

Gegen Ende der Tagung der Vollversammlung wurde eine von dem saudiarabischen Delegierten Dschamil Barudi inszenierte Kraftprobe gegen die Bundesrepublik unverhofft zu einem Popularitätstest und Prestigeerfolg für die Bundesrepublik. Der als Einzelgänger auftretende Barudi hatte im Politischen Sonderausschuß durchgesetzt, daß die Bundesrepublik wegen ihres »tiefen Interesses« am Nahen Osten (eine euphemistische Umschreibung der Bonner Waffen- und Wirtschaftshilfe für Israel) aufgefordert werden sollte, ihre Leistungen für das Flüchtlingshilfswerk UNRWA zu erhöhen. Eine entsprechende Anregung Barudis war am 20. November in die Präambel eines Appells an reiche Staaten, mehr für UNRWA zu tun, aufgenommen worden.

Barudis Einzelinitiative hatte selbst im arabischen Lager mehr Verlegenheit als Zustimmung gefunden. Die Bundesregierung, bereits jetzt drittgrößter Geldgeber für UNRWA,

fühlte sich von Barudi brüskiert. Die Bonner Delegation beschloß, den Passus der Präambel anzufechten und eine Kampf Abstimmung gegen Barudi herbeizuführen. Das Ergebnis war ein stark beachteter Prestigeerfolg für die Bundesrepublik. Mit 64 gegen 28 Stimmen bei 28 Enthaltungen strich das Plenum den Hinweis auf Bonn.

Vor der Abstimmung hatte Barudi eine Agitationskampagne gegen die Nahost-Politik Bonns angekündigt, falls die Bonner Delegation auf einer Abstimmung über den von ihm inspirierten Passus bestehen sollte. Nach seiner Niederlage äußerte er sich nicht über seine Absichten. Wenn er seine »Drohung« wahr machen sollte, dann dürfte von dem Delegierten Saudi Arabiens, der in fast jeder Nahost-Debatte die Geduld der Mitglieder des Sicherheitsrates mit weitschweifigen philosophischen und historischen Auslassungen auf die Probe stellt, noch manches zu hören sein.

Das Zeitgeschehen im Spiegel der 28. Generalversammlung

GERHARD MENNING

Die 28. Generalversammlung war mehr als die Plenarversammlungen der letzten Jahre ein Spiegelbild des tatsächlichen Zeitgeschehens. Im letzten Jahr hatte, bedingt durch die fortschreitende Blockbildung der Dritten Welt, das Schwergewicht im Bereich der antikolonialen Fragen gelegen. In der Vollversammlung des Jahres 1972 hatte viel gefühlbetontes Wunschenken mitgeschwungen. Diese Grundströmung war in der Herbsttagung 1973 durch Sinn für die Gegebenheiten der Wirklichkeit und praktisches Denken abgeschwächt. Verantwortungsbewußtsein, Bereitschaft zum praktischen Friedensengagement im Nahen Osten und ein Trend, Polemik und Kampf Abstimmung dann zu unterlassen, wenn sie zur Konfrontation führen, und statt dessen zur Konsenspraxis früherer Jahre zurückkehren, traten als Faktoren hinzu und beeinflussten den Verlauf der dreimonatigen Tagung. Dieses Gespür für das Mögliche und seine Grenzen brachte die 28. Generalversammlung in größere Nähe zur wirklichen Welt und minderte die Tendenz der letzten Jahre, der *whishful thinking vote*, der Wunschwelt undurchführbarer und unrealistischer Mehrheitsbeschlüsse zu verfallen.

Aktive Bereitschaft zur Streitschlichtung und Konsensmethode

Die in diesem Jahr wiederentdeckte Bereitschaft zum Konsens und zum Kompromiß erstreckte sich vornehmlich auf Themen, die in die Interessensphäre der Großmächte und in den Bereich des Ostwest-Verhältnisses gehören. Das Nahost-Problem, das in den Jahren des politisch-diplomatischen Stillstandes und der sterilen Auseinandersetzung um die israelische Rückzugsverweigerung zu einem von der Dritten Welt bevorzugten Unterthema des Antikolonialismus abgesunken war, wurde durch den Oktober-Krieg aus dieser doktrinären Erstarrung gelöst und wieder zur weltpolitischen Sicherheitsfrage, deren Behandlung nach der Charta primär in den Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrates gehört. Die Behandlung der in diesem Jahr auf der Tagesordnung stehenden Auseinandersetzung über Verbleib oder Abzug der unter der blauen Flagge der Vereinten Nationen in Südkorea stationierten 40 000 USA-Soldaten und des Versuchs der Volksrepublik China, in der Kambodscha-Frage der legitimen Lon-Nol-Regierung die VN-Vertretungsrechte zu nehmen und diese der in Peking residierenden Exilregierung des Prinzen Shihanuk zu übertragen, waren beispielhaft für die Art, wie Themen, die den Interessenbereich der Großmächte berührten, auf unpolemische Weise durch Konsens erledigt oder durch Kompromiß ausgeklammert wurden.

Gesamtbilanz der 28. Generalversammlung recht eindrucksvoll

Der Gesamtkatalog des zwischen dem 18. September und dem 18. Dezember 1973 von den Vereinten Nationen Geleisteten ist recht positiv. Auf eindrucksvolle Weise hat sich die Organisation als Friedensmittler in den Nahost-Konflikt eingeschaltet, nachdem ihr die beiden Supermächte grünes Licht zur Friedensintervention gegeben hatten. Bei der Beendigung der Kämpfe und in der Eröffnungsphase der Genfer Konferenz haben die Vereinten Nationen als Institution notwendige Aufgaben erfüllt und sinnvolle Funktionen übernommen. Der Sicherheitsrat hat die von Außenminister Kissinger eingeleitete Friedensinitiative aufgegriffen und weiterentwickelt. Er hat der zwischen den USA und der Sowjetunion ausgehandelten Friedensformel das Stigma eines Zweimächte-Diktums genommen und ihr die für die Zustimmung der Parteien notwendige Form eines internationalen Appells gegeben. Der Sicherheitsrat hat mit der Entsendung einer Friedenstruppe die Gefahr einer direkten Friedensintervention der beiden Supermächte abgewehrt und zwischen die Parteien eine neutrale Pufferzone gelegt. Der Beschluß der Vollversammlung über den Finanzierungsmodus gab der Aktion auf politisch tragbare Weise die notwendige materielle Grundlage. Diese jüngste Friedensaktion in der Geschichte der Vereinten Nationen scheint sich als *fait accompli* zu erweisen, das der festgefahrenen Debatte über verbindliche Richtlinien für die Gestaltung künftiger friedenserhaltender Operationen neue Wege weisen kann.

