Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn M 21225 F

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

UN □ ILO · FAO · UNESCO · ICAO · IBRD · IFC · IDA · IMF · UPU · WHO · ITU · WMO · IMO · WIPO · IFAD · UNIDO □ GATT · IAEA □ UNRWA · UNITAR · UNICEF · UNHCR · WFP · UNCTAD · UNDP · UNFPA · UNV · UNU · UNEP · WFC · UNCHS · INSTRAW □ ECE · ESCAP · ECLAC · ECA · ESCWA □ CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT · CAAS □ UNMOGIP · UNTSO · UNFICYP · UNDOF · UNFIL · UNIIMOG · UNAVEM · ONUCA

39. Jahrgang · ISSN 0042-384X · Einzelheft: DM 10,– · April 1991

2/91

N. P. Engel Verlag · Kehl am Rhein · Straßburg · Arlington

VEREINTE NATIONEN

39. Jahrgang **April 1991** **Heft 2**

Carl-August Fleischhauer
Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation
Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise 41

Ernst-Otto Czempiel
Die persönliche Meinung:
Die UN und die Neue Weltordnung 43

Winrich Kühne
Von der Konfrontation zum Dialog
Südafrika auf dem Weg in eine neue Ordnung 45

Lynn Berat
Streitfall Walfischbucht
Ein ungelöstes Problem der Entkolonisierung Namibias 51

Philip Kunig · Susanne Rublack
Kolonisiert nach der Entkolonisierung?
Zur Beendigung der UN-Treuhandschaft über Mikronesien, die Marshallinseln und die Nördlichen Marianen 55

Roland Wartenweiler
Die Uruguay-Runde im Zeitverzug
Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung . . . 60

Literaturhinweise
Hans Arnold, Jens Naumann
Kaufmann: Conference Diplomacy; Effective Negotiation · Moynihan: On the Law of Nations 65

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen
Berichte · Nachrichten · Meinungen
Jochen Hippler, Kerstin Jung, Konrad Melchers, Horst Risse
Kein Konsens bei der Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrags (10) . . 67
Konferenz über den Indischen Ozean in weiter Ferne (11) 67
Restriktive Geschäftspraktiken machen Entwicklungsländern weiterhin zu schaffen (12) 68
Afrika und seine Rohstoffe (13) 69

Dokumente der Vereinten Nationen
Irak-Kuwait, Irak-Iran, Mayotte, Nahost, Südafrika 73

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1991 (Tabelle) 80

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN: 0042-384X
Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.
Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-W 5300 Bonn 1, ☎ (02 28) 21 36 40; Telex: 8 869 994 uno d; Telefax: (02 28) 21 74 92.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung der Verfasser, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.
Norbert Paul Engel Verlag, Gutenbergstr. 29, D-W 7640 Kehl am Rhein, ☎ (0 78 51) 24 63, Telex 7-53 560, Telefax: (0 78 51) 42 34 · Editions N. P. Engel, 44, rue Bautain, F-67000 Strasbourg, ☎ 88.61.63.18 · N. P. Engel, Publisher, 3608 South 12th St., Arlington, Va 22204, Attn. Ingrid Patton, U.S.A., ☎ (703) 920- 0874.
© Alle Rechte vorbehalten · Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung durch den Verlag.
Anzeigenverwaltung: beim Verlag. Es gilt die Anzeigenpreisliste vom 1.März 1989.
Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 45,–DM zzgl. Porto. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht zwei Monate vor 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.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

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, Präsident des EGB
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Dr. Katharina Focke, Bundesministerin a. D.
Dr. Walter Gehlhoff
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Deutschen Bank
Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
Dr. Hanna-Renate Laurien, MdA, Präsidentin des Berliner Abgeordnetenhauses
Dr. Hans-Werner Lautenschlager, Staatssekretär des Auswärtigen Amts
Wolfgang Mischnick, MdB
Prof. Dr. Hermann Mosler
Prof. Dr. Karl Josef Partsch
Annemarie Renger
Prof. Volker Rittberger, Ph.D.
Helmut Schmidt, Bundeskanzler a. D.
Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.
Lothar Späth, MdL
Dr. Hans Stercken, MdB, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages
Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, Vorsitzender der SPD und der SPD-Bundestagsfraktion
Alexander Graf York von Wartenburg, Botschafter
Dr. Theodor Waigel, MdB, Vorsitzender der CSU, Bundesminister der Finanzen
Rüdiger Freiherr von Wechmar, MdEP
Günther van Well

Vorstand:
Dr. Helga Timm, Darmstadt (Vorsitzende)
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin (Stellvertretender Vorsitzender)
Karl Lamers, MdB, Königswinter (Stellvertretender Vorsitzender)
Sabine von Bennigsen, München
Dr. Klaus Dicke, Kiel
Prof. Dr. Ingomar Hauchler, MdB, Jesteburg
Ulrich Irmer, MdB, München
Ulrike Renner-Helfmann, München
Elke Schramm, Berlin
Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Kiel

Landesverbände:
Elke Schramm
Vorsitzende 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
Dag-Hammarskjöld-Haus
Poppelsdorfer Allee 55, D-W 5300 Bonn 1
☎ (02 28) 21 36 46; Telefax: (02 28) 21 74 92

Manfred Nowak

CCPR-Kommentar

Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll

Erste vollständige Kommentierung · XXVI, 946 Seiten, hardcover · ISBN 3-88357-077-X · 1989 · DM 262,–

- Die Bedeutung des Paktes
  Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde gemeinsam mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen, ist am 23. März 1976 völkerrechtlich in Kraft getreten, wurde seither von knapp 90 Staaten aus allen Teilen und politischen Systemen der Welt ratifiziert, und gilt heute als das wichtigste Instrument zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen. Seine praktische Bedeutung ist mit jener der Europäischen oder Inter-Amerikanischen Menschenrechtskonvention vergleichbar.

- Der Menschenrechtsausschuß
  Mit der internationalen Durchsetzung des Paktes wurde ein unabhängiges 18köpfiges Expertenorgan, der UNO-Ausschuß für Menschenrechte, betraut. In seiner 12jährigen Praxis hat der Ausschuß in einem öffentlichen und kontradiktorischen Verfahren mehr als 100 Berichte der Vertragsstaaten geprüft und über knapp 300 Individualbeschwerden entschieden. In sogenannten „Allgemeinen Bemerkungen" veröffentlicht er seine Auffassung zur Interpretation der einzelnen Bestimmungen des Paktes.

- Die Individualbeschwerde
  Knapp 50 Staaten, darunter die Mehrheit der Europaratsstaaten, haben das Fakultativprotokoll ratifiziert und damit die Kompetenz des Ausschusses anerkannt, über Individualbeschwerden ihrer Rechtsunterworfenen zu entscheiden. Das Verfahren ist jenem aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention vergleichbar, doch enthält der Pakt einige Rechte, die in der Europäischen Konvention nicht enthalten sind (z. B. das Selbstbestimmungsrecht, Rechte der Angehörigen von Minderheiten, die gleiche Ämterzugänglichkeit oder das Recht Fremder, nicht willkürlich des Landes verwiesen zu werden). Auch wenn die Entscheidungen des Ausschusses völkerrechtlich nicht dieselbe Bindungswirkung wie jene des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entfalten, so kommt ihnen dennoch eine große moralische und praktisch-politische Bedeutung zu. In einer beachtlichen Zahl von Fällen, insbesondere gegen Uruguay, Zaire, Kolumbien und Madagaskar, stellte der Ausschuß massive Verletzungen der Rechte auf Leben, persönliche Freiheit, physische Integrität, fair trial, Meinungsfreiheit, politische Partizipation und ähnliche Rechte fest. Zum Teil erkannte er auch, daß Staaten wie Kanada oder die Niederlande einzelne Rechte des Paktes verletzt hatten. Kürzlich hat Ungarn als erster osteuropäischer Staat die Individualbeschwerde anerkannt. Von den deutschsprachigen Staaten hat bisher nur Österreich das Fakultativprotokoll ratifiziert, doch ist zu erwarten, daß auch die übrigen deutschsprachigen Staaten diesem Beispiel in absehbarer Zeit folgen werden.

- Praxisorientierte Kommentierung
  Der CCPR-Kommentar erläutert alle materiell-, organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Paktes auf der Grundlage der travaux préparatoires, der Rechtsprechung des Ausschusses und der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur. Die Kommentierung jedes einzelnen Artikels enthält eine Darstellung seiner Entstehungsgeschichte in den verschiedenen Organen der Vereinten Nationen (insbesondere in der Menschenrechtskommission und im Dritten Ausschuß der Generalversammlung), eine Textanalyse samt vergleichenden Hinweisen auf andere internationale Menschenrechtsinstrumente (insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die Europäische und Inter-Amerikanische Menschenrechtskonvention), eine umfassende systematische Darstellung der gesamten bisherigen Rechtsprechung und die Behandlung von Interpretationsproblemen auf der Grundlage dieser Rechtsprechung, der Entstehungsgeschichte und der einschlägigen Literatur. Wo dies angebracht erscheint, wird auf die entsprechende Judikatur der Europäischen und Inter-Amerikanischen Instanzen hingewiesen.

- Form und Methode
  Die systematische Gliederung nach Artikeln des Paktes und zusätzliche Aufgliederung nach Randnummern (nach dem Muster des EMRK-Kommentars von Frowein/Peukert), die praxisorientierte Kommentierung, statistische Übersichten sowie ein umfangreiches Stichwortverzeichnis erleichtern dem Leser den Zugang zur Rechtsprechungspraxis und das Lösen von Auslegungsproblemen.

- Texte
  Alle für den Praktiker wichtigen Texte sind, soweit wie möglich in deutscher Übersetzung, im Anhang enthalten: der Pakt und das Fakultativprotokoll, die Verfahrensordnung des Ausschusses, seine Allgemeinen Bemerkungen und generellen Verfahrensentscheidungen, die von den Vertragsstaaten abgegebenen Vorbehalte und Erklärungen etc. Ein Dokumentenregister sowie Tabellen aller Staatenberichte und Individualbeschwerden mit entsprechenden Verweisen auf die Fundstellen in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) und im Human Rights Law Journal (HRLJ) machen dieses Buch zu einem umfassenden Nachschlagewerk.

- Der Autor
  Dr. Manfred Nowak, LL.M. (Columbia University New York), Dozent an der Universität und an der Verwaltungsakademie Wien, von 1987 bis 1989 Direktor des Niederländischen Menschenrechtsinstituts (SIM) an der Universität Utrecht. Er ist durch zahlreiche Publikationen im Bereich der Grund- und Menschenrechte ausgewiesen und veröffentlicht seit Jahren regelmäßig Berichte über die Rechtsprechung des Ausschusses.

N. P. Engel Verlag · Kehl am Rhein · Straßburg · Arlington

PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS

The Economy: Trends and Prospects

Industry and Development: Global Report

This is the much discussed report published by UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). It reviews the current situation and the immediate prospects for industrialization in developing countries.

Short-term forecasts are presented for the industrial output level of a large number of sectors: food, beverages, textiles, industrial chemicals, scientific equipment, etc. The report also contains surveys of various branches of the manufacturing industry in certain countries and relevant case studies. With 200 statistical tables, charts and figures.

Latest edition is 1989/90
442 pages 297x210mm
ISBN 92-1-106234-9 DM 104.-

World Economic Survey

This report provides an authoritative assessment of the world economy. Salient developments of the past year are examined. By means of quantitative forecasts, it assesses future prospects. The coverage of developing countries provides reliable economic information that is unique because it is not published anywhere else.

1989 edition:
255 pages, ISBN 92-1-109116-0 DM 90.-
1990 edition
242 pages, ISBN 92-1-109119-5 DM 90.-

Trade and Development Report

This report is internationally recognized as a very special source of information. It is unique with reference to contents relating to developing countries.

It reviews current economic issues and longer run development in international trade and provides an outlook on future prospects.

It comments objectively on inflationary pressures, trading performance and international payments. It examines growth, strategic roles and trade in services.

Published annually by UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development)
Latest issue: 1990
200 pages, 297x210mm
ISBN 92-1-112291-0 DM 80.-

Overall Economic Perspective to the Year 2000

This study was prepared to help governments to identify long-term economic problems, discuss their possible evolution and present recommendations for solving them. It analyses general trends in North America and Europe and reports on opportunities and resources. It provides scenarios for long-term economic growth conditions. It discusses issues relating to energy prospects and environment trends. Over 100 charts and tables provide projections to the year 2000.

Includes a glossary of terms.
225 pages, paperback,
ISBN 92-1-116416-8 DM 96.-

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

PUBLICATIONS
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation

Die Anwendung von Sanktionen durch die Vereinten Nationen in der Golfkrise

CARL-AUGUST FLEISCHHAUER

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 6.August 1990 – also nur vier Tage nach dem Einfall der irakischen Streitkräfte in Kuwait – in der erklärten Absicht, der Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak ein Ende zu bereiten, ein umfassendes Bündel von Wirtschaftssanktionen gegen Irak und das besetzte Kuwait verhängt. Diese Sanktionen sind im wesentlichen in zwei Entschließungen des Rates enthalten: in der Resolution 661(1990) vom 6.August 1990 (Text: VN 4/1990 S.146f.) und in der Resolution 670(1990) vom 25.September 1990 (Text: VN 6/1990 S. 216f.). Resolution 661(1990) verfügt vor allem das Verbot der Einfuhr aller aus Irak und Kuwait stammenden Rohstoffe und Erzeugnisse, das Verbot des Verkaufs oder der Lieferung irgendwelcher Rohstoffe oder Erzeugnisse an natürliche oder juristische Personen in Irak oder Kuwait, die Unterlassung aller Aktivitäten von Angehörigen der in der Resolution angesprochenen Staaten – der UN-Mitglieder wie auch der Nichtmitgliedstaaten –, welche die Ausfuhr oder den Umschlag irgendwelcher Rohstoffe oder Erzeugnisse aus oder nach Irak oder Kuwait fördern oder zu fördern geeignet sind, und schließlich das Verbot des Transfers jeglicher Gelder oder anderer finanzieller oder wirtschaftlicher Mittel nach Irak oder in das besetzte Kuwait. Erweitert werden diese Bestimmungen durch Resolution 670(1990), die das Handelsembargo auf den transportbezogenen Luftverkehr ausdehnt.

Alle Staaten werden aufgefordert, die Sanktionen »ungeachtet etwaiger Verträge oder Lizenzen«, die vor dem 6.August 1990, dem Tag der Verabschiedung der Resolution 661(1990), geschlossen beziehungsweise erteilt worden sind, einzuhalten. Mit einigen nachfolgenden Entschließungen des Sicherheitsrats werden die Sanktionen weiter ergänzt oder im einzelnen ausgestaltet, so insbesondere durch Resolution 665(1990) (Text: VN 6/1990 S.215), welche die zwangsweise Durchführung des Handelsembargos auf See verfügt, sowie durch Resolution 666(1990) (Text: VN 6/1990 S.215), die sich auf Lieferungen für medizinische Zwecke sowie von Nahrungsmitteln in humanitären Fällen bezieht.

Niemals zuvor waren vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bindende wirtschaftliche Sanktionen eines derartigen Ausmaßes gegen einen souveränen Staat verhängt worden. Obwohl seit dem 16.Januar die Sanktionen gegenüber den militärischen Zwangsmaßnahmen in den Hintergrund getreten sind, ist es dennoch weiterhin von Interesse und Bedeutung, die Anwendung von Sanktionen seitens der Weltorganisation während der Golfkrise näher zu untersuchen; die folgenden Darlegungen unterbreite ich in rein persönlicher Eigenschaft.

Grundlage der Zwangsmaßnahmen

Die satzungsmäßige Grundlage für die Anwendung von Sanktionen findet sich in Kapitel VII, Artikel 41, der Charta der Vereinten Nationen. Die Charta überträgt dem Sicherheitsrat die »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« und stattet ihn mit besonderen Befugnissen für die Ausübung seiner diesbezüglichen Verantwortlichkeiten aus; diese sind insbesondere in den Kapiteln VI und VII niedergelegt.

In Anwendung des Kapitels VI kann sich der Sicherheitsrat solcher Streitigkeiten oder Situationen, die die Wahrung des Weltfriedens gefährden könnten, annehmen und dementsprechende Empfehlungen aussprechen. Unter Kapitel VII aber kann er Zwangsmaßnahmen anordnen, die den Mitgliedstaaten gegenüber rechtlich verbindlich sind; diese sind gemäß Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen übereingekommen, Beschlüsse des Rates anzunehmen und durchzuführen.

Der Schlüssel für ein Vorgehen nach Kapitel VII liegt in der Feststellung des Sicherheitsrats, daß »eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt« (Art.39). Hat der Rat einmal eine solche Feststellung getroffen, so ist er befugt, die beteiligten Parteien aufzufordern, bestimmten »vorläufigen Maßnahmen« Folge zu leisten (Art.40). Wird diesen Aufforderungen nicht nachgekommen, so können zunächst nichtmilitärische Maßnahmen, insbesondere bindende wirtschaftliche Sanktionen, angeordnet werden (Art.41). Erweisen sich diese Maßnahmen als unzureichend, kann der Rat den Weg für die Anwendung militärischer Gewalt freigeben.

Kapitel VII sollte nach der Vorstellung der Väter der Charta

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Lynn Berat, geb.1961, ist Dozentin an der juristischen Fakultät der Universität Yale in New Haven, Connecticut; Autorin von ›Walvis Bay: Decolonization and International Law‹ (1990).

Dr. Ernst-Otto Czempiel, geb.1927, ist Professor für Auswärtige und Internationale Politik an der Universität Frankfurt. Seit 1970 Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Dr. Carl-August Fleischhauer, Ministerialdirektor, geb. 1930, ist seit 1983 Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten und Rechtsberater der Vereinten Nationen. 1975–1983 war er Völkerrechtsberater und ab 1976 zugleich Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts in Bonn.

Dr. Winrich Kühne, geb.1944, ist seit 1973 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München; er nahm unter anderem an dem ersten südafrikanisch-sowjetischen Treffen in Leverkusen 1988 teil.

Dr. Philip Kunig, geb.1951, ist Professor für Öffentliches Recht an der FU Berlin; Veröffentlichungen unter anderem zu Fragen der Entkolonisierung.

Susanne Rublack, geb.1962, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der FU Berlin.

Roland Wartenweiler, lic.rer.pol., geb.1944, gehört seit über 20 Jahren der Wirtschaftsredaktion der ›Neuen Zürcher Zeitung‹ an, für die er aus Genf berichtet.

zum Kernstück eines Systems der kollektiven Sicherheit in der Nachkriegszeit werden. Die Polarisierung unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats während der vergangenen 45 Jahre hat dazu geführt, daß dieses Kapitel in der Praxis nicht anwendbar war. Die neuerdings gewandelten Beziehungen unter seinen Ständigen Mitgliedern aber eröffneten dem Sicherheitsrat in der gegenwärtigen Krise die Möglichkeit, hinsichtlich der Situation zwischen Irak und Kuwait ganz im Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta tätig zu werden – einschließlich der Verhängung von Sanktionen. In seiner Resolution 660(1990) vom 2.August 1990 (Text: VN 4/1990 S.146) stellte der Sicherheitsrat, wie in Art.39 vorgesehen, fest, daß ein Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorlag, um sodann gemäß Art.40 den sofortigen und bedingungslosen Rückzug Iraks sowie die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen. Als dieser Resolution nicht nachgekommen wurde, antwortete der Rat mit der Verhängung von Sanktionen, wie sie Art.41 vorsieht.

Praxis der Wirtschaftssanktionen

In der Vergangenheit wurde nur selten auf das Kapitel VII der Charta zurückgegriffen; die Erfahrungen mit der praktischen Anwendung von kollektiven wirtschaftlichen Sanktionen im Rahmen der UN-Charta sind daher recht begrenzt.

Die Frage der Verhängung von Wirtschaftssanktionen wurde im Laufe der Jahre mehrfach in den Debatten des Sicherheitsrats aufgeworfen, so unter anderem hinsichtlich des Spaniens Francos im Jahre 1946, hinsichtlich Südafrikas immer wieder, seit es 1949 seine Apartheidpolitik eingeführt hatte, oder hinsichtlich Belgiens 1961 im Zusammenhang mit der Kongokrise. Doch erst in den Jahren 1966/68 konnte der Sicherheitsrat hinreichendes Einvernehmen erzielen, um zum ersten Mal seine Befugnisse unter Kapitel VII wahrzunehmen, als er stufenweise ein umfassendes Handels- und Finanzembargo gegen das illegale Minderheitsregime in Südrhodesien verhängte. Die Sanktionsmaßnahmen wurden bis 1979 beibehalten, als das Lancaster-House-Abkommen für Simbabwe den Weg zur Unabhängigkeit im folgenden Jahr eröffnete. Obwohl die gegen Rhodesien verhängten Sanktionen in der Schlußphase tatsächlich umfassend waren, lassen sie sich weder ihrer Bedeutung nach noch nach ihrer Wirksamkeit mit den 1990 gegen Irak verfügten Maßnahmen vergleichen, da das wirtschaftliche Gewicht Iraks weitaus größer ist als das der damaligen Siedlerkolonie.

Im Jahre 1977 kam es zu einem weiteren Fall der Anwendung von Sanktionen allerdings begrenzter Reichweite. Nach jahrelangen Debatten und der Verabschiedung zahlreicher Resolutionen beschloß der Sicherheitsrat ein bindendes Waffenembargo gegen Südafrika, das bis zum heutigen Tage Gültigkeit besitzt.

Durchführung der Sanktionen

Obwohl die Sanktionen für alle UN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich und daher zwingend umzusetzen sind, erlangen sie nicht automatisch innerstaatliche Geltung. Die Hauptverantwortung für die Durchführung von Sanktionen liegt bei den einzelnen Staaten, die verpflichtet sind, die Sanktionsmaßnahmen in ihre nationale Gesetzgebung und ihr innerstaatliches Rechtssystem zu übernehmen. Eine allgemeingültige Praxis gibt es dabei nicht – die Übernahme kann durch Gesetze, ein Gesetzespaket, Verordnungen, Verwaltungsanweisungen oder ähnliches erfolgen. Um den Vereinten Nationen ein klares Bild von der Durchführung der Sanktionen zu verschaffen, ließ der UN-Generalsekretär allen Staaten Verbalnoten zukommen, in denen er sie von ihren Verpflichtungen gemäß den Resolutionen des Sicherheitsrats in Kenntnis setzte; außerdem übermittelte er ihnen einen Fragebogen, mit dem präzise Auskünfte über die auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Sanktionen erbeten wurden. Bis zu 15.Januar 1991 hatten 79 Staaten, darunter alle wichtigen Handelsnationen, diesen Fragebogen beantwortet; weitere Antworten und Aktualisierungen früherer Mitteilungen gingen auch danach noch ein.

Zur Überwachung der Einhaltung des Embargos sind auch Drittstaaten verpflichtet, die, falls erforderlich, auch zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen herangezogen werden können. So forderte der Sicherheitsrat insbesondere in seiner Resolution 665(1990) diejenigen mit der Regierung Kuwaits zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten, die damals Seestreitkräfte in das Gebiet verlegten, auf, alle einlaufenden und auslaufenden Seetransporte in dem Gebiet zur Kontrolle und Überprüfung ihrer Fracht und ihres Bestimmungsortes anzuhalten; gegebenenfalls konnte die Weiterfahrt der Schiffe verhindert werden.

Schon bald nach der Verabschiedung der Resolution 661(1990) stellte sich die Frage nach der Auswirkung der Sanktionen auf die Irak und das besetzte Kuwait betreffenden Aktivitäten von Organen der Vereinten Nationen oder von anderen internationalen Organisationen. Es schien offensichtlich, daß deren export- und importbezogene Tätigkeiten ebenfalls unter das Embargo fielen. In seiner Resolution 670 vom 25.September 1990 stellte der Sicherheitsrat diesen Punkt klar.

Ein bedeutendes Instrument zur Durchsetzung der Sanktionen ist der sogenannte Sanktionsausschuß, der durch Resolution 661 eingesetzt wurde. Die Einrichtung dieses Ausschusses entspricht der Handhabung der gegen Südrhodesien und Südafrika verhängten Sanktionen. Der Ausschuß besteht aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrats; sein ursprünglicher Auftrag war die Prüfung der vom Generalsekretär übermittelten Sachstandsberichte über die Umsetzung der Sanktionsresolutionen sowie die Einholung weiterer Informationen bei allen Staaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur wirksamen Durchführung des Embargos.

In der Folge entschied der Sicherheitsrat mit seiner Entschließung 666 mit Blick auf die Ausnahmeklausel – nämlich die Lieferung von Nahrungsmitteln in humanitären Fällen –, daß der Ausschuß die Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait laufend verfolgen solle, um die erforderliche Feststellung treffen zu können, ob dringender humanitärer Bedarf gegeben ist, Nahrungsmittel nach Irak und Kuwait zu liefern, um menschliches Leiden zu lindern.

Resolution 669(1990) (Text: VN 6/1990 S.216) betraut den Ausschuß außerdem noch mit der Aufgabe, die nach Art.50 der Charta der Vereinten Nationen gestellten Unterstützungsanträge im Hinblick auf »besondere wirtschaftliche Probleme« einiger Staaten, die sich aus der Umsetzung der Sanktionsmaßnahmen ergeben, zu prüfen und dem Präsidenten des Sicherheitsrats entsprechende Empfehlungen vorzulegen. Schließlich übertrug der Sicherheitsrat dem Sanktionsausschuß noch einige spezifische Aufgaben im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsembargo, das mit seiner Entschließung 670(1990) eingeführt wurde.

Bei seiner Konstituierung entschied der Sanktionsausschuß, Beschlüsse nur im Konsensverfahren zu fassen. Wenn dieser Konsens auch nicht immer leicht zu erreichen ist und das Verfahren in manchen Fällen zu ausgedehnten Debatten und zu Verzögerungen führt, so hat doch die Tatsache, daß die Beschlüsse des Ausschusses Konsensentscheidungen sind, dem Ausschuß selbst einiges Gewicht verliehen.

Besondere Probleme im Zusammenhang mit den Sanktionen

Einige Punkte, die im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Sanktionen auftauchten, verdienen besondere Beachtung.

Der erste Punkt betrifft die Bereitstellung von Nahrungsmitteln. Die Auswirkungen des Embargos sowie der diskriminierenden irakischen Praxis der Nahrungsmittelverteilung auf die versorgungsmäßige und gesundheitliche Lage der in Irak oder Kuwait verbliebenen Ausländer wurden im Sicherheitsrat und seinem Sanktionsausschuß mit ernsthafter Besorgnis diskutiert. Außer diplomatischem Personal, technischen Experten, Beratern und Geschäftsleuten umfaßte das Kontingent der Staatsangehörigen von Drittländern vor allem Hunderttausende von Wanderarbeitern, die hauptsächlich aus Südostasien oder aus anderen arabischen Ländern stammten. Auf der Grundlage der Ausnahmeklausel, die die Lieferung von Nahrungsmitteln in bestimmten humanitären Fällen gestattete, ersuchten einige Staaten den Sanktionsausschuß um die Erlaubnis, Lebensmittel für ihre in Irak und Kuwait befindlichen Landsleute auf den Weg zu bringen. Gemäß Entschließung 666(1990) des Sicherheitsrats hat der Sanktionsausschuß die Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait laufend zu verfolgen. Dabei hat er unter anderem Informationen, die ihm der Generalsekretär auf der Basis von Mitteilungen zuständiger Organisationen der Vereinten Nationen und anderer humanitärer Organisationen zur Verfügung stellt, zugrundezulegen. Liegt nach Ansicht des Ausschusses ein Fall humanitärer Notlage vor, so muß er bei seiner Entscheidung berücksichtigen,

»daß die Nahrungsmittel über die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz oder anderen geeigneten humanitären Organisationen« bereitzustellen und von diesen oder unter ihrer Aufsicht zu verteilen sind, »um sicherzustellen, daß sie zu denjenigen gelangen, für die sie bestimmt sind«.

Diese Aufgabe des Generalsekretärs und des Sanktionsausschusses erwies sich als alles andere als einfach. In der Praxis sah es so aus, daß internationale Organisationen und humanitäre Körperschaften längst nicht mehr in Irak vertreten waren und daß Irak sich weigerte, internationale Beobachter zur Erkundung der Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait zu empfangen. In zwei Fällen gestattete der Ausschuß die Verfrachtung von Lebensmitteln, und zwar einmal seitens Indiens und einmal seitens der Sowjetunion. Begleitet wurden diese Transporte von Bediensteten der nationalen Rotkreuzgesellschaften des jeweils betroffenen Staates, die – in Zusammenarbeit mit der Botschaft ihres Landes – die Verteilung der Lebensmittel in Irak und Kuwait überwachten.

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Durchführung der Sanktionen betraf die Einhaltung des Luftverkehrsembargos. Dieses galt nicht generell, sondern nur für Frachten; Flüge, deren Zwecke dem Handelsembargo nicht zuwiderliefen, waren im Prinzip erlaubt. Die Entschließung zum Luftverkehrsembargo selbst, Resolution 670(1990), ließ folgende Ausnahmen zu: Flüge mit medizinischen Lieferungen oder – sofern der Ausschuß das Bestehen einer humanitären Notlage festgestellt hatte – mit Nahrungsmitteln wurden gestattet. Zugelassen waren auch Flüge, hinsichtlich derer die UN bestätigt hatten, daß sie ausschließlich für die Zwecke der UNIIMOG, der Militärischen Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran, bestimmt waren. Zudem setzt die Kontrolle, ob ein Frachtflug vorliegt, voraus, daß alle Flüge nach oder aus Irak und Kuwait überprüft werden; folgerichtig verfügte die Entschließung 670, daß alle Flüge nach und aus Irak und Kuwait durch den Sanktionsausschuß zu überwachen und häufige Bodenkontrollen auszuführen waren.

Zwischen dem 25.September 1990, dem Tag der Verabschiedung der genannten Resolution, und dem 16.Januar 1991, dem Beginn der Militäraktion am Golf, hat sich der Ausschuß mit 198 Flügen nach und aus Irak und Kuwait befaßt; in der Hauptsache handelte es sich dabei um Flüge, mit denen Ausländer in ihre Heimatländer zurückgebracht wurden. Was die Kontrollen anbelangte, so bildete sich eine interessante Vorgehensweise heraus: Wenn der Ausschuß festgelegt hatte, daß ein Flugzeug vor seinem Abflug nach oder bei seiner Ankunft aus Bagdad von den Zollbehörden des Herkunfts- beziehungsweise Be-

Die persönliche Meinung

Die UN und die Neue Weltordnung

Bei der Vertreibung Iraks aus Kuwait hat der Sicherheitsrat die friedenserzwingende Verantwortung ausgeübt, die ihm 1945 im Kapitel VII der Charta zugedacht worden war. Ist also eine Renaissance der Vereinten Nationen in Sicht, werden sie eine führende Rolle in der von US-Präsidenten George Bush angesteuerten Neuen Weltordnung einnehmen?

Ja und nein. Zunächst sprechen verschiedene Gründe dagegen, daß sich die Militäraktion gegen Irak wiederholen dürfte. Es wäre auch gar nicht wünschenswert. Das Kapitel VII enthält nämlich ein historisches Mißverständnis: Kollektive Sicherheit ist ein Mythos, weil sie zwischen den Großmächten entweder überflüssig oder nicht anwendbar ist. Richten sich die Verfahren des Sicherheitsrats aber gegen einen kleinen Staat wie Irak, dann haftet ihnen der Hauch des Mächtekonzertes an, der das 19.Jahrhundert durchwehte. Die Welt ist keine Weltgesellschaft, und der Sicherheitsrat ist keine Weltregierung.

Ist deswegen das gesamte Kapitel VII, womöglich die ganze UN, ein Mißverständnis? Nein, und deswegen können die Vereinten Nationen einen bedeutenden Platz in der Neuen Weltordnung einnehmen, allerdings aus drei ganz anderen Gründen.

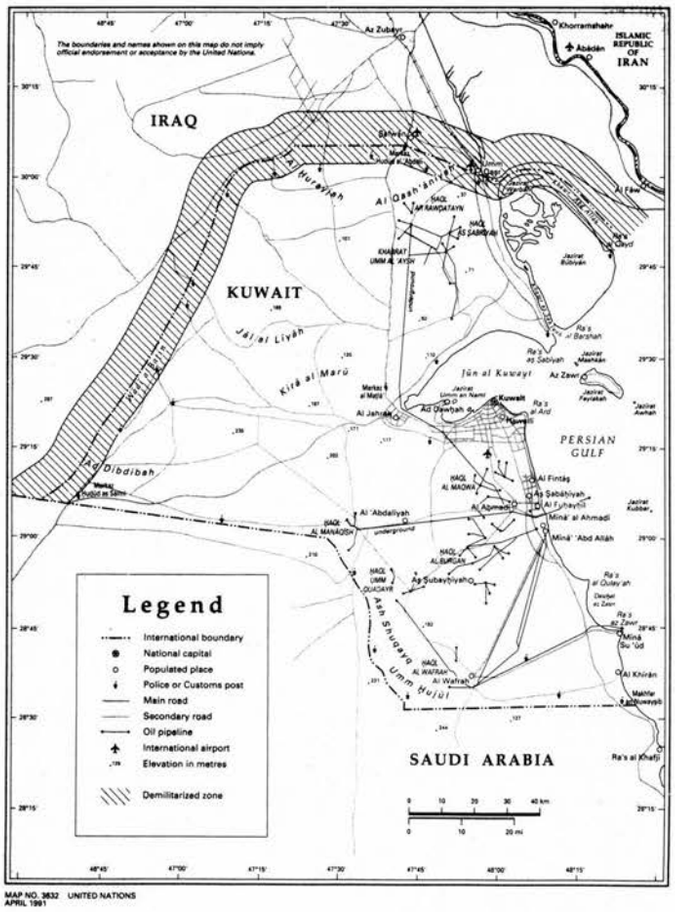
Erstens repräsentieren die UN die öffentliche Meinung der Staatenwelt, dadurch beziehen ihre Resolutionen ihr politisches Gewicht. Irak bekam es zu spüren, zuvor schon die Sowjetunion bei ihrer Invasion Afghanistans. Ob von der Generalversammlung oder vom Sicherheitsrat erlassen: alle Resolutionen verurteilten den Gewalteinsatz, der dadurch – entsprechend Artikel 2 Absatz 4 der Charta – immer weiter delegitimiert worden ist. Das Bewußtsein der Welt hat sich entwikkelt, und die UN artikulieren es.

Zweitens. Können die Vereinten Nationen die Gewalt nicht (oder doch nur im Ausnahmefall) durch Gewalt beseitigen, so können sie sie im Konsens eindämmen. Hier liegt die Rationalität der Friedenssicherung, des Peace-keeping. Es kann – und soll – die Konflikte nicht lösen, aber die Gewaltlosigkeit ihrer Bearbeitung festschreiben.

Drittens. Die wichtigste Funktion der UN ist die, deren Kenntnis verloren zu gehen droht: die Verminderung der Anarchie des internationalen Systems. Diese Anarchie ist eine der Ursachen, die der Gewaltanwendung, dem Krieg, zugrundeliegen. Sie abzubauen, wurde die Idee der internationalen Organisation Anfang des 18.Jahrhunderts entwickelt. US-Senator Vandenberg wußte es 1945 noch: die UN sollten als Rathaus der Welt fungieren, in dem alle Nationen zusammenarbeiten, sich ihrem wechselseitigen Einfluß aussetzen und auf diese Weise die Unsicherheit und die Anarchie im Verhältnis zwischen ihnen reduzieren. ›Group in‹ nannte der britische Außenminister Castlereagh das Verfahren schon Anfang des vorigen Jahrhunderts. Wie real es wirkt, zeigt der Wunsch der Palästinenser und der Araber, daß die Vereinten Nationen die fällige Friedenskonferenz mit Israel veranstalten und durchführen sollen.

Die drei modernen Funktionen der UN fallen in einer zusammen: den Krieg delegitimieren und ihn ersetzen durch konsensuale Konfliktlösungen, die durch die ständige Kooperation der UN-Mitglieder entwickelt und mit ihr durchgesetzt werden. Prävention, nicht Sanktion, heißt die Devise. Der Sicherheitsrat könnte dabei als Moderator, die Generalversammlung und ihre Gremien könnten als Forum dienen. Deren Wirkung ließe sich noch vergrößern, wenn den UN-Delegationen nicht nur Diplomaten und Beamte angehören würden. Die UN wären dann keine reine Botschafterkonferenz mehr, sondern würden auch die Gesellschaften der Welt repräsentieren, die 1991, im Zeitalter der Demokratisierung, eine größere Rolle spielen als 1945. Ihre Repräsentanz könnte verhindern, daß die Stärkung der UN zu einer Schwächung der demokratischen Kontrolle führt. Ein Weltparlament muß her, das die Politik von Sicherheitsrat und Generalversammlung (aber auch von IMF und Weltbankgruppe) kritisch begleitet.

Ernst-Otto Czempiel □



Eine entmilitarisierte Zone entlang der irakisch-kuwaitischen Grenze wurde nach Beendigung der Kampfhandlungen im Zweiten Golfkrieg durch Resolution 687(1991) des Sicherheitsrats (Text: S.74ff. dieser Ausgabe) geschaffen; sie wird von der Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM) überwacht.

stimmungslandes inspiziert werden sollte, verfügte er nach Möglichkeit zudem, daß diese Überprüfung in Anwesenheit von Vertretern der Vereinten Nationen oder einer geeigneten internationalen humanitären Organisation wie etwa der Internationalen Organisation für Wanderung (IOM) zu geschehen habe. Auf diese Weise entwickelte sich eine Art internationaler Überwachung der nationalen Inspektionen des jeweiligen Flugzeugs.

Ein drittes Bündel von Problemen bei der Anwendung der Sanktionen betraf die besonderen wirtschaftlichen Probleme von Drittländern bei der Umsetzung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen. Artikel 50 der UN-Charta sieht folgendes vor:

»Ergreift der Sicherheitsrat gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen, so kann jeder andere Staat, ob Mitglied der Vereinten Nationen oder nicht, den die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.«

Bislang konnte der Sicherheitsrat kaum Erfahrungen im Umgang mit dieser Bestimmung der Charta sammeln, die in der Vergangenheit nur anläßlich des Embargos gegen Südrhodesien von einigen afrikanischen Staaten in Anspruch genommen worden war. In der Golfkrise war es bald offensichtlich, daß ein ganzes Netz von Handelsverbindungen, finanziellen Transaktionen und auch menschlichen Beziehungen ernsthaft betroffen wurde. Dabei muß unterschieden werden, ob es sich um besondere wirtschaftliche Probleme, die sich spezifisch aus der Ausführung der Sanktionsbestimmungen ergeben, handelt (worauf sich Art.50 bezieht) oder um die allgemeineren Auswirkungen der internationalen Krise, wie etwa den plötzlichen Anstieg der Ölpreise, entgangene Geschäfte oder den Verlust von Leistungen der Entwicklungshilfe; allein diese allgemeineren Auswirkungen werden viele Volkswirtschaften vor ernste Probleme stellen.

Aber die Kappung der Wirtschafts- und Finanzverbindungen sowie des unbeschränkten Luftverkehrs mit Irak und dem besetzten Kuwait gemäß den Resolutionen 661 und 670 hat für diejenigen Nachbarländer, die enge Wirtschaftsbeziehungen zu Irak und Kuwait pflegten – etwa Libanon, Jordanien und Jemen –, ganz besondere wirtschaftliche Probleme nach sich gezogen, die unmittelbar in den Sanktionsbestimmungen gründen. Gleiches gilt für die asiatischen Staaten, aus denen eine große Zahl von Wanderarbeitern in der Golfregion arbeitet und deren Volkswirtschaften auf die Überweisungen dort verdienter Gelder angewiesen sind (wie Sri Lanka, Indien, Vietnam und die Philippinen); ferner für solche Länder, die enge wirtschaftliche und politische Verbindungen mit Irak besaßen, so einige nordafrikanische und osteuropäische Staaten. Es verwundert daher nicht, daß sich insgesamt 25 Länder auf Art.50 berufen haben.

Der Sanktionsausschuß richtete daher eine Arbeitsgruppe ein, die die Unterstützungsanträge gemäß Art.50 der Charta zu prüfen und dem Präsidenten des Sicherheitsrats Empfehlungen hinsichtlich geeigneter Maßnahmen vorzulegen hatte. Diese Arbeitsgruppe berief eine Reihe von Sitzungen ein, während derer Vertreter der betroffenen Staaten angehört und die besonderen wirtschaftlichen Probleme dieser Länder konkret benannt wurden. Die Empfehlungen, die die Arbeitsgruppe an den Präsidenten des Sicherheitsrats weitergab, umfaßten unter anderem einen dringenden Aufruf an alle Staaten, den betroffenen Ländern technische und finanzielle Soforthilfe zu leisten, und das Ersuchen an internationale Organisationen sowie Institutionen der Entwicklungshilfe, ihre Unterstützungsprogramme für diese Länder neu zu bewerten und aufzustocken. Das hört sich zwar recht ermutigend an; Tatsache ist aber, daß man die Angelegenheit damit auf sich beruhen ließ und daß keines dieser Länder bislang auf seinen Antrag unter Art.50 der Charta hin eine Entschädigung erhalten hat.

Schlußbemerkung

Die unbefriedigende Situation von Staaten, die durch ihre Beteiligung an dem Embargo in wirtschaftliche und finanzielle Bedrängnis geraten sind, sollte abschließend noch einmal besonders hervorgehoben werden. Es ist von großer Bedeutung für die Staatengemeinschaft, daß sie beim Einsatz von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII auf das Mittel der Sanktionen zurückgreifen und damit unterhalb der Schwelle der Gewaltanwendung bleiben kann. Wenn aber, wie die Golfkrise gezeigt hat, durch die Verhängung umfassender Wirtschaftssanktionen gegen einen das Völkerrecht verletzenden Staat mittlerer Größe in unserer vielfältig verflochtenen Welt 25 Staaten unter erheblichen wirtschaftlichen Problemen zu leiden haben, dann können wir realistischerweise nicht davon ausgehen, daß die internationale Gemeinschaft die Anwendung von Sanktionen auch bei zukünftigen Aggressionshandlungen noch als praktikables Mittel ansehen wird. Ich meine daher, daß wir – wollen wir Sanktionen als ein brauchbares Werkzeug in dem Arsenal von Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta beibehalten – dritte Staaten effektiver vor den negativen Nebenwirkungen von Sanktionen schützen müssen. Anders gesagt, müssen wir die Idee, die hinter dem Art.50 der Charta steht, weiterentwickeln, denn dort ist sie nicht ausgereift. Ich möchte damit nicht eine Änderung der Charta empfehlen; jede kollektive Absprache in dieser Angelegenheit würde, wenn sie präzise genug ist, ausreichen.

Dieser Artikel beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 23.Januar 1991 vor der Anwaltsvereinigung des Staates New York (New York State Bar Association) gehalten hat.

Von der Konfrontation zum Dialog

Südafrika auf dem Weg in eine neue Ordnung

WINRICH KÜHNE

Anders als im Falle der Golfkrise gegen Irak hat die internationale Gemeinschaft davon abgesehen, gegen Südafrika über ein Waffenembargo hinaus wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen zu ergreifen; den Gründen hierfür ist der Verfasser in einem früheren Aufsatz dieser Zeitschrift (UN-Sanktionen und Hoffnung auf ›friedlichen Wandel‹. Handlungsmöglichkeiten der westlichen Staaten gegenüber Südafrika, VN 4/1983 S.108ff.) nachgegangen. Seither haben sich die internationalen Rahmenbedingungen dramatisch verändert. Gleiches gilt auch für die Lage im Südlichen Afrika: Namibia ist unabhängig, Mandela frei, das Verbot der politischen Organisationen der Bevölkerungsmehrheit in Südafrika aufgehoben; eine neue Perspektive für den Staat am Kap und seine Bewohner zeichnet sich ab. Daß die internationale Isolation, in die Pretoria trotz Nichtverhängung von bindenden Wirtschaftssanktionen seitens des UN-Sicherheitsrats durch weltweiten politischen Druck, durch Embargomaßnahmen des US-Kongresses sowie durch begrenzte Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft geraten ist, zur Neubesinnung beigetragen hat, wird man annehmen können. Im April 1991 hat die EG ihre Sanktionen aus dem Jahre 1986 auf Grund der Veränderungen in Südafrika allerdings aufgehoben, anders als die USA, die diesen Schritt noch nicht vollzogen haben.

