N 20196 F

ZEITSCHRIFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN UND IHRE SONDERORGANISATIONEN

BONN · APRIL 1982 · 30. JAHRGANG · PREIS 3,50 DM

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO
UNESCO · WHO · IBRD
IFC · IDA · IMF · ICAO
UPU · ITU · WMO
IMCO · WIPO · IFAD
GATT · WTO
UNHCR · UNRWA · UNICEF
WFP · UNITAR · UNCTAD
UNDP · UNIDO · UNCDF
UNFPA · UNV · UNDRO
UNU · UNEP
IDB · ADB · AsDB
ECE · ESCAP
ECLA · ECA · ECWA

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

2
82

INHALTSVERZEICHNIS 2/82

Für mehr Realismus im Nord-Süd-Dialog 41
von Otto Graf Lambsdorff

Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme
Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen 48
von Siegwart Böhm

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts
der Völker in heutiger Sicht 54
von Héctor Gros Espiell

Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion
Notwendige Ergänzung des Konzepts der
Neuen Weltwirtschaftsordnung 59
von Harald Hohmann

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:
Neugliederung des UN-Wirtschafts- und Sozialbereichs (13), Rohstoffabkommen (14), Rückblick auf das Jahr der Behinderten (15), West-Sahara (16) 65
von Conrad Kühlein, Norbert J. Prill, Freimut Richter und Ingo von Ruckteschell

Dokumente der Vereinten Nationen:
Flüchtlinge, Selbstbestimmungsrecht, Menschenrechte, Nazismus und Faschismus, Seschellen, Abrüstung, UN-Mitgliedschaft 72

Literaturhinweis 75
von Rüdiger Wolfrum

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1982 (Tabelle) . . . 76

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 21 36 40.

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

Verlag: Mönch-Verlag, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Verlagssitz: Hübingerweg 33, 5401 Waldesch über Koblenz. Fernruf (0 26 28) 7 66 und 7 67. Bankverbindungen: Dresdner Bank, Koblenz (BLZ 570 800 70) 6 054 195; Sparkasse Koblenz (BLZ 570 501 20) 27 000 900; Postscheckkonto Ludwigshafen (BLZ 545 100 67) 39 49-672.

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

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, Heilsbachstraße 26, 5300 Bonn-Duisdorf. Fernruf (02 28) 64 30 66-68.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn 1, Fernruf (02 28) 5 46-1.

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 18,— DM zuzüglich Zustellgebühr; Einzelheft 3,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN BONN

Präsidium:
Prälat Heinz-Georg Binder, Bevollmächtigter der EKD in Bonn
Willy Brandt, MdB, MdEP, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a. D.
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi, Erster Bürgermeister, Hamburg
Dr. Erhard Eppler, MdL, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Iring Fetscher
Dr. Katharina Focke, MdEP, Bundesministerin a. D.
Dr. Walter Gehlhoff, Botschafter
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
Karl Günther von Hase, Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens
Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU und der CDU/CSU-Fraktion
Prof. Dr. Herbert Lewin
Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Fraktion
Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof im Haag
Annemarie Renger, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, MdB, Bundeskanzler
Dr. Gerhard Schröder, Bundesminister a. D.
Dr. h. c. Alfred Toepfer
Heinz Oskar Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Rüdiger Frhr. von Wechmar, Botschafter
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
Prof. Dr. C. F. Frhr. von Weizsäcker
Hans-Jürgen Wischnewski, MdB, Bundesminister a. D.

Ehrenvorsitzender:
Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:
Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt (Vorsitzende)
Leni Fischer, MdB, Neuenkirchen (Stellv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Karl Josef Partsch, Ingelheim (Stellv. Vorsitzender)
Dr. Wilhelm Bruns, Wachtberg-Niederbachem
Prof. Dr. Karl-Heinz Hornhues, MdB, Wallenhorst
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin
Dr. Jens Naumann, Berlin
Prof. Dr.-Ing. Horst-Peter Oltmanns, Bonn
Prof. Dr. Peter J. Opitz, Wolfratshausen
Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
Dr. Rüdiger Wolfrum, Bonn

Landesverbände:
Dr. Jens Naumann
Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels, Leitender Ministerialrat
Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Prof. Dr. Peter J. Opitz
Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:
Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Simrockstraße 23, 5300 Bonn 1
Fernruf (02 28) 21 36 46

Für mehr Realismus im Nord-Süd-Dialog

OTTO GRAF LAMBSDORFF

Nach Cancún

Das Gipfeltreffen der 22 Staats- und Regierungschefs aus westlichen Industrieländern und Entwicklungsländern am 22./23. Oktober 1981 in Cancún (Mexiko) hat zur Versachlichung des Nord-Süd-Verhältnisses beigetragen. Schon das Zustandekommen dieses einmaligen Treffens führender Staatsmänner des Nordens und Südens zu einer breitangelegten, offenen Diskussion über die drängendsten Probleme der Weltwirtschaft und vor allem der Entwicklungsländer ist angesichts der deutlich unterschiedlichen Weltanschauungen und Interessenlagen als ein Erfolg zu werten. Es war nicht Aufgabe des Gipfels, Entscheidungen zu treffen oder gar Kommuniqués mit bindenden Beschlüssen zu verabschieden. Die Zusammenkunft sollte vielmehr dem freien Gedankenaustausch und einer Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses für die wirtschaftlichen Sorgen und Erfordernisse dienen. Diesem Anspruch ist der Gipfel voll gerecht geworden. Alle Teilnehmer waren beeindruckt von dem großen Ernst, der Lebhaftigkeit und dem sachlichen Gehalt der Diskussion, die das Vertrauen zueinander gefestigt hat. Durch das Treffen wurde auch die Einsicht in die wachsende gegenseitige Abhängigkeit bestätigt. Es bleibt zu hoffen, daß der ›Geist von Cancún‹ im künftigen Nord-Süd-Dialog fortlebt.

Unter den Cancún-Teilnehmern bestand generelles Einvernehmen, daß mit Vorrang versucht werden muß, Hunger und Elend vor allem durch Entwicklung der Landwirtschaft und Verbesserung der Ernährungslage verstärkt zu bekämpfen. Andere wichtige Themen betrafen:

— das schnelle Wachstum der Bevölkerung in den Entwicklungsländern;
— die Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wirtschaftswachstum;
— die Notwendigkeit von Energieeinsparungsmaßnahmen und der Entwicklung neuer Energiequellen;
— Rohstoffe und Handel, die Vermeidung von Protektionismus

und

— den Prozeß der Industrialisierung in den Entwicklungsländern.

Die Diskussion war von Realismus geprägt. Wunschvorstellungen und Ideologien über die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung beherrschten nicht die Szene. Doch daraus darf nicht geschlossen werden, daß die Entwicklungsländer nach Cancún von ihren bisherigen Vorstellungen und Forderungen abrücken werden.

Für Utopisten und Systemveränderer mag der Nord-Süd-Dialog in eine Sackgasse geraten und zum Stillstand gekommen sein. Wer primär durch Umverteilung von Geld und Gütern das Nord-Süd-Gefälle einebnen will, der mußte inzwischen erkennen, daß selbst mit einer kräftigen Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen der Industrieländer an die Entwicklungsländer keine Wunder auf kurze Sicht bewirkt werden können. Der Entwicklungsprozeß braucht seine Zeit.

Diejenigen, die sich von der Systemveränderung, von der Abschaffung der vorherrschenden weltwirtschaftlichen Ordnung und ihrer Ersetzung durch ein dirigistisches Verwaltungssystem eine Lösung der weltwirtschaftlichen Probleme, insbesondere der Nöte der Dritten Welt, versprechen, sind erfreulicherweise in ihrem Übereifer gebremst worden. Nicht eine schrittweise Aushöhlung und schließliche Ablösung des weltweiten marktorientierten Systems durch eine Neue Weltwirtschaftsordnung, sondern nur eine Stärkung und Fortentwicklung der im Prinzip bewährten Ordnung können das weltwirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung in der Dritten Welt voranbringen. Bei nüchterner Betrachtungsweise befindet sich der Nord-Süd-Dialog nämlich keineswegs in einer Sackgasse. Das haben außer dem Gipfeltreffen von Cancún auch die jüngsten großangelegten und erfolgreich verlaufenen Konferenzen über neue und erneuerbare Energiequellen im August 1981 in Nairobi und über die Probleme der ärmsten Entwicklungsländer im September 1981 in Paris bestätigt. Nach meiner Ansicht haben sich die Beziehungen zwischen Nord und Süd in den letzten Jahren sogar recht gut entwickelt.

Auf bilateraler Ebene gibt es ein engmaschiges Netz guter Verbindungen zwischen den Industrieländern und den meisten Entwicklungsländern. Die Bundesrepublik Deutschland unterhält seit Jahren hervorragende wirtschaftliche, kulturelle und politische Beziehungen zu fast allen Entwicklungsländern. Diese Beziehungen basieren auf gegenseitigem Respekt der Grundanliegen. Wir wissen, daß sich die jungen Nationen der Dritten Welt politisch und wirtschaftlich möglichst frei und ungestört, unter Wahrung ihrer kulturellen Identität, fortentwickeln wollen. Deshalb drängen wir auch niemandem unser Gesellschafts- und Wirtschaftssystem auf, obgleich es sich in der Bundesrepublik Deutschland anhaltend bewährt hat. Natürlich freuen wir uns zu sehen, wenn auch in Entwicklungsländern ein sozial abgesichertes marktwirtschaftliches System gut funktioniert und den Fortschritt sowie die Entwicklung erleichtert und trägt. Doch wir sind bereit, mit allen Ländern — unabhängig von ihrem nationalen System — eng zusammenzuarbeiten. Auf der Basis der strikten Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder haben sich unsere Beziehungen zu den Entwicklungsländern in allen Bereichen durchaus zufriedenstellend entwikkelt. Wir können beobachten, daß sich nicht nur die bilateralen deutschen Beziehungen zu den Entwicklungsländern, sondern generell auch die bilateralen Kontakte anderer Industrieländer mit einer Vielzahl von Entwicklungsländern auf pragmatischer und realistischer Basis gut weiterentwickelt haben.

Verkrampfungen auf multilateraler Ebene

Hingegen wird auf multilateraler Ebene, vor allem im Bereich der Vereinten Nationen in New York und der UNCTAD in Genf, ideologischer und des öfteren kontrovers diskutiert. Der von der Dritten Welt gesteuerte Konfliktkurs wurde erstmalig für die Öffentlichkeit besonders deutlich bei der 6. UN-Sondergeneralversammlung über Rohstoffe und Entwicklung im Mai 1974. Damals setzten die Länder der Dritten Welt mit massivem politischen Druck im Konsens eine Grundsatzerklärung und ein Aktionsprogramm zur Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung durch. In den Resolutionen von damals wurden unter anderem gefordert:

> Rohstoffabkommen mit Preis- und Mengenregulierungen, Abnahmegarantien, Finanzierung der Überschußproduktion und automatischer Ausgleich von Erlösrückgängen;

Autoren dieser Ausgabe

Siegwart Böhm, geb. 1946, gehört seit 1978 dem Auswärtigen Amt an. Juristisches Studium in Kiel, Marburg und Genf.

Héctor Gros Espiell, geb. 1926, Uruguayer, Professor an der Universität Montevideo, ist seit 1981 Richter im Verwaltungsgericht der ILO.

Harald Hohmann, geb. 1956, ist Student der Rechts- und Politikwissenschaft in Münster; einjähriges Studium in Genf (dort auch UNO-Praktikum).

Dr. Otto Graf Lambsdorff, MdB, geb. 1926, ist seit Oktober 1977 Bundesminister für Wirtschaft. Zuvor im Kredit- und Versicherungsgewerbe tätig.

> Bindung der Ausfuhrpreise der Entwicklungsländer an ihre Einfuhrpreise (Indexierung);
> Anerkennung der ständigen Souveränität über natürliche Ressourcen, einschließlich des Rechts auf Enteignung ausländischer Investitionen allein nach nationalstaatlichen Regelungen ohne Berücksichtigung des Völkerrechts;
> präferentielle Behandlung der Entwicklungsländer in allen Bereichen (nicht nur im Handel);
> Förderung der landwirtschaftlichen Produktion in den Entwicklungsländern und Gewährung von Nahrungsmittelhilfe bei Mangellagen;
> Ausrichtung des Weltwährungsssystems an den Interessen der Entwicklungsländer (unter anderem Geldschöpfung durch den Internationalen Währungsfonds für entwicklungspolitische Zwecke);
> Übertragung moderner Technologie an die Entwicklungsländer zu Vorzugsbedingungen.

Einige der damaligen Forderungen waren verständlich und sind in der Zwischenzeit Realität geworden. Doch gegen mehrere radikale Einzelforderungen mußten seinerzeit fast alle Industrieländer, darunter die Bundesrepublik Deutschland, ihre Vorbehalte und Bedenken deutlich machen. Denn eine Verwirklichung des gesamten Forderungspakets hätte nicht nur das im Prinzip bewährte weltwirtschaftliche System, sondern auch die Stabilität und das Wirtschaftswachstum in der Welt noch mehr beeinträchtigt, als es bereits im Verlaufe der letzten zehn Jahre, nicht zuletzt aufgrund der Rohölpreisexplosion, geschah.