Aber auch auf anderen Gebieten hat die 28. Generalversammlung positive Leistungen vorzuweisen. Mit der Verabschiedung einer Diplomatenchutz-Konvention ist man auf einem Nebenpfad dem Ziel einer internationalen Zusammenarbeit bei der Abwehr politisch motivierter Terrorakte etwas näher gekommen. Die Einberufung der von Kissinger angelegten Welternährungs-Konferenz, die Maßnahmen für frühzeitige Erkennung und Überwindung von Lebensmittelengpässen finden soll, hat die Fähigkeit der Generalversammlung und der Fachgremien FAO und ECOSOC gezeigt, auf unbürokratische und praktische Art einen vernünftigen Vorschlag in die Tat umzusetzen. Die Diskussion über den rumänischen Vorschlag über die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen als Instrument der Weltpolitik¹ gibt den Mitgliedern bis zum nächsten Jahr Gelegenheit zu einer Bestandsaufnahme der in der Mechanik der Vereinten Nationen liegenden Möglichkeiten zur internationalen Streit-

schlichtung. Die durch diese Resolution ins Rollen gebrachte Diskussion könnte 1974 zu einer Gewissensforschung werden, wie man die Vereinten Nationen stärker als bisher in die Bewältigung der politischen Gegenwartsprobleme einschalten kann.

Deutlicher Trend zum Realismus sichtbar

In der Konsenspraxis kam ein Trend zum realistischen Denken deutlich zum Vorschein. Der Korea-Kompromiß ist als Ausdruck einer vorläufigen Nichteinmischungsabsicht der Vereinten Nationen zu werten. Er ist ein Gewinn für den Westen. In der Kambodscha-Frage wurde dem Westen eine Atempause bis zum nächsten Jahr gewährt. Der Beschluß, über die Frage der Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte frühestens 1975 weiter zu diskutieren, ist ein Erfolg des Ostblocks und eine der Gegenleistungen des Westens im Geschäft der Kompromisse. Der Verzicht auf eine neuerliche Debatte über internationale Abwehrmaßnahmen gegen den politischen Terrorismus war im Grunde, so widersinnig dies im Hinblick auf die jüngsten Gewaltakte arabischer Terroristen scheinen mag, keine unkluge Maßnahme: Nachdem die allgemeine Debatte über den politischen Terror und seine Ursachen bereits in der 27. Generalversammlung und im Sommer 1973 im Ad hoc-Ausschuß den tiefen Riß quer durch die internationale Gemeinschaft gezeigt hatte, hätte eine neue unerquickliche Diskussion möglicherweise über den Bereich dieses Tagesordnungspunktes hinaus die Atmosphäre vergiftet.

Weiterhin starke Emotionen in Entkolonisierungsfragen

Konsensmethode und Kompromißbereitschaft hatten dort ihre Grenzen, wo es um die traditionellen Anliegen der Dritten Welt in der Entkolonisierung ging. Hier herrschte eine starke Strömung zum wunschbetonten Gefühlsdenken. Die Anerkennung der von der Unabhängigkeitspartei für Guinea-Bissau und Kap Verde (PAIGC) verkündeten Unabhängigkeit von Guinea-Bissau, die Proklamation der Widerstandsorganisation SWAPO (South West African Peoples Organisation) zur authentischen Vertreterin der Interessen der (schwarzen) Bevölkerung Namibias und die von der Verwaltungsmacht Großbritannien abverlangte Volksabstimmung über die politische Zukunft der Seychellen² sind Symptome solcher gefühlsbetonten Hoffnungen.

Der britische Delegierte Sir Donald Maitland, dessen Regierung wegen ihrer gewaltlosen Rhodesien-Politik von den Befürwortern einer Radikallösung immer wieder heftig getadelt wird, hob in seiner Schlußbilanz vor der Presse am 17. Dezember als Negativum den Trend hervor, durch Mehrheitsbeschlüsse Wunschträume in Scheinwahrheiten zu verwandeln, die nicht im Wörterbuch der wirklichen Welt, sondern nur im Sprachgebrauch von Turtle Bay³ vorhanden seien. Der Chef der britischen Mission bedauerte diesen Trend zur *wishful thinking vote*, in der nicht das tatsächliche Geschehen zum Ausdruck kommt, sondern sich das manifestiert, »was sich einige Delegierte erhoffen und was nach ihrer Ansicht eintreten könnte, wenn man nur lange genug davon spricht«.

Ist die ›VN-Müdigkeit‹ der USA überwunden?

Eines der bemerkenswertesten Ergebnisse der 28. Generalversammlung ist ein sichtbar gewordener Wandel in der Einstellung der USA-Regierung zur Arbeit der Weltorganisation. An die Stelle von Resignation und Verdrossenheit, die sich gegen Ende der 27. Generalversammlung als ›VN-Müdigkeit‹ der amerikanischen Regierung äußerten, traten schon im Oktober 1973 Anzeichen für ein wiedererwachendes Interesse der USA an den Vereinten Nationen. Die Organisation scheint auf der Wertskala der Nixon-Administration wieder zu steigen. Die Art, wie die Vereinten Nationen im jüngsten Nahost-Krieg eine Probe ihrer Existenzberechtigung abgelegt haben,

hat offenbar erheblich zu diesem Gesinnungswandel beigetragen. Der amerikanische Chefdelegierte John A. Scali hielt in einer Rede bei einem Dinner des Economic Club in New York am 13. November eine Revitalisierung der Vereinten Nationen für möglich: Es sei denkbar, vielleicht sogar wahrscheinlich, »daß wir eine historische Revitalisierung der Organisation erleben, eine entscheidende Erneuerung ihrer Fähigkeiten, sich mit der wirklichen Welt zu befassen«. In der Bilanz, die der (wegen Erkrankung Scalis) amtierende USA-Delegierte Tapley Bennett Mitte Dezember zog, überwogen stark die positiven Faktoren.