Noch ist der Wandel nicht endgültig abgesichert; ein besonders kritischer Beobachter ist die Staatenmehrheit in den Vereinten Nationen. Doch auch sie hat neue Akzente mit ihrer Ende 1989 von der 16.UN-Sondergeneralversammlung verabschiedeten ›Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika‹[1] gesetzt; den Generalsekretär betraute sie darin mit der Beobachtung der Entwicklung. Ein zur Jahresmitte 1990 von Javier Pérez de Cuéllar vorgelegter Bericht[2] wurde von der 44.Generalversammlung im vergangenen September behandelt; in ihrer Resolution 44/244 (Text: S.79 dieser Ausgabe) forderte sie von Südafrika weitere Maßnahmen ein, um die in der Erklärung von 1989 »verlangten tiefgreifenden und irreversiblen Veränderungen herbeizuführen«. Bis zum 30.Juni 1991 soll der Generalsekretär der Generalversammlung einen neuen Bericht »über die weiteren Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung« unterbreiten.

»Südafrika hat die Schwelle zu einer neuen Ära erreicht«
Javier Pérez de Cuéllar[3]

Ein zweites Mal hat der Präsident der weiß dominierten Republik am Kap, Frederik Willem de Klerk, die Weltöffentlichkeit überrascht. In seiner Rede zur Eröffnung des südafrikanischen Parlaments am 1.Februar 1991[4] kündigte er die baldige Aufhebung aller rassendiskriminierenden Gesetze an, insbesondere der drei noch verbliebenen Grundpfeiler der Apartheid: der Landgesetze von 1913 und 1936[5] sowie des das getrennte Wohnen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zum Nachteil der ›Nicht-Weißen‹ regelnden ›Group Areas Act‹ und des der Klassifizierung nach sogenannten Rassen dienenden ›Population Registration Act‹,[6] beide erlassen im Jahre 1950. Sobald diese Schritte vollzogen sein werden, hat die Apartheid juristisch ihr Ende gefunden. Das ist ein grundsätzlicher Wandel in der Politik Südafrikas. Die sozialen, ökonomischen und politischen Deformierungen jedoch, die durch Generationen von Rassendiskriminierung und Apartheid entstanden sind, werden davon erst einmal nicht berührt. Sie zu beseitigen wird wiederum Generationen in Anspruch nehmen. Die Aufhebung der Landgesetze zum Beispiel gibt keinem Schwarzen das Geld, sich Land zu kaufen.

Der Rede de Klerks war im Januar eine Ankündigung Nelson Mandelas vorausgegangen, die in der Weltöffentlichkeit weniger Aufmerksamkeit fand. Mandela und der Afrikanische Nationalkongreß von Südafrika (ANC) kamen der Regierung de Klerk in der Frage des weiteren Verhandlungsweges einen wichtigen Schritt entgegen. Sie schlugen nun von sich aus eine Allparteienkonferenz vor, die einer verfassunggebenden Versammlung vorgeschaltet werden und im voraus die wichtigsten Prinzipien einer künftigen Verfassung, die Übergangsgremien und die Zusammensetzung der späteren verfassunggebenden Versammlung aushandeln soll. Die Südafrikanische Kommunistische Partei (SACP) und der schwarze Gewerkschaftsdachverband, der Kongreß der Südafrikanischen Gewerkschaften (COSATU), haben sich dem Vorschlag einer Allparteienkonferenz angeschlossen, anders als der Panafrikanistische Kongreß von Asania (PAC) und die Asanische Volksorganisation (AZAPO). Bisher hatte der ANC entsprechend einer in der schwarzen Bevölkerung weit verbreiteten Auffassung darauf bestanden, daß eine neue Verfassung nur durch eine auf der Basis von ›ein Mensch, eine Stimme‹ gewählte verfassunggebende Versammlung ausgearbeitet werden könne. Die Regierung de Klerk dagegen bestand auf einem von ihr einzuberufenden Verhandlungsforum,[7] um die Kontrolle über den Verhandlungsprozeß nicht zu verlieren. Mandela und de Klerk dürften schon länger an einen derartigen Kompromiß gedacht haben.[8]

Das Entgegenkommen Mandelas im Januar und die Rede de Klerks haben ein Jahr des Hoffens, aber auch des Bangens, zu Ende gebracht. Hoffnung auf ein baldiges Ende der Apartheid, ja geradezu Euphorie, hatte die Rede de Klerks zur Eröffnung des Parlaments ein Jahr zuvor, am 2.Februar 1990, ausgelöst. In ihr war die Freilassung Nelson Mandelas (sie erfolgte am 11.Februar) sowie die Aufhebung des Verbots des ANC, des PAC, der SACP und anderer gegen die Apartheid und die weiße Vorherrschaft kämpfender politischer Organisationen angekündigt worden. Zugleich hatte de Klerk die Aufnahme eines ernsthaften Dialogs zwischen der Regierung und der Anti-Apartheid-Opposition über eine neue politische Ordnung in Südafrika angeboten.

Die Euphorie ließ jedoch bald nach. In den städtischen Siedlungen der Bevölkerungsmehrheit, den sogenannten Townships, eskalierte die Gewalt. Bis heute sind über 3000 Menschen, vornehmlich Angehörige der schwarzen Bevölkerung, ums Leben gekommen. Die häufig genannten ethnischen Rivalitäten sind nur ein Element dieser Gewaltausbrüche. So war das Blutvergießen in der Provinz Natal, anders als es ein Teil der westlichen Berichterstattung wahrhaben wollte, in erster Linie Folge von Auseinandersetzungen nicht zwischen Zulus und Xhosas, sondern zwischen Zulus und Zulus, nämlich solchen, die der Inkatha-Bewegung unter Gatsha Buthelezi angehören, und solchen, die sich zu einer Mitgliedschaft in ihr nicht zwingen lassen wollten, da sie der Allianz von ANC, Vereinigter Demokratischer Front (UDF) und COSATU nahestanden. Erst später, als der Machtkampf von Inkatha nach Soweto im Transvaal getragen wurde, bekamen die Auseinandersetzungen eine ethnische Dimension.

Einen für den Fortgang des Dialogprozesses kritischen Punkt erreichte die Gewalt, als offenbar wurde, daß die weiße Ultra-

rechte, die in Polizei und Militär zahlreiche Parteigänger hat, dieses Gewaltpotential (durch einseitiges Verhalten zugunsten von Inkatha und möglicherweise auch durch gedungene Mörder) zusätzlich anzufachen versuchte, um die Verhandlungen zwischen dem ANC und der Regierung zu torpedieren. Die Regierung de Klerk konnte schließlich nicht umhin zuzugestehen, daß bei den verschiedenen Gewaltaktionen und Morden in den Townships eine dritte, »unsichtbare« und von außerhalb der Townships kommende Hand eine Rolle gespielt habe. Sie ließ jedoch keinen klaren Willen erkennen, gegen die aus der Sicht vieler Schwarzer Hauptverantwortlichen für die Gewaltausbrüche, nämlich Inkatha und bestimmte Kräfte der Polizei und des Militärs, energisch vorzugehen. Das Schreckgespenst einer ›Libanisierung‹ Südafrikas – eines Auseinanderfallens des Landes in sozial, ethnisch und ideologisch bedingte, einander bekämpfende Fraktionen – ging um.

Zweifel tauchten auf, ob de Klerk es mit seiner Ankündigung eines friedlichen Dialogs über eine neue Ordnung ernst meinte: Paßte die Gewalt und die sich dadurch vertiefende Fraktionierung der Schwarzen der Regierung de Klerk ins Konzept, oder war de Klerk politisch zu schwach, um in den eigenen Reihen, insbesondere der Polizei und dem Militärgeheimdienst DMI, für Ordnung zu sorgen? Das bis dahin gute Verhältnis zwischen Mandela und de Klerk verschlechterte sich; die Fortsetzung des Dialogs schien in Gefahr und ein Rückfall in die Konfrontation möglich. Dennoch haben Mandela und der ANC auf der einen und de Klerk und die weiße Regierung in Pretoria auf der anderen Seite zur Linie des Kompromisses zurückgefunden, obwohl de Klerk in seiner Grundeinstellung konservativ und, ähnlich seinem Amtsvorgänger Pieter Willem Botha, ganz auf die Bewahrung der ›Afrikaanerbelange‹ und der weißen Dominanz eingestellt war.[9]

Gründe und Hintergründe des Wandels in Südafrika

Es sind machtvolle objektive interne und externe Faktoren, die den Umschwung in Südafrika herbeigeführt haben. Der entscheidende und über Jahrzehnte durchgehaltene Wille zum Widerstand gegen die Apartheid in großen Teilen der Bevölkerung Südafrikas und Namibias ist zweifellos der wichtigste. Zwar erzielte dieser Widerstand keinen militärischen Sieg über das weiße Regime und wäre wohl auch in vielen Jahren noch nicht in der Lage gewesen, einen solchen zu erzielen. Aber er war erfolgreich in bezug auf zwei Zielsetzungen, die für jeden Widerstand von strategischer Bedeutung sind: Der weißen Politik gelang es trotz massiver Repression und ökonomischen Anreizen nicht, die schwarze Bevölkerung auf ihre Seite zu ziehen. Getreu einem Ausspruch von Henry Kissinger (»Eine konventionelle Armee, die nicht gewinnt, verliert; eine Guerilla-Armee, die nicht verliert, gewinnt.«) erodierte der Durchhaltewille des weißen Systems. Denn die Kosten für die Aufrechterhaltung der Apartheid stiegen kontinuierlich und bedrohten schließlich, verstärkt durch die wenngleich begrenzten Wirtschaftssanktionen, die Lebensqualität der Weißen.

Der trotz des Einsatzes von täglich mehr als einer Million Rand politisch verlorene Krieg in Namibia wurde in dieser Hinsicht für die Führung in Pretoria zu einer einschneidenden Erfahrung.[10] In Namibia sollte der Welt mit Hilfe der ›Totalen Nationalen Strategie‹ zur Verteidigung der weißen Vorherrschaft bewiesen werden, daß Südafrika in der Lage ist, die Welle der schwarzen nationalen Befreiungsbewegungen zu brechen. Tatsächlich jedoch wurde der Kampf mit dem namibischen Widerstand für die weißen Südafrikaner – ähnlich wie Vietnam für die Amerikaner und Afghanistan für die Sowjetunion – zu einer Lektion über die Grenzen einer technokratisch-militärischen Strategie als Mittel der Konfliktlösung.

Das Scheitern der Totalen Strategie beförderte bei der Regierung eine Einsicht, die auch der ANC gewann und die als Grundvoraussetzung für die Rückkehr von verfeindeten Parteien an den Verhandlungstisch gelten kann: Der vom ANC geführte Widerstand und der weiß dominierte Staat waren in eine Pattsituation geraten, in der keiner von beiden noch auf einen Sieg über den anderen hoffen konnte. Das weiße Südafrika war militärisch nicht zu besiegen, das schwarze politisch nicht. Die Fortsetzung des Kampfes würde vielmehr nur eine Folge haben: die Zerstörung des Landes und damit der Lebensbasis von Schwarz wie Weiß. Und ohne die Abschaffung der Apartheid würde es, darüber wurden sich immer mehr Wirtschaftsführer und Politiker in Pretoria klar, keine Erholung der südafrikanischen Wirtschaft mehr geben. Schon 1985 hatte sich deswegen erstmals eine Gruppe südafrikanischer Wirtschaftsführer nach Lusaka begeben, um in der sambischen Hauptstadt mit der ANC-Führung einen Dialog über die Zukunft des Landes aufzunehmen. Mehr und mehr Weißen begann zu dämmern, daß ihr wirtschaftliches Wohlergehen in einem Südafrika ohne Apartheid besser aufgehoben sein könnte als bei Fortsetzung der alten Politik. Die Wirtschafts- und Handelssanktionen haben, so begrenzt sie auch waren, dieser Erkenntnis zusätzlichen Nachdruck verliehen (genau das, und nicht die Zerstörung der südafrikanischen Wirtschaft, war ihr Zweck).

Die Einsicht, daß es außer Verhandeln nur die Option gibt, sich gemeinsam zugrunde zu richten, ist bis zum heutigen Tage der ausschlaggebende Grund für die Bereitschaft beider Seiten, miteinander zu sprechen und Kompromisse einzugehen. Diese Kompromiß- und Dialogbereitschaft wurde gestärkt durch eine grundlegende internationale Veränderung, die häufig sogar als wichtigster Grund für den Umschwung in Südafrika genannt wird: das Ende des Ost-West-Konflikts. In der Vergangenheit waren die Konflikte in der Dritten Welt vor allem für die beiden Supermächte ein Hebel, die internationale Machtverteilung ideologisch und militärisch zugunsten der einen oder anderen Seite zu verschieben. Mitte der achtziger Jahre kehrte sich die Bedeutung von Dritte-Welt-Konflikten im Verhältnis zwischen Washington und Moskau jedoch um. Sie wurden als Belastung, ja sogar als Störfaktor empfunden.[11] Speziell der Friedensprozeß in Namibia erwies sich für Moskau als eine gute Gelegenheit, den USA das aufrichtige Interesse an einer intensiven Zusammenarbeit zu beweisen.

In und für Südafrika hatte das Ende des Ost-West-Konflikts drei konkrete Folgen: Erstens konnten sich der ANC und die SACP auf Grund des ›neuen Realismus‹ in der Politik Gorbatschows auch gegenüber der Dritten Welt nicht mehr auf eine Fortsetzung der bis dahin gewährten materiellen und politischen Unterstützung verlassen, insbesondere was den bewaffneten Kampf betraf. Zweitens verlor die ›kommunistische Gefahr‹ durch die Perestroika und den Zusammenbruch der Regime in Osteuropa ihre Glaubwürdigkeit als Begründung für den rücksichtslosen Kampf der weißen Regierung gegen den Anti-Apartheid-Widerstand. Der ›real existierende Sozialismus‹, also der orthodoxe Marxismus-Leninismus, an dem sich wohl auch der ANC und die mit ihm verbündete SACP orientiert hatten, erwies sich wirtschaftlich und politisch als Fehlschlag. Damit verminderte sich die bei fast allen Weißen (auch den Liberalen) vorhandene Befürchtung, daß ein Dialog mit dem ANC und der schwarzen Mehrheit zwangsläufig zu einer kommunistischen Machtübernahme führen würde. Und drittens erzeugte die Annäherung zwischen Washington und Moskau eine neue diplomatische Dynamik. Die Gunst der beiden Supermächte und ihrer Verbündeten würde nun der gewinnen, der als erster in der Lage war, einen überzeugenden Plan für die Beendigung des Konflikts in Südafrika vorzulegen.

Afrikanische Initiative wird UN-Resolution

Ermutigt unter anderem durch das von den weißen Liberalen Frederik van Zyl Slabbert und Alan Boraine im Juli 1986 organisierte Treffen in Dakar von 60 weißen südafrikanischen Wirtschaftsführern, Wissenschaftlern und Politikern mit der Exil-Führung des ANC, war es der ANC, der die Initiative er-

griff.[12] Im Frühsommer 1988 veröffentlichte er seine Leitlinien für eine neue Verfassung (constitutional guidelines). Basierend auf dem Prinzip ›ein Mensch, eine Stimme‹ traten sie für ein Mehrparteiensystem, Rechtsstaatlichkeit und eine ›gemischte‹, also auch der Privatinitiative Raum lassende Wirtschaft ein. Das wurde gerade in den westlichen Hauptstädten positiv vermerkt, und der ANC konnte sein internationales Renommee verbessern. Ein Jahr später intensivierte er seine diplomatische Offensive und legte am 10.August 1989 den Präsidenten der sechs Frontstaaten[13] einen detaillierten Friedensplan vor, der am 21.August von dem Ad-hoc-Ausschuß der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) für das Südliche Afrika mit nur geringfügigen Veränderungen übernommen wurde. Im Dezember des gleichen Jahres stimmten auf einer Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen auch alle westlichen Mächte einer Südafrika-Erklärung zu, deren Inhalt in wesentlichen Teilen auf dem Friedensplan von ANC und OAU basiert.[14]

Die Regierung in Pretoria hingegen hatte zu diesem Zeitpunkt der internationalen Gemeinschaft an realistischen Friedensvorstellungen nur wenig zu bieten. Zwar hatte de Klerk im Juni 1989 auf dem Parteitag der Nationalen Partei (NP) die Verabschiedung eines Fünfjahres-Aktionsplans durchgesetzt. Getreu de Klerks konservativer Orientierung baute dieser jedoch auf Gruppen und Gruppenrechten als dem Grundbaustein für das künftige Zusammenleben von Schwarz und Weiß auf. Das war selbst aus der Sicht der konservativen britischen Regierung zu wenig, die – ähnlich der sowjetischen und amerikanischen – nur ein allgemeines und gleiches Wahlrecht für eine realistische Basis hielt.[15] In der Namibiafrage jedoch hatte Pretoria 1988 Bewegung gezeigt und dadurch international verlorenes Terrain zurückerobert. Der positive Verlauf der Verhandlungen stärkte diejenigen Kräfte in Pretoria, die eine Politik des Dialogs und Verhandelns keineswegs als identisch mit einem Ausverkauf weißer Interessen sahen. Möglicherweise ließen sich diese ja durch geschickt geführte Verhandlungen sogar erfolgreicher, zumindest realistischer sichern als durch Fortsetzung der Konfrontationspolitik.

Für einen solchen Weg mußte jedoch die politisch-diplomatische Initiative zurückgewonnen werden. Das war ein wichtiger Beweggrund sowohl für die Rede am 2.Februar 1990 als auch für die am 1.Februar 1991. In den beiden Ansprachen hat de Klerk zwar eine grundlegende Wende vollzogen. Eine Kapitulation der weißen Politik hat er jedoch nicht erklärt. Die Auseinandersetzung zwischen Schwarz und Weiß ist nicht zu Ende. Sie ist lediglich in eine andere, konstruktivere Form hinübergewachsen, die durch eine komplizierte Mischung von Dialog und Konfrontation, Verhandlung und Konflikt gekennzeichnet ist.

Dementsprechend stellt die Annäherung zwischen dem ANC und der Regierung eine ständige Gratwanderung dar. Die zwei wichtigsten Stationen bei diesem Balanceakt im Jahre 1990 waren das sogenannte Groote-Schuur-Treffen in Kapstadt zwischen ANC und Regierung vom 2. bis 4.Mai und ein 15stündiges Marathongespräch beider Delegationen Anfang August in der Hauptstadt Pretoria. Die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen und Kommunikationskanäle, die Bereitschaft der Regierung, die repressive Sicherheitsgesetzgebung zu überarbeiten und den Ausnahmezustand so bald wie möglich aufzuheben (was inzwischen erfolgt ist), die Einstellung des bewaffneten Kampfes des ANC im Gegenzug zum Versprechen der Regierung, weitere politische Gefangene freizulassen und Straffreiheit für die im Exil lebenden Kader des ANC und anderer Befreiungsbewegungen zu gewähren, waren Ergebnisse dieser Begegnungen und Fortschritte, die den Dialogprozeß festigten.

Diese Fortschritte waren keineswegs selbstverständlich. Denn sie fanden in einem Klima der eskalierenden Gewalt vor allem in den Townships statt. Es mag eine bittere Aussage sein: Gewaltausübung in den verschiedensten Formen wird in den nächsten Monaten eine Begleiterscheinung des Dialogs in Südafrika bleiben und ihn immer wieder gefährden. Alle historischen Erfahrungen sprechen dagegen, daß sich eine so grundlegende Veränderung ohne erhebliche politische Instabilität und disruptive Tendenzen in der bis dahin unterdrückten schwarzen Politik vollzieht – wie es im Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen heißt: »Ein fundamentaler Wandel führt in jeglicher Gesellschaft zu Unsicherheit, Besorgnis und sogar Angst.«[16]

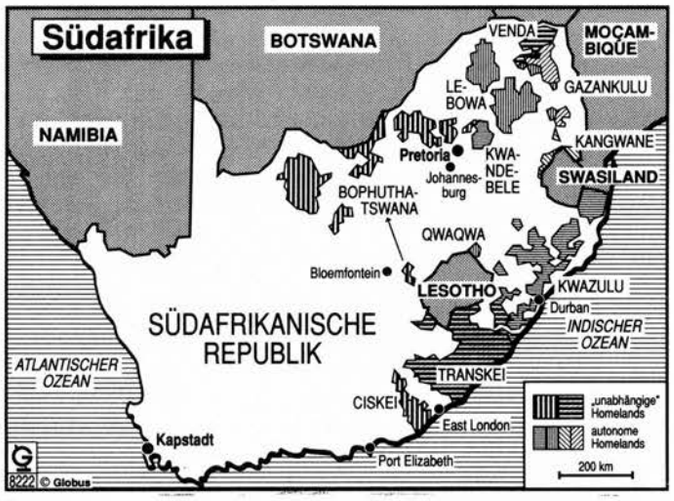
Probleme: Uneinigkeit in der schwarzen Politik, Ultrarechte unter den Weißen

Weiße inländische wie ausländische Beobachter hegen bezüglich der schwarzen Politik häufig eine eigenartige Erwartung. Einigkeit wird als selbstverständlich vorausgesetzt, obwohl dazu genausowenig Anlaß besteht wie in der weißen Politik (die Spaltung der Buren in NP und KP ist sicher nicht weniger tief als die zwischen ANC und PAC). Schwarze Politik ist insoweit ganz normal. Sie befindet sich auf Grund des ›divide et impera‹ der Apartheidpolitik sogar in einer besonders schwierigen Ausgangslage. Ähnlich verhält es sich mit der Kritik am ANC, er sei schlecht organisiert und habe bei der Kontrolle seiner Anhänger versagt. Natürlich ist der ANC schlecht, häufig sogar katastrophal schlecht, organisiert (von dem organisatorischen Chaos des PAC gar nicht zu reden). Etwas anderes kann von einer Bewegung, die nicht nur drei Jahrzehnte verboten, sondern durch massive Verfolgung auch in den Untergrund und ins Exil abgedrängt war, kaum erwartet werden. Jede Form von effektiver Organisation der schwarzen Bevölkerung durch den ANC zu verhindern, war ein Hauptziel des weißen Regimes.

Zugleich gibt es jedoch hoffnungsvolle Ansätze, daß das Ausmaß der Gewalt und der Gegensätze in der schwarzen Politik begrenzt gehalten werden kann. In der Führung fast aller Anti-Apartheid-Organisationen gibt es ein wachsendes Bewußtsein hinsichtlich der Explosivität der Situation. Toleranz und Pluralität werden heute, ganz anders als noch vor einigen Jahren, groß geschrieben; es besteht Einigkeit darüber, daß diese Pluralität politisch ihre Entsprechung in einem Mehrparteiensystem haben muß. Die Schärfe der Kritik von PAC und AZAPO an dem Dialog des ANC mit der Regierung hat abgenommen. Und die Zahl der Auseinandersetzungen zwischen Anhängern von PAC und AZAPO einerseits und ANC andererseits blieb geringer, als man befürchten mußte. PAC und AZAPO sind jedoch bei ihrer Position geblieben, nicht an einer Allparteienkonferenz mit der Regierung, sondern nur an einer verfassunggebenden Versammlung teilzunehmen. Diese Differenz hat ANC und PAC erfreulicherweise nicht daran gehindert, sich auf die Bildung einer Vereinigten Patriotischen Front (UPF) zu verständigen, die auch anderen Organisationen offensteht. Der Druck verschiedener schwarzafrikanischer Staaten auf den PAC hat dabei zweifellos eine Rolle gespielt.

Es wird jedoch nicht einfach sein, diese Einigkeit durchzuhalten. Ein Teil der politischen Basis, insbesondere die Jugend, denkt und fühlt in diesen Fragen weit emotionaler und eher konfrontationsgeneigt als ihre jeweilige Führung. Außerdem besteht im PAC keine Einigkeit darüber, ob es für ihn besser ist, den ANC wegen seiner Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft scharf zu attackieren und dadurch alle Schwarzen, die mit diesem Weg unzufrieden sind, auf die Seite des PAC zu ziehen, oder ob er doch an den Verhandlungen teilnehmen soll, um nicht marginalisiert zu werden.[17] Im ANC wiederum gibt es eine gewisse Tradition, den PAC wegen seiner Abspaltung vom ANC als eine überflüssige, illegitime Organisation zu behandeln.

Eine gewisse Entspannung gab es auch an der blutigen Front der ANC/UDF/COSATU-Allianz einerseits und der Zulu-Bewegung Inkatha andererseits. Im Januar 1991 fand endlich das lang erwartete Friedenstreffen zwischen Nelson Mandela und Gatsha Buthelezi statt. Die Strategie Buthelezis, seine Herr-



Ein zentraler Bestandteil der Apartheidpolitik war die Errichtung von beschönigend ›Homelands‹ genannten Reservaten für die schwarze Bevölkerung Südafrikas. Die Tage dieser Gebilde dürften gezählt sein, ob es sich nun um die vier vorgeblich unabhängigen oder um die sechs mit innerer Autonomie ausgestatteten Territorien handelt.

schaft in den Townships trotz schwindender Popularität gewaltsam auszuweiten, hat die Provinz Natal sowie Soweto und einige andere Townships an den Rand des Bürgerkriegs gebracht. Als Irrweg erwies sich zugleich aber auch die Politik des ANC, Inkatha negieren und isolieren zu wollen. Dieses Vorgehen war von Mandela nur widerwillig akzeptiert worden. Inkatha ist machtpolitisch ein Faktor, den man nicht einfach übergehen kann.

Das Verhältnis zwischen Inkatha und der ANC/UDF/COSATU-Allianz wird delikat bleiben; bereits wenige Tage nach dem Treffen flammten die blutigen Kämpfe wieder auf. Der Verdacht, daß Dritte diese Kämpfe geschürt haben, besteht. Politisch bestehen die grundlegenden Differenzen zwischen Inkatha und ANC fort. Anders als der ANC und andere Anti-Apartheid-Gruppen tritt Inkatha nicht für eine Interimsregierung und verfassunggebende Versammlung ein, sondern unterstützt insoweit – ähnlich wie in wirtschaftspolitischen Fragen – den Kurs der Regierung. Selbst ein Bündnis zwischen Inkatha und der Konservativen Partei kann nicht ausgeschlossen werden, falls letztere sich entschließt, an der Allparteienkonferenz teilzunehmen. Die KP und andere rechte Kreise versuchen schon seit einiger Zeit, Buthelezi die Idee eines ›Afrikaaner-Nationalstaats‹ mit dem Zugeständnis eines ›Zulu-Nationalstaats‹ schmackhaft zu machen. Buthelezi seinerseits ist an einer möglichst großen Autonomie der Zulus unter seiner Herrschaft interessiert – besser Herrscher in einem kleinen Land als in gar keinem. Eine derartige Afrikaaner-Zulu-Allianz könnte sich für Südafrika als eine brisante Konstellation erweisen.

Die KP befindet sich in einem ähnlichen Dilemma wie der ANC. Nimmt sie die Einladung zur Allparteienkonferenz an, dann kann sie nicht mehr wie bisher darauf spekulieren, daß ihr über de Klerk enttäuschte NP-Wähler scharenweise zulaufen und sie die von de Klerk versprochene Befragung der bisherigen Wählerschaft (Weiße, sogenannte Farbige und Inder) über eine neue Verfassung gewinnt, die Mehrheit der Stimmberechtigten also mit Nein stimmen wird. Nimmt sie an der Allparteienkonferenz nicht teil, dann geht sie ebenfalls das Risiko ein, marginalisiert zu werden. Denn einer der überraschenden Erfolge de Klerks ist, daß seine Dialogpolitik bei den Weißen seit Anfang 1990 zunehmend an Popularität gewonnen hat. Laut einer Umfrage unterstützten Mitte 1990 rund 60vH der weißen Bevölkerung Verhandlungen; zugleich sind, anders als im Vorjahr, nur noch 20vH und nicht mehr 40vH dagegen.[18]

Gegenwärtig ist es unwahrscheinlich, daß die weiße Rechte de Klerks Dialogpolitik mit einem gewaltsamen Aufstand beantworten und eine Politik der verbrannten Erde betreiben wird. Das Ausmaß der Bewaffnung der weißen Bevölkerung ist jedoch erschreckend hoch. Die Afrikaaner-Widerstandsbewegung (AWB), angeführt von dem wortgewaltigen Eugène Terre'blanche, baut landesweit sogenannte Selbstverteidigungseinheiten auf, ohne daß die Regierung gegen sie vorgeht. Berücksichtigt man, daß parallel dazu auch in den Townships der Aufbau von solchen Einheiten vorangetrieben wird, dann wird deutlich, warum die Gefahr einer ›Libanisierung‹ Südafrikas so ernst genommen werden muß.

Verfassung ohne verfassunggebende Versammlung!

Es ist unter anderem diese Gefahr, die Mandela und de Klerk, den ANC und die Regierung, aber auch alle anderen Gruppierungen zwingen wird, bei der Gestaltung des Verhandlungsprozesses weiter energisch voranzuschreiten. Die im Januar erfolgte Verständigung auf eine Allparteienkonferenz war der erste Schritt in diese Richtung, de Klerks Rede am 1.Februar ein zweiter und die Einigung zwischen ANC und Regierung Mitte Februar, daß Massenaktionen der schwarzen Bevölkerung ein legitimes Kampfmittel sind, der ANC zugleich aber auf die Ausbildung weiterer Kader für den bewaffneten Kampf verzichtet, ein dritter. Die Differenzen über das Ob und Wie erstens einer Interimsregierung und zweitens einer verfassunggebenden Versammlung bestehen unvermindert fort, doch haben Mandela und de Klerk anscheinend bereits eine Vorstellung davon, wie die weitere Linie des Kompromisses auszusehen hat.

Die Regierung wird sich auf keine Interimsregierung im formalen Sinne einlassen, weil sie damit die Kontrolle über den Verhandlungsprozeß aus der Hand geben würde. Das weiß der ANC. Wohl aber dürfte die Regierung mit der Idee eines ›Superkabinetts‹ oder eines ›runden Tisches‹ einverstanden sein, wo die Politik des Landes in ihren Grundzügen abgesprochen wird. In diesem Kreis dürften dann nicht nur Nelson Mandela und der ANC vertreten sein, sondern mit einiger Sicherheit auch Gatsha Buthelezi und andere Gruppierungen. Parallel dazu werden dann wohl die gemeinsamen Ausschüsse ausgebaut, die durch das Pretoria- und die Groote-Schuur-Protokolle errichtet wurden. Durch die Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses für die Umgestaltung des Erziehungswesens im Februar 1991 ist ein weiteres explosives Thema in die Interimsmechanismen einbezogen worden. Interimsgremien wird es darüber hinaus künftig auf regionaler und örtlicher Ebene geben, vor allem in Form der im Pretoria-Protokoll genannten lokalen, regionalen und nationalen ›Sicherheitsausschüsse‹. Sie werden für eine erfolgreiche Eindämmung der Gewalt außerordentlich wichtig sein. Denn letztlich sind Polizei, Armee, ANC, Inkatha, PAC und andere Gruppen dazu nur gemeinsam in der Lage.

Die Ablehnung einer verfassunggebenden Versammlung durch die Regierung spiegelt ebenfalls die Angst der Weißen wider, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Für den ANC dürfte es jedoch schwierig sein, auf sie völlig zu verzichten. Ihr Symbolwert in der schwarzen Bevölkerung als Beweis für einen demokratischen Beginn eines neuen Südafrika ist groß. Beweglichkeit besteht jedoch hinsichtlich des Zeitpunktes, an dem sie stattfinden soll.[19]

Vermutlich wird man sich in der Allparteienkonferenz also erst einmal über die Grundprinzipien einer neuen Verfassung, einschließlich der Rolle einer verfassunggebenden Versammlung und wie sie zu wählen ist, verständigen. Das wird einige Zeit dauern, bis 1992 oder sogar 1993. Gelingt eine Verständigung über die Grundprinzipien, dann dürfte es für de Klerk nicht mehr so schwierig sein, sich auf eine verfassunggebende Versammlung einzulassen. Sie erweist sich dann möglicherweise als der einfachste Weg, um diejenigen Gruppen wieder in den Dialogprozeß einzubinden (oder zu isolieren), die die Teilnahme an der Allparteienkonferenz verweigert haben.

Beide Seiten, Regierung wie ANC, wären gut beraten, die Legi-

timität des von ihnen gefundenen Verhandlungsergebnisses von der internationalen Gemeinschaft, also insbesondere von den Vereinten Nationen und der OAU, absegnen zu lassen. In den entsprechenden Resolutionen wäre auch die Frage zu klären, ob zu den ersten freien und gleichen Wahlen in Südafrika internationale Beobachter entsandt und wann genau alle gegen Südafrika noch verbliebenen Sanktionen aufgehoben werden sollen.

Vorstellungen von einem Südafrika ohne Apartheid

Es gibt, wie schon erwähnt, zwischen der schwarzen und weißen Führung keinen prinzipiellen ideologischen Antagonismus mehr hinsichtlich der Neuordnung des südafrikanischen Staats- und Gesellschaftssystems. Die vermeintliche Unvereinbarkeit des Prinzips ›ein Mensch, eine Stimme‹ mit dem Schutz von Minderheiten löst sich Schritt für Schritt auf. Die südafrikanische Regierung akzeptiert heute, daß nur dieses Prinzip – und nicht die gesetzlich festgelegte Aufteilung in rassische und ethnische Gruppen – die Basis von Verhandlungen sein kann. Nach der Abschaffung des ›Population Registration Act‹ ist einer derartigen Einteilung auch der Boden entzogen.
Diese Annäherung ist Folge eines bemerkenswerten Umdenkens in der weißen Politik. In der Vergangenheit wurde das Prinzip ›ein Mensch, eine Stimme‹ als ein Rezept für eine ›Diktatur der Mehrheit‹ diffamiert und von der NP scharf abgelehnt. Nun hat man eingesehen, daß Mehrparteiensystem, Rechtsstaatlichkeit, eine unabhängige Rechtsprechung und ein Grund- und Menschenrechtskatalog (Bill of Rights) sowie die Festlegung auf eine gemischte Wirtschaft die Interessen der weißen Bevölkerung in ausreichendem Maße absichern können.
Hier ein Optimum zu erreichen, wird nun das Hauptanliegen der Regierung sein. Denn de Klerk hat in seinen Reden bekanntlich keine Kapitulation der Weißen ausgesprochen. Die Verteidigung der Interessen der Weißen und ihrer Privilegien wird nun indirekt erfolgen, nämlich bei der konkreten Ausgestaltung von drei Bereichen: der regionalen Autonomie und Dezentralisierung der Macht, des Grund- und Menschenrechtskatalogs sowie der künftigen Wirtschaftsordnung, soweit sie in der Verfassung festgelegt wird.
Eine Abgabe von Befugnissen an regionale und örtliche Organe gehört zum Konzept der Regierung. Die Macht- und Kompetenzverteilung zwischen dem mit einiger Sicherheit auf der Basis des Verhältniswahlrechts zu wählenden Abgeordnetenhaus (House of Representatives) mit etwa 300 Abgeordneten und einem Oberhaus oder Senat wird noch festzulegen sein. Nach Vorstellung der Regierung sollte die starke Stellung des letzteren durch ein beratendes Gremium (Advisory Council) zusätzlich abgesichert werden. Ebenso wie der Senat soll dieser Rat aus den Abgesandten von zehn Regionen und möglicherweise weiteren Vertretern kultureller, ethnischer oder religiöser Gruppen, die sich auf einer freiwilligen Basis in genügender Stärke zusammengefunden haben, zusammengesetzt sein und schon mit einem Viertel seiner Stimmen Gesetzesentwürfe des Abgeordnetenhauses blockieren und zur Neuverhandlung zurückweisen können. Die Regierung wird wissen, daß sie bei diesem Vorschlag, der de facto auf ein weitgehendes Vetorecht der Weißen hinausläuft, nicht bleiben kann. Er steht zu offensichtlich im Widerspruch zu der auch von der Regierung eingestandenen Notwendigkeit, die sozialen und ökonomischen Bedingungen in Südafrika durch die Steuer-, Haushalts- und Strukturpolitik des Staates weitreichend umzugestalten. Der ANC und seine Verbündeten werden auf eine Zentralisierung der Staatsgewalt drängen, um einen direkten Hebel bei der Umgestaltung Südafrikas zu haben. Allerdings sieht sein im April 1991 vorgelegter Verfassungsentwurf ebenfalls ein Zwei-Kammer-Parlament vor, bestehend aus Nationalversammlung und Senat. Ein Vetorecht für die Weißen soll es aber nicht geben.
Enthusiastisch wurde von den meisten südafrikanischen Verfassungsrechtexperten der ANC-Entwurf einer Bill of Rights begrüßt. Bemerkenswert ist insbesondere die Tatsache, daß der Rechtsschutz gegen staatlichen Machtmißbrauch weiter gefaßt werden soll, als er selbst den Weißen in der Vergangenheit offenstand. Ähnlich verhält es sich bei der für den Minderheitenschutz wichtigen Frage der kulturellen Rechte, nicht zuletzt hinsichtlich der Pflege der verschiedenen Sprachen einschließlich des für die burische Identität so wichtigen Afrikaans.
Schon in seinen Verfassungsleitlinien von 1988 ist der ANC vom Modell einer zentralistischen Befehlswirtschaft nach früherem östlichem Vorbild abgerückt und tritt seitdem für eine ›gemischte‹ Wirtschaft ein. Vorstellungen von einer Umverteilung durch Verstaatlichung sind weitgehend fallengelassen worden. Das gilt selbst für Schlüsselbereiche wie den Bergbau und die Banken, die in der Freiheits-Charta des ANC von 1955 noch als »Eigentum des Volkes« bezeichnet worden waren, ebenso wie für Grund und Boden. Teils wird jedoch eine radikale Umverteilung von Land durch staatliche Intervention gefordert. Die Tatsache, daß die Weißen mit einem Anteil von nur etwa 15vH an der Gesamtbevölkerung über 80vH des Landes in Besitz haben, ist in der Tat ein untragbarer Zustand. Bei der Frage, wie stark das Eigentum an Grund und Boden gegen Enteignung zu schützen und wie mit der Frage der Enteignung umzugehen ist, werden die Gegensätze hart aufeinanderstoßen.
Die Gewerkschaften und ihr Streikrecht haben in der Bill of Rights des ANC eine starke Absicherung erhalten. Insgesamt vertritt der ANC heute also eine typisch sozialdemokratische Linie. Die SACP und ihr Führer, Joe Slovo, sind dieser Linie mit einiger Verzögerung gefolgt.[20] Die Marktmechanismen seien gut für die Realisierung von ›Surplus‹; sie seien jedoch nicht effektiv hinsichtlich der fairen Verteilung dieses Überschusses, so Joe Slovo kürzlich. Vor allem gegenüber der Township-Bevölkerung hat die SACP jedoch sehr viel stärker als der ANC eine sozialistische Rhetorik beibehalten und tritt für die Verwirklichung des Sozialismus ein. Das mag Überzeugung, kann aber auch Taktik sein. Denn die Bevölkerung in den Townships ist mit dem Scheitern des doktrinären Marxismus, sei es in schwarzafrikanischen Ländern, sei es in Osteuropa, viel weniger vertraut als es die Führungen des ANC und der SACP im Exil wurden.

Die Bedingungen inneren und äußeren Friedens

Die Chance, daß ein erfolgreicher Abschluß des Dialogs in Südafrika über eine neue Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in den nächsten zwei Jahren gelingen wird, ist also größer, als man auf Grund der Feindschaft und Unversöhnlichkeit der Vergangenheit erwarten könnte. Im Detail allerdings, das sei warnend hinzugefügt, wird dieser Prozeß außerordentlich schwierig und von Ausbrüchen der Gewalt begleitet sein.
Schaut man über den Tag der Verabschiedung einer neuen Verfassung hinaus, dann zögert man jedoch, diesen im Prinzip optimistischen Tenor beizubehalten. Das neue Südafrika wird es nicht einfach haben. Denn die Abschaffung der Apartheidgesetze und eine neue Verfassung ändern wenig an der Lebenslage der schwarzen Bevölkerung: sie besitzt deswegen nicht mehr Land; sie hat deswegen keine bessere Ausbildung und nicht mehr Häuser; ihr stehen deswegen nicht mehr Arbeitsplätze und kein höheres Einkommen zur Verfügung. Die Erwartungen in der Bevölkerungsmehrheit, daß sich auf allen diesen Gebieten durch die politische Gleichberechtigung schnell etwas ändert, sind groß. Denn schließlich ging es bei dem opferreichen Kampf gegen die Apartheid ja maßgeblich um eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lebenslage und nicht nur um die politische Gleichberechtigung. Die südafrikanische Wirtschaft wird diese Erwartungen jedoch bestenfalls in einer sehr langfristigen Perspektive, möglicherweise sogar überhaupt nicht, erfüllen können. Es wird Jahrzehnte dauern,

die Folgen der Apartheid zu beseitigen. Radikale Umverteilung durch Verstaatlichung und zentralistische Staatswirtschaft, auf die man früher in solchen Situationen vertraut hat, haben sich als untauglich und gefährlich sogar für den Erhalt eines bestehenden wirtschaftlichen Niveaus erwiesen. Am Beispiel verschiedener Länder Afrikas läßt sich ablesen, welch katastrophale Folgen wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen in der Anfangsphase haben können.

Bereits vor vier Jahren waren sich die Teilnehmer einer internationalen Expertenkonferenz über Südafrika darin einig, daß die »neue Elite in einem Post-Apartheid-Südafrika mit Erwartungen und Gefahren konfrontiert sein würde, die leicht zu autoritären oder sogar diktatorischen Verhältnissen führen könnten«.[21] Zusammen mit der Tatsache, daß die zwei sehr unterschiedlichen politischen Kulturen der schwarzen und der weißen Bevölkerung einen neuen Umgang miteinander finden müssen, wird diese Kluft zwischen Erwartung und Realität das Hauptproblem des neuen Südafrika sein.[22]

Ein solches Schicksal wird Südafrika wohl nur erspart bleiben, wenn die Führer der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, vor allem die der weißen, ernstmachen mit der Einsicht, daß es »keine Versöhnung ohne Umverteilung« (no reconciliation without redistribution) geben wird. Die Landfrage wird wegen ihrer historischen Bedeutung und dem großen symbolischen Stellenwert, den sie deswegen sowohl in der schwarzen als auch in der weißen Bevölkerung hat, in dieser Hinsicht von zentraler Bedeutung sein. Darüber hinaus werden die Weißen aber auch gefordert sein, umfangreiche Sonderprogramme des Staates zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot in den Townships sowie zur Verbesserung des Erziehungs- und Bildungswesens mitzutragen. Ansätze dazu gibt es in der gegenwärtigen Regierungspolitik. Die internationale Entwicklungshilfe wird hier ebenfalls Schwerpunkte zu setzen haben. Hoffnungen auf einen Marshall-Plan für das Südliche Afrika sind angesichts der Kosten für den Wiederaufbau Osteuropas und der Golfregion allerdings illusorisch.

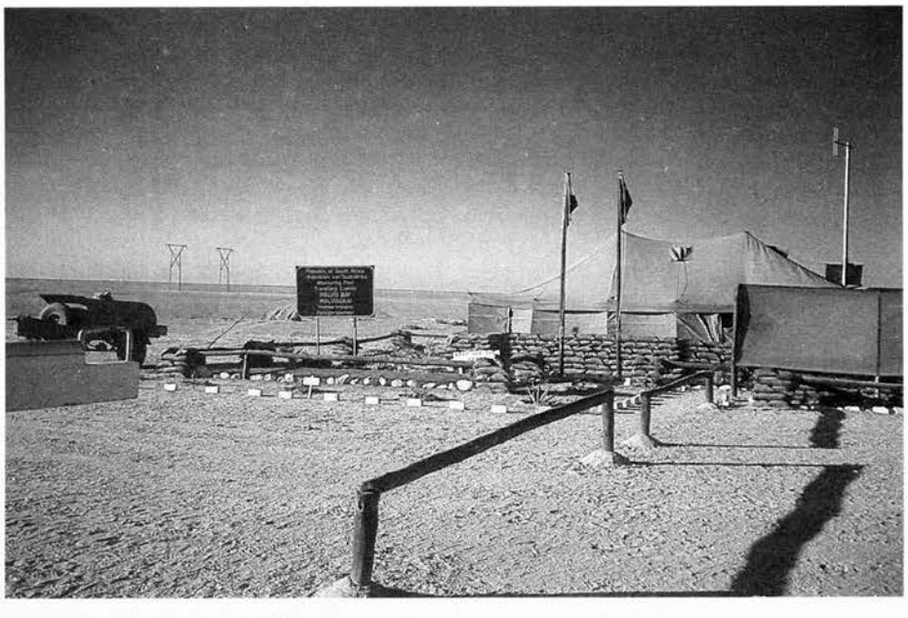
In der Region wird das Ende des Apartheidregimes neue Perspektiven schaffen. Im Übergang von jahrzehntelanger Konfrontation zu kooperativen Wirtschafts- und Sicherheitsstrukturen liegt, neben der Aufhebung der noch bestehenden Wirtschaftssanktionen, die wohl größte Hoffnung für eine wirtschaftliche Gesundung Südafrikas und seiner Nachbarstaaten. Südafrika wird Mitglied der Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika (SADCC) werden. Diese wird dann zwar noch ihren alten Namen haben, aber eine neue und möglicherweise ambivalente Dynamik entwickeln. Denn nun werden die Nachbarstaaten zwar von dem wirtschaftlich vergleichsweise starken Südafrika profitieren, zugleich aber auch seine Hegemonie zu fürchten haben. Südafrika wird eine militärisch überlegene Macht bleiben. Die Staaten der Region und die OAU werden sich darüber verständigen müssen, welche Haltung sie gegenüber der südafrikanischen Rüstungsindustrie, auf die als Devisenbringer und Beschaffer von Arbeitsplätzen auch eine ANC-Regierung nicht verzichten wird, und den nuklearen Kapazitäten des Landes einnehmen wollen. Die Diskussion über die Etablierung einer kernwaffenfreien Zone in Afrika oder sogar in der gesamten Region des Indischen Ozeans wird neue Aktualität gewinnen.

