

Es ist leicht, Gründe oder Risiken aufzuzeigen, die den Erfolg der Konferenz in Frage stellen könnten: Wenn beispielsweise ungelöste Konflikte aus anderen Bereichen der Nord-Süd-Beziehungen, etwa die Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, anstatt bei hierfür zuständigen Gremien wie der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD IV) oder im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs nun in Vancouver dominieren, dann wird es auch im Siedlungswesen wenig konkrete Fortschritte geben. Auch eine extensive Diskussion über die kaum von der organisatorischen Reform des UN-Systems loszulösende Frage der Institutionalisierung eines weltweiten Gremiums für Siedlungsfragen innerhalb des UN-Verbandes könnte sich als Sackgasse erweisen und den Raum für Fortschritte bei Sachfragen und realistischen Aktivitäten im Siedlungswesen einschränken.

Sicherlich lassen die politischen Implikationen sowie die unterschiedliche Ausgangslage der Länder auch bei Sachfragen weder Eintopf noch Allheilmittel zu. Kompromisse, allgemein gehaltene Prinzipien, Hintertüren für besondere Situationen und Vorbehalte der innerstaatlichen Souveränität sind unvermeidlich. Die Beschlüsse der Konferenz — Grundsatzklärung sowie Empfehlungen für nationale und internationale Aktivitäten — könnten jedoch Anstöße in zweierlei Richtung geben: Für staatliche und nichtstaatliche Stellen innerhalb der einzelnen Länder, die sich um eine planvollere und menschenwürdigere Siedlungspolitik bemühen, stellen sie Maßstab, Absicherung oder Ansporn dar. Die Berufung auf Dokumente und Beschlüsse einer Weltkonferenz könnte hier und da bisher versagtes Gehör verschaffen, auch wenn sich Grundsätze und Empfehlungen nicht unmittelbar, sondern nur in unterschiedlichem Grade modifiziert durchsetzen lassen.

Zum anderen ergeben sich unmittelbare Kriterien und Impulse für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Siedlungswesens. Das gilt zunächst für den Bereich der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der UN-Organisationen. Das gilt mindestens teilweise für die Kreditoperationen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken sowie für die Aktivitäten der regionalen Wirtschaftskommissionen und weiterer regionaler und subregionaler multilateraler oder nationaler Stellen, die sich dafür eignen, übergreifende Funktionen bei Forschung, Technologie und Dokumentation zu

übernehmen. Das wird sich aber auch auf die bilaterale technische und finanzielle Zusammenarbeit auswirken. Angesichts der schlechten Erfahrungen einiger Organisationen mit herkömmlichen Vorhaben und entsprechender Zurückhaltung anderer, besteht eine selektive Aufgeschlossenheit für überzeugende Neuansätze. Diese sachliche Atmosphäre wird auf dem Gebiet des Siedlungswesens weit weniger als bei anderen Sektoren durch massive Eigeninteressen der Industrieländer beeinträchtigt.

Es ist allerdings recht unwahrscheinlich, daß HABITAT nennenswerte zusätzliche Mittel erbringt, wie sie der Größenordnung der Siedlungsprobleme der Entwicklungsländer als zusätzlich erkannter Aufgabe entsprechen würden. Es sind jedoch Verschiebungen zugunsten dieses Sektors vor allem aufgrund höherer Priorität auf den Antragslisten der Entwicklungsländer denkbar. Sofern damit eine effizientere Verwendung der unzureichenden Mittel für diesen Sektor einhergeht, wäre das als wichtiger Erfolg der Konferenz zu buchen.

Möglicherweise entstehen solche Wirkungen nicht so sehr als Folge der offiziellen Konferenzbeschlüsse. Als entscheidend könnten sich auf dem bisher international wenig beachteten Feld des Siedlungswesens vielmehr der Erfahrungs- und Meinungsaustausch über konkrete Lösungsansätze erweisen. Die Diskussion über die audiovisuellen Beiträge dürfte die offizielle Konferenz und das HABITAT-Forum der nichtstaatlichen Organisationen auf konkrete Beispiele lenken und damit auch Fachleute und Funktionäre der Arbeitsebene in Vancouver zusammenführen, die aus ihren Fehlern lernen und interessante Ansatzpunkte für Projekte, Programme und Instrumente auch nach Vancouver verfolgen können.

Wie weit eine nationale Umsetzung der Konferenzbeschlüsse sowie eine quantitative und qualitative Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Siedlungswesens tatsächlich erfolgen, ist nicht zuletzt eine Frage des Konferenzechos in der Öffentlichkeit. Zumal eine spektakuläre Berichterstattung über die Konferenz nicht wahrscheinlich und wohl auch nicht wünschenswert ist, kommt es eher darauf an, Informationen über Probleme, aussichtsreiche Lösungen und mögliche konkrete Beiträge der Bevölkerung plausibel zu vermitteln.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spiegel der Praxis

Ein Rückblick nach der 30. Jahrestagung

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die 30. Jahrestagung der Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) mag für denjenigen, der auf Jubiläen und Feierlichkeiten hält, allein schon der Zahlensymbolik wegen, die den Abschluß einer Generationsphase andeutet, ein willkommener Anlaß sein, rückblickend Bilanz zu ziehen. Aber auch handfestere Gründe bieten sich für einen Versuch der Bestandsaufnahme an. Die Nachkriegszeit ist mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen sichtbar zu Ende gegangen. Die Vereinten Nationen haben die Universalität nahezu erreicht, die künftige Normal-situation ist mehr oder weniger bereits heute eine Realität. Demzufolge besitzen die Erfahrungen der Gegenwart einen hohen prognostischen Aussagewert.

Die nachfolgenden Überlegungen sehen bewußt davon ab, das System der Vereinten Nationen als Ganzes auf die Waagschale zu legen¹. Die Aufmerksamkeit wird allein der Generalversammlung gelten, und es soll in erster Linie versucht werden, die Praxis für die Ableitung rechtlicher und auch einiger rechtspolitischer Folgerungen zu nutzen. Freilich läßt es sich nicht umgehen, zur Abrundung des Bildes einige we-

nige Bemerkungen über die Leistungsfähigkeit der Generalversammlung — verstanden als Interaktionszusammenhang, an dessen Funktionieren sich ganz bestimmte Erwartungen knüpfen — anzufügen. Den empirischen Erfahrungshintergrund bildet vor allem die 30. Jahrestagung der Generalversammlung², die sich am 17. Dezember 1975 bis auf weiteres vertagt hat.

I. Fortbildung der institutionellen Struktur

Bekanntlich haben sich seit dem Jahre 1945 die für die Generalversammlung maßgebenden Vorschriften der Charta nicht geändert. Hingegen ist die Geschäftsordnung mehrfach revidiert worden und liegt jetzt in einer 12. Fassung³ vor. Doch auch diese Anpassungen des Sekundärrechts beschränken sich mehr auf das Detail, während eine Reihe grundsätzlicher Neuorientierungen keinerlei rechtsförmlichen Niederschlag gefunden hat.

1. In Art. 9 Abs. 1 heißt es, daß die Generalversammlung »aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen« besteht. Diese Aussage trifft in ihrem Kern nach wie vor zu. Das Stimmrecht

ist auch heute noch den Staaten vorbehalten. Indes gibt es kein Beratungsprivileg der Staaten mehr.

a) Vielleicht nur um eine Übergangsphase handelt es sich bei der Mitwirkung der Befreiungsbewegungen innerhalb der Generalversammlung⁴. In der Logik eines Systems, das zumindest seit dem Jahre 1960 eines seiner grundlegenden Ziele in der Dekolonisierung sieht⁵, liegt es, die Bevölkerung eines Gebietes ohne Selbstregierung auch schon vor der formalen Erlangung der Unabhängigkeit als völkerrechtliche Handlungseinheit anzuerkennen und ihr eine politische Repräsentation zuzugestehen. Die Befreiungsbewegungen werden demgemäß auch von der Generalversammlung in einer mittlerweile zur Standardformel gewordenen Wendung als die »wahren Vertreter ihrer Völker« bezeichnet⁶. Zur Verdeutlichung und Rechtfertigung der Neuerung mag man etwa auf heutige Vorstellungen über das Eltern-Kind-Verhältnis zurückgreifen. Gerade wenn die Tätigkeit der Verwaltungsmacht darauf ausgerichtet ist, Gebiet und Bevölkerung zur Selbstregierung zu führen, erscheint es als zweckmäßig und sinnvoll, daß der natürliche Interessengegensatz zwischen der Verwaltungsmacht und der von ihr regierten politischen Einheit auch auf der völkerrechtlichen Ebene artikuliert wird und daß gleichzeitig die betroffene Bevölkerung Gelegenheit erhält, internationale Erfahrungen zu erwerben und sich damit schrittweise in die politische Selbstverantwortung »einzuüben«. Der maßgebende Rechtfertigungsgrund für die Verleihung eines partiellen völkerrechtlichen Standing an die Befreiungsbewegungen wäre demnach in der Institutionalisierung eines — gewiß notwendigen — Dialogs zu sehen. Grundsätzlich beschränkt sich auch der Beobachterstatus, dessen Gewährung an die Befreiungsbewegungen auf Grund der Res/3280(XXIX) vom 10. Dezember 1974 definitiv konsolidiert worden ist⁷, auf ein selbständiges Rederecht. Kritik verdient diese Praxis der Generalversammlung nicht schon um ihrer selbst willen, ist doch der Dialog, sofern er tatsächlich geführt wird, prinzipiell geeignet, Spannungen abzubauen und den sog. »nationalen Befreiungskampf« zu entschärfen. Beanstandet werden muß indes die blinde Abhängigkeit, in die sich die Vereinten Nationen gegenüber der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) begeben haben, indem sie Rechtsbeziehungen nur mit den von der OAU anerkannten Befreiungsbewegungen aufnehmen. Der daraus resultierende Verzerrungseffekt ist besonders eklatant in bezug auf Namibia. Alleinige Anerkennung genießt die Südwestafrikanische Befreiungsbewegung (SWAPO), die ihren Rückhalt fast ausschließlich in einem der zahlreichen Stämme des Landes — den Ovambos — hat, während die weiße Bevölkerung offenbar überhaupt als *quantité négligeable* behandelt wird⁸.

Einer besonderen Betrachtung bedürfen die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) und die südafrikanischen Befreiungsbewegungen, die neuerdings Südafrika durchweg als »Asania« bezeichnen. Der PLO gegenüber hat die Generalversammlung gleichsam einen Kniefall getan, indem sie sie — in Abweichung von der den übrigen Befreiungsbewegungen zugestanden Behandlung — auch zum Plenum und nicht nur zu den Hauptausschüssen zugelassen und gleichzeitig auf die sonst geltende sachliche Eingrenzung des Mitwirkungsrechts nach dem Kriterium der besonderen Betroffenheit verzichtet hat⁹. Hier handelt es sich auch nicht mehr um die bloße Anerkennung eines Sprachrohrs, vermittels dessen eine Bevölkerungsgruppe als Träger des Selbstbestimmungsrechts ihre politischen Wünsche darzulegen vermag. Die PLO fordert ganz unverhüllt die Beseitigung des Staates Israel und die Errichtung eines Staatswesens Palästina, in dem auch die früheren Einwohner dieses Gebietes eine Heimat finden können. Kein flagranterer Widerspruch zur ursprünglichen Konzeption der Vereinten Nationen ließe sich denken. Gegründet nicht zuletzt als ein Zusammenschluß von Staaten zum Zwecke des gegenseitigen Existenzschutzes, hat nun eine

Organisation einen Mitwirkungsstatus inne, welche der Zerstörung eines Mitgliedstaates offen das Wort redet.