Nahost-Friedensaktion bringt neue Impulse

Der Nahost-Krieg und die vom Sicherheitsrat beschlossene Entsendung einer 7000 Mann-Friedenstruppe gaben der seit Jahren stagnierenden Debatte über verbindliche Regeln für die Gestaltung von Friedensaktionen Auftrieb. Der sowjetisch-amerikanische Gegensatz, ob die wesentlichen Befehlsbefugnisse beim Sicherheitsrat oder beim Generalsekretär liegen sollen, wird möglicherweise durch die neuen Erfahrungen aus der Tagespraxis überholt. Kissinger kam in der Generaldebatte bereits am 24. September dem sowjetischen Standpunkt etwas entgegen, als er sagte, es sei zu erwägen, auf welche Weise dem Sicherheitsrat ein Mehr an Einfluß bei der Abwicklung von Friedensaktionen eingeräumt werden könne. Durch die Entwicklung im Nahen Osten vor die Notwendigkeit schnellen und praktischen Handelns gestellt, wurde der Streit der Theoretiker beiseite geschoben. Der Sicherheitsrat erhielt als oberstes Lenkungs- und Aufsichtsorgan den politischen Primat über die Aktion. Die täglich anfallenden taktischen und operationellen Entscheidungen überließ der Rat dem Generalsekretär, der wiederum dem Oberbefehlshaber ungewöhnlich breiten Entscheidungsspielraum gab. Gegen diese in der Praxis entwickelte Methode hat bisher keine Seite Einspruch erhoben, so daß anzunehmen ist, daß dieser Kompetenzverteilung ein stillschweigender Konsens zugrundeliegt. Es ist damit zu rechnen, daß die jetzt beim Einsatz der Friedenstruppe gemachten Erfahrungen 1974 im Sonderausschuß für friedenserhaltende Operationen als Lehrbeispiele mitberücksichtigt werden. Durch einstimmigen Beschluß⁴ hat das Plenum den Ausschuß aufgefordert, er möge wegen der gegenwärtig herrschenden günstigen Umstände die Ausarbeitung verbindlicher Richtlinien für die Gestaltung von friedenswahrenden Operationen bis zur 29. Generalversammlung (1974) fertigstellen.

Finanzierungsmodus als Präzedenzfall für Lastenverteilung bei friedenserhaltenden Aktionen?

Der Sicherheitsrat genehmigte bei der Nahost-Friedensaktion die Haushaltssumme von 30 Millionen Dollar für das erste halbe Jahr und von fünf Millionen Dollar für jeden weiteren Monat, den die Aktion andauert. Die Entscheidung, wer und in welcher Höhe zur Finanzierung der Aktion aufgefordert werden sollte, überließ der Rat der Vollversammlung. Diese fand nach langwierigen Beratungen ein Dreiklassen-Zahlungsschema, das einen Kompromiß darstellt zwischen der Kollektivverantwortung aller Mitglieder und der für die Wahrung von Frieden und Sicherheit besonderen Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Der Kompromiß berücksichtigt ferner die begrenzte Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer und legt eine Liste besonders entwicklungsbedürftiger Staaten an, die nur einen Nominalbeitrag leisten. Die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wurden mit etwa 15 Prozent über ihrem normalen prozentualen Beitragsanteil am Budget⁵ veranlagt. Da China sich an der Finanzierung der Aktion nicht beteiligt, müssen die vier Großmächte USA, Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien insgesamt rund 65 Prozent der Kosten tragen. Die Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten liegt etwa

60 bis 90 Prozent unter ihrem prozentualen Beitragsoll. Der Anteil der Industriestaaten, unter denen sich die Bundesrepublik Deutschland und die DDR befinden, wurde nach ihrem normalen Beitragsanteil berechnet. Nach anfänglichem Widerstand gaben die USA einem 35-Mächteantrag, der dieses Dreiklassen-Schema vorsah, ihre Zustimmung, um der bereits angelaufenen Aktion den finanziellen Rückhalt zu sichern. Das Finanzierungsschema wurde am 11. Dezember mit 108 Stimmen gegen drei (Albanien, Libyen und Syrien) angenommen; China nahm an der Abstimmung nicht teil⁶. Nach dieser Resolution verteilen sich die Lasten wie folgt:

1. Kategorie Großmächte: 18 945 000 US-Dollar,
2. Kategorie Industriestaaten: 10 434 000 US-Dollar,
3. Kategorie Entwicklungsländer: 621 000 US-Dollar.

Sowjetplan für Rüstungseinsparungen skeptisch beurteilt

Gegen die Stimmen Chinas und Albanien nahm die Generalversammlung mit 83 Stimmen bei 38 Enthaltungen am 7. Dezember einen Vorschlag der Sowjetunion an⁷, die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sollten ihre Militärbudgets um zehn Prozent senken und einen Teil der freiwerdenden Mittel der internationalen Entwicklungshilfe zur Verfügung stellen. Die Resolution dürfte kaum praktische Auswirkungen haben. Ihre Verwirklichung setzt eine einheitliche Definition des Militärhaushalts und ausgewogene Kürzungen voraus, damit einseitige Rüstungseinschränkungen unterbleiben. Der amerikanische Vertreter William E. Schaufele sagte: »Erstens glauben wir nicht, daß der Vorschlag praktisch ist. Er setzt einen gemeinsamen Standard für die Bemessung der Militärbudgets in den einzelnen Staaten voraus. Solch einen Standard gibt es nicht. Die Konzeptionen, was ein Militärbudget darstellt, unterscheiden sich ganz erheblich. Solche Länder, deren Militärbudget nur einen Teil ihrer Verteidigungsausgaben umfaßt, hätten aufgrund des Vorschlags den Vorteil, nur relativ geringfügigere Kürzungen ihrer militärischen Stärke vornehmen zu müssen.« Die USA bemängelten auch, daß der Sowjet-Vorschlag keine Überprüfungsmöglichkeiten vorsieht. Sie wandten sich ferner gegen eine Verkoppelung von Rüstungsbeschränkungen und Entwicklungshilfe. Zwischen beiden dürfe es keine Verbindung geben. Jedes Land müsse selbst entscheiden, welche Budgetmittel es verfügbar mache, um die Ziele der Zweiten Entwicklungsdekade zu fördern. Die britische Delegation erklärte in diesem Zusammenhang, die westlichen Länder hätten in einem einzigen Jahr mehr Entwicklungshilfe geleistet als die Sowjetunion in den 28 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen.