Das Südliche Afrika wird sein Wirtschaftspotential nur erschließen können, wenn die Kriege in Angola und Mosambik beendet werden. Diese Frage verdient international ebensoviel Aufmerksamkeit und Anstrengung wie die Beendigung der Apartheid. Beide Länder sind Opfer nicht nur ihrer internen Probleme, sondern mehr noch der regionalen Auswirkungen des Apartheidkonflikts und der Ost-West-Rivalität. Die Leiden der Bevölkerung in diesen Ländern sind weit größer als die der südafrikanischen.

In Namibia war der Einsatz eines größeren UN-Kontingents, der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG), außerordentlich hilfreich dabei, dem Land den Start in eine friedliche Zukunft zu erleichtern. Angola und Mosambik sind, anders als damals Namibia, unabhängige Staaten, für die das gleiche Modell nicht anwendbar ist. Doch haben mittlerweile die Einparteiregime beider Länder freie, gleiche und geheime Wahlen als Mittel der Konfliktbeendigung akzeptiert, so daß der Einsatz von Wahlbeobachtern nach dem Muster Nicaraguas (ONUVEN) oder Haitis (ONUVEH) vorstellbar und sicher auch sinnvoll ist. Selbst ein darüber hinaus gehender Einsatz der Vereinten Nationen zur Herstellung und Gewährleistung des Friedens im Innern, wie er für Kambodscha schon ins Auge gefaßt wird, sollte im Interesse der leidgeprüften Menschen beider Länder und des Friedens im gesamten Südlichen Afrika ebensowenig ausgeschlossen werden wie der Einsatz von UN-Wahlbeobachtern bei den ersten allgemeinen und freien Wahlen in Südafrika.

1 Text: VN 2/1990 S.78f. Siehe auch den Bericht von Henning Melber über den Verlauf der 16.UN-Sondergeneralversammlung im gleichen Heft (S.63ff.).

2 UN Doc.A/44/960 v. 1.7.1990 mit Add.1 v. 18.7.1990, Add.2 v. 2.8.1990 und Add.3 v. 12.9.1990 (Policies of Apartheid of the Government of South Africa: Progress made in the implementation of the Declaration on Apartheid and its



Der südafrikanische Grenzkontrollposten in der Namib-Wüste nahe Swakopmund unterstreicht den Anspruch Pretorias auf und seine tatsächliche Kontrolle über Walfischbai. Nach Ansicht der Namibier gehört das Gebiet zu Namibia, und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat 1978 seine »Wiedereingliederung« verlangt. Mit den Argumenten beider Seiten setzt sich der Aufsatz von Lynn Berat in diesem Heft auseinander.

Destructive Consequences in Southern Africa. Report of the Secretary-General).
3 A/44/960 (Anm.2), Ziff.252.
4 Text der Rede de Klerks: BBC Summary of World Broadcasts – Middle East (SWB-ME/0987 B/1) v. 4.2.1991.
5 Der ›Native Land Act‹ von 1913 und der ›Development Trust and Land Act‹ von 1936 sind für die ungleiche Verteilung des Landes zwischen Schwarz und Weiß verantwortlich. Die über 70 vH der gesamten Bevölkerung Südafrikas ausmachende schwarze bzw. ›nicht-weiße‹ Bevölkerung ist auf 13 vH des Landes zurückgedrängt worden.
6 Dieses Gesetz soll allerdings erst dann aufgehoben werden, wenn über die Übergangsmaßnahmen zur Annahme einer neuen Verfassung Einigkeit erzielt worden ist.
7 Dieses Forum ist eine modifizierte Version des schon von der Regierung Botha angestrebten ›National Council‹.
8 Die Ähnlichkeit dieses von ANC und Regierung im Prinzip begrüßten Kompromisses mit der in Namibia angewandten Prozedur ist deutlich. Auch dort hatte man (1982) durch eine Zusatzvereinbarung zur Resolution 345(1978) des Sicherheitsrats die Grundprinzipien der durch die verfassunggebende Versammlung in Windhoek auszuhandelnden Prinzipien bereits festgelegt.
9 De Klerk soll 1983/84 sogar mit dem Gedanken gespielt haben, sich aus Protest gegen Bothas Verfassungsreform der weit rechts stehenden Konservativen Partei (KP) anzuschließen.
10 Vgl. dazu Winrich Kühne, Südafrika nach der Unabhängigkeit Namibias: Durchbruch zu Verhandlungen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 16.2.1990, S.33–46.
11 Vgl. dazu u.a. Winrich Kühne, Afrika nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: afrika-spectrum, Nr.90/2.
12 Im Rückblick war dieses Treffen ein wichtiges Ereignis, um das Eis hinsichtlich der Gesprächsbereitschaft zwischen Schwarz und Weiß aufzubrechen. Im Herbst 1988 wurde dieser Weg durch ein Treffen zwischen 20 Afrikaanern, Mitgliedern der Führung des ANC und der SACP (Joe Slovo) und einer sowjetischen Delegation in Leverkusen auf Einladung der Friedrich-Naumann-Stiftung fortgesetzt.
13 Angola, Botswana, Mosambik, Sambia, Simbabwe und Tansania.
14 Siehe Anm.1.
15 »Ich sehe nicht, wie es in der modernen Welt möglich sein soll, politische Stabilität auf andere Weise zu erreichen als dadurch, daß alle Erwachsenen das Stimmrecht haben«, hatte Margaret Thatcher im Dezember 1988 lt. BBC (SWB-ME/0332 B/2 v. 12.12.1988) einem Journalisten gesagt.
16 A/44/960 (Anm.2), Ziff.256.
17 Eine Umfrage im Juli 1990 durch ein Marktforschungsinstitut gab dem ANC (und der SACP) 64 vH, der NP 8 vH, der UDF 3 vH, dem PAC 2 vH und Inkatha 1 vH der Stimmen der schwarzen Südafrikaner (South v. 26.10.1990).
18 Zitiert nach: Werner Kaltefleiter/Ulrike Schumacher, Optionen für ein Neues Südafrika, Kiel (Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrecht-Universität) 1990, S.11. Bei einer Umfrage unter den weißen Wählern im Oktober 1990 erreichte die NP 50 vH, die KP 25,5 vH und die liberale Demokratische Partei (DP) 13,5 vH (Citizen v. 29.10.1990).
19 In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Erklärung von Harare der OAU v. 21.8.1989, die auf dem ANC-Friedensplan basiert, nicht von einer verfassunggebenden Versammlung spricht, sondern lediglich von einer »Einigung über den Mechanismus zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung«. Und die Südafrika-Deklaration der 16.UN-Sondergeneralversammlung vom Dezember 1989 erwähnt nicht einmal die Notwendigkeit einer Interimsregierung.
20 Dazu Joe Slovo, Has Socialism Failed?, in: The South African Communist, no.121(1990).
21 Vgl. Winrich Kühne, Conference Report: Black Politics in South Africa and the Outlook for Meaningful Negotiations, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik), April 1987, S.51.
22 Ich halte die beiden politischen Kulturen aber nicht für so unvereinbar wie Joachim Krause/Klaus Frhr. von der Ropp, Das neue Südafrika: Sicherheitspolitische und politische Aspekte, in: Außenpolitik, Nr.1/91, S.90–100.

Streitfall Walfischbucht

Ein ungelöstes Problem der Entkolonisierung Namibias

LYNN BERAT

Auch wenn in der internationalen Gemeinschaft noch Euphorie über den erfolgreichen, von den Vereinten Nationen betreuten Übergang Namibias in die Unabhängigkeit[1] herrscht, so sollte doch nicht in Vergessenheit geraten, daß der einzige namibische Tiefwasserhafen, Walfischbucht (Walvis Bay), auch nach der Umsetzung des Unabhängigkeitsplans der Weltorganisation weiterhin in südafrikanischer Hand ist. Dieser Hafen und sein unmittelbares Hinterland – ein 1 124 Quadratkilometer großes Gebiet mit einer Bevölkerungszahl von ungefähr 20 000 Menschen – sind in gewisser Weise der Schlüssel zur wirtschaftlichen, politischen und auch sicherheitspolitisch-militärischen Unabhängigkeit eines freien Namibia.[2]

In der Tat trifft es weitgehend zu, daß mit der Herrschaft über Walfischbucht auch die Kontrolle über das ganze Land verbunden bleibt – eine Sichtweise, die nicht gerade neu ist. Im ausgehenden 19. und frühen 20.Jahrhundert gelangten Briten und Deutsche zu der Einsicht, daß das riesige Hinterland, das als Südwestafrika bekannt wurde, in seiner Entwicklung immer gehemmt sein würde, solange es von der einen und Walfischbucht von einer anderen Macht kontrolliert würde. Auch Südafrika ist sich der strategischen Bedeutung des Hafens nach wie vor bewußt. In Walfischbucht endet Namibias Haupteisenbahnlinie, und hier liegt der einzige nennenswerte Hafen des Landes. Mit acht Tiefwasser-Ankerplätzen ist Walfischbucht der fünftgrößte Hafen im Südlichen Afrika,[3] der regelmäßig von internationalen Schiffahrtslinien nach und aus Südafrika, Europa, Nordamerika und Asien angefahren wird. Mehr als 90 vH aller Exporte Namibias sowie sämtliche Produkte aus dem namibischen Bergbau (mit Ausnahme der Diamantenförderung) werden über diesen Hafen verschifft.[4] Walfischbucht bildet außerdem das Zentrum der namibischen Fischereiindustrie – nach dem Bergbau zweitgrößter Industriezweig des Landes. In der Nähe des Hafens, in Rooikop, unterhält Südafrika einen Luftwaffenstützpunkt; zudem wird die Bucht als Zwischenstation der südafrikanischen Marine genutzt. Ebenfalls in der Bucht stationiert ist die Marineinfanterie, eine Marine-Spezialeinheit zur Aufstandsbekämpfung, die von der südafrikanischen Regierung im Rahmen ihrer Strategie zum Schutz aller südafrikanischen Häfen eingesetzt wird. Fernerhin befindet sich im Gebiet der Walfischbucht die einzige kombinierte Infanterie- und Panzereinheit des südafrikanischen Heeres, das zur Elite der Armee gerechnete 2.Infanteriebataillon. Bei dieser Interessenlage verwundert es nicht, daß der völkerrechtliche Status des Territoriums zum Gegenstand vehementer Auseinandersetzungen geworden ist.

Südafrika beansprucht Walfischbucht als seinen Besitz. Die Südwestafrikanische Volksorganisation (SWAPO) hingegen, nunmehr die stärkste Partei im neuen namibischen Parlament, erhebt mit Billigung aller anderen politischen Parteien des Landes den Anspruch, daß das Gebiet ein integrierender Bestandteil Namibias sei und daher unter namibische Hoheit gehöre. In der Tat schreibt Artikel 1 Absatz 4 der Verfassung Namibias fest, daß das Staatsgebiet die Enklave sowie den Hafen Walfischbucht einschließt.[5] Beide Seiten, Windhoek wie Pretoria, stützen ihre Forderung mit völkerrechtlichen Argumenten ab.

I. Die Argumentation der beiden Parteien

Südafrika gründet den Anspruch auf Walfischbucht auf seine Kette von Rechtstiteln und listet drei Faktoren zur Unterstützung seiner Position, daß Walfischbucht nach den Regel des Völkerrechts zur Republik Südafrika gehöre, auf: Erstens die förmliche Annexion des Gebiets zu einem Zeitpunkt, als es noch Niemandsland war; zweitens die tatsächliche und nicht in Frage gestellte Besetzung des Gebiets nach der Annexion

durch die zuständigen rechtmäßigen Behörden; und drittens die förmliche Einverleibung von Walfischbucht in den Staat Südafrika durch ein ordnungsgemäßes verfassungsrechtliches Verfahren.

Ihre Bedeutung erlangten diese Faktoren durch die im folgenden beschriebenen Ereignisse. Im Jahre 1878 annektierte Großbritannien die bis dahin keinem Staat gehörende Bucht. 1884 wurde sie von der Kapkolonie annektiert; der Rechtstitel ging 1910 mit der Schaffung der Südafrikanischen Union auf Südafrika über. Mit dem Gründungsakt der Republik Südafrika wurde die Bucht im Jahre 1961 ein Teil auch dieses Staates. Zuvor hatten im sogenannten Helgoland-Sansibar-Vertrag am 1.Juli 1890 in Berlin Großbritannien und das Deutsche Reich ihre Ansprüche in Afrika und bezüglich Helgolands untereinander ausgeglichen. In diesem Abkommen wurden die britische Hoheit über Walfischbucht und die deutsche Herrschaft über das südwestafrikanische Protektorat festgelegt.

Während des Ersten Weltkriegs besetzte Südafrika Südwestafrika. Nach dem Krieg verwaltete Südafrika das ehemals deutsche ›Schutzgebiet‹ als C-Mandat des Völkerbundes. Das Mandatsabkommen gestattete es Südafrika, Südwestafrika als festen Bestandteil der Südafrikanischen Union zu verwalten. Obwohl Walfischbucht nicht zum Mandatsgebiet gehörte, begann Südafrika im Jahre 1922 der Einfachheit halber damit, Walfischbucht als Teil Südwestafrikas von Windhoek, der Hauptstadt des Territoriums, aus zu verwalten, und zwar im Einklang mit dem Südwestafrika-Gesetz, das im gleichen Jahr vom südafrikanischen Parlament in Kapstadt verabschiedet worden war. Diese Verwaltungspraxis währte bis 1977; am 31.August jenes Jahres erließ die südafrikanische Regierung eine Proklamation, derzufolge die Verwaltung des Gebiets wieder von Windhoek an Kapstadt übertragen wurde.

Der Anspruch der namibischen Regierung (und vor der Unabhängigkeit die Forderung der SWAPO), daß Südafrika nicht länger einen Rechtsanspruch auf Walfischbucht habe, daß das Gebiet vielmehr ein integrierender Bestandteil Namibias sei, beruht auf einer komplementären und komplexen völkerrechtlichen Argumentation. Zum einen sei der ursprüngliche britische Rechtstitel, der damals ohnehin nicht auf einer Zustimmung Betroffener gründete, ohne Gültigkeit und könne jedenfalls gegenwärtig keinen kolonialen Anspruch mehr stützen. Zweitens habe die südafrikanische Regierung ihre Hoheitsrechte über Walfischbucht freiwillig abgetreten, als sie deren Verwaltung den südwestafrikanischen Behörden übertragen und sie länger als ein halbes Jahrhundert dort belassen habe. Zum dritten sei Walfischbucht geographisch, wirtschaftlich und historisch ein Teil Namibias. Allenfalls habe Walfischbucht unter der kolonialen Obhut Südafrikas gestanden, bevor das Gebiet den südwestafrikanischen Behörden überantwortet worden sei. Das Völkerrecht der Gegenwart erkenne jedem Kolonialvolk das Recht auf Selbstverwaltung und Unabhängigkeit zu und bestreite die Existenz eines Rechts, ein Gebiet oder ein Volk aufs neue zu kolonisieren. Viertens schließlich werde von den Vereinten Nationen anerkannt, daß das unabhängige Namibia mit territorialer Integrität ausgestattet zu sein habe. Historische und ökonomische Gesichtspunkte wie auch politische und militärische Erwägungen sprächen allesamt dafür, daß dieses Ziel nicht erreicht werden könne, solange Walfischbucht von Namibia getrennt sei.[6]

II. Bewertung der Argumente

Bezieht man die Entwicklung des Souveränitätskonzepts im Völkerrecht in die Betrachtung der Geschichte von Walfischbucht ein, so ergibt sich, daß der Anspruch der Regierung Namibias mit dem modernen Völkerrecht konform geht. Die Berechtigung der namibischen Forderung leitet sich aus der Wandlung der internationalen Gemeinschaft von einem exklusiven, weißen, westlichen Staatenclub zu einer alle Länder umfassenden Gesamtheit ab; im Zeitverlauf lassen sich drei aufeinanderfolgende Rechtssysteme unterscheiden.

Zuerst herrschte die Rechtsordnung des Kolonialismus, in welcher die westlichen Staaten den nicht-christlichen und schließlich allen ›unzivilisierten‹ Völkern jegliche Souveränität absprachen. Unter diesem Rechtssystem, das seinen Höhepunkt Ende des 19. und Anfang des 20.Jahrhunderts erreichte, war es sozusagen Gewohnheitsrecht, daß die naturgegebenen Rechte der ›Eingeborenen‹völker außer Kraft gesetzt wurden. Gemessen an diesem Standard bewegte sich das britische Vorgehen im Hinblick auf Walfischbucht völlig im Rahmen der gängigen Staatenpraxis des Gebietserwerbs durch Zession oder Besetzung; der Rechtsanspruch Großbritanniens und, von ihm abgeleitet, Südafrikas auf Walfischbucht besaß demnach zu diesem Zeitpunkt Gültigkeit.

Dieser Phase folgte als zweite eine des Übergangs: die Rechtsauffassung des frühen 20.Jahrhunderts, bei der sich die westlichen Staaten zwar rhetorisch für die Selbstbestimmung der Völker engagierten, diesen Ankündigungen aber keine Taten folgen ließen. Trotz der Vorspiegelung der Schaffung einer neuen internationalen Rechtsordnung wurden in den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts die Grundsätze des Völkerrechts noch immer lediglich auf die Beziehungen der westlichen Staaten untereinander angewandt. Auch wenn die Afrikaner Gebiete bewohnten, die mit den völkerrechtlichen Termini ›Kolonie‹, ›Mandat‹ oder auch ›Staat‹ benannt wurden, so hingen die westlichen Mächte immer noch dem Gedankengut des vorigen Jahrhunderts an, nach dem das Völkerrecht keine Anwendung auf die ›Eingeborenen‹ fand. In einer Welt, die das brutale Vorgehen der Mandatsmacht gegen Südwestafrikaner sowie die Unterjochung Äthiopiens durch Italien zuließ, sah auch die Völkerrechtsordnung jene Faktoren als juristisch hinreichend an, die Südafrika für seine Kette von Rechtstiteln auf Walfischbucht anführte.

Drittens schließlich folgte die moderne Völkerrechtsordnung der zweiten Hälfte des 20.Jahrhunderts, in der der auf Selbstbestimmung und Gleichberechtigung fußende Grundsatz der Entkolonisierung als Rechtsgut verankert wurde. Der Sieg der Entkolonisierung war das Ergebnis vieler Ursachen – so etwa der Kriegspropaganda der Alliierten mit ihrem Einfluß auf die kolonisierten Völker, der Teilnahme von Kolonialvölkern am Krieg, der Bürgerrechtsbewegung in den Vereinigten Staaten, der Verwerfung des Rassismus durch die Wissenschaft, der zunehmenden Bemühungen der im Westen ausgebildeten Eliten der Kolonien um die öffentliche Meinung in den vorgeblichen Mutterländern –, die in den späten fünfziger und den sechziger Jahren in der politischen Unabhängigkeit zahlreicher neuer Staaten gipfelte und in den meisten Teilen der Welt das Ende der Fremdherrschaft herbeiführte; schließlich entfaltete auch das zahlenmäßige Anwachsen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen durch eben diese neuen Staaten weitere Wirkungen. In dieser modernen Rechtsordnung wurde die Selbstbestimmung der Völker zum Jus cogens – zu einer fundamentalen, zwingenden und vorrangigen Regel des Völkerrechts, zur unbedingten Norm, die nicht einfach durch Vertrag oder Hinnahme einer entgegenstehenden Praxis beiseite geschoben werden kann, sondern allenfalls durch die Setzung einer neuen Norm mit gegenteiligem Inhalt.

Seit langem hatte die internationale Gemeinschaft erkannt, daß die Präsenz Südafrikas in Namibia dem Völkerrecht zuwiderlief. So verletzte sie das Jus cogens durch die Beeinträchtigung des Rechts des namibischen Volkes auf Selbstbestimmung. Aus diesem Grunde waren die anderen Staaten verpflichtet, Namibia betreffende Entscheidungen und Handlungen Südafrikas nicht anzuerkennen – eine Verpflichtung, der sie leider nicht immer nachkamen. Die Anwendung solcher Konzepte des modernen Völkerrechts wie das der rechtlichen Bindungen, des intertemporalen Rechts (der Theorie des Rechtsübergangs) sowie des Vertrauensschutzes (Estoppel-Prinzip) macht freilich deutlich, daß Walfischbai ein Teil Na-

mibias ist. Die südafrikanische Regierung handelt daher in Walfischbucht derzeit gegen das Selbstbestimmungsrecht des namibischen Volkes. Die Weigerung Südafrikas, dieses Selbstbestimmungsrecht anzuerkennen, kommt so einem Bruch des Jus cogens gleich; damit hat Südafrika ein internationales Verbrechen begangen, seine Ansprüche auf Walfischbucht sind nichtig, und andere Staaten sind verpflichtet, derartige Ansprüche nicht anzuerkennen.
Geht man von der Rechtmäßigkeit der namibischen Position aus, so ergeben sich hinsichtlich der Lösung des Konflikts mehrere Wege, die beschritten werden könnten.

III. Wege zur Beilegung des Konflikts

Die folgenden vier Optionen sind denkbar:
1. die Errichtung eines Freihafens,
2. die gemeinsame Verwaltung des Gebiets,
3. ein Schiedsverfahren

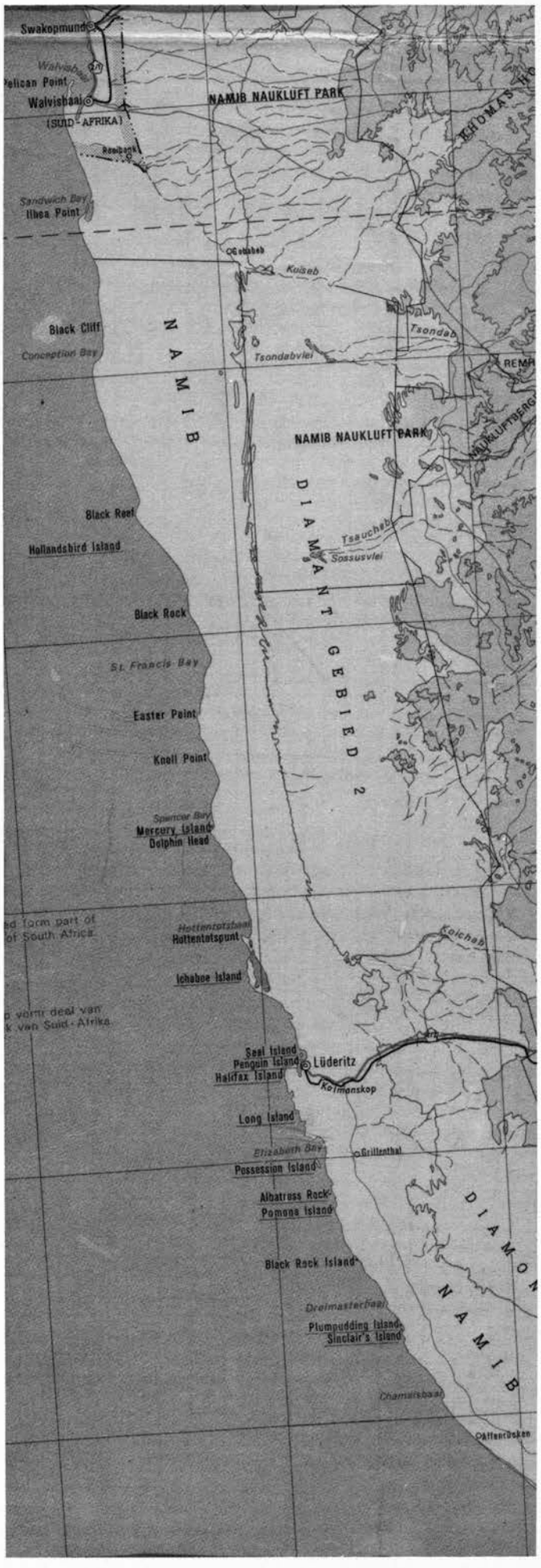
und
4. eine Lösung auf Grund internationalen Drucks.

Option Freihafen

Seit den siebziger Jahren gehen die Vorschläge einiger Südafrikaner dahin, die Walfischbai zu einem Freihafen unter südafrikanischer Kontrolle zu machen. Als Freihafen, so wurde argumentiert, böte Walfischbucht zahlreiche wirtschaftliche Vorteile, deren bedeutendster die Möglichkeit für Kaufleute und Erzeuger wäre, Waren für den Re-Export zollfrei und ohne Einfuhrkontrollen zu importieren, zu lagern und weiterzuverarbeiten. Die heimische Industrie genösse somit bei der Ausfuhr ihrer Produkte Vorteile, wie sie derzeit Hongkong biete. Für Südafrika wäre diese Option durchaus reizvoll, da es internationale Wirtschaftssanktionen mittels des Freihafens umgehen könnte. Für Namibia aber würde diese Option erheblich geringere Vorteile mit sich bringen, da sie politische Willfährigkeit gegen Pretoria voraussetzen würde; würde sich die namibische Regierung nämlich weigern, in politischen und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten den von Pretoria gewünschten Kurs einzuschlagen, könnte dies zur Schließung des Hafens durch Südafrika führen. Zudem hätte Südafrika mit der Beibehaltung seiner Militärstützpunkte in Walfischbucht beste Gelegenheit für Einfälle nach Namibia, sollte sich Windhoek der Politik Pretorias widersetzen.

Option gemeinsame Verwaltung

Diese Option sieht die von den beiden Regierungen gemeinschaftlich ausgeübte Verwaltung von Walfischbucht vor. Eine Form der gemeinsamen Verwaltung, wie sie die einstige ›Interimsregierung‹ ursprünglich vorgeschlagen hatte, wäre ein Kondominium, unter dem die Bewirtschaftung des Hafens zu gleichen Teilen bei Namibia und bei Südafrika läge. Eine derartige Kondominiumslösung hätte die politische Souveränität Südafrikas in keiner Weise angetastet, Namibia jedoch die gleichen Nachteile beschert wie die Freihafen-Option. Eine umfassendere Art der gemeinsamen Verwaltung, die etwa die politische wie die wirtschaftliche Teilung der Verantwortlichkeiten umfassen würde – unabhängig davon, ob eine spätere Übertragung der gesamten Verantwortung für Walfischbucht auf Namibia nun beabsichtigt wäre oder nicht –, würde eine Vielzahl komplexer rechtlicher Probleme mit sich bringen; so stellte sich zum Beispiel die Frage, ob die südafrikanische oder die namibische Gesetzgebung Anwendung zu finden hätte, oder ob Namibia damit einverstanden sein könnte, seine Staatsbürger südafrikanischem Strafrecht oder anderen, Schwarze oftmals diskriminierenden Gesetzen zu unterwerfen. Selbst wenn ein für beide Seiten akzeptables juristisches Regelwerk geschaffen werden könnte, wäre die praktische Arbeit mit einem solchen System eine äußerst kräftezehrende Angelegenheit.



Option Schiedsverfahren

Unter dieser Option könnte die namibische Regierung den Fall entweder vor einen unabhängigen Schiedsrichter oder vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) im Haag bringen. Ein Schiedspruch kommt jedoch nur zustande, wenn sich beide Seiten auf die Person des Schiedsrichters einigen können und bereit sind, sich seinem Spruch zu unterwerfen. Da die völkerrechtliche Position Südafrikas in dieser Frage ohnehin recht schwach ist, dürfte es einen solchen Vorschlag kaum aufgreifen.

Zu hoffen, daß die Vorlage des Falles beim IGH eine schnelle Lösung zugunsten Namibias herbeiführen würde, wäre leichtgläubig in einer Welt, in der die mächtigsten Staaten die Rechtsprechung des IGH einfach ignorieren, wenn sie ihnen nicht paßt. Heutzutage lehnt die Mehrzahl der Staaten eine obligatorische Jurisdiktion des IGH ab. Obwohl die Zahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen seit den fünfziger Jahren enorm angewachsen ist, stieg die Zahl der Staaten, die sich der obligatorischen Jurisdiktion dieses Hauptrechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen unterwerfen, nur allmählich an. Während 1953 eine damalige Mehrheit von 37 UN-Mitgliedstaaten die obligatorische Gerichtsbarkeit anerkannte, betrug 1985 der Anteil der Staaten, die sich entsprechend Artikel 36 Absatz 2 des IGH-Statuts freiwillig der Rechtsprechung des IGH unterworfen hatten, mit 48 Staaten nur noch 30 vH aller UN-Mitgliedstaaten. Bedeutender als dieser prozentuale Rückgang ist jedoch die Tatsache, daß auch die Zahl der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die sich an diesen Weg der Streiterledigung gebunden fühlen, zurückgegangen ist. Nachdem die Vereinigten Staaten am 7.Oktober 1985 mit Wirkung vom 7.April 1986 ihre Unterwerfung unter die obligatorische Rechtsprechung des IGH aufgekündigt hatten, blieb nur noch ein Ständiges Ratsmitglied, nämlich Großbritannien, der Gerichtsbarkeit des IGH unterworfen (hatte aber zu diesem Zeitpunkt bereits andere Techniken entwickelt, durch welche sich Gerichtsentscheidungen, die seine Interessen bedrohen, vermeiden lassen).

In acht strittigen beim IGH anhängigen Fällen seit 1972 zogen es die Beklagten vor, entweder gar nicht erst zu erscheinen oder ab einem bestimmten Stadium des Verfahrens nicht mehr teilzunehmen. Auch im Falle von Walfischbucht würde es die südafrikanische Regierung sicherlich vorziehen, die Anerkennung der IGH-Gerichtsbarkeit zu verweigern, nicht zur Verhandlung zu erscheinen oder sich einer Entscheidung des IGH nicht zu beugen. Südafrika erkennt die obligatorische Rechtsprechung des IGH nicht an. Zudem herrschen zwischen Südafrika und Namibia in weiten Bereichen grundlegende Meinungsverschiedenheiten über wesentliche Prinzipien des Völkerrechts und ihre angemessene Anwendung. Südafrika würde sich nie einem Richterspruch unterwerfen, der nach seinem Dafürhalten auf falschen Grundsätzen beruht. Die früheren Reaktionen der südafrikanischen Regierung auf die Süwestafrika betreffenden Entscheidungen des Gerichtshofs sind symptomatisch: fiel der Spruch in ihrem Interesse aus, so begrüßte sie den Triumph des Rechts; war das nicht der Fall, wurde die richterliche Entscheidung ignoriert.

Doch auch ohne die Zustimmung Südafrikas wäre es für Namibia möglich, beim IGH ein Gutachten einzuholen, das – sofern nicht die Richter des Internationalen Gerichtshofs unvorhergesehenerweise in juristischen Konservativismus zurückfallen – im Sinne der namibischen Interessen ausfallen dürfte.

Option internationaler Druck

Sollten die unlängst begonnenen Verhandlungen zwischen Pretoria und Windhoek nicht zu einem annehmbaren Zeitplan für den Rückzug Südafrikas aus dem Territorium Walfischbucht führen, so verspräche internationaler Druck wohl am ehesten Erfolg hinsichtlich einer Rückgabe des Gebiets an Namibia. Resolution 432(1978) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 27.Juli 1978 fordert die »baldige Wiedereingliederung der Walfischbai in das Territorium von Namibia« ein.[7] Auch die UN-Generalversammlung hat sich dahin gehend ausgesprochen. Sollten die Bemühungen Namibias scheitern, die Rückgabe des Gebiets durch direkte Verhandlungen mit der südafrikanischen Regierung zu erreichen, könnte Windhoek den Fall sodann vor die Vereinten Nationen bringen. Ein im Sinne Windhoeks ergangenes Gutachten des Internationalen Gerichtshofs würde den Anspruch Namibias stützen und einen Mobilisierungseffekt auf die internationale Gemeinschaft ausüben. Die Weltorganisation könnte dann Druck auf Südafrika ausüben, um seine Regierung zur Aufgabe von Walfischbucht zu bewegen; derartiger Druck könnte auch die Androhung der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen einschließen. Die präzedenzlose Einigkeit des Sicherheitsrats in der Golfkrise läßt den Erfolg eines solchen Vorgehens durchaus in Reichweite erscheinen. Zudem wird ein Südafrika, das derzeit sehr darauf bedacht ist, aus seiner internationalen Isolation auszubrechen, dem Gedanken einer Fortdauer seines Pariastatus nicht nähertreten wollen.

IV. Weitere südafrikanisch-namibische Territorialfragen

Zu den Streitpunkten, die ebenfalls einer Lösung bedürfen, zählen der Status der Pinguininseln sowie die Abgrenzung des namibischen Staatsgebiets im Süden.

Die Pinguininseln

Sollte Namibia die Vereinten Nationen anrufen oder anderweitig in Verhandlungen über die Rückgabe von Walfischbucht eintreten, so sollte es zugleich auf der Klärung des Status der Pinguininseln bestehen.[8] Diese zwölf winzigen, unbewohnten, süßwasserlosen Felseninseln sind größtenteils nahe der Küste bei Lüderitz gelegen. Während die größte von ihnen, Possession, eine Ausdehnung von knapp 0,9 Quadratkilometern hat, sind einige der anderen kaum mehr als ein Fels im Wasser. Alle außer zweien liegen weniger als eine Meile von der Küste entfernt, einige sogar in Sichtweite des Strandes.[9] Die Inseln gelangten nach einer anderen Kette von Rechtstiteln, als es bei Walfischbucht der Fall war, an Südafrika.

Südafrika belegt seinen Anspruch auf die Inseln mit dieser seiner Kette von Rechtstiteln. Die namibische Regierung hat die Darlegung ihrer Position bislang auf rechtliche Grundsatzerklärungen beschränkt. In der namibischen Verfassung werden in Art.1 Abs.4 die Grenzen des Landes einschließlich der »der Küste vorgelagerten Inseln Namibias« beschrieben.[10] Wie im Fall Walfischbucht belegen der theoretische und praktische

1 Siehe hierzu H. Melber, Ein Modell mit Schönheitsfehlern. Die Umsetzung des Lösungsplans für Namibia durch die Vereinten Nationen, VN 3/1990 S.89ff. (mit Hinweis auf frühere Beiträge zu Namibia in dieser Zeitschrift).

2 Dieser Aufsatz gebraucht die Begriffe Walfischbucht (Walvis Bay; deutsch auch als Walfischbai bekannt) und Gebiet oder Territorium Walfischbucht für das hier behandelte, 1 124 Quadratkilometer große Gebiet. Der Name Walfischbucht bezeichnet auch den Hafen sowie die Stadt in solchen Fällen, wo sich diese Bedeutung aus dem Kontext ergibt.

3 Objective: Justice (ed. by United Nations Office of Public Information), Special Supplement No.2 (June 1978).

4 Siehe Anm.3.

5 Text in UN Doc. S/20967/Add.2 v.16.3.1990. Siehe auch C. Tomuschat, Die Verfassung Namibias, VN 3/1990 S.95ff.

6 Der Streitfall wird im einzelnen untersucht in: L Berat, Walvis Bay: Decolonization and International Law, New Haven (Yale University Press) 1990 (hier auch Einzelnachweise zu den Darlegungen dieses Artikels).

7 Text: VN 5/1978 S.180.

8 Die Kontroverse um die Pinguininseln wird detailliert im Anhang meiner Monographie ›Walvis Bay‹ (Anm.6) behandelt.

9 Die Entfernungen der Inseln (von Norden nach Süden) zum Strand sind nachstehend in Seemeilen wiedergegeben. Hollandsbird oder Hollamsbird: 5,8751 sm; Mercury: 0,6468 sm; Ichaboe: 0,72765 sm; Seal: 0,848925 sm; Penguin: 0,444675 sm; Halifax: 0,202125 sm; Long (Nordinsel): 0,1617 sm; Long (Südinsel): 0,202125 sm; Possession: 1,334025 sm; Albatross: 0,6468 sm; Pomona: 0,08085 sm; Plumpudding: 0,282975 sm; Sinclair's: 0,121275 sm. Zahlenangaben von Michael Dulka, UN-Kartograph, New York.

10 Siehe Anm.5.

11 L. Oppenheim, International Law (8th ed., vol.1), 1955, S.532f.

12 Siehe Anm.5.

Wandel von einer kolonialistischen Rechtsordnung zum modernen Rechtssystem wie auch die Geltung des intertemporalen Rechts und des Estoppel-Prinzips, daß unter dem heutigen Völkerrecht auch die Inseln rechtmäßig zu Namibia gehören. In ihrer Resolution 35/227 vom 6.März 1981 erklärte die Generalversammlung mit großer Mehrheit, daß die Inseln

»einen festen Bestandteil Namibias darstellen und deshalb jeder Beschluß Südafrikas über die Beanspruchung des Hoheitsrechts über diese Inseln illegal sowie null und nichtig ist«.

Die Bedeutung dieser Inseln sollte nicht unterschätzt werden. Die Aussichten, ein wirtschaftlich lebensfähiges Namibia zu schaffen, werden solange gemindert, wie Südafrika die Kontrolle über die Inseln und die sie umgebenden Gewässer behält, denn dies beließe einen Teil der namibischen Küstengewässer in südafrikanischer Hand und würde die südnamibischen Gewässer in abwechselnd südafrikanische und namibische Zonen zerstückeln. Auch könnte sich die Überlegenheit der südafrikanischen Marine zum Schaden Namibias auswirken; etwaige Bemühungen Namibias, die Ausbeutung der Ressourcen in seinen Gewässern zu beschränken, könnten von Südafrika leicht unterlaufen werden. Zudem hätte Südafrika die Möglichkeit, die namibische Fischereiindustrie massiv zu beeinträchtigen und Namibias Kontrolle über seine südlichen Gewässer zu behindern. Da zwei der Pinguininseln unmittelbar vor der Hafeneinfahrt von Lüderitz liegen, wäre es außerdem für Südafrika ein leichtes, auf die dortige Fischerei oder Schiffahrt störend einzuwirken.

Die Südgrenze Namibias

Mit den Problemen Walfischbucht und Pinguininseln nicht direkt verknüpft ist die Frage der Festlegung der südlichen Landesgrenze. Der 1890 geschlossene britisch-deutsche Vertrag über Afrika und Helgoland beschrieb auch die Grenzen Südwestafrikas. Er legte den Grenzverlauf im Süden fest: von der Mündung des Oranje entlang dessen nördlichem Ufer bis zum 20.Grad östlicher Länge. Der Oranje selbst ist nicht schiffbar. Eine derartige Grenzfestlegung widerspricht jedoch heutigem Völkerrecht, welches im Falle eines nicht schiffbaren Grenzflusses verfügt, daß die imaginäre Grenzlinie in der Mitte des Flusses zu verlaufen und dabei sämtlichen Flußbiegungen zu folgen habe.[11] Dementsprechend hält die namibische Verfassung in Art.1 Abs.4 fest, daß Namibia im Süden bis zur Mitte des Oranje reiche.[12] Sollte die namibische Regierung dieses Thema mit Südafrika ansprechen, so wird Südafrika sich wahrscheinlich wiederum auf das Argument der Kette von Rechtstiteln berufen; es dürfte darauf verweisen, daß es Ausnahmeregelungen zu der Grenzflußregel gibt und daß somit das gesamte Flußbett zu Südafrika gehöre.

Zu der erwähnten Regel gibt es in der Tat drei Ausnahmebestimmungen: das Altrecht auf Besitz des ganzen Flusses, eine vertragliche Festlegung oder die Tatsache, daß ein Staat das Gelände diesseits eines Flusses vor Inbesitznahme des Landes jenseits des Flusses durch einen anderen Staat besetzt hat. Entlang seiner Argumentationslinie hinsichtlich Walfischbucht und der Pinguininseln dürfte Südafrika wohl die letzten beiden Ausnahmeregelungen anführen. Doch wie auch im Falle der Bucht und der Inseln werden der Wandel von der kolonial geprägten zur modernen Rechtsordnung und die Anwendung heutiger völkerrechtlicher Konzepte (wie rechtliche Bindungen und intertemporales Recht) die Richtigkeit der namibischen Position bestätigen.

*

Am 14.März 1991 trafen hochrangige Vertreter Namibias und Südafrikas in Kapstadt zusammen, um den Komplex Walfischbucht zu erörtern. Auch die Frage der Pinguininseln und die der südlichen Landesgrenze wurden angesprochen. Nach nur wenigen Stunden endeten die Verhandlungen jedoch in einer Sackgasse; die Vertreter beider Seiten betrachteten weitere Konsultationen mit ihren jeweiligen Regierungen als unerläßlich.

Kolonisiert nach der Entkolonisierung?

Zur Beendigung der UN-Treuhandschaft über Mikronesien, die Marshallinseln und die Nördlichen Marianen

PHILIP KUNIG · SUSANNE RUBLACK

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 22.Dezember 1990 über die Beendigung des Treuhandstatus des unter der Verwaltung der Vereinigten Staaten stehenden Gebiets Pazifikinseln entschieden. Es war dies nach der Entkolonisierung Neuguineas durch Verschmelzung in das heutige Papua-Neuguinea im Jahre 1975 das letzte der elf Territorien, die dem Treuhandsystem nach den Kapiteln XII und XIII der UN-Charta unterstellt waren. Nach Resolution 683 (1990) des Sicherheitsrats (Text: VN 1/1991 S. 34) bleiben diese Bestimmungen, konkretisiert durch das 1947 mit den USA abgeschlossene Treuhandabkommen, nun noch für eine der zum Treuhandgebiet Pazifikinseln gehörigen Inselgruppen, die Republik Palau, weiterhin anwendbar. Die drei übrigen Gebiete – das Commonwealth der Nördlichen Marianen, die Republik Marshallinseln und die Föderierten Staaten von Mikronesien – treten je für sich in ein besonderes Verhältnis der Anbindung an ihre ehemalige Verwaltungsmacht ein. Der völkerrechtliche und wirtschaftlich-politische Rahmen, den die betreffenden Insularterritorien im Vorfeld der Ablösung ihres Treuhandstatus mit den USA ausgehandelt haben, läßt eine weitgehende Kontinuität jener Existenzbedingungen erwarten, die sich während der jüngsten Periode ihrer wechselvollen Geschichte herausgebildet haben.