Auch in Südafrika handelt es sich nicht um die Beendigung einer kolonialen Situation. Gleichwohl hat sich die Generalversammlung entschlossen, auch von dort Befreiungsbewegungen anzuerkennen und mit ihnen zusammenzuarbeiten¹⁰. Das insoweit zentrale Argument, in Südafrika werde eine breite Bevölkerungsmehrheit von der Teilhabe an der politischen Macht ferngehalten, ist verallgemeinerungsfähig und eröffnet brisante Fernperspektiven, auch wenn die Länder der Dritten Welt bestrebt sind, es als relevant allein im Hinblick auf rassistische Diskriminierungen anzuerkennen. Daß derartige Mißbilligungsurteile über die Verfassungsstrukturen eines Landes nach hergebrachten Vorstellungen einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 7 bedeuten, kann keinem Zweifel unterliegen. Aber auch wenn man in der Anerkennung der südafrikanischen Befreiungsbewegungen die Institutionalisierung eines Dialogs oder doch zumindest einer mit Argumenten geführten politischen Auseinandersetzung sehen wollte, so hätte doch der gleichzeitige Ausschluß der effektiven Regierung Südafrikas aus der Generalversammlung¹¹ die Zweckerreichung von vornherein vereitelt. Die Generalversammlung setzt einem zunehmend anachronistischer gewordenen Alleinherrschaftsanspruch der weißen Bevölkerungsgruppe den ebenso totalen Herrschaftsanspruch der schwarzen Bevölkerungsgruppe entgegen. Als symptomatisch für ihre Einstellung erscheint die Feststellung in der Res/3411G(XXX) vom 10. Dezember 1975, daß »the national liberation movements are the authentic representatives of the overwhelming majority of the South African people«¹². Danach ist es nur noch ein kleiner Schritt, bis die Befreiungsbewegungen nicht nur als politischer Sprecher, sondern auch als vertretungsberechtigte Regierung von Südafrika anerkannt werden. Mit umgekehrtem Vorzeichen würde alsdann praktiziert, was im Falle Chinas jahrzehntelang als imperialistisches amerikanisches Manöver getadelt worden ist, nämlich der Ausschluß der effektiven Regierung eines Landes¹³ von den Vereinten Nationen mit der Folge, daß die menschlichen und materiellen Ressourcen dieses Landes abgeschnitten sind und für die internationale Zusammenarbeit verloren gehen. Aufschlußreich in dieser Hinsicht ist im übrigen auch ein zu Beginn der 30. Jahrestagung von Libyen gestellter Antrag, die Vollmachten des »zionistischen Gebildes« nicht anzuerkennen¹⁴; ganz offensichtlich wurde mit diesem Antrag die Absicht verfolgt, das Vertretungsrecht für das Gebiet »Palästina« auf die PLO übergehen zu lassen.

b) Die Generalversammlung hat auch insoweit ihren Charakter als eines aus Staatenvertretern bestehenden Gremiums eingebüßt, als die Mitwirkungsrechte anderer Internationaler Organisationen (IO) während der 29. und 30. Generalversammlung definitiv verfestigt worden sind. Schon im Jahre 1948 war zwar die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) eingeladen worden, ihren Generalsekretär zu den Jahrestagungen der Generalversammlung als Beobachter zu entsenden¹⁵, und ähnliche Einladungen ergingen in den Jahren 1950 und 1965 zunächst an die Liga arabischer Staaten¹⁶, später an die OAU¹⁷. Aber erstmals im Jahre 1974 wurde zwei Internationalen Organisationen als solchen — der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) — der Beobachterstatus zuerkannt¹⁸, eine Praxis, die sich während der letzten Jahrestagung mit der Verleihung des Beobachterstatus an die Islamische Konferenz fortgesetzt hat¹⁹. Welche Rechte dieser Status²⁰ umschließt, kann noch nicht als abschließend geklärt gelten, da die Generalversammlung im Gegensatz zum Wirtschafts- und Sozialrat²¹ von jeder rechtsförmlichen Festlegung Abstand genommen hat; als Minimum ergibt sich wohl ein selbständiges Rederecht²². Wie dem auch sei: Prinzipiell macht die Zulassung der EWG erneut deutlich, daß die Ära

der Staaten als ausschließlicher Bezugsobjekte völkerrechtlicher Rechte und Pflichten vorbei ist. Bekanntlich haben die Mitgliedstaaten der EWG namentlich die Zuständigkeit für eine selbständige Handelspolitik an die Gemeinschaftsorgane abgegeben (Art. 113 EWGV) und wären demgemäß rechtlich gar nicht in der Lage, in solchen in die Kompetenz der Gemeinschaftsorgane übergegangenen Angelegenheiten bindende Erklärungen abzugeben²³. Die Verleihung des Beobachterstatus lag also auch in hohem Maße im Interesse der Vereinten Nationen, weil andernfalls die EG-Staaten sich in heiklen Fragen der internationalen Wirtschaftspolitik auf ihre Unzuständigkeit hätten zurückziehen können. So unbestreitbar nützlich also die Erweiterung des Kreises der organisationsintern zur Mitwirkung berechtigten Völkerrechtssubjekte ist²⁴, so sehr kompliziert sie andererseits wieder die Zuständigkeitsprobleme. In einer allein nach Staaten gegliederten Welt mit festen territorialen Grenzen und entsprechenden ausschließlichen Kompetenzräumen herrscht weitaus mehr Rechtsklarheit, als wenn sich zwischen und über die Staaten Internationale Organisationen mit partiellen Zuständigkeiten schieben.

2. Auch was die Handlungsmittel angeht, welche der Generalversammlung zur Verfügung stehen, hat die 30. Generalversammlung wiederum langfristige Entwicklungstendenzen bestätigt.

a) Jedem Leser des stattlichen Bandes der 179 Resolutionen welche die 30. Generalversammlung verabschiedet hat — zählt man die zusätzlich mit Buchstaben gekennzeichneten Teilresolutionen, über die eine selbständige Abstimmung stattgefunden hat, jeweils gesondert, so sind es sogar 207 Resolutionen — wird die nicht unbeträchtliche Anzahl der sog. »Deklarationen« auffallen²⁵. Man mag zunächst versucht sein, diese Vorliebe für die Rechtsform der Deklaration mit den Bestrebungen in Zusammenhang zu bringen, die Generalversammlung als ein Forum der Weltgesetzgebung zu etablieren. Letzten Endes aber gelangt man eher zu der gegenteiligen Schlußfolgerung, daß nämlich diese Inflation eine Minderung des Wertes der Deklarationen nach sich ziehen muß. Waren bis vor wenigen Jahren die Deklarationen sorgfältig redigierte und teilweise jahrelang vorbereitete Rechtsakte, denen auch auf Grund ihrer Aussagen fundamentale Bedeutung zukam²⁶, so läßt sich eine solche Charakterisierung heute kaum noch aufrechterhalten²⁷. Deklarationen sind teilweise sogar zum politischen Tagesgeschäft degeneriert. Als Beispiel sei etwa die »Deklaration über die Nutzung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts im Interesse des Friedens und zum Vorteil der Menschheit« (Res/3384(XXX) vom 10. November 1975) genannt, die ein unklares Gemisch von individualschützenden Normen einerseits und Grundsätzen über den Schutz staatlicher Souveränität und territorialer Integrität andererseits darstellt. Niemand wird mit einem solchen Zwitter etwas Rechtes anzufangen wissen, und irgendwelche Autorität wird er deswegen wohl kaum zu erringen vermögen.

b) Wesentlich erfolgreicher handhabt die Generalversammlung die Technik, zur Durchsetzung ihrer Resolutionen Sonderausschüsse einzusetzen. Es ist heute Gemeingut geworden, welcher tatkräftigen Beitrag der sog. 24er-Ausschuß zur Beschleunigung des Dekolonisierungs-Prozesses geleistet hat²⁸. Bekannt ist ferner, welcher starker Druck auf Südafrika vermittels des Apartheid-Sonderausschusses und auf Israel durch den Sonderausschuß ausgeübt wird, der zur Untersuchung menschenrechtsbeeinträchtigender Praktiken in den von Israel besetzten Gebieten eingerichtet worden ist. Die 30. Generalversammlung hat erneut einen Sonderausschuß mit der Bezeichnung »Ausschuß über die unveräußerlichen Rechte des Palästinensischen Volkes« eingesetzt, der nur als Kampfansage an Israel begriffen werden kann. Die einschlägige Res/3376(XXX) vom 10. 11. 1975 nennt als solche unver-

äußerlichen Rechte das Selbstbestimmungsrecht, welches das Recht auf nationale Unabhängigkeit und Souveränität umschließen soll, sowie das Recht auf Rückkehr zu »Haus und Hof« (homes and property). Es ist bezeichnend, daß — mit Ausnahme von Malta, welches die Konformität mit den afrikanischen und arabischen Nachbarländern zu suchen müssen glaubt —, kein westlicher Staat die Mitgliedschaft in diesem Ausschuß akzeptiert hat²⁹.

