

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 aufgenommen¹. 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 27² 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 Vorwort³ 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 Konflikte⁴, 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 Definitionsversuch⁵ 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)«⁶.

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« könnte⁷. 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.«⁸

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«⁹, um auf die Grenzen einer juristisch starren Minderheitenschutzpolitik aufmerksam zu werden. Die jugoslawische Regierung betonte in ihrem Kommentar zur vorläufigen Definition Capotortis¹⁰ jedoch zu Recht die »politische Atmosphäre und die kulturellen und sozialen Umstände«¹¹ als Kontextfaktoren ethnischer Konfliktartikulation. *Minderheitenschutz setzt zwar an diesem Kontext an, tendiert aber in kodifizierter Form zur Verselbständigung, die schließlich in einen aufwendigen Schutz leerlaufender, weil kontextabgehobener folkloristischer Rituale einmünden kann* — eine Gefahr, die durch die Verpflichtung des Staates auf aktive Förderung¹² 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«¹³ 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 Blickverengung¹⁴. Soweit ethnische Probleme nicht durch den Anti-Diskriminierungsartikel des Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹⁵ abgedeckt werden — ähnliches gilt auch für den Rassismus-Komplex¹⁶ —, 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

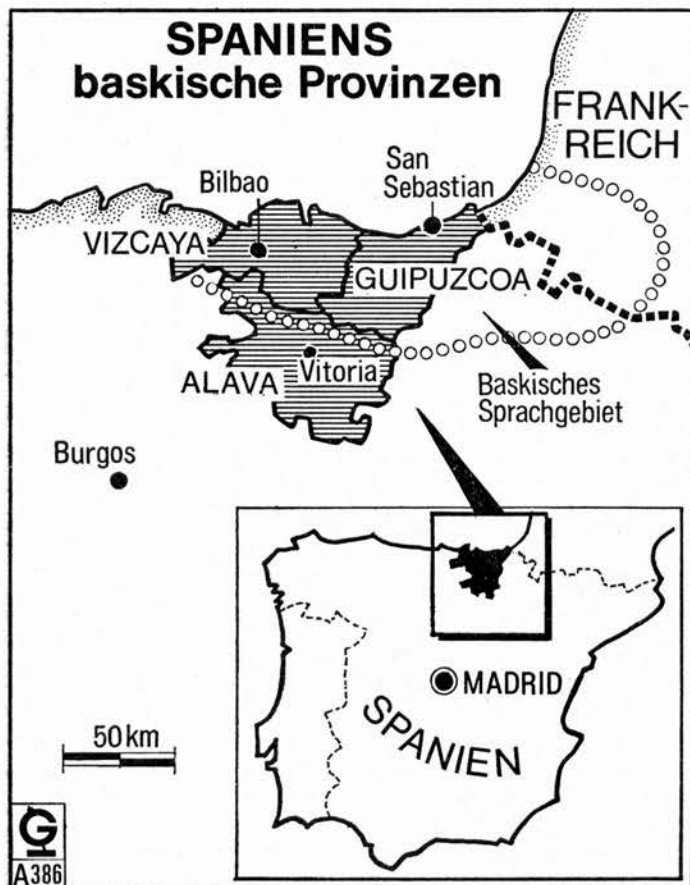
›provinzieller‹ Prägung heute wieder verstärkt »zur strategischen Wahl von Individuen (geworden), die unter anderen Umständen andere Gruppenzugehörigkeiten wählen würden«¹⁷. Über das Moment der Wahlfreiheit wird noch zu sprechen sein. Festzuhalten ist zunächst, daß gesellschaftliche, politische und kulturelle 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 haben¹⁸. 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«¹⁹. 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‹²⁰. 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 Identitäten²¹.

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 einbüßen²². Eine Revitalisierung territorialer Strukturunterschiede auf neuer Basis kann intellektuelle Rekonstruktionsversuche der »provinziell« versickerten Identität ermuntern, deren Mobilisierungswirksamkeit jedoch fast ausschließlich von materieller Betroffenheit abhängt²³. 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 völkerbündliche 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 völkerbündlichen 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 beziehen²⁴.

Minderheitenprobleme sind nicht auf Europa beschränkt. Ethnische Konflikte, die freilich in der Regel Ausdruck weit vielschichtiger 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 gerate²⁵. 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.«²⁶

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«²⁷, 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«²⁸. 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«¹. 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« behandelt². 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«³. In ihrer am Beginn des Jahres 1978 vorgelegten Antwort⁴ 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