I. Zum Treuhandsystem der Vereinten Nationen

Die Beendigung der Treuhandschaft über die Pazifikinseln ist ein Schritt mehr zum endgültigen Abschluß des Treuhandsystems der Vereinten Nationen,[1] nachdem die weit überwiegende Zahl der Treuhandgebiete bereits bis Mitte der sechziger Jahre aus dem Treuhandstatus entlassen worden war. Für eine Einschätzung seiner Leistungen lassen sich unterschiedliche Perspektiven wählen. Es steht zum einen in historischer Kontinuität zum Mandatssystem des Völkerbundes: Mit Ausnahme der ehemaligen A-Mandate und des damaligen Südwestafrika wurden die Mandatsgebiete, allerdings durch neu geschlossene Abkommen, in Treuhandschaften unter der UN-Charta überführt, wobei die materiellen und institutionellen Bestimmungen der Charta die Anforderungen an die Treu-

handschaftsverwaltung gegenüber der Völkerbundsatzung steigerten. Insofern erfüllte es nach dem Ende des Völkerbundes eine Ersatzfunktion hinsichtlich der Gebiete, die infolge der Einstufung in das Mandatssystem noch eines gewissen Übergangs zu ihrer völkerrechtlichen Eigenständigkeit bedurften.
Wie sich an Artikel 77 der UN-Charta zeigt, verstand sich das Treuhandsystem aber darüber hinaus auch als Angebot einer stärker internationalisierten Verwaltung an Kolonialmächte, soweit sie nicht unter dem Mandatssystem operiert hatten. Eine freiwillige Unterstellung abhängiger Hoheitsgebiete unter das Treuhandsystem ist allerdings nie erfolgt. Auch die zweite Komponente eines erweiterten Wirkungsrahmens, wie ihn die UN-Charta für das Treuhandsystem bereitstellte, ist nicht zur Entfaltung gelangt: Nach Art.81 der Charta konnten auch mehrere Staaten gemeinsam sowie die Vereinten Nationen selbst die Verwaltung eines Treuhandgebiets übernehmen. Die Auseinandersetzungen um die Formulierung der Bestimmungen über »Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung« (Kap. XI der Charta) hatten bereits Widerstände der Kolonialmächte gegenüber einer stärkeren Verantwortung der Organisation für die Unabhängigwerdung kolonisierter Gebiete offenbart.[2]
Die Besonderheiten des Treuhandsystems, die es in vergleichender Perspektive innerhalb des institutionellen und materiell-völkerrechtlichen Rahmens der Charta aufweist, mögen vor diesem Hintergrund wohl seine faktische Beschränkung auf eine Fortführung des Mandatssystems des Völkerbundes erklären. Zwar haben die Vereinten Nationen bei der Formulierung der Treuhandabkommen, die weitestgehend auf Entwürfen der Verwaltungsmacht beruhten, wenig institutionelles Gewicht entfalten können. In den Aufsichtsbefugnissen der Generalversammlung und des Treuhandrats, welche sich gemäß Art.87 der UN-Charta durch Berichterstattung der Verwaltungsmacht, die Entgegennahme von Petitionen und die Entsendung eigener Besuchsmissionen über Entwicklungen in den Treuhandgebieten unterrichteten, stand jedoch ein Instrumentarium zur Umsetzung der materiellen Verpflichtungen der Kolonialmacht zur Verfügung, das sich die Organisation in auch nur abgeschwächter Form für die übrigen abhängigen Gebiete erst erarbeiten mußte. Schließlich gehen die Zielvorgaben des Treuhandsystems über die sonstigen Verpflichtungen der Kolonialmächte nach Kap. XI hinaus, indem sie auf die Förderung der Unabhängigkeit des Treuhandgebiets wie auch die Berücksichtigung des frei geäußerten Willens seiner Bevölkerung verweisen.
Was jedoch die Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens für Treuhandschaften im Kontext der allgemeinen Entwicklung zur Entkolonisierung anbelangt, so lassen sich kaum Unterschiede zwischen dem Treuhandsystem und der Behandlung der kolonisierten Gebiete nach Kap. XI der Charta feststellen. Etwa zeitgleich verlief die große Welle der Beendigung des internationalen Status von Territorien beider Kategorien im Sog der Unabhängigkeitsbewegung zu Anfang der sechziger Jahre, ohne daß zuvor in einer Unterstellung unter die Treuhandaufsicht der Vereinten Nationen Chancen einer übergangsweisen Ordnung der entstehenden Staatsgebilde gesehen wurden. Mit der Einrichtung des Entkolonisierungsausschusses der Generalversammlung 1961 wurde der institutionelle Vorsprung des Treuhandsystems, der zudem durch seine paritätische Konstruktion und durch die Spannungen des Ost-West-Verhältnisses belastet war, weitgehend eingeholt. Die Generalversammlung entwickelte schließlich in mehreren Entschließungen Grundsätze der Entkolonisierung, die für Gebiete unter Treuhandschaft ebenso leitend wurden wie für die Masse der kolonisierten Gebiete. Insgesamt konnte das Treuhandsystem wenig historisches Profil gewinnen, weil es von der nur wenig vorhandenen Bereitschaft der Kolonialmächte, sich internationaler Einflußnahme zu öffnen, abhängig blieb.
So ist auch die Entwicklung des Treuhandgebietes Pazifikinseln durch die Aufsicht der Vereinten Nationen nur zurückhaltend gesteuert worden.

II. Zur Geschichte der Inseln

Vier Mächte hatten während des letzten Jahrhunderts das Schicksal der Inseln geprägt: Das Deutsche Reich errichtete 1885 auf den Marshallinseln ein Protektorat und gewann 1899 die Marianen – mit Ausnahme Guams, das an die USA fiel – wie auch die Karolinen (das heutige Mikronesien und Palau) im Wege der entgeltlichen Zession seitens der damaligen Kolonialmacht Spanien hinzu. Japan, das die Inseln im Ersten Weltkrieg besetzte und 1920 dem Mandatssystem des Völkerbundes unterstellte, nutzte das Gebiet als militärischen Stützpunkt während des Zweiten Weltkrieges, bis es 1944 von amerikanischen Truppen erobert wurde. Für seine Überleitung in das Treuhandsystem der Vereinten Nationen bestanden die USA auf besonderen Vorkehrungen, die ihnen die Wahrung ihrer strategischen Interessen erlaubten: Die für diesen (letztlich auch einzigen) Anwendungsfall maßgeschneiderten Bestimmungen über »strategische Zonen« der Treuhandgebiete in den Art.82, 83 und 85 der UN-Charta entzogen die Verwaltung einer Beaufsichtigung durch die Generalversammlung. An deren Stelle trat der Sicherheitsrat und als sein Hilfsorgan der Treuhandrat, was den USA als Verwaltungsmacht ein Vetorecht bei allen sicherheitsrelevanten Entscheidungen sicherte, sie allerdings nicht von den politisch-humanitären Zielsetzungen der Art.73 und 76 der Charta entband. Das 1947 vom Sicherheitsrat genehmigte Treuhandabkommen mit den USA erstreckte auch die nach dem Wortlaut der Charta nur hinsichtlich nicht-strategischer Treuhandgebiete geltenden Berichtspflichten der Verwaltungsmacht sowie Petitionsprüfungs- und Besuchsrechte des Treuhandrats auf das vereinbarte Treuhandverhältnis.[3] Durch ihre strategischen Interessen bedingte Einschränkungen dieser Aufsichtsrechte der Vereinten Nationen machten die USA während der bis 1958 durchgeführten Atomwaffentests auf den Marshallinseln geltend.
Auch heute noch besitzen die Pazifikinseln besondere Bedeutung im militärischen Sicherheitskonzept der Vereinigten Staaten, die insbesondere mit dem unsicheren Schicksal der amerikanischen Militärstützpunkte auf den Philippinen verknüpft ist.[4] Für die betroffenen Territorien birgt ihre geostrategische Stellung, so hat es die Entwicklung bis zur teilweisen Entlassung aus dem Treuhandstatus gezeigt, einerseits Tauschmacht, andererseits eine erhebliche Einschränkung ihrer Möglichkeiten, sich von der Verwaltungsmacht USA wirklich zu emanzipieren. Das stand letztlich auch einem Zusammenschluß der – nur durch Eingriff der Kolonialmächte zusammengefügten – Teile des Treuhandgebiets zu einem unabhängigen neuen Staatsgebilde im Wege, wie er im Zuge der Entkolonisierung anderer Gebiete (allerdings eher ausnahmsweise) stattgefunden hat.

III. Die Entwicklung bis 1986

Bemühungen der Vereinigten Staaten, die Bevölkerung der Pazifikinseln in ihrer politischen Entwicklung mit dem Ziel der Selbstregierung oder Unabhängigkeit zu fördern (Art.76 der UN-Charta), setzten erst zu Anfang der sechziger Jahre ein, nachdem der Bericht einer Besuchsmission der Vereinten Nationen deutlich mahnende Worte enthalten hatte.[5] Ein ›Congress of Micronesia‹ wurde 1964 auf Anordnung der amerikanischen Regierung als Legislativorgan mit beschränkten Befugnissen[6] eingerichtet. Dessen Kommission zum politischen Status bündelte die 1969 beginnenden formellen Verhandlungen mit den USA auf seiten Mikronesiens mit dem Ziel, den gemeinsamen Status des Gebiets als eines selbstregierenden Staates in freier Verbindung (free association) mit den Vereinigten Staaten vorzubereiten. Als der Kongreß Mikronesiens seine ablehnende Haltung gegenüber Angeboten der USA bekräftigt hatte, das gesamte Gebiet in einem Commonwealth – ähnlich wie Puerto Rico – dauerhaft an sich zu binden, begannen 1972 gesonderte Verhandlungen zwischen den USA und den Nördlichen Marianen, die einen solchen Status ihrerseits

wünschten. Einige Beobachter der Entwicklung Mikronesiens sehen hierin den letztlich erfolgreichen Versuch der Vereinigten Staaten, das Treuhandgebiet zu partikularisieren und dadurch für ihre strategischen Zwecksetzungen geeigneter zu machen, zumal insbesondere die Marianen schon früh durch militärische Einrichtungen ihre spezifische kulturelle und wirtschaftliche Prägung erhielten.[7] Die USA verwiesen allerdings schlicht auf das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung dieses Territoriums.[8]

Die Vereinten Nationen, innerhalb derer die Sowjetunion und Australien am vernehmlichsten für die Einheit Gesamt-Mikronesiens sprachen, forderten die USA wiederholt zur Eindämmung ›separatistischer‹ Tendenzen auf den Marianen auf und äußerten anläßlich einer Besuchsmission Zweifel daran, ob Verhandlungen der Verwaltungsmacht mit den Marianen außerhalb der politischen Organe des gesamten Treuhandgebiets mit den Bestimmungen des Treuhandvertrags vereinbar seien.[9] Allerdings bietet die Praxis der Weltorganisation, so sehr sie die grundsätzliche Unverrückbarkeit der Grenzen entkolonisierter Gebietseinheiten vertrat, gerade hinsichtlich der Beendigung von Treuhandschaften Argumente dafür, daß Teile eines abhängigen Gebietes für ihre Entkolonisierung unterschiedliche Zugehörigkeiten und Identitäten wählen konnten.[10]

Die Verhandlungen zwischen den Nördlichen Marianen[11] und den Vereinigten Staaten führten 1975 vergleichsweise rasch zur Unterzeichnung eines Abkommens, das die künftigen Beziehungen der Inselgruppe als ›Commonwealth in politischer Einheit mit den Vereinigten Staaten‹ regelt und im selben Jahr durch Volksabstimmung unter Aufsicht des UN-Treuhandrats gebilligt wurde. Es ordnet die Marianen der Souveränität der Vereinigten Staaten unter, welche für die auswärtigen Angelegenheiten und Verteidigung des Commonwealth vollständige Verantwortung tragen. Für die lokale Selbstverwaltung und die Regelung der inneren Angelegenheiten sind danach im Grundsatz die Marianen zuständig, jedoch in Überlagerung durch Legislativrechte der Vereinigten Staaten.[12] Die hiermit vorgezeichnete völkerrechtliche Abspaltung von dem restlichen Treuhandgebiet fand ihre Entsprechung in der Verabschiedung einer Verfassung, deren Grundstruktur bereits in dem Abkommen mit den USA festgelegt worden war.

Während ein Ersuchen der Marshallinseln und Palaus 1975 um vergleichbare getrennte Verhandlungen zunächst auf amerikanische Ablehnung traf, stellte sich schon 1977 zunächst auf informeller Ebene eine Zweigleisigkeit der Verhandlungen ein, die auf einer Ebene jeweils besondere Interessen der drei restlichen Teilgebiete der Pazifikinseln berücksichtigten, auf anderer Ebene Vorstellungen über einen gesamtmikronesischen Status der ›free association‹ mit den USA (1978 formuliert in den nach dem hawaiischen Verhandlungsort benannten Hilo-Prinzipien) entwickelte.[13] Nachdem die Bevölkerung Palaus und die der Marshallinseln den Entwurf einer einheitlichen Verfassung für Mikronesien durch Referendum im Jahre 1978 abgelehnt hatten, wurden auf jeder der drei Inselgruppen gesonderte Regierungen eingesetzt, mit denen die USA auf der Grundlage der Hilo-Prinzipien und in dem erklärten Bestreben, den Weg für eine künftige Kooperation der Teilgebiete untereinander offenzuhalten, über ihre bilateralen Beziehungen nach dem Ende der Treuhandschaft verhandelten. Gleichzeitig arbeiteten Palau und die Marshallinseln eigene Verfassungsentwürfe aus, die 1979 durch Referenden bestätigt wurden.[14]

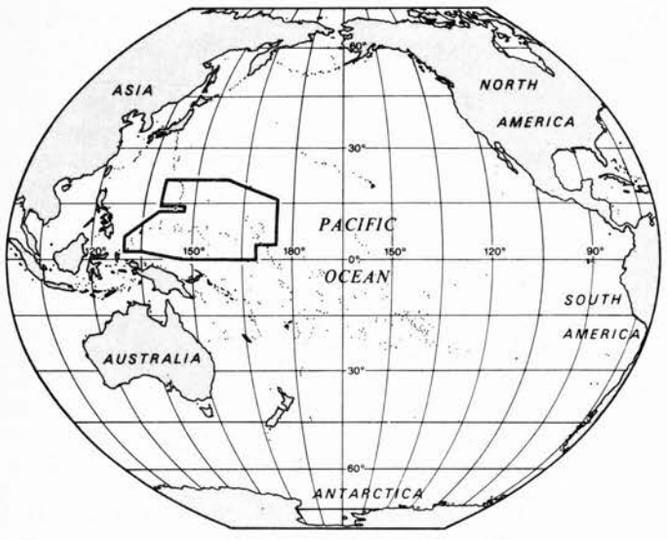
Die vier Inselgruppen kennzeichnet seitdem eine recht unterschiedliche Verfassungsstruktur: Die Nördlichen Marianen verfügen über ein Zweikammerparlament und einen gewählten Gouverneur, auf den Marshallinseln ist der gesetzgebenden Nitijela ein beratendes Organ zur Seite gestellt, das Mitwirkungsrechte bei der Wahrung lokalen Gewohnheitsrechts besitzt. Palau und die Föderierten Staaten von Mikronesien – die somit den einst für das gesamte Treuhandgebiet gültigen Namen fortführen – sind bundesstaatlich verfaßt; Palau hat ein Zweikammersystem mit einem direkt gewählten Präsidenten, während der mikronesische Präsident vom Bundesparlament gewählt wird.[15]

Eine neuerliche Schnittstelle der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Entwicklung des Treuhandgebiets ergab sich hinsichtlich Palaus, dessen Verfassung eine Referendumsmehrheit von 75 vH für den Umgang mit nuklearen Substanzen auf Palau sowie für die Annahme jedes völkerrechtlichen Vertrages fordert, der anderen Staaten einen solchen Umgang gestattet. In den Hilo-Prinzipien hatten sich die beteiligten Seiten darauf verständigt, daß die verfassungsmäßige Ordnung der mikronesischen Territorien unter anderem die Verantwortung der Vereinigten Staaten für die Sicherheit und Verteidigung »innerhalb oder bezüglich Mikronesiens« respektieren werde. Das von den Vereinigten Staaten und der palauischen Regierung 1980, also nach Annahme der palauischen Verfassung, paraphierte Assoziationsabkommen sah ein Recht der USA auf ungehinderten und notifikationsfreien Betrieb nuklearer Trägersysteme im Hoheitsgebiet Palaus in Wahrnehmung dieser Verantwortung vor. Nachdem die Bestätigung des Abkommens durch Referendum an dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer Dreiviertelmehrheit scheiterte, suchten beide Verhandlungspartner diese Bestimmung mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln zu retten.[16] Bis heute ist es aber nicht gelungen, dem Abkommen in dieser Fassung zur Geltung zu verhelfen.

Die Bevölkerungen der Marshallinseln und der Vereinigten Staaten von Mikronesien haben demgegenüber die von ihren Regierungen unterzeichneten, im wesentlichen auch mit dem Abkommen Palaus gleichlautenden ›Compacts of Free Association‹ durch Referenden gebilligt. Die eine Fülle von Materien betreffenden und durch konkretisierende Vereinbarungen ergänzten Abkommen[17] garantieren das Recht jedes Gebiets zur internen Selbstregierung, auch zur eigenständigen Wahrnehmung seiner außenpolitischen Belange, soweit nicht die Zuständigkeit der Vereinigten Staaten für die Sicherheit und Verteidigung der mikronesischen Staaten gegenseitige Konsultationen verlangt. Langfristige ökonomische Hilfeleistungen der USA an jedes der Gebiete sind ein bedeutender Teil der Vereinbarungen. Wie selbst regierungsnahe Beobachter bilanzieren, hat sich Mikronesien auch in den Jahrzehnten seiner treuhänderischen Verwaltung wirtschaftlich wenig entwickelt und ist weitgehend auf eine Fortführung der durch die USA erbrachten Sozialleistungen angewiesen.[18] Kritiker haben den USA eine bewußte Strategie der sozio-ökonomischen Abhängigmachung zur fortdauernden Sicherung ihrer strategischen Interessen vorgeworfen.

IV. Der Weg zur Beendigung der Treuhandschaft

Auf Initiative der USA stellte der Treuhandrat am 28.Mai 1986 in seiner Resolution 2183(LIII) fest, die Bevölkerung in den vier Teilen des Treuhandgebiets Pazifikinseln habe ihr Selbstbestimmungsrecht in Freiheit ausgeübt, und es sei angemessen, das Treuhandabkommen zu beenden. Die einzige Gegenstimme kam von der Sowjetunion, die wiederholt ihre Opposition gegen die nach ihren Worten kolonialistische Anbindung des Territoriums an die USA durch »Unterwerfungsabkommen« formuliert hatte.[19] Obwohl die USA während der Wahrnehmung ihres Verwaltungsauftrags in Aussicht gestellt hatten, neben dem Treuhandrat auch den Sicherheitsrat in angemessener Zeit mit der Frage einer Beendigung des Treuhandstatus Mikronesiens zu befassen, gab ihr Verhalten vor dem Hintergrund der sowjetischen Verweigerungshaltung nun Anlaß zu Zweifeln über das Verfahren, das sie im Hinblick auf die Beendigung des Treuhandabkommens einzuschlagen bereit waren. Im Oktober 1986 setzten die USA die Vereinten Nationen in einem an den Generalsekretär gerichteten Schreiben vom Inkrafttreten ihrer Assoziierungsabkommen mit der Republik Marshallinseln, den Föderierten Staaten von Mikronesien so-



Geographische Lage des ehemaligen Treuhandgebiets Pazifikinseln; eine detaillierte Karte findet sich in VN 5/1986 S.176. Palau, für das das Treuhandabkommen noch gilt, nimmt den südwestlichen Teil des Gebiets ein.

wie mit dem Commonwealth der Nördlichen Marianen in Kenntnis. Ihre Berichtstätigkeit gegenüber dem Treuhandrat beschränkt sich seitdem auf die Entwicklung Palaus.[20] Hierdurch nährten sich Befürchtungen, die USA beabsichtigten eine unilaterale Beendigung des Treuhandverhältnisses oder stellten sich angesichts eines im Sicherheitsrat drohenden sowjetischen Vetos auf den Standpunkt, der Treuhandrat nehme bereits die den Vereinten Nationen zukommende Rolle wahr.[21]

Weder aus der UN-Charta noch aus dem Treuhandabkommen ergibt sich auf den ersten Blick eine klare Regelung hinsichtlich des Verfahrens einer Beendigung der Treuhandschaft: Art.15 des Treuhandabkommens schreibt die Zustimmung der Verwaltungsmacht zu jeder Änderung oder Ablösung der Vertragsbedingungen vor, während Art.83 Abs. 1 der UN-Charta nur die Zuständigkeit des Sicherheitsrats für Änderungen und Ergänzungen des Treuhandabkommens über strategische Zonen ausspricht.[22] Die UN-Praxis bezüglich der schon beendeten zehn Treuhandschaften – hier war auf die Empfehlung des Treuhandrats eine abschließende Entscheidung der Generalversammlung gefolgt –, bietet für diesen Sonderfall eines strategischen Treuhandgebiets insofern Anleitung, als die sonst von der Generalversammlung wahrgenommenen Funktionen hier generell dem Sicherheitsrat zugeordnet sind. Es ist auch belegt, daß die Vereinigten Staaten bei Abschluß des Treuhandabkommens annahmen, der Sicherheitsrat müsse einer Beendigung des Abkommens zustimmen.[23] Auch die völkerrechtliche Literatur geht ganz überwiegend schon auf Grund des bilateralen Charakters eines Treuhandabkommens, wie ihn der Internationale Gerichtshof in seiner Entscheidung über den internationalen Status Südwestafrikas bestätigt hat,[24] von diesem Erfordernis aus.[25] Daß der Sicherheitsrat nun mit vierjährigem Abstand zu der Resolution des Treuhandrats bestimmt hat, das Treuhandabkommen trete hinsichtlich des Treuhandgebiets mit Ausnahme Palaus außer Kraft – so die Formulierung der Resolution 683(1990) –, könnte die Verfahrensfrage als akademisch entwerten. Sie hat allerdings auch in den Beratungen des Sicherheitsrats zu Kontroversen geführt, als der amerikanische Botschafter von einer bloßen Bestätigung der erfolgten Beendigung des Treuhandabkommens durch den Treuhandrat sprach, andere Mitglieder dagegen dessen Entscheidungsbefugnis betonten.

Es ging bei der Kompetenzfrage aber nicht mehr um die Sicherung des erforderlichen Entscheidungskonsenses, da die Sowjetunion ihren Widerstand gegen den Statuswechsel der Pazifikinseln unter Hinweis auf die amerikanische Zusicherung, keine weiteren Militärbasen in Mikronesien zu errichten, in der Sache aufgegeben hatte.[26] Die USA waren vielmehr offensichtlich bestrebt, die uneingeschränkte Gültigkeit ihrer schon vor der Befassung des Treuhandrats abgeschlossenen und gemäß einer Proklamation des US-Präsidenten Reagan[27] Ende 1986 in Kraft getretenen Assoziierungsabkommen mit den Teilgebieten der Pazifikinseln nicht Zweifeln auszusetzen, die sich aus dem Zeitpunkt einer Terminierung der Treuhandschaft erst auf Ende 1990 hätten ergeben können.[28] Die Abkommen selbst machen ihr Inkrafttreten, anders als noch der gemeinsame Entwurf und mit Ausnahme einiger Bestimmungen des Abkommens mit den Marianen, von der Beendigung des Treuhandabkommens nicht abhängig.

Ob die vorzeitige Ingeltungsetzung der Abkommen über das bilaterale Verhältnis der Vertragsparteien hinaus völkerrechtlich relevant war und im Rahmen der Treuhandschaftsaufsicht durch die Vereinten Nationen hätte zur Sprache gebracht werden müssen, und ob die Entscheidung des Sicherheitsrats auf die Gestaltung dieser Verträge hinsichtlich der völkerrechtlichen Stellung, aber auch der politischen Situation der Pazifikinseln hätte Einfluß ausüben können, läßt sich mit Blick auf die aus der Entkolonisierungspraxis der Vereinten Nationen hervorgegangenen Grundsätze bezweifeln. Die vor dem Sicherheitsrat vorgetragenen Stellungnahmen begnügen sich – wie auch die Resolution 683(1990) selbst – mit einem Hinweis auf die Annahme der neuen Statusverträge in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerungen, ohne auf die hierdurch begründeten Bindungen der Territorien an die ehemalige Verwaltungsmacht einzugehen.

V. Gegenwärtiger Status der Inseln

Aus den neugeordneten Beziehungen der USA zu den drei aus dem Treuhandstatus entlassenen Gebietsteilen der Pazifikinseln ergibt sich, wie oben umrissen, eine besondere Beschreibung von deren Staatsgewalt. Die USA sind für Sicherheit und Verteidigung, im Falle der Nördlichen Marianen, die sich als Commonwealth der Souveränität der Vereinigten Staaten unterstellen, auch für die gesamten auswärtigen Angelegenheiten zuständig, während die interne Gewalt den pazifischen Territorien obliegt. Doch auch hier findet sich vielfach eine enge Anbindung an die USA und ihre innere Ordnung, etwa in bezug auf das System der Besteuerung; offizielle Währung sämtlicher Gebiete ist der US-Dollar, wobei eine Option zur abgestimmten Einführung einer eigenen Landeswährung besteht. Die USA stellen wesentliche Infrastrukturleistungen in den Bereichen Kommunikationswesen, Verkehr, Erziehung und Gesundheit, zusätzlich zu den zunächst auf 15 Jahre hinaus festgelegten und ihrem Volumen nach stufenweise abnehmenden finanziellen Hilfen, zur Verfügung.[29]

Insgesamt ergeben sich Zweifel an der völkerrechtlichen Staatsqualität der drei Territorien, dies jedenfalls bei den Nördlichen Marianen, weil ihre Außenbeziehungen weitgehend über die Staatsgewalt der Vereinigten Staaten vermittelt werden.[30] Die Marshallinseln und Mikronesien stehen allerdings mittlerweile in diplomatischen Beziehungen zueinander und zu anderen Staaten der Region (beispielsweise zu Neuseeland); sie wurden bereits vor der Entschließung des Sicherheitsrats Mitglieder, teils auch Beobachter in regionalen internationalen Organisationen.[31] Die Assoziierungsabkommen legen auch hier (und unbeschadet einer grundsätzlichen Möglichkeit zu einseitiger Kündigung)[32] so wesentliche Staatsfunktionen in die Hände der USA, daß Zweifel an souveräner Staatlichkeit erlaubt sind.

Der Status aller dreier Gebiete wirft auch, vergegenwärtigt man sich insbesondere die noch unbeendete Auseinanderset-

zung der USA mit den Vereinten Nationen um ihr Verhältnis zu Puerto Rico,[33] die Frage seiner Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Anforderungen an die Entlassung eines Gebiets aus einem Verhältnis der Kolonisierung auf. Ein solches ist die Treuhandschaft in einem materiellen Sinne.[34] Maßgeblich ist Art.76 der UN-Charta, der Treuhändern die »Selbstregierung oder Unabhängigkeit« des verwalteten Gebietes als Entwicklungsziele vorgibt, vor allem aber das in Art.1 und 55 der Charta verankerte Selbstbestimmungsrecht in Zusammenhang mit den für die Entkolonisierungspraxis bedeutsamen Resolutionen 1514(XV) und 1541(XV) der Generalversammlung von 1960 sowie der Resolution 2625(XXV) von 1970.[35] Diese Rechtsgrundlagen fügen sich zu einem nicht in allen Einzelheiten klaren Bild zusammen, das jedenfalls mehrere Formen für den in freier Selbstbestimmung gewählten Status des entkolonisierten Territoriums kennt. Neben der Unabhängigkeit von der ehemals beherrschenden Macht steht die Möglichkeit einer Eingliederung in einen bestehenden Staat oder der ›free association‹, der freigewählten Verbindung mit einem solchen. Die Assoziierungsabkommen mit den Föderierten Staaten von Mikronesien, den Marshallinseln sowie das noch nicht in Kraft getretene Abkommen mit Palau greifen die Option der ›free association‹ auf, unter deren Bezeichnung sich bereits die Entkolonisierung einiger Gebiete unter neuseeländischem Einfluß vollzogen hatte.

Obwohl sich in der Praxis nur mit Mühe Konturen eines schlüssigen Konzepts der freien Verbindung ausmachen lassen,[36] entspricht die Stellung der drei Gebiete unter der Geltung der ›Compacts of Free Association‹ den Anforderungen an ihre interne Eigenständigkeit, an den Prozeß ihrer selbstbestimmten Wahl des Assoziationsstatus und an dessen grundsätzliche Veränderbarkeit etwa zugunsten der vollständigen Unabhängigkeit. Wie die (weit weniger expliziten) Abmachungen Neuseelands mit den ehemals abhängigen Gebieten Cookinseln und Niue belegen, erkennen die Vereinten Nationen Einschränkungen der Verteidigungsgewalt des Ausmaßes, wie sie die Assoziierungsabkommen vorsehen, durchaus als mit den Entkolonisierungsgrundsätzen vereinbar an.[37] Zunehmend abgeschwächt scheint das unter dem Einfluß der ›Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker‹ in Resolution 1514 der Generalversammlung herausgebildete Festhalten der Vereinten Nationen an der Zielsetzung einer vollständigen Unabhängigkeit für entkolonisierte Gebiete; es hat bei den Entschließungen des Treuhandrats und des Sicherheitsrats über den Status Mikronesiens auch keine Rolle mehr gespielt.

Die heutige Stellung der Nördlichen Marianen findet allerdings kaum ein Vorbild in der Entkolonisierungspraxis; sie sind das einzige Treuhandgebiet, das sich in eine dermaßen enge Beziehung zu seiner ehemaligen Verwaltungsmacht gesetzt hat, daß eine Bewertung an den Statustypus der Integration erinnert. Probleme liegen hier in dem nur erschwerten Zugang der Marianen zur Wahl der Unabhängigkeit, in der zugestandenen Einflußmöglichkeit der USA auf die innere Verfassung und schließlich darin begründet, daß eine gleiche Vertretung der nordmarianischen Bevölkerung im amerikanischen Kongreß, wie sie noch die Resolution 1541 der Generalversammlung fordert, nicht gewährleistet ist.[38] Die Vereinten Nationen haben zu diesen Punkten nicht Stellung bezogen, obwohl ihnen in der Aufsicht über Treuhandschaften eine wesentliche Verantwortung übertragen ist.[39]

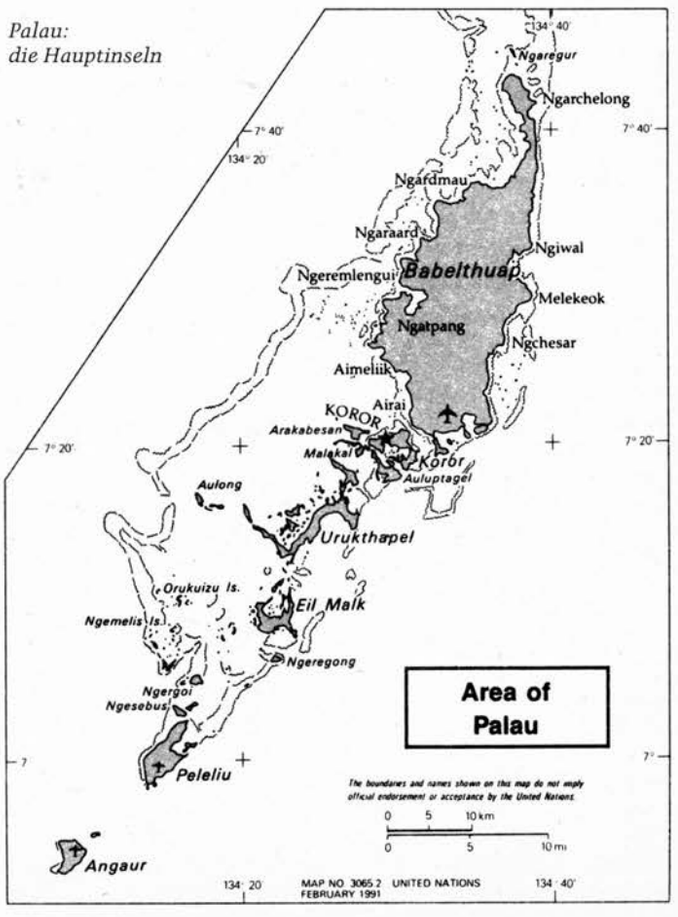
VI. Ausblick

Zwischen dem Commonwealth der Nördlichen Marianen und den USA schwelt bereits ein tiefgreifender Konflikt über die Anwendung bestimmter Regelungen ihres gemeinsamen Paktes, der die Marianen noch in letzter Minute veranlaßte, den Sicherheitsrat um die einstweilige Aussetzung einer Entscheidung zu ersuchen.[40] Dies blieb, trotz heftiger Interventionen Kubas im Sicherheitsrat, ohne Erfolg und auch ohne Niederschlag in dessen Entschließung vom 22.Dezember 1990. Gegenstand der Auseinandersetzung ist zum einen die Kontrolle über die Ausbeutung der Meeresschätze in der von den Nördlichen Marianen beanspruchten ausschließlichen Wirtschaftszone. Zum anderen machen die USA legislative Kompetenzen über das Commonwealth geltend, die nach dessen Auffassung mit seiner Befugnis zur Selbstregierung unvereinbar sind.[41]

Nachdem sich die Vereinten Nationen ihrer Aufsichtsrechte über diesen Teil des Treuhandgebietes Pazifikinseln begeben haben, können sie die Lösung des Konflikts kaum noch beeinflussen. Angesichts ihrer Zurückhaltung bezüglich der drei schon aus dem Treuhandstatus entlassenen Gebiete ist auch nicht zu erwarten, daß sie den noch ausstehenden Abschluß der formalen Entkolonisierung Palaus aktiver mitgestalten werden. So werden sich die Position der USA, die ihr Recht auf ungehinderten Betrieb nuklearer Systeme nicht aus dem Verhandlungspaket des Assoziierungsabkommens herauslösen wollen, und das deutliche Votum der palauischen Bevölkerung gegen derartige nukleare Aktivitäten auf bilateraler Ebene ausgleichen müssen. Rolle und Erfolg der USA bei der Bewältigung der Golfkrise dürften der Mehrheit der Staaten Zurückhaltung bei Versuchen nahelegen, kritisch auf ein Rechtsverhältnis einzuwirken, das die USA ganz offenkundig als für ihre militärischen Interessen besonders bedeutsam erachten.

Materiale Entkolonisierung, nicht nur formellen Abschluß der Treuhandschaft, dürften die Inseln des Pazifik erst erreichen, wenn der Abbau nuklearer Sicherheitssysteme wirklich vorankommt. Bis dahin könnten sie wirtschaftlich und infrastrukturell von ihrer geographischen Befindlichkeit und dem daran sich knüpfenden strategischen Interesse profitieren. Ob sie unter solchen Bedingungen zum Ausbau kultureller Identität finden, steht dahin.

Palau: die Hauptinseln



1 Vgl. dazu bereits Rauschning, Das Ende des Treuhandsystems der Vereinten Nationen durch die Staatswerdung der ihm unterstellten Gebiete, JIR Bd. 12(1965), S.158ff. Zum folgenden auch Rauschning, United Nations Trusteeship System, in: EPIL 5 (1983), S.369ff.
2 Vgl. dazu Brink, Non-Self-Governing Territories, in: EPIL 10(1987), S.316.
3 Vgl. Rauschning, Strategic Areas, in: EPIL 5(1983), S.258ff.; Erstad, International Law and Dependent Territories: The Case of Micronesia, in: Temple Law Quarterly 50(1976), S.58ff.(73). Zur Geschichte des Treuhandgebiets vgl. Rauschning, Pacific Islands, EPIL 12(1991), S.272ff.; van Dorn, The Compact of Free Association: An End to the Trust Territory of the Pacific Islands, in: Boston University International Law Journal 5(1987), S.213ff.
4 Dazu näher Slocum, The Last Trusteeship: Palau's Struggle for Self-Determination Under the United Nations International Trusteeship System, in: Boston College Third World Law Journal 10(1990), S.165ff.(169); Clark, Self-Determination and Free Association. Should the United States Terminate the Pacific Island Trust?, in: Harvard International Law Journal 21(1980), S.1ff.(4).
5 Vgl. McKibben, The Political Relationship Between the United States and Pacific Islands Entities: The Path to Self-Government in the Northern Mariana Islands, Palau, and Guam, in: Harvard International Law Journal 31(1990), S.159ff.(269).
6 Seine Akte unterlagen der Vetogewalt des von den USA eingesetzten Hochkommissars.
7 Vgl. McHenry, Micronesia: Trust Betrayed, 1975, S.42ff., 130ff.; Erstad (Anm.3), S.83ff.(87f.).
8 Siehe bei Armstrong, Strategic Underpinnings of the Legal Regime of Free Association: The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia, in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.179ff.(188); Clark (Anm.4), S.81.
9 Siehe bei Clark (Anm.4), S.80.
10 Die Präzedenzfälle betreffen die Großbritannien unterstellten Teile des Treuhandgebiets Kamerun, von denen sich eines Nigeria anschloß, sowie Rwanda und Burundi, die aus dem einheitlichen Treuhandgebiet Ruanda-Urundi entstanden.
11 Ein geographisches Gegenstück ›Südliche Marianen‹ existiert nicht, vielmehr schafft diese Bezeichnung die Abgrenzung zu Guam, das Teil der Marianengruppe, aber nicht des Treuhandgebiets Pazifikinseln ist und seit Ende des vorigen Jahrhunderts in besonderen Beziehungen zu den USA steht.
12 Vgl. dazu Clark (Anm.4), S.9ff. Der ›Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands in Political Union with the United States of America‹ ist veröffentlicht als US-Publ. L. No.94-241, 90 Stat.263, abgedruckt unter Title 48 para.1681 des United States Code.
13 Vgl. Clark (Anm.4), S.12; McHenry (Anm.7), S.134. Die Hilo- Prinzipien sind abgedruckt bei van Dorn (Anm.3).
14 Vgl. Armstrong (Anm.8), S.188.
15 Vgl. Rauschning, Pacific Islands, EPIL 12(1991)., S.272ff.
16 Vgl. ausführlich Slocum (Anm.4), S.177ff., sowie Armstrong (Anm.8), S.487f.
17 Die 1980 paraphierte Fassung des ›Compact of Free Association‹, die allen drei Assoziierungsabkommen zugrundeliegt, ist abgedruckt in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.283ff. Die Endfassungen der ›Compacts‹ sind veröffentlicht als US-Publ. L. No.99-239, 99 Stat.1770 (Marshallinseln und Föderierte Staaten von Mikronesien) und Publ. L. No.99-658, 100 Stat.3672 (Palau), abgedruckt unter Title 48 para.1681 des United States Code. Zu den Vereinbarungen über Spezialmaterien vgl. Armstrong, The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia (1980–1984), in: American Journal of International Law 78(1984), S.484ff.(488ff.).
18 Armstrong (Anm.8), S.191.
19 Siehe etwa VN 2/1985 S.47 und VN 5/1986 S.176. Zur Haltung der Sowjetunion vgl. auch Goy, Le Dernier Territoire Sous Tutuelle: Les Iles du Pacifique, in: Annuaire Français de Droit International 34(1988), S.454ff., und Clark (Anm.4), S.70, 79.
20 Vgl. bei Slocum (Anm.4), S.189ff.; Goy (Anm.19), S.472; de Zayas, United States: Dependent Territories, in: EPIL 12(1991), S.388ff.(390).
21 Slocum (Anm.4), S.188ff.
22 Ausführlich Macdonald, Termination of the Strategic Trusteeship: Free Association, the United Nations and International Law, in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.235ff.(258ff.).
23 Vgl. die bei Slocum (Anm.4), S.188, zitierte Äußerung des amerikanischen Botschafters Warren Austin aus dem Jahre 1947.
24 ICJ Reports 1950, S.128ff.
25 Armstrong (Anm.8), S.232f.; Goy (Anm.19), S.471ff.; MacDonald (Anm.22), S.263; vgl. dagegen van Dorn (Anm.3), S.215f.; Rauschning (Anm.15), S.273ff., und de Zayas (Anm.20), S.390f.
26 Vgl. das Wortprotokoll der Sitzung des Sicherheitsrats v.22.12.1990, UN Doc. S/PV.2972. Die einzige Gegenstimme zur Resolution 683(1990) kam von Kuba, einem nichtständigen Mitglied des Rates.
27 Presidential Proclamation No.5564 v.3.11.1986, 51.Federal Register 40, S.399; vgl. dazu Slocum (Anm.4), S.190.
28 Zu dieser Frage vor dem Hintergrund der Völkerrechtsentwicklung, die entkolonisierten Gebieten weitgehende Freiheiten zur Anerkennung vertraglicher Bindungen eingeräumt hat, vgl. Armstrong (Anm.8), S.199f.; Macdonald (Anm.22), S.249ff.
29 Section 211, 221 und 251 der ›Compacts‹, vgl. dazu Clark (Anm.4), S.25, und Armstrong (Anm.8), S.214ff. Eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts der Abkommen findet sich bei Goy (Anm.19), S.464f.
30 Vgl. näher bei Clark (Anm.4), S.10. – Auf Grund der mangelnden Staatsqualität der Nördlichen Marianen wurde von einer Aufnahme unter ›Sonstige Staaten‹ der in dieser Zeitschrift jeweils zu Jahrgangsbeginn veröffentlichten Staatenliste (VN 1/1991 S.38) abgesehen.
31 de Zayas (Anm.20), S.391.
32 So hinsichtlich der Sicherheits- und Verteidigungsgewalt der Vereinigten Staaten, Art.V der ›Compacts‹.
33 Vgl. dazu de Zayas (Anm.20), S.394; Pastor, The international debate on Puerto Rico: the costs of being an agenda-taker, in: International Organization 38(1984), S.575ff.
34 Dazu und zum folgenden vgl. Kunig, Entkolonisierung, in: Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2.Aufl., 1991, S.103ff.; Clark (Anm.4), S.41ff.; Macdonald (Anm.22), S.240ff.
35 Texte der Resolutionen 1514(XV) (Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker): VN 5–6/1985 S.172 und VN 4/1962 S.117, 1541(XV) (Grundsätze für die Feststellung, ob für Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Übermittlung von Auskünften gemäß Artikel 73(e) der Charta besteht): VN 3/1962 S.94, 2625(XXV) (Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen): VN 4/1978 S.138ff. Den 30.Jahrestag der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker hat die letzte Generalversammlung der Vereinten Nationen mit einer Gedenkplenarsitzung am 10.10.1990 begangen; sie fiel in das erste Jahr der (freilich kaum beachteten) Dekade zur endgültigen Abschaffung des Kolonialismus, die 1988 in Resolution 43/47 proklamiert worden war. Hinsichtlich der Entkolonisierungsleistung der UN sei im übrigen verwiesen auf Nuscheler, Die Entkolonisierungsbilanz der Vereinten Nationen. Ein skeptisches Nachwort, VN 6/1981 S.195ff., und El-Ayouty, Der historische Imperativ der Entkolonisierung, VN 5–6/1985, S.170ff.
36 Vgl. näher Clark (Anm.4), S.51ff.; Macdonald (Anm.22), S.241ff.
37 Vgl. Clark (Anm.4), S.73f.
38 Wie die anderen abhängigen Gebiete der Vereinigten Staaten entsenden die Marianen einen Delegierten in den Kongreß, der Stimmrecht nur in den Ausschüssen, nicht jedoch im Plenum hat. Vgl. de Zayas (Anm.20), S.388, und Clark (Anm.4), S.76, 78.
39 Vgl. Rauschning 1983 (Anm.1), S.369ff.(376).
40 Brief des Gouverneurs der Nördlichen Marianen, de Leon Guerrero, v.20.12.1990 an den Präsidenten des Sicherheitsrats, UN Doc. S/22034 v.21.12.1990.
41 Vgl. ausführlich McKibben (Anm.5), S.280ff., sowie den in Anm.40 zitierten Brief des nordmarianischen Gouverneurs.

Die Uruguay-Runde im Zeitverzug

Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordung

ROLAND WARTENWEILER

Im Rahmen des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), einer autonomen Organisation im Verband der Vereinten Nationen, einigten sich die Handelsminister der Vertragsparteien im September 1986 auf eine neue Handelsrunde. Ein einvernehmlicher Abschluß, der nach mehrjährigen Verhandlungen für Ende 1990 geplant gewesen war, kam noch nicht zustande. Der Autor knüpft mit der folgenden Untersuchung an seinen im Vorfeld der 8. Welthandelsrunde in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag (Die Welthandelsordnung im Spiegel des Protektionismus. Pragmatismus statt konzeptioneller Weitsicht, VN 1/1986 S.14ff.) an.