c) Schließlich hat die Res/3448(XXX) vom 9. 12. 1975 über den Schutz der Menschenrechte in Chile ein für allemal klargestellt, daß die Generalversammlung nicht gehindert ist, sich mit konkreten Empfehlungen an ein Mitgliedsland zu wenden und von ihm zu verlangen, daß bestimmte Maßnahmen zur Korrektur einer menschenrechtswidrigen Situation ergriffen werden. Gewiß handelt es sich nicht um die erste derartige Empfehlung. Egon Schwelb hat in einem längeren Aufsatz bereits vor einigen Jahren darzutun versucht³⁰, daß von einer dahingehenden feststehenden Praxis gesprochen werden könne. Genauere Betrachtung lehrt indes, daß in der Mehrzahl der Fälle Besonderheiten vorlagen, welche die Deutung ausschließen, die Generalversammlung habe sich als Anwalt der Menschenrechte schlechthin verstanden. Die sich in der Tonart ständig verschärfenden Verurteilungen von Südafrika zielen auf die Rassenpolitik der dortigen Regierung ab; die Beseitigung von Rassendiskriminierungen hat sich aber in der Praxis der Generalversammlung zu einem Ziel entwickelt, welches deutlich abgesetzt wird von der allgemeinen Frage der Menschenrechte³¹. Was die in den Jahren 1959, 1961 und 1965 zur Lage der tibetischen Bevölkerung verabschiedeten Resolutionen³² angeht, so lag diesen Stellungnahmen ein Tatbestand mit internationalem Einschlag zugrunde. Die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen China und Tibet waren wenig durchsichtig³³. Zumindest ließ sich mit guten Gründen vertreten, daß das tibetische Volk als Träger des Selbstbestimmungsrechts anerkannt werden müsse und daß daher der Vorbehalt des Art. 2 Abs. 7 ebensowenig wie in den Fällen einer Kolonialsituation durchgreifen könne. Die Rügen schließlich, welche die Generalversammlung regelmäßig an die Adresse Israels richtet, seitdem sie den Ausschuß zur Untersuchung menschenrechtsbeeinträchtigender Praktiken in den von Israel besetzten Gebieten eingerichtet hat³⁴, gründen sich ebenfalls auf einen internationalen Sachverhalt, der nicht nur der Menschenrechtsfrage wegen aus der internen Zuständigkeit herausragt. So bleibt im Grunde als Präzedenzfall nur die Res/285(III) vom 25. 4. 1949, mit der die Generalversammlung die UdSSR wegen deren Weigerung getadelt hatte, die russischen Ehefrauen ausländischer Staatsangehöriger ausreisen zu lassen. Im Laufe der Zeit war die Autorität dieser Resolution einigermassen verblaßt, da sie keine Nachfolge gefunden hatte. Zudem ließ sich eine gewisse internationale Prägung des Sachverhalts nicht verkennen, da ja über die familiären Bindungen auch die Heimatstaaten der jeweiligen Ehegatten betroffen waren³⁵. Die Chile-Resolution kann somit im Hinblick auf die Generalversammlung als die erste eindeutige Inanspruchnahme eines durch keinerlei zusätzliche Kriterien qualifizierten Rechts bezeichnet werden, sich für die Respektierung der Menschenrechte durch die Regierung eines Mitgliedslandes im Verhältnis zu deren eigenen Staatsangehörigen einzusetzen. Die DDR hat sogleich ihr Verständnis der neuen Praxis dahin kundgetan, daß die Generalversammlung nur angesichts eines den Weltfrieden gefährdenden systematischen Gesamtzusammenhanges massiver Menschenrechtsverletzungen zum Handeln ermächtigt sein könne³⁶.

3. Mehr und mehr festigt die Generalversammlung auch gegenüber den anderen Hauptorganen den Anspruch, als das Gremium, in dem alle Staaten vertreten sind, eine Führungsrolle zu übernehmen, die sich aus der Charta nicht mit der gleichen Eindeutigkeit ablesen läßt.

a) Der Wirtschafts- und Sozialrat muß sich zunehmend damit abfinden, daß ihm nur noch die Funktion zuerkannt wird, der Generalversammlung zuzuarbeiten und ihre Beschlüsse vorzubereiten. Schon die Gründung der Welthandelskonferenz (UNCTAD) hat den Wirtschafts- und Sozialrat an seinem Zentralnerv getroffen. Aber auch was die weniger vom Expertenwissen beherrschte politische Grundsatzdiskussion angeht, hat sich die Generalversammlung in den Vordergrund gespielt. Noch in frischer Erinnerung sind die 6. und 7. Sondertagung, deren Tagesordnung ausschließlich wirtschaftlichen Problemen gewidmet war. Auch die bloße Zahl der während der 30. Jahrestagung auf Vorschläge des Zweiten Hauptausschusses (Wirtschaft und Finanz) verabschiedeten Resolutionen — es sind nicht weniger als 42 — kann als Illustration des politischen Kräfteverhältnisses dienen. Das Handicap des Wirtschafts- und Sozialrats ist seine begrenzte Mitgliederzahl, obwohl diese Limitierung an sich der Effizienz der Arbeit zugute kommen könnte. Ein Ausweg aus dem Dilemma läßt sich nur schwer finden. Auch die Reformdiskussion, in der weitreichende Vorschläge zur Umgestaltung des Wirtschafts- und Sozialrats erarbeitet worden sind³⁷, schwankt zwischen einer auf Rationalisierung des Arbeitsablaufs bedachten Position, die eine Verkleinerung der Verhandlungsgremien befürwortet, und einer Gegenposition, die sich mit dem Schlagwort ›Demokratisierung‹ für eine Zulassung aller Mitgliedstaaten ausspricht, einstweilen noch unentschieden hin und her.

b) Gegenüber dem Sicherheitsrat haben sich Mißgunst- und Neidgefühle über Jahre hinweg angestaut. Vor allem die Länder der Dritten Welt halten die Vorrechte der ständigen SR-Mächte für Privilegien, die ihre Rechtfertigung in der Gegenwart verloren hätten³⁸. Demgemäß betrachtet man die in Art. 12 getroffene sachliche Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten von Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat, die sich schon in der bisherigen Praxis in äußerstem Maße verwischt hatte³⁹, als überholt. So hat sich auch die Generalversammlung durch die Krise um die West-Sahara, die zu einer Einschaltung des Sicherheitsrats geführt hatte, nicht gehindert gesehen, ebenfalls Stellung zu beziehen, und zwar mit dem Erlaß von zwei miteinander unvereinbaren Resolutionen⁴⁰ sogar in einer Weise, welche den Streit zu verschärfen geeignet ist, indem nämlich jedem der Streitparteien Legitimationsgründe für sein Verhalten an die Hand gegeben worden sind. Angedeutet hat sich auch während der 30. Jahrestagung, daß eine Gruppe von Staaten in der Generalversammlung offenbar nach Mitteln und Wegen sucht, um eine von ihr als Mißbrauch betrachtete Ausübung des Vetorechts bei den Entscheidungen über die Aufnahme der beiden vietnamesischen Staaten und den Ausschluß Südafrikas zu überspielen⁴¹. Ob es sich dabei nur um politische Versuchsballons oder ernsthafte Warnsignale gehandelt hat, bleibt abzuwarten.

II. Schwächen der institutionellen Struktur und Ansatzpunkte für Reformen

Eine ganze Reihe von Entwicklungen hat zwar noch nicht zu irgendwieweilen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen geführt, kann aber als Anzeichen für gewisse Schwächen der institutionellen Struktur bewertet werden, die auf die Dauer nach Abhilfen verlangen.

1. Mit der Aufnahme von nicht weniger als sechs neuen Staaten sind die Vereinten Nationen abermals der Universalität näher gekommen. Abgesehen von Mozambique handelt es sich durchweg um staatliche Einheiten von bescheidenen Dimensionen, wobei Sao Tomé und Principe mit rd. 78 000 Einwohnern neue Maßstäbe gesetzt hat, was die faktische Größe angeht, die ein Mitgliedstaat aufweisen muß, um seinen mitgliederschaftlichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Da die Dekolonisierung es nach der Liquidation des portugiesischen Überseereiches — abgesehen von den Gebieten im

südlichen Afrika — im wesentlichen nur noch mit einer Reihe von Inselgruppen zu tun hat, von denen aber — wie das Beispiel Nauru bereits gezeigt hat — eine beträchtliche Anzahl allen äußeren Hemmnissen zum Trotz den Weg in die staatliche Unabhängigkeit wählen wird, können die Vereinten Nationen bald einer Entscheidung nicht mehr ausweichen. Bis vor kurzem gab es eine gewisse Skepsis gegenüber der Aufnahme sog. Mikrostaaten, wobei als Prototyp eines solchen für die Mitgliedschaft nicht in Frage kommenden Staatswesens das Fürstentum Liechtenstein galt, das bereits mit seinem Antrag auf Aufnahme in den Völkerbund gescheitert war⁴² und deswegen bisher bewußt davon Abstand genommen hat, sich um den Eintritt in die Vereinten Nationen zu bemühen.

Bekanntlich hatte im Jahre 1967 Generalsekretär U Thant mit ganz undiplomatischer Offenheit vor einer möglichen Schwächung der Weltorganisation durch die uneingeschränkte Zulassung auch von Mikrostaaten gewarnt⁴³. Im Lichte der heutigen Erfahrungen kann seine Skepsis nur als allzu berechtigt gelten. Von einer effektiven Mitarbeit der Staaten, die weniger als oder kaum mehr als 100 000 Einwohner zählen, kann kaum die Rede sein. Notorisch schlecht ist vor allem die Bilanz der Malediven, die zu manchen Jahrestagungen nicht einen einzigen Vertreter entsandt haben. Auch bei der 30. Generalversammlung war von den Vertretern der neu aufgenommenen Staaten schon kurze Zeit nach Abschluß des protokollarischen Zeremoniells nur noch wenig zu sehen. Im übrigen geht es ja nicht nur um die Präsenz bei den Abstimmungen, sondern mehr noch um die gestaltende Mitarbeit in den Vorstadien der Entscheidungsbildung, da ja die Vereinten Nationen nicht zuletzt auf die intellektuellen Beiträge ihrer Mitglieder angewiesen sind⁴⁴. Leider haben sich alle Versuche, für die Mikrostaaten einen angemessenen Mitwirkungs-Status zu finden, festgefahren⁴⁵, wohl nicht zuletzt deshalb, weil sich die Dritte Welt von den Mikrostaaten eine Verstärkung ihres Abstimmungspotentials versprochen und auch weiterhin verspricht.

2. Sichtbar findet das Ungleichgewicht seinen Ausdruck auch in den Beitragsleistungen zum Haushalt der Vereinten Nationen. Der Mindestsatz ist mit Wirkung ab 1974 auf 0,02 vH abgesenkt worden⁴⁶. Der Kreis der Minimal-Beitragszahler ist dabei so ausgedehnt, daß etwa heute 96 Staaten, die als Zweidrittelmehrheit den Haushaltsplan aufzustellen in der Lage sind, zusammen nicht mehr als 2,72 vH der Einnahmen beisteuern. Auf der anderen Seite bringen die USA (25 vH), die EG-Staaten (24,98 vH), die Sowjetunion mit Weißrußland und Ukraine (15,14 vH) sowie China (5,5 vH) zusammen über 70 vH des Beitragsvolumens auf. Rechnet man noch Japan (7,15 vH) sowie Kanada (3,18 vH) hinzu, so erhöht sich der Satz auf über 80 vH. Dabei entfällt gerade bei den Mikrostaaten auf den Kopf der Bevölkerung ein höherer Beitrag als selbst bei den USA. Bei einem Mindestsatz von 0,02 vH müßten die USA im Verhältnis zu einem Staat mit nur 100 000 Einwohnern wie Grenada angesichts ihrer Einwohnerzahl von 210 Millionen einen 2150 mal höheren Beitrag zahlen. Wegen der Plafondierung des Satzes auf 25 vH ist ihr Beitrag aber nur um den Faktor 1250 vermehrt, liegt also fast um die Hälfte niedriger. Noch ungünstiger werden die Relationen für Mikrostaaten unterhalb der Schwelle von 100 000 Einwohnern. Um den auf ihnen lastenden finanziellen Druck zu erleichtern, könnte daran gedacht werden, den Mindestbeitragsatz noch weiter zu erniedrigen, doch würde sich dann absolut gesehen das Mißverhältnis zwischen den großen und den kleinen Beitragszahlern noch weiter verstärken. Die souveräne Gleichheit der Staaten, auf der die Weltorganisation beruht (Art. 2 Abs. 1), muß auch über ein Mindestmaß an faktischen Grundlagen verfügen, um auf die Dauer als Prinzip überzeugen zu können. Sie muß sich nicht nur in der Gleichheit der Rechte, sondern auch in der Gleich-

heit vor den Pflichten erweisen. Andernfalls denaturiert das gleiche Stimmrecht in der Generalversammlung zu einer Bizarrie, die niemand mehr recht ernst nehmen kann⁴⁷.

