

VEREINTE NATIONEN

UN · FAO · ICAO · ILO · UNESCO

IBRD · IDA · IFC · IMF

ITU · WHO · IMO

UPU · WMO · WIPO

IFAD · UNIDO

GATT · IAEA

UNRWA · UNITAR

UNICEF · UNHCR

WFP · UNCTAD

UNDP · UNFPA · UNV

UNU · UNEP · WFC

HABITAT · INSTRAW

ECE · ESCAP · ECLAC · ECA · ESCWA

CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT

UNMOGIP · UNTSO · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL



Kindeswohl und Schuldenlast

Bedingungen einer sozialverträglichen Strukturanpassungspolitik in der Dritten Welt 173
von Richard Jolly und Rolph van der Hoeven

Nicht so gemeint . . .

Die UNO-Sprache 178
von Werner Dolph

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen 180
von Christian Tomuschat

An der Schwelle einer neuen Phase der Weltpolitik

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 43. Generalversammlung 186
von Javier Pérez de Cuéllar

Die persönliche Meinung:

Der neue Staat 193
von Friedemann Büttner

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:

Ein- und Ausreisefreiheit (38), Menschenrechts-Unterkommission (39), Menschenrechtliche Berichtspflichten oft unzureichend erfüllt (40), Berufschancen bei der Weltorganisation (41), Widersprüchlicher Gastgeber USA (42) 195
von Ilka Bailey-Wiebecke, Martina Palm-Risse und Peter Schifferer

Dokumente der Vereinten Nationen:

Nahost, Irak-Iran 200

Literaturhinweise 201
von Dieter Fleck und Philip Kunig

Jahresinhaltsverzeichnis 1988 203

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 (DGVN), Bonn.
Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, 5300 Bonn 1, ☎ (02 28) 21 36 40; Telex: 8 869 994 uno d.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.
Verlag: Mönch-Verlag GmbH, Geschäftsführerin: Marlies Mönch, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Verlagssitz: Hübingerweg 33, 5401 Waldesch, ☎ (0 26 28) 7 66. Bankverbindungen: Dresdner Bank, Koblenz (BLZ 570 800 70) 605 419 500; 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, Postfach 15 60, 5400 Koblenz, ☎ (0 26 28) 7 66.
Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, ☎ (02 28) 5 46-0.
Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 30,—/32,— DM (Inland/Ausland) einschließlich Porto- und Versandkosten; Preis für Luftpostversand auf Anfrage. 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 DGVN, Bonn, bei.

Präsidium:

Dr. Hans Arnold
Prälat Heinz-Georg Binder,
Bevollmächtigter der EKD in Bonn
Prälat Paul Bocklet,
Leiter des Katholischen Büros Bonn
Willy Brandt, MdB, Bundeskanzler a. D.
Ernst Breit, Vorsitzender des DGB
Dr. Johannes Joachim Degenhardt,
Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi,
Bürgermeister a. D.
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Iring Fetscher
Dr. Katharina Focke, MdEP,
Bundesministerin a. D.
Dr. Walter Gehlhoff
Hans-Dietrich Genscher, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth, Vorsitzender
des Aufsichtsrats der Deutschen Bank
Karl Günther von Hase
Dr. Helmut Kohl, MdB,
Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
Dr. Hanna-Renate Laurien, MdA,
Bürgermeister, Berlin
Dr. Hans-Werner Lautenschlager,
Staatssekretär des Auswärtigen Amts
Wolfgang Mischnick, MdB,
Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion
Prof. Dr. Hermann Mosler
Prof. Dr. Karl Josef Partsch,
Mitglied im Rassendiskriminierungsausschuß
Annamarie Renger, MdB,
Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, Bundeskanzler a. D.
Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.
Lothar Späth, MdL,
Ministerpräsident, Baden-Württemberg
Dr. Hans Stercken, MdB, Vorsitzender
des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages
Dr. Gerhard Stoltenberg, MdB,
Bundesminister der Finanzen
Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, Vorsitzender
der SPD und der SPD-Bundestagsfraktion
Rüdiger Freiherr von Wechmar
Günther van Well

Vorstand:

Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt
(Vorsitzende)
Leni Fischer, MdB, Neuenkirchen
(Stellv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin
(Stellv. Vorsitzender)
Oskar Barthels, Leinfelden-Echterdingen
Dr. Mir A. Ferdowsi, München
Wolfgang Lüder, MdB, Berlin
Ulrike Renner, München
Prof. Volker Rittberger, Ph. D., Tübingen
Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Kiel

Landesverbände:

Joachim Schmidt
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
Poppelsdorfer Allee 55, 5300 Bonn 1
☎ (02 28) 21 36 46

Kindeswohl und Schuldenlast

Bedingungen einer sozialverträglichen Strukturanpassungspolitik in der Dritten Welt

RICHARD JOLLY · ROLPH VAN DER HOEVEN

Dieser Beitrag handelt von der »Anpassung mit menschlichem Gesicht«, einem sowohl für die internationale Gemeinschaft als auch speziell für die Entwicklungsländer wichtigen und vordringlichen Thema. Sie ist zugleich Gegenstück wie Folge der Schuldenkrise², der sinkenden Rohstoffpreise, der stagnierenden Entwicklungshilfeleistungen und all der übrigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen etwa 50 bis 70 Entwicklungsländer – insbesondere Staaten Afrikas und Lateinamerikas, für deren Entwicklung die achtziger Jahre zu einem verlorenen Jahrzehnt wurden – zu kämpfen haben. Sie steht inmitten des Problemfeldes, welches sowohl die Delegierten als auch die Gegendemonstranten der diesjährigen Tagung von Internationalem Währungsfonds (IMF) und Weltbank in Berlin beschäftigt hat³.

Hier sollen drei Fragen zur Schuldensituation und zur Anpassungspolitik gestellt werden:

- > Wie konnte es zur derzeitigen Krise – insbesondere zur Schuldenkrise – kommen?
- > Welches sind die Folgen für die Kinder und die Frauen, vor allem für die armen und schwachen unter ihnen?
- > Was ist zu tun?

Entstehung der gegenwärtigen Krise

Die Schuldenkrise hat zwei Hauptursachen: zum einen das weltweite Ungleichgewicht auf den Kapitalmärkten Ende der siebziger Jahre, als ein erheblicher Teil des zugunsten der Erdölförderländer entstandenen Devisenüberschusses über die westlichen Banken in die Dritte Welt umgeleitet wurde. Im Nachhinein läßt sich das als einfacher und eindeutiger Vorgang beschreiben: Die Industriestaaten waren nicht bereit, diese Überschüsse aufzunehmen und lenkten sie in die Entwicklungsländer, insbesondere nach Lateinamerika. Derartige geschah – wie Susan George in ihrem Buch über »ein schlimmeres Schicksal als Schulden« (A Fate Worse than Debt) pointiert hervorgehoben hat – nicht selten selbst bei riskantester Ausgangslage, ohne daß die Risiken vorab ernsthaft geprüft worden wären. Die Empfängerländer begrüßten den zusätzlichen Kapitalzustrom, da sie sich mitten in einer aktiven Phase ihrer Entwicklung befanden. Zudem boten die frischen Gelder einigen lateinamerikanischen Staaten einen willkommenen Ausweg aus schwierigen innenpolitischen Entscheidungsprozessen hinsichtlich Kürzungen des Staatshaushalts – Entscheidungen darüber, wer letztlich die Last von Änderungen in der Wirtschaftspolitik und bei der Einkommensverteilung hätte tragen sollen.

Vertraglich war für das Gros dieser Schulden ein variabler Zinssatz, kein Festzins, vereinbart worden. Als dann Anfang der achtziger Jahre die Industriestaaten damit begannen, zwecks Vermeidung einer Inflation ihre Wachstumsraten zu drosseln, sprangen die Zinssätze in die Höhe. Für die meisten Entwicklungsländer gestaltete sich die Bedienung ihrer Schulden mithin immer schwieriger, da sie nunmehr in die Zwickmühle zwischen steigendem Zinsfuß auf der einen Seite und sinkenden Rohstoffpreisen und Exporterlösen auf der anderen geraten waren. Als Folge der Kluft zwischen eigenen Einnahmen und Ausgaben für den Schuldendienst konnten sich diese Länder immer weniger Importe leisten. Einfuhren jedoch waren lebensnotwendig, und so sahen sich viele Staaten zu Beginn der achtziger Jahre nachhaltigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten gegenüber; zur Defizitfinanzierung mußten sie erneut Kredite aufnehmen, womit sie den schon bestehenden Schuldenberg noch höher auf türmten. – Recht treffend hat übrigens Mike Faber vom Institut für Entwicklungsstudien der Universität von Sussex diese Situation

mit einer zeitgenössischen Version der Sisyphos-Sage umschrieben:

»Der Schuldner aus der Dritten Welt ist der Sisyphos des modernen Zeitalters, aber eines unterscheidet ihn von dem tragischen Helden der Antike: Jedesmal wenn der Felsbrocken des Sisyphos zu Tal gerollt ist, empfindet er ihn als schwerer, und jedesmal wenn Sisyphos zum Gipfel emporschaut, ist der Berg doch tatsächlich wieder höher geworden!«

Die Lage stellt sich nun so dar, daß die meisten privaten Banken keine Kredite mehr an Entwicklungsländer vergeben und die Länder so dazu zwingen, ihre Importe drastisch zurückzuschrauben, was wiederum zur Verlangsamung des Wachstums führt. Aber privates Kapital ist nicht die einzige Mangelware – auch internationale Kredite werden knapp, und das in solchem Ausmaß, daß der IMF derzeit von Staaten der Dritten Welt insgesamt höhere Rückzahlungen auf bereits vergebene Darlehen erhält als er an neuen Krediten vergibt.

Diskussionen darüber, wer der Schuldige für diese Zwangslage ist und wer nicht, führen nicht weiter; mit Gewißheit aber sind einige Opfer der Schuldenkrise eindeutig unschuldig. Denn niemand würde wohl zu dem Schluß kommen, daß Kinder oder werdende Mütter etwas dafür können, daß sie in einem hochverschuldeten Land leben. In den meisten Fällen haben freilich eindeutig externe Faktoren eine entscheidende Rolle dabei gespielt, die Entwicklungsländer in die Schuldenkrise zu treiben. Damit soll nicht behauptet werden, daß die internen Politiken und Maßnahmen zufriedenstellend gewesen seien. Im Gegenteil finden sich zahlreiche Belege für früheres Mißmanagement und die Vernachlässigung der menschlichen Seite der Entwicklung. Dennoch sind es die externen Faktoren, die einen bedeutenden Teil der derzeitigen Schwierigkeiten der meisten Entwicklungsländer bewirkten.

Die angesprochene Problematik wird durch die Tabelle auf S. 174 illustriert. Demnach ruht die Last der Anpassungsmaßnahmen immer noch sehr einseitig auf den defizitgeplagten Entwicklungsländern, nicht etwa auf allen Staaten, die Defizite aufzuweisen haben – gerade die Vereinigten Staaten müßten mit besonderem Nachdruck zur Verringerung ihres außenwirtschaftlichen wie auch ihres Haushaltsdefizits aufgefordert werden –, und auch nicht auf den Überschußländern, die doch vergleichbare Maßnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten zu ergreifen hätten. Vor einer Lage wie der heute zu beobachtenden hatte John Maynard Keynes schon vor 47 Jahren gewarnt, zu

Eine langjährige Zusammenarbeit geht mit dieser Ausgabe der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu Ende: Herausgeber und Redaktion danken dem Mönch-Verlag, Koblenz, für die verlegerische Betreuung seit 1965, die vom persönlichen Engagement Jupp Mönchs geprägt war und die nach seinem Tode im Jahre 1981 in gleicher Weise von seiner Witwe Marlies Mönch fortgeführt wurde. Wir danken besonders auch dafür, daß der Mönch-Verlag die Zeitschrift selbst in wirtschaftlich schwierigen Phasen stets loyal gefördert hat.

Mit Beginn des Jahrgangs 1989 erscheint VEREINTE NATIONEN im N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein.

Die Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen werden wie bisher automatisch mit der Zeitschrift beliefert. Für eventuelle Rückfragen weiterer Bezieher steht die DGVN in Bonn gern zur Verfügung.

Ihre Leser mittels Analyse, Kommentar, Bericht und Dokumentation über die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen so umfassend wie sorgfältig zu informieren, wird auch weiterhin das Bestreben dieser Zeitschrift sein.

Die externen Schocks

für die Entwicklungsländer — ohne Ölexporteure¹ — von 1978 bis 1987
(Angaben in Prozent, sofern nicht anders gekennzeichnet)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Veränderungen der Terms of Trade ²	-3,9	-1,2	-5,8	-4,0	-2,0	0,6	2,6	-2,3	-2,9	0,6
Reales Wachstum des Brutto sozialprodukts der Industrieländer	4,2	3,3	1,3	1,5	-0,3	2,7	4,9	3,2	2,7	3,1
Reale Zinssätze in den Industrieländern ³	2,7	-6,8	-2,0	16,1	19,4	16,0	10,5	13,6	6,8	..
Kapitalimport ⁴ in Mrd US-Dollar, davon	28,4	26,0	59,2	57,3	31,1	19,2	14,7	16,4	5,2	4,9
— Lateinamerika ⁵	25,8	27,1	33,0	51,3	25,8	5,8	2,3	-1,5	-4,6	-1,8
— Afrika südlich der Sahara	1,6	0,2	4,0	1,9	0,3	1,4	-2,0	-1,9	-0,9	-1,3
Leistungsbilanzsaldo ⁶	-11,9	-14,2	-16,5	-20,1	-17,2	-10,9	-6,3	-6,1	-1,8	1,0

1 Folgende Entwicklungsländer erzielen wenigstens die Hälfte ihrer Ausfuhrerlöse aus dem Export der natürlichen Energieträger Erdöl und Erdgas: Algerien, Bahrain, Ecuador, Gabun, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kongo, Kuwait, Libyen, Mexiko, Nigeria, Oman, Saudi-Arabien, Syrien, Trinidad und Tobago, Tunesien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate

2 Nettoaustauschverhältnisse im Außenhandel; die Maßzahl gibt die relative Veränderung der Ausfuhrpreise gegenüber den Einfuhrpreisen an

3 Zinsfuß für langfristige Ausleihungen in den 7 größten OECD-Staaten, bereinigt um die prozentualen Veränderungen der Ausfuhrpreise der nicht-erd-ölexportierenden Entwicklungsländer

4 Nettokreditaufnahme im Ausland ohne Ausleihungen von staatlicher Seite und internationalen Institutionen, ohne Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Reservehaltung der Zentralbanken

5 einschließlich Ecuador, Mexiko, Trinidad und Tobago und Venezuela

6 ausgedrückt in Prozent der Exporte an Gütern und Dienstleistungen

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Washington, April 1988 (und frühere Ausgaben)

einer Zeit, als man sich erste Gedanken über die Grundlagen für das spätere Bretton-Woods-System machte. Einseitige Anpassung verleiht der Weltwirtschaft eine deflationäre Schlagseite und verstärkt damit die Ungleichgewichte zwischen den Ländern. Zum anderen sinken — wie in den achtziger Jahren deutlich geworden — die Kapitalzuflüsse, und die Darlehensbedingungen verschlechtern sich, was wiederum drastische Ressourcenabflüsse und damit eine beträchtliche Einschränkung der Chancen auf eine ausgeglichene Zahlungsbilanz nach sich zieht. Derartige hat natürlich in den Staaten der Dritten Welt an die Wurzeln von Wachstum und Arbeitsplatzbeschaffung gerührt; unausweichliche Folge war das Absinken des Lebensstandards. Für ein weltweites Gleichgewicht und für die Mehrheit der Armen wäre eine weniger abrupte Wende und mehr Flexibilität sinnvoller gewesen.

Folgen der Anpassungspolitik für Kinder und Frauen

Das Zusammentreffen von schlechter Weltmarktlage, fallenden Rohstoffpreisen und steigenden Zinssätzen hat die Fähigkeit der Entwicklungsländer, für Importe zahlen zu können, beträchtlich schrumpfen lassen. Zwischen 1980 und 1985 minderte sich das Pro-Kopf-Einkommen in den Ländern der Dritten Welt insgesamt; in 17 von 23 Ländern Lateinamerikas ging es um durchschnittlich 10vH, in 24 von 30 afrikanischen Staaten südlich der Sahara sogar um durchschnittlich 25vH zurück. In Afrika — von Äthiopien bis Ghana, von Sudan bis Mosambik — hat die klimatische wie auch die finanzielle Dürre in Verbindung mit Verwüstungen durch Kämpfe und Krieg das Land bis aufs Mark ausgesogen. Die ersten Opfer dieser sich zuspitzenden Situation sind stets die Kinder und die Frauen — und die Armen im allgemeinen.

In vielen Teilen der Dritten Welt hat die Unterernährung während der achtziger Jahre zugenommen: nachgewiesenermaßen in zehn afrikanischen Ländern, in den lateinamerikanischen Staaten Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Jamaika und Uruguay sowie auf den Philippinen und auf Sri Lanka in der asiatischen Region. Ebenso ist in einigen Ländern ein Anstieg der Säuglingssterblichkeit zu verzeichnen sowie in mindestens 16 Ländern eine wachsende Erfolglosigkeit bei ihrer Reduzierung. Nach 30

bis 40 Jahren sinkender Zahlen ist zwischen 1979 und 1982 der Anteil von Neugeborenen mit Untergewicht in zumindest zehn Ländern wieder angestiegen. Krankheiten, die wir besiegt glaubten, treten wieder auf, so die Frambösie und das Gelbfieber in Ghana oder die Malaria in Peru. Dies sind allerdings nur die Staaten, über die uns Informationen vorliegen. Zweifellos gibt es zahlreiche andere Länder, in denen zunehmende Unterernährung und vermehrte Anfälligkeit für Krankheiten nicht registriert und vielleicht nicht einmal wahrgenommen werden, weil Statistiken über den Ernährungs- und Gesundheitszustand der Bevölkerung unzulänglich sind oder oft gar nicht erst erstellt werden.

Nicht nur der Gesundheitssektor wurde getroffen, sondern auch ein Bereich, in dem die für die Zukunft eines Landes lebensnotwendigen Investitionen in den Menschen getätigt werden: das Bildungswesen. In vielen Ländern der Dritten Welt ist der Besuch der Grundschulen rückläufig; noch häufiger sogar hat sich die Qualität des Unterrichts verschlechtert. Kinderarbeit ist wieder öfter anzutreffen. Diese Verschlechterung im Gesundheits- und Erziehungswesen hat ihre Ursachen jedoch nicht nur im allgemeinen Einkommensrückgang, sondern auch in der Einschränkung der Staatsausgaben. In fast der Hälfte aller afrikanischen Staaten, über die uns Daten vorliegen, und in 60vH der Länder Lateinamerikas sanken zwischen 1979 und 1983 die Pro-Kopf-Ausgaben des Staates für den Gesundheitssektor real; für den Bildungsbereich flossen die staatlichen Mittel in etwa jedem dritten afrikanischen Land und in zwei von drei lateinamerikanischen Staaten spärlicher.

Diejenigen, die am meisten unter dieser rückläufigen Entwicklung zu leiden haben, sind im allgemeinen die Jüngsten der Armen. Es sind ihre Familien, die die geringsten Möglichkeiten zum Sparen haben und die sich daher sogar beim Allernotwendigsten einschränken müssen. Kinder und Arme sind es auch, die am stärksten von Dienstleistungen der öffentlichen Hand und von staatlichen Mitteln abhängig sind; gerade hier wurden in sehr vielen Ländern Kürzungen vorgenommen, um die wirtschaftliche Rezession aufzufangen. Man kann gar nicht oft genug betonen, daß ein kleines Kind derartige Phasen der Austerität nicht ohne weiteres verkraften kann. Neun Zehntel der Entwicklung des Gehirns sowie ein beträchtlicher Teil des kör-

perlichen Wachstums des Menschen werden in den ersten fünf Lebensjahren abgeschlossen. Ein Kind, das in diesen Jahren nicht ausreichend ernährt und gesundheitlich versorgt wird, kann nie zu seiner völligen körperlichen und geistigen Reife heranwachsen. Es hat keine zweite Chance.

Immer wieder hat das UNICEF darauf aufmerksam gemacht, daß diese Entwicklung, die Kinder und Arme tangiert, und zwar meist negativ, jeglicher ökonomischen Rationalität entbehrt. Jede Mittelkürzung im Bereich von Ernährung, Gesundheit und elementarer Bildung – zu einer Zeit, zu der die Anpassungsmaßnahmen eigentlich zur Kräftigung dieser Volkswirtschaften führen sollen – ist in Wahrheit eine Desinvestition.

Was tun?

Es gibt sehr wohl Alternativen und Maßnahmen zum Schutz der Kinder; sie müssen nur klar formuliert und herausgestellt werden, wie das UNICEF das in seiner Konzeption der ›Anpassung mit menschlichem Gesicht‹ bereits getan hat. Kern dieser Vorstellungen ist die Überlegung, daß die Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik auf die anfälligsten Glieder der Gesellschaft – insbesondere die Kinder – im Vorfeld abzuwägen sind, daß man mit derartigen Maßnahmen bewußt bestrebt sein sollte, die Produktivität und die Einkommenslage der ärmeren Schichten zu verbessern, und daß öffentliche Unterstützungs- und Dienstleistungen, die das Rückgrat für das Überleben bilden, eher verstärkt denn beschnitten werden sollten.

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen schlägt daher für eine ›Anpassung mit menschlichem Gesicht‹ sechs zentrale Elemente vor:

1 Stärker auf Expansion gerichtete makro-ökonomische Politiken, die darauf abzielen, ein bestimmtes Niveau von Produktion, Investition sowie der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse während des Anpassungszeitraumes aufrechtzuerhalten. Die Strukturanpassung einer Volkswirtschaft nimmt normalerweise wesentlich mehr Zeit in Anspruch als konventionelle Maßnahmen der Stabilisierung.

2 Der Einsatz von Politiken mittlerer Reichweite (im Rahmen einer zuvor definierten Makro-Politik), die den auf Expansion ausgerichteten makro-ökonomischen Ansatz optimieren und den Vorrang für die Befriedigung der Bedürfnisse der Schwachen sichern sollen. Derartige Meso-Politiken bestimmen die Auswirkungen unter anderem von Steuern, Staatsausgaben, Devisenkontrolle und Kreditvergabe auf die Verteilung der Einkommen und die Allokation von Ressourcen.

3 Sektorale Maßnahmen, die auf Umstrukturierungen in der Produktion abzielen, um beschäftigungswirksame und einkommenschaffende Aktivitäten anzuregen und die Produktivität der von den Geringverdienenden ausgeübten Tätigkeiten zu steigern; Zielgruppen sind hier insbesondere die Kleinbauern und die Produzenten im informellen Sektor von Industrie und Dienstleistungen.

4 Mehr Gerechtigkeit und Effizienz bei den sozialen Diensten durch Umwidmung von Staatsausgaben. Dies gilt sowohl innerhalb der Sektoren als auch zwischen ihnen: weg von den kostenintensiven Bereichen, hin zur preisgünstigen Grundversorgung. Solches kann durch verbesserte Steuerung der staatlichen Interventionen und durch Anstellung sorgfältiger Kosten-Nutzen-Rechnungen erreicht werden.

5 Die Auflage von (oftmals zeitlich begrenzten) kompensatorischen Programmen für die Geringverdienenden, die während des Anpassungszeitraums deren gesundheits- und ernährungsmäßige Grundversorgung gewährleisten sollen, bis die Wachstumsphase sie in die Lage versetzt, ihren Mindestbedarf aus eigener Kraft zu decken. Zwei wesentliche Bestandteile einer solchen Politik sind staatliche Beschäftigungsprogramme und Interventionen zugunsten der Ernährungssicherung, was Nahrungsmittelhilfe für bestimmte Zielgruppen ebenso einschließt wie die unmittelbare Versorgung der Schwächsten.

6 Die Beobachtung der Bedingungen, unter denen die Menschen leben, während des gesamten Anpassungsprozesses, insbesondere des Lebensstandards und des Gesundheits- und Ernährungszustandes der Geringverdienenden, um so die Identifizierung des Bedarfs zu ermöglichen und die Anpassungsprogramme selbst bewerten und gegebenenfalls entsprechend modifizieren zu können.

In der Praxis konnte ein solcher Ansatz bereits in die positiven Beispiele Botswanas, Simbabwe und Südkoreas einfließen, die sämtlich während der achtziger Jahre eine Anpassungspolitik mit einer ausgeprägten humanitären Komponente betrieben haben. Andere Länder wiederum nahmen durch ihre spezifische Art der Problemlösung im Angesicht der Rezession eine Pionierrolle ein. So kürzte zum Beispiel Indonesien seine Investitionen für Krankenhäuser um 75 vH, als es sich durch rückläufige Einnahmen aus dem Erdölgeschäft gezwungen sah, die Staatsausgaben drastisch zu reduzieren. Gleichzeitig wurden jedoch vermehrt Mittel bereitgestellt, um die Entwicklung der ›Posyandu‹ voranzutreiben. Das sind Einrichtungen der primären Gesundheitsversorgung auf dem Lande, von denen es im März 1988 200 000 gab. Sie bieten in über 47 000 Gemeinden Impfungen sowie Beratung in Sachen Familienplanung, bei der Anwendung der oralen Rehydrations- und bei der Überwachung der Wachstumsfortschritte der Kleinsten an. Auch Indien schränkt derzeit die staatlichen Ausgaben für die Krankenhäuser ein und weitet gleichzeitig seine Impfprogramme und andere Maßnahmen der primären Gesundheitsversorgung zugunsten der Bevölkerungsmehrheit aus. Ebenso hat die thailändische Regierung ihre Aufmerksamkeit und ihre Mittelzuweisungen in verstärktem Maße auf die Kinder gerichtet; jede Provinz, jedes lokale Zentrum in Thailand verfügt über festumrissene Zielvorgaben, auf Grund derer Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderkrankheiten, zur Verringerung der Fälle von Unterernährung auf allenfalls einen statistischen Merkposten und zu einer umfassenden und immer wieder der Überprüfung unterliegenden Kinderfürsorge durchgeführt werden.

Natürlich stellt in vielen Ländern die Einhaltung der Menschenrechte noch immer ein gravierendes Problem dar, das weder vernachlässigt werden kann noch darf. Gemeinsam mit den übrigen Gliedern des Verbandes der Vereinten Nationen versucht das UNICEF hier, dem Menschenrechtsgedanken über die ›Rechte des Kindes‹ näherzukommen, indem es eine Konvention über die Rechte des Kindes befürwortet⁴; in ihr sollen universelle Kinderrechte verankert werden, die kein Land ignorieren darf. Es besteht die begründete Hoffnung, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Konventionsentwurf in absehbarer Zeit annehmen wird und damit einen zumindest rechtlichen

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Friedemann Büttner, geb. 1938, ist Professor für Politik und Zeitgeschichte des Vorderen Orients am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Dr. Rolph van der Hoeven, geb. 1948, ist seit Anfang 1988 Mitarbeiter des UNICEF in New York. Zuvor bei der ILO tätig; Studium der Ökonometrie und Entwicklungsökonomie in Amsterdam.

Dr. Richard Jolly, geb. 1934, ist seit 1982 Stellvertretender Exekutivdirektor des UNICEF; zuvor Direktor des Instituts für Entwicklungsstudien an der Universität von Sussex. Mitherausgeber der Studie ›Anpassung mit menschlichem Gesicht‹.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, Direktor des Instituts für Völkerrecht der Universität Bonn, gehört seit 1985 der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen an. 1977–1986 war er Mitglied des Menschenrechtsausschusses.

– wenn auch vielleicht nicht sogleich und überall tatsächlichen – Schutz der Zukunft der Kinder festschreibt.

Für die meisten Länder jedoch gilt, daß selbst bei heroischster Anstrengung politischer und wirtschaftlicher Art einer rein nationalen Politik der Erfolg versagt bleiben muß. Wenn es eine Rückkehr zu langfristigem Wirtschaftswachstum geben soll und wenn zugleich die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft im Verlauf dieses Prozesses geschützt werden sollen, dann müssen die Industrieländer eine redliche Entwicklungs- und Handelspolitik und weitere finanzielle Zuschüsse zusichern. Ohne nachhaltigere Maßnahmen zur Schuldenerleichterung verblaßt jegliche Bemühung um »Anpassung mit menschlichem Gesicht« zu einem Slogan, der sich nie in fröhlichem Kinderlachen wiederfinden wird.

So fiel etwa in Sambia das Pro-Kopf-Einkommen während der letzten fünf Jahre um über 25vH; Hauptursache war der Preisverfall beim wichtigsten Ausführprodukt Kupfer. Obwohl es gewiß wünschenswert gewesen wäre, daß Sambia seine Wirtschaft in den vorangegangenen Jahren von der Kupfergewinnung verstärkt auf agrarische Produktion umgestellt hätte, läßt sich nicht übersehen, mit welchen immensen Schwierigkeiten jedes Land zu kämpfen hat, das auf Grund drastisch abnehmender Einkünfte seine gesamte Wirtschaftsstruktur umbauen muß. Man sollte dabei im Auge behalten, wie problematisch es schon für die Volkswirtschaften einiger wichtiger Industrieländer war, ihre Haushaltsdefizite über mehrere Jahre hinweg auch nur um wenige Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren und wie kompliziert sich der politische Prozeß gestaltete, um dies in Gang zu setzen. Den meisten afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten wird hingegen abverlangt, in weit größerem Umfang und in viel kürzerer Frist als im Falle etlicher Industriestaaten – die sich so schwer damit taten und mancherlei politische Spannungen auszuhalten hatten – ihre Haushaltsdefizite abzubauen und wirtschaftliche Strukturanpassungsmaßnahmen in die Wege zu leiten.

Die Industrieländer müssen daher den ärmeren Ländern die Gelegenheit zum Atemschöpfen zugestehen, damit diese die Härten des Anpassungsprozesses abfedern können. Derartige könnte sowohl durch Entwicklungshilfe als auch durch die Schaffung eines günstigen Umfeldes erzielt werden, das den Ländern der Dritten Welt einen Neubeginn ihres Wachstums und die Chance auf aktive Mitwirkung in der Völkergemeinschaft ermöglicht. Dies alles setzt die vermehrte Bereitstellung finanzieller Mittel durch Institutionen wie den Internationalen Währungsfonds oder die Weltbank voraus, die ihrerseits den Wandel ihrer Politiken in Richtung auf eine stärkere Beachtung der menschlichen Komponente fortführen sollten. Die Industrieländer müßten zudem mehr Ausfuhren der Dritten Welt aufnehmen. Wenngleich dies von den Industrieländern einen drastischen Abbau protektionistischer Maßnahmen im allgemeinen und der Schutzzäune um die eigene Landwirtschaft und Industrie im besonderen erfordert, wäre die Folge für die Entwicklungsländer, daß sie bei den meisten ihrer Rohstoffexporte relative Stabilität verzeichnen könnten.

Für die Entwicklungsländer ist die oben angesprochene Atempause von großer Bedeutung; aber auch die Industriestaaten werden aus einer Expansion ihrer Absatzmärkte und aus verstärkter weltwirtschaftlicher Integration ihren Nutzen ziehen. Genutzt werden sollte eine derartige Gelegenheit zum Atemholen in den Entwicklungsländern auch zu Maßnahmen, die eine Ausschöpfung des in den Kindern steckenden Potentials und die menschliche Entwicklung als solche fördern – Maßnahmen, ohne die eine echte Entwicklung nicht stattfinden kann. Die Nutzung der Atempause muß mit einer Förderung der Kinder einhergehen.

Die Bedürfnisse der Kinder im 21. Jahrhundert

Institutionen wie IMF und Weltbank spielen bei der Schaffung eines derart erweiterten Spielraums für die Entwicklungsländer

eine führende Rolle; besonders wichtig dabei aber ist die Notwendigkeit, das Augenmerk vermehrt auf die menschliche Entwicklung und auf die Entfaltung des Individuums zu richten. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Ausführungen des Weltbankpräsidenten Barber B. Conable anlässlich der Berliner Tagung der Bretton-Woods-Institute im September dieses Jahres überaus begrüßenswert:

»Nun zum zentralen Ziel der Weltbank: zur Reduzierung der Armut. Das heutige Ausmaß der Armut verwehrt einer Milliarde Menschen selbst ein Mindestmaß an Lebensstandard. Es kommt einer Freveltat gleich, es hinzunehmen, daß jeder fünfte Mensch auf dieser Erde unter solchen Bedingungen sein Leben fristen muß. Mehr noch: Es ist einfach schlechte Wirtschaftspolitik und ist gleichbedeutend mit einer erschreckenden Verschwendung wertvoller Ressourcen für die Entwicklung. Armut vernichtet Leben, Menschenwürde und Wirtschaftspotential. Sie muß entschlossen bekämpft und durch tragfähiges Wachstum überwunden werden.«

Aber wir sollten uns eingestehen, daß wir eine befriedigende Umsetzung dieser Vorstellungen noch längst nicht erreicht haben. Es gibt noch vieles zu tun; bei der Ausarbeitung von Anpassungsprogrammen muß der Faktor Armut wesentlich stärker berücksichtigt werden, so wie die Anpassungsprogramme selbst modifiziert und auf einen weitaus längeren Zeitraum erstreckt werden sollten. Zudem sollten alle an den Anpassungsmaßnahmen beteiligten Agenturen und Organisationen eine Durchführungsstrategie erarbeiten, um sicherzustellen, daß in ihrem Maßnahmenkatalog die soziale Komponente stärker gewichtet und in der für die Arbeitsweise einer Großorganisation angebrachten Art und Weise umgesetzt wird, und zwar mittels eindeutiger administrativer Direktiven an alle Beteiligten, der erforderlichen Ausbildung, geeigneter Anreize und angemessener Überwachung; von Zeit zu Zeit ist eine Überprüfung fällig, ob die angestrebten Ziele auch erreicht wurden. In all diesen Bereichen sollten die Auswirkungen der Strategien auf die Frauen sowie die Bedürfnisse der Frauen als jeweils eigener Punkt berücksichtigt werden, um zu angemessenen Maßnahmen zu gelangen. Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland können durch ihr Gewicht in IMF, Weltbank und weiteren internationalen Organisationen eine entscheidende Rolle dabei spielen, einen entsprechenden Wandel herbeizuführen.

Einige Beispiele verdeutlichen das Ausmaß, in dem die Rezession die Handelsströme aller Länder, auch der reichen, beeinträchtigt hat: Während sich die Gesamteinfuhr Brasiliens im Jahre 1980 auf 25 Mrd US-Dollar belief, waren es 1985 – bei sinkendem Anteil der EG-Staaten am sinkenden Volumen – nur noch 14 Mrd Dollar. 1980 lieferte die EG noch mehr als 15vH der Einfuhren Brasiliens (im Wert von 3,8 Mrd Dollar); 1985 sank dieser Anteil auf gerade noch 14vH (1,96 Mrd) der ohnehin stark verringerten Importe. Ein zweites Beispiel: Wenn das Wirtschaftswachstum aller Staaten Afrikas und Lateinamerikas in den achtziger Jahren dem der siebziger Jahre geglichen hätte und der Schuldendienst in angemessenen Grenzen hätte gehalten werden können, hätte ihre Nachfrage nach den Exportgütern der Industrieländer statt der tatsächlich erreichten 107 Mrd Dollar 145 Mrd betragen – ein Verlust an Märkten im Umfang von fast 40 Mrd Dollar. Liegt es daher nicht auch im Eigeninteresse der Industrieländer, neues Wachstum und neue Dynamik in der Dritten Welt sich entfalten zu sehen?

Niemandem sind die enormen Marktchancen verborgen geblieben, die sich in Südostasien aus dem raschen Wachstum in der Region ergeben haben. Vor unserem geistigen Auge müssen wir für Lateinamerika und Teile Afrikas dieselben Chancen für die neunziger Jahre sehen – wenn nur die internationale Gemeinschaft ein günstiges Umfeld schüfe, das auch anderen Ländern als den südostasiatischen den Weg zu einer dynamischen Entwicklung ebnet.

