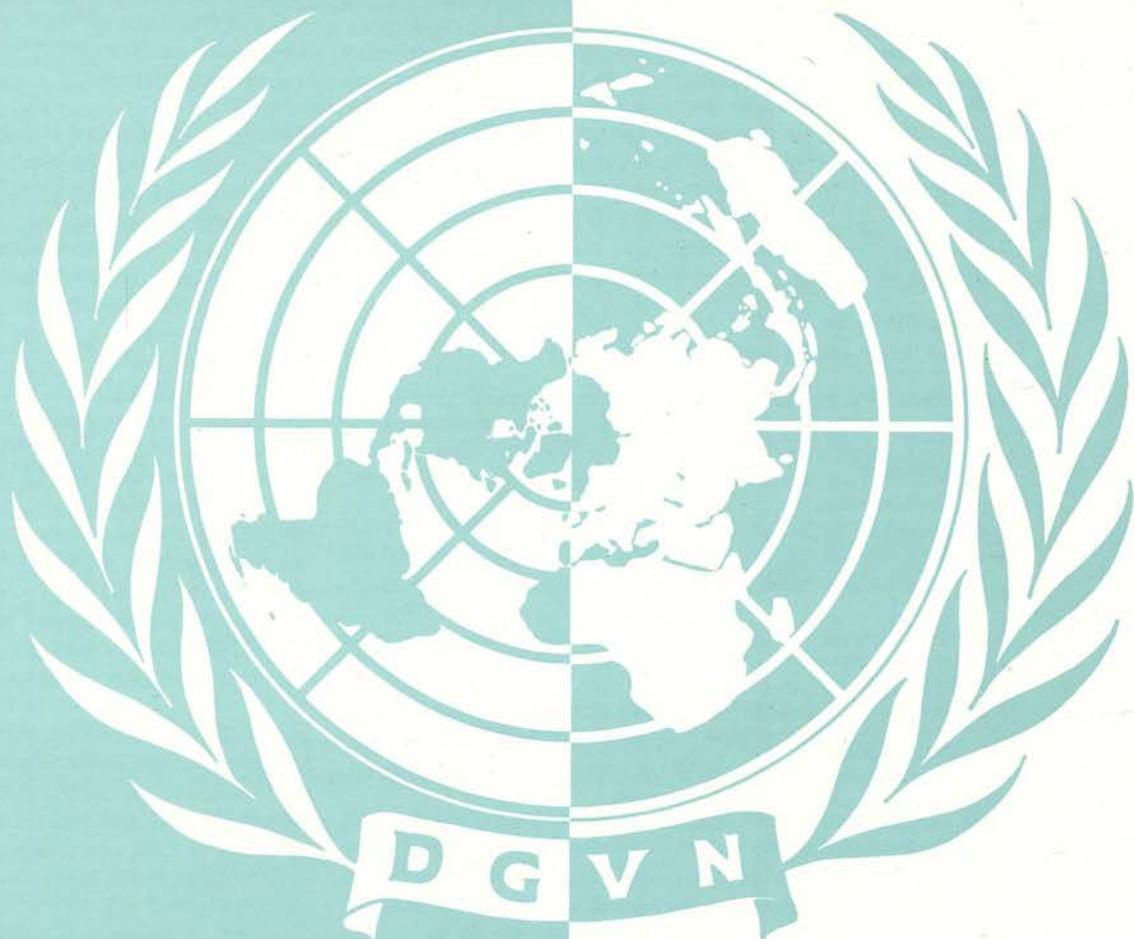


# VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO  
UNESCO · WHO · IBRD  
IFC · IDA · IMF · ICAO  
UPU · ITU · WMO  
IMO · 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



*Wichtiger Schritt zur Abschaffung der Folter*  
*Generalversammlung verabschiedet UN-Konvention* . . . . . 1  
von Irene Maier

*Nachruf auf Eduard Wahl* . . . . . 3

*Die persönliche Meinung:*  
*Die UNESCO nach dem Auszug Washingtons* . . . . . 5  
von Winfried Böll

*UNESCO: Krise als Dauerzustand?*  
*Ablehnung und Vorbehalte in der Geschichte dieser Sonderorganisa-*  
*tion und ihrer Vorläuferin* . . . . . 6  
von Kurt Düwell

*Streit um die zweite Auffüllung des IFAD*  
*Behalten die Vereinigten Staaten ihre führende Rolle?* . . . . . 11  
von Horst Wetzel

*Ungewisse Hoffnung für Afrika*  
*Die Deklaration der Generalversammlung zur Wirtschaftslage der afri-*  
*kanischen Staaten* . . . . . 16  
von Konrad Melchers

*Nach Nkomati*  
*Mosambik in den Zwängen von Außenpolitik und Außenwirtschaftsbe-*  
*ziehungen* . . . . . 19  
von Wolfgang Schoeller

*Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:*  
*Verlauf der 39. Generalversammlung (1), Die Genfer Abrüstungskonfe-*  
*renz im »Stationierungsjahr« (2), Polen will die ILO verlassen (3), Men-*  
*schenrechts-Unterkommission (4), Mauretanien gibt Beispiel (5), Kokos-*  
*Inseln jetzt Bestandteil Australiens (6), »Abgeordnete« Bedienstete und*  
*Heimatstaat (7), Vereinigte Staaten ziehen sich aus Verfahren vor dem*  
*Internationalen Gerichtshof zurück (8), Südafrikas Entnationalisie-*  
*rungspolitik im Lichte des Völkerrechts (9)* . . . . . 23  
von Isolde Kurz, Birgit Laitenberger, Martina Palm, Horst Risse, Pierre Simonitsch,  
Ansgar Skriver und Rüdiger Wolfrum

*Dokumente der Vereinten Nationen:*  
*Südafrika, Folter-Konvention, »Afrikanische Krisen«* . . . . . 31

*Literaturhinweise* . . . . . 37  
von Klaus Hüfner und Rüdiger Wolfrum

*Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (Tabellen)*  
*in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten* . . . . . 38  
*nach Erteilen* . . . . . 39  
*nach Gebietsgröße* . . . . . 39  
*nach Bevölkerungszahl* . . . . . 40

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

ISSN: 0042-384X

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 GmbH, 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 GmbH, Heilsbachstraße 26,  
5300 Bonn-Duisdorf. Fernruf (02 28) 64 83-0.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6,  
5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 5 46-0.

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.

Einem Teil dieser Auflage liegt eine Beilage der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn, bei. Wir bitten um Beachtung.

Präsidium:

- Dr. Rainer Barzel, MdB
- Prälat Heinz-Georg Binder,  
Bevollmächtigter der EKD in Bonn
- Willy Brandt, MdB, Vorsitzender  
der SPD, Bundeskanzler a. D.
- Ernst Breit, Vorsitzender des DGB
- Dr. Johannes Joachim Degenhardt,  
Erzbischof von Paderborn
- Dr. Klaus von Dohnanyi,  
Erster Bürgermeister, Hamburg
- Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
- Prof. Dr. Iring Fetscher
- Dr. Katharina Focke, MdEP,  
Bundesministerin a. D.
- Hans-Dietrich Genscher, MdB,  
Bundesminister des Auswärtigen
- Dr. Wilfried Guth,  
Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
- Karl Günther von Hase
- Dr. Helmut Kohl, MdB,  
Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
- Dr. Hanna-Renate Laurien, MdB,  
Senatorin, Berlin
- Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
- Wolfgang Mischnick, MdB,  
Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion
- Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am  
Internationalen Gerichtshof im Haag
- Prof. Dr. Karl Josef Partsch,  
Mitglied des CERD
- Anemarie Renger, MdB,  
Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
- Helmut Schmidt, MdB, Bundeskanzler a. D.
- Lothar Späth, MdL,  
Ministerpräsident, Baden-Württemberg
- Dr. h. c. Alfred Toepfer
- Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB,  
Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
- Dr. Jürgen Warnke, MdB, Bundesminister  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit
- Rüdiger Freiherr von Wechmar, Botschafter

Ehrenvorsitzender:

- Prof. Dr. Eduard Wahl†, Heidelberg

Vorstand:

- Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt  
(Vorsitzende)
- Leni Fischer, MdB, Neuenkirchen  
(Stellv. Vorsitzende)
- Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin  
(Stellv. Vorsitzender)
- Dr. Wilhelm Bruns, Wachtberg-Niederbachem
- Prof. Dr. Friedemann Büttner, Berlin
- Dr. Mir A. Ferdowsi, München
- Wolfgang Lüder, Berlin
- Prof. Dr. Peter J. Opitz, Wolfratshausen
- Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
- Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
- Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Kiel

Landesverbände:

- Wolfgang Lüder  
Vorsitzender Landesverband Berlin
- Oskar Barthels  
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

# Wichtiger Schritt zur Abschaffung der Folter

Generalversammlung verabschiedet UN-Konvention

IRENE MAIER

*Den Tag der Menschenrechte hat die 39. Generalversammlung der Vereinten Nationen 1984 in besonderer Weise begangen: am 10. Dezember hat sie einvernehmlich die »Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« verabschiedet (Resolution 39/46, Text: S. 31 ff. dieser Ausgabe). Der Durchbruch war bereits im vergangenen Jahr in der Menschenrechtskommission der Weltorganisation erfolgt; gleichwohl war die endgültige Entscheidung der Generalversammlung schon beim ersten Anlauf keineswegs selbstverständlich. Das Ergebnis der Arbeiten der Menschenrechtskommission wurde in dieser Zeitschrift bereits von Irene Maier in Heft 3/1984 (S. 77 ff.: Wirksamere Ächtung der Folter erstrebt. Menschenrechtskommission legt Entwurf einer UN-Konvention vor) gewürdigt; sie wendet sich diesmal der Situation nach Billigung der Konvention durch die Generalversammlung zu.*

## I. Annahme durch die UN-Generalversammlung

Die Generalversammlung hat die Konvention gegen Folter im Konsens, also ohne förmliche Abstimmung angenommen und die Auflage zur Zeichnung und Ratifizierung beschlossen. Der von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitete Entwurf der Konvention war der Generalversammlung von der Menschenrechtskommission am 6. März 1984<sup>1</sup> mit der Empfehlung der Annahme zugeleitet worden.

In der Generalversammlung wurde der Entwurf zunächst vom 3. Hauptausschuß behandelt<sup>2</sup>. Dieser beschränkte seine Beratungen auf eine Erörterung der allgemeinen Bedeutung der Konvention und auf die in der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission streitig gebliebenen Bestimmungen, nämlich im wesentlichen auf das Kontrollverfahren der Artikel 19 und 20. Obwohl die meisten der an den Beratungen teilnehmenden Staaten nicht alle Bestimmungen der Konvention für befriedigend formuliert und ausreichend erörtert hielten, stimmten sie darin überein, daß die von der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission erreichte Textfassung einen Kompromiß darstellt, der die Verabschiedung der Konvention durch die Generalversammlung ermöglicht. Um die Annahme der Konvention jetzt zu erreichen, haben sowohl die westlichen Staaten wie solche der Dritten Welt und des Ostblocks einige Vorschläge für Änderungen des Textes wie auch Wünsche insbesondere solcher Staaten, die an den Beratungen der Arbeitsgruppe in Genf nicht teilnehmen konnten, einzelne Bestimmungen erneut und vertieft zu beraten und die Verabschiedung der Konvention bis zur nächsten Generalversammlung zu vertagen, zurückgestellt.

Das bedeutet freilich auch, daß jeder Staat vor der Ratifizierung der Konvention prüfen wird, inwieweit seine innerstaatlichen Gesetze und bestehende völkerrechtliche Regelungen (beispielsweise über die Rechtshilfe in Strafsachen und die Auslieferung) mit der Konvention übereinstimmen, oder ob eine Anpassung der innerstaatlichen Gesetze oder bestimmte Verwaltungsmaßnahmen erforderlich sind, bevor die Konvention für den jeweiligen Staat in Kraft gesetzt werden kann. Es kann auch in Betracht kommen, daß Unklarheiten oder Divergenzen durch Interpretationserklärungen oder Vorbehalte hinsichtlich der Anwendung der Konvention ausgeräumt werden. Aufgrund der schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Staaten<sup>3</sup> zeichnet sich ab, daß Interpretationserklärungen und Vorbehalte voraussichtlich zur Folterdefinition (Art. 1 Abs. 1) und zu den unmittelbar von dieser abhängigen Bestimmungen und zur Strafgerichtsbarkeit (Art. 5) zu erwarten sind. Die Definition

der Folter ist in der Tat nicht befriedigend. Einerseits könnte die Aufzählung der Zwecke in Art. 1 Abs. 1, auf die eine Folterhandlung gerichtet sein muß, als den Anwendungsbereich einschränkend ausgelegt, also etwa unmotivierte Folterhandlungen, die aus purem Sadismus begangen werden, ausgeschlossen werden, was nicht gerechtfertigt ist; andererseits erscheint eine Präzisierung des Begriffs der körperlichen und seelischen Schmerzen oder Leiden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1) und der gesetzlich zulässigen Sanktionen (Art. 1 Abs. 1 Satz 2) für die Anwendung in der Praxis wünschenswert, auch wenn an sich eine vernünftige Abgrenzung durch die Anwendung der anerkannten völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze<sup>4</sup> erreicht werden kann. Eine Reihe von Rechtsordnungen kennen die Ausdehnung der eigenen Strafrechtskompetenz auf Taten, die nicht auf dem eigenen Staatsgebiet oder durch eigene Staatsangehörige begangen worden sind, nicht, so daß auch insoweit Anpassungen erforderlich werden dürften.

Die Tatsache, daß ein solches Vertragswerk — zwar nach siebenjähriger Vorbereitung — in einer einzigen Sitzungsperiode der Generalversammlung verabschiedet werden konnte, ist außergewöhnlich und nur durch die Kooperationsbereitschaft aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Geiste des Kompromisses möglich geworden. Die Hauptarbeit ist dabei in der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission in Genf und in den Konsultationen der verschiedenen Staatengruppen und in bilateralen Verhandlungen außerhalb der eigentlichen Ausschusssitzungen in New York geleistet worden. Die niederländische Delegation, die in den letzten Jahren auch den Vorsitz in der Arbeitsgruppe stellte, hat zu diesem Erfolg entscheidend beigetragen.

---

## Autoren dieser Ausgabe

*Winfried Böll, geb. 1925, Ministerialdirektor a. D., früher im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, ist Vorsitzender des Instituts für internationale Begegnungen und Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission.*

*Dr. Kurt Düwell, geb. 1937, ist Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Trier; Vorsitzender des Sozialwissenschaftlichen Studienkreises für internationale Probleme (SSIP).*

*Irene Maier, geb. 1930, ist Ministerialdirigentin im Bundesministerium der Justiz. Seit 1976 Beauftragte für Menschenrechtsfragen und Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.*

*Dr. Konrad Melchers, geb. 1942, ist Redakteur beim Fachinformationsdienst »Entwicklungspolitik« der Zentralredaktion des Evangelischen Pressedienstes in Frankfurt. Zahlreiche Veröffentlichungen über Afrika.*

*Dr. Wolfgang Schoeller, geb. 1943, ist Professor für Volkswirtschaftslehre (Internationale Wirtschaft/Entwicklungsländer) an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg. 1978–1982 Lehre an der Universität Maputo.*

*Horst Wetzel, geb. 1935, Regierungsdirektor im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, ist seit 1981 deutscher Exekutivdirektor beim Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD).*

## II. Kontrollsystem der Konvention

Die Konvention sieht in ihrem Teil II (Art.17–24) einen Kontrollmechanismus vor, der die Einhaltung der Konvention durch die Vertragsstaaten überwacht. Dieses in VN 3/1984 bereits dargestellte Verfahren orientiert sich weitgehend an den Kontrollsystemen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR)<sup>5</sup>, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und an dem vertraulichen Verfahren der Menschenrechtskommission<sup>6</sup>. Neben der Vorlage von Staatenberichten, die von dem nach der Konvention einzusetzenden Ausschuss zu prüfen sind (Art.19 in Verbindung mit Art.17, 18), sieht die Konvention ein Staaten- und ein Individualbeschwerdeverfahren vor (Art.21, 22), das — wie beim IPbürgR und Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung — nicht obligatorisch ist, sondern einer besonderen Annahmeerklärung durch die Vertragsstaaten bedarf. Bei der Berichtsprüfung nach Art. 19 war nur umstritten, welche Art von Kommentaren des Ausschusses zu den Staatenberichten zulässig sei und ob er auch Empfehlungen geben darf. Hier haben sich die Ostblockstaaten mit ihrer Forderung der Beschränkung auf »allgemeine« Bemerkungen und des Wegfalls der Befugnis des Ausschusses, auch Vorschläge für innerstaatliche Maßnahmen gegenüber einem bestimmten Staat zu machen, durchgesetzt<sup>7</sup>.

Am meisten umstritten zwischen den westlichen und einem Teil der Entwicklungsländer einerseits und dem Ostblock und einem anderen Teil der Entwicklungsländer andererseits war Art.20. Dieser sieht in Anlehnung an das Verfahren nach Resolution 1503(XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats<sup>8</sup> vor, daß der Ausschuss bei zuverlässigen Informationen darüber, daß in einem Konventionsstaat systematisch Folter praktiziert wird, von dem betreffenden Staat eine Stellungnahme hierzu verlangen und eine vertrauliche Untersuchung durchführen kann, die auch einen Besuch von Delegierten des Ausschusses in dem Gebiet des betreffenden Staates einschließen kann und bei der dieser Staat zur Zusammenarbeit mit dem Ausschuss verpflichtet ist. Vorgesehen ist ferner, daß das Verfahren und die Ergebnisse der Untersuchungen in einem vertraulichen Bericht niederzulegen sind und dem betroffenen Staat mit angemessen erscheinenden Bemerkungen und Vorschlägen zuzuleiten ist. Nach Konsultationen mit dem betreffenden Staat kann der Ausschuss eine Zusammenfassung seiner Untersuchungen auch in seinen Jahresbericht an die Konventionsstaaten und die Generalversammlung, der veröffentlicht wird, aufnehmen.

Gegen diese Bestimmung haben sich vor allem die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten gewandt, unter anderem mit der Begründung, daß dies die Souveränität der Staaten verletzen würde. Nachdem auch verschiedene Staaten der Dritten Welt wie Tunesien, Kuba, Indonesien, Sri Lanka, Bolivien, Indien und Ägypten sich für einen Kompromiß über den Artikel 20 ausgesprochen hatten, um die Verabschiedung der Konvention nicht zu blockieren, einigten sich die Staaten auf der Grundlage eines bjelorussischen Vorschlags<sup>9</sup> dahin, daß Art.20 Bestandteil der Konvention bleibt. In einem neu eingefügten Art.28 wird jedoch zugelassen, daß ein Staat die Zuständigkeit des Ausschusses nach Art.20 durch einen bei der Ratifikation erklärten Vorbehalt ausschließen kann.

Da das Folterverbot unter anderem auch im IPbürgR und in der Europäischen wie der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (EMRK bzw. AMRK) enthalten ist, stellt sich die Frage, wie sich die verschiedenen Kontrollverfahren zueinander verhalten und gegebenenfalls koordiniert werden können. Denn die im übrigen auf das Individualbeschwerdeverfahren beschränkte Regelung des Art.22 Abs.5a und die Parallelvorschriften in Art.5 Abs.2a des Fakultativprotokolls zum IPbürgR und Art.27 Abs.1b EMRK und Art.46 Abs.1c AMRK reichen allein zur Lösung von Kompetenzkonflikten nicht aus.

Auf UN-Ebene konkurriert das Verfahren über die Staatenberichte (Art.19) mit den Parallelverfahren nach Art.40 IPbürgR und unter besonderen Voraussetzungen auch mit demjenigen

nach Art.9 des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung und Art.41ff. AMRK. Abgesehen davon, daß die Konventionsstaaten und auch die Verwaltung der Weltorganisation durch diese Vervielfältigung von Berichtspflichten, die sich inhaltlich decken und überschneiden, immer stärker belastet werden, ohne daß damit in der Sache ein Fortschritt erzielt wird, läßt sich das Berichtswesen gegebenenfalls im Genfer Menschenrechtszentrum der UNO koordinieren. Sehr viel schwieriger erscheint hingegen die Lösung derartiger Zuständigkeitsüberschneidungen beim Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren, und zwar sowohl zwischen den einzelnen zuständigen UN-Gremien als insbesondere auch im Verhältnis zu den parallelen Zuständigkeiten regionaler Menschenrechtskontrollverfahren. Um Doppelverfahren und Divergenzen in der Bewertung bei den verschiedenen Kontrollorganen zum gleichen Sachverhalt zu vermeiden und auch, um den Betroffenen den Vorrang des justiziellen und wirksameren Verfahrens zu sichern, haben sich die Europaratstaaten schon 1970 für den Vorrang des Staatenbeschwerdeverfahrens der EMRK gegenüber demjenigen des IPbürgR ausgesprochen<sup>10</sup>.

Schwierigkeiten bei der konkurrierenden Zuständigkeit entstehen nicht nur dadurch, daß derselbe Sachverhalt einer Verletzung des Folterverbotes zum Beispiel durch unterschiedliche Antragsteller im Staatenbeschwerdeverfahren sowohl vor die nach der vorliegenden Konvention zu errichtende Kommission, vor den Menschenrechtsausschuss nach dem IPbürgR und im vertraulichen sogenannten 1503-Verfahren<sup>11</sup> vor die UN-Menschenrechtskommission, aber auch vor die Europäische bzw. Amerikanische Menschenrechtskommission gebracht werden kann, sondern auch bei der Feststellung, ob es sich um dieselbe Sache handelt, wenn etwa nur ein Teil der Folterhandlungen, die Gegenstand der Beschwerde sind, sich inhaltlich oder zeitlich decken. Da die Konvention gegen Folter neben der Beachtung des Folterverbotes und der Wiedergutmachung für die Folteropfer auch andere Staatenverpflichtungen wie die der Strafverfolgung des Täters bzw. seiner Auslieferung enthält, die nicht im IPbürgR und der EMRK bzw. AMRK enthalten sind, fragt sich, ob im Einzelfall dem spezielleren Verfahren der Vorrang zu geben ist oder nur nicht erfaßte Verfahrensteile der Kommission gegen Folter vorzulegen sind. Da häufig aber Verletzungen des Folterverbotes mit der Verletzung anderer Menschenrechte (wie willkürliche Haft, Versagen eines rechtsstaatlichen Gerichtsverfahrens u.ä.) einhergehen, wird die umfassende Prüfung solcher Sachverhalte nur durch die Kontrollorgane des IPbürgR bzw. der EMRK oder der AMRK oder im 1503-Verfahren gewährleistet werden können. Andererseits dürfte auf UN-Ebene für die Foltertatbestände die Zuständigkeit nach der Folterkonvention als spezielle Regelung Vorrang haben.

Zusätzlich zu den aufgezeigten Problemen kommt bei der Individualbeschwerde hinzu, daß nicht alle der in der Konvention enthaltenen Staatenverpflichtungen auch Gegenstand einer Individualbeschwerde sein können. Im Individualbeschwerdeverfahren kann das Opfer einer Folterung nur die Verletzung solcher Staatenverpflichtungen geltend machen, durch die es selbst unmittelbar betroffen ist (Art.22 in Verbindung mit Art.1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 16). Hingegen dürfte im Wege der Individualbeschwerde kaum die Bestrafung oder Auslieferung eines als Folter-Täter Verdächtigten geltend gemacht werden können (Art.4, 5, 6, 7, 8, 9, 10); denn darin liegt keine Verletzung des Opfers. Dies könnte auch einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Gerichte oder in die zwischenstaatlichen Regelungen der Rechtshilfe bedeuten.

Die aufgezeigten Konkurrenzprobleme treten auch hinsichtlich des vertraulichen 1503-Verfahrens auf, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Verfahren nach Art.20. Soweit ein Staat die Konvention gegen Folter ratifiziert, wird künftig — beschränkt auf diesen Tatbestand — das Verfahren nach Art. 20 vor dem 1503-Verfahren Vorrang haben. Schließt ein Staat allerdings durch einen Vorbehalt nach Art.28 die Zuständigkeit des

Ausschusses für eine solche Untersuchung des Vorwurfs einer systematischen Praktizierung der Folter aus — was freilich als eine Art Selbstanklage gewertet werden müßte —, so könnte wegen des Grundsatzes der Spezialität auch keine Untersuchung von Folter-Vorwürfen nach dem 1503-Verfahren mehr durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen stattfinden.

Um im Interesse einer wirksamen Bekämpfung der Folter Kompetenzstreitigkeiten, Doppelverfahren und eine Bürokratisierung bei den Kontrollorganen zu vermeiden, wird es angezeigt sein, daß die Staaten selbst — aber auch die Vereinten Nationen, der Europarat und die Organisation Amerikanischer Staaten — Überlegungen anstellen und gegebenenfalls Vorkehrungen treffen, um solche in der Praxis auftretende Schwierigkeiten auszuräumen.

### III. Inkrafttreten

Die Konvention bedarf der Ratifizierung (Art. 25 Abs. 2). Ihr können alle Staaten, also auch solche, die nicht Mitglied der Weltorganisation sind, beitreten. Für das Inkrafttreten ist die Ratifizierung durch 20 Staaten erforderlich. Für diese tritt sie 30 Tage nach Hinterlegung der 20. Ratifizierungsurkunde in Kraft, für die übrigen Staaten jeweils 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde (Art. 27). Jeder Konventionsstaat kann sie mit einjähriger Frist kündigen. Die Kündigung entbindet aber vor ihrer Wirksamkeit nicht von den eingegangenen Verpflichtungen; dies heißt auch, daß vor dem Inkrafttreten der Kündigung aufgenommene Untersuchungen weitergeführt werden (Art. 31).

### IV. Bedeutung der Konvention für die Bundesrepublik Deutschland

Die Konvention bewirkt keinen zusätzlichen Rechtsschutz, denn das Recht der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet bereits den darin vorgesehenen Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung (Art. 1, 2 Abs. 2, 104 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes; Paragraph 136a der Strafprozeßordnung). Folterhandlungen sind nach dem deutschen Strafrecht als Körperverletzung (Paragraphen 223 ff., 340 des Strafgesetzbuches), Nötigung, Bedrohung (Paragraphen 240, 241 des Strafgesetzbuches) bzw. andere Straftaten gegen die persönliche Freiheit (Paragraphen 234 ff. des Strafgesetzbuches) oder je nach den konkreten Umständen auch nach anderen Straftatbeständen strafbar. Das öffentliche Dienstrecht, die Strafverfolgungsbehörden und die unabhängigen Gerichte, die die Straf- und Disziplinargerichtsbarkeit ausüben, aber auch die verwaltungsmäßige Dienstaufsicht stellen sicher, daß Folter und unmenschliche Behandlung verhindert wird. Hinzuweisen ist insbesondere darauf, daß über die Bedingungen der Untersuchungshaft und über Beschwerden von Strafgefangenen im Strafvollzug die Strafgerichte entscheiden. Das Strafvollzugsgesetz von 1976 regelt die Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten bundeseinheitlich, es garantiert unter anderem die Gefängnis- und den unkontrollierten Briefverkehr der Gefangenen und Untersuchungshäftlinge mit den Volksvertretern und der Europäischen Menschenrechtskommission und sieht die Bildung unabhängiger Gefängnisbeiräte vor, die sich um die Gefangenen kümmern. Die Strafprozeßordnung gewährleistet jedem einer Straftat Verdächtigen ausreichende Verteidigungsrechte und den Beistand eines Verteidigers, der auch Zutritt zu den Strafanstalten hat.

Auch die Artikel 5 bis 9 der Konvention bereiten keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten, da nach den Paragraphen 4 ff. des Strafgesetzbuches für die hier in Betracht kommenden im Ausland begangenen Straftaten die Zuständigkeit unserer Strafgerichte begründet und durch die bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen des Auslieferungsrechts und der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen die Verpflichtungen aus der Konvention abgedeckt sein dürften.



**Eduard Wahl**

29. März 1903 — 6. Februar 1985

Ein erfülltes Leben ist zu Ende gegangen: Professor Dr. Eduard Wahl, Gelehrter und Politiker zugleich, verstarb nach langer Krankheit in Heidelberg. Heidelberg, die Stätte seines Wirkens als Hochschullehrer der Rechtswissenschaften, war auch der Ort, an dem 1952 die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen entstand. Eduard Wahl hat die Gründung unserer Gesellschaft initiiert, er wurde ihr erster Vorsitzender und blieb es bis 1964; seither war er Ehrenglied der DGVN. Dem Deutschen Bundestag hat er als Abgeordneter der CDU von 1949 bis 1969 angehört. Die Strukturen, innerhalb derer sich die Arbeit der DGVN vollzieht, entstanden im wesentlichen zur Zeit seines Vorsitzes; gleichgeblieben ist auch, bei allem seither eingetretenen Wandel im einzelnen, das Ziel der Gesellschaft: den Gedanken der Friedenssicherung und Friedenserhaltung durch die Vereinten Nationen bei unseren Mitbürgern zu verankern. Wir erinnern uns in Dankbarkeit an Eduard Wahl.

*Dr. Helga Timm, MdB*  
— Vorsitzende der DGVN —

Vor der Ausweisung und Auslieferung in einen Staat, in dem für einen Betroffenen die konkrete Gefahr besteht, gefoltert zu werden, schützt neben den Vorschriften über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen und dem Grundgesetz auch Art. 3 der EMRK und, falls politische Verfolgung damit verbunden ist, auch das Asylrecht. Amts- und Staatshaftungsrecht gewährleisten Entschädigungsansprüche. Für die Durchsetzung der in der Konvention enthaltenen Staatenverpflichtungen steht dem Betroffenen innerstaatlich gerichtlicher Rechtsschutz mit entsprechenden Verfahren zur Verfügung.

Grundsätzlich entspricht unser innerstaatliches Recht den Staatenverpflichtungen der Konvention. Die Konvention begründet keine Individualrechte. Sie muß vielmehr durch entsprechende gesetzliche Regelungen ins innerstaatliche Recht transformiert werden. Gleichwohl ist sie von den zuständigen innerstaatlichen Verwaltungen und den Gerichten bei der Rechtsanwendung mit heranzuziehen. Nicht alle Bestimmungen der Konvention sind für die Bedürfnisse unserer Rechtsordnung hinreichend präzise formuliert und geregelt. Es muß daher geprüft werden, inwieweit Interpretationserklärungen oder Vorbehalte bei der Ratifizierung angezeigt und innerstaatliche Vorkehrungen rechtlicher und verwaltungsmäßiger Art erforderlich sind, um Unklarheiten zu beseitigen und die ein-

heitliche Anwendung der Konvention sicherzustellen. Da völkerrechtliche Verträge anders als etwa bei den kontinentaleuropäischen Staaten nicht in allen Rechtsordnungen auch innerstaatliche Rechtswirkungen entfalten, sind die mit der Konvention und ihrer Anwendung aufgeworfenen Probleme selbst unter den Europaratsstaaten ganz verschieden<sup>12</sup>.

Hinsichtlich des in Art. 21 und 22 vorgesehenen Staaten- und Individualbeschwerdeverfahrens ist zu berücksichtigen, daß sich die Bundesrepublik Deutschland bereits dem Beschwerdeverfahren nach der EMRK unterworfen hat, das im Gegensatz zu diesen Verfahren justizförmig, also auch für den betroffenen Individualbeschwerdeführer günstiger ist.

## V. Costa-Rica-Entwurf

Nachdem die Konvention nun von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen ist, wird auch zu prüfen sein, ob der Entwurf eines Fakultativprotokolls Aussicht auf Annahme hat und die Beratungen darüber aufgenommen werden sollen. Dieser von der Internationalen Juristenkommission formulierte und vorgeschlagene Entwurf eines Fakultativprotokolls wurde 1980 von Costa Rica in die Verhandlungen der UN-Menschenrechtskommission über die jetzt verabschiedete Konvention gegen Folter eingebracht<sup>13</sup>. Tatsächlich handelt es sich dabei um Vorschläge einiger schweizerischer Persönlichkeiten, die sich bereits seit 1970 für eine Konvention zum Schutz politischer Häftlinge eingesetzt hatten. Diese Vorstellungen, die sich an den in den Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen bzw. zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 enthaltenen Kontrollbefugnissen des Internationalen Roten Kreuzes und der Schutzmächte orientieren, mündeten 1978 auf einer Tagung in St. Gallen in den Vorschlag ein, das Projekt einer Konvention zum Schutz politischer Häftlinge — dessen Praktikabilität das angesehene Henry-Dunant-Institut in Genf in einem Gutachten bezweifelt hatte — fallen zu lassen und statt dessen die beabsichtigte UN-Konvention gegen Folter durch ein Fakultativprotokoll zu ergänzen. Über diesen Entwurf eines Fakultativprotokolls hat die Menschenrechtskommission bisher noch nicht verhandelt, da dies die Verabschiedung der Konvention gegen Folter verzögert hätte.

Der sogenannte Costa-Rica-Entwurf sieht vor, daß zusätzlich zu dem in der Konvention gegen Folter vorgesehenen Ausschuß eine weitere Internationale Kommission eingesetzt wird. Diese soll die Befugnis haben, in den Staaten, die dem Protokoll beitreten, alle Orte und Einrichtungen, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, zu visitieren und Berichte darüber vorzulegen. Diese Kommission soll aus 10, nach dem Beitritt von 25 Staaten zu dem Protokoll aus 18 unabhängigen Mitgliedern bestehen, die von den Mitgliedstaaten des Fakultativprotokolls für eine Amtszeit von vier Jahren zu wählen sind (Art. 3–6). Durch diese Konstruktion wird erreicht, daß nur von solchen Staaten benannte Sachverständige diese Kontrollbefugnisse ausüben können, die selbst diese Visitationen auf ihrem Staatsgebiet zulassen. Darin liegt ein Unterschied zu den Kontrollmechanismen des IPbürgR und der Konvention gegen Folter, in deren Ausschüssen auch Mitglieder aus Staaten an der Behandlung von Individual- und Staatenbeschwerden und an dem Verfahren nach Art. 20 der Konvention gegen Folter gegenüber anderen Staaten beteiligt sind, die für sich solche Kontrollen grundsätzlich als Einmischung in ihre innerstaatlichen Verhältnisse ablehnen.

Die Kommission soll jährlich zwei ordentliche sowie nach Bedarf zusätzliche Sitzungen abhalten (Art. 7). Sie soll befugt sein, eine nicht näher begrenzte Zahl qualifizierter Personen aus den Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von drei Jahren zu benennen, die als Beauftragte der Kommission die Visitationen in den Haftanstalten, Polizeistationen, Geheimdienst- und Militäreinrichtungen, psychiatrischen Krankenhäusern und ähnlichen In-

stitutionen, in denen Personen untergebracht oder inhaftiert sind oder vernommen werden, durchzuführen (Art. 9).

Nach grundsätzlicher Information der Regierung eines Mitgliedstaates, daß Kontrollen auf seinem Staatsgebiet beabsichtigt sind, sollen die Kommission bzw. ihre Delegierten berechtigt sein, diese Visitationen unter allen Umständen und ohne jede Vorankündigung von Ort und Zeit durchzuführen. Die Staaten sind verpflichtet, den Visiteuren alle für die wirksame Durchführung ihrer Aufgabe von diesen für erforderlich gehaltenen Erleichterungen zu gewähren, darunter Informationen über die Orte, in denen Personen sich in Haft oder Zwangsausenthalt befinden oder Vernehmungen stattfinden, zu geben und unkontrollierte Befragungen der Inhaftierten und Kontaktaufnahmen mit den Angehörigen, Anwälten und ähnlichen Personen zuzulassen. Über die Visitationen sind Berichte an die Kommission zu erstatten, die sodann vertrauliche Verhandlungen über Empfehlungen über die Haftsituation mit dem betroffenen Staat aufnehmen kann. Die Kommission soll die Ergebnisse ihrer Untersuchungen und ihre Empfehlungen mit Zustimmung des betroffenen Staates veröffentlichen. Bestehen Meinungsunterschiede zwischen der Kommission und dem betreffenden Staat, so soll die Kommission nach eigenem Ermessen auch ohne dessen Zustimmung ihren Untersuchungsbericht nebst Empfehlungen ganz oder teilweise veröffentlichen können. Außerdem soll sie jährlich einen allgemeinen Bericht an die UN-Generalversammlung erstatten, der veröffentlicht wird (Art. 8 ff.).

Das Fakultativprotokoll sieht außerdem die Ernennung eines eigenen Generalsekretärs mit Assistenten sowie die Einrichtung eines Sekretariats mit dem erforderlichen Administrationspersonal vor. Der Generalsekretär ist für die Organisation der Visitationen und die Verwaltungsarbeit zuständig. Außerdem soll er Informationen über Häftlinge und ihre Lage sammeln und von allen zur Verfügung stehenden Quellen entgegennehmen und in Dringlichkeitsfällen im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Kommission eine besondere Mission in einen Staat organisieren (Art. 12). Diese außerordentliche Visitation soll die gleichen Kompetenzen haben wie die ordentliche. Die Kosten des Generalsekretärs, der Kommission und der Delegierten sollen von den Vertragsstaaten getragen werden.

Über das Verhältnis der Kommission, ihrer Delegierten und ihres Generalsekretärs zu dem Ausschuß nach der Konvention gegen Folter und die Abgrenzung ihrer Befugnisse sagt der Entwurf des Fakultativprotokolls nichts aus. Daß Überschneidungen zwischen den Verfahren nach der Konvention gegen Folter (Staaten- und Individualbeschwerden und Untersuchungen nach Art. 20) mit dem Visitationsverfahren und vor allem den Kompetenzen bei der Prüfung und gegebenenfalls Veröffentlichung der Berichte vorprogrammiert sind, liegt auf der Hand. Hinzu kommen die Konkurrenz zu den Verfahren nach dem IPbürgR, dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und der EMRK bzw. AMRK. Auch fragt sich, ob der sehr aufwendige Kontrollapparat des vorgeschlagenen Fakultativprotokolls im Hinblick auf die bestehenden Menschenrechtsschutzinstitutionen und den in der Konvention gegen Folter vorgesehenen tatsächlich erforderlich ist.

Die Initianten des Fakultativprotokolls haben ihr Projekt, nachdem sie Zweifel an seiner Annahme auf der Ebene der Weltorganisation in der nächsten Zukunft hatten, dem Europarat zur Verwirklichung vorgeschlagen<sup>14</sup>. Sie meinen, daß eine solche vorbeugende Kontrolle im Hinblick auf Vorwürfe, die über Folterpraktiken in der Vergangenheit gegen die Türkei, Griechenland, Großbritannien (Nordirland), Italien, Portugal und Spanien erhoben worden sind, auch für freiheitlich-demokratische Staaten Europas sinnvoll sei und vor allem als europäisches Vorbild später leichter vom Rest der Welt auf UN-Ebene übernommen würde. Auf Vorschlag ihres Rechtsausschusses hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates am 28. September 1983 in der Empfehlung 971(1983) »über den Schutz von Häftlingen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher

oder erniedrigender Behandlung oder Strafe« dem Ministerkomitee die Annahme einer solchen Europäischen Konvention gegen Folter empfohlen. Die Notwendigkeit einer solchen Konvention für die Europaratsstaaten — übrigens insbesondere auch für die Bundesrepublik — wird mit den durch Sicherheitsmaßnahmen veranlaßten Haftbedingungen von Häftlingen begründet, die wegen terroristischer Taten verurteilt oder in Untersuchungshaft genommen worden sind. Der dieser Empfehlung beigefügte Konventionsentwurf weicht in einigen Punkten von dem Costa-Rica-Entwurf ab.

Zunächst fällt auf, daß die in dieser Konvention vorgesehene und von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates auf Vorschlag der Mitgliedstaaten zu wählende Kommission nur aus fünf unabhängigen Mitgliedern von hohem Ansehen bestehen soll. Diese dürfte kaum in der Lage sein, in allen Europaratsstaaten — unterstellt, alle 21 ratifizierten diese Konvention — eine vorbeugende Kontrolle effizient auszuüben. Die hauptsächliche Visitationstätigkeit dürfte daher den von dieser Kommission zu berufenden Delegierten zufallen, über deren Zahl, Qualifikation und Auswahl der Entwurf aber keinerlei Aussagen enthält. Der Costa-Rica-Entwurf sieht demgegenüber wenigstens noch vor, daß sie qualifiziert sein, den Mitgliedstaaten angehören und aus einer Liste entnommen werden müssen, die den Staaten bekanntgegeben wird, und daß ein Staat im Einzelfall einen Delegierten für Visitationen auf seinem Gebiet auch ablehnen kann. Vernünftig ist sicher, daß der europäische Parallelentwurf den aufwendigen bürokratischen Apparat des Costa-Rica-Entwurfs zumindest nicht ausdrücklich übernimmt. Vielmehr soll der Generalsekretär die notwendigen Sekretariatsdienste zur Verfügung stellen und einen Sekretär berufen. Da die Kommission bzw. ihre Delegierten aber die Aufgabe haben, bei ihren Visitationen festzustellen, ob Art.3 der EMRK (Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung) eingehalten wird, und überdies Überschneidungen mit dem Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die letztlich für die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig sind, auf der Hand liegen, stellt sich hier das Problem von Kompetenzkonflikten besonders dringlich, zumal in dem Bericht des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung<sup>15</sup> die Entwicklung einer eigenen Rechtsprechung zum Art.3 der EMRK durch die vorgesehene Kommission gefordert wird. Auch wäre es kaum mit der Unabhängigkeit der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte vereinbar, wenn auf ihre Verfahren und Entscheidungen und ihre Auslegungskompetenz von einer anderen europäischen Institution oder vom Generalsekretariat (das dem Ministerkomitee des Europarats, also letztlich den Mitgliedstaaten, unterstellt ist) Einfluß genommen werden könnte. Die Auffassung, daß die beiden Verfahren sich nicht überschneiden, weil die in dem Entwurf vorgesehene Kommission vorbeugend tätig würde, das Verfahren nach der EMRK aber erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zum Zuge komme, trifft in dieser Form nicht zu. Denn auch nach dem Kontrollverfahren nach der EMRK sind vorläufige Maßnahmen möglich<sup>16</sup>. Außerdem kann die Europäische Menschenrechtskommission sofort tätig werden, wenn der innerstaatliche Rechtsweg keinen wirksamen Rechtsschutz bietet. Ähnlich wie der Costa-Rica-Entwurf schweigt auch dieser Konventionsentwurf darüber, in welchem Verhältnis die Tätigkeit und Kompetenzen der Kommission und ihrer Delegierten bei ihren Visitationen auf dem Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten und ihren Berichten und Empfehlungen zu den Zuständigkeiten der nationalen verfassungsmäßigen Organe und Institutionen stehen — beispielsweise, wenn die Kommission gegen Folter sich mit Fällen befaßt, die im Rahmen eines Haftprüfungs-, Straf- oder Disziplinarverfahrens vor nationalen Gerichten oder als Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig oder Gegenstand eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses sind. Da weder der Europarat noch die Ver-

## DIE UNESCO nach dem Auszug Washingtons

Der Rückzug der Vereinigten Staaten aus der Verantwortung für die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur und der Wegfall des US-Beitrags wirkt — weit mehr als der Austritt aus der Internationalen Arbeitsorganisation vor einigen Jahren — als Signal in mehrere Richtungen:

- > auf das UN-System nach der Devise ›Von uns wird nicht ernährt, wer unser Lied nicht singt‹;
- > auf die Intellektuellen, denen demonstriert wird, wie nebensächlich Kultur für eine an Militärmacht und Wirtschaftsinteressen orientierte Großmachtspolitik ist;
- > auf die Dritte Welt, vor allem auf das von der Reagan-Administration wenig geliebte Afrika, das den Generaldirektor der UNESCO stellt.

Die Afrikaner werden sich von dem kurzen Prozeß getroffen fühlen, der dem Generaldirektor keine Chance ließ, das Gesicht zu wahren. Amadou Mahtar M'Bow versucht nun, es den USA heimzuzahlen — womit er womöglich die Chance verpaßt, mit kräftigen Reformen doch noch zum Retter einer bescheideneren, aber stabileren UNESCO zu werden.