3. Die hohe Mitgliederzahl schafft andererseits in der Generalversammlung und ihren Hauptausschüssen parlamentsartige Zustände. Als beratendes Gremium mit einer Mitgliedschaft von 144 Staaten, zu denen noch die sonstigen mitwirkungsberechtigten Organisationen hinzugerechnet werden müssen, wäre die Generalversammlung schon heute vollständig gelähmt, wenn jede Delegation es sich einfallen lassen würde, ihre Meinung zu jedem einzelnen Tagesordnungspunkt darzulegen. Gelegentlich tritt ein solcher ›Unglücksfall‹, wie man wohl ganz offen sagen muß, ein. Im Dritten Hauptausschuß (Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen) trugen sich zu dem Thema ›Internationales Frauenjahr‹ über 90 Staaten auf die Rednerliste ein. Zwangsläufig kommt es unter solchen Umständen zu einer Abfolge unfruchtbarer Wiederholungen, die der Sache kaum förderlich sind. Selbst Redezeitbeschränkungen können nicht verhindern, daß sich die Generaldebatte über Tage hinschleppt. Persönliche Eitelkeit und Disziplinlosigkeit einzelner Delegierter⁴⁸ sind geeignet, noch zusätzlich zur Verschärfung der Zeitknappheit beizutragen. Die Folge ist, daß zwangsläufig wichtige Tagesordnungspunkte unerledigt bleiben. Da sich alle Delegationen über diesen Ausgang von vornherein im klaren sind, wird der Kampf um die Prioritäten auf der Agendenliste immer härter.

Nur der praktischen Klugheit der Mehrzahl der Delegierten ist es zuzuschreiben, daß das Fazit am Ende einer Sitzungsperiode im Regelfall nicht noch ungünstiger ausfällt. Im allgemeinen nehmen für die großen politischen Gruppierungen⁴⁹ nur noch einige Sprechernationen das Wort. Dabei fehlt es aber völlig an fester Organisation und Planung. Allenfalls läßt sich von pragmatischen Arbeitstechniken sprechen. Es entscheiden die jeweilige Sachkompetenz und das Interesse an einer Angelegenheit; schließlich besteht im allgemeinen auch ein feines Gespür dafür, wann ein Thema durch zusätzliche Stellungnahmen totgeredet würde⁵⁰.

Am entschiedensten haben sich die EG-Staaten den veränderten Anforderungen in der erweiterten Generalversammlung angepaßt. Der Versuch, im Rahmen der Europäischen

Politischen Zusammenarbeit auch in New York als geschlossene Handlungseinheit aufzutreten⁵¹, läßt sich nebenbei auch als Beitrag zur Rationalisierung der Arbeitsmethoden der Generalversammlung begreifen. Auf profanere Gründe ist es wohl bei vielen Ländern der Dritten Welt zurückzuführen, daß sie eine gewisse Stimmführerschaft akzeptieren. Nur wenige von ihnen können sich den Luxus erlauben, ständigen Kontakt mit den zuständigen Stellen in der Hauptstadt des Heimatlandes zu halten. Demgemäß werden sie meist dahin instruiert, daß sie ihr Verhalten am Vorbild bestimmter anderer Staaten (oder Staatengruppen) auszurichten hätten.

4. Auch während der 30. Jahrestagung hat sich wieder gezeigt, daß die Charta nur unzureichende Schutzvorkehrungen zugunsten von Staaten enthält, die sich in einem grundlegenden Gegensatz zur politischen Mehrheit befinden. Die Rechtswidrigkeit der bereits von der 29. Generalversammlung beschlossenen Nichtanerkennung der Vollmachten der südafrikanischen Delegation⁵² liegt angesichts des sonst für die Beurteilung von Vertretungsfragen als maßgebend erachteten Effektivitätsprinzips⁵³ offen zutage⁵⁴. Man kann sich zwar vorstellen, daß es Südafrika gar nicht so unlieb war, Sitz und Stimme in der Generalversammlung einzubüßen, da sich die keineswegs unverständliche Erbitterung der schwarzafrikanischen Staaten bis zu einem Punkt gesteigert hatte, wo eine gedeihliche Zusammenarbeit nicht mehr möglich schien. Diese Vermutung ändert indes nichts an der Tatsache, daß es dem politischen Außenseiter verwehrt ist, in einem rechtlichen Verfahren auf die Korrektur des ihm geschehenen Unrechts zu dringen. Allenfalls kann Südafrika seine Beitragszahlungen einstellen, wird sich aber dann bald mit dem Argument konfrontiert sehen, daß es sein Stimmrecht auf der Basis des Art. 19 verloren habe, da die Generalversammlung nicht bereit sein wird, die Beitragsverweigerung als gerechtfertigt zu betrachten. Auch Israel vermag keine Instanz zu finden, vor der es mit seinen Gegnern eine rechtliche Auseinandersetzung über die Frage führen könnte, ob die Zulassung der PLO als Beobachter und die Einsetzung des Ausschusses über die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes mit dem Makel der Rechtswidrigkeit behaftet sind. Es muß insoweit das politische Diktat der von

Die Durchsetzung der Menschenrechte in der ganzen Welt ist seit Bestehen der Weltorganisation ein wesentliches Anliegen der Vereinten Nationen. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 haben die Vereinten Nationen ein unübersehbares Leitbild aufgestellt. Die beiden großen Internationalen Menschenrechtspakte sind seit diesem Jahr für die beigetretenen Staaten rechtsverbindlich. Dennoch gibt es keinen Stillstand im Bemühen um die weitere Durchsetzung der Menschenrechte. Auch die Bundesrepublik Deutschland zählt diese Aufgabe zu den herausragenden der Weltorganisation. Im besonderen ist es die Kommission für Menschenrechte, die sich dieser Aufgabe widmet und der die Bundesrepublik als gewähltes Mitglied angehört. Auf der diesjährigen Tagung der Kommission leitete, wie schon im Vorjahr, der frühere Bundesminister für Justiz, Gerhard Jahn, die deutsche Delegation. Das Bild zeigt den deutschen Spitzenvertreter in der vorderen Reihe mit Brille.



den arabischen Staaten geführten Mehrheit in der Generalversammlung hinnehmen, kann aber auf der Gegenseite einen gewissen Trost darin finden, daß die Generalversammlung gleichzeitig die Bereitschaft gezeigt hat, die Ausgaben für die Friedenstruppen UNEF und UNDOF auf Grund der Beschlüsse des Sicherheitsrats als Ausgaben der Organisation anzuerkennen und (nach einem besonderen Schlüssel) auf die Mitgliedstaaten umzulegen⁵⁵.

Institutionelle Änderungen lassen sich gleichwohl nur mit äußerster Vorsicht empfehlen. Es ist selbstverständlich, daß es hinsichtlich des Abstimmungsmodus in der Generalversammlung keine Rückkehr zum traditionellen Einstimmigkeitsprinzip⁵⁶ geben kann. Die Beschlußfähigkeit der Generalversammlung vom Veto auch des winzigsten Mikrostaates abhängig zu machen, hieße opportunistischer Erpressung, Querköpfigkeit und sonstigen Manövern Tür und Tor zu öffnen. Die auch ihr von der Charta zugewiesene, wenngleich auf den Erlaß von Empfehlungen beschränkte Ordnungsfunktion vermag die Generalversammlung effektiv nur dann wahrzunehmen, wenn es dem Störer verwehrt ist, die Maschinerie lahmzulegen. Andererseits sollte zur Kenntnis genommen werden, daß die in Art. 18 Abs. 2 vorgesehene Zweidrittelmehrheit seit langem keine institutionelle Sicherung für alle diejenigen Staaten mehr darstellt, die nicht den Vorzug haben, im Geleitzug der Mehrheit der Dritten Welt mitzufahren. Gewährleistet sollte sein, daß jedenfalls keine relevante Gruppe überstimmt werden kann. Das heißt aber nichts anderes, als daß es eine Garantie für die Herrschaft der *rule of law* auch künftig für denjenigen Staat, der nicht seinen Rückhalt in der Solidarität einer solchen Gruppe zu finden vermag, nicht geben kann. Wo die politische Spannung eine bestimmte Friktionsschwelle überschreitet, bleibt dem Außen-seiter nichts anderes übrig, als aus der Organisation auszutreten oder einstweilen die aktive Mitarbeit einzustellen⁵⁷, sofern er sich nicht zwangsweise in die Absichtsstellung drängen lassen will. Abhilfe würde in begrenztem Umfang allein die Ausweitung des Rechts schaffen können, den Internationalen Gerichtshof (IGH) um die Erstattung eines Rechtsgutachtens zu ersuchen⁵⁸. Bekanntlich ist dieses Recht gegenwärtig ein Privileg der jeweiligen Mehrheit in der Generalversammlung (Art. 96 Abs. 1).

III. Die Leistungsfähigkeit der Generalversammlung als Konfliktlösungsmechanismus

Das zentrale Konstruktionselement der Generalversammlung, von dem schon im Vorangegangenen immer wieder die Rede war, ist das Prinzip: *One State, one vote*. Im Zusammenhang mit der Regel von der Mehrheitsentscheidung muß dieses Prinzip institutionell gesehen zu Sorglosigkeit, Oberflächlichkeit und Parteilichkeit verleiten, sofern die Generalversammlung, wie das seit einer Reihe von Jahren tatsächlich der Fall ist, von einer klaren und unerschütterlichen Mehrheitsfraktion beherrscht wird⁵⁹. Anstatt Konfliktursachen und mögliche Korrekturmaßnahmen sorgfältig zu ergründen, kann sich die Mehrheit damit begnügen, einfach ihre Vorstellungen in die Rechtsform der GV-Resolution umzugießen und im Falle der Nichtbefolgung eines solchen einseitigen Kraftakts dem Adressaten vorzuwerfen, daß er eine Rechtsverletzung begangen habe. Nachfolgend soll zunächst geprüft werden, ob die empirische Beobachtung die Schlüsse, welche von der institutionellen Betrachtung nahegelegt werden, bestätigt.

1. Ein so großartiger Kenner des VN-Rechtssystems wie *Louis B. Sohn* hat vor kurzem in einem Rückblick auf die 28. Generalversammlung die allgemeine Diagnose zu stellen können geglaubt, daß der Anteil der einstimmig verabschiedeten Resolutionen bereits den Regelfall darstelle und noch weiter im Steigen begriffen sei⁶⁰. Die 30. Jahrestagung hat diese optimistische Deutung nicht bestätigt. Von den 207 be-

reits genannten Resolutionen, über die eine selbständige Abstimmung stattgefunden hat, sind nur rund die Hälfte (110) »einstimmig« verabschiedet worden, d.h. in einer der vielfachen Varianten, welche die Praxis entwickelt hat: Akklamation, Konsensus, ohne Einwendungen, ohne Abstimmung sowie im echten Sinne »einstimmig«. Bei 46 Resolutionen haben sich Staaten der Stimme enthalten, wobei ein solches Votum in seiner Bedeutung nicht geringgeachtet werden darf, weil mangelndes Einverständnis häufig auch nur in der Form der Enthaltung kundgemacht wird⁶⁰. Bei nicht weniger als 51 Abstimmungen, also in rd. einem Viertel aller Fälle, sind Nein-Stimmen abgegeben worden. Läßt man den Blick über die bloße Registrierung der Zahlen hinausgehen, so stellt man im übrigen fest, daß sich unter den »streitigen« Resolutionen die inhaltlich gewichtigeren befinden, während zu der Kategorie der »einstimmig« verabschiedeten Resolutionen manche zählt, die rein formale Bedeutung besitzt — so wenn etwa der Regierung und dem Volk von Mexiko als Gastgeber der Weltfrauenkonferenz der Dank der Generalversammlung ausgesprochen worden ist⁶¹.