Bei der letzten Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1981 wurde erfreulicherweise der Geist von Cancún bereits spürbar. Zwar hielten die Entwicklungsländer an ihren mittlerweile überall bekannten Forderungen fest, doch sie vertraten ihre Ansichten konzilianter als früher. Dies zeigte sich besonders bei der Beratung von Resolutionsentwürfen, die von der ›Gruppe der 77‹ eingebracht wurden. Um die Resolutionsentwürfe im Konsens verabschieden zu können, waren auch die Entwicklungsländer zu Zugeständnissen und Kompromissen bereit. Ich begrüße diesen Trend zu mehr Realismus und Pragmatismus. Denn es ist an der Zeit und logisch, daß das gute Vertrauensklima, welches die bilateralen Beziehungen zwischen den Industrieländern und Entwicklungsländern auszeichnet, auch am Sitz der Vereinten Nationen Einzug hält. Ein weiterer Abbau der unnötigen, aufgebauschten Spannungen zwischen Nord und Süd im multilateralen Bereich dient nicht zuletzt der Entwicklung in der Dritten Welt. Es wäre tragisch, wenn neben den Ost-West-Konflikt auch noch ein hartnäckiges Nord-Süd-Spannungsverhältnis treten würde. Ich hoffe, es gelingt den Ländern des Südens, sich aus dem Ost-West-Konflikt herauszuhalten und ihre Blockfreiheit zu erhalten und zu festigen. Das kann der Entwicklung in den blockfreien Staaten nur zugute kommen und erleichtert die Verringerung des Nord-Süd-Gefälles.

Kluft zwischen reich und arm

Zwischen Nord und Süd, reich und arm, besteht eine tiefe Kluft, die zu schließen ungeheuer schwierig und langwierig sein wird. Des öfteren wird behauptet, diese Kluft vertiefe sich nicht nur absolut, sondern vergrößere sich auch relativ. Zur Belegung dieser These der relativen Vergrößerung wird gewöhnlich das Wachstum des realen Bruttosozialprodukts (BSP) bzw. Bruttoinlandsprodukts (BIP) insgesamt und vor allem pro Kopf in den Entwicklungsländern verglichen mit den realen Wachstumsraten in den Industrieländern.

Ein solcher Vergleich wird erschwert durch unvollständige Daten vor allem in den Entwicklungsländern. Viele Entwicklungsländer verfügen noch nicht über zuverlässige makroökonomische Angaben über Produktion, Einkommen, Verbrauch und Investition. Hinzu kommt, daß die Sozialproduktstatistiken der meisten Entwicklungsländer, in denen der Eigenversorgungsgrad der Bevölkerung hoch ist, Umfang und Entwicklung der Eigenversorgung mit Gütern und Dienstleistungen nicht befriedigend erfassen, zumal hierfür keine Marktpreise und keine genauen mengenmäßigen Angaben vorhanden sind. Deshalb ist das Sozialprodukt nur ein sehr unzulängliches Instrument zur Ermittlung des wirklichen Lebensstandards der Bevölkerung in Entwicklungsländern.

Trotz dieser gravierenden Bedenken und Vorbehalte ist es angebracht, sich einmal die vorhandenen volkswirtschaftlichen Statistiken genauer anzusehen, ob sie wirklich die These des relativen Zurückbleibens der Entwicklungsländer hinter der Entwicklung in den Industrieländern bestätigen. Die wohl vollständigsten und neuesten Zahlen hat vor kurzem die Weltbank in ihrem ›Weltentwicklungsbericht 1981‹ vorgelegt. Dieser sorgfältig erstellte Bericht bestätigt, daß die Entwicklungsländer im vergangenen Jahrzehnt keineswegs so schlecht abgeschnitten haben, wie vielfach vermutet oder behauptet wird:

Wachstum des realen BIP nach Regionen von 1970 (Basis) bis 1980

Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in Prozent

Ölexporteure	*+ 5,2*	
Ölimporteure	*+ 5,1*	
— mit mittlerem Einkommen	+ 5,6	
— Afrika südlich der Sahara (ohne Südafrika)		+ 3,5
— Ostasien und Pazifik		+ 8,2
— Lateinamerika und Karibik		+ 6,0
— Naher Osten, Nordafrika		+ 4,9
— Südeuropa		+ 4,6
— mit niedrigem Einkommen	+ 3,0	
— Afrika südlich der Sahara		+ 2,4
— Asien		+ 3,2
Entwicklungsländer insgesamt	*+ 5,1*	

Quelle: Weltbank (Hrsg.), Weltentwicklungsbericht 1981, Washington 1981, S. 16, Tabelle 2.6 (deutsche Ausgabe)

Insgesamt konnten die Entwicklungsländer im vergangenen Jahrzehnt immerhin ein reales Wachstum von durchschnittlich gut 5vH erzielen. Im gleichen Zeitraum erreichten die marktwirtschaftlichen Industrieländer (OECD-Länder ohne Griechenland, Portugal, Spanien und die Türkei, die von der Weltbank zu den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen gerechnet werden) lediglich eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,3vH. Sie war damit deutlich geringer als die durchschnittliche Wachstumsrate nicht nur der ölexportierenden, sondern auch der ölimportierenden Entwicklungsländer.

Mit diesen Daten sollen keineswegs die ernsten Entwicklungsprobleme der Länder der Dritten Welt verkleinert werden. Ein gravierendes Problem der meisten Entwicklungsländer ist die schnelle Zunahme ihrer Bevölkerung. Zahlreiche Entwicklungsländer verfügen noch nicht über genaue Angaben zur Bevölkerungsentwicklung. Die Pro-Kopf-Zuwachsraten des realen BSP sind daher mit Vorbehalt zu betrachten. Sie liegen aber wegen der explosionsartigen Bevölkerungszunahme in der Tat erheblich unter den absoluten realen Zuwachsraten des BIP in vorstehender Übersicht. Von 1970 bis 1980 konnten die Entwicklungsländer dennoch insgesamt ihr reales BSP pro Kopf um jahresdurchschnittlich 2,7vH steigern (westliche Industrieländer: 2,5vH). Allerdings ergaben sich deutliche Unterschiede innerhalb der einzelnen Gruppen und Regionen; so mußte sich in den siebziger Jahren die Gruppe der ölimportierenden Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (bis zu 370 Dollar im Jahr) mit einem schwachen Wachstum pro Kopf von nur 0,8vH begnügen. Diesen Ärmsten unter den Armen, den LLDCs, sollte unsere Hauptaufmerksamkeit verstärkt gelten. Sie sind auf öffentliche Entwicklungshilfe besonders angewiesen. Deshalb war es gut und richtig, daß auf der LLDC-Konferenz in Paris eine verstärkte Unterstützung der ›am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer‹ beschlossen wurde.

Bei meinen häufigen Besuchen in Entwicklungsländern, in den ärmsten unter ihnen und in den sogenannten Schwellenländern, konnte ich in den meisten Fällen eine erfreuliche Entwicklung und guten Fortschritt feststellen. Sicherlich bleibt der Unterschied zwischen Nord und Süd enorm. Doch dies ist nicht der einzige auffallende Unterschied, den man als Reiseeindruck mit nach Hause nimmt: Auffallender, weil landesbezogen, ist die

Kluft zwischen den Reichen und Armen im jeweiligen Entwicklungsland. In diesem Gefälle liegt viel gesellschaftspolitischer Zündstoff. Ich hoffe, die Verantwortlichen in den Entwicklungsländern haben genug Einsicht und Kraft, in Verbindung mit dem Entwicklungsprozeß eine wenigstens einigermaßen gerechte Einkommensverteilung zu erreichen. Eine breitgestreute Einkommensverteilung ist gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch nämlich der beste Garant für weiteren Fortschritt und Wohlstand für alle.

Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wachstum

Die Weltbank meint in ihrem jüngsten Weltentwicklungsbericht mit Blick auf die achtziger Jahre,

»daß die Entwicklungsländer ihr Wachstumsergebnis der siebziger Jahre in Höhe von jährlich 5,1 Prozent durchaus übertreffen könnten. Für die achtziger Jahre projektiert das günstige Szenarium ein jährliches Wachstum von etwa 5,7 Prozent, das ungünstige Szenarium von ungefähr 4,5 Prozent«.

Bei allem notwendigen Vorbehalt gegen solche Langfristmodelle teile ich die zuversichtliche Ansicht der Weltbank über die Wachstumschancen der Entwicklungsländer. Der Fortschritt in der Dritten Welt wird um so leichter zu erreichen und zu verstetigen sein, je schneller die Industrieländer ihre gegenwärtigen Struktur- und Wachstumsprobleme lösen können.

Die weltweite Strukturkrise ist durch die drastische Energieverteuerung, die neue internationale Arbeitsteilung und die hartnäckige Inflation verstärkt worden. Angesichts der weltwirtschaftlichen Problemlage wird nur eine Wirtschaftspolitik erfolgreich sein, die auf eine mittelfristige Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zielt. Kurzfristige Konjunkturprogramme helfen in der derzeitigen Lage nicht weiter. Entscheidend sind vor allem die Wiedergewinnung von mehr Stabilität und die Bereitschaft, dem notwendigen Strukturwandel durch positive Anpassung zu begegnen. Nur eine breitangelegte, ausgewogene Wirtschaftspolitik kann zum Ziel führen:

> Die Geldpolitik muß weltweit am Stabilitätsziel orientiert bleiben. Konkret heißt das heute in den meisten Ländern: die Politik des knappen Geldes muß beibehalten werden.
Das hohe Zinsniveau kann nachhaltig erst dann wieder zurückgehen, wenn dauerhafte Stabilisierungserfolge sich abzeichnen und die Inflationsmentalität gebrochen ist.

> Die Finanzpolitik muß durch Solidität gekennzeichnet sein. Vor allem müssen die Haushaltsdefizite allmählich zurückgeschnitten werden. Steuerheraufsetzungen sind dafür in der Regel kein brauchbares Instrument. Sie behindern im Zweifel die Wachstumsbelebung. Der Ausweitung des Staatssektors sollte entgegengewirkt werden.

> Die Staatsausgaben müssen überprüft werden. Investiven Ausgaben muß Vorrang vor konsumtiven Ausgaben eingeräumt werden.

> Eine wichtige Rolle kommt der Einkommenspolitik zu. Die Sozialpartner haben in erheblichem Umfange Verantwortung für die Beschäftigung. Sie müssen das Bemühen um Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wachstum im Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze und des Abbaus der unerträglich hohen Arbeitslosigkeit durch gesamtwirtschaftlich vertretbare Lohnabschlüsse unterstützen.

> Die Strukturanpassung darf auch in schwierigen Wirtschaftszeiten nicht durch weitere Subventionen und Wettbewerbsverfälschungen eingeschränkt werden. Vielmehr sind die Unternehmen gefordert, sich durch Innovation und Investition, durch Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Herausforderung zu stellen.

> Die Märkte müssen weltweit offen bleiben. Der Kampf gegen den Protektionismus muß verstärkt werden, denn Protektionismus behindert die Entfaltung der wirtschaftlichen Dynamik. Das haben wir aus der Weltwirtschaftskrise von 1930 gelernt.
Eine intensive internationale Kooperation, beispielsweise im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), auf den Weltwirtschaftsgipfeln und in der OECD, kann einen entscheidenden Beitrag zur weiteren Liberalisierung des internationalen Handels leisten.

> Die Funktionsweise und Integrität der internationalen Finanzinstitutionen, vor allem des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, müssen zum Wohle aller Länder gesichert werden.
Durch bedenkenlose Kreditvergabe nach Bedarfskriterien und durch leichtsinnige Liquiditätsschöpfung ist der Kampf gegen die Inflation und Stagnation nicht zu gewinnen. Finanzielle Disziplin ist im internationalen Bereich ebenso notwendig wie im nationalen Bereich.
Wer sich nicht damit abfinden will, daß das Mitspracherecht der internationalen Finanzinstitutionen dem Beitrag zum Finanzaufkommen in etwa entsprechen sollte, der zerstört auf längere Sicht die Wirkungsweise dieser Institutionen.

Kurzum: Der beste Beitrag, den ein jedes Land zur Wiedergewinnung und Wahrung von Stabilität und Wachstum erbringen kann, ist, das eigene Haus in Ordnung zu halten und die Funktionsweise des internationalen Handels-, Finanz- und Währungssystems nicht zu beeinträchtigen.

Internationale Preiszusammenhänge — Internationale Rohstoffpolitik

Die dramatischen Ölpreisexplosionen 1973/74 und 1979/80 und die kräftigen Verteuerungen der Energiekosten haben maßgeblich dazu beigetragen, daß die Preise der Industriegüter ver-

Der »höchste Verwaltungsbeamte der Organisation« ist, wie die UN-Charta in Art. 97 festlegt, der Generalsekretär. Am ersten Arbeitstag des neuen Jahres traf Javier Pérez de Cuéllar mit (v.l.n.r.) Protokollchef Aly I. Teymour, Kabinettchef M'hamed Essaafi, Sprecher François Giuliani und Assistent Emilio de Olivares zusammen; im Hintergrund die Mitarbeiter Giandomenico Picco (rechts) und Macaire Pedanou.

stärkt gestiegen sind. Darunter haben die auf Industriegüterimporte besonders angewiesenen Entwicklungsländer ohne Öl natürlich stark zu leiden. Für die Bundesrepublik Deutschland kann ich allerdings feststellen, daß angesichts der Erdölpreisexplosion und Einfuhrverteuerung das deutsche Exportpreisniveau noch erfreulich stabil geblieben ist. Die deutschen Einfuhrpreise nahmen stärker als die deutschen Ausfuhrpreise zu. Entsprechendes gilt für die Durchschnittswerte der Ein- und Ausfuhr. Die deutschen Ausfuhrpreise sind insgesamt sogar stabiler geblieben als die Verbraucherpreise im Inland. Dies ist ein deutliches Zeichen für den lebhaften Wettbewerb auf den Auslandsmärkten.