Ein solcher Wandel kann auf verschiedene Weise eintreten. Ein Weg verbindet sich mit der Gelegenheit, die die nächste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen bietet. Für je zehn Jahre haben die Erste, Zweite und Dritte Entwicklungsdekade⁵ Aussagen und Erklärungen dazu abgegeben, welches die Zielvorstellungen der internationalen Gemeinschaft sind. 1990 wird die Generalversammlung der Weltorganisation erneut vor der

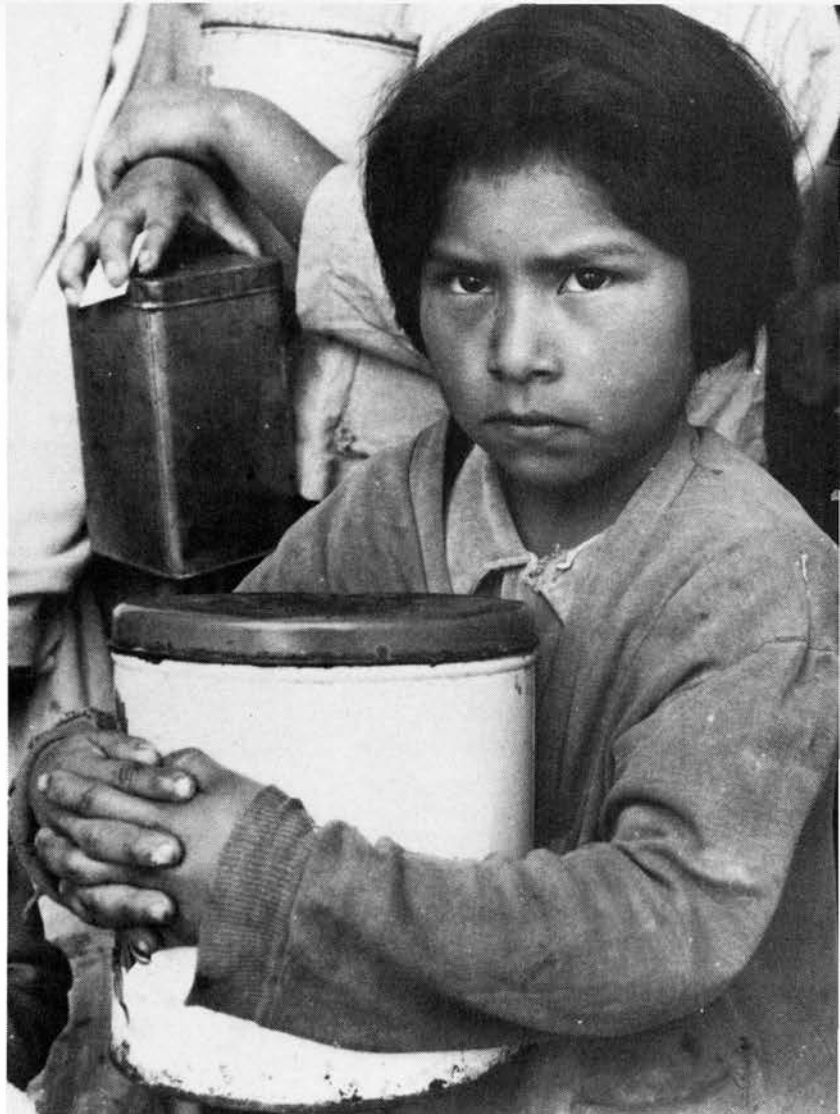
Aufgabe stehen, die nächste (und für dieses Jahrhundert letzte) Entwicklungsdekade zu erörtern. Die jüngsten Entwicklungen im Hinblick auf Frieden und Sicherheit in der Welt haben ein neues Vertrauen in die Vereinten Nationen entstehen lassen, und wir sollten jetzt die UN darin bestärken, ihre Bemühungen nicht nur auf die politische, sondern auch auf die wirtschaftliche Sicherheit zu lenken. In dieser Beziehung kann sich eine zielgerichtete, wohldurchdachte Strategie für die Vierte Entwicklungsdekade weltweit erheblichen Einfluß auf den Prozeß einer politischen Entscheidungsfindung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt, sichern. Dabei gilt es, so konkret wie nur irgend möglich zu sein. Aufgabe der Vereinten Nationen ist die Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern auf nationaler Ebene, um die Strategien und ihre konkrete Umsetzung zwecks Linderung der Armut und zur Erreichung auf den Menschen hin orientierter Zielsetzungen zu erarbeiten. Aufbauend auf diesen Vorbereitungen auf der Länderebene sollten wir sodann auf die globale Ebene übergehen; der Weg geht von unten nach oben, nicht umgekehrt. Nur so können wir bei der Verbesserung der Lebensbedingungen und bei der Schaffung weltweiter auch wirtschaftlicher Sicherheit erfolgreich sein. Besondere Beachtung sollte während der Vierten Entwicklungsdekade den Kindern zugewandt werden. Dies wurde auch bei der Anfang September in Amman abgehaltenen »Nord-Süd-Runde zur menschlichen Entwicklung«, die von der Gesellschaft für internationale Entwicklung (SID) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gemeinsam abgehalten wurde, als Schlußfolgerung erarbeitet:

»Was wir heute zwecks Betonung der Bedeutung des Menschen für die wirtschaftliche Entwicklung brauchen, ist nicht eine Einzelaktion oder ein Paket klar umrissener Zielvorgaben, sondern ein beständiger Prozeß. Während der letzten drei Entwicklungsdekaden waren wir Zeugen zahlreicher intellektueller Annäherungsversuche an das Konzept einer auf den Menschen hin orientierten Entwicklung und auch einiger Einzelexperimente auf Länderebene. Aber auf der konzeptionellen wie auf der operativen Ebene fehlte der systematische und kontinuierliche Ansatz.

Es ist an der Zeit, in den neunziger Jahren, der Vierten Entwicklungsdekade, einen stetigen Prozeß in Gang zu setzen, der den Menschen in den Mittelpunkt wirtschaftlicher Entwicklung rückt. Auf diese Weise haben wir eine reale Chance, unseren Marsch in eine Welt des Jahres 2000 zu beschleunigen, in der die Säuglingssterblichkeit drastisch zurückgegangen und die Unterernährung beinahe verschwunden sein wird, in der das Analphabetentum beträchtlich zurückgedrängt und ein System der Basisgesundheitsdienste allen zugänglich gemacht sein wird. Kinder und Jugendliche werden dann die Chance haben, ihr Potential voll zu entfalten, produktiv beschäftigt zu sein und sich zu gleichberechtigten Mitgliedern der Gesellschaft zu entwickeln.«

Eine positive Verbindung zwischen diesen langfristigen humanitären Zielsetzungen und der Schuldenproblematik ließe sich durch das UNICEF-Konzept der »Schuldenerleichterung zugunsten des Überlebens der Kinder« (Debt Relief for Child Survival) herstellen. Dieser Ansatz basiert auf der Überlegung, daß durch einen Schuldenerlaß freiwerdende Mittel für die auf den Menschen gerichtete Entwicklung eingesetzt werden können. Beispielsweise könnten zahlreiche arme Länder diese Gelder auf den Ausbau der physischen und menschlichen Infrastruktur verwenden, sprich für öffentliche Arbeiten oder die Hebung der Gesundheit, Ernährung und Bildung der Bevölkerung im allgemeinen wie auch der Kinder im besonderen.

Ziel dieses UNICEF-Ansatzes ist es, das Bewußtsein für die sich verschlechternden Lebensumstände in den stark verschuldeten Ländern zu schärfen und dazu beizutragen, diese ungünstigen Bedingungen zu verbessern. Hierzu eignen sich zwei verwandte, aber doch verschiedene Verfahren: Im Hinblick auf Staatsschulden gegenüber anderen Regierungen oder halbstaatlichen Institutionen schlägt das UNICEF vor, den gleichen Betrag wie die Schuldendienstleistungen (zu ihrem Nominalwert) in heimischer Währung für Überlebensprogramme zugunsten der Kinder auszugeben. Ein zweiter Vorschlag geht dahin, Banken und Finanzinstitute dazu zu bewegen, einige ihrer in Ländern der Dritten Welt ausstehenden Forderungen dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen in Form einer Schenkung zu übertragen; daraus könnten sie selbst Steuervorteile ziehen (etwa durch Verlustabschreibung oder durch Geltendmachen von Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke). Das UNICEF würde dann die Regie-



Beispiel Peru: Unter Einsparungen im sozialen Bereich leiden Kinder am meisten; Unterernährung und Krankheiten nehmen zu. Seit 1985 versucht die Regierung Perus, diesen Trend umzukehren und insbesondere die ärmeren Bevölkerungsschichten gezielt zu fördern. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) unterstützt Programme, die Gesundheit und Ernährung der Kinder sichern sollen.

rungen der Entwicklungsländer dabei unterstützen, den lokalen Gegenwert der abgeschriebenen Auslandsschulden vor Ort für Überlebensprogramme zugunsten der Kinder zu nutzen.

Auch wenn dieses Konzept natürlich nur einen kleinen Teil der Schulden der Dritten Welt betrifft, so macht es doch deutlich – und darin besteht sein Reiz –, daß eine positive Verbindung zwischen Schulden und sozialer Entwicklung hergestellt werden kann. Gerade das sollte jeder, der in Politik oder Bankwesen Verantwortung trägt, sollte ein jeder, dem die Zukunftsaussichten der Kinder und der gesamten Menschheit angelegen sind, im Blick auf die letzte Entwicklungsdekade dieses Jahrhunderts beherzigen.

Anmerkungen

- 1 Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) hat 1984 einen Bericht über die Auswirkungen der neueren weltwirtschaftlichen Entwicklungen auf die Kinder vorgelegt (The impact of world recession on children). Im Anschluß daran wurde eine Studie über »Anpassung mit menschlichem Gesicht« erstellt, deren wesentliche Ergebnisse bereits in den Bericht für 1987 (The State of the World's Children 1987) des UNICEF-Exekutivdirektors James P. Grant einfließen: Giovanni Andrea Cornia / Richard Jolly / Frances Stewart (eds.), Adjustment with a Human Face; Vol. I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford 1987; Vol. II: Country Case Studies, Oxford 1988. Eine gekürzte deutsche Fassung in einem Band wird vom Deutschen Komitee für UNICEF veröffentlicht: Anpassung mit menschlichem Gesicht – Wege aus der Schuldenkrise. Eine Studie für UNICEF.
- 2 Hierzu etwa Veronika Büttner, Zwischen Krisenmanagement und Vergleichslösung. Zum Stand der Diskussion um den IMF und die Schuldenkrise der Dritten Welt, VN 4/1987 S.131ff.
- 3 Siehe hierzu das Schwerpunktheft »Die Bretton-Woods-Institute in Berlin«, VN 4/1988 S.105–118, sowie die Evaluierungen der Berliner Tagung durch Jens Naumann bzw. Konrad Melchers, VN 5/1988 S.139 bzw. 160ff.
- 4 Eine »Erklärung der Rechte des Kindes« hat die UN-Generalversammlung bereits 1959 mit ihrer Resolution 1386(XIV) verabschiedet; Text: VN 3/1979 S.79f.
- 5 Vgl. Michael Bohnet, Ziele und Ergebnis. Eine Zwischenbilanz der Dritten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1981–1990), VN 6/1984 S.181ff., und Hans Zwielfelhofer, Die internationale Gemeinschaft am Beginn der Dritten Entwicklungsdekade, VN 2/1981 S.41ff. Text der Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade (Resolution 35/56 der Generalversammlung): VN 2/1981 S.64ff.

Nicht so gemeint . . .

Die UNO-Sprache

WERNER DOLPH

Was ›Entwicklung‹, das zweite Hauptthema der Dekade, angehe, so sei das System zur Durchsetzung dieses Aspekts der Kommissionsarbeit in Gang gesetzt worden durch das Mittel des systemumgreifenden Mittelfristigen Plans und die Aktivitäten, die er umfasse. Die Instrumente zur Erfüllung des Plans seien die Strategien selbst.

Zwei Haupterfolge der Kommission sollten anerkannt werden: Der erste Erfolg bestehe in der Unterstützung, die die Kommission der Errichtung nationaler Maschinerien oder nationaler Brennpunkte gegeben habe. Diese hätten das Potential, Schlüsselinstitutionen für die Förderung der Frau zu werden, obwohl ein System, das ihre wirksame internationale Koordination sicherstelle, erst noch ausgearbeitet werden müsse.

Die Kommission solle sich über den besten Weg Gedanken machen, die Aufgaben in Angriff zu nehmen, die zur Vervollständigung der Systeme noch offen seien, damit diese weltweit wirksam werden könnten.

Die Kommission erörtere die Empfehlungen, die sie zur Vervollständigung des systemumgreifenden Mittelfristigen Plans geben will sowie die Richtlinien- und Leitfunktion gegenüber den Mitgliedstaaten und dem UN-System, und zwar durch Diskussion ihres langfristigen Arbeitsprogramms.

Die Kommission sollte Vorschläge durch das ganze System hindurch prüfen im Hinblick auf breite Linien für Schwerpunkt- und Richtungsetzung. Sie sollte, wo nötig, schärfere Fokussierungen vorschlagen sowie relative Prioritäten zwischen Programmen und Unterprogrammen setzen und dabei möglicherweise vorhandene falsche Interpretationen der Vorwärtsgerichteten Strategien im Hinblick auf das Thema ›Entwicklung‹ korrigieren.

Ausschlaggebend für den Mittelfristigen Plan für 1990–1995 sei die Integration der Strategien in andere im Plan enthaltene diesbezügliche legislative Mandate.

Was den systemumgreifenden Plan angehe, so sei eines seiner wesentlichen Elemente, daß er alle Sonderorganisationen einbeziehe. Das Hauptziel des Plans sei es, einen Rahmen zur Vorbereitung von Plänen und Arbeitsprogrammen für das UN-System im ganzen zu schaffen.

Die thematische Hauptorientierung des Plans solle die Suche nach innovativen Entwicklungsprozessen auf allen Ebenen stärken. In seiner gegenwärtigen Entwurfsform schließe der Plan ein, daß Strategien zur Förderung der Frau voll in den zentralen Programmen reflektiert sein müßten, und zwar auf der Grundlage einer intersektoralen Analyse. So könne der Plan das Schwergewicht anderer UN-Entwicklungspläne in Richtung auf bevölkerungsorientierte Aktivitäten verschieben, und zwar sowohl in den formellen wie informellen Sektoren der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Identifizierung neuer Entwicklungstendenzen und die erfolgreiche Anwendung des Plans setzten einen angemessenen institutionellen Rahmen voraus, der über eine bloße administrative Koordination hinausgehen müsse. Der erreichte Fortschritt müsse überwacht, geprüft und abgeschätzt werden, und zwar auf nationaler, regionaler, sektoraler und globaler Ebene . . .

Zuschnitt aus einer Presseverlautbarung
der Vereinten Nationen in New York
(WOM/381 v.12.1.1987)
über eine Tagung der Kommission
für die Rechtsstellung der Frau,
einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats
(nichtoffizielle Übersetzung des englischen
Originaltextes der zusammengefaßten Diskussionsbeiträge)

Sprache dient der Verständigung. So fing es möglicherweise einmal an, doch die kulturelle Entwicklung ging weiter. Heute ist Sprache Verständigungsmittel nur noch im Ideal- und Ausnahmefall. Sprache, das ist längst ein äußerst diversifiziertes Instrument, Mittel zu vielen Zwecken, Chamäleon an Wandlungs- und Widmungsfähigkeit, Träger vieler Botschaften und Masken.

Als Kulturinstrument hat die Sprache zunehmend Funktionen übernommen, die in primitiveren Zeiten durch primitivere Mittel bedient wurden. Es sind Mittel, die unserer Zivilisation als ausgezittelt gelten, als zu archaisch oder unelegant, zu riskant oder schlichtweg kriminell, als einfach nicht mehr auf der Höhe der Zeit.

Der universell gebildete Mensch greift statt zu Speer oder Stein- schleuder lieber zur Sprache: Sprache als sublimierte Aggression. An Stelle des bei Primaten üblichen Imponiergehabs (Sichaufblasen, Brusttrommeln, Zähneflechten) tritt beim zivilisatorisch durchtrainierten Mitbürger die Imponiersprache. Wir erkennen sie im Soziologen-Kauderwelsch, entstanden aus dem Philosophenjargon der Befindlichkeit. Wir erkennen sie im gespreizten Bürokratenlingo, wir begegnen ihr in Versatzstücken aus vielerlei Fachsprachen (neuestes Beispiel: die ›Computersprache‹).

Die sprachliche Imponier-Methode besteht darin, ein Minimum an sachlicher Substanz sprachlich so aufzublasen, daß aus der inhaltlichen Maus ein sprachlicher Elefant wird. Der altmodisch-vernünftige Philosoph Karl R. Popper hat einmal einen Sprachelefanten des Imponier-Philosophen Habermas auf seinen Mausgehalt reduziert. Dazu hat er einen mehrseitigen Habermas-Text zu einem einzigen Aussagesatz komprimiert. Auch in dieser Verdichtung blieb der Satz nahezu inhaltsleer, gewann aber an Durchschaubarkeit, was er an Sprachprestige verlor.

Die frühere Aggressionsfunktion von Speer und Schleuder übernimmt heute der sprachliche Overkill. ›Massive Vergeltung‹ und ›flexible Eskalation‹ mögen als Doktrinen geistige Wühlmäuse sein, als Sprachelefanten bleiben sie beeindruckend. Manchmal rächt sich die bis an die Grenze ihrer Belastbarkeit aufgeblasene Sprache durch Sinn-Umschwünge. ›Gegenseitig gesicherte Vernichtung‹ (mutually assured destruction), dieser sich selbst auf die Schulter klopfende Sprachversuch kooperativer Bedrohung, ergibt im Englischen als Abkürzung MAD, also VERRÜCKT. Die Kooperationspflicht der partnerschaftlichen Gegner, sich wechselseitig tödlich zu bedrohen (wobei der seine Pflichten verletzt, der dies nicht glaubhaft tut), wird hier auf ihren Sprachpunkt gebracht.

Eine andere Hauptfunktion der Sprache ist seit langem ihre Scham- und Verhüllungsfunktion. Unabweisbar wahre, aber nicht einräumbare Sachverhalte werden durch Sprache bis zur nötigen Unkenntlichkeit verdünnt. Die meisten der peinlichen Sachverhalte laufen darauf hinaus, daß der betreffende Redner, Schreiber, Staatsmann, Politiker, Verbandsfunktionär, das betreffende Gremium, Parlament, der betreffende Ausschuß, Fernseh-Kommentator, Gutachter, Sachverständige oder Wahrsager beim besten Willen nichts zu sagen haben, nichts sagen können, nichts sagen dürfen oder die Substanz dessen, was sie sagen, selbst für Blödsinn halten. All ihnen kommt eine bemerkenswerte Fähigkeit der Hoch-Sprache zugute. Während es nämlich immer noch uneingeweihtem Vorurteil entspricht anzunehmen, daß Sprache sich besonders dazu eigne, etwas zu sagen, hat sich bei Kundigen längst herumgesprochen, daß sie sich vor allem zu einem eignet: nichts zu sagen.

Wo Worte Inhalt ersetzen sollen, müssen sie zahlreich und möglichst superlativ sein. Gefragt ist die Doppelung und Wiederholung, die Kunst, ein Minimum an Inhalt gleich zweimal zu sagen und damit doppelt so groß erscheinen zu lassen. Gefragt ist nicht das einfache

Wort, sondern die letzte Steigerungsform. Was im Konsumgewerbe seit langem durchgesetzt ist — nämlich Nichtigkeiten aufwendig zu verpacken und erst dadurch begehrenswert zu machen (Musterfälle: Kosmetik und Kinderspielzeug) —, das ist nun auch Leitlinie der Rede- und Leitartikel-Industrie: der Redeschreiber als Verpackungskünstler.

Als Auslegungsregel Nr. 1 kann gelten: Je größer der verbale Aufwand, desto geringer die darin verpackte Substanz. Auslegungsregel Nr. 2: Je mehr gedoppelt, um so weniger ernst gemeint. Wer etwas als ›inneres Anliegen und tief empfundene Verpflichtung‹ annonciert, bei dem kann als sicher gelten, daß die Sache ihm schnuppe ist. Auslegungsregel Nr. 3: Der Superlativ als letzte Steigerung an sprachlicher Dringlichkeit deutet auf mangelnden Ernst des Gesagten. ›Dringendste Anliegen‹ und ›unverzichtbare‹ (oder gar ›unverzichtbarste‹) ›Forderungen‹ signalisieren populäre, aber undurchführbare Ziele. Im Extremfall ergibt sich als Auslegungsregel Nr. 4, das Gegenteil dessen für gemeint zu halten, was mit ›besonderem Nachdruck‹ gesagt wird. Verbaler ›voller Ernst‹ deutet auf mangelnden hin, auf das ›Unverzichtbare‹ wird noch am ehesten verzichtet. Schließlich: Je ohnmächtiger ein Staat, eine Staatengruppe, ein Politiker, eine Organisation, desto größer die Versuchung, dies durch Wortschwall auszugleichen: Sprache als Ersatzhandlung. Erlöser und Seher aller Spielarten müssen zumindest sprachgewaltig sein. Die Macht, in der Regel, ist stumm.

II

Belege für all diese Auslegungsregeln liefert in reichem Maße die Sprache der Vereinten Nationen. Das gilt vor allem für die Resolutionen ihrer Generalversammlung und der von dieser geschaffenen Nebenorgane. Es gilt damit besonders für diejenigen Gremien, in denen eine überwältigende Stimmehrheit der vereinfacht so genannten Staaten der Dritten Welt (und der von ihnen repräsentierten Mehrheit der Menschheit) zusammenfällt mit der Ohnmacht der gleichen Mehrheit, ihre Vorstellungen in einer von ganz anderen Machtverhältnissen bestimmten Wirklichkeit durchzusetzen.

Dieser Wirklichkeit gegenübergestellt wird stattdessen eine Gegenwirklichkeit aus Sprache, Begriffen und Gremien. Solche Gegenwirklichkeit hat bei aller Sprach- und Organisationskritik eine wichtige Funktion: sie zeigt, wo die Welt der heute noch durchgesetzten Wirklichkeit in den Augen der heute noch Machtlosen ihre dunklen Flecken und Hohlräume hat. Sie zeigt, wo Verbitterung und Resignation umschlagen in Sprachersatzhandlungen.

Hinweise auf einen dünnen Wirklichkeits- oder Verwirklichungsgehalt des Geforderten liefern vor allem Adjektive, die etwas im Hauptbegriff schon Enthaltene doppeln oder die Dringlichkeit des Gewollten noch pleonastisch verstärken. Die 1985 in Nairobi beschlossenen ›Strategien‹ zur Förderung der Frau sind selbstverständlich ›vorrangweise‹, als gelte es, das Mißverständnis rückwärtsgerichteter Strategien auszuschließen.

Fast immer, wo etwas zu untersuchen, zu klären oder zu verwirklichen ist, soll das bei sichtlicher Aussichtslosigkeit des Geforderten UNO-üblich ›in allen Aspekten‹, neuerdings auch ›in allen miteinander verbundenen Aspekten‹, ›mit größter Dringlichkeit‹, ›unverzögerlich‹, ›baldmöglichst‹, ›mit Vorrang‹, ›auf eiliger Grundlage‹ oder als ›dringliche‹ oder ›besonders dringliche Angelegenheit‹ und natürlich ›umfassend‹ oder ›vollständig‹ geschehen. Immer häufiger soll dem betreffenden Anliegen auch ›auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene‹ zum Siege verholfen werden.

Allerdings soll das im Zeichen der Finanzkrise tunlichst ›innerhalb vorhandener Ressourcen‹, also im Ergebnis doch nicht wirklich geschehen.

Einige Beispiele: Ein im Oktober dieses Jahres in Bamako abgehaltenes UN-Seminar über die Förderung der Einbeziehung der Frauen . . . in ländliche Bewässerungsprojekte sollte diese Einbeziehung ›in allen Aspekten‹ erreichen. Eine Weltkonferenz über die bisherigen Erfolge der Weltfrauentekade soll der ›Überprüfung und Einschätzung‹ dieser Erfolge gelten, ein Abrüstungs-Tagesordnungspunkt der Generalversammlung soll nichts weniger als der ›Allgemeinen und vollständigen Abrüstung‹ gelten. Pläne für nahezu alle

UN-Themenbereiche müssen ›systemumfassend‹ und mindestens ›mittelfristig‹ sein. Zu Friedenssicherungsmaßnahmen verlangt der entsprechende Tagesordnungspunkt eine ›Umfassende Überprüfung aller Teilaspekte des gesamten Problems‹. Die Internationale Konferenz der UN für die Unabhängigkeit Namibias (Wien 1986) hieß ›Internationale Konferenz für die sofortige Unabhängigkeit Namibias‹.

Neu hinzugekommen zum Vokabular der verdächtig doppelnden oder das Selbstverständliche noch einmal betonenden Adjektive ist das Wort ›ergebnisorientiert‹. Den Anfang machte der herzerfrischend neue Tagungsordnungspunkt der ›Notwendigkeit des ergebnisorientierten politischen Dialogs zur Verbesserung der internationalen Lage‹. Es folgten ergebnisorientierte Pläne, Tagungen, Studien, Projekte, Missionen und Verhandlungen. Noch aus stehen bisher ergebnisorientierte Ergebnisse, die sich bei Bedarf auch als vorwärtsgerichtet, systemumfassend und mittelfristig vorstellen lassen.

Zum Thema Verhüllen unangenehmer Sachverhalte bietet sich als Vorzeigefall der Tagesordnungspunkt ›Frage des erzwungenen oder unfreiwilligen Verschwindens von Personen‹ an (vom Deutschen Übersetzungsdienst noch zusätzlich als ›Gewaltsam verursachtes beziehungsweise unfreiwilliges Verschwinden‹ verkompliziert). Gemeint ist damit die Entführung von Menschen durch staatliche oder parastaatliche Organe mit dem Ziel, die Entführten zu foltern oder zu ermorden. Die zu diesem Thema eingesetzte UN-Arbeitsgruppe ist tätig ›unter Wahrung ihrer auf Diskretion beruhenden Arbeitsmethoden‹. Falls auf solcher Diskretion beruhende Sprachmethoden Schule machen, werden wir künftig von Morden als unfreiwilligem Verzicht auf Atmen, von Hunger als unfreiwilligem Verzicht auf Nahrung und von Lügen als freiwilligem Verzicht auf Wahrheit hören.

III

Die Vereinten Nationen, das sollte bei der Beurteilung ihrer Sprache auch anerkannt werden, haben nicht nur finanziell schwierige Zeiten hinter sich. Das mußte sich auswirken auch in der Schwierigkeit ihres Sprachgebrauchs. Zudem führt die Zwangsvorstellung, 159 Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Text zu einigen, im Erfolgsfall zum naturgemäß niedrigsten Nenner, und der ist bekanntlich nicht immer der beste. Wo die Gemeinsamkeit weitgehender Aussagesicherheit mißlingt, ist die Mehrheit dagegen versucht, sich im Bewußtsein der Folgenlosigkeit ihres Bemühens möglichst extrem zu äußern.

Heute, beflügelt durch ihre Erfolge bei der Friedensstiftung, ist die Weltorganisation wieder im Aufwind. Ihre Verwaltungsreform hat Fortschritte gemacht, auf die manche nationale Regierung stolz sein könnte. Bei der Staatenmehrheit stellen viele Beobachter einen neuen Realismus fest. Der Präsident der 43. UN-Generalversammlung, der Argentinier Dante Caputo, hat am Schluß der Generaldebatte in ungewohnter sprachlicher Deutlichkeit von der Notwendigkeit gesprochen, Abschied zu nehmen »von einer endlosen Folge von rhetorischen Appellen, undurchführbaren Plänen und mit Adjektiven vollgestopften Texten«.

Anlaß zur Euphorie besteht trotzdem nicht. Im zwischenstaatlichen Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen ist die Reform einstweilen steckengeblieben. Der vorsichtige und auch sprachlich vorbildlich zurückhaltende Generalsekretär Pérez de Cuéllar hat darauf hingewiesen, daß die Friedensbemühungen der Weltorganisation in fast allen konkreten Fällen noch keinen endgültigen Erfolg garantieren. Einzelne Rückschläge sind möglich und müssen realistischweise erwartet werden.

Erstmals seit Jahren aber erscheint die Hoffnung auf eine ›Revitalisierung‹ der Vereinten Nationen gerechtfertigt. Ob sie sich erfüllt, werden wir auch an ihrer Sprache erkennen.

Das Sekretariat, bei dem ein Großteil des Verdienstes für das jetzt schon Erreichte liegt, sollte da mit gutem Beispiel vorangehen. Es hatte 1987 seine Personalabteilung in ›Büro für das Management menschlicher Ressourcen‹ umbenannt. Diesen Mißgriff an aufgebläsender und unmenschlicher Sprache sollte es schleunigst rückgängig machen.

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, Commission du droit international, abgekürzt: ILC) hat im Sommer dieses Jahres in Genf ihre 40. Jahrestagung abgehalten. Das eigentliche Jubiläum der vierzigjährigen Existenz steht aber noch bevor. Zwar hatte die Generalversammlung schon am 21. November 1947 durch Resolution 174 (II) die Gründung der Kommission beschlossen, doch fanden die ersten Wahlen erst rund ein Jahr später am 3. November 1948 statt, und die erste Sitzungsperiode wurde am 12. April 1949 in Lake Success (New York) eröffnet. Ein Anlaß zur Selbstzufriedenheit kann dieses Ereignis für sich allein nicht sein. Ebensovienig wie beim Menschen ist bei einer Institution Alter ein Verdienst. Dennoch lohnt der Blick auf ein Gremium der Vereinten Nationen, dem zwar im allgemeinen hohe Anerkennung gezollt wird, über dessen Wirken aber meist nur ungenaue Vorstellungen herrschen. In der Tat hat die Arbeit der ILC vor allem für die Medien nur einen geringen Nachrichtenwert. Berichtet wird allenfalls über Wahlergebnisse, welche die Zusammensetzung der Kommission verändern. Die sachlichen Arbeitsergebnisse indes werden nur selten vorgestellt und lassen sich auch einem breiteren Publikum kaum in Form einer Kurzmeldung vermitteln. So hat die ILC — im Gegensatz etwa zu den mit Aufgaben der Menschenrechtssicherung betrauten Gremien — bisher überwiegend ein Leben abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit geführt.

I. Grundlagen

Auftrag

Geschaffen wurde die ILC von der Generalversammlung als ein Nebenorgan, das ihr bei der Erfüllung der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a) der Charta der Vereinten Nationen festgelegten Aufgabe behilflich sein soll. Es heißt dort:

»Die Generalversammlung veranlaßt Untersuchungen und gibt Empfehlungen ab, a) um die internationale Zusammenarbeit auf politischem Gebiet zu fördern und die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen«.

Diese Zuständigkeitsumschreibung ist auch in das Statut der ILC (Anhang zu Resolution 174 (II) der Generalversammlung) eingegangen, so daß die Verbindung mit der Charta der Vereinten Nationen auf den ersten Blick zutage tritt. Nach Art. 1 Abs. 1 des Statuts obliegt der ILC die Förderung der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts und seine Kodifizierung (»the promotion of the progressive development of international law and its codification«). Hinzugefügt wird sogleich in Art. 1 Abs. 2, daß die ILC sich in erster Linie mit dem Völkerrecht (public international law) befassen solle, nicht aber daran gehindert sei, auch international-privatrechtliche Fragestellungen aufzugreifen. In ihrer ganzen bisherigen Geschichte hat sich die ILC an diese Anweisung gehalten, wengleich einige der bisherigen Arbeitsvorhaben auch mit Teilaspekten in das Internationale Privatrecht hinüberreichen. Die deutsche Übersetzung als »Völkerrechtskommission« erscheint also vollauf gerechtfertigt.

Fortentwicklung und Kodifikation

Die Unterscheidung zwischen Fortentwicklung des Rechts und bloßer Kodifikation beruht auf einem klaren gedanklichen Konzept. Bei der Kodifikation geht es nicht um Neuschöpfung, sondern um Sammlung, Sichtung und Klärung, die für das Völkerrecht deswegen eine besondere Bedeutung besitzt, weil hier das Gewohnheitsrecht anders als im staatlichen Recht noch heute eine starke Stellung innehat. Das Gewohnheitsrecht erwächst aus einer Praxis, die sich zu Recht verdichtet hat, weil sie von einer Rechtsüberzeugung überlagert und von ihr getragen wird. Nichts stellt allerdings so hohe Anforderungen an den Völkerrechtsjuristen wie der Nachweis einer Gewohnheitsrechtsregel.

Der Theorie nach sind alle Staaten gleichberechtigt, so daß an sich das Bemühen darauf ausgerichtet sein müßte, die Übung aller Länder zu der in Rede stehenden Sachfrage festzustellen und auszuwerten. Offensichtlich kann aber — allein schon mangels geeigneter Erkenntnisquellen — eine solche intellektuelle Leistung gar nicht erbracht werden. In der Praxis begnügt man sich daher durchweg mit dem Nachweis der Praxis einiger führender Länder, die ihre diplomatischen Archive und ihre einschlägigen Gerichtsentscheidungen zumindest den Fachkreisen in systematisch erschlossener Form zugänglich machen. Aber auch eine solche auf das Verhalten weniger Staaten gestützte Suche nach einer Regel ist mühsam genug und vermag sich eigentlich niemals dem Lichte des Zweifels zu entziehen. Nur selten bietet die Praxis ein Bild vollkommener Harmonie. Vielen Tatsachen läßt sich eine abweichende Beobachtung entgegenhalten. Die Rechtssicherheit wird daher in erheblichem Maße gestärkt, wenn es gelingt, im Wege der Synthese und des Ausgleichs den gesamten empirischen Befund in eine schriftlich fixierte Regel einzubringen, die in einer Textsammlung ebenso leicht nachgeschlagen werden kann wie ein nationaler Gesetzestext.

Von vornherein war freilich der Generalversammlung bewußt, daß es mit der bloßen Festschreibung des geltenden Rechtszustandes nicht sein Bewenden haben könnte. Aus diesem Grunde ist neben die Kodifikation als zweites Aufgabengebiet die Fortentwicklung des Rechts gestellt worden. Das Jahr 1945 hatte eine neue Epoche der Weltgeschichte eingeläutet. Es zeichnete sich ab, daß es in nicht allzu ferner Zukunft eine echte weltumspannende Staatengemeinschaft anstelle der bisherigen Zweiteilung in eine begrenzte Anzahl zivilisatorisch fortgeschrittener Länder und eine Vielzahl von diesen beherrschter kolonialer Territorien geben würde. Daß das Völkerrecht angesichts dieser neuen politischen Gegebenheiten mancher Anpassungen bedürfen würde, lag auf der Hand, wurde aber vielleicht mehr erahnt als in seinen noch etwas verschwommenen Konturen erkannt. Deutlich zeichnete sich jedenfalls ab, daß zur Sicherung der angestrebten Friedensordnung ein weitaus höheres Maß an Kooperation nötig sein würde als bisher. Alle diese Änderungsprozesse, so wußte man, würden sich in rechtlichen Regeln als Handlungsprogrammen für die erhoffte bessere Welt von morgen niederschlagen müssen.

In den Anfangsjahren ihres Bestehens hat die ILC meist versucht, genau zwischen den beiden Aufgaben der Fortentwicklung des Rechts und seiner Kodifikation zu trennen. Das Statut trifft dazu formal unterschiedliche, in der Sache allerdings weitgehend übereinstimmende Regelungen (Art. 16–17, Fortentwicklung; Art. 18–24, Kodifikation). In der Praxis stellte sich dann allerdings bald heraus, daß es kaum möglich war, bei jedem Arbeitsvorhaben die Trennlinie exakt zu definieren. Einsehen mußte man, daß mit großer Selbstverständlichkeit bei jedem Unternehmen der Kodifikation die Frage gestellt wird, ob die aus den Erfahrungen des zwischenstaatlichen Verkehrs herausdestillierte Regel den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird. In der Tat würde eine rein mechanische Kodifikation, welche den Zweck und die Funktion einer Regel und ihre Angemessenheit unter den veränderten Zeitumständen übergeht, ihren eigentlichen Zweck verfehlen. Aus diesem Grunde wurde schon nach wenigen Jahren darauf verzichtet, die Entwurfsgegenstände in unterschiedlichen Verfahren zu behandeln. Freilich ist es in der Diskussion über eine vorgeschlagene Regel häufig ein gewichtiges Argument, ob nur der geltende Rechtszustand eingefangen oder ob ein Schritt über diesen Zustand hinaus getan wird.

Grenzen der Kompetenz

Verborgen hinter der positiven Kompetenzzuweisung des Art. 13 Abs. 1 Buchst. a) der UN-Charta steckt eine (negative) Kompe-

tenzschranke. Entgegen Bestrebungen, die Generalversammlung in den Rang eines Weltgesetzgebers zu erheben, erteilte die Gründungskonferenz von San Franzisko einem dahin gehenden Antrag der Philippinen eine klare Absage.¹ Der Generalversammlung wurde lediglich die Rolle eines Motors bei der Fortentwicklung des Völkerrechts und seiner Kodifikation zugewiesen. Zwangsläufig behielt damit der völkerrechtliche Vertrag seine Zentralstellung als Handlungsmittel für die Gestaltung des Rechts. Mit anderen Worten, unangetastet blieb das aus dem Souveränitätsprinzip fließende Recht eines jeden Staates, kraft eigener Entscheidung zu bestimmen, ob und inwieweit er sich in seiner Handlungsfreiheit binden will, denn Verträge werden für ein Land eben immer nur durch die eigene Zustimmung verbindlich.

