ZEITSCHRIFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN UND IHRE SONDERORGANISATIONEN

BONN · JUNI 1976 · 24. JAHRG. · EINZELH. 2,50 DM

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEO · ILO · FAO
UNESCO · WHO · IBRD
IFC · IDA · IMF
ICAO · UPU · ITU
WMO · IMCO
GATT · UNCTAD
UNDP · UNCDF
UNIDO · UNEP
UNICEF · UNFPA · WFP
UNHCR · UNRWA
UNITAR · UNU · WIPO
ECE · ECWA
ESCAP · ECA · ECLA

HERAUSGEBER: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN (DGVN)
VERLAG: MÖNCH-VERLAG · KOBLENZ · POSTFACH 1560

3/76

INHALTSVERZEICHNIS

Das Weltbeschäftigungsprogramm der IAO
Ein Beitrag zur Weltbeschäftigungskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation 65
von Louis Emmerij, Hauptabteilungsleiter im Internationalen Arbeitsamt

Ansätze zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption auf der IAO-Weltkonferenz 73
von Professor Dr. Klaus Hüfner

Selbstbestimmung, Freizügigkeit und Meinungsfreiheit nach dem Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte 77
von Dr. Jens Hacker

Souveränität, Integration und die Grundprinzipien der UNO-Charta 83
von Professor Dr. Igor Blischtschenko

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:
West-Sahara (17), Seerecht (18), Internationales Handelsrecht (19), Mitgliedschaftsanwärter (20) 87
von Conrad Kühlein (CK), Norbert J. Prill (NJP) und Dr. Rüdiger Wolfrum (Wo)

Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats:
Zypern, Nahost, Komoren, Rhodesien, Timor, Seerecht, Rückgabe von Kunstwerken 91

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1976 (Tabelle) 94

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf 22 35 40/22 47 66.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingerweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767. Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten.

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Fernruf (0 26 28) 766 und 767.

Herstellung: Druckhaus Buchbender, 53 Bonn, Justus-von-Liebig-Straße 6, Fernruf 66 10 71.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 16,10 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN BONN

Präsidium:

Dr. Rainer Barzel, MdB
Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a.D.
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a.D.
D. Helmut Class, Bischof, Vorsitzender des Rates der Evangelischen Kirche Deutschlands
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a.D.
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Bundesminister a. D.
Felix von Eckardt, Staatssekretär a.D.
Dr. Erhard Eppler, MdB, Bundesminister a.D.
Prof. Dr. Ludwig Erhard, MdB, Bundeskanzler a. D.
Dr. Katharina Focke, Bundesministerin
Dr. Walter Gehlhoff, Staatssekretär im Auswärtigen Amt
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Dr. Gustav Heinemann, Bundespräsident a.D.
Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a.D.
Dr. Helmut Kohl, Vorsitzender der CDU, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz
Prof. Dr. Herbert Lewin
Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag
Annemarie Renger, Präsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, Bundeskanzler
Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
Hans-Günther Sohl, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
Heinz Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
Hans-Jürgen Wischnewski, Staatsminister im Auswärtigen Amt

Ehrenvorsitzender:

Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

Karl-Hans Kern, MdB, Ulm (Vorsitzender)
Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin (stellv. Vorsitzender)
Dr. Erika Wolf, MdB, Bonn (stellv. Vorsitzende)
Dr. Helmut Bley, Hamburg
Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg
Uwe G. Fabritzek, Germering
Dr. Jens Naumann, Berlin
Professor Dr. Karl Josef Partsch, Bonn
Professor Dr. Ellinor v. Puttkamer, Botschafterin a.D., Bonn
Dr. Wilfried Skupnik, Bonn
Dr. Helga Timm, MdB, Sprendlingen

Landesverbände:

Wolfgang Lüder, Senator
Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels, Ministerialrat,
Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Dr. Friedemann Büttner
Vorsitzender Landesverband Bayern
Dr. Helmut Bley,
Vorsitzender Landesverband Hamburg

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen,
53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon (02221) 22 47 66

Das Weltbeschäftigungsprogramm der IAO

Ein Beitrag zur Weltbeschäftigungskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation

LOUIS EMMERIJ

Weltweite Konferenzen, also solche mit Beteiligung aller Staaten der Erde und mit einem dementsprechenden großen Troß von jeweils einigen tausend Mitwirkenden, sind herausragende Merkmale unserer Zeit, und doch werden sie schon Gewohnheit. In diesem Jahr sind es die Dritte Seerechtskonferenz mit den Verhandlungsrunden vier und fünf, die Vierte Welthandelskonferenz, die Weltkonferenz für Probleme des menschlichen Wohnens HABITAT und die Weltbeschäftigungskonferenz. In den letzten Jahren waren es unter anderen die Weltrohstoffkonferenz, die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen für eine neue Weltwirtschaftsordnung, die Weltbevölkerungskonferenz, die Welternährungskonferenz, die Weltfrauenkonferenz. Häufung, Teilnehmerkreis und Thematik dieser großen Konferenzen zeigen deutlich das Zusammenrücken der Staaten und Völker, sie sind Ausdruck einer wachsenden Weltinnenpolitik, was nicht gleichzusetzen ist mit Einigkeit, sie demonstrieren die immer dichter werdende gegenseitige Abhängigkeit der Weltteile voneinander und sie konzentrieren sich auf ein Überleben der Menschheit in erträglichem Zustand. Auch ohne Atomkrieg bedarf es zur Friedenswahrung angesichts der Bevölkerungsexplosion, der Armut, des Hungers und der Massenarbeitslosigkeit in weiten Teilen der Welt der äußersten Anstrengungen aller Verantwortlichen. Aber diese können nur tatkräftig handeln, wenn sie bei ihren Völkern Verständnis für die Weltprobleme finden. Das gilt auch für die breite deutsche Bevölkerung. Sie ist sich ihrer Pflichten gegenüber den Weltläuften noch keineswegs bewußt, sie empfindet ihren im Weltmaßstab außerordentlich hohen Lebensstandard als eine ihr zustehende Selbstverständlichkeit. Der Verzicht aber auf Anteilnahme an den Sorgen der anderen Völker schützt nicht vor den nachteiligen Folgen für uns. — Der nachstehende Beitrag zeigt die Probleme auf dem Gebiet der Weltbeschäftigung auf, so wie sie die Weltbeschäftigungskonferenz, die vom 4. bis 17. Juni 1976 in Genf im wesentlichen unter der Leitung und Durchführung des Autors stattfand, zur Lösung aufgegeben waren. Die Konferenz hat eine Grundsatzerklärung und ein mehrteiliges Aktionsprogramm einstimmig angenommen, dessen Ziel es unter anderem ist, Arbeitsplätze für 300 Millionen chronisch Unbeschäftigter zu schaffen. — Auf die Ergebnisse der Weltbeschäftigungskonferenz kommen wir noch zurück. Weltkonferenzen behandeln Langfristprobleme, und dementsprechend haben ihre unmittelbaren Ergebnisse vor allem die Aufgabe, richtungweisend zu sein.

1. Begründung

Die Erste UNO-Entwicklungsdekade während der 60er Jahre war in vielerlei Hinsicht enttäuschend. Tatsache bleibt jedoch, daß die durchschnittliche Rate des wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer während dieser Dekade auf etwa 5 Prozent anstieg, wobei mehrere Länder sogar 7 bis 8 Prozent erreichten. Trotz dieser durchaus nennenswerten wirtschaftlichen Wachstumsraten, die über eine relativ lange Zeitperiode gehalten werden konnten, wurde es ›plötzlich‹ am Ende der Dekade deutlich, daß die Beschäftigungssituation angesichts der steigenden Bevölkerungszahlen, die nach produktiven Verdienstmöglichkeiten suchten, sich verschlimmerte. Gleichzeitig wuchs das Bewußtsein, daß sich die Trends in der Einkommensverteilung verschlechterten und daß sich als Konsequenz daraus ein Ansteigen der Zahl derjenigen Menschen ergab, die in völliger Armut lebten. Diese sich gegenseitig beeinflussenden Entwicklungen hatten auch für diejenigen Entwicklungsländer Gültigkeit, deren wirtschaftliche Wachstumsraten weit über dem Durchschnitt lagen. Was war geschehen? Wie kann diese Situation erklärt werden? Die Strategie einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der Ansatz, der in den meisten Entwicklungsländern nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundlage einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplanung und -politik verwendet worden ist, findet sich in den theoretischen Arbeiten von W. Arthur Lewis sowie bei Fei und Ranis[1]. Kurz zusammengefaßt liegt diesem Arbeitskräfteüberschuß-Modell folgender Ansatz zugrunde: Innerhalb der Wirtschaft eines Landes kann zwischen zwei Sektoren unterschieden werden, dem modernen Sektor und dem traditionellen Sektor. Dabei wird der moderne Sektor als die Maschine des Wirtschaftswachstums betrachtet, der den gesamten Konvoi der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Bewegung setzt und auf Touren bringt. Der traditionelle Sektor liefert die billigen Brennstoffe für die Maschine, die in Form von Arbeitskräften im Überfluß vorhanden sind. Auf diese Art und Weise wandern arbeitslose und unterbeschäftigte Personen des traditionellen Sektors in den modernen Sektor, wobei angenommen wird, daß sie vollständig und produktiv in den sich rasch expandierenden Industrie- und Dienstleistungssektoren beschäftigt werden. Die Wirtschaftsplaner und politischen Entscheidungsträger sollten sich daher voll und ganz auf das Wachstum und die Expansion des modernen Sektors konzentrieren. Eine wichtige Annahme dieser äußerst vereinfachten Version des Arbeitskräfteüberschuß-Modells besteht darin, daß die Realeinkommen und -gehälter im modernen Sektor so lange konstant bleiben, wie das Angebot an Arbeitskräften aus dem traditionellen Sektor im Überfluß vorhanden ist. Aber wie hat sich diese Situation tatsächlich entwickelt? Die Wirklichkeit sah so aus, daß der moderne Sektor sich zu einer besonders kapitalintensiven (teilweise, weil Löhne und Gehälter dort nicht konstant blieben) Enklave mit hoher Arbeitsproduktivität entwickelte und sich auf wenige Städte konzentrierte — eine Enklave aus Stahl und Glas, in der eine Handvoll privilegierter Leute Einkommen und Gehälter bezogen, die weit über dem Durchschnitt des Landes lagen. In der Zwischenzeit galoppierte die demographische Entwicklung weiter und führte zu einem Bevölkerungswachstum von 2,5 bis 3,5 Prozent jährlich. Gleichzeitig wurden die Land/Stadt-Wanderungen zum städtischen modernen Sektor wegen der schönen Leuchtreklamen und hohen Gehälter in den Städten immer wichtiger, weiterhin angeregt durch eine schlecht geplante Bildungspolitik und -expansion.

Rückblickend können wir heute sagen, daß der moderne Sektor sich wegen seines kapitalintensiven Charakters und seiner hohen Arbeitsproduktivität sehr schnell entwickeln konnte und entwickelt hat, aber viel weniger produktive Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen hat, als ursprünglich angenommen wurde. Wegen des beschleunigten Bevölkerungswachstums, der Bildungsexplosion und des viel langsameren Wachstums des traditionellen Sektors wurde Unterbeschäftigung in den ländlichen Gebieten in eine sichtbare und offene Arbeitslosigkeit in dem städtischen Sektor transformiert, was wiederum zur Schaffung und Expansion eines sogenannten städtischen informellen Sektors führte[2].

Das konventionelle Entwicklungsmodell beruhte daher auf der Annahme, daß Wachstum an sich — mit der Betonung des modernen Sektors — *die* Lösung für Entwicklung bedeutete, weil, wie es in der Annahme hieß, die Früchte dieses Wachstums automatisch und als Selbstverständlichkeit sowie *innerhalb einer kurzen Zeitperiode* auch den weniger privilegierten Sektoren der Wirtschaft und den ärmeren Teilen der Bevölkerung zugute kämen. Diese Annahme hat sich als falsch

erwiesen. Das auf der Grundlage dieses Modells erzielte Wirtschaftswachstum konzentrierte sich auf wenige moderne und kapitalintensive Zweige des Industrie- und Dienstleistungssektors, die Enklaven blieben und nur einen sehr geringen Ausbreitungseffekt besaßen. Auf diese Weise war es möglich, respektable Wachstumsindikatoren zu beobachten, die jedoch die zerstörerischen Trends in der Beschäftigungslage und Einkommensverteilung verbargen.

Rückblickend erstaunt es, wie lange Sozialwissenschaftler, Beamte und Politiker all diese Tatsachen als Variationen des Arbeitskräfteüberschuß-Modells betrachteten, die durch kleine Veränderungen hier und dort innerhalb des bestehenden Theoriestücks beseitigt werden könnten. Nur wenige Leute erkannten bereits rechtzeitig, was sich tatsächlich ereignete, und zogen daraus die Schlußfolgerung, ein alternatives Entwicklungsmodell zu suchen, das viel expliziter und *direkter* sich darauf konzentrierte, die Produktivität und die Einkommen der Wirtschaftssektoren mit niedriger Produktivität zu verbessern.

Was aber meinen wir, wenn wir von Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsproblemen sprechen? Während das Konzept der Einkommensverteilung nicht weiter ausgeführt werden muß, erscheint es wünschenswert, das Beschäftigungsproblem ausführlicher zu erläutern. Das Beschäftigungsproblem, so wie wir es im Weltbeschäftigungsprogramm der IAO sehen, weist drei herausragende Aspekte auf. Der erste Aspekt bezieht sich auf offene Arbeitslosigkeit, wo die Einkommen gleich Null sind. Dies ist ein besonders dramatisches Problem, aber tatsächlich handelt es sich, gemessen an dem gesamten Beschäftigungsproblem, um eine relativ geringe quantitative Größe. Dies um so mehr, wenn wir die Tatsache berücksichtigen, daß, gemessen an der Zahl der Familienvorstände, die in diese Kategorie fallen, die Zahl sogar kleiner ist. Mit anderen Worten, und ohne den Ernst dieses Teils des Problems zu unterschätzen, offene Arbeitslosigkeit ist hauptsächlich ein Problem der Unterstützung durch die Familie. Der wichtigste Aspekt des Beschäftigungsproblems ist der zweite, der sich auf all diejenigen Menschen bezieht, die nicht arbeitslos im Sinne eines konventionellen Kriteriums sind (im Gegenteil, gemessen in Arbeitsstunden pro Tag sind sie oftmals überbeschäftigt), die aber nur ein Almosen für ihre Arbeit erhalten. Hier finden wir daher all diejenigen Leute, deren Produktivität niedrig ist, die nicht angemessen eingesetzt werden und deren Einkommen unterhalb der sogenannten Armutsgrenze liegen. Der dritte Aspekt schließlich kann beinahe als die psychologische oder Frustrationsdimension des Beschäftigungsproblems bezeichnet werden. Die spektakulärste Illustration dieses Aspektes ist das Problem der ausgebildeten Arbeitslosen, d.h. der Leute, die möglicherweise einen Job finden könnten, der jedoch unterhalb ihrer Hoffnungen und Erwartungen liegt, aufgrund derer sie glauben, ein automatisches Recht auf einen gegebenen Status innerhalb der professionellen Hierarchie, verbunden mit einem gegebenen Einkommensniveau, zu besitzen.

Der zweite Aspekt der Armutsaspekt, ist eindeutig der wichtigste, was jedoch nicht bedeutet, daß die anderen Aspekte unwichtig sind. Der Lebensbeginn junger Menschen, gleich, ob sie einige Jahre zur Schule gegangen sind oder nicht, mit einer frustrierenden Runde der Arbeitssuche kann kaum als guter Beginn bezeichnet werden und kann sehr wichtige Konsequenzen für ihr weiteres Verhalten haben. Die niedrige Produktivität und der schlechte Einsatz vieler Menschen in der Erwerbsbevölkerung ist ein sichtbares Hindernis für ein höheres und breiter gestreutes Wirtschaftswachstum.

Um dem Beschäftigungsproblem in dem oben definierten Sinne zu begegnen, deren Ursprung in dem von uns so genannten konventionellen Modell des Wirtschaftswachstums liegt, müssen wir dieses Modell der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ändern. Es ist nicht möglich, das Beschäftigungsproblem durch Flickwerk zu lösen. Viel drastischere und radikalere Aktionen sind erforderlich.

2. Maßnahmen

Die Hauptziele des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms können unmittelbar aus der vorangegangenen Diskussion entwickelt werden. Allgemein formuliert, handelt es sich darum, erstens die Planung und Politik einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb einer umfassenden Entwicklungsstrategie neu zu formulieren, welche die oben genannten Probleme der Beschäftigung und Einkommensverteilung effektiver lösen kann, und zweitens den Ländern in der Verwirklichung ihrer Strategien oder Teilen davon zu helfen. Hierbei handelt es sich um äußerst hochgesteckte Zielsetzungen, und es kann gefragt werden, was eine internationale Organisation, selbst wenn sie mit der gesamten UN-Familie arbeitet, wie wir es natürlich innerhalb des Weltbeschäftigungsprogramms tun müssen, möglicherweise unternehmen kann angesichts eines solch komplexen Problems, das die gesamte Struktur der ökonomischen und wirtschaftlichen Entwicklung mit einschließt. Die Antwort, die ich auf diese wichtige Frage geben möchte, besteht darin, daß wir Aktionsmöglichkeiten schaffen müssen, die in ihren Ambitionen mit den Zielen vergleichbar sind. Aber wir müssen in unseren Erwartungen bescheiden sein, denn die politischen Entscheidungsprozesse bleiben natürlich in den Händen der nationalen Regierungen und entziehen sich der Kontrolle internationaler Organisationen.

Das oben definierte Beschäftigungsproblem war ein völlig neues Problem, nicht nur für die internationale Arbeitsorganisation (IAO), sondern auch für jeden anderen. Angesichts seiner vielen Dimensionen war es notwendig, unterschiedliche Aktionsmöglichkeiten im Rahmen des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms zu entwickeln, um die Zielsetzungen zu erreichen. Vier größere und neue Aktionsmittel wurden daher geschaffen: 1. Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien; 2. Handlungsorientierte Forschungsprogramme; 3. Arbeitsgruppen zur länderspezifischen Analyse des Beschäftigungsproblems; 4. Arbeitsgruppen zur regionalen Analyse des Beschäftigungsproblems.

Der Hauptzweck dessen, was wir als Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien bezeichnen, bestand darin, die Regierungen von Entwicklungsländern in dem Versuch zu unterstützen, eine ›beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategie‹ mit einem höheren Grad an Präzision zu definieren. Wie sieht eine solche Strategie aus? Wie unterscheidet sie sich von den bereits erprobten Rezepten, d.h. den konventionellen Entwicklungsstrategien? Unterscheidet sich die neue Strategie tatsächlich in größerem Maße von der konventionellen? Und bedeutet das für die betroffenen Regierungen einen größeren Bruch mit ihren bisher verfolgten politischen Maßnahmen? Dies sind einige der Fragen, mit denen sich die ersten Studienkommissionen (nach Kolumbien, Sri Lanka, Iran, Kenia und den Philippinen) zur Formulierung umfassender Beschäftigungsstrategien beschäftigt haben.

Natürlich mußten diese Studienkommissionen in einem Nebel arbeiten, der daher rührte, daß die vielen unbekannten Beziehungen, die existieren, wenn man sich darum bemüht, von der Monarchie zur Koalition überzugehen, d.h. wenn eine Vielzahl von Prioritäten simultan gesetzt werden muß und an die Stelle eines einzigen Ziels tritt, wie z.B. dem Wachstum des Brutto-Inlandproduktes. Wegen dieses Nebels waren die Berichte[3] der Studienkommissionen nur in der Lage, die Konturen einer ›beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie‹ aufzuzeichnen. Es ist eine der Hauptaufgaben der handlungsorientierten Forschungskomponente des Weltbeschäftigungsprogramms, sicherzustellen, daß der Nebel zerstreut wird und daß sämtliche Einzelheiten dieser neuen Konstruktion zum Vorschein kommen.

Die Berichte der ersten vier Studienkommissionen wurden im März 1973 sorgfältig auf einem Bewertungstreffen diskutiert, an dem die Leiter dieser Kommissionen, Vertreter der betroffenen Länder, wissenschaftliche Berater und Vertreter verschiedener internationaler Organisationen teilnahmen[4]. Nach Meinung der Teilnehmer haben diese vier Kommissionen mit ersten Versuchen in die neue Richtung ihr Hauptziel erfüllt, wobei der Erfolg in vielerlei Hinsicht die Erwartungen übertraf. Es wurde besonders bewertet, daß sie die Beschäftigungsfragen in den Mittelpunkt einer Politik der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung stellten. Die Studienkommissionen haben auch gezeigt, daß eine fundamentale Neuorientierung gegenüber Entwicklungsproblemen sowohl auf seiten der Regierungen als auch auf seiten der internationalen Organisationen in der Tat notwendig ist. Ein anderer wichtiger Beitrag der Kommissionen bestand darin, neue Wege für Forschung und Politik zu öffnen, die bereits heute die Aufmerksamkeit von Sozialwissenschaftlern, politischen Entscheidungsgremien und einer Reihe von internationalen Organisationen auf sich lenken. Die erstmals erfolgte Neuformulierung der Entwicklungsprobleme und -strategien hat das vorhandene Unwissen über viele Aspekte des Entwicklungsprozesses besonders deutlich hervorgehoben und zu entsprechenden Forderungen nach einer verbesserten statistischen Basis und anderen Informationen über Beschäftigung, Einkommensverteilung und die Struktur der sozioökonomischen Institutionen in den Entwicklungsländern geführt.

Wie bereits hervorgehoben, soll die handlungsorientierte Forschungskomponente sicherstellen, daß die Konturen der neuen Entwicklungsstrategie in allen Einzelheiten sichtbar werden. Die spezifischen Ziele und Inhalte dieses Teils unserer Arbeit sind in einem Dokument beschrieben, das eine beträchtliche Aufmerksamkeit hervorgerufen hat[5]. Hier konzentrieren wir uns auf die Hauptkomponenten einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie, d.h. auf die Auswahl der Techniken, auf Einkommensverteilung, demographische Faktoren, Erziehung und Ausbildung, internationalen Handel und Wanderungsbewegungen, urbane Beschäftigungsprobleme unter Einbeziehung des informellen Sektors, Sofortprogramme zur Beschäftigung, d.h. politische Maßnahmen und Projekte, die kurzfristige Implikationen für die Beschäftigung und Einkommensverteilung haben. Jeder dieser Arbeitsbereiche wird von einem Projektleiter in Genf organisiert, der dort mit einer kleinen Gruppe von Leuten arbeitet, die von einem Lenkungsausschuß angeleitet werden, der aus jeweils 6—10 bekannten Persönlichkeiten besteht, die auf diesem Gebiet längere Zeit gearbeitet haben, obwohl nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit den Aspekten der Beschäftigung und Einkommensverteilung. Der Lenkungsausschuß trifft sich regelmäßig, aber seine Mitglieder stehen in ständigem Kontakt mit den entsprechenden Projektleitern. Konzeptionelle und zusammenfassende Arbeiten werden durch die Mitarbeiter in Genf und die Mitglieder des Lenkungsausschusses erstellt. Aber der größte Teil der Arbeit besteht in konkreten Fallstudien für die einzelnen Entwicklungsländer, die vor allem durch örtliche Institutionen und Individuen erfolgen, manchmal in Zusammenarbeit mit unseren länder- und regionalspezifischen Arbeitsgruppen, mit Mitgliedern des Lenkungsausschusses oder mit den zentralen Genf-Mitarbeitern. Wenn immer möglich, werden diese länderspezifischen Fallstudien auf die Arbeiten der Studienkommissionen bezogen, entweder in der Form von Folgeaktivitäten, um genauere Antworten auf die Probleme zu geben, welche diese Kommissionen nicht ausreichend klären konnten, oder um vorbereitende Aktivitäten durchzuführen, bevor eine Mission das jeweilige Land besucht. Daraus können für viele Forschungsaktivitäten folgende Zielvorstellungen entwickelt werden:

1. Um zu konkreteren und detaillierteren politischen Empfehlungen in Gebieten und Ländern zu gelangen, in denen die gegenwärtige Wissens- und Informationsbasis nicht ausreicht;
2. um Bauelemente und Brücken zu gewinnen (dargestellt durch die einzelnen Studien des Forschungsprogramms), um zu einer vollständigen und operationalisierten alternativen, beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie zu gelangen.

Einer der Hauptkritikpunkte, der gegen diese Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien entwickelt wurde, besteht darin, daß es sich um eine hit and run-Übung handele: Ein Schwarm berühmter Wissenschaftler hält sich in einem Land für eine relativ kurze Zeit auf, untersucht die verschiedenen Komponenten einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie in großer Eile, schreibt den ersten Entwurf für einen Bericht und verläßt das Land so plötzlich, wie er dort auftauchte. Hier handelt es sich natürlich um

Die Bundesrepublik Deutschland ist auf Weltkonferenzen, die von den Vereinten Nationen einberufen werden oder unter ihrer Schirmherrschaft stehen, ein sehr beachteter Teilnehmer. Kraft ihrer Stellung in der Welt als Handels-, Industrie- und Währungsmacht kann das auch nicht anders sein. Aber das bedeutet keineswegs nur Ansehen, sondern vor allem aktive Teilnahme an den Weltproblemen und an der Übernahme einer angemessenen Mitverantwortung. Die Regierung ist sich dessen bewußt und handelt entsprechend, die breite deutsche Bevölkerung aber noch keineswegs in dem erforderlichen Maße. — Das Bild zeigt einige deutsche Teilnehmer an der Weltbeschäftigungskonferenz (vergleiche S.65—76). Von links nach rechts: Ministerialrat Dr. Christof Rosenmöller, Ministerialdirektor Manfred Baden, deutscher Delegationschef, und ORR Dr. E. Kreuzaler, sämtlich vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

eine übertriebene Darstellung, aber es stimmt, daß diese Kommissionen nicht immer genug Zeit aufbringen, um ihre Empfehlungen in voller Kenntnis der politischen, institutionellen und administrativen Beschränkungen zu formulieren, unter denen die jeweiligen politischen Entscheidungsträger und Planer arbeiten.

Selbstverständlich tauchte die Idee auf, innerhalb des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms die Aktionsmittel darzustellen, welche die Vorteile der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien maximieren und die Nachteile minimieren. Der Hauptvorteil dieser Kommissionen ist klar: Es handelt sich um die Möglichkeit, die besten Fachleute innerhalb spezifischer Arbeitsgebiete heranzuziehen, und zwar genau deswegen, weil sie darum gebeten werden, für eine relativ kurze Zeit zu kommen; ein anderer Vorteil besteht darin, daß die Studienkommissionen eine große Zahl von Spezialisten verschiedener Arbeitsgebiete zusammenbringen, deren Interaktionen während der Aufenthaltsdauer einen sehr konstruktiven, kumulativen Effekt haben können und in der Tat gehabt haben. Der Hauptnachteil ist auch klar, nämlich die kurze Aufenthaltsdauer in dem Lande.

Im Verlauf des Bewertungstreffens über die Arbeit der ersten vier Studienkommissionen für umfassende Entwicklungsstrategien wurde daher vorgeschlagen, daß eine der neuen vernünftigerweise zu entwickelnden Kooperationsformen darin bestehen könnte, daß sich »Arbeitsgruppen, die aus verschiedenen Sonderorganisationen und Sonderkörperschaften zusammenkommen und aus etwa sechs Leuten bestehen, sich bis zu zwei Jahre oder länger in einem Land aufhalten, um die Maßnahmen der Beschäftigungspolitik umzusetzen: Das Personal solcher Arbeitsgruppen und ihre Spezialisierungen könnten von Zeit zu Zeit wechseln und damit eine bessere Abdeckung der Probleme erlauben. Solche Arbeitsgruppen könnten auch mit kürzeren Aufenthalten der Studienkommissionen zur umfassenden Beschäftigungsanalyse verbunden werden, die für sie die vorbereitenden Arbeiten unternehmen, Folgetätigkeiten für deren Arbeiten übernehmen oder beides tun.«

Es erscheint sinnvoll, die Interpretation zu erklären, die wir dieser Idee von langfristigen Arbeitsgruppen für die länderspezifischen Beschäftigungsprobleme gegeben haben. Der Kern einer solchen länderspezifischen Arbeitsgruppe wäre eine Gruppe von vier bis sechs Leuten, die mindestens zwei Jahre in dem betreffenden Lande verbringen würden. In der Projektformulierung müßte Vorsorge für eine Ergänzung der Arbeit dieser Kern-Gruppe durch kurzfristige hochqualifizierte Expertisen getroffen werden, damit über bestimmte Problemkreise gearbeitet werden kann, welche durch diese Arbeitsgruppe nicht behandelt werden können. Solche zusätzlichen Expertisen würden während der Projektdauer in bestimmten Sequenzen oder zeitlich simultan eingeordnet werden. Im letzteren Fall würde es sich um eine Art Studienkommission für eine umfassende Beschäftigungsanalyse handeln, die in das langfristige Arbeitsprogramm der Kerngruppe eingebaut würde. Gleich, welcher Ansatz akzeptiert wird, es wird deutlich, daß diese Formel sehr nahe an die Kombination der Vorteile der Studienkommissionen mit den Vorteilen käme, die in solch einem langfristig orientierten Technische-Hilfe-Unternehmen vorhanden sind. Die Kerngruppe wäre gut informiert über die politischen und institutionellen Realitäten des Landes und könnte das Hintergrundmaterial vorbereiten, das für die Arbeit der kurzfristig tätigen, hochqualifizierten Experten notwendig ist; sie würde auf diese Weise den Ratgebern ermöglichen, einen maximalen Output zu erlangen, ohne den Blick für die Besonderheiten der spezifischen Situation eines Landes zu verlieren.

Ferner können solche länderspezifischen Arbeitsgruppen dazu eingesetzt werden, die Länder sowohl im Design als auch in der Durchführung der beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategien und -projekte zu unterstützen, und auf diese Weise die Aktivitäten der Erarbeitung und der Bewertung kombinieren.

Schließlich gibt es regionale Arbeitsgruppen zur Analyse der Beschäftigungssituation für Lateinamerika, Asien und Afrika, deren Hauptrolle darin besteht, an dem Design aller Aktivitäten des Weltbeschäftigungsprogramms in den entsprechenden Regionen und auch, wenn immer möglich, an der Durchführung dieser Aktivitäten teilzunehmen. Auf diese Art und Weise übernehmen sie eine umfassende regionale Koordinierungsfunktion. Dies würde ihnen auch helfen, eine regionalspezifische Sachkenntnis zu entwickeln, die ständig erneuert und angereichert wird und jederzeit zur Anwendung auf dem Länderniveau zur Verfügung steht. Die regionalen Arbeitsgruppen werden auf diese Art und Weise zu regionalen ›Zentren des Wissens‹ über Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsprobleme und -politiken, wo die angesammelte Erfahrung und der Sachverstand des Weltbeschäftigungsprogramms in den verschiedenen Regionen gespeichert und geordnet ist und wo durch Trainingsaktivitäten und Publikationen Hilfe beim Aufbau nationaler Apparate zur Beschäftigungsplanung und -politik zur Verfügung gestellt wird.

3. Erste Ergebnisse

Wenn wir über die bisher erzielten Ergebnisse unserer Arbeit im Rahmen des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms sprechen, müssen wir zwischen den Ergebnissen in bezug auf *neue Einsichten* über die komplexen Beziehungen zwischen Output, Produktivität, Beschäftigung und Einkommensverteilung einerseits und Ergebnissen in bezug auf *tatsächliche Änderungen* in den Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsproblemen in Entwicklungsländern als Ergebnis von akzeptierten und besser geeigneten Entwicklungsstrategien andererseits sprechen. Beide Dimensionen sind einfach deswegen wichtig, weil sie nicht unabhängig voneinander erreicht werden können, es sei denn, wir sind davon überzeugt, daß wir bereits sämtliche Antworten haben, und daß es nur noch eine Frage ist, wie die bekannten Tatsachen politisch umgesetzt werden können. Nur wenige Leute würden solch eine extreme Position vertreten.

Es ist daher wichtig, mit einigen Beispielen der Ergebnisse dieser ›neuen Einsichten‹ zu beginnen. Und wenn wir über erste Ergebnisse sprechen, sei es von einem technischen, sei es von einem politischen Gesichtspunkt, sollten wir nicht die Tatsache vergessen, daß das Weltbeschäftigungsprogramm erst vor fünf Jahren begann und erst vor etwa vier Jahren operationalisiert wurde. Es sollte deutlich hervorgehoben werden, daß die Probleme der Beschäftigung und Einkommensverteilung nicht von einem Tag zum anderen gelöst werden können, denn dies würde einen vorhandenen allgemeinen Entwicklungsansatz implizieren.