Die heutige Herausforderung an die Welthandelsordnung leitet sich hauptsächlich aus der Beschleunigung der wirtschaftlichen Strukturanpassungsprozesse ab. Diese Realität erfordert zu ihrer erfolgreichen Bewältigung substantielle Kräfte. Für viele Länder ist dies der Anlaß, um die Rollen des Staates und der Privatwirtschaft aus kurz-, mittel- und langfristiger Sicht neu zu definieren. Obwohl fortlaufend Fortschritte im Abbau und in der Beseitigung wachstumsverzögernder Verzerrungen und Rigiditäten über die Verstärkung flexiblerer Wirtschaftsstrukturen erzielt werden, bleibt noch viel zu tun. Dies um so mehr, als es immer wieder zu Rückfällen kommt, bestimmte

Wirtschaftssegmente gezielt abgeschirmt werden und die eingeleiteten Korrekturen oft mit der Dynamik der wirtschaftlichen Evolution nicht Schritt halten.
Zwar bezweifelt heute kaum jemand mehr ernsthaft die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Theorien, doch stößt sich deren Umsetzung in die wirtschaftspolitische Praxis noch allzu oft an kaum überwindbaren Hindernissen. Kurzsichtige nationale oder Partikularinteressen, die zuweilen mit Argumenten des Existenz- oder Staatsschutzes verbrämt werden, führen zu einem hohlen Pragmatismus statt zu konzeptioneller Weitsicht. Diese Erfahrung prägt auch den Gang der 8. Welthandelsrunde, die im Herbst 1986 im uruguayischen Badeort Punta del Este als Uruguay-Runde lanciert worden ist und im Dezember 1990 in Brüssel hätte abgeschlossen werden sollen. Wegen Meinungsunterschieden, vor allem zwischen den größeren Welthandelspartnern, ist freilich dieses Ziel nicht erreicht worden. Jetzt müssen die Verhandlungen der Uruguay-Runde mühsam wieder angekurbelt werden, so daß eine Beendigung der laufenden Arbeiten zur Schaffung einer neuen umfassenderen Welthandelsordung vor Ende 1991 kaum zu erwarten ist.
Die Uruguay-Runde ist damit in Zeitverzug geraten. Obwohl sie und ihre allfälligen Ergebnisse zweifellos im Brennpunkt des allgemeinen Interesses stehen und als konkreter Testfall für eine vermehrt marktwirtschaftliche Welthandelsordung gelten können, sind auch ihre Verhandlungen in ein weiteres weltwirtschaftspolitisches Umfeld eingebettet. Es wird vielleicht besonders treffend anhand der Erkenntnisse zweier internationaler Wirtschaftskonferenzen, die in den vergangenen fünf Jahren durchgeführt worden sind, ausgeleuchtet. Es handelt sich dabei um die VII. Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD VII) in Genf im Sommer 1987 und um die Bonner Wirtschaftstagung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Frühjahr 1990. Als Augenblicksbilder stehen beide stellvertretend für wirtschaftspolitische Evolutionsprozesse, die sich mit noch viel wirklichkeitsnäherer Virulenz in der nun verlängerten 8. Welthandelsrunde wiederfinden.

Die Genfer Plattform der UNCTAD VII

Das in Genf von der UNCTAD VII verabschiedete Strategiepapier, die Schlußakte (Text: UN Publ. E.88 II.D.1, S6ff.), enthält inhaltlich im wesentlichen zwei entscheidende Feststellungen: Abkehr von einer verfehlten Polarisierung zwischen Ländern unterschiedlichen Entwicklungsstandes und wiedererwachtes Vertrauen in die marktwirtschaftlichen Lenkungskräfte. Im Zuge zunehmender internationaler Wirtschaftsverflechtungen erhielt damit der Nord-Süd-Dialog eine neue Dimension. Bisher strebten die Länder auf der südlichen Halbkugel des Globus ein Maximum an Hilfe in allen Wirtschaftsbereichen an, ohne sich gleichzeitig zu eigenen Anstrengungen zu verpflichten. Nun wurde nüchtern festgeschrieben, daß der länderbezogene Stand der wirtschaftlichen Entwicklung derart heterogen und die wirtschaftspolitischen Interdependenzen derart groß geworden sind, daß jeder Weltwirtschaftspartner nach Maßgabe seiner Möglichkeiten einen angemessenen Beitrag zum Wohlstand der Weltgemeinschaft leisten muß. Der auf multilateraler Ebene erkennbare Trend zu mehr Rationalität in der Gestaltung weltwirtschaftlicher Nord-Süd-Beziehungen bestätigte sich.
Die Genfer Plattform vermittelt gleichzeitig eine liberale wirtschaftspolitische Zielvorgabe, wie sie bis dahin in dieser thematisch umfassenden und trotzdem recht konzisen Form in der UNCTAD nie formuliert worden ist. Der ordnungspolitische Stimmungswandel führt vom ehemaligen Glauben der UNCTAD an die ›Verwaltungsfähigkeit‹ von Volkswirtschaften weg zu einem größeren Vertrauen in die Lenkungskräfte des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, des weltwirtschaftlich wichtigsten Wachstumsmotors. Freilich wird ebenso nicht verkannt, daß der marktwirtschaftlichen Philosophie im nationalstaatlichen Denken der heutigen Welt politische und soziale Grenzen gesetzt sind. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß in den letzten Jahren neben den marktwirtschaftlich orientierten Industriestaaten eine zunehmende Zahl von Ländern der Dritten Welt dem vernünftigen Zeittrend nach mehr Liberalismus in der Binnen- und Außenwirtschaftspolitik mit konkreten Taten gefolgt ist. Mit solchen Rezepten haben einige ›Entwicklungsländer‹ wie zum Beispiel Taiwan, Hongkong oder Südkorea sogenannte Industriestaaten wie etwa Irland, Portugal oder Griechenland wirtschaftlich überholt und inzwischen bereits deutlich hinter sich gelassen.

Zerfall zentralgelenkter Planwirtschaftsmechanismen

Die Bonner KSZE-Wirtschaftskonferenz fand im Frühjahr 1990 mitten in einer Periode eines zunehmend rascheren Zerfalls der zentralgelenkten Planwirtschaftsmechanismen in Osteuropa statt. Die Veranstaltung setzte in dieser unruhigen Übergangsphase zwar keine Signale, begleitete aber die konkrete wirtschaftspolitische Entwicklung in Europa mit viel Verbalismus und mit einem langfädigen Schlußdokument (Text: Bulletin, Nr.46, Bonn, 19.4.1990) in die Zukunft. Es ist geprägt vom gesamteuropäischen Aufbruch zu marktwirtschaftlichen Prinzipien und dem indirekten Eingeständnis, daß die marxistische Wirtschaftsphilosophie längerfristig zu Rückständigkeit und der wirtschaftliche Staatsdirigismus sich selbt in eine Existenzkrise führt. Ein theoretisches ›Konkurrenzmodell‹ zum Wirtschaftsliberalismus erlitt damit anerkannterweise in der Praxis Schiffbruch und mußte als denkbare Alternative zur Gestaltung weltwirtschaftlicher Beziehungsnetze wohl endgültig beiseite gelegt werden. Diese in Bonn erst in schwammiger Form angedeutete Feststellung hat die jüngste Entwicklung mit aller Deutlichkeit bestätigt.
Die KSZE-Tagung war aber ebenso geprägt vom Gebaren der Europäischen Gemeinschaften (EG) auf einen wirtschaftspolitischen Führungsanspruch auf europäischer und globaler Ebene. Das Verhalten, das sich in einer Demonstration der wirtschaftlichen Macht ausdrückte, war und ist teilweise eine Folge der vielfältigen natürlichen Kompetenzspannungen zwischen der Brüsseler Kommission als Exekutivorgan und dem EG-Ministerrat als eigentlichem Entscheidungsträger für gemeinschaftliche Angelegenheiten. Diese interne Integrationsproblematik führt zu einer gewissen Halsstarrigkeit gegen außen, was oft unter dem Begriff einer ›Festung EG‹ zusammengefaßt wird. Sie ist das Ergebnis der offensichtlichen Unfähigkeit der EG, die föderal ausgerichtete innere Entscheidungsstruktur über die als Machtzentrum organisierte Brüsseler Kommission sachgerecht im internationalen Maßstab echter Multilateralität einzubetten. Mit anderen Worten will die EG nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch in Osteuropa auf dem internationalen Parkett eine Position einnehmen, zu der sie wohl die wirtschaftliche Potenz, aber keine genügend gereifte und abgeklärte politische und demokratische Legitimität besitzt.
Das verstärkte EG-Selbstbewußtsein hat im Konzert multilateraler Handelsverhandlungen seine besondere Bedeutung, weil es an Gegenkräften mangelt. Japan als etablierte Wirtschaftsmacht im pazifischen Raum fällt für eine solche Rolle aus, weil es sich traditionell einer asiatischen Zurückhaltung befleißigt, international gezielt ein niedriges Profil pflegt und ohnehin weitgehend eine Reaktionspolitik betreibt. Die Interessengemeinschaft kleinerer Länder, die sich in der Vorbereitungsphase der 8. Welthandelsrunde bildete, ist wieder auseinandergefallen. Diese Gruppe, die einige Dutzend kleinerer Länder quer über den Globus zu einer lockeren Einheit zusammenfaßte, formte sich damals ad hoc mit dem gemeinsamen Ziel, die Multilateralität der handelspolitischen Verhaltensordnung zu verteidigen und gleichzeitig die Aufnahmefähigkeit der drei größten Weltwirtschaftsmärkte so offen wie möglich zu halten. Sie trat ehemals als ›Machtpotential der großen

Zahl‹ in Erscheinung, ist aber heute nicht mehr existent. So verbleiben als Gegenpol zur EG eigentlich nur die Vereinigten Staaten, die im Zuge der umbruchbedingten Schwäche der Sowjetunion ihr herausragendes politisches und militärisches Gewicht gerade jüngst in der Golfkrise bewiesen haben. Auf wirtschaftspolitischem Gebiet stößt freilich Washingtons Kampf für einen freien Welthandel, für eine Stärkung der liberalen Bollwerkfunktion des GATT und damit für die Uruguay-Runde auf zum Teil sicherlich berechtigtes Mißtrauen. Die Anstrengungen wirken nämlich insofern eingeschränkt glaubwürdig, als sie allzu oft konzeptionslose wirtschaftliche Tagespolitik vor dem Hintergrund offensichtlicher nationaler Interessenpolitik und eines kurzlebigen Kongreßlobbyismus widerspiegeln.

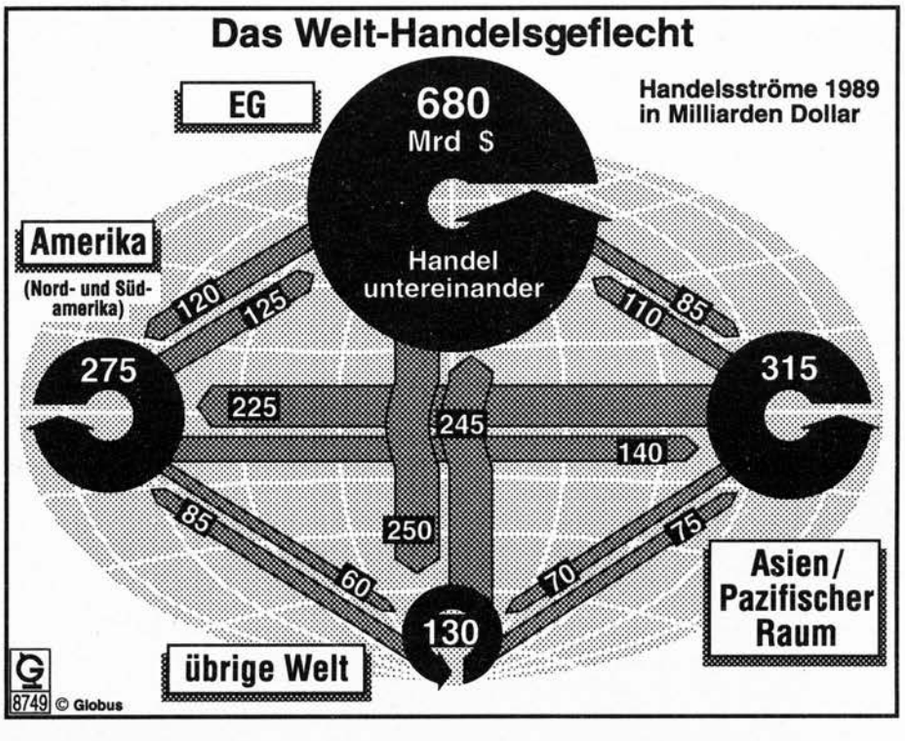
Anspruchsvolle Herausforderung

Die Existenz dieses machtpolitischen Bipolarismus EG-USA in weltwirtschaftspolitischen Verhandlungen hat konkrete Auswirkungen auf den Gang der Uruguay-Runde. Die beiden Weltwirtschaftsmächte stehen zwar sachlich berechtigt im Mittelpunkt des Seilziehens, erweisen sich jedoch als außerstande, als eigentliche Zugpferde der 8. Welthandelsrunde zu wirken. Das Fehlen von Triebkräften, die nicht an inneren Widersprüchen zerrieben werden, führte fast zwangsläufig zum Unvermögen, die Uruguay-Runde fristgerecht in der vorgegebenen vierjährigen Verhandlungsperiode abzuschließen. Zwar blieb aus ordungspolitischer Sicht die Marktwirtschaftsphilosophie weltweit im Aufwind, doch fehlten ihr durchsetzungskräftige Protagonisten, welche die anspruchsvolle Herausforderung zielgerecht aufgriffen. Dieses Manko ist bis heute nicht behoben und wirkt hemmend auf eine fortschrittsgerichtete Wiederbelebung der Verhandlungen der Uruguay-Runde nach dem Debakel des Brüsseler Ministertreffens Anfang Dezember 1990.

Gerechterweise ist dabei einzuräumen, daß mit der 8. Welthandelsrunde eine Aufgabe in Angriff genommen worden ist, die sämtliche bisherigen weltwirtschaftspolitischen Vorhaben auf multilateraler Ebene an Umfang und allfälliger Wirkungstiefe sprengt. Die Uruguay-Runde mit ihrem hinreichend präzisen und liberal orientierten Pflichtenheft greift mit ihrem bearbeiteten Themenkatalog weit über die traditionelle Handelspolitik, bei der Zolltarife und mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs im Mittelpunkt standen, hinaus. Die Verhandlungen konzentrieren sich auf die Fortschreibung und Anpassung einer grundsätzlich liberalen Außenwirtschaftsordung mit ihrer binnenwirtschaftlichen Abstützung und Flankierung – also auf nichts anderes als auf die Skizze eines Grundkonzepts einer künftigen, weltweit gültigen Wirtschafts- und Wettbewerbsordung. Die Welthandelsgemeinschaft arbeitet in der Uruguay-Runde daran, das einsatzfähige Ordungssystem schlechthin zu überprüfen und nach Bedarf neue Instrumente einzubauen.

Das GATT mit seinen Vertragsverpflichtungen und seinem weiten, in der Uruguay-Runde noch zu definierenden Wirkungsfeld dient diesem Vorhaben als Vehikel. Es hat sich nämlich in den nun über vierjährigen Verhandlungen gezeigt, daß der bestehende Verhaltensrahmen zu eng ist und hinter der tatsächlichen Entwicklung zurückhängt. Er bedarf aus diesem Grund einer tiefgreifenden Revision. In der Tokyo-Runde war die Chance zur rechtzeitigen Remedur einer bereits angeschlagenen GATT-Ordnung verpaßt worden. Systemimmanente Grundsatzprobleme wurden vielmehr mit einer Verstärkung von Fehlentwicklungen der Vergangenheit mit pragmatischer Unbekümmertheit akzentuiert. Als Stichworte genügen hier der kurze Hinweis auf die Aushöhlung des GATT-Prinzips der Meistbegünstigung durch eine unqualifizierte Sonderbehandlung der Länder der Dritten Welt oder die welthandelspolitisch unausgegorene Präferenzierung von Zollunionen und Freihandelszonen.

Die Berücksichtigung von für das GATT-System neuen Verhandlungsbereichen in der 8. Welthandelsrunde belegt einen weiteren Mangel aus der Vergangenheit. Die isolierte vertragsrechtliche Erfassung des weltweiten Warenverkehrs bedarf im Zuge einer zunehmenden weltwirtschaftlichen Vernetzung einer Ergänzung und Abrundung durch vergleichbare multilaterale Rechtsbindungen in anderen außenwirtschaftlich relevanten Aktivitäten. Während im monetären Bereich die Zuständigkeit der Bretton-Woods-Institute (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) unbestritten ist, zeigen sich beim grenzüberschreitenden Transfer von Arbeitsleistung und Wissen Lücken. Zwar gibt es einige weltweite Sektoralorganisationen und -organe (zum Beispiel die Linienschiffahrtskonferenz oder die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation



Eine zunehmende Gewichtsverlagerung läßt sich im Welthandel beobachten; die EG ist dabei das mit Abstand größte Schwergewicht. Der Handel der 12 EG-Mitgliedsländer untereinander erreichte 1989 einen Wert von 680 Mrd US-Dollar und damit rund 60 vH der gesamten EG-Exporte. In den beiden anderen wichtigen Handelszentren der Welt – im amerikanischen Handelsraum mit den USA als Kernland und im asiatisch-pazifischen mit Japan als Schwerpunkt – ist der Handel der Beteiligten untereinander nicht einmal halb so intensiv wie in Europa. Handelsströme verschiedener Stärke verbinden die Handelsräume miteinander. Das Schaubild zeigt, daß der Handel über den Pazifik, also zwischen den beiden Amerikas und dem asiatisch/pazifischen Raum, beträchtlich stärker ist als der Handel über den Atlantik, also zwischen der EG und den beiden Amerikas. Fachleute meinen, daß der Pazifik in Zukunft noch sehr viel mehr zu einem Ozean wird, der die dynamischsten und vielversprechendsten Wirtschaftsregionen der Welt miteinander verbindet. Der Handel über den Atlantik, zwischen der neuen und der alten Welt, wird da nicht mithalten können.

(ICAO) oder die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)) mit eigenen Durchsetzungsinstrumenten, doch fehlen die festigenden Querstreben an diesem multilateralen Konstruktionswerk. All dieser Themenkomplexe nimmt sich die Uruguay-Runde an. Dabei ist weiterhin die Frage offen, ob allfällige Ergebnisse in Dossiers wie dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel oder den industriellen Eigentumsrechten tatsächlich in das GATT-System einzubeziehen oder ob Verlagerungen von solchen Ergebnissen auf Parallelorgane vorzuziehen sind. Angesichts der vermuteten Schwerfälligkeit in der Handhabung eines themenumfassend erweiterten GATT-Instrumentariums wäre es wohl vorzuziehen, mögliche neue multilaterale Verhaltensgrundsätze im grenzüberschreitenden Transfer von Arbeits- und Wissensleistungen jeweils in eine ›geordnete‹ Eigenständigkeit einzubringen.

Opportunität einer Gesamtlösung

In ihrem ordungspolitischen Fundus setzt die Uruguay-Runde grundsätzlich auf die wachstumspolitische Überlegenheit des liberalen Ansatzes, also auf die Gewährleistung möglichst offener Märkte. Die einschlägige Theorie besagt nämlich, daß Wachstum und Wohlstand eng mit einer effizienten internationalen Arbeitsteilung und aktiven Außenwirtschaftsbeziehungen verbunden sind. Als logischer Schluß ergibt sich damit, daß langfristig eine möglichst liberale Welthandelsordnung allen Ländern nützt, weil offenere und wettbewerbsintensivere Märkte letztlich zu einem regeren internationalen Warenaustausch führen. In der 8. Welthandelsrunde wird dieses Ziel angestrebt über eine Verbesserung des Marktzugangs durch den Abbau traditioneller Handelshemmnisse, über die normative Stärkung und Erweiterung der multilateralen Ordnung mit der Festlegung einer effektiven und durchsetzbaren Disziplin sowie über die Steigerung der Reaktionsfähigkeit des liberalen Regelsystems auf das sich wandelnde weltwirtschaftliche Umfeld. Diese Verhandlungstriologie hat nur einen außenwirtschaftspolitischen Sinn, wenn sie auf einem einigermaßen soliden Fundament ruht. Das spricht für die Opportunität einer Gesamtlösung, in der alle Verhandlungspartner ihre originären Eigeninteressen in irgendeiner Form wiederfinden.

Die Zahl der Mitglieder der Uruguay-Runde ist inzwischen auf nicht weniger als 108 Länder unterschiedlichsten Entwicklungsstandes gestiegen. Die offensichtliche Verzahnung verschiedenster wirtschaftlicher Interessen läßt ahnen, daß Teillösungen nicht mehr denkbar sind, sondern zwingend ein ausgewogenes Gesamtpaktet geschnürt werden muß. Der umfangreiche Themenkatalog der 8. Welthandelsrunde, wie er aus der Zusammenstellung ›Umrisse eines Gesamtpakets der Uruguay-Runde‹ hervorgeht, läßt sich zur Vereinfachung der verhandlungspolitischen Beziehungskräfte in vier zentrale Problemkreise, die sogenannten Essentials, aufgliedern:

- substantielle und progressive Liberalisierung im Agrarhandel über marktgerechtere nationale Landwirtschaftspolitiken und über eine sukzessive Öffnung der Agrarmärkte;
- Stärkung der GATT-Regeln, insbesondere über eine Neuinterpretation der Schutzklausel (GATT-Artikel XIX) zur Ausmerzung bilateraler Grauzonenmaßnahmen sowie über marktkonformere Regeln in der Subventions- und Anti-Dumping-Politik;
- Verbesserung des Marktzugangs im Warenverkehr durch einen weiteren Abbau tarifärer und quantitativer Handelshemmnisse. Hier hat der stufenweisen Abbau des Sektoralprotektionismus im Textil- und Bekleidungshandel, wie er seit Jahrzehnten im Rahmen des Multifaserabkommens (MFA) betrieben wird, für die Länder der Dritten Welt eine sinnträchtige Bedeutung;
- Erstellen eines neuen multilateralen Regelwerks für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, um die heute auf multilateraler Ebene bestehende Lücke auszufüllen.

Aus diesem gerafften Interessenspektrum lassen sich für einen nach wie vor anvisierten Abschluß der Uruguay-Runde denkbare Schnittstellen zu möglichen Kompromissen ableiten. Auch nach dem Brüsseler Mißerfolg wird sich das Kräftemessen in der konkreten Verhandlungspraxis weiterhin auf ein wechselseitiges Geben und Nehmen in diesen vier Bereichen konzentrieren; dies wird im Englischen so bildhaft mit ›tradeoffs‹ umschrieben. Auf eine sukzessive Öffnung der Agrarmärkte setzen vor allem die traditionellen Exportländer für Landwirtschaftserzeugnisse, die in der sogenannten Cairns-Gruppe locker zusammengefaßt sind, und die Vereinigten Staaten; in anderen Bereichen sind sie dagegen eher weniger konzessionsfreudig und oft ausgesprochen zurückhaltend. Die EG tut sich ihrerseits agrarpolitisch außerordentlich schwer, möchte aber im Handel mit Dienstleistungsrechten – und bei den industriellen Eigentumsrechten – bessere multilaterale Verhaltensregeln erreichen. Viele Staaten der Dritten Welt und kleinere Industrieländer erwarten von der 8. Welthandelsrunde grundsätzlich einen verbesserten Zugang zu aufnahmefähigen Auslandsmärkten und griffigere GATT-Regeln, um damit das Machtdiktat der wirtschaftlichen Großmächte multilateral einzubinden. Diese letztere Gemeinschaft von Zweckinteressen spaltet sich freilich wieder, wenn es um eine agrarwirtschaftliche Liberalisierung oder um dienstleistungs- und patentpolitische Regelungen geht.

Umrisse eines Gesamtpakets der Uruguay-Runde

Warenhandel

1. Protokoll über einen konsolidierten Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse auf industrielle und gewerbliche Waren sowie auf Rohstoffe und tropische Erzeugnisse;
2. Vereinbarung über Ursprungsregeln;
3. Regelung für das Wareninspektionswesen;
4. Änderung von Kodizes der 7. Welthandelsrunde (Tokyo-Runde) über die Subventions- und Anti-Dumping-Politik, die technischen Handelsbeschränkungen, die Einfuhrlizenzen, die Zollwertberechnung und das öffentliche Beschaffungswesen;
5. Liberalisierung und Regelsystem im Agrarhandel;
6. Übergangsregeln zur Auflösung des Multifaserabkommens (MFA);
7. Revision oder Neuinterpretation von GATT-Artikeln über die Schutzklausel, die Zollunionen und Freihandelszonen, die Staatsunternehmen, die Zollgebühren und anderen Abgaben, die Ausnahmeermächtigungen (›waiver‹), über die Nicht-Anwendung der GATT-Akte in besonderen Fällen sowie über die Änderung von Zolltarifkonzessionen;
8. Realisierung eines effizienteren GATT-Streitschlichtungsverfahrens;
9. Verbesserung der Funktionsweise des GATT-Systems, unter anderem über eine Aktualisierung der Überwachungs- und Entscheidungsmechanismen sowie über eine vermehrte ministerielle Beteiligung;
10. Vereinbarung über handelswirksame Investitionspolitiken;
11. Regelung handelsbezogener Aspekte der industriellen Eigentumsrechte einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen;

Handel mit Dienstleistungen

12. Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen mit sektoralen Anhängen über das maritime Transportwesen, die Binnengewässertransporte, den Straßenverkehr, die Luftfahrt, das Telekommunikationswesen, die Wanderarbeitnehmer, den Audio-Video-Sektor und die Finanzdienste.

Im Anhang des Verhandlungspakets geht es um die Grundelemente einer multilateralen Handelsorganisation.

Zwei zukunftsgerichtete Wege

Trotz aller negativer Aspekte, die der durch mangelnde Konsensbereitschaft erzwungenen Verlängerung der Uruguay-Runde anhaften, bleibt die in über vier Jahren erarbeitete, freilich

unvollendete Substanz des anvisierten Gesamtpakets erhalten. Ein fristgerechter Abschluß um jeden Preis konnte und kann nicht Ziel einer 8. Welthandelsrunde sein, die ihren ursprünglichen Anforderungen gerecht werden will. Vielleicht brauchten die weiter laufenden Handelsverhandlungen ein solches, hoffentlich heilsames Ereignis wie in Brüssel und eine Bedenkpause, um über die Rückbesinnung auf die Prämissen weltwirtschaftspolitischer Vernunft neue Kräfte freizumachen. Offensichtlich war die Weltgemeinschaft zu jenem Zeitpunkt einfach noch nicht reif genug, um den zusätzlichen, grundsätzlich geforderten marktwirtschaftlicheren Elan zu entwickeln. Freilich ist gleichzeitig warnend festzuhalten, daß nach wie vor da und dort Bestrebungen nicht fehlen, mit einem politisch motivierten Kuhhandel ein sich abzeichnendes marktwirtschaftlich gesundes Ordnungssystem zu unterlaufen. Auffallend sind solche Versuche vor allem im Agrarhandel, wo mit der Augenwischerei von Prozentzahlen die mangelnde Bereitschaft verdeckt werden soll, zielkonforme Regeln auszuarbeiten. Fragwürdiges – weil mit einem handelspolitischen und rechtlichen Selbstbedienungsladen vergleichbar – zeichnet sich auch bei der Behandlung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs und der handelsbezogenen Aspekte der industriellen Eigentumsrechte ab.

Leider sind es gerade die beiden größten Weltwirtschaftsmächte, die tendenziell zu solchen ideologischen Sündenfällen neigen. Das oft erratische und nur beschränkt sachlich fundierte Verhandlungsgebaren der Vereinigten Staaten zeugte nämlich keineswegs immer von marktwirtschaftlicher Konsequenz. Im bisherigen Verhandlungsverlauf vollzog Washington zu oft in wichtigen Substanzfragen Kehrtwendungen oder durchbrach die grundsätzlich liberale Ausrichtung der amerikanischen Wirtschaftspolitik mit Schutzbegehren einseitiger Partikularinteressen. Daß sich ferner die EG mit ihrer internen entscheidungspolitischen Schwerfälligkeit als Impulsgeber zu marktwirtschaftlicher Dynamik in der Uruguay-Runde nicht eignet, zeigen die lamentablen Bemühungen um eine Reform der eigenen kostspieligen Agrarpolitik. Immerhin ist gleichzeitig festzuhalten, daß die bekundete Bereitschaft zum Weiterverhandeln in der Uruguay-Runde die Gefahr von handelspolitischem Chaos und von Handelskriegen vorerst praktisch ausschließt. Ein derartiges Vorgehen würde die weiterlaufenden Anstrengungen zur Erarbeitung einer verstärkt marktwirtschaftlichen Welthandelsordnung torpedieren. Daran hat kein Land, nicht einmal eines aus dem Kreise der mächtigsten Handelsnationen, ein Interesse.

Nur zwei Wege führen in eine hoffnungsvolle handelspolitische Zukunft: Die Teilnehmer der Uruguay-Runde müssen erstens vom kurzsichtigen Pragmatismus des nationalstaatlichen und partikularen Egoismus des wirtschaftspolitischen Tagesgeschäfts zurückfinden zum Grundsatzverständnis, daß letztlich wirtschaftspolitischer Liberalismus sowie multilateral ausgehandelte und abgesicherte Verhaltensregeln im Waren- und Dienstleistungsverkehr langfristig allen Weltwirtschaftspartnern gemeinsam am meisten nützen. Bis freilich im zähen Ringen ein stärker marktwirtschaftliches Ordnungssystem erarbeitet ist, gilt es zweitens, das nach wie vor verfügbare liberale GATT-Instrumentarium trotz seiner zweifellos bestehenden Unvollständigkeit und Überholungsbedürftigkeit auch tatsächlich anzuwenden. So hat etwa der Einsatz des GATT-Schlichtungsverfahren bei bilateralen Handelszwisten in den Jahren seit der Lancierung der Uruguay-Runde verschiedene Länder zu handelspolitischen Liberalisierungsmaßnahmen, also zu Schritten in die richtige Richtung, veranlaßt. Bei Agrarerzeugnissen und landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten stellten zum Beispiel Japan, Kanada und Südkorea fest, daß der sicherlich revisionsbedürftige GATT-Rechtsrahmen doch wirkungsvollere marktwirtschaftliche ›Zähne‹ hat, als gemeinhin angenommen wird.

In einer feierlichen Sitzung des Europäischen Parlaments am 16.April in Straßburg wandte sich UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar der Weltlage nach dem Ende der multinationalen Militäraktion gegen Irak zu. Unter dem Beifall der Abgeordneten hielt er fest: »Der Sieg der alliierten ... Staaten über Irak ist genaugenommen kein Sieg der Vereinten Nationen, denn es war nicht ihr Krieg.« Doch habe es sich um eine »multilaterale Aktion, die von den Vereinten Nationen autorisiert und damit legitimiert« war, gehandelt. – Auf dem anläßlich seines Besuchs gegebenen Empfang im Straßburger Rathaus traf der Generalsekretär unter anderem mit der französischen Liberalen Simone Veil, der ersten Präsidentin des Europäischen Parlaments nach Einführung der Direktwahl, zusammen (rechts im Bild der jetzige Präsident, der sozialistische spanische Abgeordnete Enrique Barón Crespo).

Literaturhinweise

Kaufmann, Johan:

Conference Diplomacy. An Introductory Analysis. Second Revised Edition

Dordrecht etc.: Nijhoff (Kluwer) 1988
237 S., 55,– US-Dollar

Effective Negotiation. Case Studies in Conference Diplomacy

Dordrecht etc.: Nijhoff (Kluwer) 1989
349 S., 82,– US-Dollar

Eine der entscheidenden historischen Veränderungen in der Gestaltung der internationalen Beziehungen ist zweifellos die sprunghafte Zunahme der multilateralen Diplomatie in unserem Jahrhundert. Und in Anbetracht der immer zahlreicheren globalen Probleme ist ihre bedeutsamste Ausformung der universale Multilateralismus im Rahmen des UN-Systems. Doch so jung (nach historischen Zeitmaßstäben) der heutige Multilateralismus noch ist, es ist auch schon seine Krise ein internationales Thema. Womit nicht zuletzt auch seine Bedeutung und die Zäsur deutlich wird, die durch ihn in der Tradition internationaler Beziehungen entstanden ist.
Hatten sich früher Staaten und Regierungen vorwiegend auf dem Schlachtfeld zur gemeinsamen Führung von Kriegen zusammengefunden, so treffen sie sich heute, wenn auch nicht ausschließlich, so doch mehr und mehr am Konferenztisch zur Führung von gemeinsamen Verhandlungen. Waren früher multilaterale Konferenzen im wesentlichen Konferenzen von Siegermächten, die sich nach einem gewonnenen Krieg die Beute teilten, so gewinnt heute sogar in solchen Zusammenhängen die multilaterale Diplomatie ein eigenes Gewicht. Weder nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums in Osteuropa noch nach dem Krieg in der Region des Persischen Golfs kann und wird eine für das künftige Zusammenleben der betroffenen Staaten angestrebte neue Ordnung eine von den Siegermächten diktierte Ordnung sein.
Schwellenereignis und Vorläufer des heutigen Multilateralismus war der Wiener Kongreß. Er war zwar ein Kongreß von Siegermächten. Aber mit dem Ziel einer umfassenden, multilateral ausgehandelten europäischen Ordnung war er doch schon mehr als das bis dahin traditionelle Teilen von Beute. Für die heutigen multilateralen Zusammenhänge ist von Interesse, daß in ihm bereits all die Elemente enthalten waren, die heute zum Kern multilateraler Konferenzen und den mit ihnen durchgeführten internationalen Auseinandersetzungen gehören: die einer Konferenz vorangehende Auseinandersetzung über die Art der Konferenz; der Streit darüber, wer zur Konferenz eingeladen werden soll; die Rolle der Großmächte und die von kleineren Staaten; die Frage des Abstimmungsmodus; Fragen der Einrichtung von Kommissionen und der Teilnahme an ihnen; die Forderung nach Einrichtung einer Folgeorganisation, einer ›Maschinerie‹, nach Abschluß der Konferenz zur Sicherstellung der Verwirklichung von deren Ergebnissen – und so fort.
Diese Elemente des neuzeitlichen Multilateralismus und manche mehr sind auch das Thema der nun mit einer Neuauflage des ersten und mit der Herausgabe des zweiten Bandes vollständig vorliegenden Studie, die der frühere niederländische Diplomat Johan Kaufmann nach fast 40jähriger, vor allem im UN-System gesammelter Erfahrung mit dem heutigen (von ihm mit dem Terminus technicus ›Konferenzdiplomatie‹ erfaßten) Multilateralismus erarbeitet hat. Er will mit ihr darstellen, was die Konferenzenwelt im Innersten zusammenhält. Er bedient sich dabei nicht der bei fast allen Darstellungen des Multilateralismus angewandten deduktiven Methode, mit der mit schnellem und kräftigem Zugriff auf das Ganze versucht wird, eine Art Charakterologie des internationalen Konferenzgeschehens zu erstellen. Vielmehr stellt er, nicht ohne gewisse Detailbesessenheit und mit dem Mut, einen trokkenen Stoff trocken zu präsentieren, das Faktische des multilateralen Konferenzgetriebes dar und verzichtet dabei erklärtermaßen auf Schlußfolgerungen und Wertungen.
In dem ersten Band wird so, ausgehend von einer allgemeinen Darstellung der Konferenzdiplomatie, der für internationale Konferenzen typische Entscheidungsprozeß zunächst generell und anschließend mehr im einzelnen unter seinen organisatorischen und personenbezogenen Aspekten behandelt. Es folgen Darstellungen der Funktionen des Konferenzpräsidenten, des Sekretariats und der an einer Konferenz teilnehmenden Delegationen sowie der Funktion und Arbeit von ständigen Delegationen bei den (auch als ständige Konferenzen zu verstehenden) internationalen Organisationen und schließlich eine Analyse der an einen Konferenzdiplomaten zu stellenden Anforderungen und des argumentativen Handwerkszeugs, das in einer Konferenz Verwendung findet (Sachargumente, Versprechungen und so weiter). Über allem steht die Polarität zwischen den beiden Prototypen einer kooperativen und einer auf Konflikt zielenden Konferenz beziehungsweise Beteiligung an ihr.
Immer ist der Autor um einen auf Genauigkeit und Vollständigkeit zielenden Perfektionismus bemüht. So wird beispielsweise bei der Behandlung des Konferenzraumes und seines Vorraumes, der ›Lobby‹, auch auf die ideale Größe und Form eines Konferenztisches eingegangen. Diese Art der Behandlung des Themas beflügelt nicht die Lektüre und mag die Leserschaft beschränken, hat aber andererseits auch ihren Wert. Der Wertung, die UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar in seinem Vorwort gibt, daß nämlich der Band analytisch wie systematisch die neue Art von Diplomatie darstelle und somit eine Lücke in der Literatur schließe, ist zuzustimmen. Das Buch sollte in jedem Auswärtigen Dienst, der auf sich hält, für dessen jüngere Angehörige Pflichtlektüre sein. Und es kann für jeden, der sich mit der Krise des Multilateralismus befaßt, von Nutzen sein.
Der zweite Band enthält 16 Einzelfallstudien von 17 Autoren aus dem multilateralen Konferenzgeschehen der jüngeren Vergangenheit, vorwiegend aus dem Bereich der Vereinten Nationen. Sie konkretisieren und verdeutlichen die Themen des Hauptbandes. Wobei einige Beiträge – wie etwa der über die Uruguay-Runde des GATT oder der über die Madrider Folgekonferenz der KSZE oder der über die internen nationalen Vorbereitungsarbeiten für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in den Niederlanden – auch von ihrem Sachthema her von durchaus aktuellem Interesse sind.

Hans Arnold □

Moynihan, Daniel Patrick: On the Law of Nations. A historical and personal account of the role of international law in foreign policy

Cambridge, Mass./London: Harvard University Press 1990
211 S., 26,95 US-Dollar

Dieses Buch erschien im September 1990. Es ist die bittere Schilderung der abnehmenden Relevanz des (Völker-)Rechts in der amerikanischen Außenpolitik seit Mitte der siebziger Jahre sowie des zurückgehenden (Un-)Rechtsbewußtseins im Kongreß und in der Öffentlichkeit der Vereinigten Staaten. Unter dem Eindruck der ›Zeitenwende‹, dem Ende des Ost-West-Konflikts, ist es gleichzeitig ein engagiertes – wenn auch skeptisches – Plädoyer für die Rückkehr zum Konzept des ›World Peace through World Law‹ als ernstgenommener Handlungsmaxime gerade auch für den Westen im allgemeinen und für die USA als gewissermaßen die Siegermacht im Ost-West-Konflikt im besonderen.
Der Autor ist eine bekannte und einflußreiche Persönlichkeit des öffentlichen Lebens in den USA, ein auch durch zahlreiche Veröffentlichungen hervorgetretener rechtsliberaler Ostküsten-Intellektueller, der auf typisch amerikanische Weise seit den fünfziger Jahren zwischen den Welten der akademischen Jurisprudenz sowie Politikwissenschaft einerseits und denen von Politik sowie Verwaltung andererseits pen-

delt. Moynihan war US-Botschafter in Indien (1973–1975) und danach Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen (1975/76, als unmittelbarer Vorgänger von Andrew Young). Seit 1977 war er Senator (Demokrat) aus New York und als solcher Vizevorsitzender des Senatsausschusses für die Geheimdienste; Vorsitzender war der konservative (republikanische) Senator Barry Goldwater. Das Buch ist keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern eine lebendige, sehr persönliche Positionsbestimmung und Abrechnung mit den außenpolitischen Fehlern und Verfehlungen der Reagan-Administration und des dominierenden ›realpolitischen‹ Zeitgeistes.

In zusammengefaßter Form wird das Argument im Einleitungskapitel dargestellt: Seit Ende der siebziger Jahre werde immer deutlicher, daß das Völkerrecht seine Rolle als zumindest dem Anspruch nach geltende Maxime der amerikanischen Außenpolitik verliere und zunehmend stärker mit politischer und militärischer Schwäche assoziiert werde. An seine Stelle trete die macht- beziehungsweise realpolitische Option mit nachgeschobenen juristischen Rechtfertigungen. Die empirischen Bezugspunkte für diese Einschätzung sind die Entscheidungsverläufe und öffentlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der folgenden Krisenkette: Besetzung der Teheraner US-Botschaft (1979), Grenada-Invasion (1983), die Verminung nicaraguanischer Häfen (1984) und der Rückzug vom Internationalen Gerichtshof (1985), die Iran-Contra-Affäre (1984–1989) und die Panama-Invasion (1989). Während die erste dieser Krisen ein Beispiel für mangelndes Vertrauen in die Mechanismen internationaler Rechtsprechung und für die fehlende juristische Professionalität der Carter-Exekutive darstelle, seien alle anderen Beispiele für bewußte, teilweise verschwörerische Rechtsverletzungen und -umgehungen durch die Exekutive in einem öffentlichen Klima der weitgehenden Duldung und Rechtfertigung solchen Verhaltens.

Tendenziell aufgegeben werde damit die Hoffnung auf und die Einsicht in die zivilisierende Wirkung von Rechtsprinzipien und -normen, die im nationalen wie internationalen Kontext auch dann zu beachten sind, wenn sie nicht durch äußere Sanktionsgewalt gestützt werden und im Extrem völlig auf die Selbstverwirklichungskraft wohlverstandener gemeinsamer Interessen der sozialen Akteure angewiesen sind.

Angesichts des Endes der Ost-West-Konfrontation, des Plädoyers Gorbatschows für die erforderliche Rückbesinnung auf das Völkerrecht und im Blick auf die wahrscheinliche Zukunft zunehmender ethnischer und regionaler Konflikte stelle sich für »uns« (die USA) die Frage nach der Rückkehr zum Projekt Wilsons und zum Projekt der Vereinten Nationen.

Die kurzen Kapitel 1 (›Frieden‹), 3 (›Wilson‹) und 4 (›Roosevelt‹) zeigen, wie die für das amerikanische Staats- und Politikverständnis wichtigen völkerrechtlichen Traditionen des 19.Jahrhunderts in der Vision Wilsons weiterentwickelt und von Roosevelt fortgeführt wurden.

Diese drei Kapitel sind ein Meisterstück (wenn auch amerikanisch-patriotisch verkürzt). Es gelingt dem Autor, ein lebendiges Bild der kämpfenden Politiker mit ihren persönlichen Widersprüchen im Gefüge von Befugnissen und Verfahren (Verhältnis zwischen dem Präsidentenamt und dem Kongreß), wechselnden politischen Stimmungen und Mehrheitsverhältnissen zu zeichnen: So erscheinen der Versailler Friedensvertrag, die Völkerbundsatzung (und der Nicht-Beitritt der USA), die Internationale Arbeitsorganisation (und der USA-Beitritt), der Ständige Internationale Gerichtshof (und der Nicht-Beitritt der USA) und schließlich die Akzeptanz der UN-Charta und insbesondere die präsidiale Kompetenz zur Mitwirkung im Sicherheitsrat bei friedenserhaltenden Aktionen (ohne eine Befassung durch den Kongreß) einerseits als Erfolgs- oder Mißerfolgsgeschichte im Kleinkrieg des politischen Alltags, abhängig von Zufälligkeiten und dem persönlichen Geschick im Lobby-Geschäft. Andererseits gelingt es Moynihan aber auch, deutlich werden zu lassen, daß in diesen Kontroversen der Atem der Menschheitsgeschichte weht, daß in Gestalt von politisch sich herausbildenden Rechtsprinzipien, Organisationsstatuten und internationalen Verträgen sich das normative Bild von Individuen, Staat und Gesellschaft, Weltsystem gleichzeitig verändert und entwickelt: der Völkerbund als erstmaliger Versuch, die Selbstverwirklichungskräfte von Völker(gewohnheits)recht durch organisationsgestützte Sanktionskraft zu ergänzen, die ILO als ›bürgerliche‹, sich mehr oder weniger im Gleichschritt mit nationalen Bemühungen befindende internationale Antwort auf die soziale Frage und die kommunistische Herausforderung als Lösungsalternative, die UN als Fortführung und Verallgemeinerung der Grundidee des Völkerbunds in der Form von internationalem Vertragsrecht mit bindendem innerstaatlichen Verpflichtungscharakter im Denkmodell des bürgerlichen Rechtsstaats.

In drei weiteren kurzen Kapiteln wird die historische Gegenkraft zum »amerikanischen Zivilisationsprojekt« – der Kommunismus – beschrieben, in seiner Entstehungsphase (Kapitel 2: ›Krieg‹), als bedrohliches, gleichwohl instabiles Gegengewicht zum Westen (Kapitel 5) und seine Auflösung und Läuterung unter Gorbatschow bis 1989 (Kapitel 6: ›Pacta sunt Servanda‹). Dabei benutzt Moynihan die grobschlächtige Theorie und Begrifflichkeit der Totalitarismustheorie im Stile der Schwarzweißgemälde des Kalten Krieges (Kapitel 2 und 5), bevor er in freundlicher Form und mit optimistischer Perspektive die wiederholten Plädoyers Gorbatschows, Schewardnadses und anderer (ex-sozialistischer) Persönlichkeiten und Gremien für die Übernahme beziehungsweise Wiederbelebung des Konzepts der ›Herrschaft des Rechts‹ und des UN-Systems beschreibt.