Den Verbündeten Washingtons wird deutlich, daß sich die jahrelange Vernachlässigung der Aufsichtspflicht nun rächt: Nicht gemachte Politik wird wieder einmal teuer. So ist die Bundesrepublik Deutschland jetzt drittgrößter Beitragszahler nach der Sowjetunion und Japan und spürt damit die Last einer unerwünschten zusätzlichen Verantwortung, die sie schleunigst europäisieren möchte.

Der Auszug aus der UNESCO soll Stärke der Vereinigten Staaten demonstrieren. Er ist aber eher ein weiteres Glied in der Kette von Belegen für eine Flucht aus der Weltverantwortung und für die Konzentration auf handfeste nationale Interessen. Die Ohne-mich-Pose verbirgt in Wahrheit Führungsschwäche, wie sie sich schon in der Verweigerung Washingtons auf den ökonomischen Feldern des Nord-Süd-Konflikts ausdrückte.

Militärische Stärke kann bestenfalls den Status quo der anderen Supermacht gegenüber wahren, verbessert aber nichts in den Krisen der Gegenwart, vermehrt wirtschaftliches Ungleichgewicht und stärkt die Illusion kultureller Überlegenheit. Rang und Einfluß der Zivilisationen aber verändern sich auf Feldern, zu denen auch die Arbeit der UNESCO Zugang schafft.

Wir Deutschen sind jedenfalls darauf angewiesen, uns dort weiterhin nützlich, hilfreich, umgänglich und einfallreich zu behaupten. Das militärische Bündnis und die (derzeit glänzenden) Geschäfte auf dem unsicheren Gebiet der Exportchancen alleine sichern uns noch nicht auf lange Sicht. Außerdem haben wir eine Dankesschuld abzutragen. Die UNESCO hat uns als eine der ersten internationalen Organisationen nach dem Zusammenbruch der Nazi Herrschaft zur Mitarbeit eingeladen und uns aus langjähriger geistiger Isolierung herausgeholfen.

Das Wissen um die Bedeutung des im Juli 1951 erfolgten Beitritts scheint freilich längst verschüttet, nicht zuletzt bei der ›seriösen‹ Presse, die über die Krise mit derart schadenfroher Genüßlichkeit schreibt, als hätte sie über etwas den hausgemachten politischen Skandalen Gleichrangiges zu berichten. Verloren geht darüber unser vitales Interesse an einer lebendigen UNESCO.

Doch wir brauchen eine Begegnungsstätte der Kulturen, der Wissenschaft und auch der politischen Sorgen möglichst aller Völker und Kulturen. Den Vereinigten Staaten muß die Tür offen gehalten werden. Der Generaldirektor muß bis zum Ende seiner Amtszeit sicher sein, daß wir ihm mit kritischer Solidarität — und unter Aufrechterhaltung des Reformdrucks — zur Seite stehen und ihm zu Erfolgserlebnissen verhelfen, die ihm auch in seinem eigenen politischen und kulturellen ›Hinterland‹ Selbstbewußtsein sichern, die nötige Gelassenheit für Reformen und die Überwindung von Ressentiments gegenüber Abtrünnigen.

Wir dürfen nicht nur aufzählen, was wir beanstanden, sondern müssen deutlich machen, welche UNESCO wir wollen. Mit Rechnungshofperspektiven ist das nicht getan, auch nicht mit dem Bestehen auf ›Ausgewogenheit‹. Eine langweilige Weltkulturorganisation wäre so unnütz wie eine lammfromme, die im Schlepptau irgendeiner Macht oder Gruppe hinge.

Winfried Böll □

einten Nationen supranationale Institutionen sind, auf die die Vertragstaaten Hoheitsrechte übertragen haben, ist es schon rechtlich nicht möglich, derartige Fragen der Regelung durch die jeweilige Kommission in ihrer Geschäftsordnung zu überlassen. Denn darauf würde dies letztlich hinauslaufen, wenn man den beiden Entwürfen folgen würde. Während sowohl der Costa-Rica-Entwurf wie der europäische Entwurf eine Bestimmung enthalten, nach der die Kommission keine Besuche an Orten vornehmen darf, die von einer Schutzmacht oder vom Roten Kreuz nach den Genfer Konventionen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen von 1977 kontrolliert werden, verwundert es, daß insbesondere der europäische Entwurf keine Parallelbestimmung enthält, die die vorrangige Zuständigkeit der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte garantiert.

Sowohl der Costa-Rica-Entwurf wie der von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagene Entwurf einer Europäischen Konvention gegen Folter bedürfen daher, wenn man dem darin enthaltenen Konzept folgt, einer Überarbeitung. Auf europäischer Ebene könnte als Alternative aber auch ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Betracht kommen, welches die vorläufigen Befugnisse, die in den Verfahrensordnungen der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte enthalten sind, ausbaut und diesen zusätzliche Befugnisse im Sinne des Konventionsentwurfs überträgt. Auf diese Weise könnten am einfachsten Kompetenzkonflikte und ein neuer aufwendiger Apparat vermieden, gleichzeitig aber die große Erfahrung dieser Organe genutzt werden. Es sollte nicht übersehen werden, daß es gerade die Rechtsprechung von Kommission und Gerichtshof war, die in einigen Europaratsstaaten weitreichende Reformen im Gefängniswesen, bei den Haftvoraussetzungen und -bedingungen, der Garantie gerichtlicher Kontrollen bei der Unterbringung in psychiatrischen Anstalten und im Militärdisziplinarverfahren ausgelöst hat.

Der von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagene Entwurf einer Europäischen Konvention gegen Folter wurde vom Ministerkomitee des Europarats dessen Lenkungsausschuß für Menschenrechte zur Beratung und gegebenenfalls zur Ausarbeitung einer Europäischen Konvention gegen Folter oder eines anderen Instruments überwiesen. Dieser wird in absehbarer Zeit voraussichtlich ein Vertragsinstrument vorlegen, das nach seiner Annahme durch das Ministerkomitee der Ratifizierung durch die einzelnen Europaratsstaaten bedarf; denn auch im Rahmen des Europarats kann eine solche vorbeugende Kontrolle nur auf dem Gebiet der Staaten durchgeführt werden, die sie ausdrücklich durch Ratifizierung einer entsprechenden Konvention für sich zulassen.

## VI. Ausblick

Entscheidend für die Wirkung der nun von den Vereinten Natio-

nen zur Unterzeichnung aufgelegten Konvention gegen Folter ist, daß sie gerade von den Staaten ratifiziert wird, deren Rechtsordnung und Rechtspraxis den Bestimmungen der Konvention noch nicht entsprechen, und daß diese Staaten sie zum Anlaß für entsprechende innerstaatliche Reformen nehmen. Dagegen wäre der Beitrag zur Zurückdrängung der Folter nur gering, wenn im wesentlichen nur die Staaten sie ratifizieren und tatsächlich auch einhalten, die — wie die freiheitlichen Demokratien der westlichen Welt — Folter in ihrem Hoheitsbereich ohnehin nicht dulden und mit der Ratifizierung der Konvention nur einen bereits bestehenden Rechtszustand erneut bestätigen.

Dennoch ist es, insbesondere im Hinblick auf das in Art.20 enthaltene Kontrollverfahren, auch nicht gerechtfertigt, den mit dieser Konvention auf Weltebene erreichten Fortschritt mit dem Hinweis in Zweifel zu ziehen, daß die Konvention nicht bereits die in dem Costa-Rica-Entwurf vorgesehene vorbeugende Kontrollmöglichkeit enthalte. Ob derartige nichtangemeldete Visitationen in dem hier in Frage stehenden Umfang tatsächlich die Erwartungen erfüllen und Folter, wo sie von Staats wegen praktiziert oder geduldet wird, beseitigen kann, bedarf noch des Beweises. Ohne die Mitwirkung der Regierung und der übrigen Verfassungsorgane eines Staates sind weder wirksame Kontrollen noch die Ausrottung der Folter möglich. Letztlich hängt daher, wie schon in VN 3/1984 ausgeführt<sup>17</sup>, die Bekämpfung der Folter vom Funktionieren innerstaatlicher Kontrollen durch die dazu berufenen Verfassungsorgane und von der Wachsamkeit und Mitwirkung der Bevölkerung und der relevanten gesellschaftlichen Gruppen eines Staates ab.

## Anmerkungen

- 1 Mit ihrer Resolution 1984/21, Text in UN-Doc.E/1984/14.
- 2 A/C.3/39/SR.44-52, 56, 57, 60, 61, 66; A/C.3/39/L.40.
- 3 Vgl. A/39/499 mit Add.1 und 2 sowie die in Anm.2 genannten Protokolle.
- 4 Art.31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (Bundestags-Drucksache 10/1004).
- 5 Text mit Fakultativprotokoll: VN 1/1974 S.16ff.
- 6 Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats 728F(XXVIII) v.30.7.1959 und 1503(XLVIII) v.27.5.1970; Text: VN 5/1981 S.177ff. Siehe auch Meike Noll-Wagenfeld, Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen, VN 6/1977 S.180ff.
- 7 A/C.3/39/L.49 und A/39/708.
- 8 Siehe Anm.6.
- 9 A/C.3/39/L.66.
- 10 Vgl. die Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats (70)17 v. 15.5.1970.
- 11 Siehe Anm.6.
- 12 Im anglo-amerikanischen und skandinavischen Recht entfalten völkerrechtliche Verträge nur Rechtswirkungen nach außen, also nicht auf innerstaatlicher Ebene, so daß ihre Auslegung und Anwendung weitgehend von der Regierung bestimmt wird und nicht von unteren Verwaltungsbehörden oder Gerichten.
- 13 E/CN.4/1409 v. 10.4.1980.
- 14 Hierzu: The European Draft Convention against Torture, in: Review of the International Commission of Jurists, No.31, December 1983.
- 15 Parlamentarische Versammlung des Europarats, Dokument 5123, Ziff.12ff.
- 16 Art.28, 36 der Verfahrensordnung der Europäischen Menschenrechtskommission.
- 17 Schlußbemerkung, S.82.

# UNESCO: Krise als Dauerzustand?

Ablehnung und Vorbehalte in der Geschichte dieser Sonderorganisation und ihrer Vorläuferin

KURT DÜWELL

»Da Kriege in den Herzen der Menschen entstehen, müssen auch die Bollwerke des Friedens in den Herzen der Menschen errichtet werden.«

(Aus der Präambel zur Satzung der UNESCO)

Die UNESCO wird in der letzten Zeit meist nur noch Unesco geschrieben. Selbst in der Zentrale der UN-Sonderorganisation in Paris ist dies üblich geworden. Die Schreibweise scheint zu dem etwas beschädigten Ansehen symbolisch zu passen. Denn von vielen Seiten wird die Bedeutung dieser Einrichtung heute

angezweifelt. Es ist fast Mode geworden und gilt als schick, der Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mangelnde Effektivität, fehlende Sparsamkeit, Leichtfertigkeit bei der Aufstellung neuer Programme und ähnliche Schwächen vorzuwerfen — obwohl die UNESCO sich in diesen Punkten eigentlich kaum von den Defiziten anderer internationaler Organisationen (keineswegs nur derer des Systems der Vereinten Nationen) unterscheidet. Ja, wenn man berücksichtigt, daß in der heutigen Zeit hoher Personalkosten gerade der kulturelle Bereich überall vor besonderen finanziel-

len Schwierigkeiten steht, so erscheint von vornherein ein erheblicher Teil der Kritik, die gegenwärtig besonders von den Amerikanern und Briten an der UNESCO geübt wird, eher relativ. In anderen Punkten, vor allem bei den Streitigkeiten über die von der UNESCO entworfene neue ›Weltkommunikationsordnung‹, ist die Kritik wohl schon eher berechtigt, aber auch hier hilft eine allgemeine Polemik kaum weiter, wenn sie nur außerhalb und nicht innerhalb der für die Diskussion solcher Gegensätze geschaffenen UNESCO-Organe geführt wird.

#### *Schwierigkeiten schon im Völkerbund*

Als kurz vor Ende des Zweiten Weltkriegs am 25. April 1945 die Vertreter von 50 Nationen im Opernhaus von San Franzisko zur Ausarbeitung der Charta der Vereinten Nationen zusammenkamen, die dann am 26. Juni 1945 verabschiedet wurde, war das ein neuer Versuch, eine weltumspannende internationale Staatenorganisation zu schaffen. Die UNO verstand sich als (glücklichere) Fortsetzung des Völkerbunds der zwanziger und dreißiger Jahre, und wie es auch im Rahmen des Völkerbunds 1921 zur Gründung einer Kommission für internationale geistige Zusammenarbeit gekommen war, so wurde 25 Jahre später, am 4. November 1946, auch im Rahmen der UNO von 20 Signatarstaaten ein ›Erziehungs- und Kulturrat‹, eben die UNESCO, ins Leben gerufen. Sie nahm wieder in Paris ihren Sitz, wo Frankreich 1925 schon der Völkerbundkommission ein damals relativ gut dotiertes Institut für intellektuelle Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt hatte.

Ziel dieser ›Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur‹ sollte es sein,

›durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind‹.

Ähnlich weitgesteckte Ziele hatte sich schon die 1921 gegründete ›Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit‹ gesetzt, die unter der Leitung des französischen Philosophen Henri Bergson mit sehr viel Elan an ihre Aufgabe gegangen war. Der Kommission, die sich im Gegensatz zum heutigen Exekutivrat der UNESCO nicht aus Regierungsvertretern, sondern aus in persönlicher Eigenschaft kooptierten Mitgliedern zusammensetzte, gehörten zum Beispiel Marie Curie, Albert Einstein, der angesehene britische Althilologe Guilbert Murray und der französische Mathematiker und einflußreiche Politiker Paul Painlevé an. Auf diese Weise waren in der Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit seit der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre Vertreter aus 14 Nationen versammelt, die man aber nicht als von den Regierungen entsandte Vertreter betrachten konnte. Sie stellten eine geistige Elite dar, und die Anregungen, die von ihnen bzw. als Resultat ihrer persönlichen Wissenschaftsbeziehungen an die Völkerbundkommission herangetragen wurden, überstiegen zum Teil die Möglichkeiten der Organisation.

Hier tauchte erstmals ein Problem auf, das seither immer wieder die Arbeit der Völkerbundkommission bzw. des Instituts für internationale geistige Zusammenarbeit und später auch der UNESCO erschwert hat: das Problem, sich auf begrenzte und realisierbare Vorhaben kultureller und wissenschaftlicher Zusammenarbeit zu beschränken. Dafür sprachen schon im Völkerbund nicht nur die begrenzten finanziellen Mittel, sondern auch der politische Wille einiger Mächte des Völkerbundes. Manche der heutigen Schwierigkeiten der UNESCO nehmen sich fast wie eine Wiederkehr der schon in den zwanziger Jahren, wenn auch unter anderen Gesamtbedingungen, im Rahmen des Völkerbunds aufgetretenen Probleme aus. Neben den Amerikanern, die damals dem Völkerbund zwar nicht angehörten, aber in seiner Kommission für geistige Zusammenarbeit mitwirkten, waren es vor allem die Engländer, die im Gegensatz zu Frankreich eher für eine Begrenzung als für eine Auswei-

tung der Aufgaben des Völkerbunds eintraten. Über diese Situation, wie sie sich damals außer in der Kommission für geistige Zusammenarbeit auch in der Medizinal- und Hygieneorganisation des Völkerbunds bemerkbar machte, notierte im Dezember 1926 der Wissenschaftsreferent in der Kulturabteilung des deutschen Auswärtigen Amtes Otto Soehring:

›Daß hier die internationalen Bäume bei aller Rührigkeit und Initiative nicht in den Himmel wachsen, besonders nicht auf Kosten der nationalen Arbeit, dafür ist durch die Finanzlage und durch die kritische Einstellung mancher führender Bundesglieder — namentlich Englands — gegen eine Kompetenzerweiterung des Völkerbundes gerade auf diesem Gebiet hinlänglich gesorgt.‹<sup>1</sup>

Soehring, der der geistigen Völkerbundsarbeit aufgeschlossen gegenüberstand, hatte bereits 1926 erkannt,

›daß an diese Völkerbundsstellen eine Unzahl von Projekten herangebracht wird, die der Rührigkeit und dem Ideenreichtum ihrer Urheber und unserer Zeit alle Ehre machen, deren Durchführung aber teils völlig unmöglich, teils in absehbarer Zeit wenigstens ganz ausgeschlossen sein wird...‹

Diese nüchterne Einschätzung ließe sich auf die heutige Situation der UNESCO, der Nachfolgerin der Völkerbundkommission von 1921 und des Pariser Instituts für internationale geistige Zusammenarbeit von 1925, zum Teil ebenfalls applizieren. Die Gefahren ähneln durchaus in mancher Hinsicht den 60 Jahre zuvor gesehenen Risiken. Schon Soehring hatte registriert, daß es in der Völkerbundkommission für internationale geistige Zusammenarbeit darauf ankommen müsse, ›die Schematisierung und Mechanisierung der geistigen Dinge etwa nach dem Muster mancher politischer oder wirtschaftspolitischer Arbeitsmethoden‹ unter allen Umständen zu vermeiden. Er hatte vor der Gefahr gewarnt, daß ›eine allzu gut funktionierende Bürokratie‹ sich in den Fragen der geistigen Völkerbundsarbeit eine Eigengesetzlichkeit zulegen und den Strom des geistigen Lebens ›in nach Schemen und Normalien konstruierte Kanäle‹ leiten könnte. Soehring, der damals vor Bürokratisierungstendenzen warnte, empfahl für die deutsche Mitarbeit in der Völkerbundkommission darauf zu achten,

›daß keine uferlosen Pläne in Angriff genommen werden, daß eine Spannung des Geistes in Normen und Schemen unterbleibt, kurz, daß der Völkerbund sich nur da wissenschaftsfördernd betätigt, wo er eine Kompetenz dazu hat und wo wirklich eine Notwendigkeit vorliegt‹.

Das grundsätzliche Strukturproblem einer ins Riesenhafte wachsenden internationalen Kulturorganisation, die einer blinden Eigendynamik verfallen könnte, wurde hier bereits gesehen. Aber kann man diese 60 Jahre alten Einsichten auf die heutige Situation der UNESCO beziehen?

#### *Die Haltung der Vereinigten Staaten damals und heute*

Es läßt sich nicht leugnen, daß viele der Gründe, die kürzlich von den Vereinigten Staaten bei ihrem Austritt aus der UNESCO geltend gemacht worden sind, auf der Linie der obigen Bedenken liegen. Und die genannten strukturellen Schwierigkeiten einer internationalen geistigen Zusammenarbeit sind allein schon durch den Umfang der heutigen UNESCO, die über den Rahmen der früheren Völkerbundkommission weit hinausgewachsen ist, größer geworden: Lag bereits bei der Gründung der UNESCO die Zahl der Mitglieder (44) doppelt so hoch wie die Vertreterzahl der früheren Völkerbundkommission, so hat sich selbst diese Mitgliederzahl der UNESCO bis 1984 nochmals fast um das Vierfache (auf 161) erhöht.

Für die Gründungsväter der UNO wie auch der UNESCO, unter denen die Staaten der westlichen Welt anfangs in der Mehrheit waren, hat sich besonders durch das Hinzutreten der Länder der Dritten Welt seit etwa 1960 eine grundlegend andere Situation ergeben. Zwar ist damit die UNESCO — gegenüber der alten Völkerbundkommission für geistige Zusammenarbeit — zu einer wirklich repräsentativen Globaleinrichtung im Bildungs-, Wissenschafts- und kulturellen Leben der Welt geworden; aber diese Universalinstitution besteht doch aus politisch, wirtschaftlich und geistig sehr heterogenen Elementen. Besonders für die Vereinigten Staaten als Macht, die unter ursprünglich ganz anderen Rahmenbedingungen die UNESCO mitbe-



Die bisherigen Generaldirektoren der UNESCO (v. l. n. r.) waren von 1946–48 der Brite Sir Julian S. Huxley (1887–1975), von 1948–52 der Mexikaner Jaime Torres Bodet (1902–1974), von 1953–58 der US-Amerikaner Luther Harris Evans (1902–1982), von 1958–61 der Italiener Vittorino Veronese (geb. 1910) und von 1961–74 der Franzose René Maheu (1905–1975). Seit 1974 amtiert der Senegalese Amadou Mahtar M'Bow (geb. 1921).

gründet hat (aber auch für die westlichen Staaten überhaupt), ist die Lage in dieser ›Sonderorganisation‹ in der Tat eine ganz ›besondere‹ geworden: die 124 Entwicklungsländer der UNESCO stellen rund 71 Prozent der Weltbevölkerung dar!

Im Unterschied zur Situation in der Zeit des Völkerbunds, als die USA nicht Mitglied jener Weltorganisation waren, gehörten sie nach dem Zweiten Weltkrieg von Beginn der Gründungsphase 1945/46 den Vereinten Nationen und der UNESCO voll an, ja sie waren in der UNESCO allein schon durch ihre politische Stärke und durch den Umfang der amerikanischen Hilfsmittel eine tragende Kraft. Als sich in den fünfziger Jahren der Haushalt der UNESCO noch erst in einer Größenordnung zwischen 9 und 29 Mill. Dollar bewegte, stellten die vor allem von amerikanischer Seite gegebenen freiwilligen Sonderbeiträge eine Hilfe von großer Bedeutung dar. Vandenbosch und Hogan berichteten schon für diese Jahre:

»Staatliche Stellen, insbesondere amerikanische, spendeten Beiträge im Wert von einigen Millionen Dollar in Form von Unterrichtsbehelfen, Büchern und Stipendien und stellten beratende Sachverständigen-Ausschüsse zur Verfügung.«<sup>2</sup>

Erst diese Unterstützung machte die UNESCO zu dem, was sie dann geworden ist. War die Einrichtung für geistige Zusammenarbeit des Völkerbunds im Rahmen der alten Völkerliga nur erst ein ›technisches Nebenorgan‹ der Bundesversammlung gewesen (während damals zum Beispiel schon die Internationale Arbeitsorganisation in Genf eine der Bundesversammlung ›beigeordnete autonome Organisation‹ darstellte), so erhielt die UNESCO 1946 — wie ILO, FAO und WHO — den Status einer Sonderorganisation im Sinne des Artikels 57 der Charta der Vereinten Nationen. Diese gegenüber der alten Völkerbundkommission gehobene Bedeutung der UNESCO ging nicht nur aus dem Artikel 1 der UN-Charta hervor, der eine Zusammenarbeit bei der Lösung sozialer, kultureller und humanitärer Aufgaben vorsah, sondern auch aus dem Artikel 55, in dem unter anderem eine »internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung« ausdrücklich gefordert wurde.

Daß die UNESCO die hier liegenden Möglichkeiten einer autonomen Stellung wirklich nutzen konnte, war nicht zuletzt der starken amerikanischen Finanzunterstützung in den fünfziger und sechziger Jahren zu verdanken. Was nach dem Ersten Weltkrieg in der Völkerbundkommission und dem Pariser Institut für internationale geistige Zusammenarbeit unter der Leitung Bergsons und Luchaires erst in kleinerem Umfang begonnen hatte, konnte so nach 1945 unter den UNESCO-Generaldirektoren Julian Huxley (1946–48), Jaime T. Bodet (1948–52), Luther H. Evans (1953–58), Vittorino Veronese (1958–61) und René Maheu (1961–74) in größerem Umfang fortgesetzt werden. Aber der

Schein einer linearen Entwicklung täuscht. Betrachtet man die Ziele und Arbeitsmethoden der UNESCO in den letzten dreißig Jahren, so hatte sich nur auf den ersten Blick bis 1974 nicht viel verändert.

Zwar gilt, was der amerikanische Generalsekretär Evans 1955 über die Ziele der UNESCO gesagt hat, noch heute:

»Das in den Statuten der UNESCO festgelegte Ziel ist es, zum Frieden und zur Sicherheit durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Nationen der Welt auf den Gebieten der Erziehung, der Wissenschaft und der Kultur beizutragen. Sie bemüht sich um die Hebung der Achtung vor der Gerechtigkeit, vor der Herrschaft des Gesetzes sowie vor den Menschenrechten und grundlegenden Freiheiten, die für die Völker der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache oder der Religion von der Charta der VN neu bestätigt wurden.«<sup>3</sup>

Und auf diese Ziele waren auch die praktischen und wissenschaftlichen Programme der UNESCO in all den Jahren gerichtet. Aber ihre Zahl hatte sich gewaltig vermehrt und zum Teil allein schon durch Quantität und damit verbundene Probleme eine neue Qualität angenommen:

- die weltweite Verbesserung des Elementarunterrichts (einschließlich der Programme zur Beschaffung und Revision von Lehrbüchern),
- Maßnahmen zur Alphabetisierung der Dritten Welt (›World Literacy Programme‹) und Errichtung von Ausbildungszentren und Musterprojekten (zum Beispiel Marbial-Tal auf Haiti, wo die kreolische Sprache überhaupt erst aufgenommen und festgelegt werden mußte),
- Aktivitäten zur weltweiten Vereinheitlichung der Blindenschrift,
- Programme zum Ausbau der Erwachsenenbildung und internationaler Berufsorganisationen,
- Zusammenarbeit mit FAO und WHO zur Verbesserung der Ernährungsgrundlagen und Lebensbedingungen der Dritten Welt (anfangs besonders in Korea und Afghanistan),
- die wissenschaftliche Erforschung großer Trockengebiete der Dritten Welt,
- Einrichtung ambulanter und stationärer Zentren für die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Fernen und Mittleren Osten und in Lateinamerika,
- Zusammenarbeit der Sozialwissenschaften zum Zwecke einer Erforschung nationaler, sozialer und rassischer Vorurteile als Ursache von Spannungen,
- überhaupt die Untersuchung sozialer Einstellungen als Movens des Nationalismus und anderer ideologischer Ausrichtungen.

All diese Probleme und andere Fragen (etwa die Rolle der Technik, Bevölkerungsentwicklung, Einstellungen zum eigenen kulturellen Erbe) sind schon in den fünfziger Jahren in der Arbeit und in den Publikationsorganen der UN-Sonderorganisation, so in der UNESCO-Quartalschrift ›International Bulletin of the Social Sciences‹, analysiert worden. Die UNESCO hat damals außerdem noch stärker als heute der philosophischen Grundlegung der Menschenrechte Gewicht beigemessen und in der ganzen Welt auch Ausstellungen zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte veranstaltet.

Die meisten der oben genannten Programme waren bis 1950 als Jahresprogramme durchgeführt, teils aber auch über mehrere



Jahre verlängert worden. Seit den UNESCO-Generalkonferenzen in Florenz (1950), Paris (1952), Montevideo (1954) und Neu-Delhi (1956) war die UNESCO jedoch mehr und mehr — natürlich auch mit amerikanischer Zustimmung und Unterstützung — dazu übergegangen, »grundlegende Programme« zu entwickeln, die meist längere Laufzeiten erforderten und durch besondere Koordinierung eine friedenssichernde Wirkung und auch Erfolge für den sozialen Fortschritt bringen sollten.

#### *Ausweitung der UNESCO-Programme — kein neues Problem*

Besonders seit der Generalkonferenz von Montevideo im November und Dezember 1956, auf der die Teilung in generelle und spezielle Arbeitsprogramme endgültig vorgenommen wurde, hat sich eine ständige Expansion der UNESCO-Aktivitäten ab den sechziger Jahren ergeben. Generaldirektor Evans hatte eine Teilung der Aufgaben folgendermaßen definiert: die generellen Arbeiten stellen die kontinuierlichen Funktionen der UNESCO dar und seien für *alle* Mitgliedstaaten von Interesse. Sie umfaßten nach seiner Auffassung die Sammlung und den Austausch von Informationen, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Spezialisten, die Erteilung von Rat und Hilfe an die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, die Vorbereitung internationaler Konventionen und Bestimmungen und die verschiedenen Aktionen, die für die Förderung des Verständnisses der Menschenrechte notwendig seien, sowie die internationale Zusammenarbeit im allgemeinen mit der für alle diese Arbeiten notwendigen Forschungstätigkeit. Die speziellen Arbeiten seien demgegenüber dazu bestimmt, Sonderbedürfnissen einzelner Mitgliedstaaten oder -gruppen zu dienen:

»Sie sind darauf abgestimmt, praktische Lösungen für konkrete Probleme zu schaffen. Ihre Ziele sind klar begrenzt, definitive Termine für die verschiedenen Stadien festgelegt und alle finanziellen Fragen und die anzuwendenden Methoden im Voraus bestimmt.«<sup>4</sup>

So sinnvoll auch die begriffliche Gliederung in generelle und spezielle Arbeiten sein mochte, so hat sich doch in den folgenden zwanzig Jahren eine außerordentlich starke Zunahme gerade der speziellen Arbeitsprogramme der UNESCO ergeben, mit denen schon die Generaldirektoren nach Evans — Veronese und Maheu — zwischen 1958 und 1974 in erste Schwierigkeiten gerieten. Auch die heutigen Probleme der UNESCO haben ihre Ursprünge zum Teil schon in den Beschlüssen der Generalkonferenzen von Montevideo und Neu-Delhi, wo nicht zuletzt finanziell sehr aufwendige Programme beschlossen wurden, denen später noch andere folgten. Damals war es zunächst das große Programm zur Erforschung und zur friedlichen Nutzung der Atomenergie und der radioaktiven Isotope, ferner wurden umfangreiche Forschungsprojekte auf den Gebieten der Meeresbiologie (1957) und der physikalischen Ozeanographie, besonders im Indischen Ozean (1967), begonnen. In den Sozialwissenschaften sollten Beiträge zur Lösung von Spannungen durch

friedliche Mittel geleistet, Verfahren zur Verbreitung von Auslandskennntnissen und zur Erforschung von Möglichkeiten der Völkerverständigung entwickelt werden. Gleichzeitig wurden finanzielle Beiträge zur Förderung öffentlicher Bibliotheken und zur Erhaltung von Kulturdenkmälern vorgesehen. Ein Programm zur »Erziehung durch Kunst« und ein Programm der Technischen Hilfe mit sehr bald mehreren hundert Experten wurde damals gestartet.

Nach der Generalkonferenz von Montevideo begann aber nach 1954 auch schon ein Programm zur Förderung der Massenmedien und der Nachrichtenmittel in den Mitgliedstaaten der UNESCO. Es war teils auf bessere Berichterstattung über die ideellen Ziele der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen gerichtet, teils zielte es aber insbesondere auf die Sicherung der Informationsfreiheit und auf Hilfsmaßnahmen für Mitgliedstaaten zur Entwicklung eigener Nachrichtenmittel und eines freien Informationsflusses. Hinzu kamen dann in den siebziger Jahren die Entwicklung eines kulturellen Austauschs zwischen Ost und West und verstärkte Maßnahmen zum Schutze des kulturellen Erbes (etwa Philae, Venedig, Borobudur, Moenjodaro, Akropolis von Athen), ferner die Programme über »Geologische Wechselbeziehungen«, den »Menschen und die Biosphäre« und die »Wissenschaft in der Welt der Gegenwart«.

All diese Programme führten schon Mitte der siebziger Jahre dazu, daß das Budget der UNESCO in eine Größenordnung von über 100 Mill Dollar (1984: 187 Mill) hineinwuchs und das Sekretariat der Organisation schon um 1975 mehr als tausend Experten und Mitarbeiter (1984: mehr als 2 500) beschäftigte. Es ist un schwer zu erkennen, daß die damit verbundenen finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten nicht erst der im November 1974 einsetzenden Amtszeit des senegalesischen Generaldirektors Amadou Mahtar M'Bow, des ersten UNESCO-Generaldirektors aus Afrika, angelastet werden können. Aber es bleibt natürlich bedenklich, wenn 80 Prozent des UNESCO-Haushalts heute allein von den Personalkosten verschlungen werden.

#### *Kontroverse um die Informationsfreiheit*

Der zu Anfang dieses Jahres wirksam gewordene Austritt der USA aus der UNESCO hängt gewiß weniger mit den oben beschriebenen strukturellen Schwierigkeiten dieser UN-Sonderorganisation allein zusammen, die auch schon in der Amtszeit René Maheus erkennbar wurden, sondern er steht wohl vor allem in Zusammenhang mit Werten, Grundsätzen und Interessen der amerikanischen Medien- und Informationspolitik. Dabei sollte der werthafte und prinzipielle Aspekt nicht unterschätzt werden. Luther H. Evans hatte schon 1956 von »der Informationsfreiheit und der Hilfe an die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Nachrichtenmittel und der freien Nachrichtenübermittlung«<sup>5</sup> gesprochen. Und diese Grundhaltung

war in der Arbeit der UNESCO eine lange Reihe von Jahren auch unumstritten. Doch in vielen Ländern der Dritten Welt machte sich demgegenüber in den siebziger Jahren eine gewisse Lockerung dieser Prinzipien bemerkbar, besonders in einigen diktatorisch regierten Staaten.

Es waren andererseits aber wohl auch Befürchtungen dieser und anderer Staaten gegenüber der starken Macht westlicher Medienzentren und Nachrichtenagenturen im Spiel, die besonders in den USA den Eindruck erweckten, daß das unbedingte Prinzip der Informationsfreiheit nicht mehr hinreichend gesichert sei. Bezeichnend hierfür und auch für den in vielen Staaten der Dritten Welt eingetretenen Meinungswandel war Ende 1979 eine Formulierung in der neunten Auflage des Handbuchs ›Everyone's United Nations‹, wo es über die Sonderorganisation unter anderem lapidar hieß: »Der traditionellen Besorgnis der UNESCO um einen freien Informationsfluß hat sich das Konzept eines ausgewogenen Informationsflusses zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern hinzugesellt.«<sup>6</sup> Was hier als ›ausgewogener‹ oder ›ausgeglichener‹ Informationsfluß bezeichnet wird, verdeckt natürlich einige heikle Punkte, die der westlichen Auffassung von Meinungs- und Informationsfreiheit von zentraler Bedeutung sein müssen. Der im amerikanischen Außenministerium für Angelegenheiten der internationalen Organisationen zuständige Gregory J. Newell hat Ende Oktober 1984 vor dem ›Interamerikanischen Presseverband‹ das ›Wächteramt‹ der USA für die Erhaltung der Presse- und Informationsfreiheit in der Welt konzessionslos dargelegt und gewarnt vor »jenen, die die Presse zur Verherrlichung ihrer Regierungen zu benutzen suchen — wo sie doch statt dessen die Wahrheit suchen sollten«. Er warf der UNESCO nicht mehr nur indirekt vor, sie lasse sich auf einen Begriff von ›Journalistenschutz‹ ein, der in Wirklichkeit ein Euphemismus für Maßnahmen zur Kontrolle der Presse sei.

Auch der zum Jahresende 1985 angekündigte Austritt Großbritanniens muß im Zusammenhang mit diesem neuralgischen Punkt gesehen werden. Allein wird er zur Erklärung der Haltung der beiden angelsächsischen Staaten aber doch nicht ausreichen; gerade im Falle der Vereinigten Staaten kommen wohl auch innenpolitische Faktoren und ein Unbehagen am Multilateralismus des UN-Systems hinzu. Für diese Vermutung mag sprechen, daß zum Zeitpunkt der Austrittsankündigung Washingtons gerade die Debatte um die Informationsfreiheit viel von ihrer Schärfe verloren hatte: Die ›Mediendeklaration‹ von 1978<sup>7</sup> und der umstrittene MacBride-Bericht von 1980 standen nicht mehr im Zentrum der Diskussion, »erstmalig seit Jahren« war, so Ansgar Skriver vor einem Jahr in dieser Zeitschrift, »der bittere ideologische Streit über Pressefreiheit abgeflaut und einmütig ein Zweijahresprogramm von UNESCO-Studien über Weltkommunikationsprobleme beschlossen worden«<sup>8</sup>.

Zur Versachlichung der Debatte hatte übrigens nicht zuletzt das Internationale Programm für die Entwicklung der Kommunikation (IPDC), 1980 von der UNESCO-Generalkonferenz ins Leben gerufen, beigetragen; konkrete Medienhilfe<sup>9</sup> hat sich als erfolgversprechender Weg erwiesen, durch Stärkung der Eigenkapazität Überfremdungsängste der Dritten Welt im Medienbereich abzubauen und somit den staatsdirigistischen Tönen des Ostblocks den Resonanzboden zu entziehen. Aber gerade weil noch nicht alle amerikanischen und westlichen Bedenken in Sachen Informationsfreiheit völlig ausgeräumt sind, wäre es wünschenswert gewesen, die Vereinigten Staaten hätten diese Kontroverse Seite an Seite mit ihren Verbündeten im Rahmen der UNESCO ausgetragen.

#### *Weltweite geistige Zusammenarbeit nicht gefährden*

Die derzeitigen Schwachpunkte der UNESCO liegen wohl weniger in ihrer zweifellos (auch) vorhandenen administrativen Strukturschwäche, die zum Teil aus ihrer historischen, gleichsam wuchernden Entwicklung der sechziger und siebziger Jahre erklärt werden kann, sondern vielmehr im Kurs ihrer derzeitigen Arbeit. Die sich verschärfende öffentliche Diskus-

sion darf nicht nur über Personen geführt werden. Den Verantwortlichen in allen Staatengruppen der UNESCO sollte bewußt sein und bleiben, daß ein in der Weltgeschichte bisher einmaliges und erstmals wirklich globales intellektuelles Kooperationsinstrument in der Debatte steht, das, wenn es beschädigt oder gar funktionsunfähig gemacht würde, so schnell durch nichts ersetzt werden könnte.

Die derzeitige Krise ist zweifellos eine politische Krise, und nur weltfremde Idealisten haben annehmen können, daß eine Weltorganisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur vor einer solchen Krise gefeit sei. Mit Recht schrieb noch kürzlich Walter Mertineit, einer der Vizepräsidenten der Deutschen UNESCO-Kommission:

»Es war eine Illusion zu glauben, die ›specialized agencies‹ der VN von der Weltpolitik fernhalten zu können. Daraus den Vorwurf einer unstatthafter Politisierung der Fachorganisationen zu machen, heißt nicht nur, den grundlegenden Wandel zu verkennen, der mit der Veränderung der Mitgliedschaft seit 1960 eingetreten ist, sondern auch den immer vorhandenen, mehr oder weniger engen Bezug zwischen fachlichen und politischen Entscheidungen willkürlich zu trennen. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß es auch in der UNESCO ein ›goldenes Zeitalter‹ reinen Fachdenkens nie gegeben hat.«<sup>10</sup>

»Das politische Element«,

so hat Hans-Wolf Rissom vom Sekretariat der Deutschen UNESCO-Kommission gesagt,

»war in der Vergangenheit für die westlichen Staaten allerdings weniger spürbar, weil die fachlichen Zielsetzungen der Programme mit den politischen Intentionen im wesentlichen übereinstimmten.«<sup>11</sup>

Wenn ein Staat wie die USA, der bisher ein Viertel des UNESCO-Budgets getragen hat, diese Weltorganisation verläßt, so kann man im Interesse der westlichen Position in dieser Organisation nur hoffen, daß dies ein Auszug vorübergehender Art sein möge. Natürlich kann nicht daran gedacht sein, ein nach Beiträgen gestaffeltes Stimmrecht in der UNESCO einzuführen. Aber die Rückkehr der Vereinigten Staaten in die Organisation könnte wohl durch einen befriedigenden Kompromiß in den substantiellen Fragen einer Sicherung freiheitlicher Informations- und Medienstrukturen erleichtert werden.

Auch für die Bundesrepublik Deutschland, die seit 1951 Mitglied der UNESCO ist und damit nach langen Jahren geistiger Isolierung Deutschlands in der Vor- und Nachkriegszeit wieder freien Zugang und Austausch mit dem intellektuellen Leben der Welt erhalten hat, steht mit dieser Frage vieles auf dem Spiel. Und auch für die Deutsche Frage ist die künftige Funktionsfähigkeit der UNESCO von beträchtlicher Bedeutung. Die gegenwärtige Krise der UNESCO stellt insofern auch im historischen Rückblick eine besondere Problemsituation dar, die nicht zuletzt auf deutscher Seite alle Aufmerksamkeit erfordert. Die bisherige maßvolle Politik des Auswärtigen Amtes, an der Mitgliedschaft in der UNESCO festzuhalten und von innen an einem Selbstfindungsprozeß der Organisation mitzuwirken, läßt hoffen.

#### Anmerkungen

- 1 Otto Soehring, Völkerbund und internationale wissenschaftliche Beziehungen, Leipzig 1927, S. 19.
- 2 Amry Vandenbosch/Willard N. Hogan, Die Vereinten Nationen, Wien/München 1955, S. 392.
- 3 Luther H. Evans, Die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur — UNESCO, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Zehn Jahre Vereinte Nationen, Frankfurt a. M. 1956, S. 122.
- 4 Evans (Anm. 3), S. 125f.
- 5 Evans (Anm. 3), S. 128.
- 6 Everyone's United Nations. A Handbook on the United Nations, its Structure and Activities, New York 1979, S. 360 (UN Publ. E. 79.I.5).
- 7 Text: VN 1/1979 S. 36f.
- 8 Ansgar Skriver, Die persönliche Meinung: UNESCO keine Aktiengesellschaft, VN 1/1984 S. 5.
- 9 Insbesondere zur Medienhilfe seitens der Bundesrepublik Deutschland siehe Barthold C. Witte, Medienförderung in der Dritten Welt, VN 6/1983 S. 184ff. Im gleichen Heft findet sich auch ein prononcierter Diskussionsbeitrag von Richard Dill, Zwischen Freiheit und Gleichgewicht. Stolpersteine auf dem Wege zu einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung, S. 179ff.
- 10 Walter Mertineit, UNESCO — Idee und Pragmatik einer internationalen Organisation, in: Bernd Rebe/Klaus Lompe/Rudolf von Thadden (Hrsg.), Idee und Pragmatik in der politischen Entscheidung. Festschrift für Alfred Kubel, Bonn 1984, S. 225–235, hier S. 234.
- 11 Zitiert bei Mertineit, ebda.

# Streit um die zweite Auffüllung des IFAD

Behalten die Vereinigten Staaten ihre führende Rolle?

HORST WETZEL

*Jeglicher Gedanke, daß der Rückzug der USA aus der UNESCO eine Verringerung der amerikanischen Unterstützung für die Vereinten Nationen insgesamt ankündigen könnte, werde durch die Tatsachen Lügen gestraft — so der US-Vertreter im Wirtschafts- und Sozialrat im Januar. Insgesamt seien die freiwilligen Leistungen an Einrichtungen des UN-Systems im letzten Jahr um 43 Mill US-Dollar, d. h. 17,5 vH gestiegen (von 246 Mill Dollar im Jahre 1983 auf 289 Mill Dollar 1984)<sup>1</sup>. Eine genauere Betrachtung ergibt freilich ein differenzierteres Bild. So schien vor kurzem auch der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ein amerikanisches Kündigungsschreiben zu drohen<sup>2</sup>. In der Diskussion steht auch das Maß der Beteiligung der Vereinigten Staaten am Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development, IFAD)<sup>3</sup>; hier handelt es sich aber wohl eher um ein Beispiel für den weithin zum Erliegen gekommenen Nord-Süd-Dialog.*

*Zielgruppe des 1976 gegründeten IFAD, der Ende 1977 seine Tätigkeit aufnahm, sind ausschließlich die ländlichen Armen; die vom Fonds geförderten Projekte werden zumeist in den ärmsten Entwicklungsländern durchgeführt. Neuartig und einmalig ist die nach dem Grundsatz der Gruppenparität<sup>4</sup> erfolgende Verwaltung dieses Finanzinstituts durch die Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeinsam mit denen der Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) und den übrigen Entwicklungsländern: 20 OECD-Länder bilden die Kategorie I der IFAD-Mitglieder, 12 OPEC-Länder die Kategorie II, während 107 Entwicklungsländer in Kategorie III vereint sind<sup>5</sup>. Grundlegende und unverzichtbare Voraussetzung für das Bestehen des IFAD ist die gemeinsame Verantwortung der westlichen Industrieländer (also der Kategorie I) und der erdölexportierenden Länder (also der Kategorie II) für die Finanzierung des Fonds; die Mitglieder der Kategorie III tragen in nur geringem Maße zum Mittelaufkommen bei, erbringen als »Empfängerländer« allerdings nicht unerhebliche Eigenleistungen.*

Unter den größeren, auf freiwilliger Basis unterstützten multilateralen Organisationen sieht sich der IFAD den schwersten Finanzierungsproblemen gegenüber. Die gegenwärtige Krise dieser jüngsten Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat längst über den Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus erhebliche Besorgnis ausgelöst. Die Resolutionen internationaler Gremien und die Bemühungen des UN-Generalsekretärs sowie anderer hochrangiger Persönlichkeiten, in denen zum Teil eindringlich zur zweiten Auffüllung des Fonds sowie zur Erfüllung aller Verpflichtungen aus der ersten Auffüllung (1981–1983) aufgerufen wird, häufen sich. Selbst die Verwaltungsspitze des Fonds hat ihren bisherigen Zweckoptimismus abgelegt und scheut sich nicht auszusprechen, daß die Existenz der Institution in Frage steht.