Das Bild bliebe unvollständig, wenn nicht die außerordentliche Unterschiedlichkeit der Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Ausschüssen erwähnt würde. Im Sechsten Hauptausschuß (Rechtsfragen) wurde nicht eine einzige Nein-Stimme abgegeben, und eine erstaunliche Bilanz zeigt auch der für wirtschaftliche Fragen zuständige Zweite Hauptausschuß, von dessen 42 Resolutionen nur drei mit Nein-Stimmen und vier mit Enthaltungen verabschiedet worden sind. Bedenkt man, welche Kontroversen das Konzept der »Neuen Weltwirtschaftsordnung« heraufbeschworen hat⁶², so muß dieser Befund auf den ersten Blick wenig verständlich erscheinen. Einer der Gründe ist wohl, daß sich ein Teil der Arbeit der 30. Generalversammlung noch in der milden Luft der Kompromißstimmung vollzogen hat, die während der 7. Sondertagung der Generalversammlung im September 1975 herrschte⁶³. Zumindest gleiches Gewicht muß aber der Hypothese zuerkannt werden, die Länder der Dritten Welt hätten selbst erkannt, daß sie ihre weitreichenden Forderungen nicht gegen den geschlossenen Widerstand der westlichen Industriestaaten als der Hauptadressaten ihres Wunschkatalogs durchzusetzen vermögen, sofern sie sich nicht mit kurzatmigen Pyrrhus-Siegen wie der entschädigungslosen Konfiskation fremden Eigentums zufrieden geben wollen. Suche nach Einstimmigkeit also, um den verabschiedeten Resolutionen durch den sie tragenden Konsens eine möglichst hohe Durchschlagskraft zu sichern. Die von den Ländern der Dritten Welt damit dokumentierte Einsicht in den Zusammenhang zwischen Abstimmungsergebnis und voraussichtlichem Wirkungsgrad einer Resolution⁶⁴ muß nach einer Periode der Konfrontationspolitik als eines der herausragenden Ergebnisse der 30. Generalversammlung angesehen werden.

Bei einer näheren Aufgliederung der gegen eine oder mehrere Nein-Stimmen verabschiedeten Resolutionen mit Blick auf die hauptbetroffenen Staaten oder Staatengruppen gelangt man zu Ergebnissen, die nicht der Klischeevorstellung des sich auf der Verliererstraße befindenden Westens entsprechen⁶⁵. Westliche Staaten haben sich nur in drei bzw. vier Fällen entschlossen, eine Resolution als gegen ihre (ausschließlich) eigenen Interessen gerichtet, offen abzulehnen. Unter den auf Vorschlag des Ersten Hauptausschusses (Politik und Sicherheit) angenommenen Resolutionen gehört dazu die Deklaration über atomwaffenfreie Zonen (Res/3472B(XXX) vom 11. 12. 1975), von den Beschlußvorlagen des Zweiten Hauptausschusses diejenige über die Bekräftigung der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten (Res/3486(XXX) vom 12. 12. 1975), aus dem Dritten Hauptausschuß ein von der DDR initiiertes Resolutionsentwurf zum Internationalen Frauenjahr, der die Frauen allenfalls noch als schmückendes Beiwerk zu einem sonst ungenießbaren

Brei von in den Vereinten Nationen beliebten Schlagworten enthielt (Res/3519(XXX) vom 15. 12. 1975). Von den USA wurde überdies eine Resolution abgelehnt, in der eine verstärkte Eigenwerbung der Vereinten Nationen gefordert wird (Res/3535(XXX) vom 17. 12. 1975).

Auch den Staaten des Ostblocks ist die Minderheitsrolle nicht erspart geblieben. Der Schaffung eines Ad hoc-Ausschusses für Abrüstung widersprachen sowohl die UdSSR wie auch Polen (Res/3484B(XXX) vom 12. 12. 1975). Ferner lehnten die Staaten des Ostblocks unter der Führung der UdSSR vier Resolutionen zu Finanzfragen ab; insbesondere versagten sie dabei dem Haushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 1976—1977 ihre Zustimmung.

In einem Fall (Tadel wegen des schleppenden Fortgangs der SALT-Gespräche⁶⁶) gaben die USA wie die Sowjetunion mit ihren östlichen Parteigängern Nein-Stimmen ab. Zu einer Anzahl weiterer Resolutionen auf Vorschlag des Ersten Hauptausschusses zum Komplex Abrüstung⁶⁷ enthielten sich östliche wie westliche Staaten gleichermaßen in fast perfekter Parallelität.

Erstaunlich ist, wie häufig die Volksrepublik China und ihr albanischer Verbündeter Gegenkurs steuerten. In nicht weniger als sechs Fällen haben sie ihre Opposition durch ein Nein dokumentiert⁶⁸, wobei allerdings China zweimal nicht an der Abstimmung teilgenommen und lediglich Albanien als den Dolmetscher seines Mißvergnügens benutzt hat⁶⁹. Fünf der abgelehnten Resolutionen haben Abrüstungsfragen zum Gegenstand, während die sechste sich mit der Finanzierung der Friedenstruppen UNEF und UNDOF befaßt, die China bekanntlich prinzipiell ablehnt, ohne allerdings die Initiativen des Sicherheitsrates durch sein Veto zu blockieren.

Schon allein durch die numerischen Daten wird deutlich, daß Israel zu einer bevorzugten Zielscheibe für alle nur denkbaren Angriffe geworden ist, wobei die juristische Phantasie seiner Gegner offenbar schier unerschöpflich im Auffinden neuer Peinigungsmittel ist. Nicht weniger als zehn Resolutionen⁷⁰ sind unmittelbar gegen den jüdischen Staat gerichtet, und weitere sechs Resolutionen⁷¹ enthalten zumindest mittelbare Angriffe und gerieten deswegen ins Kreuzfeuer, obwohl sie an sich in der Hauptsache völlig andere Gegenstände behandeln. Den Höhepunkt erreichte die Ächtungsstrategie mit der Res/3379(XXX) vom 10. 11. 1975, die in ihrem einzigen operativen Paragraphen lapidar feststellt, daß »Zionismus eine Form des Rassismus und der rassistischen Diskriminierung« ist.

Auch Südafrika gehört zu den Hauptadressaten der von der Phalanx der Länder der Dritten Welt vorgetragenen Angriffe. Die Abstimmungsstatistik ist insoweit verfälscht, da ja, wie bereits erwähnt, der Regierung des Landes die Möglichkeit aberkannt worden ist, ihr Stimmrecht in der Generalversammlung auszuüben. Widerstand erfahren hat von seiten anderer westlicher Staaten allein die Res/3411G(XXX) vom 10. 12. 1975, die eine absolute Verdammung der gegenwärtigen Machthaber enthält und abermals in aller nur wünschenswerten Deutlichkeit die Aufforderung zum Bürgerkrieg enthält (§ 5).

2. a) Aus westlicher Sicht mag man die Aufschlüsselung der Ergebnisse zunächst für relativ günstig halten. Bezieht man indes eine Reihe weiterer Faktoren in die Wertung ein, so ändert sich das Bild. Westliche Staaten haben wiederum — sei es aus Gleichgültigkeit, sei es zur Beschwichtigung — eine gewisse Langmut gezeigt und selbst bei Abstimmungen über solche Resolutionen Enthaltung geübt, deren Forderungen sie ganz offensichtlich nicht nachzukommen bereit sind⁷². Andererseits — und das ist der weit gewichtigere Gesichtspunkt — stellt sich die Tagesordnung der Generalversammlung heute im wesentlichen als ein von den Interessen der Länder der Dritten Welt bestimmter Speisezettel dar. Zu leitmotivischem Rang sind aufgestiegen Kampf gegen Kolonia-

lismus, Rassismus und Apartheid sowie Entwicklungshilfe, sämtlich Probleme, für deren Bewältigung man sich zu Recht auch auf westlicher Seite einsetzt, ohne ihnen allerdings jene absolute und teilweise gewalttätige Priorität zubilligen zu können, mit der sie von der neuen Mehrheit in den Vordergrund plazierte werden. Weitreichende Initiativen nimmt sich der Westen im allgemeinen überhaupt nicht mehr vor. Der Gedanke eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte⁷³ hat jegliche Realisierungschance eingebüßt. Der amerikanische Vorstoß, eine Amnestie für alle politischen Gefangenen zu erreichen⁷⁴, scheiterte kläglich. Nachdem in einer konzertierten Aktion eine solche Fülle von Abänderungsanträgen gestellt worden war, daß nicht ein Wort des ursprünglichen Entwurfs übrig geblieben wäre, zogen die USA ihr Projekt zurück, das der amerikanische Delegationschef Moynihan immerhin als einen der wichtigsten Verhandlungsgegenstände des zuständigen Dritten Hauptausschusses seit dem Bestehen der Vereinten Nationen überhaupt bezeichnet hatte⁷⁵. Allerdings muß hinzugefügt werden, daß die diplomatische Vorbereitung des Terrains denkbar nachlässig — nämlich so gut wie überhaupt nicht — betrieben worden war. So blieb die Einbringerschaft auf die USA beschränkt, weil auch von den verbündeten Staaten niemand gewillt war, noch nachträglich auf ein bereits dem Untergang geweihtes Schiff aufzuspringen. Nicht besser erging es einem, allerdings als »Retourkutsche« angelegten und daher von vornherein diskreditierten, chilenischen Vorschlag, für Menschenrechtsverletzungen ein obligatorisches und automatisch wirksames Untersuchungsverfahren einzurichten⁷⁶.