Die ersten Ergebnisse, die wir erzielten, bezogen sich auf die Definition der Dimension und der Charakteristika des Beschäftigungsproblems. Diese haben wir bereits in Abschnitt 1 vorgetragen; sie werden heute generell akzeptiert. Aber dies war vor einigen Jahren noch nicht der Fall, als die meisten Beobachter den gesamten Armutsaspekt des Problems ignorierten und sich auf das Problem der offenen Arbeitslosigkeit und einige Aspekte der Unterbeschäftigung konzentrierten. Es handelt sich um diese Betonung der Armutsdimension, die über die Einkommensverteilung das Beschäftigungsproblem mit den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Fragen verbindet. Es handelt sich um die gleiche Betonung, die heute viele Wirtschaftswissenschaftler zu der Schlußfolgerung geführt hat, daß die allgemeine Rate des wirtschaftlichen Wachstums als ein Entwicklungsindikator sich nicht eignet, und daß verschiedene Gewichtungen in bezug auf Steigerungen der Einkommen unterschiedlicher sozialer Gruppen durchgeführt werden müssen.

Eine zweite Erkenntnis wurde dadurch erreicht, daß wir eine quantitative Beziehung zwischen der Einkommensverteilung in einem Land einerseits und dem Beschäftigungsproblem andererseits herstellen, eine Beziehung, die sich von den üblichen Hypothesen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur deutlich unterschied. Diese konventionelle Beziehung war noch immer von der Annahme bestimmt, daß Leute mit höherem Einkommen mehr sparen würden, und daß daher eine ungleiche Einkommensverteilung geeignet sei, mehr Ersparnisse zu erzielen und damit zu höheren Investitionen zu führen, was wiederum für das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungsniveau positiv wäre. Die möglichen negativen Aspekte einer sehr ungleichen Einkommensverteilung auf das Beschäftigungsproblem wurden überhaupt nicht genügend hervorgehoben. In der Tat zeigten die hohen Einkommen oftmals ein bizarres Verhalten, das Land zu verlassen: Ersparnisse wurden oft ins Ausland transferiert oder große Teile der Einkommen wurden für Importgüter ausgegeben oder es handelte sich, falls die Güter im Lande produziert wurden, um kapitalintensive Güter. Niedrige Einkommen andererseits wurden viel stärker für arbeitsintensive Güter, die im Inland produziert wurden, verwendet. Auf diese Weise geben die beobachteten ungleichen Einkommensverteilungen in vielen Ländern nicht nur das Beschäftigungsproblem wieder, sondern *verursachen* auch dessen Existenz. Diese negative Beziehung wurde bereits früher hervorgehoben, aber erst in den letzten Jahren hat man versucht, die positiven Aspekte einer gegebenen Änderung in der Einkommensverteilung auf die Schaffung von produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten zu quantifizieren. Eine sehr interessante Situation ergibt sich daher dort, wo die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten eines der effektivsten Mittel wird, um eine gerechtere Einkommensverteilung zu erhalten, die ihrerseits weitere Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Auf einmal haben wir es, im Gegensatz zum bekannten Teufelskreis, mit einer Aufwärtsspirale zu tun.

Eine dritte und meines Erachtens sehr wichtige Erkenntnis, die für den alternativen Entwicklungsansatz grundlegend ist, der sich aus unserer Tätigkeit mit den Problemen der Beschäftigung und Einkommensverteilung ergibt, ist die Rolle des städtischen informellen Sektors und des ländlichen traditionellen Sektors. Wir haben bereits das Konzept des städtischen informellen Sektors erwähnt, als wir uns in unserer Einleitung auf den Bericht über die Beschäftigungssituation in Kenia bezogen. Im allgemeinen umfaßt dieser Sektor Aktivitäten, die wie folgt charakterisiert werden:

1. Leichter Zugang;
2. Vertrauen auf einheimische Präferenzen;
3. Unternehmen in Familienbesitz;
4. kleine Unternehmensgröße;
5. hochgradig arbeitsintensive Technologie;
6. Kenntnisse und Fähigkeiten, die außerhalb des formalen Schulsystems erworben werden;
7. nicht-regulierte und wettbewerbsorientierte Märkte.

Der Hauptteil der Beschäftigung innerhalb des informellen Sektors ist, zumindest potentiell, ökonomisch effizient und ertragbringend, obwohl es sich um kleinere Unternehmen handelt, begrenzt durch einfache Technologien, wenig Kapital, und darunter leidend, daß die Verbindungen zum modernen (formalen) Sektor fehlen. Es gibt umfangreiche Unterlagen über den technischen Wandel innerhalb des städtischen informellen Sektors und auch darüber, daß die reguläre Beschäftigung zu Einkommenserträgen erfolgt, die über dem Durchschnittsniveau der kleineren Landwirte liegt. In den meisten Fällen kann man eine starke Diskriminierung gegenüber den Aktivitäten des informellen Sektors durch Maßnahmen wie die Anwendung von unrealistischen hohen Standards und die Auferlegung von Lizenzbedingungen beobachten. Es ist der generelle Eindruck, daß die meisten einheimischen Unternehmen wegen der Struktur der Volkswirtschaft klein sind, in der zahlreiche politische Maßnahmen den modernen formalen Sektor begünstigen. Gleich wichtig oder sogar noch wichtiger ist der Wettbewerbsvorteil, dessen sich die großen Firmen erfreuen, insbesondere als Ergebnis der staatlichen Maßnahmen zur Senkung der Kapitalkosten (zollfreie Importe von Kapitalgütern, niedrige Zinsraten) und zur Einschränkung des Wettbewerbs (hohe Zölle, Quoten, Regulierungen für Bauten, Gesundheit und Sicherheit). Es ist nicht immer sicher, ob viele Großfirmen im Verhältnis zu den kleinen Firmen ohne diese staatlichen Vorteile wettbewerbsfähig wären.

Daher wird eine positive Haltung der Regierungen gegenüber der Förderung des informellen Sektors vorgeschlagen. Die empfohlene Strategie würde folgende Maßnahmen umfassen:

1. Überprüfung der Handelslizenzen mit der Maßgabe, unnötige Lizenzen zu streichen;
2. Intensivierung der technologischen Forschung und Entwicklung über Produkte, die sich für eine Herstellung im informellen Sektor eignen;
3. Versuche, den staatlichen Ankauf von Produkten und Dienstleistungen zu erhöhen, die aus dem informellen Sektor erhältlich sind;
4. Einsatz von Großfirmen, um Sub-Kontraktoren im informellen Sektor auszubilden.

Eine analoge Hervorhebung innerhalb der entstehenden neuen Entwicklungsstrategie bezieht sich auf den traditionellen Landwirtschaftssektor. Im allgemeinen bezieht sich die vorgeschlagene Hauptstrategie hier auch auf eine fortschrittliche Modernisierung von unten nach oben. Es wird anerkannt, daß die Rolle des Landwirtschaftssektors im Prozeß der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aktiv und nicht passiv sein soll und vom Sog des industriellen Sektors als führendem dynamischen Sektor abhängen soll, und daß die Betonung innerhalb der Landwirtschaft auf einer graduellen Entwicklung von traditionellen kleinen arbeitsintensiven Teilsektoren liegt.

Während der konventionelle Entwicklungsansatz, der auf dem Arbeitskräfteüberschuß-Modell beruht, einen indirekten Ansatz der Entwicklung durch den modernen Sektor bevorzugt, entscheidet sich der entstehende Alternativ-Ansatz für einen *direkten* Ansatz, der, natürlich ohne den modernen formalen Sektor zu vernachlässigen, ein gleiches Gewicht auf die bisher vernachlässigten Sektoren mit niedriger Produktivität legt. Einige Kritiker wenden dagegen ein, daß solch ein Entwicklungsansatz wegen seiner besonderen Bevorzugung der Sektoren mit niedriger Produktivität eine Fortdauer von niedrigen Einkommen und Armut impliziert. Nichts könnte entfernter von der Wahrheit sein. In der Tat besteht die Wahl zwischen einerseits einer Strategie, die eine kleine Minderheit im modernen formalen Sektor unverhältnismäßig stark bevorzugt, während die Mehrheit der Bevölkerung, die keinen Zugang zu diesem Sektor erlangen kann, sich kümmerlich und ohne Sicherheit in dem städtischen informellen und dem ländlichen traditionellen Sektor durchschlägt. Andererseits besteht die Wahl in einer Strategie, die angesichts dieser Situation direkt versucht, die Produktivität und die Einkommen der Leute in diesen Sektoren mit niedriger Produktivität zu heben. Es handelt sich daher um den letzteren Ansatz, der als der progressivere und der gerechtere anzusehen ist.

Eine vierte Erkenntnis, die wir im Verlaufe unserer bisherigen Arbeiten erhalten haben, behandelt die Beziehungen zwischen Erziehung, Ausbildung und Beschäftigung. Die starke Betonung, die auf die quantitativen Beziehungen zwischen der Beschäftigungsstruktur einerseits und der Bildungsexpansion andererseits gelegt wurde, kann nicht mehr als der richtige Ansatz betrachtet werden. Die Rolle und Verantwortung des

Erziehungs- und Ausbildungssystems bei der Bewältigung der Beschäftigungs- und Einkommensverteilungsprobleme besteht weniger darin, die Zahl der Ingenieure und Techniker zu bestimmen, die zu einem zukünftigen Zeitpunkt gefragt ist, als vielmehr in der Frage, wie die Strukturen und Inhalte von Erziehung und Ausbildung aussehen sollen. Das formale Bildungssystem zeigt in den meisten Ländern typische kannibalistische Entwicklungstendenzen in dem Sinne, daß jede Bildungsstufe seine Produkte hauptsächlich für die nächst höhere Stufe erzieht, nicht jedoch für die Arbeitswelt außerhalb des Bildungssystems. Daher ist das gesamte Bildungswesen primär für die Minorität eingerichtet, die zur Spitze der Bildungsstufenleiter klettert, und nicht für die Mehrheit, die bereits aus dem System verschwindet, bevor das Ende der Leiter überhaupt in Sicht ist. Die Aspirationen und Erwartungen, die auf diese Art und Weise hervorgerufen und verewigt werden, können nicht durch einen Ansatz geheilt werden, der ständig ›mehr vom Gleichen‹ anbietet. Vielmehr müssen die Strukturen und Inhalte der Erziehung verändert werden, die in einem *qualitativen* Sinne mit der unmittelbaren Umwelt der Schule verbunden werden, in der die Schüler und Studenten den Rest ihres Lebens verbringen müssen.

Eine andere wichtige Frage, die oft von denen vergessen wird, die von der Planung des Bildungswesens und der Expansion des Sekundar- und Hochschulbereichs besessen sind, ist folgende: Was geschieht mit den 25—50 Prozent derjenigen jungen Menschen, die entweder niemals zur Schule gehen oder aber sehr früh zu vorzeitigen Abgängern werden? Dies ist einer der Gründe, warum in den meisten Entwicklungsländern eine Neuverteilung der Ressourcen zum Vorteil einer Grunderziehung notwendig ist, um besser für die sehr jungen Menschen zu sorgen und um sicherzustellen, daß sie eine minimale, aber zumindest vollständige Grunderziehung erhalten. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Bedeutung der zu schaffenden Beziehungen zwischen formalen und informellen Bildungssystemen zu unterstreichen. Einfallsreiche informelle Ausbildungszentren müssen eingerichtet werden, welche diejenigen auffangen können, die vorzeitig das Bildungssystem verlassen mußten oder keine Chance hatten, überhaupt zur Schule zu gehen. Es wird sehr viel über den Gegensatz zwischen Gleichheit und Effizienz gesprochen. Dennoch bedeutet eine Neuverteilung der Ressourcen für eine Grunderziehung und die Schaffung von informellen Institutionen, die eine zweite Chance bieten, sowohl Gleichheit als auch Effizienz.

Es wäre möglich, diese Liste der Erkenntnisse über entstehende beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategien fortzusetzen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Wahl der Techniken, den Beschäftigungsproblemen in den Städten usw., aber die oben genannten Beispiele sind deutlich genug und repräsentativ für den Zweck dieser Übersicht.

Ich komme nun zu den Durchführungsaspekten unserer bisherigen Arbeit. Welche Kriterien können und sollten wir verwenden, um den politischen Erfolg oder Mißerfolg eines Programms dieser Art zu beurteilen? Sollte es die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze sein? Oder die Zahl der wirtschaftlichen Entwicklungspläne, in deren Zielfunktionen Probleme der Beschäftigungs- und Einkommensverteilung eine Priorität einnehmen? Oder die Intentionen, welche die politischen Entscheidungsträger öffentlich zum Ausdruck bringen? Oder sollten wir die Art der Ressourcenverteilung durch Regierungen als Hauptmaßstab nehmen? Ich persönlich glaube nicht, daß wir die Zahl der Arbeitsplätze, die tatsächlich in den Entwicklungsländern geschaffen wurden, als das geeignete Kriterium anwenden können, denn das würde bedeuten, daß wir das Beschäftigungsproblem durch irgendeinen Trick lösen könnten. Das Hauptkriterium sollte daher eine Kombination der letzten drei Kriterien sein, insbesondere des zweiten und des vierten, sofern ein Entwicklungsplan Leitlinien für eine Verteilung der Ressourcen enthält. Man kann die Intentionen einer Regierung nicht nur nach den proklamierten Zielen beurteilen, sondern viel wichtiger entsprechend ihrer tatsächlichen Verteilung der Ressourcen. Es ist daher wichtig, daß man nicht nur die Ziele der Entwicklungspläne untersucht, wie sie in den Präambeln proklamiert werden, sondern auch prüft, ob diese Intentionen innerhalb des Hauptteils solcher Pläne in geeignete Neuverteilungen und Neuorientierungen von Investitionen und anderen Ressourcen übersetzt wurden. Wenn diese Argumentationskette akzeptabel erscheint, dann können die bisherigen politischen Ergebnisse unter den gegebenen Schwierigkeiten des Problems als recht zufriedenstellend betrachtet werden, wenn man bedenkt, daß, wie in der vorangegangenen Diskussion deutlich wurde, drastische und fast revolutionäre Veränderungen in den politischen Maßnahmen der Regierungen erforderlich sind.

An erster Stelle erscheint es bedeutsam, daß neben der internationalen Arbeitsorganisation andere einflußreiche Organisationen ihren Ansatz erheblich zugunsten der Probleme von Beschäftigung und Einkommensverteilung verändert haben. Dies ist z.B. der Fall bei der Weltbank und der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO). Obwohl es viel wichtiger ist, zu wissen, was auf der Ebene der individuellen Regierungen stattfindet, sollte der Einfluß der internationalen Organisationen nicht zu gering eingeschätzt werden.

In bezug auf Aktionen der Regierungen gibt es keinen Zweifel über die Tatsache, daß in den letzten Jahren ein wichtiger Erdrutsch stattgefunden hat, was den Umfang der Bewußtseinsbildung und Dringlichkeit des Beschäftigungsproblems betrifft. Die Beispiele von Kenia und den Philippinen stellen bedeutende Meilensteine dar, in denen eine umfassende öffentliche Debatte nach der Unterbreitung der Berichte über die Beschäftigungssituation gegenüber den beiden Regierungen stattfand. Im Fall von Kenia führte dies in erster Linie zu einer Veröffentlichung der Regierung von Kenia in Form eines Sitzungsdokumentes über die Beschäftigungssituation (Nr. 10/1973), dem der Dritte Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung (1974—1978) folgte, der Anfang 1974 veröffentlicht wurde. Dieser Entwicklungsplan stellt eine Ausarbeitung des Dokumentes Nr. 10/1973 der Regierung dar und akzeptiert in einem sehr großen Maße die Veränderungen in der Entwicklungsstrategie, wie sie in dem IAO-Bericht über die Beschäftigungssituation in Kenia vorgeschlagen wurde. Dies bedeutet, entsprechend dem Kriterium, das wir weiter oben herausgearbeitet haben, daher eine wichtige Meßzahl, um die Überzeugung einer Regierung für eine direkte Lösung des Beschäftigungsproblems bewerten zu können.

Der Bericht über die Beschäftigungslage in den Philippinen ist erst kürzlich unterbreitet worden, aber es haben bereits viele Gruppen dieses Landes, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor, die Vor- und Nachteile des vorgeschlagenen Ansatzes in kleinen, aber hochqualifizierten Seminaren diskutiert. Wiederum könnte die Liste fortgesetzt werden, und sie könnte natürlich auch weniger günstige Bemerkungen über die Bedeutung von anderen Teilen unserer Arbeit enthalten. Ich denke aber, daß der entscheidende, hier hervorzuhebende Punkt die Tatsache ist, daß immer mehr Regierungen und Interessengruppen davon überzeugt sind, daß die gegenwärtige, aktuelle Politik nicht ausreicht, um die wichtigsten Probleme des letzten Quartals unseres Jahrhunderts zu bewältigen. Es besteht daher die reelle Chance, daß diesmal sehr wichtige Änderungen in den politischen Maßnahmen und Strategien nicht zu einer Katastrophe führen müssen.

4. Die internationale Dimension

Ein erheblicher Teil der bisherigen Arbeiten des IAO-Weltbeschäftigungsprogramms hat sich überwiegend mit den

nationalen Strategien und Maßnahmen für den effektiven Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut beschäftigt. In einigen Teilen haben sich die Berichte der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsprogramme zwar auch mit den internationalen Faktoren beschäftigt, welche die jeweilige nationale Einkommensverteilung und Beschäftigungssituation beeinflussen; im großen und ganzen muß aber festgestellt werden, daß bisher keine systematische Analyse des Einflusses der Mechanismen des internationalen ökonomischen Systems auf die Beschäftigungslage durchgeführt worden ist. Andererseits ist ganz offensichtlich, daß die Probleme auf nationaler Ebene eng verbunden sind mit weltweiten Entwicklungen. Internationale wirtschaftspolitische Maßnahmen haben weit verbreitete und tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur und Wachstumsaussichten von Entwicklungsländern und damit auf deren Beschäftigungsstand und Einkommensverteilung.

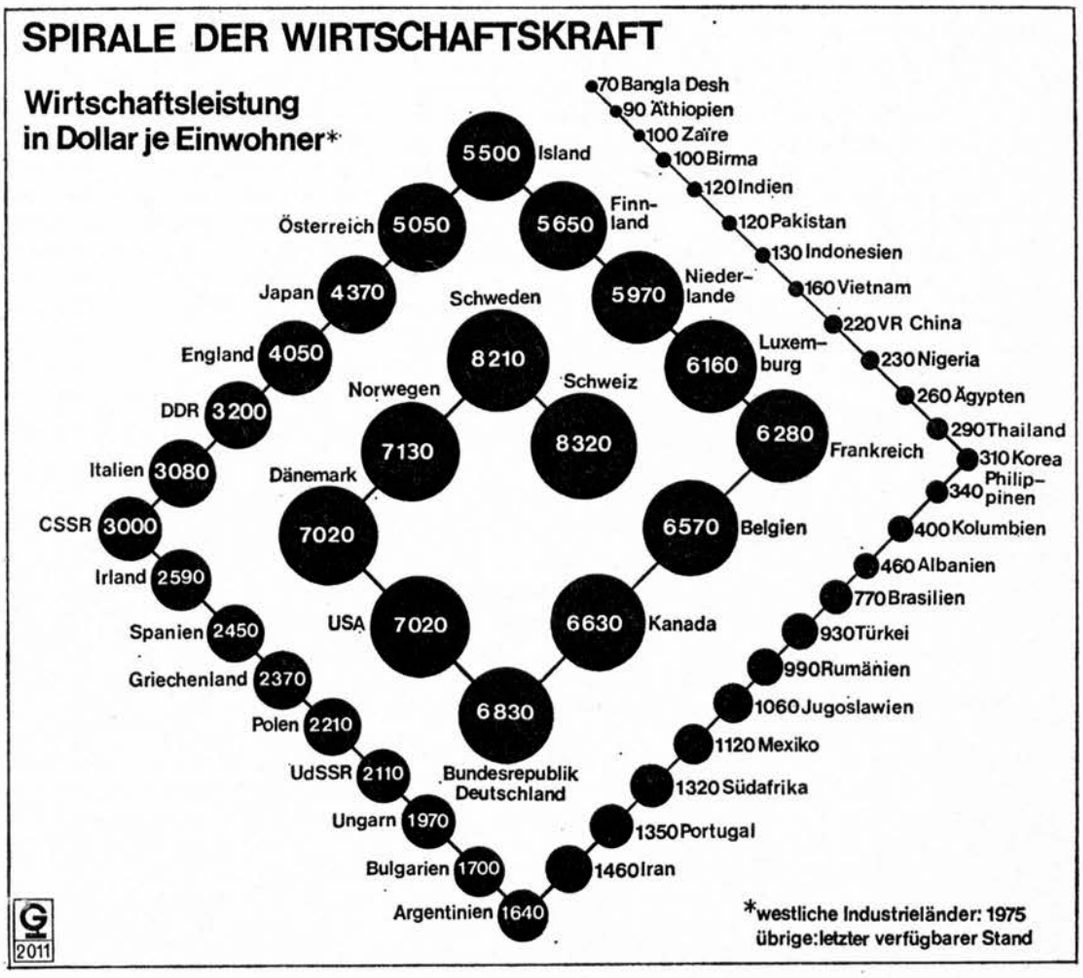
Der Exportsektor der meisten Entwicklungsländer stellt einen erheblichen Anteil der gesamten Arbeitsplätze. Preis- und Mengenveränderungen der Exportgüter haben unmittelbare und direkte Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung. Die Preisinstabilität der Exportgüter und die Verschlechterung der Terms of Trade haben die Schwierigkeiten einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte erheblich vergrößert. Ganz ähnlich hat der stetig abnehmende Anteil der nicht-ölproduzierenden Länder am Welthandel zum kalkulatorischen Verlust von mehreren Millionen Arbeitsplätzen geführt.

Auch die Mechanismen der internationalen Arbeitsmärkte haben in einer selektiven und diskriminatorischen Weise gewirkt. Während für gut ausgebildete Arbeitskräfte ein relativ offener Markt existierte, haben die meisten Industrieländer den Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte strikt begrenzt. Folge dieser Politik war ein massiver Brain-Drain von den Entwicklungsländern in die Industrieländer. Dies hat wiederum in einer Reihe von Entwicklungsländern die Engpässe im Bereich qualifizierter Arbeitskräfte erheblich verschärft und ihre Chancen für technologischen Fortschritt, zusätzlich zu den negativen Konsequenzen auf die Einkommensverteilung, verringert.

Ausländische Privatinvestitionen haben in vielen Entwicklungsländern eine wichtige Rolle gespielt. Der Einfluß ausländischer Investitionen auf das gesamte Wirtschaftswachstum und die Zahlungsbilanzen ist in einer Reihe bemerkenswerter Studien untersucht worden. Vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit wurde jedoch bisher der Analyse der Auswirkungen solcher Investitionen auf die Beschäftigungslage und die Einkommensverteilung gewidmet. Es wäre beispielsweise nützlich, die sektorale Verteilung ausländischer Investitionen, die Art der eingesetzten Technologien in Unternehmen im Auslandsbesitz, den Beschäftigungseffekt und die Lohn- und Gehaltsstruktur dieser Unternehmen zu untersuchen.

Eng verbunden mit dieser Fragestellung ist das Problem des Technologietransfers. In zunehmendem Maße wurde in den vergangenen Jahren den Ankauf- und Einsatzbedingungen von Technologie in Entwicklungsländern Aufmerksamkeit gewidmet. Aber auch hier stand die Preis-Problematik des Technologie-Transfers und ihre Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz im Mittelpunkt. Die Konsequenzen dieser Transaktionen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung in Entwicklungsländern blieb weiterhin unberücksichtigt. Es ist ebenfalls schwierig, gute Analysen des Einflusses der Entwicklungshilfe auf die Beschäftigungstrends zu finden. Einige Aspekte der Entwicklungshilfepolitiken der Industrieländer haben negative Beschäftigungskonsequenzen gehabt. Wir be-

Die Schweiz, das wohlhabendste Volk der Welt? So ist es, wenn man von einigen Ministaaten wie Abu Dhabi und Katar absieht, die infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und ihrer vergleichsweise riesigen Ölvorkommen je Kopf der Bevölkerung eine ›Leistung‹ von 25 000 Dollar erbringen. Am Ende rangiert das arme Bangladesch mit 71 Millionen Menschen und einem unvorstellbaren Elend und mit wenig Aussicht auf Besserung. Und zwischen der Schweiz an der Spitze und Bangladesch am Ende sehen wir vorne einige skandinavische Länder, die USA und dann schon die Bundesrepublik Deutschland. Leider praktiziert die Schweiz ihre internationale Verantwortung nicht mehr so, wie man es vom Staat des Internationalen Roten Kreuzes, des Europäischen Sitzes der Vereinten Nationen und einiger bedeutender Sonderorganisationen erwarten könnte. So hat ausgerechnet der wohlhabendste Staat es kürzlich abgelehnt, der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) einen Kredit von 200 Millionen sfr zu bewilligen. Unangemessene Engherzigkeit schlägt eines Tages zurück. Das gilt auch für das Fernbleiben von der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen aus heute obsoleten Gründen.



ziehen uns hier vor allem auf die Bindungsklauseln für Ankäufe aus den jeweiligen Geberländern sowie auf die Präferenzen der Geberländer für große anstatt von kleinen Projekten und für Investitionen im modernen Sektor anstelle des traditionellen Sektors.

Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Aspekte internationaler Wirtschaftsbeziehungen — der Einfluß multinationaler Unternehmen, die Auswirkungen des internationalen Währungssystems, der Demonstrationseffekt von Präferenzen, Produkten und Institutionen der entwickelten Länder —, die alle wichtige Auswirkungen auf die Beschäftigungs-, Einkommens- und Konsumstruktur in den Entwicklungsländern haben. Eine wichtige Forschungslücke besteht darin, Konsequenzen derartiger Einflüsse auf die Entwicklungsmöglichkeiten von armen Ländern analytisch sauber und systematisch zu erfassen.

Einige dieser Probleme sind in den Berichten der Studienkommissionen für umfassende Beschäftigungsstrategien untersucht worden. Die IAO hat auch eine Reihe von Studien über den Einfluß des Handels und den Einfluß multinationaler Unternehmen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern initiiert. Auch Studien über die internationalen Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften sind begonnen worden. Die Bedeutung dieses Problemkomplexes ist jedoch so groß, daß der Rat der IAO auf seiner Sitzung vom November 1974, entsprechend einer Entschließung der IAO-Generalkonferenz, für Juni 1976 eine Weltkonferenz der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Beschäftigung, Einkommensverteilung und internationale Arbeitsteilung einberufen hat.

Diese Konferenz sollte als ein Glied in der Kette von Welt-Konferenzen gesehen werden, deren grundlegendes Ziel es ist, einen weltweiten Konsensus über die Prinzipien und Mechanismen einer internationalen Wirtschaftsordnung zu schaffen, die einige der wichtigsten Weltprobleme lösen könnten. Weltkonferenzen waren bisher das Diskussionsforum für Umweltprobleme, Bevölkerungspolitik, die Nahrungsmittelkrise, das Seerecht und eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung. Der wichtigste Diskussionspunkt der IAO-Konferenz wäre der Beitrag einer neuen internationalen Arbeitsteilung als ein Schritt zur Bekämpfung der Armut, der Erweiterung der Beschäftigungschancen und der Verbesserung der Einkommensverteilung.

Die wichtigsten Ziele der Weltbeschäftigungskonferenz sind:

1. Einverständnis über die notwendigen Strategien zur Abschaffung von Arbeitslosigkeit und Massenarmut zu erreichen;
2. Spezifische politische Maßnahmenbündel für die Realisierung dieser Strategien zu identifizieren und politisch zu akzeptieren, und zwar sowohl für die nationale als auch für die internationale Ebene; und
3. die Konsequenzen aus 1. und 2. für notwendige Veränderungen im Rahmen der Staatengemeinschaft zu ziehen.

Bezüglich der internationalen Maßnahmen wird besonderes Gewicht auf den Beitrag gelegt, den eine neue, gerechte und rationale internationale Arbeitsteilung zur Erreichung dieser Ziele erbringen könnte. Zwar wird das Hauptgewicht der Konferenz die Situation in den Entwicklungsländern betreffen, andererseits könnte auch erwartet werden, daß die vorgeschlagenen neuen Muster für die weltweite ökonomische Entwicklung und die internationale Arbeitsteilung einen Lösungsbeitrag für die speziellen Probleme der Industrieländer darstellen könnten, so zum Beispiel für internationale Wanderungsprobleme, die Eindämmung der Inflation, den Zugang zu natürlichen Ressourcen und die Sicherung der Vollbeschäftigung. Größere Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, so in der Struktur und räumlichen Lokalisierung der Weltproduktion, in Struktur, Umfang und Richtung der Handelsströme (wobei ein weit größeres Maß an Handelsliberalisierung vorausgesetzt wird als heute üblich ist), sowie in damit verbundenen Bereichen, wie dem Transfer von Ressourcen, Qualifikationen und Technologien, können nur über eine längere Zeitperiode realisiert werden. Wenn jedoch solche Veränderungen in rationaler und geplanter Weise stattfinden sollen, so daß die Anpassungsmaßnahmen der industrialisierten Länder tatsächlich denjenigen Ländern helfen, für die sie gedacht sind, dann ist es notwendig, eine ganze Reihe von miteinander verbundenen und sich gegenseitig stützenden Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene zu entwickeln. Einerseits wird die Konferenz zwar versuchen, ein Maßnahmenpaket zu entwickeln, das sich der langfristigen und fundamentalen Neustrukturierung der gegebenen Muster nationaler und internationaler ökonomischer Entwicklung zuwendet, andererseits wird sie aber auch mögliche Sofortmaßnahmen zu diskutieren haben, die unmittelbarer und kurzfristiger die Beschäftigungslage und die Einkommensverteilung verbessern und mit den langfristigen Zielen verträglich sind.

Ein wichtiges Nebenprodukt der Konferenz wird darin bestehen, die Aussagen und Zielvorstellungen der Neuen Weltwirtschaftsordnung hinsichtlich der Beschäftigungs- und der Einkommensverteilungsprobleme zu konkretisieren. In der Tat erfordern die Überlegungen über machbare, rationale und gerechte weltweite Produktionsstrukturen, internationale Handelsströme und internationale Hilfeleistungen u.a. die Spezifizierung der Zielrichtungen der internationalen ökonomischen Entwicklung, der Wachstumsraten und der ökonomischen Strukturschwerpunkte für die verschiedenen Teile der Welt, der räumlichen Verteilung von Betriebseinheiten und Beschäftigungsmöglichkeiten und der Handels-, Kapital- und Qualifikationsströme über nationale Grenzen.

Schließlich darf erwartet werden, daß die Konferenzergebnisse einen positiven Einfluß auf die weitere Diskussion und die künftigen Maßnahmen der Internationalen Strategie für die Zweite UNO-Entwicklungsdekade haben werden. Gleichzeitig dürfte die IAO-Konferenz einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung der Strategie für die Dritte UNO-Entwicklungsdekade leisten. Innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation schließlich wird die Weltkonferenz Anlaß bieten, in verstärktem Maße nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Organisation mit ihrer einzigartigen Dreiergliederung (Regierungsvertreter, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter) durch die Erarbeitung neuer Konventionen einen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten kann.

Anmerkungen

1 W. Arthur Lewis, Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School, May 1954; und John Fei and Gustav Ranis, Development of the Labour Surplus Economy-Theory and Policy, Illinois, 1964.

2 Für eine Ausarbeitung dieses Konzepts vgl. Employment, Incomes and Equality — A strategy for increasing productive employment in Kenya, ILO, Genf, 1972, Kapitel 13. Vgl. auch Louis Emmerij, A New Look at Some Strategies for Increasing Productive Employment in Africa, International Labour Review, September 1974.

3 ILO: Towards full employment: a programme for Colombia, prepared by an inter-agency team organised by the International Labour Office (Genf, 1970); dies.: Matching employment opportunities and expectations: a programme of action for Ceylon, report and technical papers in two volumes (Genf, 1971); dies.: Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya (Genf, 1972); dies.: Employment and income policies for Iran (Genf, 1973); dies.: Sharing in development: a programme of employment, equity and growth for the Philippines (Genf, 1974); dies.: Generacion de empleo productivo y crecimiento economico: el caso de la Republica Dominicana (Genf, 1975); dies.: Growth, employment and equity: a comprehensive strategy for Sudan (Genf, 1976).