## I. Die aktuelle Finanzierungs Krise

Es sind Meinungsverschiedenheiten über grundlegende Strukturprobleme des IFAD, die es (in der Auffassung wichtiger Geber) offenbar rechtfertigen, eine zusätzliche Belastung in den Nord-Süd-Beziehungen in Kauf zu nehmen. Das Hauptproblem bei der zweiten Auffüllung, nämlich unterschiedliche Ansichten vor allem zwischen den USA und führenden arabischen Gebern über das Verhältnis der Finanzbeiträge der in Kategorie I und II zusammengefaßten beiden Gebergruppen, überschattete bereits die Gründung des Fonds. Seitdem nimmt der Druck der OPEC-Staaten ständig zu, ihre finanzielle Verantwortung für den Fonds schrittweise zurückzuführen.

Zusammen mit weiteren Auseinandersetzungen (etwa über die Arbeitsweise des IFAD und seine administrative Kapazität) verhinderte diese Konfliktsituation bisher nicht nur jedes reale Wachstum des Fonds, sondern führte im Gegenteil zur nominalen Absenkung der ihm zur Verfügung gestellten Mittel: Lag die erste Auffüllung noch um 100 Mill Dollar über dem (auf eine Forderung der Welternährungskonferenz von 1974 zurückgehenden) Minimum der Anfangsbeiträge von 1 Mrd Dollar für 1978–1980, so ist sie inzwischen durch den um ein Jahr verschobenen Beginn der zweiten Auffüllungsperiode auf vier Jahre gestreckt worden und hat zudem den Ausfall der zugesagten iranischen und libyschen Beiträge (19 bzw. 31 Mill Dollar) zu verkraften. Zusammen mit ausbleibenden iranischen Zahlungen aus den Anfangsbeiträgen (112,5 Mill Dollar) sowie verzögerten Leistungen im Rahmen der ersten Auffüllung — in erster Linie der USA — kumulierte dies in der Absenkung der jährlichen Arbeitsprogramme (1981: 323 Mill Sonderziehungsrechte (SZR), 1982: 306,1 Mill SZR, 1983: 265,6 Mill SZR, 1984: 206 Mill SZR). Anfang 1985 stehen dem IFAD noch 40 Mill Dollar für seine Ausleihfähigkeit und Aktivitäten der Technischen Zusammenarbeit zur Verfügung. Zusammen mit im Jahresverlauf erwarteten (Zins-)Einkünften ermöglicht dies ein Arbeitsprogramm für 1985 von lediglich 100 Mill Dollar. Demgegenüber befinden sich zur Zeit über 100 Projekte mit einem Finanzierungsbedarf von über 1 Mrd Dollar in der sogenannten Pipeline.

Seit Juli 1983 haben sich die 32 Geberländer und sechs Vertreter der Mitglieds-kategorie III sechsmal im Rahmen der zweiten Auffüllung zu sogenannten Konsultationen getroffen. Die Verei-

### Die ersten sieben Jahre

#### Die Tätigkeit des IFAD von 1978 bis 1984

Für 160 Darlehnsprojekte in 84 Ländern wurden IFAD-Mittel in Höhe von 1,968 Mrd Dollar bereitgestellt, 79 vH davon an sogenannte Niedrigeinkommensländer mit Nahrungsmitteldefizit. 59 vH der Mittel gingen an Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 300 Dollar (in 1976er Preisen). 70 vH der Projekte wurden für Zielgruppen konzipiert, die in absoluter Armut leben. 88 vH der Mittel wurden zu »weichen«, 27 vH zu mittleren Ausleihbedingungen vergeben. Der IFAD beteiligte sich in 78 Fällen an den Projekten anderer multilateraler Finanzinstitutionen. Zu 36 seiner 82 eigenen Projekte konnte er andere Kofinanziers hinzugewinnen.

Die gesamten Projektkosten beliefen sich auf 6,7 Mrd Dollar, von denen der IFAD 29 vH, die Kofinanziers 36 vH und die Empfängerregierungen 35 vH übernahmen. Für Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit stellte der Fonds 91 Mill Dollar zur Verfügung. Die Auszahlungen betragen Ende September 1984 487 Mill Dollar.

Wenn alle vorgenannten Projekte voll arbeiten, werden die IFAD-Mittel über 8,5 Mill Familien direkt erreichen, deren Einkommen in über 70 vH der Projekte um mehr als 50 vH erhöht werden. Die jährliche zusätzliche Produktion wird auf 20 Mill Tonnen Weizenäquivalent geschätzt.

Nicht quantifizierbar sind die Ergebnisse für die ländlichen Armen, die der IFAD durch seine Einflußnahme auf die Politik der Empfängerländer bewirken konnte. Offensichtlich hat der Fonds aufgrund der Zweidrittelmehrheit der Entwicklungsländer in seinen Entscheidungsgremien hier eine Vorzugstellung: Die Entwicklungsländer sehen in ihm einen Partner, nicht eine bloße Geberorganisation. Als weiterer Vorteil ist zu vermerken, daß die Projekte weitgehend um die Zielgruppen und mit ihrer Beteiligung konzipiert werden und sie über das (mittlerweile international anerkannte) Überwachungs- und Evaluierungs-System des IFAD fortlaufend auf die Erreichung ihrer Zielgruppen untersucht und entsprechend korrigiert werden.

nigten Staaten waren erst ab der dritten Runde bereit, in das Stadium von Verhandlungen einzutreten, nachdem zuvor in Washington erwogen worden war, die Beteiligung am IFAD überhaupt einzustellen. Der entscheidende Durchbruch bei der Frage der Lastenverteilung zwischen den beiden Gebergruppen blieb jedoch bisher aus. Für den Zeitraum 1985–1987 wurde lediglich eine Auffüllungssumme von 800 Mill Dollar für realistisch angesehen. Dabei blieben Diskussionsbeiträge unwidersprochen, daß der IFAD noch bei einem jährlichen Arbeitsprogramm von 200–250 Mill Dollar eine effektive Institution darstellen könne.

Die OPEC-Staaten lehnten bisher kategorisch die in erster Linie von den USA ebenso kategorisch erhobene Forderung ab, ihren bisherigen Auffüllungsanteil von 42 vH erneut zu übernehmen. Ihr bestes bisheriges Angebot lag bei 39 vH, wobei zudem offen blieb, ob ihr angestrebtes Beitragsziel von 295 Mill Dollar auch tatsächlich erreicht werden würde.

Sucht man eine Begründung dafür, weswegen sich beide Gruppen seit Mitte 1983 ohne nennenswerte Bewegung in der Sache gegenüberstehen, so ist nicht mit Sicherheit auszumachen, ob die bisher angewandten Verhandlungstaktiken lediglich auf die Erreichung eines besseren Ergebnisses abzielten, oder ob man sich auf einer oder gar beiden Seiten vorrangig bemüht, für den möglichen Fall eines Fehlschlags der Verhandlungen möglichst wenig mitverantwortlich gemacht zu werden.

Allerdings sind die Positionen innerhalb der beiden Gebergruppen nicht völlig mit denen ihrer Hardliner identisch. In erster Linie ist dies für Kategorie I von Bedeutung. Hier sind die übrigen Mitglieder zwar bei nahezu allen von den USA erhobenen Forderungen zu größerer Flexibilität bereit, sehen sich jedoch gezwungen, deren Forderungen weitgehend mitzuvertreten, da eine ausbleibende finanzielle Beteiligung des größten Gebers nicht innerhalb der Kategorie aufgefangen werden kann und — mit der entsprechenden Absenkung der Beiträge der Kategorie II — das Fondsvolumen unter das verantwortbare Minimum fallen würde. Dennoch werden innerhalb der Kategorie zunehmend Warnungen hörbar, die Bereitschaft zu etwas mehr Flexibilität nach außen deutlicher werden zu lassen, um bei einem Scheitern des Fonds nicht mit an den Pranger gestellt zu werden. Als zum Beispiel im Verlauf der ersten Auffüllung wichtige Beitragszahler wie Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Frankreich von der Möglichkeit Gebrauch machten, ihre Zahlungen zeitlich den verspäteten Zahlungen der USA anzupassen, blieb es offen, ob sie damit noch langsamere Zahlungen der USA verhinderten oder zusammen mit diesen die Fondstätigkeit drosselten. Letzteres lag an sich nicht in ihrer Absicht, was sie jedoch nicht vor heftigen Vorwürfen der Entwicklungsländer und auch einiger westlicher Partner bewahrte.

Die übrigen OECD-Staaten sehen — wie die USA — nach wie vor die wesentliche Existenzgrundlage für den Fonds nicht nur in dessen gemeinsamer Verwaltung mit den OPEC-Staaten und den übrigen Entwicklungsländern, sondern in der gemeinsamen Verantwortung der OECD- und OPEC-Staaten für seine Finanzierung. Nur in diesem Rahmen sind sie bereit, den OPEC-Staaten bei deren Berufung auf die veränderte wirtschaftliche Situation seit Gründung des Fonds etwas weiter entgegenzukommen als die Amerikaner, etwa — entsprechend einem Vermittlungsvorschlag der Kategorie III — bis zum Beitragsverhältnis von 60 vH (Kategorie I) zu 40 vH (Kategorie II).

Die wirtschaftlichen Argumente der OPEC-Staaten, insbesondere der allein noch finanzkräftigen Golf-Staaten, sind bekannt: der Rückgang ihrer Einnahmen bei weiterer Ausbeutung ihrer nicht erneuerbaren Ressourcen; die zurückgehende Notwendigkeit, Petro-Dollars in die Entwicklungsländer zurückzuschleusen; der — bei der ersten Auffüllung zum Teil noch von den anderen Gruppenmitgliedern aufgefangene — völlige Ausfall des größten Gründungsmitglieds der Gruppe, Iran, wie auch (wenigstens vorläufig) des Irak; das weitgehende Desinteresse

Libyens; der Befund, daß einige Gruppenmitglieder wie Indonesien oder Gabun wirtschaftlich schlechter gestellt sind als Mitglieder der Kategorie III; die Tatsache, daß keinerlei Fondsmittel über Aufträge an die OPEC-Staaten zurückfließen. Zudem darf nicht übersehen werden, daß die arabischen Staaten — im Gegensatz zur Situation der siebziger Jahre — heute über erfahrene eigene Entwicklungsfonds und Durchführungsorganisationen verfügen.

Den vermutlich aus vorstehenden Überlegungen resultierenden Schwierigkeiten der Kategorie II, bei den heimischen Finanzministern die notwendigen Mittel freizubekommen, trug Kategorie I insoweit Rechnung, als sie einer wesentlichen Absenkung des ursprünglich mit 1,1 Mrd Dollar angenommenen Auffüllungsvolumens für 1985–1987 zustimmte. Dennoch besteht Kategorie II zusätzlich — und erstmalig mit Nachdruck — auf einem erheblich über 58 vH hinausgehenden Anteil der Industrieländer an der Auffüllung und begründet dies mit dem absolut ungleichen Verhältnis des Bruttosozialprodukts beider Kategorien zueinander.

Da dieses Verhältnis bei der Gründung des Fonds bekanntermaßen keine Berücksichtigung gefunden hatte, vielmehr dies gerade als Besonderheit des IFAD vielfach gepriesen wurde, sah sich Kategorie II bei ihrer Forderung nach weitgehender Absenkung ihres Beitragsanteils der Notwendigkeit gegenüber, zur Frage der IFAD-Gründungs-idee argumentativ Position zu beziehen. Dies haben führende OPEC-Staaten, allen voran Kuwait, nunmehr in überraschender Deutlichkeit getan: Sie erkennen zwar den IFAD als eine kollektive Anstrengung aller Mitglieder an, insbesondere als eine gemeinsame Unternehmung beider Geberkategorien, nicht aber — als Bestandteil dieser Gemeinsamkeit — das Gründungsprinzip eines finanziell gemeinsam getragenen Fonds oder gar einer (ungefähr) gleich hohen Lastenübernahme. Prozentsätze bzw. ein festes System der Lastenverteilung seien niemals die Basis für Mitgliedschaft und Beitragszahlungen der Kategorie II gewesen. Einen historischen Beweis für eine festgeschriebene Lastenverteilung gebe es nicht.

Demgemäß wollen die OPEC-Staaten jede Auffüllung, jedes Beitragsverhältnis als Ergebnis völliger Neuverhandlungen unter ausschließlicher Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten (insbesondere ihrer eigenen wirtschaftlichen Leistungskraft) sehen — bevorzugt als Beitragsankündigungs-Veranstaltung für individuelle Beiträge.

## II. Die Grundlagen des Fonds

Wie die beiden Gruppen angesichts ihrer gegensätzlichen Positionen weiter verfahren werden, ist zwar in erster Linie eine Frage ihres politischen Willens, doch dürfte die Berufung auf — kodifizierte oder nicht kodifizierte — Rechtsgrundlagen bei ihren Entscheidungen und deren Rechtfertigung eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Zu rechtlichen Würdigung muß auf die Entstehungsgeschichte des Fonds und die Beurteilung des sich daran anschließenden Verhaltens der beiden Parteien zurückgegriffen werden. Dabei wird sich zeigen, daß die Vorstellungen der beiden Gebergruppen über die Finanzierung des Fonds schon bald nach der Welternährungskonferenz von 1974 auseinandergingen und für die Gründung und erste Auffüllung des Fonds nur unter großen Schwierigkeiten Kompromißlösungen gefunden werden konnten. Die Gründungsmitglieder ließen die Problematik im IFAD-Abkommen völlig unerwähnt; es knüpft — außerhalb der jeweiligen Gruppe — keinerlei rechtlichen Folgen daran, ob und in welchem Umfang Finanzbeiträge zugesagt werden.

Einen der Schwerpunkte der Rückschau wird die Auseinandersetzung der US-Administration mit den überraschend gut informierten und interessierten Bewilligungsausschüssen des amerikanischen Kongresses darstellen. Sie liefert damit gleichzeitig eine gute Grundlage für die Prognose zum weiteren Verhalten des bisher größten Beitragszahlers, der nach wie vor in den

multilateralen Institutionen eine Führungsrolle beansprucht. Dabei werden zusätzlich die Problembereiche angesprochen, die den USA — über die Finanzierungsfragen hinaus — für ihr Verhältnis zum Fonds wichtig gewesen sind.

#### *Um die Gleichheit der Lastenverteilung*

Als die IFAD-Idee 1974 auf der Welternährungskonferenz von den OPEC-Staaten erstmals vorgetragen wurde, sprach man von ihrem Fonds und diskutierte noch einige Monate danach ihre Forderung an die Industriestaaten, 50 vH der Beiträge zu übernehmen. Damals gingen zweifelsohne alle Seiten, Industrie- wie Entwicklungsländer, von einer gleichwertigen finanziellen Beteiligung der OECD- und OPEC-Staaten aus, unter anderem erkennbar an der Einräumung der Stimmgleichheit für beide Gruppen.

In den anschließenden Vorverhandlungen zur IFAD-Gründung versuchten die Industrieländer dann allerdings vergeblich, von den OPEC-Staaten eine bindende Zusage zur gleichen Lastenverteilung zu bekommen, die sie ihrerseits in ihren jeweiligen Absichtserklärungen zur Bedingung gemacht hatten. Die gewählten Ausdrücke variierten dabei; gebräuchlich waren: »rough parity, approximate parity, equitable burden sharing, roughly equivalent«. Genau wurde der Begriff der Gleichheit oder annähernden Gleichheit in keiner Äußerung der Beteiligten definiert, schon gar nicht in Prozentzahlen. Ende 1975 wurde die Befürchtung der OPEC-Gruppe zunehmend stärker, den erforderlichen Betrag nicht aufbringen zu können; einige ihrer Mitglieder wollten von einer entsprechenden Verpflichtung überhaupt nichts mehr wissen.

Die einzige gemeinsame Erklärung der beiden Kategorien zur Frage der Lastenverteilung stellt der Bericht des dritten »Treffens interessierter Staaten« (28.1.–6.2.1976) an den UN-Generalsekretär dar. Das dort Erreichte deckte zweifelsohne die seit der Welternährungskonferenz gehegten Erwartungen der Industrieländer nicht ab: Kategorie I und II gehen darin davon aus, daß man — in Übereinstimmung mit dem Hintergrund und der dem IFAD zugrundeliegenden Struktur — den Betrag der Kategorie II so nahe wie möglich dem der Kategorie I annähern wolle; es wurde ferner von Kategorie I und II anerkannt, daß die Beitragshöhe jeder Kategorie in dieser Weise in Bezug gesetzt werde zur Beitragshöhe der anderen.

Die OPEC-Staaten verschafften sich in den Vorverhandlungen zusätzlich etwas Luft dadurch, daß sie ihre sämtlichen Beiträge durch den neuen, mit 800 Mill Dollar ausgestatteten OPEC-Sonderfonds zur Verfügung stellen wollten, wobei jeweils die Entscheidungen von dessen (in größeren Abständen tagenden) Entscheidungsgremien abgewartet werden mußten.

Im Mai 1976 bewilligte der US-Kongreß aufgrund eines speziellen Nachtrags für das Haushaltsjahr 1976 den amerikanischen Beitrag von 200 Mill Dollar; die USA konnten als erste das IFAD-Abkommen zeichnen. Bei den Beratungen im Bewilligungsausschuß des Senats wurden die seit der Welternährungskonferenz von den USA (wie der Mehrheit der Industrieländer) gegen die Gründung des IFAD gehegten Vorbehalte zwar nicht ausgeräumt, doch wurden sie durch folgende Überlegungen relativiert:

1. Die existierenden multilateralen Finanzinstitutionen befaßten sich überwiegend mit großvolumigen Infrastrukturprojekten.
2. Der IFAD würde der erste Fonds sein, zu dem die OPEC-Staaten — im Rahmen der Rückführung von Petro-Dollars — die Mehrheit oder wenigstens die Hälfte der Mittel beitragen würden. Gegenüber Zweifeln, ob dieses »Versprechen« realisiert werden würde, hatte die Administration zugesichert, daß der US-Beitrag zurückbehalten würde, bis die OPEC-Staaten sich förmlich zur hälftigen Beitragsaufbringung verpflichtet hätten.
3. Beim IFAD würde es sich in der Hauptsache um einen Fonds handeln, also um eine Organisation, die operative Tätigkeiten von anderen, bereits bestehenden Organisationen durchführen läßt und damit Doppelzuständigkeit und Überschneidungen vermeidet.
4. Der IFAD würde deswegen höchstens 30 Angehörige des höheren Dienstes benötigen, es werde also keine neue internationale Bürokratie entstehen.

Offenbar erst danach und zu einem Zeitpunkt, als die Beitragsankündigungen der OECD-Gruppe schon 530 Mill Dollar erreicht hatten, wurde in Washington die überraschende Entscheidung des OPEC-Sonderfonds vom 11. Mai 1976 bekannt. In einem Aide-mémoire an den Generalsekretär der Vereinten Nationen wurden darin 400 Mill Dollar zugesagt, wobei jede individuelle zusätzliche Leistung eines OPEC-Landes so aufgefangen werden würde, daß die 400 Mill Dollar nicht überschritten würden. Als Bedingung wurde ein OECD-Beitrag von mindestens 600 Mill Dollar genannt. Ausdrücklich wurde betont, daß diese Entscheidung im Bewußtsein der Vorgänge um die Gründung des IFAD — insbesondere hinsichtlich der Rolle der OPEC-Staaten als Initiatoren und ihrer erwarteten Beteiligung an der Verwaltung des Fonds — getroffen worden sei.

In der OECD-Gruppe wurde zwar bekannt, daß der Verhandlungsführer der Kategorie II, Shihata (Kuwait), große Mühe gehabt habe, 50 vH der dem OPEC-Sonderfonds zur Verfügung stehenden Mittel freizubekommen; dennoch war man sich in der Kritik einig, daß das 60-zu-40-Angebot nicht mit der früheren, auf der Welternährungskonferenz erfolgten Verständigung übereinstimmte. Die Mehrheit beschloß, weiterhin auf einem annähernd gleichwertigen Beitragsaufkommen zu bestehen.

Eindringliche Appelle beispielsweise des UN-Generalsekretärs, die Lücke von 70 Mill Dollar bis zum obligatorischen Beitragsvolumen von 1 Mrd Dollar zu schließen, führten zur Kompromißbereitschaft in beiden Gruppen. Mitglieder der Kategorie I gaben nicht nur — dem Beispiel der Vereinigten Staaten folgend — ihre Vorbehalte einer anteilmäßigen Kürzung ihrer Zusagen auf, sondern erhöhten diese zum Teil noch (nicht jedoch die USA). Jedenfalls waren am 16. Dezember 1976 die erforderlichen Anfangsbeiträge durch Leistungen der Kategorie I von 567 Mill Dollar und der Kategorie II von 435,5 Mill Dollar erreicht.

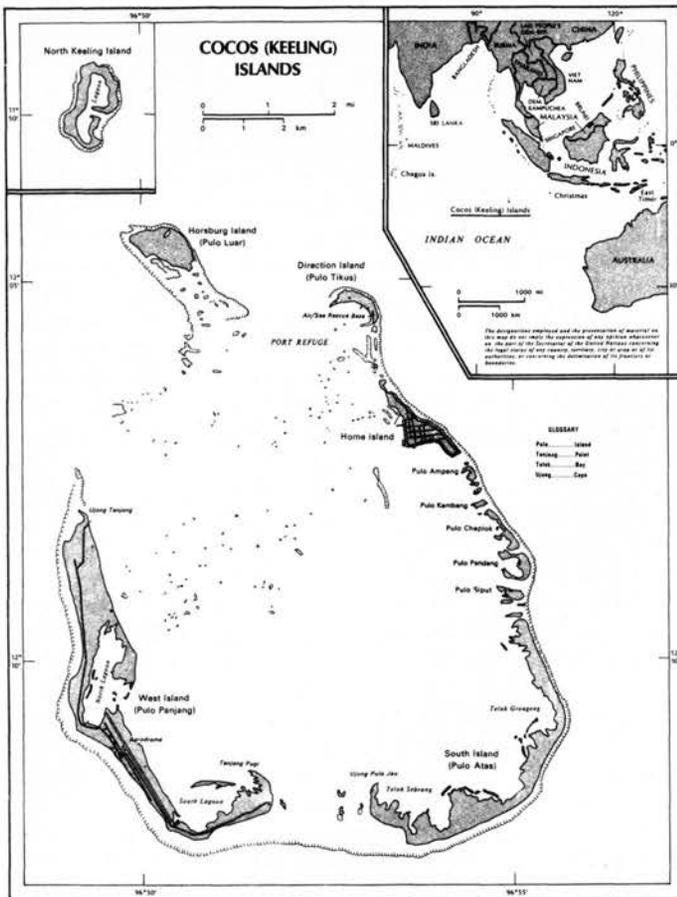
#### *Um den Beitrag der Vereinigten Staaten*

Von entscheidender Bedeutung für die weitere Zukunft des Fonds wurden die Auseinandersetzungen der US-Administration mit dem Kongreß, als sie 1981 die Bewilligung von 180 Mill Dollar für die erste Auffüllung beantragte. Sie liefern eine überzeugende Erklärung für das seither vorsichtige und zum Teil unflexible Verhalten der amerikanischen Regierung gegenüber dem IFAD, wobei sich die Gegensätze innerhalb der Regierung fortsetzen. Es ist kein Geheimnis, daß sich der Chef der US-Entwicklungsbehörde (USAID), gestützt vom Landwirtschafts- und wohl auch Außenminister, sich in seiner insgesamt positiven Haltung zum IFAD oft nur mit Mühe und teils mit Abstrichen gegen Finanzminister und Budgetdirektor durchsetzen konnte.

Die Reagan-Administration hatte bei ihrem Antrag an den Kongreß den noch von der Carter-Regierung angekündigten US-Beitrag bereits von 230 auf 180 Mill Dollar gekürzt, was von den übrigen Mitgliedern der Kategorie I nur teilweise aufgefangen werden konnte und eine Absenkung des OPEC-Angebots auf 430 Mill Dollar bewirkte; dieses wurde schließlich durch eine Sonderleistung des OPEC-Fonds auf 450 Mill Dollar aufgestockt.

Kategorie II berechnete für sich die Lastenverteilung, indem sie den 620 Mill Dollar der Kategorie I lediglich 430 Mill Dollar gegenüberstellte. Hier kam das Bemühen zum Ausdruck, eine Festschreibung des Beitragsverhältnisses von 58 zu 42 für weitere Auffüllungen zu verhindern. Die US-Administration dagegen hatte die beantragten 180 Mill Dollar vermutlich als 20 vH des doppelten OPEC-Beitrags errechnet, also intern ein Gruppenverhältnis von 50 zu 50 konstruiert.

Diese bereits von der Administration vorgenommene Kürzung machte auf den Kongreß offenbar wenig Eindruck. Schon der zuständige Ausschuß des Repräsentantenhauses, der dem IFAD generell wohlwollend gegenübersteht, brachte seine Zweifel über die Erreichung der ursprünglichen Gründungsidee des Fonds zum Ausdruck. Ferner beklagte er, daß der IFAD sich in



Ein weiteres Stückchen Restkolonialismus ist von der politischen Weltkarte verschwunden: Am 6. April vergangenen Jahres sprach sich die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung der Kokos-(Keeling-)Inseln für die Vereinigung mit Australien aus (vgl. S. 28 dieser Ausgabe).

eine neue, separate, selbst operative Aufgaben durchführende Entwicklungshilfeorganisation mit einem großen Personalbestand entwickelt habe. Es kürzte den für das Haushaltsjahr 1982 beantragten Ansatz um 10 vH.

Im Bewilligungsausschuß des Senats wurde erhebliche Enttäuschung über die zwischenzeitliche Entwicklung artikuliert und deutliche Kritik an den unzureichenden Bemühungen der Administration geübt. Insbesondere wurde beanstandet, daß die Vereinigten Staaten 200 Mill Dollar zu den Anfangsbeiträgen beigesteuert hatten, obwohl der OPEC-Anteil tatsächlich nur 43 vH des von OECD- und OPEC-Staaten gemeinsam aufbrachten Betrages erreicht habe. Ferner habe sich der auf 20 vH am Gesamtvolumen begrenzte US-Anteil wegen des nahezu vollständigen Ausfalls des iranischen Beitrages erhöht. Die Administration trat den Vorwürfen insoweit entgegen, als man sich mit der Zahl von 30 Angehörigen des höheren Dienstes seinerzeit verschätzt habe; angesichts der (gegenüber den bisherigen Weltbankprojekten) neuartigen und kleineren Projekte sei mit dieser geringen Zahl nicht auszukommen. Zum Einwand des Ausschusses, der IFAD könne nicht mehr als einzigartig bezeichnet werden, da im Gegensatz zu 1976 mittlerweile auch andere multilaterale Finanzinstitutionen sich mit landwirtschaftlicher Produktion in den ärmsten Ländern befassen, bestand die Administration darauf, daß die vom Fonds konzipierten Projekttypen nach wie vor neuartig seien und sie weiterhin auf einen speziellen Beitrag des IFAD für den Ressourcentransfer in den privaten Sektor hoffe.

Der übrigen Kritik beider Ausschüsse konnte die Regierung nichts entgegensetzen. Insbesondere akzeptierte das Parlament nicht die Begründung dafür, daß die Delegation Washingtons (Delegationsleiter: der stellvertretende Chef der USAID und spätere IFAD-Vizepräsident Birnbaum) im Frühjahr 1976 ihren bis dahin stets erklärten Vorbehalt zurückgezogen hatte, 200 Mill Dollar nur bei annähernd gleicher Beteiligung der beiden Gebergruppen zu leisten. Als Begründung hatte die amerikanische Delegation seinerzeit angegeben, die Gründung des IFAD habe mittlerweile eine solche politische Bedeutung erlangt, daß

die vorgesehenen Beitragskürzungen nicht mehr gerechtfertigt seien.

Der Kongreß autorisierte zwar die Administration, im Rahmen der Auffüllungsvereinbarung 180 Mill Dollar einzusetzen, jedoch wurde entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Repräsentantenhauses die für die Hinterlegung der US-Beitragsurkunde notwendige Genehmigung der ersten Rate verweigert, da »die Bereitstellung von Mitteln für die erste Auffüllung zur Zeit nicht gerechtfertigt« sei. Diese Bereitstellung wurde für den Sommer 1982 im Rahmen des Haushaltsjahres 1983 in Aussicht gestellt, wenn »die arabischen Länder über ihren Beitrag entschieden haben«. Die Regierung wurde angehalten, auf die Einlösung ihrer 1976 gegebenen Zusagen zu dringen, insbesondere die Gleichheit zwischen den beiden Hauptgebergruppen. Als neue Forderung kam hinzu, daß der IFAD eine größere Beteiligung von Kofinanziers suchen müsse — eine Forderung, die bereits mit Gegenstand der Vorverhandlungen zur IFAD-Gründung gewesen war — und daß die Zahl der im höheren Dienst Tätigen 75 nicht übersteigen dürfe.

Für das Haushaltsjahr 1983 bewilligte das Repräsentantenhaus die beantragten 64,5 Mill Dollar, wenn auch wegen knapper Mittel aus dem Titel für internationale Organisationen und Programme (was wegen des dortigen Verbots, an Kuba Hilfe zu leisten, zu einer Einschränkung in der US-Beitragsurkunde führte). Der Senat bescheinigte der Administration wieder wenig Fortschritte und wollte erneut jede Mittelbereitstellung verweigern. Über einen Kompromißvorschlag im Senat von 10 Mill Dollar einigte sich der Vermittlungsausschuß zwischen beiden Häusern dann auf die ersten 24 Mill Dollar für die Auffüllungsperiode 1981–1983.

Trotz des erheblichen Beitragsrückstandes der USA, der andere Staaten in der Kategorie I und wohl auch in der Kategorie II zu Zurückbehaltungen ihrer Beiträge veranlaßte, konnte sich die Administration nicht dazu durchringen, Mittel im Nachtragshaushalt 1983 zu beantragen. Sie beantragte für das Haushaltsjahr 1984 lediglich 50 Mill Dollar und nahm damit in Kauf, daß die USA im Rahmen der bereits am 31. Dezember 1983 zu Ende gehenden Auffüllungsperiode bis September 1984 von ihrem Beitrag von 180 Mill nur 74 Mill Dollar leisten würden. Es war der Kongreß selbst, der zweimal über die Budgetanträge der Administration hinausging und dafür sorgte, daß die USA ihren gesamten Verpflichtungen aus der ersten Auffüllung bis Ende 1984 nachkommen konnten.

In der ersten Auffüllungsperiode hatte der Leiter der USAID die übrigen Geber trotz des gegenläufigen Verhaltens der USA zu schnellen und zusätzlichen Zahlungen ermuntert. Auch bei der zweiten Auffüllung gewinnt man den Eindruck, daß der USAID-Chef sich um Problemlösungen bemüht, soweit ihm die von der Legislative erwarteten Bedingungen dazu Raum lassen. Ob er diesen Raum zusätzlich eingeengt sieht durch die Wahlplattform der Republikanischen Partei von 1984, entzieht sich der Beurteilung durch den ausländischen Beobachter. Von drei darin genannten Zielen im Bereich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind mit dem geforderten amerikanischen Austritt aus der UNESCO und der Verweigerung einer zusätzlichen Aufstockung der Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDAVII) um 3 Mrd Dollar immerhin zwei Forderungen erfüllt worden; zum IFAD heißt es ebenso kompromißlos wie unrichtig begründet, daß der Fonds aufzulösen sei »aufgrund seiner beharrlichen Präferenz zugunsten der Nicht-Marktwirtschaften«.

Zur Verbesserung ihrer Verhandlungsposition kündigte die US-Delegation auf der 8. Tagung des IFAD-Gouverneursrats im Oktober 1984 bis zu 30 Mill Dollar in drei Jahren aus ihrem bilateralen Hilfsprogramm für die Kofinanzierung IFAD-initiierten Projekte bei positivem Abschluß der Auffüllungsverhandlungen an. Dies lag auf der Linie ihres Vorschlags, die Lastenverteilung von 58 zu 42 über zusätzliche Leistungen vor allem der Länder der Kategorie I außerhalb der formalen Auffüllung zu verbessern.

### Um die Geschäftsgrundlage

Würdigt man die gesamte bisherige Entwicklung des IFAD rechtlich, so trifft es zu, daß die OPEC-Staaten keine formalrechtliche Verpflichtungen eingegangen sind, bei diesem Fonds generell eine bestimmte Beitragshöhe im Verhältnis zur anderen Gebergruppe zu erreichen oder eine solche nicht zu unterschreiten. Dies gilt in gleichem Maße auch für die OECD-Staaten.

Wenn die OPEC-Staaten aber daraus nunmehr ableiten, daß sich beim IFAD die Grundlage für Auffüllungsverhandlungen nicht nennenswert von derjenigen anderer multilateraler Finanzinstitutionen unterscheidet, so kann dem nicht gefolgt werden. Den Staaten der Kategorie II war stets erkennbar, daß für die Kategorie I Geschäftsgrundlage für die Gründung des Fonds zumindest eine annähernd gleich hohe finanzielle Beteiligung der beiden Gebergruppen war, mithin die Lastenverteilung bei allen Auffüllungen sich in einem Spielraum zu bewegen habe, der eine Charakterisierung des Verhältnisses der Kategorie I und II zueinander als »Grobparität« zuläßt.

Diese Geschäftsgrundlage wurde von der Kategorie I nie aufgegeben, auch nicht, als sie — fallweise — bis zu einem Verhältnis von 58 zu 42 nachgab, ein Verhältnis, das sich durchaus noch als »rough parity« deuten läßt. Kategorie II hat dies bis zum Ende der ersten Auffüllung auch nicht in einer Weise in Frage gestellt, daß ein offener Dissens festzustellen gewesen wäre. Ein solcher trat jetzt erstmals bei den Verhandlungen zur zweiten Auffüllung zutage.

Falls die Kategorie II ihre, die annähernd gleiche finanzielle Verpflichtung leugnende Haltung schon bei Gründung des Fonds gehabt haben sollte, liegt der Fall des verdeckten Dissenses vor: bei entsprechender Kenntnis hätte sich die Mehrheit der OECD-Staaten mit Sicherheit nicht an der Fondsgründung beteiligt.

Als Rechtsfolge eines solchen Dissenses könnte die eine Partei eine weitere Beteiligung am Fonds verweigern, falls die andere auf ihrer »neuen« Position besteht und die Untergrenze für die akzeptable Lastenverteilung nicht erreicht. Politisch wäre dieses rechtliche Ergebnis zusätzlich abgesichert durch die Tatsache, daß die freiwerdenden Mittel in jedem Fall anderweitig in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt würden.

### III. Die Zukunft des IFAD

Der Verfasser geht davon aus, daß letztlich nicht wegen eines Prinzips — es geht, überspitzt formuliert, um 50 Mill Dollar — das Todesurteil über den Fonds gesprochen werden wird. Auf Seiten der Kategorie I sollte nicht zuletzt als positiv vermerkt werden, daß man sich beim IFAD nicht wie in anderen Sonderorganisationen Abstimmungsniederlagen der Hauptgeber, Doppelarbeit und Überlappungen mit anderen Organisationen gegenübersteht, sondern im Gegenteil ein maßvolles Verhalten der Entwicklungsländer verzeichnen kann. Mit dem Algerier Jazairi steht weiterhin ein Präsident aus einer der beiden Geberkategorien an der Spitze des Fonds, der Vizepräsident ist wiederum Amerikaner. Über den bei Gründung des Fonds unbefriedigend gelösten Problemen darf man ferner nicht vergessen, daß die Geberländer damals eine Reihe von Forderungen gegen den Widerstand der Entwicklungsländer durchsetzen konnten. Hierzu gehören das Verbot für den IFAD, an den Kapitalmarkt zu gehen, die gewichtete Stimmenverteilung (statt des Prinzips »ein Land, eine Stimme«) sowie das Verbot der Direktausleihe. Die Ergebnisse der bisher erfolgten internen und (durch die USA, Kanada und die Bundesrepublik Deutschland durchgeführten) externen Überprüfungen von Projekten des Fonds sprechen durchweg für seine weitere Förderung. Überlegungen, bei einem Scheitern des Fonds bzw. bei Unterschreiten einer Mindestgrenze für die Auffüllung die freiwerdenden Mittel als Sonderprogramm bei der IDA einzusetzen, ist entgegenzuhalten, daß dann der OPEC-Anteil mit Sicherheit beträchtlich abfallen wird. Zudem wäre keine Garantie gege-

ben, daß sämtliche Mittel in IFAD-typische Projekte eingebracht würden.

Die OPEC-Staaten müßten anerkennen, daß sich im Bereich der multilateralen Finanzorganisationen für sie nur beim IFAD — und allein aufgrund dessen besonderer Konstruktion — die Notwendigkeit einer finanziell annähernd gleichen Lastenverteilung mit den OECD-Staaten ergibt. In allen anderen multilateralen Finanzsituationen tragen die OECD-Staaten mit Abstand die finanzielle Hauptlast (eine weitere Beteiligung von OPEC-Staaten an internationalen Finanzinstitutionen mit großer Mitgliederzahl ergibt sich nur noch bei der IDA, wo ihr Beitragsanteil 5,1 vH beträgt). Eine Beibehaltung der jetzigen Position der OPEC-Staaten gegenüber dem IFAD würde bedeuten, daß von dem einst so gefeierten Modell im Rahmen einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung bzw. einer neuen Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperation schwerpunktmäßig nur noch die Zweidrittel-Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer übrigbleiben würde.

Der IFAD selbst muß in erster Linie auf die erhebliche Absenkung des Auffüllungsvolumens reagieren. Die Auswirkungen der Kürzung könnten zum Teil durch Umschichtungen der bisherigen Aktivitäten aufgefangen werden in dem Sinne, daß der Fonds sich noch mehr als bisher auf seine spezielle Rolle konzentriert, ohne daß dies zu einer Beeinträchtigung seiner katalytischen oder experimentellen Wirkungsweise führt. Beispielsweise könnten großvolumige Bewässerungsvorhaben aus seinem Programm gestrichen werden, ebenso die Projekte der integrierten ländlichen Entwicklung, die bei den bisherigen Evaluierungen nicht überzeugten, auch nicht unter Berücksichtigung möglicher Einflußnahmen auf die Politiken der Empfängerländer. Eine Erhöhung der katalytischen Wirkung des IFAD auf andere multilaterale Finanzinstitutionen, die bisher nicht ausreichend nachzuweisen war, könnte durch die Erhöhung des Kofinanzierungsanteils bei IFAD-Projekten erreicht werden. Andererseits könnten Mittel dadurch freigesetzt werden, daß der IFAD auf marginale Kofinanzierungsanteile bei großvolumigen Projekten anderer multilateraler Finanzinstitutionen verzichtet, da hier eine Einflußnahme auf deren Konzepte am wenigsten wahrscheinlich ist.

Finanzmittel könnten ferner mit Hilfe einer Änderung der Ausleihbedingungen umgeschichtet werden. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, wird jedoch eine Änderung dahingehend schwierig werden, die bisher zugelassene Ansiedlung von IFAD-Projekten in Armutsregionen von Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen einzuschränken. Ob hier die Solidarität für ärmere kleinere Länder das Eigeninteresse vor allem der lateinamerikanischen Länder überwiegt, ist ungewiß. Das gleiche gilt für eine Erhöhung der internen Mittelschöpfung aufgrund von Zinserhöhungen und Verkürzung von Darlehenslaufzeiten zu Lasten von Ländern mit mittlerem Einkommen.

Ein Entgegenkommen der Betroffenen dürfte die Haltung der Geber bei der Auffüllung ebenso positiv beeinflussen wie die auch von Kategorie II geforderte höhere Beteiligung von Ländern der Kategorie III (etwa von Mexiko und Indien) an der Auffüllung.

### Anmerkungen

- 1 Wireless Bulletin from Washington v. 16.1.1985 (U.S. Support and Funding for U.N. Programs Remain Strong).
- 2 Washington Post v. 7.12.1984 (Plan Sees U.S. Quitting Food Agency).
- 3 Zur näheren Beschreibung des IFAD — auch als »Internationaler Agrarentwicklungsfonds« (so die Terminologie des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen) bekannt — siehe Horst Wetzel, Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung — IFAD. Eine Zwischenbilanz über die ersten vier Jahre seiner Tätigkeit, in: Entwicklung und ländlicher Raum, Nr. 1/1982, S.3ff. Auf die Gründung und ihre Vorgeschichte wurde von Norbert J. Prill eingegangen in VN 1/1978 S.28, VN 1/1977 S.25f. und VN 4/1976 S.123.
- 4 Hierzu Rüdiger Wolfrum, Neue Elemente im Willensbildungsprozeß internationaler Wirtschaftsorganisationen. Strukturelle Neuerungen in den Satzungen von IFAD, UNIDO und Gemeinsamen Fonds, VN 2/1981 S.50ff.
- 5 Allerdings fällt das OPEC-Mitglied Ecuador und fallen die OECD-Mitglieder Griechenland, Portugal und Türkei unter Kategorie III, der auch die beiden osteuropäischen IFAD-Mitglieder (Jugoslawien und Rumänien) angehören.

# Ungewisse Hoffnung für Afrika

## Die Deklaration der Generalversammlung zur Wirtschaftslage der afrikanischen Staaten

KONRAD MELCHERS

*Neben der an anderer Stelle dieser Ausgabe behandelten Verabschiedung der Konvention gegen Folter hat die ansonsten wenig spektakulär verlaufene 39. Generalversammlung der Vereinten Nationen ein weiteres in die Zukunftweisendes Dokument angenommen: mit Resolution 39/29 hat sie ihre »Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika« verkündet (Text: S.35ff. dieser Ausgabe). Damit hat sie, nach vorangegangener ergebnisloser Diskussion im Wirtschafts- und Sozialrat im letzten Sommer, doch noch der akuten »afrikanischen Krise« Rechnung getragen. Deren tieferliegenden Ursachen ist diese Zeitschrift bereits in Heft 4/1984 ausführlich nachgegangen. In den letzten Monaten ist die aktuelle Lage auf unserem Nachbarkontinent vom Gegenstand einiger weniger Experten und Interessierten zum Thema auch der breiten Öffentlichkeit geworden; der von den Massenmedien und Hilfswerken ausgerufene »Tag für Afrika« am 23. Januar erbrachte ein Spendenaufkommen von etwa 110 Mill DM zur Linderung der Not in den am meisten betroffenen afrikanischen Ländern, appellierte aber mehr ans Mitleid als an die Solidarität und hat das Bewußtsein von der Notwendigkeit wahrhaft partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Nord und Süd gewiß nicht gefördert. Wie es nach dem Erliegen des Nord-Süd-Dialogs und angesichts des in den letzten Jahren rauher gewordenen internationalen Klimas auf der Ebene der Weltorganisation mit dem Bewußtsein von den Ursachen der »afrikanischen Krise« und mit der Möglichkeit steht, gemeinsam Lösungsansätze zu finden, wird nachfolgend untersucht.*

### I

»Diese Deklaration ist ein Zeichen der Hoffnung für Afrika«, erklärte am 3. Dezember 1984 der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Javier Pérez de Cuéllar, zu der am gleichen Tage ohne förmliche Abstimmung verabschiedeten »Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika«. Der Präsident der 39. Generalversammlung, der sambische Botschafter Paul J.F. Lusaka, meinte gar:

»Dies ist das erste Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen, daß die Generalversammlung ein Dokument beschlossen hat, das eine konzertierte internationale Aktion für das Wohlergehen des afrikanischen Kontinents vorsieht.«<sup>1</sup>

Gleichwohl fand die Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland nur geringe Beachtung. So führte der Deutsche Bundestag drei Tage später eine aktuelle Stunde zum Hunger in Afrika durch — nicht weil die Weltorganisation die Erklärung verabschiedet hatte, sondern weil der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jürgen Warnke, von einer Reise nach Äthiopien zurückgekehrt war. Keiner der 13 Redner in der aktuellen Stunde erwähnte auch nur die Entschließung der Generalversammlung.