Initiativen auf der Grundlage des Art.13 Abs.1 Buchst.a) können also von der Generalversammlung niemals einseitig durch den Erlaß eines von ihr erarbeiteten Regelwerks durchgesetzt werden. Will sie sich nicht auf die Verabschiedung eines Rechtsinstruments empfehlenden Charakters in Form einer Resolution beschränken, sondern will sie einem Regelwerk echte rechtsverbindliche Kraft beilegen, so kommt man nicht umhin, das übliche Verfahren des völkerrechtlichen Vertragsschlusses anzuwenden. Jeder einzelne Mitgliedstaat muß dann für sich eine ausdrückliche Bindungserklärung abgeben, die nicht schon in der Zustimmung zu einem der Generalversammlung vorgelegten und durch Mehrheitsentscheid verabschiedeten Vertragsentwurf gesehen werden kann.

Dieser rechtliche Hintergrund prägt entscheidend die Stellung der ILC. Vertragsentwürfe müssen sich durch inhaltliche Ausgewogenheit auszeichnen, sollen sie eine Chance haben, hinterher auch die Prüfung durch die Regierungen zu bestehen und demgemäß für akzeptabel erachtet zu werden.² Die Generalversammlung selbst ist zu sehr politisch orientiert, als daß ihr stets ein angemessener Interessenausgleich gelingen könnte. Auch arbeitstechnisch wäre sie in der Regel kaum in der Lage, während ihrer knapp bemessenen Tagungszeit von September bis Dezember eines jeden Jahres neben ihrem sonstigen Programm auch noch komplexe Vertragsentwürfe zu erstellen. Es empfahl sich also aus vielerlei Gründen, die Vorarbeit einem Sachverständigenrat anzuvertrauen.

II. Organisatorische Strukturen

Mitgliedschaft

Die ILC besteht heute aus 34 Mitgliedern, nachdem die Zahl ursprünglich 15 betragen hatte. Der gegenwärtige Stand wurde in drei Schritten erreicht. Die erste Erhöhung auf 21 Mitglieder fand im Jahre 1956 statt, fünf Jahre später zog man die Grenze bei 25 Mitgliedern, und die jetzige Größe wurde durch Resolution 36/39 der Generalversammlung vom 18. November 1981 festgelegt. Bestimmend für diese Expansion war das Bestreben der Länder der Dritten Welt, sich in angemessener Form zu Gehör bringen zu können. Zwar hieß es schon ursprünglich in Anlehnung an Art.9 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs in Art.8 des Statuts, daß die ILC in ihrer Gesamtheit »eine Vertretung der großen Kulturkreise und der hauptsächlichsten Rechtssysteme der Welt gewährleisten« solle. Demgemäß waren von Anfang an bei den Wahlen alle Weltregionen berücksichtigt worden. Dennoch war man in der Dritten Welt der Auffassung, daß dem über die Jahre angewachsenen Stimmgewicht in der Generalversammlung auch innerhalb der ILC Rechnung getragen werden müsse, und zwar nicht durch Verringerung der Präsenz von Personen aus den ursprünglichen UN-Mitgliedstaaten, sondern durch Vermehrung der Afrika, Asien und Lateinamerika zugewiesenen Sitze. Nachdem man erstmals im Jahre 1956 ein Gentlemen's Agreement für die Sitzverteilung abgeschlossen hatte,³ wurde diese 1981 schließlich förmlich fixiert. Der westlichen Staatengruppe kommt nach dem in der Resolution 36/39 festgelegten Schlüssel ein Kontingent von acht Sitzen zu.

Die Mitglieder der ILC sollen eine anerkannte Sachkenntnis auf dem Gebiet des »internationalen Rechts« besitzen (Statut, Art.2 Abs.1). Durchweg ergeben die Wahlen eine gemischte Zusammensetzung aus Professoren, Rechtsberatern der Außenministerien, Richtern, Botschaftern und Ministern. Das Statut legt nicht ausdrücklich fest, ob die Mitglieder als Delegierte ihrer Heimatregierungen tätig sind oder in unabhängiger Eigenschaft. Von vornherein bestand aber Einverständnis darüber, daß letzteres der Fall sein solle. In diesem Sinne hat sich auch die Praxis entwickelt. Die Mitglieder der ILC unterliegen also nicht der Weisungsgewalt ihrer Heimatregierungen, sondern sollen ihre per-

Wenige Tage nach Eröffnung der 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen stattete US-Präsident Ronald Reagan der Weltorganisation seinen letzten Besuch in offizieller Eigenschaft ab; begleitet von Ehefrau Nancy Reagan traf er auch mit Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar und dessen Gattin, Marcela Pérez de Cuéllar, zusammen. — Die Bilanz der acht Jahre der Ära Reagan hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den USA und der Weltorganisation ist zwiespältig: Konfrontation, rüde Schelte und Beitragszurückhaltungen kennzeichneten lange die Haltung des Gastlandes, doch ist seit einiger Zeit eine Abkehr von allzu rigiden Positionen und eine Anerkennung des Nutzens der Vereinten Nationen zu verzeichnen. Allerdings wurde diese Wende zum Positiven unlängst durch Ronald Reagan selbst — er billigte die Entscheidung seines Außenministers, den Auftritt des PLO-Vorsitzenden vor der Generalversammlung in New York zu verhindern — wieder in Frage gestellt.



sönliche Sachkompetenz in die Beratungen einbringen.⁴ Nur von dieser Annahme aus ist es auch für die kleineren Staaten, denen es nur selten oder fast nie gelingt, einen ihrer Staatsangehörigen in die ILC zu entsenden, erträglich, sich lediglich im Wege der Reaktion mit den Arbeiten der ILC auseinandersetzen zu können. Dennoch wäre die Tätigkeit eines ILC-Mitglieds als reine Privatangelegenheit fehlerhaft bezeichnet. Nur wer von einer Regierung vorgeschlagen worden ist, kann Mitglied werden. Überdies sollen ja die Mitglieder in ihrer Gesamtheit Repräsentanten der Weltkulturen und Rechtssysteme sein. Niemand wird also als ungebundenes Individuum in die ILC gewählt, von vornherein ist ihm vielmehr der Prägestempel eines Repräsentanten aufgedrückt – was allerdings von der Vertretung der konkreten Rechte und Interessen des Heimatlandes zu unterscheiden ist. Die Amtszeit hatte ursprünglich drei Jahre betragen. Diese Zeit erwies sich bald als zu kurz. Jedes Vorhaben der ILC erfordert einen langen Atem. Zu Recht ist deshalb im Jahre 1955 die Amtszeit auf fünf Jahre (mit Wirkung ab dem 1. Januar 1957) ausgedehnt worden, nachdem man das Mandat der ersten 15 Mitglieder schon ad hoc um zwei Jahre verlängert hatte.

Zeitliche Belastung der Mitglieder

Seit dem Jahre 1950 hält die ILC ihre Tagungen in Genf ab. Gegenwärtig beträgt die reguläre Dauer der Session zwölf Wochen. Regelmäßig beginnt die Jahrestagung Anfang Mai und zieht sich bis Mitte oder Ende Juli hin. Immer wieder sind Vorschläge gemacht worden, diese Frist in zwei Teilstücke aufzuspalten, um so zu verhindern, daß die Mitglieder der ILC für die Dauer von fast einem Vierteljahr an Genf gebunden werden. Jedem Experten des Völkerrechts, der in seinem Heimatland eine verantwortliche Amtsstellung innehat, bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, sich seinen sonstigen Verpflichtungen für eine solch ausgedehnte Zeitspanne zu entziehen. Anders als die Richter des IGH sind die Mitglieder der ILC keine Bediensteten der Vereinten Nationen. Sie beziehen daher kein Gehalt, sondern lediglich Tagegelder und ein bescheidenes Honorar von 3 000 US-Dollar im Jahr. Jeder muß also hauptberuflich einem anderen Broterwerb nachgehen. Vor allem die Präsenz der Mitglieder aus der Dritten Welt leidet häufig unter dem Druck der anderweitigen Obliegenheiten ganz erheblich. Deutlich tritt hier zum Vorschein, daß die Personaldecke dort auch noch nach Jahrzehnten nationaler Unabhängigkeit außerordentlich dünn ist. Angesichts der immer noch prekären Finanzsituation der Vereinten Nationen hat sich bisher alles Rütteln an dem zeitlichen Rhythmus der Jahrestagungen als fruchtlos erwiesen.

Arbeitsablauf

Die ILC kann Beratungsgegenstände selbst auswählen, führt aber überwiegend die ihr von der Generalversammlung erteilten Aufträge aus. Mehrfach sind in zeitlichen Abständen Übersichten (survey) erstellt worden (1949, 1971)⁵ mit dem Ziel, Sachmaterien zu bestimmen, die sich für eine Behandlung durch die ILC eignen. Ist dann ein Thema festgelegt worden, so wird in der Regel zunächst eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in einem ersten Gedankenaustausch die Grundlinien für die weitere Arbeit fixiert. Sodann wird ein Sonderberichterstatter bestellt, der die Hauptarbeitslast trägt. Ihm obliegt es, die jeweilige Materie systematisch zu erforschen, das Material zu sichten, auf dieser Grundlage einen Bericht zu verfassen und schließlich seine Vorstellungen in die geeignete rechtstechnische Form des Artikelentwurfs umzusetzen. Die ILC diskutiert diese Berichte in ihren Plenarsitzungen. Ist sie der Auffassung, daß ein solcher Artikelentwurf hinreichend ausgereift ist, so verweist sie die Vorlage an den Redaktionsausschuß (Drafting Committee).

Der Redaktionsausschuß, der in den letzten Jahren stets etwa 10 bis 15 Mitglieder umfaßt hat, kann in sehr viel flexiblerer Form als das Plenum arbeiten. Es gibt vor allem keine Sitzungsprotokolle, so daß niemals Reden zum Fenster hinaus – für die Öffentlichkeit oder an die Adresse der heimatlichen Regierung –

gehalten werden. Grundsätzlich sollte sich der Redaktionsausschuß nur um Details der Formulierung kümmern. In Wirklichkeit aber muß er häufig die Funktionen eines Verhandlungsgremiums übernehmen, wenn die Plenardebatte keine einhelligen Lösungen hervorgebracht hat.⁶ Wesentliche Stadien der Redaktionsarbeit bleiben damit undokumentiert. Der Sprung vom Entwurf des Sonderberichterstatters zu dem schließlich an das Plenum vorgelegten Endprodukt kann beträchtlich, ja gelegentlich kaum nachvollziehbar sein.

Hat der Redaktionsausschuß seine Arbeit beendet, so werden die redigierten Artikel wieder an das Plenum zurückverwiesen. Während in früheren Jahren die danach folgende Plenardebatte meist unter der Generaldevisen abließ, daß die Würfel im wesentlichen gefallen seien, hat sich in jüngster Zeit die Tendenz durchgesetzt, die vom Redaktionsausschuß angenommenen Formulierungen nochmals mit äußerster Genauigkeit abzuklopfen. Obwohl dieses Bemühen, den Ausschuß unter Kontrolle zu halten, an sich zu begrüßen ist, hat sich doch herausgestellt, daß es kaum mehr möglich ist, die dort geschlossenen Kompromisse wieder umzustoßen.

Ist ein Entwurf durchberaten worden, so wird er in erster Lesung verabschiedet und der Generalversammlung zur Prüfung vorgelegt. Gleichzeitig ergeht die Aufforderung an die Staaten, ihre Meinung dazu kundzutun. Selbstverständlich haben Generalversammlung wie auch Staaten auch schon vorher die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den laufenden Beratungen der ILC abzugeben. Auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen hält die ILC sodann eine zweite Lesung. Der Generalversammlung obliegt schließlich die Entscheidung, ob sie dem Rechtsetzungsprozeß weiteren Fortgang gibt. Ist sie dazu bereit, so kann sie entweder die politische Schlußphase selbst unter ihre Regie nehmen, oder sie kann, wenn es sich um einen Konventionentwurf handelt, eine Staatenkonferenz einberufen. Der angemessene Weg wird in der Regel die Abhaltung einer speziellen Staatenkonferenz sein, zumal, wie schon hervorgehoben, das Zeitbudget der Generalversammlung meist bis an seine äußersten Grenzen ausgelastet ist. Aber jede Staatenkonferenz bringt zusätzliche Ausgaben mit sich. Kleinere Länder der Dritten Welt müssen deswegen nicht selten allein aus finanziellen Gründen auf eine Teilnahme verzichten. Eine Sachbehandlung am Ort der Generalversammlung in New York sichert deswegen erfahrungsgemäß eine sehr viel bessere Beteiligung der Mitgliedstaaten.⁷

Nochmals betont sei, daß der Rechtsetzungsprozeß eines völkerrechtlichen Vertrages mit seiner Annahme durch die Generalversammlung oder eine Staatenkonferenz noch nicht abgeschlossen ist. Es muß dann noch abgewartet werden, bis die notwendige Mindestanzahl von Ratifikationen vorliegt. Auch nach diesem Zeitpunkt ist ein Vertrag eben immer nur für diejenigen Staaten in Kraft, die sich durch die Abgabe einer Ratifikationserklärung gebunden haben. So können vom sozusagen ersten Spatenstich bis zum Inkrafttreten eines von der ILC erarbeiteten Vertrages nicht nur Jahre, sondern Jahrzehnte vergehen. Für das ›Law of Treaties‹, also das allgemeine Vertragsrecht, wurde der erste Berichterstatter, der Engländer James Brierley, im Jahre 1949 bestellt. Nachdem ihm im Jahre 1952 Sir Hersch Lauterpacht und im Jahre 1955 Sir Gerald Fitzmaurice gefolgt waren, gelang es erst unter der Ägide des im Jahre 1961 in die Kommission eingetretenen Sir Humphrey Waldock, einen Entwurf fertigzustellen (1966). Dieser wurde im Jahre 1969 auf einer Staatenkonferenz in Wien angenommen. Erst Ende 1979 war die notwendige Mindestzahl von 35 Ratifikationen erreicht, so daß das Übereinkommen am 27. Januar 1980 in Kraft treten konnte.⁸ Die Gesamtzeit vom Beginn der Arbeiten bis zum Inkrafttreten betrug also über 30 Jahre. Die internationale Rechtsentwicklung war allerdings bereits seit der Verabschiedung des Textes in zweiter Lesung nachhaltig beeinflusst worden. Auch die Berichte von Brierley, Lauterpacht und Fitzmaurice hatten den Prozeß der Klärung des Rechts zuvor schon um wesentliche Schritte vorangebracht.

Konkurrenzverhältnis

Von Anfang an hat die ILC in Konkurrenz zu anderen Gremien der Vereinten Nationen gestanden, denen ebenfalls rechtsetzende Aufgaben aufgetragen sind. Niemals hat sich die ILC etwa auf das engere Gebiet der Menschenrechte begeben. Hier wurde stets die Menschenrechtskommission mit ihrer Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz als der geeignete Rechtsetzungsapparat angesehen. Als Wettbewerber von erheblichem Gewicht hat sich im übrigen auch der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums profiliert. Zu keiner Zeit hat also die ILC eine Monopolstellung innegehabt. Allenfalls von einem De-facto-Monopol für das Gebiet des allgemeinen Völkerrechts läßt sich sprechen.^{8a}

III. Rückblick

Bilanz

Die Bilanz der ILC⁹ wird für die Vergangenheit meist als positiv hingestellt. Vielleicht die fruchtbarste Phase ihrer Existenz war die Periode von der Gründung bis zum Jahre 1961. In diese Zeit fiel die Verabschiedung eines Artikelentwurfs über das Seerecht (1956), der die Grundlage bildete für die Beratungen der Genfer Seerechtskonferenz von 1958, die mit der Verabschiedung von vier getrennten Konventionen endete. Ferner gelang es der ILC, einen Vertragsentwurf über das Recht des diplomatischen Verkehrs zu erstellen (1958), der schließlich seinen Niederschlag in dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961¹⁰ fand. Es folgte ein paralleler Entwurf zum konsularischen Verkehr, den die ILC im Jahre 1961 in zweiter Lesung abschließen konnte und der schließlich in seiner wesentlichen Substanz unverändert im Jahre 1963 wiederum von einer Staatenkonferenz in Wien angenommen wurde.¹¹ Diese beiden Wiener Übereinkommen haben bei der Staatengemeinschaft eine ungemein positive Aufnahme gefunden. Das Diplomaten-Übereinkommen zählt heute (Stand: 31. Dezember 1987) nicht weniger als 151 Mitglieder; mit gewissem Abstand hinterher folgt das Konsular-Übereinkommen mit 116 Vertragstaaten. Damit gehören diese beiden Vertragswerke neben der UN-Charta, den Satzungen der Sonderorganisationen und dem Rassendiskriminierungs-Übereinkommen von 1965 (124 Vertragstaaten) zu den weltweiten völkerrechtlichen Verträgen mit der höchsten Erfolgsquote.

Die folgenden Jahre (1962–1971) sind zunächst von der Arbeit am »Law of Treaties« bestimmt. Es ist das große Verdienst von Sir Humphrey Waldock, diese schwierige Rechtsmaterie innerhalb weniger Jahre von 1961–1966 in einen praktikablen und handhabbaren Entwurf umgesetzt zu haben, der in seiner endgültigen Fassung als Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969¹², das zwar erst 51 Vertragstaaten zählt, aber doch jährlich weitere Fortschritte macht und nach dem Beitritt wichtiger Staaten aus allen Weltregionen (Kanada 1970; Großbritannien und Japan 1981; Bundesrepublik Deutschland und Sowjetunion 1987) nicht mehr aufgehalten werden kann. Weniger günstig lautet das Urteil über zwei spätere Vertragsentwürfe der Dekade. Ein Vertragswerk über diplomatische Sondermissionen, das sich mit den Rechtsproblemen der Ad-hoc-Diplomatie befaßt, wurde im Jahre 1967 fertiggestellt und zwei Jahre später von der Generalversammlung angenommen. Dieser Entwurf stieß indes auf wenig Gegenliebe. Er konnte zwar wegen einer niedrigen Ratifikationsschwelle (22 Staaten) im Jahre 1985 in Kraft treten, hat aber bis zur Gegenwart diese Schwelle mit 23 Vertragsstaaten nur knapp überschritten. Des Inkrafttretens harret bis heute das Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit Internationalen Organisationen weltweiten Charakters von 1975, das auf einen im Jahre 1971 fertiggestellten Entwurf zurückgeht. Bisher haben sich 23 Staaten gebunden. Der Grund für dieses Zögern der Staaten liegt in der übermäßigen Ausdehnung diplomatischer Vorrechte und Befreiungen auf einen schwer überschaubaren und zahlen-

mäßig erheblich ins Gewicht fallenden Personenkreis. Keiner der Staaten, in denen eine der in Betracht kommenden Internationalen Organisationen ihren Sitz hat, hat sich bereit gefunden, diese Bürde auf sich zu nehmen.

Das Jahrzehnt von 1972 bis 1981 führte zwar ebenfalls zum Abschluß einiger Vorhaben, doch war der Widerhall bei der Staatenwelt wiederum eher gedämpft. Ein Entwurf über Staatensukzession bei Verträgen aus dem Jahre 1974 ging in das entsprechende Wiener Übereinkommen aus dem Jahre 1978 ein, das bis zum heutigen Tage nur die bescheidene Anzahl von sieben Ratifikationen erhalten hat. Ein Parallelabkommen über die Staatennachfolge bei Staatseigentum, Archiven und Schulden von 1983, für das die ILC die Vorarbeiten unter der Federführung des Algeriers Mohammed Bedjaoui geleistet hatte, muß bis heute auf die erste Ratifikationserklärung warten. In beiden Fällen ist es die übersteigerte Berücksichtigung der Interessen der neuen Staaten der Dritten Welt, welche nicht nur die Länder Westeuropas, sondern auch die Dritte Welt selbst davon abgehalten hat, zu dem Werk ihre Zustimmung zu bekunden. Ein Entwurf über die Meistbegünstigungsklausel (1976), für den zunächst der Ungar Endre Ustor, später der Sowjetbürger Nikolai Uschakow als Sonderberichtersteller fungiert hatte, ist bis heute nur in Form eines Ersuchens der Generalversammlung an die Mitgliedstaaten um sachliche Stellungnahme behandelt worden. Heraus aus diesem wenig erfreulichen Bild ragt allein die sogenannte Diplomatschutzkonvention von 1973¹³, welche die ILC in nur einer Sitzungsperiode im Jahre 1972 erarbeitet hatte. Die Konvention sieht ein System vor, wonach bei Gewaltanschlägen auf völkerrechtlich geschützte Personen der mutmaßliche Täter entweder vor Gericht zu stellen oder auszuliefern ist. Heute schon stützt sich diese Konvention auf einen Kreis von nicht weniger als 71 Vertragstaaten.

Das bisher einzige greifbare Ergebnis der Jahre seit 1982 ist das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge der Internationalen Organisationen, ein Regelwerk, das im Grunde auch in die Form eines Zusatzprotokolls zum Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969 hätte gekleidet werden können. Der Entwurf aus dem Jahre 1982 wurde von einer Staatenkonferenz im Jahre 1986 verabschiedet. Sachlich bietet das Abkommen nur wenig Abweichungen gegenüber dem älteren Parallelabkommen für die zwischenstaatlichen Verträge. Hervorzuheben ist ferner, daß die ILC im Jahre 1986 die erste Lesung zweier Vertragsentwürfe über die Gerichtsimmunität von Staaten und Staatseigentum einerseits, den diplomatischen Kurier und das Kuriergepäck andererseits abschließen konnte.¹⁴

Namen mit Klang

Geht man die Liste der früheren Mitglieder¹⁵ durch, so stellt man fest, daß in der Vergangenheit einige der glänzendsten Völkerrechtler überhaupt der ILC angehört haben. Neben den bereits genannten Persönlichkeiten seien etwa die Namen Manley O. Hudson (USA, 1949–1953), Georges Scelle (Frankreich, 1949–1951), Roberto Ago (Italien, 1957–1987), Gregorij Tunkin (UdSSR, 1957–1966), Alfred Verdross (Österreich, 1957–1966), Shabtai Rosenne (Israel, 1962–1971) sowie Paul Reuter (Frankreich, 1964–heute) hervorgehoben. In der Gegenwart ist die Anzahl der Namen, denen man auch im völkerrechtlichen Schrifttum begegnet, deutlich abgesunken. Mehr und mehr Völkerrechtsberater aus den Außenministerien sind in die ILC einbezogen. Eine Frau hat ihr noch niemals angehört.

IV. Die Gegenwart der ILC

Gegenwärtige Themen

Auf dem Arbeitsprogramm der ILC stehen gegenwärtig sieben Themen. Erinnerung sei zunächst daran, daß die beiden Entwürfe über den diplomatischen Kurier und über die Gerichtsimmunität der Staaten noch in zweiter Lesung verabschiedet werden müssen. Voraussichtlich wird dies hinsichtlich des Kuriers im

Jahre 1989 gelingen, während die Gerichtsimmunität vermutlich noch zu schwierigen Beratungen führen wird, da der versuchte Kompromiß zwischen der älteren Denkschule, die für eine absolute Gerichtsimmunität eintritt, und den neueren Tendenzen, die zwischen Hoheitsakten und privatrechtlichen Akten wie insbesondere Handelsgeschäften unterscheiden, niemanden so recht zufriedenzustellen scheint. Recht weit vorangeschritten sind die Beratungen über den Entwurf zur Nutzung internationaler Wasserläufe zu anderen als Schifffahrtzwecken (etwa zur Bewässerung oder Abwassereinleitung) und über das äußerst problematische Unternehmen eines Strafgesetzbuchs betreffend Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit. Bei dem Thema Staatenverantwortlichkeit hatte die ILC bereits im Jahre 1980 den ersten Teil (Haftungs begründung) angenommen. Auf der Tagesordnung steht augenblicklich noch die Regelung der Haftungsfolgen (Teil II), die nach dem Ausscheiden des Niederländers Willem Riphagen dem Italiener Gaetano Arangio-Ruiz als Sonderberichterstatter anvertraut worden ist. Die Bearbeitung des von der Staatenverantwortlichkeit abgespaltenen Themas der Haftung für rechtmäßiges Staatshandeln steckt noch ganz in den Anfängen, weil das gedankliche Konzept bisher nicht ausreichend geklärt werden konnte. Schließlich gibt es noch einen Sonderberichterstatter für den Status der Internationalen Organisationen, der allerdings bisher keine substantiellen Fortschritte erzielen konnte.

Politisierung und Akademisierung als Gefahren

Es sind keine geringen Probleme, die sich mit diesen Themen verknüpfen. In keinem Falle handelt es sich um eine einfache Aufgabe der Kodifikation, vielmehr überwiegt das Element der rechtspolitischen Gestaltung. Am stärksten geprägt von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen ist das Vorhaben eines internationalen Strafgesetzbuchs für Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit. Hier geht es im wesentlichen um eine Festschreibung und Generalisierung der Prinzipien, nach denen der Internationale Militärgerichtshof in Nürnberg die Machthaber des Dritten Reichs abgeurteilt hat.¹⁶ Niemand wird bestreiten wollen, daß vor allem Personen, die für schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wie Völkermord, Verschleppungen und Zwangsdeportationen – verantwortlich sind, in jedem Falle vor Gericht gestellt werden sollten. Die Tatsache, daß sie in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben, darf ihnen nicht das Privileg einer Immunität verschaffen.

Dehnt man aber die Strafbarkeit auf völkerrechtswidrige Handlungen wie Aggression, Intervention oder Kolonialismus aus, so besteht nicht nur die Gefahr einer mißbräuchlichen Anwendung solcher Straftatbestände, sondern auch diejenige einer korrekten Anwendung, die durch Übereifer mehr Schaden anrichtet als einen Beitrag zur Sicherung des Friedens leistet. Die Staatsmänner der intensiv in das weltpolitische Geschehen verwickelten Supermächte USA und Sowjetunion würden ständig das Risiko laufen, bei Reisen ins Ausland verhaftet zu werden – wenn sie nicht durch ihre Machtstellung rein faktisch vor einer solchen Entwicklung geschützt wären. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland hingegen kann sich nicht darauf verlassen, daß doch nicht alles so heiß gegessen wird, wie es gekocht wird. Es mag richtig sein, die Apartheid heute ebenfalls als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu charakterisieren.¹⁷ Aufmerksam muß man aber in der Bundesrepublik zur Kenntnis nehmen, daß teilweise eine geschäftliche Betätigung in Südafrika bereits als Beihilfe zur Apartheid gewertet wird.¹⁸ Würde man also für die Aburteilung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß den von der Mehrheit der ILC gutgeheißenen Plänen des Sonderberichterstatters Doudou Thiam aus dem Senegal die Gerichte eines jeden Landes für zuständig erklären (Weltrechtsprinzip),¹⁹ so müßte etwa ein in Südafrika tätiger deutscher Geschäftsmann bei Reisen in das Ausland jederzeit mit Festnahme und Einleitung eines strafgerichtlichen Verfahrens rechnen.²⁰ Andererseits fühlen sich afrikanische Länder bis zur Gegenwart nicht gehemmt, aus Gründen der Zweckmäßigkeit mit südafrikanischen Regierungsdelegationen Verhandlungen zu führen; in der Tat wird die Apartheid wohl nur durch eine Mischung von Gespräch und diplomatischem Druck beseitigt werden können. Angehörige dritter Staaten in diesem Ringen als Bauern zu Erpressungszwecken zu benutzen, wäre jedenfalls ein Irrweg. Die internationale Rechtsetzung sollte zu solchen Zwecken keine Handlangerdienste leisten. Der beste Weg wäre es, wenn man überhaupt an die Möglichkeit der unpolitischen Anwendung politischen Völkerstrafrechts glaubt, einen internationalen Strafgerichtshof mit einer internationalen Anklagebehörde zu schaffen.

Neben der Politisierung ist die ILC auch durch eine Akademisierung ihrer Themen bedroht. In geradezu idealer Weise verband das ›Law of Treaties‹ akademische Aspekte mit rechtspolitischen Bedürfnissen. Alle Staaten hatten ein Interesse an der Präzisierung der Regeln des allgemeinen Vertragsrechts. In einer



Dr. Dante Caputo ist Präsident der am 20. September eröffneten 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Caputo, am 25. November 1943 in Buenos Aires geboren, ist seit Ende 1983, als die Zivilregierung des Präsidenten Raúl Alfonsín das Militärregime ablöste, Außenminister Argentiniens. Er ist Politikwissenschaftler und wurde an der Pariser Sorbonne promoviert. – Um das diesmal der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallende Präsidentenamt hatte sich auch Frau Nita Barrow aus Barbados beworben; auf sie entfielen 66, auf Caputo 91 Stimmen.

Jahrzehnte überspannenden Rechtsprechungspraxis völkerrechtlicher Gerichte waren bereits viele klärende Vorentscheidungen getroffen worden. Ganz anders steht es um die Regeln des völkerrechtlichen Deliktsrechts. Wegen der außerordentlichen Vielgestaltigkeit völkerrechtlicher Pflichten kann es bis heute im Grunde nicht als ausgemacht gelten, ob der von der ILC gewählte Ansatz richtig ist, daß jede Verletzung einer solchen Pflicht ein völkerrechtliches Delikt darstellt und zur Wiedergutmachung verpflichtet. Läßt sich diese einfache Sequenz, die sich vornehmlich im internationalen Fremdenrecht herausgebildet hat — bei jeder Beschädigung von Leben, Gesundheit und Eigentum eines Ausländers ist Ersatz zu leisten —, auf jede Art völkerrechtlicher Verpflichtungen gleich welchen Inhalts übertragen?²¹ Das heutige Völkerrecht ist prall angefüllt mit vielerlei Wohlverhaltenspflichten, vor allem Konsultationsverpflichtungen. Wegen ihrer Überzahl werden diese Verpflichtungen nicht eben selten verletzt, was aber von den betroffenen Staaten in aller Regel hingenommen wird. Niemand denkt im Ernst daran, in solchen Fällen irgendwelche Wiedergutmachungsforderungen zu stellen. Demgemäß muß zweifelhaft erscheinen, ob die synthetische Aufbereitung des vorliegenden Praxismaterials zur »lehrbuchhaften« Form einer ausnahmslosen Wiedergutmachungspflicht wirklich zu richtigen Ergebnissen führt.

Insgesamt ist die Zahl der allgemeinen völkerrechtlichen Themen beschränkt. In den verschiedenen Übersichten waren unter anderem auch das Regime der einseitigen Rechtsakte und das Rechtsinstitut der Anerkennung als kodifikationsbedürftig genannt worden. Aber auch hier besteht wieder die Gefahr, daß die ILC sich in allgemeine rechtsdogmatische Konstruktionen verlieren könnte, an deren Regelung die Staaten kein echtes Interesse haben.

Ein Ausbruch aus dem Ghetto des allgemeinen Völkerrechts kommt für die ILC nicht ohne weiteres in Betracht. Vor allem das rasch anwachsende Umweltschutzrecht verlangt schon in der Phase der Redaktion nach dem technischen Spezialisten. Weithin als eine Art von Mißtrauensvotum gegenüber der ILC ist die Tatsache kommentiert worden, daß in den Jahren 1967 bis 1970 die Ausarbeitung einer neuen Seerechtskonvention zunächst einem Sonderausschuß der Generalversammlung, später (ab 1973) einer Staatenkonferenz anvertraut worden war.²² In der Tat wäre ein Gremium von Experten des Völkerrechts angesichts der Einbeziehung schwieriger neuer Fragen des Seerechts, für die es noch keine Vorbilder gab (Tiefseebodenbergbau),

überfordert gewesen. Den Großmächten war im übrigen von Anfang an daran gelegen, ihre militärpolitischen Interessen sicherzustellen. Die Ausgangslage war deshalb Ende der sechziger Jahre eine ganz andere als in den fünfziger Jahren, wo die ILC lediglich um eine Kodifikation des geltenden Rechtszustandes ersucht worden war. Große rechtspolitische Gestaltungsaufgaben verlangen von Anbeginn an die Mitwirkung der nationalen Bürokratien. Allein auf sich gestellt, vermag die ILC keine detailregelnden Normierungen für technisch und naturwissenschaftlich bestimmte Lebensbereiche der Völkerrechtsordnung hervorzubringen.

Ganz überwiegend hat sich die ILC bisher auf die Erarbeitung von Vertragsentwürfen konzentriert. Angesichts des geschilderten Fehlschlags einer ganzen Reihe dieser Entwürfe wird neuerdings wieder darüber diskutiert, ob es nicht im Einzelfalle vorzugswürdig sein kann, lediglich »restatements«, also in Artikelform gekleidete Feststellungen zum geltenden Recht, zu formulieren. Die Meinungen selbst erfahrener Autoren sind dazu uneinheitlich.²³ Als wohl größter Nachteil eines solchen Verfahrens erscheint, daß es eine Fortentwicklung des Rechts wohl kaum zulassen würde. Die ILC würde sich auch mehr oder weniger in die Zahl der gelehrten Völkerrechtsgesellschaften einreihen, deren Meinungen als Momentaufnahmen der Gegenwart höchsten Vergänglichkeitswert besitzen.

*

Die ILC kann nicht ohne ein gewisses Bangen in die Zukunft blicken. Von ihrer Zusammensetzung, für welche die Staaten verantwortlich sind, der richtigen Auswahl der Themen und der Qualität ihrer Arbeit wird es abhängen, ob sie sich den guten Ruf bewahren kann, den sie sich in der Vergangenheit erworben hat.

Anmerkungen

- 1 Documents of the United Nations Conference on International Organization, Vol. IX, 1945, S.316.
- 2 Dazu insbesondere das Memorandum von R. Ago, The final stage of the codification of international law, Yearbook of the ILC (YILC) 1968.II, S.171ff.; K. Zemanek, Codification of International Law: Salvation or Dead End?, in: Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago, Bd. I, 1987, S.581, 590—599.
- 3 Yearbook of the United Nations (YUN) 1961, S.526.
- 4 So auch die offiziöse Feststellung in dem von den Vereinten Nationen selbst herausgegebenen Werk: The Work of the International Law Commission, 4. Aufl. 1988 (UN Publ. E.88.V.1), S.6.

Mit der Aufgabe, den Waffenstillstand zwischen Irak und Iran sowie den Rückzug der Truppen der beiden Konfliktparteien auf die international anerkannten Grenzen zu überwachen, ist die Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (UNIMOG) betraut. Die Gruppe besteht aus bis zu 350 Beobachtern mit Stabsstellen in Bagdad und Teheran. Unser Bild zeigt Brigadegeneral Venky Patil (mit Brille) aus Indien, Befehlshaber der Operationen in Irak, beim Besuch von UNIMOG-Offizieren in Basra.



- 5 UN Doc. A/CN.4/1/Rev.1 (1949); A/CN.4/245 (1971), YILC 1971.II.2, S.1.
- 6 Richtig gesehen von J. Sette-Camara, The International Law Commission. Discourse on Method, in: Etudes Ago (Anm.2), Bd. I, S.467, 490.
- 7 Von der Generalversammlung behandelt und verabschiedet wurden das Übereinkommen über diplomatische Sondermissionen von 1969 sowie die Diplomaten-schutzkonvention von 1973, BGBl. 1976 II, S.1746.
- 8 BGBl. 1985 II, S.927; Inkrafttreten für die Bundesrepublik Deutschland am 20.8.1987.
- 8^a Zu dieser Frage eines „Überholtwerdens“ der ILC vgl. einerseits kritisch B. G. Ramcharan, The International Law Commission. Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law, 1977, S.14, andererseits Sette-Camara (Anm.6), S.478–481.
- 9 Dazu vor allem I. Sinclair, The International Law Commission, 1987, S.45–119. Die von der ILC verabschiedeten Rechtstexte finden sich sämtlich in: The Work of the ILC (Anm.4).
- 10 BGBl. 1964 II, S.958.
- 11 Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, vom 24.4.1963, BGBl. 1969 II, S.1587.
- 12 Vgl. oben Anm.8.
- 13 BGBl. 1976 II, S.1746.
- 14 YILC 1986.II.2, S.8 bzw. S.24.
- 15 The Work of the ILC (Anm.4), S.133. — Die gegenwärtige Zusammensetzung der Kommission ist in VN 5/1988 S.172 wiedergegeben.