Das lange Schlußkapitel (›Eine normenlose Normalität?‹) stellt den eigentlichen Kern des Buches dar. In ihm werden die oben erwähnten Krisen – ihre Anlässe, Entscheidungen des Präsidenten beziehungsweise der Exekutive, Ex-ante- und Ex-post-Rechtfertigungen in Anhörungen von Kongreßausschüssen, Kommentare in führenden Zeitungen und Zeitschriften – teilweise minutiös dargestellt und belegt, aber nicht als trockene Dokumentation von Ereignissen und dem Verhalten vieler Einzelpersonen, sondern erklärend und kommentierend eingebettet in strukturelle juristische und soziologisch-politikwissenschaftliche Überlegungen. Deshalb ist auch nicht die juristische Würdigung dieser Ereigniskette durch den Autor vorrangig interessant – eine Kette flagranter, teilweise verschwörerischer Rechtsverletzungen, die ein Amtsenthebungsverfahren gegen Reagan gerechtfertigt hätten –, sondern seine Beschreibung und Erklärung der ›realpolitischen‹ Hochkonjunktur während der beiden Reagan-Administrationen. Jeane Kirkpatrick und Charles Lichenstein als UN-Botschafter der USA, Charles Krauthammer als Kommentator, William R. Bode als Autor der ›Reagan-Doktrin‹, William Casey als CIA-Chef und viele, viele andere werden vom Autor als Repräsentanten dieser breiten Bewegung charakterisiert (überwiegend enttäuschte ›Liberale‹, so Moynihans Einschätzung). Weil sie den Fehler begingen, die Attraktivität der »amerikanischen Revolution« respektive des Westens zu unterschätzen und die fortdauernde Attraktivität und Lebensfähigkeit des Kommunismus zu überschätzen, bekämpften sie den »Fluch des Legalismus« und die »UN als Selbstmordpakt«. Dem »Reich des Bösen« wurde die Konzeption der USA als starkem und reinem Hort der Freiheit gegenübergestellt – über dem Recht, selbstgerecht. Als langjähriger Vizevorsitzender des Geheimdienste-Ausschusses stand Moynihan an einem der Brennpunkte der praktischen Umsetzung dieser Orientierung; das letzte Kapitel ist daher das generalisierte Protokoll der Auseinandersetzungen zwischen einer Exekutive, die sich zunehmend freier der Machtpolitik zuwandte, und einem Teil des Kongresses (mit möglicherweise abnehmenden Einfluß), der sich weiterhin dem Recht – und dazu gehört als integraler Bestandteil das Völkervertragsrecht – verpflichtet fühlt.

Angesichts von über 6000 ethnischen Gruppen und Völkern in der Welt, die zur Zeit in gut 170 Staaten leben, angesichts zunehmender Interdependenz und potentieller Konflikte auf den Ebenen von Individuen, Gruppen und Kollektiven und schließlich von Staaten plädiert Moynihan eindringlich für eine Rückkehr der USA zum Völkerrecht. Auf den letzten Seiten des Buches wird George Bushs Beilegung der Nicaragua-Konfrontation begrüßt, seine Panama-Intervention als Rückfall in die Reagan-Zeiten kritisiert. Warten wir auf die nächste Arbeit des Autors: Obwohl er ein konservativer amerikanischer Patriot ist, dürfte er auf Distanz gehen zu Bushs wiederum ›realpolitischer‹ Handhabung der Golfkrise.

Jens Naumann □

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Nichtverbreitungsvertrag: Vierte Überprüfungskonferenz – Konsens über Abschlußdokument an Teststoppfrage gescheitert – Ende des Nichtverbreitungsregimes absehbar? (10)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1986 S.77f. fort. Text des Vertrages: VN 4/1968 S.128ff.)

I. Anders als ihre Vorgängerin endete die *Vierte Konferenz der Vertragsparteien zur Überprüfung des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen* vom 20.August bis zum 15.September 1990 mit einem Fehlschlag. Von den 137 Vertragsstaaten waren 84 – darunter noch zwei deutsche Staaten – nach Genf gekommen. Am Ende konnte sich die Konferenz (wie schon die zweite derartige Tagung 1980) nicht auf ein Abschlußdokument verständigen, obwohl, so die Einschätzung eines Vertreters der Niederlande, 95 vH des Textes konsensfähig waren.
Schuld daran war der Streit um den auch im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz heftig diskutierten umfassenden Atomteststopp. Mexiko hatte sich zum Wortführer einer Gruppe von Ländern der Dritten Welt gemacht, die auf der Aufnahme einer Passage in das Abschlußdokument beharrte, mit der eine Verbindung zwischen einem umfassenden Teststopp und dem weiteren Schicksal des Vertrages hergestellt werden sollte. Die Nuklearstaaten sollten auf diese Weise auf einen Teststopp verpflichtet werden. Die Fortsetzung der Tests, so sollte der Text besagen, stelle die Zukunft des auf 25 Jahre (bis 1995) geschlossenen Vertrages sehr in Zweifel. Außerdem sei die Verpflichtung der Kernwaffenstaaten, »in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung« (Artikel VI) unerfüllt geblieben. Auf beide Punkte wären die Vereinigten Staaten (und auch die Sowjetunion) noch bereit gewesen einzugehen, wenn das Dokument einen Hinweis auf die zwischen beiden Supermächten andauernden bilateralen Verhandlungen über einen Teststopp enthalten hätte. Eine Einigung hierüber kam jedoch ebensowenig zustande wie eine Verständigung über einen letzten Kompromißvorschlag des peruanischen Konferenzpräsidenten Oswaldo de Rivero Barreto.
Trotzdem ist die Vierte Überprüfungskonferenz wohl doch nicht der Anfang vom Ende des Nichtverbreitungsregimes gewesen. In der Generaldebatte sprachen sich überraschend viele Staaten schon jetzt für eine langfristige oder gar unbegrenzte Verlängerung des Vertrages aus. Sein Wert als vertrauensbildender Faktor wird auch in der Dritten Welt zunehmend geschätzt.

II. Vor diesem Hintergrund sind die in den drei Hauptausschüssen vorbereiteten Texte der gescheiterten Abschlußerklärung durchaus einer näheren Betrachtung wert.
In keinem der Vertragsstaaten sind Verstöße gegen die Kernbestimmung des Abkommens, Nuklearwaffen nicht weiter zu verbreiten, beobachtet worden. Das gilt auch für den Irak, der Ziel zusätzlicher Kontrollen durch die IAEA war. Deren Kontrollsystem müsse universell auf alle zivilen Kernkraftnutzungen ausgedehnt werden. Die Vertragsstaaten sollten international zusammenarbeiten, um Forschungsreaktoren auf den Betrieb mit schwach angereicherten Brennstoffen umzustellen und so zu einer Reduzierung der Verwendung von hochangereichertem (waffenfähigem) Material beitragen. In einem für den Nuklearexport wesentlichen Punkt hat die Bundesrepublik Deutschland ihre Politik nun auch in der Konferenz geändert. Sie setzte sich dafür ein, Atomexporte an Nichtvertragsstaaten von deren bindender Unterwerfung unter die volle Kontrolle der IAEA (full scope safeguards) abhängig zu machen. 1985 hatte sie diese Position noch mit Belgien und der Schweiz bekämpft, die nun gemeinsam mit Großbritannien, Italien und der UdSSR dagegen standen. Die IAEA sollte ermutigt werden, von ihren Kontrollrechten Gebrauch zu machen, sobald die Vertragstreue eines Mitgliedstaates zweifelhaft werde.
Zu den Fragen der Einrichtung neuer und der Sicherung bestehender atomwaffenfreier Zonen sah der Entwurf des Schlußdokuments eine Reihe positiver Aussagen vor. Der Beitritt der bisher noch ferngebliebenen Staaten der Region solle zum weiteren Erfolg des Vertrages von Tlatelolco in Zukunft ebenso beitragen wie die noch ausstehende Ratifizierung des Zusatzprotokolls zu diesem Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in Lateinamerika durch Frankreich. Hinsichtlich des Vertrages von Raratonga vom 11.Dezember 1986 über die südpazifische atomwaffenfreie Zone sollte die Konferenz von der Haltung der fünf Kernwaffenstaaten Kenntnis nehmen: China und die Sowjetunion sind den Zusatzprotokollen beigetreten; die Vereinigten Staaten haben förmlich erklärt, keine ihrer Aktivitäten seien mit dem Vertrag und den Zusatzprotokollen unvereinbar, und Großbritannien wird die Zielsetzung des Vertrages und der Staaten der Region respektieren. Frankreich habe jedoch seine Atomwaffentests in der Region fortgesetzt und entschieden, den Protokollen nicht beizutreten. Die Bemühungen um nuklearwaffenfreie Zonen in Afrika, dem Nahen Osten und dem südostasiatischen Raum sollten nach dem Entwurf von den Vertragsstaaten des Nichtverbreitungsvertrages unterstützt werden.
Vorgesehen war weiterhin, daß sich das Schlußdokument für die Unterstützung der zivilen Nutzung der Kernenergie aussprechen sollte. IAEA, Weltbank und UNDP sollten zu weiterer Hilfe an interessierte Länder der Dritten Welt ermutigt werden. Festgestellt werden sollte darüber hinaus, daß nicht von der IAEA überwachte zivile Nutzungen, insbesondere in den Nichtvertragsstaaten Israel und Südafrika, die zivile Verwendung der Kernenergie insgesamt gefährdeten.

Horst Risse □

Indischer Ozean: Friedenszone nur auf dem Papier – Westliche Staaten verlassen den Ausschuß – Konferenz unwahrscheinlich – Diego Garcia und der Golfkrieg (11)

(Vgl. auch Sylvie Elourimi, Der lange Weg nach Colombo. Indischer Ozean: Militärpräsenz und Abrüstungsbedarf, VN 3/1989 S.81ff.)

1971 hatte die UN-Generalversammlung auf Grund der Vorarbeit Sri Lankas und Indiens ohne Gegenstimme (aber bei 55 Enthaltungen) ihre Resolution 2832(XXVI) (Text: VN 4/1975 S.122) verabschiedet, die den Indischen Ozean für immer zu einer Zone des Friedens erklärte. Resolutionen dieses Inhalts, die auf ein Ende des Wettrüstens in der Region und insbesondere auf eine Begrenzung und schließliche Beseitigung der militärischen Präsenz externer Mächte in der Region zielten, wurden seitdem immer wieder verabschiedet und bestätigt.
Seit Mitte der siebziger Jahre war dann prinzipiell die Durchführung einer großen, internationalen Konferenz zur Diskussion und Umsetzung des Ziels ›Friedenszone Indischer Ozean‹ beschlossen. Diese Konferenz sollte in Colombo, der Hauptstadt Sri Lankas, abgehalten werden, wurde aus unterschiedlichen Gründen allerdings immer wieder aufgeschoben. Den größten Teil der achtziger Jahre konnte sie nicht stattfinden, weil die wichtigsten westlichen Staaten (USA, Frankreich, Großbritannien) den Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan zur Vorbedingung machten. Als dies durch die Genfer Vereinbarungen vom April 1988 prinzipiell und dann durch den Abzug der letzten sowjetischen Soldaten im Februar 1989 auch praktisch gegeben war, wurde weithin mit der Durchführung der Konferenz im Jahr 1990 gerechnet. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt.

I. Im Dezember 1988 hatte die UN-Generalversammlung noch einmal an die Grundsätze der Resolution von 1971 (und der folgenden Resolutionen) erinnert und »ihre uneingeschränkte Unterstützung für die Verwirklichung der Ziele der Erklärung des Indischen Ozeans zur Friedenszone« bekräftigt. Die lange geplante Konferenz sollte nun, so die Resolution 43/79 (Text: VN 3/1989 S.104f.) 1990 in Colombo stattfinden. Im Jahr darauf wurde eine entsprechende Resolution auf Antrag und auf der Grundlage eines Entwurfs der Blockfreien erneut verabschiedet, mit 137 zu 4 Stimmen bei 14 Enthaltungen. In dieser Entschließung 44/120 wurde, wie bereits seit Jahren üblich, der Überzeugung Ausdruck verliehen, »daß die anhaltende militärische Präsenz der Großmächte im Gebiet des Indischen Ozeans – im Kontext ihrer Rivalität gesehen – die Einleitung praktischer Schritte zur baldigen Verwirklichung der Ziele der Erklärung dringend notwendig macht«. Die Generalversammlung »wiederholt und unterstreicht« in der Resolution »ihren Beschluß, als notwendigen Schritt zur Verwirklichung der 1971 verabschiedeten Erklärung des Indischen Ozeans zur Friedenszone« die Konferenz über den Indischen Ozean in Colombo abzuhalten, auch wenn dies 1990 noch nicht möglich sei. Darüber hinaus erklärte sie ihre Überzeugung, daß die angestrebten Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung von 1971 »durch ermutigende Entwicklungen in den internationalen Beziehungen, die sich positiv auf die Region auswirken könnten, erleichtert werden dürfte(n)«.
Diese Hoffnung allerdings, der Wegfall der Ost-West-Konfrontation werde die Umwandlung des Indischen Ozeans in eine Friedenszone erleichtern, erfüllte sich nicht. Noch während der 44.Generalversammlung kündigten im Dezember 1989 die USA, Frankreich und Großbritannien ihren Austritt aus dem *Ad-hoc-Ausschuß für den Indischen Ozean* (damalige Zusammensetzung: VN 3/1989 S.108) an und vollzogen ihn dann im April 1990; das Gremium arbeitet als Nebenorgan der Generalversammlung an der Vorbereitung der Konferenz. Dies wurde damit begründet, durch die von der Generalversammlung verabschiedete Resolution auf der Grundlage der Initiative der Blockfreienbewegung sei das Prinzip der Einmütigkeit im Ad-hoc-Ausschuß durchbrochen worden. Inhaltlich bezog sich dies auf die Formulierungen in der Resolution, die die militärische Präsenz äußerer Mächte zum Problem erklärten, das die geplante Konferenz dringlich mache. Zugleich mit dem Rückzug der drei westlichen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats erklärte eine Reihe weiterer Staaten ohne Begründung, an den Tagungen des Ad-hoc-Ausschusses 1990 nicht teilzunehmen (Deutschland (Bundesrepublik), Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen). Damit waren 9 der zuvor 49 Mitglieder des Ausschusses entweder ausgetreten oder boykottierten die Sitzungen, und zwar sämtliche im Ausschuß vertretenen NATO-Mitglieder (außer Griechenland) sowie Japan.

II. Die beiden Sitzungsperioden des Ausschusses im Jahre 1990 (im April und Juli; Tagungsort war New York) waren im wesentlichen von diesem Boykott des Nordens geprägt. Der Ausschuß mußte sich vorwiegend auf technische Vorbereitungen der Konferenz beschränken und bemühte sich ansonsten, sowohl die bisherigen eigenen Positionen aufrechtzuerhalten als auch die Wiederteilnahme der Boykotteure zu erreichen. Dies gelang bisher nicht.
Die wesentliche inhaltliche Veränderung zu vorherigen Positionen besteht in einer Modifizierung der geplanten Tagesordnung. In Punkt 13 war bisher die Rede davon, daß die Situation im Indischen Ozean vor dem Hintergrund »der weiter bestehenden Gefahren durch die militärische Präsenz der Großmächte« überprüft werden sollte. Nun heißt die entsprechende Formulierung: es gehe um eine »Überprüfung der Situation im Gebiet des Indischen Ozeans im Zusammenhang der Verwirklichung der Erklärung des Indischen Ozeans zu einer Zone des Friedens«.
Diese etwas gestelzte Formulierung stellt den Versuch dar, den westlichen Staaten entgegenzukommen, ohne zugleich die Auffassungen der Ausschußmehrheit gar zu offensichtlich aufzugeben. Schließlich hat sich der Ausschuß im Juli 1990 bereits über eine Liste von Themen verständigt, die im Schlußdokument der geplanten Konferenz behandelt werden sollen. Dabei geht es um die Bekräftigung einer Reihe von Grundsätzen, die insbesondere in der ›Friedenszone Indischer Ozean‹ zum Tragen kommen sollen. Diese reichen von der Beachtung der UN-Charta und des Völkerrechts über ein Ende der militärischen und maritimen Konfrontation der Großmächte in der Zone sowie die Beseitigung auswärtiger Militärbasen bis zur Respektierung der Menschenrechte.
Damit ist die geplante Konferenz technisch und inhaltlich im wesentlichen vorbereitet. Unklar ist allerdings weiterhin, ob die politische Voraussetzung der Konferenz überhaupt noch hergestellt werden kann: die Bereitschaft der USA, Frankreichs und Großbritanniens (sowie ihrer Verbündeten), sich an ihr auch zu beteiligen. Da es sich bei diesen Ländern zugleich um relevante maritime Mächte der Region, um Kernwaffenstaaten und um Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats handelt, ist eine erfolgreiche Konferenz ohne diese kaum denkbar. Da der politische Kern der Konferenz – und des Konzepts der ›Friedenszone Indischer Ozean‹ – aber gerade darin besteht, den Einfluß und die Präsenz auswärtiger Mächte zu begrenzen und abzubauen, ist deren Bereitschaft zu einer Teilnahme weiterhin eher unwahrscheinlich.

III. Dieses Dilemma bleibt auch nach der Beschlußfassung der 45.UN-Generalversammlung ungelöst. In der dort am 12.Dezember 1990 verabschiedeten Resolution 45/77 werden die Positionen der Mehrheit erneut bekräftigt, der Termin der geplanten Konferenz wird allerdings wiederum, diesmal auf 1992, verschoben. Die Abstimmung erbrachte ein Ergebnis von 128 zu 4 Stimmen, bei 17 Enthaltungen, wobei die Gegenstimmen, nicht unerwartet, von den Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und Japan kamen, während sich die meisten europäischen Länder der Stimme enthielten.
Die bestehende Sackgasse dürfte sich in der absehbaren Zukunft kaum öffnen, da auf Grund des Golfkriegs die Bereitschaft der USA und ihrer wichtigsten Alliierten, die Großregion Indik militärisch zu räumen, weiter gesunken ist. Die amerikanische Militärbasis auf der britischen Besitzung Diego Garcia hatte im Krieg schließlich nicht nur eine wichtige logistische Funktion, sondern diente auch als Ausgangsbasis für Luftangriffe mit B-52-Bombern auf Irak. Mit einer Aufgabe oder Entwertung solcher Militäreinrichtungen durch die USA dürfte somit heute noch weniger zu rechnen sein als vor dem Konflikt. Damit sieht die UN-Initiative für eine Realisierung der ›Friedenszone Indischer Ozean‹ einer höchst ungewissen Zukunft entgegen.

Jochen Hippler □

Wirtschaft und Entwicklung

UNCTAD: Verhaltenskodex gegen wettbewerbsbeschränkende Geschäftspraktiken – Zweite Überprüfungskonferenz – Verstärkte Umsetzung des Kodex angestrebt (12)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1987 S.104f. fort.)

I. Als die 35.Generalversammlung der Vereinten Nationen vor gut zehn Jahren das *Multilateral vereinbarte ausgewogene Grundsatz- und Vorschriftenpaket zur Bekämpfung restriktiver Geschäftspraktiken* verabschiedete, konnte angesichts der langen Geschichte von Fehlschlägen bei der Vereinheitlichung der Grundsätze und Regeln zum Schutz des internationalen Wettbewerbs erstmals von einem Erfolg die Rede sein. Positive Erwartungen knüpften an diesen Schritt insbesondere die Entwicklungsländer, deren Exportpotential und Fortentwicklung in ihrer Sicht in besonderer Weise von den wettbewerbsbeschränkenden Praktiken ausländischer und vor allem transnationaler Unternehmen betroffen ist.
Indes sorgten handfeste Meinungsverschiedenheiten zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zunächst für Enttäuschung; die Umsetzung des unverbindlichen Verhaltenskodex verlief – wie die erste Konferenz zu deren Überprüfung im Jahre 1985 zeigte – eher zäh. Eine Beilegung des Konflikts, der sowohl den Anwendungsbereich als auch die Zielrichtung des ›Grundsatz- und Vorschriftenpakets‹ betraf, war nicht zu erzielen und wurde daher auf die zweite Überprüfungskonferenz vertagt. Diese fand vom 26.November bis zum 7.Dezember 1990 in Genf statt und endete zumindest mit einer Teillösung.

II. Die Diskussionen rankten sich alle-

samt um die praktischen Probleme, die bei der Bekämpfung restriktiver Geschäftspraktiken und deren Auswirkungen auf den Welthandel auftreten. UNCTAD-Generalsekretär Kenneth K.S. Dadzie schilderte eingangs die aktuelle Situation als ein Stadium drastischer Veränderungen im Bereich des internationalen Wettbewerbs. Auf nationaler Ebene bestehe ein Trend zum Abbau von Kontrollen und zur Liberalisierung der Wirtschaft mit der Folge, daß sich die Märkte in fortschreitendem Maße für ausländische Konkurrenten öffneten. Im Rahmen dieser Entwicklungen lägen auch die ökonomischen Reformen in Osteuropa, während auf internationaler Ebene die Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT über wettbewerbsrelevante Themen wie ›handelsbezogene Investmentmaßnahmen‹ (TRIMs) und ›handelsbezogene Aspekte der Rechte an intellektuellem Eigentum‹ (TRIPs) ihren Beitrag leisteten. Schließlich habe das Näherrücken des einheitlichen europäischen Marktes sowie die Gefahr der Bildung weiterer Handelsblöcke manches Unternehmen zu Umstrukturierungsmaßnahmen veranlaßt, zu denen auch Unternehmenszusammenschlüsse und -käufe gehörten. Diese Trends seien geeignet, den internationalen Wettbewerb zu fördern, doch bedürfe es zur Sicherstellung dieses Ergebnisses der aktiven Mithilfe durch die gesamte Staatengemeinschaft.

Über die Form dieser Unterstützung wurde auf der Konferenz ausführlich gesprochen. Kontrovers waren vor allem die Meinungen über die Effizienz des ›Grundsatz- und Vorschriftenpakets‹ in seiner derzeitigen unverbindlichen Fassung. Die ›Gruppe der 77‹ (G-77) präsentierte einen Resolutionsentwurf (UN Doc.TD/RBP/CONF.3/L.2) mit Vorschlägen zur Änderung und Ergänzung des Verhaltenskodex, durch die der Anwendungsbereich präzisiert und erweitert sowie eine deutlichere Zielvorgabe eingefügt werden sollte. Hinzu kamen Verfahrensvorschläge zur Verbesserung des Informationsaustauschs und der zwischenstaatlichen Konsultation sowie Bestimmungen, die zu gegenseitiger technischer Hilfe auffordern. Schließlich regte die G-77 wie schon 1985 an, die alljährlich zur Überprüfung des Kodex zusammentretende zwischenstaatliche Expertengruppe zu einem Sonderausschuß für restriktive Geschäftspraktiken aufzuwerten. Zur Begründung dieser Vorschläge wies Gonzalo T. Santos (Philippinen) als Vertreter der G-77 darauf hin, daß die weltweite Ausdehnung von Monopolen durch Zusammenschlüsse, Übernahmen und strategische Allianzen zwischen großen Unternehmen die Entwicklungsländer immer stärker benachteilige. Der internationale Wettbewerb müsse daher gegen jede Form restriktiver Geschäftspraktiken geschützt werden, doch stelle der Kodex hierfür kein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Er sei von Anfang an nur als Minimallösung verstanden worden und deswegen auf Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Außerdem beharrte die G-77 auf ihrem Standpunkt, daß getarnte Handelsbeschränkungen wie ›freiwillige Exportrestriktionen‹ (VERs) und ›ordentliche Marktabsprachen‹ (OMAs) als kollusive Verhaltensweisen zwischen Regierungen und Unternehmen bereits jetzt unter den Kodex fielen. Besorgt äußerte sie sich über den neueren Trend zur Deregulation, der die Gefahr heraufbeschwöre, daß die Wirksamkeit der Kontrollen über wettbewerbswidrige Praktiken verloren geht und die paradoxe Situation eintritt, in der Wettbewerb zur Beseitigung des Wettbewerbs führt.

Diese Ausführungen und Vorschläge fanden vor allem die Unterstützung des chinesischen Vertreters Li Zhimin, der sich darüber hinaus wie schon 1985 dafür aussprach, das ›Grundsatz- und Vorschriftenpaket‹ rechtlich verbindlich auszugestalten; andernfalls würde es insbesondere von den Industriestaaten nur halbherzig ausgeführt. Deren Verbund auf der Konferenz, die ›Gruppe B‹, wies diese Auffassungen hingegen durch ihren Vertreter, den Niederländer Allard Ham, entschieden zurück und betonte, daß sich der Verhaltenskodex besser bewährt habe als je erwartet worden sei. Desgleichen lehnte sie erneut die Einrichtung eines Sonderausschusses mit Rücksicht auf seinen eher politischen Charakter ab. Statt solcher Änderungen bedürfe es viel dringender einer effektiveren Anwendung des bestehenden Regelwerks, speziell der Verabschiedung und Durchsetzung wirksamer Wettbewerbsgesetze in solchen Staaten, in denen die Kommandowirtschaft abgeschafft wurde. Auf internationaler Ebene, vor allem zwischen Staaten der ›Gruppe B‹, seien bereits neue Vorschriften erlassen worden, um den aktuellen Entwicklungen auf dem Weltmarkt Rechnung zu tragen. Als Beispiel nannte Allard Ham unter anderem die neue Bestimmung der Europäischen Gemeinschaften (EG) zur Fusionskontrolle. Thinam Jakob-Siebert, die aus Deutschland stammende Vertreterin der EG, führte dazu später ergänzend aus, daß diese Vorschrift eine bisher im Gemeinschaftsrecht bestehende Lücke schließe und das starke Engagement der EG zum Schutz des Wettbewerbs ebenso demonstriere wie die empfindlichen finanziellen Strafen, die bei Wettbewerbsverstößen gegen die beteiligten Firmen verhängt würden.

Trotz dringender Appelle der Entwicklungsländer und einiger osteuropäischer Staaten konnte die G-77 letztlich mit ihrem Resolutionsentwurf nicht durchdringen. Auch die Sowjetunion hielt Änderungen am Verhaltenskodex derzeit nicht für angebracht.

III. Ein breiter Konsens bestand jedoch darüber, daß im Sinne der Anregungen seitens der ›Gruppe B‹ dringend Initiativen zur Effizienzsteigerung des ›Pakets‹ ergriffen werden müßten. Gefordert wurde zunächst die umfassende technische Hilfe der Industriestaaten bei der Formulierung von Wettbewerbsgesetzen sowie der Einrichtung und Ausbildung von Kontrollorganen vor allem in den ehemals kommunistischen Ländern. Polen, Rumänien und Bulgarien konnten bereits auf einige Fortschritte in diesem Bereich verweisen. Ferner postulierten viele Staaten die Notwendigkeit, Transparenz und Registrierung der naturgemäß subtilen und verborgenen restriktiven Geschäftspraktiken durch wirksame Verfahrensweisen sicherzustellen und Mechanismen der zwischenstaatlichen Konsultation zu verbessern.

Dementsprechend nahmen zum Schluß der Konferenz 75 Staaten einstimmig eine Resolution zur Verstärkung der Umsetzung des Grundsatz- und Vorschriftenpakets (TD/RBP/CONF.3/8) an. Diese enthält zum einen den Appell an alle Staaten, geeignete Wettbewerbsgesetze zu verabschieden, bestehende Vorschriften zu verbessern und für deren Durchsetzung durch administrative und gerichtliche Maßnahmen Sorge zu tragen. Die auf diesem Gebiet bereits erfahrenen Länder und das UNCTAD-Sekretariat werden aufgefordert, weiterhin den weniger bewanderten Staaten auf deren Ersuchen mit Rat und Tat zur Seite zu stehen, sei es durch Seminare, beratenden Beistand oder Ausbildungsprogramme. Zum anderen beinhaltet die Resolution eine Verfahrensregelung zur zentralen Sammlung von Informationen beim Sekretariat der UNCTAD und deren Übermittlung an interessierte Staaten. Alle Staaten werden aufgefordert, zumindest jährlich dem Sekretariat über neue oder geänderte Wettbewerbsgesetze, Aktivitäten zur Kontrolle restriktiver Geschäftspraktiken und relevante Studien, Richtlinien oder ähnliches zu berichten. Das UNCTAD-Sekretariat soll sodann diese Informationen registrieren, aktualisieren und veröffentlichen sowie auf gezielte Anfragen Auskünfte erteilen. Ergänzend sieht die Resolution einige Regelungen zur zwischenstaatlichen Konsultation vor, für die künftig vor allem die jährliche Tagung der Expertengruppe als Forum dienen soll. Abschließend wird der Generalversammlung der Vereinten Nationen empfohlen, für 1995 eine dritte Überprüfungskonferenz einzuberufen.

Kerstin Jung □

UNPAAERD: Sachverständigengruppe äußert sich zu den Problemen Afrikas im Rohstoffbereich – Afrikanische Kritik – Gesamtkonzept fehlt (13)

(Vgl. auch Konrad Melchers, Afrika: weder Gesundung noch Entwicklung. Zwischenbilanz des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für 1986 bis 1990 (UNPAAERD), VN 2/1989 S.48ff., und den Beitrag über den letzten Afrika-Bericht der Weltbank, VN 1/1990 S.30ff.)

Die in den achtziger Jahren zutage getretene Entwicklungskrise des afrikanischen Kontinents hat zu unterschiedlichen Reaktionen geführt: vom Zynismus der ›Afropessimisten‹ bis zu Nothilfeaktionen und zum humanitären Engagement vieler einzelner und Organisationen. Die Vereinten Nationen suchten der akuten Krise durch

die vielfältigen Aktivitäten ihres Büros für Nothilfemaßnahmen in Afrika (OEOA) zu begegnen; grundsätzlicher wurden die Probleme vor fünf Jahren auf der 13.UN-Sondergeneralversammlung angegangen. Diese verabschiedete das *Aktionsprogramm der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung Afrikas (1986–1990)*, mittlerweile im UN-Jargon unter dem Kürzel UNPAAERD bekannt. Eine Halbzeitbilanz dieses Afrika-Sonderprogramms wurde von der 43.UN-Generalversammlung im Herbst 1988 gezogen; sie fiel ernüchternd aus und machte deutlich, welch langer Weg noch bis zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage Afrikas und seiner Menschen zurückzulegen ist.

In Resolution 43/27, die die Zwischenbilanz formulierte, wurde der Generalsekretär der Vereinten Nationen in Ziffer 65e aufgefordert, im Benehmen mit der UNCTAD, anderen Einrichtungen und interessierten Regierungen »eine Sachverständigengruppe einzusetzen, deren Aufgabe es wäre, eine eingehende Evaluierung der Frage der afrikanischen Rohstoffe und des Spielraums für eine Exportdiversifizierung vorzunehmen«. Die 16 Mitglieder des Gremiums wurden im März 1989 berufen (Zusammensetzung: VN 2/1989 S.80); in ihm fanden sich Politiker, Manager, Wissenschaftler und Diplomaten zusammen. Vorsitzender wurde der ehemalige australische Ministerpräsident Malcolm Fraser. Der Vorsitzende und einige Kommissionsmitglieder bereisten 14 afrikanische Länder und führten Gespräche mit Regierungen, multilateralen Institutionen und Wirtschaftsexperten in Brüssel, London, Neu-Delhi, New York, Ottawa, Paris, Rom, Tokyo und Washington. Die Gruppe traf sich zu fünf Plenartagungen. Der ehemalige französische Außenminister und EG-Kommissar für Entwicklungsfragen, Claude Cheysson, trennte sich im Verlauf der Arbeit wieder von ihr; der frühere nigerianische Staatspräsident Olusegun Obasanjo unterzeichnete den Bericht nicht, der im Mai 1990 fertiggestellt und im Herbst des gleichen Jahres der 45.ordentlichen Tagung der Generalversammlung unterbreitet wurde (A/45/581 v. 5.10.1990).

Die zentrale Botschaft des Berichts richtete sich an die Führer Afrikas: ohne die Änderung ihrer Einstellung zum Rohstoffsektor bleibe die Transformation der Wirtschaftsstrukturen des Kontinents eine »vergebliche Hoffnung«.

Der Auftrag

Schon das Mandat der Sachverständigengruppe liest sich wie eine Auflistung der aktuellen Probleme Afrikas. Aufgegeben wurde ihr die Analyse

– der Ursachen der Rohstoffprobleme Afrikas im Hinblick auf die Abhängigkeit von Rohstoffexporten, die Konkurrenzfähigkeit und die nationalen und internationalen Politiken,

– der Trends bei Preisen und Exporterlösen und deren Auswirkungen auf wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung,

– des Zusammenhangs von Exporterlösen, Verschuldung und Ressourcenflüssen,

– der langfristigen Angebots- und Nachfragetrends und der Marktaussichten der für den Export interessanten Rohstoffe,

– des Zugangs zu den internationalen Märkten insbesondere für weiterverarbeitete Rohstoffe (Protektionismus, Marketing),

– der bestehenden Preis- beziehungsweise Erlösstabilisierungssysteme.

Weiterhin wurde ihr die Aufgabe der Ausarbeitung nationaler, regionaler und internationaler Empfehlungen zur Überwindung der identifizierten Probleme gestellt, wobei die vertikale und horizontale Diversifizierung der Produktion, die regionale Kooperation, die internationale Förderung der Diversifizierung und Verbesserungen der Preis- und Erlösmechanismen besonders berücksichtigt werden sollten.

Allgemeine Problemanalyse; Fragen des Rohstoffsektors

Im analytischen Teil des Berichts wird nur pauschal auf die laut Mandat zu behandelnden Probleme eingegangen. Der Bericht faßt einige der bekannten allgemeinen Strukturdefizite Afrikas zusammen:

- niedriges bis rückläufiges wirtschaftliches Wachstum (das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Gesamtafrika (ohne Südafrika) sank in den achtziger Jahren um jährlich fast 2 vH, von 50 afrikanischen Staaten verzeichneten 20 zwischen 1980 und 1987 sogar einen Rückgang des Bruttosozialprodukts);
- rasches Bevölkerungswachstum (von über 3 vH pro Jahr);
- sinkende Exporteinkünfte (Afrika erhielt 1988 für seine Rohstoffexporte ohne Erdöl real 26 vH weniger als 1980. Die Terms of Trade Afrikas sanken einschließlich Erdöl zwischen 1980 und 1988 um 40 vH. Die Rohstoffexporterlöse (ohne Erdöl) entsprachen mit 18 Mrd US-Dollar 1988 dem Schuldendienst (17,2 Mrd Dollar). Auch der Devisenbedarf für die Nahrungsmittelimporte (13 Mrd Dollar) erreicht die Größenordnung der Rohstoffexporterlöse);
- wachsende Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten, zunehmende Unterernährung und verbreiteter Hunger (Der Import von Weizen und Reis nach Afrika hat sich seit 1970 vervierfacht, während die Hauptexporte rückläufig waren. Auch unter optimistischen Annahmen müsse Afrika im Jahre 2000 über 45 Mill Tonnen Getreide einführen, schätzen die Experten. Diese Mengen könnten aber noch nicht einmal in die abgelegenen ländlichen Gebiete transportiert werden, wo der Nahrungsmittelmangel wachse.);
- Auslandsverschuldung und stark verminderter Kapitalzufluß sowie entsprechend reduzierter Kapitalbestand (Die gesamte Auslandsverschuldung wuchs von 108 Mrd Dollar 1980 auf fast 220 Mrd 1988. Die Schuldendienstverpflichtungen betrugen 1988 33 vH, die tatsächlichen Zahlungen 26 vH der Exporterlöse. Die Netto-Finanztransfers gingen von 12,7 Mrd Dollar 1982 (gerechnet nach dem Dollarkurs des Jahres 1987) auf einen negativen Transfer von 2,1 Mrd Dollar 1987 zurück. Der Wert der importierten Kapitalgüter (Maschinen und Transportfahrzeuge) fiel im Zeitraum von 1981 bis 1986 um 40 vH. Auf Grund der sich rapide verschlechternden Verkehrswege zogen die Transportkosten scharf an.);
- unzulängliche Regierungspolitiken und Verwaltungen (Viele Regierungen hätten wirtschaftliche Aufgaben mißachtet und dagegen politischen sowie militärischen Kriterien eine höhere Priorität gegeben, stellt der Bericht fest. Der Anteil der Rüstungsausgaben an den gesamten öffentlichen Haushalten ist zwischen 1980 und 1985 mit 12 respektive 11 vH nahezu konstant geblieben. Die Schwäche der öffentlichen Verwaltung in Afrika sei auf allen Ebenen weit verbreitet. Noch immer seien die Verwaltungen zu zentralistisch.);
- schwaches Humankapital (Während die Bildungsausgaben im Durchschnitt aller Entwicklungsländer in den achtziger Jahren etwa konstant gehalten werden konnten, sanken sie in Afrika von einem schon sehr niedrigen Niveau von 32 Dollar pro Kopf 1980 auf 15 im Jahre 1987. Auch die Investitionen in Forschung und Technik seien unzureichend, betont die Sachverständigengruppe.);
- Verschlechterung der natürlichen Umwelt (Die Wüsten dehnen sich in Afrika auf fruchtbares Agrarland mit einer Rate von sechs bis sieben Millionen Hektar pro Jahr aus und bedrohen unmittelbar 60 Millionen Menschen. Von noch 700 Mill Hektar Wald werden derzeit zwischen drei und vier Mill Hektar pro Jahr vernichtet. Hinzu kommt, daß rund 80 vH des Weidelands in Afrika und ein hoher Prozentsatz des Landes für Trockenfeldbau von Erosion und Bodenauslaugung bedroht sind. Fazit der Expertengruppe: Der Kampf ums Überleben der Menschen geht derzeit in Afrika zu Lasten der Umwelt.).

Nach dieser allgemeinen Problemanalyse wendet sich der Bericht dem Rohstoffsektor zu. Alle Primärprodukte aus Landwirtschaft, Forsten, Fischerei und Bergbau werden als Rohstoffe definiert. Das Potential zur Erhöhung der Rohstoffproduktion wird als sehr hoch eingeschätzt.

Als Ursachen für das Scheitern Afrikas im Rohstoffbereich, von dem der Kontinent bei seinen Exporten extrem abhängig ist, hebt der Bericht neben externen Faktoren wie dem Preisverfall und dem Handelsprotektionismus der Industrieländer interne Gründe hervor: niedrige Produktivität, mangelnde Konkurrenzfähigkeit und vor allem schlecht beratene Regierungspolitiken, mangelhafte staatliche Verwaltung und Organisation, zu wenige Agrarwissenschaftler und landwirtschaftliche Berater, eine schwache Kenntnis der internationalen Märkte, schlechte Infrastruktur und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die ausländischen Investoren wenig Anreize böten. Kurzum: Rohstoffe hätten bei den afrikanischen Regierungen nicht die erforderliche Beachtung gefunden, moniert die Sachverständigengruppe.

Auch IMF und Weltbank werden kritisiert.

Diese multilateralen Institute betrieben nicht nur eine Konditionalität, die vielfach als viel zu streng angesehen würde, sondern stellten auch nicht sicher, daß Länder, die eine Diversifizierungspolitik versuchten, für ihre neuen oder weiterverarbeiteten Exportprodukte auch den erforderlichen Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhielten.

Empfehlungen auf nationaler und regionaler Ebene

Ihre »unentbehrlichen Elemente eines Lösungsansatzes« entwickelt die Kommission um drei strategische Variablen herum: Verhaltensweisen, organisatorische Veränderung und Ressourcen.

Den nationalen Regierungen empfiehlt die Sachverständigengruppe eine »bewußte und offene Hochstufung des Rohstoffsektors bei der Planung, Haushaltsaufstellung und beim Prozeß der Politikformulierung«. Die afrikanischen Regierungschefs sollten sich »persönlich um die Durchsetzung dieses Wandels in den Verhaltensweisen bemühen«.

Befürwortet werden die bisher eingeleiteten und inzwischen um soziale Komponenten ergänzten makro-ökonomischen Strukturanpassungsprogramme. Sie sollten insbesondere Anreize für die Produzenten enthalten, um dem Rohstoffsektor Impulse zu geben. Bei der Reform nationaler Organisationsstrukturen wird das Schwergewicht auf Privatinitiative und Dezentralisierung gelegt. Auch eine auf die Förderung des Rohstoffsektors ausgerichtete Bildungsreform und eine Verringerung des hohen Bevölkerungswachstums gehören zum Katalog der vorgeschlagenen Organisationsreformen.

Als Elemente einer Rohstoffstrategie im engeren Sinn empfiehlt die Kommission, der Ernährungssicherung erste Priorität zuzumessen, die Agrarforschung und -beratung zu intensivieren, neue Technologien zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktionseffizienz zu nutzen, Bergbau, Fischerei und Forstwirtschaft durch die Ermutigung der Privatinitiative auszuweiten und die Effizienz der Vermarktung zu verbessern. Bestehende Vermarktungsbehörden müßten in den Rahmen einer wirkungsvollen Konkurrenz gestellt werden. Die afrikanischen Regierungen sollten die vorhandenen Mechanismen und Instrumente des internationalen Marketings (Direktvermarktung, Auktionen, langfristige Verträge, Warentermingeschäfte und Naturaltausch) »kritisch studieren« und die jeweils günstigsten Möglichkeiten nutzen. Weiterhin sollten sie die Lagerhaltung und den Transport der Rohstoffe verbessern und auch den besonderen Problemen »Aufmerksamkeit schenken«, die sich für Frauen aus der strukturellen Transformation der afrikanischen Landwirtschaft ergeben könnten. Die bestehenden Beschränkungen der Partizipation der Frau bei der Rohstoffproduktion und -vermarktung, im Kreditwesen und beim Landbesitz sollten aufgehoben werden. Schließlich rät die Sachverständigengruppe den Regierungen, der horizontalen (neue Produkte) und vertikalen (Weiterverarbeitung) Diversifizierung der Rohstoffproduktion weiterhin hohe Priorität zu geben, Nahrungsmittelhilfen in ihre Rohstoffstrategien zu integrieren, um die negativen und positiven Wirkungen von Nahrungsmittelhilfen besser abwägen zu können, und sich um ein wirksames und dauerhaftes Umweltmanagement zu bemühen.

Zur Mobilisierung eigener finanzieller Ressourcen empfiehlt die Kommission eine Halbierung der Rüstungsausgaben von 10 auf 5 vH der Staatsausgaben. 25 vH der Staatsbudgets sollten für die Landwirtschaft und die landwirtschaftliche Infrastruktur eingesetzt werden.

Auf regionaler Ebene regen die Experten eine engere Zusammenarbeit der afrikanischen Regierungen in Bereichen wie Erziehung, Forschung, Marketing, Transport und anderen Infrastruktursektoren an. Der innerafrikanische Handel solle erleichtert werden durch Entbürokratisierung, Verbesserung der Möglichkeiten für Exportkredite und Verrechnung in lokalen Währungen. Mit Hilfe der Vereinten Nationen sollten die afrikanischen Regierungen eine Baufirma aus entsprechenden Pioniereinheiten der nationalen Streitkräfte gründen.

