

Weltkonferenz zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung: Deklaration und Aktionsprogramm – Auszug westlicher Staaten (46)

I. Mit der Verabschiedung einer Deklaration und eines Arbeitsprogramms endete die von der UN-Generalversammlung einberufene Anti-Rassismus-Konferenz. Die Dokumente beschäftigen sich mit den verschiedenen Aspekten der Rassendiskriminierung, wobei sie vor allem gegen die Apartheidspolitik Südafrikas zielen. Zwei Artikel der Deklaration richten sich allerdings gegen Israel; sie waren die Ursache dafür, daß die Mitgliedstaaten der EG sowie Australien, Kanada und Neuseeland die Konferenz vorzeitig verließen. Die Konferenz tagte vom 14. bis 26. August 1978 in Genf.

Die 27 operativen Artikel der Deklaration haben im wesentlichen folgenden Inhalt: Jede Lehre, die eine rassistische Vorherrschaft zu begründen sucht, wird für moralisch verdammenwert, wissenschaftlich falsch sowie sozial ungerechtfertigt und gefährlich erklärt. Alle menschlichen Gruppen und alle Völker haben in gleichwertiger Weise zur Entwicklung der Zivilisation beigetragen. Alle Formen von Rassendiskriminierung, insbesondere soweit sie von Regierungsseite getragen werden, bedeuten eine Verletzung der Menschenrechte, gefährden die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten sowie den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Apartheid wird als die schlimmste Form des institutionalisierten Rassismus, als ein Verbrechen gegen die Menschheit, als eine Bedrohung des Weltfriedens, eine Verletzung der Menschenrechte sowie als eine Verweigerung des Rechts der Völker unter Kolonialherrschaft auf Selbstbestimmung gebrandmarkt. Die Deklaration hebt hervor, daß es eine Verpflichtung aller Regierungen sei, sicherzustellen, daß die transnationalen Gesellschaften den rassistischen Regimes in Pretoria und Salisbury keine weitere Unterstützung gewähren. Alle diejenigen, die ein rassistisches Regime unterstützen, werden als Komplizen eines Verbrechens gegen die Menschheit bezeichnet. Besonders verurteilt wird jede Zusammenarbeit mit den beiden genannten Regimes auf militärischem und nuklearem Gebiet. Angegriffen wird dabei insbesondere der Transfer von Nukleartechnologie, der als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verdammt wird.

Die Konferenz gab ihrer tiefen Besorgnis darüber Ausdruck, daß sich neonazistische und faschistische Aktivitäten verstärkten. Sie betonte, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Freiheit der Meinungsäußerung könne nicht dafür in Anspruch genommen werden, rassistische Ideen zu verbreiten. Die Errichtung von Bantustans durch Südafrika bezeichnete die Konferenz als ein »diabolisches« Manöver, um dem afrikanischen Volk sein Land vorzuenthalten und die Vorherrschaft weißer Siedler zu konsolidieren. Die sogenannte interne Lösung in Südrhodesien nannte die Konferenz einen Versuch, die Befreiungsbewegungen zu spalten und die rassistische Minderheitsregierung aufrecht zu erhalten.

Die Konferenz verurteilte jede Form der Zusammenarbeit zwischen Israel und Süd-

afrika. Außerdem bezichtigte sie Israel der Rassendiskriminierung gegenüber dem palästinensischen Volk und erklärte sich mit dem Kampf des palästinensischen Volkes gegen Rassendiskriminierung und Unterdrückung solidarisch. Dieser Teil der Deklaration wurde mit 69 bzw. 84 Stimmen bei 5 Gegenstimmen (Österreich, Finnland, San Marino, Schweden und die Schweiz) und 23 bzw. 8 Enthaltungen angenommen. Der Vertreter der EG-Staaten bezeichnete dieses Vorgehen der Konferenz sowie einige Teile des Aktionsprogramms als einseitig, nicht vereinbar mit der Zielsetzung der Dekade gegen Rassendiskriminierung und als unannehmbar.