4 Vgl. Strategies for Employment Promotion, ILO, Genf, 1973.

5 Vgl. Scope, Approach and Content of Research-oriented Activities of the World Employment Programme, ILO, Genf, 1972. Ein erster Zwischenbericht erschien vor zwei Jahren: World Employment Programme: A progress report on its research-oriented activities, ILO, Genf, 1973. Ein zweiter Bericht erschien kürzlich: World Employment Programme: Research in Retrospect and Prospect, ILO, Genf, 1976.

Ansätze zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption auf der IAO-Weltkonferenz

KLAUS HÜFNER

1. Im Mittelpunkt steht das Problem der Arbeitslosigkeit

Wenn sich im Juni dieses Jahres die Vertreter nationaler Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in Genf zur IAO-Weltbeschäftigungskonferenz treffen, werden sie mit einem Dokument konfrontiert, das bisher in keinem Lager große Freude ausgelöst hat[1]. Die Hauptursache für die gedämpfte Stimmung bei allen Beteiligten ist darin zu sehen, daß hier innerhalb des UNO-Systems erstmals der Versuch unternommen wird, die Problematik von Beschäftigung, Einkommensverteilung, sozialem Fortschritt und internationaler Arbeitsteilung nicht nur in einem weltweiten programmatischen Zusammenhang zu sehen, sondern auch konkrete Hinweise zu geben, wie diese Probleme auf internationaler und nationaler Ebene anzupacken sind. Dieser Versuch, der den durch die UNO-Strategie[2] vorgegebenen Rahmen inhaltlich konkret ausfüllen und auch modifizieren will, bereitet notwendigerweise Kopfschmerzen: die ›Stunde der Wahrheit‹ bedeutet für westliche und sozialistische Industrieländer, ebenso wie für die Dritte Welt, daß das Problem des Jahrhunderts, das uns noch über mehrere UNO-Entwicklungsdekaden beschäftigen wird, erhebliche materielle Opfer, politische Veränderungen und viel Geduld von allen Beteiligten verlangt.

Der Titel der IAO-Weltkonferenz deutet bereits die Komplexität und die Dimensionen des Problems an. Im einzelnen wird es darum gehen,

> nationale Beschäftigungsprobleme zu analysieren und -strategien zu entwickeln;

> die internationalen Wanderungsbewegungen von hochqualifizierten Arbeitskräften (brain drain) und un- bzw. angelernten Arbeitskräften (Gastarbeiter) im Zusammenhang mit den nationalen Entwicklungsplänen zu überprüfen;

> Technologien für produktive Beschäftigungsmöglichkeiten in Entwicklungsländern einzusetzen bzw. erst zu entwikkeln;

> die Rolle der multinationalen Konzerne bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu überprüfen;

> aktive Arbeitsmarktpolitiken für die Industrieländer zu formulieren.

Die Interdependenzen dieser Problembereiche liegen auf der Hand. Die Tatsache, daß das Internationale Arbeitsamt ein einziges, umfassendes Dokument als Diskussionsgrundlage vorlegen wird, das im Entwurf den Regierungen, nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bereits im Herbst 1975 mit der Bitte um Stellungnahme zugegangen ist, ist daher ein zweckmäßiger Ansatz. Aber die Gefahren, die damit verbunden sind, werden ebenfalls sichtbar: eine Weltkonferenz kann das Problem in seiner Vielschichtigkeit deutlich machen und die Interdependenzen aufzeigen, ob sie jedoch den Konsensus über eine einzuschlagende beschäftigungsorientierte Strategie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung im Weltmaßstab herzustellen vermag und zu politischen Direktiven für das UNO-System und die nationalen Regierungen führen wird, bleibt abzuwarten.

Im Mittelpunkt der Diskussion wird das Beschäftigungsproblem stehen. Es ist inzwischen zu einem gemeinsamen Problem von Industrie- und Entwicklungsländern geworden. Im Herbst 1975 hatte die Arbeitslosenzahl in den 23 wichtigsten Industrieländern der westlichen Welt den höchsten Stand seit 40 Jahren erreicht, bisher nur übertroffen von der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1932 bis 1934: insgesamt waren mehr als 17 Millionen Menschen, d.h. mehr als 5 Prozent aller Erwerbsfähigen, ohne Beschäftigung.

Auch in den sozialistischen Industrieländern wird heute das Problem der Arbeitslosigkeit differenzierter gesehen und nicht mehr durch eigene formal-statistische Definitionen wegdefiniert. Obwohl aus politisch-ideologischen Gründen keine statistischen Angaben veröffentlicht werden, existieren in vielen sozialistischen Ländern nicht nur saisonbedingte, kurzfristige Formen der Arbeitslosigkeit, sondern strukturelle Arten der Unterbeschäftigung und versteckten Arbeitslosigkeit, charakterisiert durch sehr niedrige Arbeitsproduktivitäten insbesondere in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor.

In den Entwicklungsländern sind die Größenordnungen viel alarmierender. Gegenwärtig sind etwa 80 Millionen Menschen der Erwerbsbevölkerung arbeitslos; noch weitaus größer ist die Zahl der Unterbeschäftigten. Es wird geschätzt, daß in den Entwicklungsländern zur Zeit mindestens 400 Millionen Arbeitsplätze fehlen. Da das schnelle Bevölkerungswachstum weiter anhält, steigt zwangsläufig die Erwerbsbevölkerung: erhöhte sie sich in den 60er Jahren ›nur‹ um 64 Millionen Menschen, so wird für die 70er Jahre ein Anstieg um mehr als 226 Millionen vorausgeschätzt.

2. Die Zweite UNO-Entwicklungsdekade als programmatischer Bezugsrahmen

In seiner Einleitung zur Zwischenbilanz über die Zweite UNO-Entwicklungsdekade, deren allgemeines Ziel darin besteht, die Voraussetzungen für Stabilität und Wohlstand in der Welt zu schaffen und ein menschenwürdiges Mindestmaß an Lebensstandard durch Fortschritt und Entwicklung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet in den 70er Jahren zu sichern, stellte IAO-Generaldirektor Françis Blanchard fest, daß die »relativ hohen Raten wirtschaftlichen Wachstums der Entwicklungsländer insgesamt nicht von entsprechenden Verbesserungen der Lebensstandards der breiten Bevölkerungsmassen begleitet waren«[3]. Er betonte, daß die Arbeitslosigkeit in vielen Entwicklungsländern ein Krisenmaß angenommen hat und daß, quantitativ betrachtet, die Probleme der Unterbeschäftigung und zu niedrigen Einkommen sogar noch schlimmer seien.

Die ›Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen‹, im folgenden kurz UNO-Strategie genannt, sieht vor, daß die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) der Entwicklungsländer mindestens 6 vH betragen soll. Unter der Annahme einer jährlichen Wachstumsrate der Bevölkerung von 2,5 vH wird eine Verbesserung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens um jährlich 3,5 vH angestrebt. Um diese Globalziele zu erreichen, werden jährliche Steigerungsraten der Produktion von 4 vH in der Landwirtschaft und von 8 vH im gewerblichen Sektor erforderlich sein. Ferner müssen die jährliche Sparrate 0,5 vH und die jährlichen Steigerungsraten bei Importen knapp 7 vH und bei Exporten etwas mehr als 7 vH betragen[4].

Hinter diesen quantitativen Zielvorstellungen steht ein weltweites wirtschafts- und sozialpolitisches Programm, das bereits in der Präambel formuliert wird: »Wenn ungerechtfertigte Privilegien, übermäßiger Reichtum und schwere soziale Ungerechtigkeiten weiterhin bestehen bleiben, dann ist die Entwicklungspolitik in ihren wesentlichen Zielsetzungen gescheitert. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer globalen Entwicklungsstrategie auf der Grundlage abgestimmter Aktionen der Industrienationen und der Entwicklungsländer auf allen Gebieten des wirtschaftlichen und sozialen Lebens: Industrie

und Landwirtschaft, Handel und Finanzwesen, Beschäftigung und Erziehung, Gesundheitsfürsorge und Wohnungsbau, Wissenschaft und Technik.«[5] Abschließend wird in der Präambel die Verpflichtung zu einer gemeinsamen Politik hervorgehoben, »die darauf angelegt ist, eine gerechtere und sinnvollere Wirtschafts- und Sozialordnung in der Welt herbeizuführen, eine Ordnung, in der sowohl die Nationen als ganzes wie auch die einzelnen Menschen das Recht auf gleiche Chancen haben«[6].

Die allgemeinen Zielsetzungen werden im folgenden etwas stärker differenziert; im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsproblem heißt es zum Beispiel, daß jedes Entwicklungsland seine nationalen Ziele so formulieren muß, daß ein wachsender Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung in moderne Arbeitsprozesse eingegliedert wird und Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung deutlich zurückgehen. Weiterhin sollen alle Kinder im Primar-Schulalter eingeschult, die Zahl der Analphabeten erheblich verringert sowie die Bildungsprogramme auf die Erfordernisse des Entwicklungsprozesses hin orientiert werden. Die UNO-Strategie fordert außerdem die Aufstellung nationaler Gesundheitsprogramme, Verbesserungen in der Ernährung und der Wohnmöglichkeiten.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen schlägt die UNO-Strategie eine Reihe von Maßnahmen auf internationaler und nationaler Ebene vor. Die Industriestaaten werden aufgefordert, Zölle und andere Einfuhrhemmnisse für Primärprodukte sowie Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern abzubauen. Die Entwicklungsländer sollen ihrerseits regionale und subregionale Maßnahmen zur Ausweitung des Handels untereinander durchführen. Auf dem Gebiete der öffentlichen Entwicklungshilfe sollen die Industriestaaten bis zur Mitte der Dekade eine Nettoleistung von mindestens 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen erreichen. Der Umfang der gesamten Entwicklungshilfe der Industriestaaten soll 1972, spätestens aber 1975, 1 vH des Bruttosozialprodukts erreichen. Sie werden ferner aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Qualität der Entwicklungshilfe zu verbessern (z.B. Aufhebung von Zweckbindungen, Verbesserungen der Rückzahlungsbedingungen).

Diese Zielsetzungen stellen den allgemeinen Bezugsrahmen für die gegenwärtigen Aktivitäten des UNO-Systems dar. Sie werden jedoch auch einer kritischen Überprüfung unterzogen; die IAO-Weltkonferenz wird sich unter anderem mit der Frage beschäftigen müssen, ob die Zielgröße ›Wirtschaftswachstum‹ noch ausreicht, um die Probleme der Beschäftigung und Armut in der Dritten Welt lösen zu können.

3. Wirtschaftswachstum gleich Entwicklung?

Wie man bereits der UNO-Strategie entnehmen konnte, wird, trotz aller Vorbehalte bzw. Ergänzungen, das Bruttosozialprodukt (BSP) weiterhin als Näherungsvariable für Wirtschaftswachstum verwendet. Dabei besteht jedoch die große Gefahr, daß wirtschaftliches Wachstum mit wirtschaftlicher Entwicklung und diese wiederum mit allgemeiner Entwicklung gleichgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum, gemessen als die während eines Jahres erfolgte Zunahme des Bruttosozialprodukts, besagt lediglich, daß eine erhöhte Produktion von Gütern und/oder Dienstleistungen stattgefunden hat; dieses Konzept gibt uns keine Hinweise darüber, ob eine Veränderung in der Produktstruktur, in der Verteilung der Produktionsmittel und/oder der Einkommen stattgefunden hat.

Die Vorteile der Meßgröße ›BSP‹ — gegenüber anderen sozialen Indikatoren — sind vor allem in (westlichen) Industrieländern oftmals betont worden: die Komponenten des BSP sind innerhalb eines geschlossenen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung klar definiert und geben Aufschluß über die Gesamtproduktion und das Gesamteinkommen eines Staates. Sie läßt sich einfach umrechnen in Größen, welche die Entwicklung von Bevölkerung und Preisen sowie ihre Veränderung im Zeitablauf berücksichtigen.

Diesen Vorteilen einer klaren, in sich konsistenten und einfachen Zusammenfassung der volkswirtschaftlichen Tätigkeit eines Staates innerhalb eines Jahres stehen einige Nachteile gegenüber, die besonders gravierend hervortreten, wenn diese Meßgröße zum einzigen Maßstab bzw. zur alleinigen Zielgröße erhoben wird. Denn das BSP ist eine produktionsorientierte Größe und vernachlässigt daher die Bereiche von Konsumption und Verteilung. Es orientiert sich an der Geldsphäre einer Volkswirtschaft und läßt daher die sozialen Faktoren unberücksichtigt, die nicht ohne weiteres in monetären Größen ausgedrückt werden können. Es ist ein marktorientiertes Konzept und daher nur bedingt auf Entwicklungsländer (und sozialistische Volkswirtschaften) anwendbar. Dies bedeutet, daß eine Steigerung des BSP in Entwicklungsländern eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung darstellt.

Dies ist auch der Ausgangspunkt der IAO-Kritik an der UNO-Strategie. Obwohl die UNO-Strategie im Vergleich zu früheren Ansätzen eine Vielzahl von sozialen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen nennt, ähnelt sie in ihrem impliziten konzeptionellen Bezugsrahmen dem konventionellen Entwicklungsansatz, der seit Ende des Zweiten Weltkrieges das entwicklungstheoretische und -politische Denken beherrschte. Die UNO-Strategie erinnere daher eher an die Entwicklungspläne der 50er und 60er Jahre, die in ihren Präambeln die Verwirklichung solcher Ziele, wie Beseitigung der Armut, Verbesserung der Einkommensverteilung und Erreichung der Vollbeschäftigung, verkünden — Ziele, die dann jedoch in den eigentlichen Entwicklungsplänen in den Hintergrund rücken und durch die Zielsetzung ›Wirtschaftswachstum‹ verdrängt werden[7]. In diesem Zusammenhang wird auch auf die möglichen Inkonsistenzen der Steigerung der Beschäftigungsmöglichkeiten im modernen Sektor einerseits und einer bedeutsamen Senkung der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung andererseits hingewiesen, da, wie die bisherigen Erfahrungen aus dem IAO-Weltbeschäftigungsprogramm gezeigt haben[8], der moderne Sektor außerordentlich kapitalintensiv sei, eine hohe Arbeitsproduktivität aufweise und daher nur wenige Arbeitsplätze schaffe.

Kritisch wird daher in der IAO-Zwischenbilanz vermerkt, daß der Entwicklungsprozeß in der ersten Hälfte der Zweiten UNO-Entwicklungsdekade die gleichen Charakteristika wie in den 60erJahren aufweise: der künstlich geschützte städtische, moderne Sektor expandierte weiterhin, ohne jedoch die notwendigen Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Davon ausgehend, daß das BSP-Wachstumskonzept kein Maßstab der sozialen Wohlfahrt eines Landes sein kann, da es die gegenwärtige ungleiche Einkommensverteilung implizit akzeptiert, schlägt die IAO vor, zumindest die bisherige nationale Wirtschaftswachstumsrate durch eine Wachstumsrate für die Einkommen der 20, 30 oder 40 vH einer Bevölkerung zu ersetzen. Ergänzend zu den sozialen Gewichtungen der BSP-Wachstumsraten, sollen quantitative Indikatoren zur Beseitigung der Armut eingeführt werden.

Auf der IAO-Weltkonferenz wird hierzu der Vorschlag diskutiert werden, das konventionelle BSP-Wachstumskonzept durch eine Strategie der Befriedigung der Grundbedürfnisse zu ersetzen. Das Wirtschaftswachstum per se als klassische Entwicklungsstrategie soll aufgrund der negativen Erfahrungen und der vor uns liegenden Aufgaben endgültig einem entwicklungspolitischen Konzept Platz machen, das Probleme der Beschäftigung, Einkommensverteilung und Grundbedürfnisse in den Vordergrund rückt.

Dieses Konzept hat bedeutende (national-) politische Konsequenzen, die eine Realisierung nur durch eine radikale Neuorientierung der Arbeit internationaler, regionaler und weltweiter Organisationen ermöglichen werden. Der Gegen-

satz von Arm und Reich wird nämlich auf zwei Ebenen gesehen: es geht nicht nur darum, die ungleiche Einkommensverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Nord-Süd-Gefälle) abzubauen, sondern auch die ungleichen Einkommensverteilungen auf der nationalen Ebene der Entwicklungsländer zu beseitigen. Der Widerstand vieler Regierungen aus den Entwicklungsländern wird beträchtlich sein, da es sich hier auch um politische Probleme handelt, die gegebene nationale Macht- und Herrschaftsstrukturen in Frage stellen. Man darf gespannt sein, ob es auf der IAO-Weltkonferenz gelingen wird, den neuen IAO-Entwicklungsansatz in der vom Internationalen Arbeitsamt gewünschten Form zu spezifizieren und zu operationalisieren, oder ob es bei gutwilligen Deklarationen aller Beteiligten bleiben wird. Zwar wird ein Konsensus dahingehend zu erreichen sein, daß jedes Land seinen eigenen nationalen Weg gehen muß, der eigene Zielvorstellungen unter den jeweiligen Bedingungen verwirklichen läßt, aber es muß auch hervorgehoben werden, daß das Beschäftigungsproblem die entscheidende soziale Frage der Entwicklungsländer ist, die, wenn der neue IAO-Entwicklungsansatz akzeptiert wird, allen Ländern bestimmte Rahmenbedingungen auferlegt.

4. Beschäftigungsprobleme in und zwischen den drei Welten

Sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit verlangen eine genaue Analyse der bisherigen Entwicklungstrends sowie spezifische Strategien für westliche, d.h. marktwirtschaftlich organisierte, Industrieländer, für sozialistische, d.h. planwirtschaftlich organisierte, Industrieländer sowie für Entwicklungsländer. Jede dieser drei Welten existiert nicht in einem isolierten Raum; vielmehr verlangen die vorhandenen Interdependenzen eine globale Analyse.

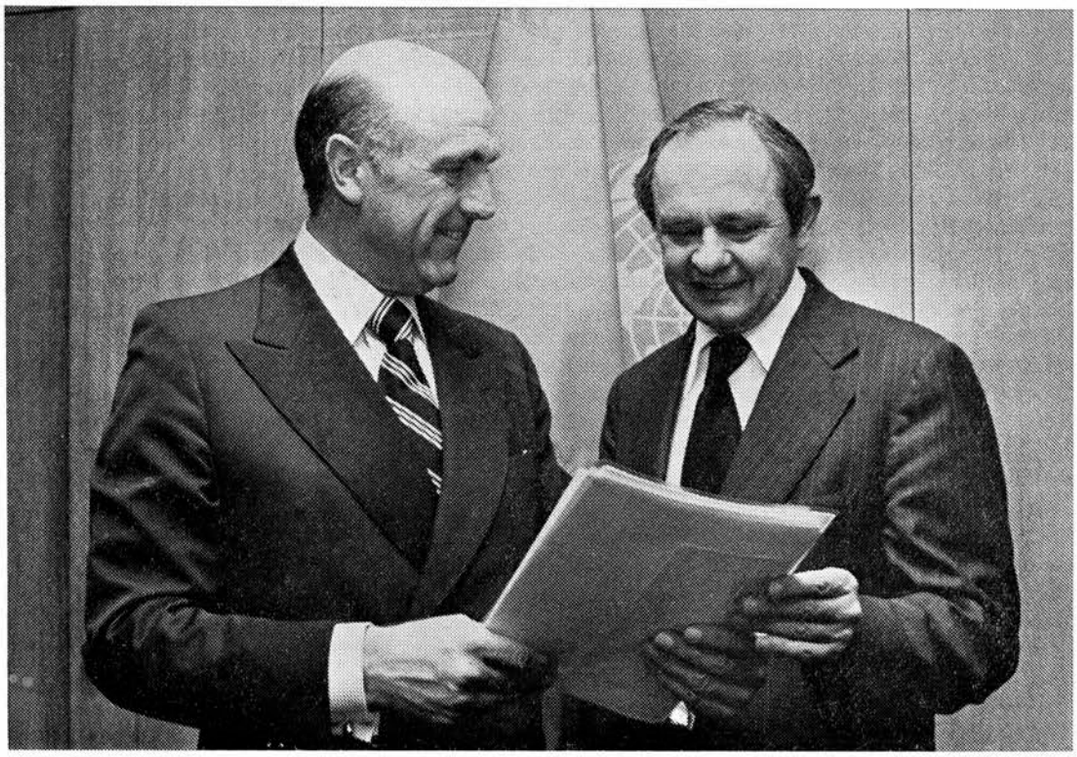
Aufgabe der IAO-Weltkonferenz wird es daher sein, diese gemeinsamen Probleme zu identifizieren und Ansätze für einzuschlagende nationale Strategien unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer internationalen Implikationen zu entwickeln.

Das Hauptproblem der westlichen Industriestaaten besteht darin, Vollbeschäftigung bei niedrigen Inflationsraten zu erreichen. Der bisherige Einsatz traditioneller finanz-, geld- und arbeitsmarktpolitischer Mittel litt stets darunter, daß die inflationären Entwicklungstendenzen nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten.

Der hohe Lebensstandard in den westlichen Industrieländern hat zu Änderungen in den Verhaltensformen der Arbeitnehmer geführt. Probleme der Mitbestimmung, des lebenslangen Lernens und der Einkommensverteilung gehören daher ebenso zu einer von Beschäftigungspolitik wie Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im staatlichen Sektor, öffentliche Hilfsmaßnahmen für arbeitsintensive Industriebetriebe und anderes mehr.

Die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer befinden sich in einem ständigen Strukturwandel mit dem Ziel einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Diese notwendigen Strukturveränderungen können nicht nur zu sektoralen/regionalen Konflikten innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft führen. In Zeiten der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit erscheinen dirigistische Maßnahmen wie die Drosselung der Importe von arbeitsintensiven Gütern aus Entwicklungsländern kurzfristig ökonomisch und politisch — insbesondere auch unter dem Druck der Gewerkschaften — zweckmäßiger als Ansätze zu einer langfristig ökonomisch vernünftigen neuen weltweiten Arbeitsteilung, die eine Verlagerung von nicht mehr konkurrenzfähigen Industriezweigen, d.h. einen ›Export von Arbeitsplätzen‹ in Entwicklungsländer implizieren. Die Abwägung von kurz- und langfristigen nationalen Interessen wird den Arbeitnehmerorganisationen aus den westlichen Industrieländern auf der IAO-Weltkonferenz sicher große Schwierigkeiten bereiten.

Ein weiteres Problem, das durch Maßnahmen z.B. der westeuropäischen Industriestaaten verschärft wird, stellt die — mit welchen rechtlichen und ökonomischen Mitteln auch immer erfolgende — forcierte Rückkehr von Wanderarbeitern in ihre Heimatländer dar; denn beschäftigungspolitisch bedeutet diese Maßnahme auf der internationalen Ebene lediglich, daß hier Arbeitslosigkeit von einem ökonomisch starken in ein ökonomisch schwaches Land transferiert wird, das die Folgeprobleme noch schwieriger lösen kann. Dieses Problem wird daher auf der IAO-Weltkonferenz unter Berücksichtigung der kurz- und langfristigen Effekte für Aufnahme- und Entsendeländer diskutiert werden müssen.



Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Botschafter Rüdiger Freiherr von Wechmar (links), überreicht dem Direktor der Rechtsabteilung im UN-Sekretariat, F. Blaine Sloan eine ›Erklärung‹. Durch die Erklärung wird die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte gemäß Artikel 41 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt. Der Ausschuß besteht aus 18 Mitgliedern und prüft unter anderem Berichte von Staaten über Verletzungen von Menschenrechten. (Text des o.a. Paktes s. VN 1974 S.16ff.).

Für die westlichen Industrieländer stellt sich auf der IAO-Weltkonferenz nicht nur die Frage, mit welchen Beschäftigungsmaßnahmen die gegenwärtigen Probleme der Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit unter Berücksichtigung der Forderungen nach einer Verbesserung der Lebensqualität (u.a. Verhältnis von Freizeit, Bildung und Arbeit; Mitbestimmung am Arbeitsplatz) überwunden werden können, sondern auch, wie langfristig weltweite Strukturverbesserungen durch eine Verlagerung von arbeitsintensiven Industrien in Entwicklungsländer erreicht werden können.

Für die sozialistischen Industrieländer stellt sich, wie bereits oben dargestellt, das Beschäftigungsproblem nicht als ein Problem der offenen Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil, für den kapitalintensiven, modernen Industriesektor existieren in vielen Planwirtschaften akute Probleme der Arbeitskräfteknappheit. Andererseits ist der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen in den meisten sozialistischen Industrieländern im Vergleich zu westlichen Industrieländern außerordentlich hoch. Ist es den sozialistischen Ländern einerseits gelungen, im Durchschnitt in den 60er Jahren höhere Wachstumsraten zu erzielen als die westlichen Länder, und konnte dabei eine zyklische Arbeitslosigkeit vermieden werden, so bedeutet andererseits die niedrige Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, die einer versteckten Arbeitslosigkeit oder zumindest Unterbeschäftigung entspricht, daß eine verbesserte nationale Arbeitsteilung notwendig ist, wenn das bisher erzielte Wirtschaftswachstum fortgesetzt werden soll.

Im Rahmen einer neuen internationalen Arbeitsteilung sind die sozialistischen Länder aufgerufen, ihr Konsumgüterniveau auch über eine Veränderung ihrer Handelsstrukturen zu erhöhen. Damit wäre auch den Entwicklungsländern geholfen, deren Produktions- und Exportangebot eine echte Nachfragelücke in den sozialistischen Volkswirtschaften befriedigen könnte. Ob und inwieweit die sozialistischen Länder bereit sind, intensiver an dieser internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen, ist eine Frage, auf die die Entwicklungsländer auf der IAO-Weltkonferenz eine klare Antwort erwarten.

Die Entwicklungsländer sind mit der Aufgabe konfrontiert, konventionelle Entwicklungsstrategien zugunsten neuer entwicklungspolitischer Ansätze aufzugeben, welche die Probleme von Beschäftigung und Befriedigung der Grundbedürfnisse in den Vordergrund rücken, aber bisher nur ansatzweise existieren. Um die Probleme der Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut lösen zu können, müssen mehrere Problemkomplexe gleichzeitig in Angriff genommen werden.

Ein Problemkomplex bezieht sich auf notwendige institutionelle Reformen der »soft states« (Myrdal)[9]. Dazu gehört vor allem die Einsicht, daß die alte Kontroverse zwischen Plan und Macht ideologisch verbrämt geführt wurde und eine genaue Analyse von Marktmechanismen in Planwirtschaften, sei es in sozialistischen Industrieländern, sei es in Entwicklungsländern, erst in jüngster Zeit zuließ. Zentralisierte Entscheidungsstrukturen haben sich insbesondere in solchen Entwicklungsländern, die erst am Anfang eines Prozesses der gesellschaftlichen Integration stehen, als wenig hilfreich zur Lösung der anstehenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme erwiesen. Zu den notwendigen institutionellen Reformen gehört daher nicht nur eine Verbesserung der administrativen Apperate auf der gesamtstaatlichen Ebene, sondern auch eine ausgeglichene Organisation zwischen staatlichen Interventionen aufgrund mittelfristiger Pläne einerseits und dezentralisierter, marktwirtschaftlch organisierter Entscheidungsstrukturen andererseits. Diese Entscheidungsmechanismen können jedoch nur funktionieren, wenn eine Reihe flankierender Maßnahmen ergriffen werden. Dazu gehören u.a. längst überfällige Landreformen, der Abbau der für den modernen Sektor (big business) vorteilhaften Protektions-, Lizenz- und Investitionsmaßnahmen durch eine wettbewerbsorientierte Organisationsstruktur sowie fiskalpolitische Maßnahmen, wie z.B. eine Kombination von progressiven Steuersystemen einschließlich differenzierter Steuersätze für Konsumgüter und steigenden Anteilen der öffentlichen Finanzierung von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Diese Maßnahmen tangieren jedoch existierende Machtstrukturen in den Entwicklungsländern, so daß es äußerst fraglich erscheint, ob die Entwicklungsländer überhaupt konkrete Vorstellungen zu diesem Problemkomplex auf der IAO-Weltkonferenz entwickeln werden.

Andere Problemkomplexe, die im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie zur Befriedigung der Grundbedürfnisse behandelt werden müssen, beziehen sich u.a. auf die Entwicklung adäquater Technologien, neuer Bildungsinstitutionen und -prozesse sowie auf sektorspezifische Maßnahmen insbesondere im Bereich des informellen städtischen Sektors[10].

5. Gelingt der Durchbruch?

Die IAO-Weltkonferenz kann in die Geschichte des UNO-Systems als eine der vielen Weltkonferenzen der 70er Jahre eingehen, auf denen programmatische Reden gehalten und entsprechende Entschließungen verabschiedet wurden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, daß sich, nicht zuletzt aufgrund der besonderen Konstruktion in der Zusammensetzung der teilnehmenden Delegationen, die Vertreter aus den drei Welten bemühen werden, die vom Internationalen Arbeitsamt im vorbereiteten Tagungsdokument angeschnittenen Fragestellungen ausführlich zu diskutieren und in Entwürfe für Konventionen umzuwandeln.

Die Kritik an herkömmlichen Entwicklungsmodellen und die Betonung der Theorie- und Politikdefizite, was die Bekämpfung der Inflation in den westlichen Industrieländern, der Unterbeschäftigung in den sozialistischen Industrieländern und der Arbeitslosigkeit und Armut in den Entwicklungsländern betrifft, erfolgte in einer für UNO-Dokumente ungewohnten Deutlichkeit. Die Erfahrungen aus der bisherigen Tätigkeit im IAO-Weltbeschäftigungsprogramm haben zu einer Kritik in der UNO-Strategie und zu einer ersatzweisen Formulierung einer neuen beschäftigungsorientierten Entwicklungsstrategie geführt. In der Weltbank-Gruppe[11] und dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) hat das Internationale Arbeitsamt bereits Partner gefunden, die bereit sind, an einer neuen multilateralen Entwicklungsstrategie mitzuwirken. Es besteht daher auf der IAO-Konferenz eine echte Chance, einen neuen, erfolgversprechenden entwicklungspolitischen Kurs einzuschlagen.

Anmerkungen

1 ILO: Employment, Growth and Basic Needs. Development Strategies in Three Worlds. Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution, Social Progress and the International Division of Labour. Genf, ILO 1976. Deutsche Ausgabe: Internationales Arbeitsamt: Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse: Ein weltweites Problem. Dreigliedrige Weltkonferenz über Beschäftigung, Einkommensverteilung und sozialen Fortschritt und die internationale Arbeitsteilung. Bericht des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes. Genf 1976. 202 S.
2 Internationale Strategie für die Zweite UNO-Entwicklungsdekade.
3 ILO: Time for Transition. A midterm review of the Second United Nations Development Decade. Genf, ILO, 1975, S.V.
4 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraphen 14—17.
5 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraph 7.
6 UNO-Strategie, aaO (Anm.2), Paragraph 12.
7 ILO: Time of Transition, aaO (Anm.3), S.72ff.
8 Vgl. hierzu ausführlich Emmerij, Louis: Das: IAO-Weltbeschäftigungsprogramm, in diesem Heft S.65ff.
Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. New York, gungsprogramm, in diesem Heft S.65ff.
9 Vgl. hierzu wie auch zu zahlreichen anderen Problemkomplexen, die in den Ansätzen zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption ihren Niederschlag finden, ausführlich Myrdal, Gunnar: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations, New York, 1968, 3 Bände.
10 Vgl. hierzu ausführlich Emmerij, Louis: Das IAO-Weltbeschäftigungsprogramm, in diesem Heft S. 65ff.
11 Vgl. hierzu die Ansprache des Präsidenten der Weltbankgruppe, Robert S. McNamara, an den Gouverneursrat vom 1. September 1975.

Selbstbestimmung, Freizügigkeit und Meinungsfreiheit nach dem Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte

JENS HACKER

Die Vereinten Nationen (UN) haben seit ihrer Gründung eines ihrer Hauptziele darin gesehen, in möglichst allen Staaten den Menschenrechten zur Anwendung zu verhelfen. Erst 18 Jahre nach der Verkündung der ›Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte‹ vom 10. Dezember 1948 sah sich jedoch die Generalversammlung der UN am 16. Dezember 1966 in der Lage, den ›Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‹[1], den ›Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte‹[2] und ein ›Fakultativ-Protokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte‹ zu beschließen[3]. Seit dem 19. Dezember 1966 stehen die beiden Pakte und das Protokoll den Staaten zum Beitritt offen.