Empfehlungen auf internationaler Ebene

Der internationalen Gemeinschaft empfiehlt die Sachverständigengruppe,

- ihre Haltung den Problemen Afrikas besser anzupassen und die Anstrengungen der afrikanischen Regierungen mehr zu würdigen;
- ihre Bemühungen zu verstärken, internationale Rohstoffabkommen zu gründen oder wiederzubeleben;
- ausreichende finanzielle Ressourcen für den Zweiten Schalter des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe (Förderung der Rohstoffproduktion und Vermarktung) zur Verfügung zu stellen;
- als langfristiges Ziel tarifäre und nichttarifäre Einfuhrbeschränkungen sowie Verbrauchssteuern insbesondere im Bereich von Agrar- und verarbeiteten Produkten aufzuheben (besonders dringlich sei dies bei tropischen Getränken und Textilien);
- ihre Entwicklungshilfepolitik den lokalen Bedingungen besser anzupassen (auch dadurch, daß mehr afrikanische Experten angestellt werden);
- davon abzusehen, Nahrungsmittelüberschüsse nach Afrika abzustoßen, und Nahrungsmittelhilfe vielmehr möglichst bei afrikanischen Überschußländern einzukaufen;
- Maßnahmen zur Verringerung und Erleichterung des Schuldendiensts über die sogenannten Toronto-Bedingungen des Pariser Clubs hinaus zu ergreifen, insbesondere durch ein Moratorium von drei bis zehn Jahren bei Zinszahlungen für Kredite zu IDA-Konditionen (Billigkredite) durch eine Refinanzierung von Weltbank- und IMF-Schulden, die nicht zu Lasten von Entwicklungshilfeleistungen geht – etwa durch Verkauf von einem Fünftel des IMF-Goldschatzes – und durch eine Schulden-

Geschäftsführender Direktor des in Amsterdam ansässigen Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe ist Budi Hartantyo aus Indonesien. Hartantyo, der am 29.November 1928 in Lamongan geboren wurde und zur katholischen Minderheit seines Landes zählt, begann seine diplomatische Laufbahn 1954 und war zunächst mit Angelegenheiten des GATT befaßt. Als Stellvertretender Ständiger Vertreter Indonesiens bei den Vereinten Nationen in Genf von 1978 bis 1981 nahm er an den vorbereitenden Verhandlungen zur Gründung des Fonds teil; zuletzt nahm er Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung ausländischer Direktinvestitionen in seiner Heimat wahr. – Das Übereinkommen vom 27.Juni 1980 zur Gründung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe wurde von den Vertragsstaaten Mitte 1989 in Kraft gesetzt. Der Fonds selbst wurde – auch in dieser Zeitschrift (VN 5/1989 S.175f.) – als 17.Sonderorganisation der Vereinten Nationen begrüßt. Dies war zumindest voreilig. Zwar hatten die Entwicklungsländer – wie zuvor bereits im Falle der UNIDO – von vorneherein auf die Errichtung einer Sonderorganisation gedrängt; die Satzung des Fonds (Text: BGBl.1985 II, 714) sieht dies allerdings nicht zwingend vor: Nach Artikel 29 Absatz 1 kann der Fonds mit der Weltorganisation – zuständig ist hier der Wirtschafts- und Sozialrat – Verhandlungen mit dem Ziel aufnehmen, durch ein Beziehungsabkommen mit den Vereinten Nationen gemäß Art.57 und 63 der Charta den Status einer Sonderorganisation zu erlangen. Gouverneursrat und Exekutivdirektorium des Fonds haben entsprechende Beschlüsse bislang jedoch nicht gefaßt. Auch zur UNCTAD, deren geistiges Kind der Fonds ist, bestehen nur lockere Verbindungen (Art.22 Abs.8 der Satzung sieht vor, daß das Exekutivdirektorium dem Generalsekretär der UNCTAD Beobachterstatus einräumt). Damit ist der Fonds eine eigenständige internationale Organisation außerhalb des UN-Systems, die von ihrer Aufgabenstellung her auf Kooperation insbesondere mit den Wirtschafts- und Finanzorganisationen des Verbandes der Vereinten Nationen angelegt ist. Ob diese jedoch eher auf dem Weg über Kooperationsabkommen mit einzelnen Organisationen oder durch ein – in seiner wirklichen Koordinationsleistung nicht sehr effektives – Beziehungsabkommen nach Art.57 der Charta sachgerecht aufgebaut werden kann, bleibt der Entscheidung seines Gouverneursrats vorbehalten.

verringerung kommerzieller Bankschulden mindestens nach dem gegenüber Mexiko angewandten Verfahren;
• es dem IMF verstärkt zu ermöglichen, Exporterlösausfälle zu finanzieren und dabei die Konditionalität wieder aufzuheben oder wenigstens zu verringern (auf die hohen Kreditzinsen des IMF geht der Bericht nicht ein).

Die Sachverständigengruppe schätzt auf der Grundlage von Weltbankberechnungen, daß Gesamtafrika jährlich 15 bis 20 Mrd Dollar zusätzliche Finanzmittel benötigt, um ein bescheidenes jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von ein bis zwei Prozent erreichen zu können. Sie empfiehlt, daß sich die Industrieländer für zehn Jahre fest verpflichten, diesen zusätzlichen Finanzbedarf zu decken. Durch eine Halbierung der Militärausgaben könnte Afrika selbst dazu jährlich 3,7 Mrd Dollar beitragen.

Die Gruppe schlägt vor, daß das UNDP, das als einzige multilaterale Institution in jedem afrikanischen Land eine lokale Vertretung besitzt und sich schon mit den anderen vor Ort vertretenen Entwicklungsagenturen abstimmt, die Koordination bei der Umsetzung der Rohstoffstrategie übernimmt.

Dissens in der Gruppe, Kritik aus den Reihen der OAU

Das Kommissionsmitglied Ismail-Sabri Abdalla, ehemaliger ägyptischer Planungsminister und derzeitiger Vorsitzender des ›Third World Forum‹, distanzierte sich in einem Brief an den Vorsitzenden Fraser von dem »Glauben an die Marktkräfte«, den er nicht teilen könne. Ein weiteres Kommissionsmitglied, der norwegische UN-Botschafter Martin Huslid, bedauerte, daß der Bericht nicht auf die Gefahr hinweise, daß »unkontrollierte nationale Rohstoffstrategien« und der Kampf zur Wiedererlangung alter oder der Erlangung neuer Marktanteile eher zu Verlusten als zu Gewinnen führen könnten. Der Bericht betone zwar die Notwendigkeit der Diversifizierung, versäume aber darauf hinzuweisen, daß Diversifizierung sehr kostspielig sei und deshalb zusätzliche Fördermittel der Industrieländer erfordere. Huslid forderte einen Diversifizierungsfonds für Afrika – eine Forderung, die er allerdings in offizieller Funktion als Sprecher der nordischen Länder bei der Debatte des Berichts in der UN-Generalversammlung nicht wiederholen durfte.

Auf heftige Kritik stieß der Bericht in Afrika. Der Ministerrat der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) veranlaßte eine gemeinsame afrikanische Stellungnahme zum Bericht, die am 8.Oktober 1990 als UN-Dokument (A/45/591) verbreitet wurde. Darin werden die großen Erwartungen hervorgehoben, die Afrika in die Expertengruppe gesetzt habe und die die OAU veranlaßt hätten, 1989 für das Gremium ein Memorandum auszuarbeiten.

Bedauert wird, daß die Sachverständigengruppe wesentliche Teile ihres Mandats – vor allem bei der Analyse der Ursachen der Rohstoffprobleme Afrikas – nicht erfüllt habe. Die von der Gruppe gewählte Definition des Rohstoffsektors habe ihre Analyse wesentlich behindert. Der Bericht stelle das Rohstoffproblem in unzulänglicher Weise in den Rahmen der von IMF und Weltbank verfolgten Strukturanpassungsprogramme und lasse die Kritik an diesen Programmen weitgehend unberücksichtigt. Eine schwerwiegende Unterlassung sei, daß es der Bericht versäume, irgendeine Empfehlung zur Einrichtung des Ersten Schalters des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe (Finanzierung von Preis- beziehungsweise Erlösstabilisierungsabkommen) zu formulieren. Dies bedeute eine »Kapitulation vor den Marktkräften«. Auch auf mögliche Verluste durch eine Ausweitung der Produktion einzelner Rohstoffe angesichts zunehmender Marktverengungen gehe der Bericht nicht ein.

Ein großer Mangel sei es, daß der Bericht den Finanzbedarf anhand der Weltbankanalysen nur allgemein und nicht spezifisch für den Rohstoffsektor schätze. Ebenso habe es die Sachverständigengruppe versäumt, den Zusammenhang zwischen Exporterlösausfällen und der Zunahme der Verschuldung Afrikas zu analysieren und zu quantifizieren. Die von dem Gremium formulierte Rohstoffstrategie enthalte überwiegend Empfehlungen, die die afrikanischen Regierungen schon seit langem verwirklichten (so Reformen der öffentlichen Verwaltung, Förderung der Privatinitiative und Verringerung der Rüstungsausgaben).

Zum Thema Diversifizierung fordert das Positionspapier eine klare Schwerpunktsetzung auf die vertikale Diversifizierung und angesichts der hohen Kosten solcher Bemühungen die Einrichtung eines Rohstoffdiversifizierungsfonds bei der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB), ergänzt durch Hilfen auf dem Gebiet von Forschung und Entwicklung sowie durch die Öffnung der Märkte der Industrieländer. Damit die Instabilität der Rohstoffpreise, fallende Terms of Trade und Diversifizierungsanstrengungen Afrikas nicht zu einer Erhöhung der Verschuldung führen, fordern die afrikanischen Regierungen einen Preisstabilisierungsmechanismus, der ›African Commodities Price Band‹ genannt wird und ähnlich wie die europäische Währungsschlange funktionieren soll. Auch sollte ein System der Indexierung der Preise der wichtigsten afrikanischen Exportrohstoffe nach den Importpreisen eingerichtet werden.

Die Folgemaßnahmen sollen nach afrikanischer Auffassung nicht vom UNDP koordiniert werden, sondern auf nationaler Ebene durch die jeweiligen Planungsministerien und auf regionaler sowie internationaler Ebene durch geeignete Arbeitsstäbe.

Die afrikanische Kritik an dem Fraser-Bericht führte dazu, daß der Generalsekretär der Vereinten Nationen das Dokument mit dem Zusatz zirkulierte, es solle »in Verbindung mit dem Kommentar des Generalsekretärs« gelesen werden. Eine solche Stellungnahme wurde allerdings bisher nicht veröffentlicht. Eine Mitteilung des Generalsekretärs vom 15.November 1990 (A/45/581/Add.1) verweist lediglich auf das afrikanische Positionspapier und die Absicht, das afrikanische Rohstoffproblem im Zusammenhang der abschließenden Bilanzierung des UNPAAERD auf der 46.UN-Generalversammlung 1991 weiter zu erörtern.

Dementsprechend nichtssagend war die Diskussion während der 45.Generalversammlung im Herbst 1990, bei der der Bericht hinter anderen Dokumenten wie der ›Afrikanischen Charta für die Beteiligung der Bevölkerung an Entwicklung und Wandel‹ versteckt wurde. Kaum einer der wenigen Redner ging substantiell auf den Fraser-Bericht ein. Der Bericht war, so läßt sich festhalten, in der UN-Generalversammlung durchgefallen.

Die afrikanischen Staaten hatten noch kurz vor der Debatte einen Resolutionsentwurf eingebracht (A/45/L.21 mit Corr.1), in dem der Generalsekretär der Vereinten Nationen aufgefordert werden sollte, in seinem Abschlußbericht über das UNPAAERD an die 46.Generalversammlung im Herbst 1991 die Ergebnisse von folgenden noch durchzuführenden Ergänzungsstudien zum Rohstoffbericht zu berücksichtigen:
– einer »Durchführbarkeits-Studie« über die Einrichtung eines Rohstoffdiversifizierungsfonds bei der AfDB,
– einer »umfassenden Studie« über die »Auswirkungen jüngster Technologiefortschritte und der Folgen der Uruguay-Runde des GATT für den afrikanischen Rohstoffsektor« und
– einer »umfassenden Studie über die Kapazität des afrikanischen Rohstoffsektors zur Lieferung von Industrierohstoffen und Zwischenfabrikaten, die zur Erfüllung des Programms der Zweiten Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas notwendig ist«.

In der am 19.Dezember von der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung verabschiedeten Resolution 45/178B werden diese Studien und der Rohstoffdiversifizierungsfonds allerdings nicht mehr erwähnt. Der Generalsekretär wird lediglich aufgefordert, in seinem Bericht an die 46.Generalversammlung Vorschläge zu machen, wie die afrikanischen Bemühungen zur Diversifizierung des Rohstoffsektors unterstützt werden könnten. Damit ist die Diskussion über die Probleme des afrikanischen Rohstoffsektors praktisch wieder dahin zurückgefallen, wo sie vor dem Fraser-Bericht stand.

Ziel verfehlt

Dies ist zwar für die Lösung der immer drängenderen Probleme Afrikas in hohem Maße bedauerlich, doch ist die Ablehnung des Fraser-Berichts voll und ganz berechtigt. Denn der Bericht versäumt es trotz umfangreicher Expertisen, die eigens für die Sachverständigengruppe angefertigt worden waren, tatsächlich nachzuweisen, warum überhaupt der Rohstoffsektor für die Entwicklung Afrikas von so überragender Bedeutung sein soll und worin genau die Ursachen für das Scheitern dieses Sektors und bei den einzelnen doch verschie-

denen Rohstoffen beziehungsweise bei ihrer unterschiedlichen Verwendung liegen.
Im Zusammenhang der Debatte über export- versus binnen- und grundbedürfnisorientierte oder Wachstums- versus ökologische Strategien ist der Bericht bestenfalls nichtssagend und naiv. Die im Bericht gewählte Definition des Rohstoffsektors, die zum Beispiel auch die Grundnahrungsmittelproduktion für den Binnenmarkt umschließt, führt dazu, daß die in Wirklichkeit einseitige Exportorientierung der von der Sachverständigengruppe vorgeschlagenen Strategie verschleiert wird. Die fehlende Differenzierung zwischen vertikaler und horizontaler Diversifizierung, bei denen es sich ja um grundverschiedene Aktivitäten handelt, erweckt den Eindruck, als ob die Gruppe nicht recht wisse, wovon sie schreibt.
Unverzeihlich ist, daß sie nachdrücklich Rohstoffexportsteigerungen fordert, ohne auch nur den Versuch zu machen, die höchst negativen Prognosen zum Beispiel der UNCTAD für die Preisentwicklung bei einer Angebotszunahme auf den Rohstoffmärkten zu widerlegen. Der ruinöse Wettbewerb der letzten drei Jahrzehnte auf den meisten Rohstoffmärkten muß doch abgebaut und nicht noch weiter angeheizt werden. Und wie können die Autoren Änderungen der Einstellung der afrikanischen Führer zum Rohstoffsektor erwarten, wenn sie es noch nicht einmal für notwendig erachteten, deren bisherige Einstellung genauer zu überprüfen, und höchst gefährliche Empfehlungen ohne überzeugende Begründung abgeben?
Der Bericht versucht, den Rohstoffsektor in eine Gesamtstrategie einzuordnen. Dabei werden aber gewichtige Probleme wie der schon erwähnte Zusammenhang zwischen dem Rohstoffproblem und der Verschuldung ausgeklammert. Die Elemente der Strategie sind reichlich willkürlich ausgewählt und den derzeitigen Modetrends (Frauenförderung, Umweltschutz, Bevölkerungsplanung und so weiter) angepaßt. Von einer ganzheitlichen Strategie ist der Bericht weit entfernt.

Konrad Melchers □

Dokumente der Vereinten Nationen

Irak-Kuwait, Irak-Iran, Mayotte, Nahost, Südafrika

Irak–Kuwait

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Voraussetzungen einer endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten. – Resolution 686(1991) vom 2.März 1991

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660(1990), 661(1990), 662(1990), 664(1990), 665(1990), 666(1990), 667(1990), 669(1990), 670(1990), 674(1990), 677(1990) und 678 (1990) und in Bekräftigung derselben,
- erinnernd an die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 25 der Charta,
- unter Hinweis auf Ziffer 9 der Resolution 661(1990) betreffend die Unterstützung der Regierung Kuwaits und Ziffer 3 Buchstabe c dieser Resolution betreffend Lieferungen für rein medizinische Zwecke und, in humanitären Fällen, Nahrungsmittel,
- Kenntnis nehmend von den Schreiben des Außenministers Iraks, in denen das Einverständnis Iraks bestätigt wird, allen oben genannten Resolutionen uneingeschränkt Folge zu leisten (S/22275), und Iraks Absicht bekundet wird, die Kriegsgefangenen sofort freizulassen (S/22273),
- Kenntnis nehmend von der Einstellung der offensiven Gefechtsoperationen seitens der Streitkräfte Kuwaits und der mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten,
- in Anbetracht der Notwendigkeit, sich der friedlichen Absichten Iraks zu versichern, sowie des in Resolution 678(1990) genannten Ziels, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen,
- unterstreichend, wie wichtig es ist, daß Irak die erforderlichen Maßnahmen trifft, die eine endgültige Beendigung der Feindseligkeiten erlauben würden,
- in Bekräftigung der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität Iraks und Kuwaits und feststellend, daß die gemäß Ziffer 2 der Resolution 678(1990) des Sicherheitsrats kooperierenden Mitgliedstaaten ihre Absicht bekundet haben, ihre militärische Präsenz in Irak so bald zu beenden, wie dies mit der Verwirklichung der Ziele der Resolution vereinbar ist,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta,

1. bestätigt, daß alle zwölf vorgenannten Resolutionen nach wie vor volle Gültigkeit besitzen;
2. verlangt, daß Irak seine Annahme aller zwölf vorgenannten Resolutionen in die Tat umsetzt und daß Irak insbesondere
   a) seine Maßnahmen zum Zweck der Annexion Kuwaits sofort rückgängig macht;
   b) seine völkerrechtliche Haftung für alle als Folge der Invasion und unrechtmäßigen Besetzung Kuwaits durch Irak verursachten Verluste, Schäden oder Beeinträchtigungen in bezug auf Kuwait und dritte Staaten sowie deren Staatsangehörige und Unternehmen grundsätzlich anerkennt;
   c) sofort unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, der Rot-Kreuz-Gesellschaften oder der Gesellschaften vom Roten Halbmond alle von Irak festgehaltenen Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten freiläßt und die Überreste aller verstorbenen festgehaltenen Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten zurückgibt; und
   d) sofort mit der Rückgabe aller von ihm beschlagnahmten kuwaitischen Vermögenswerte beginnt und die Rückgabe so rasch wie möglich abschließt;
3. verlangt ferner, daß Irak
   a) feindselige und provokative Maßnahmen seiner Streitkräfte gegen alle Mitgliedstaaten einstellt, insbesondere auch Flugkörperangriffe und Flüge von Kampfflugzeugen;
   b) militärische Befehlshaber bestimmt, die mit den Befehlshabern der Streitkräfte Kuwaits und der mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten zusammentreffen, um so bald wie möglich die militärischen Aspekte einer Einstellung der Feindseligkeiten zu vereinbaren;
   c) Vorkehrungen für den sofortigen Zugang zu allen Kriegsgefangenen und zu deren Freilassung unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz trifft und die Überreste aller verstorbenen Mitglieder der Streitkräfte Kuwaits und der mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten zurückgibt; und
   d) Informationen und Hilfe jedweder Art bereitstellt, um irakische Minen, verstecke Ladungen und sonstige Explosivstoffe sowie etwaige chemische und biologische Waffen und Rüstungsgegenstände in Kuwait, in Gebieten Iraks, in denen sich Streitkräfte der mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten vorübergehend aufhalten, und in den angrenzenden Gewässern auszumachen;
4. erkennt an, daß während des Zeitraums, den Irak benötigt, um den vorstehenden Ziffern 2 und 3 Folge zu leisten, die Ziffer 2 der Resolution 678(1990) ihre Gültigkeit behält;

5. begrüßt den Beschluß Kuwaits und der mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten, Zugang zu den irakischen Kriegsgefangenen zu gewähren und sofort mit ihrer Freilassung unter der Schirmherrschaft des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu beginnen, wie dies das Dritte Genfer Abkommen von 1949 erfordert;
6. ersucht alle Mitgliedstaaten sowie die Vereinten Nationen, die Sonderorganisationen und die anderen internationalen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um mit der Regierung und dem Volk von Kuwait beim Wiederaufbau ihres Landes zusammenzuarbeiten;
7. beschließt, daß Irak dem Generalsekretär und dem Sicherheitsrat Mitteilung zu erstatten hat, sobald es die oben bezeichneten Maßnahmen getroffen hat;
8. beschließt, daß der Sicherheitsrat zur Gewährleistung der raschen und endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten aktiv mit der Angelegenheit befaßt bleibt.

Abstimmungsergebnis: +11; −1: Kuba; =3: China, Indien, Jemen.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 3.März 1991 (UN-Dok. S/22322)

Im Anschluß an Konsultationen des Sicherheitsrats gab der Präsident im Namen des Rates auf dessen 2979.Sitzung am 3.März 1991 im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation zwischen Irak und Kuwait‹ durch den Rat die folgende Erklärung ab:

»Der Rat begrüßt die bisher von dem gemäß Resolution 661 eingesetzten Ausschuß gefaßten Beschlüsse betreffend den Bedarf an Nahrungsmitteln und medizinischen Gütern, insbesondere auch die soeben gefaßten Beschlüsse zur Erleichterung der Bereitstellung humanitärer Hilfe, einschließlich Säuglingsfertignahrung und Ausrüstungen zur Wasseraufbereitung.

Er bittet den Ausschuß, an ihn gerichtete Ersuchen um humanitäre Hilfe auch weiterhin zügig zu bearbeiten.

Er bittet den Ausschuß nachdrücklich, besondere Aufmerksamkeit den Schlußfolgerungen und Empfehlungen in bezug auf die kritische Lage im medizinischen Bereich, im öffentlichen Gesundheitswesen und auf dem Ernährugssektor in Irak zu widmen, die ihm von der Weltgesundheitsorganisation, vom UNICEF, vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und anderen zuständigen Organisationen in Übereinstimmung mit den entsprechenden Resolutionen unterbreitet worden sind beziehungsweise noch unterbreitet werden, und fordert diese humanitären Organisationen nachdrücklich auf, eine aktive Rolle in diesem Prozeß zu spielen und mit dem Ausschuß eng zusammenzuarbeiten.

Der Rat begrüßt die vom Generalsekretär angekündigte Absicht, umgehend eine Mission unter der Leitung von Untergeneralsekretär Martti Ahtisaari und unter Beteiligung von Vertretern der zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen nach Irak und Kuwait zu entsenden, um den sich unmittelbar nach der Krise abzeichnenden humanitären Bedarf zu ermitteln. Der Rat bittet den Generalsekretär, ihn so rasch wie möglich über den Verlauf seiner Mission zu unterrichten, und verpflichtet sich, diesbezüglich sofort tätig zu werden.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Bedingungen einer förmlichen Feuereinstellung zwischen Irak und Kuwait und den mit Kuwait kooperierenden Mitgliedstaaten. – Resolution 687(1991) vom 3.April 1991

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 660(1990) vom 2.August 1990, 661(1990) vom 6.August 1990, 662(1990) vom 9.August 1990, 664(1990) vom 18.August 1990, 665(1990) vom 25.August 1990, 666(1990) vom 13.September 1990, 667(1990) vom 16.September 1990, 669(1990) vom 24.September 1990, 670(1990) vom 25.September 1990, 674(1990). vom 29.Oktober 1990, 677(1990) vom 28.November 1990, 678 (1990) vom 29.November 1990 und 686 (1991) vom 2.März 1991,
- mit Genugtuung darüber, daß Kuwait seine Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität zurückerhalten hat und daß seine rechtmäßige Regierung zurückgekehrt ist,
- in Bekräftigung der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Souveränität, die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit Kuwaits und Iraks und feststellend, daß die mit Kuwait gemäß Ziffer 2 der Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten ihre Absicht bekundet haben, ihre militärische Präsenz in Irak so bald wie möglich entsprechend Ziffer 8 der Resolution 686(1991) zu beenden,
- in Bekräftigung der Notwendigkeit, sich in Anbetracht der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak der friedlichen Absichten Iraks zu versichern,
- Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten Iraks vom 27.Februar 1991 und von den auf die Resolution 686(1991) hin gesandten Schreiben,
- feststellend, daß Irak und Kuwait als unabhängige souveräne Staaten am 4.Oktober 1963 in Bagdad das ›Einvernehmliche Protokoll zwischen dem Staat Kuwait und der Republik Irak betreffend die Wiederherstellung freundschaftlicher Beziehungen, die Anerkennung und damit zusammenhängende Angelegenheiten‹ unterzeichnet haben, wodurch sie die Grenze zwischen Irak und Kuwait und die Zuteilung der Inseln formell anerkannt haben, welches bei den Vereinten Nationen gemäß Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen registriert wurde und in dem Irak die Unabhängigkeit und vollständige Souveränität des Staates Kuwait innerhalb seiner Grenzen anerkannt hat, wie sie in dem vom 21.Juli 1932 datierten Schreiben des Ministerpräsidenten Iraks beschrieben und angenommen und vom Herrscher Kuwaits in seinem vom 10.August 1932 datierten Schreiben angenommen wurden,
- im Bewußtsein der Notwendigkeit der Demarkation der genannten Grenze,
- sowie im Bewußtsein der Erklärungen Iraks, in denen der Einsatz von Waffen unter Verletzung seiner Verpflichtungen nach dem am 17.Juni 1925 in Genf unterzeichneten Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege angedroht wurde, und seines schon früher erfolgten Einsatzes chemischer Waffen, sowie erklärend, daß jeder weitere Einsatz solcher Waffen durch Irak ernste Konsequenzen nach sich ziehen würde,
- daran erinnernd, daß Irak sich der Erklärung angeschlossen hat, die von allen Teilnehmerstaaten der vom 7. bis 11.Januar 1989 in Paris abgehaltenen Konferenz der Vertragsstaaten des Genfer Protokolls von 1925 und anderer interessierter Staaten verabschiedet und in der das Ziel der weltweiten Beseitigung der chemischen und biologischen Waffen festgelegt wurde,
- sowie daran erinnernd, daß Irak das Übereinkommen vom 10.April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen unterzeichnet hat,
- feststellend, wie wichtig es ist, daß Irak dieses Übereinkommen ratifiziert,
- außerdem feststellend, wie wichtig es ist, daß alle Staaten diesem Übereinkommen beitreten, und der bevorstehenden Konferenz zur Überprüfung dieses Übereinkommens nahelegend, die Verbindlichkeit, Wirksamkeit und Universalität des Übereinkommens zu stärken,
- betonend, wie wichtig es ist, daß die Abrüstungskonferenz ihre Arbeit an einer Konvention über das weltweite Verbot chemischer Waffen bald abschließt und daß dieser alle Staaten beitreten,
- im Bewußtsein dessen, daß Irak in nichtprovozierten Angriffen ballistische Flugkörper eingesetzt hat und daß daher spezifische Maßnahmen in bezug auf derartige Flugkörper in Irak getroffen werden müssen,
- besorgt über die Mitgliedstaaten vorliegenden Berichte, wonach Irak versucht hat, Material für ein Kernwaffenprogramm zu erwerben, unter Zuwiderhandlung gegen seine Verpflichtungen nach dem Vertrag vom 1.Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen,
- unter Hinweis auf das Ziel der Schaffung einer kernwaffenfreien Zone in der Nahost-Region,
- im Bewußtsein der Gefahr, die alle Massenvernichtungswaffen für den Frieden und die Sicherheit in dem Gebiet darstellen, und der Notwendigkeit, auf die Schaffung einer von derartigen Waffen freien Zone im Nahen Osten hinzuarbeiten,
- sowie im Bewußtsein des Ziels der Herbeiführung einer ausgewogenen und umfassenden Kontrolle der Rüstungen in der Region,
- ferner im Bewußtsein dessen, wie wichtig es ist, daß die oben genannten Ziele unter Heranziehung aller zur Verfügung stehenden Mittel erreicht werden, insbesondere auch durch einen Dialog zwischen den Staaten der Region,
- feststellend, daß mit der Resolution 686(1991) die durch Resolution 661(1990) verhängten Maßnahmen aufgehoben worden sind, soweit sie auf Kuwait Anwendung fanden,
- feststellend, daß trotz der Fortschritte bei

der Erfüllung der mit Resolution 686(1991) auferlegten Verpflichtungen der Verbleib zahlreicher kuwaitischer Staatsangehöriger und Staatsangehöriger dritter Staaten noch immer ungeklärt ist und Vermögenswerte noch immer nicht zurückgegeben wurden,

- unter Hinweis auf die am 18.Dezember 1979 in New York zur Unterzeichnung aufgelegte Internationale Konvention gegen Geiselnahme, die alle Geiselnahmen als Äußerungen des internationalen Terrorismus einstuft,
- unter Mißbilligung der von Irak während des jüngsten Konflikts geäußerten Drohungen, terroristische Handlungen gegen Ziele außerhalb Iraks zu begehen, sowie der Geiselnahmen durch Irak,
- mit großer Sorge Kenntnis nehmend von den Berichten des Generalsekretärs vom 20.März 1991 und 28.März 1991 und sich dessen bewußt, daß der humanitäre Bedarf in Kuwait und Irak dringend gedeckt werden muß,
- eingedenk seines Ziels der Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in dem Gebiet, wie es in den jüngsten Resolutionen des Sicherheitsrats dargelegt ist,
- im Bewußtsein der Notwendigkeit, nach Kapitel VII der Charta die folgenden Maßnahmen zu ergreifen,

1. bekräftigt alle dreizehn oben genannten Resolutionen, soweit sie nicht nachstehend ausdrücklich abgeändert werden, um die Ziele dieser Resolution zu erreichen, insbesondere auch eine formelle Feuereinstellung;

A

2. verlangt, daß Irak und Kuwait die Unverletzlichkeit der internationalen Grenze und die Zuteilung der Inseln respektieren, wie in dem ›Einvernehmlichen Protokoll zwischen dem Staat Kuwait und der Republik Irak betreffend die Wiederherstellung freundschaftlicher Beziehungen, die Anerkennung und damit zusammenhängende Angelegenheiten‹ dargelegt, das sie am 4.Oktober 1963 in Bagdad in Ausübung ihrer Souveränität unterzeichnet haben und das bei den Vereinten Nationen registriert worden ist, die es in dem Dokument 7063, Vereinte Nationen, Treaty Series, 1964, veröffentlicht haben;
3. fordert den Generalsekretär auf, seine Unterstützung zu gewähren, damit mit Irak und Kuwait Vorkehrungen für die Demarkation der Grenze zwischen Irak und Kuwait getroffen werden können, unter Heranziehung geeigneter Unterlagen, insbesondere auch der mit Dokument S/22412 des Sicherheitsrats übermittelten Karte, und dem Sicherheitsrat innerhalb eines Monats darüber Bericht zu erstatten;
4. beschließt, die Unverletzlichkeit der oben erwähnten internationalen Grenze zu garantieren und zu diesem Zweck je nach Bedarf alle erforderlichen Maßnahmen im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu ergreifen;

B

5. ersucht den Generalsekretär, nach Konsultation mit Irak und Kuwait dem Sicherheitsrat innerhalb von drei Tagen einen Plan zur Billigung vorzulegen, der die sofortige Dislozierung einer Beobachtereinheit der Vereinten Nationen vorsieht, mit dem Auftrag, den Khor Abdullah und eine entmilitarisierte Zone zu überwachen, die hiermit geschaffen wird und die sich, gemessen von der Grenze, die in dem ›Einvernehmlichen Protokoll zwischen dem Staat Kuwait und der Republik Irak betreffend die Wiederherstellung freundschaftlicher Beziehungen, die Anerkennung und damit zusammenhängende Angelegenheiten‹ vom 4.Oktober 1963 erwähnt wird, zehn Kilometer nach Irak und fünf Kilometer nach Kuwait hinein erstreckt, sowie durch ihre Anwesenheit in der entmilitarisierten Zone und durch ihre Überwachungstätigkeit Grenzverletzungen zu verhindern und etwaige feindselige oder potentiell feindselige Handlungen, die von dem Hoheitsgebiet eines Staates gegen den anderen Staat unternommen werden, zu beobachten, und der außerdem vorsieht, daß der Generalsekretär dem Rat über die Tätigkeit der Einheit regelmäßig Bericht erstattet beziehungsweise sofort, wenn es zu schweren Verletzungen der Zone oder zu möglichen Bedrohungen des Friedens kommt;
6. stellt fest, daß, sobald der Generalsekretär dem Sicherheitsrat den Abschluß der Dislozierung der Beobachtereinheit der Vereinten Nationen bekanntgibt, die Bedingungen geschaffen sein werden, die es den mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre militärische Präsenz in Irak im Einklang mit Resolution 686(1991) zu beenden;

C

7. bittet Irak, seine Verpflichtungen aus dem am 17.Juni 1925 in Genf unterzeichneten Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege bedingungslos zu bekräftigen und das Übereinkommen vom 10.April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen zu ratifizieren;
8. beschließt, daß Irak die unter internationaler Aufsicht erfolgende Vernichtung, Beseitigung oder Unschädlichmachung
   a) aller chemischen und biologischen Waffen und aller Kampfstoffbestände sowie aller damit zusammenhängenden Subsysteme und Komponenten und aller Forschungs-, Entwicklungs-, Unterstützungs- und Produktionseinrichtungen;
   b) aller ballistischen Flugkörper mit einer Reichweite von mehr als 150 Kilometern und der dazugehörigen größeren Bestandteile sowie der Reparatur- und Produktionseinrichtungen

   bedingungslos zu akzeptieren hat;
9. beschließt zur Umsetzung von Ziffer 8 folgendes:
   a) Irak hat dem Generalsekretär innerhalb von fünfzehn Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution eine Deklaration der Standorte, Mengen und Arten sämtlicher in Ziffer 8 aufgeführten Gegenstände vorzulegen und einer umgehenden Inspektion an Ort und Stelle, wie nachstehend ausgeführt, zuzustimmen;
   b) der Generalsekretär wird im Benehmen mit den jeweiligen Regierungen und gegebenenfallls mit dem Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation innerhalb von fünfundvierzig Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution einen Plan ausarbeiten und dem Rat zur Billigung vorlegen, der den Abschluß der folgenden Handlungen innerhalb von fünfundvierzig Tagen nach seiner Billigung vorsieht:
      i) die Bildung einer Sonderkommission, die auf der Grundlage der Deklarationen Iraks und der Bezeichnung etwaiger zusätzlicher Orte durch die Sonderkommission selbst an Ort und Stelle eine sofortige Inspektion der biologischen, chemischen und Flugkörperkapazitäten Iraks vornimmt;
      ii) die Übergabe der Verfügungsgewalt über alle in Ziffer 8 a) aufgeführten Gegenstände, einschließlich der Gegenstände an von der Sonderkommission nach Ziffer 9 b) i) bezeichneten zusätzlichen Orten, durch Irak an die Sonderkommission zur Vernichtung, Beseitigung oder Unschädlichmachung unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Sicherheit der Öffentlichkeit sowie die unter Aufsicht der Sonderkommission von Irak vorzunehmende Vernichtung seiner gesamten Flugkörperkapazitäten, einschließlich der Startgeräte, wie in Ziffer 8 b) aufgeführt;
      iii) die Gewährung der in Ziffer 12 und 13 geforderten Unterstützung und Zusammenarbeit seitens der Sonderkommission an den Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation;
10. beschließt, daß sich Irak bedingungslos zu verpflichten hat, keinen der in Ziffer 8 und 9 aufgeführten Gegenstände einzusetzen, zu entwickeln, zu bauen oder zu erwerben, und ersucht den Generalsekretär, im Benehmen mit der Sonderkommission einen Plan für die künftige laufende Überwachung und Verifikation der Befolgung dieser Ziffer durch Irak auszuarbeiten, der dem Sicherheitsrat innerhalb von hundertzwanzig Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution zur Billigung vorzulegen ist;
11. bittet Irak, seine Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1.Juli 1968 bedingungslos zu bekräftigen;
12. beschließt, daß Irak bedingungslos zustimmen muß, Kernwaffen oder kernwaffenfähiges Material oder Subsysteme oder Komponenten oder damit zusammenhängende Forschungs-, Entwicklungs-, Unterstützungs- oder Produktionseinrichtungen weder zu erwerben noch zu entwickeln; dem Generalsekretär und dem Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation innerhalb von fünfzehn Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution eine Deklaration der Standorte, Mengen und Arten

sämtlicher oben aufgeführten Gegenstände vorzulegen; sein gesamtes kernwaffenfähiges Material zur Verwahrung und Beseitigung der ausschließlichen Kontrolle der Internationalen Atomenergie-Organisation zu unterstellen, mit Unterstützung und Zusammenarbeit der Sonderkommission, wie in dem in Ziffer 9 b) erörterten Plan des Generalsekretärs vorgesehen; im Einklang mit den Vorkehrungen gemäß Ziffer 13 die umgehende Inspektion an Ort und Stelle sowie die Vernichtung, Beseitigung oder gegebenenfalls Unschädlichmachung sämtlicher oben aufgeführten Gegenstände zu akzeptieren sowie den in Ziffer 13 erörterten Plan für die künftige laufende Überwachung und Verifikation seiner Erfüllung dieser Verpflichtungen zu akzeptieren;

13. ersucht den Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation über den Generalsekretär, mit Unterstützung und Zusammenarbeit seitens der Sonderkommission, wie in dem Plan des Generalsekretärs in Ziffer 9 b) vorgesehen, auf der Grundlage der Deklarationen Iraks und der Bezeichnung etwaiger zusätzlicher Orte durch die Sonderkommission an Ort und Stelle eine sofortige Inspektion der Nuklearkapazitäten Iraks vorzunehmen; zur Vorlage an den Sicherheitsrat innerhalb von fünfundvierzig Tagen einen Plan auszuarbeiten, der die Vernichtung, Beseitigung oder gegebenenfalls Unschädlichmachung sämtlicher in Ziffer 12 aufgeführten Gegenstände vorsieht; den Plan innerhalb von fünfundvierzig Tagen nach seiner Billigung durch den Sicherheitsrat durchzuführen und unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten Iraks aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1.Juli 1968 einen Plan für die künftige laufende Überwachung und Verifikation der Befolgung von Ziffer 12 durch Irak auszuarbeiten, der auch eine Bestandsaufnahme des gesamten der Verifikation durch die Internationale Atomenergie-Organisation unterliegenden Kernmaterials in Irak sowie Inspektionen der Internationalen Atomenergie-Organisation vorsieht, um sicherzustellen, daß die Kernmaterialüberwachung durch die Internationale Atomenergie-Organisation alle einschlägigen Nuklearaktivitäten in Irak erfaßt, und den Plan innerhalb von hundertzwanzig Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution dem Sicherheitsrat zur Billigung vorzulegen;

14. nimmt zur Kenntnis, daß die von Irak gemäß Ziffer 8, 9, 10, 11, 12 und 13 dieser Resolution zu treffenden Maßnahmen Schritte in Richtung auf das Ziel der Schaffung einer Zone im Nahen Osten, die frei ist von Massenvernichtungswaffen und allen Flugkörpern zu deren Einsatz, sowie in Richtung auf das Ziel eines weltweiten Verbots chemischer Waffen darstellen;

D

15. ersucht den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die ergriffen worden sind, um die Rückgabe aller von Irak in seinen Besitz gebrachten kuwaitischen Vermögenswerte zu erleichtern, einschließlich eines Verzeichnisses der Vermögenswerte, die nach Angaben Kuwaits nicht zurückgegeben beziehungsweise nicht unversehrt zurückgegeben worden sind;

E

16. erklärt erneut, daß Irak, unbeschadet der vor dem 2.August 1990 entstandenen Schulden und Verpflichtungen Iraks, die nach den üblichen Verfahren behandelt werden, nach dem Völkerrecht für alle unmittelbaren Verluste, Schäden, einschließlich Umweltschäden und der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, und Beeinträchtigungen haftet, die ausländischen Regierungen, Staatsangehörigen und Unternehmen als Folge der unrechtmäßigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch Irak entstanden sind;

17. beschließt, daß alle seit dem 2.August 1990 von Irak abgegebenen Erklärungen, wonach es seine Auslandsverschuldung nicht anerkennt, null und nichtig sind, und verlangt, daß Irak alle seine Verpflichtungen betreffend die Bedienung und Rückzahlung seiner Auslandsschulden genauestens erfüllt;

18. beschließt außerdem, einen Fonds zur Befriedigung der geltend gemachten Ansprüche nach Ziffer 16 zu schaffen und eine Kommission zur Verwaltung des Fonds einzusetzen;

19. beauftragt den Generalsekretär, bis spätestens dreißig Tage nach Verabschiedung dieser Resolution Empfehlungen auszuarbeiten und dem Sicherheitsrat zur Beschlußfassung vorzulegen, und zwar betreffend die Zahlungen für die geltend gemachten Ansprüche durch den Fonds nach Ziffer 18 und betreffend ein Programm zur Durchführung der Beschlüsse in Ziffer 16, 17 und 18, namentlich in bezug auf: die Verwaltung des Fonds; Mechanismen zur Bestimmung der angemessenen Höhe des Beitrags Iraks zu dem Fonds auf der Grundlage eines Prozentsatzes des Werts der Exporte von Erdöl und Erdölprodukten aus Irak, bis zu einer Höchstgrenze, die der Generalsekretär unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des irakischen Volkes, der Zahlungsfähigkeit Iraks, wie sie gemeinsam mit den internationalen Finanzinstitutionen unter Berücksichtigung des Auslandsschuldendienstes bewertet wird, und der Bedürfnisse der irakischen Wirtschaft dem Rat vorschlägt; Vorkehrungen zur Gewährleistung des Zahlungseingangs an den Fonds; den Prozeß der Mittelzuweisung und der Erfüllung von Ansprüchen; geeignete Verfahren zur Verlustbewertung, zur Erfassung der Ansprüche, zur Prüfung ihrer Berechtigung sowie zur Regelung von Ansprüchen, bei denen Iraks Haftung nach Ziffer 16 strittig ist; und die Zusammensetzung der genannten Kommission;

F

20. beschließt mit sofortiger Wirkung, daß das in Resolution 661(1990) enthaltene Verbot des Verkaufs und der Lieferung von Rohstoffen und Erzeugnissen an Irak, mit Ausnahme von Medikamenten und medizinischen Lieferungen, und das Verbot diesbezüglicher Finanztransaktionen weder Anwendung findet auf Nahrungsmittel, die dem Sicherheitsratsausschuß gemäß Resolution 661(1990) zur Situation zwischen Irak und Kuwait notifiziert werden, noch, vorbehaltlich der Zustimmung des Ausschusses nach dem vereinfachten und beschleunigten ›Kein-Einwand‹-Verfahren, auf Güter und Versorgungsgegenstände zur Deckung ziviler Grundbedürfnisse, wie sie im Bericht des Generalsekretärs vom 20.März 1991 und in weiteren Ermittlungen des humanitären Bedarfs durch den Ausschuß festgestellt werden;

21. beschließt, daß der Sicherheitsrat die Bestimmungen von Ziffer 20 in Abständen von sechzig Tagen unter Berücksichtigung der Politiken und Praktiken der Regierung Iraks, insbesondere auch der Durchführung aller einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, überprüfen wird, um festzustellen, ob die darin vorgesehenen Verbote gemildert oder aufgehoben werden sollen;

22. beschließt, daß, sobald der Sicherheitsrat das in Ziffer 19 geforderte Programm gebilligt hat und übereingekommen ist, daß Irak alle in Ziffer 8, 9, 10, 11, 12 und 13 vorgesehenen Maßnahmen abgeschlossen hat, die in Resolution 661(1990) enthaltenen Verbote der Einfuhr aus Irak stammender Rohstoffe und Erzeugnisse und die Verbote diesbezüglicher Finanztransaktionen nicht mehr gültig sind;

23. beschließt, daß der Sicherheitsratsausschuß gemäß Resolution 661(1990) bis zu einer Beschlußfassung durch den Sicherheitsrat nach Ziffer 22 bevollmächtigt ist, Ausnahmen von dem Verbot der Einfuhr aus Irak stammender Rohstoffe und Erzeugnisse zu genehmigen, soweit dies notwendig ist, um sicherzustellen, daß auf irakischer Seite ausreichende Finanzmittel zur Durchführung der in Ziffer 20 genannten Aktivitäten vorhanden sind;

24. beschließt, daß alle Staaten in Übereinstimmung mit Resolution 661(1990) und nachfolgenden diesbezüglichen Resolutionen sowie vorbehaltlich eines weiteren Beschlusses des Sicherheitsrats weiterhin folgendes verhindern werden: den Verkauf oder die Lieferung beziehungsweise die Förderung oder Erleichterung des Verkaufs oder der Lieferung an Irak, durch ihre Staatsangehörigen oder aus ihrem Hoheitsgebiet oder mit ihre Flagge führenden Schiffen oder bei ihnen eingetragenen Luftfahrzeugen,
    a) von Waffen und Wehrmaterial aller Kategorien unter ausdrücklicher Einbeziehung des Verkaufs oder sonstigen Transfers aller Arten konventionellen militärischen Geräts, so auch von Gerät für paramilitärische Kräfte, sowie von Ersatz- und Einzelteilen und Mitteln zur Herstellung derartigen Geräts;
    b) von unter Ziffer 8 und 12 aufgeführten und beschriebenen Gegenständen, die im voranstehenden sonst nicht erfaßt sind;
    c) von Technologie im Rahmen von Lizenz- oder sonstigen Transfervereinbarungen für die Produktion, Nutzung oder Lagerung von in Buchstabe a) und b) aufgeführten Gegenständen;
    d) von Personal oder Material für Ausbildungszwecke oder technische Unter-

stützungsdienste im Zusammenhang mit dem Entwurf, der Entwicklung, Herstellung, Nutzung, Wartung oder Instandsetzung von in Buchstabe a) und b) aufgeführten Gegenständen;

25. fordert alle Staaten und internationalen Organisationen auf, ungeachtet etwaiger bestehender Verträge, Vereinbarungen, Lizenzen oder sonstiger Abmachungen streng in Übereinstimmung mit Ziffer 24 zu handeln;
26. ersucht den Generalsekretär, in Absprache mit den in Frage kommenden Regierungen innerhalb von sechzig Tagen durch den Sicherheitsrat zu billigende Richtlinien zur Erleichterung der vollen internationalen Erfüllung von Ziffer 24 und 25 sowie von Ziffer 27 auszuarbeiten und allen Staaten zur Verfügung zu stellen sowie ein Verfahren zur regelmäßigen Aktualisierung dieser Richtlinien zu entwickeln;
27. fordert alle Staaten auf, nationale Kontrollen und Verfahren zu schaffen und sonstige Maßnahmen zu treffen, die den vom Sicherheitsrat nach Ziffer 26 zu erlassenden Richtlinien entsprechen und notwendig sind, um die Befolgung der Bestimmungen von Ziffer 24 sicherzustellen, und fordert die internationalen Organisationen auf, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um zur Sicherstellung ihrer uneingeschränkten Befolgung beizutragen;
28. kommt überein, seine Beschlüsse in Ziffer 22, 23, 24 und 25, außer in bezug auf die in Ziffer 8 und 12 aufgeführten und beschriebenen Gegenstände, in regelmäßigen Abständen, in jedem Fall jedoch hundertzwanzig Tage nach Verabschiedung dieser Resolution zu überprüfen, wobei die Befolgung dieser Resolution durch Irak und der allgemeine Fortschritt in Richtung auf die Kontrolle der Rüstungen in der Region zu berücksichtigen sind;
29. beschließt, daß alle Staaten, einschließlich Iraks, die erforderlichen Maßnahmen treffen werden, um sicherzustellen, daß kein Anspruch zugelassen wird, der seitens der Regierung Iraks oder einer natürlichen oder juristischen Person in Irak oder seitens einer Person, die durch oder für eine solche natürliche oder juristische Person tätig wird, im Zusammenhang mit Verträgen oder sonstigen Transaktionen geltend gemacht wird, deren Erfüllung durch die Maßnahmen des Sicherheitsrats nach Resolution 661(1990) und damit zusammenhängenden Resolutionen beeinträchtigt wurde;

G

30. beschließt, daß Irak zur Erfüllung seiner Verpflichtung, die Repatriierung aller kuwaitischen Staatsangehörigen und aller Staatsangehörigen dritter Staaten zu erleichtern, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz jede erforderliche Unterstützung zu gewähren hat, indem es Verzeichnisse dieser Personen vorlegt, den Zugang des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu allen diesen Personen erleichtert, gleichviel, wo sie sich befinden oder festgehalten werden, und die Suche des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz nach Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten erleichtert, deren Verbleib noch ungeklärt ist;
31. bittet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, den Generalsekretär in geeigneter Weise über alle Aktivitäten unterrichtet zu halten, die im Zusammenhang mit der Erleichterung der Repatriierung oder Rückkehr aller am oder nach dem 2.August 1990 in Irak anwesenden Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten, beziehungsweise der Rückgabe ihrer sterblichen Überreste, unternommen werden;

H

32. verlangt, daß Irak dem Sicherheitsrat mitteilt, daß es Handlungen des internationalen Terrorismus weder begehen noch unterstützen wird, und daß es Organisationen, deren Ziel die Begehung derartiger Handlungen ist, nicht gestatten wird, auf seinem Hoheitsgebiet zu operieren, und daß es alle terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken unmißverständlich verurteilt und davon Abstand nimmt;

I

33. erklärt, daß, sobald Irak dem Generalsekretär und dem Sicherheitsrat offiziell die Annahme der vorstehenden Bestimmungen notifiziert, eine formelle Feuereinstellung zwischen Irak und Kuwait und den mit Kuwait gemäß Resolution 678(1990) kooperierenden Mitgliedstaaten in Kraft tritt;
34. beschließt, mit dieser Angelegenheit befaßt zu bleiben und alle weiteren für die Durchführung dieser Resolution und für die Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in dem Gebiet erforderlichen Schritte zu unternehmen.