II. Das Aktionsprogramm fordert staatliche Maßnahmen in folgender Hinsicht: Striktere nationale Gesetzgebung, um von den Vereinten Nationen entwickelte bzw. geförderte Instrumente und Übereinkommen durchzusetzen; Beseitigung aller diskriminierenden Gesetze, Vorurteile und Praktiken; die Entwicklung eines Schutzsystems gegen Rassendiskriminierung von privater Seite; Unterstrafstellung der Verbreitung rassistischer Ideen; Verhinderung von Rassendiskriminierung im Sport einschließlich des Verbots von Kontakten zu Staaten, die Rassendiskriminierung im Sport betreiben; Verbot der Rassendiskriminierung bei der Einwanderungsgesetzgebung; Ermöglichung der Individualbeschwerde an den Ausschuß zur Beseitigung von Rassendiskriminierung (bezeichnenderweise ist diese Klausel recht zurückhaltend gefaßt, da sich bisher auch die Staaten der Dritten Welt scheuen, ein derartiges Individualbeschwerdeverfahren in Kraft zu setzen); Unterstrafstellung der Anwerbung von Söldnern sowie die Erziehung der Völker zur Rassentoleranz.

Eine Reihe von Empfehlungen bezieht sich auf die Situation von ausländischen Arbeitern. Es wird gefordert, die diskriminierende Behandlung dieser Arbeiter abzubauen; sie sollen das Recht auf Vereinigungsfreiheit besitzen und es soll ihnen die Möglichkeit gewährt werden, sich am öffentlichen Leben unter Umständen durch Teilnahme an Kommunalwahlen zu beteiligen. Besonderes Augenmerk soll der Zusammenführung der Familien sowie der Erziehung der Kinder gewidmet werden.

Auf internationaler Ebene erstrebt das Aktionsprogramm schärfere Sanktionen des Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der UN-Charta gegen Südafrika und Südrhodesien. Des weiteren ruft es nach einem Öl embargo gegen Südafrika sowie einem Kreditstopp aller internationalen Finanzierungsorganisationen. Die Konferenz erklärte, daß im Kampf gefangene Mitglieder der von der OAE anerkannten Befreiungsbewegungen als Kriegsgefangene zu behandeln seien. Schließlich wurden alle Staaten wie auch die Generalversammlung aufgerufen, die Freiheitsbewegungen im stärkeren Umfang zu unterstützen.

Bei der Deklaration und dem Aktionsprogramm handelt es sich nicht um einen Völkerrechtssatz. Die Bedeutung wird vor allem darin liegen, daß sie nicht ohne Einfluß auf die künftige Arbeit des Rassendiskriminierungsausschusses bleiben werden.

Wo

Rechtsfragen

Konvention über Staatennachfolge bei Verträgen (47)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 5/1977 S. 159 f. fort.)

I. Die neue Konvention über Staatennachfolge bei Verträgen ist am 23. August 1978 unterzeichnet worden. Die Staatenkonferenz mußte zweimal zusammentreten, um alle Streitpunkte zu bereinigen. Auf der ersten Tagung vom 4. April bis zum 6. Mai 1977 in Wien konnte erst die Hälfte der schließlich fünfzig Artikel verabschiedet werden. Schon damals wurden nicht alle 25 behandelten Vorschriften einstimmig angenommen. Auch auf der wiederum in Wien durchgeführten zweiten Tagung vom 31. Juli bis zum 23. August 1978 gab es wiederholt Gegenstimmen.

Die neue Kodifikation ist im »klassischen« UN-Verfahren zustande gekommen: Sie findet ihren Ursprung in der Arbeit der Völkerrechtskommission (ILC). Diese hatte die Frage der Staatennachfolge bereits auf ihrer ersten Tagung 1949 in einen Themenkatalog für spätere Kodifikationen aufgenommen. 1967 teilte die ILC das allgemeine Thema in drei Unterthemen auf, nämlich 1. Nachfolge bei Verträgen, 2. Nachfolge in anderen Angelegenheiten als Verträgen, 3. Nachfolge bei der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, und bestimmte H. Waldock zum Sonderberichterstatter für das Unterthema der Staatennachfolge bei Verträgen (seit 1972 F. Vallat). 1974 war der Konventionsentwurf fertig. Die UN-Generalversammlung berief daraufhin die Staatenkonferenz ein (Resolutionen 3496 (XXX) vom 15. Dezember 1975 sowie 31/18 vom 24. November 1976; Beschluß über zweite Tagung durch Res. 32/47 vom 8. Dezember 1977). Auf der ersten Tagung waren 89 Staaten vertreten, auf der zweiten 94. Daneben nahm eine Delegation des UN-Rates für Namibia teil, und zwar mit vollem Antragsrecht. Der Iran und Südkorea entsandten Beobachter. In dieser Eigenschaft traten auch die PLO und (zeitweise) die SWAPO auf.