Die beiden Pakte treten jeweils drei Monate nach dem Tage der Hinterlegung der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der UN in Kraft. Der Sozialpakt ist nun seit dem 3. Januar 1976 und der Politische Pakt seit dem 23. März 1976 in Kraft[4]. Das Fakultativ-Protokoll zum Politischen Pakt bedurfte zum Inkrafttreten der Hinterlegung von nur 10 Ratifikations- oder Beitrittsurkunden und ist gleichfalls am 23. März 1976 in Kraft getreten[5]. Die DDR hinterlegte ihre Beitrittsurkunden am 8. November 1973, die Bundesrepublik Deutschland am 17. Dezember 1973.

Die beiden Pakte behandeln zwei unterschiedliche Materien: die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die staatsbürgerlichen und politischen Rechte. Für die Situation im gespaltenen Deutschland sind vornehmlich drei in den Pakten verankerten Menschen- und Grundrechte von zentralem Interesse: das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

Das Recht auf Selbstbestimmung

Beide Menschenrechtspakte bekennen sich zum Recht auf Selbstbestimmung. So beginnt Art. 1 der jeweiligen Konvention: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Für die ›deutsche Frage‹ ist dies vor allem im Hinblick auf den innerdeutschen Grundvertrag vom 21. Dezember 1972 relevant. Gemäß Art. 2 des Grundvertrags werden sich die Bundesrepublik Deutschland und die DDR von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, »insbesondere ... dem Selbstbestimmungsrecht ...« Das Gesetz zum Grundvertrag ist am gleichen Tage ausgefertigt worden wie das Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen: am 6. Juni 1973. Am 21. Juni 1973 sind beide Gesetze in Kraft getreten. Art. 2 des Grundvertrags hat daher nur deklaratorische Bedeutung[6]. Um das im Grundvertrag verankerte ›Selbstbestimmungsrecht‹ zu interpretieren, ist deshalb von der UN-Satzung auszugehen.

Die UN-Charta erwähnt das Recht auf Selbstbestimmung an zwei Stellen: in Art. 1 Ziff. 2 und in Art. 55. Über die Rechtsqualität der in diesen Bestimmungen getroffenen Formulierungen ist lange Zeit vor allem in der westlichen Welt gestritten worden. Während der englische Text an beiden Stellen der UN-Satzung nur von »principle of ... self-determination of peoples« spricht, lautet die französische Übersetzung: »principe de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes«. Im Gegensatz zum englischen Text bezeichnet der französische die Selbstbestimmung also ausdrücklich als Recht der Völker. Die russische Übersetzung lautet: »Prinzip der Selbstbestimmung der Völker«.

Mit dem Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Charta vom 6. Juni 1973 wurde in der Bundesrepublik Deutschland erstmals eine offizielle deutsche Übersetzung der UN-Satzung veröffentlicht. Die beiden genannten Textstellen werden darin als »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« wiedergegeben[7]. Auch die offizielle Übersetzung der UN-Satzung der DDR spricht in Art. 1 Ziff. 2 vom »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« und in Art. 55 vom »Prinzip der Selbstbestimmung der Völker«[8]. Karl Doehring hat sich 1973 in einem Referat ›Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts‹ ausführlich mit den bisherigen Rechtsgrundlagen des Rechts auf Selbstbestimmung befaßt. Doehrings These 6 lautet:

»Da die Selbstbestimmung in der Charta der UN als ›Grundsatz‹ enthalten ist, kann angenommen werden, daß ihre Beachtung eine rechtliche Pflicht darstellt und nicht nur auf einem politischen oder moralischen Programm beruht. Das gleiche gilt für die Erwähnung des Selbstbestimmungsrechts in den Entwürfen der Menschenrechtskonventionen der UN.«[9]

Unter Hinweis auf Doehrings Darlegungen gelangt Otto Kimminich zu dem Ergebnis, daß die anfängliche Unsicherheit bezüglich der Formulierung in der UN-Satzung und der Einordnung des Selbstbestimmungsrechts der Völker in die geltende Völkerrechtsordnung heute als grundsätzlich überwunden gelten könne[10]. Doehring führt einen weiteren interessanten Nachweis, ohne dabei bereits direkt die Problematik der ›deutschen Frage‹ anzusprechen. In seiner These 5 formuliert er:

»Die Verwendung der Begriffe Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht in zweiseitigen und mehrseitigen Verträgen läßt den Schluß zu, daß mit ihr im Zweifel eine rechtliche Verpflichtung zum Ausdruck gebracht werden soll.«

Wenn auch im staats- und völkerrechtlichen Schrifttum der Bundesrepublik Deutschland die Frage nach der Rechtsnatur des Selbstbestimmungsrechts nach wie vor umstritten ist, so darf nicht übersehen werden, daß in den letzten Jahren die Tendenz zugenommen hat, dem Grundsatz der Selbstbestimmung rechtliche Qualitäten beizumessen[11]. Die Völkerrechtslehre in der DDR wertet seit langem das Recht auf Selbstbestimmung ganz überwiegend nicht nur als ein politisches Prinzip, sondern auch als eine völkerrechtliche Norm. Jede Verletzung der mit dem Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung verbundenen Rechte sei ein völkerrechtliches Delikt[12].

Der Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht im Grundvertrag wäre jedoch nur dann relevant, wenn auch der Träger dieses Rechts angesprochen würde. Diese wichtige Frage läßt der Grundvertrag jedoch offen. In ihm ist weder vom deutschen Volk oder gar von der deutschen Nation die Rede. In der Präambel des Grundvertrags wird nur von den »Menschen in den beiden deutschen Staaten« gesprochen. Das heißt: Die DDR war seinerzeit nicht bereit, dem Wunsche der Bundesregierung zu entsprechen, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes oder gar der deutschen Nation ausdrücklich anzuerkennen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob und inwieweit dem ›Brief zur deutschen Einheit‹ vom 21. Dezember 1972 rechtliche Relevanz zukommt. In dem Brief stellt die Bundesregierung fest, daß der Grundvertrag »nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«[13]. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu

in seinem Urteil über die Konformität des Grundvertrags mit dem Grundgesetz vom 31. Juli 1973 festgestellt:

»... setzt das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes der Gestaltungsfreiheit der Staatsorgane verfassungsrechtliche Schranken: Es darf keine Rechtsposition aus dem Grundgesetz, die der Wiedervereinigung auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung des deutschen Volkes dienlich ist, aufgegeben werden und es darf andererseits kein mit dem Grundgesetz unvereinbares Rechtsinstrument unter Beteiligung der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden, das der Bemühung der Bundesregierung um Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann. In diesem Zusammenhang hat der Brief der Bundesregierung zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik seine Bedeutung.«[14]

Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht näher zu der Frage geäußert, worin es die Bedeutung dieses Dokuments erblickt. Am Schluß seines Urteils weist das höchste deutsche Gericht nur noch darauf hin, daß die DDR vor Inkrafttreten des Grundvertrags von dem schon bei der Paraphierung des Vertrags (am 8. November 1972) angekündigten Brief zur deutschen Einheit Kenntnis gehabt habe[15].

Aus der Formulierung des Briefes zur deutschen Einheit, daß nach den Vorstellungen der Bundesregierung »das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung« handeln solle, und aus der Auffassung der Bundesregierung vom Fortbestand der Einheit der Nation ergibt sich, daß die Bundesregierung nach wie vor das ganze deutsche Volk als Träger des Rechts auf Selbstbestimmung betrachtet. Die Bundesregierung hat ihre Auffassung in ihren Denkschriften zu den beiden UN-Menschenrechtspakten klar zum Ausdruck gebracht[16].

Festzuhalten ist dabei: Im Gegensatz zur UN-Satzung, in der nur vom »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« die Rede ist, sprechen beide UN-Menschenrechtspakte vom »Recht« der Völker auf Selbstbestimmung. Damit ist ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur ›Verrechtlichung‹ des Prinzips auf Selbstbestimmung im Rahmen der UN getan. Über die UN-Satzung gehen die beiden Menschenrechtskonventionen auch insofern noch hinaus, als sie als Träger des Rechts auf Selbstbestimmung nicht nur »die Völker«, sondern »alle Völker« qualifizieren. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß die beiden Menschenrechtspakte, im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, völkerrechtlich verbindlich sind. Die Selbstbestimmungsformeln in den beiden Pakten lassen nur den einen Schluß zu, daß sie nicht lediglich für die Völker gelten, die bisher noch nicht von ihrem Recht auf Selbstbestimmung Gebrauch machen konnten. Die beiden Pakte gewähren auch jenen Völkern das Recht auf Selbstbestimmung, deren staatliche Gemeinschaft aufgrund außenpolitischer Ereignisse und Vorgänge zerrissen worden ist und die die Wiederherstellung der staatlichen Gemeinschaft anstreben. Gerade hierin liegt eine zentrale Bedeutung der beiden Menschenrechtspakte für die ›deutsche Frage‹.

Der Politische Pakt will außerdem die Freiheitsrechte des Einzelmenschen sichern und die Staaten veranlassen, gesetzgeberische Vorkehrungen zu treffen, um diesen Rechten Wirksamkeit zu verschaffen. Für die Bundesrepublik Deutschland bringt der Politische Pakt keine neuen Verpflichtungen, da die darin postulierten Rechte für die Bürger im Geltungsbereich des Grundgesetzes seit 1949 praktiziert werden. Der Pakt ist jedoch geeignet, der Deutschland-Politik der Bundesrepublik neue Impulse und vor allem dem Ruf nach mehr Menschlichkeit in den innerdeutschen Beziehungen und menschlichen Erleichterungen in der DDR mehr Nachdruck zu verleihen[17].

Das Grundrechtsverständnis in West und Ost

In Teil III des Politischen Pakts werden die einzelnen Menschenrechte — wie das Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Sicherheit, Privatsphäre, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit — geschützt. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit die innerdeutsche Kommunikation unter Berufung auf das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit, die beide im UN-Pakt verankert sind, verbessert werden kann. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die DDR, ebenso wie die anderen kommunistischen Staaten des Ostblocks, einem anderen Menschenrechts- und anderen Grundrechtsverständnis folgt als freiheitlich-demokratisch verfaßte Staaten. Im westlichen Verfassungsstaat rechtsstaatlicher Prägung werden unter Menschenrechten herkömmlicher Weise vorstaatliche Rechte verstanden,

»die dem Menschen kraft seines Wesens als Träger höchster geistiger und sittlicher Werte zukommen. In Form verfassungsrechtlicher Grundsätze werden sie durch die staatliche und zwischenstaatliche Rechtsordnung anerkannt und umschrieben, nicht aber geschaffen oder verliehen. Die Festschreibung in Verfassungen hat nach dieser Auffassung nur erklärenden, nicht aber rechtsbegründenden Charakter ... Über diesen naturrechtlichen Ausgangspunkt hinaus ist das Menschenrechtsverständnis unserer Zeit von der Erkenntnis bestimmt, daß die Menschen- und Grundrechte mannigfaltigen Ursprungs sind und in jedem Jahrhundert und jedem Land etwas anderes bedeuten, daß sie unter jedem sozialen System und jeder Regierungsform neu verstanden und neu bestimmt werden. Unabhängig von jedem verfassungsrechtlichen Vorverständnis ist aber die Überzeugung allen westlichen Verfassungsstaaten gemeinsam, daß die menschlichen Grundrechte der rechtlichen und moralischen Sicherung menschlicher Würde und Freiheit dienen.«[18]

So bekennt sich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in seinem Grundrechtskatalog unmißverständlich zu den vorstaatlichen Menschenrechten. Gemäß Art. 1 des Grundgesetzes ist die Würde des Menschen unantastbar: »Sie zu achten und zu schützen ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.«

Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes legt fest: »Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.« Die Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt, daß eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die in Art. 1 niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist.

Daß auch die DDR in ihrer Verfassung — dies trifft auch für die verfassungsrechtliche Praxis der Sowjetunion und der anderen Staaten des Ostblocks zu — Grundrechte anerkennt, darf nicht zu dem Fehlschluß verleiten,

»daß diese sozialistischen Grundrechte im ostdeutschen Verfassungsverständnis denselben Inhalt und dieselbe rechtstheoretische Funktion haben wie die Grundrechte in den westlichen Verfassungen rechtsstaatlicher Prägung. Vielmehr erhalten die Grundrechte eine neue Sinn- und Inhaltsbestimmung aus einem neuen Grundrechtsverhältnis von Bürger und Staat.«[19]

Die DDR hat die klassischen Freiheitsrechte weitgehend zu weltanschaulich zweckgebundenen Mitwirkungsrechten der Bürger umfunktioniert. So beginnt Art. 19 der DDR-Verfassung vom 6. April 1968, der das Kapitel ›Grundrechte und Grundpflichten der Bürger‹ einleitet, mit dem Satz: »Die DDR garantiert allen Bürgern die Ausübung ihrer Rechte und ihrer Mitwirkung an der Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung.« Und Abs. 2 dieser Bestimmung lautet: »Achtung und Schutz der Würde und Freiheit der Persönlichkeit sind Gebot für alle staatlichen Organe, alle gesellschaftlichen Kräfte und jeden Bürger.«

Ernst Wolfgang Böckenförde hat zutreffend darauf hingewiesen, daß in kommunistischen Staaten aus den »objektiven Gegebenheiten« der gesellschaftlichen Entwicklung — ihr Vorhandensein ist ein Kernsatz der kommunistischen Ideologie — für Inhalt und Bedeutung der Grundrechte ein grundlegender Wandel folge:

»Die Grundrechte sind nicht mehr individuelle Freiheitsrechte gegenüber dem Staat und bestimmten gesellschaftlichen Mächten, sondern Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Anteilsrechte. Sie konstituieren keine staatsfreie oder gar gesellschaftsfreie Privatsphäre, sie verschaffen vielmehr die Möglichkeit zu gesellschaftlicher Mitwirkung und zur Entfaltung des Einzelnen in gesellschaftlicher Tätigkeit.«[20]

Das Recht auf Freizügigkeit

So erscheint es wenig sinnvoll, unter Berufung auf den Politischen Pakt der UN die DDR aufzufordern, ihr Menschenrechts- und Grundrechtsverständnis den Wertvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland anzupassen. In einem zentralen Punkt jedoch kann die Bundesrepublik Deutschland ihrer Forderung gegenüber der DDR nach mehr Menschlichkeit in den innerdeutschen Beziehungen sehr viel mehr Nachdruck verleihen als zuvor. Art. 12 Abs. 2 des UN-Pakts bestimmt: »Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.«

Dieses Recht darf nur eingeschränkt werden, »wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.«.

Was die verfassungsrechtliche Theorie und Praxis der Bundesrepublik Deutschland angeht, so legt Art. 11 des Grundgesetzes fest, daß alle Deutschen im ganzen Bundesgebiet Freizügigkeit genießen. Diese Grundgesetzbestimmung kann auf eine nicht nur rechtlich, sondern auch politisch interessante Entstehungsgeschichte zurückblicken. Der Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sah das Grundrecht der Freizügigkeit, das in Art. 111 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gewährleistet worden war, nicht vor, »weil die gegenwärtigen Zustände der Durchführung unüberwindbare Hindernisse bereiten«[21]. Der bekannte Staatsrechtler Hermann von Mangoldt, der als Vorsitzender des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rats maßgeblichen Anteil an der Formulierung des Grundgesetzes genommen hat, schreibt dazu in seinem Kommentar zum Bonner Grundgesetz:

»In Bonn ist man sich ebenfalls bewußt gewesen, daß das Grundrecht unter den gegenwärtigen besonderen Umständen nicht sogleich voll gewährleistet werden könne. Trotzdem ging die allgemeine Ansicht dahin, daß auf seine Aufnahme in das Grundgesetz nicht verzichtet werden dürfte, da weiteste Kreise unseres Volkes es forderten.«[22]

Im Grundsatzausschuß, im Hauptausschuß und im Allgemeinen Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rats wurde lebhaft diskutiert, ob » alle Deutschen« oder »jeder Deutsche« oder nur »alle Bundesangehörigen« das Recht auf Freizügigkeit genießen sollten[23]. Über dieser Problematik entwickelte sich vor allem im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats am 19. Januar 1949 eine aufschlußreiche Diskussion, in der sich vornehmlich die gegensätzlichen Standpunkte Mangoldts und des Vorsitzenden des Ausschusses, Carlo Schmid's, gegenüberstanden. Von Mangoldt wandte sich gegen einen Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, das Recht auf Freizügigkeit »allen Deutschen« zu garantieren. Die Fassung »alle Bundesangehörigen ...« solle keineswegs ausschließen, daß »die Vertriebenen und Flüchtlinge nun auf unserer Seite Unterkunft und ein Heim finden«. Nur im Hinblick auf die rechtliche Gestaltung werde es schwierig sein, »einen so allgemeinen Satz zu finden, daß es ermöglicht wird, diese Verhältnisse mit unmittelbar bindender Kraft zu regeln«. Der einzelne Fall werde einer gewissen Prüfung bedürfen. Es werde Aufgabe des Gesetzgebers sein, »die entsprechenden Zuständigkeiten für die Verwaltungsbehörden zu schaffen, so daß allen denjenigen, die eine Zuflucht und ein Heim bei uns suchen, die Vorteile dieses Art. 11 zugute kommen, daß sie möglichst bald zu Bundesangehörigen werden«[24].

Carlo Schmid stellte politische Erwägungen in den Vordergrund seiner Argumentation:

»Die Gründe, die für die Ersetzung der Worte ›alle Deutschen‹ durch ›alle Bundesangehörigen‹ angeführt worden sind, sind vom administrativen Gesichtspunkt aus ohne Frage höchst beherzigenswert. Aber ich glaube, es steckt in diesem Artikel etwas eminent Politisches. Wenn wir dieses Recht auf die Bundesangehörigen im engeren Sinn beschränken, dann schaffen wir doch eine Zäsur zwischen den Deutschen, die im Osten leben, und den Deutschen, die im Westen leben, und zwar eine Zäsur, die verfassungsrechtliche ›Festigkeit‹ bekommt. Wir gehen bei unserem Werk doch davon aus, daß das, was wir hier schaffen ... nicht ein separater Weststaat ist, sondern nur eine Form, in der sich das deutsche Volk organisiert, wo man ihm die Möglichkeit, sich zu organisieren, gegeben hat, das aber die deutsche Republik nach wie vor auf ihrem Gebiet besteht, daß also hüben und drüben des Eisernen Vorhanges Deutsche sind. Wir müssen für gewisse verwaltungsmäßige Abscheidungen, die sich nicht vermeiden lassen, den Begriff des Bundesangehörigen schaffen; das ist sicher. Aber ob man ihn hier, wo es sich um die Freizügigkeit handelt, schaffen und damit die Deutschen der Ostzone vom Genuß dieses Rechtes ausschließen soll, das scheint mir doch höchst fraglich.«[25]

Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats beschloß am 20. Januar 1949, den Satz 1 des Art. 11 so zu formulieren: »Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.« Die Tragweite dieser Entscheidung sollte man nicht unterschätzen: Aufschlußreich ist einmal, wie sehr sich die Väter des Grundgesetzes bereits der möglichen politischen und auch rechtlichen Problematik, ein wichtiges Grundrecht in ganz Deutschland durchzusetzen, bewußt gewesen sind. Zum anderen verdeutlicht dieser Vorgang, wie sehr der Parlamentarische Rat bestrebt gewesen ist, an der rechtlichen Einheit Deutschlands festzuhalten. Dafür legt auch die Definition des Begriffs ›Deutscher‹ des Art. 116 Abs. 1 Satz 1 eindringlich Zeugnis ab.

Was die beiden Worte »alle Deutschen« in Art. 11 des Grundgesetzes bedeuten, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 im Verfahren über die Vereinbarkeit des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 22. August 1950 mit dem Grundgesetz klar umschrieben:

»Das Grundrecht der Freizügigkeit haben ›alle Deutschen‹ und damit auch die Deutschen in der sowjetischen Besatzungszone und in Ostberlin ... Die Rechtsstellung der Deutschen, die sich in der sowjetischen Besatzungszone befinden, ist insoweit grundsätzlich keine andere als die der Deutschen im Bundesgebiet ... Für den Besitz des Grundrechts ist es ohne Bedeutung, daß Bewohner der sowjetischen Besatzungszone es während ihres Aufenthaltes in dieser Besatzungszone praktisch nicht ausüben können. Der Wesenskern des Grundrechts liegt in der Zusicherung, daß seine Ausübung von der Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland nicht behindert werden wird.«[26]

Der Begriff ›Freizügigkeit‹ wird im Grundgesetz nicht definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 so umrissen: »Freizügigkeit bedeutet das Recht, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, auch zu diesem Zweck in das Bundesgebiet einzureisen.«

Inhaber des Grundrechts auf Freizügigkeit sind alle Deutschen im Sinne des Art. 116 des Grundgesetzes: »In Art einer graphischen Darstellung ist also der Kreis der Berechtigten größer als der Kreis des Territoriums, in dem das Grundrecht anwendbar ist. Daraus bereits folgt (in Übereinstimmung mit der Entstehungsgeschichte) nichts Geringeres, als daß jeder aus Art. 11 Berechtigte auch das Recht hat, *in* den Anwendungsbereich des Grundgesetzes *einreisen* und *einwandern* zu dürfen.«[27]

Während also Art. 11 des Grundgesetzes die innerstaatliche Freizügigkeit »Allen Deutschen« vorbehält, bestimmt Art. 12 Abs. 1 des Politischen Pakts: »Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.« Das bedeutet, daß auch ein Ausländer das Recht auf innerstaatliche Freizügigkeit hat, der, soweit erforderlich, eine gültige und räumlich nicht beschränkte Aufenthaltserlaubnis besitzt[28].

Das Recht auf freie Ausreise

Im Gegensatz zu Art. 112 der Weimarer Reichsverfassung ist im Grundgesetz die Ausreise- und Auswanderungsfreiheit nicht ausdrücklich verankert, die nun in Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts postuliert wird. Die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik Deutschland unterstellt überwiegend das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung dem Art. 11 des Grundgesetzes:

»Das erscheint im Sinne einer expansiven Interpretation, die ausschöpft, was ein benanntes Grundrecht hergibt, nach wie vor richtig. Die Lehre unterschied auch nicht zwischen Ausreise und Auswanderung. Auch das erscheint jedenfalls im Freizügigkeitsrecht zutreffend, zumindest seit der Vorsatz des Auswanderers, ›nicht mehr zurückzukehren‹, keine Lösung aus der Altgemeinschaft, also keinen automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit mehr bewirkt (vgl. Art. 16I, Satz 2).«[29]

Demgegenüber hat das Bundesverfassunggericht die Ausreise- und Auswanderungsfreiheit aus dem Art. 11 des Grundgesetzes ausgeklammert und dem ›Auffangrecht‹ des Art. 2 Abs. 1 unterstellt. So heißt es in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Januar 1957: »Gehört die Ausreisefreiheit auch nicht zu der durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützten innerdeutschen Freizügigkeit, so ist sie doch als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung = verfassungsmäßigen Rechtsordnung gewährleistet.«[30]

Gemäß Art. 2 des Grundgesetzes hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, »soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt«. Die Frage, ob das Grundrecht auf freie Ausreise und Auswanderung besser dem Art. 11 oder dem Art. 2 des Grundgesetzes zuzuordnen ist, braucht hier nicht beantwortet zu werden. Entscheidend ist, daß dieses zentrale Grundrecht vom Grundgesetz gewährleistet ist. So entspricht das Grundgesetz auch hier den Anforderungen des Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts.

Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts läßt unter bestimmten Voraussetzungen eine Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit zu. Art. 11 Abs. 2 des Grundgesetzes enthält eine detaillierte Aufzählung von Fällen, in denen das Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt werden darf. Das Bundesverfassungsgericht hat vor allem in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 über die Vereinbarkeit des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 22. August 1950 mit dem Grundgesetz dem Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 sehr enge Grenzen gesetzt. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 11 des Grundgesetzes ergibt sich nach Ansicht des höchsten deutschen Gerichts zwingend, »daß die generelle endgültige Aufhebung der Freizügigkeit für die Bewohner der sowjetischen Besatzungszone unzulässig ist«.

Abs. 2 des Art. 11 des Grundgesetzes könne nicht dem einfachen Gesetz erlauben, das zu nehmen, was der Abs. 1 den Bewohnern der sowjetischen Besatzungszone gewähre. Es sei daher nicht angängig anzunehmen, »daß Art. 11 Abs. 1 GG in voller Absicht den Deutschen der sowjetischen Besatzungszone ein Grundrecht garantiert, das Abs. 2 der gleichen Bestimmung in ebenso voller Absicht dem einfachen Gesetzgeber zur nahezu vollständigen Aufhebung wieder freigibt. Dazu war gerade diese Grundrechtsgewährung — die einzig praktische für die Deutschen in der sowjetischen Besatzungszone und zugleich die Basis für die Ausübung aller *anderen* auch ihnen gewährten Grundrechte — allzu prinzipiell bedeutsam.«[31]

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat von den ihm in Art. 11 Abs. 2 des Grundgesetzes eingeräumten Eingriffsmöglichkeiten in das Recht auf Freizügigkeit sehr sparsam Gebrauch gemacht[32]. Es steht daher außer Zweifel, daß die gesetzgeberische Praxis der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vorbehalt des Art. 12 Abs. 3 des Politischen Pakts im vollen Einklang steht. Dies dürfte wohl auch der Grund dafür gewesen sein, daß die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zu dieser UN-Konvention diesen Sachverhalt mit keinem Wort erwähnt hat.

Die gesetzgeberische Praxis der DDR

Ein Blick auf die Verfassungstheorie und -praxis der DDR bezüglich der Freizügigkeit macht deutlich, wie sehr sich die beiden Rechtsordnungen im gespaltenen Deutschland auseinanderentwickelt haben. Auszugehen ist von Art. 32 der DDR-Verfassung vom 6. April 1968, der aufgrund der gravierenden Verfassungsrevision vom 7. Oktober 1974 unverändert geblieben ist: »Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat im Rahmen der Gesetze das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes der Deutschen Demokratischen Republik.« Nach dem Grundrechtsverständnis der DDR ist das Recht auf Freizügigkeit eine Entfaltung des persönlichen Status des Bürgers, der in Art. 30 Abs. 1 der DDR-Verfassung so definiert wird: »Die Persönlichkeit und Freiheit jedes Bürgers der Deutschen Demokratischen Republik sind unantastbar.«[33]

Die Beschränkung der Substanz des Art. 30 Abs. 1 durch die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung gilt daher auch für Art. 32. S. Mampel hat in seinem Kommentar zur Verfassung der DDR klar herausgearbeitet, daß die Immanenz der Beschränkung in der Formulierung des Art. 32 in zweifacher Weise zum Ausdruck kommt: Einmal besteht Freizügigkeit nur »im Rahmen der Gesetze«. Zum anderen begrenzt die DDR-Verfassung sie auf das Staatsgebiet der DDR. Der DDR-Gesetzgeber hat darüber hinaus die innerstaatliche Freizügigkeit auf mannigfache Weise wesentlich eingeschränkt[34].

Was das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung angeht, so hieß es in Art. 10 Abs. 2 der ersten DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949: »Jeder Bürger ist berechtigt, auszuwandern. Dieses Recht kann nur durch Gesetz der Republik beschränkt werden.« Die zweite Verfassung der DDR sieht nicht einmal mehr das Recht auf Auswanderung vor.

Damit widerspricht die DDR-Verfassung klar und eindeutig dem Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts, der, um es zu wiederholen, das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung postuliert. Die in Art. 12 Abs. 3 für zulässig erklärten innerstaatlichen Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit setzen zunächst die Existenz dieses Rechts voraus. Hinzu kommt: Der DDR-Gesetzgeber hat das Recht auf freie Ausreise nicht nur eingeschränkt, sondern, was der Politische Pakt nicht zuläßt, eliminiert: vornehmlich aufgrund der Verordnung zum Schutze der Staatsgrenze der DDR und der Anordnung über die Ordnung in den Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR vom 19. März 1964 sowie durch weitere Anordnungen[35].

Hinzuweisen ist schließlich auch darauf, daß nach § 213 des Strafgesetzbuches der DDR der »ungesetzliche Grenzübertritt« bestraft wird. Die DDR sucht mit allen Mitteln die Möglichkeit, das Territorium zu verlassen, gänzlich zu verbauen. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sowohl die Verfassung als auch die gesetzgeberischen Maßnahmen der DDR dem Politischen Pakt insoweit widersprechen, als sie nicht nur das Recht auf Freizügigkeit einschränken, sondern es eliminieren.

Das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit

Ein weiterer Ansatzpunkt, die innerdeutsche Kommunikation auf einem wichtigen Teilbereich zu verbessern, bietet Art. 19 des Politischen Pakts, der bestimmt:

»Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen, Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.«

Auch dieses Recht darf bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, »die erforderlich sind,

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder öffentlichen Sittlichkeit«.

Die Meinungs- und Pressefreiheit, Freiheit der Kunst und Wissenschaft sind in Art. 5 des Grundgesetzes verankert. Meinungs- und Pressefreiheit finden, wie es in Art. 5 heißt, ihre Schranken in der Vorschrift der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Die Bundesregierung betont, daß der Politische Pakt nach dem Wortlaut des Art. 19 keine zusätzlichen Verpflichtungen gegenüber den in Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes enthaltenen Schranken der Meinungsfreiheit bringt — vor allem auch für den Bereich des dort ausdrücklich erwähnten Jugendschutzes — und der hierzu entwickelten Rechtsprechung.

Besonders stark ist das Recht auf Meinungsfreiheit, das in Art. 27 der DDR-Verfassung verankert ist, eingeschränkt[36]. Die DDR könnte nach dem Inkrafttreten des UN-Pakts geltend machen, daß gesetzlich vorgesehene Einschränkungen dieses Grundrechts zum Schutz der öffentlichen Ordnung zulässig sind.

Die in Art. 19 des Politischen Pakts getroffene Regelung bedeutet, bezogen auf die innerdeutsche Situation, vor allem zweierlei: Wichtig ist zunächst, daß das darin postulierte Recht auf freie Meinungsäußerung grundsätzlich über Staatsgrenzen hinaus gelten soll. Was die Verbreitung von Informationen angeht, so ist in diesem Zusammenhang auch die Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 heranzuziehen, auch wenn sie, im Gegensatz zum Politischen Pakt, keine völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzt. Darin setzen sich die Teilnehmerstaaten das Ziel, die freie und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu erleichtern, die Zusammenarbeit im Bereich der Information und den Informationsaustausch mit anderen Ländern zu fördern sowie die Bedingungen zu verbessern, unter denen Journalisten aus einem Teilnehmerstaat ihren Beruf in einem anderen Teilnehmerstaat ausüben.

Ein neuer Ansatzpunkt ergibt sich aus Art. 19 des Politischen Pakts für die Deutschland-Politik der Bundesrepublik: Gemäß Punkt 10 des Zusatzprotokolls zu Art. 7 des Grundvertrags werden die Bundesrepublik Deutschland und die DDR Verhandlungen mit dem Ziel führen, den gegenseitigen Bezug von Büchern, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehproduktionen zu erweitern. Vielleicht sollte sich nun die Bundesregierung entschließen, über diesen Fragenkomplex Verhandlungen mit der DDR aufzunehmen.