Die OPEC-Kartellmitglieder haben es leicht, ihr Erdöl mit hohen Profitraten im Ausland abzusetzen. Das gilt wegen der niedrigen Produktionskosten selbst in Zeiten konjunkturell schwacher Nachfrage und abbröckelnder Rohölpreise. Doch die deutsche Wirtschaft muß sich mit sehr bescheidenen Gewinnmargen in ihrem Auslandsgeschäft begnügen, um wettbewerbsfähig zu sein und ihre Absatzmärkte zu erhalten. Von einer Übervorteilung ausländischer Abnehmer oder einem Inflationsexport kann angesichts des lebhaften internationalen Wettbewerbs und der Kostenlage wirklich nicht die Rede sein.

Selbstverständlich habe ich großes Verständnis für die Forderung der Entwicklungsländer nach möglichst stabilen Einfuhrpreisen. Diesem Ziel kommen wir am ehesten durch weitere Erfolge bei der weltweiten Inflationsbekämpfung näher. Weniger Inflation erleichtert auch die notwendige Stabilisierung der Wechselkurse. Außerdem ist eine Stimulierung des Anbieter-Wettbewerbs in den Entwicklungsländern erforderlich, beispielsweise durch internationale Ausschreibungen und eine liberale Einfuhrpolitik.

Die Entwicklungsländer verlangen eine beschleunigte Durchführung des Integrierten Rohstoffprogramms der UNCTAD, insbesondere:

— den Abschluß weiterer Rohstoffabkommen,
— das Inkrafttreten des Abkommens über den Gemeinsamen Fonds,
— die Einführung einer weltweiten Exporterlösstabilisierung,
— eine Stabilisierung der Rohstoffpreise

und

— eine Koppelung der Rohstoffpreise an die weltweite Inflationsrate (Indexierung).

Diese Forderungen verdienen eine ausführliche Stellungnahme.

Rohstoffabkommen: Im Integrierten Rohstoffprogramm werden für 18 Rohstoffe Abkommen verlangt. Für fünf Rohstoffe der Liste gibt es bereits Abkommen, und zwar für Zinn, Naturkautschuk, Kaffee, Kakao und Zucker. Ein Abkommen besteht auch für Olivenöl, womit der Punkt ›Ölsaaten, -früchte‹ partiell abgedeckt ist. Die Arbeiten zum Programmpunkt ›Fleisch‹ sind weitgehend abgeschlossen. Über Jute werden Verhandlungen geführt. Bei drei weiteren Rohstoffen (Bananen, Baumwolle und Tee) stagniert der Fortgang der Arbeiten wegen Meinungsverschiedenheiten unter den Produzenten. Bei Phosphaten, Mangan und Bauxit haben die Hauptproduzenten, sämtlich Entwicklungsländer, bisher wenig Interesse an den UNCTAD-Beratungen gezeigt. Bei tropischen Hölzern und Eisenerz fordern die Erzeuger zwar preisstabilisierende Maßnahmen; man hat sich aber zunächst nur auf sogenannte andere Maßnahmen geeinigt. Lediglich bei Hartfasern und Kupfer konnte bislang kein Einvernehmen erzielt werden. — Wir in der Bundesrepublik Deutschland sind bereit, uns an Rohstoffvereinbarungen ohne marktintervenierende Regelungen zu beteiligen, die einer Verbesserung der Markttransparenz oder der Absatzförderung dienen. Abkommen mit marktregulierenden Maßnahmen bei einzelnen Rohstoffen kommen für uns nur in Betracht:

— sofern sie der Vermeidung extremer Preisschwankungen dienen und einen langfristigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage gewährleisten;
— wenn sie keine Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft verursachen;
— sofern alle wichtigen Erzeuger- und Verbraucherländer beteiligt sind;

und

— wenn Kosten und Nutzen der Abkommen ausgewogen sind.

Gemeinsamer Fonds: Das Übereinkommen zur Gründung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe, das nach vierjähriger Verhandlungsdauer im Juni 1980 abgeschlossen werden konnte, soll zur Finanzierung internationaler Ausgleichslager im Rahmen einzelner Rohstoffe (erster Schalter) und zur Finanzierung anderer rohstoffbezogener Maßnahmen (zweiter Schalter) beitragen. Die Bundesregierung hält den Abschluß des Abkommens für einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Sie hat es deshalb im März 1981 unterzeichnet und geht von seinem baldigen Inkrafttreten aus. Die Bundesregierung hat bereits beschlossen, für den zweiten Schalter einen Beitrag von 50 Mill DM bereitzustellen.

Exporterlösstabilisierung: Die Frage der Erlösstabilisierung wird zur Zeit vom UNCTAD-Sekretariat und dem Internationalen Währungsfonds gemeinsam untersucht. Wir befürworten die Einführung eines weltweiten Systems zur Stabilisierung der Rohstoffexporterlöse der Entwicklungsländer, weil ein solches System gegenüber gezielten Preisstabilisierungsmaßnahmen entscheidende Vorteile hat. Es kann unter Vermeidung direkter Markteingriffe auf die Erlössituation jedes einzelnen Entwicklungslandes ausgerichtet werden.

Exportpreisstabilisierung: Preisstabilisierenden Maßnahmen im Rahmen von Rohstoffabkommen, die von den Entwicklungsländern mit der Erwartung höherer Preise und Erlöse gefordert werden, stehen wir weiterhin zurückhaltend gegenüber, weil solche Maßnahmen sich undifferenziert auf arme und reiche Rohstoffländer auswirken und auch keine Stabilisierung der Exporterlöse gewährleisten können.

Indexierung: Eine Verknüpfung von Rohstoffpreisen mit der Preisentwicklung von Fertigwaren oder der Weltinflationsrate halte ich wirtschaftlich für gefährlich, schädlich und falsch. Durch ein Festschreiben von Preisrelationen werden knappe Investitionsmittel fehlgeleitet und Produktionsstrukturen geschaffen, die im Leistungswettbewerb nicht bestehen können und der Ausbreitung des Protektionismus Vorschub leisten. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen verschiedener Länder mit Indexbindungen deutlich die Gefahr der Inflationsbeschleunigung durch Indexierung.

Internationale Handelspolitik

Der Druck der Entwicklungsländer zur Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung kann am ehesten durch verstärkte Integration der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung reduziert werden, und zwar indem die Industrieländer ihre Binnenmärkte für Rohstoffe, landwirtschaftliche Erzeugnisse und industrielle Waren aus der Dritten Welt verstärkt öffnen.

Tokyo-Runde: Einen Beitrag zur weiteren Liberalisierung des Welthandels leistet die ›Tokyo-Runde‹, bei der Ende 1979 Zollsenkungen um durchschnittlich ein Drittel über einen mehrjährigen Zeitraum verteilt sowie mehr Disziplin bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen durch GATT-Kodizes vereinbart wurden. Da das Zollniveau in den Industrieländern jedoch bereits relativ niedrig ist und die meisten Entwicklungsländer außerdem Zollpräferenzen auf den Industrieländermärkten beanspruchen, kann die neue Zollrunde nur eine begrenzte Wirkung für die Exporte der Entwicklungsländer haben.

EG-Präferenzsystem: Das Präferenzsystem der Europäischen Gemeinschaft kommt den Forderungen der Entwicklungsländer entgegen. Es besteht seit 1971 und umfaßt mittlerweile 123 Entwicklungsländer. Das neue Schema der EG gilt seit Januar 1981 bis 1990. Den am wenigsten entwickelten Ländern

(LLDCs) gewährt die Gemeinschaft völlige Zollfreiheit ohne Beschränkungen für *alle* industriellen Halb- und Fertigwaren, einschließlich Stahl- und Textilerzeugnissen. Für die wettbewerbsfähigen Entwicklungsländer werden die Präferenzvorteile bei sensiblen Produkten nur im Rahmen jährlicher Zollkontingente gewährt; für Textilwaren gilt eine spezifische Sonderregelung. Im Agrarbereich besteht Zollvergünstigung für etwa 300 Waren; die LLDCs können weitgehend Zollfreiheit für ihre Agrarexporte in Anspruch nehmen.

Welttextilabkommen (WTA): Eine Bewährungsprobe für die handelspolitische Zusammenarbeit zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern waren im Dezember 1981 die Verhandlungen über eine Verlängerung des WTA. Das WTA hat einen Interessenausgleich zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern ermöglicht. Während seiner Laufzeit (seit 1974, Verlängerung 1977, Ablauf: Ende 1981) haben die Entwicklungsländer ihre Ausfuhren in die Industrieländer erheblich steigern können. Das Abkommen war aber auch für die Industrieländer ein willkommener außenwirtschaftlicher Flankenschutz beim Strukturanpassungsprozeß. Durch das Abkommen konnten in der bedrängten Textil- und Bekleidungsindustrie der Industrieländer bruchartige Entwicklungen mit unvertretbaren wirtschaftlichen und sozialen Härten vermieden werden. Die Bundesregierung hat sich frühzeitig für eine erneute Verlängerung des WTA eingesetzt, um der deutschen Textil- und Bekleidungsindustrie weiterhin den notwendigen Flankenschutz bei der tiefgreifenden Umstrukturierung zu geben und um ihre Bemühungen um eine Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Die deutsche Wirtschaft hat sich dieser Herausforderung mit Erfolg gestellt. Sie ist heute der größte Importeur und Exporteur von Textil- und Bekleidungserzeugnissen. Die kürzliche Genfer Vereinbarung zur Verlängerung des WTA begrüßen wir nachdrücklich. Denn ein Scheitern der Verhandlungen hätte leicht eine Kettenreaktion einseitiger protektionistischer Maßnahmen auslösen können.

Gegen Protektionismus: Alle Regierungen müssen sich immer wieder im Kampf gegen den Protektionismus bewähren. Das ist in Zeiten weltweiter Stagnation, stagnierenden Welthandelsvolumens und wachsender Arbeitslosigkeit besonders schwer — aber um so wichtiger. Unser Ziel muß es sein, nicht nur im industriellen Bereich Liberalisierungsfortschritte zu machen. Der Agrarsektor darf nicht ausgeklammert werden. Unsere Aufmerksamkeit muß weiter auf alle nicht-tarifären Handelshemmnisse gerichtet bleiben; sie behindern heutzutage die ungestörte Expansion des Handels eher mehr als Zölle und Kontingente. Gleichzeitig müssen wir gegen ungerechtfertigte Exportbegünstigungen (etwa Subventionen oder Finanzierungserleichterungen) angehen. Unsere Zielvorstellungen und Einzelvorschläge können wir am besten im EG-Bereich und im Rahmen des GATT vorbringen. Wir wollen das GATT-System stärken und stellen mit Freude fest, daß immer mehr Länder der Dritten Welt zur aktiven Mitarbeit im GATT bereit sind. Die letzte GATT-Versammlung im November 1981 hat die Bereitschaft aller Partner zur sachlichen Zusammenarbeit bestätigt. Wichtigstes Ergebnis der 37. GATT-Versammlung war, die nächste Tagung im November 1982 auf Ministerebene durchzuführen. Ich begrüße diese Entscheidung, die uns Gelegenheit gibt, die Funktionsweise des multilateralen Handelssystems gemeinsam zu überprüfen und nach Wegen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu suchen.

Deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern

Die Bundesrepublik Deutschland bietet den Entwicklungsländern seit langem einen großen und wachsenden Absatzmarkt für ihre Erzeugnisse. Im Jahre 1980 konnten die Entwicklungsländer Waren im Werte von rd. 70 Mrd DM in der Bundesrepublik absetzen. Sie konnten damit ihren Anteil von rd. 20 vH an der deutschen Gesamteinfuhr halten.

Deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern
— in Mrd DM —

	1974	1977	1980
Entwicklungsländer (EL)	40	48	70
— OPEC-Länder	24	24	37
— sonstige EL	16	25	32
zum Vergleich: Gesamteinfuhr	*180*	*235*	*341*
Haupteinfuhrwaren aus EL			
Erdöl	22,9	22,6	33,8
Textilien und Bekleidung	2,8	4,8	7,1
Genußmittel, Obst und Gemüse	3,4	7,4	6,6
Erze und NE-Metalle	3,9	3,0	4,5
Maschinen und Fahrzeuge	0,7	1,4	2,4

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Einfuhren aus den OPEC-Ländern betrugen 1980 rd. 37 Mrd DM und bestanden weitgehend aus Erdöl. Sie wären in den letzten Jahren noch stärker angestiegen, wenn die Bundesrepublik nicht durch Öleinsparung ihre Einfuhren gedrosselt hätte. Außerdem nahm der Anteil des Nordseeöls an der Gesamtöleinfuhr zu Lasten des OPEC-Öl-Anteils zu. Aus den nicht-ölexportierenden Entwicklungsländern importierte die Bundesrepublik 1980 Waren im Werte von 32 Mrd DM, doppelt so viel wie 1974. Die Einfuhren industrieller Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern waren 1980 um rd. ein Viertel höher als 1979 und erreichten einen Wert von mehr als 20 Mrd DM, das entsprach einem Anteil von 9 vH der deutschen Einfuhren an solchen Halb- und Fertigwaren. Unter den Fertigwarenimporten aus Entwicklungsländern wiesen 1980 vor allem die Sektoren Textil, Chemie und Elektronik große Steigerungsraten auf.

Ich möchte hier feststellen, daß die Entwicklungsländer ihre Position auf den deutschen Märkten gegen einheimische und ausländische Konkurrenz in den letzten Jahren erfreulicherweise ausbauen konnten. Die Entwicklungsländer sind als Lieferanten für die deutsche Wirtschaft bedeutsamer geworden. Umgekehrt hat auch der deutsche Export in die Entwicklungsländer zugenommen und an relativer Bedeutung gewonnen. 1980 konnten Waren im Werte von 52 Mrd DM in den Entwicklungsländern abgesetzt werden; davon 23 Mrd DM in den OPEC-Ländern und 29 Mrd DM in den übrigen Entwicklungsländern. Das deutsche Handelsbilanzdefizit gegenüber den Entwicklungsländern vergrößerte sich von rd. 9 Mrd DM im Jahre 1979 auf fast 18 Mrd DM im Jahre 1980. Selbst die nicht zur OPEC gehörenden Entwicklungsländer konnten 1980 einen Handelsbilanzüberschuß gegenüber der Bundesrepublik erzielen, der mit über 3 Mrd DM 1980 doppelt so hoch wie 1979 war.

Bei Betrachtung der Handelszahlen zeigt sich, wie bedeutsam die handelspolitische Integration der Entwicklungsländer für ihre Entwicklung ist. Der Export der ölimportierenden Entwicklungsländer in die Bundesrepublik war 1980 mit 32 Mrd DM beispielsweise fünf mal so groß wie die durchaus beachtliche deutsche öffentliche Entwicklungshilfe. Und der Exportüberschuß dieser Ländergruppe erreichte 1980 die Hälfte der deutschen öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen. Auf Grund der gesamtwirtschaftlichen Stagnation in der Bundesrepublik Deutschland im vergangenen Jahr konnten die nicht der OPEC angehörenden Entwicklungsländer 1981 ihre Ausfuhren in die Bundesrepublik leider nur um 6 vH auf rd. 34 Mrd DM weiter erhöhen. Ich hoffe, daß wir im Zuge der Bewältigung unserer Strukturprobleme und mit dem Beginn der Erholung der schwachen Inlandsnachfrage unsere Importe aus den Nicht-OPEC-Entwicklungsländern künftig wieder mehr ausweiten können.

Für die Entwicklung in der Dritten Welt ist eine stärkere Ausweitung des internationalen Handelsverkehrs ebenso wichtig wie eine Intensivierung der Kooperation zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern beim Industrialisierungsprozeß in der Dritten Welt.

Die *Weltversammlung zur Frage des Alterns*, die vom 26. Juli bis zum 6. August 1982 in Wien stattfinden wird, hat als Sinnbild einen stilisierten Banyan-Baum. Dieser Feigenbaum (Ficus Benghalensis) läßt von seinen Hauptzweigen Luftwurzeln zu Boden, die sich dort verankern und weitere Stämme bilden. Er steht für Langlebigkeit, Eigenständigkeit, anhaltendes Wachsen und soziale Interaktion; das Symbol wurde von dem 80jährigen amerikanischen Künstler Oscar Berger entworfen.

Industrialisierung in den Entwicklungsländern

Die Bemühungen der Entwicklungsländer beim Aufbau einer eigenen Industrie finden grundsätzlich unsere Unterstützung. Das von der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung 1975 in Lima verkündete Ziel, bis zum Jahre 2000 müsse der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion auf mindestens 25 vH gesteigert werden, erscheint uns allerdings angesichts der Ausgangslage ziemlich unrealistisch. Auch einige der von den Entwicklungsländern befürworteten Methoden zur Zielerreichung sind problematisch.

Die Entwicklungsländer erwarten von den Industrieländern eine umfassende Reallokation der Weltindustrieproduktion durch ›Verlagerung‹ (redeployment) mit Hilfe einer antizipatorischen internen Strukturanpassungs- und Produktionsverlagerungspolitik unter internationaler Kontrolle. Einer solchen interventionistischen staatlichen Planungspolitik unter internationaler Überwachung können wir nicht zustimmen. Sie widerspricht unserem auf Leistung und Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftssystem, in dem primär privatwirtschaftlich geführte Einzelunternehmen zu entscheiden haben, wann, wie und wo produziert und investiert werden soll. Der Staat will und kann solche Einzelentscheidungen nicht treffen und sich auch nicht durch interventionistische Eingriffe, die entgegen den Marktgegebenheiten zur Umverlagerung zwingen, in die Mitverantwortung begeben. Wenn einzelne Entwicklungsländer ihren Industrialisierungsprozeß staatlich planen wollen — aus ideologischen Überlegungen oder weil es noch zu wenig private Unternehmer gibt, die zur Risikoübernahme bereit sind —, so ist das ihre eigene innere Angelegenheit, die wir zu respektieren haben. Doch einer übernationalen Industriestrukturplanung können wir nicht die Hand reichen. Eine solche Politik hat keine Zukunft.

Erfolgversprechend ist hingegen eine Politik, die sich bemüht, für privatwirtschaftliche Investitionen im Industriebereich langfristig günstige und vertrauenswürdige Rahmenbedingungen zu schaffen. Kurz: ein positives Investitionsklima. Dazu gehören: eine weitsichtige Infrastrukturerschließung, vernünftige Industriestandortpolitik, investitionsfreundliche Steuerpolitik, eventuell auch ein zeitlich begrenzter Einfuhrschutz für junge Industriebetriebe und vor allem genügend Rechtssicherheit für die Investoren.

Länder, denen es noch an landeseigenen Unternehmern, an betriebswirtschaftlichem und technologischem Wissen fehlt, sollten prüfen, ob ihr Bemühen um Industrialisierung nicht durch ausländische Investoren unterstützt werden kann. Nach meiner Ansicht vollzieht sich der Technologietransfer am besten auf der Schiene der Direktinvestition. Natürlich steht den Entwicklungsländern das Recht zu, darüber zu befinden, bis zu welchem Umfang sie Beteiligungen von Ausländern an Inlandsunternehmen fördern bzw. zulassen wollen, und bis zu welchem Grade sie bereit sind, Ausländern das Management bis zur Heranbildung von landeseigenen Fach- und Führungskräften zu übertragen. Für potentielle ausländische Investoren ist es wichtig zu wissen, daß sie vor Willkür geschützt sind und auf Rechtssicherheit und Entschädigung im Falle von Nationalisierungen oder Verstaatlichungen der Unternehmen bauen können.

Die Bundesrepublik Deutschland verdankt einen beachtlichen Teil ihres wirtschaftlichen Wiederaufstiegs nach dem Zweiten Weltkrieg dem Engagement ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik. In den letzten 20 Jahren haben Ausländer in deutschen Unternehmen über 61 Mrd DM netto investiert. Umgekehrt haben seit 1952 Gebietsansässige insgesamt rd. 84 Mrd DM in fremden Wirtschaftsgebieten netto angelegt; davon über 21 Mrd DM in den Entwicklungsländern, vor allem in Süd- und Mittelamerika (Brasilien, Mexiko und Argentinien), aber auch in Afrika und Asien. In den letzten zehn Jahren lagen die deutschen Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern pro Jahr zwischen einer und zwei Mrd DM. Hinter diesen eindrucksvollen Zahlen verbirgt sich viel privatwirtschaftliches Engagement, Bereitschaft zur Risikoübernahme und Transfer von Know how, von Technologie und Managementfähigkeiten.

Die Erfahrung bestätigt, daß die Entwicklungsländer, die dem privatwirtschaftlichen Sektor eine entscheidende Funktion im Prozeß der Industrialisierung einräumen und dabei gegenüber ausländischen Investoren und Unternehmern aufgeschlossen sind, in der Regel bessere Industrialisierungs- und Entwicklungsergebnisse vorzuweisen haben, als zentralverwaltete Entwicklungsländer, die primär mit staatseigenen Unternehmen den Fortschritt zu erreichen versuchen. Zugegeben, in den am wenigsten entwickelten, armen Ländern der Dritten Welt muß der Staat notgedrungen eine größere Rolle beim Aufbau neuer Industrien spielen als in fortgeschritteneren Entwicklungsländern, die bereits über ein privates Unternehmertum mit eigener Industrieerfahrung verfügen. Leider gibt es aber eine Reihe von Entwicklungsländern, die primär aus ideologischen Gründen den privaten Unternehmern, ihrem Ideenreichtum und ihrer Bereitschaft zur Investition und Risikoübernahme keine Chance zur Bewährung einräumen. Wer bei der Wahl des für ihn optimalen Wirtschaftssystems — in dem der Staat durchaus keine Nachtwächterrolle zu spielen braucht — eine unglückliche Hand hatte und deshalb keine zufriedenstellenden Fortschritte aufweisen kann, der sollte die Hauptfehler zunächst bei sich selber suchen. Doch gerade diese Länder mit verfehlter Wirtschaftspolitik sind zumeist diejenigen, die für ihre eigenen Fehler einen Blitzableiter im Weltwirtschaftssystem suchen. Statt ihre eigenen Versäumnisse und Fehler zu beheben, beklagen sie die Funktionsweise des internationalen Systems und verlangen eine Neue Weltwirtschaftsordnung. Solche Länder kann man nur an ihre primäre Eigenverantwortung für ihre Lage und Zukunft erinnern. In solchen Fällen hilft in der Regel auch keine Entwicklungshilfe, die immer nur ein Anstoß zur Selbsthilfe sein kann. Auch hier erscheint mir manchmal etwas mehr Offenheit und Realismus in der Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer mit solchen Entwicklungsländern geboten.

Umfassender Energiedialog

In den letzten zehn Jahren ist allen Verantwortlichen in den ölimportierenden Ländern deutlich geworden, wie sehr unser aller wirtschaftliches Schicksal speziell von Erdöl und generell vom Energiebereich abhängt. Ohne stabile Verhältnisse im weltweiten Energiesektor kann es keine gesunde Entwicklung in den Ölimportländern und damit in der Weltwirtschaft geben. Das hat die Vergangenheit gezeigt. Deshalb wurde auch in Cancún von den beiden Konferenzvorsitzenden als übereinstimmende Konferenzmeinung festgehalten:

> Energie ist ein Kernproblem der achtziger Jahre;
> das Energieproblem muß ernsthaft und dringend behandelt werden;
> Energiefragen sind mehr globaler Natur als eine reine Nord-Süd-Angelegenheit.

Die Ausgangslage ist klar: Öl ist nicht nur deshalb so teuer geworden, weil die OPEC-Länder durch Kartellbeschlüsse die Preise heraufsetzen konnten, sondern auch, weil es langfristig knapp zu werden droht. Die Ölabhängigkeit muß deshalb abgebaut werden. Andere Energiequellen sind zu entwickeln. Die Bemühungen zur Energieeinsparung müssen verstärkt werden. Für die drei Ländergruppen — Industrieländer, ölexportierende und ölimportierende Entwicklungsländer — folgt daraus konkret unter anderem:

Die *Industrieländer* müssen an ihrer Politik ›weg vom Öl‹ festhalten, durch konsequente Einsparung von Öl, durch stärkere Nutzung anderer vorhandener Energievorräte und durch Nutzbarmachung neuer Energiequellen. Zunächst einmal muß eine tiefgreifende Veränderung in den Verhaltensweisen der Verbraucher erreicht werden. Dieses Ziel kann am ehesten über den Preis angestrebt werden. Sodann sind erhebliche Investitionen zur betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Umstrukturierung notwendig. Es muß gelingen, ein zufriedenstellendes Wirtschaftswachstum bei sinkendem Ölverbrauch und möglichst geringem Anstieg des Primärenergieverbrauchs langfristig sicherzustellen.

Die *ölexportierenden Entwicklungsländer*, vor allem die reichen Ölländer, tragen heute ein hohes Maß an Mitverantwortung für das weltwirtschaftliche Geschehen und speziell für die Entwicklung in den übrigen Entwicklungsländern. Wir akzeptieren zwar das Recht der Ölländer, ihre Ressourcen zur Eigenentwicklung optimal zu nutzen, aber wir erwarten auch, daß die Ölländer ihre Ölverkaufspolitik nicht ausschließlich am kurzfristigen Eigeninteresse, vielmehr auch an der Notwendigkeit orientieren, Stabilität und Wirtschaftswachstum in der Welt zu ermöglichen. Erfreulicherweise haben die OPEC-Länder bei ihren jüngsten Konferenzen in Genf, Abu Dhabi und Wien auch den schwierigen weltwirtschaftlichen Gegebenheiten bei der Festlegung des gemeinsamen Ölpreissystems bis Ende 1982 Rechnung getragen. Diese wenigstens für 1982 erhoffte Ruhe an der Ölpreisfront ist ein willkommener und notwendiger Beitrag zum schwierigen strukturellen Anpassungsprozeß an die veränderten außenwirtschaftlichen Gegebenheiten und sonstigen Verhältnisse sowie zur Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wachstum in der Welt.