Bei der Schlußabstimmung über die Konvention gab es vier Stimmenthaltungen: Frankreich, die Schweiz, Spanien und die Türkei; die Delegierten der beiden letztgenannten Staaten erklärten nachträglich, sie seien zur Annahme der Konvention ermächtigt worden.

II. Probleme der Sukzession können sich stellen bei der Entstehung neuer unabhängiger Staaten (namentlich Entlassung von Kolonien in die Unabhängigkeit), dem Übergang eines Territoriums von einem Staat auf einen anderen, der Vereinigung von Staaten und der Trennung, insbesondere der Neubildung eines Staates durch Lostrennung von einem bestehenden. Die Konvention trifft dazu im wesentlichen die folgenden Regelungen: Wechselt ein Territorium den Gebiets Herrn, so gelten die Verträge des Gebietsvorgängers für dieses Territorium nicht weiter, vielmehr finden die Verträge des Nachfolgestaats Anwendung, es sei denn, dies würde im Einzelfall mit Ziel und Zweck eines anzuwendenden Vertrages unvereinbar sein oder die Bedingungen von dessen Durchführung grundlegend verändern (Art. 15). Ein neuer

unabhängiger Staat ist nicht verpflichtet, irgendeinen Vertrag nur deshalb in Kraft zu belassen oder ihm beizutreten, weil dieser Vertrag zum Zeitpunkt der Staaten-nachfolge für das Territorium in Kraft stand, auf das sich die Staatennachfolge bezieht (Art. 16, »clean slate principle«, Grundsatz der weißen Weste). Wird ein solcher Staat aus zwei oder mehreren Territorien gebildet (frühere Beispiele vielleicht Malaysia, Ghana, Somalia), so kann es, sollen bestehende Verträge weitergelten, zu Unvereinbarkeiten infolge unterschiedlicher Vertragslagen kommen. Die Konferenz verabschiedete dazu bei etlichen Gegenstimmen und zahlreichen Enthaltungen eine Resolution, in welcher sie den betroffenen Vertragsstaaten empfahl, »alle Anstrengungen zu unternehmen, um diese Fragen im gegenseitigen Einvernehmen zu lösen«. Bei der Vereinigung von Staaten (etwa: Tanganjika/Sansibar 1964) soll der Grundsatz einer regionalen Kontinuität maßgeblich sein (Art. 31–33). Wird ein neuer Staat durch Aufspaltung oder Lostrennung eines Teils von einem bestehenden Staat gegründet (evtl. Bangladesch), so bleiben die für das gesamte Gebiet des Vorgängerstaats bzw. für das betreffende Teilgebiet geltenden Verträge grundsätzlich in Kraft (Art. 34). Der ILC-Entwurf hatte außerdem noch ausnahmsweise vorgesehen, ein sezedierter Staat sei einem neuen unabhängigen Staat gleichzubehandeln (Folge: Grundsatz der weißen Weste), wenn die Lostrennung unter Umständen erfolge, die im wesentlichen den gleichen Charakter trügen wie im Falle der Bildung eines neuen unabhängigen Staates. Sie hielt es für denkbar, beispielsweise die Trennung Pakistans von Indien dieserart zu qualifizieren. Die Konferenz strich diesen Absatz in einer kontroversen Abstimmung.