Zur Frage der Durchsetzbarkeit

Von besonderem praktischen und auch rechtlichen Interesse ist vor allem der Teil II des Politischen Pakts, in dem sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, die darin anerkannten Rechte zu achten und auf seinem Territorium durchzusetzen. Art. 2 Abs. 2 bestimmt:

»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.«

Über diese allgemeine Durchsetzungspflicht hinaus ist in Abs. 3 ein Recht auf Beschwerde verankert:

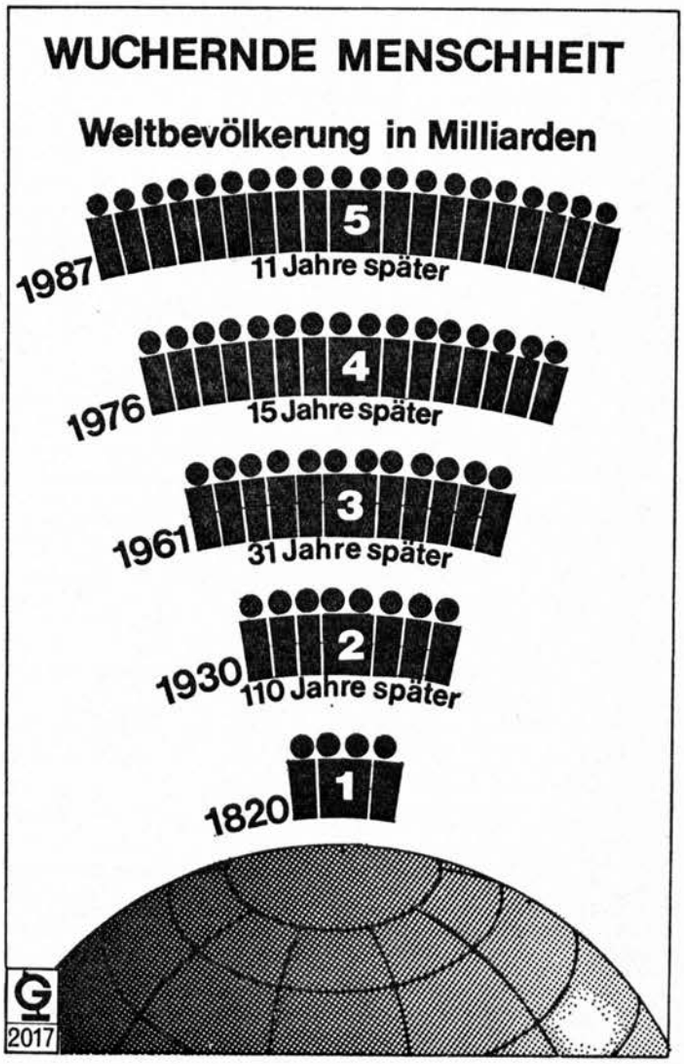
»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben; dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen.«

Von großer Bedeutung ist schließlich, daß jeder Unterzeichnerstaat dafür zu sorgen hat, »daß die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen«. Gemäß Art. 40 verpflichten sich die Vertragsstaaten, über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte dem Generalsekretär der UN vorzulegen.

Was die in Art. 2 Abs. 3 verankerte Pflicht der Vertragsstaaten angeht, wirksame rechtliche Abhilfe bei einer Verletzung dieser Rechte sicherzustellen, so entstehen für die Bundesrepublik Deutschland auch aus dieser Regelung keine innerstaatlichen Probleme, da das Grundgesetz einen umfassenden Schutz der Menschenrechte enthält. Der im Politischen Pakt vorgesehenen Regelung ist durch Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes Genüge getan: »Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben . . .«

Hingegen ergibt sich eine neue rechtliche Situation insoweit aus dem völkerrechtlich verbindlichen Politischen Pakt für die DDR, als er sie nunmehr verpflichtet, den in der Konvention anerkannten Rechten zur Wirksamkeit zu verhelfen und ge-

Ein erschreckendes Schaubild! Noch kein Bevölkerungswissenschaftler hat eine allseits überzeugende Prognose der weiteren Bevölkerungsentwicklung vorgelegt. Immer schnellere Zunahme der Bevölkerung, dazu noch in den verschiedenen Weltregionen in ganz ungleicher Weise, ist der eigentliche Alpdruck der in die Zukunft blickenden Politiker, Politiker, die wissen, daß das Hier und Heute der nationalen Interessen letztlich doch von der Entwicklung der Menschheit insgesamt abhängt. 16 Prozent der vier Milliarden sind unterernährt, in Asien sogar 30 Prozent.



setzgeberische Vorkehrungen zu treffen, um durchgreifende Möglichkeiten für Beschwerden gegen die Verletzung dieser Rechte im innerstaatlichen Bereich zu eröffnen. Bisher war die DDR weder nach der UN-Charta noch nach dem innerdeutschen Grundvertrag verpflichtet, Beschwerden gegen die in dem Politischen Pakt präzisierten und dezidiert aufgeführten Rechte zuzulassen[37]. Nicht übersehen werden darf jedoch, daß der Politische Pakt keine Sanktionen gegen Staaten vorsieht, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Schlußbemerkung

Die Bedeutung des Politischen Pakts liegt vor allem darin, daß er — im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 — für alle Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlich ist. Der Politische Pakt ist bestrebt, daß die Menschenrechte in den einzelnen Staaten geachtet und durchgesetzt werden. Zweifelhaft ist, ob sich an diese Verpflichtung in Zukunft auch die Staaten halten werden, die bisher nicht bereit waren, Einschränkungen ihrer Souveränität und ihres pouvoir constituant hinzunehmen[38]. Nicht übersehen werden darf, daß es keine internationale Instanz gibt, die autorisiert wäre, Sanktionen gegen Staaten auszusprechen, die sich ihren Verpflichtungen aus dem Pakt zu entziehen suchen. Felix Ermacora hat die Tragweite und Grenzen der beiden UN-Menschenrechtspakte so umschrieben:

»Die Bedeutung der Konventionen darf nicht überschätzt, sie darf aber auch nicht unterschätzt werden. Eine Überschätzung würde darin liegen, wenn man in den Koventionen eine wirksame Einrichtung gegen das Unrecht in der Welt erblicken würde. Eine Unterschätzung wäre es, wenn man in den Konventionen lediglich eine wohlklingende Phraseologie erblicken würde. Beide extremen Auffassungen sind unrichtig. Die Bedeutung der Konventionen ist aus ihrer Stellung im Gebäude der Vereinten Nationen zu ermessen... Die Bedeutung der Konventionen liegt darin, daß sich die Weltgemeinschaft mit der großen Mehrheit ihrer Mitglieder bereitgefunden hat, den Staaten eine Richtlinie zu weisen, wie die Frage der Menschenrechte nach einheitlichen Prinzipien gestaltet werden soll. Das ist, gemessen an der Situation, in der sich die Weltgemeinschaft befindet, gewiß ein beachtenswerter Fortschritt.«[39]

Anmerkungen

1 Text in: VN 1974 S. 21. Im folgenden kurz ›Sozialpakt‹ genannt.
2 Text in: VN 1974 S. 16. Kurzbezeichnung im folgenden ›Politischer Pakt‹.
3 Text in: VN 1974 S. 20.
4 Vgl. die Liste der Vertragsstaaten in: VN 1976 S. 27.
5 Vgl. über die Entstehung der beiden Pakte vor allem Ermacora, Zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, in: VN 1968 S. 133—139; Soder, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, in: VN 1967 S. 167—173 mit jeweils zahlreicher weiterführender Literatur.
6 Vgl. dazu im einzelnen Kimminich, Grundvertrag, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Anhang: Grundvertrag, 1974 S. 25f.
7 Text BGBl 1973 II S. 434f., 468f.
8 Text Gesetzblatt der DDR 1973 II S. 146, 151.
9 Text des Referat Doehrings in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 14, 1974 S. 7—51 (48). Vgl. zur Problematik des Selbstbestimmungsrechts auch Ermacora (Anm. 1) S. 133f.; Blumenwitz, Selbstbestimmung und Menschenrechte im geteilten Deutschland, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 17 (1974), S. 11—35.
10 Vgl. dazu Kimminich (Anm. 6) S. 28.
11 Vgl. die Nachweise bei Kimminich (Anm. 6).
12 Vgl. die Nachweise bei Hacker, Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, 1974, S. 50.
13 Text des Briefes zur deutschen Einheit in: BGBl II S. 425.
14 Text in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 36 (1974) S. 1—36 (24f). Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Simma, Der Grundvertrag und das Recht der völkerrechtlichen Verträge, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1975, S.4—29(14f.). Vgl. zum Standpunkt der DDR vor allem die Erklärung des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl, auf seiner Pressekonferenz anläßlich der Unterzeichnung des Grundvertrags in Ost-Berlin am 21. Dezember 1972: »Wenn es einen solchen Brief geben sollte, ich kenne ihn nicht —, dann sind die juristischen Einschränkungen eines solchen einseitigen Schrittes allgemein bekannt.« Wiedergegeben bei Cieslar/Hampel/Zeitler: Der Streit um den Grundvertrag. Eine Dokumentation, 1973, S.206.
15 Vgl. die Nachweise bei Kimminich (Anm. 6) S. 31—36.
16 Text der Denkschrift der Bundesregierung zum Politischen Pakt in: Bundesrat-Drucksache 304/73 vom 13. April 1973.
17 Vgl. dazu die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Karl Herold, in der Fragestunde des Bundestags am 18. Februar 1976, Text in: Deutscher Bundestag — 7. Wahlperiode — 223. Sitzung vom 18. 2. 1976, S. 15507.
18 So Mahnke, Menschen- und Grundrechte in beiden Teilen Deutschlands, in: VN 1969 S. 1—8 (1 mit der Fußnote 18f.). Vgl. zu dieser Problematik auch Soder, Der Grundrechtskatalog der Menschenrechtskonventionen der UN als innerdeutsches Recht, in: VN 1968, S. 69—75, S. 114—116.
19 So Mahnke (Anm. 18) S. 2 mit weiteren Nachweisen. Vgl. zum Grundrechtsverständnis der DDR die ausführliche Kommentierung von Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Text und Kommentar, 1972, S. 483—752.
20 Böckenförde, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, 1967, S. 45.
21 Die einzelnen Stadien der Entstehung des Art. 11 des Grundgesetzes sind ausführlich dargestellt in: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge/Bd. 1. Hrsg. von Leibholz und Mangoldt, 1951, S. 127—133 (128).
22 Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, S. 87f.
23 Vgl. Mangoldt (Anm. 22) S. 88; Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 129ff.
24 Vgl. Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 130.
25 Vgl. Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 130f.
26 Text in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 2. Bd. 1953, S. 266—286 (272f). Vgl. Dazu auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Grundvertrag (Anm. 14), S. 30f.: »Der Status des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, der die in diesem Grundgesetz statuierte deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, darf durch keine Maßnahme, die der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen ist gemindert oder verkürzt werden ... Der Vertrag bedarf ... der Auslegung, daß — unbeschadet der Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik — die Bundesrepublik Deutschland jeden Bürger der Deutschen Demokratischen Republik, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerät, gemäß Art. 116 Abs. 1 und 16 GG als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik behandelt. Er gnießt deshalb, soweit er in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gerät ... alle Garantien der Grundrechte des Grundgesetzes ... Jede Verkürzung des verfassungsrechtlichen Schutzes, den das Grundgesetz gewährt, durch den Vertrag oder eine Vereinbarung zur Ausfüllung des Vertrages wäre grundgesetzwidrig.«
27 Vgl. die ausführliche Darstellung des Art. 11 im Wertsystem der Grundrechte bei Dürig, Grundgesetz. Kommentar von Maunz, Dürig, Herzog, Bd. 1, Erl. I zu Art. 11. Hervorhebungen im Text. Vgl. dazu auch Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl., Bd. I, 1957, S. 343—351.
28 Vgl. dazu die Denkschrift der Bundesregierung (Anm. 16) S. 31.
29 So Dürig (Anm. 27), Erl. X, 2 zu Art. 11 mit weiteren Hinweisen in Fußnote 2.
30 Text des Urteils in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 6. Bd. 1957, S. 32—45 (41f).
31 Vgl. Anm. 26 S. 276f. Hervorhebung im Text.
32 Vgl. dazu die detaillierte Übersicht bei Dürig (Anm. 27), Erl. VIII zu Art. 11.
33 Vgl. dazu die detaillierte Darstellung bei Mampel (Anm. 19) S. 695—698, 671f.
34 Vgl. dazu Mampel (Anm. 19) S. 695ff.
35 Vgl. detaillierte Nachweise bei Mampel (Anm. 19) S. 223—228. Vgl. dazu auch Wilke, Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten, 1976, S. 274—289(280), speziell zur Problematik der ›Republikflucht und Fluchthilfe‹ mit weiteren Nachweisen. Wilke gelangt in seiner Analyse des Art. 12 Abs. 3 des Politischen Paktes zu dem Schluß, daß die darin aufgeführten Gründe für eine Einschränkung des Ausreiserechts, »insbesondere aber die Kumulation der Voraussetzungen«, eine Berufung der DDR auf die Einschränkung der Freizügigkeit nicht rechtfertigen: »Denn der Abs. 3 sieht nur die Einschränkung, nicht aber die fast völlige Nichtgewährung des Rechtes vor.« Vgl. dazu auch Kimminich, Fluchthilfe und Flucht aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland. Staats- und völkerrechtliche Beurteilung von Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland nach den Vereinbarungen mit der DDR, insbesondere nach dem Grundvertrag und dessen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht, 1974.
36 Vgl. dazu im einzelnen Mampel (Anm. 19) S. 645—653.
37 Vgl. dazu die Ausführungen Herolds und des CDU-Abgeordneten Claus Jäger (Anm. 17).
38 Vgl. dazu auch Menzel, Die Bedeutung der Menschenrechts-Konventionen der Vereinten Nationen vom 16.12.1966 für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), in: Die Öffentliche Verwaltung, 1970, S. 833—841(837f.); ders., Die Rechtsfolgen einer gemeinsamen Bindung der BRD und der DDR an die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16.12.1966, in: Ostverträge — Berlin-Status — Münchener Abkommen — Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums, veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel vom 27. bis 29. März 1971. 1971, S. 307—313.
39 Ermacora (Anm. 5), S.135f.

Souveränität, Integration und die Grundprinzipien der UNO-Charta

IGOR BLISCHTSCHENKO

Der Autor, ein auch im Westen von vielen internationalen Konferenzen her bekannter Völkerrechtler aus Moskau, untersucht das Verhältnis von Souveränität und den verschiedenen Formen der Zusammenschlüsse von Staaten. Seine Darlegung von Souveränität und Supranationalität kann als die sowjetische Auffassung zum Problem angesehen werden. Gerade dort, wo diese von der westlichen Auffassung abweicht, dürfte die Begründung von besonderem Interesse sein.

Die Ausweitung und Vertiefung der internationalen Beziehungen und das Entstehen qualitativ neuer, bisher unbekannter Formen der internationalen Zusammenarbeit stellen dem Völkerrecht der Gegenwart Aufgaben, die es im Namen des friedlichen Zusammenlebens der Völker und des gegenseitigen Nutzens zu lösen gilt.

Die wissenschaftlich-technische und die wirtschaftliche Entwicklung haben beispielsweise in den letzten Jahrzehnten dazu geführt, daß die nationalstaatlichen Rahmen für eine optimale Organisation des wirtschaftlichen Lebens zu eng geworden sind. Die Rolle der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den einzelnen Ländern steigt dermaßen an, daß die einst nebeneinander bestehenden nationalen Märkte zu einem einheitlichen System zusammenwachsen, aus dem sie nur schwer losgelöst werden können. Die Wirtschaft des einzelnen Landes hängt in immer größerem Ausmaß von den Verbindungen und Verhältnissen innerhalb dieses größeren Wirtschaftssystems ab.

Diese mit objektiver Notwendigkeit entstehenden wirtschaftlichen Verflechtungen bedürfen einer einheitlichen gesellschaftlichen Lenkung, welche im Rahmen des größeren Wirtschaftssystems gewährleistet werden muß. Die Notwendigkeit solch einer einheitlichen Lenkung hat in der heutigen Welt zur sogenannten wirtschaftlichen Integration geführt. Lebenswichtige Funktionen des Staates, wie z.B. Wirtschafts-, Finanz-, Sozialpolitik, werden nicht mehr selbständig, sondern in Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen der Integrationsgemeinschaft ausgeübt.

I

In diesem Zusammenhang wird die Frage gestellt, ob die Souveränität nicht anachronistisch geworden ist, ob sie der friedlichen Zusammenarbeit, besonders auf dem Gebiete der Wirtschaft, nicht hemmende Schranken setzt und deshalb abgeschafft werden muß.

Deshalb ist es von großer rechtstheoretischer und auch politischer Bedeutung, zu zeigen, wie das allgemeine Völkerrecht der Gegenwart und im besonderen seine in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundprinzipien zu dem Problem der Souveränität unter den Verhältnissen der Integration stehen.

Die politische und auch die wirtschaftliche Integration werden sehr oft als unvereinbar mit der Souveränität der Staaten dargestellt. In Westeuropa hat man zum Beispiel bewußt die sogenannte ›supranationale‹ Form der Integration gewählt, die mit aller Absicht zur Übergabe der Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten an die Integrationsgemeinschaft führen sollte.

Den Organen der im Jahre 1951 entstandenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden Vollmachten übergeben, wie sie bis dahin die Praxis der internationalen Organisationen nicht gekannt hatte. Erstens, konnten die Gemeinschaftsorgane Beschlüsse fassen, die für die Mitgliedstaaten bindend waren. Zweitens, wurden diese Beschlüsse mit Mehrheit, oder durch unabhängige Organe, angenommen, also auch gegen den Willen eines oder einiger Staaten. Drittens, konnten die Beschlüsse der Gemeinschaftsorgane unmittelbar auf dem Territorium der Mitgliedstaaten für die einzelnen Rechtspersonen ohne irgendwelche Transformation verpflichtend wirken. Somit unterschied sich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl entschieden von den üblichen internationalen völkerrechtlichen Organisationen, die keine bindenden Mehrheitsbeschlüsse fassen können und keine unmittelbaren Normsetzungsbefugnisse auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten besitzen.

Die Gründung der EGKS wurde von vielen westlichen Staatsmännern als Beginn einer Einigung Westeuropas verstanden, bei der die nationalstaatliche Souveränität der westeuropäischen Staaten durch eine Westeuropäische Union ersetzt werden sollte. Da die Gründung eines neuen souveränen Staates anstelle der souveränen Staaten Westeuropas aber unmittelbar nicht möglich war, wählte man den Weg der sogenannten ›funktionellen Integration‹. Sie bestand darin, Teilgebiete des wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Lebens zu integrieren, um unauflösbare Verflechtungen zu schaffen und zum Endziel eines politisch und militärisch vereinigten und starken Europas zu kommen, das sich der ›kommunistischen Bedrohung‹ widersetzen sollte.

Zuallererst (im Schuman-Plan) wurde diese funktionelle Integration als Gründung von Institutionen gedacht, die unabhängig von den Staaten die jeweiligen integrierten Wirtschaftsbereiche verwalten sollten. Die Hohe Behörde z.B., die aus Personen besteht, die keine Instruktionen von den nationalen Regierungen bekommen, sollte das Recht erhalten, selbständig unmittelbar bindende Beschlüsse zu fassen.

Das Modell einer unabhängigen Behörde, ohne Staatenvertretung, konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Die endgültige Struktur der EGKS sah in der Gestalt des Ministerrats eine Staatenvertretung vor, wodurch die Gemeinschaft einer üblichen zwischenstaatlichen Organisation etwas ähnlicher aussah.

Die Entwicklung nach der Gründung der EGKS zeigte, daß trotz vieler Bemühungen die Vereinigung Europas auf politischem und militärischem Gebiet auf supranationalem Wege nicht weitergeführt werden konnte. Die Pläne zur Gründung einer westeuropäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer politischen Gemeinschaft scheiterten in der französischen Nationalversammlung eben wegen ihres supranationalen Charakters, der die nationale Souveränität in den für den Staat lebenswichtigsten Gebieten bedrohte. Deswegen wurde auch der Termin der ›Supranationalität‹ in den im Jahre 1956 unterschriebenen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft nicht aufgenommen. Durch die infolge des Fusionsvertrages später eingetretenen Veränderungen entfiel der Termin auch aus dem EGKS-Vertrag. Trotzdem enthielten aber die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft ›supranationale‹ Wesensmerkmale, wie z.B. den bindenden Charakter der Beschlüsse, Mehrheitsabstimmung, unmittelbare Geltung auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten.

Einen vollkommen anderen Weg haben die sozialistischen Staaten eingeschlagen. Von Anfang an haben sie ihre wirtschaftlichen Beziehungen auf feste völkerrechtliche Grundlage gestellt.

Im Komplexprogramm für die weitere Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedländer

des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) vom 29. Juli 1971 wird darauf hingewiesen, daß die »sozialistische ökonomische Integration auf der Grundlage der vollen Freiwilligkeit erfolgt, und nicht mit der Schaffung supranationaler Organe verbunden ist«[1]. Im Art. 1 Punkt 2 des Statuts des RGW heißt es, daß der RGW auf den Grundlagen der souveränen Gleichheit aller Mitgliedländer des Rates beruht. »Die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit der Mitgliedländer wird in Übereinstimmung mit den Prinzipien der vollen Gleichberechtigung, der Achtung der Souveränität und der nationalen Interessen, des gegenseitigen Vorteils und der kameradschaftlichen gegenseitigen Hilfe verwirklicht«[2].

In den Organen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe verfügen alle Mitglieder über gleiche Stimmen. Alle Beschlüsse werden einstimmig angenommen. An der Abstimmung nehmen nur die daran interessierten Staaten teil. Es besteht also die Möglichkeit, falls ein Mitglied an einer Integrationsmaßnahme nicht interessiert ist, sich an ihr nicht zu beteiligen. Die Empfehlungen erstrecken sich nicht auf diejenigen Mitglieder, die sich an ihnen für uninteressiert erklärt haben, obwohl sie sich nachher ihnen anschließen können. Nachdem alle sich beteiligenden Staaten die Annahme einer Empfehlung bekanntgegeben haben, erlangt sie völkerrechtlich bindenden Charakter.

Das Prinzip der freien Beteiligung und das der Einstimmigkeit garantieren die Interessen aller Staaten und die Unmöglichkeit, sie gegen ihren Willen völkerrechtlich zu verpflichten.

II

In der Doktrin ist das Problem der Souveränität bei der Integration heiß umstritten. Dabei geht man von verschiedenartigen Begriffen der Souveränität aus und kommt zu entgegengesetzten Schlußfolgerungen.

Diejenigen, die dazu neigen, den Begriff der Souveränität soziologisch zu interpretieren und ihn als faktische Unabhängigkeit zu verstehen, behaupten, daß, infolge der Interdependenz in der heutigen Welt, die Souveränität der Staaten einfach verschwunden ist[3]. Manche Theoretiker der internationalen Beziehungen verstehen diese faktische Unabhängigkeit einfach als militärische Macht und erklären nur die Atommächte für souverän, oder sogar nur die USA und die UdSSR[4].

Diese soziologisch absolutierte Ausdeutung der Souveränität entspricht nicht dem Sinn des Völkerrechts. Im Völkerrecht der Gegenwart wird die Souveränität eines Staates nicht mit seiner faktischen Unabhängigkeit gleichgesetzt, Souveränität ist vielmehr das Recht jedes Staates, frei seine soziale, wirtschaftliche und politische Ordnung zu gestalten, frei sein eigenes Schicksal zu bestimmen. Ein Staat kann nicht für unsouverän erklärt werden, weil er faktisch wirtschaftlich oder politisch abhängig ist. Im Gegenteil, seine Souveränität, die sich aus seiner Existenz als Staat ergibt, ist die völkerrechtliche Grundlage für sein Recht auf faktische wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit und Gleichberechtigung. Souveränität ist also nicht die faktische Unabhängigkeit selbst, sondern das Recht auf sie.

Manchmal wird die Souveränität mit den souveränen Rechten, mit den Hoheitsrechten, mit der Kompetenz des Staates gleichgesetzt. Für souverän werden nur diejenigen Staaten erklärt, die bestimmte Funktionen wie Verteidigung, Außenpolitik, wirtschaftliche Gesetzgebung usw. *unmittelbar* durch ihre eigenen staatlichen Organe ausüben. Die gemeinsame Ausübung bestimmter Funktionen mit anderen Staaten oder vertragliche Regelungen über deren Ausübung werden als Einschränkungen der Hoheitsrechte und folglich der Souveränität betrachtet. In Wirklichkeit schränken weder die gemeinsame Ausübung der Hoheitsrechte, noch die vertraglichen Regelungen irgendwelcher Fragen die Souveränität oder die Hoheitsrechte ein. Die vertraglichen völkerrechtlichen Beziehungen eines Staates stellen im Gegenteil eine Realisierung, eine Verwirklichung der Hoheitsrechte dar.

Einen anderen Begriff der Souveränität hat die Schule des Normativismus ausgearbeitet, welche die Souveränität als Völkerrechtsunmittelbarkeit definiert. Völkerrechtsunmittelbarkeit bedeutet, daß der Staat nur den Normen des Völkerrechts unterstellt ist. Dabei wird der Unterschied zwischen Staat und völkerrechtlicher Organisation verwischt. Die Stellung der souveränen Subjekte des Völkerrechts wird im Normativismus vom Primat des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht bestimmt, ohne daß dabei eindeutig zwischen allgemein gültigen Prinzipien und Normen und vertraglichem Recht unterschieden wird. Ein Staat bleibt, den Normativisten zufolge, so lange völkerrechtsunmittelbar und somit souverän, wie er irgendwelche Kompetenzen beibehalten hat[5]. Dabei ist es unwichtig, ob es sich um Verteidigung, Außenpolitik oder um Straßenverkehr handelt. Wenn der Staat aber in vertragliche Bindungen tritt, dann kann er im jeweiligen Gebiet eben nicht mehr selbständig und ›souverän‹ entscheiden und seine Souveränität erstreckt sich auf diese Gebiete nicht mehr[6]. Als solche bleibt die Souveränität des Staates erhalten, bis er *alle* seine Entscheidungsfunktionen abgegeben hat.

Solch eine Vorstellung von der Souvernität, obwohl sie zu ganz anderen Schlußfolgerungen kommt, als bei der soziologischen Verabsolutisierung, führt letzten Endes auch zur unrichtigen Behauptung, daß sich die Souveränität auf die vertraglich geregelten Bereiche nicht erstreckt, daß sie von den vertraglichen Bindungen verdrängt wird. In Wirklichkeit steht die Souveränität der Staaten und auch die aus ihr folgenden Hoheitsrechte über den vertraglichen Beziehungen und gleichzeitig neben ihnen. In ihnen findet sie ihren Ausdruck und ihre Verwirklichung. Das ist unter anderem damit verbunden, daß die Achtung der Souveränität zu den imperativen, allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts gehört, und diejenigen vertraglichen Regelungen, die sie verletzen, müssen als nichtig anerkannt werden[7].

III

Wie wirkt sich die wirtschaftliche Integration auf die Souveränität der Staaten aus? Diese Frage ist in der Theorie sehr verschiedenartig beantwortet worden. Für die Normativisten bleiben die Staaten auch in einer Integrationsgemeinschaft völkerrechtsunmittelbar und somit souverän, falls sie irgendwelche Kompetenzen beibehalten. Diejenigen, die die Unabhängigkeit soziologisch verstehen, kommen zur Schlußfolgerung, daß die Souveränität auch ohnehin unter den Bedingungen der Interdependenz verlorengegangen ist.

Sehr verbreitet in der bürgerlichen Völkerrechtslehre (besonders bezogen auf die westeuropäischen Gemeinschaften) ist die Auffassung, daß die Staaten bei der Gründung einer Integrationsgemeinschaft Teilgebiete ihrer Souveränität, also einzelne Hoheitsrechte, an die Gemeinschaft abtreten. E. Friedländer und K. Focke[8] stellen sich z.B. die Souveränität als ein Bündel von Hoheitsrechten vor, das im Rahmen der westeuropäischen Gemeinschaften »neu gebündelt« wird. Dabei erklären sie die Unteilbarkeit der Souveränität für ein Dogma, das von der Wirklichkeit überholt worden sei.

So eine Vorstellung von der Souveränität ist unseres Erachtens unrichtig. Das Recht der Staaten, ihr Schicksal selbständig zu bestimmen, kann in der Tat nicht in Scheiben geschnitten werden. Die Souveränität ist in diesem Sinne nicht nur unteilbar, sondern auch unveräußerlich. Die gemeinsame Ausübung der Hoheitsrechte muß weder zu einem Verzicht auf die Souveränität noch zu einer Abgabe der Hoheitsrechte führen.

Einer anderen Meinung zufolge, auch in bezug auf die westeuropäischen Gemeinschaften, haben die Staaten zwar ihre Hoheitsrechte nicht abgegeben oder delegiert, sie haben aber endgültig auf sie verzichtet, und die Vollmachten der Gemeinschaften, die als ›Hoheitsrechte‹ bezeichnet werden, sind ›originär‹ auf den jeweiligen Gebieten entstanden.

»Die Gemeinschaftsverträge..., schreibt C. F. Ophüls, geben den Gemeinschaften eine unmittelbar wirkende Hoheit. Mit dem einmaligen Gründungsakt erlangen sie auf ihrem Sachgebiet eine unabhängige Herrschaftsstellung, auf dauernde Leistungen staatlicher Souveränität sind sie insoweit nicht angewiesen. So haben die Gemeinschaftsverträge eine vergleichsweise dingliche Wirkung, wie der Rechtsvorgang, durch den jemand nicht den Mietgebrauch des Hauses, sondern das Eigentum des Hauses erlangt. Der Staat, der die von den Gemeinschaften übernommenen Hoheitsrechte ausüben wollte, würde nicht von einem Recht Gebrauch machen, das er auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtung nicht mehr ausüben darf, sondern sich ein Recht arrogieren, das er überhaupt nicht mehr besitzt«[9].

Solch eine Analogie ist irreführend, denn die Souveränität der Staaten und auch ihre Hoheitsrechte gehören zum Wesen eines Staates und können nicht Objekt einer Abgabe oder eines Verzichts werden. Beim Schließen eines völkerrechtlichen Vertrages, auch wenn dadurch eine völkerrechtliche Organisation mit bestimmten Vollmachten gegründet wird, kann es sich daher höchstens um eine Regelung über die gemeinsame Ausübung der Hoheitsrechte mit Hilfe dieser Vollmachten handeln. Die Hoheitsrechte selbst bleiben aber bestehen und der Staat kann sie auch weiterhin ausüben, obwohl er dabei seine konkreten völkerrechtlichen Verpflichtungen berücksichtigen muß.

Wenn in einem völkerrechtlichen Vertrag die Abgabe von Hoheitsrechten expressis verbis vorgesehen ist, so muß eine solche Regelung als nichtig betrachtet werden. Im Art. 53 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969 heißt es wörtlich: »Ein Vertrag ist nichtig, wenn er zum Zeitpunkt seines Abschlusses einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts widerspricht. Im Sinne der vorliegenden Konvention ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes als eine Norm akzeptiert und anerkannt wird, von der keine Abweichung erlaubt ist...« Die Achtung der Souveränität der Staaten gehört aber eben zu diesen Normen. Das wird immer wieder in den wichtigsten Dokumenten des Völkerrechts der Gegenwart bekräftigt. Dies folgt aus den im Art. 2 der UNO-Charta festgelegten Prinzipien, dies folgt aus der Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970[10]. Dort wird festgesetzt, daß die souveräne Gleichheit der Staaten unter anderem bedeutet, daß jeder Staat die der vollen Souveränität innewohnenden Rechte genießt. Daraus kann man schließen, daß im modernen Völkerrecht die Hoheitsrechte von den vertraglichen Beziehungen nicht eingeschränkt werden, denn sonst würde kein Staat »die Rechte, die der *vollen* Souveränität« innewohnen, genießen, denn Staaten ohne vertragliche Bindungen gibt es nicht.

IV

In bezug auf die wirtschaftlichen Integrationsgemeinschaften stellt sich die wichtige Frage, ob sie, aus der Sicht des allgemeinen Völkerrechts, Souveränität oder Hoheitsrechte besitzen können.

Im Völkerrecht können als souverän nur Staaten bezeichnet werden. Zwischenstaatliche internationale Organisationen, obwohl sie Völkerrechtssubjekte sein können, sind nicht souverän und ihre Vollmachten sind keine Hoheitsrechte. Nirgends in den wichtigsten Dokumenten des allgemeinen Völkerrechts werden internationale Organisationen als ›souverän‹ gekennzeichnet. Souveränität und souveräne Rechte beziehen sich allein auf Staaten. Eine Integrationsgemeinschaft kann nur dann als souverän charakterisiert werden, wenn sie sich eindeutig als Staat konstituiert hat. Wenn man nicht zweifelsfrei von einem Staat im Sinne des Völkerrechts sprechen kann, dann kann es sich nicht um Souveränität und Hoheitsrechte handeln.

In der Doktrin wird oft die Meinung vertreten, daß die westeuropäischen Gemeinschaften ein ›quasi-staatliches Gebilde‹ oder ein ›unvollendeter Bundesstaat‹ sind, und daß sie über Hoheitsrechte verfügen. So einer Meinung kann nicht zugestimmt werden. Die westeuropäischen Gemeinschaften sind eindeutig keine Staaten, und quasi-staatliche Gebilde und unvollendete Bundesstaaten sieht das allgemeine Völkerrecht nicht vor. Völkerrechtlich gesehen existiert entweder ein souveräner Staat, und er genießt die ihm innewohnenden Hoheitsrechte oder er existiert nicht oder noch nicht und er kann weder Souveränität besitzen, noch über Hoheitsrechte verfügen. Die westeuropäischen Gemeinschaften sind auf der Grundlage des Völkerrechts durch Vertrag entstanden und können deshalb nur als völkerrechtliche zwischenstaatliche Organisationen betrachtet werden: mit Vollmachten, aber ohne Hoheitsrechte.