Ungeachtet solcher Gleichgültigkeit gegenüber der UNO in einem der wichtigsten »Geberländer war die Einmütigkeit der Entscheidung in New York doch ein bemerkenswerter Vorgang. Wie gelang es, diese Einmütigkeit herzustellen? Worin besteht die Einheit? Wurden nichtssagende Kompromißformeln gefunden oder wagte es angesichts der Film- und Presseberichte von den Verhungerten niemand, seine Betroffenheit nicht zu bekunden, wohlwissend, daß auch im Konsenswege beschlossene Resolutionen der Generalversammlung nicht binden? Ist in Afrika etwa »eine intellektuelle Revolution in Gang gekommen«, wie sie der Erste Geschäftsführende Vizepräsident der Weltbank, Oliver Stern, zu erkennen glaubt? Stern führt an, daß noch vor drei Jahren, als die Weltbank ihren ersten Afrika-Bericht<sup>2</sup> veröffentlicht habe, dieser von vielen Regierungen »rundweg kritisiert« worden sei. Das inzwischen eingeleitete Aktionsprogramm<sup>3</sup> verwende denselben analytischen Rahmen,

sehe sich aber im »Hauptstrom der Denksätze in Afrika«. Haben andererseits vielleicht auch die Industrieländer ihre Positionen geändert angesichts der nun offensichtlich gewordenen verheerenden Auswirkungen der Weltwirtschaft auf Afrika? Welche Aussichten schließlich hat die Realisierung der Erklärung?

### II

Anfang 1983 veröffentlichte die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ihre ersten Warnrufe zur kritischen Lage der Nahrungsmittelversorgung in Afrika. Im Aufruf vom Mai 1983 fällt die Zahl der fast 150 Millionen Menschen in 22 Staaten Afrikas, die von Hunger und Unterernährung bedroht seien<sup>4</sup>. Fortgesetzte Notstandsberichte vor allem aus dem Südlichen Afrika, aber auch aus dem Sahel und vom Horn von Afrika veranlaßten den Generalsekretär zu einer persönlichen Initiative. Im Januar und Februar 1984 besuchte Pérez de Cuéllar Westafrika. Seine in der Weltöffentlichkeit verbreiteten Reiseeindrücke und die unablässige Öffentlichkeitsarbeit der FAO führten zu vermehrten Aktivitäten, darunter auch dem ersten Spendenauftrag im ersten Fernsehprogramm der Bundesrepublik Deutschland am Karfreitag 1984 unter dem Stichwort »Afrika verhungert«.

Für die Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) im Juli 1984 in Genf legte der Generalsekretär einen neuen Bericht zur Lage von Ernährung und Landwirtschaft in Afrika vor<sup>5</sup>. Darin wird erneut auf den Rückgang der Nahrungsmittelproduktion pro Kopf der Bevölkerung in Afrika seit 1970 hingewiesen und auf die Ausbreitung der Wüsten. Die Angaben über die wachsende Nahrungsmittellücke in Afrika unterstreichen die steigende Anfälligkeit für Witterungsprobleme. Für ganz Afrika erhöhte sich die Lücke zwischen Nahrungsmittelbedarf und -produktion seit 1971 um durchschnittlich 1,3 vH pro Jahr. Spitzenreiter waren Botswana (10,2 vH), Gambia (6,7 vH) Lesotho (5,5 vH), Somalia (5,4 vH), Ghana (4,6 vH) und Kenia (3,2 vH). Eine Verbesserung der Nahrungsmittelbilanz erreichten nur Angola, Elfenbeinküste, Niger, Rwanda, Sambia, Tansania, Tschad und Uganda. Als Hauptgründe für die Entwicklung nennt der Bericht ungünstige Umweltfaktoren, die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise und Fehler in der Landwirtschaftspolitik, die Vernachlässigung der Landwirtschaft und dabei besonders der Kleinbauern gegenüber anderen Sektoren<sup>6</sup>. Der Bericht erwähnt auch eine Studie, nach der in Afrika ohne technische Entwicklungen ein Dreifaches der Bevölkerung von 1975 aus eigener Nahrungsmittelproduktion ernährt werden kann<sup>7</sup>.

Die Debatte im Wirtschafts- und Sozialrat, der jetzt zum ersten Mal den Gesamtkomplex »kritische Wirtschaftslage in Afrika« behandelte, führte nicht zu einer gemeinsamen Resolution oder gar einem Aktionsprogramm. Schroff gingen die Meinungen auseinander. Alan Keyes, Vertreter der USA im ECOSOC, gab die Schuld an der Krise den afrikanischen Regierungen und deren Politiken; der einmalige Ressourcentransfer, der in den siebziger Jahren stattgefunden habe, sei falsch eingesetzt worden, die USA seien »nicht länger bereit, zusätzliche Mittel bereitzustellen«, solange nicht marktwirtschaftlichen Prinzipien Rechnung getragen werde. Auf die von den Geldgebern gesetzten Konditionen, insbesondere die Zinsen der Geschäftsbankenkredite, ging Keyes nicht ein. Auch Heinrich Dieckmann meinte seitens der Bundesrepublik Deutschland feststellen zu können, daß Länder mit freiem Unternehmertum und ohne unnötig viel Staatsinterventionismus vergleichsweise besser abschnitten. Dagegen sprachen die Vertreter der afrikanischen

Staaten. Der Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (ECA) und Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für die afrikanische Wirtschaftskrise, Adebayo Adedeji, erklärte, daß die Ursachen der Krise im Unvermögen zu suchen seien, einen klaren Bruch mit der kolonialwirtschaftlichen Erbschaft zu vollziehen, also mit Produktionsstrukturen, die stark von der exportorientierten Landwirtschaft beherrscht werden. Afrika habe die offenste Wirtschaft der Welt, der Außenhandel sei der einzige wesentliche Stimulus für inneren sozio-ökonomischen Fortschritt trotz der Beschränkung der Exportgüter und deren dramatischem Preisverfall. Der wirtschaftliche Niedergang habe Krisenausmaß erreicht wegen der weitverbreiteten, schweren und langanhaltenden Trockenheit, der rasch sich verschlechternden internationalen Rahmenbedingungen und der schweren Bürde der Auslandsschulden Afrikas.

Auch die Vertreter der osteuropäischen Staaten und Chinas hoben die koloniale Hypothek hervor. Scharf kritisierte der sowjetische Botschafter En Makeev die Verantwortung der westlichen kapitalistischen Staaten. Hinter Argumenten zur mangelhaften Wirksamkeit von Politiken afrikanischer Regierungen stehe der »Versuch, die Tatsache zu verschleiern, daß die afrikanischen Strukturen von den kapitalistischen Ländern und multinationalen Unternehmen geplündert worden sind«. Ausführlich sprach Makeev dann von der »großartigen Hilfe« seines Landes, »in Übereinstimmung« mit dem sowjetischen Wirtschaftssystem »unabhängige Wirtschaftsstrukturen« aufzubauen.

Zum Scheitern einer gemeinsamen Resolution erklärte für die »Gruppe der 77« Porfirio Muñoz Ledo aus Mexiko, Versuche seien abzulehnen, »das multilaterale System dazu zu benutzen, anderen Ländern ein Wirtschaftsmodell aufzuzwingen und damit deren nationale Souveränität zu schwächen«. Mohamed Bouyoucef aus Algerien ergänzte, daß der Hauptgrund in der Divergenz bestehe zwischen den Auffassungen der entwickelten Länder und der afrikanischen Länder hinsichtlich der Ziele und Methoden zur Preisstabilisierung, der Kompensation für Preisverluste, der Festlegung von Zielen für die öffentlichen Finanzleistungen (ODA) an die ärmsten Entwicklungsländer (LLDCs) und des Konzepts der Produktionsanreize.

### III

Die Debatte wurde Anfang November in der 39. Generalversammlung fortgesetzt. Hierzu legte der Generalsekretär einen weiteren Bericht vor, der ausführlicher auf die akute Notlage in den verschiedenen Ländern und Regionen eingeht<sup>8</sup>. Dabei werden Zahlen wie die von 150 Millionen potentieller Hungeropfer nicht bestätigt, insgesamt wird allerdings ein Fehlbedarf von 5,3 Mill. Tonnen Getreide allein für die 1983/84 am heftigsten betroffenen 24 Länder ermittelt und ein noch größerer Ausfall für 1985 vorausgesagt. Der Bericht geht dann auf die Auswirkungen in Sektoren ein, die im engen Zusammenhang mit der Ernährungskrise stehen (Wasserversorgung, Transport, Lagerung und Verteilung, Flüchtlinge, Gesundheit, Energie, soziale Aspekte der Krise — insbesondere die Landflucht —, Umweltschutz und die Fähigkeit, auf krisenhafte Entwicklungen zu reagieren). Soweit dies dürre Statistiken und ein schriftlicher UN-Bericht überhaupt ausdrücken können, ist die Situationsbeschreibung kaum weniger bedrückend als die Augenzeugenberichte und Filmaufnahmen aus den Notstandsgebieten. Hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen bezieht sich der Bericht in erster Linie auf den von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs 1980 verabschiedeten Aktionsplan von Lagos. Um die landwirtschaftliche Produktion wieder zu steigern, wird besonders auf die Notwendigkeit verbesserter Technologien hingewiesen; die traditionelle Landwirtschaft leide paradoxerweise an einem Mangel an Arbeitskräften, wobei auf die Frauen die Hauptlast entfalle. Erfahrungen mit »standortgerechtem Landbau« sind auch in diesen Bericht noch nicht eingeflossen. Auf die rasche Abholzung der Wälder wird allerdings

hingewiesen: jährlich 4 Mill. Hektar bei einem Gesamtbestand von 200 Mill. Hektar Wald.

Die binnenwirtschaftliche Preispolitik, so verlangt auch der Bericht, muß das ungünstige Austauschverhältnis zwischen Stadt und Land wieder zugunsten der Landwirtschaft umkehren, was allerdings häufig durch den Verfall der außenwirtschaftlichen Wechselkurse erschwert wird. Die Notwendigkeit der Bevölkerungsplanung wird im Unterschied zum Aktionsplan von Lagos nicht ausgeklammert. Hervorgehoben wird auch, daß der Niedergang des Erziehungswesens aufgehalten werden müsse. Erneut werden die außenwirtschaftlichen Faktoren, insbesondere die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise, veranschaulicht. Der Preisverfall für afrikanische Exporte, der Anstieg der Schuldzinsen und der Rückgang der öffentlichen Finanzleistungen der Industrieländer habe für viele ölimportierende afrikanische Staaten zu einem negativen Nettotransfer von Zahlungen geführt. Für eine Reihe von Ländern sei inzwischen auch der Schuldendienst für Kredite der multilateralen Finanzinstitutionen (Weltbank, Afrikanische Entwicklungsbank usw.) höher als deren Neuauszahlungen. Elf Staaten, die zu den besonders notleidenden gehören, hätten 1983 sogar hohe Rückzahlungen von Kompensationskrediten des Internationalen Währungsfonds (IMF) für frühere Exportverluste leisten müssen. Von den 40 seit 1979 im Rahmen des »Pariser Clubs« der wichtigsten Gläubigerländer durchgeführten Umschuldungen betrafen 30 Verhandlungen 14 afrikanische Staaten. Dies zeige, daß mit kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen, wie sie vom IMF durchgesetzt werden, keine Lösung erreicht werde.

Die von der Generalversammlung am 3. Dezember 1984 einstimmig verabschiedete Erklärung wurde von der afrikanischen Staatengruppe selbst vorbereitet und stellt insofern einen Kompromiß zwischen den Afrikanern und den Industrieländern dar, als die Verantwortung letzterer für die Krise nicht explizit aufgeführt wird und keine quantitativen Ziele zur Veränderung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der afrikanischen Länder bestimmt werden. Die wichtigsten Faktoren der internationalen Wirtschaftslage mit ihren »besonders verheerenden Auswirkungen auf die bereits geschwächten afrikanischen Volkswirtschaften« werden zwar benannt: Verschlechterung der Austauschrelationen (terms of trade), starker Rückgang der Exporteinnahmen, Auslandsschuldenlast und stagnierender Finanzzufluß. Die Deklaration beläßt es jedoch bei allgemeinen Forderungen nach der »Zunahme der Nettokapitalströme«, nach »unverzüglichen Maßnahmen zur Milderung der Schuldenlast« (Umwandlung bilateraler ODA-Schulden in nichtrückzahlbare Zuschüsse, Herabsetzung der Zinssätze auch der multilateralen Geber) und unverzüglichen »Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der Grundstoffpreise und zur besseren und häufigeren Nutzung von Vorkehrungen zur Ausgleichfinanzierung von Exporterlösausfällen«. Die Erklärung nimmt andererseits aber auch keine einseitige Schuldzuweisung an die afrikanischen Staaten vor. So heißt es, daß sich die »äußerst düsteren Aussichten auf Erholung, auf Wachstum und auf Entwicklung nicht ändern, solange die derzeitigen Eigenanstrengungen der afrikanischen Länder von der internationalen Gemeinschaft nicht voll unterstützt werden.«

Weiter wird festgestellt, daß die »Hauptverantwortung... für die Bewältigung der derzeitigen Krise«<sup>9</sup> (nicht für ihre Entstehung) bei den afrikanischen Ländern selbst liege.

Erwähnenswert ist noch, daß in der Erklärung deutlicher als im Bericht des Generalsekretärs ein »ausgewogeneres Verhältnis« zwischen heimischer Nahrungsmittelerzeugung und landwirtschaftlicher Exportproduktion in Afrika gefordert wird. Andererseits tauchen in der Erklärung Ausführungen wie im Bericht des Generalsekretärs zur Bedeutung alternativer Energieträger und angepaßter Technologien — die in Afrika wegen ihrer angeblichen technologischen Rückständigkeit verurteilt sind, aber auch von den Lieferanten von Großtechnologien nicht geschätzt werden — nicht mehr auf. Solche »Details« spielten allerdings auch in der Aussprache keine Rolle.

Um internationalen Konsens zu erreichen, hielten sich die afrikanischen Delegierten in der Debatte deutlich zurück, bewegten sich also im von der Erklärung gezogenen Rahmen. Die Sprecher der Industrieländer nutzten demgegenüber die Gelegenheit zu lautstarken ordnungspolitischen Propagandareisen<sup>10</sup>.

Die amerikanische Vertreterin bei der Weltorganisation, Jeane Kirkpatrick, hatte schnell den Grund für den »scharfen Rückgang der Agrarproduktion« ausgemacht: »Staatskontrolle«. Zwang sei fehlgeschlagen, wo Marktanzreize Erfolg gebracht hätten, meinte die streitbare Professorin. »Marktmechanismen und angemessene Anreize für die Produzenten« seien nachgewiesenermaßen die »wirksamsten Triebkräfte wirtschaftlicher Entwicklung«. Die Botschafterin zeigte sich erfreut, daß ein »wachsender Konsens über die Art der Politiken« festzustellen sei. Ihr Mitstreiter Alan Keyes begrüßte die Erklärung, allerdings in einer recht eigenwilligen Interpretation; sie erkenne an, daß

»den afrikanischen Ländern die Hauptverantwortung zukommt, sich nicht nur der gegenwärtigen Krise zu widmen, sondern auch sich den schmerzhaften Anpassungsmaßnahmen zu unterziehen, die notwendig sind, um vergangene Fehler und Rückschläge zu korrigieren.«

Und weiter:

»Meine Delegation freut sich, daß ein Fall-zu-Fall-Verfahren bei der Festlegung von wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen und Schuldenerleichterungen bestimmt wird. Nicht anders begrüßen wir, daß die Erklärung das Sonderprogramm der Weltbank mit erfaßt. Mein Land steht bereit, diese Anstrengungen zu fördern, die Aufmerksamkeit für diese Region zu erhöhen.«

Auch der Bonner Vertreter Hans Werner Lautenschlager rief aus: »Heute möchte ich unsere afrikanischen Freunde versichern: Sie können Ihre Hoffnungen auf die Solidarität meines Landes setzen, Sie sind nicht allein.« Dem vielfachen Hinweis der Entwicklungsländer auf die ungünstigen internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die die Bundesrepublik Deutschland ja mitverantworten hat, entgegnete der Botschafter, indem er von der Bundesrepublik ein Bild äußerster Großzügigkeit entwarf und eine lange Liste Bonner Wohltaten in Afrika aufzählte. Immerhin war er in einer Debatte über die Ursachen und Möglichkeiten der Abhilfe der Hungersnot in Afrika so offen, die »Anstrengungen, das eigene Haus in Ordnung zu bringen« als »Beitrag« zur Lösung der Krise anzubieten.

Der sowjetische Delegierte Plechko andererseits nutzte die Gelegenheit erneut, die koloniale und neokoloniale Ausplünderung Afrikas durch den Monopolkapitalismus zu verurteilen. Dann fuhr auch er mit einer Aufzählung von Entwicklungsprojekten seines Landes in Afrika fort.

#### IV

Bei der während der Debatte von den Sprechern der Industrieländer aufgezählten langen Liste von Entwicklungsprojekten und anderen Hilfsmaßnahmen verwundert es, wie es möglich sein kann, daß große Teile Afrikas in eine sich rasch verschlimmernde Notsituation geraten sind. Niemand kann bestreiten, daß sich in Afrika entwicklungshemmende neue Klassenstrukturen herausgebildet und verhärtet haben. Terroristische Regime, deren Existenz und Überleben allerdings mehr oder weniger mit einem der beiden globalen Blöcke verbunden ist, und politische Konflikte, in die ausländische Mächte ebenfalls verstrickt sind, haben zweifellos wesentlichen Anteil an der Misere. Wer dies wirklich ändern will, kann allerdings nicht über die internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinweggehen, wie dies die Delegierten der meisten Industrieländer bei der Debatte in der Generalversammlung wiederum taten.

Welchen wirtschaftspolitischen Spielraum haben denn noch Länder, wenn über 25 vH des Werts ihrer Exporte für den Import von Nahrungsmitteln aufgebracht werden müssen (afrikanischer Durchschnitt) und 22,4 vH für den Schuldendienst (28,3 vH bei den afrikanischen LLDCs 1982)? Ergänzt man noch, daß die ölimportierenden afrikanischen Staaten rund 30 vH ih-

rer Devisenerlöse für Erdölimporte aufwenden müssen, dann bleibt selbst für Waffenkäufe und europäische Luxusgüter kein großer Spielraum mehr. Darüber hinaus verfielen die Austauschrelationen je nach Bezugsjahr und Ländergruppe seit 1977 bzw. 1971 zwischen 15 vH und 50 vH. Hinzu kommt noch die »Dürre in der Entwicklungshilfe«, der sogar nominale (also nicht um Preissteigerungen bereinigte) Rückgang der verbilligten öffentlichen Kredite und unentgeltlichen staatlichen Leistungen (ODA), die kaum mehr ausmachen als die Gewinntransfers der ausländischen Konzerne aus Afrika. Die Industrie schließlich ist in Afrika noch in hohem Maße vom Import von Rohstoffen, Zwischenprodukten und Ersatzteilen abhängig, für die Devisen fehlen. Aufgrund dieser Bedingungen und nicht wegen des »staatlichen Interventionismus« sind die ausländischen Privatinvestitionen in Afrika stark zurückgegangen. Die weiteren Folgen sind, daß die Verschuldung, die 1983 einen Stand von 120 Mrd Dollar erreichte, am schnellsten wächst, jährlich etwa um 20 vH, gefolgt von den Nahrungsmittelimporten (10 vH).

Die Nagelprobe für die Bereitschaft der Industrieländer, diese Entwicklung umkehren zu helfen, erlebte Afrika erst jüngst bei den Verhandlungen über die Sonderfazilität der Weltbank für Afrika, die am 31. Januar und 1. Februar 1985 in Paris geführt wurden. Den ursprünglich anvisierten Betrag in Höhe von 2 Mrd Dollar für möglichst schnell durchführbare Projekte mußte die Bank schon bald auf 1 Mrd Dollar herabsetzen. Die Zusicherung von Alan Keyes in der Generalversammlung galt offenbar nicht, die Vereinigten Staaten lehnten eine Teilnahme am Sonderprogramm ab und erschienen in Paris nur als Beobachter. Dafür haben die USA ihre Weizenüberschüsse in Bewegung gesetzt. Präsident Ronald Reagan erklärte am 3. Januar 1985:

»Als Antwort auf die menschliche Katastrophe (in Afrika) hat Amerika als Regierung und als Volk mit riesigen Hilfsmaßnahmen reagiert. In diesem Finanzjahr haben die USA schon über 600 000 Tonnen Nahrungsmittel im Wert von 250 Mill Dollar als Nothilfe bereitgestellt — das geschieht zusätzlich zu unseren regulären Nahrungsmittelhilfe-Programmen in der Höhe von rund 1 Mill Tonnen. Die Reaktion der USA war bei weitem größer und schneller als von irgendeiner anderen Regierung oder einer Institution.«<sup>11</sup>

Mit Weizenlieferungen werden aber gerade die Reformen und Produktionsanreize nicht geschaffen, von denen die US-Vertreter so gerne sprechen. Im Gegenteil, die Abhängigkeit und Verelendung Afrikas wird weiter vertieft.

Auch die Bundesregierung ist nur bereit, schon zugesagte Gelder wieder »umzuprogrammieren« und für Kofinanzierungen mit der Weltbank bereitzustellen. Die Milliarden Gesamtzusagen und Millionen zusätzlicher Nothilfen, von denen Botschafter Lautenschlager in der Generalversammlung sprach, können auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gesamtzusagen der Bundesregierung für Maßnahmen in Afrika von 1980/81 bis 1984/85 um 35 vH zurückgegangen sind; die Zusagen für ländliche Entwicklungsprogramme sanken im gleichen Zeitraum um 21 vH.

#### V

So bleibt bei näherer Betrachtung wenig Hoffnung für Afrika. Wie auch in anderen Bereichen des festgefahrenen Nord-Süd-Dialogs hat die Konzessionsbereitschaft der Entwicklungsländer kein Entgegenkommen der Industrieländer bewirkt. Ganz offensichtlich sind aber auch die afrikanischen Regierungen zu schwach und zu fest ins internationale Netz der Eliten eingebunden, um einen radikalen Bruch durchzusetzen. Wer — wie etwa die Führung Mosambiks — seinen Kopf zu weit herausstreckt, droht bald geköpft zu werden. Hundert Jahre nach der Berliner Konferenz scheint die Zeit für Afrika rückwärts zu laufen.

#### Anmerkungen

1 UN-Doc. A/39/PV.83 v. 3.12.1984.

2 Der sogenannte Berg-Report: World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action, Washington 1981. Eine Gegen-

überstellung des Weltbankkonzepts und der Vorstellungen der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), die sich in der ›Monrovia-Deklaration‹ vom Juli 1979 und dem ›Aktionsplan von Lagos‹ vom April 1980 ausdrücken, findet sich in dieser Zeitschrift: Rainer Tetzlaff, Kontroverse um die Zukunft Afrikas. Die entwicklungspolitischen Konzeptionen von OAU und Weltbank, VN 5/1982 S.153ff.

3 World Bank, Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa. A Joint Program of Action, Washington 1984. Siehe hierzu und zu dem 1983 erschienenen ersten Folgebericht zum Berg-Report (Sub-Saharan Africa: Progress Report on Development Prospects and Programs) die Kurzbeiträge von Rainer Tetzlaff in VN 6/1984 S.204f. und VN 4/1984 S.137f.

4 Siehe auch Resolution 38/159 v.19.12.1983 (›Kritische Ernährungs- und Agrarsituation in Afrika‹). Das Thema wurde von der Generalversammlung erstmals auf ihrer 35.Tagung aufgegriffen (A/Res/35/69 v.5.12.1980).

5 A/39/270-E/1984/97 v. 6.6.1984. Erstmals wurde ein derartiger Bericht 1982 vorgelegt (A/37/390 v. 8.9.1982).

6 Siehe auch die grundsätzlichen Ausführungen von Khosrow Saidi, Afrikas Agrar- und Ernährungsproblem: Kultur-, nicht Produktionskrise, VN 4/1984 S.128ff.

7 FAO, Land, Food and People. Based on the FAO/UNFPA/IIASA report ›Potential population-supporting capacities of lands in the developing world‹, Rom 1984.

8 A/39/594 v. 20.10.1984.

9 Hervorhebung vom Verfasser.

10 Die Debatte der 39. Generalversammlung zur kritischen Wirtschaftslage in Afrika ist in den folgenden Wortprotokollen aufgezeichnet: A/39/PV.47-52 und 83.

11 Wireless Bulletin from Washington v. 4.1.1985.

## Nach Nkomati

### Mosambik in den Zwängen von Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen

WOLFGANG SCHOELLER

*Zu den großen politischen Überraschungen des vergangenen Jahres zählte die — bis heute noch immer nicht voll verwirklichte — Vereinbarung Südafrikas mit Angola über den Rückzug der dort eingefallenen Truppen Pretorias vom 16. Februar sowie das einen Monat später zwischen Südafrika und Mosambik geschlossene Abkommen von Nkomati über ›Gewaltverzicht und gutnachbarliche Beziehungen‹<sup>1</sup>. Gelegentlich wurde hierzulande dieses Abkommen als ein Schritt »auf dem richtigen Wege«<sup>2</sup> gewürdigt; doch wohin führt dieser Weg? Gerade die zweite Jahreshälfte 1984 hat gezeigt, daß für Pretoria wirtschaftliche Zusammenarbeit und politischer Modus vivendi mit einem unabhängigen afrikanischen Nachbarstaat nicht gleichbedeutend sind mit einem auch nur ansatzweise erfolgenden Ausgleich mit der Bevölkerungsmehrheit im Lande selbst; das zweite Halbjahr war gekennzeichnet von Massenprotesten der unterdrückten Südafrikaner und gewaltsamen Repressionsmaßnahmen der Staatsmacht.*

*Doch könnte sich auch das Kalkül, durch ›Nkomati‹ eine Atempause zwecks ungestörter Umsetzung des Programms der ›Großen Apartheid‹ — der Ausgliederung der schwarzen Südafrikaner aus dem Staatsverband (vgl. S.30 dieser Ausgabe) — als falsch erweisen; die dem Konflikt im Inneren Südafrikas eigene Dynamik<sup>3</sup> wird letztlich nicht wirklich davon bestimmt, ob südafrikanische Guerilleros von Maputo aus operieren können oder nicht. In der Sicht Mosambiks, eines ökonomisch schwachen Landes mit zahlreichen Problemen, aber stellte sich immer drängender die Frage des eigenen Überlebens: Die Hilfe der internationalen Gemeinschaft floß vergleichsweise spärlich, die Erwartungen an die internationalistische Solidarität des sogenannten sozialistischen Lagers wurde herb enttäuscht.*

#### Problemstellung

Die mosambikanische Wirtschaft ist heute weitgehend paralytisch. Der einst bedeutsame industrielle Sektor ist mangels Devisen für Rohstoffe, Zwischenprodukte und Ersatzteile nur mehr zu 20–25vH ausgelastet. Die Verschuldung gegenüber dem westlichen Ausland beträgt mehr als 4 Mrd DM (1984), ein Betrag, der nominell dem Fünffachen der Exporterlöse Mosambiks im Jahre 1973 entspricht. Die Devisenerlöse aus der Wanderarbeit und dem Transitverkehr, die einst die tragende Grundlage des Wirtschaftskreislaufs darstellten, sind 1982/83 auf schätzungsweise 20vH des Standes von 1973 zurückgegangen. Dieser Devisenengpaß leitete seinerseits den Niedergang des vormals bedeutenden industriellen Sektors ein.

Die unzureichende industrielle Produktion sowie fehlende Importmöglichkeiten mußten sich in einer Zerstörung der ökonomischen Grundlagen des Austauschs mit der Landwirtschaft umsetzen, da für die Vermarktung der landwirtschaftlichen Produktion kaum mehr industrielle Fertigwaren verfügbar

sind. Dies wiederum führte zum Rückgang der Exporterlöse, wodurch der gravierende Devisenengpaß Mosambiks zwar nicht hervorgerufen, jedoch zusätzlich verstärkt wird.

Dieser zur Zeit der Unabhängigkeit (1975) kaum vorstellbare wirtschaftliche Niedergang Mosambiks ist aufs engste mit dem regionalen Konflikt verbunden, in den dieser junge Staat von Anfang an gestellt war: In seiner Resolution 253 vom 29. Mai 1968<sup>4</sup> hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gefordert, das Minderheitsregime in Südrhodesien<sup>5</sup> politisch und wirtschaftlich zu isolieren. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit war dem neuen UN-Mitglied Mosambik die Aufgabe zugefallen, die Durchsetzung dieser Resolutionen durch die Schließung seiner Grenze zu Südrhodesien (1976) sicherzustellen. Mosambik erhielt in den folgenden Jahren von der Weltorganisation Zahlungen, die einen Ausgleich für die hieraus entstehenden Mindereinnahmen darstellen sollten. Die Befolgung der UN-Sanktionen durch Mosambik weitete sich jedoch rasch zu einem militärischen Konflikt mit Rhodesien aus, dessen wirtschaftliche Lasten und Schäden in keinem Verhältnis mehr zu jenen Kompensationszahlungen der Vereinten Nationen<sup>6</sup> standen. Mosambik hatte durch dieses Engagement entscheidend zur Bewältigung des Rhodesienkonflikts beigetragen; die Devisenreserven Mosambiks waren jedoch weitgehend aufgebraucht und die wirtschaftliche Infrastruktur war schwer getroffen.

Nach der militärisch-politischen Lösung des Rhodesienproblems sah sich Mosambik nunmehr in einen offenen Konflikt mit der Republik Südafrika (RSA) gestellt. Die Strukturen des sich fortsetzenden wirtschaftlichen Niedergangs sowie die politischen Konturen dieses Konflikts, die mittlerweile auch im Abkommen von Nkomati deutlich geworden sind, benennen folgende zentrale Rahmenbedingungen der Unabhängigkeit Mosambiks: Das Ende der portugiesischen Herrschaft in Mosambik brachte diesem Land bislang kaum mehr als eine formale Unabhängigkeit. Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Unabhängigkeit konnten bislang jedoch durch die RSA in erheblichem Maße beeinträchtigt, wenn nicht blockiert werden. Dies ist in der weitreichenden Verflechtung der mosambikanischen Wirtschaft mit der Südafrikas begründet.

Vor diesem ökonomischen und politischen Hintergrund ergibt sich auch die begrenzte Bedeutung bi- und multilateraler Programme zur Technischen Hilfe. Die erste Phase von Programmen Technischer Hilfe im Rahmen der UNO (1975/76–1982) hatte beispielsweise eine finanzielle Gesamtausstattung von 23,5 Mill US-Dollar. Die zweite Phase dieser Programme (1982–1986) weist eine finanzielle Aufstockung auf 50 Mill Dollar auf<sup>7</sup>. Die sektorale Verteilung der Projekte in beiden Phasen ist durchaus weit gestreut, sie reicht von landwirtschaftlicher Forschung, Förderung der Forstwirtschaft und der Fischerei bis

hin zur Unterstützung des Bildungssystems, des Wohnungsbaus und des Gesundheitswesens. So notwendig diese einzelnen Projekte sind, sie können ungeachtet ihrer finanziellen Ausstattung kaum mehr als eine Hilfestellung sein. Das zentrale Problem der mosambikanischen Wirtschaft liegt in der Krise des Sektors der Dienstleistungen (Transitverkehr und Wanderarbeit) gegenüber der Republik Südafrika. Die Lösung dieses Problems ist daher auf absehbare Zeit aufs engste durch den Konflikt mit diesem Staat bestimmt und dürfte auch kaum gegen ihn zu bewältigen sein.

### 1. Mosambik vor der Unabhängigkeit

Portugal hatte bereits Jahrzehnte vor dem Ende seiner Herrschaft in Afrika begonnen, sich in den Wirtschaftsraum Westeuropa zu integrieren und sich dadurch ökonomisch von seinen Kolonien zu entfernen. Dieser wirtschaftliche Rückzug war gegenüber Mosambik besonders deutlich ausgeprägt, das seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts unter den wachsenden wirtschaftlichen Einfluß Südafrikas geraten war. Der steigende Arbeitskräftebedarf des expandierenden Bergbausektors dort hatte Mosambik seit der Jahrhundertwende zum bedeutendsten Reservoir von Wanderarbeit in dieser Region werden lassen. Mosambikanische Minenarbeiter stellten seitdem bis zu 40vH der Wanderarbeiter der damaligen Südafrikanischen Union und begründeten so eine der traditionell wichtigsten Devisenquellen für Mosambik. Im selben Zeitraum wurde in Mosambik ein ausgedehnter Transitsektor (Häfen und Eisenbahnen) ausgebaut, durch den dieses Land eine weitere enge Verflechtung mit der südafrikanischen Wirtschaft erfuhr.

Zusammen mit den Erlösen aus der Wanderarbeit waren die Einnahmen aus dem Transitverkehr vor allem mit Südafrika seit den frühen sechziger Jahren zur tragenden Grundlage des gesamten Devisenaufkommens geworden, die Erlöse aus dem Warenexport (Baumwolle, Zucker, Sisal, Kokos, Krabben, Tee) nahmen demgegenüber nurmehr ein untergeordnetes Gewicht ein. Die besondere Bedeutung Mosambiks im Transitverkehr und als Arbeitskräfte-reservoir und die daraus resultierenden umfangreichen Deviseneinnahmen waren die tragende Grundlage eines rasch expandierenden industriellen Sektors in Mosambik selbst geworden, der zu Beginn der siebziger Jahre zu einem der größten im Afrika südlich der Sahara gezählt werden konnte. Ungeachtet jener ökonomischen Entfernung Portugals von Mosambik und der weitreichenden wirtschaftlichen Durchdringung dieses Landes durch die RSA war dennoch die portugiesische Kolonialherrschaft von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der nationalen Befreiungsbewegung FRELIMO und die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Akzente, die nach der Unabhängigkeit in Mosambik gesetzt wurden. Entscheidend für die Durchsetzung des marxistischen Ansatzes in der FRELIMO dürfte das System des portugiesischen ›Kolonialfaschismus‹ gewesen sein. Die politische Repression, das offene Elend des Arbeiters sowie die materielle und kulturelle Rückständigkeit des Kleinbauern in Portugal ähnelten durchaus der sozialen Lage der afrikanischen Bevölkerung in Mosambik und den anderen Kolonien. Diese Situation trug dazu bei, daß die interne Opposition in Portugal wie auch die Befreiungsbewegungen in den Kolonien die Beseitigung dieses Systems als ihre vordringliche und gemeinsame Aufgabe ansahen. Die Einsicht in die gesellschaftlichen Determinanten und Mechanismen des Systems des ›Kolonialfaschismus‹ sowie die Tatsache, daß die Strukturen der Vergangenheit unwiederbringlich verschwunden waren, sind im Selbstverständnis der FRELIMO jener Jahre entscheidend gewesen für das Vordringen eines marxistischen Klassenansatzes und einer an den sozialistischen Staaten orientierten Gesellschaftskonzeption. Die FRELIMO sah sich daher in dieser Situation vor die Aufgabe gestellt, ohne Rückgriff auf die Vergangenheit ein ›gesellschaftliches Vakuum‹ auszufüllen, das angesichts der Zerstörung der traditionellen politischen Strukturen durch die portugiesische Herrschaft entstanden war.

In der Suche nach Formen, dieses ›gesellschaftliche Vakuum‹ auszufüllen, sah sich Eduardo Mondlane, der (1969 ermordete) erste Präsident der Befreiungsbewegung, nach Jahren der internen Auseinandersetzungen in der FRELIMO 1968 autorisiert, folgendes Resümee der Entwicklung des Denkens in dieser Bewegung zu ziehen:

»Die Tendenz der FRELIMO weist heute mehr und mehr in Richtung des Sozialismus marxistisch-leninistischen Typs. Dies ist der Fall, da die konkreten Verhältnisse, unter denen wir in Mosambik leben, sowie die Art des Gegners, mit dem wir es zu tun haben, keine andere Alternative offenlassen. ... Wir werden ein sozialistisches Wirtschaftssystem errichten, und es liegen heute reichlich Erfahrungen der verschiedenen sozialistischen Länder vor, die wir studieren und vertiefen werden.«<sup>8</sup>

Eine tiefgehende Einbindung in den ökonomischen Kreislauf der RSA als tragende Grundlage eines relativ weit entwickelten industriellen Sektors für den Binnenmarkt, eine fortgeschrittene Durchsetzung der Lohnarbeit sowie ein ›gesellschaftliches Vakuum‹ lassen sich daher als zentrale Ausgangsbedingungen benennen, unter denen der wirtschafts- und gesellschaftspolitische Neubeginn in Mosambik 1975 zu erfolgen hatte.

### 2. Zielsetzungen nach der Befreiung

Entsprechend den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen, die zum Ende der sechziger Jahre in der FRELIMO vorherrschend waren, wurden hierbei folgende Akzente gesetzt: Der Aufbau eines zentralen sozialistischen Planungssystems wurde konzeptionell eng an der frühen Phase der nachholenden Industrialisierung der heutigen sozialistischen Staaten orientiert. Damit erschien es der mosambikanischen Führung als selbstverständlich, sich auch außen- und wirtschaftspolitisch der Gruppe dieser Länder zuzuordnen, um von diesen die erforderliche Unterstützung beim Aufbau einer sozialistischen Wirtschaftsordnung und bei der Realisierung der Langzeitplanung zu erhalten.<sup>9</sup>

Entsprechend wurde seitens der mosambikanischen Führung in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit betont, daß die wirtschaftliche Zukunft Mosambiks nur in dessen fortschreitender Integration in den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) der Staaten des ›realen Sozialismus‹ gefunden werden könne. Diese Option war von der Erwartung getragen, daß sich Mosambik in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem COMECON eine tragfähige Alternative zu den bekannten Restriktionen und Zwängen des Welthandels und der internationalen Konkurrenz erschließen könne. Langfristige Handelsabkommen in der Form von Kompensationsgeschäften wurden als Ausweg aus den Benachteiligungen angesehen, denen insbesondere ökonomisch schwache Entwicklungsländer im Welthandel ausgesetzt seien. Diese Erwartung bedeutete die Annahme, die COMECON-Staaten seien in der Lage oder bereit, einem ökonomisch schwachen Entwicklungsland mit sozialistischer Orientierung Bedingungen des Warenaustauschs einzuräumen, die für die Entwicklungsländer insgesamt nicht realisierbar scheinen: einen, gemessen an den Exportmöglichkeiten Mosambiks, unbegrenzten Absatzmarkt zu konstanten Bedingungen. Von den COMECON-Staaten wurde zudem erwartet, daß sie sich an der Durchführung und Finanzierung von Entwicklungsprojekten beteiligten, deren Rückzahlung durch steigende Exporte in diese Staaten sowie aus laufender Produktion aus diesen Projekten erfolgen sollte.

Für die mosambikanische Führung war diese Orientierung auf den COMECON zudem ein zentraler Bestandteil ihrer regionalpolitischen Konzeption, einen Ausweg aus dem Konflikt mit Pretoria zu finden. Dieser Stellenwert der COMECON-Option ergibt sich aus den Richtlinien des ökonomisch-politischen Verhaltens der RSA gegenüber Mosambik, wie sie unter der Regierung Vorster in ihren Grundzügen festgelegt wurden. Denn nach der Revolution in Portugal vom April 1974 stellte sich für die Regierung Smith in Südrhodesien sowie für die RSA die Frage, in welcher Weise auf die zu erwartende Staatsgründung eines unabhängigen Mosambik Einfluß genommen werden könnte. In diesem Zusammenhang unterbreitete die Regierung

Smith den Vorschlag, Mosambik solle entlang des Sambesi geteilt werden und die nördlichen Provinzen der FRELIMO überlassen bleiben, in der diese keine ökonomische und daher auch keine politische Zukunft finden könne. Im wirtschaftlich entwickelten Süden, in dem die Interessen Salisburys und Pretorias lagen (Transitverkehr, Wanderarbeit, Warenaustausch), sollte eine Staatsgründung unter Uria Simango, einer rassistisch-nationalistisch orientierten, einst zum Führungskreis der FRELIMO zählenden Persönlichkeit, erfolgen. Dieser Vorschlag wurde vom Kabinet Vorster als nicht tragfähig abgelehnt. Eine Regierung Simango stelle zur FRELIMO unter Samora Machel keine realpolitische Alternative dar; sie sei außerstande, ausreichende politische und soziale Unterstützung in Mosambik zu finden.

Stattdessen entschloß sich die Regierung Vorster zu folgender Grundsatzentscheidung: Die Staatsgründung durch die FRELIMO unter Machel wird akzeptiert. Die RSA kooperiert auf wirtschaftlichem Gebiet mit Mosambik; hierdurch seien die Strukturen ökonomischer Abhängigkeit dieses Landes zu erhalten, um auf dieser Grundlage langfristig auf die politische Militanz der FRELIMO kontrollierend einwirken zu können.

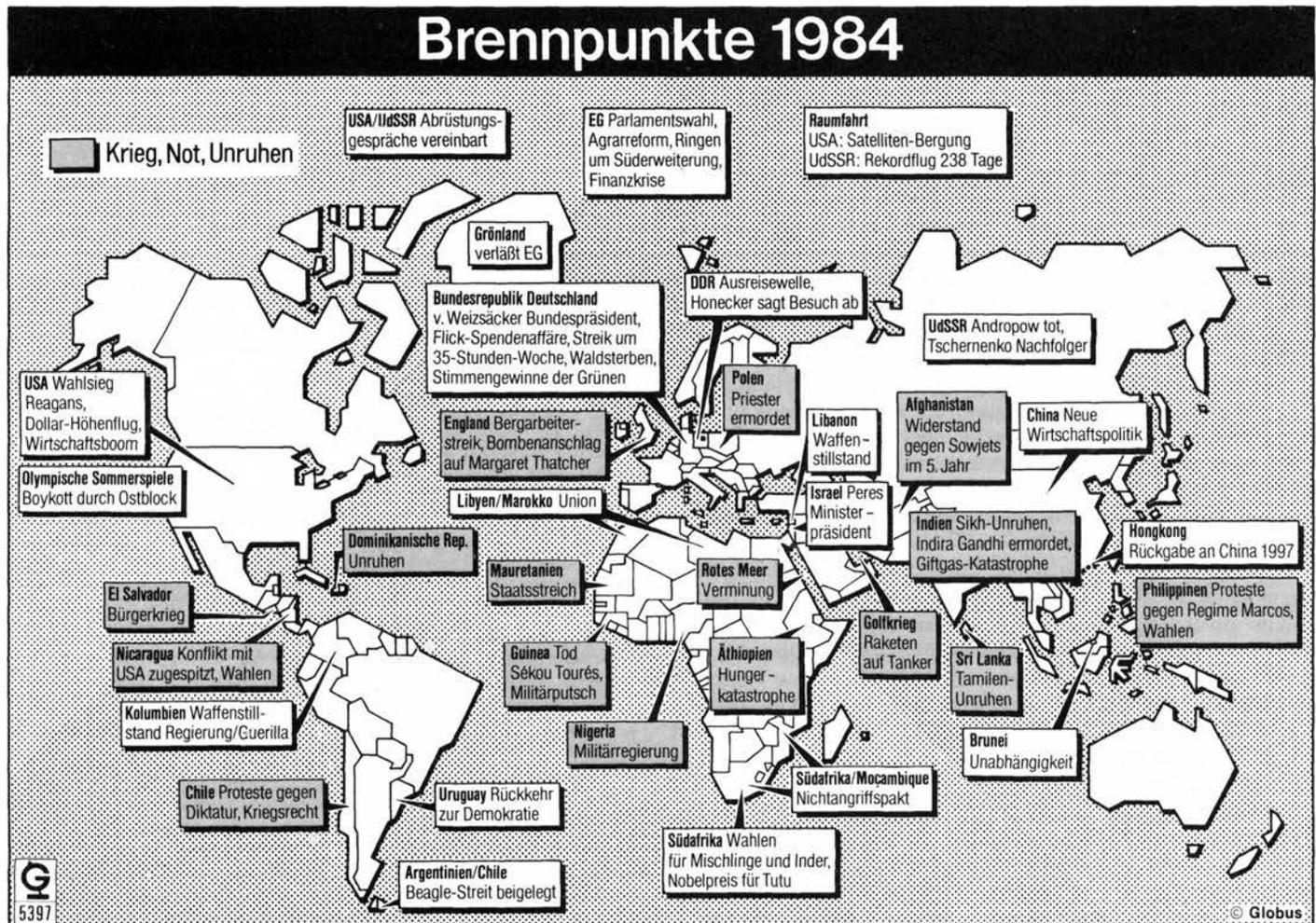
Jene COMECON-Option sollte daher dazu beitragen, Mosambik zumindest auf ökonomischem Gebiet dem südafrikanischen Zugriff zu entziehen. Dieser Versuch wurde schließlich von der mosambikanischen Regierung durch ihr Engagement in der Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika (Southern African Development Co-ordination Conference, SADCC) ergänzt. Die SADCC-Staaten teilen die Erfahrung, daß Pretoria die bestehenden Strukturen wirtschaftlicher Verflechtung mit Südafrika als Hebel zur Pression und politischen Einflußnahme einsetzt. So zielt die SADCC-Initiative darauf ab, durch wirtschaftliche Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten diese wirtschaftliche Abhängigkeit schrittweise zurückzudrängen.