Abstimmungsergebnis: +12; −1: Kuba; =2: Ecuador, Jemen.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Notlage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere auch der in den kurdischen Siedlungsgebieten. – Resolution 688(1991) vom 5.April 1991

Der Sicherheitsrat,

- eingedenk seiner nach der Charta der Vereinten Nationen bestehenden Pflichten und Verantwortlichkeiten in bezug auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,
- unter Hinweis auf Artikel 2, Absatz 7 der Charta der Vereinten Nationen,
- ernsthaft besorgt über die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, die zu einem massiven Flüchtlingsstrom zu den internationalen Grenzen und über diese hinweg sowie zu grenzüberschreitenden Einfällen geführt hat, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen,
- zutiefst beunruhigt über den Umfang des damit verbundenen menschlichen Leids,
- Kenntnis nehmend von den Schreiben der Vertreter der Türkei und Frankreichs bei den Vereinten Nationen, datiert vom 2.April 1991 beziehungsweise vom 4.April 1991 (S/22435 und S/22442),
- sowie Kenntnis nehmend von den Schreiben des Ständigen Vertreters der Islamischen Republik Iran bei den Vereinten Nationen, datiert vom 3. beziehungsweise 4.April 1991 (S/22436 und S/22447),
- in Bekräftigung der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Iraks und aller Staaten in dem Gebiet,
- eingedenk des Berichts des Generalsekretärs vom 20.März 1991 (S/22366),

1. verurteilt die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen;
2. verlangt, daß Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region diese Unterdrückung sofort einstellt, und bringt in diesem Zusammenhang die Hoffnung zum Ausdruck, daß ein offener Dialog stattfinden wird, der sicherstellt, daß die Menschenrechte und politischen Rechte aller irakischen Bürger respektiert werden;
3. besteht darauf, daß Irak den internationalen humanitären Organisationen sofortigen Zugang zu allen hilfsbedürftigen Personen in allen Teilen Iraks gewährt und diesen Organisationen alle erforderlichen Hilfsmittel für ihre Tätigkeit zur Verfügung stellt;
4. ersucht den Generalsekretär, seine humanitären Bemühungen in Irak fortzusetzen und umgehend, gegebenenfalls auf der Grundlage einer weiteren Mission in die Region, über die Not der irakischen Zivilbevölkerung, vor allem der kurdischen Bevölkerung, zu berichten, die unter den vielfältigen Unterdrückungsmaßnahmen der irakischen Behörden leidet;
5. ersucht den Generalsekretär ferner, sich unter Heranziehung aller ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen, einschließlich der Ressourcen der zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen, dringend der akuten Bedürfnisse der Flüchtlinge und der vertriebenen irakischen Bevölkerungsteile anzunehmen;
6. appelliert an alle Mitgliedstaaten und alle humanitären Organisationen, zu diesen humanitären Soforthilfebemühungen beizutragen;
7. verlangt, daß Irak zu diesem Zweck mit dem Generalsekretär zusammenarbeitet;
8. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: +10; −3: Jemen, Kuba, Simbabwe; =2: China, Indien.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einsetzung der Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait. – Resolution 689(1991) vom 9.April 1991

Der Sicherheitsrat,

– unter Hinweis auf seine Resolution 687 (1991),
– tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. billigt den in Dokument S/22454 mit Add.1–3 vom 5. beziehungsweise 9.April 1991 enthaltenen Bericht des Generalsekretärs über die Durchführung von Ziffer 5 der Resolution 687(1991) des Sicherheitsrats;
2. stellt fest, daß der Beschluß zur Schaffung einer Beobachtereinheit in Ziffer 5 der Resolution 687(1991) gefaßt wurde und daß nur ein Beschluß des Rates ihre Tätigkeit beenden kann; der Rat wird daher die Frage der Beendigung oder Fortsetzung alle sechs Monate prüfen;
3. beschließt, daß die für die Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait in den ersten sechs Monaten geltenden Modalitäten dem oben genannten Bericht entsprechen und ebenfalls alle sechs Monate geprüft werden sollen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Irak–Iran

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Weiterer Einsatz der Militärischen Beobachtergruppe für Irak und Iran. – Resolution 685 (1991) vom 31.Januar 1991

Der Sicherheitsrat,

– unter Hinweis auf seine Resolutionen 598 (1987) vom 20.Juli 1987, 619(1988) vom 9.August 1988, 631(1989) vom 8.Februar 1989, 642(1989) vom 29.September 1989, 651(1990) vom 29.März 1990, 671(1990) vom 27.September 1990 und 676(1990) vom 28.November 1990,
– nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über die Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran vom 28.Januar 1991 und Kenntnis nehmend von den darin getroffenen Feststellungen,
1. beschließt, das Mandat der Militärischen Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran um einen weiteren Zeitraum von einem Monat, das heißt bis zum 28.Februar 1991, zu verlängern, wie es der Generalsekretär empfohlen hat;
2. ersucht den Generalsekrektär, ihm im Februar 1991 einen Bericht über die weiteren Konsultationen, die er mit den Parteien über die Zukunft der Militärischen Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran geführt hat, wie auch seine Empfehlungen betreffend diese Angelegenheit vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Mayotte

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Frage der Komoreninsel Mayotte. – Resolution 45/11 vom 1.November 1990

Die Generalversammlung,

– unter Hinweis auf ihre Resolutionen 1514(XV) vom 14.Dezember 1960 mit der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker und 2621(XXV) vom 12.Oktober 1970 mit dem Aktionsprogramm für die volle Verwirklichung dieser Erklärung,
– sowie unter Hinweis auf ihre früheren Resolutionen, insbesondere die Resolutionen 3161(XXVIII) vom 14.Dezember 1973, 3291(XXIX) vom 13.Dezember 1974, 31/4 vom 21.Oktober 1976, 32/7 vom 1.November 1977, 34/69 vom 6.Dezember 1979, 35/43 vom 28.November 1980, 36/105 vom 10.Dezember 1981, 37/65 vom 3.Dezember 1982, 38/13 vom 21.November 1983, 39/48 vom 11.Dezember 1984, 40/62 vom 9.Dezember 1985, 41/30 vom 3.November 1986, 42/17 vom 11.November 1987, 43/14 vom 26.Oktober 1988 und 44/9 vom 18.Oktober 1989, in denen sie unter anderem die Einheit und territoriale Integrität der Komoren bekräftigte,
– insbesondere unter Hinweis auf ihre Resolution 3385(XXX) vom 12.November 1975 über die Aufnahme der Komoren in die Vereinten Nationen, in der sie die Notwendigkeit der Achtung der Einheit und territorialen Integrität des aus den Inseln Anjouan, Grande-Comore, Mayotte und Mohéli bestehenden Komoren-Archipels bekräftigte,
– ferner unter Hinweis darauf, daß die Ergebnisse der Volksbefragung vom 22.Dezember 1974 gemäß den am 15.Juni 1973 zwischen den Komoren und Frankreich unterzeichneten Abkommen über die Erlangung der Unabhängigkeit der Komoren in ihrer Gesamtheit und nicht Insel für Insel betrachtet werden sollten,
– überzeugt, daß eine gerechte und dauerhafte Lösung der Frage der Insel Mayotte von der Achtung der Souveränität, Einheit und territorialen Integrität des Komoren-Archipels ausgehen muß,
– sowie überzeugt, daß eine rasche Lösung des Problems für die Wahrung des Friedens und der Sicherheit, die in der Region herrschen, unerläßlich ist,
– eingedenk des vom Präsidenten der Französischen Republik geäußerten Wunsches, sich aktiv um eine gerechte Lösung für dieses Problem zu bemühen,
– Kenntnis nehmend von dem wiederholt zum Ausdruck gebrachten Wunsch der Regierung der Komoren, so bald wie möglich einen offenen und ernsten Dialog mit der französischen Regierung aufzunehmen, um die Wiedereingliederung der Komoreninsel Mayotte in die Islamische Bundesrepublik Komoren zu beschleunigen,
– Kenntnis nehmend vom Bericht des Generalsekretärs,
– sowie eingedenk der Beschlüsse der Organisation der Afrikanischen Einheit, der Bewegung der nichtgebundenen Länder und der Organisation der Islamischen Konferenz zu dieser Frage,
1. bekräftigt die Souveränität der Islamischen Bundesrepublik Komoren über die Insel Mayotte;
2. bittet die Regierung Frankreichs, sich an die Verpflichtungen zu halten, die sie vor der Volksbefragung über die Selbstbestimmung des Komoren-Archipels am 22.Dezember 1974 im Hinblick auf die Achtung der Einheit und territorialen Integrität der Komoren eingegangen ist;
3. fordert, daß der vom Präsidenten der Französischen Republik geäußerte Wunsch, sich aktiv um eine gerechte Lösung der Frage der Insel Mayotte zu bemühen, in die Tat umgesetzt wird;
4. bittet die Regierung Frankreichs nachdrücklich, die Verhandlungen mit der Regierung der Komoren zu beschleunigen, um die effektive und baldige Wiedereingliederung der Insel Mayotte in die Komoren sicherzustellen;
5. ersucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen, hinsichtlich dieses Problems ständig Verbindung zum Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit zu halten und im Zuge der Bemühungen um eine friedliche Verhandlungslösung für dieses Problem seine Guten Dienste zur Verfügung zu stellen;
6. ersucht den Generalsekretär außerdem, der Generalversammlung auf ihrer sechsundvierzigsten Tagung über diese Angelegenheit Bericht zu erstatten;
7. beschließt die Aufnahme des Punktes ›Frage der Komoreninsel Mayotte‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer sechsundvierzigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +118; −1: Frankreich; =30 (darunter die übrigen EG- Staaten).

Nahost

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (hier: Rückkehr der seit 1967 vertriebenen Bevölkerungsgruppen und Flüchtlinge). – Resolution 45/73 G vom 11.Dezember 1990

Die Generalversammlung,

– unter Hinweis auf die Resolution 237(1967) des Sicherheitsrats vom 14.Juni 1967,
– sowie unter Hinweis auf ihre Resolutionen 2252(ES-V) vom 4.Juli 1967, 2452 A(XXIII) vom 19.Dezember 1968, 2535 B(XXIV) vom 10.Dezember 1969, 2672 D(XXV) vom 8.Dezember 1970, 2792 E(XXVI) vom 6.Dezember 1971, 2963 C und D(XXVII) vom 13.Dezember 1972, 3089 C(XXVIII) vom 7.Dezember 1973, 3331 D(XXIX) vom 17.Dezember 1974, 3419 C(XXX) vom 8.Dezember 1975, 31/15 D vom 23.November 1976, 32/90 E vom 13.Dezember 1977, 33/112 F vom 18.Dezember 1978, 34/52 E vom 23.November 1979, ES-7/2 vom 29.Juli 1980, 35/13 E vom 3.November 1980, 36/146 B vom 16.Dezember 1981, 37/120 G vom 16.Dezember 1982, 38/83 G vom 15.Dezember 1983, 39/99 G vom 14.Dezember 1984, 40/165 G vom 16.Dezember 1985, 41/69 G vom 3.Dezember 1986, 42/69 G vom 2.Dezember 1987, 43/57 G vom 6.Dezember 1988 und 44/47 G vom 8.Dezember 1989,
– nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs,

– sowie nach Behandlung des Berichts des Generalbeauftragten des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten für die Zeit vom 1.Juli 1989 bis 30.Juni 1990,

1. bekräftigt das unveräußerliche Recht aller vertriebenen Einwohner auf Rückkehr an ihre Wohnstätten oder ihre früheren Wohnorte in den seit 1967 von Israel besetzten Gebieten und erklärt erneut jeden Versuch, die freie Ausübung des Rechts eines Vertriebenen auf Rückkehr einzuschränken oder mit Bedingungen zu verknüpfen, für unvereinbar mit diesem unveräußerlichen Recht und für unzulässig;
2. hält jedwedes Übereinkommen, das die Rückkehr der vertriebenen Einwohner einschränkt oder mit Bedingungen verknüpft, für null und nichtig;
3. mißbilligt entschieden die fortgesetzte Weigerung der israelischen Behörden, Schritte zur Rückführung der vertriebenen Einwohner zu unternehmen;
4. fordert Israel erneut auf,
   a) unverzüglich Schritte zur Rückführung aller vertriebenen Einwohner zu unternehmen;
   b) von allen Maßnahmen Abstand zu nehmen, welche die Rückkehr der vertriebenen Einwohner behindern, einschließlich solcher Maßnahmen, die sich auf die physische und demographische Struktur der besetzten Gebiete auswirken;
5. ersucht den Generalsekretär, nach Rücksprache mit dem Generalbeauftragten des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten der Generalversammlung vor Beginn ihrer sechsundvierzigsten Tagung darüber Bericht zu erstatten, inwieweit Israel Ziffer 4 dieser Resolution Folge geleistet hat.

Abstimmungsergebnis: +121; –2: Israel, Vereinigte Staaten; =24: Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Liechtenstein, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechoslowakei, Ungarn.

Südafrika

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Apartheidpolitik der Regierung Südafrikas. – Resolution 44/244 vom 17.September 1990

Die Generalversammlung,

– unter Hinweis auf die Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika, die auf der sechzehnten Sondertagung der Generalversammlung am 14.Dezember 1989 im Konsens verabschiedet wurde,
– im Hinblick darauf, daß das südafrikanische Regime in der Erklärung unter anderem aufgefordert wurde, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um in Südafrika ein geeignetes Verhandlungsklima zu schaffen,
– daran erinnernd, daß die internationale Gemeinschaft in der Erklärung aufgerufen wurde, in ihren bisherigen Maßnahmen, durch die das südafrikanische Regime zur Ausmerzung der Apartheid veranlaßt werden soll, so lange nicht nachzulassen, bis es im Hinblick auf die Ziele dieser Erklärung klare Beweise für tiefgreifende und irreversible Veränderungen gibt,
– feststellend, daß die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und die Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sich im allgemeinen an das in der Erklärung enthaltene Aktionsprogramm gehalten haben, und besorgt über Fälle, in denen von dem in der Erklärung zum Ausdruck kommenden internationalen Konsens abgewichen wurde,
– sorgfältige Kenntnis nehmend vom Bericht des Generalsekretärs über den Stand der Umsetzung der Erklärung und die Beiträge des Generalsekretärs begrüßend,
– Kenntnis nehmend vom Bericht der Überwachungsgruppe des Ad-hoc-Ausschusses der Organisation der Afrikanischen Einheit für das Südliche Afrika,
– sowie Kenntnis nehmend von anderen Erklärungen und Berichten der Mitgliedstaaten und Regionalgruppen zu dieser Frage,
– feststellend, daß das südafrikanische Regime zwar einige bedeutsame, in die richtige Richtung gehende Maßnahmen getroffen hat, wie die Aufhebung des Verbots des Afrikanischen Nationalkongresses von Südafrika, des Panafrikanistischen Kongresses von Asania und anderer politischer Organisationen und die Freilassung einiger politischer Gefangener, darunter auch Nelson Mandela, und daß das Regime zwar seinen Willen zur Abschaffung des Apartheidsystems erklärt hat, daß aber dennoch anhaltende Anstrengungen nötig sind, um ein Klima zu schaffen, das Verhandlungen und einer freien politischen Betätigung uneingeschränkt förderlich ist,
– mit Genugtuung über die zwischen dem Afrikanischen Nationalkongreß von Südafrika und dem südafrikanischen Regime derzeit stattfindenden Gespräche, bei denen es darum geht, die Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die dem Beginn von Verhandlungen mit dem Ziel einer friedlichen Regelung in Südafrika entgegenstehen, und über die bisher erzielten Ergebnisse, wie sie im Groote-Schuur-Protokoll vom 4.Mai 1990 und im Pretoria-Protokoll vom 6.August 1990 dargelegt sind,
– in ernster Sorge über die Eskalation der Gewalt in Südafrika, die weitgehend auf den Fortbestand der Politiken, Praktiken und Strukturen der Apartheid sowie auf Aktionen der Gegner des demokratischen Wandels in Südafrika zurückzuführen ist,

1. bekräftigt die Bestimmungen der Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika und die Notwendigkeit ihrer uneingeschränkten und sofortigen Umsetzung;
2. stellt fest, daß das südafrikanische Regime weitere Maßnahmen ergreifen muß, um die in der Erklärung verlangten tiefgreifenden und irreversiblen Veränderungen herbeizuführen;
3. fordert alle Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen auf, sich streng an das in der Erklärung enthaltene Aktionsprogramm zu halten, indem sie die bisherigen Maßnahmen beibehalten, durch die das südafrikanische Regime zur Ausmerzung der Apartheid veranlaßt werden soll, bis es im Hinblick auf die Ziele der Erklärung klare Beweise für tiefgreifende und irreversible Veränderungen gibt;
4. fordert das südafrikanische Regime auf, unverzüglich zur Schaffung eines Verhandlungen uneingeschränkt förderlichen Klimas zu schreiten, indem es alle in der Erklärung verlangten Maßnahmen ergreift, und insbesondere seine Verpflichtung zu verwirklichen, alle Rechtsvorschriften – wie etwa das Gesetz über die innere Sicherheit – aufzuheben, die die politische Betätigung einschränken sollen;
5. fordert ein sofortiges Ende der Gewalt und bittet die südafrikanischen Behörden nachdrücklich, dringend Maßnahmen zu ihrer Beendigung zu ergreifen, und zwar namentlich, indem sie die Apartheidstrukturen abschaffen und für ein wirksames und unparteiliches Vorgehen der Sicherheitskräfte sorgen, und fordert alle Beteiligten auf, zur Schaffung eines gewaltfreien Klimas beizutragen;
6. begrüßt die Tatsache, daß der Afrikanische Nationalkongreß von Südafrika und das südafrikanische Regime Gespräche aufgenommen haben, die bisher zum Groote-Schuur- und Pretoria-Protokoll geführt haben, deren Ziel es ist, den Beginn von sachbezogenen Verhandlungen zu erleichtern;
7. spricht dem Afrikanischen Nationalkongreß von Südafrika ihre Anerkennung aus für die Initiative, die er mit der Forderung nach Gesprächen mit dem südafrikanischen Regime ergriffen hat, sowie für seine weittragende Entscheidung, den bewaffneten Kampf auszusetzen;
8. bittet nachdrücklich die internationale Gemeinschaft und den Generalsekretär, über die entsprechenden Organisationen der Vereinten Nationen jede erdenkliche Unterstützung zu gewähren, um die Wiederherstellung der vormals verbotenen politischen Organisationen in Südafrika sowie die Wiedereingliederung freigelassener politischer Gefangener zu erleichtern;
9. ersucht den Generalsekretär, über die entsprechenden Organisationen der Vereinten Nationen jede Unterstützung zu gewähren, die notwendig ist, damit die südafrikanischen Flüchtlinge und aus politischen Gründen Verbannten in Sicherheit und Würde freiwillig zurückkehren können, und ersucht das südafrikanische Regime, die Befreiungsbewegungen und anderen Organisationen in Südafrika sowie die internationale Gemeinschaft, dieses Unterfangen voll zu unterstützen;
10. ersucht den Generalsekretär außerdem, aktiv mit den Entwicklungen in Südafrika befaßt zu bleiben und bis zum 30.Juni 1991 der fünfundvierzigsten Tagung der Generalversammlung einen Bericht über die weiteren Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente aus dem Englischen: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1991

Sicherheitsrat (15)

Belgien
China
Côte d'Ivoire
Ecuador
Frankreich
Großbritannien
Indien
Jemen
Kuba
Österreich
Rumänien
Simbabwe
Sowjetunion
Vereinigte Staaten
Zaire

Wirtschafts- und Sozialrat (54)

Algerien
Argentinien
Bahamas
Bahrain
Botswana
Brasilien
Bulgarien
Burkina Faso
Chile
China
Deutschland
Ecuador
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Guinea
Indonesien
Irak
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kamerun
Kanada
Kenia
Malaysia
Marokko
Mexiko
Neuseeland
Nicaragua
Niederlande
Niger
Österreich
Pakistan
Peru
Rumänien
Rwanda
Sambia
Schweden
Somalia
Sowjetunion
Spanien
Syrien
Thailand
Togo
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Türkei
Tunesien
Ukraine
Vereinigte Staaten
Zaire

Treuhandrat (5)

China
Frankreich
Großbritannien
Sowjetunion
Vereinigte Staaten

Internationaler Gerichtshof (15)

Roberto Ago, Italien
Mohammed Bedjaoui, Algerien
Taslim Olawale Elias, Nigeria
Jens Evensen, Norwegen
Gilbert Guillaume, Frankreich
Robert Yewdall Jennings, Großbritannien
Manfred Lachs, Polen
Andres Aguilar Mawdsley, Venezuela
Ni Zhengyu, China
Shigeru Oda, Japan
Raymond Ranjeva, Madagaskar
Stephen M. Schwebel, Vereinigte Staaten
Mohamed Shahabuddeen, Guyana
Nikolai Konstantinovitch Tarassov, Sowjetunion
Christopher Gregory Weeramantry, Sri Lanka

Abrüstungskonferenz (39)

Ägypten
Äthiopien
Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
China
Deutschland
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kuba
Marokko
Mexiko
Mongolei
Myanmar
Niederlande
Nigeria
Pakistan
Peru
Polen
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Sri Lanka
Tschechoslowakei
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Wissenschaftlicher und technischer Ausschuß für die Internationale Dekade für Katastrophenvorbeugung (25)

Alexandra Amoako-Mensah, Ghana
Anand S. Arya, Indien
Franco Barberi, Italien
Mohammed Benblidia, Algerien
Driss Ben Sari, Marokko
G. Arthur Brown, Jamaika
James P. Bruce, Kanada
C. Candanedo, Panama
Prinzessin Chulabhorn, Thailand
Umberto G. Cordani, Brasilien
Alberto Giesecke, Peru
Y.A. Izrael, Sowjetunion
Vit Karnik, Tschechoslowakei
Elizabeth Kassaye, Äthiopien
Vaino O. Kelha, Finnland
Takeo Kinoshita, Japan
Roman L. Kintanar, Philippinen
Michel Lechat, Belgien
Philippe Masure, Frankreich
Thomas Odhiambo, Kenia
Dallas Peck, Vereinigte Staaten
Erich Plate, Deutschland
Aura Elena Rodrigues Marrero, Venezuela
Mariló Ruiz de Elvira, Spanien
Xie Li-Li, China

(Wird fortgesetzt)

Aktuelle Auslandskunde

Neue Schriften zu Fragen der Handels-, Gesellschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik. Schwerpunkt Dritte Welt

IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS-FORSCHUNG München

A. Gälli/A. Alkazaz Nr. 5
Der arabische Bankensektor
1986, Bd. 1: XV, 384 S., Bd. 2: 211 S., DM 120,–
ISBN 3-8039-0322-X

A. Gälli Nr. 6
TAIWAN R.O.C.: Eine chinesische Herausforderung
Von der Handelsmacht zum Technologiezentrum
1988, 206 S., DM 35,–
ISBN 3-8039-0358-0

D. Strack/S. Schönherr Nr. 7
Debt Survey of Developing Countries
An Improved Reporting System Approach
1989, 632 S., DM 120,–
ISBN 3-8039-0368-8

R. Osterkamp/A. J. Halbach Nr. 20
Strukturanpassung in Entwicklungsländern und flankierende Maßnahmen der Industrieländer
1990, 246 S., 58,–
ISBN 3 8039 0386 6

M. Cremer Nr. 21
Privatrechtliche Verträge als Instrument zur Beilegung staatlicher Insolvenzkrisen
Neue Ansätze in der Entwicklung eines internationalen Staatsinsolvenzrechtes
1990, 210 S., 54,–
ISBN 3-8039-0389-0

J. Riedel/K.V. Beck/ Nr.118
H. Börgel/T. Förster/M. White-Kaba
Sozio-kulturelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik
Die Republik Niger
1990, 457 S., DM 78,–
ISBN 3-8039-0381-5

K.H. Oppenländer/ Nr. 119
S. Schönherr
Strukturprobleme und Reformen in Afrika
W. Marquardt zum 75. Geburtstag
1990, VII, 436 S., DM 68,–
ISBN 3-8039-0383-1

DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT Hamburg

K.J. Gantzel/
J. Meyer-Stamer (Hrsg.) Nr. 34
Die Kriege nach dem 2. Weltkrieg bis 1984
Daten und erste Analysen
1986, XII, 335 S., DM 45,–
ISBN 3-8039-0316-5

K. Fritsche Nr. 35
Blockfreiheit aus sowjetischer Sicht
1986, 299 S., DM 48,–
ISBN 3-8039-0328-9

B. Engels (Hrsg.) Nr. 36
Präsenz der deutschen Wirtschaft in Übersee – was ist zu tun?
1986, 251 S., DM 41,–
ISBN 3-8039-0331-9

ARNOLD-BERG-STRAESSER-INSTITUT Freiburg

Christoph Sigrist Nr. 31
Kommunalfinanzen und Politik in Santo Domingo
Eine Studie zu den Möglichkeiten und Grenzen städtischer Dienstleistungsfinanzierung in der Dritten Welt
1987, 250 S., DM 48,–
ISBN 3-8039-0343-2

Rainer Hoffmann Nr. 32
Traditionelle Gesellschaft und moderne Staatlichkeit
Eine vergleichende Untersuchung der europäischen und chinesischen Entwicklungstendenzen
1987, 151 S., DM 39,–
ISBN 3-8039-0354-8

Jürgen Rüland Nr. 33
Urban Government and Development in Asia
Readings in Subnational Development
1988, 276 S., DIN A5 DM 49,–
ISBN 3-8039-0364-5

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT (BMZ)

Mann/Zachcial/Götz/ Nr. 87
Hartmann
Verbesserung der Prognoseverfahren für die Verkehrsnachfrage in ländlichen Räumen afrikanischer Länder
1988, XXX V-IX, 141 S., DM 25,–
ISBN 3-8039-0360-2

D. Berg-Schlosser/R. Siegler Nr. 88
Politische Stabilität und Entwicklung
Vergleichende Analyse der Bestimmungsfaktoren und Interaktionsmuster in Kenia, Tansania und Uganda
1988, V-XIV, 267 S., DM 30,–
ISBN 3-8039-0361-0

Klaus Pertz Nr. 89
Nutzung erneuerbarer Energiequellen in Entwicklungsländern
1988, V-IX, 106 S., DM 25,–
ISBN 3-8039-0363-7

H.F. Illy/E. Kaiser/ Nr. 90
K. Schimitzek
Lokale Verwaltungsinstitutionen und Selbsthilfemaßnahmen in Entwicklungsländern
Problemaufriß, Fallstudien, Ansatzpunkte für entwicklungspolitische Förderung
1988, V + VI, 173 S., DM 25,–
ISBN 3-8039-0366-1

A.J. Halbach/R. Osterkamp Nr. 91
Die Rolle des Tauschhandels für die Entwicklungsländer
1988, V-XI, 234 S., DM 30,–
ISBN 3-8039-0367-X

J. Oestereich Nr. 92
Ländliche Entwicklung von Selbsthilfeförderung
1989, V-VIII, 167 S., DM 25,–
ISBN 3-8039-0369-6

Zech/Elz/Pancel/Drechsel Nr. 93
Auswirkungen und Erfolgsbedingungen von Aufforstungsvorhaben in Entwicklungsländern
1989, V-VIII, 332 S., DM 35,–
ISBN 3-8039-0371-8

J. Reinhardt/O. Shamleh/
Ch. Uhlig Nr. 94
Der Dienstleistungssektor ausgewählter Entwicklungsländer: Entwicklungs- und handelspolitische Aspekte
Fallstudien Malaysia, Jordanien, Zimbabwe
1989, V-XXIII, 291 S., DM 30,–
ISBN 3-8039-0372-6

Adrian/Bittner/Knors/Reich Nr. 95
Berufliche Reintegration ehemaliger Entwicklungshelfer
1989, V-X, 213 S., DM 30,–
ISBN 3-8039-0374-2

Helmut Digel/Peter Fornoff Nr. 96
Sport in der Entwicklungszusammenarbeit
1989, V-XIII, 413 S., DM 35,-
ISBN 3-8039-0378-5

R. J. Langhammer/ Nr. 97
R. Schweickert/D. Spinanger/
V. Stüven
Die 'Preferential Trade Area in Eastern and Southern Africa' (PTA)
Ein Einstieg zur ersten großen Freihandelszone in Schwarzafrika?
1990, V - X, 167 S., DM 25,–
ISBN 3-8039-0387-4

H.-P. Müller/C. Kock/ Nr. 98
A. v. Ditfurth
Kulturelles Erbe und Entwicklung: Indikatoren zur Bewertung des sozio-kulturellen Entwicklungsstandes
1990, V - X, 276 S., DM 30,–
ISBN 3-8039-0390-4

D. Kantowsky/R. Sander
Recent Research on Ladakh
History, Culture, Sociology, Ecology
1983, 282 S., 16 Bildtafeln, DM 59,–
ISBN 3-8039-0267-3

W. Pfennig/M.B. Suh (ed.)
Aspects of ASEAN
1984, 395 S., DM 59,–
ISBN 3-8039-0303-3

K. Seeland (ed.)
Recent Research on Nepal
1986, 356 S., DM 74,–
ISBN 3-8039-0324-6

D. Kantowsky (ed.)
Recent Research on Max Weber's Studies of Hinduism
1986, 231 S., DM 59,–
ISBN 3-8039-0333-5

R. Herdick
Kirtipur
Stadtgestalt, Prinzipien der Raumordnung und gesellschaftliche Funktionen einer Newar-Stadt
1988, 272 S., 80 Abb., DM 89,–
ISBN 3-8039-0355-6

Weltforum Verlag

Weltforum Verlagsgesellschaft mbH für Politik und Auslandskunde
Marienburger Str. 22 · D-5000 Köln 51 (Marienburg) – Telefon (0221) 3 76 95-0

Human Rights Law Journal

HRLJ · and continuation of The Human Rights Review

HRLJ 28 February 1991 Vol. 12 No. 1–2

ISSN 0174/4704 Pages 1-64

We are pleased to announce that the Human Rights Law Journal has increased its frequency, format and impact
Effective 1991 (Vol. 12) the HRLJ is published on a monthly basis

1. ARTICLES

Johannes M.M. Chan, Hong Kong
The right to a nationality as a human right / The current trend towards recognition

2. DECISIONS and REPORTS

Inter-American Court of Human Rights, San José
Interpretation of the compensatory damages judgment in the Velásquez Rodríguez case

Exceptions to the exhaustion of domestic remedies in cases of indigency or inability to obtain legal representation because of a generalized fear within the legal community / Advisory Opinion OC-11/90

UN-Human Rights Committee, Geneva/New York
Failure to provide financial support to parents of children attending private schools in Sweden / discrimination denied

No claim for self-determination under the Optional Protocol admissible : A.B. et al. v. Italy, South-Tirol case

No claim against France admissible because of discontinued pension from the Algerian SNCF / E.M.E.H. v. France

UN-Committee against Torture, Geneva
Preclusion of claims submitted to another procedure of international investigation / W.J. v. Austria

3. DOCUMENTATION

International instruments relating to human rights
Classification and chart showing ratifications as of 1 January 1991 by Jean-Bernard Marie

Council of Europe, Strasbourg
Revised Rules of Procedure of the European Commission of Human Rights / Introduction by Hans-Christian Krüger

The individual's right to seise the Court. Opening for signature of Protocol No. 9 to the European Convention / Text of the Protocol and of the explanatory report

European Parliament, Strasbourg
The Constitutional Basis of European Union

African Commission on Human and Peoples' Rights, Banjul
Final Communiqué of the 8th Ordinary Session

4. PENDING PROCEEDINGS

European Commission of Human Rights, Strasbourg
Decision on admissibility of three applications against Turkey postponed / case of Metropolitan Chrysostomos (Bishop of Kitium), et al.

State's liability under the Convention concerning corporal punishment in private schools

HUMAN RIGHTS LAW JOURNAL

Effective 1991 (Vol. 12), the HRLJ is published on a monthly basis. Each of the twelve issues will consist of an average of forty pages in the extended European A 4 format.

Annual subscription:
US $192; £98; DM/SFr 286,– (plus postage)

Publisher: N.P. Engel Verlag
P.O. Box 1670, Gutenbergstraße 29,
D-7640 Kehl am Rhein, Germany
Tel.: (int. + 49/7851) 2463 or 75275
Fax: (int. + 49/7851) 4234

North American Office: N.P. Engel, Publisher ·
3608 South 12th Street · Arlington, Va. 22204
Tel. : (703) 920-3126 · Fax (703) 920-3127

French Office: Editions N.P. Engel · 44, rue Bautain
F-67000 Strasbourg – France · Tel.: (int. + 33) 88.61.63.18

HRLJ · Order Form
(Make a cross in the appropriate boxes)

I should like to order

☐ **Subscription to HRLJ as from Vol. 12 (1991)**
yearly: US $192; £98; DM/SFr. 286,– (plus postage)

☐ Back issues Vol. 1 (1980) – Vol. 11 (1990)
yearly: US $64; £28; SFr. 108,–

☐ Please invoice me ☐ I enclose a cheque for .....

.....
Name

.....
Address

.....

.....
Date Signature

Human Rights Law Journal

HRLJ · and continuation of The Human Rights Review

HRLJ 28 March 1991 Vol. 12 No. 3

Pages 65-124

inter alia

2. DECISIONS and REPORTS

Court of Justice of the European Communities, Luxembourg
Free movement of workers within the Community and limitation of the right to stay for the purposes of seeking employment
Antonissen case

3. DOCUMENTATION

Council of Europe, Strasbourg
Czech and Slovak Federal Republic became 25th Member State of the Council of Europe

4. PENDING PROCEEDINGS

European Commission of Human Rights, Strasbourg
Affirmation of the Commission's competence to deal with individual applications concerning violations of the Convention which are alleged to have been committed by Turkey in Cyprus / case of Chrysostomos et al., declared admissible

HRLJ 30 April 1991 Vol. 12 No. 4

Pages 125-176

1. ARTICLES

Jörg Polakiewicz, Heidelberg / **Valérie Jacob-Foltzer,** Strasbourg
The European Human Rights Convention in domestic law: The impact of the Strasbourg case-law in States where direct effect is given to the Convention (second part)

2. DECISIONS and REPORTS

European Court of Human Rights, Strasbourg
Expulsion to Chile in a torture related case not in violation of Articles 3 or 8 ECHR / power to order binding interim measures not to be inferred from Article 25 ECHR / *Cruz Varas* v. Sweden

Failure to exhaust domestic remedies in criminal procedure / *Cardot* v. France

15 cases v. Italy concerning length of criminal proceedings / a systematic survey

Acquittal of a lawyer after more than 7 years of proceedings exceeds "reasonable time" under Article 6 ECHR / *Alimena* v. Italy

Prosecution of a businessman after having been involved in a police raid / discharge more than 8 years later exceeds "reasonable time" under Article 6 ECHR / *Angelucci* v. Italy

12 years of criminal proceedings beyond "reasonable time" under Article 6 ECHR / bank employee declared not guilty of fraud and forgery / *Triggiani* v. Italy

13 years of criminal proceedings beyond "reasonable time" under Article 6 ECHR / post-office employees discharged as no offence had been committed / *Adiletta* v. Italy

European Commission of Human Rights, Strasbourg
Regrets of the Swedish Government for expelling an applicant to Jordan under the risk of torture in non-respect of a Rule 36 indication / friendly settlement in the case of *Mansi* v. Sweden

Protection against blasphemy not extended to the Moslem religion in the United Kingdom / application alleging interference with freedom of religion declared inadmissible

An application alleging ill-treatment by police declared inadmissible because of lack of evidence / *W. J.* v. Austria

3. DOCUMENTATION

ACP-EEC Joint Assembly, Kampala
Indebtedness of the ACP countries / situation in Mozambique / situation in Sudan

4. PENDING PROCEEDINGS

European Commission of Human Rights, Strasbourg
Application of Times Newspapers Ltd and Neil v. United Kingdom declared admissible / Publication of extracts from "Spycatcher"

N. P. Engel, Publisher · Kehl · Strasbourg · Arlington, Va.

Human Rights in Developing Countries 1990 Yearbook

Compiled by human rights institutes in Norway, Denmark, the Netherlands, Finland and Sweden · Edited by B.-A. Andreassen and Th. Swinehart

488 pages, paperback · ISBN 3-88357-096-6 · 1991 · DM 48,–/$28.00

Need for regular up to date information on human rights performance

Human rights and democracy have become increasingly important factors in international relations. A growing number of donor countries and donor agencies are including human rights concerns in their development cooperation policies. In some Western donor countries, aid policy plans and statements are describing the promotion of respect for human rights as one of the major aims of development assistance. As a consequence, a growing need for regular, up to date and unbiased information on human rights performances in recipient countries has emerged.

The 1990 Yearbook is an important source of human rights information for politicians and policy-makers as well as for researchers, journalists, inter-governmental and non-governmental organizations concerned with human rights and development cooperation and for the public in general.

Assessment of human rights performance in 14 countries

The fifth annual volume of this yearbook series reports on and assesses the condition of civil, political, economic and social rights as well as the rights of peoples and minorities in Bangladesh, Botswana, China, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Kenya, Nicaragua, Pakistan, Peru, the Philippines, Sri Lanka, Sudan and Tanzania. The 1990 edition of the Yearbook also provides studies on: the impact of developments in Eastern Europe on the democratization processes in Africa; the significance of human rights for the development cooperation policy of Sweden; and a comparison of Dutch and Canadian support for human rights and democracy in the Philippines.

Joint project of human rights institutes in like-minded donor countries

Originating in Norway in 1985, the Yearbook has been developed into a joint publication of the following human rights institutes:

- Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway
- Danish Center of Human Rights, Copenhagen, Denmark
- Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht, the Netherlands
- Norwegian Institute of Human Rights, Oslo, Norway
- Raoul Wallenberg Institute of Humanitarian Law and Human Rights, Lund, Sweden
- Åbo Akademi Institute for Human Rights, Åbo/Turku, Finland

In the preparation of the 1990 edition of the Yearbook, the London-based human rights organization International Alert also took part. The Human Rights Research and Documentation Center in Ottawa, Canada, is also a member of the project group. The Center took part in the preparation of the 1989 Yearbook, and its participation is envisaged for the 1991 edition.

Method of reporting

Each country report in the book contains a map, a fact sheet with the most important statistical data of the country, a summary and the following six sections:

1. Government position on human rights
2. System of governance and the rights to political participation
3. Civil rights
   - 3.1 Life, liberty and integrity of person
   - 3.2 Administration of justice
   - 3.3 Freedom of movement
4. Social and economic rights
5. Equality and non-discrimination
6. Rights of peoples and minorities

The information provided is based on reliable firsthand information, such as fact-finding missions carried out by the authors and solid reports from various local and international NGOs and inter-governmental organizations. The reporting follows general guidelines prepared by the participating institutes.

Contents

I. Thematic Studies on Human Rights and Development

The Impact of Developments in Eastern Europe on the Democratization Process in Africa: An Exploratory Analysis, by Kofi Kumado and Nana K. A. Busia Jr.

Swedish Development Policy and Human Rights, by Bertil Dunér

The Philippines: Foreign Aid and Human Rights in an Uncertain Democracy, by David Gillies

II. Human Rights in Selected Developing Countries

Bangladesh, Botswana, China, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Kenya, Nicaragua, Pakistan, Peru, the Philippines, Sri Lanka, Sudan, Tanzania

ORDER FORM

N. P. Engel, Publisher
3608 South 12th St.
Arlington Va 22204
Attn. Ingrid Patton
U.S.A.
Fax (703) 920-3127

Please return to:

N. P. Engel Verlag
P.O. Box 1670
Gutenbergstr. 29
D-7640 Kehl am Rhein
Germany
Fax (+ 49/7851) 4234

I should like to order

☐ I enclose a cheque for

☐ **Yearbook 1990** ☐ **Yearbook 1989**

Human Rights in Developing Countries / ea. DM 48,– / $28.00

Name

Address

Date Signature

N. P. Engel, Publisher · Kehl am Rhein · Strasbourg · Arlington, Va.