Die *ölimportierenden Entwicklungsländer* sind von den jüngsten energiepolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen besonders hart betroffen worden, was sich vor allem in ihren Leistungsbilanzen und in ihrer Auslandsverschuldung niedergeschlagen hat. Ihre Öleinfuhrrechnung lag 1981 bei 77 Mrd Dollar, etwa einem Viertel der Exporterlöse dieser Ländergruppe. Viele Länder mußten einen noch höheren Anteil ihrer Exporteinnahmen für die Öleinfuhr bereithalten. Indien und Tansania mußten zum Beispiel über die Hälfte ihrer Deviseneinnahmen aus dem Export zur Bezahlung der Öleinfuhrrechnung einsetzen; Brasilien, die Türkei und Kenia verwendeten über ein Drittel ihrer Exporterlöse für Öleinfuhren.

Angesichts dieser enormen Belastung der ölimportierenden Entwicklungsländer ist vorgeschlagen worden, die OPEC-Länder sollten den ärmeren Ländern Öl zu Sonderbedingungen anbieten. Venezuela und Mexiko praktizieren zur Zeit ein regional begrenztes Präferenzsystem. Sie versorgen neun mittelamerikanische und karibische Länder zunächst für ein Jahr mit Öl für den Inlandsbedarf zum Marktpreis. Dabei werden über 30 vH des Kaufpreises für fünf Jahre mit einem Zinssatz von 4 vH kreditiert. Beim Einsatz des eingesparten Aufwandes für Entwicklungsprojekte — insbesondere auf dem Energiesektor — kann die Kreditlaufzeit auf 20 Jahre verlängert und der Zinssatz auf 2 vH weiter ermäßigt werden. Es bleibt abzuwarten, ob das venezolanisch-mexikanische Beispiel Schule machen wird. Die Mehrheit der OPEC-Länder lehnt bislang eine Verallgemeinerung eines Präferenzsystems ab, weil mit Recht eine wirksame Kontrolle eines gespaltenen Preissystems bezweifelt wird. Bei einer generellen Einführung eines gespaltenen Preissystems bzw. unterschiedlicher Zahlungs- und Kreditbedingungen könnten durch Weiterveräußerung von Präferenzöl am Ende in der Tat Länder begünstigt worden sein, für die das System nicht erfunden worden ist. Außerdem wird der Preismechanismus als Steuerungsinstrument der Nachfrage blockiert. Besser als ein Subventionierungssystem erscheint mir eine direkte, sichtbare und gezielte Verstärkung der Finanzhilfe der reicheren Ölländer an die LLDCs.

In den letzten zwei Jahren hat das Wachstum in den Entwicklungsländern nachgelassen. Die Schwäche in der Weltwirtschaft schlug auch zurück auf die Entwicklung in den Ölexportländern. Die reichen Ölländer dürften 1981 nur noch ein geringes Wachstum erzielt haben, weil weniger Erdöl produziert wurde.

Nach Ansicht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) haben sich die übrigen Entwicklungsländer »als unerwartet widerstandsfähig gegenüber den weltwirtschaftlichen Belastungen« erwiesen. Sie mußten jedoch eine Verlangsamung des BIP-Wachstums von 4,5 vH im Jahre 1980 auf schätzungsweise 3 vH im Jahre 1981 hinnehmen. Für die einzelnen Ländergruppen prognostiziert das DIW folgende Veränderungsraten:

Entwicklung des BIP nach Ländergruppen
— reale Zunahme in Prozent —

	1979	1980[1]	1981[2]	1982[2]
Entwicklungsländer	4,8	4,6	3	3,5
— Schwellenländer[3]	5,4	3,7	3	4
— reiche Ölländer	4,5	1,9	1	2
— sonstige Ölländer	5,2	6,3	5	3,5
— Netto-Ölimportländer[4]	4,2	5,1	3	3,5
— mittlere Länder	4,3	5,2	3	3,5
— LLDCs	2,5	2,7	3	3,5
zum Vergleich:				
Industrieländer	*3,4*	*1,6*	*1,5*	*2*
Welt	*3,7*	*2,2*	*2*	*2*

[1] vorläufig
[2] geschätzt
[3] Europäische Entwicklungsländer sowie Argentinien, Brasilien, Chile, Hongkong, Israel, Mexiko, Singapur, Taiwan, Uruguay und Süd-Korea
[4] Ölimportländer ohne Schwellenländer

Quelle: DIW-Wochenbericht 51.52/81 vom 17.12.1981

Nach Einschätzung des DIW können die Entwicklungsländer 1982 mit einer leichten Beschleunigung des Wirtschaftswachstums rechnen. Bei aller Vorsicht gegenüber vorstehenden Zahlen und Schätzungen meine auch ich: Bei stabilen Erdölpreisen und einer Verbesserung des Wachstums in den Industrieländern haben die Entwicklungsländer gute Chancen, ihr Wirtschaftswachstum wieder zu verstärken, im industriellen und im landwirtschaftlichen Bereich.

Landwirtschaft und Ernährung

Nach meiner Erkenntnis und Überzeugung müssen sich die Entwicklungsländer noch mehr als bisher um die Entwicklung ihrer Landwirtschaft und die Verarbeitung landwirtschaftlicher Er-

zeugnisse kümmern. In vielen einkommensschwachen Entwicklungsländern mit Nahrungsdefizit blieb die Ernährungssituation auch 1981 prekär, obgleich sich die Welternährungslage vor allem auf Grund einer besseren Weltgetreideernte 1981 als in den Vorjahren ein wenig verbesserte. Über 500 Millionen Menschen auf dieser Welt leiden dennoch weiter an Hunger und sind unterernährt. Eine erschreckende Tatsache. Aber noch bedrückender ist die Zukunftsperspektive angesichts der zu erwartenden weiteren Bevölkerungsexplosion.

Die Weltbevölkerung hat sich in immer kürzeren Zeiträumen verdoppelt. Heute leben etwa viereinhalb Milliarden Menschen auf der Erde. Wenn sich der derzeitige Wachstumstrend fortsetzt, müssen wir im Jahre 2000 mit sechseinhalb bis sieben Milliarden Menschen auf unserem Planeten rechnen; davon werden vier Fünftel in den Entwicklungsländern leben. Wie sollen sie menschenwürdig ernährt, erzogen und ausgebildet werden? Können entsprechend viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden? Welche ökologischen Folgen würde eine solche Bevölkerungslawine haben? Wie kann dieser sich abzeichnenden Entwicklung begegnet werden? Das sind ganz ernste Fragen, auf die alle verantwortlichen Staatsmänner der Welt, vor allem die in den von der Bevölkerungsexplosion betroffenen Ländern, gemeinsam eine Antwort finden müssen. Es wäre unverantwortlich, einfach abzuwarten; und es wäre Selbstbetrug anzunehmen, daß mit wachsendem Wohlstand die Fruchtbarkeitsrate von allein rechtzeitig abnehmen und die drohende Bevölkerungslawine auflösen wird. Auf dieses Weltproblem muß bald global eine konkrete Antwort gefunden werden.

Einleitung globaler Verhandlungen

Der Ruf der Dritten Welt nach ›globalen Verhandlungen‹ im Rahmen der Vereinten Nationen erscheint mir besonders gerechtfertigt, um folgende Probleme zu behandeln:

- Landwirtschaft und Ernährung im Hinblick auf die zu erwartende weitere rasche Bevölkerungszunahme;
- Energieangebot und -nachfrageperspektiven, Erschließung neuer und erneuerbarer Energiequellen;
- Wiedergewinnung von mehr Stabilität und Wirtschaftswachstum
  - — durch Verbesserung des Investitionsklimas und Verstärkung der Investitionstätigkeit,
  - — durch Vermeidung von Protektionismus und Förderung eines möglichst unbeschränkten internationalen Austauschs von Gütern und Dienstleistungen,
  - — durch Wahrung von nationaler und internationaler Disziplin und Fortentwicklung bewährter internationaler Einrichtungen.

Eine globale Behandlung solcher Fragen macht Sinn und muß trotz der Vielzahl der Teilnehmer versucht werden. Der Nord-Süd-Dialog darf und kann angesichts der uns alle bedrückenden Probleme nicht zum Stillstand kommen. Die Bundesrepublik Deutschland hat als eine der größten Welthandelsnationen ein eigenes Interesse, einen konstruktiven Beitrag zu einem realistischen und pragmatischen Dialog zwischen allen Ländern der Welt zu leisten.

Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme

Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen

SIEGWART BÖHM

Die internationale Staatengemeinschaft hat bislang das Phänomen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme offenbar als unabänderliche, nahezu schicksalhafte Erscheinung der modernen Staatenwelt hingenommen. Diesen Schluß könnte man aus der Tatsache ziehen, daß sich die internationalen Bemühungen, das Weltflüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen, bisher sowohl konzeptionell als auch institutionell darauf konzentriert haben, bereits eingetretene Flüchtlingsströme nachträglich durch humanitär-kurative Aktionen abzubauen. In diesem Bereich haben die mit derartigen Aufgaben betrauten internationalen Organisationen, allen voran der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), unbestreitbar hervorragende Leistungen vollbracht.

Die Anfänge dieses humanitär-kurativ ausgerichteten Flüchtlingsschutzes gehen auf die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zurück. Die Einführung des sogenannten ›Nansen-Passes‹ und das Flüchtlingshilfswerk des Völkerbundes trugen in entscheidendem Maße dazu bei, Millionen von Flüchtlingen vor dem physischen und psychischen Untergang zu bewahren. Unter dem Eindruck der katastrophalen Folgen des Zweiten Weltkrieges mit grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen in bisher nicht gekannten Ausmaßen insbesondere in Europa schufen die Vereinten Nationen zunächst die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO), dann das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars. Die Flüchtlingskonvention von 1951 sowie das Zusatzprotokoll von 1967, das die zeitlichen und geographischen Beschränkungen der Konvention beseitigt, kennzeichnen weitere wichtige Stationen auf dem Weg zu einem internationalen humanitär-kurativen Flüchtlingsschutz[1]. Es ist jedoch evident, daß die bestehenden internationalen Instrumente[2] und Institutionen strukturell weder in der Lage sind, bereits bestehende Flüchtlingsprobleme dauerhaft zu lösen, geschweige denn die Entstehung neuer Flüchtlingsströme zu hindern. Die beiden Genfer Flüchtlingskonferenzen im Juli 1979 und im April 1981[3] haben dies in aller Deutlichkeit bewiesen.

Eine — angesichts des erschreckenden Ausmaßes des aktuellen Weltflüchtlingsproblems an sich naheliegende — internationale präventive Flüchtlingskonzeption ist bislang nicht entwickelt worden. Mit der Verabschiedung der Resolution 36/148[4] durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1981 zum Tagesordnungspunkt ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ haben die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, das weltweite Flüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen, jedoch eine neue, zukunftsorientierte Dimension erhalten. Diese Resolution geht auf eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Jahr davor zurück. Die zunächst kontroverse Diskussion der politisch-präventiv angelegten Konzeption der Bundesrepublik in den beiden letzten Generalversammlungen[5] reflektiert unterschiedliche Auffassungen über die politischen, völkerrechtlichen, konzeptionellen und institutionellen Aspekte einer präventiven Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme, die im folgenden vor dem Hintergrund der aktuellen Dimensionen der Weltflüchtlingsproblematik skizziert und einer kritischen Wertung unterzogen werden sollen.