### 3. Destabilisierung und Nkomati-Abkommen

In der Periode 1975–1980/81 entsprach das ökonomisch-politische Verhalten Südafrikas gegenüber Mosambik weitgehend den Richtlinien jener Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1974. Auch der Übergang zur Politik offener militärischer Destabilisierung ist nicht ohne weiteres als eine Abkehr der RSA von dieser langfristigen Konzeption zu werten. Vielmehr traf die Destabilisierung Mosambik nicht nur während einer rasch fortschreitenden Wirtschaftskrise, sondern vor allem auch zu einem Zeitpunkt fehlgeschlagener außen- und wirtschaftspolitischer Orientierung auf den COMECON.

Ungeachtet intensivster Anstrengungen der mosambikanischen Regierung, jene COMECON-Option zu realisieren, hatte sich gezeigt, daß diese Staaten nicht bereit oder imstande waren, diesem Lande umfangreiche und langfristige Kredite einzuräumen und in nennenswertem Ausmaß die wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Kompensationsprinzip zu gestalten. Diese ökonomische Verweigerung der COMECON-Staaten sowie die schließlich auf der Tagung des COMECON in Prag im Januar 1981 erfolgte Ablehnung des formalen Aufnahmeantrags Mosambiks zur vollen Mitgliedschaft hatten daher jener COMECON-Option jede Grundlage ihrer Realisierbarkeit entzogen. Hiermit waren jedoch nicht allein die seit 1975 unterstellten Rahmenbedingungen und Prämissen der Langzeitplanung entfallen, vielmehr war durch die Verweigerung des COMECON auch der oben benannten regionalpolitischen Konzeption Mosambiks die entscheidende Grundlage entzogen.

Durch diese Entwicklung blieb die mosambikanische Regierung regionalpolitisch auf die Bemühungen der SADCC-Initiative verwiesen, die wirtschaftliche Abhängigkeit von Südafrika zurückzudrängen. Die SADCC definiert die Entwicklung eines Transport- und Kommunikationssystems zwischen den Mitgliedstaaten als entscheidende »erste Phase« ihrer wirtschaftli-



chen Programmatik. Die Transitwege sowie die eingeleiteten Investitionsprojekte, die vorwiegend in Mosambik liegen, konnten jedoch durch gezielte Sabotage seitens Südafrikas mit Hilfe der von Pretoria geförderten RNM<sup>10</sup> erfolgreich blockiert werden.

Angesichts der ökonomischen Verweigerung der COMECON-Staaten wie auch der Drohung anhaltender militärischer und wirtschaftlicher Destabilisierung sah sich die mosambikanische Regierung gezwungen, eine außenwirtschaftliche Neuorientierung auf die westlichen Industrienationen einzuleiten und auch mit der RSA politische und wirtschaftliche Vereinbarungen anzustreben. So wurde im März 1984 ein »Abkommen über Gewaltverzicht und gutnachbarliche Beziehungen« unterzeichnet<sup>11</sup>; dieses sogenannte Nkomati-Abkommen verpflichtet Mosambik unter anderem, der bedeutendsten südafrikanischen Befreiungsbewegung ANC jegliche logistische, militärische oder propagandistische Unterstützung zu entziehen und sich der »Einmischung in die inneren Angelegenheiten« der RSA zu enthalten. Andererseits verpflichtet dieses Abkommen die RSA, der von ihr bislang geförderten RNM ebenso jede weitere Unterstützung zu entziehen.

Die Verhandlungen zu diesem Vertragswerk waren von Anfang an (also seit Dezember 1983) in eine Offerte der RSA zu intensiver und weitreichender wirtschaftlicher Zusammenarbeit eingebunden; das Eingehen auf diese Offerte stellte eine entscheidende Prämisse für das Nkomati-Abkommen dar. Die Vereinbarungen, die seitdem auf wirtschaftlichem Gebiet getroffen wurden oder die noch zu erwarten sind, lassen bislang folgende Konturen einer möglicherweise langfristigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beider Staaten erkennen:

○ Die RSA ist bereit, den Hafen von Maputo wieder als ihren »natürlichen« Hafen für die Region Transvaal in Anspruch zu nehmen. Mosambik eröffnet sich hierdurch die Möglichkeit, eine der vormals tragenden Grundlagen seiner Deviseneinnahmen zurückzugewinnen. Der Vorteil auf südafrikanischer Seite liegt unter anderem in der Reduzierung der Frachtkosten um ein Drittel gegenüber vergleichbaren Alternativen innerhalb der RSA. Südafrikanische Unternehmen sind zudem bereit, im Hafen von Maputo Ersatz- und Neuinvestitionen durchzuführen. In diesem Zusammenhang wird auf die Finanzierungsform bereits fertiggestellter Kühllhäuser für Früchte verwiesen: Die entstandenen Investitionskosten werden aus den laufenden Einnahmen getilgt, die durch die Inanspruchnahme dieser Anlagen durch Unternehmen der RSA selbst erzielt werden.

○ Auf dem Gebiet des Eisenbahnverkehrs werden für Mosambik vorteilhafte Vereinbarungen in Aussicht gestellt, die sich auf die Modernisierung, Reparatur und die Koordination des rollenden Materials erstrecken. Auch in diesem Bereich werden Mosambik ähnliche Refinanzierungsmöglichkeiten angeboten.

○ Nach einem Besuch einer Delegation der südafrikanischen Außenhandelskammer in Maputo im Mai 1984 wurden für den Bergbau, die Fischerei und die Landwirtschaft konkrete Investitionsinteressen durch südafrikanische Unternehmen angemeldet. So wurde für den Sektor der Landwirtschaft angeboten, in bestehende Großbetriebe wie auch in neue Plantagen zu investieren und nach der Sicherstellung des Eigenbedarfs Mosambiks sämtliche agrarischen Überschüsse abzunehmen. Unternehmen der RSA seien zudem daran interessiert, im Agrarsektor Investitionen bei der Errichtung eines technischen Service-Netzes (Reparatur, Materialverteilung, Marketing etc.) vorzunehmen.

○ Ebenso werden auch für den industriellen Sektor Investitionsinteressen angemeldet, in denen seit der Unabhängigkeit de facto keine Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen mehr durchgeführt worden sind.

○ Konkrete Abmachungen wurden für den Tourismussektor erreicht. Die Hotels, die vor der Unabhängigkeit vorwiegend für südafrikanische Touristen errichtet worden waren, sollen sukzessive modernisiert und neu in Betrieb genommen werden. Die erforderlichen Investitionen sowie die benötigten Materialliefer-

rungen sollen aus den laufenden Einnahmen dieser Hotels — also durch südafrikanische Touristen — finanziert werden.

○ Die vertraglichen Regelungen der Cabora-Bassa-Gesellschaft wurden neu gestaltet. Mosambik erhält damit bereits vor der endgültigen Abzahlung der Investitionen (1990) erste Deviseneinnahmen aus diesem Unternehmen.

○ Die Zahl der mosambikanischen Minenarbeiter in Südafrika war von 128 000 (1975/76) auf weniger als 20 000 (1982/83) zurückgegangen. Die RSA ist bereit, die Zahl der mosambikanischen Wanderarbeiter auf 60 000 anzuheben.

Bemerkenswert an jener wirtschaftlichen Offerte südafrikanischer Unternehmen ist nicht zuletzt deren explizit betonte Bereitschaft, die in Aussicht gestellten Investitionen nach dem Kompensationsprinzip zu finanzieren. Dieser Sachverhalt (wie auch der Umfang dieser Offerte selbst) kontrastiert mit dem offenen ökonomischen Desinteresse der COMECON-Staaten an Mosambik und deren äußerst restriktiver Handhabung des Kompensationsgeschäfts.

Sollten sich diese ersten Ansätze einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit als tragfähig erweisen, so käme dies einer Wiederaufnahme und Fortentwicklung der engen wirtschaftlichen Beziehungen Mosambiks zu Südafrika aus der Zeit vor der Unabhängigkeit gleich. Nach einer zeitlich begrenzten Destabilisierung wäre es demzufolge Pretoria gelungen, im Rahmen von Nkomati zur Grundlinie seines ökonomisch-politischen Verhaltens gegenüber Mosambik zwischen 1975 und 1980/81 zurückzukehren.

#### *Schlußbemerkung*

Seit dem Abschluß des Nkomati-Abkommens ist es bislang nicht möglich, Klarheit darüber zu gewinnen, ob die RSA tatsächlich ihrer vertraglichen Verpflichtung nachkommt, der RNM jegliche Unterstützung zu entziehen. Zwar kann bislang von einer insgesamt rückläufigen Bedrohung durch die RNM nicht gesprochen werden, doch scheint sich neuerdings die RNM auf die nördlichen Provinzen des Landes zu konzentrieren. Sollte sich dieses Bild weiter verfestigen, so käme dies — diesmal mit umgekehrten Vorzeichen — einer Zweiteilung des Landes nahe. Die RNM könnte als Drohpotential bis auf weiteres im Norden operieren, während der Süden, in dem die wirtschaftlichen Interessen der RSA liegen, im Rahmen der wirtschaftlichen und politischen Abmachungen von Nkomati verbliebe.

#### **Anmerkungen**

- 1 Text beider Vereinbarungen: Europa-Archiv, Folge 16/1984 v.25.8.1984, S. D468ff.
- 2 So der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jürgen Warnke, im letzten Jahr vor dem »Afrika-Verein«; Bulletin, Nr.42/1984 v.13.4.1984, S. 367.
- 3 Siehe hierzu Peter Ripken, Südafrika: Befreiungskampf und Revolution. Anmerkungen zum Charakter des Konflikts, VN 1/1982 S. 13ff. Zur Haltung der westlichen Staaten siehe Winrich Kühne, UN-Sanktionen und Hoffnung auf »friedlichen Wandel«. Handlungsmöglichkeiten der westlichen Staaten gegenüber Südafrika, VN 4/1983 S. 108ff.
- 4 Text: VN 4/1968 S. 130ff.
- 5 Eine knappe Übersicht über die Befassung der Vereinten Nationen mit dem Problem Südrhodesien gibt der Kurzbeitrag von Otto Borsbach in VN 3/1980 S. 93ff.
- 6 Diese wirtschaftlichen Schäden werden auf 556 Mill Dollar geschätzt. Dieser Betrag entspricht den Exporterlösen (Stand 1973) zweier Jahre. Detaillierte Angaben hierzu sowie über die Ausgleichszahlungen der UNO in der Folge der Resolution 386(1976) des Sicherheitsrats finden sich in: People's Republic of Mozambique, Economic Report, Maputo 1984, S. 28ff.
- 7 Tempo (Maputo) v. 7.10.1984, S. 15. Weitere Angaben über die sektorale Struktur und die finanzielle Ausstattung der UN-Sonderprogramme wie auch anderer multilateraler und bilateraler Technischer Hilfe finden sich in UN-Doc.A/39/382 (Assistance to Mozambique. Report of the Secretary-General) v.21.8.1984 und im »Economic Report« (Anm.6).
- 8 In einem Interview 1968, in: Immanuel Wallerstein/Aquino de Bragança, Quem é o inimigo?, Bd.II, Lissabon 1978, S. 200f.
- 9 Die osteuropäischen Länder ihrerseits sehen ihre Unterstützung durch »Freundschaftsverträge« gewährleistet. Siehe dazu Herbert Graf/Detlef Joseph, Volksrepublik Moçambique. Werden und Wachsen eines jungen Staates, Berlin (Ost) 1984, insbes. S.109ff.
- 10 Bei der sogenannten Nationalen Widerstandsbewegung RNM oder Renamo handelt es sich tatsächlich um eine Gründung des südrhodesischen Regimes im Jahre 1976. Später trat an die Stelle der Förderung durch Salisbury die durch Pretoria.
- 11 Siehe Anm.1.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

**39. Generalversammlung: Unterschiedliche Bilanzierung seitens der Großmächte — »Staatsterrorismus« — Scheinhellige Aufregung um die Erweiterung der ECA-Gebäude (1)**

Die 39. Generalversammlung, am 18. September 1984 eröffnet und am 18. Dezember vorläufig abgeschlossen, brachte keine großen Überraschungen und verlief relativ ruhig in wenig konfrontationsträchtigen Klima. Der bevorstehende 40. Jahrestag und sein Motto *Mit den Vereinten Nationen auf dem Weg in eine bessere Welt* regen hier und da das Bewußtsein an, mit den vorhandenen Instrumenten sorgsam umzugehen, auch wenn sie zum Teil schon lange außer Gebrauch sind. Der Abstecker des sowjetischen Außenministers Gromyko von der Generalversammlung zum Weißen Haus in Washington — mitten im amerikanischen Wahlkampf — und die Verabredung der beiden Supermächte, in Genf Anfang Januar über eine Fortsetzung des Abrüstungsgesprächs zu beraten, weckten Hoffnungen und Erwartungen. Der Trend zu weltpolitischer Polarisierung setzte sich fort. »Jalta teilte nur Europa. Jetzt ziehen die Supermächte Trennungslinien rund um den Globus«, meinte ein skandinavischer Diplomat. In einer für seine Zurückhaltung ungewöhnlichen Erklärung zu Beginn der Plenardebatte über 64 Abrüstungsresolutionen machte sich Generalsekretär Pérez de Cuéllar zum Sprecher der Kleineren und Abhängigen und fragte die Kernwaffenmächte: »Mit welchem Recht entscheiden Sie über das Schicksal der gesamten Menschheit?« Sich auf die nukleare Abschreckung zu verlassen bedeute, eine Dauergemeinschaft der Angst zu akzeptieren.

### *Vereinigte Staaten sehen Erfolge*

Für die US-Botschafterin Kirkpatrick war es eine »sehr konstruktive Session«. Sie stellte nach vierjähriger Amtszeit fest, die Vereinigten Staaten hätten weitere Fortschritte dabei gemacht, Fair play für alle Mitglieder zu sichern (besonders für Israel und die USA) und etwas gegen die diplomatisch unzivilisierten selektiven Namensnennungen vor allem Israels und der USA beispielsweise in Resolutionen zu tun, die sich gegen Südafrika richten, während doch weder in der Afghanistan-Resolution die Sowjetunion noch in der Kamputschea-Resolution Vietnam genannt worden seien. (Dennoch wurden allein am 12. Dezember 11 entsprechende amerikanische Zusatzanträge zu Namibia-Resolutionen abgelehnt; bei den Resolutionen gegen Südafrika gelang es der US-Delegation, daß drei die USA verurteilende Absätze gestrichen wurden.) Sie verbuchte als Erfolg, daß Puerto Rico auch diesmal kein

Thema war, die Mandate Israels und Grenadas bestätigt, eine von Nicaragua beantragte Mittelamerika-Resolution blockiert, gemeinsam mit der Sowjetunion Herausforderungen des Antarktis-Vertrags abgewiesen und Personalkostensteigerungen des Sekretariats verhindert wurden (unter anderem durch die Androhung, der US-Kongreß werde hier den 25prozentigen amerikanischen Anteil zurückhalten). USA, UdSSR und die gesamte Generalversammlung verweigerten den UN-Beamten, deren Grundgehälter seit zehn Jahren eingefroren sind, einen objektiv als notwendig festgestellten Kaufkraftausgleich von 9,6 Prozent für den Dienort New York.

Schon im Sommer hatte die US-Regierung eine Themenliste an zahlreiche Regierungen verschickt mit dem dringenden Wunsch, die jeweiligen UN-Delegationen mögen sich der amerikanischen Stimmführung anschließen. Grundlage dafür waren eine für den US-Kongreß angefertigte Statistik über das Abstimmungsverhalten in der 38. UN-Generalversammlung gewesen und die politische Ankündigung, dieses werde Folgen für die bilaterale Zusammenarbeit zeitigen.

Die »Washington Post« schrieb von einer »überraschenden Aufwertung amerikanischer diplomatischer Macht«, zitierte aber auch »gemäßigte« Stimmen der Dritten Welt, die amerikanische Arroganz und Einschüchterung beklagen, deren Erfolg jedoch auf die gegenwärtigen Hunger- und Todeskrisen zurückzuführen, die keine andere Wahl als Folgsamkeit ließen. Amerikanische Kritiker bedauern, daß die USA sich bei der Wiederherstellung ihrer Autorität in den Vereinten Nationen ähnlicher Taktiken wie die Sowjets bedienen und wünschen sich statt grober Machtpolitik mehr Überzeugungskraft für positive politische Ziele, wobei sie einräumen, daß die Konfrontationspolitik von Dr. Kirkpatrick jedenfalls gegen die UNO gerichtete Strömungen auf dem rechten Flügel der republikanischen Regierungspartei beruhigt habe. Der amerikanische UNESCO-Austritt und seine eher politische als sachlich stichhaltige Begründung hatten entsprechende Signalwirkung.

Sehr erfreut äußerte sich Frau Kirkpatrick über die nach vierwöchiger Beratung im Konsens beschlossene »Deklaration über die kritische Wirtschaftslage in Afrika«, die frei von Ideologie sei. In der Tat wurde hier erstmals ein Regionalproblem der Dritten Welt von allen gemeinsam aufgegriffen.

### *Sowjetunion glaubt sich bestätigt*

Die im Konsens nach siebenjähriger Vorbereitung beschlossene Konvention gegen die Folter, die Präsident Paul J. F. Lusaka unter den Erfolgen dieser Tagung an erster Stelle nannte, wird im Resümee der sowjetischen UN-Mission nicht erwähnt. Für sie war die Verhinderung des Wettrüstens im Weltraum

das »Thema aller Themen in den internationalen Beziehungen«. Die betreffende Resolution sei auf Antrag blockfreier Regierungen »in Konsultationen mit sozialistischen Staaten« beschlossen worden. Während die Abstimmung über die Verhütung des Wettrüstens im Weltraum vor einem Jahr noch mit 147 Ja gegen das Nein der USA bei Enthaltung Großbritanniens ausging, trugen die USA jetzt der Weltmeinung insofern Rechnung, als sie sich diesmal (bei der Resolution 39/59) enthielten und Großbritannien zur Mehrheit überwechselte (+ 150, - 0, = 1). Die Stellungnahme der Bundesregierung, die bemängelte, Länder, die anderen den Wunsch nach Militarisierung des Weltraums unterstellten, nutzten selbst einen großen Teil ihrer Satelliten für militärische Zwecke und hätten sogar ein operatives Anti-Satellitensystem, änderte nichts daran, daß auch Bonn die Weltraum-Aufrüstung entschieden ablehnte. Der bereits vor einem Jahr geforderte Ad-hoc-Ausschuß kam freilich bei der Abrüstungskonferenz in Genf nicht zustande. Neu aufgegriffen hat die Generalversammlung die Besorgnis zahlreicher Wissenschaftler über einen »nuklearen Winter« (Klima-Folgen eines Atomkriegs) und — ohne Gegenstimmen — den Generalsekretär aufgefordert, alle wissenschaftlichen Studien zu diesem Thema zu sammeln.

Unter Federführung der Bundesrepublik Deutschland entstand erstmals ein westlicher Entwurf über »Verhütung des Nuklearkriegs einschließlich aller damit zusammenhängender Probleme: Kriegsverhütung im Nuklearzeitalter«, mit dem »rational« um Unterstützung bei den Blockfreien geworben werden sollte. Er wurde dann aber wegen Protesten nicht nur Kubas, sondern unter anderem auch Indiens und Brasiliens schon im zuständigen Hauptausschuß vor einer Abstimmung zurückgezogen. Es soll weiter dafür geworben werden. Der Entwurf (UN-Doc.A/C.1/39/L.40/Rev.1) gilt als die derzeit beste Darstellung der westlichen Position zu Abrüstungsfragen, da sie die »nukleare Option« aufrecht erhält, so lange die Sowjetunion vor allem in Europa konventionell überlegen bleibt. Die Kritiker sahen hier eine Ablenkung von der Priorität der Verhütung eines Nuklearkriegs und eine Veränderung der Zielsetzung des Schlußdokuments der ersten Abrüstungs-Sondergeneralversammlung von 1978.

Das zweite Hauptanliegen der Sowjetunion betraf die »Unzulässigkeit einer von Staaten betriebenen Terrorismuspolitik und aller Maßnahmen eines Staates, die das politische und gesellschaftliche System anderer souveräner Staaten unterminieren sollen« (A/Res/39/159). In zähem Ringen wurde der sowjetische Entwurfstext, der unter anderem auf die amerikanische Mittelamerika-Politik abstellte, so verändert, daß auch die militärischen Interventionen in Kamputschea und Afghanistan als »Staatsterrorismus« interpretiert werden können. Die mit 117 Ja ohne Gegenstimme bei 30 Enthaltungen beschlossene Resolution und die Unklarheiten ihrer Definition können dazu führen, daß nunmehr beide Supermächte sich wechselseitig des Staatsterrorismus beschuldigen, den etwa US-Vertreter Sorzano als einen integralen Bestandteil der sowjetischen Außenpolitik bezeichnete.

Mit 92 Ja ohne Gegenstimme bei 34 Enthaltungen wurde eine Erklärung über das

›Recht der Völker auf Frieden‹ (A/Res/39/11) verabschiedet, womit — vor allem auf Initiative des Ostblocks — die klassischen individuellen Menschenrechte diesmal durch die feierliche Verkündung erweitert wurden, »daß die Völker unseres Planeten ein heiliges Recht auf Frieden besitzen«. Eine ähnliche Resolution mit Bezug auf das ›Recht auf Leben‹ (A/Res/39/134) wurde auch von der Bundesrepublik abgelehnt (+ 124, - 6, = 17).

Im Zusammenhang mit dem Chemie-Unfall im indischen Bhopal verdient die neuerliche Resolution über Schutz vor Produkten Beachtung, die für Gesundheit und Umwelt schädlich sind. Wie 1982 stimmten die USA als einzige gegen die konsolidierte Liste der UN, mit der Importländer Informationen erhalten sollen (Resolution 39/229: + 147, - 1, = 0). Die Vereinigten Staaten bestreiten die Zuständigkeit der zwischenstaatlichen Organisation UNO, derart in den freien Handel von Pharmazeutika und Chemikalien einzugreifen, provozieren damit jedoch — vor allem nach Bhopal — Kritik in der eigenen Öffentlichkeit.

#### *Hunger als Propagandamittel*

Mit dem vorläufigen Abschluß der 39. Generalversammlung fiel die medienwirksame Erregung über die Bereitstellung von Mitteln für ein Konferenzgebäude der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) am Sitz dieser Regionaleinrichtung zusammen. Unumstritten ist, daß diese Kommission gerade angesichts der Krisenerscheinungen auf dem Kontinent der Stärkung bedarf, wozu nun einmal (auch dort) ein Ausbau von Infrastrukturen notwendig ist: An Stelle teurer und weitverstreuter Provisorien soll bis 1990 ein Konferenzzentrum für die ECA entstehen; die Planung begann 1981 und das Bauprojekt wurde zunächst mit 90 Mill, dann — nach Streichungen durch die zuständigen Gremien — mit 73,5 Mill Dollar veranschlagt. Das Vorhaben wurde am 18. Dezember von der 39. Generalversammlung gebilligt (+ 122, - 5, = 16).

Pech für die ECA war allerdings, daß ihr Sitz sich in Addis Ababa befindet, der Hauptstadt eines von einer Militärjunta mit sozialistischem Anspruch regierten Staates, der derzeit von einer Hungerkatastrophe geschlagen ist. Zwar hatte die Kommission genau wie die Organisation der Afrikanischen Einheit sich schon zu Zeiten des Kaisers Haile Selassie in Äthiopien niedergelassen, zwar kommt das geplante Konferenzzentrum nicht unmittelbar der derzeitigen äthiopischen Regierung (die immerhin das Baugelände geschenkt sowie Zoll- und Steuerfreiheit für Materialimporte zugesagt hat) zugute, zwar steht die bewilligte Summe von 73,5 Mill Dollar aktuell noch gar nicht zur Verfügung, zwar wurden von der Generalversammlung zur gleichen Zeit und von der Öffentlichkeit unbeachtet 44 Mill Dollar für die Erweiterung des Gebäudes der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) in Bangkok genehmigt — all dies kein Anlaß für den amerikanischen Delegierten Richard Nygard, vor einer theatralischen Gegenüberstellung von Hunger und Bauvorhaben in Äthiopien zurückzusehen. Er machte Schlagzeilen, indem er die Rechnung aufstellte, daß man mit dem Betrag 125 000 äthiopische Familien ein Jahr lang ernähren könnte. (Was er sich gehütet hat zu sagen:

Mit den 50 Mill Dollar, die ein einziges modernes Kampfflugzeug kostet, könnte man 10 Mill Kinder gegen gleich sechs Krankheiten impfen; die fraglichen 73,5 Mill aber sind ein Viertelpromille dessen, was die Amerikaner pro Jahr für ihren Verteidigungshaushalt ausgeben.) Am Rande mag interessieren, daß US-Delegierter Nygard bei der Ausschußberatung am 16. Oktober das Projekt als »überzogen und zu teuer« bezeichnet hatte, jedoch damals keinerlei Verknüpfung mit dem Hunger in Äthiopien oder der kritischen wirtschaftlichen Lage des Landes hergestellt hatte. Dies geschah am 6. November durch Dr. Kirkpatrick in der Plenardebatte über die kritische Wirtschaftslage in Afrika.

Das für Gesamtafrika gedachte Unternehmen wurde so von amerikanischer Seite bewußt in ein Statussymbol für das Sozialistische Äthiopien (so auch die offizielle Staatsbezeichnung) verfälscht, und die westlichen Medien griffen diese verzerrte Darstellung nur allzu rasch auf. Auch in der Bundesrepublik Deutschland, was dazu führte, daß die Stimmenthaltung der Bonner Delegation vom 18. Dezember bei der Abstimmung über das Projekt nachträglich durch einen Brief des Bundesaußenministers an den UN-Generalsekretär relativiert wurde: »angesichts der Ernährungslage in Äthiopien« halte auch Bonn den Ausbau der Gebäude »für nicht vertretbar«.

Kurzfristig populär mag diese Stellungnahme gewesen sein; der langfristige Schaden für das Ansehen der Vereinten Nationen wurde mit diesem Brief nicht abgewendet — was mit Sachinformationen wenigstens hätte versucht werden können —, sondern eher vergrößert. Dabei war die Stimmabgabe des Bonner Vertreters am 18. Dezember keineswegs Panne oder Eigenmächtigkeit gewesen — die eigentliche Entscheidung nämlich war bereits am 16. Oktober im zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung gefallen (+ 83, - 3, = 13), als die Bundesrepublik Deutschland ihr Votum abgab. Und für die damalige, dann am 18. Dezember nur wiederholte Stimmenthaltung sprachen aus Bonner Sicht gute Gründe: Der Grundgedanke, auf strikte Haushaltsdisziplin zu dringen — weswegen die Bundesrepublik ja dann auch den Nachtragshaushalt insgesamt ablehnte —, zum anderen aber sinnvolle Maßnahmen nicht zu blockieren.

#### *Große Themen — Sorgen der Kleinen*

Die 39. Jahrestagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen war mit 143 Tagesordnungspunkten befaßt, von denen sie einen — Ost-Timor — gleich zu Beginn zum zweiten Mal undiskutiert auf nächstes Jahr vertagte, damit einen gravierenden Menschenrechts- und Selbstbestimmungsfall innerhalb der Dritten Welt (Indonesien) unter Geschäftsinteressen und Medien-Desinteresse begrabend.

12 Punkte blieben unerledigt, darunter wieder die globalen Verhandlungen, die Zypernfrage und das kuriose Projekt einer Fünfhundertjahrfeier der ›Entdeckung‹ Amerikas durch Christoph Kolumbus, die nun einmal Bestandteil der Kolonialismus-Geschichte bleibt. Generalsekretär Pérez de Cuéllar hat ernste Bedenken gegen die nahezu automatische Wiederholung bestimmter Themen und Debatten erhoben — manches sei teuer, zeitraubend und ineffektiv.

Die ›Lackmus-Test‹-Resolutionen über Af-

ghanistan (A/Res/39/13) mit + 119, - 20, = 14 (1983: + 116, - 20, = 17) und Kamputschea (A/Res/39/5) mit + 110, - 22, = 18 (1983: + 105, - 23, = 19) haben beide noch mehr Kritik an Vietnam bzw. der Sowjetunion angezeigt als im Vorjahr. Der nun schon zum dritten Mal von Iran gestellte Antrag, Israel das Recht zur Teilnahme an der Generalversammlung zu verweigern (»kein friedliebender Staat«), wurde wieder durch Nichtbefassung prozedural erledigt (1983: + 79, - 43, = 19; 1984: + 80, - 41, = 22, unter den Enthaltungen die von China und Indien). Iran nannte »das zionistische Gebilde nichts anderes als ein illegitimes Abfallprodukt des Imperialismus«, das sich kaum der Mitgliedschaft in der Völkergemeinschaft wert gezeigt habe. Fast einmütig (+ 140, - 1, = 3) verlangte die Generalversammlung in ihrer Resolution 39/95 B, Israel solle das Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht von 1949 in den besetzten Gebieten anerkennen und einhalten (in der Einzelabstimmung darüber, daß dieses Abkommen dort anwendbar sei, stimmten sogar die USA gegen Israel: + 143, - 1, = 0). Die Südafrika-Resolutionen verlangten unter anderem Sanktionen und »totale Isolierung« (+ 123, - 15, = 15). Die Antarktis-Vertragspartner aus allen Regionen und ideologisch-politischen Lagern konnten nicht verhindern, daß die Habenichtse das Thema in der Generalversammlung weiter diskutieren werden und dabei auch gegen die Kooperation sogar der UdSSR mit Südafrika in diesem Rahmen protestieren.

Als 159. Mitgliedstaat wurde Brunei Darussalam aufgenommen (vgl. VN 6/1984 S. 206), dessen Staatsoberhaupt zur Feier des Tages UNICEF einen Scheck über 1 Mill Dollar überreichte. Die Nachwahl von fünf nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats wurde mit Australien anstelle von Malta, Trinidad und Tobago anstelle von Nicaragua und mit Thailands Kampfabstimmungs-Erfolg gegen die Mongolei als in der Tendenz prowestlich eingeschätzt; aus der Afrikanischen Gruppe konnte sich das als prosojetisch geltende Äthiopien nicht durchsetzen, gewählt wurde Madagaskar. Alle westlichen Kandidaten für den Internationalen Gerichtshof wurden gewählt. Daß Bonn mit einem Beamten, dem Regierungsdirektor Jobst Holborn, wieder im einflußreichen 16köpfigen Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen vertreten ist, bedeutet Anerkennung für geleistete Arbeit.

In der Generaldebatte zu Beginn der Tagung haben 124 Außenminister gesprochen, wurden 150 Reden gehalten. Die Auftritte des amerikanischen Präsidenten Reagan und des sowjetischen Politbüromitglieds Gromyko waren herausragende Ereignisse, die einer skeptischen Öffentlichkeit jedenfalls den Wert der UN als Bühne der Weltpolitik bestätigten. Bundesaußenminister Genschers Initiative für eine globale Umweltpolitik blieb stecken. Wenig Erfolg hat bisher der in Resolution 39/6 ergangene Appell an Großbritannien und Argentinien, die Verhandlungen über das Falkland-(Malwinen-)Problem wieder aufzunehmen (+ 89, - 9, = 54). Am Rande gab es unter anderem sowjetisch-chinesische Gespräche, aber auch — erstmals seit sechs Jahren wieder — ein Außenministertreffen zwischen den USA und der DDR. Die Rede des argentinischen Präsidenten Raúl Alfonsín unterstrich die Schuldenpro-

bleme der Dritten Welt, der Beschluß zur Abhaltung einer Konferenz über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung (A/Res/39/160) thematisierte ein weiteres zentrales Anliegen dieser Staaten-Gruppe.

Was die »Kleinen« zu sagen hatten, wurde kaum beachtet — etwa als Mhambi Mnisi, der Außenminister von Swasiland, berichtete, sein Land habe in den letzten drei Jahren die schlimmsten wirtschaftlichen Rückschläge seiner Geschichte erlitten, in drei Tagen habe ein verheerender Regen »alle Arbeit Swasilands nach seiner Unabhängigkeit fortgeschwemmt«.

Ansgar Skriver □

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: Kein Durchbruch, aber kleine Fortschritte bei den chemischen Waffen — Zunehmender Druck auf die Strategie der nuklearen Abschreckung (2)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1983 S.193f. fort. Siehe auch die Aufsätze von Alois Mertes und Wilhelm Bruns in VN 5/1984.)

Sachlicher und geschäftsmäßiger als mancher Beobachter es für das »Stationierungsjahr« 1984 erwartet hatte, verliefen die Verhandlungen der erstmals unter dieser Bezeichnung tagenden *Abrüstungskonferenz* in Genf (7.2.–27.4. und 12.6.–31.8.1984). Ein wenig Hoffnung in diese Richtung hatte schon die April-Tagung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten aufkommen lassen, deren Schlußkommuniqué auch einige versöhnliche Töne enthielt. Gelegentliche Aufforderungen des Westens an die Sowjetunion, ihrer Verantwortung als Atommacht zu entsprechen und die bilateralen Abrüstungsgespräche mit den Vereinigten Staaten wieder aufzunehmen, wurden von dieser zwar regelmäßig mit der Bemerkung zurückgewiesen, die Stationierung von US-Mittelstreckenraketen in Westeuropa habe ein *Fait accompli* geschaffen, der weitere Verhandlungen unmöglich mache; die Kontroverse wirkte sich aber nicht durchgängig in allen Bereichen der Konferenzarbeit aus.

Der Rahmen der Beratungen war auch in dieser Sitzungsperiode durch den sogenannten Dekalog (das sind die zehn Bereiche, in denen die Konferenz sich um Abrüstung und Rüstungskontrolle bemühen soll) gesteckt. Aus diesem weitgefaßten Programm wurden einige Punkte ausführlicher behandelt. Über den Verhandlungsstand soll im folgenden berichtet werden. Vorab sei noch daran erinnert, daß die Konferenz nur im Konsensverfahren Beschlüsse fassen kann.

*Umfassender Atomwaffen-Teststopp:* Nach wie vor weigern sich China und Frankreich, an den Erörterungen hierzu teilzunehmen. Die Bemühungen, wie in den vergangenen Jahren eine Arbeitsgruppe zu dem Thema einzusetzen, scheiterten an dem Widerstand einiger westlicher Staaten, der Arbeitsgruppe nunmehr ein Verhandlungsmandat zu erteilen. Während die Blockfreien und Neutralen (»Gruppe der 21«) ebenso wie die Ostblockstaaten die Zeit für die Aushandlung eines umfassenden Teststopp-Vertrages für gekommen halten, sehen die westlichen Staaten nach wie vor ungelöste Verifikationsprobleme. Dies wiederum hält die sozialisti-

sche Gruppe für einen Vorwand, hinter dem der mangelnde politische Wille zur Einigung versteckt werden soll. Die Verifikationsfrage ist derzeit auch Gegenstand der Arbeiten einer Wissenschaftlergruppe, die globale seismische Tests durchführen soll. Mit den Ergebnissen dieser Versuche wird sich die Konferenz möglicherweise bereits bei ihrer nächsten Tagung befassen müssen.

*Beendigung des nuklearen Wettrüstens und nukleare Abrüstung:* Die Versuche der sozialistischen Staaten und der »Gruppe der 21«, eine entsprechende Arbeitsgruppe einzusetzen, blieben mangels westlicher Zustimmung erfolglos. Jene Staaten erklärten, daß bilaterale Verhandlungen der Supermächte den geeigneteren Rahmen für dieses Thema böten. Darüber hinaus seien nukleare und konventionelle Rüstung zusammen zu betrachten, es gehe um die Stärkung der internationalen Sicherheit insgesamt. Demgegenüber beharrte die »Gruppe der 21« darauf, daß es nicht angehen könne, daß einige Staaten, deren militärisches Konzept auf dem Besitz von Kernwaffen basiere, »die Zukunft der Menschheit« als »Geisel« für die Verfolgung ihrer Sicherheitsbedürfnisse nähmen. Die einzigartige Zerstörungskraft von Atomwaffen mache es unmöglich, konventionelle und nukleare Abrüstung voneinander abhängig zu machen.

*Verhütung von Nuklearkriegen:* Gegen Ende der Frühjahrstagung hatte es für einen Moment den Anschein, als sei die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für diesen Bereich möglich. Die Blockfreien und Neutralen hatten ihr ursprüngliches Ziel, in Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen einzutreten, aufgegeben und sich mit einem westlichen Vorschlag einverstanden erklärt, die Arbeitsgruppe nur mit einer Art Stoffsammlung zum Problem der internationalen Sicherheit im Nuklearzeitalter zu betrauen. Es stellte sich aber heraus, daß einige westliche Staaten, darunter die USA, den Vorschlag aus den eigenen Reihen nicht akzeptierten, so daß am Ende kein Konsens zustande kam. Die Argumentationslinien entsprachen den oben wiedergegebenen in wesentlichen Punkten. Die »Gruppe der 21« möchte zunächst die Arsenale der USA und der UdSSR einfrieren, dann einen Verzicht auf den Ersteinsatz von Massenvernichtungsmitteln herbeiführen und diesen schließlich auf nukleare Gefechtsfeldwaffen ausdehnen.

*Chemische Waffen:* Der schon für 1983 erwartete Durchbruch ist wiederum ausgeblieben, aber es gelang erstmals, in der seit 1980 bestehenden Arbeitsgruppe substantielle Verhandlungen aufzunehmen. Textentwürfe über den Anwendungsbereich einer zukünftigen Konvention und die Definition des Begriffs »chemische Waffen« liegen vor. Andere Bereiche (Erklärung über Waffenbestände und deren Zerstörung, Zeitplan für eine ausgewogene chemische Abrüstung, Verifikationsfragen) wurden ausführlich diskutiert. Viele, auch wichtige und strittige Fragen sind noch offen, insgesamt scheint der Verlauf der Arbeiten jedoch Anlaß für einen gewissen Optimismus zu geben. Die Arbeitsgruppe wird ihre Tätigkeit 1985 fortsetzen. Die chemischen Waffen waren auch Gegenstand des herausragenden Ereignisses der 1984er Tagung: US-Vizepräsident George Bush legte einen Vertragsentwurf seines Landes zu dem Thema vor. Die dort vorgesehenen Ortsinspektionen (System der »offe-

nen Einladung« an ein internationales Gremium) wurden vom Ostblock allerdings als unannehmbar zurückgewiesen. Auch wurden Zweifel daran geäußert, ob die USA selbst sich tatsächlich einem entsprechenden Kontrollsystem unterwerfen würden. Der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland wies darauf hin, daß die Konvention nicht zu unzumutbaren Auflagen für die private chemische Industrie führen dürfe.

*Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum:* Hier sind überhaupt keine Fortschritte zu verzeichnen. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe scheiterte an der Kontroverse über deren Mandat. Während die sozialistischen Staaten und die »Gruppe der 21« auf einem Verhandlungsauftrag bestanden, waren die westlichen Länder nur bereit, eine Arbeitsgruppe mit der Stoffsammlung zu betrauen. Der zuletzt genannten Staatengruppe wurde deshalb Mißbrauch der Konsensregel vorgeworfen. In der Sache geht es einerseits um Antisatellitenwaffen, andererseits um die amerikanischen Pläne für ein weltraumgestütztes Raketenabwehrsystem. Dieses greifen die Ostblockstaaten mehr aus sicherheitspolitischen Gründen an, während für die Neutralen offenbar eher die wirtschaftlichen Folgen einer solchen Waffenentwicklung wegen der exorbitanten Kosten im Vordergrund stehen.

*Radiologische Waffen:* Die Arbeitsgruppe zum Verbot dieser Waffen (sie setzen ohne Explosion Strahlung frei) tritt auf der Stelle. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß eine Einigung über den schwedischen Vorschlag, in diesem Zusammenhang auch Angriffe auf zivile Nuklearanlagen zu verbieten, nicht zu erzielen ist. Einige Delegationen erklärten, der schwedische Vorschlag gefährde letztlich sowohl den Erfolg bei den radiologischen Waffen als auch ein Ergebnis bezüglich des Angriffsverbots.

Die Arbeitsgruppen für *Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten* und das *umfassende Abrüstungsprogramm* haben keine Ergebnisse erzielen können.

Insgesamt stagnieren die Verhandlungen also nach wie vor. Eine Ausnahme machen die Arbeiten an der C-Waffen-Konvention. Bei den radiologischen Waffen scheinen Fortschritte möglich, vorausgesetzt, daß es gelingt, die Verhandlungen wieder auf ihren ursprünglichen Gegenstand zurückzuführen. Die Strategie der nuklearen Abschreckung wird wegen ihrer Folgen für an einem Konflikt unbeteiligte Drittstaaten immer heftiger angegriffen.

Horst Risse □

## Wirtschaft und Entwicklung

### ILO: Polen tritt aus — Normenkontrollverfahren im Visier der Ostblockstaaten — Dritte Welt läßt sich nicht einspannen (3)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1984 S.170 f. fort).

I. Die Volksrepublik Polen hat ihre Drohung wahrgemacht und ihren Austritt aus der in Genf ansässigen Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bekanntgegeben. Den Statuten gemäß wird der Austritt zwei Jahre nach seiner Notifizierung — das wäre am 17. November 1986 — rechtskräftig. Vordergründiger Anlaß zu diesem Schritt ist die Annahme eines Untersuchungsberichtes über

die Lage in Polen durch das Leitungsorgan der ILO, den Verwaltungsrat. Verhandlungen hinter den Kulissen über eine gütliche Beilegung des Streits schlugen fehl. Der Ostblock (mit Ausnahme Rumäniens) beharrte auf seiner Forderung, den Bericht einer von der ILO eingesetzten Untersuchungskommission auf die lange Bank zu schieben. Dem widersetzte sich die Mehrheit der Verwaltungsratsmitglieder. Zuvor hatten die kommunistischen Staaten sogar darauf bestanden, den Untersuchungsbericht über Polen ersatzlos von der Tagesordnung zu streichen.