Von den »allgemeinen Bestimmungen« der Konvention seien hier drei besonders erwähnt. Nach Art. 11 berührt eine Staaten-nachfolge als solche noch nicht Grenzen, die durch Vertrag errichtet wurden, oder vertraglich begründete Rechte und Pflichten im Hinblick auf das für Grenzen geltende Recht (Gegenstimme Somalias, Enthaltungen Afghanistans, des Heiligen Stuhls, des Demokratischen Jemen, Libyens, Marokkos, der Philippinen, Swasilands, Venezuelas). Art. 12 über »andere Territorialfragen« (angenommen bei einer Enthaltung) sieht auch für die Rechte und Pflichten im Hinblick auf die Verwendung eines Territoriums, welche vertraglich zum Nutzen eines anderen Staates festgelegt werden (Hafenrechte, Transitrechte usw.), den Kontinuitätsgrundsatz vor. Die nachfolgende Einschränkung, die Bestimmung solle nicht für Vertragspflichten eines Gebietsvorgängers gelten, die die Errichtung ausländischer Militärstützpunkte auf dem fraglichen Gebiet vorsähen, geht auf Anträge Mexikos und Kubas zurück. Auch Art. 13, der die ständige Souveränität eines jeden Volkes und eines jeden Staates über seine natürlichen Reichtümer und Ressourcen bekräftigt, ist gegenüber dem ILC-Entwurf neu (12 Enthaltungen).

Die Konvention liegt bis zum 28. Februar 1979 im österreichischen Außenministerium

zur Unterzeichnung auf, danach noch bis zum 31. August 1979 am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Sie wird 30 Tage nach Ratifikation oder Beitritt durch 15 Staaten in Kraft treten.

III. Nachgetragen sei, daß die Konferenz am 17. August 1978 eine Resolution über Namibia verabschiedete. Sie nahm darin auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs von 1971 sowie einschlägige UN-Verlautbarungen Bezug, speziell diejenigen, in denen Walfischbai als integrierender Bestandteil Namibias bezeichnet wurde, und erklärte, Südafrika sei nicht der Vorgängerstaat des künftigen unabhängigen Staates Namibia; in diesem Falle solle die Konvention daher im Einklang mit den UN-Resolutionen zur Namibiafrage ausgelegt werden. Belgien, Irland, Italien, Japan, Portugal und die Schweiz übten Stimmhaltung; die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, die Niederlande, die Vereinigten Staaten und Großbritannien blieben der Abstimmung mit der Begründung fern, die Konferenz sei für solche Stellungnahmen nicht zuständig. NJP

Völkerrechtskommission: Konventionentwurf über Meistbegünstigungsklausel (48)

Auf ihrer jüngsten Genfer Tagung vom 8. Mai bis zum 28. Juli 1978 hat die Völkerrechtskommission (ILC) den Entwurf einer Konvention über die Meistbegünstigungsklausel verabschiedet. Die Vorarbeit hatte elf Jahre gedauert. Das neue Übereinkommen soll nicht einen Annex zur Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 darstellen, sondern ein eigenständiges Regelwerk über einen besonderen Aspekt des Völkervertragsrechts.

Der Entwurf umfaßt dreißig Artikel. Sie bieten kaum Überraschungen. Das größte Interesse beanspruchen zwei Sondervorschriften über nichtreziproke Vorzugsbehandlungen. Nach Art. 23 kann sich ein begünstigter Staat – ob Entwicklungsland oder nicht – nicht auf die Meistbegünstigungsklausel berufen, um in den Genuß der allgemeinen Vorzugsbehandlung zu kommen, die ein entwickelter Staat einem Entwicklungsland als Drittstaat im Rahmen eines allgemeinen Präferenzsystems gewährt hat. Solche dem GATT an sich zuwiderlaufende Präferenzsysteme sind beispielsweise von der EG (1971) und den Vereinigten Staaten (1976) eingerichtet worden (mit GATT-»waiver«). Dem waren jahrelange Auseinandersetzungen in der UNCTAD vorausgegangen. Schon UNCTAD I hatte in dem achten der von ihr 1964 verkündeten fünfzehn »Allgemeinen Grundsätzen« gefordert, die entwickelten Staaten sollten den Entwicklungsländern im internationalen Handel Zugeständnisse machen sowie ihnen alle Zugeständnisse zugute kommen lassen, die sie einander gewährten, und dafür keine Gegenleistung verlangen. Auf UNCTAD II war dann schließlich eine prinzipielle Einigung über die »Einrichtung eines gegenseitig annehmbaren Systems von allgemeinen einseitigen und nichtdiskriminierenden Präferenzen zum Vorteil der Entwicklungsländer« erzielt worden. Art. 23 des ILC-Entwurfs würde diese Ausnahme vom GATT-Prinzip der Reziprozität zwar nicht zur Regel erheben, da er nur an jeweils bestehende Präferenz-