I. Dimensionen des Weltflüchtlingsproblems

Kriegswirren, Vertreibung und Naturkatastrophen haben in unserem Jahrhundert mehr Menschen zur Flucht gezwungen als jemals zuvor in der Geschichte. Es erscheint daher nicht als Übertreibung, das 20. Jahrhundert als das Jahrhundert der Flüchtlinge zu charakterisieren. Sieht man Fluchtbewegungen als Indikator für den Zustand des Staatensystems an, so wirft die

Tatsache, daß es in den letzten Jahrzehnten ständig Millionen von Flüchtlingen gab, ein bezeichnendes Licht auf das akute Konfliktpotential in den internationalen Beziehungen[6].
Gegenwärtig sieht sich die internationale Staatengemeinschaft mit einem weltweiten Flüchtlingsproblem konfrontiert, das in seinen Ausmaßen mit den Verhältnissen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg zu vergleichen ist. Regional sind dabei heute nicht mehr in erster Linie die Staaten Europas unmittelbar betroffen, sondern in besonderem Maße die Völker Afrikas und Asiens entlang dem Krisengürtel vom Horn von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten sowie Afghanistan bis nach Südostasien. Erwiesen sich in den Jahren nach 1945 Massenflucht und Vertreibung als temporäre Kriegsfolgen, so ist heute demgegenüber das Vorhandensein von Millionen von Flüchtlingen als permanenter Zustand anzusehen.
Exakte statistische Angaben über die tatsächliche Anzahl von Flüchtlingen in aller Welt stehen nicht zur Verfügung, da nicht alle Flüchtlinge erfaßt sind und darüber hinaus unterschiedliche Kriterien bei der Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft angewandt werden[7]. Auch nach vorsichtigen Schätzungen muß heute jedoch von mindestens 10 bis 12 Millionen Flüchtlingen ausgegangen werden. Die Hälfte entfällt allein auf den afrikanischen Kontinent[8]. Trotz hervorragender Leistungen des Hohen Flüchtlingskommissars ist ein Abbau der bestehenden Flüchtlingsströme in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.
Die Folgen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme erschöpfen sich nicht in dem Elend von Millionen von Menschen. Über diese humanitäre Dimension hinaus sind die Auswirkungen von Massenflucht und Vertreibung zu Lasten anderer Staaten primär sicherheits- und ordnungspolitischer Natur. Derartige Fluchtbewegungen haben negative innenpolitische Folgen insbesondere in den Erstaufnahmeländern, aber auch in den Staaten des späteren Verbleibs, indem sie unter anderem das soziale Gleichgewicht zwischen Volksgruppen beeinträchtigen und kaum tragbare wirtschaftliche Belastungen darstellen können[9]. Darüber hinaus resultiert aus grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen zu Lasten anderer Staaten ein Konfliktpotential, das zu zwischenstaatlichen Spannungen sowie zur politischen Destabilisierung ganzer Regionen führen kann und dadurch — global gesehen — eine latente Gefährdung des Weltfriedens sowie der internationalen Sicherheit darstellt.

II. Initiativen in den Vereinten Nationen

Ausgelöst durch Dimension und Folgen der Weltflüchtlingsproblematik wurden die Vereinten Nationen damit befaßt, nach zukunftsorientierten Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Derzeit werden zwei Initiativen in verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen und mit divergierenden methodischen Ansätzen beraten: Auf Veranlassung der Bundesrepublik Deutschland befaßt sich die Generalversammlung mit konkreten Vorschlägen zur Entwicklung eines Systems politisch-präventiver Maßnahmen unter dem Titel ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹. Parallel dazu betreibt Kanada in der Menschenrechtskommission eine Intitiative zum Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus mit primär humanitärer Zielsetzung.

1. Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat als erster und bislang einziger Staat eine umfassende präventive Flüchtlingskonzeption vorgelegt. Sie verfolgt das Ziel, durch eine Intensivierung und Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage allgemeiner ›Richtlinien für das Staatenverhalten‹ sowie konkreter ›praktischer vorbeugender Maßnahmen‹ in Zukunft drohende Flüchtlingsströme bereits in ihrer Entstehungsphase in den Griff zu bekommen. Dabei geht es — zur Klarstellung — nicht darum, das Symptom ›Massenflucht‹ dadurch zu bekämpfen, daß Menschen, die um Leib und Leben fürchten müssen, unter Mißachtung ihrer bedrohlichen Situation daran gehindert werden sollen, ihr Land zu verlassen, sondern darum, mit politischen Mitteln auf die politischen Ursachen einzuwirken, die zu grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen führen[10].
Die politisch-präventive Konzeption der Bundesrepublik Deutschland ist bisher auf zwei Tagungen der Generalversammlung behandelt worden[11]. Diese hat dazu die Resolutionen 35/124 und 36/148 verabschiedet.
Die Resolution 35/124 wurde 1980 mit der überwiegenden Mehrheit der Staaten der westlichen Gruppe sowie der Dritten Welt, aber gegen die Stimmen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten angenommen[12]. Diese Entschließung ist in erster Linie prozeduraler Natur. Sie fordert die UN-Mitgliedstaaten unter anderem auf, ihre Haltung zur Problematik der Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme in Stellungnahmen an den Generalsekretär zu präzisieren[13]. Darüber hinaus enthält sie bereits richtungweisende materielle Leitgedanken für die weitere präventive Behandlung der Flüchtlingsproblematik im Rahmen der Vereinten Nationen[14].
Im Herbst 1981 gelang es nach schwierigen Verhandlungen zwischen den einzelnen Staaten und Staatengruppen, die Resolution 36/148[15] ohne förmliche Abstimmung[16] zu verabschieden. Sie schafft in zentralen Bereichen notwendige Voraussetzungen für die Realisierung einer politisch-präventiv angelegten Flüchtlingskonzeption der Vereinten Nationen. Im Unterschied zur Vorjahresresolution sperrten sich die Sowjetunion und ihre Verbündeten erstmals nicht gegen die in dieser Resolution enthaltenen konkreten Ansätze zur Entwicklung eines Systems vorbeugender Maßnahmen zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme im UN-Rahmen, sondern schlossen sich dem allgemeinen Konsens an[17]. Operatives Kernstück der Resolution 36/148 ist die Einsetzung einer Arbeitsgruppe von 17 Regierungsexperten[18]. Ihr Mandat liegt darin, eine umfassende Untersuchung aller Aspekte des Problems im Hinblick auf die Entwicklung von Empfehlungen über geeignete Maßnahmen in diesem Bereich durchzuführen[19]. Darüber hinaus stellt die Resolution 36/148 eine Reihe von Grundsätzen und Leitlinien auf, die für die Durchführung der Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe von entscheidender Bedeutung sind. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang besonders folgende Prinzipien: die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen unter Berücksichtigung des Nichteinmischungsprinzips; das ungehinderte Rückkehrrecht von Flüchtlingen in ihre Heimat; die Anerkennung der politischen Dimension grenzüberschreitender Flüchtlingsströme sowie die Relevanz der UN-Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderer internationaler Instrumente über die Verantwortlichkeit der Staaten bei drohenden Flüchtlingsströmen als normativer Rahmen bei der Entwicklung präventiver Maßnahmen[20].

1.1 Richtlinien für das Staatenverhalten

Die Grundidee der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen hat — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nahezu ungeteilte globale Zustimmung gefunden[21]. Dies gilt in besonderem Maße für die Aufstellung eines Verhaltenskodex bei drohenden Flüchtlingssituationen, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagen hat[22]. Diese ›Richtlinien für das Staatenverhalten‹ bilden — neben ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹[23] zu ihrer Implementierung und Verifizierung — das Kernstück der präventiven Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Darin werden keine völlig neuartigen Verhaltensnormen postuliert, vielmehr enthalten sie primär eine deklaratorische Konkretisierung anerkannter Prinzipien über Handlungs- und Unterlassungspflichten der Staaten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft, im zwischenstaatlichen Verkehr sowie bei der Gestaltung der innerstaatlichen Strukturen im Hinblick auf drohende grenzüberschreitende Flüchtlingsströme.
Die Grundlage für die Formulierung der zehn Richtlinien für das Staatenverhalten bilden insbesondere die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte[24] sowie die Erklärung

über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten[25].

Im einzelnen[26]:

— Die Richtlinien 1, 2, 4 und 5 enthalten — bezogen auf grenzüberschreitende Flüchtlingsströme — ein spezielles Kooperationsgebot zwischen Staaten sowie internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen[27], die Bekräftigung des Grundsatzes der friedlichen Streitbeilegung[28] sowie des Gebots der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates[29].

— Richtlinie 3 stellt klar, daß die übrigen Richtlinien nicht den Zweck verfolgen, das Recht auf Freizügigkeit zu beschränken[30].

— Die Richtlinien 6—9 postulieren ein umfassendes Verbot sowohl der gewaltsamen als auch der administrativen Vertreibung zu Lasten anderer Staaten. Damit hat die Bundesrepublik sowohl politisch als auch völkerrechtlich insoweit Neuland betreten, als ein derartiges Verbot in dieser Deutlichkeit bislang nicht formuliert worden ist. Ansatzweise ist der hinter dem Vertreibungsverbot stehende Grundgedanke zwar bereits in mehreren völkerrechtlichen Verträgen enthalten[31], nach traditionellem Völkerrechtsverständnis wird jedoch sowohl die Gestaltung der innerstaatlichen Strukturen insgesamt als auch insbesondere die Ausübung von Staatsgewalt gegenüber Staatsangehörigen dem Bereich der inneren Angelegenheiten zugeordnet[32]. Bei den genannten Richtlinien ist in diesem Zusammenhang zwischen zwei Aspekten zu differenzieren: Schutzsubjekte des Vertreibungsverbots sind einmal die Staatsangehörigen, zum anderen — soweit als unmittelbare Folge der Verletzung dieses Verbots grenzüberschreitende Flüchtlingsströme auftreten — die davon direkt betroffenen Staaten. Durch diese beiden Aspekte der Richtlinien wird jedoch nicht in den völkerrechtlich anerkannten Schutzbereich der inneren Angelegenheiten eines Staates eingegriffen. Einmal ist das Ermessen des Staates gegenüber seinen Staatsangehörigen insoweit limitiert, als zumindest die permanente Verletzung von Menschenrechten nicht nur einen Verstoß gegenüber den betroffenen Menschen bedeutet, sondern gleichermaßen eine Pflichtverletzung gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft[33]. Zum anderen begeht ein Staat seinerseits eine Verletzung des Interventionsverbots, wenn er eigene Staatsangehörige anderen Staaten aufzwingt und dadurch die politische, soziale und wirtschaftliche Integrität dieser Staaten beeinträchtigt[34].

— Richtlinie 10 appelliert an alle Staaten, bei Naturkatastrophen und vergleichbaren unvorhergesehenen und unverschuldeten Notsituationen Beistand zu leisten. Sie fällt insoweit aus dem systematischen Rahmen der übrigen Richtlinien, als sie nicht eine Reaktion auf staatliches Verhalten, sondern auf Naturereignisse darstellt.

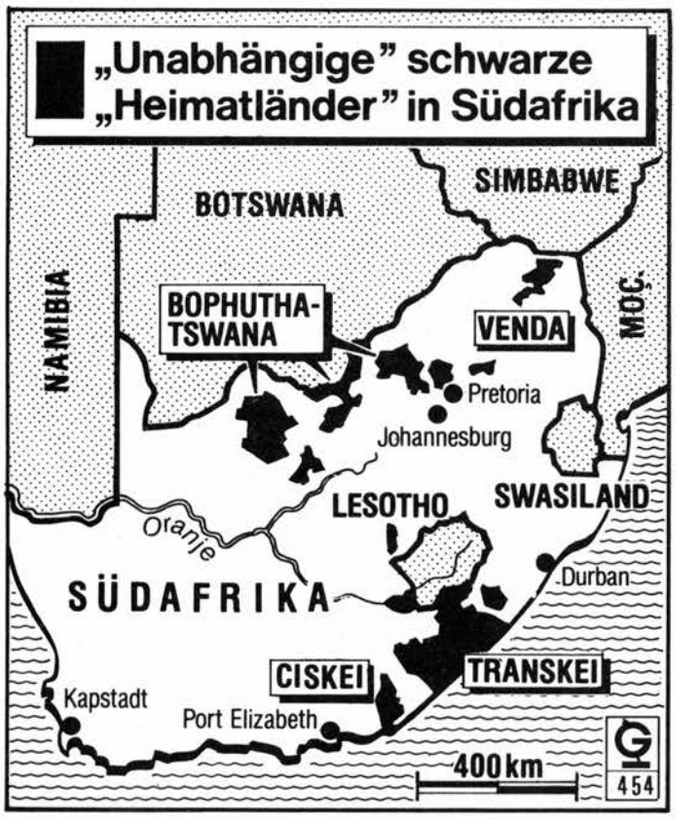
Außer der Bundesrepublik Deutschland haben insbesondere Belgien, Großbritannien, Schweden, Sierra Leone und die Vereinigten Staaten konkrete Vorschläge zu einem Verhaltenskodex für Staaten bei drohenden grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen gemacht, die die deutsche Konzeption ergänzen bzw. modifizieren. Die belgische Position zu einem ›code of conduct‹ reflektiert im Unterschied zur sicherheits- und ordnungspolitisch orientierten deutschen Konzeption einen primär humanitären Ansatz. Belgien stellt jedoch insoweit die politische Dimension der Problematik in den Vordergrund, als es den Grundsatz des Lastenausgleichs (burden sharing) zwischen allen Staaten sowie die Ausklammerung von Flüchtlingsströmen als Folge von Naturkatastrophen und wirtschaftlichen Notlagen aus den Richtlinien, damit die Begrenzung auf von Menschen verursachte (man-made) Flüchtlingssituationen, befürwortet[35]. Eine derartige Limitierung wird ebenfalls von Großbritannien und Schweden unterstützt[36]. Im Unterschied insbesondere zu Belgien gehen die Vereinigten Staaten wie die Bundesrepublik von einem politisch-präventiven Ansatz aus. Die amerikanischen Vorschläge setzen ebenfalls primär an der Verantwortlichkeit der Staaten bei grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen an. Ergänzend zu dem von der Bundesrepublik formulierten Verhaltenskodex haben die USA unter anderem eine zusätzliche Richtlinie über die Pflicht eines flüchtlingserzeugenden Staates zur Respektierung der Einwanderungsbestimmungen des Empfangsstaates sowie dessen Zustimmung zur Aufnahme von Flüchtlingen angeregt[37].