Die Untersuchung der Zustände in Polen geht auf eine Klage des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) nach der Verhängung des Kriegsrechts und des Verbots der unabhängigen Arbeitnehmerorganisation »Solidarność« zurück. Laut IBFG hat die polnische Regierung damit das von ihr unterzeichnete ILO-Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit gebrochen. Warschau beschuldigte daraufhin die ILO, sich für eine antipolnische Kampagne und Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates herzugeben. In der Folge weigerte sich die polnische Regierung, die Fragen der ILO zu beantworten, und sie stellte die Zahlung der Mitgliedsbeiträge ein, worauf sie ihr Stimmrecht verlor. Als letztes ihr zur Verfügung stehendes Sanktionsmittel beschloß die ILO die Einsetzung eines dreiköpfigen Untersuchungsausschusses, dem die polnischen Behörden die Einreise verweigerten. Polen entsandte auch keine Delegierten mehr zu den ILO-Konferenzen.

II. Die Eskalation erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt auf der letzten Tagung des Verwaltungsrats Mitte November 1984. Da die Polen selbst nicht mehr in Erscheinung traten, überließen sie ihre Interessenvertretung den »Bruderländern«. Einige von diesen wollten die Auseinandersetzung zu einem Testfall für die Standhaftigkeit des Westens und die interne Ausrichtung der Dritten Welt machen. Die Sowjetunion, die Tschechoslowakei und Rumänien sind nämlich ebenfalls Gegenstand von Klagen bei der ILO wegen Verletzung verschiedener Rechtsnormen. Während die Rumänen auf Tauchstation gingen und die Behandlung ihrer Verstöße gegen ILO-Übereinkommen (Verhaftung der Gründer einer unabhängigen Gewerkschaft, Repressalien gegen Streikende in den Bergwerken des Jiu-Tales) ignorierten, ließen sich die übrigen Ostblockstaaten auf ein diplomatisches Poker ein.

Der Westen zeigte sich geneigt, Polen eine Brücke zu bauen und die Behandlung des Untersuchungsberichtes auf die nächste Tagung des Verwaltungsrats im Februar 1985 zu verschieben. Als Gegenleistung hätte die Regierung in Warschau aber die Zusammenarbeit mit der ILO wieder aufnehmen müssen. Die westlichen Gewerkschaften waren bereit, sich mit einer formalen Kenntnissnahme des ohnehin weich ausgefallenen Rapports zu begnügen, ohne eine neuerliche Diskussion auszulösen. Die Lage hatte sich in den vorangegangenen Monaten insofern verändert, als das polnische Regime die internierten Gewerkschaftsführer und andere Oppositionelle amnestierte. General Jaruzelski war nicht mehr der Buhmann des Westens, seit die Umstände der Ermordung des Arbeiterpriesters Popieluszko ein Komplott dogmatischer Kräfte gegen die derzeitige Staatsführung vermuten ließen. Auch die Po-

len waren nach Ansicht von Konferenzteilnehmern interessiert, vom hohen Roß herunterzusteigen, sahen sich jedoch von der Sowjetunion genötigt, die Partie auf Biegen und Brechen weiterzuspielen.

Kurzum: Der erhoffte Kompromiß kam nicht zustande und am 15. November fand die Kampfabstimmung statt. Zuerst wurde mit 30 gegen 18 Stimmen ein im Namen Äthiopiens eingebrachter Antrag abgelehnt, die Frage bis zur nächsten Tagung zu verschieben. 31 Delegierte stimmten anschließend dafür, den Bericht der von der ILO eingesetzten Untersuchungskommission »zur Kenntnis zu nehmen«. Der Ostblock konnte lediglich zehn Voten dagegen aufbieten, während sich zwölf Delegierte der Stimme enthielten.

Den osteuropäischen Ländern war es nicht gelungen, die im ILO-Verwaltungsrat vertretenen Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Delegierten der Dritten Welt auf ihre Seite zu ziehen. Auf der nächsten, im Juni stattfindenden Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, des höchsten Organs der ILO, könnte allerdings das Geschick wechseln. Schon letztes Jahr fiel ein Antrag mit dem Ziel, die Normenkontrolle zu durchlöchern, nur knapp durch. Das Argument, wonach die dem westlichen Demokratieverständnis entsprungenen Regeln in einer sich ändernden Welt keine Allgemeingültigkeit mehr trügen, vermag manches Regime zu überzeugen, das Angst vor freien Gewerkschaften hat. Das Herangehen des Ostblocks ist ein auf lange Sicht angelegter Angriff auf das Normenkontrollverfahren der ILO.

III. ILO-Generaldirektor Francis Blanchard, ein Franzose, hat den Austritt eines der Gründungsmitglieder der Organisation bedauert. »Die universelle Mitgliedschaft war immer und bleibt auch heute ein wichtiges Ziel der ILO«, erklärte er. Blanchard drückte seine »ehrliche Hoffnung« aus, daß die aufgeworfenen Fragen zum Fall Polen im Laufe der kommenden zwei Jahre gelöst würden und das Land in der ILO verbleibe.

In dem von Botschafter Stanislaw Turbanski übermittelten Austrittsschreiben stellt die polnische Regierung fest, daß ihre »wiederholten Warnungen vor den unvermeidlichen Konsequenzen der Fortsetzung der antipolnischen Kampagne in den Wind geschlagen wurden«. Polen könne der tendenziösen und feindseligen Haltung gewisser Kreise in der ILO und einiger internationaler Beamter, welche die Verfassung der Organisation mißbrauchten, nicht länger indifferent gegenüberstehen.

Die gesamte Gruppe der osteuropäischen Staaten (außer Rumänien und Jugoslawien) doppelte nach. Sie droht nicht näher beschriebene »Maßnahmen« an, »welche die entstandene Situation erfordert«. Die offiziellen Gewerkschaftszentralen der kommunistisch regierten Länder (diesmal auch aus Rumänien) bürdeten »jenen Kräften die volle Verantwortung für die hervorgerufene Krise« auf, »welche die ILO als ein Instrument des politischen Kampfes gegen den Sozialismus benutzen«. Es sei eine antisozialistische Kampagne eingeleitet worden, eine Verzerrung der Politik der sozialistischen Staaten, welche doch das Wohlergehen der werktätigen Bevölkerung anstrebe.

Diese wütenden Beschuldigungen ändern nichts daran, daß der Ostblock seine Stellung in der ILO durch den Austritt Polens weiter geschwächt hat, nachdem vor Jahres-

frist schon Vietnam der Organisation den Rücken kehrte. Bei Auseinandersetzungen auf des Messers Schneide zählt jede Stimme. Es hat sich auch gezeigt, daß die Entwicklungsländer den Verlockungen autoritärer gesellschaftlicher Lösungen weniger erliegen, als vielfach befürchtet wurde. Auch sie streben nach internationaler Respektabilität. Ihren Schwierigkeiten, den arbeitsrechtlichen Normen vollauf gerecht zu werden, will die ILO nunmehr durch größere Flexibilität entgegenkommen. Der wirtschaftliche Entwicklungsstand soll bei der Normenkontrolle künftig in Betracht gezogen werden, meint Blanchard. Natürlich geht es in erster Linie darum, den politisch motivierten Argumenten des Ostens das Wasser abzugraben. Ein hartes Ringen steht noch bevor und die weltweite Erfüllung der freiwillig eingegangenen arbeitsrechtlichen Verpflichtungen, die besonders den westlichen Gewerkschaften am Herzen liegt, bleibt Zukunftsmusik.

Pierre Simonitsch □

## Sozialfragen und Menschenrechte

**Menschenrechts-Unterkommission: Kritik der Staaten von Herndl übermittelt — Vorschlag auf Namensänderung erneuert — Freiwilliger Fonds für die »Eingeborenen« bevölkerungen gefordert (4)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1984 S.33 fort.)

I. Nicht zuletzt mit ihrer eigenen Arbeitsweise beschäftigte sich die der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zugeordnete *Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz* auf ihrer 37. Tagung (6.-31.8.1984 in Genf). Schon zu Beginn hatte Kurt Herndl, Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen und Leiter ihres Menschenrechtszentrums, die in der Menschenrechtskommission geäußerte Kritik übermittelt: Beunruhigung über die Einhaltung ihrer Kompetenzen durch die Unterkommission, Besorgnis über den Tenor und die nicht hinreichend »objektive und maßvolle Sprache« einiger Resolutionen (vor allem solcher, in denen Regierungen wegen Menschenrechtsverletzungen angeklagt wurden) und Unbehagen über die Behandlung von Studien und Berichten. Zum Teil sei bemängelt worden, daß sie nicht die gebührende Aufmerksamkeit fänden und daß anstelle ausführlicher Beratungen nur eine Weiterleitung an die Menschenrechtskommission im Schnelldurchgang erfolge. Andererseits wurde die Gefahr unnötiger Überschneidung und doppelter Bearbeitung sowie der hohe Kostenaufwand angesprochen. Die Menschenrechtskommission hat der Unterkommission sogar nachdrücklich eine Beschränkung der Seitenzahl (32 S.) für Berichte und Studien empfohlen. Mehrfach sei vorgebracht worden, daß die Unterkommission Kontakt mit Regierungen nur über die Menschenrechtskommission aufnehmen solle. Außerdem werde eine Rationalisierung und Strukturierung der Arbeit der Unterkommission mit Hilfe eines auf fünf Jahre ausgelegten Arbeitsprogramms für notwendig gehalten.

Hierauf regte das aus 26 Sachverständigen bestehende Gremium nach einem ersten

Vorstoß 1979 (VN 1/1980 S.25) erneut seine Umbenennung an, diesmal in ›Unterkommission der Experten der Menschenrechtskommission‹, eine Bezeichnung, die zum einen die Anbindung an die Kommission deutlich macht, zum anderen aber auch zeigt, daß das Tätigkeitsfeld das gesamte Gebiet der Menschenrechte umfassen soll. Weiterhin empfahl sie der Menschenrechtskommission, die Mitglieder der Unterkommission nicht mehr für drei, sondern für vier Jahre zu wählen, wobei die Hälfte der Mitglieder alle zwei Jahre ausgewechselt werden soll. Studien unter ihrer Ägide sollen künftig möglichst innerhalb von drei Jahren bearbeitet werden, ohne daß während der Laufzeit des Vorhabens eine Erneuerung des Mandats erforderlich sein soll. Zur Bewältigung der steigenden Arbeitsbelastung sollen pro Tagung zehn zusätzliche Sitzungen für Arbeitsgruppen gestattet werden.

Abzuwarten bleibt, ob diese Vorschläge die Kritiker zufriedenstellen werden.

II. Der Verlauf der 37.Tagung läßt insgesamt eher Gegenteiliges vermuten. In 35 Resolutionen nahm die Unterkommission unter anderem zur Menschenrechtssituation in zahlreichen Staaten Stellung (Afghanistan, Chile, El Salvador, Guatemala, Iran, Sri Lanka, Uruguay); auch das später von der Generalversammlung vermiedene Thema Ost-Timor wurde aufgenommen. Der Wert dieser Resolutionen liegt auch darin, daß sich zumindest die als Beobachter teilnehmenden Vertreter der betroffenen Regierungen jeweils vor der Abstimmung in Widerlegungs- oder Rechtfertigungszwang gebracht sahen. Dennoch entsteht der Eindruck, daß die Erarbeitung und teilweise kontroverse Erörterung derartiger Resolutionen die eigentliche Sacharbeit zeitlich zu stark einschränkt. Die Behandlung der vorgelegten Zwischen- und Schlußberichte blieb oft eher an der Oberfläche oder ohne abschließendes Ergebnis. Überhaupt machte der Verlauf der Tagung mitunter einen unstrukturierten Eindruck. Eine konzentriertere, nicht mehrfach wieder aufgenommene Erörterung hätte manchem Thema gut getan.

Enttäuschend war, daß gerade in den Bereichen, in denen die Unterkommission nicht nur ähnliche Stellungnahmen wie andere Organe der Vereinten Nationen abgab, nur wenige Ergebnisse erzielt wurden. Die Diskussion über die noch nicht abgeschlossene Studie über den Völkermord zeigte viele Differenzen, von der Definition des Begriffs bis zu einer möglichen zeitlichen Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes (erst ab 1949) und damit auch der Ausklammerung des Völkermordes an den Armeniern. Der Auftrag der Menschenrechtskommission, eine Definition des Begriffs ›Minderheit‹ zu erarbeiten, konnte noch nicht erfüllt werden. Ein Definitionsversuch des kanadischen Experten Jules Deschênes wurde teilweise als inadäquat und unvollständig zurückgewiesen. Eine Abstimmung führte zur Vertagung.

III. Bei der Diskussion mehrerer Tagesordnungspunkte wurde deutlich, wie stark die der Unterkommission angehörenden Experten, obwohl in persönlicher Eigenschaft tätig, ihren Systemen verhaftet sind. Während einerseits der Ausbau der Rechtsstellung des einzelnen im Völkerrecht bejaht wurde, hielten andere Experten es für falsch, das Individuum zum Subjekt des Völkerrechts zu machen. Bei der Diskussion zur Abschaffung

der Todesstrafe, in der der Beobachter der Bundesrepublik Deutschland zur breiten Unterstützung der hierauf gerichteten Vorbereitung eines Zweiten Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte aufrief, ließ ein Teil der Experten erkennen, daß es ihnen nur um Maßnahmen gegen einen Mißbrauch der Todesstrafe geht. Grundsätzliche Differenzen zeigten sich auch bei der Diskussion über die Körperstrafen im islamischen Recht. Eine Resolution, die Menschenrechtskommission möge die Regierungen verschiedener Staaten drängen, anstelle der Amputation als Strafe mit der Menschenrechtserklärung vereinbare Bestrafungen vorzusehen, fand eine knappe Mehrheit.

Recht unerwartet kam hingegen die Aufforderung des britischen Experten Benjamin Whitaker an seine Regierung, der neuen Seerechtskonvention beizutreten und sich nicht außerhalb dieses Rahmens zu stellen.

IV. Die 1971 in Auftrag gegebene Studie über das Problem der Diskriminierung der ›Eingeborenen‹bevölkerungen wurde nunmehr von José Martínez Cobo — der sich schon in dieser Zeitschrift zum Thema geäußert hat (VN 5/1981) — vorgelegt. Hinsichtlich des Begriffs bestehen in der Unterkommission Definitionsprobleme. Praktische Bedeutung hat die bislang dreimal zusammengetretene Arbeitsgruppe der Unterkommission, die den Vertretern der ›Eingeborenen‹bevölkerungen ein Forum für ihre Anliegen bietet. In einer Resolution wurde die Generalversammlung zur Errichtung eines Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für die ›Eingeborenen‹bevölkerungen aufgefordert, der Vertretern der ›Eingeborenen‹gemeinschaften und -organisationen die Teilnahme an den Verhandlungen der Arbeitsgruppe durch freiwillige finanzielle Beiträge von Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen und anderen privaten oder öffentlichen Gemeinschaften ermöglichen soll. Die Regierungen Australiens und Kanadas haben ihre Bereitschaft zu Zahlungen in einen solchen Fonds bereits signalisiert. In diesem Jahr will die Arbeitsgruppe einen Entwurf über Richtlinien für die Rechte der ›Eingeborenen‹bevölkerungen auf der Basis relevanter nationaler Gesetzgebung, internationaler Instrumente und anderer juristischer Kriterien aufstellen.

Bei der Diskussion über die Situation der Menschenrechte wurden nicht nur zahlreiche Staaten wegen ständiger Mißachtung der Menschenrechte gerügt — auch über Andrej Sacharow wurde gesprochen —, sondern es wurde auch festgestellt, daß sich das derzeitige System der Vereinten Nationen zum Schutze der Menschenrechte als unzulänglich und damit reformbedürftig erwiesen habe. Es bestehe insbesondere ein Bedürfnis, die Arbeit der mit der Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte befaßten Organe zu beschleunigen.

Birgit Laitenberger □

#### **Mauretanien: Beispielhafte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen — Erfolge im Kampf gegen die Nachwirkungen der Sklaverei (5)**

Wenn die Tätigkeit der Menschenrechts-Unterkommission, wie im obigen Bericht von Birgit Laitenberger geschildert, ins Kreuzfeuer der Kritik der Staaten gerät, so muß

dies — orientiert man sich am Gedanken des universellen Menschenrechtsschutzes — ja nicht unbedingt gegen die Unterkommission sprechen. Doch es gibt auch Regierungen, die an einer Untersuchung der Menschenrechtssituation in ihrem Lande mitzuwirken bereit sind: Mauretanien hat sich, des Fortbestehens der Sklaverei angeschuldigt, höchst kooperationsbereit gezeigt. Zu hoffen ist, daß auch die im Dezember 1984 durch einen Staatsstreich an die Macht gelangte Regierung diese aufgeschlossene Haltung beibehalten wird.

I. Die im Gebiet der heutigen Islamischen Republik Mauretanien jahrhundertlang praktizierte Sklaverei wurde 1905 von den französischen Kolonialherren zwar offiziell abgeschafft, existierte jedoch nichtsdestotrotz fort: Immer noch gab es Menschen ohne eigene Rechte, persönlich und wirtschaftlich dem Willen ihrer Eigentümer unterworfen. Auch die Unabhängigkeit Mauretaniens im Jahre 1960 und die verfassungsmäßige Verankerung der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz änderte an diesem Zustand nichts. Am 5. Juli 1980 verabschiedete das regierende Militärkomitee der nationalen Wohlfahrt (Comité militaire de salut national, CMSN) eine Deklaration, durch die die Sklaverei — eine Geißel, die nationale Unabhängigkeit und soziale Gerechtigkeit verhindere — in Mauretanien endgültig abgeschafft wurde.

Bei ihrer 7. Tagung im August 1981 erhielt die Arbeitsgruppe über Sklaverei der Menschenrechts-Unterkommission jedoch Informationen von der nichtstaatlichen ›Anti-Sklaverei-Gesellschaft‹ in London, daß diese Deklaration in der Praxis keine große Wirkung entfalte. Dies wiederum wurde seitens der mauretanischen UN-Vertretung umgehend demontiert. Auf der 34. Tagung der Unterkommission lud der mauretanische Vertreter das Expertengremium ein, eine Delegation zur Untersuchung der Situation in sein Land zu entsenden. Nachdem die Unterkommission durch Resolution 1982/10 der Menschenrechtskommission vom 10. März 1982 hierzu ermächtigt worden war und auch der Wirtschafts- und Sozialrat mit Beschluß 1982/129 dem zustimmte, begannen die Vorbereitungen des Besuchs. Mitte September 1982 wurde Mauretaniens Regierung über die Zusammensetzung der Delegation und den geplanten Besuchstermin (März 1983) unterrichtet.

Mauretanien erklärte sich mit dem Vorschlag grundsätzlich einverstanden; die Mission wurde allerdings mehrmals verschoben. Zwischenzeitlich wurde Mauretanien ein Fragebogen über den Bereich der Sklaverei übersandt, der ausführlich beantwortet wurde. Anlässlich der 9. Tagung der Sklaverei-Arbeitsgruppe bekundete die mauretanische Delegation im August 1983 den Willen ihrer Regierung, den Experten bei ihrem Besuch jede Hilfe zuteil werden zu lassen.

II. Kurz darauf legte der mauretanische Beobachter der 36. Tagung der Unterkommission einen sehr informativen Überblick über die Nachwirkungen der traditionellen Sklaverei vor. Er betonte, in Mauretanien mit seinem hohen Anteil Gemischtrassiger — das Land liegt an der Schnittstelle zwischen dem ›weißen‹ Nordafrika und dem ›schwarzen‹ subsaharischen Afrika — sei Sklaverei nie in Form von Rassenunter-

drückung praktiziert worden — es habe sowohl hell- als auch dunkelhäutige Herren und Sklaven gegeben. Unter der französischen Kolonialherrschaft seien die Emanzipation der Bevölkerung und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nicht vorangetrieben worden. Auch die Unabhängigkeit brachte nicht den gewünschten Erfolg — bis in die sechziger Jahre fanden Sklavenverkäufe statt. Erst in den letzten Jahrzehnten, in denen das traditionelle Wirtschaftssystem von einer moderneren Wirtschaftsstruktur abgelöst wurde und sich das Land ausländischen Einflüssen mehr öffnete, setzte allmählich ein Wandel ein und die Sklavenarbeit wich der Lohnarbeit. Doch noch immer, räumte der Vertreter Mauretaniens ein, fänden sich in seinem Land Situationen wirtschaftlicher Abhängigkeit, die der Sklavenhaltung nahekommen. Vor allem in ländlichen Gegenden lebten ehemalige Sklaven in der Familie ihrer früheren Herren; sie hätten an deren Lebensstandard zwar teil, verrichteten aber die gleichen Arbeiten wie eh und je.

Vor diesem Hintergrund sei die Deklaration vom 5. Juli 1980 zu verstehen, die einen umfassenden Rahmen für den Kampf gegen sklavenähnliche Praktiken und jede Form der Untereentwicklung — das eigentliche Problem — abgeben solle. Der mauretaniche Beobachter unterstrich die Bedeutung internationaler Hilfe und betonte die absolute Kooperationsbereitschaft seiner Regierung mit der Weltorganisation. Enttäuscht zeigte er sich von der Haltung einiger westlicher Länder, die von einer von ihnen initiierten Anti-Sklaverei-Kampagne nicht weniger schamlos profitierten als früher vom Sklavenhandel.

III. So fand denn auch der von drei Mitarbeitern und einem Vertreter der Anti-Sklaverei-Gesellschaft begleitete Experte der Unterkommission, der Belgier Marc Bossuyt, bei seinem Besuch im Lande vom 13. bis 24. Januar 1984 große Unterstützung seitens der mauretanicchen Regierung. Seine Ankunft und der Verlauf des Besuches wurden von Presse, Radio und Fernsehen in die Öffentlichkeit getragen. Für die Anfertigung seines Berichts über die Situation im Lande (UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/1984/23 v. 2.7.1984) waren Gespräche mit der Regierungsspitze sowie Behörden von großem Nutzen. Auf seinen Reisen durch Mauretanien hatte er zu dem Gelegenheit, Personen seiner Wahl zu treffen, so Angehörige religiöser Gruppen, Wissenschaftler, Gewerkschaftsmitglieder sowie ehemalige Sklaven (Harratin).

Da Sklavenhaltung auch einen rechtlichen Status umschreibt, ist ihre offizielle Abschaffung durch die Deklaration von 1980 und durch die nachfolgende Verordnung vom 9. November 1981 nach Meinung des Experten in ihrer Wirkung nicht zu unterschätzen. Nunmehr gelte es allerdings, die wirtschaftliche und soziale De-facto-Benachteiligung der Freigelassenen zu beseitigen. Der Experte regte die Herausgabe eines Rundbriefes an die Behörden an, worin noch einmal die Illegalität der Sklavenhaltung betont und zur Anzeige etwaiger Zuwiderhandlungen aufgerufen werden soll.

Richter und Kadis wurden bereits Mitte 1981 vom Justizminister angewiesen, bei ihrer Urteilsfindung strikt die Prinzipien der Deklaration zu beachten. Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen der Sklaverei ist die Agrarreform. Im Mittelpunkt steht hier die Verordnung vom 5. Juni 1983,

die jedem mauretanicchen Staatsangehörigen den Erwerb von Grundbesitz ermöglicht; Privateigentum wird unter Hervorhebung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums anerkannt. Wichtig ist auch ein gleicher Zugang zu Ausbildungsplätzen. Der notwendige Ausbau des Erziehungswesens — derzeit gehen 30 vH der Kinder im entsprechenden Alter zur Schule — wird durch die schlechte Finanzlage des Staates erschwert.

In einem so sehr auf den Islam bezogenen Staat wie Mauretanien spielt die Haltung der Geistlichkeit eine entscheidende Rolle. So wurden beispielsweise die islamischen Juristen vor Veröffentlichung der Deklaration konsultiert; auch die konservativeren hielten sie unter der Bedingung für vereinbar mit Scharia und Koran, daß den früheren Sklavenhaltern eine staatliche Entschädigung gezahlt würde. Letzteres ist allerdings umstritten, da man eher die vormals Ausgebeuteten einer Kompensation für würdig befinden könnte. Mangels entsprechender Anträge wurde dieses Problem aber noch nicht praktisch; dies liegt wohl daran, daß keiner der früheren Eigentümer nachweisen kann, daß der Erwerb von Sklaven entsprechend den spezifischen Vorschriften der Scharia erfolgt war.

Der Experte schloß seinen Bericht mit dem dringenden Appell an alle Staaten, Mauretanien großzügig und wirksam zu unterstützen — für die Überwindung der Folgen der Sklaverei sei die Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation entscheidend, was nicht ohne Hilfe seitens der internationalen Gemeinschaft möglich sei.

Die Unterkommission, die sich lobend über die gute Zusammenarbeit mit Mauretanien äußerte, sieht diesen Fall als Vorbild für künftige Aktivitäten der Vereinten Nationen im Kampf gegen Sklaverei und ähnliche Abhängigkeitssituationen an.

Martina Palm □

## Entkolonisierung und Treuhandfragen

### Kokos-Inseln: Selbstbestimmungsrecht durch den Anschluß an Australien verwirklicht (6)

Die Auffassung, daß das Volk der Kokos-(Keeling-)Inseln durch seinen Entscheid zum Anschluß an Australien »sein Recht auf Selbstbestimmung gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der in Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung enthaltenen Erklärung über die Gewährleistung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker ausgeübt hat«, hat sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer am 5. Dezember 1984 einvernehmlich verabschiedeten Resolution 39/30 zu eigen gemacht. Damit entfällt auch die Pflicht der bisherigen Verwaltungsmacht, gemäß Artikel 73e der UN-Charta dem Generalsekretär regelmäßig über das Gebiet zu berichten. Kenntnis genommen wurde von den Zusicherungen der australischen Regierung, »die kulturelle Identität, das Kulturerbe und die Kulturtraditionen der auf den Kokos-Inseln lebenden Menschen in ihrer Einzigartigkeit zu bewahren«.

Die 14 Quadratkilometer große Inselgruppe (27 Koralleninseln, von denen nur zwei ständig bewohnt sind) liegt rund 2770 km nordwestlich der australischen Stadt Perth und

960 km südwestlich von Java im Indischen Ozean. Ihren Namen verdankt sie einerseits der Vegetation, die wegen der Bodenbeschaffenheit hauptsächlich aus Kokospalmen besteht, andererseits William Keeling, einem Kapitän der Ostindischen Handelsgesellschaft, der die Inseln 1609 entdeckte. Einziger Industriezweig ist die Weiterverarbeitung von Kokosnüssen zu Kopra, die größtenteils nach Singapur exportiert wird. Die Haupteinkommensquelle stellen jedoch heute verschiedene Tätigkeiten für die Verwaltungsbehörden dar. Wegen des geringen Ausmaßes landwirtschaftlicher Nutzung des Gebiets werden Frischobst und -gemüse wie auch die weiteren Güter des täglichen Bedarfs aus Australien importiert. Untersuchungen im Hinblick auf eine Diversifizierung der Wirtschaft werden deshalb angestellt.

Die Inseln blieben bis 1826 unbewohnt, als ein englischer Händler und Abenteurer, Alexander Hare, eine erste Siedlung gründete und malaiische Arbeiter zum Betreiben einer Kokosplantage auf die Inseln brachte. Die heutige Bevölkerung (etwa 350 Kokos-Malaien) stammt größtenteils von ihnen ab. Eine zweite Siedlung wurde 1827 von John Clunies-Ross, einem schottischen Seemann und Geschäftspartner Hares, errichtet. Zwischen den beiden »Königen der Kokos-Inseln« entspann sich bald ein erbitterter Streit um die Landbesitzrechte, der damit endete, daß Hare 1831 die Inseln verließ und Clunies-Ross als De-facto-Herrscher zurückblieb. Auf Betreiben von Clunies-Ross wurden die Inseln 1857 zu britischem Besitz erklärt. Seither wurde die Verwaltung von wechselnden Seiten ausgeübt: zeitweise von Ceylon, von den »Straits Settlements« bzw. von Singapur aus. 1886 übertrug die Krone alles Land der Inseln an Clunies-Ross und seine Erben. 1955 wurde Australien die Verwaltung des Gebiets übertragen. Die australische Regierung erwarb 1978 das Land von den Erben des John Clunies-Ross. Im Juli 1979 wurde ein Insel-Rat gebildet, um den australischen Bevollmächtigten in Fragen der malaiischen Gemeinschaft zu beraten.

Der erste Schritt zur Entkolonisierung wurde 1974 unternommen, als eine UN-Mission die Inseln besuchte und der australischen Regierung unter anderem empfahl, die Abhängigkeit der malaiischen Bevölkerung von den Clunies-Ross-Erben, die nach wie vor das Wirtschaftsleben beherrschten, zu beenden. Entsprechende Schritte wurden von der australischen Regierung eingeleitet. Ein weiterer Besuch einer UN-Mission fand 1980 statt. Am 7. Dezember 1983 würdigte die 38. Generalversammlung in Beschluß 38/412 die Tatsache, daß Australien direkt mit den Vertretern der Bevölkerung der Inseln in Verhandlungen über ein Referendum hinsichtlich des künftigen Status der Inseln eingetreten war. Sie ermächtigte den Generalsekretär durch Beschluß 38/420, ein weiteres Mal eine Besuchsdelegation zu entsenden. In dem am 6. April 1984 durchgeführten Referendum sprachen sich 87,7 vH der Bevölkerung für den Anschluß an Australien aus. Die UN-Delegation bestätigte in ihrem Bericht an die 39. Generalversammlung dessen ordnungsgemäßen Ablauf. Sie empfahl die Einstellung der Erörterung der Frage der Kokos-(Keeling-)Inseln, da die Bevölkerung ihr Recht auf Selbstbestimmung ausgeübt habe — welchem Rat die 39. Generalversammlung dann gefolgt ist.

Isolde Kurz □

## Verwaltung und Haushalt

### Entscheidung des UN-Verwaltungsgerichts in Sachen V. V. Yakimetz — Probleme des »abgeordneten« Personals (7)

Das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen, 1949 eingerichtet zur Behandlung von Streitigkeiten, die sich aus dem Arbeitsverhältnis von Bediensteten des UN-Sekretariats ergeben, hat am 8. Juni 1984 die Klage von V. V. Yakimetz zurückgewiesen. Dieser hatte im wesentlichen folgende Anträge gestellt: Aufhebung der Verwaltungsentscheidung, wonach eine Weiterbeschäftigung des Klägers nach Ablauf des Dienstverhältnisses nicht in Erwägung gezogen wurde; Feststellung, daß kein rechtliches Hindernis für seine Weiterbeschäftigung bei den Vereinten Nationen bestehe; Feststellung, daß er eine Anwartschaft auf Weiterbeschäftigung habe. Der Fall wirft Probleme in bezug auf das Verhältnis der UN-Beamten zu der Organisation, vor allem unter dem Gesichtspunkt des Heimatstaatswechsels, auf.

Der Kläger, damals Bürger der Sowjetunion, war von 1969 bis 1974 Beamter der Vereinten Nationen; 1977 wurde er von der UdSSR für eine erneute Verwendung in den Vereinten Nationen (Übersetzungsdienst) vorgeschlagen. Er erhielt am 27. Dezember 1977 einen Fünfjahresvertrag, in dem allerdings nicht vermerkt war, daß seine Ernennung auf der Basis einer Abordnung (secondment) durch die UdSSR erfolgt war. Dieser Vertrag wurde 1982 unter Zustimmung der UdSSR um ein weiteres Jahr verlängert und enthielt nun einen entsprechenden Hinweis auf die Abordnung durch den Heimatstaat.

Anfang 1983 beantragte der Kläger politisches Asyl in den Vereinigten Staaten, nachdem ihm vorher eine erneute Verlängerung seines Vertrags durch die Vereinten Nationen angeboten worden war. Daraufhin wurde er mit vollen Bezügen unter Anwendung der Ausführungsbestimmung 105.2(a) zum Personalstatut vom Dienst suspendiert; das Betreten der UN-Gebäude wurde ihm untersagt. Zudem wurde ihm auf Nachfrage erklärt, daß nicht mehr die Absicht bestehe, seinen Dienstvertrag erneut zu verlängern. Hiergegen hat der Kläger unter Berufung auf Resolution 37/126 der Generalversammlung protestiert, wonach beim Auslaufen von Fünfjahresverträgen die Festanstellung in Erwägung zu ziehen ist. Demgegenüber berief sich die Personalabteilung der Vereinten Nationen vor allem darauf, daß der Kläger seinerzeit auf Abordnung der Sowjetunion eingestellt und sein Vertrag um ein Jahr verlängert worden sei.

Das Gericht stellt fest, daß eine Abordnung vorgelegen habe und daß eine Veränderung des Dienstverhältnisses des Klägers (hier die Verlängerung) nur unter Zustimmung auch der UdSSR möglich sei. Es beruft sich insoweit auf seine bisherige Rechtsprechung, die nicht erneut problematisiert wird. Eine Anwartschaft auf unbefristete Beschäftigung ergibt sich nach Ansicht des Verwaltungsgerichts allenfalls aus Zeitverträgen, die nicht auf Abordnung beruhen.

Schließlich bejaht das Gericht auch, daß die Vereinten Nationen bei ihrer Ablehnung der Weiterbeschäftigung des Klägers ihr Ermessen richtig ausgeübt hätten. Demgegenüber betont der Präsident des

Gerichts (Endre Ustor aus Ungarn) in seinem Sondervotum, daß mit Rücksicht auf die Abordnung der Dienstvertrag des Klägers weder verlängerbar war noch der Kläger auf Dauer eingestellt werden konnte.

Die Gegenposition hat der Richter Arnold Kean aus Großbritannien in seiner abweichenden Meinung bezogen. Er interpretiert die Resolution 37/126 Ziff. IV.5 dahin gehend, daß eine Verpflichtung der Vereinten Nationen bestehe, nach erfolgreichem Abschluß eines Fünfjahresvertrags eine unbefristete Anstellung zu erwägen. Es wird nicht in Frage gestellt, daß insoweit ein Ermessen der Vereinten Nationen besteht; diese Ausübung des Ermessens hält Kean aber unter Verweis auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der Internationalen Arbeitsorganisation und der Vereinten Nationen für überprüfbar. Seines Erachtens ist dieses Ermessen bislang nicht ausgeübt worden; die Tatsache der früheren Abordnung hindert danach die unbefristete Einstellung auch nach Wegfall des Abordnungsverhältnisses nicht.

In der Beurteilung der Entscheidung des UN-Verwaltungsgerichts muß festgestellt werden, daß sie keinen Beitrag für eine Stärkung der Unabhängigkeit der UN-Beamten gegenüber der Regierung ihres Heimatstaates leistet. *Rüdiger Wolfrum* □

## Rechtsfragen

### IGH: Zuständigkeit im Konflikt zwischen Nicaragua und den USA bejaht — Washington zieht sich zurück (8)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1984 S.108f. fort.)

Seine Zuständigkeit im *Fall betreffend militärische und paramilitärische Aktivitäten in und gegen Nicaragua (Nicaragua gegen die Vereinigten Staaten von Amerika)* hat der im Haag ansässige Internationale Gerichtshof (IGH) am 26. November 1984 mit 11 zu 5 Stimmen auf der Basis von Artikel 36 des IGH-Statuts bejaht.

Mit 14 zu 2 Stimmen bejahte er seine Zuständigkeit, den Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag von 1956 zwischen den Vereinigten Staaten und Nicaragua zu interpretieren.

Die Zuständigkeit zur Entscheidung des Streitfalls wurde mit 15 Stimmen gegen die des aus den USA stammenden Richters Schwebel bejaht.

Die schon zuvor getroffene einstweilige Anordnung, die den Vereinigten Staaten jegliche Behinderung des Zugangs zu den Häfen Nicaraguas untersagt, bleibt bis zur Entscheidung in der Hauptsache in Kraft.

I. Am 9. April 1984 hatte Nicaragua die Einleitung des Verfahrens gegen die USA beantragt; eine einstweilige Anordnung dazu war am 10. Mai 1984 ergangen. Am 4. Oktober 1984 entschied das Gericht mit 9 zu 6 Stimmen, keine Anhörung über einen von El Salvador gewünschten Beitritt zum Verfahren durchzuführen; mit 14 zu 1 Stimme (Schwebel) wurde entschieden, daß die Beitrittserklärung von El Salvador insofern unzulässig sei, als sie sich auf den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen im Falle Nicaragua/USA beziehe.

Zur Begründung verwies das Gericht in seiner Entscheidung vom Oktober darauf, daß zunächst die Entscheidung über die Zuständigkeit des Gerichtshofs anstehe. Auch die Beitrittserklärung El Salvadors setze die Zuständigkeit des Gerichts voraus.

Richter Nagendra Singh betonte in seinem Sondervotum, damit sei das Beitrittsrecht El Salvadors nicht erloschen und könne zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Richter Schwebel begründete seine abweichende Meinung wie folgt: In der Entscheidung, keine Anhörung durchzuführen, liege ein Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Verfahrens. Hätte das Gericht El Salvador gehört, so wären alle Zweifel an der Zulässigkeit der Beitrittserklärung aufgehoben gewesen. Das IGH-Statut, die Charta der Vereinten Nationen, drei interamerikanische Verträge sowie die Unterwerfungserklärung El Salvadors unter die Zuständigkeit des IGH seien Rechtsgrundlagen für den Beitritt. Die Einwände Nicaraguas hätten nach Art. 84 Abs. 2 der Verfahrensordnung des IGH eine mündliche Verhandlung erforderlich gemacht.

II. In der Entscheidung vom 26. November 1984 hatte sich das Gericht mit der von den USA vorgetragene Rüge der Unzuständigkeit auseinanderzusetzen.

Die USA hatten vorgetragen, Nicaragua sei dem Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) — des Vorläufers des IGH zur Zeit des Völkerbunds — nie beigetreten, so daß Art. 36 Abs. 5 des IGH-Statuts nicht eingreife. Zur Begründung für die Zuständigkeit des Gerichts berief sich Nicaragua demgegenüber darauf, daß es am 14. September 1929 als Mitglied des Völkerbunds das Unterzeichnungsprotokoll des StIGH-Statuts gezeichnet habe. Am 24. September des gleichen Jahres hat Nicaragua eine Erklärung beim Generalsekretär des Völkerbunds hinterlegt, wonach es die Jurisdiktion des Ständigen Internationalen Gerichtshofs bedingungslos anerkannte. Die erforderliche Ratifikationsurkunde ist allerdings beim Völkerbund nicht eingegangen, obwohl — nach dem Vortrag von Nicaragua — die Ratifikation am 29. November 1939 telegrafisch abgesandt worden sein soll. Das Gericht würdigte diesen Sachverhalt folgendermaßen: Es stellte fest, die Unterwerfung Nicaraguas sei in der Völkerbundszeit nie wirksam geworden (fehlende Hinterlegung der Ratifikationsurkunde). Diese hätte Nicaragua aber in der Völkerbundszeit jederzeit nachholen können. Praktisch maß das Gericht der Erklärung von Nicaragua auch für die Zeit nach dem Völkerbund potentiell bindende Wirkung bei und ließ dies für die Anwendung des Art. 36 des IGH-Statuts ausreichen. Dabei führte das Gericht aus, über den Art. 36 des IGH-Statuts hätte die größtmögliche Kontinuität zwischen StIGH und IGH hergestellt werden sollen. Nur die Berücksichtigung auch von potentiell bindenden Erklärungen werde diesem Gesichtspunkt gerecht. Zudem wurde darauf verwiesen, daß in dem Jahrbuch des IGH seit 38 Jahren die Unterwerfungserklärung von Nicaragua vermerkt und die Gültigkeit von diesem Staat auch nicht in Frage gestellt worden sei. Insofern stütze der IGH die Bindungswirkung der Unterwerfungserklärung von Nicaragua letztlich auf das völkerrechtliche Prinzip der »acquiescence« (d. h. der stillschweigenden Einwilligung).

Die Unterwerfung der USA unter die Gerichtsbarkeit wurde von Nicaragua auf die amerikanische Erklärung vom 14. August 1946 gestützt. Demgegenüber verwies die USA auf ihr Schreiben vom 6. April 1984, wonach sie die Streitigkeiten mit mittelamerikanischen Staaten der Jurisdiktion des IGH entziehen. Dem wurde wiederum von Seiten Nicaraguas entgegengehalten, die USA hätten in ihrer Unterwerfungserklärung von 1946 die Klausel eingeführt, daß Modifikationen der Unterwerfung erst sechs Monate nach Erklärung in Kraft träten. Gegenüber diesem Argument wandten die USA ein, Nicaragua könne seine Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Gerichts jederzeit und mit sofortiger Wirkung zurückziehen; unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität müsse dieses Recht auch den USA zustehen. Das Gericht hat die Anwendung des Reziprozitätsprinzips in diesem Fall verneint; dieser Grundsatz könne nicht auf formelles Recht angewandt werden.

Des weiteren hatte sich das Gericht mit dem Argument der USA auseinanderzusetzen, ob nicht der zu der Unterwerfung erklärte Vorbehalt der USA ein Tätigwerden des Gerichts ausschloß. Danach können Streitigkeiten aus multilateralen Verträgen nur dann vom IGH entschieden werden, wenn alle Mitglieder dieses Vertrages Streitparteien sind. Die USA beriefen sich darauf, Nicaragua stütze seine Klage im Grunde genommen auf vier multilaterale Verträge. Demgegenüber führte der IGH aus, die Staaten, die durch den Ausgang des Rechtsstreits betroffen sein könnten, hätten die Jurisdiktion des Gerichts akzeptiert und seien daher nicht schutzlos. Der US-Vorbehalt greife daher nicht.

Hilfsweise hat Nicaragua seinen Vortrag zur Zuständigkeit des Gerichts auf den Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag von 1956 gestützt. Auch insoweit verwies die USA auf die notwendige Beiladung anderer Staaten, ein Vortrag, der aus den bereits angesprochenen Gründen vom Gericht verworfen wurde.

Des weiteren machten die USA geltend, das Gericht würde mit seiner Entscheidung in Kompetenzen des Sicherheitsrats eingreifen bzw. das Recht auf kollektive Selbstverteidigung verkürzen. Demgegenüber entschied das Gericht, daß es insoweit eine ausschließliche Kompetenz des Sicherheitsrats nicht gebe. Ebenso wurde von dem Gericht das Argument verworfen, daß es sich bei dem Streit nicht um eine juristische, sondern eine politische Frage handele und daß eine Entscheidung eine sich anbahnende politische Einigung (Beratungen in der Contadora-Gruppe) verhindere.

Die Richter Mosler, Oda, Ago und Jennings haben in ihren Sondervoten dargetan, daß die Erklärung Nicaraguas von 1929 nicht Grundlage für die gerichtliche Entscheidung sein könne. Dagegen halten sie eine Entscheidung des Gerichts auf der Basis des Freundschaftsvertrages für zulässig.

In seiner abweichenden Meinung zieht Richter Schwebel vor allem die Anwendung von Art. 36 Abs. 5 des IGH-Statuts in Zweifel. Ebenfalls hält er eine Berufung auf den Freundschaftsvertrag für ausgeschlossen.

III. Mit Schreiben vom 18. Januar 1985 hat der Prozeßvertreter Washingtons den IGH davon in Kenntnis gesetzt, daß die USA das Gericht weiterhin für unzuständig hielten. Er hat angekündigt, die USA würden an den

Verhandlungen zur Sache nicht teilnehmen. Demgegenüber hat Nicaragua seine Klage aufrechterhalten und den Gerichtshof um eine Entscheidung gemäß Art. 53 des IGH-Statuts ersucht. Danach kann, auf Antrag, auch in Abwesenheit einer der Streitparteien ein Urteil ergehen. *Rüdiger Wolfrum* □

#### **Südafrika: Ausbürgerung der schwarzen Bevölkerung im Zuge der Errichtung von Bantustans — Thema für den Internationalen Gerichtshof? (9)**

Das Dauerthema Südafrika wird in der Weltöffentlichkeit derzeit vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der neuen Verfassung von 1983 diskutiert. Dem entspricht es, daß die 39. Generalversammlung ihre alljährliche Stellungnahme zur Apartheidpolitik mit der erneuten Nichtigkeitsklärung dieser Verfassung einleitete (Resolution 39/2 v. 28.9.1984). Geringeres internationales Interesse findet demgegenüber eine andere Entwicklung, die in der erwähnten Entschließung der Vereinten Nationen eher am Rande angesprochen wird: die Ausbürgerung eines immer größer werdenden Teils der schwarzen Bevölkerung aus der Republik Südafrika bei gleichzeitigem Erwerb der Staatsangehörigkeit eines in eine vorgebliche Unabhängigkeit entlassenen Bantustans. Der an der südafrikanischen Witwatersrand-Universität lehrende Rechtsprofessor John Dugard hat unlängst in einem Aufsatz (*The Denationalization of Black South Africans in Pursuance of Apartheid. A Question for the International Court of Justice?*, in: *The Review of the International Commission of Jurists*, Nr. 33, Dezember 1984, S. 49–60) erneut auf diese Praxis Pretorias hingewiesen.