systeme anknüpft, nicht aber deren Fortdauer postuliert; gleichwohl würde er die Tendenz zur »positiven Diskriminierung« der Entwicklungsländer konsolidieren. Entsprechendes gälte auch für Art. 24, wonach eine Meistbegünstigungsklausel einem entwickelten Staat keinen Anspruch auf eine Vorzugsbehandlung gibt, welche ein Entwicklungsland einem anderen Entwicklungsland gewährt.

Erwähnung verdient endlich auch die Schlußvorschrift des ILC-Entwurfs: »Die Aufstellung neuer Völkerrechtsregeln zugunsten der Entwicklungsländer bleibt von diesen Artikeln unberührt« (Art. 30). Auch hieran wird deutlich, daß die Kommission es zu vermeiden trachtete, die Tendenz zur unterschiedlichen Behandlung festzuschreiben, daß sie den Dingen also ihren Lauf lassen, sie mithin weder aufhalten noch beschleunigen wollte. NJP

Verschiedenes

Salomonen: 150. Mitglied der UNO (49)

Die zu Beginn der 33. Generalversammlung erreichte Mitgliederzahl von 150 zeigt an, daß die Vereinten Nationen ihrem Ziel der Universalität sehr nahe gekommen sind. Abgesehen von der Schweiz, die mittlerweile doch auf einen Beitritt (vgl. VN 6/1977 S.197) zusteuert, stehen außer einigen Klein- und Kleinststaaten lediglich die beiden Koreas außerhalb der Weltorganisation. Zugänge sind, läßt man die Möglichkeit der Neugründung von Staaten durch Sezession einmal außer acht, nur noch aus der Restmasse der Kolonialsysteme zu erwarten; von Namibia und Simbabwe – jeder für sich ein Sonderfall – abgesehen, handelt es sich hauptsächlich um kleinere Inselstaaten (vgl. die Tabelle »Staatwerdung der Kolonialgebiete seit 1946«, VN 1/1977 S.9f.). Auch das neueste Mitglied, dem die »Jubiläumszahl« eine gewisse Beachtung sicherte, ist dieser Kategorie zuzurechnen. Die *Salomonen*, 37. Mitglied des Commonwealth, wurden am 19. September 1978 durch Akklamation von der Generalversammlung in die Weltorganisation aufgenommen, nachdem der Sicherheitsrat am 17. August einstimmig den Aufnahmeantrag des jüngsten Staates der Welt befürwortet hatte.

Für Europa »entdeckt« wurde die Inselgruppe 1568 durch den Spanier Alvaro de Mendaña, der sie, von ihrem Reichtum überzeugt, »Inseln des Salomon« nannte. Die von ihm übermittelten kartographischen Informationen waren aber so dürftig, daß die Inseln weitere 199 Jahre von europäischem »Entdeckerdrang« unbehelligt blieben. Verstärkte Kontakte mit fremden Händlern und Walfängern fanden in der Zeit von 1820 bis 1870 statt; ein 1845 begonnener katholischer Missionsversuch scheiterte bald am Widerstand der Inselbewohner. In den fünfziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelte sich im Südpazifik ein Geschäft mit für die europäischen Zuckerplantagen in benachbarten Gebieten benötigten Arbeitskräften, das in historischer Rückschau und mit britischem Understatement der Delegierte des Vereinigten Königreiches im August 1978 vor dem Sicherheitsrat als bisweilen »nicht von