- 16 Die Nürnberger Prinzipien als solche waren von der ILC im Jahre 1950 formuliert worden; Text: The Work of the ILC (Anm.4), S.140.
- 17 So Art.I des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung und die Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, vom 30.11.1973, deutsche Übersetzung: VN 2/1975 S.57f. Allerdings ist bisher kein einziger westlicher Staat Partei dieses Vertrages.
- 18 Vgl. den Hinweis in operativer Ziffer 5 der Resolution 42/56 der Generalversammlung vom 30.11.1987. Dazu auch B. Graefrath, Verantwortlichkeit und Wiedergutmachung bei Apartheidverbrechen, in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen 3/81, S.30–37.
- 19 Dieses Prinzip findet sich bereits in Art.V des Anti-Apartheid-Übereinkommens (Anm.17).
- 20 Umstrittene Probleme wirft die Frage auf, ob deutsche Staatsangehörige jedenfalls solange als geschützt gelten können, als die Bundesrepublik Deutschland sich nicht gebunden hat.
- 21 Dazu K. Zemanek, Causes and Forms of International Liability, in: Contemporary Problems of International Law: Essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday, 1988, S.319f.
- 22 So vor allem M. El Baradei/Th. Franck/R. Trachtenberg, The International Law Commission: The Need for a New Direction, New York 1981, S.6, und Ramcharan (Anm.8), S.117f.
- 23 Positiv dazu Zemanek (Anm.2), S.600, ablehnend Sette-Camara (Anm.6), S.500f.

An der Schwelle einer neuen Phase der Weltpolitik

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 43. Generalversammlung

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

I

In meinem letzten Jahresbericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen sagte ich, daß es den Anschein habe, als ob ein leichter, aber günstiger Wind die Segel des Bootes wieder straffe, in dem alle Menschen dieser Erde sitzen. Damals, als noch dunkle Wolken der Zwietracht den Horizont überschatteten, wäre ein gewagter Vergleich nicht vertretbar erschienen. Eine Abfolge von Ereignissen hat inzwischen bestätigt, daß meine Zuversicht berechtigt war. Dank vorsichtiger und geduldiger Navigationsmanöver ist nunmehr hier und da Land in Sicht.

Die Entwicklungen der letzten Monate kamen nicht von ungefähr. Sie sind vielmehr das Ergebnis jahrelanger und in jüngster Zeit noch verstärkter diplomatischer Aktivitäten der Vereinten Nationen. In Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit arbeiteten die Hauptorgane der Vereinten Nationen zunehmend so, wie dies die Charta vorsieht. Selten, wenn überhaupt je, haben Sicherheitsrat und Generalsekretär enger zusammengewirkt als im Berichtszeitraum. Dafür bin ich ebenso dankbar wie für die in letzter Zeit eingetretene weltweite Verbesserung in den internationalen Beziehungen, die der Weltorganisation neue Möglichkeiten für erfolgreiche Maßnahmen eröffnet hat. Es hat sich gezeigt, daß der Multilateralismus in weit größerem Maße als jede andere Alternative dazu in der Lage ist, Vertrauen zu schaffen und Ergebnisse zu erzielen. Millionen von Menschen in der ganzen Welt konnten mit Genugtuung erleben, welches Potential die Vereinten Nationen besitzen und wie berechtigt die Hoffnungen sind, die sie in sie setzen.

Gewiß wird die internationale Situation noch immer durch sichtbare oder versteckte Spannungs- und Gefahrenherde geprägt. Keinesfalls dürfen wir angesichts der noch zu lösenden komplexen Probleme die Hände selbstgefällig in den Schoß legen. Indessen zeichnet sich deutlich die Möglichkeit ab, Unruhegebieten mit Hilfe der Anstrengungen der Vereinten Nationen den Frieden zu bringen.

II

Der Abschluß der Genfer Abkommen im April stellte einen wichtigen Schritt im Rahmen der Bemühungen dar, eine friedliche Lösung der Situation hinsichtlich Afghanistans herbeizuführen und eine Grundlage für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch alle Afghanen zu schaffen. Es ist dies das erste Mal, daß die beiden mächtigsten Staaten der Welt gemeinsam Garantiemächte eines unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs ausgehandelten Abkommens werden. Die vollständige, nach den Grundsätzen von Treu und Glauben erfolgende Durchführung der Abkommen durch alle Unterzeichner wird das Ziel des Friedens in der Region und in der ganzen Welt erheblich fördern. Sofort nach Inkrafttreten der Abkommen begann die Gute-Dienste-Mission der Vereinten Nationen für Afghanistan und Pakistan (UNGOMAP) damit, ihre Durchführung, so auch den Abzug der ausländischen Truppen aus Afghanistan, zu überwachen. Binnen einiger Wochen danach haben die Vereinten Nationen außerdem ein humanitäres und wirtschaftliches Hilfsprogramm mit einem von mir eigens ernannten Koordinator in die Wege geleitet, um dem Volk von Afghanistan zu helfen, in diesem kritischen Augenblick seiner Geschichte seine erheblichen Bedürfnisse im wirtschaftlichen und humanitären Bereich zu decken.

Am 20. August wurde in dem seit acht Jahren andauernden Krieg zwischen Irak und Iran im Rahmen der vollen Implementierung von Resolution 598(1987) des Sicherheitsrats eine Feuereinstellung erzielt. Zum Zeitpunkt der Feuereinstellung wurde eine Militärische Beob-

achtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (UNIIMOG) disloziert. Gleichzeitig ergingen Einladungen an die beiden Regierungen, ihre Vertreter zu Direktgesprächen auf hoher Ebene und unter meiner Schirmherrschaft zu entsenden. Diese Gespräche begannen wie geplant am 25. August. Der gesamte Prozeß hat gezeigt, wie wirkungsvoll ein dem Generalsekretär übertragenes Mandat dann ist, wenn es vom Sicherheitsrat aktiv unterstützt wird und Rückhalt in flankierenden Bemühungen anderer Mitgliedstaaten findet. Wenn die komplexe Aufgabe der Implementierung von Resolution 598(1987) des Sicherheitsrats erfolgreich abgeschlossen werden soll, ist es unabdingbar, daß Irak wie auch Iran weiter aus der Überzeugung heraus handeln, daß wirklicher Friede ihnen beiden Gelegenheiten zu Wiederaufbau und Fortschritt geben wird, was eine labile Situation nicht vermag. Ich selbst werde mein möglichstes tun, um zur Herbeiführung der vom Sicherheitsrat angestrebten gerechten und dauerhaften Lösung beizutragen.

Die Aussichten für die Unabhängigkeit Namibias haben sich gebessert. Die jüngst entfaltenen diplomatischen Aktivitäten haben wesentlich zum Friedensprozeß im Südlichen Afrika beigetragen, was es erleichtern sollte, ohne weitere Verzögerungen zu einer Regelung in Namibia zu gelangen. Der 1. November 1988 ist als Datum für den Beginn der Implementierung von Resolution 435(1978) des Sicherheitsrats empfohlen worden. Im Lichte dieser Entwicklungen hat das Sekretariat eine Überprüfung seiner Eventualpläne vorgenommen, um sich für den rechtzeitigen Einsatz der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit in Namibia bereitzuhalten. Ich hoffe, daß es dank der derzeitigen Anstrengungen endlich gelingen wird, dem namibischen Volk die Unabhängigkeit zu verschaffen.

Seit vielen Jahren übt der Generalsekretär auf der Grundlage eines ihm vom Sicherheitsrat übertragenen Mandats im Zusammenhang mit der Zypernfrage kontinuierlich seine Guten Dienste aus. Meine jüngste Initiative ist bei beiden Seiten auf größere Aufnahmebereitschaft gestoßen. Bei dem Gespräch, das die führenden Staatsmänner der beiden Seiten am 24. August in meiner Anwesenheit geführt haben, gaben sie ihrer Bereitschaft Ausdruck, ohne Vorbedingungen zusammenzutreffen und zu versuchen, bis zum 1. Juni 1989 eine Lösung für alle Aspekte des Zypernproblems auszuhandeln. Sie bekräftigten, daß sie mit mir bei meinem Auftrag zusammenarbeiten wollten, und kamen überein, am 15. September mit den Gesprächen zu beginnen und gemeinsam mit mir Bilanz über die in der ersten Phase erzielten Fortschritte zu ziehen.

Dank der Einleitung eines Dialogs zwischen den kamputscheanischen Parteien und anderen betroffenen Ländern haben sich im vergangenen Jahr auch die Aussichten für einen Frieden in Südostasien gebessert. Es ist dies insofern eine ermutigende Tendenz, als sie bestätigt, daß alle Seiten an der Herbeiführung einer politischen Problemlösung interessiert sind. Ich hoffe aufrichtig, daß in den wichtigsten Sachfragen bald konkrete Fortschritte erzielt werden. Ich habe den Parteien eine Reihe von spezifischen Überlegungen unterbreitet, die die Ausarbeitung eines Rahmens für eine umfassende politische Lösung erleichtern sollen. Ich stehe ihnen weiterhin zur Verfügung, um mitzuhelfen, diesen Prozeß zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Nach langem Bemühen ist nunmehr das richtige Klima für eine gerechte und dauerhafte Lösung des Westsahara-Problems geschaffen worden. Gemeinsam mit dem Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit habe ich einen Friedensplan vorgelegt, zu dem die Beteiligten am 30. August unter Einschuß einiger Bemerkungen

und Kommentare ihr Einverständnis übermittelt haben. Für die Vereinten Nationen wird dies einen wichtigen Einsatz in diesem Gebiet mit sich bringen, der zivile wie auch militärische Anteile umfaßt. Ich hoffe, daß wir bei dem nötigen guten Willen aller Beteiligten bald Zeugen einer endgültigen Lösung des Problems sein werden, was zweifellos dazu beitragen wird, die derzeitige günstige Tendenz in der Region zu festigen.

In ihrem jeweiligen Kontext sind alle diese Probleme durch konvergierende diplomatische Aktivitäten auf multilateraler wie auch auf anderer Ebene einer den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen entsprechenden Lösung nähergebracht worden. Die Vereinten Nationen streben keinerlei diplomatische Autarkie an, und daran war auch nie gedacht; was sie jedoch erwarten dürfen, ist, daß die Diplomatie auf der Ebene der Regierungen und insbesondere soweit diese mit einer bestimmten Angelegenheit, Situation oder Region befaßt sind, dazu beiträgt, die von den Vereinten Nationen aufgestellten Ziele zu verwirklichen. Während die Vereinten Nationen die Grundsätze und die Zielrichtung von Streitbeilegungsbemühungen vorgeben, können alle sich anbietenden Stellen der diplomatischen Kontakt- und Einflußnahme innerhalb des Netzes der multilateralen Beziehungen kohärent dafür herangezogen werden, um die Friedensziele zu erreichen. In letzter Zeit haben wir ermutigende Beweise für die praktische Tauglichkeit dieses Prozesses erhalten.

Andere regionale Probleme geben internationaler Anlaß zur Sorge. Die Situation im Nahen Osten, einer außerordentlich wichtigen Region der Erde, hat Auswirkungen auf die Beziehungen in einem weit größeren Bereich. Die Mitglieder des Sicherheitsrats haben vor kurzem ihre ernste Besorgnis über die weitere Zuspitzung der Situation in den seit 1967 von Israel besetzten palästinensischen Gebieten einschließlich Jerusalems zum Ausdruck gebracht. Die seit Dezember 1987 andauernde Volkserhebung hat uns deutlich die Gefahren einer Pattsituation vor Augen geführt, die auf die Unfähigkeit zurückzuführen ist, sich auf einen Verhandlungsprozeß zu einigen. Selbst die dringend notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Schutzes des palästinensischen Volkes in den Gebieten durch die Anwendung des Vierten Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten können die Ursachen der Ereignisse nicht aus der Welt schaffen, die zur Resolution 605(1987) des Sicherheitsrats geführt haben, noch können sie der Region Frieden bringen. Da sich die eigentlichen Probleme nur durch eine umfassende, gerechte und dauerhafte Regelung auf der Grundlage der Resolutionen 242(1967) und 338(1973) des Sicherheitsrats lösen lassen, bei der die legitimen Rechte des palästinensischen Volkes einschließlich des Selbstbestimmungsrechts voll berücksichtigt werden, sind dringende Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft geboten, allen voran des Sicherheitsrats, um einen wirksamen Verhandlungsprozeß auf eine Lösung hin zu fördern, die die Interessen des israelischen wie auch des palästinensischen Volkes sichert und ihnen ein friedliches Nebeneinanderleben ermöglicht. Die nächsten Monate bieten vielleicht Gelegenheit, hierbei rascher voranzukommen.

Die Situation in Mittelamerika ist das Ergebnis gesellschaftlicher Umwälzungen, die ihre Ursache in Unterentwicklung und ungerechten sozio-ökonomischen Strukturen haben. Die Unterzeichnung des Abkommens von Guatemala im August 1987 war Ausdruck der Entschlossenheit der Präsidenten der fünf mittelamerikanischen Staaten, ohne jede äußere Einmischung und frei vom Druck geopolitischer Konflikte Lösungen für die Probleme der Region zu finden. Ich habe mich dazu bereit erklärt, an der unparteiischen internationalen Verifikation des Befriedigungsprozesses mitzuwirken. Darüber hinaus habe ich auf Ersuchen der Generalversammlung einen Sonderplan für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Mittelamerika ausgearbeitet, der von der Versammlung im Mai behandelt worden ist. Ein Jahr nach Unterzeichnung des Abkommens von Guatemala ist jedoch offenbar der Friedensprozeß ins Stocken geraten, und die beträchtlichen Fortschritte, die bisher erzielt worden sind, scheinen ernsthaft gefährdet. Das wesentliche Verdienst des Abkommens lag darin, daß es gleichzeitige Fortschritte an zwei breiten Fronten erforderte: Demokratisierung und Einstellung der bewaffneten Feindseligkeiten. Es wird nur dann Erfolg haben, wenn die Unterzeichner es ohne Abstriche einhalten und gemeinsame Anstrengungen unternehmen und wenn die Zusammenarbeit aller beteiligten Regierungen und Parteien gegeben ist.

Die Situation in Korea ist ein Vermächtnis des Zweiten Weltkriegs und seiner Nachwirkungen. Ein stetiger Dialog zwischen Nord- und Südkorea könnte zu echten Fortschritten in Richtung auf eine Lösung der noch offenen Fragen führen. Es ist erforderlich, daß alle, die dazu in der Lage sind, zu einer Atmosphäre beitragen, die einer gütlichen Lösung der zwischen beiden Seiten bestehenden Differenzen förderlich ist. Beiden Regierungen ist meine Bereitschaft bekannt, ihnen jederzeit und in jeder Weise beizustehen.

Der Konflikt, unter dem die Region des Südlichen Afrika leidet, hat drei Dimensionen: die Namibiafrage, die Destabilisierungshandlungen gegen die Nachbarstaaten Südafrikas und das Apartheidssystem in Südafrika selbst. Die in der Namibiafrage erzielten Fortschritte habe ich bereits angesprochen. Destabilisierungshandlungen bedrohen nach wie vor den Frieden in der gesamten Region. Durch Entwicklungen, die in beziehungsweise im Zusammenhang mit dem Fortdauern einer im Geiste unserer Zeit so abstoßenden Situation der Rassendis-

kriminierung zu verzeichnen sind, erhält das wiederholte Drängen der internationalen Gemeinschaft auf Abschaffung der Apartheid, das bisher auf taube Ohren gestoßen ist, noch größeres Gewicht. Dieses Drängen gibt der Regierung Südafrikas erneut Gelegenheit zu bekunden, daß sie das zu akzeptieren bereit ist, was ebenso gerecht wie unvermeidlich ist, ich meine das Ende der Apartheid. Ich möchte an die besagte Regierung appellieren, sich in diesem Sinne dem Drängen der internationalen Gemeinschaft nicht länger zu verschließen. Einen derartigen Kurswechsel aufzuschieben oder ihm auszuweichen, birgt Gefahren in sich, die alle Menschen des Landes wie auch seine Nachbarn sicher zu vermeiden wünschen.

III

Das gegenwärtige Zusammenspiel von Bemühungen und Möglichkeiten öffnet neue Perspektiven für unsere gemeinsamen politischen Bestrebungen. Dies mag auch der Grund dafür sein, daß man in den letzten Monaten immer öfter hört, wir seien möglicherweise dabei, in eine neue Phase der Weltpolitik einzutreten. Ich werte diese Aussage weder als politisches Versprechen noch als wissenschaftlichen Schluß. Soll sie sich als richtig erweisen, so bedarf es eines breiten Fächers von Maßnahmen und Politiken. Wenn die Chancen für einen Durchbruch auf einer Reihe von Gebieten wirklich genutzt werden sollen, so erscheint es wichtig, daß wir bei den Anstrengungen zur Lösung der großen politischen Fragen auf unserer Tagesordnung die Erkenntnisse berücksichtigen, die wir aus unseren bisherigen Erfahrungen ziehen können, gleich ob diese auf Erfolgen oder auf Pattsituationen beruhen mögen. In diesem Bericht werde ich mich mit diesen Erkenntnissen befassen und mit den Aussichten, die sich für die Vereinten Nationen abzeichnen. Da das Interesse der Öffentlichkeit an der Organisation recht plötzlich wieder wach geworden ist, ist es wohl angebracht, noch einmal alle Anstrengungen, Errungenschaften und Rückschläge, die unsere bisherigen Erfahrungen ausmachen, ins Gedächtnis zurückzurufen.

Wir alle wissen, warum die Vereinten Nationen in den ersten vier Jahrzehnten ihres Bestehens nicht imstande gewesen sind, dem in ihrer Charta vorgesehenen zuverlässigen System der kollektiven Sicherheit Geltung zu verschaffen. Dieses System beruhte auf der Annahme, die große Allianz der Sieger des Zweiten Weltkriegs werde fortbestehen und diese schließlich zu gemeinsamen Hütern des Weltfriedens werden lassen. Außerdem bedeutete das System nach den Worten des verstorbenen Präsidenten Roosevelt, eines der Hauptarchitekten der Weltorganisation, »das Ende des Systems einseitiger Maßnahmen, exklusiver Bündnisse und Einflußsphären, des Mächtegleichgewichts und aller jener anderen Mittel, die jahrhundertlang erprobt wurden und immer gescheitert sind«. Man erwartete, daß die läuternde Erfahrung des größten Krieges, der je auf dieser Erde ausgetragen worden war, zu einem Wandel in der traditionellen Gestaltung der Beziehungen zwischen den Mächten führen würde.

Durch die Entwicklungen während der ersten Jahre des Bestehens der Organisation sah man sich jedoch in dieser Erwartung getäuscht. Der radikale Wandel, von dessen Eintreten man ausgegangen war, wurde durch eine Vielfalt von Faktoren behindert, soweit dies die Beziehungen auf der höchsten globalen Machtebene betraf. Eine ganze Reihe von Umständen schufen ein ständiges Klima des gegenseitigen Mißtrauens und der gegenseitigen Furcht. In diesem Klima betrachteten die Großmächte die Vereinten Nationen oft aus unterschiedlichen Blickwinkeln, wodurch Fragen, die durch gemeinsame Anstrengungen hätten gelöst werden können, statt dessen zu weiteren Streitpunkten zwischen ihnen wurden. Den Vereinten Nationen wurde dadurch bei ihrem Bemühen, dem Weltfrieden eine dauerhafte Grundlage zu verschaffen, ein nahezu unüberwindbares Hindernis in den Weg gelegt.

In der schwierigen Phase, die naturgemäß folgte — und jahrzehntelang andauerte —, wurden viele, die an die Unentbehrlichkeit der Vereinten Nationen glaubten, in die Defensive gedrängt. Sie sahen sich dazu veranlaßt aufzuzählen, welche politischen Leistungen die Vereinten Nationen in Einzelfällen erzielt hatten, jedoch erschienen diese dürftig, gemessen an den großen ungelösten Fragen unserer Zeit. Meiner Meinung nach hat die Weltorganisation in jeder Phase ihres Bestehens weit Größeres geleistet, als sich aus dem erschließen läßt, was gewöhnlich zu ihrer Verteidigung vorgebracht wird. Zwar ist es eine unleugbare und unübersehbare Tatsache, daß die Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch die Unfähigkeit der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, ein gemeinsames Vorgehen zu entwickeln, oft in eine Sackgasse gerieten, es ist aber eine ebenso unübersehbare Tatsache, daß sich die Vereinten Nationen davon bei ihren Bemühungen nicht aufhalten ließen; Einfallsreichtum und Realismus halfen ihnen, andere Wege zu finden, um Konflikte zumindest zu entschärfen. Wenn die Vereinten Nationen in einer überaus wichtigen Hinsicht der Charta nicht gerecht wurden, so haben sie in mancherlei anderer Hinsicht mit dem Prozeß raschen und friedlichen Wandels Schritt gehalten und diesen sogar oft gefördert.

Im Prozeß der Entkolonisierung, der das Aussehen der politischen Weltkarte verändert und Millionen Menschen zu Herren ihres eigenen Schicksals gemacht hat, haben die Vereinten Nationen eine entscheidende Rolle gespielt. Sie haben die Menschenrechte verbindlich defi-

niert und Überwachungs- und andere Mechanismen erdacht und entwickelt, um diesen Rechten größere Achtung zu verschaffen. Sie haben Völkerrecht kodifiziert. Hand in Hand mit ihren Sonderorganisationen haben sie Richtlinien zur Behandlung neuer Probleme und Anliegen festgelegt, angefangen vom Umweltschutz über Bevölkerungsfragen, das Seerecht, den Schutz der Rechte bisher benachteiligter Mitglieder der Gesellschaft wie von Frauen, Kindern, alten Menschen und Behinderten, bis hin zu Terrorismus, Drogenmißbrauch und den Auswirkungen von AIDS. In Katastrophenfällen und Situationen bitterer menschlicher Not haben die Vereinten Nationen Beistand geleistet; sie haben Flüchtlingen Schutz gewährt. Bei der Bekämpfung vermeidbarer Krankheiten in den ärmeren Weltregionen haben sie beachtliche Erfolge erzielt, und sie haben Maßnahmen zur Ernährungssicherung sowie zur Sicherung des Überlebens der Kinder getroffen. Sie haben das Bewußtsein für weltwirtschaftliche Erfordernisse geschärft; durch ihre Entwicklungsprogramme und durch die Sonderorganisationen waren sie eine unentbehrliche Quelle wirtschaftlicher und technischer Hilfe für die Entwicklungsländer.

Auf politischem Gebiet haben die Vereinten Nationen, selbst wenn ihnen auf Grund von Differenzen zwischen den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats die Hände gebunden waren, Erfundungsreichtum an den Tag gelegt und eine Rolle gespielt, die keinesfalls als zweitrangig angesehen werden kann. Wiederholt sind sie tätig geworden, um bewaffnete Konflikte zu begrenzen und unter Kontrolle zu bringen; ohne ihre Friedensoperationen hätten die Konfliktschauplätze zweifellos noch eine weit größere Gefahr für den allgemeinen Frieden dargestellt. Bei größeren internationalen Streitfällen haben die Vereinten Nationen Bedingungen für eine gerechte Beilegung vorgeschlagen. Die Formulierung derartiger Bedingungen ist die wichtigste Voraussetzung dafür, Streitigkeiten so einzugrenzen, daß ihre Bewältigung möglich wird, und kompromißuntaugliche Punkte dann auszuräumen. Die Vereinten Nationen sind immer wieder bestrebt gewesen, diesem Erfordernis nachzukommen. Vor allem hat die Organisation die großen Ziele Rüstungsbegrenzung und Abrüstung, Selbstbestimmung der Völker und Förderung der Menschenrechte als wesentliche Voraussetzungen für die Festigung des Weltfriedens nachdrücklich verfolgt. Alle diese Leistungen sind vor dem Hintergrund der größten Umwälzungen in der Menschheitsgeschichte erbracht worden. Gleichzeitig mit der Entstehung neuer Staaten ist es zu einer massenhaften Vermehrung globaler Anliegen gekommen, die teilweise auf die von mir erwähnten neuen Probleme zurückzuführen sind, teilweise auf die Auswirkungen immer fortgeschrittenerer Technologien und teilweise auf ein neues Rechtsbewußtsein der Massen, das dazu geführt hat, daß überkommene Ungleichheiten innerhalb einer Gesellschaft oder zwischen den Völkern nicht mehr hingenommen werden. Die Vereinten Nationen haben nicht nur dem Gefühl weltweiter Gemeinsamkeit Gestalt und Ausdruck verliehen, sondern auch eine Grundlage geschaffen, von der ausgehend die Nationen ein konzertiertes Vorgehen zur Lösung ihrer gemeinsamen Probleme planen können.

IV

Unsere Erfahrung hat also gezeigt, daß bei einer Vielfalt globaler Pro-

Schleppend gestalten sich die Friedensverhandlungen zwischen den mittelöstlichen Konfliktparteien Irak und Iran. Nach einem achtjährigen mit großer Erbitterung geführten Krieg, in dem es um regionale politische Vorherrschaft, ökonomische Interessen, konfessionelle Differenzen und vorgebliche ethnisch-kulturelle Überlegenheit ging, verwundert dies nicht. Mit großer Geduld setzen die UN und ihr Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar ihre Vermittlung fort. Am 1. Oktober kam es am Sitz der Vereinten Nationen in New York zu einem förmlichen direkten Treffen der Außenminister Ali Akbar Welajati (Iran) und Tariq Asis (Irak) und ihrer Delegationen.



bleme deren kooperative Bewältigung, in der die Interessengemeinschaft der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt, ein durchaus praktikabler Gedanke ist. Wir haben inzwischen ein Stadium erreicht oder nähern uns zumindest einem Stadium, in dem die Möglichkeit greifbar nahe liegt, diese Vorgehensweise auf die Lösung einiger der wichtigsten politischen Probleme zu übertragen, die auf unserer Tagesordnung stehen.

Veränderte Denkweisen und Haltungen, für die es seit der letzten Tagung der Generalversammlung deutliche Anzeichen gibt, scheinen darauf hinzudeuten, daß wir möglicherweise Zeugen eines — zugegebenermaßen langsamen und mitunter zögernden — Übergangsprozesses zu einer neuen Art von Beziehungen auf globaler Ebene sind. Dieser Übergang ist eine logische Notwendigkeit und durch die nicht mehr tragbaren Kosten und unberechenbaren Gefahren eines sich selbst perpetuierenden Wettrüstens in jedem Fall gerechtfertigt. Er könnte gefördert werden durch die Erkenntnis, daß Sicherheit nicht unter ausschließlich militärischen Aspekten gesehen werden darf und daß die Anwendung von militärischer Macht nicht zu einer herkömmlichen Erwartungen entsprechenden Lösung von Situationen führt. Treibende Kraft dieses Übergangsprozesses ist wohl meist die Erkenntnis, daß den Problemen der wirtschaftlichen Modernisierung oder den sozialen Problemen, die vom wirtschaftlichen Wachstum unberührt geblieben sind, mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muß. Der Übergang läßt sich auch daran ablesen, daß es zwischen Staaten, die verschiedenen Gesellschaftssystemen angehören, unbeschadet ihrer politischen Ausrichtung eine Tendenz zur horizontalen Zusammenarbeit gibt. Schließlich scheint der Übergangsprozeß auch eine Reaktion darauf zu sein, daß es in der heutigen Welt mehrere wirtschaftliche Machtzentren gibt. Alle diese Faktoren scheinen im Verein mit der technologischen Revolution und mit dem Bewußtsein der weltweiten Interdependenz von den politischen Führern der Welt ein radikales Überdenken ihrer Anschauungen zu verlangen. Gegen vorübergehende Mißerfolge oder Rückschläge in diesem Prozeß gibt es natürlich keine Garantie, noch lassen sich Schwankungen in den Beziehungen zwischen den Machtblöcken ausschließen. Es sieht jedoch so aus, als sei die große Richtung heute klarer vorgegeben und als stünden ihr gewichtigere Faktoren zur Seite als je zuvor in den letzten Jahren. Wie sich der Übergangsprozeß auf die Vereinten Nationen auswirken wird und wie er von den Vereinten Nationen beeinflusst worden ist, sind Fragen von großer praktischer Tragweite, mit denen wir uns ernsthaft auseinandersetzen müssen.

Die Weltgemeinschaft hat zu Recht das staatsmännische Handeln der führenden Politiker der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika begrüßt, die gemeinschaftlich ihre gemeinsame Auffassung zum Ausdruck gebracht haben, daß ein Atomkrieg nicht gewonnen werden kann und nie geführt werden darf, und die einen konstruktiven Dialog zwischen ihren Regierungen eingeleitet und im Dezember 1987 den Vertrag über die Beseitigung ihrer Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite geschlossen haben. Ich bin davon überzeugt, daß die internationale Gemeinschaft, die ihr politisches Bewußtsein durch die Vereinten Nationen artikuliert, mehr ist als ein unbeteiligter Zeuge von Abkommen, die die mächtigsten Staaten der Welt einander ein Stück näher bringen. Sie ist von den

Problemen, um die es geht, in tiefgreifender Weise betroffen, und es handelt sich dabei auch um ihre ureigenen Anliegen. Die Tatsache, daß die Vereinten Nationen das Ziel der Rüstungsbegrenzung und der Abrüstung, vor allem im nuklearen Bereich, stets in den Vordergrund gestellt haben, wie auch die Tatsache, daß die Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten sich zur Bündnisfreiheit bekennt, wodurch das Konzept sich ausweitender rivalisierender Einflusssphären implizit negiert wird, haben mit zur Schaffung des politischen und psychologischen Umfelds für den gegenwärtigen Prozeß der gegenseitigen Verständigung zwischen den Großmächten beigetragen. Nicht nur die Mathematik der Rüstungsgleichung und der sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Kosten, sondern auch die Einstellung der übrigen Welt waren entscheidende Faktoren in diesem Prozeß.

V

Es gibt eine Denkrichtung, die besagt, daß die Großmächte die Weltorganisation nur in ihrer Funktion als Symbol für die Weltgemeinschaft brauchen und daß ihre Sitzungen lediglich eine bequeme Gelegenheit für einen regelmäßigen bilateralen Meinungs austausch bieten. Diese Auffassung wird dadurch bestärkt, daß die eine oder andere dieser Mächte zu verschiedener Zeit ihre Unzufriedenheit über die Arbeitsweise der Vereinten Nationen äußert. Außer acht gelassen wird dabei jedoch, daß diese Mächte ein Interesse daran haben, in einer sich ändernden Welt ihre Position zu wahren und weiterhin geachtet zu werden und Einfluß auszuüben. Es gibt wohl für keine Macht, ob groß oder klein, einen besseren Ort als die Vereinten Nationen, wenn es darum geht, ihren Einfluß — im besten Sinne des Wortes — zu vergrößern. Die Vereinten Nationen bieten jedem Land ein Forum, in dem sie, gestützt auf ihren Wissens- und Erfahrungsschatz, die Möglichkeit haben, sich zum Vorreiter zu machen und die Tagesordnung der Weltgemeinschaft zu formulieren, die Aufmerksamkeit auf neue Anliegen und neuartige Lösungsansätze zu lenken und zum Prozeß des friedlichen Wandels beizutragen. Sich von den Vereinten Nationen abzuwenden, gleichgültig in welchem Maß, hieße für jedes Land, ob groß oder klein, einen großen Teil seines tatsächlichen oder potentiellen Einflusses aufzugeben. Eine zweigleisige Politik — die Bekundung der Loyalität gegenüber der Charta auf der einen Seite und der Versuch, die Vereinten Nationen ins Abseits zu drängen, auf der anderen Seite — würde dem Ziel zuwiderlaufen, das Handeln der Nationen zur Erreichung ihrer gemeinsamen Ziele in Einklang zu bringen.

Hinzu kommt noch, daß die Großmächte wie auch andere Staaten ihre Differenzen zwar gewöhnlich durch Verhandlungen außerhalb der Vereinten Nationen beilegen oder abbauen, daß sie die Vereinten Nationen jedoch brauchen, um Probleme in den Griff zu bekommen, die andere Nationen betreffen und die auf die eine oder andere Weise ihre eigenen Beziehungen beeinflussen. Was dies angeht, müssen die Großmächte für die von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten geäußerten Wünsche Verständnis zeigen. Ich hege nicht den geringsten Zweifel, daß es bei diesen Wünschen um echte Anliegen und nicht um prinzipielle Opposition oder gar Feindseligkeit gegenüber der Politik der einen oder anderen Großmacht geht. All dies spricht für die Notwendigkeit einer größeren, nicht einer geringeren Unterstützung der Vereinten Nationen, spricht für Engagement und nicht für unwillige Mitarbeit.

Ich begrüße die Bemühungen, die zur Zeit unternommen werden, um die rednerischen Auswüchse in den Debatten der Generalversammlung einzudämmen, für größere Höflichkeit im Dialog zu sorgen und

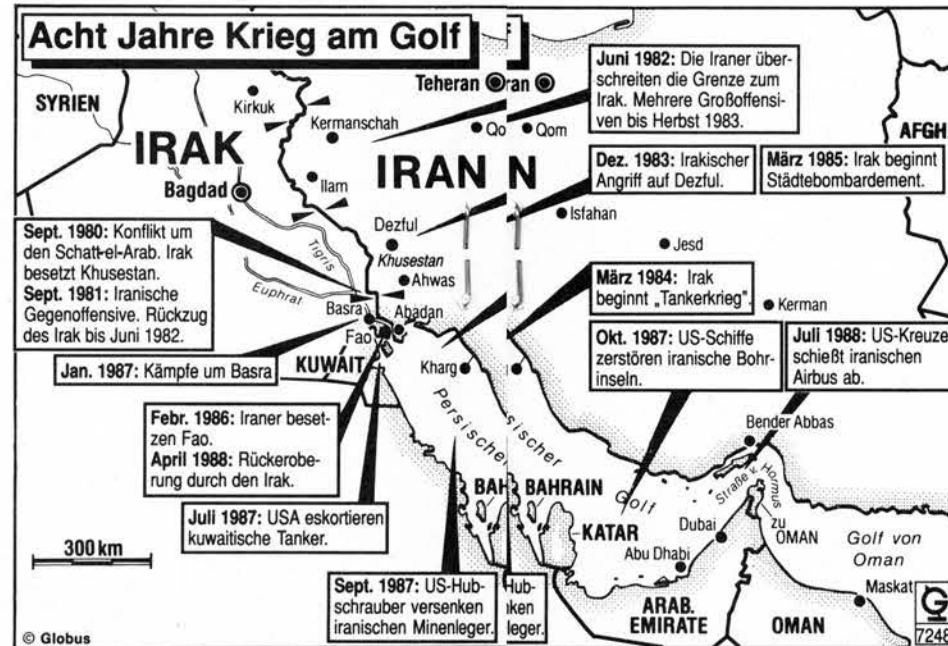
sogar, auch wenn dies nur schrittweise geschehen sollte, ein Gleichgewicht zwischen Debatten und Verhandlungen herzustellen, zwischen dem parlamentarischen und dem diplomatischen Ansatz, die beide gleichermaßen zum Rüstzeug der Vereinten Nationen zählen. Zweck einer kontinuierlichen öffentlichen Debatte ist es, Druck auszuüben, damit Verhandlungen aufgenommen werden; wenn dies nicht mehr gelingt, ist das Ziel der Initiatoren der Debatte verfehlt. Zweck von Resolutionen ist es, die Ziele, die es zu erreichen gilt, jedermann vor Augen zu halten und sicherzustellen, daß diese Ziele nicht in einer Vielzahl anderer Anliegen untergehen. Insofern können Resolutionen zu einer unverzichtbaren Voraussetzung für den Erfolg von Verhandlungen und dann als Entscheidungsfindung im wahrsten Sinne des Wortes angesehen werden, nicht als Beschwörungsformeln oder bloße Rhetorik. Resolutionen verlieren jedoch ihre Wirksamkeit, sobald sie abgedroschen wirken. Es ist eine Anpassung der politischen Einstellung aller Seiten notwendig, um dem doppelten Erfordernis gerecht zu werden, Resolutionen sowohl zielgerichteter zu gestalten wie auch ihnen als echtem Ausdruck allgemeiner Anliegen beziehungsweise als Erinnerung an diese Anliegen Achtung entgegenzubringen.

VI

Eine grundlegende Gegebenheit der heutigen Welt ist die Tatsache, daß die Macht zur Vernichtung der Erde in einigen wenigen Händen konzentriert ist, die Macht zur Herbeiführung und Festigung des Friedens jedoch aufgesplittet ist. Dies macht die Heranziehung der Vereinten Nationen — der einzigen Einrichtung, die die volle Repräsentation aller Betroffenen und aller relevanten Standpunkte gewährleisten kann — zu einer zentralen Notwendigkeit, wenn die große Aufgabe der Lösung regionaler Konflikte bewältigt werden soll. Aus den jahrelangen Erfahrungen der Organisation im Umgang mit diesen Konflikten haben sich bestimmte Erkenntnisse ergeben, die in einer vernünftigen und praktikablen Politik in der Zukunft meines Erachtens berücksichtigt werden müssen.