I. Der von Dugard aufgezeigte Prozeß begann spätestens 1970 mit dem Erlaß eines Gesetzes, des »Bantu Homelands Citizenship Act« (jetzt »National States Citizenship Act«), demzufolge jeder schwarze Südafrikaner Bürger (citizen) eines von zehn der nach ethnischen Kriterien in Südafrika gebildeten »homelands« wurde. Die Betroffenen wurden in Südafrika zunächst nicht als Ausländer angesehen, vielmehr galten die »citizens« eines zur Republik gehörenden Territoriums auch als südafrikanische Staatsangehörige.

Die ersten, für die sich das änderte, waren die Bürger der Transkei: Dieses Bantustan wurde 1976 »unabhängig«, seine Bürger erhielten die Staatsangehörigkeit des neuentstandenen, international nicht anerkannten Gebildes. Im vormaligen eigenen Land aber waren sie jetzt Ausländer. Formal werden sie dort seitdem nicht mehr aus Gründen der Rasse, sondern wegen ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit diskriminiert.

Das Völkerrecht steht einer Benachteiligung von Ausländern grundsätzlich zunächst nicht entgegen. Vielmehr erlaubt es im allgemeinen zum Beispiel deren Ausweisung ins Heimatland, die Unterstellung unter eine besondere fremdenpolizeiliche Aufsicht und — vor allem — das Fernhalten der Ausländer vom politischen Entscheidungsprozeß im Aufenthaltsstaat. Kurz gesagt: Die Entnationalisierungspolitik der südafrikanischen Regierung stellt den Versuch dar, die Apartheid mit dem Völkerrecht in Einklang zu bringen. Dugard zufolge sind bisher etwa acht der 20 Millionen schwarzen Südafrikaner in nunmehr vier

»unabhängigen schwarzen Staaten« hiervon betroffen.

II. Es fragt sich, ob diesem Plan rechtlicher Erfolg beschieden sein kann. Sieht man sich die Kriterien für den Erwerb der Staatsangehörigkeit dieser Gebilde und den damit verbundenen Verlust der südafrikanischen Staatsangehörigkeit genauer an, so zeigt sich, daß an keiner Stelle ausdrücklich auf die Rassenzugehörigkeit des Betroffenen Bezug genommen wird. Abgestellt wird vielmehr auf die Bürgereigenschaft nach dem »National States Citizenship Act«, die Abstammung von einem solchen Bürger, den Geburtsort, den dauernden Wohnsitz, sprachliche oder sonstige kulturelle oder andere Bindungen an den jeweiligen »unabhängigen Staat«. In der Tat lassen sich danach Konstellationen denken, in denen andere als schwarze Südafrikaner zwangsausgebürgert werden; Dugard gibt jedoch an, keine sei bisher praktisch geworden. Sicher scheint zumindest, daß die Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen der Anknüpfung an die seit 1970 bestehende »citizenship« der Bantustans in der erdrückenden Mehrheit der Fälle schwarze Südafrikaner betrifft, mithin objektiv entlang der rassischen Trennungslinie erfolgt. Wenn das Völkerrecht es auch im Prinzip einem jeden Staat überläßt, wie er seine Staatsangehörigkeitsregeln gestaltet, ihm also auch (mit gewissen Einschränkungen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit) erlaubt, Personen auszubürgern: Der Entzug der Staatsangehörigkeit aus rassistischen Gründen begegnet schweren völkerrechtlichen Bedenken. Dugard weist auf die Ausbürgerung der deutschen Juden 1941, Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 9 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit und Art. 5 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hin. Die beiden genannten Verträge sind allerdings nur insoweit von Bedeutung, als sie Kodifizierungen von internationalem Gewohnheitsrecht darstellen, da Südafrika ihnen nicht beigetreten ist.

In jedem Fall wirft die Entnationalisierung der schwarzen Südafrikaner Rechtsfragen auf, deren gutachterliche Beantwortung grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Internationalen Gerichtshofs fielen. Eine Unterwerfungserklärung Südafrikas unter die Gerichtsbarkeit des Hofes wäre für ein Gutachten — anders als bei einem streitigen Verfahren — nicht erforderlich. Unerläßlich ist aber ein Gutachtensuchen des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung gemäß Artikel 96 der UN-Charta. Dugard regt ein solches Ersuchen an. Eine entsprechende Äußerung des IGH hätte keine bindende Wirkung, könnte aber klärend wirken und auch in Drittländern bestehende Unsicherheiten über die Staatsangehörigkeit schwarzer Südafrikaner beseitigen.

III. Der Bundesregierung sind Dugards Überlegungen schon unterbreitet worden. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Möllemann, erklärte gegenüber dem Bundestagsabgeordneten Walter Schwenninger von der Fraktion der »Grünen«, daß aus der Sicht der Bundesregierung »ein politisches und rechtliches Interesse an der Klärung« der Problematik bestehe. Die Bundesregierung wolle zunächst im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sondieren, ob eine EG-Initiative möglich sei. *Horst Risse* □

# Dokumente der Vereinten Nationen

Südafrika, Folter-Konvention, ›Afrikanische Krise‹

## Südafrika

**SICHERHEITSRAT** — Gegenstand: Bekräftigung des bindenden Waffenembargos gegen Südafrika. — Resolution 558(1984) vom 13.Dezember 1984

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 418(1977) vom 4.November 1977, in der er die Verhängung eines bindenden Waffenembargos gegen Südafrika beschloß,
- unter Hinweis auf seine Resolution 421(1977) vom 9.Dezember 1977, in der er einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß damit beauftragte, u. a. Mittel und Wege zu untersuchen, mit denen das bindende Waffenembargo gegen Südafrika wirksamer gemacht werden könnte, und entsprechende Empfehlungen an den Rat abzugeben,
- in Kenntnisnahme des dem Sicherheitsrat in Dokument S/14179 vom 19.September 1980 vorgelegten Ausschußberichts,
- in der Erkenntnis, daß Südafrikas verstärkte Bemühungen zur Verstärkung seiner Kapazität der Rüstungsproduktion die Wirksamkeit des bindenden Waffenembargos gegen Südafrika unterminieren,
- in der Auffassung, daß kein Staat durch den Erwerb von in Südafrika hergestellten Waffen zu Südafrikas Kapazität der Waffenherstellung beitragen sollte,
- 1. bekräftigt seine Resolution 418(1977) und betont, daß auch weiterhin eine strikte Beachtung sämtlicher Bestimmungen dieser Resolution erforderlich ist;
- 2. ersucht alle Staaten, aus Südafrika keine Waffen, keine Munition irgendwelcher Art und keine dort hergestellten Militärfahrzeuge einzuführen;
- 3. ersucht alle Staaten, einschließlich derer, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, streng nach den Bestimmungen der vorliegenden Resolution zu handeln;
- 4. ersucht den Generalsekretär, dem mit Resolution 421(1977) des Sicherheitsrats geschaffenen Ausschuß zur Frage Südafrikas bis spätestens zum 31.Dezember 1985 über den Stand der Durchführung der vorliegenden Resolution zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

## Folter-Konvention

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. — Resolution 39/46 vom 10.Dezember 1984

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 3452(XXX) vom 9.Dezember 1975 verabschiedete Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe,
- unter Hinweis auf ihre Resolution 32/62 vom 8.Dezember 1977, in der sie die Menschenrechtskommission ersuchte, unter

Berücksichtigung der in der Erklärung verankerten Grundsätze den Entwurf einer Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe auszuarbeiten,

- ferner unter Hinweis darauf, daß sie in ihrer Resolution 38/119 vom 16.Dezember 1983 die Menschenrechtskommission ersucht hat, auf ihrer vierzigsten Tagung mit höchstem Vorrang den Entwurf einer solchen Konvention fertigzustellen, mit dem Ziel, diesen Entwurf, der auch Bestimmungen für die wirksame Durchführung der künftigen Konvention enthalten soll, der Generalversammlung auf ihrer neununddreißigsten Tagung vorzulegen,
- mit Befriedigung über die Resolution 1984/21 der Menschenrechtskommission vom 6.März 1984, mit der diese den in der Anlage zum Bericht der Arbeitsgruppe enthaltenen Wortlaut des Entwurfs einer Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zur Behandlung an die Generalversammlung überwiesen hat,
- in dem Bemühen, eine wirksamere Durchführung des nach internationalem und nationalem Recht bereits bestehenden Verbots der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sicherzustellen,
- 1. spricht der Menschenrechtskommission ihre Anerkennung für ihre Verdienste im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Wortlauts eines Entwurfs für eine Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe aus;
- 2. verabschiedet die im Anhang zu dieser Resolution enthaltene Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und legt sie zur Unterzeichnung, zur Ratifikation und zum Beitritt auf;
- 3. fordert alle Regierungen auf, die Unterzeichnung und Ratifikation der Konvention als vorrangige Angelegenheit in Erwägung zu ziehen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

## ANHANG

### Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Die Vertragsstaaten dieser Konvention,

- von der Erwägung geleitet, daß die Anerkennung der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der menschlichen Familie nach den in der Charta der Vereinten Nationen verkündeten Grundsätzen die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet,
- in der Erkenntnis, daß sich diese Rechte aus der angeborenen Würde der menschlichen Person ergeben,
- eingedenk der Verpflichtung der Staaten aufgrund der Charta, insbesondere aufgrund des Artikels 55, die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Men-

schenrechte und Grundfreiheiten zu fördern,

- im Hinblick auf Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, denen zufolge niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf,
  - ferner im Hinblick auf die von der Generalversammlung am 9.Dezember 1975 verabschiedete Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe,
  - in dem Wunsch, dem Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in der ganzen Welt größere Wirksamkeit zu verleihen,
- sind wie folgt übereingekommen:

## TEIL I

### Artikel 1

- (1) Unter Folter im Sinne dieser Konvention ist jede Handlung zu verstehen, durch die einer Person vorsätzlich schwere körperliche oder geistig-seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erzwingen, sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen oder eine andere auf Diskriminierung gleich welcher Art beruhende Absicht zu verfolgen, sofern solche Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung, mit deren Zustimmung oder mit deren stillschweigendem Einverständnis vorgenommen werden. Nicht darunter fallen Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Zwangsmaßnahmen ergeben, diesen anhaften oder als deren Nebenwirkung auftreten.
- (2) Dieser Artikel läßt alle internationalen Instrumente oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unberührt, die tatsächlich oder möglicherweise weitergehende Bestimmungen enthalten.

### Artikel 2

- (1) Jeder Staat ergreift wirksame gesetzgeberische, administrative, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen, um Folterungen in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern.
- (2) Keinerlei wie auch immer gearteten außergewöhnlichen Umstände wie Krieg oder Kriegsgefahr, innere politische Instabilität oder sonstige öffentliche Nostandssituationen können als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.
- (3) Ein von einem Vorgesetzten oder einem Träger staatlicher Gewalt erteilter Befehl kann nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.

### Artikel 3

- (1) Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben (›refouler‹) oder an diesen ausliefern, wenn schwerwiegende Gründe für die Annahme bestehen, daß sie dort Gefahr lief, gefoltert zu werden.

(2) Bei der Feststellung, ob solche Gründe vorliegen, berücksichtigen die zuständigen Behörden alle diesbezüglichen Umstände, wie gegebenenfalls u. a. die Tatsache, daß die Menschenrechte in dem betreffenden Staat ständig grob, flagrant oder in einer Vielzahl von Fällen verletzt werden.

#### Artikel 4

(1) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß alle Folterhandlungen nach seinem Strafrecht als Straftaten gelten. Das gleiche gilt für den Versuch einer Folterung und für eine von wem auch immer begangene Handlung, die eine Beteiligung oder Mittäterschaft an einer Folterung darstellt.

(2) Jeder Vertragsstaat bedroht diese Straftaten mit angemessenen Strafen, die die Schwere dieser Straftaten berücksichtigen.

#### Artikel 5

(1) Jeder Vertragsstaat trifft die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über die in Artikel 4 genannten Straftaten in folgenden Fällen zu begründen:

- a) wenn die Straftaten in einem der Hoheitsgewalt dieses Staates unterstehenden Gebiet oder an Bord eines in diesem Staat registrierten Schiffs oder Flugzeugs begangen werden;
- b) wenn der mutmaßliche Täter Angehöriger dieses Staates ist;
- c) wenn das Opfer ein Angehöriger dieses Staates ist, sofern dieser Staat es für angebracht hält.

(2) Ebenso trifft jeder Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über diese Straftaten für Fälle zu begründen, in denen sich der mutmaßliche Täter in einem unter der Hoheitsgewalt dieses Staates stehenden Gebiet befindet und dieser Staat ihn nicht nach Artikel 8 an einen der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Staaten ausliefert.

(3) Diese Konvention schließt eine Strafgerichtsbarkeit, die nach dem innerstaatlichen Recht ausgeübt wird, nicht aus.

#### Artikel 6

(1) Hält ein Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich ein der Begehung einer in Artikel 4 genannten Straftat Verdächtiger befindet, es nach Prüfung der für ihn verfügbaren Informationen in Anbetracht der Umstände für gerechtfertigt, so nimmt er ihn in Haft oder trifft andere legale Maßnahmen, um seine Anwesenheit sicherzustellen. Die Haft und die anderen Maßnahmen richten sich nach dem Recht dieses Staates, dürfen aber nur so lange aufrechterhalten werden, wie es notwendig ist, um die Einleitung eines Strafverfahrens oder Auslieferungsverfahrens zu ermöglichen.

(2) Der betreffende Staat führt unverzüglich eine vorläufige Untersuchung zur Feststellung des Sachverhalts durch.

(3) Jedem, der sich aufgrund von Absatz 1 dieses Artikels in Haft befindet, wird ermöglicht, sich unverzüglich mit dem nächsten zuständigen Vertreter des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder wenn der Betreffende staatenlos ist, des Staates, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, in Verbindung zu setzen.

(4) Hat ein Staat eine Person aufgrund dieses Artikels in Haft genommen, so zeigt er unverzüglich den in Artikel 5 Absatz 1 genannten Staaten die Tatsache, daß diese Person in Haft ist, sowie die Umstände an, welche die Haft rechtfertigen. Der Staat, der die vorläufige Untersuchung nach Absatz 2 dieses Artikels durchführt, unterrichtet die genannten Staaten unverzüglich über das Ergebnis der Untersuchung und teilt ihnen

mit, ob er seine Gerichtsbarkeit auszuüben beabsichtigt.

#### Artikel 7

(1) Sofern er den Verdächtigen nicht ausliefert, hat der Vertragsstaat, der die Hoheitsgewalt über das Gebiet ausübt, in dem der mutmaßliche Täter einer in Artikel 4 genannten Straftat aufgefunden wird, den Fall unter den in Artikel 5 genannten Umständen seinen zuständigen Behörden zur Strafverfolgung zu übergeben.

(2) Diese Behörden treffen ihre Entscheidung in der gleichen Weise wie im Falle einer Tat, die nach dem Recht dieses Staates eine gemeinrechtliche Straftat schwerer Art darstellt. In den in Artikel 5 Absatz 2 genannten Fällen dürfen für die Strafverfolgung und Verurteilung keine geringeren Maßstäbe für die Beweisführung angelegt werden als in den in Artikel 5 Absatz 1 genannten Fällen.

(3) Jedem, gegen den ein Verfahren wegen einer in Artikel 4 genannten Straftat eingeleitet wird, ist während des genannten Verfahrens eine gerechte Behandlung zu gewährleisten.

#### Artikel 8

(1) Die in Artikel 4 genannten Straftaten gelten als in jeden zwischen Vertragsstaaten bestehenden Auslieferungsvertrag einbezogene, der Auslieferung unterliegende Straftaten. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, diese Straftaten in jeden künftig zwischen ihnen zu schließenden Auslieferungsvertrag als der Auslieferung unterliegende Straftaten aufzunehmen.

(2) Wenn ein Vertragsstaat, der die Auslieferung von dem Bestehen eines Vertrags abhängig macht, von einem anderen Vertragsstaat, mit dem er keinen Auslieferungsvertrag abgeschlossen hat, einen Antrag auf Auslieferung erhält, so steht es ihm frei, diese Konvention als Rechtsgrundlage für die Auslieferung in bezug auf die genannten Straftaten anzusehen. Die Auslieferung unterliegt im übrigen den im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen.

(3) Vertragsstaaten, die die Auslieferung nicht von dem Bestehen eines Vertrags abhängig machen, erkennen untereinander die Straftaten als der Auslieferung unterliegende Straftaten vorbehaltlich der im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen an.

(4) Die Straftaten werden für die Zwecke der Auslieferung zwischen Vertragsstaaten so behandelt, als seien sie nicht nur an dem Ort, an dem sie sich ereignet haben, sondern auch im Hoheitsgebiet der Staaten begangen worden, die verpflichtet sind, ihre Gerichtsbarkeit nach Artikel 5 Absatz 1 zu begründen.

#### Artikel 9

(1) Die Vertragsstaaten gewähren einander die weitestgehende Hilfe im Zusammenhang mit Strafverfahren, die in bezug auf in Artikel 4 genannte Straftaten eingeleitet werden, einschließlich der Überlassung aller ihnen zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweismittel.

(2) Die Vertragsstaaten kommen ihren Verpflichtungen nach Absatz 1 dieses Artikels im Einklang mit allen möglicherweise zwischen ihnen bestehenden Verträgen über gegenseitige Rechtshilfe nach.

#### Artikel 10

(1) Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß zur Ausbildung von Zivil- und Militärbediensteten mit Polizeibefugnissen, medizinischem

Personal, öffentlichen Bediensteten oder anderen Personen, die mit dem Gewahrsam, dem Verhör oder der Behandlung einer Person befaßt werden können, die irgendeiner Form der Festnahme, der Haft oder des Strafvollzugs unterworfen ist, eine vollständige Aufklärung und Information über das Verbot der Folter gehört.

(2) Jeder Vertragsstaat nimmt dieses Verbot in die Vorschriften oder Anweisungen über die Pflichten und Aufgaben aller dieser Personen auf.

#### Artikel 11

Jeder Vertragsstaat unterzieht die für Verhöre geltenden Vorschriften, Anweisungen, Methoden und Praktiken sowie die Vorkehrungen für den Gewahrsam und die Behandlung von irgendeiner Form der Festnahme, der Haft oder des Strafvollzugs unterworfenen Personen in sämtlichen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten einer regelmäßigen Überprüfung, um alle Fälle von Folterung zu verhüten.

#### Artikel 12

Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß seine zuständigen Behörden unverzüglich eine unparteiische Untersuchung durchführen, wo immer ein hinreichender Grund zu der Annahme besteht, daß in einem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet eine Folterhandlung begangen wurde.

#### Artikel 13

Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß jeder, der angibt, in einem der Hoheitsgewalt dieses Staates unterstehenden Gebiet gefoltert worden zu sein, das Recht auf Anrufung der zuständigen Behörden und auf unverzügliche, unparteiische Prüfung seines Falles durch diese Behörden hat. Es sind Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, daß der Beschwerdeführer und die Zeugen vor jedweder Mißhandlung oder Einschüchterung infolge ihrer Beschwerde oder ihrer Zeugenaussagen geschützt sind.

#### Artikel 14

(1) Jeder Vertragsstaat stellt im Rahmen seiner Rechtsordnung sicher, daß das Opfer einer Folterhandlung Wiedergutmachung erhält und ein einklagbares Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung einschließlich der Mittel zu einer möglichst vollständigen Rehabilitation hat. Stirbt das Opfer infolge einer Folterhandlung, so haben seine Angehörigen Anspruch auf Entschädigung.

(2) Dieser Artikel berührt in keiner Weise einen nach einzelstaatlichem Recht bestehenden Anspruch des Opfers oder anderer Personen auf Entschädigung.

#### Artikel 15

Jeder Vertragsstaat stellt sicher, daß Aussagen, die nachweislich durch Folter herbeigeführt worden sind, in keinem Verfahren als Beweis verwendet werden, es sei denn gegen eine der Folter angeklagte Person als Beweis dafür, daß diese Aussage gemacht wurde.

#### Artikel 16

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, in jedem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet andere Handlungen zu verhindern, die eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen, ohne der Folter im Sinne von Artikel 1 gleichzukommen, soweit diese Akte von einem öffentlichen Bediensteten oder

einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren Zustimmung oder stillschweigender Duldung begangen werden. Insbesondere gelten die in Artikel 10, 11, 12 und 13 genannten Verpflichtungen bezüglich der Folter gleichermaßen für andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

(2) Die Bestimmungen dieser Konvention berühren nicht die Bestimmungen irgendwelcher anderen internationalen Instrumente oder einzelstaatlichen Gesetze, die grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verbieten oder sich mit Auslieferung oder Ausweisung befassen.

## TEIL II

### Artikel 17

(1) Es wird ein Ausschuß gegen Folter errichtet (im folgenden ›Ausschuß‹ genannt), der die nachstehend festgelegten Aufgaben wahrnimmt. Der Ausschuß besteht aus 10 Sachverständigen von hohem persönlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Die Sachverständigen werden von den Vertragsstaaten gewählt, wobei eine ausgewogene geographische Verteilung und die Zweckmäßigkeit der Mitwirkung einiger Personen mit juristischer Erfahrung zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitglieder des Ausschusses werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten benannt worden sind. Jeder Vertragsstaat darf einen seiner Staatsangehörigen vorschlagen. Die Vertragsstaaten bedenken dabei, daß es zweckmäßig ist, Personen zu benennen, die auch dem nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingesetzten Menschenrechtsausschuß angehören und bereit sind, im Ausschuß gegen Folter mitzuwirken.

(3) Die Wahl der Ausschußmitglieder findet alle zwei Jahre auf Versammlungen der Vertragsstaaten statt, die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufen werden. Auf diesen Versammlungen, die beschlußfähig sind, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Personen als in den Ausschuß gewählt, die die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.

(4) Die erste Wahl findet spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieser Konvention statt. Spätestens vier Monate vor jeder Wahl fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, binnen drei Monaten ihre Benennungen einzureichen. Der Generalsekretär erstellt eine alphabetisch geordnete Liste aller so benannten Personen unter Angabe der sie benennenden Vertragsstaaten und legt sie den Vertragsstaaten vor.

(5) Die Ausschußmitglieder werden für vier Jahre gewählt. Bei erneuter Benennung können sie wiedergewählt werden. Die Amtszeit von fünf der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder läuft jedoch nach zwei Jahren ab; die Namen dieser fünf Mitglieder werden unmittelbar nach der ersten Wahl vom Vorsitzenden der in Absatz 3 dieses Artikels genannten Sitzung durch das Los bestimmt.

(6) Stirbt ein Ausschußmitglied, tritt es zurück oder kann es aus irgendeinem anderen Grund seinen Pflichten im Ausschuß nicht mehr nachkommen, so ernennt der Vertragsstaat, der es benannt hat, vorbehaltlich der Zustimmung der Mehrheit der Vertragsstaaten einen anderen seiner Staatsangehörigen

zum Sachverständigen für die restliche Amtszeit. Die Zustimmung gilt als erteilt, sofern sich nicht mindestens die Hälfte der Vertragsstaaten binnen sechs Wochen nach Notifizierung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen gegen die geplante Ernennung ausspricht.

(7) Die Vertragsstaaten kommen für die Aufwendungen auf, die den Ausschußmitgliedern bei der Ausübung ihrer Ausschußpflichten entstehen.

### Artikel 18

(1) Der Ausschuß wählt seinen Vorstand für zwei Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

(2) Der Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung; diese muß jedoch u. a. folgende Bestimmungen enthalten:

a) Der Ausschuß ist bei Anwesenheit von sechs Mitgliedern beschlußfähig;

b) Der Ausschuß faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

(3) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt dem Ausschuß das Personal sowie die Einrichtungen und Dienste zur Verfügung, die dieser zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben aufgrund dieser Konvention benötigt.

(4) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft die erste Sitzung des Ausschusses ein. Nach seiner ersten Sitzung tritt der Ausschuß zu den in seiner Geschäftsordnung festgelegten Zeiten zusammen.

(5) Die Vertragsstaaten kommen für die Ausgaben auf, die im Zusammenhang mit der Abhaltung von Sitzungen der Vertragsstaaten und des Ausschusses entstehen; hierzu gehört auch die Rückerstattung von Ausgaben der Vereinten Nationen für Personal sowie Einrichtungen und Dienste gemäß Absatz 3 dieses Artikels.

### Artikel 19

(1) Die Vertragsstaaten legen dem Ausschuß über den Generalsekretär der Vereinten Nationen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Konvention für den betreffenden Vertragsstaat Berichte über die Maßnahmen vor, die sie zur Erfüllung ihrer in dieser Konvention eingegangenen Verpflichtungen ergriffen haben. Danach legen die Vertragsstaaten alle vier Jahre ergänzende Berichte über alle weiteren Maßnahmen sowie alle anderen Berichte vor, um die der Ausschuß sie ersucht.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen leitet die Berichte allen Vertragsstaaten zu.

(3) Der Ausschuß prüft jeden Bericht, gibt dazu die ihm geeignet erscheinenden allgemeinen Stellungnahmen ab und leitet sie dem betreffenden Vertragsstaat zu. Diesem steht es frei, dem Ausschuß hierzu jede Erklärung zuzuleiten, die er abzugeben wünscht.

(4) Es steht dem Ausschuß frei, seine im Einklang mit Absatz 3 dieses Artikels abgegebenen Stellungnahmen zusammen mit den hierzu abgegebenen Erklärungen des jeweiligen Vertragsstaats in seinen gemäß Artikel 24 erstellten Jahresbericht aufzunehmen. Auf Ersuchen des betreffenden Vertragsstaates kann der Ausschuß darin auch eine Wiedergabe des gemäß Absatz 1 dieses Artikels vorgelegten Berichts aufnehmen.

### Artikel 20

(1) Erhält der Ausschuß verlässliche Informationen, die nach seiner Meinung wohl begründete Hinweise darauf enthalten, daß in dem Gebiet eines Vertragsstaates regelmäßig Folterungen stattfinden, so fordert der Ausschuß diesen Vertragsstaat auf, bei

der Prüfung der betreffenden Informationen mitzuwirken und zu diesem Zweck Stellungnahmen zu diesen Informationen abzugeben.

(2) Der Ausschuß kann unter Berücksichtigung aller von dem betreffenden Vertragsstaat ggf. vorgelegten Stellungnahmen sowie aller anderen ihm zur Verfügung stehenden einschlägigen Informationen, wenn er dies für gerechtfertigt hält, eines oder mehrere seiner Mitglieder mit einer vertraulichen Untersuchung und der dringenden Berichterstattung an den Ausschuß beauftragen.

(3) Wird eine Untersuchung gemäß Absatz 2 dieses Artikels durchgeführt, so bemüht sich der Ausschuß um die Mitwirkung des betreffenden Vertragsstaates. Mit der Zustimmung dieses Vertragsstaates kann eine solche Untersuchung auch einen Besuch in dessen Hoheitsgebiet einschließen.

(4) Der Ausschuß prüft die von seinem Mitglied bzw. seinen Mitgliedern gemäß Absatz 2 dieses Artikels vorgelegten Untersuchungsergebnisse und übermittelt diese sodann zusammen mit allen angesichts der Situation geeignet erscheinenden Stellungnahmen oder Vorschlägen dem betreffenden Vertragsstaat.

(5) Das gesamte in Absatz 1 bis 4 dieses Artikels bezeichnete Verfahren des Ausschusses ist vertraulich. In allen Stadien dieses Verfahrens bemüht sich der Ausschuß um die Mitwirkung des betreffenden Vertragsstaates. Sobald alle mit einer Untersuchung gemäß Absatz 2 zusammenhängenden Arbeiten abgeschlossen sind, kann der Ausschuß nach Konsultationen mit dem betreffenden Vertragsstaat beschließen, eine Zusammenfassung der Ergebnisse seines Vorgehens in seinen gemäß Artikel 24 erstellten Jahresbericht aufzunehmen.

### Artikel 21

(1) Ein Vertragsstaat dieser Konvention kann aufgrund dieses Artikels jederzeit erklären, daß er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus dieser Konvention nicht nach. Diese Mitteilungen können nur dann nach den in diesem Artikel festgelegten Verfahren entgegengenommen und behandelt werden, wenn sie von einem Vertragsstaat eingereicht werden, der für sich selbst die Zuständigkeit des Ausschusses durch eine solche Erklärung anerkannt hat. Mitteilungen, die einen Vertragsstaat betreffen, der keine derartige Erklärung abgegeben hat, dürfen vom Ausschuß nicht gemäß diesem Artikel behandelt werden. Auf Mitteilungen, die gemäß diesem Artikel entgegengenommen werden, ist folgendes Verfahren anzuwenden:

a) Ist ein Vertragsstaat der Auffassung, daß ein anderer Vertragsstaat die Bestimmungen dieser Konvention nicht durchführt, so kann er den anderen Staat durch eine schriftliche Mitteilung darauf hinweisen. Innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Mitteilung hat der Empfängerstaat dem Staat, der die Mitteilung übersandt hat, eine schriftliche Erklärung oder sonstige schriftliche Stellungnahme zur Erläuterung der Angelegenheit zukommen zu lassen, die, soweit es möglich und zweckmäßig ist, Angaben über die in dieser Sache durchgeführten, anhängigen oder zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Verfahren und Rechtsbehelfe enthalten soll;

b) Wird die Sache nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der ersten Mitteilung beim Empfangsstaat zur Zufriedenheit der beiden beteiligten Ver-

tragsstaaten geregelt, so hat jeder der beiden Staaten das Recht, die Angelegenheit an den Ausschuss weiterzuleiten, indem er diesem und dem anderen Staat eine entsprechende Mitteilung macht;

- c) Der Ausschuss befaßt sich in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts mit einer gemäß diesem Artikel an ihn weitergeleiteten Angelegenheit erst dann, wenn er sich Gewißheit verschafft hat, daß von allen in dieser Sache zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfen Gebrauch gemacht worden ist und diese erschöpft sind. Dieser Grundsatz gilt nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder für das Opfer der Verletzung dieser Konvention keine wirksame Abhilfe erwarten läßt;
- d) Der Ausschuss berät über Mitteilungen aufgrund dieses Artikels in nichtöffentlicher Sitzung;
- e) Sofern die Voraussetzungen des Buchstabens c) erfüllt sind, stellt der Ausschuss den beteiligten Vertragsstaaten seine guten Dienste zur Verfügung, um eine gütliche Regelung der Angelegenheit auf der Grundlage der Einhaltung der in dieser Konvention festgelegten Verpflichtungen herbeizuführen. Hierzu kann der Ausschuss gegebenenfalls eine Ad-hoc-Schlichtungskommission einsetzen;
- f) Der Ausschuss kann in jeder aufgrund dieses Artikels an ihn weitergeleiteten Angelegenheit die unter Buchstabe b) genannten beteiligten Vertragsstaaten auffordern, alle sachdienlichen Angaben beizubringen;
- g) Die unter Buchstabe b) genannten beteiligten Vertragsstaaten haben das Recht, sich bei der Behandlung der Sache im Ausschuss vertreten zu lassen sowie mündlich und/oder schriftlich Stellung zu nehmen;
- h) Der Ausschuss legt innerhalb von 12 Monaten nach Eingang der nach Buchstabe b) vorgesehenen Mitteilung einen Bericht vor, wobei
- i) der Ausschuss seinen Bericht auf eine kurze Darstellung des Sachverhalts und der erzielten Regelung beschränkt, wenn eine Regelung im Sinne von Buchstabe e) zustande gekommen ist;
  - ii) der Ausschuss seinen Bericht auf eine kurze Darstellung des Sachverhalts beschränkt, wenn eine Regelung im Sinne von Buchstabe e) nicht zustande gekommen ist; die schriftlichen Stellungnahmen und das Protokoll über die mündlichen Stellungnahmen der beteiligten Vertragsparteien sind dem Bericht beizufügen.

In jedem Fall wird der Bericht den beteiligten Vertragsstaaten übermittelt.

- (2) Die Bestimmungen dieses Artikels treten in Kraft, wenn fünf Vertragsstaaten Erklärungen nach Absatz 1 dieses Artikels abgegeben haben. Diese Erklärungen werden von den Vertragsstaaten beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, der den anderen Vertragsstaaten Abschriften davon übermittelt. Eine Erklärung kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Eine solche Zurücknahme berührt nicht die Prüfung einer Angelegenheit, die Gegenstand einer bereits aufgrund dieses Artikels vorgenommenen Mitteilung ist. Nach Eingang der Notifikation über die Zurücknahme der Erklärung beim Generalsekretär wird keine weitere Mitteilung eines Vertragsstaates aufgrund dieses Artikels angenommen, es sei denn, daß der betreffende Vertragsstaat eine neue Erklärung abgegeben hat.

## Artikel 22

(1) Ein Vertragsstaat dieser Konvention kann aufgrund dieses Artikels jederzeit erklären, daß er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt, die dem Ausschuss von einzelnen Personen oder im Namen von einzelnen Personen vorgelegt werden, die der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehen und geltend machen, Opfer einer Verletzung der Bestimmungen dieser Konvention durch einen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuss darf keine Mitteilung entgegennehmen, die einen Vertragsstaat der Konvention betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat.

(2) Der Ausschuss behandelt jede aufgrund dieses Artikels gemachte Mitteilung als unzulässig, die anonym ist oder die er für einen Mißbrauch des Rechts auf Vorlage derartiger Mitteilungen oder für unvereinbar mit den Bestimmungen dieser Konvention hält.

(3) Vorbehaltlich der Bestimmungen des Absatzes 2 bringt der Ausschuss jede ihm aufgrund dieses Artikels vorgelegte Mitteilung dem Vertragsstaat dieser Konvention zur Kenntnis, der eine Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat und beschuldigt wird, eine Bestimmung der Konvention zu verletzen. Der Empfangsstaat legt dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten schriftliche Erklärungen oder Stellungnahmen zu dieser Angelegenheit und zu den gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen vor.

(4) Bei der Behandlung von Mitteilungen aufgrund dieses Artikels berücksichtigt der Ausschuss alle Informationen, die ihm von dem Beschwerdeführer oder in dessen Namen und von dem betreffenden Vertragsstaat zur Verfügung gestellt werden.

(5) Der Ausschuss befaßt sich mit der Mitteilung einer Einzelperson aufgrund dieses Artikels erst dann, wenn er sich Gewißheit verschafft hat,

a) daß dieselbe Angelegenheit nicht bereits von einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Schlichtungsinstanz geprüft wurde oder geprüft wird;

b) daß der Betreffende alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft hat; dies gilt jedoch nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung der Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder für das Opfer der Verletzung dieser Konvention keine wirksame Abhilfe erwarten läßt.

(6) Der Ausschuss berät über Mitteilungen aufgrund dieses Artikels in nichtöffentlicher Sitzung.

(7) Der Ausschuss übermittelt seine Auffassungen dem betreffenden Vertragsstaat und dem Beschwerdeführer.

(8) Die Bestimmungen dieses Artikels treten in Kraft, wenn fünf Vertragsstaaten dieser Konvention Erklärungen nach Absatz 1 dieses Artikels abgegeben haben. Diese Erklärungen werden von den Vertragsstaaten beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, der den anderen Vertragsstaaten Abschriften davon übermittelt. Eine Erklärung kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Eine solche Zurücknahme berührt nicht die Prüfung einer Angelegenheit, die Gegenstand einer bereits aufgrund dieses Artikels vorgenommenen Mitteilung ist; nach Eingang der Notifikation über die Zurücknahme der Erklärung beim Generalsekretär wird keine weitere, von einer Einzelperson oder in deren Namen abgegebene Mitteilung aufgrund dieses Artikels angenommen, es sei denn, daß der betreffende Vertragsstaat eine neue Erklärung abgegeben hat.

## Artikel 23

Die Mitglieder des Ausschusses und der Ad-hoc-Schlichtungskommissionen, die nach Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe e) ernannt werden können, haben Anspruch auf die Einrichtungen und Dienste, Vorrechte und Immunitäten, die in den entsprechenden Abschnitten des Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen für die im Auftrag der Vereinten Nationen tätigen Sachverständigen aufgeführt sind.

## Artikel 24

Der Ausschuss legt den Vertragsstaaten und der Generalversammlung der Vereinten Nationen einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeit aufgrund dieser Konvention vor.

## TEIL III

### Artikel 25

(1) Diese Konvention liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf.

(2) Diese Konvention bedarf der Ratifizierung. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

### Artikel 26

Diese Konvention liegt allen Staaten zum Beitritt auf. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

### Artikel 27

(1) Diese Konvention tritt am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der diese Konvention nach der Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde ratifiziert oder ihr beitrifft, tritt sie am dreißigsten Tag nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

### Artikel 28

(1) Jeder Staat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieser Konvention oder des Beitritts zu ihr erklären, daß er die sich aus Artikel 20 ergebende Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennt.

(2) Jeder Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 1 dieses Artikels gemacht hat, kann diesen Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.

### Artikel 29

(1) Jeder Vertragsstaat dieser Konvention kann eine Änderung vorschlagen und diese beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann den Änderungsvorschlag den Vertragsstaaten dieser Konvention mit der Bitte, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über diesen Vorschlag befürworten. Hat innerhalb von vier Monaten vom Datum dieser Mitteilung an gerechnet mindestens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz befürwortet, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist vom Generalsekretär

allen Vertragsstaaten zur Annahme vorzulegen.

(2) Eine im Einklang mit Absatz 1 dieses Artikels angenommene Änderung tritt in Kraft, sobald zwei Drittel der Vertragsstaaten dieser Konvention durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation mitgeteilt haben, daß sie die Änderung in Übereinstimmung mit den in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen haben.

(3) Treten Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin die Bestimmungen dieser Konvention und alle früheren von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

#### Artikel 30

(1) Jede Streitigkeit zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieser Konvention, die nicht durch Verhandlungen beigelegt werden kann, ist auf Verlangen eines dieser Staaten einem Schiedsverfahren zu unterwerfen. Können sich die Parteien binnen sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, über dessen Ausgestaltung nicht einigen, so kann jede dieser Parteien die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof durch einen dem Statut des Gerichtshofs entsprechenden Antrag unterbreiten.

(2) Jeder Staat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifizierung dieser Konvention oder des Beitritts zu ihr erklären, daß er sich durch Absatz 1 dieses Artikels nicht als gebunden betrachtet. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen solchen Vorbehalt gemacht hat, durch Absatz 1 dieses Artikels nicht gebunden.

(3) Jeder Vertragsstaat, der nach Absatz 2 dieses Artikels einen Vorbehalt gemacht hat, kann diesen Vorbehalt jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurückziehen.

#### Artikel 31

(1) Ein Vertragsstaat kann diese Konvention durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(2) Durch eine solche Kündigung wird der Vertragsstaat nicht von seinen Verpflichtungen befreit, die er aufgrund dieser Konvention in bezug auf Handlungen oder Unterlassungen aus der Zeit vor dem Wirksamwerden der Kündigung hat. Eine Kündigung berührt auch in keiner Weise die weitere Behandlung einer Angelegenheit, mit der der Ausschuß bereits vor dem Wirksamwerden der Kündigung befaßt war.

(3) Nach dem Tag, an dem die Kündigung eines Vertragsstaates wirksam wird, darf der Ausschuß nicht mit der Behandlung einer neuen diesen Staat betreffenden Angelegenheit beginnen.

#### Artikel 32

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Mitglieder der Vereinten Nationen und alle Staaten, die diese Konvention unterzeichnet haben oder ihr beigetreten sind,

- a) von Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach Artikel 25 und 26;
- b) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Konvention nach Artikel 27 und vom Zeitpunkt des Inkrafttretens von Änderungen nach Artikel 29;
- c) von Kündigungen nach Artikel 31.

#### Artikel 33

(1) Diese Konvention, deren arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen Staaten beglaubigte Abschriften dieser Konvention.

#### Afrikanische Krise

**GENERALVERSAMMLUNG** — Gegenstand: Die kritische Wirtschaftslage in Afrika. — Resolution 39/29 vom 3. Dezember 1984

Die Generalversammlung,

- sehr beunruhigt über die derzeit in Afrika herrschende kritische Wirtschaftslage,
- in Würdigung der Bemühungen des Generalsekretärs, in der internationalen Gemeinschaft Verständnis für das Elend und die Not Afrikas zu wecken,
- Kenntnis nehmend von der zunehmenden Besorgnis der internationalen Gemeinschaft angesichts der immer größeren Not der von der Krise betroffenen afrikanischen Länder,
- nach Behandlung der kritischen Wirtschaftslage in Afrika, der Mitteilung des Generalsekretärs sowie des diesbezüglichen Berichts des Generalsekretärs,
- Kenntnis nehmend von der Erklärung und den Resolutionen, die die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der Organisation der Afrikanischen Einheit auf ihrer vom 12. bis 15. November 1984 in Addis Ababa abgehaltenen zwanzigsten ordentlichen Tagung verabschiedet hat,
- ferner Kenntnis nehmend von der Erklärung, die der Ausschuß für Entwicklungsplanung am Ende seiner einundzwanzigsten Tagung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika abgegeben hat,
- in der Überzeugung, daß die internationale Gemeinschaft konzertierte Maßnahmen ergreifen muß, um die Bemühungen der afrikanischen Regierungen durch unverzügliche Soforthilfe sowie durch mittelfristige und langfristige Entwicklungshilfe zu unterstützen,

1. verabschiedet die im Anhang zu der vorliegenden Resolution enthaltene Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika;
2. ersucht den Generalsekretär, alle geeigneten Maßnahmen für die vollständige und rasche Verwirklichung der in der Erklärung enthaltenen Zielsetzungen zu ergreifen;
3. ersucht den Generalsekretär ferner, die Erklärung allen Staaten sowie zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zur Kenntnis zu bringen;
4. ersucht den Generalsekretär weiterhin, die Lage weiter zu verfolgen, die Bedürfnisse sowie die entsprechenden Abhilfemaßnahmen abzuschätzen und der vierzigsten Tagung der Generalversammlung auf dem Wege über den Wirtschafts- und Sozialrat hierüber zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

#### ANHANG

#### Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika

1. Wir, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, geben unserer tiefen Besorgnis über die derzeitige schwere wirtschaftliche und soziale Krise Afrikas zum Ausdruck. Die Situation hat im Laufe der letzten Jahre beunruhigende Ausmaße angenommen, die nicht nur eine ernste Gefahr für den Entwicklungsprozeß, sondern — noch viel schlimmer — für das Leben von Millionen von Menschen darstellen.

2. Wir sind beunruhigt über das Schreckgespenst einer weitverbreiteten Hungersnot, die zahlreiche afrikanische Länder heimsucht. Über 150 Millionen Menschen drohen Hunger und Unterernährung. Zu dieser ohnehin schon schwierigen Situation kommt noch hinzu, daß bereits seit langer Zeit eine Dürre von bisher nie dagewesenem Ausmaß herrscht, daß sich die Wüsten immer rascher ausbreiten und daß andere Naturkatastrophen hinzugekommen sind, die das Leben auf dem gesamten Kontinent aus seinen normalen Bahnen bringen. Eine erschreckende Nahrungsmittel- und Wasserknappheit und die Dezimierung der Viehherden haben dazu geführt, daß Millionen von Menschen entwurzelt wurden oder sogar ihr Land verlassen mußten.

3. Alle diese Faktoren stellen eine weitere Belastung der geschwächten Volkswirtschaften dar, die durch tief verwurzelte Strukturdefizite, d.h. durch eine schwache materielle und soziale Infrastruktur, durch den Mangel an ausgebildeten Arbeitskräften und die Abhängigkeit vom Export einiger weniger Grundstoffe gelähmt sind.