Schon die Opposition Chinas (»billiger Betrug«) macht den Sowjet-Vorschlag zur Utopie. Über die sowjetischen Motive, die dem von Außenminister Gromyko eingebrachten Vorschlag zugrunde lagen, wurde gerätselt. Zwei Vermutungen wurden gehört. Die Sowjetunion habe China in Verlegenheit setzen oder das Unbehagen der Sowjetbevölkerung über die hohen Rüstungslasten besänftigen wollen. Bei der Analyse des Sowjet-Vorschlags war es schwer zu sehen, wo die Propaganda aufhörte und der praktische Nutzen anfang. Die weit verbreitete Skepsis kam in der großen Zahl der Stimmenthaltungen zum Ausdruck. Auch die Bundesrepublik enthielt sich der Stimme. Mexikos Vorschlag für eine Prüfung aller durch das sowjetische Projekt aufgeworfenen Fragen durch den Generalsekretär fand bei den USA eine freundlichere Resonanz. Aber da die USA wegen Zeitmangel den mexikanischen Vorschlag nicht näher prüfen konnten, enthielten sie sich der Stimme. Der mexikanische Vorschlag wurde mit 85 gegen 2 (China und Albanien) angenommen⁸.

Abrüstungssektor:

nur Resonanzen für bereits getroffene Entscheidungen

Für den weiten und vielschichtigen Bereich der Abrüstungsfragen war die 28. Generalversammlung nur Forum für Ap-

pelle und Beglaubigungsinstanz für Entscheidungen, die bereits anderswo gefallen waren. Die Fortschritte bei den SALT-Gesprächen und Hoffnungen auf Erfolge bei den MBFR-Verhandlungen bestimmten das Auftreten der beiden Supermächte. Die Abrüstungs-Resolutionen der 28. Generalversammlung hatten Routinecharakter: Aufruf zur Beendigung aller nuklearen und thermonuklearen Versuche⁹; Einstellung des Rüstungswettlaufs¹⁰; Aufforderung an die Genfer Abrüstungskonferenz, auf ein Verbot der chemischen und bakteriologischen Kriegführung hinzuwirken¹¹; Ächtung von Napalm¹²; Aufforderung an die Sowjetunion, dem Vertrag von Tlatelolco für ein Kernwaffenverbot in Lateinamerika beizutreten¹³; Einsetzung eines Sonderausschusses, der feststellen soll, wie die Regierungen der Mitgliedstaaten über die Nützlichkeit einer Weltabrüstungskonferenz denken¹⁴. Dem Sonderausschuß gehören 40 Nichtnuklearmächte an.

Korea-Konsens vermied Kampf abstimmung mit Gefahr einer sowjetisch-amerikanischen Konfrontation

Eines der wichtigsten Ereignisse der 28. Generalversammlung ist der Beschluß der einstweiligen Nichtintervention der Vereinten Nationen in der Korea-Frage. Der Entschluß, auf die gegenwärtige Machtstruktur vorläufig nicht Einfluß zu nehmen und die Gestaltung des politischen Klimas auf der ostasiatischen Halbinsel den beiden koreanischen Regierungen selbst zu überlassen, war sowjetisch-amerikanischen Bemühungen zu danken. Beide Mächte wollten nach erfolgreicher Beilegung der im Gefolge der Nahost-Krise aufgetretenen bilateralen Spannungen eine neue Konfrontation vermeiden. Die beiden rivalisierenden Resolutionsanträge zur Korea-Frage wurden durch einen Konsens aus dem Verkehr gezogen, der die Regierungen in Seoul und Pjöngjang auffordert, ihren Dialog auf der bereits eingeschlagenen Linie frei von ausländischer Einmischung und ohne Gewaltanwendung fortzusetzen¹⁵.

Der Entschließungsantrag der Freunde Nordkoreas, eingebracht von China, der Sowjetunion und osteuropäischen Staaten, hatte den Abzug der ausländischen Stationierungstruppen aus Südkorea und die Auflösung des VN-Kommandos verlangt. Ein westlicher Gegenantrag, den die Bundesrepublik Deutschland und Japan unterstützt hatten, wollte die Entscheidung über Verbleib oder Abberufung der VN-Soldaten aus Südkorea in den Zuständigkeitsbereich des Sicherheitsrates verweisen, wo jede Südkorea nicht genehme Entscheidung an der Hürde des USA-Vetos scheitern muß. In der dem Konsens voraufgegangenen Debatte über die Lage in Korea hielt der nordkoreanische Vize-Außenminister Li Djonk Mok ein Plädoyer für die Wiedervereinigung Koreas. Der DDR-Chefdelegierte Peter Florin unterstützte diesen Wiedervereinigungsanspruch im Fall Korea, lehnte aber jeden Vergleich zwischen der Lage in Korea und der Situation in Deutschland ab. Nordkorea, das seit dem Sommer 1973 am Sitz der Vereinten Nationen in New York einen Beobachter unterhält, hatte zum ersten Mal seit 26 Jahren an einer Debatte in einem maßgeblichen Gremium der Vereinten Nationen teilgenommen.