Einige dieser Erkenntnisse ergeben sich so unmittelbar aus der Charta, daß es vielleicht als erneute Hervorhebung des Offensichtlichen erscheinen mag, wenn man sie hier von neuem festhält. In dem hoffnungsvollen Stadium, das wir inzwischen erreicht haben, haben sie jedoch neue praktische Bedeutung gewonnen. Die nach der Charta bestehende Verpflichtung, internationale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts beizulegen, würde beispielsweise implizieren, daß diese Streitigkeiten laufend vom Sicherheitsrat verfolgt werden müssen. Dies wiederum würde eine passive Haltung gegenüber einem Konflikt ausschließen, der sich in einer Phase relativer Beruhigung befindet. Mit Sicherheit würde sich daraus keinerlei Rechtfertigung für die stillschweigende Hinnahme eines von seinem Wesen her instabilen Status quo im Kontext gleich welchen Konflikts ableiten lassen.

Eine weitere Erkenntnis aus unseren jüngsten und allerjüngsten Erfahrungen ist folgende: Wenn ein bewaffneter Konflikt ausbricht und solange er andauert, müssen andere — globale oder regionale — Mächte äußerste Umsicht an den Tag legen, um Umfang beziehungsweise Intensität dieses Konflikts nicht noch zu vergrößern. Dies heißt nicht, daß sie der Seite, die sie als Opfer betrachten, keine Sympathie entgegenbringen dürfen. Wie ich in meinem Jahresbericht vor fünf Jahren feststellte, sind regionale Konflikte häufig als Stellvertreterkriege



zwischen mächtigeren Nationen angesehen worden. Die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen den Großmächten könnte ein Ende dieser gefährlichen Tendenz bedeuten. Doch geht es nicht nur um die Großmächte. Wenn Spannungen oder Differenzen zwischen den Groß- oder Mittelmächten auf einen Konflikt übertragen werden, der sonst auf die unmittelbar betroffenen Parteien begrenzt werden könnte, kommt es nicht nur zu einer Ausweitung des Konflikts; vielmehr wird sich dieser immer mehr einer Lösung entziehen, da sich die eine oder die andere Partei in ihrer unnachgiebigen Haltung bestärkt findet und keine von beiden einen Anreiz sieht, nach Kompromißmöglichkeiten zu suchen. Darüber hinaus steht die sich aus der Charta ergebende Verpflichtung, die Vereinten Nationen mit der Lösung eines Konfliktes zu befassen beziehungsweise sie dabei zu unterstützen, im Widerspruch zu einer permissiven Neutralität, wie man dies vielleicht bezeichnen könnte.

Das gesamte System der kollektiven Sicherheit der Charta beruht auf der Voraussetzung, daß die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gemeinsam zielbewußt an einen Konflikt herangehen, sobald er ausbricht. Solange sie regionale Probleme unter dem Blickwinkel ihrer eigenen Rivalitäten betrachten, wird eine Lösung blockiert. Sobald die diplomatische Szene nicht mehr von diesem Umstand überschattet wird, können diese Probleme aus der richtigen Perspektive heraus angegangen werden. Dies würde zu einer vernünftigeren und mehr prinzipiengetreuen Anwendung des Vetos führen. Ein der Charta zugrundeliegender Grundsatz ist der, daß die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat sowohl von den Ständigen als auch von den nichtständigen Mitgliedern als Dienst an der Sache des Friedens anzusehen ist und nicht als die Wahrnehmung einseitiger Positionen oder Interessen. Mit der Verabschiedung der Resolution 598(1987) durch den Sicherheitsrat war ein ermutigendes, einhelliges Interesse daran verbunden, daß die Fähigkeit des Rates, Frieden zu schaffen, wiederhergestellt wird. Meiner Meinung nach haben sich neue Wege eröffnet, um sich mit einigen Überlegungen, die ich in meinen Jahresberichten 1982 und 1983 zu der Frage vorgelegt habe, wie der Sicherheitsrat funktionsfähiger gemacht werden kann, von neuem auseinanderzusetzen.

Voraussetzung für die Effektivität des Sicherheitsrats ist jedoch, daß alle Mitgliedstaaten ihn, sobald er eine Feststellung zu einer Streitigkeit getroffen hat, vollauf unterstützen, und zwar nicht nur, indem sie einen vereinbarten Text akzeptieren, sondern indem sie ihm nachdrückliche diplomatische Unterstützung zukommen lassen. Zweifellos verlangt die Charta von den Mitgliedstaaten, daß sie ihren kollektiven Einfluß zum Tragen bringen, um einer gerechten Lösung zwingendes Gewicht zu verleihen. Der Sicherheitsrat handelt darüber hinaus im Namen aller Mitgliedstaaten, wenn er im Rahmen seiner Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit seine Aufgaben wahrnimmt.

Friedenserhaltende Operationen haben sich bei vielen Konflikten als eine unumgängliche Notwendigkeit erwiesen. Ihr Erfolg hängt jedoch nicht nur von der Einwilligung der Beteiligten ab, sondern ebenso von der konsequenten Unterstützung durch den Sicherheitsrat, von einem klar umrissenen und durchführbaren Auftrag, von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Truppen zur Verfügung zu stellen, sowie von geeigneten finanziellen Regelungen. Diese Überlegungen gewinnen angesichts des Wandels in der internationalen Lage, auf Grund dessen den Friedensoperationen der Vereinten Nationen künftig durchaus eine umfassendere Rolle zukommen könnte, immer mehr an Bedeutung. Es könnte erforderlich werden, diese Operationen auf die Meere auszuweiten und sie neuen Arten von Situationen anzupassen, die internationale Auswirkungen besitzen. Meines Erachtens wäre es notwendig, dafür Sorge zu tragen, daß die Vereinten Nationen auf die – zuweilen kurzfristige – Einleitung von Friedensoperationen besser vorbereitet sind. Im weiteren Zusammenhang mit diesen Operationen kann mit Genugtuung festgestellt werden, daß alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Friedenssicherung als Teilaspekt der Arbeit der Organisation nunmehr positiv gegenüberstehen. Der Tapferkeit, dem Heldentum und der Aufopferungsbereitschaft der Friedenssoldaten, die diese Operationen tragen, zollen wir alle die höchste Anerkennung.

Es ist klar, daß Friedenssicherungsmaßnahmen allenfalls eine palliative Wirkung entfalten können, sofern sie nicht auch als Auftakt beziehungsweise flankierend zu Verhandlungen im Hinblick auf eine umfassende Regelung gedacht sind. Eine Pattsituation oder etwas Schlimmeres bei der Beilegung der einem Konflikt zugrundeliegenden Streitigkeit kann zu Verzögerung und Verzweiflung führen, was auf längere Sicht die Nützlichkeit der Friedensoperationen selbst in Frage stellen kann, und zwar unabhängig davon, wie gut es mit deren Hilfe bereits gelungen ist, den Konflikt zu mäßigen oder in den Griff zu bekommen.

Ich bin außerdem der Auffassung, daß es durch die Anwendung einer geradlinigeren Diplomatie leichter würde, Frieden zu schaffen. Wir dürfen nicht vergessen, daß der Friede durch Einvernehmen gesichert wird, nicht durch die Vorspiegelung eines Einvernehmens. Wenn Verhandlungen geplant sind, bereitet die Verabschiedung einer Resolution durch den Sicherheitsrat den Boden für den erforderlichen diplomatischen Prozeß, stellt jedoch nicht unbedingt dessen Abschluß dar. Auf der Grundlage einer solchen Resolution geführte Verhandlungen werden erschwert, wenn den Bestimmungen der Resolution von den Verfassern eine unterschiedliche Interpretation gegeben wird. Die

Verabschiedung eines einvernehmlichen Textes zu einer kontroversen Frage hat zweifellos den Vorteil, daß damit die Voraussetzungen für eine Lösung festgelegt werden; insofern ist eine vage Festlegung (die einen gewissen Verhandlungsspielraum läßt) besser als überhaupt keine Festlegung. Was jedoch erforderlich ist, damit sich Lösungen abzeichnen, ist nicht allein, daß die Mitglieder des Rates eines einvernehmlichen Text billigen, sondern auch, daß ihr Verständnis eines Textes das gleiche ist und sie auf seiner Grundlage eine koordinierte Politik verfolgen. Ein kohärenter Ansatz im Geiste der Charta, ungeachtet unterschiedlicher Betrachtungsweisen, Interessen oder Ideologien, ist für die Konfliktlösung unerlässlich.

VII

Eine Verbesserung der Friedensaussichten kann den Vereinten Nationen neben der Friedenssicherung noch weitere konkrete Operationen abverlangen. In dem Maße, wie auf Einzelsituationen zugeschnittene Friedensinitiativen Fortschritte machen, fallen die aus politischer wie auch humanitärer Sicht wesentlichen Aufgaben, nämlich für die betroffenen Bevölkerungsgruppen Soforthilfe bereitzustellen und Vorkerungen für die Wiedereingliederung der Vertriebenen zu treffen, in erster Linie den Vereinten Nationen zu. Besonders herausragende Beispiele dafür sind das humanitäre und wirtschaftliche Sonderhilfsprogramm für Afghanistan sowie das Programm für die verstärkte Zusammenarbeit zur Unterstützung der Friedensbemühungen in Mittelamerika. Auch die für Äthiopien, Libanon und Mosambik organisierten Nothilfemaßnahmen zeigen, daß sich die Vereinten Nationen nach wie vor für die Linderung des schweren Leids einsetzen, das durch Konflikte und andere Widrigkeiten verursacht wird. Mit der Arbeit, die der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten, das Welternährungsprogramm, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen und andere in den letzten Jahren geleistet haben, um die Grundbedürfnisse notleidender Flüchtlinge, Vertriebener oder Bevölkerungsgruppen zu decken, ist eine solide Grundlage für alle derartigen Bemühungen geschaffen worden. Ich bin den Regierungen dankbar dafür, daß sie auf die Appelle um materielle Unterstützung so großzügig reagiert haben.

VIII

Die Konfliktlösung ist eine Hauptaufgabe der Vereinten Nationen, die Konfliktvermeidung ist jedoch für die Wahrung des Friedens nicht minder wichtig.

Die Kontinente Asien, Afrika und Lateinamerika sind während der gesamten Zeit des Bestehens der Vereinten Nationen Schauplatz zahlreicher bewaffneter Konflikte gewesen. Es ist eine der beunruhigendsten Merkmale unserer Zeit, daß Konflikte zwischen Staaten überhaupt auftreten, wo sich die Regierungen doch ohne weiteres des Apparats der Vereinten Nationen oder anderer multilateraler Organisationen bedienen könnten, um ihre Streitigkeiten mit deren Hilfe zu lösen. Die Zahl derjenigen, die bei den Feindseligkeiten zwischen Irak und Iran den Tod gefunden haben, legt ein beredtes – und wie ich hoffe beweiskräftiges – Zeugnis davon ab, welchen Preis an Menschenleben Kriege fordern.

Glücklicherweise zeigen sich in verschiedenen Gebieten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas auch Hoffnungsschimmer. An verschiedenen Punkten der Erde gibt es Anzeichen dafür, daß sich gemeinsame regionale Perspektiven eröffnen. Darüber hinaus haben Staaten durch die gerichtliche Beilegung ihrer Streitigkeiten ein ermutigendes Beispiel gesetzt. Ich möchte die Regierungen dazu aufrufen, soweit wie möglich eine Gepflogenheit daraus zu machen, Fälle, die eines Rechtspruchs bedürfen, dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten. Dadurch wird es zur Tradition, den Rechtsweg zu beschreiten, was dazu beitragen kann, viele mögliche Konflikte und die damit verbundene maßlose Verschwendung zu vermeiden. Und die Hoffnungen, die wir angesichts des auf globaler Ebene eingetretenen Gesinnungs- und Einstellungswandels geschöpft haben, werden dann noch erheblich gestärkt, wenn ein ähnlicher Wandel auch auf regionaler Ebene Furcht und Mißtrauen zerstreut.

Im ausgehenden 20. Jahrhundert sind gewaltsame bürgerkriegsartige Auseinandersetzungen und gesellschaftliche Unruhen nicht auf irgendeine Region der Erde begrenzt. Im gegenwärtigen Stadium dauernder Veränderung sind in der Gesellschaft unterschwellige Kräfte am Werk, die sich häufig mit explosiver Gewalt entladen. Die Internationalisierung der Kriminalität, die in Drogenhandel und Terrorismus ihre erschreckendste Ausprägung findet, kann freundschaftliche Beziehungen zwischen Staaten unterminieren, sofern nicht die Mitgliedstaaten ihre multilaterale Zusammenarbeit verstärken, um die heutigen wie auch die kommenden Generationen vor einer neuen Geißel zu bewahren. Die Vereinten Nationen haben hinsichtlich der Mittel und Wege zur Bekämpfung dieser neuen Gefahren für die Menschheit einen unzweideutigen Standpunkt eingenommen. Diese Mittel können jedoch nur zum Einsatz gebracht werden, wenn die Mitgliedstaaten ein Solidaritätsbewußtsein innerhalb der Gesellschaft pflegen und stärken.

Die Weltgemeinschaft ist in letzter Zeit durch Mißachtung des Völkerrechts schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Natürlich wäre je-

des internationale Vertrauen auf Sand gebaut, wenn es statthaft wäre, daß von den Regierungen empfundene innenpolitische Notwendigkeiten feierlich übernommene völkerrechtliche Verpflichtungen außer Kraft setzen. Ohne die Achtung des Völkerrechts durch alle Staaten kann es in unserer höchst komplexen Welt souveräner Staaten und gegensätzlicher Interessen keinen stabilen Rahmen für die multilaterale Zusammenarbeit geben. Auch wenn dies selbstverständlich klingen mag, muß doch noch einmal hervorgehoben werden, daß die Staaten und andere Völkerrechtssubjekte durch ordnungsgemäß geschlossene und in Kraft getretene Verträge gebunden sind. Das Prinzip, dem zufolge Verträge einzuhalten und nach Treu und Glauben zu erfüllen sind, das allgemein in der Maxime *pacta sunt servanda* zum Ausdruck kommt, ist für die Charta grundlegend. Die Achtung internationaler Übereinkünfte ist nicht nur ein Grundprinzip des Völkerrechts; sie ist das Fundament der organisierten Staatengemeinschaft. Würde dieses Prinzip preisgegeben, so bräche die gesamte darauf beruhende Struktur des zeitgenössischen Völkerrechts und der organisierten internationalen Gemeinschaft zusammen, und damit auch die Arbeit der Vereinten Nationen, die Wirksamkeit der Beschlüsse ihrer zuständigen Organe und die Inanspruchnahme internationaler Schiedsgerichtsbarkeit oder des Rechtswegs zur Beilegung aller einer Gerichtsentscheidung zugänglichen Streitigkeiten. Es liegt gleichermaßen im Interesse aller Staaten, ob groß oder klein, auf eine Welt hinzuwirken, in der sich die Nationen innerhalb einer abgerundeten, kohärenten und tragfähigen Rechtsordnung bewegen. Jedes Abrücken von diesem Ziel birgt für alle die gleichen Gefahren.

IX

Abrüstung und Rüstungsregelung, die bewirken, daß — um mit den Worten der Charta zu sprechen — von den menschlichen und wirtschaftlichen Ressourcen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt wird, werden auch künftig der Prüfstein für jede Verbesserung der internationalen Beziehungen und die Festigung des Friedens sein. Die Charta sah ein System der Rüstungsregelung schon vor, als das Wettrüsten noch bei weitem nicht sein heutiges Ausmaß angenommen hatte und noch nicht — wie heute — drohte, Ursache wie Folge zwischenstaatlicher Spannungen auf regionaler wie auch globaler Ebene zu sein.

Mit der Aufstellung der Grundsätze, die für die Abrüstung gelten sollten, und der Abgrenzung dabei zum Tragen kommender Fragestellungen ist im Verlauf der Jahre Beträchtliches geleistet worden. Die Umsetzung dieser Grundsätze in tatsächliche Pläne ist allerdings ein Ziel, das sich dem Zugriff immer wieder entzieht. In einem weltweiten Klima manchmal übertriebenen Mißtrauens nahm das Wettrüsten den Charakter der Unvermeidbarkeit an, und es erschien müßig, Erörterungen darüber anzustellen, wie man ihm Einhalt gebieten und eine Umkehr einleiten könne. Der erfreuliche Wandel, der sich mit der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und den Vereinigten Staaten über die Beseitigung ihrer Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite ankündigte, wie auch die Aussichten auf eine Reduzierung der strategischen Kernwaffen schienen einen erfolgversprechenden Hintergrund zu schaffen für die Sondertagung der Generalversammlung über Abrüstung, die vom 31. Mai bis zum 25. Juni dieses Jahres abgehalten wurde. An der eindrucksvollen Zahl der an der Tagung teilnehmenden Staatsmänner ließ sich erkennen, welche Besorgnis, aber auch welche Hoffnungen die ganze Welt mit dieser Frage verbindet. Die Beratungen waren im wesentlichen frei von Polemik, und über den Großteil des zur Verabschiedung vorgeschlagenen Texts herrschte allgemeines Einvernehmen.

Ganz zweifellos war es enttäuschend, daß diese günstigen Umstände nicht zur Verabschiedung eines in seiner Gesamtheit von Konsens getragenen abschließenden Dokuments führten. Zumindest zwei der Fragen, die eine Verabschiedung blockierten, standen im Zusammenhang mit strittigen Problemen betreffend Situationen im Nahen Osten und im Südlichen Afrika. Daran zeigte sich, wie regionale Anliegen die Behandlung von Fragen überschatteten, bei denen es um globalen Krieg oder Frieden geht. Daß sich dennoch eine klarere Haltung zur Abrüstung herauskristallisierte, bestätigte sich an der allgemeinen Zustimmung zu einigen wichtigen Thesen, die eine Grundlage für produktive Verhandlungen und Maßnahmen in der Generalversammlung bieten:

- > Abrüstung ist nicht die ausschließliche Sache der beiden mächtigsten Staaten, sondern ein gemeinsames Unternehmen aller Staaten.
- > Die nukleare Abrüstung muß zwar nach wie vor oberstes Anliegen bleiben, doch hat die konventionelle Abrüstung neue Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen.
- > Gleichzeitig mit dem quantitativen Aspekt des Wettrüstens muß auch sein qualitativer Aspekt behandelt werden.
- > Nationale Sicherheit muß im breiteren Kontext globaler Fragen und internationaler Anliegen gesehen werden.
- > Die Ziele der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung müssen einhergehend mit Anstrengungen zur Konfliktlösung, Vertrauensbildung und Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verfolgt werden.
- > Die bestehenden Mechanismen für die Abrüstung können und sollten besser genutzt werden.

Vielversprechend bei den Beratungen der Sondertagung war auch die Tatsache, daß gemeinsame Standpunkte eingenommen wurden hinsichtlich der Notwendigkeit, zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein Übereinkommen über chemische Waffen zu schließen, das Phänomen der Rüstungstransfers mit ihren Auswirkungen auf tatsächliche oder potentielle Konfliktsituationen zu behandeln, die moderne Technik in den Dienst der Abrüstung zu stellen sowie auf Staaten, die ein großes Raumfahrtpotential besitzen, dahin gehend einzuwirken, daß sie aktiv zum Ziel der ausschließlich friedlichen Nutzung des Weltraums beitragen. Man war sich auch darin einig, daß die wichtige Rolle, die die Vereinten Nationen bei der Verifikation multilateraler Abrüstungs- und Rüstungsbegrenzungsabkommen spielen könnten, Gegenstand einer eingehenden Untersuchung sein sollte.

Selbst wenn auf der jüngsten Sondertagung kein einvernehmlicher Schlußtext gefunden werden konnte, meine ich doch, daß die genannten Punkte allesamt dazu dienen können, der internationalen Abrüstungsagenda noch mehr Breite und Substanz zu verleihen und sie pragmatischer zu gestalten. Unverzügliche Aufmerksamkeit muß der Aushandlung derjenigen Maßnahmen gelten, bei denen in absehbarer Zukunft eine Einigung möglich ist. Dazu gehört ein weiterer Abbau der Kernwaffen der beiden größten Militärmächte und der Abschluß einer Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Erwerbung, Weitergabe und Anwendung von chemischen Waffen sowie über deren Vernichtung. Letzteres ist angesichts der schockierenden — und im Fall des Kriegs zwischen Irak und Iran belegten — Hinweise für den Einsatz von chemischen Waffen eine zwingende Notwendigkeit geworden. Ebenfalls erforderlich ist die umgehende Auseinandersetzung mit der insbesondere im regionalen Rahmen stattfindenden ungeheuren Ausweitung der konventionellen Waffenarsenale, die so eng mit Rüstungstransfers verbunden ist.

Der als Schranke gegen den Erwerb von Kernwaffen gedachte Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen ist dasjenige multilaterale Rüstungsbegrenzungsabkommen, das von der größten Anzahl von Staaten unterzeichnet worden ist. Dennoch herrscht wachsende Besorgnis darüber, daß verstärkte Anstrengungen notwendig sind, um die heute gegebene, äußerst reale Gefahr der — vertikalen und horizontalen — Proliferation dieser Waffen abzuwenden. Ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Eindämmung dieser Gefahr wäre es, wenn alle Staaten dem Vertrag beitreten würden. Die 1990 abzuhaltende Vierte Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien wird Gelegenheit bieten, neue Mittel und Wege zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes zu finden. Ein Erfolg dieser Konferenz würde den Anstrengungen, die völlige Einstellung aller Kernwaffenversuche zu erreichen und der ständigen Perfektionierung und Weiterverbreitung dieser Waffen Einhalt zu gebieten, starken Auftrieb geben.

Abkommen oder Einrichtungen, denen nur wenige angehören, sind zwar durchaus von grundlegender Bedeutung, können für sich allein jedoch das durch die derzeitige Rüstungssituation verursachte politische Klima nicht ändern, noch können sie das für Abrüstungsmaßnahmen erforderliche Engagement aller Seiten sicherstellen. Auch können die Verifikation multilateraler Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsübereinkommen und der Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung nur im multilateralen Rahmen mit Erfolg behandelt werden. Eine dauerhafte Verbesserung der internationalen Beziehungen hängt in großem Maße davon ab, wie erfolgreich die Vereinten Nationen ihren Auftrag auf diesem Gebiet wahrnehmen.

X

Der 40. Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird zu einem Zeitpunkt begangen, da die Entwicklung der internationalen Lage den Vorstellungen von der Würde des Menschen und von größerer Freiheit, wie sie in der Charta zum Ausdruck kommen, neue Aktualität und Dringlichkeit verleiht.

Eines der beklagenswertesten Phänomene der derzeitigen internationalen Szene ist es, mit welcher Häufigkeit und in welchem Ausmaß es in verschiedenen Ländern und Regionen zu Verletzungen grundlegender Menschenrechte kommt. Summarische Inhaftierungen und Hinrichtungen, das Verschwinden von Menschen, systematisch praktizierte Folterungen und die Tötung unbewaffneter Demonstranten lasten noch immer schwer auf dem Weltgewissen. Es gibt Berichte vom zwangsweisen Exodus von und sogar von Massakern an großen Gruppen von Menschen. Die Mitgliedstaaten müssen unbedingt rechtzeitig ihre ernste Besorgnis zum Ausdruck bringen, wenn diese bestürzenden Zustände jetzt eingedämmt und in Zukunft verhindert werden sollen.

Mit ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte — angefangen mit der Menschenrechtserklärung, zu der später die beiden Internationalen Menschenrechtspakte und das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hinzukamen, die zusammen den Internationalen Menschenrechtskodex bilden — haben die Vereinten Nationen universell akzeptierte Normen zum Schutz der Menschenrechte gesetzt. Und die Arbeit geht weiter: So stehen wir beispielsweise kurz vor der Verabschiedung von Konventionen zum Schutz der Rechte zweier besonders verwundbarer Gruppen, nämlich der Kinder und der Arbeitsemigranten. Die Grundlagen für einen konstruktiven Dialog zwischen den Regierungen und den jeweiligen Sach-

verständigenausschüssen sind gelegt. In diesem Jahr fand die erste Tagung des neuesten derartigen Gremiums statt, nämlich des Ausschusses gegen Folter. Es muß aber noch weiter dafür gekämpft werden, die bestehenden Bestimmungen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte zu einer lebendigen Realität zu machen. Solange das Bewußtsein für diese Rechte nicht zu einem wesentlichen Bestandteil des politischen Ethos einer Gesellschaft wird, besteht die Wahrscheinlichkeit, daß diese Rechte verweigert oder beschnitten werden.

Worauf es ankommt, ist, daß der einzelne Bürger seine grundlegenden Menschenrechte kennt und weiß, wie er sie schützen kann, und daß geeignete innerstaatliche Gesetze, Verfahren und Praktiken zu ihrer Sicherung vorhanden sind. Die Vereinten Nationen werden sich daher bei ihren Aktivitäten auf diesem Gebiet in diesem und in den kommenden Jahren von einem zweifachen Ziel leiten lassen: der möglichst weitgehenden Verbreitung von Informationen über die Menschenrechte und der Bereitstellung von Beratungsdiensten und technischer Hilfe zum Schutz dieser Rechte. Die in geduldiger Kleinarbeit entwickelten Mechanismen, mit denen Menschenrechtsverletzungen überwacht und den jeweiligen Regierungen zur Kenntnis gebracht werden — was oft vertraulich durch den Generalsekretär geschieht — und die Funktion der Organe der Vereinten Nationen als Anlaufstellen, bei denen Regierungen und nichtstaatliche Organisationen ihre Besorgnis zum Ausdruck bringen können, erweisen sich von unschätzbarem Wert bei der großen Kampagne, alle Menschen in den Genuß der Menschenrechte kommen zu lassen.

Die vorhandenen Einrichtungen müssen ständig gestärkt werden. Die Ratifikation der Menschenrechtsinstrumente durch alle Staaten wie auch ihre gewissenhafte Anwendung sind von größter Wichtigkeit. So kann die Weltgemeinschaft auf verschiedenste Weise Methoden ausarbeiten, mit denen der Verweigerung der Menschenrechte entgegenge wirkt und Abhilfe geschaffen werden kann. Ein starkes Menschenrechtsprogramm kann unsere Aufgabe auf anderen Gebieten erheblich erleichtern.

XI

Im Wirtschaftsbereich besteht ein dringender Handlungsbedarf der internationalen Gemeinschaft auf drei Gebieten: Verschuldung, Handel und Rohstoffe sowie Entwicklung der Humanressourcen.

In zahlreichen Entwicklungsländern lähmt die erdrückende Last der Auslandsverschuldung die Entwicklungsanstrengungen. Bei der Bewältigung der Verschuldungsprobleme der ärmsten Länder, insbesondere in Afrika, wurden gewisse Fortschritte erzielt. Ich freue mich über den Beitrag, den der Bericht der von mir im Vorjahr ins Leben gerufenen Beratungsgruppe für Kapitalflüsse an Afrika hierzu geleistet hat. Die Probleme der Länder mit mittlerem Einkommen sind jedoch mindestens ebenso drängend. Die gemeinsame Verantwortung, die Schuldner- und Gläubigerländer für die Schuldenkrise tragen, wird immer stärker anerkannt, was auch für die Erkenntnis gilt, daß es im beiderseitigen Interesse liegt, einen Ausweg aus der derzeitigen Sackgasse zu finden. Es ist erforderlich, daß die eingegangenen Verpflichtungen prompt erfüllt werden und daß die Suche nach innovativen Lösungen intensiviert wird. Einer Resolution der 42. Tagung der Generalversammlung Folge leistend bin ich persönlich mit einer Gruppe namhafter Persönlichkeiten zusammengetroffen, um nach Möglichkeiten dauerhafter, ausgewogener und einvernehmlicher Lösungen für die Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer zu suchen. Ich werde der Versammlung über dieses Thema gesondert Bericht erstatten.

Die Minderung der Schuldenlast ist nur ein Aspekt des Problems. Ergänzend dazu muß der Kapitalzufluß, insbesondere an konzessionären Mitteln, zur Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen erhöht werden. Eine weitere Voraussetzung für die Wiederherstellung und Beschleunigung des Tempos der wirtschaftlichen Entwicklung ist ein verbessertes internationales Umfeld. Im Mittelpunkt stehen dabei Fortschritte in Richtung auf ein neues dynamischeres und gesünderes Wachstum des Welthandels. Es ist unverzichtbar, daß die Regierungen alles in ihren Kräften Stehende unternehmen, um bis zu der für Dezember in Montréal angesetzten Halbzeitbilanz der Uruguay-Runde der Handelsverhandlungen konkrete Ergebnisse zu erzielen. Ich habe außerdem bei vielen Anlässen betont, wie dringend notwendig es ist, daß wir das Grundstoffproblem neu überdenken, um zu sehen, was praktisch noch getan werden kann, um die schwierige Situation der rohstoffabhängigen Länder zu mildern.

Entwicklung bedeutet letztlich Verbesserung der Situation des Menschen. Mit Genugtuung konstatiere ich die Bemühungen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen, Aufmerksamkeit auf die Wichtigkeit der Entwicklung der Humanressourcen zu lenken und einen Anstoß zu Maßnahmen zur Linderung der schlimmsten Armut zu geben. Ich hoffe, daß diese Initiativen in allen Teilen der Dritten Welt, die davon betroffen sind, noch an Schwung gewinnen werden.

Durch das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Gesundheit und Entwicklung Afrikas wird mir die besondere Verantwortung für die Überwachung der Entwicklungen in Afrika übertragen. Wir ziehen derzeit Bilanz über die bisherigen Fortschritte im Rahmen des Aktionsprogramms. Trotz der ernsthaften Anstrengungen der afrikanischen Länder zur Anpassung ihrer nationalen Wirtschaftspolitik war den meisten von ihnen kaum eine Atem-

pause von den Auswirkungen eines unbarmherzigen Klimas und eines ungünstigen wirtschaftlichen Umfelds vergönnt. Wie mir scheint, ist zwar ein vielversprechender Anfang gemacht worden, doch müssen die entwickelten Länder ihre Zusagen rascher in die Tat umsetzen, um einen ernststen Rückschlag für den Prozeß insgesamt abzuwenden.

Die internationale Gemeinschaft reagiert großzügig auf den Bedarf an Notstandshilfe und auf Aufrufe zur unverzüglichen Linderung der ärgsten Not. Leider läßt sich für internationale Hilfsprogramme, bei denen es um langfristige Entwicklungsmaßnahmen geht, nicht im gleichen Maße Unterstützung gewinnen. Wie sich am Beispiel Afrikas zeigt, sind Programme dieser Art notwendig, damit die betroffenen Gruppen wieder ein produktives Leben führen können. Andernfalls werden Millionen von Menschen weiter in Armut ihr Leben dahinführen und für ihr bloßes Überleben auf fremde Hilfe angewiesen sein. Es muß etwas dagegen unternommen werden, damit sie wieder eigenständig werden und zur Entwicklung ihres Landes beitragen können.

Angesichts der Verknüpfung der Probleme und der Interdependenz der einzelnen Volkswirtschaften sowie in Anbetracht der dramatischen Veränderungen, die in den letzten 40 Jahren in der Weltwirtschaft stattgefunden haben, erscheint es unerlässlich, daß sich das System der Vereinten Nationen um eine bessere Abstimmung und Kohärenz seiner kollektiven Reaktion auf die Herausforderungen bemüht, denen wir uns heute und in Zukunft stellen müssen. Während die entscheidende Rolle der Weltorganisation im politischen Bereich breite Unterstützung findet, wird hingegen noch immer darüber debattiert, wie ihre Kapazität, für wirtschaftliche und soziale Probleme integrierte Lösungen sämtlicher Aspekte zu finden, am besten genutzt werden könnte.

Letztes Jahr habe ich in meinem Bericht einige Anregungen gegeben, was zu tun wäre, damit der Wirtschafts- und Sozialrat seine Aufgaben nach der Charta besser wahrnehmen kann. Die vom Rat eingerichtete Sonderkommission hat eine gründliche und nutzbringende Überprüfung des zwischenstaatlichen Apparats der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich vorgenommen. Bedauerlicherweise hat sich die Kommission nicht auf einen Katalog von Empfehlungen zu den zahlreichen von ihr behandelten Aktivitäten im Wirtschafts- und Sozialbereich einigen können. Nichtsdestoweniger geht aus ihren Beratungen hervor, daß es in bezug auf wichtige allgemeine Grundsätze breite Bereiche der Übereinstimmung gibt, die eine Grundlage für künftige Maßnahmen bilden könnten.

Ich begrüße die Resolution des Rates zur Neubelebung, deren Durchführung ihn wesentlich besser in die Lage versetzen würde, grundsätzliche Richtlinien herauszugeben wie auch die Aktivitäten des Systems der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich zu überwachen und zu koordinieren. Die Resolution des Rates und der Bericht der Sonderkommission werden für die weiteren Beratungen im Rahmen des laufenden Reformprozesses von größter Hilfe sein. Auf zwei für diesen Prozeß wichtige Aspekte möchte ich eingehen.

Erstens hängt die Effektivität des Rates davon ab, inwieweit er verbindliche Richtlinien für eine klare Festlegung von Prioritäten erteilen kann. Ich bin nach wie vor überzeugt, daß diese Fähigkeit gestärkt wird, wenn der Rat auf entsprechend hoher politischer Ebene, vorzugsweise auf Ministerienebene, zusammentritt, um Fragen zu behandeln, die für die internationale Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sind. Solche Tagungen würden den Status, die Glaubwürdigkeit und die Wirksamkeit des Rates erhöhen.

Zweitens müssen sich die Mitgliedstaaten — und dies steht in engem Zusammenhang mit den vorangegangenen Bemerkungen — praktische Schritte überlegen, um diejenigen Probleme zu bestimmen, die auf Grund ihrer vergleichsweise größeren Wichtigkeit und Aktualität geeigneter sind, auf zwischenstaatlicher Ebene behandelt zu werden. Dabei muß voll berücksichtigt werden, daß Finanz-, Währungs-, Handels- und Entwicklungsfragen aufs engste miteinander verknüpft sind und tiefgreifende politische und soziale Implikationen haben. Das Konzept einer bestandsfähigen Entwicklung im weitesten Sinne des Wortes ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Wenn globale Probleme nach globalen Lösungen verlangen, ist für jedermann offenkundig, welchen Wert die Vereinten Nationen für die Mitgliedstaaten haben. Erfolgreiche globale Initiativen, ob, wie zuvor erwähnt, auf politischem Gebiet oder im wirtschaftlichen, sozialen oder humanitären Bereich, führen zu operativen Aktivitäten auf Staatenebene oder subregionaler Ebene. Zwei Beispiele mögen hier genügen.

Die unter der Ägide der Weltgesundheitsorganisation eingeleitete weltweite Initiative gegen AIDS hat bereits ihren Widerhall in Aktivitäten auf Länderebene gefunden, die vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen unterstützt werden, das bei diesem wichtigen Unternehmen zusammen mit dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, zu dessen Hauptanliegen die Gesundheit von Mutter und Kind gehört, mit der Durchführung betraut wurde.

Die 1987 in Wien abgehaltene Internationale Konferenz über Drogenmißbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr hat den Vereinten Nationen eine erheblich größere Rolle und Verantwortung zugewiesen, die wahrzunehmen sie fest entschlossen sind. Der Fonds der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und das Entwick-

lungsprogramm der Vereinten Nationen haben sich, auch hier wiederum auf Länderebene, zusammengetan, um die Entwicklung und Durchführung spezifischer Maßnahmen mit vereinten Kräften zu unterstützen.

Es ist höchst ermutigend, daß sich die Mitgliedstaaten im Verlauf der letzten zwölf Monate schwerpunktmäßig mit operativen Entwicklungsaktivitäten befaßt haben. Die Zeit dürfte jetzt reif sein für die Einführung wesentlicher Verbesserungen hinsichtlich Art und Abwicklung dieser Aktivitäten, um zu gewährleisten, daß sie den sich rasch wandelnden und verschiedenartigen Rahmenbedingungen voll gerecht werden und die steigenden Erwartungen erfüllen können.

Sicher wird man auch auf die Verbindungen bauen können, die zwischen bestimmten globalen Zielen und der Bereitstellung von Hilfe für entsprechende Anstrengungen auf nationaler und subregionaler Ebene bestehen, um sicherzugehen, daß wir bei der Ausarbeitung einer vierten internationalen Entwicklungsstrategie für die neunziger Jahre erwarten können, durch einige operative Aktivitäten des Systems unmittelbar unterstützt zu werden, um bestimmte Ziele zu erreichen. Dies würde unseren Gesamtanstrengungen im Wirtschafts- und Sozialbereich mehr Kraft und Kohärenz verleihen.