Für den Westen wird es künftig darauf ankommen, daß er seine Interessen ebenso verbissen und mit genau dem gleichen schöpferischen Gedankenreichtum vertritt wie seine politischen Gegner. Nur so wird auch zu verhindern sein, daß ein endlich auf die Tagesordnung gesetzter Punkt wegen »Zeitmangels« von Jahr zu Jahr verschoben wird, wie dies offenbar das Schicksal der Informationsfreiheit⁷⁷ und der beabsichtigten Erklärung gegen religiöse Intoleranz⁷⁸ geworden ist. Vor allem hat sich auch allmählich die Erkenntnis durchgesetzt, daß es nicht damit getan ist, auf dem bloßen Empfehlungscharakter der Resolutionen der Generalversammlung zu vertrauen. Gewiß ist die Generalversammlung nicht in der Lage, ein: ita ius esto! auszusprechen, und steht sie insoweit hinter dem nationalen Gesetzgeber zurück. Aber zumindest werden Denkgewohnheiten geschaffen, werden normative Revisionsprozesse eingeleitet und werden gleichzeitig plausible Entschuldigungsgründe für die Nichtbeachtung von (möglicherweise) geltendem Völkergewohnheitsrecht geschaffen⁷⁹.

b) Verläßt man den spezifisch westlichen Interessenstandpunkt und versucht man, eine gewisse objektivierende Rundumsicht zu gewinnen, so fällt der Blick unvermeidlich auf die Behandlung der West-Sahara-Frage und der Korea-Frage. In beiden Fällen wurden jeweils zwei in wesentlichen Punkten miteinander unvereinbare Resolutionen verabschiedet. Während es sich zu Korea um einen westlich und einen östlich inspirierten Entwurf handelte⁸⁰, lagen zur West-Sahara zwei Entwürfe vor, von denen der eine das Selbstbestimmungsrecht der einheimischen Bevölkerung akzentuierte, während der andere, wenn auch in verschlüsselter Sprache, die Annexions-Absichten von Marokko und Mauretanien gutieß⁸¹. Daß die Generalversammlung zu beiden Vorlagen ihr Plazet gegeben hat, läßt sich nicht anders denn als Flucht vor der politischen Verantwortung charakterisieren. Es handelte sich um eine der wenigen Gelegenheiten, wo es nicht um bereits im vorhinein festgelegte Wertungen ging und wo ein grobschlächtiges Denken in den Kategorien von Gut und Böse versagte. Eine erhebliche Anzahl von Staaten ist offenbar nicht in der Lage, außerhalb der großen antagonistischen Streitkomplexe (wirtschaftlicher Nord-Süd-Konflikt, Dekolo-

nisierung) in differenzierter Weise zu einem Krisenherd Stellung zu beziehen. Selbst wenn man sich vor vorschnellen Schlußfolgerungen hüten sollte, so wird man aus dieser Erfahrung doch ableiten können, daß bei einer so wankelmütigen Instanz gewiß auch grundlegende Postulate der Objektivität schlecht aufgehoben sind.

c) Weiteren Anschauungsunterricht über die natürlichen Leistungsgrenzen der Generalversammlung hat die Debatte über die Lage der Menschenrechte in Chile erteilt, und zwar ganz speziell im Hinblick auf die Eignung der Generalversammlung zur Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte. Zu den Miteinbringern des später verabschiedeten Resolutionsentwurfs⁸² gehörte u. a. auch Kuba, ein Land, dessen menschenrechtliche Bilanz selbst wie in der Vergangenheit⁸³ auch heute noch⁸⁴ Anlaß zu erheblicher Sorge gibt. So darf man als treibendes Motiv für das starke Engagement zugunsten der Menschenrechte in Chile bei einer Reihe von Staaten wohl nicht zuletzt gewisse Revanchegefühle vermuten, die mit dem Sturz der Regierung Allende und der politischen Einstellung der gegenwärtigen Machthaber zusammenhängen. Aber selbst westlichen Ländern, die in ihrem Jurisdiktionsbereich um untadelige Verhältnisse bemüht sind und die vor allem wirksame Institutionen zur Abwehr rechtswidriger hoheitlicher Eingriffe geschaffen haben, sind nicht ohne weiteres in der Lage, zu den in die Generalversammlung getragenen Menschenrechtsproblemen isoliert Stellung zu nehmen. Von den gleichsam auf die Anklagebank gezwungenen Staaten wird das Abstimmungsverhalten der übrigen Länder stets als eine Demonstration politischer Freundschaft oder Feindschaft bewertet. Sie sind nicht bereit, eine menschenrechtliche Angelegenheit aus der allgemeinpolitischen Einbettung herauszulösen und allein auf Grund ihrer durch die Sache bestimmten Eigenheiten entscheiden zu lassen. Völlige Aufrichtigkeit und Sachorientiertheit führt also zwangsläufig ebenso zu politischer Verstimmung, wie auf der Gegenseite ein allein an der Generallinie der gegenseitigen Beziehungen orientiertes Abstimmungsverhalten einen Verlust an Glaubwürdigkeit nach sich ziehen muß.

Die Folgerung lautet, daß Menschenrechtsfragen, soweit es nicht um allgemeine Kodifizierungsaufgaben, sondern um Überwachung und Kontrolle geht, wenn irgend möglich in die Hände von Expertenausschüssen gelegt werden sollten⁸⁵. Eine Bestätigung dieser Sicht liefern auch die zunehmend enttäuschender ausfallenden Arbeitsergebnisse der Menschenrechtskommission⁸⁶ als eines aus Staaten bestehenden Ausschusses. Zwar wird sich manches Mitglied eines Experten-Ausschusses trotz der rechtlichen Lösung von der Instruktionsgewalt seines Heimatlandes nach wie vor ausschließlichs als der Sachwalter von dessen Interessen verstehen. Immerhin gelingt es aber dem Staat, der sich rechtmäßig von jeder Einflußnahme auf seinen Angehörigen fernhält, die unmittelbare Verantwortung für dessen Handeln von sich abzuweisen. Der Experte erhält auf diese Weise die Freiheit, mit einer Objektivität vorzugehen, die nicht durch diplomatische Rücksichten von vornherein erstickt wird.

d) Es wäre vermessen, angesichts der wenigen durch das Resolutionsmaterial gelegten Schnitte definitive Ergebnisse niederlegen zu wollen. Die abschließenden Feststellungen seien daher auf ein Minimum beschränkt. Von einer evidenten Unfähigkeit der Generalversammlung, einen internationalen Interessenausgleich herbeizuführen, läßt sich nicht sprechen. Zwar hat sie vor allem in bezug auf Korea und die West-Sahara ein bedenkliches Maß an Entscheidungsunwilligkeit und vor allem gegenüber Israel an voreingenommener Parteilichkeit gezeigt. Immerhin aber gibt es unübersehbar eine nicht allzu schmale Basis von politischen Entscheidungen, die den allgemeinen Konsens auf sich vereinigt haben. Als Stätte permanenter und unversöhnlicher Konfrontation wäre die Generalversammlung also durchaus fehlqualifiziert⁸⁷.

Vielleicht ist es letzten Endes gar nicht so nachteilig, daß die Mehrheit der Dritten Welt derartig erdrückende Dimensionen erreicht hat, wie das seit einigen Jahren der Fall ist. Das Kalkül, durch die Aufnahme aller aus der Dekolonisierung hervorgegangenen Neustaaten das Abstimmungspotential fortlaufend zu verstärken, kann nicht aufgehen. Abstimmungen, deren Ergebnis von vornherein feststeht, verlieren ihren Sinn⁸⁸. Zusätzliche Stimmen bringen keinen zusätzlichen Gewinn. Die politische Auseinandersetzung muß sich unter solchen Umständen andere Verfahrenswege suchen. So läßt sich die Prognose wagen, daß vor allem der Zuzug weiterer Mikrostaaten die ursprüngliche Konzeption von der Generalversammlung als einem Diskussionsforum stärken wird.

3. a) Freilich läßt sich nicht die Frage umgehen, ob die Generalversammlung eigentlich auch das richtige weltpolitische Diskussionsforum ist. Nicht nur kann man der Auffassung sein, daß sie sich nicht oder jedenfalls nicht intensiv genug mit den eigentlich wichtigen Fragen der Globalpolitik beschäftigt, sondern sie wird sich auch der Überlegung stellen müssen, welchen Sinn es überhaupt haben kann, daß jedes Mitglied der Vereinten Nationen in das Spiel der multilateralen Diplomatie⁸⁹ einbezogen wird. Ein Staat wie Papua-Neuguinea hat gewiß keinerlei Berührungspunkte mit Israel und würde unter Verhältnissen bilateraler Diplomatie auch nie zum Palästina-Problem Stellung nehmen. Durch seine Mitgliedschaft wird er gezwungen, für einen der beiden Streitparteien Partei zu ergreifen. So werden künstlich Freund-Feind-Konstellationen geschaffen und Schlachtreihen aufgebaut, denen etwas Irreales anhaftet. Der Zwang zur Gruppensolidarität vergrößert die Parteiblöcke und bringt Spannungen hervor, die im Grunde allein das Produkt der gemeinsamen VN-Zugehörigkeit sind.

b) Trotz dieser institutionell bedingten und unkorrigierbaren Fehlentwicklungen muß man es als ein Aktivum vermerken, daß in der Generalversammlung sichtbar wird, welche Themen von den Staatengruppen und ihren Wortführern zumindest für so wichtig gehalten werden, daß es ihre Erörterung durch die Weltorganisation lohnt. Als Extrembeispiel seien die Resolutionen über die Lage im südlichen Afrika genannt, deren Sprache eine auch vor dem gewaltsamen Angriff nicht zurückschreckende Passion verrät. Selbst solche Resolutionen haben noch das eine Verdienst, daß sie warnen und rechtzeitig auf mögliche künftige Entschlüsse und Handlungen der Staatenmehrheit vorbereiten⁹⁰. Wäre das Dritte Reich im Völkerbund so unverblümt und schonungslos über die Reaktionen auf seine Expansionspläne aufgeklärt worden, wäre Deutschland manches an bitteren Erfahrungen erspart geblieben.

Insgesamt bleibt also der Versuch, Aktiva und Passiva gegeneinander abzuwägen und ein klares Fazit zu formulieren, in der Ungewißheit stecken, zumal der Betrachter bei der Bewertung von Institutionen auf die Schneidigkeit juristischer Kategorien verzichten muß. Als Forum der weltpolitischen Auseinandersetzung ist die Generalversammlung unentbehrlich. Solange keine überzeugenden Alternativen in Sicht kommen, werden alle Staaten die Generalversammlung als einen der Bestandteile einer fragmentarischen Weltverfassung auch künftig hinzunehmen haben. Ob die großen Entscheidungen aus der Generalversammlung hervorgehen oder an ihr vorbeilaufen⁹¹, hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, das Element des Einvernehmens wieder stärker zur Geltung zu bringen.

Anmerkungen

Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der VN-Charta.

1 Ein solcher Versuch einer Gesamtbilanz findet sich etwa bei U. Scheuner, Aufgaben- und Strukturwandlungen im Aufbau der Vereinten Nationen, in: Kewenig (Hrsg.), Die Vereinten Nationen im Wandel, 1975, S.189ff.

2 Rückblick aus der Sicht der DDR bei E. Moldt, Zur XXX. UNO-Vollversammlung, Deutsche Außenpolitik 1976, S.325ff.

3 UN-Doc.A/520/Rev.12.

4 Die Entwicklung bis Anfang 1974 schildern C. Lazarus, Le statut des Mouvements de Libération nationale à l'Organisation des Nations Unies, AFDI 1974, S.173ff., und C. Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, VN 1974, S.65ff., 110ff.

5 Im Jahre 1960 wurden nicht weniger als 17 meist schwarzafrikanische Neustaten aufgenommen. Gleichzeitig verabschiedete die Generalversammlung die grundlegende Dekolonisierungs-Deklaration 1514(XV).