In der Kambodscha-Frage ein Jahr Atempause für den Westen

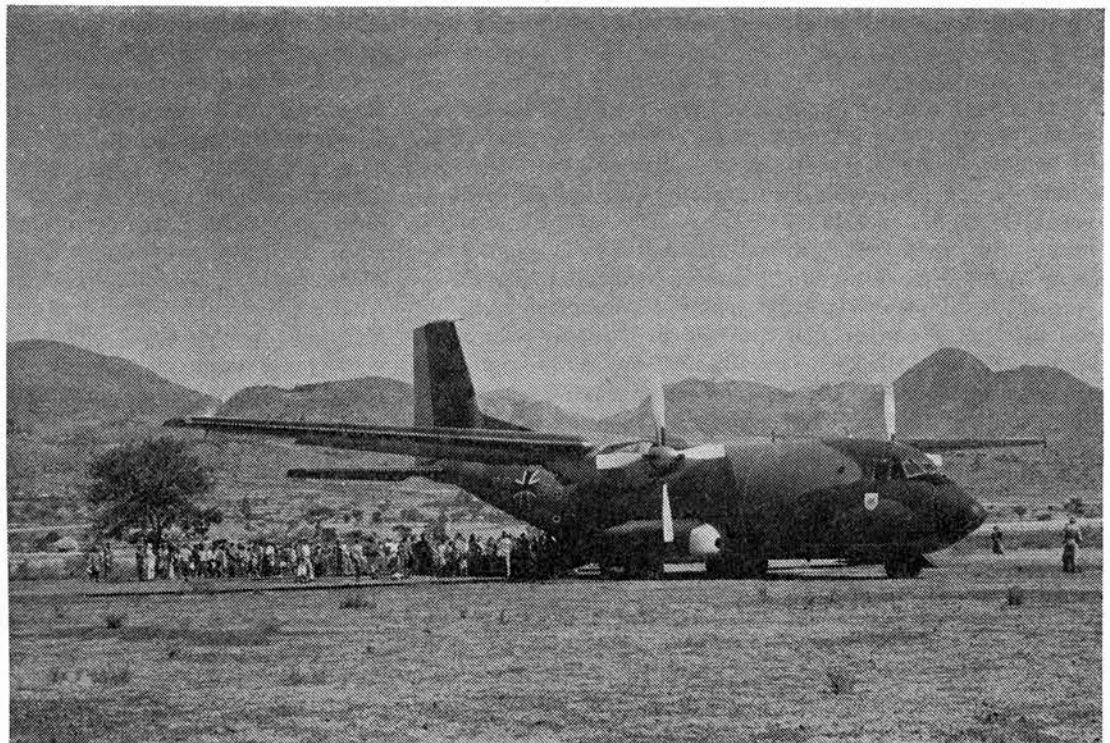
Die Politik der vorläufigen Nichteinmischung der Vereinten Nationen wurde auch auf Kambodscha ausgedehnt. Am 5. Dezember beschloß das Plenum mit nur drei Stimmen Mehrheit (53 gegen 50 bei 21 Enthaltungen), mit der Entscheidung¹⁶, ob der Sitz Kambodschas in den Vereinten Nationen der Lon Nol-Regierung in Pnom Penh oder der Peking-Exilregierung des Prinzen Sihanuk gebührt, noch ein Jahr zu warten. Eine Entscheidung zugunsten Sihanuks hätte zweifellos das sorgsam ausbalancierte Verhältnis Washingtons zu Peking aus dem Gleichgewicht gebracht, die ohnehin schon undurch-

sichtige Lage in Kambodscha wäre durch die Einführung eines möglicherweise schwerwiegenden Imponderabiliums dieser Art sicherlich noch komplizierter geworden. Ein Votum zugunsten der Exilregierung hätte auch als Präzedenzfall für die Anerkennung von selbsternannten Oppositionsregierungen — solche Fälle sind bisher auf antikoloniale Freiheitsbewegungen beschränkt — und als Verstoß gegen den Charta-Grundsatz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten souveräner Mitgliedstaaten ausgelegt werden können. Nach westlicher Ansicht übt die Regierung in Pnom Penh weiterhin die Kontrollfunktionen über Land, Menschen, Naturschätze und Verwaltungsapparat aus, die als Kriterien für die souveräne Amtsgewalt einer Regierung gelten.

Wichtiges Etappenziel bei Bekämpfung des Terrors: Konvention über den Schutz von Diplomaten

Aus »Zeitmangel« hat sich die 28. Generalversammlung nicht der Bekämpfung des politischen Terrors gewidmet. In der Substanz besteht der fundamentale Gegensatz zwischen dem rechtsstaatlich orientierten Westen und der sozialistisch-blockfreien Mehrheit, die eine Ausnahmeregelung für den antikolonialen Freiheitskampf fordert oder duldet, unverändert fort. Da der Rechtsausschuß mit der Diskussion der Diplomatenenschutz-Konvention stark in Anspruch genommen war, war der Zeitfaktor willkommener Vorwand, die Diskussion der Terror-Frage auf nächstes Jahr zu vertagen¹⁷. Aber wenigstens auf einem Nebengleis ist man in diesem Jahr ein beträchtliches Stück weitergekommen. Als Ergänzung zu den Konventionen von Den Haag (Flugzeugentführungen) und Montreal (Sabotage) verabschiedete die Versammlung eine Konvention für den Diplomatenenschutz, die alle Staaten verpflichtet, Täter, die ein Verbrechen gegen Diplomaten oder unter diplomatischem Schutz stehende Personen verübt, auszuliefern oder zu bestrafen¹⁸. Dies ist ein Grundsatz, den die USA in der 27. Generalversammlung für die Bekämpfung des politischen Terrors ganz allgemein angewendet wissen wollten, und die USA haben am 28. Dezember als erste im Sekretariat ihre Beitrittsurkunde hinterlegt. Die Konvention tritt in Kraft, wenn ihr 22 Staaten beigetreten sind. Die Konvention gilt als eine wertvolle und notwendige Anpassung der völkerrechtlichen Bestimmungen an die Gegebenheiten der Gegenwart.

Äthiopien wird von einer ähnlichen Dürrekatastrophe bedroht wie die Länder der Sahel-Zone. UN-Organen, Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen bemühen sich um schnelle und unbürokratische Hilfe. Sie unterstützen die äthiopischen Anstrengungen, den verminderten Viehbestand aufzustocken, Saatgut bereitzustellen sowie Straßen und Brunnen anzulegen. Auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an den Hilfsmaßnahmen. Die Bundesregierung stellte unter anderem Mittel für den Ankauf von Getreidesilos zur Verfügung, die entlang der Nachschubwege für Hilfsgüter dringend benötigt werden. — Die Aufnahme zeigt eine Transportmaschine der Bundesluftwaffe, die Hilfsgüter für die Provinz Wollo, eins der von der Dürre betroffenen Gebiete Äthiopiens, auslädt.



Ernennung eines Hohen Kommissars für Menschenrechte auf die lange Bank geschoben

Am Widerstand des Ostblocks ist der Plan, einen Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte als übernationale Beschwerdeinstanz einzusetzen, vorerst gescheitert. Das besonders von den USA verfochtene und von der Bundesrepublik mit unterstützte Projekt wurde offiziell bis 1975 zurückgestellt¹⁹, dürfte aber nach Lage der Dinge frühestens in drei bis vier Jahren spruchreif werden. Die Sowjetunion und totalitär regierte Staaten verschanzen sich hinter der Nichteinmischungsklausel der Charta und lehnen die Zulassung eines Schiedsrichters, der Einblick in ihre inneren Verhältnisse nehmen könnte, ab.