XII

Der Zustand der Umwelt auf unserer Erde ist eines der herausragenden Probleme, bei denen man eigentlich eine solidarische Reaktion aller Nationen erwartet hätte. Dennoch hat es ein Stadium erreicht, in dem ohne eine globale Ethik und die erforderlichen Gesetze daraus Streitfragen mit politischen Implikationen entstehen können.

Dieses Problem steht in einem Zusammenhang mit dem der Armut, mit dem Anwachsen der Weltbevölkerung auf 5 Milliarden Menschen und mit den Aussichten auf eine bestandsfähige Entwicklung. Auch Fragen der internationalen Verantwortlichkeit kommen dabei ins Spiel. Es enthält mithin zu viele Aspekte, als daß ein einzelnes Land oder auch eine Gruppe von Ländern es wirksam bewältigen könnten. Ein kohärenter und gut koordinierter Ansatz kann nur auf multilateraler Ebene entwickelt werden.

Mit der Erkenntnis, daß der Treibhauseffekt erste Auswirkungen auf die Erde zeigt, ist in diesem Jahr in der ganzen Welt eine wachsende öffentliche Besorgnis angesichts der Umweltzerstörung zu verzeichnen gewesen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen hat gemeinsam mit der Weltorganisation für Meteorologie und dem Internationalen Rat Wissenschaftlicher Vereinigungen damit begonnen, international akzeptierte Beurteilungsmaßstäbe für das Vorhandensein sowie auch die Ursachen und die Auswirkungen des Klimawandels zu entwickeln. Ziel ist die Koordinierung der Politik der Regierungen zur Verhütung, Begrenzung oder Hinausschiebung dieser Veränderungen beziehungsweise zur Anpassung an diese. Mit Hilfe eines Dialogs zwischen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern müssen ein internationales Übereinkommen entwickelt und erforderlichenfalls ein oder mehrere Rechtsdokumente verabschiedet werden, um den Auswirkungen dieses unheilverkündenden, die Welt verändernden Phänomens zu begegnen.

In diesem Zusammenhang ist mit dem Protokoll von Montréal über Substanzen, die die Ozonschicht verringern, das auf einer vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen im September 1987 einberufenen Konferenz verabschiedet wurde, ein konstruktiver Präzedenzfall geschaffen worden. Dieses wie auch das Wiener Übereinkommen von 1985 zum Schutz der Ozonschicht stellt einen großen Schritt in der Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts dar und ist beispielhaft für die Bewältigung eines weltweiten Problems, bevor dieses zu irreversiblen Schädigungen der menschlichen Gesundheit und der Umwelt führt.

Ungeachtet dieser ermutigenden Zeichen für Fortschritte verschärft sich die Krise in dem Maße, in dem sich eine wachsende Bevölkerung gezwungen sieht, unersetzliche natürliche Ressourcen zu nutzen. Wüstenbildung, Bodenerosion, Entwaldung, aus den Nähten platzende Städte, die zu einer gigantischen Quelle von Umweltverschmutzung werden, auf der einen Seite und die Emission von Schadstoffen in die Luft durch die Industrie auf der anderen Seite können einen kumulativen Effekt haben und sind manchmal kaum noch unter Kontrolle zu bringen. Die in diesem Ausmaß noch nie dagewesene Dürre in einigen landwirtschaftlichen Gebieten, der saure Regen und das neuere Phänomen des Handels mit Giftmüll und dessen Ablagerung sind Beispiele für die beunruhigenden Probleme, denen durch rechtzeitige Maßnahmen vorgebeugt werden muß. Auch hier sind im Rahmen der Vorbereitung einer weltweiten Konvention über die umweltgerechte Entsorgung von gefährlichen Abfällen und deren grenzüberschreitende Verbringung Richtlinien formuliert worden. Dieses Problem wird den Austausch von Informationen, technische Hilfe bei seiner Überwachung und Eindämmung wie auch eine Soforthilfeaktion bei Unfällen erfordern.

Wie bei der von der Premierministerin Norwegens im Juni nach Oslo einberufenen Konferenz über bestandsfähige Entwicklung mit so viel Deutlichkeit herausgearbeitet wurde, erfordern alle Umweltprobleme eine echte, funktionierende Partnerschaft zwischen den Nationen, wenn das gemeinsame Zuhause aller in gutem Zustand bleiben soll.

Der neue Staat

Wortreich beschwört die Unabhängigkeitserklärung des Staates Palästina vom 15. November 1988 die Identität des arabisch-palästinensischen Volkes, seine Standhaftigkeit im Exil wie unter israelischer Besatzung und sein »Recht auf Rückkehr, Unabhängigkeit, Souveränität über das Territorium und auf Heimat«. All diese Formulierungen können die bittere Pille nicht versüßen, die die Delegierten des Palästinensischen Nationalrats (PNR) mit der Unabhängigkeitserklärung schlucken mußten: die Anerkennung der Resolution 181 der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1947, »die Palästina in zwei Staaten, einen arabischen und einen jüdischen, teilte«. Die Palästinenser hatten den UN-Teilungsplan immer als völkerrechtswidrig abgelehnt – unter anderem weil er ihr Selbstbestimmungsrecht verletzte, indem er einen jüdischen Staat in Gebieten vorsah, die damals noch eine arabische Bevölkerungsmehrheit hatten. Doch weder mit politischen Argumenten noch mit Gewalt hatten sie oder die mit ihnen verbündeten arabischen Staaten die Teilung und in deren Gefolge Flucht und Vertreibung verhindern können.

Nach über 40 Jahren vergeblicher Hoffnungen und verllorener Kriege hat das Exilparlament der Palästinenser nun in Algier den Anspruch auf die ganze Heimat aufgeben müssen, um wenigstens in dem seit 1967 von Israel besetzten Gebieten Rest-Palästinas wieder eine Heimat und den Ort für einen eigenen Staat finden zu können. Denn jene UN-Resolution, die die Gründung Israels ermöglichte, »bietet (immer) noch Grundlagen internationaler Legalität, (durch) die das Recht des palästinensisch-arabischen Volkes auf Souveränität und nationale Unabhängigkeit garantiert (wird)«.

In einer »Politischen Erklärung« hat der PNR darüber hinaus explizit die Resolutionen 242 und 338 des Sicherheitsrats als Grundlage für eine internationale Nahost-Konferenz anerkannt. Die Bundesregierung betrachtete dies wenigstens als »wichtigen Schritt«; den USA dagegen reichten die Erklärungen von Algier für eine neue Gesprächsbereitschaft gegenüber der PLO nicht aus. Israels Premier Schamir lehnte sie erwartungsgemäß erst einmal kompromißlos ab.

Kritikern der Beschlüsse von Algier fehlte die direkte Anerkennung Israels. Doch abgesehen davon, daß den Palästinensern die Teilungsresolution als Rechtsgrundlage für die Gründung des eigenen Staates gilt und zudem explizit der Rückzug Israels aus den 1967 besetzten Gebieten gefordert wird, bezieht sich auch die israelische Unabhängigkeitserklärung von 1948 nur auf die Resolution 181, die »die Errichtung eines jüdischen Staates in Palästina« verlange – während der daneben zu schaffende arabische Staat mit keinem Wort erwähnt wird.

Kritiker der palästinensischen Beschlüsse vermissen zudem klare Angaben über die Grenzen des neuen Staates. Da sich jedoch auch Israel weder in der Unabhängigkeitserklärung noch später offiziell dazu geäußert hat, wo die geforderten »sicheren und anerkannten Grenzen« verlaufen sollen, überlassen dies auch die palästinensischen Erklärungen einem Verhandlungskompromiß.

Schließlich wollen sich weder Israel noch die Vereinigten Staaten mit »Terroristen« an einen Tisch setzen – ein zynisches Argument angesichts der Vergangenheit nicht nur Arafats und Schamirs, sondern etwa auch Begins und Sadats. Das Problem ist nicht, wer wann warum politische Ziele mit Terror verfolgt hat, sondern wer wann legitim, also als unbestrittener Repräsentant seines Volkes, eine tragfähige Friedenslösung aushandeln kann. Der PNR hat in Algier eindeutig den »Terrorismus in all seinen Formen« abgelehnt – aber sich zugleich auf jene UN-Resolutionen berufen, »die das Recht der Völker auf Widerstand gegen fremde Besetzung« festschreiben.

Der Hinweis auf diese Resolutionen mag im Zuge einer Friedensinitiative wiederum zynisch scheinen. Doch sucht sich nicht jede Seite die Entschließungen heraus, die ihr gerade passen, und mißachtet die anderen? Verfährt nicht auch Israel so, das sich als Bedingung für seine Aufnahme in die Vereinten Nationen verpflichten mußte, neben der Entschließung 181 auch die Resolution 194 der Generalversammlung von 1948 zu erfüllen, die das Recht der Palästinenser auf Rückkehr und/oder Entschädigung festschreibt? Die Mitglieder des Palästinensischen Nationalrats, die den – vorerst als politischer Anspruch, noch nicht als Realität vor Ort existierenden – unabhängigen Staat Palästina ausgerufen haben, sind so wenig aus allgemeinen freien und gleichen Wahlen hervorgegangen wie die Mitglieder des jüdischen Nationalrats, die 1948 den Staat Israel proklamiert haben. Wer kann ernsthaft bezweifeln wollen, daß beide für ihr Volk gesprochen haben? Wie wäre es jetzt mit Verhandlungen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und mit Frieden?

Friedemann Büttner □

XIII

In Anbetracht der ungemein vielfältigen und weitreichenden Möglichkeiten, die sich heute für ein konstruktives, multilaterales Vorgehen durch die Vereinten Nationen eröffnen, ist eine sofortige finanzielle Gesundung der Organisation erforderlich. Die Vereinten Nationen sind ohne Geld funktionsunfähig. Sie leiden nach wie vor unter einer gravierenden Mittelknappheit. Dies schließt mit ein, daß ihnen nicht nur die unmittelbar erforderlichen Barmittel fehlen, wodurch sie Gefahr laufen, in den nächsten Monaten zahlungsunfähig zu werden, sondern daß auch ihre Rücklagen so gut wie vollständig aufgebraucht sind. Fehlende Rücklagen bedeuten, daß die Organisation nicht in der Lage sein wird, neue Operationen in Angriff zu nehmen.

Die immer umfangreicheren Aufgaben, die die Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedensstiftung und Friedenserhaltung jetzt übernehmen müssen, verschärfen nur noch die Auswirkungen der Krise. Berücksichtigt man die neuen Operationen, die die Vereinten Nationen in den nächsten zwölf Monaten voraussichtlich durchführen, so werden ihre jährlichen Gesamtausgaben ganz erheblich ansteigen.

Ich muß die Generalversammlung auffordern, sich vordringlich mit beiden Krisenaspekten, nämlich dem der Barmittel und dem der Rücklagen, zu befassen und Wege zu finden, um sicherzustellen, daß die Krise nicht weiter andauert. Dazu werden möglicherweise auch neue Methoden der Kapitalbeschaffung, etwa über freiwillige Beiträge oder zinslose Darlehen, und so grundlegende Maßnahmen wie eine Änderung der Beitragstabelle gehören müssen.

Ich begrüße die jüngste Entscheidung der Vereinigten Staaten, Schritte im Hinblick auf die vollständige Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Zahlung ihrer veranlagten Beiträge zu den Vereinten Nationen zu unternehmen. Dies ist eine höchst positive Entwicklung. Eine teilweise Begleichung der Rückstände wird die Finanzkrise der Vereinten Nationen jedoch nicht beheben. Solange nicht die ausstehenden Beiträge aller Mitgliedstaaten entrichtet werden, wird die Organisation weiter mit unzureichenden laufenden Einnahmen und praktisch ohne Rücklagen arbeiten. Sofern sie ihre derzeitigen und die auf sie zukommenden Friedensstiftungs- und Friedenserhaltungsoperationen in der Zwischenzeit weiterführen soll, müssen ihre Reserven mit Hilfe der von mir oben erwähnten anderen Mittel aufgefüllt werden.

XIV

Reform und Erneuerung der Vereinten Nationen war und ist eine meiner Hauptsorgen. Als Generalsekretär habe ich den Eindruck geteilt, daß das, was sich in vier Jahrzehnten so angesammelt hat, und eine gewisse Auswucherung der Tätigkeiten zu bürokratischem Widerstand gegen Selbstkritik beigetragen haben und daß wir einen strafferen und effektiveren Apparat brauchten. Da ich der Generalversammlung zu diesem Thema zwei Sachstandsberichte – den zweiten im April dieses Jahres – vorgelegt habe, brauche ich auf die Durchführung von Resolution 41/213 der Versammlung hier wohl nicht mehr im einzelnen einzugehen. Nur einige der wichtigsten Punkte seien an dieser Stelle kurz zusammengefaßt:

- > Eine Reform ist die gemeinsame Sache sowohl der Mitgliedstaaten als auch des Sekretariats. Was das Sekretariat angeht, ist der Prozeß, soweit er den Verwaltungs- und Finanzbereich betrifft, zu großen Teilen bereits vor Ablauf des dreijährigen Terminplans abgeschlossen worden. Die Mittelbewilligungen für den Programmhaushalt des laufenden Zweijahreszeitraums gehen von einem Leerstellenanteil von insgesamt 15 Prozent im höheren Dienst und von 10 Prozent in den anderen Laufbahngruppen aus.
- > Umfangreiche Strukturveränderungen haben in den politischen und administrativen Bereichen des Sekretariats stattgefunden und sind im Bereich Presse und Information zur Zeit im Gange.
- > Eine Reihe von Maßnahmen wurden ergriffen, um die Koordination zwischen den Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern, und die Außendienstbüros wurden einer genauen Überprüfung unterzogen, mit dem Ziel, Doppelarbeit zu vermeiden und Ressourcen nach Möglichkeit gemeinsam zu nutzen.
- > Unter Berücksichtigung der neuesten Technologien ist eine eingehende Bewertung unserer Managementinformationssysteme eingeleitet worden, mit dem Ziel, diese zu gegebener Zeit zu integrieren und Verbesserungen in der Bereitstellung der von den Mitgliedstaaten und vom Sekretariat benötigten Informationen zu erzielen.
- > Umstrukturierungsmaßnahmen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich stehen in Zusammenhang mit der zwischenstaatlichen Überprüfung. Darauf bin ich im Kontext der Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialrats bereits an anderer Stelle dieses Berichts näher eingegangen.
- > Den Einsparungsmöglichkeiten im Sekretariat sind Grenzen gesetzt. Ein Beispiel hierfür ist die Bereitstellung von Konferenz- und Dokumentationsdiensten, die für die Abwicklung der Erörterungen über Fragen auf der internationalen Tagesordnung unerlässlich sind. Ohne eine entsprechende Kürzung der Zahl der Sitzungen auf künftigen Konferenzkalendern würden Stellenkürzungen in der für diesen Bereich empfohlenen Größenordnung die Funktionsfähigkeit dieser Dienste auf das schwerste beeinträchtigen. Eine zahlenmäßige Verringerung der Sitzungen würde jedoch auf eine gewisse

Beschneidung der Tätigkeit des zwischenstaatlichen Apparats hinauslaufen, was einen entsprechenden Beschluß der Mitgliedstaaten und nicht etwa des Sekretariats erfordern würde.

Dies stellt uns vor die Tatsache, daß das Sekretariat nicht aus eigenem Dazutun gewachsen ist, sondern in Reaktion auf die Anforderungen des immer weitläufigeren zwischenstaatlichen Apparats, den es zu betreuen hat. Eine Rationalisierung der Strukturen der Organisation auf zwischenstaatlicher Ebene würde regierungsseitige Beschlüsse voraussetzen, die sich auf eine erneute Überprüfung der Programmprioritäten und der Verfahren abstützen, und zwar so, daß die verfügbaren Ressourcen besser genutzt werden können. Soweit dahin gehende Beschlüsse für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten annehmbar wären, würde sie einen weiteren Substanzgewinn für den Reformprozeß darstellen.

Ich muß an dieser Stelle hinzufügen, daß die Bediensteten der Organisation selbst angesichts schwerer Belastungen eine ausgesprochen bemerkenswerte Haltung an den Tag gelegt haben. Es ist die unverminderte Loyalität der Bediensteten gegenüber den Vereinten Nationen, die diese trotz des außerordentlich hohen Leerstellenanteils in die Lage versetzt haben, ihre wichtigsten Aufgaben wahrzunehmen. Auf die vor kurzem eingetretenen positiven Entwicklungen in der politischen Lage hin hat das Personal gezeigt, daß es einem noch größeren Einsatz für die Sache des Friedens mit Bereitschaft und Begeisterung gegenübersteht. Alle Mehranstrengungen, die man von den Bediensteten noch mit einer gewissen Berechtigung verlangen kann, haben jedoch nun einmal eine Grenze. Wenn die Mitgliedstaaten wollen, daß die Organisation, wie sie dies muß, auch künftig in bezug auf fachliches Können und Integrität höchste Anforderungen stellt, dann sollten sie meines Erachtens dafür Sorge tragen, daß die Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten weiterhin konkurrenzfähig bleiben. Reformen sind kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die Dienste, die die Organisation den Mitgliedstaaten leistet, qualitativ zu verbessern. Die sich abzeichnende Situation in der Welt, in der sich schwere Konflikte auf dem Weg zu einer Lösung befinden, wird der Organisation auf politischem, wirtschaftlichem und humanitärem Gebiet zwangsläufig zusätzliche Verantwortlichkeiten auferlegen. Es wäre paradox und widersprüchlich, wenn die Organisation gerade dann mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hätte, wenn sie den Anforderungen einer konstruktiveren Phase in den internationalen Angelegenheiten gewachsen sein muß.

XV

Der Anbruch eines neuen Jahres, Jahrzehnts oder Jahrhunderts, ja selbst eines neuen Jahrtausends, erweitert nicht zwangsläufig den menschlichen Erfahrungsschatz um ein weiteres Kapitel. Es scheint jedoch das Bewußtsein um sich zu greifen, daß das 20. Jahrhundert der Menschheit trotz phänomenaler Fortschritte auch Kriege und Umstürzbewegungen beschert hat, die sich durch mehr Weisheit hätten vermeiden lassen. Unser Jahrzehnt und die Jahrzehnte davor waren Zeugen gefährlicher Verwirrungen. Wenn man die Erwartung hegt, die Regierungen würden sich qualitativ verändern und sich auch ständig weiterverändernden Verhältnissen in dieser Welt besser anpassen, so kann dies nicht ins Reich der Phantasie verwiesen werden. Trifft diese Erwartung zu, dann werden die Vereinten Nationen sinnvoller als bisher in Anspruch genommen werden. Ich denke dabei an die Inanspruchnahme der Weltorganisation seitens aller Mächte – der großen, der mittleren und der kleinen.

Die Charta und das Wirken der Weltorganisation stellen keine problemfreie Welt in Aussicht. Sie versprechen aber eine rationelle und friedliche Lösung von Problemen. Vollkommene Gerechtigkeit in den Beziehungen zwischen den Nationen mag zwar unerreichbar sein, krasses Unrecht kann jedoch gemindert werden. Zu den großen Gefahren der uferlosen Vermehrung von Kernwaffen und konventionellen Waffen, politischen Streitigkeiten, Menschenrechtsverletzungen, dem Bestehen von Armut und Umweltgefahren ist neuer Konfliktstoff hinzugekommen. Das gesamte in der Welt vorhandene Potential an politischer Intelligenz und Einfallsreichtum – und Mitgefühl – muß eingesetzt werden, um mit diesen Gefahren fertig zu werden. Konsequenter und systematischer ist dies nur im Rahmen der Vereinten Nationen möglich. Nichtstaatliche Organisationen spielen hierbei eine unschätzbare Rolle, insbesondere bei Abrüstungs- und Menschenrechtskampagnen; die Zukunft wird ihnen bestimmt noch mehr Einsatzbereitschaft abverlangen. Wenn wir neue Situationen und die Anforderungen, die sich damit stellen, nicht erfassen und nicht mit ihnen fertig werden, werden Leid und Entbehrungen der Schwachen und ein Prestigeverlust der Starken die Folge sein. Die Vereinten Nationen bedürfen daher einer größeren Unterstützung – nicht etwa aus Pietätsgründen oder aus einer kurzfristigen Anwendung von Idealismus heraus, sondern aus der nüchternen und klaren Erkenntnis ihrer Notwendigkeit im Hinblick auf die Erledigung der internationalen Angelegenheiten in all ihrer Komplexität.

14. September 1988
(UN-Dok. A/43/1)

Anmerkung: Für die Überschrift ist die Redaktion verantwortlich.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Sozialfragen und Menschenrechte

Recht, jedes Land einschließlich des eigenen verlassen und wieder zurückkehren zu können: Studie — Arbeitsemigration, Asylgewährung und Abwanderung von Fachkräften — Deklarationsentwurf (38)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN/1/1988 S.30f. fort.)

Während sich der im Vorjahr vorab veröffentlichte erste Teil seiner Studie schwerpunktmäßig mit dem Recht auf Ausreise befaßte, behandelt der sambische Sonderberichterstatter Chama L. C. Mubanga-Chipoya in der nunmehr komplett vorliegenden Untersuchung zum Menschenrecht, »jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren« (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/35 v.20.6.1988 mit Add.1 v.15.6.1988) neben dem Rückkehrrecht vor allem die Einreisefreiheit.

I. Steht das Recht auf Rückkehr in das »eigene Land«, so die Terminologie der internationalen Menschenrechtsinstrumente, nur den Staatsangehörigen des Landes zu oder auch Personen, die dort ihren ständigen Wohnsitz hatten? Diese Frage wird unterschiedlich beurteilt, da auch die Vorarbeiten zu den einzelnen menschenrechtlichen Bestimmungen keinen eindeutigen Aufschluß geben. Nach Ansicht des Sonderberichterstatters sollte auch der letztgenannten Personengruppe dieses Recht zugestanden werden; gegebenenfalls könne es von der Dauer des früheren Aufenthalts abhängig gemacht werden.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit dem Recht auf Rückkehr in das eigene Land stellt, ist, wie mit Personen verfahren werden soll, die noch nie in dem Land gelebt haben, in das sie »zurückkehren« wollen. Einigkeit herrscht hier insoweit, als jedenfalls Staatsangehörigen des Landes die Einreise zu gestatten ist. Im übrigen gebrauchen der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention den Begriff der »Einreise« als neutrale Formulierung, so daß sich hier die Auslegungsfrage nicht stellt. Es überwiegen die Argumente, so der Sonderberichterstatter, daß auch im Rahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Afrikanischen Charta, die den Begriff »Rückkehr« enthalten, dieselbe Lösung der Frage angezeigt ist.

Die Frage der Staatsangehörigkeit wird von den Staaten eigenständig geregelt. Völkerrechtliche Grenzen sind jedoch im Rahmen des Entzuges der Staatsangehörigkeit zu beachten. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verbietet in ihrem Artikel 15 den willkürlichen Entzug der Staatsangehörigkeit, und seit ihrer Proklamation fand dieses Verbot seinen Niederschlag in zahlrei-

chen, für die beigetretenen Staaten rechtlich verbindlichen Menschenrechtsinstrumenten, beispielsweise im Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961. Diese Anerkennung eines »Rechts auf Staatsangehörigkeit« als grundlegendes Menschenrecht begrenzt die staatliche Regelungsbefugnis in diesem Bereich.

Besondere Aufmerksamkeit widmet der Sonderberichterstatter auch dem Rückkehrrecht der Palästinenser. Seit 1974, als die Generalversammlung das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes und damit auch sein Recht auf Rückkehr anerkannte, sei die Palästinafrage kein bloßes Flüchtlingsproblem mehr, sondern eine politische Kernfrage des Nahen Ostens.

II. Noch immer tendieren die Staaten dazu, den Bereich der Ein- und Ausreise als ihre alleinige Angelegenheit anzusehen. Vor allem die Arbeit des Menschenrechtsausschusses, so Mubanga-Chipoya, habe vielen Staaten die Problematik bewußt gemacht. Auch die Überwachungsmechanismen der Rassendiskriminierungskonvention leisteten beträchtliches bei der Verwirklichung dieser Garantien, die auch in allen regionalen Menschenrechtsinstrumenten bekräftigt werden.

Die Ein- und Ausreisefreiheit wird in den einschlägigen Verträgen generell als einschränkbar angesehen in Kriegs- oder Notstandszeiten oder unter anderen, genau angegebenen besonderen Umständen, wie sie etwa in Artikel 12 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte im einzelnen konkretisiert werden. Diese Einschränkungsmöglichkeiten, so der Sonderberichterstatter, sind restriktiv auszuliegen und dürfen den Wesensgehalt des garantierten Rechts nicht berühren. Die Studie geht dann im einzelnen auf die verschiedenen Begrenzungen der Ein- und Ausreisefreiheit ein. In fast allen Staaten, so stellt Mubanga-Chipoya fest, ist die nach innerstaatlichem Recht definierte nationale Sicherheit ein Einschränkungsgrund für die Aus- und Rückreisefreiheit. Solche Einschränkungen sind ihrerseits aber nur dann gerechtfertigt, wenn sie die Existenz der Nation, die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit gegen Gewalt und Androhung von Gewalt sichern wollen. Örtlich begrenzten oder nur vereinzelt auftretenden Gefährdungen von Recht und Gesetz kann damit nicht begegnet werden. Darüber hinaus darf die Berufung auf die nationale Sicherheit nicht dazu dienen, der gesamten Bevölkerung die Aus- und Rückreisefreiheit vorzuenthalten, betont der Sonderberichterstatter.

Ein ähnlich weiter Einschränkungsgrund ist der der »öffentlichen Ordnung«. Die komplexe und manchmal auch unklare Definition dieses Terminus, so die Befürchtung des Sonderberichterstatters, könnte das Einfallstor für eine subjektive Auslegung darstellen und die Verwirklichung der Menschenrechte gefährden.

Die Schranke der öffentlichen Gesundheit und Moral wird unter anderem geltend gemacht, um Einreisende einem AIDS-Test zu unterziehen oder den mit dem menschlichen Immunschwächevirus Infizierten die Einreiseerlaubnis zu versagen. In diesem Zusammenhang ruft der Sonderberichterstatter zu einer umfassenden Achtung der Menschenrechte dieser Personen und zur Aufgabe diskriminierender Praktiken auf.

Von den »Rechten und Freiheiten anderer« schließlich sind auch solche Rechte umfaßt, die nicht im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, sondern in jenem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte niedergelegt sind. Ein mißbräuchliches Berufen auf diesen Einschränkungsgrund sieht der Sonderberichterstatter etwa darin, wenn Personen an der Ausreise gehindert werden, um sich nicht im Ausland kritisch über die eigene Regierung und ihre Politik äußern zu können.

Nicht nur die Schranken der Ein- und Ausreisefreiheit, sondern auch Derogationsmöglichkeiten in Notstandszeiten müssen eng ausgelegt werden, so der Sonderberichterstatter. Dies gilt besonders für die zeitliche Begrenzung auf die Dauer des Krieges oder Bürgerkrieges, der Rebellion oder des Aufstandes und darf zudem nur in dem von der Situation unbedingt geforderten Umfang erfolgen.

Oft genug aber werden von Staaten nicht nur diese Einschränkungsgünde genannt, sondern auch Erwägungen wie das Interesse des Staates oder wirtschaftliche Hinderungsgründe; diese können für sich genommen das Recht auf Aus- und Rückreise nicht begrenzen. Erwägungen des Staatsinteresses seien diskriminierend und völlig inakzeptabel, sofern sie nicht die Voraussetzungen der oben angegebenen Schranken erfüllten. Diese Erkenntnis der einschlägigen Ingles-Studie von 1963 wurde von Mubanga-Chipoya bekräftigt.

III. Derzeit obliegt den Staaten keine generelle völkerrechtliche Pflicht, Ausländern die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten; auch aus menschenrechtlichen Verträgen ergibt sich nichts anderes. Sonderregelungen gelten nur für bestimmte Gruppen von Ausländern, beispielsweise Flüchtlinge, oder kraft spezieller zwischenstaatlicher Vereinbarung.

Der Sonderberichterstatter tritt für eine Untersuchung dieses Problemkreises sowohl unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Souveränität einerseits als auch dem der zunehmenden zwischenstaatlichen Verflechtung und der Notwendigkeit zur internationalen Kooperation andererseits ein. Richtungweisend waren hier die Arbeiten des Menschenrechtsausschusses an seiner Kommentierung der Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, die sich auch mit der Stellung von Ausländern unter dem Pakt befassen. Steht danach den Staaten grundsätzlich die Entscheidung über die Einreise eines Ausländers zu, so können sie doch unter bestimmten Voraussetzungen zu einer positiven Entscheidung verpflichtet sein, namentlich dann, wenn sie andernfalls gegen Paktbestimmungen verstießen. So können beispielsweise das Verbot unmenschlicher Be-

handlung oder die Pflicht zur Achtung der Familie zur Aufnahme von Ausländern verpflichten.

Das Recht auf Einreise und die Ausreisefreiheit sind rechtlich selbständige Garantien. In der Praxis, so folgt aus der Studie, sind sie aber eng miteinander verflochten. Der effektive Genuß der Ausreisefreiheit setzt eine liberale Einreisepraxis anderer Staaten voraus. Auf diesen engen tatsächlichen Zusammenhang gründet der Sonderberichterstatter seine Forderung nach verstärkter internationaler Beachtung des Rechts auf Einreise. Insbesondere sei zu erwägen, ob nicht die Staaten grundsätzlich zur Gestattung der Einreise verpflichtet werden sollten. Ausnahmen könnten entsprechend den Regelungen in Art.29 Abs.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder Art.12 Abs.3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgelegt werden. Nach Ansicht Mubanga-Chipoyas schränke dies die staatlichen Machtbefugnisse nicht übermäßig ein, da staatliche Belange durch die erwähnten Ausnahmeregelungen ausreichend geschützt seien.

IV. Das Einreiseverfahren selbst liegt typischerweise in der Hand der Einwanderungsbehörden; nur selten wird die Entscheidung auf höherer Ebene getroffen. Das Verfahren hängt in allen Staaten von der beabsichtigten Aufenthaltsdauer ab, die Voraussetzungen jedoch variieren beträchtlich. Während manche Länder nur einen gültigen Ausweis verlangen, schließen andere Staaten bestimmte Personengruppen vollständig von der Einreise aus, beispielsweise Ausländer, die sich politisch betätigen oder unliebsame Lehren propagieren wollen oder deren sozialer Status sie dem Einreiseland als unwillkommen erscheinen läßt (Bettler, ungelernete Arbeitskräfte, Prostituierte). Einige Staaten kennen auch zahlenmäßige Beschränkungen. Mit Bedauern stellte der Sonderberichterstatter eine ständige Zunahme der Staaten fest, die Einreisevisa verlangen.

V. Der dritte Teil der Studie befaßt sich mit speziellen Fragen der Ein- und Ausreisefreiheit.

● Die Situation der Arbeitsemigranten ist schon länger Gegenstand internationaler Diskussion. Maßgebliche Beiträge leistete vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) durch die Ausarbeitung wichtiger Konventionen und Empfehlungen zum Schutz dieser Personen, die leicht Opfer von Ausbeutung werden können. Im europäischen Bereich befassen sich beispielsweise die Europäische Sozialcharta oder die Europäische Konvention über die Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern mit den Rechten dieser Personengruppe. Im Mittelpunkt stehen hier Arbeitsbedingungen, Familiennachzug und das Problem der illegalen Einwanderung. Mit Befriedigung nahm der Sonderberichterstatter eine Verbesserung der Gesamtsituation der Gastarbeiter und eine angemessene Behandlung dieses Themas in internationalen Gremien zur Kenntnis.

● Ein Sonderproblem ist die Abwanderung ausgebildeter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern, verursacht durch bessere Arbeitsmöglichkeiten und günstigere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen im Ausland. Soziale oder ethni-

sche Auseinandersetzungen im Heimatland oder politische Instabilität und Menschenrechtsverletzungen halten zudem viele Ausländer von der Rückkehr in ihre Heimat ab. Mit diesem Phänomen des umgekehrten Technologietransfers — bekannt als ›brain drain‹ — beschäftigen sich internationale Gremien seit über zwanzig Jahren. Immer wieder werden Studenten aus den Entwicklungsländern zum Studium in ihrer Heimat beziehungsweise zur Rückkehr nach Abschluß ihrer Ausbildung aufgerufen, um ihren Ländern große Verluste zu ersparen. Über die künftige Politik und die erforderlichen Maßnahmen wurde schließlich internationaler Konsens erreicht: Industrie- und Entwicklungsländer kamen überein, Rückkehranreize zu schaffen und die Arbeitsbedingungen in anderen Ländern für den Ausreisewilligen weniger attraktiv zu gestalten. So verpflichten einige Länder im Ausland Studierende, nach Abschluß ihrer Ausbildung für eine bestimmte Zeit ihre Arbeitskraft in den Dienst des öffentlichen Sektors ihres Heimatlandes zu stellen. Andere Entwicklungsländer haben die Ausreisefreiheit eingeschränkt, um die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern. Da diese Beschränkung nur einen Teil der Bevölkerung betrifft, setzen sich diese Länder dadurch leicht dem Vorwurf der Diskriminierung aus.

Daher ging man bald dazu über, die Arbeits- und Forschungsbedingungen, die Lohnstruktur und die Lebensbedingungen im eigenen Land zu verbessern, um zum Verbleib in der Heimat oder zur Rückkehr anzureizen. Hier liegt allerdings noch viel im argen, wie auch die Erfahrungen des Sonderberichterstatters mit einem an die Regierungen gerichteten Fragebogen zu dem Phänomen des umgekehrten Technologietransfers und zu entsprechenden Gegenmaßnahmen zeigen. Viele Antworten blieben unklar, andere verdeutlichten, daß die Entwicklungsländer mit der Lösung dieses Problems materiell überfordert sind. Hinzu kommt, daß nur langfristige Gegenmaßnahmen und tiefgreifende, systematische Änderungen erfolgversprechend sind. Hier wirkt sich die politische Instabilität mancher Länder äußerst hemmend aus.

Eine wichtige Rolle bei der Problembewältigung kommt daher den Industrieländern zu, deren wichtigster Beitrag in der Verringerung der Anreize zur Arbeitsaufnahme im Ausland liegt. Gleichzeitig sollten sie ausgebildete Arbeitskräfte ermutigen, etwa bei Projekten der Entwicklungshilfe in ihrem eigenen Land mitzuarbeiten. Letztlich, so der Sonderberichterstatter, sei diesem Problem nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit sowie gezielte bi- und multilaterale Abkommen beizukommen.

Nicht zu vergessen ist schließlich auch die menschenrechtliche Dimension dieses Problems. Anlässlich der Jahrestagung der ILO 1983 charakterisierte Ägyptens Präsident Mubarak das Spannungsverhältnis: Einerseits sei das Menschenrecht auf freie Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes zu achten, andererseits müßten die ärmeren Länder der sozio-ökonomischen Entwicklung der Allgemeinheit Vorrang einräumen. Untrennbar verknüpft, so der Sonderberichterstatter, ist das Problem des ›brain drain‹ nicht nur mit

den bürgerlich-politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechten, sondern auch mit den Menschenrechten der dritten Generation, allen voran dem Recht auf Entwicklung. Doch in vielen Ländern der Dritten Welt sei man mehr um wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität bemüht als um die Förderung der Menschenrechte. Gerade auf dem afrikanischen Kontinent komme die Einstellung hinzu, der einzelne müsse gegebenenfalls seine Interessen jenen der Gemeinschaft und des Staates zum Wohle aller unterordnen; eine Überzeugung, die ihren Niederschlag auch in der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker gefunden hat. Die Hoffnung des Sonderberichterstatters richtet sich auf eine umfassende internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der legitimen Interessen der Entwicklungsländer, der Forderung nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung und der Achtung der Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung mit dem Ziel einer angemessenen Entschädigung der Dritten Welt. Der Sonderberichterstatter empfahl daher der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, in einer Resolution internationale Gremien wie betroffene Staaten zu ermutigen, sich um eine Lösung des Problems unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer sowie unter Achtung der individuellen und kollektiven Menschenrechte zu bemühen. Gleichzeitig werde damit auch den restriktiven Ausreisetendenzen in einigen Ländern entgegengewirkt und die Verwirklichung des Ein- und Ausreiserechts vorangetrieben.

● Asyl und Flüchtlinge sind ein weiteres wichtiges Thema der Studie. Das Recht der Staaten, Asyl zu gewähren, wird nur durch internationale Abkommen eingeschränkt, etwa bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Terrorismus und dergleichen. Asyl ist eng verknüpft mit dem Recht auf Aus- und Einreise, betonte der Sonderberichterstatter. Schon in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde das Recht, »in anderen Ländern . . . Asyl zu suchen und zu genießen«, proklamiert. Ähnliche Bestimmungen enthalten die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker; sie fehlen allerdings in den beiden internationalen Pakten von 1966. Als wichtigstes Rechtsinstrument in diesem Bereich nannte Mubanga-Chipoya das Übereinkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Daneben wird das Asylrecht in regionalen Abkommen, zahlreichen Verfassungen und nationalen Gesetzen anerkannt. Eine Pflicht zur Asylgewährung obliegt den Staaten allerdings nicht, doch dürfen sie Flüchtlinge nicht in ein Land zurückschicken, in dem ihnen Verfolgung droht (non-refoulement).