6 So die Formulierung in den Res/3399(XXX) vom 26.11.1975 (§3) über Namibia und 3411G(XXX) vom 10.12.1975 über Südafrika, während man in der Res/3396(XXX) vom 21.11.1975 über Rhodesien (§2) an der Formulierung festgehalten hat, der afrikanische Nationalrat sei der »einzige und wahre Vertreter der wahren Bestrebungen des Volkes von Simbabwe«.

7 Bekräftigt durch Res/3412(XXX) vom 28.11.1975, §7.

8 In §3 der Res/3399(XXX) vom 26.11.1975 heißt es: »... the national liberation movement of Namibia, the South West Africa People's Organization, is the authentic representative of the Namibian people«.

9 Res/3237(XXX) vom 22.11.1974, §1. In der Diskussion über den Resolutionsentwurf war von einer ganzen Reihe von Staaten gerügt worden, daß die Rechtsstellung der PLO damit derjenigen eines Mitgliedstaates sehr weitgehend angenähert würde; vgl. UNMC 1974, Nr.10, S.38—44.

10 Res/3411G(XXX) vom 10.12.1975, §6.

11 Entscheidung des Plenums vom 12.11.1974 nach einer Geschäftsordnungsentscheidung des Präsidenten der 29.GV, des algerischen Außenministers Buteflika, vgl.A/PV.2281, 12.11.1974, S.76,86.

12 Vgl.Anm.10.

13 Bereits im Jahre 1950 hatte sich der Generalsekretär in einem Rechtsgutachten dahin geäußert, die Effektivität der Regierungsgewalt als das maßgebende Kriterium anzuerkennen, UN-Doc. S/1466, 9.3.1950, SCOR(V), Suppl.1Jan.—31May 1950, S.18,22f.

14 Vgl.UNMC 1975, Nr.10, S.17.

15 Res/253(III) vom 16.10.1948.

16 Res/477(V) vom 1.11.1950.

17 Res/2011(XX) vom 11.10.1965.

18 Res/3208 und 3209(XXIX) vom 11.10.1974.

19 Res/3369(XXX) vom 10.10.1975.

20 Soweit ersichtlich, behandeln die VN-Organen den auf Einzelpersonen bezogenen Beobachter-Status älterer Art und denjenigen neuerer Art, der sich schon in der Formulierung als Rechtsbeziehung zwischen zwei Völkerrechtssubjekten zu erkennen gibt, völlig gleich (vgl. etwa die Delegationslisten).

21 Res/1949(LVIII) vom 8.5.1975, ESCOR(LVIII), Suppl.No.1, S.11, Art.79.

22 Vgl. dazu die vom Abg. Glinne gestellten Anfragen im Europäischen Parlament mit den Antworten der Kommission: 813/74, ABIEG Nr.C126 vom 6.6.1975, S.13, und Nr.687/75, ABIEG Nr.C.

23 Zu den vielfältigen Kompetenzproblemen im Verhältnis zwischen Rat und Kommission vgl. neben den beiden Stellungnahmen der Kommission (Anm.18) vor allem E. Grabitz, Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen, in: Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1975, S.47ff.

24 Formulierung im Anschluß an H. Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, BerDtGesVR 4(1961), S.39ff.

25 Res/3384(XXX) vom 10.11.1975 »über die Nutzung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts im Interesse des Friedens und zum Vorteil der Menschheit«; Res/3447(XXX) vom 9.12.1975 »über die Rechte behinderter Personen«; Res/3452(XXX) vom 9.12.1975 über den Schutz gegen Folter; Res/3472(XXX) vom 11.12.1975 über atomwaffenfreie Zonen. Bis zum Jahre 1969 hatte hingegen die Generalversammlung in 24 Jahren nicht mehr als 11 Deklarationen beschlossen.

26 Bekanntlich hat die Rechtsabteilung des VN-Generalsekretariats in einem Memorandum aus dem Jahre 1962 den Begriff der Deklaration sowohl durch die außergewöhnlich feierliche Form wie auch durch die besondere inhaltliche Bedeutung und Tragweite charakterisiert, UN-Doc.E/CN.4/L.610, 2.4.1962, auszugsweise abgedruckt in: ESCOR(XXXIV), Suppl.No.8, S.15. Als Idealtypus einer solchen Deklaration kann die Menschenrechtserklärung vom 10.12.1948, Res/217A(III), gelten.

27 Ausdrücklich von dieser Beurteilung ausgenommen sei die Deklaration über den Schutz gegen Folter (vgl.Anm.25).

28 Eine reich dokumentierte Bestandsaufnahme findet sich bei M. Barbier, Le Comité de décolonisation des Nations Unies, 1974, dessen skeptische Schlußfolgerungen (insbesondere S.625ff.) allerdings durch die neueren Entwicklungen als widerlegt gelten können.

29 Über die Zusammensetzung des Ausschusses wurde in der 2443. Plenarsitzung am 17.12.1975 Beschluß gefaßt.

30 The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter, AJIL 66(1972), S.337,341ff.

31 Neben dem Völkermord hält offenbar die Generalversammlung eine Apartheid-Politik für das schwerwiegendste internationale Delikt, wie sich aus ihrer Res/3068(XXVIII) vom 30.11.1973 ergibt, mit der sie die Konvention über die Beseitigung und die Bestrafung des Verbrechens der Apartheid beschlossen hat.

32 Res/1353(XIV) vom 21.10.1959; 1723(XVI) vom 20.12.1961; 2079(XX) vom 18.12.1960.

33 Vgl. etwa Tieh-Tseng Li, The Legal Position of Tibet, AJIL 50 (1956), S.394ff.

34 Res/2443(XXIII) vom 19.12.1968. Dazu die eingehende Untersuchung von R.L. Alderson et al., Protection of Human Rights in Israeli-occupied Territories, HarvardIntLJ 15(1974), S.470ff.

35 In der Tat spielte dieses internationale Element seinerzeit eine gewichtige Rolle, da zu den Betroffenen auch der Sohn des chilenischen Botschafters in der UdSSR gehörte, vgl.YUN 1948—49, S.328.

36 A/C.3/SR.2169, 25.11.1975, S.5ff.; vgl. auch A/C.3/SR.2147, 3.11.1975, S.2.

37 Vgl. dazu namentlich den Bericht der Expertengruppe über die VN-Strukturreform, UN-Doc.E/AC.62/9, 28.5.1975, mit dem Titel: A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation, S.12ff.

38 Für eine Beschneidung oder völlige Abschaffung des Vetorechts der Großmächte haben sich im Rahmen des Ad hoc-Ausschusses über die Charta der VN (eingesetzt durch Res/3349(XXIX) vom 15.12.1974, jetzt auf Grund der Res/3499(XXX) vom 15.12.1975 »Sonderausschuß über die Charta der VN und über die Stärkung der Rolle der Organisation«) folgende Staaten ausgesprochen: Dominikanische Republik, Guinea, Italien, Kenia, Kolumbien, Madagaskar, Nicaragua, Niger, Philippinen, Zentralafrikanische Republik, vgl. die Zusammenstellung in UN-Doc.A/AC.175/L.2, Teile I und II.

39 Vgl. etwa Goodrich/Hambro/Simons, Charter of the United Nations, 3.Aufl.1969, S.132f.

40 Res/3458A und B(XXX) vom 10.12.1975.

Die Menschenrechtsverletzungen in Chile beschäftigten die Vereinten Nationen seit über zwei Jahren — seit die Militärs nach dem Sturz Allendes und seiner Ermordung die Macht übernahmen. Die Vereinten Nationen setzten einen fünfköpfigen Sonderausschuß zur Untersuchung der weltweiten Beschuldigungen ein. Die Ergebnisse wurden in Berichten vorgelegt, die der Kommission für Menschenrechte und der Generalversammlung als Prüfungsunterlage dienten (s. VN. 1976 S. 27f. und in diesem Heft S. 60). — Das Bild zeigt Mitglieder des Sonderausschusses (v. l. n. r.): H. Mazaud, Sekretär des Ausschusses; Leopoldo Benites (Ecuador), früherer Präsident der Generalversammlung; Marc Schreiber, Direktor der Abteilung für Menschenrechte im Sekretariat der UNO; G. Allana (Pakistan), Vorsitzender des Ausschusses; M. Kamara (Sierra Leone) und A. Dieye, (Senegal). Dem Ausschuß gehört ferner der nicht abgebildete bekannte österreichische Völkerrechtler Prof. Dr. Felix Ermacora an.