Die Diskussion des Problems der Menschenrechte erhielt 1973 durch den 25. Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen gewissen feierlichen Akzent. Die Sachdebatte aber machte wiederum deutlich, daß die Ostblockstaaten die Betonung auf die Kollektivrechte politischer und sozialer Gruppen legen, wogegen die westlichen Mitglieder die Menschenrechte vorwiegend unter dem Aspekt der Rechte des Individuums sehen. Außenminister Gromyko hatte in der Generaldebatte einen allgemeinen Beitritt zu den Pakten über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen und über die politischen und bürgerlichen Rechte angeregt. Im Bereich der Individualrechte sehen diese Pakte gewisse Einschränkungsmöglichkeiten zum Schutz der Moral und der öffentlichen Sicherheit vor. Dieser Umstand dürfte es den Ostblockstaaten erlauben haben, die Ratifizierung vorzunehmen. Die Bundesregierung Deutschland hinterlegte am 17. Dezember 1973 durch Botschafter Walter Gehlhoff in der Rechtsabteilung des Sekretariats die Urkunde über ihren Beitritt zu den Pakten.

Südafrika, Portugal und Israel weiter im Kreuzfeuer der Dritten Welt

Die Positionen von Israel, Südafrika und Portugal haben sich weiter verschlechtert. Die blockfreien Staaten hatten Anfang September auf der Konferenz von Algier die Strategie der Dritten Welt gegenüber diesen Außenseitern der internationalen Staatengemeinschaft festgelegt und diesen Kurs in der Generalversammlung strikt verfolgt. Der Eintritt der Erdölmacht Saudiarabien als dominierender Wirtschaftsfaktor in

den Kreis der Handelnden im Nahost-Konflikt und der zunehmende diplomatische Boykott Israels durch die Staaten Schwarz-Afrikas haben den Ring der Feinde um Israel um mehrere konzentrische Kreise verstärkt.

Portugals Beglaubigung wurde nur für das in Europa gelegene Staatsgebiet entgegengenommen; der für Guinea-Bissau erhobene Souveränitätsanspruch der vom benachbarten Conakry aus operierenden Unabhängigkeitspartei PAICG wurde von der Generalversammlung bestätigt und begrüßt²⁰, obwohl keine der Mindestkriterien für die souveräne Herrschaftsgewalt der Staatsgründer nachweisbar ist.

Der Weg des südafrikanischen Außenministers Hilgar Muller zum Rednerpodium des Plenarsaals glich in diesem Jahr einem Hindernislauf. Die Beglaubigungspapiere der südafrikanischen Delegation wurden zurückgewiesen (»Die Generalversammlung weist die Beglaubigungspapiere der Vertreter Südafrikas zurück«)²¹, nachdem afrikanische Staaten der Regierung Vorster das Recht bestritten hatten, für die schwarze Bevölkerungsmehrheit des Landes zu sprechen. Der (westlich empfindende) Versammlungspräsident Leopoldo Benites (Equador) deutete, gestützt auf einen Präzedenzfall aus dem Jahre 1970 diesen Beschluß dahin, daß er keinerlei Beschneidung der Rechte und Privilegien der südafrikanischen Delegation mit sich bringe. Muller durfte dann in der Generaldebatte sprechen. Wie der Präsident urteilen wird, wenn 1974 ein im militanten Lager der blockfreien Welt stehender Politiker den Vorsitz führt, bleibt abzuwarten.

Dekade gegen Rassismus und Rassendiskriminierung

Auch in der 28. Generalversammlung befaßten sich viele Resolutionen mit der Lage im Südlichen Afrika. Die Vollversammlung verkündete mit Beginn des 10. Dezember eine Dekade gegen Rassismus und Rassendiskriminierung²² und eine Konvention, die Apartheid zum Verbrechen gegen die Menschlichkeit deklariert²³. Ein Bündel von Kampfesolutionen gegen Südafrika²⁴ wurde verabschiedet. Aus diesem Katalog ragen Teilresolution A (gewerkschaftliche Aktion), Teilresolution C (Verbreitung von Aufklärungsmaterial über Apartheid), Teilresolution G (eine Fülle von Einzelmaßnahmen, die fast Sanktionscharakter haben wie Abberufung der Militärattachés, Entzug aller Handelsbegünstigungen, Schließung der Export-Import-Werbebüros, Verweigerung von Handelskrediten und Investitionsgarantien usw.) heraus. Bei den Abstimmungen über die Anträge A und G enthielt sich die Bundesrepublik der Stimme; dem Antrag C stimmte sie zu.

In Namibia betreffenden Resolutionen ist die Widerstandsgruppe SWAPO zur authentischen Vertreterin der Namibianer erklärt worden²⁵. Die Bundesrepublik enthielt sich wiederum der Stimme, weil die Entschließung für die weißen Bewohner Namibias kein Vertretungsrecht vorsieht. Der Sicherheitsrat brach im Dezember die als unergiebig empfundenen Namibia-Kontakte Waldheims zur südafrikanischen Regierung ab, zu denen Generalsekretär Waldheim im Februar 1972 autorisiert worden war. Der Bericht des Schweizer Sonderbeauftragten Alfred Escher war bereits 1972 ungünstig aufgenommen worden, weil er nach afrikanischer Ansicht die Bantustan-Politik der südafrikanischen Regierung in Namibia zu wohlwollend kommentiert hatte; der Ende 1972 eingeschlossene Dialog des Sekretariats mit Pretoria wurde 1973 nicht wieder belebt.

Die Generalversammlung befaßte sich in ihrer Schlußphase auch mit dem weiterhin ungelösten Rhodesien-Problem. Die zur Beseitigung des weißen Minderheitenregimes erhobenen Forderungen waren lediglich Wiederholungen bereits früher gefaßter Beschlüsse: Einführung des Mehrheitswahlrechts als Vorbedingung und Vorstufe der Unabhängigkeit, Aufforderung an Großbritannien, eine verfassunggebende Konferenz aller Volksteile einzuberufen, und Aufforderung an den Si-

cherheitsrat, die gegen Salisbury verhängten Sanktionen zu verschärfen.

Rückgabe afrikanischer Kunstschatze, VN-Universität und Weltkonferenz gegen den Hunger

Eine interessante Neuerscheinung im Katalog der von afrikanischer Seite inspirierten Resolutionen war in diesem Jahr ein unter Federführung Zaires gestarteter Vorstoß für die Rückerstattung von geraubten oder zu Schleuderpreisen erworbenen afrikanischen Kunstwerken an ihre Herkunftsländer²⁶.