1.2 Praktische vorbeugende Maßnahmen

Ein allgemeiner Verhaltenskodex kann und soll naturgemäß nicht das Ziel der unmittelbaren Regelung des Staatenverhaltens in akuten Flüchtlingssituationen verfolgen, sondern trägt vielmehr generalpräventiven Charakter. Für den konkreten Einzelfall ist daher ein Instrumentarium zur Implementierung und Verifizierung solcher allgemeiner Richtlinien notwendig. Diesem Erfordernis trägt die präventive Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vorschlag ›praktischer vorbeugender Maßnahmen‹ Rechnung[38]. Wie bei den Richtlinien für das Staatenverhalten handelt es sich bei diesen institutionellen Maßnahmen nicht um ein Novum im UN-System. Sie knüpfen vielmehr an anerkannte und bewährte Handlungsformen der Vereinten Nationen an und bezwecken die Aktualisierung und Effektivierung dieser vorhandenen Aktionsmechanismen für drohende Flüchtlingssituationen.

Die ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹ gehen von der Erkenntnis aus, daß die Vereinten Nationen de facto über keine strukturelle Basis für eine präventive Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme verfügen. Insbesondere fehlt es an einer kompetenten Institution innerhalb des UN-Systems, um die dazu operativ erforderlichen Beobachtungs-, Koordinierungs- und Beratungsfunktionen auszuüben. Ohne dem zu erwartenden internationalen Meinungsbildungsprozeß vorzugreifen, sehen die ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹ eine sol-

Jüngstes ›unabhängiges‹ Bantustan ist seit Dezember letzten Jahres die Ciskei. Wie die Transkei, Bophuthatswana und Venda wird auch dieses Geschöpf der Apartheidpolitik von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt, was durch die Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen am 15. Dezember 1981 (Text: VN 1/1982 S.34f.) bekräftigt wurde. Vgl. auch den Aufsatz von Peter Ripken, Südafrika: Befreiungskampf und Revolution. Anmerkungen zum Charakter des Konflikts, VN 1/1982 S.13–18.



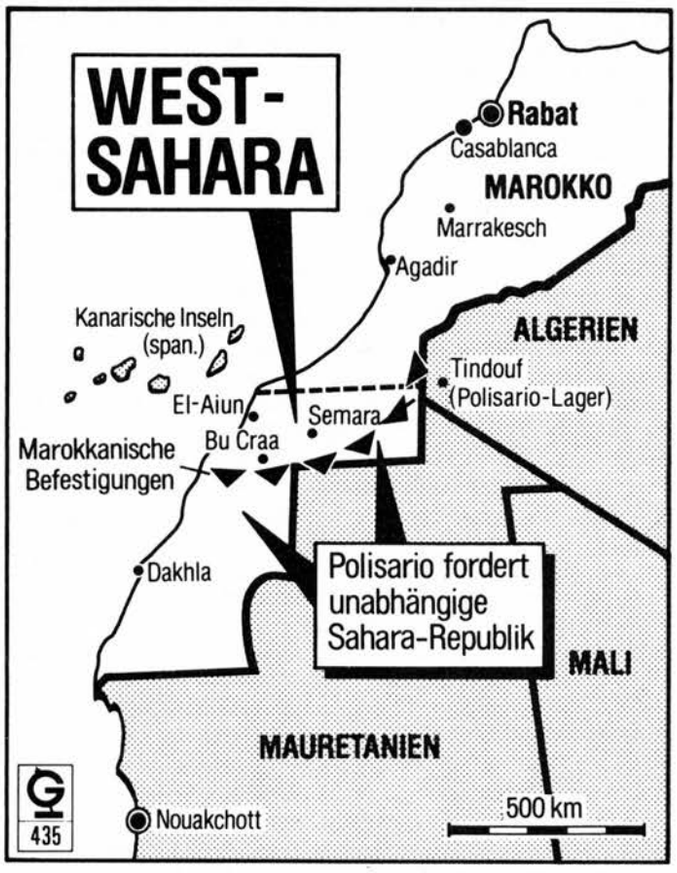
che institutionelle Verankerung im UN-System vor. Systemgerecht und politisch sinnvoll erschiene in diesem Zusammenhang — alternativ oder kumulativ — die Beauftragung des Generalsekretärs bzw. eines Sonderbeauftragten mit derartigen Aufgaben sowie die Schaffung eines de facto permanenten Ad-hoc-Ausschusses, beispielsweise des Regierungsexpertenausschusses gemäß Resolution 36/148, nach dem Vorbild etwa des Rassendiskriminierungsausschusses oder des Sonderausschusses gegen Apartheid. Zu den von der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagenen ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹ gehören weiterhin unter anderem die Durchführung von Tatsachenermittlungen (fact-finding), bestimmte Empfehlungen an Staaten bei drohenden grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen und die Einschaltung des Sicherheitsrats in potentiell friedensgefährdenden Situationen.

Diese Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland sind einerseits auf Zustimmung, andererseits aber auch auf Kritik gestoßen. Eine Reihe von Staaten hat weitere praktische Maßnahmen wie etwa die Einrichtung eines Frühwarnsystems[39], die Entsendung von Überwachungskommissionen[40], die Übertragung derartiger Aufgaben an die Regionalorganisationen[41] bis hin zur Errichtung einer besonderen UN-Agentur[42] angeregt. Die entscheidenen Vorbehalte gegen die ›praktischen vorbeugenden Maßnahmen‹ richten sich insbesondere gegen die institutionellen Aspekte eines präventiven Aktionsmechanismus im UN-System. Nicht nur die Sowjetunion[43], sondern auch westliche Staaten[44] haben wegen grundsätzlicher Bedenken gegen die Schaffung neuer UN-Gremien sowie aus der nicht unbegründeten Sorge um die Erhaltung des sensiblen Kompetenzverhältnisses zwischen UN-Organen insbesondere im Hinblick auf die Generalversammlung und den Sicherheitsrat teilweise erhebliche Bedenken angemeldet.

2. *Die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission*

Die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission zum Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus[45] reflektiert in ihrer ursprünglichen Form eine primär humanitär-kurative Zielsetzung. Im Vordergrund steht der Anspruch auf Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Beseitigung der Ursachen von Massenfluchtbewegungen, soweit sie auf Menschenrechtsverletzungen beruhen. Eine präventive Zielsetzung ist ursprünglich allenfalls ansatzweise vorhanden[46]. Diese Initiative geht über die deutsche Initiative in der Generalversammlung einerseits hinaus, indem sie nicht nur Flüchtlinge im traditionellen Sinn, sondern darüber hinaus auch andere auf Menschenrechtsverletzungen beruhende Massenfluchtbewegungen einschließlich der Entwurzelten (displaced persons)[47] umfaßt. Sie reflektiert jedoch andererseits einen monokausalen Ansatz, da sie sich ausschließlich auf Menschenrechtsverletzungen als Ursachen derartiger Bewegungen bezieht.

1981 beschloß die Menschenrechtskommission die Ernennung des früheren UN-Flüchtlingskommissars, Prinz Sadruddin Aga Khan, zum Sonderberichterstatter über das Verhältnis zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus[48]. Die dazu der 38. Tagung der Kommission Anfang 1982 vorgelegte Studie[49] geht sachlich erheblich über das von der Kommission erteilte Mandat hinaus. Abweichend von der ursprünglich rein humanitären Konzeption der kanadischen Initiative ist sie nicht auf eine Untersuchung des Verhältnisses zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenexodus begrenzt. Über die eigentliche humanitäre Aufgabenstellung hinaus geht sie auch auf die sicherheits-, ordnungs- und entwicklungspolitischen Aspekte der Problematik ein. In diesem Zusammenhang ist insbesondere hervorzuheben[50], daß die Studie nicht zwischen den jeweiligen Ursachen von Flüchtlingsströmen unterscheidet, sondern undifferenziert alle größeren Bevölkerungsbewegungen einschließlich Wirtschaftsflüchtlingen und Entwurzelten unter den Begriff



Die ›Mauer‹ in der Wüste: Ein mehrere hundert Kilometer langer befestigter Sandwall trennt die (in der Sicht Marokkos) ›nützliche Sahara‹ von dem Hinterland, das die sahrauische Befreiungsfront weitgehend kontrollieren kann. Die von der POLISARIO am 27. Februar 1976 proklamierte Arabische Demokratische Republik Sahara wurde Ende Februar in die Organisation der Afrikanischen Einheit aufgenommen; die entsprechende Entscheidung des Generalsekretärs der Organisation ist allerdings umstritten. Vgl. auch S. 70f. dieser Ausgabe.

›Flüchtlinge‹ subsumiert. Weiterhin stellt sie wirtschaftlich-soziale Ursachen und daran anknüpfend präventive entwicklungspolitische Forderungen in den Mittelpunkt der Problemlösung und postuliert die Neuordnung des gesamten Flüchtlings-, Staatsangehörigkeits- und Arbeitsrechts sowie der Asylpraxis im Rahmen einer ›neuen internationalen humanitären Ordnung‹[51].

III. Problemidentifizierung

Die aktuelle Problematik der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen läßt sich auf drei Kernbereiche reduzieren, die untereinander in engem Sachzusammenhang stehen. Es geht dabei primär um die Definition des Begriffs ›Flüchtling‹, um die Determinierung der Ursachen für Flüchtlingsströme und daraus folgend um die methodischen Ansätze für eine Problemlösung.

1. *Flüchtlingsbegriff*

Die einzige universell anerkannte Definition des Begriffs ›Flüchtling‹ findet sich in Art.1 der Flüchtlingskonvention von 1951. Danach erfüllt die Flüchtlingseigenschaft, wer sich aufgrund wohlbegründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Meinung außerhalb des Landes seiner Nationalität (bzw. im Falle der Staatenlosigkeit außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthalts) befindet und infolge dieser Furcht nicht in der Lage oder willens ist, sich dem Machtbereich dieses Landes zu unterstellen. Diese Bestimmung der Merkmale der Flüchtlingseigenschaft wird zunehmend als zu eng und zu sehr auf die Verhältnisse nach dem Zwei-

ten Weltkrieg zugeschnitten angesehen. So erweitert Art.2 der Flüchtlingskonvention der Organisation der afrikanischen Einheit den Flüchtlingsbegriff dahingehend, daß er auf alle Personen zutrifft, die aufgrund von Kriegshandlungen, Besetzung, Fremdherrschaft oder schweren Erschütterungen der inneren Ordnung gezwungen werden, außerhalb ihres Landes Zuflucht zu suchen. Der Europarat kennzeichnete als ›De-facto-Flüchtlinge‹ solche Personen, die nicht unter den Flüchtlingsbegriff der Konvention von 1951 fallen, aber aus anderen anerkannten Gründen nicht in der Lage oder willens sind, ins Land ihrer Nationalität (bzw. im Falle der Staatenlosigkeit ins Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltes) zurückzukehren.

Trotz potentiell divergierender Ausdehnungen des betroffenen Personenkreises reflektieren die genannten Definitionen eine offenbar bestehende Rechtsüberzeugung über den Wesenskern des Begriffs ›Flüchtling‹[52]. Dieser Kernbereich liegt in folgenden — objektiven und subjektiven — Elementen: Zwangseinwirkung von außen auf die Betroffenen (objektiv), unmittelbare Gefahr für Leib und Leben (objektiv und subjektiv) sowie dem Merkmal der Grenzüberschreitung (objektiv). Diese Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft sollten als Grundlage für einen operativen Flüchtlingsbegriff bei der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption der Vereinten Nationen dienen und gegebenenfalls kodifiziert werden. Wenig hilfreich erschiene hingegen ein derart diffuser Flüchtlingsbegriff, wie er zum Teil der kanadischen Massenexodus-Initiative unter Einschluß von Entwurzelten und in besonders starkem Maße der Studie des Sonderberichterstatters mit ihrer undifferenzierten Einbeziehung jeder größeren Bevölkerungsbewegung einschließlich Wirtschaftsflüchtlingen zugrunde liegt. Eine klare qualitative Abgrenzung von Flüchtlingen zu Personen, die ihr Land aus anderen subjektiven Motiven und anderem objektivem Anlaß als Zwangseinwirkung von außen mit unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben verlassen, erscheint schon deshalb geboten, weil andernfalls das bisher Erreichte auf dem Gebiet des internationalen Flüchtlingsschutzes, beispielsweise im Bereich des Asylrechts, ernstlich in Frage gestellt würde.

2. *Ursachen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme*

Die Determinierung der Ursachen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme steht in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der Flüchtlingsdefinition. Das Spektrum der Auffassungen dazu geht weit auseinander. Es reicht von der Begrenzung auf staatliche Verhaltensweisen als für die Formulierung einer präventiven UN-Flüchtlingskonzeption allein relevante Ursache[53] bis hin zur extremen These, daß alle Flüchtlingsströme letztlich auf Unterentwicklung und neokolonialistischer Ausbeutung aufgrund ungerechter Weltwirtschaftsstrukturen beruhten[54].

