
 Sudan  
 Tansania  
 Vereinigte Staaten

(Wird fortgesetzt)

# VEREINTE NATIONEN

Register 1974–1978

## *Weltpolitik im Spiegel der Weltorganisation – Nord-Süd – Friedenssicherung – Menschenrechte:*

Zum Nachschlagewerk hierüber wird die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN durch das als Sonderheft erschienene Register der Jahrgänge 1974 bis 1978.

Gegliedert in Sachregister, Nachweis der veröffentlichten UN-Dokumente, Abbildungsverzeichnis und Autorenregister.  
20 Seiten.

Preis: DM 4,-; für DGVN-Mitglieder: DM 2,50.

Das Fünfjahresregister 1974–1978 knüpft an das **Register 1962–1973** an. Ebenfalls als Sonderheft erschienen. Preis: DM 5,-; für DGVN-Mitglieder: DM 3,50.

**Bezug durch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Simrockstraße 23, D-5300 Bonn 1**

## PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS



### **STUDY ON THE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO ETHNIC, RELIGIOUS AND LINGUISTIC MINORITIES,** by Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities

This study demonstrates the attention which is paid to the question of the international protection of minorities. Procedures adopted to protect the rights of persons belonging to ethnic minorities to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, to use their own language.

113 pages

Sales No. E.78.XIV.1

\$ 11.00

### **ASSISTANCE TO RACIST REGIMES IN SOUTHERN AFRICA: IMPACT ON THE ENJOYMENT OF HUMAN RIGHTS,** by Ahmed M. Khalifa, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities

The first chapter of this report takes up military and economic assistance and deals with the case of Namibia since it is under South African illegal administration. The second chapter takes up the illegal régime of Southern Rhodesia to point out all aspects of assistance and sanctions violations. The third chapter undertakes an analysis of the data of the first two chapters with a view to the evaluation of the impact of the said assistance on the human rights situation in Southern Africa and sets forth the relevant conclusions.

41 pages

Sales No. E.79.XIV.3

\$ 4.00

### **HUMAN RIGHTS: A COMPILATION OF INTERNATIONAL INSTRUMENTS OF THE UNITED NATIONS**

Complete texts of conventions and declarations adopted by the United Nations and its specialized Agencies pursuant to the Universal Declaration of Human Rights and based on the Charter of the United Nations.

132 pages

Sales No. E.78.XIV.2

\$ 11.00

#### **Available through:**

**Alexander Horn, Spiegelgasse 9, 6200 Wiesbaden; R. Eisenschmidt, Postfach 7003 06, 6000 Frankfurt/Main 70;  
Elwert und Meurer, Hauptstraße 101, 1000 Berlin 62; W. E. Saarbach GmbH, Föllerstraße 2, 5000 Köln,  
or directly from Sales Section, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10**



## 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



# Die deutsche Luftfahrt

**Entwicklungsgeschichte der deutschen Luftfahrttechnik in ca. 20 Bänden, herausgegeben von Dr. Theodor Benecke in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Museum München, dem Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, Bonn-Bad Godesberg, und der Deutschen Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt in Köln.**

Das großzügig bebilderte Gesamtwerk zeigt eine umfassende Darstellung aller Gebiete der deutschen Luftfahrttechnik von Anbeginn an bis zu den neuesten Fluggeräten, die im Rahmen europäischer Gemeinschaftsentwicklungen realisiert werden.

Die Buchreihe richtet sich ebenso an die Fachleute und diejenigen, die »dabei« waren, wie an jüngere, technisch interessierte Leser, Studenten, Flieger, Modellbauer, Sammler und alle, die sich über die Luftfahrt und ihre Technik informieren wollen und Anregungen suchen. Die Buchreihe soll gleichzeitig ein zuverlässiges Nachschlagewerk und

eine begleitende Dokumentation für Besucher des Deutschen Museums sein.

Die Buchreihe wird voraussichtlich 20 Bände umfassen, die beginnend ab Herbst 1980 in etwa halbjähriger Folge erscheinen. Jeder Band in Großformat mit 250 bis 300 Seiten Umfang ist mit zahlreichen Bildern und Zeichnungen illustriert, die zum großen Teil aus Archiven des Deutschen Museums stammen. Tabellen mit technischen Angaben, Dreiseitenansichten, Kurzbeschreibungen, Zeitübersichten mit Vergleichen zum Ausland und eine umfangreiche Literaturliste zu jedem Kapitel ergänzen die einzelnen Bände. Viele Bücher und Zeichnungen sind Erstveröffentlichungen aus Privatbesitz oder jetzt zugänglichen Archiven.

Der an einzelnen Typen interessierte Leser wird in den Tabellen, Listen und Beschreibungen viele Daten und Unterscheidungsmerkmale finden. Technisch und konstruktiv wichtige Einzelheiten, insbesondere wenn sie erstmalig zur Ausführung kamen, sind anhand von Gesamt-, Detail- und Schnittbildern, Prinzipskizzen und Konstruktionszeichnungen erläutert.

Ogleich bereits in vielen Büchern über deutsche Flugzeuge, Flugkörper, Raketen, Motoren und Geräte aller Art

geschrieben worden ist, fehlt bisher eine allgemeinverständliche und vergleichende Zusammenfassung über den ganzen Zeitraum dieser Entwicklungsleistungen deutscher Technik.

Diese umfangreiche Buchreihe »Die Deutsche Luftfahrt« will nun voraussichtlich unter Verwendung aller heute verfügbaren Unterlagen und Aussagen eine vollständige, kurzgefaßte Übersicht des Ablaufes der deutschen Luftfahrttechnik bringen. Zu Worte kommen noch lebende Pioniere und Zeugen der Entwicklung ebenso wie Berufs- und Testpiloten sowie Flieger, die an Wettbewerben und Pionier-, Rekord- oder Vergleichsflügen teilnahmen.

Die Bände der Buchreihe sind keine Typenbücher im üblichen Sinn, von denen es bereits viele gibt, sondern sie stellen die wesentlichen Muster und ihre Weiterentwicklungen in den größeren Rahmen der gesamten Luftfahrtentwicklung. Dabei werden ihr Entwicklungsverlauf, die technischen Verbesserungen und konstruktiven Schritte, ihre Leistungssteigerung sowie

die Maßnahmen zur Serienproduktion, die Reifmachung für den Einsatz und die Betriebsergebnisse behandelt.

## Informationsscheck

**DIE DEUTSCHE LUFTFAHRT** interessiert mich. Senden Sie mir bitte den ausführlichen farbigen Sonderprospekt zu. Meine Adresse:

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ, Ort: \_\_\_\_\_

Land: \_\_\_\_\_

Bitte ausschneiden und abschicken an:  
**Verlag Bernard & Graefe, Hubertusstraße 5  
8000 München 19**