Die seit langem projektierte Universität der Vereinten Nationen ist ein Stück der Wirklichkeit näher gekommen. Das Forschungs- und Verwaltungszentrum soll nach Tokio kommen²⁷. Als Kandidat für das Rektorat war eine Zeitlang U Thant im Gespräch, der vor seiner diplomatischen Karriere in seiner birmanischen Heimat als Lehrer und Journalist tätig gewesen ist.

Kissingers Vorschlag einer Weltkonferenz gegen den Hunger passierte mühelos alle Instanzen. FAO und ECOSOC erteilten Zustimmung. Die Konferenz wurde für den November 1974 auf Ministerebene unter der Verantwortung des ECOSOC nach Rom einberufen²⁸.

Andere wirtschaftspolitische Entschließungen der Generalversammlung betrafen die Forderung, Entwicklungsländern, die Binnenstaaten sind, den Transithandel zu den Seehäfen zu erleichtern; ferner die Entscheidung, vor der 30. Generalversammlung (Herbst 1975) eine ausschließlich der Entwicklungspolitik und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gewidmete Sonder-Generalversammlung auf hoher politischer Ebene stattfinden zu lassen, sowie die zweite UNIDO-Generalkonferenz für den März 1975 nach Lima einzuberufen. Mit 108 gegen eine Stimme (Großbritannien) und 16 Enthaltungen bekräftigte die Versammlung das unveräußerliche Recht der Staaten auf die permanente Souveränität ihrer Bodenschätze²⁹, eine Forderung, die schon den Sicherheitsrat auf seiner Sondertagung in Panama City im März 1973 beschäftigt hatte.

Schleppender Start der Internationalen Seerechts-Konferenz

Einen mühsamen Start hatte die Dritte Internationale Seerechts-Konferenz am Rande der 28. Generalversammlung. Die Konferenz ist drei Jahre lang vorbereitet worden und hat das Ziel, die Tradition von der Freiheit der Meere mit den nationalen Forderungen nach Ausdehnung der Territorialgewässer und Protektion bei der Ausbeutung der Naturvorkommen im Meer und im Meeresboden miteinander zu vereinbaren. Die Konferenz schleppte sich vom 3. bis 15. Dezember 1973 durch eine zweiwöchige Eröffnungsphase. Eine Einigung auf eine Geschäftsordnung und über die Abstimmungsregeln wurde nicht erzielt. Die Vertreter vieler westlicher Staaten hatten einen Abstimmungsmodus vorgeschlagen, der für die meisten Abstimmungen Zweidrittelmehrheit vorsieht. Nach der Geschäftsordnung der Generalversammlung genügt eine einfache Mehrheit, sofern ein Problem nicht ausdrücklich zu einer wichtigen Frage erklärt worden ist. »Wichtige Fragen« bedürfen auch in der Generalversammlung einer Zweidrittelmehrheit.

Bei Beginn der Seerechts-Konferenz war es allgemeine Ansicht, daß sich in der Welt ein Trend zur 12-Meilen-Hoheitszone abzeichne. Viele Staaten haben offenbar die Absicht, an diese Territorialzonen besondere Wirtschaftszonen anzuschließen, in denen Küstenstaaten besondere Fischfang- und wirtschaftliche Nutzungsrechte haben sollen. Es ist auch die Bildung einer internationalen Behörde für die Nutzung der Meeres- und Meeresbodenschätze außerhalb der nationalen Hoheits- und Wirtschaftszonen vorgesehen. Die erste Fachsitzung der Seerechts-Konferenz soll in diesem Jahr in Caracas stattfinden.

Anmerkungen

- 1 UN-Doc.A/Res/3073(XXVIII) vom 30. November 1973, ohne Abstimmung angenommen.
- 2 UN-Doc.A/Res/3158(XXVIII) vom 14. Dezember 1973.
- 3 Turtle Bay (Schildkrötenbucht) ist die geographische Bezeichnung für den Teil Ost-Manhattans am East River, auf dem der UN-Gebäudekomplex steht.
- 4 UN-Doc.A/Res/3091(XXVIII) vom 7. Dezember 1973.
- 5 Siehe Tabelle »Veranlagungsschlüssel für die Ausgaben der Vereinten Nationen 1974, 1975 und 1976«, VN 21. Jg. (1973) Heft 6, S. 207.
- 6 UN-Doc.A/Res/3101(XXVIII) vom 11. Dezember 1973. — Deutsche Übersetzung siehe S. 59 dieser Ausgabe.
- 7 UN-Doc.A/Res/3093A(XXVIII) vom 7. Dezember 1973.
- 8 UN-Doc.A/Res/3093B(XXVIII) vom 7. Dezember 1973.
- 9 UN-Doc.A/Res/3078(XXVIII) vom 6. Dezember 1973.
- 10 UN-Doc.A/Res/3075(XXVIII) vom 6. Dezember 1973, ohne Widerspruch angenommen. Die Entschließung basiert auf einem Bericht des Generalsekretärs über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Rüstungswettlaufs.
- 11 UN-Doc.A/Res/3077(XXVIII) vom 6. Dezember 1973, einstimmig mit 118 Stimmen angenommen.
- 12 UN-Doc.A/Res/3076(XXVIII) vom 6. Dezember 1973, mit 103 Stimmen ohne Opposition bei 18 Enthaltungen angenommen.
- 13 UN-Doc.A/Res/3079(XXVIII) vom 6. Dezember 1973, mit 116 Stimmen ohne Opposition bei 12 Enthaltungen angenommen.
- 14 UN-Doc.A/Res/3183(XXVIII) vom 18. Dezember 1973 einstimmig angenommen.
- 15 UN-Doc.A/9341.
- 16 Die Bundesrepublik Deutschland stimmte für die Vertagung.
- 17 Am 12. Dezember 1973 ohne Abstimmung auf die Tagesordnung der 29. Generalversammlung gesetzt.
- 18 UN-Doc.A/Res/3166(XXVIII) vom 14. Dezember 1973, Text der Konvention im Anhang der Resolution.
- 19 UN-Doc.A/Res/3136(XXVIII) vom 14. Dezember 1973 mit 105 Stimmen ohne Opposition bei 23 Enthaltungen angenommen. — Deutsche Übersetzung siehe VN 1/1974 S. 15.
- 20 UN-Doc.A/Res/3061(XXVIII) vom 2. November 1973 mit 93 Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 30 Enthaltungen angenommen. — Deutsche Übersetzung siehe S. 60 dieser Ausgabe.
- 21 Entscheidung vom 5. Oktober 1973 mit 72 gegen 37 Stimmen bei 13 Enthaltungen.
- 22 UN-Doc.A/Res/3057(XXVIII) vom 2. November 1973, ohne Widerspruch angenommen.
- 23 UN-Doc.A/Res/3068(XXVIII) vom 30. November 1973, mit 91 Stimmen bei 4 Gegenstimmen (Großbritannien, Portugal, Südafrika, Vereinigte Staaten) und 26 Enthaltungen angenommen.
- 24 UN-Doc.A/Res/3151-G(XXVIII) vom 14. Dezember 1973.
- 25 UN-Doc.A/Res/3111(XXVIII) vom 12. Dezember 1973 mit 107 Stimmen bei 2 Gegenstimmen (Portugal, Südafrika) und 17 Enthaltungen angenommen.
- 26 UN-Doc.A/Res/3187(XXVIII) vom 18. Dezember 1973 mit 113 ohne Gegenstimmen bei 17 Enthaltungen (Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Südafrika, Vereinigte Staaten) angenommen.
- 27 UN-Doc.A/Res/3081(XXVIII) vom 6. Dezember 1973.
- 28 UN-Doc.A/Res/3180(XXVIII) vom 6. Dezember 1973, ohne Abstimmung angenommen.
- 29 UN-Doc.A/Res/3171(XXVIII) vom 17. Dezember 1973. — Deutsche Übersetzung siehe S. 60 dieser Ausgabe.