Die Zahl der Flüchtlinge steigt. Seit 1979 behandelt die UN-Generalversammlung die Frage, wie neue Flüchtlingsströme vermieden werden können. Finanzielle Unterstützung finden rückkehrwillige Flüchtlinge beim Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Voraussetzung ist allerdings, daß diese Personen von ihrem Heimatstaat wieder aufgenommen und nicht verfolgt wer-

den. Der möglichen Rückkehr in ihr Asyl land steht in manchen Fällen entgegen, daß die erforderlichen Dokumente abgelaufen sind. Der Sonderberichterstatter sprach sich in diesem Zusammenhang für ein Recht auf Rückkehr in das Asyl land auch ohne gültige Dokumente aus.

VI. In seinen Schlußfolgerungen stellt der Sonderberichterstatter fest, daß seit dem In glés-Report von 1963 das Verständnis und die Anerkennung des Rechts auf Aus- und Rückreise gewachsen seien. Zwar werde es noch längst nicht ausreichend verwirklicht, doch werde zumindest sein Charakter als bindendes Recht nicht mehr in Frage gestellt. Nicht zuletzt habe hier die Entwicklung des internationalen Tourismus positive Auswirkungen gehabt. Mit Bedauern mußte Mubanga-Chipoya allerdings feststellen, daß immer noch eine große Zahl Menschen in ihren nationalen Grenzen gefangen ist, da nationale Interessen einer Öffnung angeblich entgegenstehen und die Regierungen Kontakte mit rivalisierenden Ideologien unterbinden möchten. In vielen Ländern ist zudem das Verfahren für die Erteilung der erforderlichen Reisedokumente äußerst kompliziert, zum Teil müssen auch noch Sondergenehmigungen eingeholt werden. Oft finden hier auch Ungleichbehandlungen aus Gründen der Rassen- oder Religionszugehörigkeit statt. Zulässige Beschränkungen, so stellte der Sonderberichterstatter fest, gründen sich zumeist auf Erfordernisse der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Diese Begriffe, so regte er an, sollten griffiger und präziser definiert werden.

Der Bericht schließt mit Empfehlungen für Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Die nationalen Rechtsordnungen sollten Staatsangehörigen und Personen mit ständigem Wohnsitz das Recht auf Aus- und Rückreise garantieren, so Mubanga-Chipoya. Innerstaatliche Beschränkungen der Aus- und Rückreisefreiheit sollten auf ihre Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen insbesondere in menschenrechtlichen Verträgen überprüft werden. Erleichtert und beschleunigt werden soll die Ausstellung von Reisedokumenten; die Kosten hierfür sollen nur die tatsächlichen Aufwendungen decken.

Auf internationaler Ebene sollte vor allem dem Phänomen des »brain drain« und den Problemen der Arbeitsemigranten weiter nachgegangen werden.

VII. Als konkrete Maßnahme schlug Mubanga-Chipoya der Unterkommission die Annahme einer Erklärung über das Recht auf Aus- und Einreise vor, die dann später der Menschenrechtskommission, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung vorgelegt werden soll. Die von dem Sonderberichterstatter vorbereitete Erklärung basiert auf den schon von José D. In glés entworfenen Prinzipien zur Aus- und Einreisefreiheit. Anregungen gewann der Sonderberichterstatter auch aus der im Rahmen eines Kolloquiums zu diesem Thema in Uppsala 1972 verabschiedeten Erklärung und der »Straßburger Deklaration über das Ausreise- und Rückkehrrecht«, die 1986 auf einem vom Internationalen Institut für Menschenrechte veranstalteten Expertentreffen angenommen worden war. Mubanga-Chipo-

yas 20 Artikel umfassender Deklarationsentwurf hebt in seiner Präambel die Bedeutung des Rechts auf Aus- und Rückreise hervor und verpflichtet in Teil I alle Staaten, diese Rechte diskriminierungsfrei zu gewährleisten und innerstaatlich effektiv zu verwirklichen.

Teil II widmet sich der Ausreisefreiheit. Danach steht jedermann das Recht zu, sein Land vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen (Artikel 3). Weder der Ausreisende noch im Lande verbleibende Angehörige dürfen Sanktionen oder Repressalien unterworfen werden (Artikel 5). Jedermann hat zudem das Recht, seine persönliche Habe und sein Vermögen mitzunehmen (Artikel 9). Gleichzeitig wird die Notwendigkeit betont, dem Phänomen des »brain drain« entgegenzuwirken (Artikel 4). In Artikel 7 findet sich eine detaillierte Regelung, unter welchen Voraussetzungen die Ein- oder Ausreisefreiheit eingeschränkt werden darf. Bemerkenswert ist, daß hier der Versuch unternommen wurde, so unbestimmte Begriffe wie »notwendig«, »nationale Sicherheit« oder »öffentliche Ordnung (ordre public)« zu definieren, um die Schrankenregelung nicht allzu flexibel erscheinen zu lassen.

Mit dem Rückkehrrecht befaßt sich Teil III. Niemandem darf dieses Recht aberkannt werden, auch darf das eigene Land die Rückkehrerlaubnis nicht von einem Visum oder der Entrichtung von Gebühren abhängig machen (Artikel 10).

Teil IV proklamiert das Recht von Ausländern, das Land ihres Aufenthalts verlassen zu können, Teil V behandelt Reisedokumente und stellt Anforderungen für das Erteilungsverfahren auf (zügig, leicht zugänglich, nicht kostenaufwendig, Existenz einer Beschwerdeinstanz). Teil VI enthält Auslegungsregeln und die Schlußbestimmungen.

In den Augen des Sonderberichterstatters wäre die Annahme dieses Erklärungsentwurfs nur ein erster Schritt. Später wird für die Verbreitung der Deklaration zu sorgen sein, Informationsveranstaltungen und Seminare werden folgen müssen, um das öffentliche Interesse auf dieses Gebiet zu lenken. Die Bewährungsprobe schließlich liegt darin, inwieweit die Staaten bereit sein werden, eine derartige, überdies im streng rechtlichen Sinn nicht bindende Erklärung in ihre nationalen Rechtsordnungen zu überführen und damit ihre Forderungen zu verwirklichen.

Die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, der er seine Untersuchung unterbreitet hatte, entschied auf ihrer 40. Tagung im Sommer jedoch zunächst einmal, eine Überarbeitung des Deklarationsentwurfs ins Auge zu fassen und das Thema 1989 erneut zu behandeln.

Martina Palm-Risse □

Menschenrechts-Unterkommission: Wichtige Rolle der Nichtregierungsorganisationen – Diskussion über Arbeitsweise des Gremiums – Fall Mazilu (39)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1988 S.27f. fort.)

Die 40. Tagung der Unterkommission zur

Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz vom 8. August bis zum 2. September 1988 in Genf stellte zugleich die erste Zusammenkunft des Expertengremiums seit seiner auf der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission erfolgten Neuwahl dar (die eine Hälfte der Mitglieder ist für zwei und die andere Hälfte auf vier Jahre gewählt). Das Gremium, in das 13 Sachverständige zum erstenmal aufgenommen wurden, erfüllte in der neuen Zusammensetzung seine Aufgaben in einer weniger politisierten Atmosphäre als während der vorangegangenen Amtsperiode. Dazu trugen die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen wie auch die jüngsten Erfolge der Vereinten Nationen bei der Schlichtung von Konflikten bei.

Im Geiste positiver Zusammenarbeit gelang es der Unterkommission, auf mehreren sehr wichtigen Gebieten Fortschritte zu erzielen, die zuvor blockiert gewesen waren. Diese bestanden in der Weiterleitung der Studie über ein II. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zwecks Abschaffung der Todesstrafe an die Menschenrechtskommission – im Vorjahr lautete der Beschluß noch auf Nichtbefassung – sowie in der Verabschiedung von Deklarationsentwürfen zur Unabhängigkeit von Richtern beziehungsweise Anwälten und zu den Rechten psychisch Kranker. Darüber hinaus machte die Unterkommission große Fortschritte bei der Ausarbeitung eines Prinzipienkatalogs über die Rechte der Urbevölkerungen. Der neue Vorsitzende des Gremiums, Murlidhar Chandrakant Bhandare aus Indien, erwies sich als den Nichtregierungsorganisationen gegenüber sehr aufgeschlossen und traf mit ihnen zweimal zu einem Meinungsaustausch zusammen.

I. Seit 1982 behandelt die Unterkommission ihre Arbeitsmethoden, ihr Arbeitsprogramm und ihr Verhältnis zur Menschenrechtskommission. In ihrer Resolution 1988/43 hatte die Kommission wieder ihrer Sorge Ausdruck verliehen, die Komplementarität der Arbeit der Unterkommission und die Unabhängigkeit als Expertengremium möge gewahrt bleiben. Die Kommission erinnerte ihre Unterkommission ferner daran, daß neue Studien und Aufgaben, die Ausgaben erforderlich machten, von den übergeordneten Organen abgesegnet werden müssen.

Als Reaktion auf die Kritik der Kommission brachten der norwegische Experte Asbjørn Eide und sein niederländischer Kollege Theodoor van Boven ein Diskussionspapier (E/CN.4/Sub.2/1988/43) ein. Die beiden Sachverständigen erinnerten daran, daß es Teil des Mandats der Unterkommission gemäß Resolution 8 (XXIII) der Menschenrechtskommission sei, einen Bericht zu erstellen, der Informationen über die Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Basis aller verfügbaren Informationen enthält. Dies sei bisher in der eigentlich gewünschten Art und Weise nicht geschehen. In den meisten Fällen wies die Unterkommission – in der Form von Resolutionen – die Menschenrechtskommission nur auf solche Situationen hin, über die die Kommission ohnehin bereits kritisch wachte. Das

Arbeitspapier empfahl, der Erstellung eines solchen Berichts erneute Aufmerksamkeit zu widmen. Er solle eine Zusammenfassung der Informationen beinhalten, die der Unterkommission präsentiert und gegebenenfalls mittels weiterer Rückfragen geprüft worden seien. Dem Bericht könne auch eine umfassende Resolution beigegeben werden, die die Schwerpunkte setze und der Menschenrechtskommission als »Frühwarnsignal« dienen könne.

In der weiteren Diskussion über das Verhältnis der Unterkommission zur Kommission wiederholten sich die Argumente aus den früheren Jahren. Der ägyptische Experte Ahmed Khalifa nahm jedoch die Haltung ein, der Tagesordnungspunkt solle abgeschafft werden und die Unterkommission solle als gänzlich unabhängiges Gremium agieren. Mit knapper Mehrheit entschied die Unterkommission, den Tagesordnungspunkt, der ihre eigene Arbeit betrifft, nur noch alle zwei Jahre zu behandeln.

II. Unter dem Tagesordnungspunkt »Menschenrechtsverletzungen« erörterte die Unterkommission Verletzungen durch 28 Staaten: Äthiopien (Eritrea), Afghanistan, Albanien, Bangladesch, Birma, Brasilien, Chile, China (Tibet), El Salvador, Guatemala, Haiti, Indonesien (Osttimor), Irak, Iran, Israel (besetzte Gebiete), Kamputshea, Kolumbien, Republik Korea, Libyen, Paraguay, Peru (ethnische Gruppe der Yora), Philippinen, Rumänien (ungarische Minderheit), Saudi-Arabien, Sudan (ethnische Gruppe der Dinka), Südafrika, Türkei und Vereinigte Staaten (Indianer, Puerto Rico). In diesem Jahr wurde die Diskussion so organisiert, daß die Experten erst sprachen, nachdem die nichtstaatlichen Organisationen ihre Anklagen erhoben und die entsprechenden Regierungen darauf geantwortet hatten. Auf diese Weise konnten die Mitglieder der Unterkommission ein Bild gewinnen, inwieweit die beschuldigten Regierungen sich kooperativ zeigten oder nicht.

Ein belgischer Arzt gab eine Erklärung über den Einsatz chemischer Waffen gegen die Kurden seitens Iraks ab. Dieser Erklärung schloß sich die Internationale Juristenkommission an; die Menschenrechtsorganisation Amnesty International widmete ihre gesamte Erklärung der Situation in Irak. Der Vertreter des »Four Directions Council«, einer Emanzipationsbewegung von Urbevölkerungen, kritisierte die Art und Weise, in der der Tagesordnungspunkt »Menschenrechtsverletzungen« abgehandelt wird. Die meisten der formellen Reaktionen der Unterkommission würden in Resolutionen ausgedrückt, die nur aus einem Appell zu Wohlverhalten bestünden und einer Verurteilung der gegenwärtigen Situation. Hinzu käme noch, daß gerade die Regierungen, die auf eine solche Art angesprochen würden, sich am wenigsten etwas aus offiziellen Verurteilungen machten. Auch würden die Wurzeln der Misere kaum beachtet, die meistens sozio-ökonomischer Natur seien.

Der norwegische Experte Asbjørn Eide stellte einige Überlegungen allgemeinerer Art zu diesem Tagesordnungspunkt an. Er schlug vor, die Rolle von UN-Organen bei der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen solle darin bestehen,

- die Verletzungen und die dafür Verantwortlichen zu identifizieren,
- Wege zu finden, in einer solchen Art und Weise mit den Regierungen zusammenzuarbeiten, daß die Verletzungen beendet würden, und
- Wiedergutmachung für die Betroffenen zu leisten.

Seine Hoffnung galt den Beratungsdiensten (advisory services), und er empfahl, daß militärische und Sicherheitskräfte in einer Art und Weise ausgebildet werden sollten, daß sie die Spielregeln der Demokratie akzeptierten.

In diesem Jahr führten die Diskussionen der Unterkommission zur Annahme von Resolutionen über die Situation in folgenden sechs Ländern: Albanien, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti und Israel. (Unter anderen Tagesordnungspunkten wurden auch Südafrika und Namibia behandelt.) Eine weitere Resolution betraf die Empfehlung, an Opfer von Menschenrechtsverletzungen Wiedergutmachungszahlungen zu leisten.

Es wurde ferner beschlossen, die Resolutionentwürfe hinsichtlich Iraks und Indonesiens nicht zu verabschieden. Gegen eine Resolution in Sachen Irak gab es scharfe Opposition der fünf aus arabischen Ländern kommenden Mitglieder der Unterkommission. Sie verwiesen auf die im Völkerbundpalast angelaufenen Friedensverhandlungen und auf das stillschweigende Übereinkommen, die Lage in Irak nicht öffentlich zu behandeln, solange sie unter die vertrauliche Prozedur gemäß Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats fielen. Im vorangegangenen Jahr war eine Verurteilung Indonesiens wegen seiner Behandlung von Osttimor zustande gekommen, das Indonesien »verbarrikadiert« habe. In diesem Jahr hatte Indonesien eine starke Lobby mobilisiert; mit 10 Stimmen gegen 9 bei 5 Enthaltungen erkannte die Unterkommission auf Nichtbefassung.

III. Zu Recht aggressiv reagierte die Unterkommission auf das Nichterscheinen des ehemaligen rumänischen Experten Dumitru Mazilu, der zum Sonderberichterstatte für das Thema »Jugend und Menschenrechte« ernannt worden war. Mit seiner Nicht-Wiederbenennung durch Rumänien als Kandidat bei der Wahl der Mitglieder des Sachverständigengremiums war sein Mandat als Sonderberichterstatte nicht ausgelaufen. Bei der Eröffnung der 40. Tagung der Unterkommission drückten sowohl der scheidende Vorsitzende Leandro Despouy aus Argentinien als auch der für Menschenrechtsfragen zuständige Untergeneralsekretär Jan Martenson ihre Betroffenheit über den Fall Mazilu aus. Entsprechend einem handgeschriebenen Brief Mazilus, der in der Unterkommission zirkulierte, hatte ihm die rumänische Regierung im Jahre 1987 seine Teilnahme an der Tagung versagt; er wurde seitdem Tag und Nacht beschattet.

Die Unterkommission schickte während ihrer diesjährigen Tagung ein Telegramm an den UN-Generalsekretär, mit dem sie ihn ersuchte, die rumänische Regierung wissen zu lassen, daß die Unterkommission dringend in persönlichen Kontakt mit Herrn Mazilu treten müsse. Die Regierung solle dabei behilflich sein, den augenblicklichen Aufenthaltsort

von Mazilu festzustellen, und der Unterkommission den Besuch eines ihrer Mitglieder und eines Bediensteten des Sekretariats gestatten, damit diese ihn bei der Fertigstellung seiner Studie unterstützen könnten, falls er dies wünsche. Die Bukarester Regierung antwortete darauf, der Generalsekretär habe keine juristische Basis, in einer Angelegenheit zwischen ihr und einem ihrer Staatsbürger zu intervenieren. Sie lehnte auch den geplanten Besuch in Rumänien ab. Nach diesem ablehnenden Bescheid verabschiedete die Unterkommission eine Resolution (+16; -4; =3), die den Generalsekretär beauftragte, noch einmal mit der rumänischen Regierung in Kontakt zu treten. Sie beschloß des Weiteren, nach einem ablehnenden Bescheid solle dann die Menschenrechtskommission über den Wirtschafts- und Sozialrat den Internationalen Gerichtshof im Haag um ein Gutachten über Mazilus Status als von der Unterkommission bestellter Sonderberichterstatte bitten.

Ilka Bailey-Wiebecke □

Menschenrechtsinstrumente: Treffen der Vorsitzenden – Verbesserungsvorschläge (40)

Seit 1982 hat sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit den Problemen zu befassen, die bei der Berichterstattung der Staaten über die Verwirklichung der von ihnen ratifizierten Verträge auf dem Gebiet der Menschenrechte auftreten. Die erste Zusammenkunft von Vorsitzenden der im Zusammenhang mit den entsprechenden Verträgen errichteten Gremien fand 1984 in New York statt. Ihre Ergebnisse fielen etwas mager aus; außer der Tatsache, daß viele gemeinsame Probleme bestehen, und der Anregung, daß man in Zukunft Koordinierungsmaßnahmen treffen solle, stand nicht viel in dem einschlägigen Bericht (A/39/484). Während sich die erste Tagung dieser Art auf mehr prozedurale Probleme konzentrierte, ging es bei dem zweiten Treffen schon eher um die Substanz. Die Generalversammlung hatte im Jahre 1987 in ihrer Resolution 42/105 den Generalsekretär ersucht, ein zweites Treffen der Vorsitzenden einzuberufen, das dann vom 10. bis 14. Oktober 1988 in Genf stattfand.

Die folgenden sechs Gremien waren vertreten, meist durch ihren Vorsitzenden: der Ausschuß für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (CERD), der Menschenrechtsausschuß (CCPR), der Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der Ausschuß gegen Folter (CAT) und die der Menschenrechtskommission zugeordnete Dreiergruppe zur Überwachung der Einhaltung des Internationalen Übereinkommens über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid. Dabei war auch der Vorsitzende der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission.

Behandelt wurden die Harmonisierung der Richtlinien für die Berichterstattung, Periodizität und beschleunigte Behandlung der Berichte, Projekte der technischen Hilfe für die Autoren der Berichte in den Hauptstädten der Vertragsstaaten, schließlich auch die Frage künftiger Koordinierung, vor allem

im Hinblick auf neu hinzukommende Instrumente. Die Überschneidungen der für die Berichterstattung unter den verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten in Frage kommenden Gebiete erwiesen sich als beträchtlich; gerade hier gilt es Abhilfe zu schaffen. In einigen Ausschüssen betrug die Anzahl überfälliger Berichte zwischen 54 und 139. In einem Ausschuß stehen Erstberichte von Vertragsstaaten seit mehr als zehn Jahren aus, und die Qualität der eingegangenen Berichte erwies sich als sehr unterschiedlich. Mehrere Länder sahen sich außerstande, die Berichte nach den Richtlinien zu verfassen, und hatten um technische Hilfe gebeten.

Im Verlauf der Diskussion kristallisierten sich Verbesserungsvorschläge heraus, die für alle Ausschüsse hilfreich waren. Diese wurden in die Form von 22 Empfehlungen an die Generalversammlung gekleidet; einige davon seien nachfolgend vorgestellt.

- Jede Regierung, die Vertragspartner eines der sechs Übereinkommen ist, soll ermutigt werden, ein Länderprofil als allgemeinen Teil ihres Berichts zu erstellen. Dieses soll unter anderem Informationen über das politische System und die hauptsächlichsten Züge des Rechtswesens sowie demographische Daten und andere Angaben über das wirtschaftliche, soziale und kulturelle System enthalten. Dasselbe Profil könnte jedem der Ausschüsse vorgelegt und nur, wenn notwendig (etwa alle fünf Jahre oder nach einem Regierungswechsel), auf den neuesten Stand gebracht werden.

- Staatenberichte für einen Ausschuß sollten Querverweise zu Berichten vor anderen Ausschüssen enthalten und dieselbe Information nicht wiederholen. (Beispiel: Der Bericht für den Menschenrechtsausschuß brauche die Information über Folterpraktiken nicht zu wiederholen, da sie bereits in dem für den Ausschuß gegen Folter enthalten seien.)

- Die Generalversammlung solle finanzielle Vorkehrungen treffen — zumindest für eine Übergangszeit —, damit jeder der Ausschüsse effektiv arbeiten könne.

- Eine Arbeitsgruppe zum Einsatz von Computern solle die Kosten und den Nutzen der Computerisierung der Arbeit der Ausschüsse studieren.

- Jeder Ausschuß solle eine gewisse Periodizität einführen, um die Erstellung von Berichten über die Jahre zu verteilen. Die Tagungen der Ausschüsse sollten sich überschneiden, so daß auch Gelegenheit zu Kontakten unter den verschiedenen Mitgliedern der verschiedenen Gremien bestünden.

- Jede Regierung solle dazu ermutigt werden, eine Stelle in einer ihrer Ministerien zu benennen, mit der Kontakt aufgenommen werden kann, wenn sich Rückfragen zum Staatenbericht ergeben.

- Durch verbesserte Arbeitsmethoden sollte in den Ausschüssen die Behandlung der Berichte effektiver gestaltet werden, zum Beispiel durch die Einsetzung von Berichtserstattern, Koordinatoren oder gar Arbeitsgruppen für die Staatenberichte. Nach Möglichkeit sollten Begrenzungen in der Redezeit der Regierungsvertreter eingeführt werden, die den Bericht präsentieren und auf aufkommende Fragen antworten.

Ilka Bailey-Wiebecke □

Verwaltung und Haushalt

UN-Personal: Auswahlwettbewerbe für Nachwuchskräfte — Verbesserung des deutschen Personalanteils angestrebt (41)

(Vgl. auch Dieter Göthel, Arbeitswelt Vereinte Nationen, Berufsbild und deutsche personelle Beteiligung, VN 2/1987 S.55ff.)

Vor zehn Jahren hat diese Zeitschrift über den Besuch einer Rekrutierungsmission der Vereinten Nationen zwecks Gewinnung qualifizierten Personals berichtet (VN 6/1978 S.219). Die Mission sollte der Erhöhung der deutschen personellen Beteiligung dienen; auch heute noch ist das mittlerweile nicht mehr ganz so junge UN-Mitglied Bundesrepublik Deutschland im Sekretariat der Vereinten Nationen und bei den meisten Sonderorganisationen eher unterrepräsentiert. Dieses Schicksal teilt die Bundesrepublik freilich mit einer ganzen Reihe weiterer Mitgliedstaaten der Weltorganisation. Um diesem Zustand abzuhelfen, führt das Sekretariat der Vereinten Nationen seit 1974 Auswahlwettbewerbe für unterrepräsentierte Länder durch.

Neben der gezielten Bewerbung hochqualifizierter und -spezialisierter berufserfahrener Seiteneinsteiger auf höhere Dienstposten dienen besonders diese Wettbewerbe für unterrepräsentierte Mitgliedstaaten der gezielten Verbesserung auch der deutschen Personalquote. Die Einstellungspraxis des Sekretariats hat sich in den vergangenen Jahren dahin entwickelt, daß die Auswahlwettbewerbe praktisch das einzige Mittel zur Einstellung von Nachwuchskräften auf dem Niveau der Eingangsstufen P 1 und P 2 darstellen.

An den jährlich durchgeführten Auswahlwettbewerben nehmen je nach Interessenlage und Stand der jeweiligen personellen Beteiligung verschiedene Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen teil, sofern es die Regierung beantragt. In den vergangenen Jahren war dies der Fall für Äquatorialguinea, Bhutan, die DDR, Frankreich, Griechenland, Italien, Japan, Mexiko, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei und die Bundesrepublik Deutschland. In der Regel werden in Abstimmung zwischen Sekretariat und der Regierung die jeweiligen Berufsgruppen festgelegt, für die ein Auswahlwettbewerb durchgeführt wird. Hierbei wird darauf geachtet, daß bei mehrjährig wiederholter Teilnahme eines Mitgliedstaates auch eine Ausgewogenheit zwischen den Berufsgruppen erreicht wird. Positionen, die einen hohen technischen Spezialisierungsgrad erfordern, zum Beispiel im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung, werden dabei eher für Kandidaten aus Industrieländern reserviert.

Das Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFIO) in der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) in Frankfurt ist als Nationaler Rekrutierungsdienst der Bundesrepublik Deutschland für internationale Organisationen auf deutscher Seite mit der Organisation dieser Auswahlwettbewerbe beauftragt. Es übernimmt die Veröffentlichung der Ausschreibungen in der Tagespresse und, falls erforderlich, auch in weiteren Medien. Über die anderen zuständigen Stellen der Bundesanstalt für Arbeit gelangt die Informa-

tion auch an die Hochschulen. Beim BFIO können Bewerber erste Informationen und die Bewerbungsformulare erhalten; die ausgefüllten Unterlagen werden auf dem Weg über das Auswärtige Amt von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York offiziell vorgelegt.

Das Sekretariat der Vereinten Nationen läßt nach interner Sichtung die geeignet erscheinenden Kandidaten zu einem mehrtägigen schriftlichen Auswahlverfahren ein, das normalerweise in Frankfurt mit organisatorischer Unterstützung des BFIO stattfindet. Nach Durchsicht und Bewertung dieser für die Prüfer anonymisierten Unterlagen finden in der Regel im BFIO in Frankfurt vor einer mehrköpfigen Prüfungskommission der Vereinten Nationen die Auswahlgespräche zur Erstellung der Einstellungsliste statt. Zusätzlich wird eine Reserveliste erstellt für den Fall, daß Kandidaten dieses Auswahlwettbewerbes aus persönlichen Gründen das dann ergehende Vertragsangebot ablehnen. Zwischen Veröffentlichung des Auswahlwettbewerbes und Vertragsangebot vergehen etwa zehn bis zwölf Monate.

Das BFIO verzeichnete im Rahmen der vier Auswahlwettbewerbe 1981/82 bis 1985/86 insgesamt 32 Vermittlungen. Die einbezogenen Berufsgruppen betrafen in diesen vier Wettbewerben jeweils zweimal die Bereiche Wirtschaft, Öffentlichkeitsarbeit und EDV, jeweils einmal die Bereiche Verwaltung, Politische Angelegenheiten, Statistik, Bibliothekswesen, Recht sowie Soziale Entwicklung.

Bei diesen Auswahlwettbewerben handelt es sich um relativ aufwendige Verfahren mit mehreren hundert Interessenten, die vorinformiert und mit Informationsmaterial versehen werden. Auch das schriftliche und das mündliche Verfahren erfordern einen recht hohen Verwaltungsaufwand. Unterschiedlich, je nach Sachlage, wurden dann in den vergangenen Jahren jährlich 4 bis 10 deutsche Nachwuchskräfte eingestellt. Auch wenn die jeweils zugesagte Quote für das Jahr erschöpft ist, kann unter Umständen darüber hinaus fallweise in dem jeweiligen Jahr eine Einstellung erfolgen. Im Vergleich zu den großen Auswahlwettbewerben der Institutionen der Europäischen Gemeinschaften mit oft mehreren tausend Bewerbungen handelt es sich beim Auswahlwettbewerb der Vereinten Nationen um ein recht zügiges Verfahren zur Besetzung konkreter, weitgehend feststehender Stellen. (Aber auch bei den EG-Behörden sind in den letzten Jahren einige wesentliche Fortschritte — insbesondere bei der Kommission — im Vergleich zu früher häufig sehr verzögerten Einstellungen anhand von mehrfach in der Gültigkeitsdauer verlängerten Reservelisten erzielt worden.)

Nach einer nicht zuletzt durch die zeitweilige Einstellungssperre im Sekretariat der Vereinten Nationen bedingten zweijährigen Pause hat das BFIO Anfang Mai 1988 die Durchführung des diesjährigen Auswahlwettbewerbes in der Presse angekündigt. Teilnehmen konnten Bewerberinnen und Bewerber unter 32 Jahren mit einer Hochschulausbildung in den Bereichen Verwaltung, Wirtschaftswissenschaften, Statistik und Bibliothekswesen. Die schriftlichen Prüfungen fanden am 13. und 14. September in Frankfurt statt.

Erstmalig bestand auch die Möglichkeit für in Amerika befindliche deutsche Kandidaten, den schriftlichen Teil auch am Sitz des Sekretariats in New York durchzuführen. Die Endauswahl unter den nach dem Ergebnis der schriftlichen Prüfungen besten Kandidaten findet voraussichtlich Ende Februar/Anfang März 1989 im BFIO statt. Vorgesehen ist die Einstellung von fünf deutschen Nachwuchskräften, deren hoffentlich dauerhafte Berufslaufbahn in den Vereinten Nationen Mitte 1989 beginnen kann.

Neben der Bundesrepublik Deutschland nehmen in diesem Jahr auch Bjelorußland, Burundi, Dänemark, Italien, Japan, Jugoslawien, Kuba, Norwegen, Rumänien und die Zentralafrikanische Republik an dem Auswahlwettbewerb teil. Auf deutscher Seite hatten sich zunächst etwa 500 Bewerber nach der Veröffentlichung in der Presse interessiert gezeigt. Nach Übersendung des vorbereitenden Informationsmaterials mit Musteraufgaben aus dem Bewerbungsverfahren und den Bewerbungsbögen kam es zu 136 Bewerbungen (61 Wirtschaftswissenschaften; 53 Verwaltung; 16 Bibliothekswesen und 6 Statistik). Zu dem aus einem allgemeinen Teil und einem auf die Darstellung der beruflichen Kenntnisse abzielenden besonderen Teil bestehenden schriftlichen Auswahlwettbewerb wurden 116 Kandidaten eingeladen, von denen 69 die Prüfung in den Räumen der Frankfurter Universität antraten. Die erfolgreichen Teilnehmer und Teilnehmerinnen erwartet in der mündlichen Prüfung die Aufgabe, nach rund fünfzehnmütiger Vorbereitung einen etwa zehnminütigen Vortrag in einer der Arbeitssprachen über ein vorgegebenes recht präzises Thema aus dem jeweiligen Fachgebiet zu halten. In einem anschließenden 30- bis 45minütigen Gespräch versuchen sich die Mitglieder der Auswahlkommission der Vereinten Nationen ein Bild über Persönlichkeit, Kommunikationsfähigkeit und das sprachliche Ausdrucksvermögen in den vom Bewerber angegebenen Arbeits- beziehungsweise Amtssprachen der Vereinten Nationen zu machen.

Wissensfragen allgemeiner Art, die durch regelmäßige Zeitungslektüre abgedeckt werden können, wechseln sich in diesem Gespräch ab mit Fragen über die persönliche Einschätzung politischer oder allgemein menschlicher Probleme. Auch private Interessen und das persönliche Umfeld können angesprochen werden, ebenso die in Vorstellungsgesprächen beliebte Einschätzung der eigenen Stärken und Schwächen. Bewerberinnen und Bewerber, die den mündlichen Teil des Auswahlverfahrens erreicht haben, können davon ausgehen, auf eine offene, gesprächsbereite Kommission zu treffen, die bestrebt ist, eine Atmosphäre zu schaffen, in der sie sich fachlich und persönlich optimal darstellen können.

Interessenten für die Teilnahme an künftigen Auswahlwettbewerben der Vereinten Nationen können sich jeweils im Frühjahr an das BFIO wenden, das allgemein über Inhalt und Ablauf der Auswahlwettbewerbe informiert. Der genaue Zeitpunkt für eine Bewerbung ist dann aus der einschlägigen Presse ersichtlich. *Peter Schifferer* □

Rechtsfragen

Streitigkeit über die Schließung der PLO-Vertretung: Urteil des New Yorker Bundesgerichts veröffentlicht — US-Regierung legt keine Rechtsmittel ein (42)

(Vgl. auch Erik Suy, *Recht und Praxis der Amtssitzübereinkommen*. Der Status der PLO-Vertretung als Musterfall und Bewährungsprobe, VN 3/1988 S.82ff.)

Das US-amerikanische »Antiterrorgesetz« (Anti-Terrorism Act, ATA) macht weder die Schließung der Ständigen Beobachtermision der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) bei den Vereinten Nationen in New York erforderlich noch beeinträchtigt es die weitere Arbeit dieser Mission. Dies ist die Quintessenz des am 29. Juni 1988 gefällten Urteils des New Yorker Bundesgerichts (United States District Court, Southern District of New York) im Rechtsstreit der Vereinigten Staaten, Klägerin, gegen die PLO als Beklagte über das Recht der PLO, ihr Büro in New York weiterführen und die Arbeit ihrer Mission fortsetzen zu können. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen verband die Veröffentlichung des Urteils (UN-Doc. A/42/915/Add.5 v.13.9.1988) mit der Mitteilung, der »Disput zwischen den Vereinten Nationen und ihrem Gastland bezüglich der Beobachtermision der PLO« habe damit sein Ende gefunden.

Den Ausführungen der amerikanischen Regierung zufolge hätte das ATA eine unmittelbare Schließung des PLO-Büros und damit eine Beendigung der Tätigkeit der Mission zur Folge gehabt. Dies allerdings, so Richter Edmund L. Palmieri in seinem Urteil, hätte gleichzeitig einen Verstoß gegen das schon aus dem Jahr 1947 stammende Amtssitzabkommen bedeutet.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten läßt die Frage offen, ob die Regelungen eines völkerrechtlichen Vertrages wie des Amtssitzabkommens zwischen den Vereinten Nationen und den USA oder jene eines Gesetzes wie des ATA von 1987 im Falle der Unvereinbarkeit beider Vorrang haben sollen. Wann immer dies möglich ist, sind die Regelungen so auszulegen, daß sie miteinander harmonisiert werden können und sich der Widerspruch auflöst. Nur dann, wenn ein Vertrag mit einem späteren Gesetz auch nach gewissenhafter Auslegung unvereinbar bleibt und der Kongreß hatte erkennen lassen, daß er die frühere Regelung aufgehoben wissen

wollte, kann ein Vorrang der späteren Regelung angenommen werden.

Dies war hier jedoch nicht der Fall. Aus dem Abkommen von 1947 ergab sich eindeutig eine Pflicht der USA, den Zugang zu der Mission zu gestatten, wie dies auch lange Zeit geschah. Jegliche Störung der Arbeit der PLO-Mission hätte daher einen klaren Verstoß gegen das Amtssitzabkommen und ein Abweichen von einer langgeübten Praxis bedeutet. Doch konnte von einer dahin gehenden Absicht des Kongresses angesichts der langen, eingeführten Tätigkeit der Mission nicht ohne weiteres ausgegangen werden, zumal die Bestimmungen des ATA keine Anhaltspunkte für einen solchen Willen erkennen ließen: Weder die Mission noch das Abkommen werden in dem ATA erwähnt; ebenso wenig hat ein Mitglied des Kongresses den Willen dieses Gremiums offengelegt, daß das Abkommen mit den Vereinten Nationen außer Kraft gesetzt werden solle. Ein Konflikt beider Regelungen wurde ja in Abrede gestellt, da im Kongreß allgemein die Ansicht vertreten wurde, aus dem Abkommen lasse sich kein Recht der PLO zur Unterhaltung eines Büros herleiten. Da sich auch ansonsten keine Anhaltspunkte für ein beabsichtigtes Außerkraftsetzen des Abkommens finden ließen, war, wie Palmieri eingehend begründete, das Gesetz als dem Amtssitzabkommen nicht übergeordnet und als auf die PLO-Mission nicht anwendbar auszulegen.

Dennoch werden dadurch die Aktivitäten der PLO, einmal abgesehen von der Zukunft der Mission, signifikant beschränkt, da das ATA als gültiges Gesetz weiterhin anwendbar ist. Nach wie vor ist es also beispielsweise verboten, von der PLO Gelder anzunehmen. Nun hängt die zukünftige Tätigkeit der PLO in den Vereinten Staaten entscheidend davon ab, wie rigoros seine Bestimmungen durchgesetzt werden.