Nach außen, in den internationalen Beziehungen, drückt sich die Souveränität der Staaten in ihrer souveränen Gleichheit untereinander aus. Das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten, ebenso wie das Prinzip der Achtung der staatlichen Souveränität, gehört zu den allgemein gültigen Regeln des Völkerrechts, welche vertraglich durch die Staaten nicht aufgehoben werden können. Das Prinzip der souveränen Gleichheit in bezug auf die Integration soll garantieren, daß die Integrationsmaßnahmen im Interesse aller Beteiligten durchgeführt werden. Es ist Sache der Staaten, diesem völkerrechtlichen Prinzip konkreten Ausdruck zu verleihen und die Methode der Koordinierung ihrer Interessen selbst zu bestimmen. Es ist aber das Recht jedes Staates, sich jedesmal nur solchen Organisationsformen anzuschließen und sich solchen konkreten Beschlüssen zu fügen, die mit ihren souveränen Rechten und Interessen im Einklang stehen.

V

Rechtstheoretisch wichtig ist die Frage, ob eine einmal gegründete Integrationsgemeinschaft aufgelöst werden kann und ob die Staaten aus so einer Gemeinschaft frei austreten können.

Unabhängig von den Regelungen der Gründungsverträge ist dies unseres Erachtens in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Völkerrecht immer möglich. Die rechtliche Grundlage dafür ist das Recht eines jeden Staates, frei seine souveränen Rechte auszuüben. Eine vertragliche Bindung, die allgemein die Möglichkeit ausschließt, eine völkerrechtliche Organisation zu verlassen, muß als mit dem allgemeinen Völkerrecht unvereinbar, als nichtig angesehen werden. Das Verlassen einer Integrationsgemeinschaft ist völkerrechtlich um so mehr begründet, wenn es sich um eine Organisation handelt, in der, wie z.B. in den westeuropäischen Gemeinschaften, das Prinzip der souveränen Gleichheit nicht immer eine Anwendung findet, und wo ein Staat auch gegen seinen Willen verpflichtet werden kann.

Aber auch wenn sich eine Integrationsgemeinschaft als Staat konstituiert, steht es jedem Volke dieses Staates frei, in ihm zu verbleiben oder ihn zu verlassen, denn im neuen Völkerrecht wird die Souveränität der Staaten als Ausdruck der Souveränität und der souveränen Rechte der Völker verstanden. Eine Bestätigung dafür ist das Prinzip des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, welches einen festen Platz im Völkerrecht der Gegenwart eingenommen hat. Die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Län-

der und Völker, vom 17. Dezember 1960[11], spricht vom »unveräußerlichen Recht aller Völker auf völlige Freiheit und auf die Ausübung ihrer Souveränität«. Es heißt weiter auch, daß alle Staaten die souveränen Rechte aller *Völker* respektieren müssen.

Es ist nicht möglich, an dieser Stelle die Gesamtheit der vielfältigen und komplizierten Fragen zu erfassen, die sich aus der Sicht der Souveränität bei der wirtschaftlichen oder politischen Integration stellen. Es ist jedoch notwendig zu betonen, daß, um rechtmäßig zu sein, die Integration in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts durchgeführt werden muß. Zu diesen Prinzipien gehört die Achtung der staatlichen Souveränität, die souveräne Gleichheit der Staaten und das Recht jedes Volkes, frei sein Schicksal zu bestimmen.

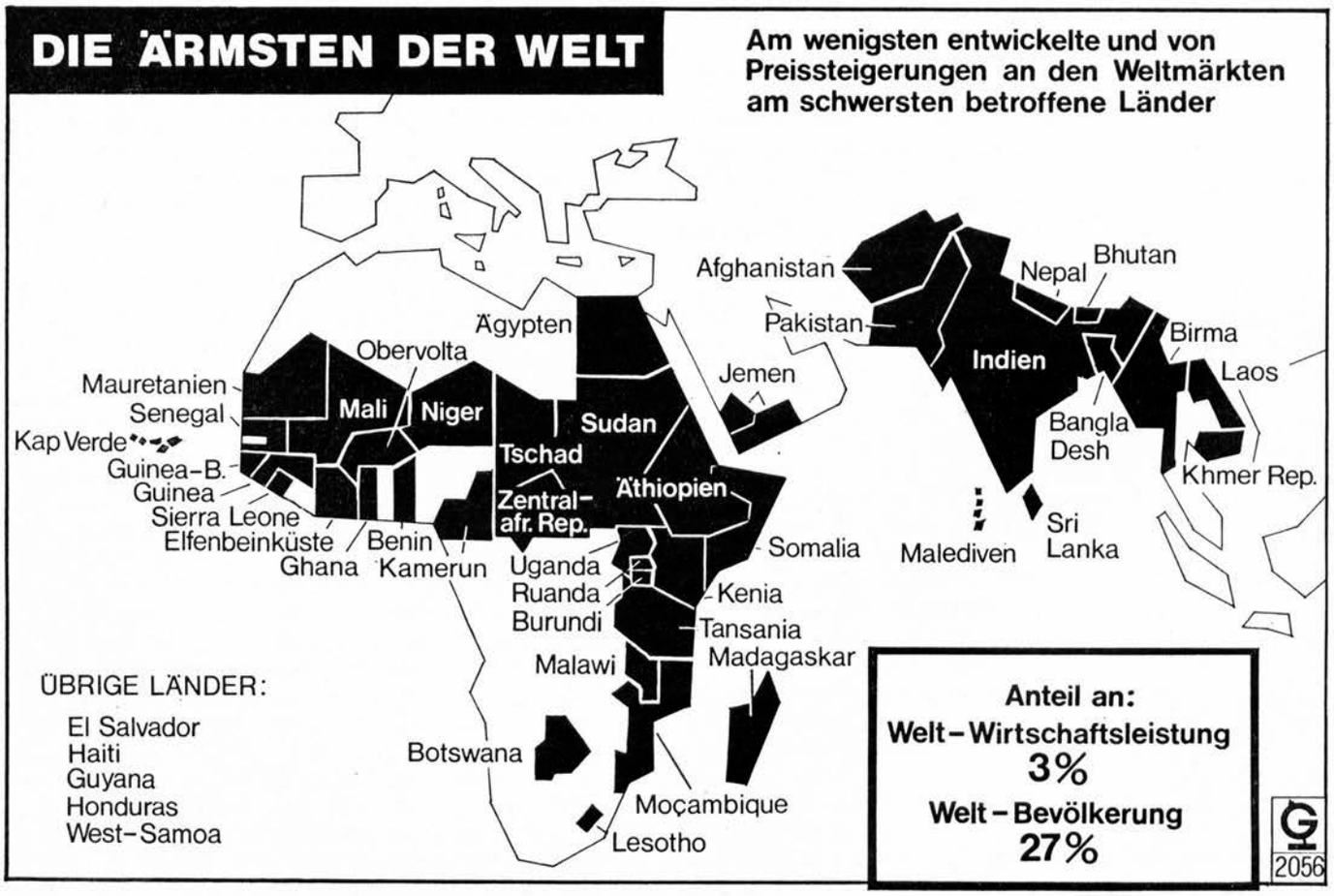
Die Bedeutung dieser Prinzipien, die in wichtigen Dokumenten der Vereinten Nationen und des allgemeinen Völkerrechts immer wieder bestätigt werden, wächst ständig. Sie ist mit dem Kampf der Entwicklungsländer um Gleichberechtigung verbunden, sie ist besonders groß auch auf unserem Kontinent, wo die Bemühungen um Entspannung und friedliche und vielseitige Zusammenarbeit nur dann fruchtbringend sein können, wenn die grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts in den Beziehungen zwischen den Staaten unentwegt eingehalten werden. Dies wurde nochmals auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bekräftigt, in deren Schlußakte die europäischen Staaten ihren Willen ausdrücken, sich von den Prinzipien der souveränen Gleichheit, der Achtung der souveränen Rechte, der Gleichberechtigung der Völker und ihres Rechtes, über ihr Schicksal zu verfügen, leiten zu lassen.

Souveränität und Integration sind miteinander vereinbar, und rechtlich zulässig sind einzig diejenigen Formen der Integration, die mit den auf der Souveränität der Staaten gründenden völkerrechtlichen Prinzipien im Einklang stehen.

Anmerkungen

1 Dokumente RGW. Über die Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration. Berlin, Staatsverlag der DDR, S. 16.
2 Ibid., S. 147.
3 E. O. Czempiel, Anachronistische Souveränität. Köln, 1969. H. Huber, Weltweite Interdependenz. Bern, 1968.
4 W. Friedman, Introduction to World Politics, p. 46, 48. W. Kewenig in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Bd. 1, S. 140.
5 Siehe H. G. Koppensteiner, Die europäische Integration und das Souveränitätsproblem. Baden-Baden, 1963, S. 70.
6 I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht. Köln, 1965, S. 3.
7 S. Wiener Konvention über das Recht der Verträge. Art. 53.
8 E. Friedländer, K. Focke, Europa über den Nationen. Köln, 1963, S. 27.
9 Recht im Wandel. Festschrift 150 Jahre Carl Heymans Verlag. Köln, 1965, S. 570f.
10 UN-Doc.A/Res/2625(XXV).
11 UN-Doc.A/Res./1514(XV). Deutsch s. VN 1962 S. 117.

Unsere Erde ist viergeteilt: Es gibt die rohstoffreichen Industrieländer wie die USA und Kanada, dann die rohstoffarmen Industrieländer wie Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich u.ä. Zur dritten Gruppe, den rohstoffreichen Entwicklungsländern, gehören die Ölstaaten und Staaten wie Mexico und Brasilien. Und schließlich die vierte Gruppe — sie bilden die Ärmsten der Armen unter den Entwicklungsländern. Sie verfügen weder über eigene Rohstoffe, noch haben sie genug Geld, sie kaufen zu können. Meist besitzen sie nicht viel mehr als einen Berg Schulden. Zu ihnen zählen die 29 rückständigsten Entwicklungsländer (die LDC, Least Developed Countries) sowie die 45 durch die Preisexplosion an den Rohstoff- und Energiemärkten besonders hart betroffenen Entwicklungsländer (die MSAC, Most Seriously Affected Countries). Da 23 Länder zu beiden Gruppen rechnen (die von den Vereinten Nationen eingestuft wurden), umfaßt die Gruppe der Habenichtse insgesamt 48 Länder. — Dort leben mehr als eine Milliarde Menschen, also ein Viertel der Weltbevölkerung. Sie erbringen lediglich rund drei Prozent der Weltwirtschaftsleistung. Sie sind am stärksten auf die Hilfe der übrigen Welt angewiesen, denn aus eigener Kraft sind sie meist nicht einmal in der Lage, den Grundbedarf für das Existenzminimum zu decken. Zwar sind sich Industrie- und Entwicklungsländer darüber einig, daß der Kampf gegen Hunger, Armut und Rückständigkeit in diesen Ländern alle angeht. Wie freilich diese Aufgabe gelöst werden könnte, darüber gehen die Meinungen auseinander.



Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

West-Sahara: Der Abzug Spaniens und seine Folgen — Die Kampfhandlungen — Reaktionen der OAU, der Arabischen Liga und der Vereinten Nationen — Zur Frage der Flüchtlinge in Algerien (17)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1976 S. 25 fort.)

I. Spanien verließ, entsprechend dem Teilungsplan von Madrid vom 14. November 1975, am 28. Februar 1976 die West-Sahara und erklärt sich seitdem als eine an dem Konflikt nicht mehr beteiligte Macht. Von seinem Standpunkt aus ist die West-Sahara entkolonisiert. Noch bleibt aber ein Restbestand an Entkolonisierungsproblematik offen, die in der Erfüllung der Forderung der UNO auf Selbstbestimmung der Sahraouis besteht.

Dieser Forderung wollte das Teilungsabkommen von Madrid, in seiner Ziffer 3, durch eine Entschließung der sahraouischen Stammesvertretung, der Yema's, genügeleisten. Es gelang Marokko, angeblich 80 der 103 Angehörigen der Yema's abstimmen zu lassen. Das Ergebnis billigt überwiegend die Aufteilung des Landes unter Marokko und Mauretanien. Diese Abstimmung muß jedoch als problematisch gewertet werden. Die Vereinten Nationen hatten sich jedenfalls geweigert, durch einen Beobachter den Anschein zu erwecken, diese Abstimmung erfülle ihre Forderungen. Unter dem Patronat Algeriens rief, etwa zeitgleich mit dem spanischen Abzug, der Generalsekretär der Frente Polisario am 27. Februar 1976 die ›Arabische Demokratische Republik Sahara‹ (ADRS) aus, bildete eine Regierung und ersuchte die UNO, die OAU und die Arabische Liga um Anerkennung. Die Republik wurde als »unabhängig, progressiv und islamisch« bezeichnet. Marokko und Mauretanien beantworteten die Staatsgründung mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Algerien und setzten damit zugleich für andere Staaten ein Warnzeichen.

II. Der nach der Besetzung der West-Sahara entbrannte Kleinkrieg mit der Polisario führte anscheinend zu einem Erfolg der marokkanisch/mauretanischen Truppen, als die Situation noch einmal eine Änderung zu erfahren schien. Am 27.Januar 1976 entbrannte eine dreitägige Schlacht zwischen marokkanischen und regulären algerischen Truppen bei Amgala (200 km von der algerischen Grenze entfernt). Algerien bezeichnet zwar als Zweck des Eindringens seiner Truppen lediglich die Versorgung der Polisario mit Medikamenten und Verpflegung, leugnete aber die Tatsache als solche nicht. Hier hatten also erstmals seit 1963 marokkanische und algerische Truppen miteinander im Gefecht gestanden, und damit drohte der Guerillakrieg in der Wüste zu einem großen Krieg zwischen den beiden Maghreb-Staaten zu eskalieren. Marokko stellte Algerien ein Ultimatum, keine Truppen in der Sahara einzusetzen. Seit diesem Zwischenfall sind keine wesentlichen Kampfhandlungen mehr durch algerische reguläre Truppen erfolgt. Nicht zuletzt dadurch hat sich inzwischen die Gefahr eines Krieges zwischen Marokko und Algerien erheblich vermindert.

Da aber beide Länder in ihren Entschlüssen nicht allein durch den Streitgegenstand West-Sahara motiviert sind, sondern ihre Demonstration der Stärke auch zur Ablenkung von den erheblichen inneren Schwierigkeiten benutzen, kann ein Krieg nicht völlig ausgeschlossen werden. Ein Kampfkraftvergleich der beiden Armeen ergibt bei näherer Gleichheit der numerischen Stärke ein deutliches Übergewicht Algeriens in der Bewaffnung. Das gilt insbesondere für die Luftwaffe und die Panzertruppe. Waffenlieferungen der USA an Marokko und der Sowjetunion an Algerien dürften bei einer Konfliktverschärfung, die aber gegenwärtig beiden Supermächten wohl ungelegen käme, nicht auszuschließen sein.

Unterhalb der Ebene eines Krieges sind Raketen- und Sprengstoffanschläge, offenbar nach der Methodik der Stadtguerilla durchgeführt, in El Aioun und gegen die Einrichtungen des Phosphatabbaues, auch bei gesicherter militärischer Beherrschung des Landes durch Marokko, kaum zu unterbinden. Die Polisario soll eine Sommerkampagne vorbereiten.

III. Der Rat der Außenminister der OAU nahm am 1. März 1976 einstimmig eine sibyllinische Erklärung zur Sahara-Frage an, die letztlich eine klare Stellungnahme vermied. Ein formeller Beschluß über den Status der Sahara wurde nicht gefaßt, sondern lediglich eine unverbindliche Erklärung über das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung abgegeben. Erst acht Staaten der OAU haben die Arabische Demokratische Republik Sahara (ADRS) anerkannt.

Die Arabische Liga und mehrere ihrer Mitgliedstaaten versuchten, ebenfalls unter Vermeidung einer klaren Stellungnahme, mit diplomatischen Aktionen wenigstens einen ›Bruderkrieg‹ zu verhüten. Nicht einmal das zunächst allein Algerien eindeutig unterstützende Libyen behielt diese Linie bei. Der Generalsekretär der Liga, Mahmoud Riad, erklärte nach einer Rundreise zu den Konfliktstaaten Anfang März 1976, alle drei hätten die Bereitschaft erklärt, den Konflikt politisch zu lösen. Der Antrag der Polisario bzw. der ADRS auf Aufnahme in die Arabische Liga wurde abgelehnt.

Generalsekretär Waldheim beauftragte am 31. Januar 1976 den schwedischen Botschafter bei der UNO, Olof Rydbeck, sich als sein Repräsentant vermittelnd einzuschalten und die Durchführung eines Referendums vorzubereiten. Nach einer ersten Rundreise erklärte Rydbeck in einem Zwischenbericht vom 21. Februar 1976, daß die Widersprüche der beiden UN-Resolutionen vom 10. Dezember 1975 und die gegenwärtige Lage die Durchführung eines Referendums äußerst erschwerten.

Ende März 1976 unternahm Botschafter Rydbeck eine erneute Reise. Diesmal suchte er Algerien auf und traf sich auch mit den Führern der Polisario/ADRS. Marokko bezeichnete diesen Kontakt in einem Telegramm an die UNO vom 1. April 1976 als eine Überschreitung des Mandats der UN und verweigerte Rydbeck einen Besuch in Rabat. Mauretanien schloß sich dieser Haltung an, so daß der Botschafter gezwungen war, seine Mission zu beenden.

Am 14. April schlossen Marokko und Mauretanien einen Vertrag über den Grenzverlauf zwischen ihren Staaten und über die Entwicklung der ›zurückgewonnenen‹ Sahara-Provinzen. Rabat will 1976 600 Mill. Francs in der Sahara investieren.

Der Gedanke der Abhaltung eines Referendums unter Aufsicht der UNO ist damit bis auf weiteres undurchführbar geworden.

IV. Nach wie vor sind die Meldungen über die Einstellung der Bevölkerung in der West-Sahara und über die Flüchtlinge widersprüchlich. Eine Gruppe Schweizer Ärzte, die im April die Flüchtlingslager im Auftrage eines Genfer ›Comité de Soutien au Peuple Sahraoui‹ aufgesucht hatte, glaubt die algerischen Angaben bestätigen zu können, wonach in den Lagern etwa 70 000 Flüchtlinge lebten. Diese Zahl erscheint angesichts einer Gesamtzahl der Bevölkerung von 73 500 Köpfen (nach der Zählung von 1974) und der Tatsache, daß die Ortschaften in der West-Sahara auch jetzt keineswegs menschenleer sind, als zumindest widersprüchlich. Vielleicht sind sogenannte Altflüchtlinge aus der Zeit vor 1974 mitgerechnet. Im übrigen zeichnet sich ab, daß durch das Festhalten der Flüchtlinge in Lagern, ihre politische Indoktrination und die Bewaffnung ihrer Kampforganisation Polisario eine Entwicklung analog derjenigen der Palästinenser eintreten könnte.

V. Die Aufteilung der West-Sahara unter Marokko und Mauretanien ist eine Tatsache, die allenfalls im Rahmen einer grundsätzlichen Lageänderung, z. B. Umsturz in Marokko, im Sinne der algerischen Vorstellung aufgehoben werden könnte. Ein Krieg zwischen Marokko und Algerien, der dann außer der Sahara-Frage noch andere Motivationen haben müßte, ist zwar nicht völlig auszuschließen, aber für die übersehbare Zukunft unwahrscheinlich geworden. Die Guerilla-Aktionen der Polisario dürften dagegen Marokko und Mauretanien auch weiterhin erhebliche Schwierigkeiten bereiten. CK

Rechtsfragen

Seerecht: 4. Tagungsrunde der III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vom 15.3.—7.5.1976 in New York — Internationale Meeresbehörde — Begrenzung der Küstengewässer und der Anschlußzonen — Schaffung einer Wirtschaftszone — Mariner Umweltschutz — Technologietransfer — Große Interessenunterschiede verursachen schwierige Verhandlungen — 5. Tagungsrunde vom 2. August bis 17. September 1976 (18)

I. Am 7. April 1976 beendete die III. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ihre 4. Tagungsrunde in New York. Sie hatte am 15. März begonnen. Die Erfüllung der Konferenzaufgabe, eine völlige Neuordnung des Seerechts zu schaffen, ist durch die vitalen wirtschaftlichen und poli-

tischen Gegensätze der Staaten der Welt äußerst schwierig. Hauptthemen der Konferenz sind: Die Errichtung einer internationalen Meeresboden-Behörde; die Begrenzung der Küstengewässer und der Anschlußzonen; die Errichtung einer Wirtschaftszone; der marine Umweltschutz; der Technologietransfer.

Die Einrichtung einer internationalen Behörde hat den Zweck, den Abbau der mineralischen Bodenschätze der Tiefsee zu regeln. Umstritten ist hierbei, ob der Abbau durch die Behörde selbst oder mittels eines Lizenzvergabesystems durch Staaten bzw. private Unternehmen erfolgen soll. Die Entwicklungsländer befürchten, daß die Nutzung des Tiefseebodens, vor allem die Gewinnung der dort lagernden Manganknollen, negative Folgen auf die Weltrohstoffpreise haben könne. Sie fordern deshalb Vorkehrungen gegen mögliche Einbußen beim Rohstoffexport. Die Begrenzung der Küstengewässer sowie der Anschlußzonen und die Errichtung einer Wirtschaftszone, in der den Küstenstaaten Vorzugsrechte hinsichtlich der wirtschaftlichen Nutzung zustehen sollen, sind weitere Aufgaben. Gleichzeitig gilt es, die küstenstaatlichen Pflichten in den drei genannten Zonen zu fixieren, wobei sich das Hauptaugenmerk auf die Sicherung der freien Durchfahrt und der Forschung richtet. Schließlich beschäftigt sich die Konferenz mit dem Umweltschutz auf See sowie dem Technologietransfer.

II. Auch nach jetzt vier Verhandlungsrunden der III. Seerechtskonferenz mit insgesamt 26 Verhandlungswochen (Dezember 1973 New York, Juni/August 1974 Caracas, März/Mai 1975 Genf) ist noch nicht sicher, ob eine Einigung herbeigeführt werden kann und ob vor allem Aussicht darauf besteht, daß ein von der Konferenz erarbeitetes Vertragswerk die ausreichende Zahl von Ratifikationen erhalten wird. Die Folgen eines Scheiterns der Konferenz wären schwerwiegend. Viele Küstenstaaten würden zum Schutz ihrer Interessen die Küstengewässer ausdehnen, wie dies teilweise schon geschehen ist. Das Ergebnis wäre eine völlige Anarchie des Seerechts. Um einer derartigen Entwicklung vorzubeugen, ist die 5. Verhandlungsrunde bereits für die Zeit vom 2. August bis 17. September 1976 angesetzt.

Der derzeitige Verhandlungsstand ist schwer abzuschätzen. Am Ende der 4. Tagungsrunde lag als Verhandlungsergebnis ein vierteiliger revidierter Text vor, über den nicht abgestimmt worden war. Er wurde von den Vorsitzenden der drei Hauptausschüsse und dem Vorsitzenden der Konferenz ausgearbeitet (Doc.A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part.I—III; A/CONF.62/WP.9/Rev.1). Damit folgte die Konferenz dem in der 3. Runde eingeschlagenen Weg. Der Vergleich zwischen dem Verhandlungstext vom Schluß der 3. Tagungsrunde, der die Grundlage für die Beratungen der jetzt abgeschlossenen 4. Verhandlungsrunde bildete, und dem nunmehr vorliegenden revidierten Text läßt einige Rückschlüsse auf den Stand der Diskussion zu. Insgesamt kann man sagen, daß im 1. und 3. Hauptausschuß Fortschritte erzielt werden konnten, während die Arbeiten des 2. Hauptausschusses stagnieren.

III. Das *Internationale Meeresbodengebiet* ist Arbeitsthema des Ersten Hauptausschusses. Nach dem Grundprinzip des ›neuen Seerechts‹ ist das Internationale Meeresbodengebiet ›gemeinsames Erbe der gesamten Menschheit‹. Es soll von einer internationalen Behörde zum Nutzen der gesamten Menschheit verwaltet werden. Kein Staat kann in diesem Gebiet Souveränitätsrechte erwerben. Der Meeresboden soll entsprechend dem Grundkonzept allen Staaten ohne Unterschied zur friedlichen Nutzung offen stehen (Art. 8). Art. 9 des jetzigen Textes sieht drei Maßnahmen zum Schutz der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer gegen wirtschaftliche Einbußen durch den Meeresbergbau vor: Die Internationale Meeresbehörde soll für die aus dem Meeresboden geförderten Rohstoffe den betreffenden Rohstoffabkommen beitreten; sie kann für höchstens 20 Jahre den Meeresbergbau drosseln, wobei die Weltnickelnachfrage als Leitlinie gilt; die Entwicklungsländer haben Anspruch auf Entschädigung für erlittene Verluste. Dieses Konzept stellt ohne Zweifel einen Fortschritt gegenüber dem Verhandlungstext vom Abschluß der 3. Tagungsrunde dar. In diesem wurde lediglich gefordert, daß schädliche Einflüsse auf den Rohstoffexport der Entwicklungsländer vermieden werden müßten. Fraglich erscheint allerdings, ob nicht die Befugnis der Meeresbehörde, den Meeresbergbau für eine gewisse Zeit zu drosseln, Mißbrauchmöglichkeiten eröffnet, oder ob dies über die Bindung an die Weltnickelnachfrage verhindert werden kann.

Die *wissenschaftliche Erforschung des Internationalen Meeresbodens* steht allen Staaten offen; die Forschung soll lediglich friedlichen Zwecken dienen, die entsprechenden Umweltschutzvorschriften beachten und auf die Interessen der Küstenstaaten Rücksicht nehmen, wenn eine Rohstofflagerstätte aus der Wirtschaftszone in den Internationalen Meeresbodenraum hineinreicht. Der Status des Wassers und der Luft über dem Internationalen Meeresboden soll durch diese Regelungen nicht berührt werden. Vor allem sollen die Bergbauaktivitäten keine Behinderung für die Schiffahrt bedeuten.

IV. Das Hauptgewicht von Teil I des revidierten Verhandlungstextes liegt auf der *Errichtung der Internationalen Meeresbehörde.* Sie soll über fünf Organe verfügen: Eine Versammlung, einen Rat, einen Gerichtshof, ein Sekretariat und ein Unternehmen.

In der Versammlung sollen alle Staaten vertreten sein. Alle wesentlichen Fragen werden mit Zweidrittelmehrheit entschieden. Als oberstes Organ der Behörde soll sie die Aufgabe haben, die Grundentscheidungen zu fällen. Für den Rat sind 36 Mitglieder vorgesehen, die von der Versammlung gewählt werden. 24 von ihnen sollen nach dem Prinzip einer gerechten geographischen Verteilung benannt werden, die übrigen 12 nach ihren besonderen Interessen. Der Rat ist praktisch das Ausführungsorgan der Behörde. Er verfügt nach Vorstellung des Verhandlungstextes über drei Expertenausschüsse. Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung des Vertrages sollen durch den eigens zu schaffenden Meeresgerichtshof entschieden werden. Seine Entscheidungen sind bindend und sie können unter Umständen durch den Rat durchgesetzt werden. Die Behörde soll durch Mitgliederbeiträge und durch Abgaben der im Meeresbergbau tätigen Staaten bzw. Unternehmen finanziert werden. Überschüsse werden unter die Vertragspartner verteilt.

Besondere Bedeutung kommt den Abbaubedingungen zu. Sie waren einer der Hauptdiskussionspunkte der vorangegangenen Sitzungen. Hier scheint sich folgende Lösung abzuzeichnen: Der Bewerber schlägt ein Gebiet zur Exploration oder Ausbeutung vor. Die Behörde teilt ihm die Hälfte dieses Gebietes oder, wenn er zwei Gebiete benennt, ein Gebiet zu und behält den anderen Teil zur Ausbeutung durch die Behörde selbst oder ein Entwicklungsland zurück. Damit soll erreicht werden, daß die Meeresbehörde nach einiger Zeit Kenntnis über eine Reihe abbauwürdiger Meeresbodengebiete erlangt. Es ist nicht geplant, die Vergabemodalitäten für die Abbaurechte in die angestrebte Konvention selbst aufzunehmen. Sie sollen ebenso wie die Regelungen über das Unternehmen der Behörde, über das Streitschlichtungsverfahren und über die finanziellen Regelungen zwischen Abbautreibenden und Behörde in einem Anhang niedergelegt werden.

V. Teil II des revidierten Verhandlungstextes befaßt sich praktisch mit allen übrigen wesentlichen Fragen des Seerechts. Am Anfang steht die Regelung über die *Küstengewässer.* Es ist vorgesehen, diese auf 12 Seemeilen (sm), gemessen von der Basislinie, zu begrenzen. Als Basislinie gilt die Niedrigwasserlinie, wie sie bereits durch die Genfer Küstenmeerkonvention von 1958 niedergelegt ist. Bei stark zerklüfteten Küsten ist es möglich, gerade Basislinien zu fixieren. Beträchtlich erweitert werden sollen gegenüber dem geltenden Recht die Befugnisse des Küstenstaates hinsichtlich der Passage fremder Handelsschiffe durch seine Küstengewässer. Zwar geht auch der Verhandlungstext von dem Grundsatz der freien Durchfahrt aus, aber der Küstenstaat erhält doch das Recht, Regelungen zu erlassen, die den freien Schiffsverkehr erheblich behindern können. So sind z.B. küstenstaatliche Gesetze zu folgenden Zwecken möglich: Schutz der Schiffssicherheit, der Schiffahrtseinrichtungen, von Kabeln, Ölleitungen und der küstenstaatlichen Umwelt, der Fischbestände und der Forschungseinrichtungen. Gebühren für das Durchfahren von Küstengewässern dürfen nicht erhoben werden. Sollten alle diese Bestimmungen in den endgültigen Vertrag aufgenommen werden, erlaubten sie den Küstenstaaten praktisch eine sehr weitgehende Einflußnahme auf den ihre Küstengewässer passierenden Schiffsverkehr. Kriegsschiffe haben nach diesen Vorschriften nicht das Recht, sich in fremden Küstengewässern aufzuhalten. Es ist daher von besonderer Bedeutung, daß für die Durchfahrt durch bestimmte internationale Meerengen eine Sonderregelung vorgesehen ist. Hier gilt nicht das Prinzip der ›innocent passage‹ sondern das des ›free transit‹. Die küsten-

staatlichen Rechte werden hierbei nicht unwesentlich eingeschränkt.

VI. Einer der Hauptdiskussionspunkte des bisherigen Konferenzverlaufes war die Frage um die *Errichtung einer Wirtschaftszone,* in der dem Küstenstaat das Monopol hinsichtlich der Ausbeutung aller Ressourcen zusteht. Die Mehrzahl der Konferenzteilnehmer hat sich bereits für die Errichtung einer derartigen Wirtschaftszone ausgesprochen. Sie soll eine Breite von 200 sm, gemessen von der Basislinie, nicht überschreiten. Das Recht der freien Schifffahrt und des freien Überflugs bleiben vom Wirtschaftszonenkonzept unberührt. Der Küstenstaat hat das alleinige Recht, in diesem Gebiet Meeresbergbau und Fischfang zu betreiben. Er ist auch verantwortlich für die Erhaltung der Fischbestände. Die Durchführung von Forschungsarbeit in dieser Zone hängt von seiner Genehmigung ab. Lediglich einigen geographisch oder wirtschaftlich benachteiligten Staaten sollen in benachbarten Wirtschaftszonen Sonderrechte eingeräumt werden. Dieser Lösungsvorschlag bleibt erkennbar hinter den Wünschen der geographisch benachteiligten Staaten zurück, die sich auf der Konferenz zu einer Gruppe zusammengeschlossen haben (zu ihr gehören u.a. Niederlande, Österreich, Nepal, Afghanistan, Bundesrepublik Deutschland). Nicht durchzusetzen vermochten sich nach dem Verhandlungstext diejenigen, die den Festlandsockel in dem Wirtschaftszonenkonzept aufgehen lassen wollten. Im Gegenteil, der Verhandlungstext sieht eine Ausdehnung des Festlandsockels bis zur Außenkante der Festlandsmasse vor (bisherige Grenze nach der Festlandsockelkonvention von 1958 200 m Tiefenlinie bzw. die Grenze der Ausbeutbarkeit), wenn diese außerhalb der 200 sm-Grenze der Wirtschaftszone liegt. Damit werden die wirtschaftlich interessantesten Teile des Meeresbodens, vor allem die im Meeresboden vermuteten Ölvorkommen, küstenstaatlicher Kontrolle unterstellt. Die Küstenstaaten sind allerdings nach dem Verhandlungstext verpflichtet, einen Teil ihrer Einkünfte, die sie aus dem Festlandsockel jenseits der 200 sm-Grenze ziehen, an die Meeresbodenbehörde abzuführen.