- 41 Vgl. namentlich die Äußerung des irakischen Vertreters in der 1845. Sitzung des Sicherheitsrats am 30.9.1975, S/PV.1845, S.41.
- 42 Dazu D. Ehrhardt, Der Begriff des Mikrostaates im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung, 1970, S.53ff.; M.M. Gunter, Liechtenstein and the League of Nations: A Precedent for the United Nations' Ministate Problem?, AJIL 68(1974), S.496ff.
- 43 GAOR(XXII), Suppl.No.1A(A/6701/Add.1), S.20.
- 44 Diese qualitative Komponente kommt in politologischen Untersuchungen meist zu kurz, vgl. etwa neuerdings J.R. Harbert, The Behavior of the Ministates in the United Nations, 1971-1972, IntOrg 30(1976), S.109ff.(vgl. aber S.117).
- 45 Vgl. Ehrhardt, Das Problem der Mitgliedschaft der Mikrostaaten am Scheideweg, VN 1971, S.161ff.; Gunter, The Problem of Ministate Membership in the United Nations System: Recent Attempts Towards a Solution, ColJTransL 12(1973), S.464ff.; St.M.Schwebel, Mini-States and a More Effective United Nations, AJIL 67(1973), S.108ff.
- 46 Res/2961D(XXVII) vom 13.12.1972.
- 47 Auch von den Bevölkerungsrelationen her gesehen läßt sich ein Ungleichgewicht nicht verkennen. Theoretisch möglich ist heute in der Generalversammlung eine Zweidrittelmehrheit von Staaten, die zusammen nur wenig mehr als 300 Millionen Einwohner, also deutlich weniger als 10 vH der Weltbevölkerung zählen. Ob es freilich jemals zu einer Stimmenwägung kommen wird, muß wegen der relativen Willkürlichkeit aller in Betracht kommenden Parameter skeptisch beurteilt werden; einen Überblick über die bisher gemachten Vorschläge geben H. Newcombe/J. West/A. Newcombe, Comparison of Weighted Voting Formulas for the United Nations, World Politics 23(1970/71), S.452ff.
- 48 Jedem Kenner der Verhältnisse werden sogleich bestimmte Namen einfallen. Vgl. auch W.F. Buckley, United Nations Journal: A Delegate's Odyssey, 1974, S.68ff.
- 49 Beste Darstellung der Bedeutung der Gruppen durch B. Lindemann, Die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Scheuner/Lindemann, Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, 1973, S.217ff.
- 50 Freilich werden auch manche Themen bewußt als Dauerton angeschlagen.
- 51 Dazu N. Hansen, Die Europäische Politische Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen, EA 1975, S.493ff.; das Abstimmungsverhalten der EG-Länder bis zum Jahre 1973 (also vor dem Eintritt der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen) wertet aus L. Hurwitz, The EEC in the United Nations: The Voting Behaviour of Eight Countries, 1949-1973, Journal of Common Market Studies 13 (1975), S.224ff.
- 52 Vgl. Anm.11.
- 53 Vgl. Anm.13.
- 54 Ausdrücklich in diesem Sinne E. Klein, Zur Beschränkung von Mitgliedschaftsrechten in den Vereinten Nationen, VN 1975, S.51,54, im Einklang mit dem Rechtsgutachten des VN-Rechtsberaters, UN-Doc.A/8160, 11.11.1970, GAOR(XXV), Annexes, a.1.3, S.3, Nr.6. Vgl. ferner S.D. Bailey, Some procedural problems in the UN General Assembly, The World Today 1975, S.24,25f.
- 55 Res/3374A, B und C (XXX) vom 30.10., 28.11., 2.12.1975. Grundlegend ist die Res/3101(XXVIII) vom 11.12.1973.
- 56 Als repräsentativer Ausdruck dieser Konzeption läßt sich Art.5 Abs.1 der Völkerbundsatzung nennen.
- 57 Prinzipielle Überlegungen zur »inaktiven Mitgliedschaft« bei K.Ginther, Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen - Grundfragen, BerDtGesVR 17 (1975), S.7,22ff.
- 58 Über die dabei auftretenden Schwierigkeiten vgl. etwa H. Steinberger, The International Court of Justice, in: Judicial Settlement of International Disputes, 1974, S.193, 256ff.; vgl. ferner die Vorschläge von L.B. Sohn, Enabling the United States to Contest »Illegal« United Nations Acts, AJIL 69(1975), S.852ff.
- 59 Dazu K. Seitz, Die Dominanz der Dritten Welt in den Vereinten Nationen, EA 1973, S.403ff.; vgl. auch D.A. Kay, The New Nations in the United Nations, 1960-1967, 1970, passim.
- 59a United Nations Decision-Making: Confrontation or Consensus? HarvardIntLJ 15(1974), S.438ff.
- 60 So läßt sich aus der Einhaltung von 22 Staaten bei der Abstimmung über den Sonderfonds für Binnenstaaten unter den Entwicklungsländern (Res/3504(XXX) vom 15.12.1975) der fast sichere Schluß ziehen, daß diese Staaten keine Beiträge leisten werden.
- 61 Res/3518(XXX) vom 15.12.1975.
- 62 Vgl. etwa J. Castañeda/M. Virally, La Charte des droits et devoirs économiques des Etats, AFDI 1974, S.31 bzw. 57ff.; G. Feuer, Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, RGDIP 1975, S.273ff.; K. Ipsen, Entwicklung zur »collective economic security« im Rahmen der Vereinten Nationen?, in: Die Vereinten Nationen im Wandel (Anm.1), S.11ff., I. Seidl-Hohenveldern, Die »Charta« der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, AWD 1975, S.237f.; Tomuschat, Die Neue Weltwirtschaftsordnung, VN 1975, S.93ff. Rechtshistorische Vertiefung durch Scheuner, Solidarität unter den Nationen als Grundsatz in der gegenwärtigen internationalen Gemeinschaft, in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S.251ff. Stellungnahme aus östlicher Sicht durch A. Leitolf, Völkerrecht und neue Wirtschaftsordnung, Internationale Politik, Heft 617(1975), S.12ff.
- 63 Dazu N.J. Prill, Zwischen Planwirtschaft und Dirigismus. Zur Abschlußresolution der 7. Sondergeneralversammlung, VN 1975, S.135ff.
- 64 Dieser Zusammenhang stellt eine der Theorie durchaus geläufige Erkenntnis dar, vgl. etwa aus dem juristischen Schrifttum S. Bastid, Observations sur la pratique du consensus, in: Multitudo legum - ius unum, Festschrift für Wilhelm Wengler, Bd.I, 1973, S.11,12; H. Cassan, Le consensus dans la pratique des Nations Unies, AFDI 1974, S.456,457ff.; A. Cassese, Consensus and some of its pitfalls, Rivista di diritto internazionale 58(1975), S. 754,755; H. Okularczyk, Consensus in the Decision-Making Process of the UN Organs, Studies of International Relations 1 (1973), S.121ff.; H.G. Schermers, International Institutional Law, Bd.2, 1972, S.328; aus dem politologischen Schrifttum P. Pawelka, Strategische Probleme einer innovativen UN-Politik, in: Scheuer/Lindemann (Anm.49), S.153,166ff.
- 65 Die nachfolgenden Zahlenangaben beziehen sich lediglich auf namentliche und registrierte Abstimmungen (roll-call votes and recorded votes).
- 66 Res/3484(XXX) vom 12.12.1975.
- 67 Res/3468(XXX) vom 11.12.1975: Indischer Ozean als Friedenszone; Res/3473(XXX) vom 11.12.1975: Zusatzprotokoll I zum Vertrag von Tlatelolco; Res/3477(XXX) vom 11.12.1975: Atomwaffenfreie Zone im Südpazifik.
- 68 Res/3374B(XXX) vom 28.11.1975: Finanzierung von UNEF und UNDOF; 3463(XXX) vom 11.12.1975: Reduzierung der Militärbudgets; 3466(XXX) vom 11.12.1975: Notwendigkeit eines Atomteststops; 3478(XXX) vom 11.12.1975: Vertrag über das Verbot von Atomwaffentests; 3479(XXX) vom 11.12.1975: Verbot neuer Massenvernichtungsmittel; 3484A(XXX) vom 12.12.1975: Allgemeine und vollständige Abrüstung.
- 69 Res/3374(XXX) und 3479(XXX).
- 70 Res/3375(XXX) vom 10.11.1975: Einladung der PLO zur Teilnahme an der Genfer Friedenskonferenz; 3376(XXX) vom 10.11.1975: Selbstbestimmungsrecht für Palästinenser; 3379(XXX) vom 10.11.1975: Zionismus als Form der Rassendiskriminierung; 3414(XXX) vom 5.12.1975: Lage im Nahen Osten; 3419C(XXX) vom 8.12.1975: Verteilungsmaßnahmen seit 1967; 3516(XXX) vom 15.12.1975: Dauernde Souveränität über nationale Ressourcen in den besetzten arabischen Gebieten; 3525A-D(XXX) vom 15.12.1975: Menschenrechtsbeinträchtigende Praktiken in den von Israel besetzten Gebieten.
- 71 Res/3377(XXX) vom 10.11.1975: Dekade gegen Rassismus; 3378(XXX) vom 10.11.1975: Weltkonferenz gegen Rassismus; 3481(XXX) vom 11.12.1975: Durchführung der Deklaration über Dekolonisierung; 3482(XXX) vom 11.12.1975: Verbreitung von Informationen über Dekolonisierung; 3520(XXX) vom 15.12.1975: Weltfrauenkonferenz; 3521(XXX) vom 15.12.1975: Gleichheit zwischen Mann und Frau.
- 72 So stimmten die westlichen Nato-Länder weder gegen die Res/3382(XXX) vom 10.11.1975, in denen ihre Politik gegen Südafrika »verurteilt« wird (§4), noch gegen die Res/3383(XXX) vom 10.11.1975, in der ganz ähnlich die weiterhin mit Südafrika zusammenarbeitenden Länder als »Komplizen« der dortigen Regierung bezeichnet werden (§1).
- 73 Dazu K. Graßhoff, Ein Hoher Kommissar für Menschenrechte bleibt das Ziel, VN 1974, S.13ff.; R.St.J. MacDonald, A United Nations High Commissioner for Human Rights: The Decline and Fall of an Initiative, CanYIL 10(1972), S.40ff.; G. Mansuy, Un médiateur des Nations Unies pour les Droits de l'homme?, RDH 1973, S.235ff.
- 74 A/C.3/L.2175, 11.11.1975.
- 75 US Mission to the UN, Press Release USUN 144(75), 12.11.1975, S.1; A/C.3, SR.2156, 12.11.1975, S.12.
- 76 Der III. Ausschuss lehnte es in seiner 2170. Sitzung am 26.11.1975 ab, über den Vorschlag (A/C.3/L.2189) abzustimmen.
- 77 Behandelt seit der ersten Jahrestagung der GV, vgl. UN Action in the Field of Human Rights, UN-Doc.St/HR/2, 1974, S.12.
- 78 In Angriff genommen im Jahre 1962 auf Grund der Res/1781(XVII) vom 7.12.1962.
- 79 Zur Rechtswirkung der GV-Resolution vgl. etwa neuerdings B. Simma, Methodik und Bedeutung der Arbeit der Vereinten Nationen für die Entwicklung des Völkerrechts, in: Die Vereinten Nationen im Wandel (Anm.1), S.79, 92ff.; Tomuschat, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, ZaöRV 36 (1976), Heft 1-3.
- 80 Res/3390A und B(XXX) vom 18.11.1975.
- 81 Vgl. Anm.40. Ausführliche Problemdarstellung durch C. Kühlein, Der Entkolonisierungsprozeß der Spanischen Sahara, VN 1975, S.169ff.
- 82 A/C.3/L.2172, 7.11.1975.
- 83 Dazu etwa A.P. Schreiber, The Inter-American Commission on Human Rights, 1970, S.87ff.
- 84 Vgl. Amnesty International, Report on Torture, 2.Aufl.1975, S.210f.
- 85 Als Beispiele seien etwa genannt der Experten Ausschuss nach Art.8 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, vom 21.12.1965, oder der Menschenrechtsausschuss nach Art.28 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte, vom 16.12.1966. Der Nachteil dieser Ausschüsse ist es, daß ihre Zuständigkeit von der Ratifikation durch die betroffenen Staaten abhängt und teilweise noch zusätzliche Unterwerfungserklärungen erfordert. Die Staaten des Ostblocks vor allem lehnen außerhalb spezialvertraglicher Abmachungen die Betrauung von VN-Gremien mit Überwachungs- und Kontrollaufgaben grundsätzlich ab, vgl. DDR, A/C.3/SR.2169, 25.11.1975, S.5ff.; UdSSR, ibid., S.9ff. Die Bemühungen der Unter-Kommission zur Diskriminierungsverhütung und zum Minderheitenschutz (Expertengremium, gegründet als Unterorgan der Menschenrechtskommission nach Art.68) haben wegen ihrer Diskretion in der Öffentlichkeit nie eine nachhaltige Resonanz zu finden vermocht.
- 86 Versuche einer Zensur der Tätigkeit der zur Mitwirkung berechtigten NGOs durch Res/7(XXXI) vom 24.2.1975, ESCOR(LVIII), Suppl.No.4(E/5635), S.66 bzw. S.1.
- 87 Insoweit ist Sohn (Anm.59a), S.438, zustimmend.
- 88 Wenn Sohn (Anm.59a), S.439, noch heute maßgebend auf das Kriterium der Zweidrittelmehrheit abstellt, so verkennet er die Realität der Generalversammlung.
- 89 Dazu M. Virally, L'Organisation mondiale, 1972, S.165ff.
- 90 Dazu auch J.W. Holmes, Sadder but wiser: the UN at thirty, International Perspectives, November/December 1975, S.19,20.
- 91 Eine exakte Antwort auf diese Frage bereitet auch für die Gegenwart erhebliche Schwierigkeiten, vgl. etwa Scheuner (Anm.1), S.194f.