Zwei Monate nach der Urteilsverkündung, am 29. August 1988, hat das US-Justizministerium auf die Einlegung von Rechtsmitteln gegen das Urteil verzichtet. Um so schwerer nachvollziehbar erscheint es, daß sich die Vereinigten Staaten Ende November durch die Verweigerung des Einreisevisums für den PLO-Vorsitzenden Jasir Arafat, der in New York vor der Generalversammlung sprechen sollte, erneut in Widerspruch zu ihren vertraglichen Verpflichtungen aus dem Amtssitzabkommen gesetzt haben.

Martina Palm-Risse □

Dokumente der Vereinten Nationen

Nahost, Irak-Iran

Nahost

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 26. August 1988 (UN-Dok.S/20156)

Nach Abhaltung von Konsultationen gab der Präsident des Sicherheitsrats am 26. August 1988 im Namen der Ratsmitglieder die folgende Erklärung ab:

»Die Mitglieder des Sicherheitsrats sind ernsthaft besorgt über die sich weiter verschlimmernde Lage in den von Israel seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten einschließlich Jerusalems und insbesondere über die zur Zeit herrschende gravierende und ernste Lage auf Grund der Abriegelung bestimmter Gebiete, der Verhängung von Ausgangssperren und der daraus resultierenden Zunahme der Zahl der Verletzten und Toten.

Die Ratsmitglieder sind zutiefst darüber besorgt, daß die Besatzungsmacht Israel weiterhin hartnäckig an ihrer Politik festhält, palästinensische Zivilisten unter Zuwiderhandlung gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats und gegen das Vierte Genfer Abkommen des Landes zu verweisen, wie sich am 17. August 1988 gezeigt hat, als Israel vier palästinensische Zivilisten nach Libanon auswies und beschloß, noch 40 weitere auszuweisen. Die Mitglieder ersuchen Israel, umgehend von der Ausweisung palästinensischer Zivilisten abzulassen und umgehend für die sichere Rückkehr der bereits Ausgewiesenen zu sorgen.

Die Ratsmitglieder sind der Auffassung, daß die im vorstehenden ersten Absatz beschriebene, zur Zeit in den besetzten Gebieten herrschende Lage schwere Konsequenzen für die Bemühungen um die Herbeiführung eines umfassenden, gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten hat.

Sie erklären erneut, daß das Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten auf die palästinensischen und anderen seit 1967 von Israel besetzten arabischen Gebiete einschließlich Jerusalems Anwendung findet, und ersuchen die Hohen Vertragsparteien, die Einhaltung des Abkommens sicherzustellen.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats verweisen auf die Resolutionen des Sicherheitsrats und werden mit der Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten einschließlich Jerusalems weiter befaßt bleiben.«

Irak-Iran

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Abschluß eines iranischen Zivilflugzeuges. – Resolution 616(1988) vom 20. Juli 1988

Der Sicherheitsrat,

- nach Behandlung des vom 5. Juli 1988 datierten Schreibens des amtierenden Ständigen Vertreters der Islamischen Republik Iran an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/19981),
- nach Anhörung der Erklärung von Außenminister Ali-Akbar Velayati, dem Vertreter der Islamischen Republik Iran, und der Erklärung von Vizepräsident George Bush, dem Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika (siehe S/PV.2818),
- zutiefst bestürzt darüber, daß ein Zivilflugzeug der Iran Air – planmäßiger Auslandsflug 655 – beim Überfliegen der Straße von Hormus durch einen von dem amerikanischen Kriegsschiff USS Vincennes verschossenen Flugkörper zerstört wurde,
- unter Betonung der Notwendigkeit einer auf unparteiischen Ermittlungen basierenden vollständigen Aufklärung der Umstände dieses Zwischenfalls,
- zutiefst beunruhigt über die zunehmende Verschärfung der Spannungen im Golfgebiet,

1. bringt seine tiefe Bestürzung über den Abschluß eines iranischen Zivilflugzeuges durch einen von einem amerikanischen Kriegsschiff verschossenen Flugkörper sowie sein tiefes Bedauern über den tragischen Verlust unschuldiger Menschenleben zum Ausdruck;
2. spricht den Familien der Opfer dieses tragischen Zwischenfalls sowie den Völkern und Regierungen ihrer Herkunftsländer sein tief empfundenes Beileid aus;
3. begrüßt den auf das Ersuchen der Islamischen Republik Iran hin gefaßten Beschluß der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, »eine unverzügliche Tatsachenermittlung einzuleiten, um alle sachdienlichen Fakten und technischen Aspekte der Kette von Ereignissen im Zusammenhang mit dem Flug und der Zerstörung des Flug-

zeuges festzustellen«, und begrüßt den von den Vereinigten Staaten von Amerika und der Islamischen Republik Iran verlautbarten Beschluß, mit der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation bei den Ermittlungen zusammenzuarbeiten;

4. bittet nachdrücklich alle Parteien des Chicagoer Abkommens von 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt, sich genauestens und unter allen Umständen an die internationalen Regeln und Gepflogenheiten betreffend die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu halten, insbesondere diejenigen, die in den Anhängen zu diesem Abkommen enthalten sind, damit eine Wiederholung ähnlich gearteter Zwischenfälle verhindert wird;
5. betont die Notwendigkeit einer vollständigen und raschen Durchführung seiner Resolution 598(1987), die die einzige Grundlage für eine umfassende, gerechte, ehrenhafte und dauerhafte Lösung des Konflikts zwischen Irak und Iran darstellt, bekräftigt seine Unterstützung für die Bemühungen des Generalsekretärs zur Durchführung der genannten Resolution und verpflichtet sich, mit diesem bei der Aufstellung seines Durchführungsplans zusammenzuarbeiten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einsatz chemischer Waffen im Konflikt zwischen Irak und Iran. – Resolution 620(1988) vom 26. August 1988

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 612(1988),
- nach Behandlung der vom 20. und 25. Juli beziehungsweise 19. August 1988 datierten Berichte (S/20060 mit Add. 1, S/20063 mit Add. 1, S/20134) der Delegationen, die der Generalsekretär zur Untersuchung des angeblichen Einsatzes chemischer Waffen in dem Konflikt zwischen Irak und der Islamischen Republik Iran entsandt hat,
- tief bestürzt über die Feststellungen der Delegationen, aus denen hervorgeht, daß in dem Konflikt zwischen Irak und Iran immer wieder chemische Waffen eingesetzt wurden und daß der Einsatz dieser Waffen gegen Iraner an Intensität und Häufigkeit noch zunahm,
- zutiefst besorgt über die Gefahr eines möglichen Einsatzes von chemischen Waffen in der Zukunft,

– im Hinblick auf die derzeit in der Abrüstungskonferenz geführten Verhandlungen über das vollständige und wirksame Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer Waffen sowie über deren Vernichtung,

– entschlossen, seine Anstrengungen dahin gehend zu verstärken, jedem Einsatz chemischer Waffen, der unter Verletzung internationaler Verpflichtungen erfolgt, ein für alle Mal ein Ende zu setzen,

1. verurteilt aufs schärfste den Einsatz chemischer Waffen in dem Konflikt zwischen Irak und Iran, der unter Verletzung der Verpflichtungen aus dem am 17. Juni 1925 in Genf unterzeichneten Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenen, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege wie auch unter Mißachtung seiner Resolution 612(1988) erfolgt;
2. legt dem Generalsekretär nahe, umgehende Untersuchungen zur Klärung des Sachverhalts einzuleiten, wenn ihm von einem Mitgliedstaat Anschuldigungen hinsichtlich eines möglichen Einsatzes von chemischen und bakteriologischen (biologischen) Waffen oder von Toxinwaffen zur Kenntnis gebracht werden, der möglicherweise einen Verstoß gegen das Genfer Protokoll von 1925 oder andere entsprechende Normen des Völkergewohnheitsrechts darstellt, und über die Ergebnisse Bericht zu erstatten;
3. fordert alle Staaten auf, die Ausfuhr chemischer Erzeugnisse, die zur Herstellung chemischer Waffen dienen, auch weiterhin strikten Kontrollen zu unterwerfen beziehungsweise derartige Kontrollen einzuführen oder zu verstärken, insbesondere soweit es sich um die Ausfuhr zugunsten von Parteien eines Konflikts handelt, bei denen feststeht oder hinreichend Grund zur Annahme besteht, daß sie unter Verletzung internationaler Verpflichtungen chemische Waffen eingesetzt haben;
4. beschließt, unter Berücksichtigung der Untersuchungen des Generalsekretärs unverzüglich geeignete und wirksame Maßnahmen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen, falls in Zukunft, gleichgültig wo und von wem, chemische Waffen unter Verletzung des Völkerrechts eingesetzt werden.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Literaturhinweise

Risse, Horst: Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht

Bern etc.: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften, Reihe II/Rechtswissenschaft, Bd. 702) 1988
219 S., 48, – SFr

Angesichts der immer wieder aufflammenden Debatte über die Frage, ob und in welcher Form sich die Bundesrepublik Deutschland an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen beteiligen könnte, ist es nützlich, sich mit den politischen, rechtlichen und militärischen Grundlagen des »peacekeeping« zu beschäftigen. Gründliche wissenschaftliche Beiträge zu diesen Fragen sind hierzulande Tradition; man denke etwa an die Arbeiten

von Michael Bothe (Streitkräfte internationaler Organisationen, Köln/Berlin 1968) oder Michael Schaefer (Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin 1981). Auch die durch Karl Josef Partsch betreute Arbeit von Horst Risse verdient es, über den engeren Kreis von Völkerrechtsexperten hinaus gelesen und ausgewertet zu werden.

Risse untersucht mit kritischer Akribie die Frage, ob die Bestimmungen des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts für friedenssichernde Operationen der Vereinten Nationen verbindlich sind. Für Praktiker mag diese Fragestellung überraschend wirken, denn friedenssichernde Operationen setzen grundsätzlich erst nach Beendigung von Kampfhandlungen ein. Sie dienen der Überwachung und Kontrolle im Einvernehmen mit dem Aufenthaltsstaat. Konsequenterweise sind die Entwicklung von Rechtsgrundsätzen eines – noch nicht vorhandenen – internationalen Polizeirechts und die Regelung von stationierungsrechtlichen Fragen sicher dringender als die Bin-

dung von UN-Kontingenten an das humanitäre Völkerrecht. Aber dessen Regeln sind nicht nur bei Kampfeinsätzen unverzichtbar: ihre Beachtung hat exemplarische Bedeutung für den erfolgreichen Einsatz von UN-Friedenstruppen. Sie schärft im übrigen auch den Blick für den Geltungsbereich und die Regelungsinhalte des humanitären Völkerrechts, die nicht auf die eigentliche Kampfführung beschränkt sind.

Die so umgrenzte Themenstellung gibt zunächst Gelegenheit, der Frage nach der Rechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen und ihrer Organhaftung für die von den einzelnen Entsendestaaten bereitgestellten Truppenkontingente nachzugehen. Risse bejaht beides mit überzeugenden Argumenten und gestützt auf die Praxis des »peacekeeping«. Dabei zeigt er auf, daß die Vereinten Nationen zwar selbst hoheitliche Gewalt ausüben, aber in Fragen der Rechtsetzung und der Rechtsprechung auf die Entsendestaaten der Truppenkontingente zurückgreifen müssen. Die Vereinten Nationen sind einschlägige vertragsrechtliche Bindungen nicht eingegangen. Aber die Bestimmungen (regulations) für alle neueren UN-Operationen enthalten die Anweisung, daß die nationalen Truppenkontingente »die Grundsätze und den Geist der auf den Einsatz militärischen Personals anwendbaren allgemeinen internationalen Übereinkommen beachten müssen«.

Nicht nur der Umfang dieser Verpflichtung, sondern schon die Frage nach ihrer Rechtsverbindlichkeit für die Vereinten Nationen begegnet immer wieder Zweifeln. Es ist deshalb überzeugend, wenn Risse vorschlägt, sie stärker auch im Recht der Vereinten Nationen zu verankern. Die Genfer Abkommen (gemeinsamer Artikel 2 Absatz 3), ihr Zusatzprotokoll I (Art. 96 Abs. 3) und die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Art. 18 Abs. 3) eröffnen ausdrücklich die Möglichkeit für alle »am Konflikt beteiligten Mächte«, also nicht nur für die kriegführenden Parteien eines bewaffneten Konflikts, Vertragsbestimmungen des humanitären Völkerrechts förmlich und mit Bindungswirkung auch für die Konfliktparteien anzunehmen. Risse fordert, daß die Vereinten Nationen endlich die Kraft finden, sich zumindest den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen zu unterwerfen. Er weist zugleich darauf hin, daß es den Entsendestaaten obliegt, ihre Verantwortung für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts wahrzunehmen. Seine These hat praktische Bedeutung und verdient Unterstützung.

Dieter Fleck □

Hanstein, Rudolf von: Der Einfluß der Vereinten Nationen auf die Sonderorganisationen — Anspruch und Wirklichkeit. Eine Untersuchung am Beispiel der Auseinandersetzungen im Hinblick auf die Dekolonisierung

Bern etc.: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften, Reihe II/Rechtswissenschaft, Bd. 709) 1988
234 S., 54,— SFr

Die von Christian Tomuschat betreute Bonner Dissertation geht der Frage nach, ob und wie die 16 Sonderorganisationen im Sinne des Artikels 57 der Charta von den Vereinten Nationen zur Verfolgung ihrer Ziele eingesetzt werden können. Der Verfasser erörtert das als Rechtsproblem, aber auch als Frage politischer Einflußnahme. Er geht zu Recht davon aus, daß die verbreitete Redeweise von der »UN-Familie« das rechtliche und tatsächliche Verhältnis der Vereinten Nationen — der Hauptorganisation — und der Sonderorgani-

sationen zueinander zu verdunkeln geeignet ist. Wie dieses Verhältnis beschaffen ist, verdient deshalb Interesse, weil die Politik der Sonderorganisationen trotz des oft nahezu identischen Mitgliederbestandes von derjenigen der Vereinten Nationen, wie sie sich vornehmlich in Willensakten der Generalversammlung ausdrückt, gelegentlich abweicht. Dabei sind vor allem die Weltbank und der Internationale Währungsfonds als Dissidenten hervorgetreten.

Augenfällig war dies zunächst im Verhalten gegenüber Portugal, solange dieser Staat sich gegenüber der Tendenz zur Entkolonisierung widerspenstig verhielt, sodann in der Politik zu den Konflikten des Südlichen Afrika. Die jeweilige Rolle der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen bei dem Ringen um eine Veränderung der weltwirtschaftlichen Ordnung gibt dem Thema auch weiterhin Bedeutung. Daß die Strukturen, die verfahrensmäßig die Abweichung erst ermöglichen — Stimmwertgleichheit in der Generalversammlung, Stimmenwägung in den Finanzorganisationen —, ihrerseits Zielscheibe der Veränderungspostulate unter dem Schlagwort »neue internationale Wirtschaftsordnung« sind, verstärkt die Brisanz. So berührt das Buch — von der scheinbar engen Rechtsfrage nach dem Weisungsrecht der Generalversammlung gegenüber den Sonderorganisationen herkommend — Grundfragen der gegenwärtigen Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft und ihrer künftigen Entwicklung.

Die Arbeit beginnt nicht, wie man erwarten könnte, mit einer Analyse der Rechtsstellung der Sonderorganisationen, die (entgegen ursprünglichen konzeptionellen Absichten) nicht Unterorgane der UN, sondern selbständige Rechtspersönlichkeiten sind, welche durch bilaterale Übereinkommen (sogenannte Beziehungsabkommen, Art. 63 der Charta) mit den Vereinten Nationen verflochten sind. Nach der Charta soll ihre Tätigkeit durch den Wirtschafts- und Sozialrat »koordiniert« werden, der mit ihnen in einem regen Papieraus-tausch steht.

Der Verfasser geht hierauf ein, nachdem er einen Bericht über die Einflußnahme der UN auf die Sonderorganisationen im Zuge der Entkolonisierungsphase erstattet hat, um die anstehenden Rechtsfragen sogleich ins Licht in der besagten »Familie« aufgetretener Konflikte stellen zu können. Es wird sodann gefragt, welche Bedeutung Resolutionen der Generalversammlung für die Sonderorganisationen zukommt. »Innerinstitutionelle Weisungen« können sie nach dem oben erwähnten rechtlichen Ausgangspunkt nicht sein. Charta und Beziehungsabkommen lassen den Sonderorganisationen insoweit Autonomie. Die Abkommen sprechen allerdings von dem Recht der Vereinten Nationen, »formelle Empfehlungen« an die Sonderorganisationen zu richten (die Finanzorganisationen haben dieses Recht auch ihrerseits gegenüber den UN). Der Autor arbeitet heraus, daß auch hieraus eine Verbindlichkeit nicht folgt. Er sieht, daß dieses Bild durch Gewohnheitsrecht nicht modifiziert worden ist. Schon hier schneidet er die Untersuchung vor allem auf das Verhalten der Sonderorganisationen im Rahmen der Bemühungen der Weltorganisation um die Durchsetzung des Selbstbestimmungsprinzips und um den Abbau der Apartheid zu. Dieser Aspekt tritt vollends in den Vordergrund, wenn von Hanstein weiter untersucht, ob die Sonderorganisationen nicht schon kraft ihrer Stellung als Völkerrechtssubjekte verpflichtet seien, die in den Bereichen Selbstbestimmung und Bekämpfung der Apartheid etablierten Normen zu achten. Wäre dem so und bedeuteten ferner die einschlägigen Empfehlungen der Generalversammlung an die Sonderorganisationen nur einen Hinweis auf ohnehin bestehende Pflichten — so der Gedankengang —, dann würden

die Sonderorganisationen solche Empfehlungen zu befolgen haben.

Die Ausgangsfragestellung ist damit verlassen: Es geht nicht mehr um die Verbindlichkeit von Resolutionen als solchen, sondern um Verpflichtungen der Sonderorganisationen aus allgemeinem Völkerrecht, die durch Resolutionen allenfalls identifiziert würden. So verschafft sich der Autor den Raum, die Konflikte im Südlichen Afrika, ja grundsätzlich die Frage nach »Allgemeininteressen« im Völkerrecht, nach Verpflichtungen, die möglicherweise jedes Völkerrechtssubjekt treffen, nach »internationalen Vergehen« im Sinne der Kategorienbildung der Völkerrechtskommission und nach »ius cogens« im Sinne des von Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention vorausgesetzten Begriffs Ausschau zu halten. Das Ergebnis: Die Republik Südafrika verstoße fortwährend gegen Völkerrecht; die übrigen Staaten seien deshalb aber nicht zu »bestimmten Reaktionen verpflichtet«; wenn das (künftig) anders werden sollte, würden hieraus auch für die Sonderorganisationen »dieselben Pflichten« erwachsen. Ob das so richtig ist, kann hier nicht erörtert werden — was aber folgt für die Ausgangsfrage, die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Sonderorganisationen? Der Autor postuliert die Rechtspflicht der letzteren, »zu prüfen, ob ihr Verhalten der südafrikanischen Politik Vorschub leistet«. Dieser zunächst vage, zur Handlungsanleitung kaum taugliche Satz wird zu der These spezifiziert, daß (auch) die Sonderorganisationen in ihre Abwägungen einzubeziehen hätten, wie allgemein von der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannte Grundsätze möglichst effektiv umgesetzt werden können: Hier taucht der Gedanke einer »Gesamtverantwortung« der Völkerrechtssubjekte auf, die Vorstellung einer Völkerrechtsgemeinschaft, in der auch die Sonderorganisationen ihren nicht nur von Befugnissen, sondern auch von Verpflichtungen geprägten Part zu spielen haben.

Am Schluß schlägt der Autor einen Bogen zu den Forderungen nach einer institutionellen Umgestaltung — bekanntlich ein Thema, das die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung begleitet. Er spricht damit letztlich das Axiom an, das auch künftig den Sonderorganisationen ermöglicht, eigene Politikpräferenzen zur Geltung zu bringen: die Frage der Stimmverhältnisse. Daß in den Finanzorganisationen insoweit die Einführung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit jeder Stimme bevorzünde, ist nicht zu sehen.

So bleibt die Möglichkeit der Abweichung erhalten; die Steuerungsmöglichkeiten der Hauptorganisation gegenüber den Sonderorganisationen sind rechtlich schwach, aber faktisch vorhanden. Es ist das Verdienst der Studie, dies in sorgfältiger Analyse der Organisationspraxis belegt und die Frage nach den Einflüssen allgemeinen Völkerrechts auf die Handlungsfreiräume der Sonderorganisationen gestellt zu haben. Manches hätte an Hand der wissenschaftlichen Literatur deutlicher belegt und auch sprachlich besser durchformt werden können. Daß die Ergebnisse vorläufig bleiben müssen, ist dem Autor nicht anzulasten. Er hatte einen Rechtszustand zu schildern, der von fundamentalen Interessengegensätzen zwischen maßgeblichen Akteuren der Völkerrechtsgemeinschaft gekennzeichnet ist. Daran kommen weder die UN noch die Sonderorganisationen vorbei. Daß die Auf-räumarbeit Entkolonisierung zum inhaltlichen Leitmotiv der Arbeit geworden ist, wirkt ein bezeichnendes Licht auf die Konsensfähigkeit der Völkerrechtsgemeinschaft, soweit sie sich in den Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen institutionalisiert hat: Nur hier und nur im Verhältnis gegenüber dem zum Paria erklärten Südafrika vermögen diese Organisationen sich zu einigermaßen konkreten normativen Vorgaben durchzurufen.

Philip Kunig □

Jahresinhaltsverzeichnis 1988

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

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, seien hier die Seitenzahlen der Hefte 1-6 angegeben – Seiten 1-40: VN 1/1988; Seiten 41-72: VN 2/1988; Seiten 73-104: VN 3/1988; Seiten 105-136: VN 4/1988; Seiten 137-172: VN 5/1988; Seiten 173-204: VN 6/1988.

Allgemeines und Grundsatzfragen

Zwischen weltpolitischer Analyse, politischem Meinungskampf und Ritual der Staatengleichheit. Die Generaldebatte der 42. Generalversammlung der Vereinten Nationen (Dicke)	1
Frieden, das heißt unsere Welt menschlich machen. Rede des Bundesaußenministers vor der 42. UN-Generalversammlung (24. September 1987) (Genscher)	14
Wir wollen das Gelingen der Reformpolitik Gorbatschows. Rede des Bundesaußenministers vor der 43. UN-Generalversammlung (28. September 1988) (Genscher)	153
An der Schwelle einer neuen Phase der Weltpolitik. Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 43. Generalversammlung (Pérez de Cuéllar)	186
<i>Verlauf der 42. Generalversammlung (13,61)</i>	
A/43/1 Bericht des Generalsekretärs	186
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten sowie nach Regionalgruppen, Gebietsgröße und Bevölkerungszahl (Tabellen)	38

Politik und Sicherheit

Feuer des Verderbens, Feuer der Hoffnung. Vereinte Nationen, IAEA und die umstrittene Rolle der Kernenergie in der Weltenergieversorgung (Beinhauer)	41
Die persönliche Meinung: Afghanistan: Nur eine Teillösung (Weyel)	43
Zwist in und um Kambodscha. Bedingungen und Aussichten einer Lösung unter Mitwirkung der Vereinten Nationen (Schier)	46
Kaschmir: Vier Jahrzehnte eines Konflikts. Der Gebiets- und Grundsatzstreit zwischen Indien und Pakistan (Geiger)	52
Tibet: Von der Eigenständigkeit zur ›Befreiung‹. Die drei Argumente Beijings (Weggel)	56
Sechs Jahre Verhandlungen und ein fragwürdiges Ergebnis. Die Rückstufung des Afghanistankonflikts auf die innenpolitische Ebene (Simonitsch)	73
Afghanistan 1988. Vom begrenzten Kontingent zur Unübersichtlichkeit multipler Kontingenz (Sigrist)	78
Die persönliche Meinung: Deutsche an die Front? (Arnold)	85
Kooperative Sicherheitspolitik im weltweiten Rahmen. Rede des Bundesaußenministers vor der 15. UN-Sondergeneralversammlung (6. Juni 1988) (Genscher)	118
Die Vereinten Nationen auf Erfolgskurs. Eine Momentaufnahme, vielleicht mehr (Simonitsch)	137
Vom Nebeneinander zum Miteinander? Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik 15 Jahre nach dem UN-Beitritt (Bruns)	141
Die persönliche Meinung: Der neue Staat (Büttner)	193

Umfassendes Sicherheitssystem (1,21), Abrüstung und Entwicklung (2,22), Abrüstungskonferenz (3, 24), Südafrika (28,157), Sondergeneralversammlung über Abrüstung (29,159)

S/Res/601	Namibia	34
S/Res/602	Namibia	35

S/Res/606	Namibia	35
S/Res/603	Nahost	35
S/Res/605	Nahost	35
S/Res/607	Nahost	36
S/Res/608	Nahost	36
S/Res/604	Zypern	36
S/19382	Irak-Iran	36
A/Res/42/93	Umfassendes Sicherheitssystem	36
A/Res/42/66D	Nahost	70
S/19434	Nahost	70
S/Res/609	Nahost	70
S/19466	Nahost	71
S/19626	Irak-Iran	71
A/Res/42/15	Afghanistan	98
S/Res/612	Irak-Iran	102
S/19780	Nahost	130
S/Res/611	Nahost	131
S/19868	Nahost	131
S/Res/613	Nahost	131
S/19912	Nahost	131
S/19585	Südafrika	132
S/Res/610	Südafrika	132
S/Res/615	Südafrika	133
S/19959	Südafrika	133
S/Res/614	Zypern	134
A/Res/42/91	Friedenserziehung	134
S/20095	Irak-Iran	170
S/20096	Irak-Iran	170
S/Res/619	Irak-Iran	170
S/Res/617	Nahost	170
S/20156	Nahost	200
S/Res/616	Irak-Iran	201
S/Res/620	Irak-Iran	201

Die Resolutionen des Sicherheitsrats von 1983 bis 1987 (Tabelle)	19
Afghanistan. Stichwortbeitrag von Friedrich Engels für die ›New American Cyclopaedia‹	76

Wirtschaft und Entwicklung

Pragmatische gesamteuropäische Zusammenarbeit. Der Beitrag der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) (Dannenbring)	7
Die Bretton-Woods-Institute in Berlin	105
Stimulierung des Wachstums, Reduzierung der Armut. Die gegenwärtigen Aufgaben der Weltbank (Conable)	105
Die persönliche Meinung: Berlin: Bauern oder Banken (Espiritu)	107
Westlicher Blick auf die Dritte Welt. Die ersten zehn Weltentwicklungsberichte der Weltbank (Hüfner/Martens)	110
Die persönliche Meinung: Zur Bewährung verurteilt (Nau-mann)	139
Kindeswohl und Schuldenlast. Bedingungen einer sozialverträglichen Strukturanpassungspolitik in der Dritten Welt (Jolly/van der Hoeven)	173
<i>LDC (4,25), Weltbevölkerung (24,123), IMF-/Weltbank-Tagung in Berlin (30,160)</i>	

A/Res/42/170	UN-Reform	71
A/Res/42/163	›Afrikanische Krise‹	129
A/Res/42/173	Wirtschaftlicher Zwang	130
A/Res/42/183	Toxische Produkte	134
A/Res/42/171	Internationale Dekaden	135
A/Res/42/169	Naturkatastrophen	171

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Behinderte (5,25), Menschenrechtsausschuß (6,26), Menschenrechts-Unterkommission (7,27; 39,197), Todesstrafe (8,28), Ein- und Ausreisefreiheit (9,30; 38,195), Apartheid im Sport (14,62), Anti-Apartheid-Konvention (15,62), Rassendiskriminierungsausschuß (16,63), Recht auf Entwicklung (17,64), Religionsfreiheit (18,64), Haiti (19,66), Soziale Menschenrechte (20,93), Frauenrechtsausschuß (21,94), Notstandsrecht (22,95), Menschenrechtskommission (25,123), Anti-Folter-Konvention (26,126), Flüchtlinge im Südlichen Afrika (31,162), Suchtstoffe (32,163), Sexuelle Minderheiten (33,165), Datenschutz (34,166), Berichtspflichten (40,198)

A/Res/42/128	Tschad	133
A/Res/42/104	Internationales Alphabetisierungs-	135
	jahr	
UNESCO-Res. 18.63	Thomas Müntzer	135

Entkolonisierung und Treuhandfragen

Westsahara (10,31; 35,167)

S/Res/621	Westsahara	170
-----------	------------	-----

Verwaltung und Haushalt

Haushalt 1988/89 (11,32), Personalgewinnung (41,199)

A/Res/42/212	Finanzkrise	37
A/Res/42/219	UN-Personal	101

Bundesleistungen an den Verband der Vereinten Nationen (Tabelle) 17

Rechtsfragen

Recht und Praxis der Amtssitzabkommen. Der Status der PLO-Vertretung als Musterfall und Bewährungsprobe (Suy) 82

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (Tomuschat) 180

Seerecht (12,32; 36,168), Söldner (23,97), Internationales Handelsrecht (37,169), Amtssitzabkommen (42,200)

S/Res/600	Internationaler Gerichtshof	34
A/Res/42/22	Gewaltverzicht	68
A/Res/42/210	Gastland	99
A/Res/42/229	Gastland	99
A/Res/42/230	Gastland	100
A/Res/42/232	Gastland	101

Verschiedenes

»Wie ich ihn erlebte«. Zur Causa Waldheim (Gorgé) 11

Albanien und die Weltorganisation (Puto) 86

Entwicklungspolitischer Standort und Gastgeber Berlin. Notizen mit Blick auf die Vereinten Nationen (Friedrich) 115

Genf: UN-Platz, Drehscheibe des Multilateralismus, sechster Kontinent (Arnold) 146

Nicht so gemeint... Die UNO-Sprache (Dolph) 178

Werdegang von Resolutionen (27,126)

»UNO-Genf« auf einen Blick (Übersicht) 148

Literaturhinweise

Urquhart: A Life in Peace and War (Partsch) 60

Köhler: Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen (von Maydell) 102

Volger: Der Wandel der Perception von Abrüstung, Entwicklung und Konversion in der UNO (Koppe) 102

Gaster: Der Meeresbodenbergbau unter der Hohen See (Harders) 103

Hauser: Reform der Entwicklungsfinanzierung durch »Automatisierung?« (Wiesebach) 122

Kaiser/von Welck: Weltraum und internationale Politik / von Welck/Platzöder: Weltraumrecht (Dicke) 156

Risse: Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht (Fleck) 201

von Hanstein: Der Einfluß der Vereinten Nationen auf die Sonderorganisationen (Kunig) 202

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1988

Sicherheitsrat	72	Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	104	Welternährungsrat	136
Wirtschafts- und Sozialrat	72	Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau	104	Gemeinsame Inspektionsgruppe	136
Treuhandrat	72	Ausschuß gegen Folter	104	Exekutivsausschuß des Programms des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge	136
Internationaler Gerichtshof	72	Ausschuß gegen Folter	104	Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst	136
Programm- und Koordinierungsausschuß	72	Beratender Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen	104	Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums	172
Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen	72	Sonderausschuß für friedenssichernde Maßnahmen	136	Ausschuß für Politiken und Programme der Nahrungsmittelhilfe	172
Abrüstungskonferenz	72	Ad-hoc-Ausschuß zur Ausarbeitung einer internationalen Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und Ausbildung von Söldnern	136	Informationsausschuß	172
Ausschuß für die Beziehungen zum Gastland	104			Völkerrechtskommission	172
Menschenrechtskommission	104				
Ausschuß für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung	104				
Menschenrechtsausschuß	104				

Autorenregister

Arnold, Hans 21, 85, 146	Engels, Friedrich 76	Hüfner, Klaus 110	Melchers, Konrad 160	Schifferer, Peter 199
Bailey-Wiebecke, Ilka 197, 198	Espiritu, Augusto Caesar 107	Jolly, Richard 173	Naumann, Jens 139	Sigrist, Christian 78
Beermann, Victor 25	Fleck, Dieter 201	Käde, Andreas 169	Palm-Risse, Martina 26, 28, 30, 62, 63, 64, 66, 93, 95, 123, 126, 165, 166, 195, 200	Simonitsch, Pierre 73, 137
Beinhauer, Hagen 41	Friedrich, Alexander G. 115	Klein, Sigrid 62	Paqué, Ruprecht 126	Suy, Erik 82
Bruns, Wilhelm 141	Geiger, Rudolf 52	Koch, Lothar 32	Partsch, Karl Josef 60	Tomuschat, Christian 180
Büttner, Friedemann 193	Genscher, Hans-Dietrich 14, 118, 153	Koppe, Karlheinz 102	Pérez de Cuéllar, Javier 186	Tzschaschel, Joachim 31, 167
Butke, Helmut 163	Gorgé, Rémy 11	Kunig, Philip 202	Platzöder, Renate 32, 168	Weggel, Oskar 56
Conable, Barber B. 105	Greza, Gerhard 25	Laitenberger, Birgit 27, 64, 94	Puto, Arben 86	Weyel, Volker 43
Dannenbring, Fredo 7	Großmann, Angela 123	Martens, Jens 110	Richter, Roland 162	Wiesebach, Horst 122
Dicke, Klaus 1, 156	Harders, J. Enno 103	Maydell, Bernd von 102	Risse, Horst 22, 24, 97, 159	Redaktion 61
Dolph, Werner 178	Hoeven, Rolph van der 173	Melber, Henning 157	Schier, Peter 46	

PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS



"... the book which sums it all up..."

The Tele- communication Industry

Growth and Structural Change

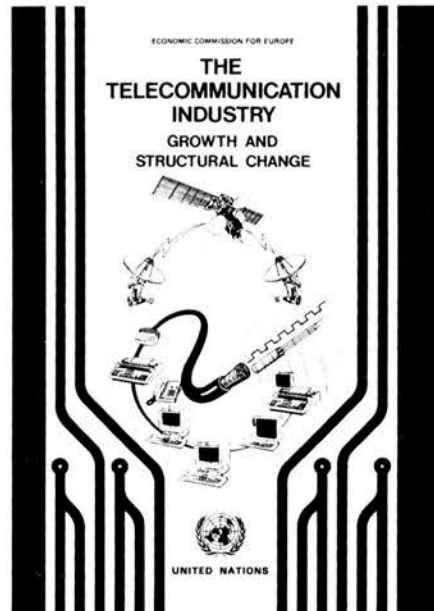
Softcover, 292 pages, 119 tables, 51 graphs, bibliography.
Sales No. E.87.II.E.35, ISBN 92 1 116409 5 US\$ 50.00

Contents in brief:

- Prospects for telecommunication equipment industries
- Investment trends
- Analysis of market structure
- Full information on 100 joint ventures
- ... and much more.

This book is for:

- Managers
- Decision makers
- Professionals
in every industrial sector
- Market analysts in the micro-electronics industry



Here is a timely, highly valuable and important reference book covering all aspects of the telecommunication industry. Almost encyclopaedic in scope, it provides a serious, competent and balanced worldwide assessment of the present situation and a strong insight into the structures of the industry.

Description of contents:

Rapid technological advances in computers, electronics, optoelectronics and telecommunication systems are profoundly influencing growth and structural change in the world-wide telecommunication industry. Besides reviewing the major technological trends, the study analyses the competitive situation, market structures and some 100 joint ventures or acquisitions between telecommunication companies.

The study also reviews the present and medium-term demand for various types of telecommunication equipment in several different markets. The investment plans of 15 countries for digitalization of networks, ISDN, cellular radio telephony, etc. are also analysed.

Micro - as well as macro-economic benefits from telecommunication investments are discussed. The book contains tables and graphs of which 9 illustrate joint ventures and acquisitions.

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



PUBLICATIONS
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
VEREINTEN NATIONEN:
*TATSACHEN, ZAHLEN UND
HINTERGRUNDINFORMATION*

Eine Fülle von Material und
Informationen für Forscher,
Akademiker, Studenten, Lehrer,
Beamte, Fachleute aus Industrie und
Handel und Personen, die sich mit den
Problemen unserer Zeit beschäftigen.

Abrüstung
Bevölkerungswissenschaft
Drogenprobleme
Energie
Entkolonialisierung
Forstwesen
Frauenfragen
Industrie
Kinder und Jugend

Menschenrechte
Öffentliche Verwaltung
Politische Angelegenheiten
Recht
Sozialwissenschaften
Statistik
Umweltschutz
Verkehrswesen
Wirtschaft und Entwicklung

**VERÖFFENTLICHUNGEN DER
VEREINTEN NATIONEN**

Ihre Quelle für Informationen –

Zu sehr günstigen Preisen!