VII. Außerhalb der genannten Zonen steht die Hohe See allen Staaten zur *friedlichen Nutzung* offen. Als Nutzungsformen werden ausdrücklich genannt: Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, der Verlegung von Kabeln und Ölleitungen, der Errichtung künstlicher Inseln, des Fischfangs und der Forschung. Im übrigen entspricht die von dem Verhandlungstext skizzierte Rechtsordnung für die Hohe See weitgehend geltendem Recht.

VIII. Von Bedeutung sind noch die vorgesehenen Regeln für *Archipel-Staaten.* Sie haben das Recht, ihre Basislinien, von denen aus die Küstengewässer und die Wirtschaftszonen bemessen werden, so zu ziehen, daß sie die äußeren Enden der Inseln miteinander verbinden. Damit erhielten diese Staaten, sollten sich diese Vorstellungen durchsetzen, enorme Wirtschaftszonen.

IX. Der dritte Ausschuß der Konferenz behandelt die Fragen des Umweltschutzes auf See, der Forschung und des Transfers mariner Technologie. Hauptdiskussionspunkte des bisherigen Verhandlungsverlaufes waren der Umweltschutz und die Forschung. Entsprechend widmet sich auch Teil III des Verhandlungstextes diesen Themen.

Als *Verschmutzung der marinen Umwelt* wird definiert: Jede menschliche unmittelbare oder mittelbare Einbringung von Stoffen oder Energie, welche geeignet ist, die lebenden Ressourcen der See zu schädigen, die menschliche Gesundheit zu bedrohen, die legitimen Nutzungsformen der See, einschließlich des Fischfangs, zu behindern, die Nutzungsqualität des Seewassers zu verringern und das Landschaftsbild zu beeinträchtigen. Der Verhandlungstext unterscheidet, und damit behält er die bislang eingeschlagene Linie bei, zwischen Verschmutzungen der See von Land aus, durch Aktivitäten auf dem Meeresboden, durch Abfallbeseitigung und/oder durch Schiffe. Abgesehen von der Verschmutzung durch Schiffe, erlassen die Küstenstaaten selbst die entsprechenden Regelungen (für den Internationalen Meeresboden die Behörde). Sie sind verpflichtet, international zusammen zu arbeiten und vor allem das Übergreifen von Umweltschäden in ein fremdes Staatsgebiet zu verhindern. Die Regulierung der Umweltschutzmaßnahmen, soweit sie die Schiffahrt betrifft, liegt nicht in der Hand der einzelnen Staaten, hier sollen internationale Abkommen die Verhaltensvorschriften fixieren. Lediglich in der Wirtschaftszone vermag der Küstenstaat eigene Regelungen zu schaffen, sie müssen allerdings den internationalen Anforderungen entsprechen. Dies bedeutet einen nicht unerheblichen Fortschritt. Bislang war zu befürchten, daß die Küstenstaaten das Recht erhalten würden, für ihre Wirtschaftszonen ein eigenes, von den internationalen Bestrebungen und Standards unabhängiges, Umweltschutzsystem aufzubauen. Dies hätte zu einer Zersplitterung des gesamten maritimen Umweltschutzes und u.U. zu einer starken Behinderung der Seeschiffahrt führen können. Es sieht so aus, als ob sich die großen Schiffahrtsnationen gegen entsprechende Bestrebungen haben durchsetzen können. Lediglich Kanada, das allgemein für eine starke Stellung der Küstenstaaten hinsichtlich der Regelungsbefugnisse in der Wirtschaftszone oder einer besonderen Umweltschutzzone eintrat, erhielt Sonderrechte zur Sicherung der arktischen Gewässer. Die Durchsetzung der Umweltschutzvorschriften liegt bei den Flaggenstaaten, es kann aber auch der Staat tätig werden, dessen Hafen nach einem Verstoß angelaufen worden ist. Diese Lösung, die dem Interesse der Küstenstaaten nach einem wirksamen Schutz ihrer Interessen entgegenkommt, geht auf einen Vorschlag der USA zurück.

X. *Maritime Forschung* wird nach dem Verhandlungstext als diejenige Untersuchung definiert, die dazu bestimmt ist, die menschlichen Kenntnisse über die maritime Umwelt zu erweitern. Alle Staaten und alle internationalen Organisationen haben grundsätzlich das Recht, auf diesem Gebiet tätig zu werden. Die Forschung darf jedoch nur friedlichen Zwecken dienen, sie muß mit wissenschaftlichen Methoden durchgeführt werden, darf die übrigen anerkannten Nutzungsformen nicht übermäßig beeinträchtigen und muß den nationalen Gesetzen entsprechen, soweit diese im Einklang mit dieser Konvention stehen.

Forschungstätigkeit in fremden Küstengewässern bedarf der küstenstaatlichen Genehmigung. Forschungstätigkeit im Bereich der Wirtschaftszone oder des Festlandsockels benötigt die Zustimmung des Küstenstaates. Diese soll aber nicht verweigert werden können, wenn das Forschungsvorhaben rechtzeitig angekündigt wurde, eine detaillierte Beschreibung erfolgte, der Küstenstaat die Möglichkeit hat, eigene Wissenschaftler an Bord des Forschungsschiffes zu entsenden, der Küstenstaat vollen Zugang zu allen gewonnenen Ergebnissen erhält und die Auswertung des Forschungsprojektes international publiziert wird. Die Genehmigung braucht der Küstenstaat dann nicht zu erteilen, wenn seine wirtschaftlichen Interessen in der Wirtschaftszone beeinträchtigt werden. Auch hier sind offenkundig in den Verhanlungen Fortschritte erzielt worden. Vor allem hat man die praktisch kaum vollziehbare Unterscheidung zwischen industrieller und Grundlagenforschung gem. Art. 5. Abs. 1 und 8 der Festlandsockelkonvention aufgegeben. Auch konnten sich offenkundig die Küstenstaaten nicht durchsetzen, die praktisch jedes Forschungsvorhaben im Bereich der Wirtschaftszone oder des Festlandsockels in das Ermessen des Küstenstaates stellen wollten.

XI. Weniger stark ausgearbeitet ist bislang der Abschnitt über *Technologietransfer.* Der Verhandlungstext erschöpft sich hier weitgehend in einem Appell an die Staaten bei der Entwicklung neuer mariner Technologien zusammenzuarbeiten und die gewonnenen Erkenntnisse den Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen. Außerdem wird gefordert, die Entwicklungsländer zu unterstützen, damit sie eigene Forschungsvorhaben durchführen können.

XII. Teil IV des Verhandlungstextes befaßt sich mit den *Streitschlichtungsverfahren.* Er wurde von dem Präsidenten der Konferenz, H. Shirley Amerasinghe (Sri Lanka) selbst ausgearbeitet. Danach sollen die Staaten ihre Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung der Konvention ausschließlich mit friedlichen Mitteln beilegen. Der Verhandlungstext stellt ihnen hierfür verschiedene Streitschlichtungsmechanismen zur Verfügung, zwischen denen die Staaten wählen können: Meeresgerichtshof, Internationaler Gerichtshof, Schiedsgericht oder Entscheidung einer Expertenkommission. Die Entscheidungen dieser Gremien sind für die Parteien verbindlich. Allerdings haben die Staaten das Recht, zur Erledigung eines Streitfalles ein besonderes Streitschlichtungsverfahren anzuwenden bzw. sich an regionale Streitschlichtungsgremien zu wenden. Erst wenn nach Ablauf einer bestimmten Frist die Parteien keine Einigung über das anzuwendende Streitschlichtungsverfahren und das anzurufende Gremium erzielen, kommt es zwangsläufig zur Verhandlung vor einem der in dem Verhandlungstext vorgesehenen Gremien. Kommt es zu einer Auseinandersetzung, ob ein Schiff oder ein Unternehmen die Sonderrechte eines Staates beispielsweise in der Wirtschaftszone verletzt

hat, muß vor Einschaltung des internationalen Streitschlichtungsverfahrens der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein. Die innerstaatlichen Gerichte haben in diesen Fällen die Konvention und sonstiges relevantes Völkerrecht anzuwenden. Nicht eingesetzt werden kann das vorgesehene Streitschlichtungsverfahren über das Ausmaß der küstenstaatlichen Souveränitäts- und Sonderrechte. Etwas anderes gilt, wenn der Küstenstaat das Recht eines anderen Staates auf freie Durchfahrt oder freien Überflug konventionswidrig behindert haben soll.

In sieben Anhängen zu Teil IV werden die einzelnen Verfahren sowie das Statut des Meeresgerichtshofs skizziert. Wo

Internationales Handelsrecht: Entwurf eines Übereinkommens für den Warentransport auf dem Seeweg — Regeln für Handelsschiedsgerichtsbarkeit — Tagung der UNCITRAL vom 12.4.—7.5.1976 in New York (19)

DerWarentransport auf dem Seeweg und die Handelsgerichtsbarkeit waren die Schwerpunktthemen der 9. Tagung der Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL, United Nations Commission for International Trade Law). Die 36köpfige Kommission verabschiedete den Entwurf einer Konvention über den Warentransport auf dem Seeweg (Convention on the Carriage of Goods by Sea). Es ist das zweite UNCITRAL-Übereinkommen, dessen Entwurf die Kommission erarbeitet hat. Die UNCITRAL stellte auf ihrer jetzigen Tagung außerdem Standardregeln für die Handelsschiedsgerichtsbarkeit auf (Arbitration Rules). Im nächsten Jahr wird die Kommission den Entwurf einer Konvention über den Internationalen Handelskauf als solchen zu erstellen versuchen.

I. Der Entwurf des Übereinkommens für den Warentransport auf dem Seeweg umfaßt 25 Artikel. Der erste Abschnitt enthält allgemeine Bestimmungen und zwar über die Terminologie (Art.1) und den Anwendungsbereich der Konvention (Art.2) sowie die Grundsätze für ihre Auslegung (Art.3). Der zweite Abschnitt regelt die Haftung des Seefrachtführers. Er grenzt zunächst den Zeitraum ab, während dessen der Frachtführer die Verantwortung für die Ladung trägt (Art.4). Der Seefrachtführer haftet für Verlust und Beschädigung der Ware sowie für Lieferverzug. Bei Nichtverschulden ist er befreit, trägt insoweit aber die Beweislast (Art.5). In der Frage von Haftungsgrenzen (Art.6) traf die Kommission keine abschließende Entscheidung, sondern beließ es bei zwei Alternativen. Art.7 erklärt die Einwendungen und Haftungsgrenzen, die die Konvention dem Frachtführer zubilligt, auch auf nichtvertragliche, insbesondere deliktische Ansprüche für anwendbar. Es folgen Vorschriften über die Verwirkung des Rechts auf Haftungsbegrenzung (Art.8) und über die Deckladung, die nur unter bestimmten Bedingungen zugelassen sein soll (Art.9). Bestimmungen über die Haftung des Frachtführers im Fall der Einschaltung von Unterfrachtführern bilden den Schluß des Abschnitts (Art.10,11). Im dritten Abschnitt ist die Haftung des Verladers festgelegt. Dieser haftet für Verlust und Beschädigung der Ware nur im Falle seines oder ihm zurechenbaren Verschuldens (Art.12). Sollen gefährliche Waren befördert werden, hat der Verlader darauf aufmerksam zu machen und anzugeben, welche besonderen Vorkehrungen getroffen werden sollten (Art.13). Vernachlässigt er seine Aufklärungspflicht, haftet er für etwa eintretende Schäden, und der Seefrachtführer ist, wenn er den Sachverhalt erkennt, berechtigt, sich der Ware entschädigungslos zu entledigen. Der vierte Abschnitt gilt den Transportdokumenten. Er handelt vom Konnossement (Art.14—16), sonstigen Urkunden (Art.18) sowie der Haftung des Verladers für seine Angaben (Art.17). Der fünfte Abschnitt regelt die Geltendmachung von Ansprüchen (Art.19—22). Die rügelos geschehende Entgegennahme der Ware durch den Empfänger der Sendung begründet einen Beweis des ersten Anscheins dafür, daß sich die Ware in ordnungsgemäßem Zustand befunden hat; versteckte Fehler müssen binnen 15 Tagen gerügt werden. Die Verjährungsfrist für Schadensersatzansprüche soll zwei Jahre betragen. Die Gerichtsbarkeit eines Staates kann begründet werden durch den Hauptgeschäftssitz oder die gewöhnliche Niederlassung des Beklagten, den Ort des Vertragsschlusses, den Verladehafen, den Löschhafen und durch die Gerichtsstandvereinbarung. Ausnahmsweise sollen auch die Gerichte eines Hafens zuständig sein, in dem ein Frachtschiff mit Arrest belegt worden ist. Einige Staaten bestanden darauf, es müsse klargestellt werden, daß diese Vorschrift staatseigene Schiffe nicht betreffe. Der letzte Abschnitt enthält Schlußvorschriften (Art.23—25). Danach sollen die Bestimmungen der Konvention allen entgegenstehenden Klauseln des Frachtvertrages, eines Konnossements oder einer anderen Urkunde über den Transport vorgehen; eine vertragliche Verschärfung der Frachtführerpflichten und -haftung bleibt unberührt.

Die Kommission empfahl der Generalversammlung, zur abschließenden Beratung und Annahme der Konvention eine Staatenkonferenz einzuberufen.

II. Regeln für die Handelsschiedsgerichtsbarkeit: Die Kommission stellt sich die praktische Anwendung des 41 Artikel umfassenden Standardregelwerks vor allem in der Form vor, daß in kaufmännischen Verträgen auf die ›UNCITRAL Arbitration Rules‹ Bezug genommen wird. Sie ersuchte die Generalversammlung, eine dahingehende Empfehlung auszusprechen.

Der erste Abschnitt der neuen Regeln betrifft die Eröffnung des schiedsgerichtlichen Verfahrens. Der Antragsteller muß den Antragsgegner von der Einleitung unterrichten. Beide Seiten dürfen sich durch eine Person ihrer Wahl vertreten oder unterstützen lassen; sie müssen die Gegenpartei von Tatsache und Umfang der Bevollmächtigung schriftlich in Kenntnis setzen. Der zweite Abschnitt handelt von der Zusammensetzung des Schiedsgerichts. Er sieht drei Schiedsrichter vor, sofern sich die Parteien nicht zuvor über die Zahl geeinigt haben oder sich nicht binnen 15 Tagen nach Zustellung der Mitteilung der Einleitung des Schiedsverfahrens an den Antragsgegner darauf festlegen, daß ein Einzelschiedsrichter entscheiden solle. Steht fest, daß ein Einzelschiedsrichter amtieren wird, können beide Seiten personelle Vorschläge unterbreiten. Kommt binnen 30 Tagen keine Einigung zustande, soll ein Dritter die Ernennung vornehmen. Gelingt es den Parteien nicht, über diesen Dritten eine Übereinkunft zu erzielen, kann sich jede Partei an den Generalsekretär des Ständigen Haager Schiedshofes wenden mit dem Ersuchen, eine Person oder Institution zur Vornahme der Ernennung zu bestimmen. Soll das Schiedsgericht aus drei Schiedsrichtern bestehen, wählt jede Partei jeweils einen aus. Der dritte wird sodann von den ersten beiden ausgesucht. Können sich die zwei bereits Ernannten dabei nicht binnen 30 Tagen einigen, wird der dritte — präsidierende — Schiedsrichter in dem Verfahren bezeichnet, das für die Bestimmung eines Einzelschiedsrichters vorgesehen ist. Der dritte Abschnitt befaßt sich mit dem eigentlichen Schiedsverfahren. Sofern entsprechende Parteienvereinbarungen fehlen, legen die Schiedsrichter selber Ort und Sprache(n) des Verfahrens fest. Das Verfahren kann schriftlich sein. Mündliche Verhandlungen und die Vernehmung von Zeugen bzw. sachverständigen Zeugen finden statt, wenn eine Partei es beantragt oder das Schiedsgericht es für richtig hält. Solche Sitzungen sind nicht öffentlich, es sei denn, beide Parteien treffen eine abweichende Abrede. Das Schiedsgericht kann Sachverständige hinzuziehen. Im übrigen kann es den Gang seines Verfahrens so einrichten, wie es das für richtig hält, soweit nur die Regeln beachtet und beide Seiten gleichbehandelt werden und jede Partei zu jedem Zeitpunkt und in vollem Umfang rechtliches Gehör genießt. Der vierte Abschnitt regelt den Schiedsspruch. Er ist endgültig und für die Parteien verbindlich. Er ist schriftlich abzufassen; eine Begründung unterbleibt, wenn die Parteien es so wünschen. Das Schiedsgericht wendet dasjenige Recht an, das die Parteien für anwendbar erklärt haben; fehlt eine entsprechende Erklärung, wird es sich von den Kollisionsnormen leiten lassen, die es für anwendbar hält. Die Schiedsrichter dürfen nur dann ex aequo et bono entscheiden, wenn sie dazu von den Parteien ausdrücklich ermächtigt worden sind. NJP

Verschiedenes

Mitgliedschaftsanwärter — Ablehnung des Aufnahmegesuchs Angolas (20)

Die Zahl der Mitglieder der Vereinten Nationen, die sich gegenwärtig auf 144 beläuft, wird weiter zunehmen. Ein Antrag Angolas um Aufnahme, der seit dem 22. April 1976 vorlag, wurde durch ein Veto der USA im Sicherheitsrat am 23. Juni 1976 abgelehnt. — Auch in das Problem einer UN-Mitgliedschaft der Schweiz scheint jetzt Bewegung zu kommen. Die Schweiz ist das einzige Land, das jederzeit Mitglied werden könnte, aber bisher wegen seiner besonderen Haltung zur Neutralität von der Stellung eines Antrags abgesehen hat. — Ob die Seychellen, die am 28. Juni 1976 unabhängig wurden, einen Antrag stellen werden, ist noch nicht bekannt. — Auch Vietnam steht nach seiner Wiedervereinigung als Mitglied an. Red

---

Beiträge 17: Conrad Kühlein (CK); 18: Dr. Rüdiger Wolfrum (Wo); 19: Norbert J. Prill (NJP); 20: Redaktion (Red).

Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats:

Zypern, Nahost, Komoren, Rhodesien, Timor, Seerecht, Rückgabe von Kunstwerken

Zypern

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Zypernfrage. — Entschließung 3395 (XXX) vom 20. November 1975

Die Generalversammlung,

— nach Behandlung der Zypern-Frage,
— nach Anhörung der in der Aussprache abgegebenen Erklärungen und in Kenntnisnahme des Berichts des Politischen Sonderausschusses,
— mit Besorgnis zur Kenntnis nehmend, daß die vier Gesprächsrunden zwischen den Vertretern der beiden Volksgruppen gemäß der Entschließung des Sicherheitsrats 367(1975) vom 12. März 1975 noch zu keiner für beide Seiten annehmbaren Regelung geführt haben,
— tief besorgt über die Fortdauer der Krise in Zypern,
— angesichts dessen, daß die Zypern-Krise im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ohne weitere Verzögerung auf friedliche Weise gelöst werden muß,

1. bestätigt erneut, daß dringend weitere Bemühungen erforderlich sind, um die vom Rat in seiner Entschließung 365(1974) vom 13. Dezember 1974 gebilligte Entschließung der Generalversammlung 3212(XXIX) vom 1. November 1974 tatsächlich in allen ihren Teilen durchzuführen, und
2. fordert zu diesem Zweck erneut alle Staaten auf, die Hoheit, die Unabhängigkeit, die räumliche Unverletzbarkeit und die Bündnisfreiheit der Republik Zypern zu achten und sich aller gegen sie gerichteten Handlungen und Eingriffe zu enthalten;
3. fordert den unverzüglichen Abzug aller fremden Streitkräfte, aller fremden militärischen Präsenz und allen fremden militärischen Personals aus der Republik Zypern sowie die Beendigung jeglicher fremden Einmischung in ihre Angelegenheiten;
4. fordert die beteiligten Parteien auf, sofortige Maßnahmen zur Erleichterung der freiwilligen, sicheren Heimkehr aller Flüchtlinge sowie zur Regelung aller sonstigen Gesichtspunkte des Flüchtlingsproblems zu ergreifen;
5. fordert die unverzügliche, sinnvolle und aufbauende Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen den Vertretern der beiden Volksgruppen unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs, wobei diese Verhandlungen frei und gleichberechtigt mit dem Ziel eines für beide Seiten annehmbaren Abkommens auf der Grundlage der Grundrechte und berechtigten Ansprüche der beiden Volksgruppen zu führen sind;
6. fordert alle Parteien dringend auf, sich im Widerspruch zur Entschließung 3212 (XXIX) stehender einseitiger Handlungen einschließlich von Änderungen der Zusammensetzung der Bevölkerung Zyperns zu enthalten;
7. ersucht den Generalsekretär um Fortsetzung seiner Rolle bei den Verhandlungen zwischen den Vertretern der beiden Volksgruppen;
8. ersucht den Generalsekretär ferner, diese Entschließung dem Sicherheitsrat zur Kenntnis zu bringen und sobald angebracht, spätestens jedoch zum 31. März 1976, über ihre Durchführung Bericht zu erstatten;
9. fordert alle Parteien auf, auch weiterhin voll mit den Friedensstreitkräften der Vereinten Nationen in Zypern zusammenzuarbeiten;
10. beschließt, mit dieser Frage befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: +117, —1: Türkei; =9: Chile, Gambia, Iran, Israel, Jordanien, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien, Vereinigte Staaten.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Zypern-Frage. — Entschließung 391(1976) vom 15. Juni 1976

Der Sicherheitsrat,

— im Hinblick darauf, daß nach dem Bericht des Generalsekretärs vom 5. Juni 1976 (S/12093) unter den gegenwärtigen Umständen die Anwesenheit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern nicht nur als Beitrag zur Aufrechterhaltung der Ruhe auf der Insel, sondern auch zur Erleichterung der weiteren Bemühungen um eine friedliche Regelung erforderlich ist,
— im Hinblick auf die Verhältnisse, die nach dem Bericht auf der Insel herrschen,
— im Hinblick weiterhin darauf, daß nach dem Bericht die Bewegungsfreiheit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern sowie ihrer Zivilpolizei (UNCIVPOL) im Norden der Insel noch immer beschränkt ist, jedoch Fortschritte bei den Gesprächen über die Stationierung, die Verteilung und die Tätigkeit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern zu verzeichnen sind, sowie in der Hoffnung, daß diese Gespräche baldigst zur Beseitigung aller gegenwärtigen Schwierigkeiten führen,
— im Hinblick ferner darauf, daß der Generalsekretär in Ziffer 70 seines Berichts die Ansicht ausspricht, daß eine gerechte und dauerhafte Regelung des Zypern-Problems am ehesten durch Verhandlungen zwischen den Vertretern der beiden Volksgruppen herbeigeführt werden kann und daß der Erfolg solcher Verhandlungen von der Bereitschaft aller beteiligten Parteien abhängt, die erforderliche Beweglichkeit zu zeigen und nicht nur eigenen Interessen, sondern auch die berechtigten Wünsche und Forderungen der Gegenseite zu berücksichtigen,
— mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über Handlungen, welche die Spannungen zwischen den beiden Volksgruppen erhöhen und die Bemühungen um einen gerechten und dauerhaften Frieden auf Zypern zu beeinträchtigen drohen,
— unter Hervorhebung der Notwendigkeit, daß sich die beteiligten Parteien an alle in früheren Gesprächsrunden unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs erzielten Vereinbarungen halten, sowie in der Hoffnung, daß die künftigen Gespräche zu sinnvollen Ergebnissen führen,
— im Hinblick ferner auf das Einverständnis der Hoffnung, daß die künftigen Gesprälung des Generalsekretärs, der Sicherheitsrat möge die Stationierung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern um weitere sechs Monate verlängern,
— im Hinblick darauf, daß es auch nach Ansicht der Regierung Zyperns angesichts der auf der Insel herrschenden Verhältnisse notwendig ist, die Truppe über den 15. Juni 1976 hinaus auf Zypern zu behalten,

1. bekräftigt die Entschließung 186(1964) vom 4. März 1964 sowie die nachfolgenden Entschließungen und Beschlüsse über die Aufstellung und die Aufrechterhaltung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern und über andere Angelegenheiten der Lage auf Zypern;
2. bekräftigt erneut seine Entschließung 365 (1974) vom 13. Dezember 1974, mit der er sich der am 1. November 1974 von der Generalversammlung einstimmig angenommenen Entschließung 3212(XXIX) anschloß, und fordert erneut die schnelle und durchgreifende Verwirklichung dieser Entschließungen sowie seiner Entschließung 367 (1975);
3. fordert die beteiligten Parteien dringend auf, äußerste Zurückhaltung zu üben, alle einseitigen oder sonstigen Handlungen zu unterlassen, welche die Erfolgsaussichten der Verhandlungen nachteilig beeinflussen könnten, und sich auch weiterhin und mit noch größerem Nachdruck entschlossen gemeinsam darum zu bemühen, daß die Zielsetzungen des Sicherheitsrats erreicht werden;
4. verlängert erneut die Stationierung der gemäß Entschließung des Sicherheitsrats 186(1964) aufgestellten Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern bis zum 15. Dezember 1976 in der Erwartung, daß bis dahin ausreichende Fortschritte in Richtung auf eine endgültige Lösung den Rückzug oder eine erhebliche Verringerung der Truppe möglich machen werden;
5. ruft erneut alle beteiligten Parteien auf, die Friedenstruppe der Vereinten Nationen voll und ganz zu unterstützen, damit diese ihre Pflichten erfolgreich erfüllen kann;
6. ersucht den Generalsekretär, den ihm mit Ziffer 6 der Entschließung 367(1975) übertragenen Vermittlungsauftrag fortzusetzen, den Sicherheitsrat über die erzielten Fortschritte auf dem laufenden zu halten und bis 30. Oktober 1976 einen Bericht über die Verwirklichung dieser Entschließung vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: + 13, — 0, = 0. China und Benin nahmen an der Abstimmung nicht teil.

Nahost

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Die Lage im Nahen Osten. — Entschließung 3414(XXX) vom 5. Dezember 1975

Die Generalversammlung,

— nach Behandlung des Tagesordnungspunktes ›Die Lage im Nahen Osten‹;
— geleitet von den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, den Entschließungen der Vereinten Nationen sowie den Grundsätzen des Völkerrechts, nach denen die gewaltsame Besetzung oder Aneignung eines Gebiets untersagt ist und jede noch so vorübergehende militärische Besetzung oder jede gewaltsame vollständige oder teilweise Einverleibung eines solchen Gebiets als Angriffshandlung gilt,
— tief besorgt über die fortdauernde israelische Besetzung arabischer Gebiete und die anhaltende Verweigerung der unveräußerlichen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes durch Israel,
— unter Hinweis auf diesbezügliche Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, vor allem die Entschließungen über die unveräußerlichen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes und sein Recht auf Mitwirkung an allen Friedensbemühungen,
— in der Überzeugung, daß für die Verwirklichung einer gerechten und dauerhaften Regelung in diesem Gebiet die baldige Wiedereinberufung der Friedenskonferenz über den Nahen Osten unter Teilnahme aller beteiligten Parteien, einschließlich der Palästinensischen Befreiungsorganisation, erforderlich ist,
— in der Überzeugung, daß die gegenwärtige Lage im Nahen Osten weiterhin eine ernste Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt und daß sofortige Maßnahmen getroffen werden sollten, um sicherzustellen, daß Israel die diesbezüglichen Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zur Palästina-Frage und zur Nahost-Frage voll befolgt,
— in der Erkenntnis, daß der Frieden unteilbar ist und daß eine gerechte und dauerhafte Regelung der Nahost-Frage auf einer umfassenden Lösung unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen beruhen muß, die alle Gesichtspunkte des Nahost-Konflikts in Betracht zieht, darunter insbesondere den Anspruch des palästinensischen Volkes auf die Ausübung seiner unveräußerlichen nationalen Rech-

te sowie die völlige Räumung der seit Juni 1967 besetzten Gebiete,

1. bekräftigt erneut, daß die gewaltsame Aneignung von Gebieten unzulässig ist und daher alle auf diese Weise besetzten Gebiete zurückgegeben werden müssen;
2. verurteilt die fortdauernde Besetzung arabischer Gebiete durch Israel, die eine Mißachtung der Charta der Vereinten Nationen, der Grundsätze des Völkerrechts und wiederholter Entschließungen der Vereinten Nationen darstellt;
3. fordert alle Staaten auf, Israel keinerlei militärische oder wirtschaftliche Hilfe zu leisten, solange es weiterhin arabische Gebiete besetzt hält und dem palästinensischen Volk seine unveräußerlichen nationalen Rechte verweigert;
4. fordert den Sicherheitsrat auf, in Wahrnehmung seiner Obliegenheiten gemäß der Charta alle erforderlichen Maßnahmen für eine rasche, nach einem angemessenen Zeitplan erfolgende Verwirklichung sämtlicher sachbezogener Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zu treffen, die auf die Begründung eines gerechten und dauerhaften Friedens in diesem Gebiet durch eine umfassende Regelung abzielen, die unter Mitwirkung aller beteiligten Parteien, einschließlich der Palästinensischen Befreiungsorganisation, im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet ist, und sowohl den vollständigen Abzug Israels aus sämtlichen besetzten arabischen Gebieten als auch die volle Anerkennung der unveräußerlichen nationalen Rechte des palästinensischen Volkes und die Verwirklichung dieser Rechte gewährleistet;
5. fordert den Generalsekretär auf, alle Beteiligten einschließlich der gemeinschaftlichen Vorsitzenden der Friedenskonferenz über den Nahen Osten zu unterrichten, die Verwirklichung dieser Entschließung weiter zu verfolgen und sowohl dem Sicherheitsrat wie auch der Generalversammlung zuhanden ihrer einunddreißigsten Tagung darüber Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: +84; —17: Barbados, Belgien, Costa Rica, Deutschland (BR), Dänemark, Dominikanische Republik, Großbritannien, Haiti, Island, Israel, Kanada, Liberia, Luxemburg, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Vereinigte Staaten; =27: Argentinien, Australien, Bolivien, Chile, El Salvador, Fidschi-Inseln, Finnland, Frankreich, Gabun, Grenada, Irland, Italien, Japan, Kenia, Kolumbien, Malawi, Mexiko, Neuseeland, Österreich, Panama, Paraguay, Schweden, Swasiland, Togo, Uruguay, Venezuela, Zentralafrikanische Republik.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die israelische Besetzung arabischer Gebiete. — Entschließungsantrag S/12022 vom 24. März 1976

Der Sicherheitsrat,

— nach Behandlung der jüngsten Entwicklungen in den besetzten arabischen Gebieten,
— tief besorgt über die ernste Lage, die in diesen Gebieten als Folge der andauernden israelischen Besetzung entstanden ist,
— tief besorgt ferner über die von den israelischen Behörden getroffenen Maßnahmen, die zur gegenwärtigen ernsten Lage geführt haben, einschließlich der Maßnahmen, welche die Veränderung des physischen, kulturellen, demographischen und religiösen Charakters der besagten Gebiete, im besonderen des Stadtkerns von Jerusalem, die Errichtung iraelischer Siedlungen in den besetzten Gebieten und andere Verletzungen von Menschenrechten der Bewohner dieser Gebiete betreffen,
— mit Betonung der Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Krieg,
— in Anbetracht und in Bekräftigung der Entschließungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, die Israel auffordern, alle bereits getroffenen Maßnahmen aufzuheben und jede zukünftige Handlung zu unterlassen, die den Zustand des Stadtkerns von Jerusalem und den Charakter der besetzten arabischen Gebiete ändern würde,
— im Hinblick darauf, daß Israel ungeachtet der zuvor erwähnten Entschließungen hartnäckig seine Politik fortsetzt, die darauf gerichtet ist, den physischen, kulturellen, demographischen und religiösen Charakter im besonderen des Stadtkerns von Jerusalem zu ändern,
— in Bekräftigung der dringenden Notwendigkeit, einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten zu errichten,

1. bedauert die Unterlassung Israels, seine Handlungen und seine Politik einzustellen, die darauf gerichtet sind, den Zustand des Stadtkerns von Jerusalem zu verändern, und die zu diesem Zweck bereits getroffenen Maßnahmen aufzuheben;
2. fordert Israel auf, bis zur schnellstmöglichen Beendigung seiner Besetzung alle gegen die arabischen Bewohner der besetzten Gebiete gerichteten Maßnahmen zu unterlassen;
3. fordert Israel auf, die Unantastbarkeit der Heiligen Stätten, die seiner Besetzung unterliegen, zu achten und zu wahren sowie die Enteignung und Einschränkung arabischen Landes oder die Errichtung iraelischer Besiedlungen auf ihm zu unterlassen, auch alle sonstigen Handlungen und Politiken, die bestimmt sind, den rechtmäßigen Zustand des Stadtkerns von Jerusalem zu ändern, und die zu diesem Zweck bereits getroffenen Maßnahmen aufzuheben;
4. beschließt, die Lage mit ständiger Aufmerksamkeit zu verfolgen, um erneut zusammenzutreten, wenn die Umstände es erfordern sollten.