Zur Bedeutung von UNCTAD in der Politik der BR Deutschland gegenüber den Entwicklungsländern¹

DR. MANFRED NITSCH

Sachliche und institutionelle Rahmenbedingungen

Das Aufrücken der Bundesrepublik Deutschland vom Beobachter zum Vollmitglied hat ihren Status in den zentralen Organen der Vereinten Nationen verändert. Damit erscheint auch ihr Verhalten in den Unterorganisationen in gewandeltem Licht: Probleme des Welthandels und des Währungssystems, der Kapitalhilfe, der Industrialisierung und der Welternährung geraten stärker als bisher in den Zusammenhang mit anderen Themen der Vereinten Nationen im Nord-Süd- wie im Ost-West-Verhältnis.

Um diesem engeren Gesamtzusammenhang mit einer neu definierten Gesamtkonzeption Rechnung zu tragen, ist vorgeschlagen worden, eine eher *statische, status-quo-sichernde Komponente* und eine eher *dynamische, auf Veränderung des Status quo gerichtete strukturbildende Komponente* in der deutschen UNO-Politik zu unterscheiden². Der ersten Komponente wären vor allem die sicherheitspolitischen Fragen zuzurechnen; die Politik der Bundesrepublik in diesem Bereich würde weitgehend außerhalb der Vereinten Nationen betrieben, etwa im Rahmen ihrer Bündnisse oder von KSZE und MBFR. Innerhalb der Vereinten Nationen lägen Aufgabe und Herausforderung aktiver Mitgliedschaft hingegen vorwiegend in der Entwicklung besserer Lebensbedingungen in der Dritten Welt.

Für diese dynamische Komponente kommt der Welthandelskonferenz (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) mit ihrem weitgespannten Aufgabenbereich eine entscheidende Bedeutung zu. Die deutsche Politik in den großen Konferenzen und den laufenden Ausschüßarbeiten der UNCTAD wäre demnach nicht mehr primär handelspolitisch zu konzipieren, sondern *UNO-politisch*: Die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik hätte einen wichtigen Platz auf der strukturbildenden Komponente einzunehmen, wo ihr auch die Funktion zukäme, Unbeweglichkeiten auf der statischen Komponente, im sicherheitspolitischen Bereich, auszugleichen und damit zugleich auch die Frontstellungen im Bereich der Ismen (Kolonialismus, Imperialismus u. a.) pragmatisch aufzulockern.

Ein solcher Entwurf ist leichter formuliert als konkretisiert und durchgesetzt, denn gerade in der Außenwirtschaftspolitik stehen handfeste Einzelinteressen auf dem Spiel, und bisher stand die Bundesrepublik zusammen mit den anderen Industrieländern auf UNCTAD-Konferenzen eher am Pranger, als daß sie hier Anerkennung als aktiv-strukturbildendes Mitglied gefunden hätte.

Dabei entspricht es nicht nur dem UNO-politischen Spielraum der Bundesrepublik sondern auch ihren Gesamtinteressen, wenn sich das wachsende Unabhängigkeitsstreben der Entwicklungsländer primär in autonomer wirtschaftlicher Entwicklung manifestiert und weniger in sicherheitspolitischen, ideologischen und innenpolitischen Fragen herausgekehrt wird. Welches Profil die Entwicklungsländer in ihrer Politik gegenüber den Industrieländern letztlich zeigen werden, ist schwer vorherzusagen und noch schwerer gezielt zu beeinflussen; dennoch wird man bis zu einem gewissen Grade mit einer spiegelbildlichen Beziehung zum Verhalten der Industrieländer rechnen müssen. Das heißt, soll nicht an der Unabhängigkeit der Nationen als Grundpfeiler und Norm des internationalen Systems gerüttelt werden, dann wird wohl folgendes Verhaltensmuster zu erwarten sein:

Wenn die Industrieländer im sicherheitspolitischen und im wirtschaftlichen Bereich eine harte, d. h. die Unabhängigkeit der Entwicklungsländer eher beeinträchtigende als fördernde Politik machen und etwa bei den Menschenrechten und bei Bürgerkriegen eine weiche Linie verfolgen, d. h. sich dort auf das Nichteinmischungsprinzip berufen, dann kann es nicht verwundern, wenn in den Entwicklungsländern eine entsprechende, spiegelbildliche Politik gemacht wird. Umgekehrt wird eine Politik der Beeinflussung der Entwicklungsländer in Richtung auf Rüstungsbeschränkung und Sicherung der Menschenrechte und des Friedens nur dann erfolgversprechend sein, wenn allen Nationen im ökonomischen Bereich Gelegenheit zur Manifestation von Autonomie und Unabhängigkeit gegeben ist.

Um den eigenen Spielraum auf der dynamischen, wirtschafts- und entwicklungspolitischen UNO-Komponente voll nutzen zu können, ist es wichtig, zumindest die unnötigen und unwe-