4. Trotz seines enormen Potentials ist Afrika nach wie vor der am wenigsten entwickelte Kontinent, der allen wirtschaftlichen Indikatoren zufolge weit hinter den anderen Kontinenten zurückbleibt. Typisch für die wirtschaftliche Leistung zahlreicher afrikanischer Länder sind ein Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens sowie stagnierende oder negative Wachstumsraten. Darüber hinaus hat auch die Nahrungsmittelherstellung nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt gehalten. Allen Vorhersagen zufolge wird sich an den äußerst düsteren Aussichten auf Erholung, auf Wachstum und auf Entwicklung nichts ändern, solange die derzeitigen Eigenanstrengungen der afrikanischen Länder von der internationalen Gemeinschaft nicht voll unterstützt werden.

5. Auch die internationale Wirtschaftslage wirkt sich weiterhin ungünstig auf die Entwicklungsländer aus und hat besonders verheerende Auswirkungen auf die bereits geschwächten afrikanischen Volkswirtschaften. Dies zeigt sich an der Verschlechterung der Austauschrelationen, am starken Rückgang der Exporteinnahmen, an der schweren Auslandsschuldenlast und am stagnierenden Zufluß von Ressourcen in die afrikanischen Länder.

6. Wir wissen, daß die afrikanischen Länder sich darüber im klaren sind, daß die Hauptverantwortung für ihre Entwicklung und für die Bewältigung der derzeitigen Krise bei ihnen selbst liegt. Sie haben deshalb unter sehr hohen sozialen und politischen Kosten einschneidende Anpassungsmaßnahmen vorgenommen und tun dies auch weiterhin. Trotz der entschlossenen Eigenanstrengungen der afrikanischen Länder und der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, die wir beide anerkennen, muß angesichts der noch immer äußerst prekären Situation noch weit mehr getan werden.

7. Wir erkennen an, daß die Bemühungen, die die afrikanischen Länder auf regionaler und subregionaler Ebene im Hinblick auf

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration sowie auf die verstärkte wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern in der derzeitigen Krise unternehmen, eine wichtige Rolle bei der Herbeiführung nationaler und kollektiver Eigenständigkeit sowie einer dauerhaften Entwicklung in Afrika spielen.

8. Wir sind uns bewußt, wie wichtig die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit und die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ist, wenn wir die Aufgabe der Entwicklung lösen wollen.

9. Wir erkennen sehr wohl, daß unverzüglich massive Soforthilfemaßnahmen in den folgenden Bereichen notwendig sind: zusätzliche Nahrungsmittelhilfe und andere Soforthilfe, gekoppelt mit der für den Transport, die Lagerung und die Verteilung an die betroffene Bevölkerung erforderlichen technischen und finanziellen Hilfe; bessere Wasserversorgung; Verbesserung des Gesundheits- und Ernährungswesens, insbesondere für anfällige Gruppen wie Flüchtlinge und Vertriebene; Erhaltung eines Mindestbestands an Viehherden in jedem Land; Einleitung von Projekten zur Beschaffung von Einkommensmöglichkeiten und Förderung von Projekten im Bereich neue und erneuerbare Energiequellen, insbesondere in ländlichen Gebieten. Zusätzlich zu den bereits laufenden Hilfsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft sind weitere dringende Hilfsmaßnahmen von bilateralen und multilateralen Gebern und nichtstaatlichen Organisationen notwendig, wenn der oben genannte und sonstige festgestellte Bedarf an Soforthilfe umfassend gedeckt und die Kapazität der afrikanischen Länder zur Verhütung von Notsituationen und zur Vorbereitung auf solche Situationen gestärkt werden soll.

10. Dabei müssen insbesondere unverzüglich Maßnahmen zur Beschleunigung und Unterstützung des Wiederaufbau- und Sanierungsprozesses in den afrikanischen Ländern unternommen werden, insbesondere auf dem Agrar- und Industriesektor sowie im Hinblick auf die materielle und soziale Infrastruktur. Es würde erheblich dazu beitragen, eine solide Basis für die Wiederbelebung und die Beschleunigung einer dauerhaften Entwicklung in Afrika im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu schaffen, wenn durch eine angemessene Unterstützung der Zahlungsbilanz und andere in Frage kommende Maßnahmen die Kapazität zur Einfuhr lebenswichtiger Importe gesteigert würde.

11. Wir sind uns darüber einig, daß bei der Bewältigung der Entwicklungsaufgaben der Rahmen für nationale und subregionale Maßnahmen und für internationale Hilfe durch Maßnahmen abgesteckt ist, wie sie im Aktionsplan von Lagos zur Durchführung der Strategie von Monrovia für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas und im Sondermemorandum der Ministerkonferenz der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) über die wirtschaftliche und soziale Krise in Afrika dargelegt sind.

12. Angesichts der hohen Priorität, die afrikanische Länder der Ernährung und der Landwirtschaft beimessen, erkennen wir an, daß die dringendste Aufgabe die baldige Erreichung nationaler und kollektiver Eigenständigkeit in der Nahrungsmittelproduktion ist. Wie dies in der auf der dreizehnten Afrikanischen Regionalkonferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) verabschiedeten Erklärung von Harare hervorgehoben wurde, kommt hierbei nationalen Ernährungsstrategien und integrierten Plänen für die ländliche Entwicklung eine wichtige Rolle zu, insbesondere was die Erreichung von Ernährungssicherheit betrifft. Darüber hinaus anerkennen wir die wichtige Rolle

der Frau in der ländlichen Entwicklung und insbesondere bei der Nahrungsmittelproduktion, eine Rolle, die stärker unterstützt werden muß. Ebenso wichtig sind entsprechende Anreize, die Bereitstellung von Krediten, die Verbesserung von Lager- und Transporteinrichtungen, die Verringerung von Nahrungsmittelverlusten, insbesondere von Verlusten nach der Ernte, die Erreichung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen für den Export bestimmten Agrarprodukten und der Nahrungsmittelproduktion, die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion und die Nutzung von Bewässerungsmöglichkeiten, insbesondere in den durch die Dürre gefährdeten Gebieten.

13. Auf internationaler Ebene müssen dringend Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen und regionalen Bemühungen um die Verwirklichung des Regionalen Aktionsplans zur Bekämpfung der Auswirkungen der Dürre in Afrika und des Aktionsplans zur Bekämpfung des Vordringens der Wüsten ergriffen werden.

14. Zur raschen Verwirklichung der Maßnahmen im Rahmen der Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas und der Verkehrs- und Kommunikationsdekade in Afrika werden mehr Mittel benötigt. Darüber hinaus müssen auf nationaler, subregionaler und regionaler Ebene unternommene Anstrengungen zur Heranbildung der dringend erforderlichen Fachkräfte und zum Aufbau technologischer Kapazitäten international stärker unterstützt werden.

15. Wir anerkennen uneingeschränkt, daß angesichts der Verschlechterung der Wirtschaftslage in Afrika den Wechselbeziehungen zwischen dem Schuldenproblem, dem Strom konzessionärer Mittel und den Exporteinnahmen sowie den unmittelbaren Auswirkungen dieser Faktoren auf die Erholung und das Wachstum der Wirtschaft sowie die Entwicklung noch größere Bedeutung zukommt. Unter Berücksichtigung des Sondermemorandums der Ministerkonferenz der Wirtschaftskommission für Afrika über die wirtschaftliche und soziale Krise in Afrika, der Erklärung von Addis Ababa über die Auslandsverschuldung Afrikas und des Sonderprogramms der Weltbank für die afrikanischen Länder am Rande der Sahara müssen daher unbedingt dringende, einander gegenseitig verstärkende Maßnahmen in den oben genannten Bereichen ergriffen und so die Anpassungsbemühungen der afrikanischen Länder im Inland ergänzt und unterstützt werden.

16. Afrika steht zur Zeit vor einem sehr gravierenden Schuldenproblem, wobei die Rückzahlung und der Schuldendienst einen sehr hohen Prozentsatz der ohnehin knappen Exporteinnahmen verschlingen. Dieses Problem wird von Faktoren wie der Verschlechterung der Austauschrelationen, dem realen Rückgang des Ressourcenzustroms zu weichen Bedingungen und dem verstärkten Rückgriff auf kurzfristige Kredite zu Marktbedingungen noch weiter verschärft. Ohne Zunahme der Nettokapitalströme und unverzügliche Maßnahmen zur Milderung der Schuldenlast bestehen in Afrika kaum Aussichten für eine Erholung der Wirtschaft und für die Entwicklung.

17. Bilaterale und multilaterale Gläubiger sollten konzertierte Maßnahmen zur Erleichterung der Schuldenlast der afrikanischen Länder ergreifen. Was die öffentlichen bzw. mit öffentlicher Bürgschaft versehenen Schulden betrifft, sollte in enger Konsultation mit jedem einzelnen Schuldnerland u. a. unverzüglich über Maßnahmen wie die gesamte bzw. teilweise Umwandlung von Schulden im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe in nichtrückzahlbare Zuschüsse, die Gewährung längerer Fälligkeitstermine und tilgungsfreier Zei-

ten, über geringere bzw. konzessionäre Zinssätze und eine großzügige Verteilung der Schulden auf mehr Jahre sowie auch über andere einvernehmliche Maßnahmen nachgedacht werden. Darüber hinaus muß unbedingt für die uneingeschränkte und unverzügliche Durchführung der Resolution 165(S-IX) des Handels- und Entwicklungsrats vom 11. März 1978 gesorgt werden. Multilaterale Finanzinstitutionen sollten die Auszahlung von Ressourcen beschleunigen. Eine Herabsetzung der internationalen Zinssätze würde die Schuldenlast noch weiter verringern. Unerlässlich ist ferner die uneingeschränkte Unterstützung der Handelsbanken. Die Fähigkeit afrikanischer Länder, ihre Schulden zu verwalten, sollte durch die Bereitstellung von Technischer Hilfe, insbesondere seitens internationaler Organisationen, verbessert werden.

18. Angesichts der Tatsache, daß sie weitgehend von konzessionären Kapitalströmen abhängen und nur begrenzten Zugang zu anderen Quellen der Fremdfinanzierung haben, stellen wir fest, daß die afrikanischen Länder für die Finanzierung ihrer Entwicklung und für die technische Zusammenarbeit auf lange Sicht erheblich mehr Kapital von bilateralen Gebern und aus multilateralen Quellen benötigen. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die entwickelten Länder und die multilateralen Finanzinstitutionen, sollten versuchen, die zusätzlichen Finanzmittel bereitzustellen, die erforderlich sind, um den Nettotransfer an Ressourcen in die afrikanischen Länder aufrechtzuerhalten und zu erhöhen. An die Weltbank ergeht die nachdrückliche Bitte, gemeinsam mit Gebern Möglichkeiten — wie u. a. die Einrichtung einer speziellen Fazilität — zur Beschaffung der Ressourcen zu untersuchen, die für die Durchführung des Sonderprogramms der Weltbank für die afrikanischen Länder südlich der Sahara erforderlich sind.

19. Die umfassende und rasche Durchführung des Neuen substantiellen Aktionsprogramms für die achtziger Jahre zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder, insbesondere im Hinblick auf die Höhe der öffentlichen Entwicklungshilfe, würde den Ressourcenzustrom in viele afrikanische Länder wesentlich erhöhen. Zusätzliche finanzielle Mittel für die Internationale Entwicklungsorganisation und eine möglichst baldige Aufstockung der Mittel des Internationalen Agrarentwicklungsfonds würden zumindest dafür sorgen, daß der Wert der Afrika zufließenden Ressourcen real nicht absinkt.

20. Die starke Abhängigkeit afrikanischer Länder vom Export einiger weniger Grundstoffe macht sie besonders anfällig für starke Preisschwankungen, die zu einem drastischen Rückgang ihrer Exporteinnahmen führen. Es müssen daher unverzüglich Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der Grundstoffpreise und zur besseren und häufigeren Nutzung von Vorkehrungen zur Ausgleichsfinanzierung von Exporterlösausfällen, wie beispielsweise der kompensatorischen Finanzierungsfazilität des Internationalen Währungsfonds, ergriffen werden. Wenn afrikanische Grundstoffe und Fertigwaren einen besseren Marktzugang finden und wenn die Anstrengungen der afrikanischen Länder um eine Diversifizierung ihrer Produktion Erfolg haben sollen und wenn der Gemeinsame Grundstofffonds bald und erfolgreich seine Arbeit beginnen soll, sind verstärkte internationale Maßnahmen erforderlich.

21. In bezug auf einen größeren Anteil an Zuschüssen, auf nicht zweckgebundene Ressourcen und einfachere Verfahren zur Weiterleitung der Hilfe sollten die Modalitäten und die Qualität der öffentlichen Entwicklungshilfe u. a. dahingehend verbessert

werden, daß die Mittel rascher zur Auszahlung gelangen und daß flexibler gestaltete Hilfe geleistet wird, wie beispielsweise nicht projektgebundene Hilfe für Programme bzw. Wirtschaftszweige unter Einbeziehung der Finanzierung der an Ort und Stelle anfallenden sowie der periodisch wiederkehrenden Kosten.

22. Wir räumen ein, daß die Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und die rationelle und wirksame Nutzung von Ressourcen noch weiter verbessert werden könnten. Die Koordinierung von multilateralen wie auch bilateralen Hilfe ist in erster Linie Sache der Empfängerregierungen, und wirksame nationale Koordinierungsmechanismen können hier eine wichtige Rolle spielen. Das System der Vereinten Nationen sollte Regierungen auf Ersuchen in diesem Bereich Technische Hilfe leisten und im Einklang mit den diesbezüglichen Resolutionen der Generalversammlung seine eigenen Anstrengungen zur besseren Koordinierung auf Programmebene und auf operativer Ebene verstärken.

23. Wir sind davon überzeugt, daß die Vereinten Nationen im Rahmen der Auseinandersetzung mit den akuten Bedürfnissen

der afrikanischen Länder in vielen Bereichen sowohl bei der Beschaffung der erforderlichen Ressourcen als auch bei der Durchführung spezifischer Aktivitäten eine wichtige Rolle spielen könnten. Für Afrika-Programme bereits bereitgestellte Ressourcen sollten daher in Absprache mit afrikanischen Regierungen den ermittelten Schwerpunktbereichen zugeleitet werden. In bezug auf Effizienz und Programmdurchführung müssen die Aktivitäten der Vereinten Nationen in Afrika noch weiter verbessert werden. Darüber hinaus müssen zusätzliche freiwillige Beiträge mobilisiert werden, damit Projekte und Programme in Schwerpunktgebieten durchgeführt werden können.

24. Wir bitten alle Organe, Organisationen und Gremien des Systems der Vereinten Nationen eindringlich, Afrika mehr Aufmerksamkeit zu widmen und wie bisher auch weiterhin Mittel aufzubringen, um die afrikanischen Länder bei der Überwindung der derzeitigen Krise und ihrer längerfristigen Auswirkungen zu unterstützen.

25. Wir bitten ferner die bilateralen und multilateralen Geber sowie nichtstaatliche Organisationen eindringlich, alle erforderlichen

Maßnahmen zur Unterstützung der Anstrengungen zu ergreifen, die die afrikanischen Länder unternehmen, um die kritische Wirtschaftslage in Afrika zu mildern.

26. Wir ersuchen den Generalsekretär, seine dankenswerten Bemühungen fortzusetzen, die Aufmerksamkeit und das Verständnis der internationalen Gemeinschaft für die Not und das Elend der afrikanischen Länder zu wecken, zusätzliche Hilfe für Afrika zu mobilisieren, die Aktivitäten des Systems der Vereinten Nationen in Afrika zu koordinieren und die Situation zu verfolgen sowie hierüber in regelmäßigen Abständen Berichte vorzulegen.

27. Wir sind der Überzeugung, daß die rasche Verschlechterung der Situation in Afrika sehr wohl zu einer Katastrophe führen kann, falls nicht sofortige Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Wir sind daher fest entschlossen, durch unverzügliche konzentrierte Maßnahmen, die der in dieser Erklärung geschilderten Notlage entsprechen, die Bemühungen der afrikanischen Länder um die Bewältigung ihrer doppelten Aufgabe zu unterstützen, das Leben ihrer Menschen zu retten und für die Entwicklung Afrikas zu sorgen.

## Literaturhinweise

### Spröte, Wolfgang / Wünsche, Harry (Hrsg.): Die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen. Dokumente

Band 8: Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur

Berlin (Ost): Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik 1984  
598 S., 40,- M

Mit diesem Band über die UNESCO wird nach WHO, ITU, UPU, ILO und WIPO die sechste Sonderorganisation des UN-Systems innerhalb der auf etwa 20 Bände angelegten Dokumentenreihe vorgestellt (siehe VN 6/1984 S.200 und 5/1978 S.180 f.). Der Band 8 wurde zusammengestellt und eingeleitet von Wolfgang Kleinwächter und Falko Raaz unter Mitarbeit von Heinz Jung.

Die Einleitung umfaßt knapp 60 Seiten und behandelt in einer pauschalen Tour d'horizon Vorgeschichte, Aufgaben und Struktur, Entwicklungsetappen und Programmbereiche der UNESCO sowie in zwei sehr kurz gehaltenen Abschnitten die Mitarbeit der DDR sowie die Haltung der USA gegenüber der UNESCO. In diesem Text überwiegen leider programmatische Resolutionsforderungen und Zielsetzungen. Herausgestellt werden vor allem die zahlreichen »progressiven« Resolutionsinitiativen der Sowjetunion; an wenigen Stellen erscheinen die »imperialistischen Staaten« als Hemmschuh der Organisation — Heritage-Foundation-Propaganda mit umgekehrtem Vorzeichen. Quantitative Angaben erscheinen höchst selten (so im Zusammenhang mit den Alphabetisierungsmaßnahmen der UNESCO auf S.34f. und mit der Technischen Hilfe der UNESCO in Zusammenarbeit mit dem UNDP für den Zeitraum 1960–1974 auf S.37); finanzstatistische Informationen über die Budgetentwicklung, deren Anteile aus Pflichtbeiträgen und freiwilligen Zahlungen

durch andere UN-Institutionen und Mitgliedstaaten fehlen gänzlich, obwohl etwa die Berichte des Generaldirektors hierzu anschauliches Material enthalten. Warum die UNESCO als »größte Spezialorganisation der Vereinten Nationen« bezeichnet wird (S.32), wird allenfalls durch die verwirrende Vielzahl der Themen-Überschriften der UNESCO-Programme dokumentiert; denn bezogen auf Personal und Haushalt rangiert die UNESCO erst hinter der WHO und der FAO.

Insgesamt gesehen verdichtet sich der Eindruck, daß der UNESCO ein höherer Wert in der Produktion von Resolutionen beigemessen wird als in der faktischen Umsetzung in konkrete Programme im eigenen Land und (vor allem) in den Staaten der Dritten Welt. Die Darstellung bietet daher auch keine Hilfen durch weiterführende Primär- und Sekundärliteraturangaben; so fehlen zum Beispiel Hinweise auf die vorliegenden deutschsprachigen Übersetzungen der in der Einleitung erwähnten Berichte von Edgar Faure et al. (Wie wir leben lernen, 1973) und von Sean MacBride et al. (Viele Stimmen — eine Welt, 1982) ebenso wie konkrete Hinweise zur Mitarbeit (etwa im Rahmen des assoziierten Schulprogramms der UNESCO).

Der Dokumenten-Teil enthält als Texte die Verfassung der UNESCO, die Geschäftsordnung der Generalkonferenz sowie je zwei Konventionen aus dem Bildungs- und Kulturbereich, ferner acht Deklarationen und (auszugsweise) Empfehlungen der UNESCO und einen Auszug aus der Internationalen Charta für Körpererziehung und Sport. Die Dokumente sind wiederum in englischer, französischer, russischer Sprache sowie in nichtoffizieller deutscher Übersetzung abgedruckt. Selbstverständlich weichen diese Übersetzungen von den nichtoffiziellen Übersetzungen in der Bundesrepublik Deutschland ab. Bei den bei der UNESCO-Empfehlung zur internationalen Erziehung vorgenommenen Stichproben mit der englischen Fassung fielen allerdings auch Eigenwilligkeiten auf: Im Paragraphen 45 auf S.442 wird nur von »multilateralen« anstatt von »bi- und multilateralen Vereinbarungen« gesprochen, »revision« wird mit »Begotachtung« übersetzt, und der letzte Halbsatz zur Zielsetzung von Schulbuchverhandlungen (»zwecks Förderung der Kenntnis voneinander und des gegenseitigen Verste-

hens zwischen den verschiedenen Völkern«) fehlt gänzlich.

Im Anhang werden unter anderem die Mitgliedstaaten sowie die Zusammensetzungen des Exekutivrats, der Zwischenstaatlichen Räte und anderer Wahlgremien der UNESCO aufgeführt; auf den Abdruck von Organigrammen wurde verzichtet. Ein Schlag- und Stichwortregister schließt den Band ab.

Klaus Hüfner □

### Forbes, Monica H.: Feindstaatenklauseln, Viermächteverantwortung und Deutsche Frage. Zur Fortgeltung der Artikel 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen

Baden-Baden: Nomos 1983  
101 S., 15,- DM

Anliegen der Studie ist es, auf eine fortbestehende Aktualität der sogenannten Feindstaatenklauseln der UN-Charta aufmerksam zu machen und diese für die deutschlandpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu »instrumentalisieren«. Grundlage der Untersuchung ist dabei die Verknüpfung der Feindstaatenklauseln mit der Viermächteverantwortung, in der wiederum die »einzige Klammer für die Fortexistenz Gesamtdeutschlands« (S.18f.) gesehen wird.

Die Untersuchung leidet vor allem daran, daß weder der Frage nach der Weitergeltung der Artikel 53 und 107 im eigentlichen Sinne nachgegangen noch dargelegt wird, worin eigentlich der Inhalt der genannten Artikel besteht. Es handelt sich hierbei nicht um »Rechte der Siegermächte« oder Interventionsansprüche. Vielmehr schneiden die Feindstaatenartikel den Feindstaaten allgemein — nicht nur Deutschland — die Berufung auf die alleinige Eingriffskompetenz des Sicherheitsrats ab. Schon aus der Tatsache, daß unter den Feindstaatsbegriff nicht nur Deutschland fällt, hätte die Autorin entnehmen können, daß die Feindstaatenklauseln keine deutschlandpolitische Bedeutung haben. Logischer Ansatzpunkt wäre insoweit allein die Viermächteverantwortung gewesen.

Rüdiger Wolfrum □



## DIE MITGLIEDSTAATEN NACH ERDTEILEN (Tabelle 2)

### Afrika

1. Ägypten
2. Äquatorialguinea
3. Äthiopien
4. Algerien
5. Angola
6. Benin
7. Botswana
8. Burkina Faso
9. Burundi
10. Dschibuti
11. Elfenbeinküste
12. Gabun
13. Gambia
14. Ghana
15. Guinea
16. Guinea-Bissau
17. Kamerun
18. Kap Verde
19. Kenia
20. Komoren
21. Kongo
22. Lesotho
23. Liberia
24. Libyen
25. Madagaskar
26. Malawi
27. Mali
28. Marokko
29. Mauretanien
30. Mauritius
31. Mosambik
32. Niger
33. Nigeria
34. Rwanda
35. Sambia
36. São Tomé und Príncipe
37. Senegal
38. Seschellen
39. Sierra Leone
40. Simbabwe
41. Somalia
42. Sudan
43. Südafrika

44. Swasiland
45. Tansania
46. Togo
47. Tschad
48. Tunesien
49. Uganda
50. Zaire
51. Zentralafrikanische Republik

### Amerika

1. Antigua und Barbuda
2. Argentinien
3. Bahamas
4. Barbados
5. Belize
6. Bolivien
7. Brasilien
8. Chile
9. Costa Rica
10. Dominica
11. Dominikanische Republik
12. Ecuador
13. El Salvador
14. Grenada
15. Guatemala
16. Guyana
17. Haiti
18. Honduras
19. Jamaika
20. Kanada
21. Kolumbien
22. Kuba
23. Mexiko
24. Nicaragua
25. Panama
26. Paraguay
27. Peru
28. St. Christoph und Nevis
29. St. Lucia
30. St. Vincent und die Grenadinen
31. Suriname
32. Trinidad und Tobago

33. Uruguay
34. Venezuela
35. Vereinigte Staaten

### Asien

1. Afghanistan
2. Bahrain
3. Bangladesch
4. Bhutan
5. Birma
6. Brunei
7. China
8. Indien
9. Indonesien
10. Irak
11. Iran
12. Israel
13. Japan
14. Jemen (Arabische Republik)
15. Jemen (Demokratischer)
16. Jordanien
17. Kamputschea
18. Katar
19. Kuwait
20. Laos
21. Libanon
22. Malaysia
23. Malediven
24. Mongolei
25. Nepal
26. Oman
27. Pakistan
28. Philippinen
29. Saudi-Arabien
30. Singapur
31. Sri Lanka
32. Syrien
33. Thailand
34. Türkei
35. Vereinigte Arabische Emirate
36. Vietnam
37. Zypern

### Europa

1. Albanien
2. Belgien
3. Bjelorußland
4. Bulgarien
5. Dänemark
6. Deutsche Demokratische Republik
7. Deutschland, Bundesrepublik
8. Finnland
9. Frankreich
10. Griechenland
11. Großbritannien
12. Irland
13. Island
14. Italien
15. Jugoslawien
16. Luxemburg
17. Malta
18. Niederlande
19. Norwegen
20. Österreich
21. Polen
22. Portugal
23. Rumänien
24. Schweden
25. Sowjetunion
26. Spanien
27. Tschechoslowakei
28. Ukraine
29. Ungarn

### Ozeanien

1. Australien
2. Fidschi
3. Neuseeland
4. Papua-Neuguinea
5. Salomonen
6. Samoa
7. Vanuatu

## DIE MITGLIEDSTAATEN NACH GEBIETSGRÖSSE (Fläche in qkm) (Tabelle 3)

1. Sowjetunion	22 402 200*	36. Sambia	752 614	71. Deutschland, Bundesrepublik	248 577
2. Kanada	9 976 139	37. Birma	676 552	72. Guinea	245 857
3. China	9 596 961	38. Afghanistan	647 497	73. Großbritannien	244 046
4. Vereinigte Staaten	9 363 123	39. Somalia	637 657	74. Ghana	238 537
5. Brasilien	8 511 965	40. Zentralafrikanische Republik	622 984	75. Rumänien	237 500
6. Australien	7 686 848	41. Ukraine	603 700*	76. Laos	236 800
7. Indien	3 287 590	42. Botswana	600 372	77. Uganda	236 036
8. Argentinien	2 766 889	43. Madagaskar	587 041	Korea	220 277
9. Sudan	2 505 813	44. Kenia	582 646	Korea (Demokratische Volksrepublik)	120 538
10. Algerien	2 381 741	45. Frankreich	547 026	Korea (Republik)	98 484
11. Zaire	2 345 409	46. Thailand	514 000	78. Guyana	214 969
12. Saudi-Arabien	2 149 690	47. Spanien	504 782	79. Oman	212 457
13. Indonesien	2 027 087	48. Kamerun	475 442	80. Bjelorußland	207 600*
14. Mexiko	1 972 547	49. Papua-Neuguinea	461 691	81. Senegal	196 192
15. Libyen	1 759 540	50. Schweden	449 964	82. Jemen (Arabische Republik)	195 000
16. Iran	1 648 000	51. Marokko	446 550	83. Syrien	185 180
17. Mongolei	1 565 000	52. Irak	434 924	84. Kamputschea	181 035
18. Peru	1 285 216	53. Paraguay	406 752	85. Uruguay	176 215
19. Tschad	1 284 000	54. Simbabwe	390 580	86. Tunesien	163 610
20. Niger	1 267 000	55. Japan	372 313	87. Suriname	163 265
21. Angola	1 246 700	56. Kongo	342 000	88. Bangladesch	143 998
22. Mali	1 240 000	57. Finnland	337 032	89. Nepal	140 797
23. Äthiopien	1 221 900	58. Jemen (Demokratischer)	332 968	90. Griechenland	131 944
24. Südafrika	1 221 037	59. Malaysia	329 749	91. Nicaragua	130 000
25. Kolumbien	1 138 914	60. Vietnam	329 556	92. Tschechoslowakei	127 869
26. Bolivien	1 098 581	61. Norwegen	324 219	93. Malawi	118 484
27. Mauretanien	1 030 700	62. Elfenbeinküste	322 463	94. Kuba	114 524
28. Ägypten	1 001 449	63. Polen	312 677	95. Benin	112 622
29. Tansania	945 087	64. Italien	301 225	96. Honduras	112 088
30. Nigeria	923 768	65. Philippinen	300 000	97. Liberia	111 369
31. Venezuela	912 050	66. Ecuador	283 561	98. Bulgarien	110 912
Namibia	824 292	67. Burkina Faso	274 200	99. Guatemala	108 889
32. Pakistan	803 943	68. Neuseeland	268 676	100. Deutsche Demokratische Republik	108 178
33. Mosambik	801 590	69. Gabun	267 667		
34. Türkei	780 576	70. Jugoslawien	255 804		
35. Chile	756 945				

101. Island	103 000	120. Albanien	28 748	141. Trinidad und Tobago	5 130
102. Jordanien	97 740	121. Salomonen	28 446	142. Kap Verde	4 033
103. Ungarn	93 030	122. Äquatorialguinea	28 051	143. Samoa	2 842
104. Portugal	92 082	123. Burundi	27 834	144. Luxemburg	2 586
105. Österreich	83 849	124. Haiti	27 750	145. Komoren	2 171
106. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	125. Rwanda	26 338	146. Mauritius	2 045
107. Panama	77 082	126. Belize	22 965	147. São Tomé und Príncipe	964
108. Sierra Leone	71 740	127. Dschibuti	22 000	148. Dominica	751
109. Irland	70 283	128. El Salvador	21 041	149. Bahrain	622
110. Sri Lanka	65 610	129. Israel	20 770	150. St. Lucia	616
111. Togo	56 785	130. Fidschi	18 274	151. Singapur	581
112. Costa Rica	50 700	131. Kuwait	17 818	152. Antigua und Barbuda	442
113. Dominikanische Republik	48 734	132. Swasiland	17 363	153. Barbados	431
114. Bhutan	47 000	133. Vanuatu	14 763	154. St. Vincent und die Grenadinen	388
115. Dänemark	43 069	134. Bahamas	13 935	155. Grenada	344
116. Schweiz	41 288	135. Gambia	11 295	156. Malta	316
117. Niederlande	40 844	136. Katar	11 000	157. Malediven	298
118. Guinea-Bissau	36 125	137. Jamaika	10 991	158. Seschellen	280
119. Belgien	30 513	138. Libanon	10 400	159. St. Christoph und Nevis	262
119. Lesotho	30 355	139. Zypern	9 251		
		140. Brunei	5 765		

#### DIE MITGLIEDSTAATEN NACH BEVÖLKERUNGSZAHL (in 1 000) (Tabelle 4)

1. China	1 039 680	52. Ghana	12 700	107. Togo	2 760
2. Indien	732 260	53. Chile	11 680	108. Libanon	2 640
3. Sowjetunion	272 500*	54. Ungarn	10 690	109. Singapur	2 500
4. Vereinigte Staaten	234 500	55. Saudi-Arabien	10 420	110. Zentralafrikanische Republik	2 450
5. Indonesien	159 430	56. Portugal	9 950	111. Costa Rica	2 380
6. Brasilien	129 660	57. Bjelorußland	9 930*	112. Jamaika	2 260
7. Japan	119 260	58. Kuba	9 880	113. Jemen (Demokratischer)	2 160
8. Bangladesch	94 650	59. Belgien	9 860	114. Panama	2 090
9. Pakistan	89 730	60. Griechenland	9 850	115. Liberia	2 060
10. Nigeria	89 020	61. Syrien	9 610	116. Mongolei	1 800
11. Mexiko	75 100	62. Madagaskar	9 400	117. Mauretanien	1 780
12. Deutschland, Bundesrepublik	61 420	63. Elfenbeinküste	9 300	118. Kuwait	1 670
13. Korea	59 140	64. Ecuador	9 250	119. Kongo	1 650
14. Korea (Demokratische Volksrepublik)	19 190	65. Kamerun	9 160	120. Namibia	1 470
15. Korea (Republik)	39 950	66. Bulgarien	8 940	121. Lesotho	1 440
16. Vietnam	57 180	67. Angola	8 340	122. Bhutan	1 360
17. Italien	56 840	68. Schweden	8 330	123. Vereinigte Arabische Emirate	1 210
18. Großbritannien	56 340	69. Guatemala	7 930	124. Trinidad und Tobago	1 150
19. Frankreich	54 650	70. Simbabwe	7 740	125. Gabun	1 130
20. Philippinen	52 060	71. Österreich	7 550	126. Oman	1 130
21. Ukraine	51 500*	72. Mali	7 530	127. Botswana	1 010
22. Thailand	49 460	73. Kamputschea	6 890	128. Mauritius	960
23. Türkei	47 280	74. Tunesien	6 890	129. Guyana	920
24. Ägypten	45 920	75. Burkina Faso	6 610	130. Guinea-Bissau	860
25. Iran	41 640	76. Schweiz	6 480	131. Fidschi	670
26. Spanien	38 230	77. Malawi	6 430	132. Zypern	650
27. Birma	37 550	78. Senegal	6 320	133. Gambia	620
28. Polen	36 570	79. Sambia	6 240	134. Swasiland	610
29. Äthiopien	33 680	80. Jemen (Arabische Republik)	6 230	135. Bolivien	420
30. Zaire	31 150	81. Bolivien	6 080	136. Komoren	400
31. Südafrika	30 800	82. Dominikanische Republik	5 960	137. Äquatorialguinea	380
32. Argentinien	29 630	83. Niger	5 770	138. Malta	380
33. Kolumbien	27 520	84. Rwanda	5 700	139. Luxemburg	370
34. Kanada	24 910	85. Haiti	5 300	140. Suriname	350
35. Jugoslawien	22 800	86. Somalia	5 270	141. Dschibuti	330
36. Rumänien	22 550	87. El Salvador	5 230	142. Kap Verde	310
37. Marokko	22 110	88. Guinea	5 180	143. Katar	280
38. Algerien	20 500	89. Dänemark	5 110	144. Brunei	260
39. Tansania	20 380	90. Finnland	4 860	145. Salomonen	260
40. Sudan	20 360	91. Tschad	4 790	146. Barbados	250
41. Kenia	18 780	92. Burundi	4 420	147. Island	240
42. Peru	18 710	93. Laos	4 210	148. Bahamas	220
43. Afghanistan	17 220	94. Norwegen	4 130	149. Malediven	170
44. Deutsche Demokratische Republik	16 700	95. Israel	4 100	150. Belize	160
45. Venezuela	16 390	96. Honduras	4 090	151. Samoa	160
46. Nepal	15 740	97. Benin	3 720	152. St. Lucia	130
47. Sri Lanka	15 420	98. Irland	3 510	153. Vanuatu	120
48. Tschechoslowakei	15 420	99. Paraguay	3 470	154. Grenada	110
49. Australien	15 370	100. Sierra Leone	3 470	155. St. Vincent und die Grenadinen	100
50. Malaysia	14 860	101. Libyen	3 360	156. São Tomé und Príncipe	90
51. Irak	14 650	102. Jordanien	3 250	157. Antigua und Barbuda	80
52. Neuseeland	14 650	103. Papua-Neuguinea	3 200	158. Dominica	80
53. Uganda	14 630	104. Nicaragua	3 190	159. Seschellen	60
54. Niederlande	14 360	105. Uruguay	3 060		
55. Mosambik	13 310	106. Albanien	2 970		
			2 840		

\* Die für die Sowjetunion angegebenen Zahlen in den Tabellen 3 und 4 gelten für die Gesamtheit der Unionsrepubliken einschließlich der in Tabelle 3 unter Nummer 41 und 80 beziehungsweise in Tabelle 4 unter Nummer 18 und 57 gesondert aufgeführten Republiken Ukraine und Bjelorußland. Da diese selbständige Mitglieder der Vereinten Nationen sind, werden sie zusätzlich einzeln genannt.

# PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS



Are you aware of the extraordinary potential of United Nations Publications as a source of reference ? Among the many subjects covered by the United Nations Publications are International Relations, Disarmament, International Law and Trade, the World and Regional Economics, Social Problems, Human Rights, Demography, Statistics and other questions of international importance.

## Essential Information

**Definite studies for the evaluation of industrial projects :** Manual for the Preparation of Industrial Feasibility Studies, Guidelines for Project Evaluation, Manual for Evaluation of Industrial Projects, Practical Appraisal of Industrial Projects, .....

## Facts from Figures

**Year after year, a wealth of resource material :** Statistical Yearbook, Demographic Yearbook, National Accounts Statistics, Industrial Statistics, World Energy Statistics, International Trade Statistics, Constructions Statistics, .....

## Studies and Reports

**Assessment of the economy and analysis of contemporary problems :** World Economic Survey, Economic Survey of Europe, Economic Survey of Latin America, World Industry in 1980, Comprehensive Study on Nuclear Weapons,....



## WORLD CONCERNS AND THE UNITED NATIONS

Model Teaching Units for Primary, Secondary and Teacher Education



## World Concerns and the United Nations

Model Teaching Units for Primary, Secondary and Teacher Education

**World Concerns** is the first United Nations Publication to provide model teaching units directly usable in the classroom. The 26 units in the collection deal with the aims and activities of the United Nations and its system and exemplify a range of themes, approaches and methods through which to develop international understanding and support for the United Nations' world. The units are based on classroom theory and practices which have been found valuable in different world areas. Each unit deals with a topic from an international and local standpoint, linking it to a student's own interests. The book includes readings, extensive illustrations and other content usable in the classroom, as well as ideas for extending the units and pedagogical comments. Its two years preparation involved several specialized United Nations Organizations, including UNESCO and education specialists in over forty countries.

(Sales No. E.83.I.12)

Truly your source of information — At very reasonable prices !  
A complete catalogue is available upon request !

**UNITED NATIONS**

Room A-3315  
New York, N. Y. 10017



**PUBLICATIONS**

Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

## Übersetzungs-, Zuordnungs- und Abkürzungsverzeichnis zum Bereich Vereinte Nationen

Die wichtigsten Organe der Vereinten Nationen mit ihren Unterorganen: die Generalversammlung mit ihren Hauptausschüssen, Verfahrensausschüssen, Ständigen Ausschüssen, Nebenorganen und Ad-hoc-Körperschaften, Regionalgruppen und anderen Gruppen. Der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat mit seinen regionalen Wirtschaftskommissionen, tagungsgebundene Gremien und Ausschüsse, zwischenstaatliche Ad-hoc-Gremien, Sachverständigengremien, dem Wirtschafts- und Sozialrat nahestehende Körperschaften und Programme. Der Treuhänderat, der Internationale Gerichtshof, die Sonderkörperschaften, die Sonderorganisationen, regionale Entwicklungsbanken, Organe zur Durchführung von Verträgen, die Hauptabteilungen des Sekretariats und interinstitutionelle Körperschaften und sonstige Gremien. Übersetzungsverzeichnis englisch-deutsch und deutsch-englisch, deutsch-englisches Verzeichnis der UN-Mitgliedstaaten mit Beitrittsdaten und Bezeichnung der Gründungsmitglieder, Zuordnungsindex von Unterorganen zu Hauptorganen, Verzeichnis der Abkürzungen, Literaturhinweise und Organigramm.

Teil I/2. Aufl.  
— UN-Text 33 —

Einzelpreis  
DM 13,50

erhältlich bei der  
**DGVN**

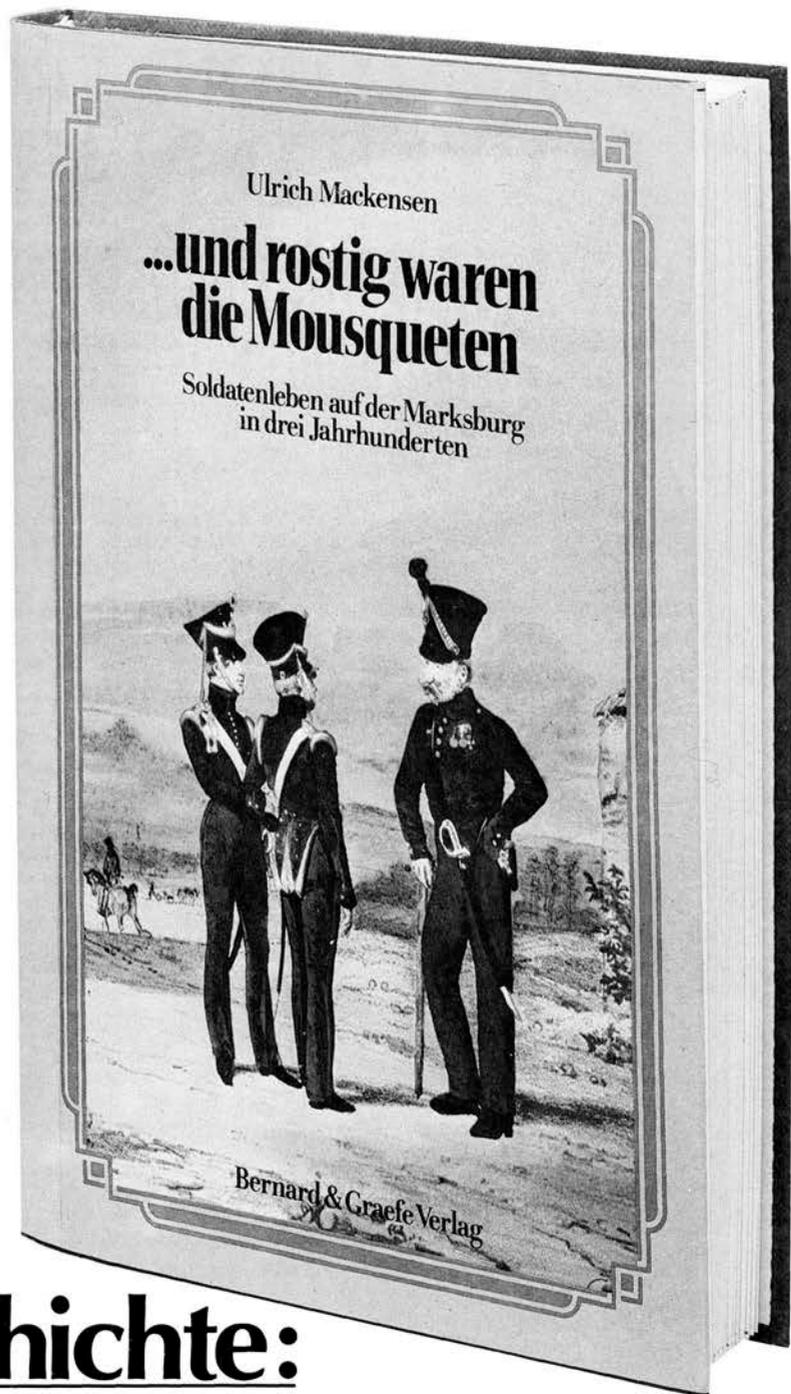
Simrockstraße 23  
5300 Bonn 1

Ulrich Mackensen  
**...und rostig waren  
die Mousqueten**  
Soldatenleben auf der Marks-  
burg in drei Jahrhunderten  
1984. 135 Seiten und 8 Bild-  
tafeln, 13 Abbildungen. Ln.  
DM 29,80  
ISBN 3-7637-5450-4

## **Ein Stück Kulturgeschichte:**

Der Autor zeichnet, mit Schwerpunkt auf dem 18. Jahrhundert, das Leben der Soldaten und ihrer Familien. Und dies nach Dokumenten, die der Verfasser in mehr als dreijähriger Arbeit in den Staatsarchiven von Wiesbaden und Darmstadt mit viel Liebe ausgesucht und ausgewertet hat.

Und das Fazit? Mit stiller Heiterkeit und mit Schmunzeln werden die Leser dieses entzückenden Geschenkbuches sich — ein klein wenig nachdenklich — fragen: Diese Skandalchen, diese Peinlichkeiten, dieses Vertuschen und diese Kumpanei — war das wirklich nur 18. Jahrhundert?



**Bernard & Graefe Verlag**

Fachverlag für Sicherheitspolitik, Militärgeschichte  
und Wehrwesen

Karl-Mand-Straße 2 · 5400 Koblenz 1