Abstimmungsergebnis vom 25. März 1976: +14; —1: Vereinigte Staaten. Wegen der ablehnenden Stimme der Vereinigten Staaten wurde der Antrag nicht angenommen (Veto).

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Weiterer Einsatz der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung im Nahen Osten. — Entschließung 390(1976) vom 28. Mai 1976

Der Sicherheitsrat,

— nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/12083 und Add. 1),
— nach Kenntnisnahme der Anstrengungen zur Schaffung eines dauerhaften und gerechten Friedens im Gebiet des Nahen Ostens und der Entwicklung der Lage in diesem Gebiet,
— mit dem Ausdruck der Besorgnis angesichts des in diesem Gebiet herrschenden Spannungszustandes,

> beschließt:

a) die beteiligten Parteien aufzurufen, die Entschließung des Sicherheitsrats 338 (1973) unverzüglich auszuführen;
b) das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung um weitere sechs Monate zu verlängern;
c) den Generalsekretär zu ersuchen, am Ende dieses Zeitraums einen Bericht über die Entwicklung der Lage und die in Ausführung der Entschließung des Sicherheitsrats 338(1973) getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: +13, —0, =0. China und Libyen nahmen an der Abstimmung nicht teil.

Komoren

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Komoren-Frage. — Entschließungsantrag S/11967 vom 5. Februar 1976

Der Sicherheitsrat,

— nach Behandlung des Telegramms des Staatsoberhauptes der Komoren (S/11953),
— nach Anhörung der Stellungnahme des Vertreters der Komoren,
— unter Hinweis auf die Entschließung der Generalversammlung 3291(XXIX) vom 13. Dezember 1974, welche unter anderem die Einheit und die räumliche Unversehrtheit der Inselgruppe der Komoren bestätigte,
— unter Hinweis ferner darauf, daß die Entschließung der Generalversammlung 3385 (XXX) vom 12.November 1975, durch welche die Komoren als Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden, die Notwendigkeit bekräftigte, die Einheit und die räumliche Unversehrtheit der Inselgruppe der Komoren, bestehend aus den Inseln Anjouan, Groß-Komoro, Mayotte und Moheli, zu beachten,
— in Sorge über jede Handlung oder Androhung einer Handlung, welche die Einheit und räumliche Unversehrtheit des Komoren-Staates verletzt oder wahrscheinlich verletzt,
— mit dem Ausdruck seiner Besorgnis über die von der französischen Regierung erklärte Absicht, in Mayotte am 8. Februar 1976 einen Volksentscheid durchzuführen,

1. ist der Ansicht, daß die Abhaltung eines solchen Volksentscheids in Mayotte durch Frankreich eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Komoren darstellt;
2. fordert die Regierung von Frankreich auf, die Vorbereitungen für die Durchführung des Volksentscheids in Mayotte aufzugeben;
3. fordert die Regierung von Frankreich auf, die Unabhängigkeit, Hoheit, Einheit und räumliche Unversehrtheit des Komoren-Staates zu beachten und jede Handlung zu unterlassen, welche die Unabhängigkeit, Hoheit, Einheit und räumliche Unversehrtheit des Komoren-Staates gefährden könnte;
4. ersucht die Regierung von Frankreich, in sofortige Verhandlungen mit der Regierung der Komoren einzutreten, um geeignete Maßnahmen zu treffen, welche die Einheit und räumliche Unversehrtheit des Staates der Komoren, bestehend aus den Inseln Anjouan, Groß-Komoro, Mayotte und Moheli, gewährleisten;
5. ersucht alle Staaten, die Einheit und räumliche Unversehrtheit des Komoren-Staates gewissenhaft zu beachten;
6. ersucht den Generalsekretär, die Durchführung dieser Entschließung zu verfolgen und dem Sicherheitsrat sobald wie möglich zu berichten.

Abstimmungsergebnis vom 6. Februar 1976: +11: Benin, China, Guayana, Japan, Libyen, Pakistan, Panama, Rumänien, Schweden, Sowjetunion, Tansania; —1: Frankreich; =3: Großbritannien, Italien, Vereinigte Staaten.

Rhodesien

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Rhodesien-Frage. — Entschließung 388(1976) vom 6. April 1976

Der Sicherheitsrat,

— in Bekräftigung seiner Entschließung 216 (1965) vom 12. November 1965, 217(1965) vom 20. November 1965, 221(1966) vom 9. April 1966, 232(1966) vom 16. Dezember 1966, 253 (1968) vom 29. Mai 1968 und 277(1970) vom 18. März 1970,
— in Bekräftigung dessen, daß die in diesen Entschließungen vorgesehenen Maßnahmen ebenso wie die von den Mitgliedstaaten demgemäß eingeleiteten Maßnahmen weiterhin in Kraft bleiben,
— unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die der gemäß Entschließung 253(1968) zur Südrhodesien-Frage eingesetzte Ausschuß des Sicherheitsrats in seinem Sonderbericht vom 15. Dezember 1975 (S/11913) ausgesprochen hat,
— in Bekräftigung dessen, daß die gegenwärtige Lage in Südrhodesien eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,
— tätig werdend aufgrund Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, daß von allen Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, um zu gewährleisten, daß von ihren Staatsangehörigen und von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen keine Versicherungen abgeschlossen werden für:
   a) von Südrhodesien nach dem Zeitpunkt der Annahme dieser Entschließung unter Verletzung der Entschließung des Sicherheitsrats 253(1968) ausgeführte Waren oder Erzeugnisse jedweder Art, von denen sie wissen oder bei denen sie ausreichenden Grund zu der Annahme haben, daß die genannten Bedingungen bei der Ausfuhr zutreffen;

b) Waren oder Erzeugnisse jedweder Art, von denen sie wissen oder bei denen sie ausreichenden Grund zu der Annahme haben, daß sie nach dem Zeitpunkt der Annahme dieser Entschließung unter Verletzung der Entschließung 253(1968) zur Einfuhr durch Südrhodesien bestimmt oder vorgesehen sind;

c) Waren, Erzeugnisse oder anderes Eigentum von Handels- und Industrieunternehmen oder öffentlichen Versorgungsbetrieben in Südrhodesien, die sich unter Verletzung der Entschließung 253 (1968) in Südrhodesien befinden;

2. beschließt, daß von allen Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, um zu verhindern, daß ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet befindliche Personen Handels- und Industrieunternehmen oder öffentlichen Versorgungsbetrieben in Südrhodesien das Recht zur Nutzung von Handelsbezeichnungen gewähren oder Lizenzabkommen abschließen, die im Zusammenhang mit dem Verkauf oder Vertrieb von Erzeugnissen, Waren oder Dienstleistungen eines solchen Unternehmens die Nutzung von Handelsbezeichnungen, Warenzeichen oder Gebrauchsmustern einschließen;

3. fordert unter Hinweis auf den in Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen genannten Grundsatz Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen dringend auf, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieser Entschließung zu handeln.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Timor

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Ost-Timor-Frage. — Entschließung 389(1976) vom 22. April 1976

Der Sicherheitsrat,

— unter Hinweis auf seine Entschließung 384(1975) vom 22. Dezember 1975,

— nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 12. März 1976 (S/12011),

— nach Anhörung der Erklärungen der Vertreter Portugals und Indonesiens,

— nach Anhörung der Erklärungen der Vertreter des Volkes von Ost-Timor,

— in Bekräftigung des unveräußerlichen Rechts des Volkes von Ost-Timor auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der in der Entschließung der Generalversammlung 1514(XV) vom 14. Dezember 1960 enthaltenen Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,

— in der Auffassung, daß alles getan werden sollte, um die Voraussetzungen zu schaffen, die dem Volk von Ost-Timor die freie Ausübung seines Rechts auf Selbstbestimmung ermöglichen,

— im Hinblick darauf, daß die Frage von Ost-Timor der Generalversammlung vorliegt,

— eingedenk der dringenden Notwendigkeit, die anhaltenden Spannungen in Ost-Timor zu beenden,

— in Kenntnisnahme der Erklärung des Vertreters von Indonesien,

1. ruft alle Staaten auf, die räumliche Unverletzlichkeit Ost-Timors sowie das unveräußerliche Recht seines Volkes auf Selbstbestimmung gemäß der Entschließung der Generalversammlung 1514(XV) zu achten;

2. ruft die Regierung Indonesiens auf, unverzüglich alle ihre Streitkräfte aus dem Territorium zurückzuziehen;

3. ersucht den Generalsekretär, seinen Sonderbeauftragten zu veranlassen, die ihm gemäß Ziffer 5 der Entschließung des Sicherheitsrats 384(1975) übertragene Aufgabe fortzusetzen und die Konsultationen mit den beteiligten Parteien weiterzuführen;

4. ersucht den Generalsekretär ferner, die Durchführung der vorliegenden Entschließung zu verfolgen und dem Sicherheitsrat sobald wie möglich einen Bericht vorzulegen;

5. ruft alle Staaten und alle anderen beteiligten Parteien auf, mit den Vereinten Nationen voll zusammenzuarbeiten, um eine friedliche Lösung der bestehenden Situation zu erreichen und die Entkolonisierung des Territoriums zu erleichtern;

6. beschließt, mit dieser Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: +12, —0, =2: Japan, Vereinigte Staaten. Benin nahm an der Abstimmung nicht teil.

Seerecht

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. — Entschließung 3483(XXX) vom 12. Dezember 1975

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis auf ihre Entschließung 3067(XXVIII) vom 16. November 1973 und 3334(XXIX) vom 17. Dezember 1974,

— in Kenntnisnahme des Schreibens des Präsidenten der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen vom 19. Mai 1975 an den Präsidenten der Generalversammlung über die auf der dritten Tagung der Konferenz vom 17. März bis 9. Mai 1975 in Genf erzielten Beschlüsse,

— nach Behandlung des in dem Schreiben ihres Präsidenten mitgeteilten Beschlusses der Konferenz, die nächste Tagung vom 29. März bis 21. Mai 1976 in New York abzuhalten und den Beschluß über eine fünfte Tagung im Jahr 1976 dieser vierten Tagung zu überlassen,

— ferner in Kenntnisnahme der Empfehlung des Konferenzausschusses an die Generalversammlung, die vierte Tagung der Konferenz vom 15. März bis 7. Mai 1976 in New York abzuhalten,

1. billigt die Einberufung der vierten Tagung der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen nach New York für die Zeit vom 15. März bis 7. Mai 1976 sowie für den Fall eines entsprechenden Beschlusses der Konferenz die Einberufung einer fünften Tagung für 1976;

2. beschließt, der Konferenz Vorrang gegenüber anderen Tätigkeiten der Vereinten Nationen einzuräumen, soweit es sich dabei nicht um die Tätigkeit der durch die Charta der Vereinten Nationen eingesetzten Organe handelt;

3. ermächtigt den Generalsekretär, weiterhin die erforderlichen, ursprünglich in der Entschließung der Generalversammlung 3067(XXVIII) Ziffer 9 vorgesehenen Vorkehrungen zu treffen, die für eine gute und stetige Betreuung der Konferenz sowohl im Jahre 1976 wie bei den gegebenenfalls von ihr beschlossenen späteren Tätigkeiten erforderlich sind;

4. erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß sie in ihrer Entschließung 3334(XXIX) Ziffer 4 den Beschluß der Konferenz zur Kenntnis genommen hatte, die Einladung der Regierung Venezuelas anzunehmen, zur Unterzeichnung der Schlußakte und der damit zusammenhängenden anderen von der Konferenz verabschiedeten Dokumente zu einem geeigneten Zeitpunkt nach Caracas zu kommen, und daß sie dabei den Generalsekretär ermächtigt hatte, die notwendigen Vorkehrungen hierfür zu treffen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Rückgabe von Kunstwerken

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Rückgabe von Kunstwerken an von Enteignungsmaßnahmen betroffene Länder. — Entschließung 3391(XXX) vom 19. November 1975

Die Generalversammlung,

— eingedenk der obersten Ziele der Vereinten Nationen und insbesondere ihres Glaubens an die Grundrechte des Menschen und an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit,

— unter Hinweis auf die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,

— unter Hinweis auf das Übereinkommen über die Mittel zum Verbot und zur Verhütung der unerlaubten Einfuhr, Ausfuhr und Eigentumsübertragung von Kulturgut, die von der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur auf ihrer sechzehnten Tagung am 14. November 1970 angenommen wurde,

— unter Hinweis auf die Entschließung der Generalversammlung 3187(XXVIII) vom 18. Dezember 1973 über die Rückgabe von Kunstwerken an von Enteignungsmaßnahmen betroffenen Länder, in der die Versammlung im Einvernehmen mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur und den Mitgliedstaaten unter anderem den Generalsekretär aufforderte, der Versammlung auf ihrer dreißigsten Tagung einen Bericht über die erzielten Fortschritte vorzulegen,

— in Kenntnisnahme des Berichts des Generalsekretärs,

— mit Interesse die Schritte zur Kenntnis nehmend, die von einigen Staaten im Einklang mit Entschließung 3187(XXVIII) zur Rückgabe von Kunstwerken an von Enteignungsmaßnahmen betroffene Länder unternommen worden sind,

— unter Hervorhebung der Tatsache, daß die Entfaltung der künstlerischen Werte und die Gesamtentwicklung eines Volkes, in denen seine Eigenständigkeit zum Ausdruck kommt, von seinem Kulturerbe abhängig sind,

— in der Überzeugung, daß die Förderung der nationalen Kultur die Fähigkeit eines Volkes zum Verstehen von Kultur und Zivilisation anderer Völker erhöhen und sich damit vorteilhaft auf die internationale Zusammenarbeit auswirken kann,

1. stellt fest, daß die unverzügliche, kostenlose Rückgabe der Kunstgegenstände, Denkmäler, Museumsstücke und Handschriften eines Landes durch ein anderes Land insofern geeignet ist, die internationale Zusammenarbeit zu stärken, als sie eine gerechte Entschädigung für zugefügten Schaden bildet;

2. anerkennt in diesem Zusammenhang die besonderen Verpflichtungen der Länder, die entweder über die Beanspruchung besonderer Rechte oder mit anderen Vorwänden aufgrund ihrer Beherrschung oder Besetzung eines fremden Hoheitsgebiets Zugang zu derartigen Werten erhielten;

3. appelliert an alle betreffenden Staaten, die Kunstwerke, die sich noch in von ihnen beherrschten Hoheitsgebieten befinden, zu schützen und zu sichern;

4. fordert die Mitgliedstaaten auf, das von der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur im Jahr 1970 angenommene Übereinkommen über die Mittel zum Verbot und zur Verhütung der unerlaubten Einfuhr, Ausfuhr und Eigentumsübertragung von Kulturgut zu ratifizieren;

5. erwartet mit Interesse die für Anfang 1976 angesetzte Tagung in Kairo des von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur eingesetzten Sachverständigenausschusses für die Rückgabe von Kunstwerken an von Eigentumsmaßnahmen betroffene Länder und gibt der Hoffnung Ausdruck, daß der Ausschuß geeignete Maßnahmen für die Rückgabe von Kunstwerken an von Enteignung betroffene Länder beschließt;

6. appelliert an die betreffenden Staaten, die dies noch nicht getan haben, die Rückgabe von Kunstgegenständen, Denkmälern, Museumsstücken, Handschriften und Dokumenten an deren Ursprungsländer vorzunehmen, da eine solche Rückgabe geeignet ist, die internationale Verständigung und Zusammenarbeit zu stärken;

7. fordert den Generalsekretär auf, im Einvernehmen mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur und den Mitgliedstaaten, der Generalversammlung auf ihrer zweiunddreißigsten Tagung einen Bericht über die erzielten Fortschritte zu unterbreiten.

Abstimmungsergebnis: + 96; — 0; = 16: Belgien, Dänemark, Deutschland (BR), Frankreich, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Vereinigte Staaten.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1976

Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums (37)

Ägypten
Albanien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Chile
DDR
Deutschland, BR
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Kanada
Kenia
Libanon
Marokko
Mexiko
Mongolei
Nigeria
Österreich
Pakistan
Polen
Rumänien
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Sudan
Tschad
Tschechoslowakei
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten

Ausschuß für Naturschätze (54)

Ägypten
Algerien
Argentinien
Australien
Bolivien
Brasilien
Chile
DDR
Deutschland, BR
Frankreich
Gabun
Ghana
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Island
Italien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kuweit
Libyen
Malawi
Malaysia
Mali
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Obervolta
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Rwanda
Schweden
Sowjetunion
Sudan
Syrien
Trinidad und Tobago
Türkei
Uganda
Ukraine
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire
1 z.Z. unbesetzt

Ausschuß für Wohnungswesen, Bauwirtschaft und Siedlungsentwicklung (27)

Ägypten
Brasilien
Bulgarien
Burundi
Ecuador
Finnland
Frankreich
Gabun
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Indonesien
Irak
Iran
Japan
Kanada
Marokko
Sowjetunion
Spanien
Tansania
Thailand
Togo
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Uganda
Venezuela
Vereinigte Staaten

Kommission für Menschenrechte (32)

Ägypten
Bulgarien
Costa Rica
Deutschland, BR
Ecuador
Frankreich
Großbritannien
Indien
Iran
Italien
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kuba
Lesotho
Libanon
Libyen
Obervolta
Österreich
Pakistan
Panama
Peru
Rwanda
Senegal
Sierra Leone
Sowjetunion
Tansania
Türkei
Uruguay
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zypern

Unterausschuß zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz (26)

Wisam Al-Zahawie, Irak
Bali Ram Bhagat, Indien
Abdelwahab Bouhidiba, Tunesien
Theodore C. van Boven, Niederlande
Francesco Capotorti, Italien
Mrs. Beverly Carter jr., Vereinigte Staaten
Aureliu Cristescu, Rumänien
Turkia Ould Daddah, Mauretanien
I.D.J. Durlong, Nigeria
Manouchehr Ganji, Iran
Branimir M. Jankovic, Jugoslawien
Renu Jotidilok, Thailand
Ahmed M. Khalifa, Ägypten
Kezia Myeri Egeria Kinyanjui, Kenia
Antonio Martinez Baez, Mexiko
José R. Martinez Cobo, Ecuador
Gonzalo Ortiz Martin, Costa Rica
José Joaquín Caicedo Perdomo, Kolumbien
Ernesto Navarro Richardson, Nicaragua
Erik Nettel, Österreich
Syed Sharifuddin Pirzada, Pakistan
Mrs. Nicole Questiaux, Frankreich
E. Kofi Sekyiamah, Ghana
Justice Freddie A. Short, Sierra Leone
Sergey N. Smirnov, Sowjetunion
Benjamin Ch. G. Whitaker, Großbritannien

Kommission für soziale Entwicklung (32)

Ägypten
Chile
Costa Rica
Dominikanische Republik
Finnland
Frankreich
Gabun
Grenada
Großbritannien
Indonesien
Irak
Italien
Japan

Kolumbien
Lesotho
Mali
Mauretanien
Mexiko
Mongolei
Neuseeland
Niederlande
Österreich
Rumänien
Sierra Leone
Sowjetunion
Sudan
Thailand
Tschechoslowakei
Ungarn
Vereinigte Staaten
Zaire
Zypern

Kommission für die Rechtsstellung der Frau (32)

Ägypten
Äthiopien
Belgien
China
DDR
Dänemark
Dominikanische Republik
Frankreich
Gabun
Griechenland
Großbritannien
Guinea
Indien
Indonesien
Iran
Kanada
Kolumbien
Kuba
Madagaskar
Mexiko
Nicaragua
Pakistan
Schweden
Senegal
Sowjetunion
Thailand
Togo
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zaire

Kommission für Bevölkerungsfragen (27)

Brasilien
Costa Rica
Dänemark
Ecuador
Finnland
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indien
Indonesien
Japan
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Niger
Panama
Philippinen
Rumänien
Rwanda
Sierra Leone
Sowjetunion
Thailand
Tunesien
Türkei
Uganda
Ukraine
Vereinigte Staaten

Kommission für Statistik (24)

Argentinien
Brasilien
Frankreich
Gabun
Ghana
Großbritannien
Indien
Irak
Irland
Japan
Kanada
Kenia
Neuseeland
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Sri Lanka
Tschechoslowakei
Tunesien
Ukraine
Ungarn
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten

Suchtstoffkommission (30)

Ägypten
Argentinien
Australien
Brasilien
Chile
Deutschland, BR
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Madagaskar
Marokko
Mexiko
Pakistan
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Thailand
Togo
Türkei
Ungarn
Vereinigte Staaten

Internationales Suchtstoff-Kontrollamt (11)

D.P. Anand, Indien
Michel A. Attisso, Togo
Nicolai K. Barcov, Sowjetunion
Ross A. Chapman, Kanada
R. de la Fuenta Muniz Ramon, Mexiko
Sükrü Kaymakçalan, Türkei
Sir Frederick Mason, Großbritannien
Victorio V. Olguin, Argentinien
Martin R. Pollner, Vereinigte Staaten
Paul Reuter, Frankreich
Tsutomo Shimomura, Japan

Verwaltungsrat des Weltkinderhilfswerks (30)

Ägypten
Benin
Bolivien
Bulgarien
Deutschland, BR
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Guinea
Indien
Indonesien
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kolumbien
Kuba
Niederlande
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Rwanda
Schweden
Schweiz
Sowjetunion
Thailand
Uganda
Vereinigte Staaten
Zentralafrikanische Republik

Welternährungsrat (36)

Ägypten
Argentinien
Australien
Bangladesch
Deutschland, BR
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Guinea
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Kuba
Libyen
Mali
Mauretanien
Mexiko
Pakistan
Rumänien
Rwanda
Schweden
Somalia
Sowjetunion
Sri Lanka
Thailand
Trinidad und Tobago
Tschad

Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten

Ausschuß für Ernährungshilfe (30)

Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Chile
Dänemark
Deutschland, BR
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Irland
Japan
Kanada
Kongo
Malawi
Mauretanien
Nicaragua
Niederlande
Pakistan
Philippinen
Saudi-Arabien
Schweden
Schweiz
Senegal
Türkei
Uganda
Ungarn
Vereinigte Staaten
1 z.Z. unbesetzt

Völkerrechtskommission (25)

Roberto Ago, Italien
Mohammed Bedjaoul, Algerien
Suat Bilge, Türkei
Juan José Calle y Calle, Peru
Jorge Castaneda, Mexiko
Abdullah El-Erian, Ägypten
Taslim Olawale Elias, Nigeria
Edvard Hambro, Norwegen
Richard D. Kearney, Vereinigte Staaten
Alfredo Martinéz Moreno, El Salvador
C.W. Pinto, Sri Lanka
R.Q. Quentin-Baxter, Neuseeland
Alfred Ramangasasoavina, Madagaskar
Paul Reuter, Frankreich
Zenon Rossides, Zypern
Milan Sahovic, Jugoslawien
José Sette Camara, Brasilien
Abdul Hakim Tabibi, Afghanistan
Arnold J.P. Tammes, Niederlande
Doudou Thiam, Senegal
Senijin Tsuruoka, Japan
Nikolai Ushakov, Sowjetunion
Endre Ustor, Ungarn
Francis Vallat, Großbritannien
Mustafa Kamil Yasseen, Irak

Ausschuß für Charta-Überprüfung (47)

Ägypten
Algerien
Argentinien
Barbados
Belgien
Brasilien
China
DDR
Deutschland, BR
Ecuador
El Salvador
Finnland
Frankreich
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guyana
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Italien
Japan
Jugoslawien
Kenia
Kolumbien
Kongo
Liberia
Mexiko
Nepal
Neuseeland
Nigeria
Pakistan
Philippinen
Polen
Rumänien
Rwanda
Sambia
Sierra Leone
Sowjetunion
Spanien
Tschechoslowakei
Tunesien
Türkei
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zypern

Ausschuß für den Internationalen Zivildienst (15)

A.L. Adu, Ghana
Amjad Ali, Pakistan
Michael O. Ani, Nigeria
Anatoly S. Christyakov, Sowjetunion
Pascal Frochaux, Schweiz
Toru Haguiwara, Japan
Parmehwar N. Haksar, Indien
Robert E. Hampton, Vereinigte Staaten
Arthur H.M. Hills, Großbritannien
Jiri Nosek, Tschechoslowakei
Antonio Fonseca, Brasilien
Jean Louis Plihon, Frankreich
Raul J. Quijano, Argentinien
Doudou Thiam, Senegal
Mrs. Halima Warzazi, Marokko

Ausschuß für Internationales Handelsrecht (36)

Ägypten
Argentinien
Australien
Barbados
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Chile
Deutschland, BR
Frankreich
Gabun
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guyana
Indien
Japan
Kenia
Mexiko
Nepal
Nigeria
Norwegen
Österreich
Philippinen
Polen
Sierra Leone
Singapur
Somalia
Sowjetunion
Syrien
Tansania
Tschechoslowakei
Ungarn
Vereinigte Staaten
Zaire
Zypern

Ausschuß zur Kontrolle und Verhinderung von Verbrechen (15)

Tolani Asuni, Nigeria
Maurice Aydalot, Frankreich
Nils Christie, Norwegen
Mustafa El-Augi, Libanon
Marcel Ette Bogui, Elfenbeinküste
Sergio Garcia Ramirez, Mexiko
Giuseppe di Gennaro, Italien
Sa'id Hekmat, Iran
Wojciech Michalski, Polen
Jorge Arturo Montero Castro, Costa Rica
Sir Arthur Peterson, K.C.B., M.V.O., Großbritannien
Ramananda Prasad Singh, Nepal
Richard W. Velde, Vereinigte Staaten
Boris Alekseevich Viktorov, Sowjetunion
Yip Yat-Hoong, Malaysia

Rat für Namibia (25)

Ägypten
Algerien
Australien
Bangladesch
Botswana
Burundi
Chile
China
Finnland
Guyana
Haiti
Indien
Indonesien
Jugoslawien
Kolumbien
Liberia
Mexiko
Nigeria
Pakistan
Polen
Rumänien
Sambia
Senegal
Sowjetunion
Türkei

(Wird fortgesetzt)

Wir suchen zum 1. Januar 1977
als Nachfolger des aus Altersgründen
ausscheidenden Stelleninhabers den

Chefredakteur

für die von uns herausgegebene Zeitschrift

Vereinte Nationen

Interessenten mit überdurchschnittlichen Kenntnissen der Vereinten Nationen fordern unter Einsendung eines tabellarischen Lebenslaufes und unter Angabe ihrer Gehaltsvorstellung nähere Informationen an bei

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN · SIMROCKSTRASSE 23, 5300 BONN

Die Sonderstellung des Beamtenheimstättenwerks

Am 8. März 1928 von den Beamten-Spitzenorganisationen gegründet, ist das BHW die einzige Bausparkasse in der Bundesrepublik, die sich mit ihrem Angebot ausschließlich an Angehörige des öffentlichen Dienstes wendet und diesen Personenkreis bei der Bildung von dauerhaftem und zweckmäßigem Wohneigentum unterstützt.

Die gemeinnützige Aufgabenstellung

Gesellschafter des BHW sind der Deutsche Beamtenbund und der Deutsche Gewerkschaftsbund. Ziel dieser Bausparkasse ist es, weiten Bevölkerungskreisen zu dauerhaftem Wohneigentum zu verhelfen. Aufgrund seiner Gemeinnützigkeit verzichtet das BHW auf wirtschaftlichen Gewinn und läßt alle Überschüsse seinen Bausparern zugute kommen. Bei dreiprozentiger Verzinsung der Spareinlagen berechnet das BHW für Bauspardarlehen zur Zeit nur 4,5 Prozent Zinsen jährlich. Damit verzichtet es schon seit 1956 auf 0,5 Prozent der in den Bausparbedingungen vorgesehenen Darlehnszinsen von 5 Prozent zu Gunsten der Bausparer und behält diesen ermäßigten Zinssatz bei, solange es die Ertragslage gestattet.

Die vorteilhaften Bedingungen des BHW kommen auch in den Bauspartarifen zum Ausdruck: Neben zwei Tarifen mit monatlichen Beiträgen von 4 DM und 11 DM bis zur Darlehnsgewährung sowie 6,50 DM beziehungsweise 11 DM während der Tilgungszeit, wird der günstige Langzeittarif III zur Wahl gestellt. Er erfordert für je tausend DM Bausparsumme einen monatlichen Sparbeitrag von nur 2,50 DM bis zur Darlehnsgewährung und in der Regel einen Tilgungsbeitrag von 5 DM. Kosten und Gebühren sind entsprechend dem gemeinnützigen Charakter des BHW gering gehalten.

Der Bausparvertrag wird vom BHW zugeteilt, wenn die Voraussetzungen nach den Bausparbedingungen erfüllt sind. Für die Zuteilung ist keine Mindestansparsumme erforderlich. Vielmehr wird ein „Zeitmal-Geld-System" angewendet, bei dem sowohl die Spardauer als auch die Höhe der eingezahlten Beträge berücksichtigt werden.

Volle Beleihung in besonderen Fällen

Im allgemeinen gewährt das BHW Darlehen bis zu 80 Prozent des Beleihungswertes eines Eigenheimes oder einer Eigentumswohnung. Bei Beamten auf Lebenszeit sowie bei bestimmten anderen unkündbaren Gruppen im öffentlichen Dienst kann das BHW über diese Beleihungsgrenze hinaus Wohnhausgrundstücke bis zum Verkehrswert beleihen. Voraussetzung ist neben der Zahlung der Tilgungsbeiträge durch Gehaltsabtretung der Abschluß einer Risikolebensversicherung.

Das Familien-Fertighaus-Programm

Um der zunehmenden Beliebtheit des Fertighauses bei den Bausparern entgegenzukommen wurde gemeinsam vom BHW und OKAL, dem größten Fertighaushersteller Europas, ein familiengerechtes Fertighausprogramm entwickelt, das speziell auf die Bedürfnisse der BHW-Bausparer zugeschnitten ist. Die wachsende Zahl derer, die ein Familien-Fertighaus kaufen, bestätigt, wie richtig der vom BHW eingeschlagene Weg ist.

Eine weitere Kooperationsvereinbarung besteht mit VARIODOMO, dem Produzenten eines bewährten Selbstbau-Haussystems.

BHW

BFIO

MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

Das Büro für Führungskräfte zu Internationalen Organisationen (BFIO) berät und informiert Interessenten über Vakanzen, Möglichkeiten und Voraussetzungen für den Dienst in Internationalen Organisationen

Anfragen erbittet:
Büro Führungskräfte
zu Internationalen Organisationen
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt
Tel.: (0611) 7 11 11 - Telex 04-11632

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst

BHW-Baugeld-Milliarden helfen neue Lehrstellen schaffen!

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst.

Wo gebaut wird, gibt es Arbeit für viele und wo die Arbeit sicher ist, werden neue Lehrstellen geschaffen. Das ist wichtig für unsere Jugend. Denn die Zukunft eines Volkes hängt heute mehr denn je von dem Wissen und Können derjenigen ab, die die Arbeit von morgen leisten werden. Allein in den letzten drei Jahren haben wir weit mehr als 12 Milliarden Baugeld an unsere Bausparer ausgezahlt. Das sind Beträge, die sich in Aufträgen und Arbeit und damit auch in mehr wirtschaftlicher Sicherheit niederschlagen. So hilft die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst auch denen, die nicht BHW-Bausparer werden können.

BHW die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst · 325 Hameln

BHW: Wir geben Geld, das in die Wirtschaft fließt!