Weder die eine noch die andere Theorie hält einer empirischen Überprüfung des Kausalzusammenhanges zwischen dem Phänomen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme und seinen eigentlichen Ursachen stand. Während erstere mit der Begrenzung auf von Menschen ausgehende Ursachen die kausalen Faktoren unzulässig einengt, bedeutet letztere eine logisch nicht gerechtfertigte und in dieser Form willkürlich erscheinende Verkennung von Ursache und Wirkung. Abzustellen ist auf die unmittelbare adäquate Ursachenbeziehung zwischen grenzüberschreitender Massenflucht und dem sie auslösenden Ereignis. Unterentwicklung aufgrund ungerechter Weltwirtschaftsstrukturen als eigentliche Ursache der Flüchtlingsströme zu qualifizieren, wird diesen logisch vorgegebenen Kriterien nicht gerecht. Eine derartige Kausalbeziehung ließe sich — wenn überhaupt — nur durch Hinzuschaltung einer ganzen Kette mittelbar kausaler Faktoren herstellen.

Als unmittelbare adäquate Entstehungstatbestände für grenzüberschreitende Flüchtlingsströme sind unterschiedliche Formen von Gewaltanwendung empirisch identifizierbar. Dabei lassen sich drei übergeordnete Kategorien unterscheiden:

> *Militärische Gewaltanwendung.* Unter diese Fallgruppe sind einmal zwischenstaatliche militärische Konflikte wie beispielsweise Krieg und militärische Besetzung, zum anderen innerstaatliche bewaffnete Auseinandersetzungen wie etwa Bürgerkriege, Revolutionen und nationale Befreiungskämpfe zu subsumieren.

> *Innerstaatliche (strukturelle) Gewaltanwendung.* Nach Art und Intensität der Gewaltanwendung durch die Staatsgewalt lassen sich zwei Tatbestände differenzieren: die gewaltsame Vertreibung von Teilen der Bevölkerung sowie die administrative Vertreibung durch Entziehung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Existenzbedingungen.

> *Höhere Gewalt.* In diese Kategorie gehören plötzliche Naturkatastrophen und vergleichbare unvorhersehbare und unverschuldete Notsituationen, nicht jedoch vorgegebene Konditionen in einem Land wie etwa Rohstoffmangel oder staatliche Mißwirtschaft.

3. *Methodische Ansätze einer präventiven Flüchtlingskonzeption*

Nach dem vorliegenden Stand der internationalen Diskussion lassen sich zusammenfassend drei unterschiedliche methodische Ansätze bei der Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen feststellen:

> *Humanitärer Ansatz.* Auf dieser Problemschicht beruht die kanadische Initiative in der Menschenrechtskommission. Sie geht von der Voraussetzung aus, daß der Kern der Flüchtlingsproblematik primär humanitärer Natur sei. Das zentrale Motiv dieses Ansatzes liegt in der Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugunsten des einzelnen. Als wichtiger Teilaspekt der Gesamtproblematik wird diese humanitäre Konzeption insbesondere von westlichen Staaten unterstützt[55].

> *Sicherheits- und ordnungspolitischer Ansatz.* Diese von der Bundesrepublik Deutschland entwickelte und nahezu global im Grundsatz anerkannte Konzeption[56] impliziert zwar die humanitäre Dimension der Problematik als wesentlichen Bestandteil einer präventiven Flüchtlingskonzeption, sie geht jedoch davon aus, daß es sich dabei prioritär um ein Problem der internationalen Beziehungen handelt.

> *Entwicklungspolitischer Ansatz.* Dieser Ansatz wird — zumindest in extremer Form — nur von wenigen Staaten der Dritten Welt[57] sowie weitgehend auch in der Studie des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission vertreten. Die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer, insbesondere die von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen unmittelbar betroffenen Staaten, räumt zwar den sicherheits- und ordnungspolitischen Aspekten des Problems Priorität ein, gleichwohl scheinen eine Reihe dieser Länder entwicklungspolitische Maßnahmen für geeignete präventive Lösungsmöglichkeiten zu halten.

Die drei genannten Konzeptionen stehen nicht von vornherein in einem Ausschließlichkeitsverhältnis zueinander. Dies gilt zumindest für den humanitären und den sicherheits- und ordnungspolitischen Ansatz, die aus sachlichen Gründen in einem Komplementaritätsverhältnis zueinander stehen. Zu verkennen ist allerdings nicht, daß die Entwicklung einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen als Gestaltungsmittel der internationalen Beziehungen nicht primär eine humanitäre Frage ist. Denn Staaten und nicht Einzelmenschen sind die Akteure im zwischenstaatlichen Verkehr, die unmittelbar von den politisch, wirtschaftlich und sozial destabilisierenden Auswirkungen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme betroffen sind. Im Verhältnis zum entwicklungspolitischen Ansatz drängen sich hingegen erhebliche Zweifel an seiner Tauglichkeit im Hinblick auf die Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme auf. Es erscheint mehr als hypothetisch, durch entwicklungspolitische Maßnahmen auf ihre eigentlichen Ursachen einwirken zu können. Diese Konzeption bleibt letztlich die Antwort auf die Frage schuldig, wie etwa zwischenstaatliche oder innerstaatliche Gewaltanwendung durch derartige Maßnahmen eliminiert werden könnte. Allenfalls bei der präventiven Bekämpfung der Folgen von höherer Gewalt läßt sich

dem entwicklungspolitischen Ansatz eine gewisse Relevanz nicht absprechen[58]. Ein darüber hinausgehender Anspruch dieser Konzeption müßte sich jedoch dem Verdacht aussetzen, nicht die Vermeidung zukünftiger Flüchtlingsströme mit all ihren negativen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen und die betroffenen Menschen im Auge zu haben, sondern dieses Phänomen der modernen Staatenwelt als zusätzliches Vehikel zur Durchsetzung etwa der ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹ bis hin zu einem Sozialstaatsprinzip auf internationaler Ebene gebrauchen zu wollen.

IV. Perspektiven

Die internationale Diskussion über Ziele und Methoden einer präventiven Flüchtlingskonzeption im Rahmen der Vereinten Nationen befindet sich derzeit im Übergang von einer Initialphase in ein Realisierungsstadium. Es erscheint schwer, wenn nicht unmöglich, bereits jetzt einigermaßen präzise Prognosen über den weiteren Verlauf und das mögliche Ergebnis dieser Diskussion zu machen. Es gibt jedoch systembedingte Determinanten, die darauf entscheidenden Einfluß haben werden.

Generell gehört — über die Beilegung von Streitigkeiten post factum hinaus — die präventive Behandlung potentieller zwischenstaatlicher Konflikte zu den originären Aufgaben und Zielsetzungen der Vereinten Nationen. Insgesamt ist jedoch die Entwicklung der dazu erforderlichen Mechanismen und Instrumente auf einer rudimentären Stufe stehengeblieben[59]. Dies gilt für ›klassische‹ zwischenstaatliche Konflikte ebenso wie für grenzüberschreitende Flüchtlingsströme als Sonderproblematik der internationalen Sicherheit. Mit der Behandlung des Tagesordnungspunktes ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ wird die Generalversammlung ihrem satzungsmäßigen Auftrag nach Art.11 der UN-Charta gerecht, die Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich zu aktualisieren und zu effektivieren. Unter den UN-Hauptorganen übt die Generalversammlung insoweit wie auch auf anderen Gebieten eine Art Katalysatorfunktion aus. In Gestalt des Regierungsexpertenausschusses nach Resolution 36/148 steht nunmehr ein Gremium zur Verfügung, das mit einem umfassenden Mandat für eine gründliche Analyse der Weltflüchtlingsproblematik unter präventiven Aspekten zur Vorbereitung politischer Lösungen dieses in erster Linie politischen Problems sowie mit einem Katalog dabei zu beachtender Grundsätze ausgestattet ist.

Die Weiterentwicklung des UN-Systems durch eine präventive Flüchtlingskonzeption als Ergänzung zum bestehenden kurativen Instrumentarium sowie als Instrument der Friedenssicherung hängt nicht nur von völkerrechtlichen und institutionellen Voraussetzungen ab, sondern entscheidend auch von den herrschenden politischen Machtverhältnissen in der UNO. Die Vereinten Nationen besitzen nicht die Kompetenzen der Regierung eines Nationalstaates. Sie sind daher nicht mit der Befugnis ausgestattet, bestimmte Maßnahmen autoritativ zu verfügen. Daraus folgt, daß Projekte gegen den Willen und die erklärten Interessen einer wesentlichen Staatengruppe kaum zu realisieren sind. Dies bedeutet nicht, daß im UN-Rahmen nur beim Vorliegen annähernd gleichartiger Interessen praktische Ergebnisse zu erzielen wären. Die UN-Praxis weist vielmehr zahlreiche Beispiele auf, bei denen trotz divergierender Interessenlagen schließlich tragfähige Kompromisse erzielt worden sind.

Ob es schließlich gelingen wird, über die bestehenden Instrumente der humanitär-kurativen Behandlung von grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen hinauszugehen und ein effizientes System vorbeugender Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen zu entwickeln, wird letztlich vom politischen Willen der Staaten und Staatengruppierungen abhängen, ihre teilweise divergierenden Einzelinteressen miteinander in Einklang zu bringen und der UNO eine zentrale Rolle bei der präventiven Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsströme zuzuweisen.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Zu den derzeitigen Aktivitäten des UNHCR siehe etwa Joachim Henkel, Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge. Gegenwärtige Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars, VN 5/1980 S.156ff.

2 Dazu: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.), Collection of International Instruments concerning Refugees, 2.Aufl., Genf 1979.

3 Zur ›Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien‹: VN 4/1979 S.144f.; zur ›Internationalen Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika‹: VN 3/1981 S.96.

4 Deutscher Text: S.72f. dieser Ausgabe.

5 Vgl. UN-Docs. A/SPC/35/SR.43-49 v.10.-15.12.1980 (35.Generalversammlung); A/SPC/36/SR.40 v.30.11.1981, 42-45 v.1.-7.12.1981 (36.Generalversammlung).

6 Allein in der Zeit von 1945-1970 fanden 97 Kriege bzw. kriegsähnliche Konflikte statt, vgl. Istvan Kende, Fünfundzwanzig Jahre lokaler Krieg, in: Ekkehart Krippendorff (Hrsg.), Internationale Beziehungen, Köln 1973, S.245.

7 Zum Flüchtlingsbegriff vgl. weiter unten Kap.III,1.

8 Zum regionalen Ausmaß des Weltflüchtlingsproblems siehe den UNHCR-Bericht 1980, UN-Doc. A/35/12 mit Addendum. Vgl. auch Ulrich Braukämper, Flüchtlinge in Afrika. Die Situation zu Beginn der achtziger Jahre, VN 1/1981 S.1ff.

9 Dies trifft in besonderem Maße z.B. auf die Vertreibung der in Vietnam lebenden Chinesen in die umliegenden Nachbarstaaten zu.

10 Dies ist ausdrücklich in der Richtlinie 3 festgelegt, die das Recht auf Freizügigkeit bekräftigt (siehe Anm. 26).

11 Siehe Anm. 5.

12 Deutscher Text (und Abstimmungsergebnis): S.72 dieser Ausgabe; vgl. dazu auch den Beitrag des Verfassers in VN 1/1981 S.24f.

13 Vgl. Ziffer 2 des operativen Teils der Resolution 35/124 (Anm. 12); bisher haben insgesamt 26 Staaten und 6 internationale Institutionen solche Stellungnahmen abgegeben, und zwar Ägypten, Australien, Belgien, Brasilien, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland (Bundesrepublik), Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Irland, Italien, Japan, Katar, Kuba, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Oman, Schweden, Syrien und die Vereinigten Staaten sowie UNDRO, UNHCR, UNRWA, ILO, FAO, IBRD (vgl. den diesbezüglichen Bericht des UN-Generalsekretärs, UN-Doc. A/36/582 v.23.10.1981).

14 Vgl. insbesondere Präambel-Absätze 3, 6-11 sowie operativer Teil Ziff. 1 (Anm. 12).

15 Siehe Anm. 4.

16 Die Annahmeformel »adopted without a vote« (UN-Doc.A/SPC/36/SR.45 v. 7.12.1981, S.15) stellt die schwächste Form eines ›Konsensus‹ dar. Im Unterschied zur formellen Konsensfeststellung ist daraus nicht auch zwingend auf das Bestehen einer sachlichen Übereinstimmung, zumindest aber auf eine ›Duldung‹ zu schließen. Dazu allgemein Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht — Theorie und Praxis, Berlin 1976, S.98f. und S.333.

17 In Erklärungen nach der Abstimmung im Politischen Sonderausschuß machten jedoch mehrere Staaten — u.a. Äthiopien, Guinea, Laos, Vietnam — grundsätzliche Vorbehalte gegen die Resolution geltend, vgl. UN-Doc.A/SPC/36/SR.45, S.15-18; vgl. auch Anm.16 und 21.

18 Operativer Teil Ziff.4 (Anm.4).

19 Operativer Teil Ziff.5 (Anm.4).

20 Vgl. im einzelnen Anm.4.

21 Vgl. im einzelnen Anm.5 und UN-Doc.A/36/582; prinzipielle Einwände gegen die Gesamtkonzeption wurden ausdrücklich vorwiegend auf der 35.Generalversammlung und in erster Linie von Staaten geltend gemacht, die als Hauptverursacher von Flüchtlingsströmen gelten, vgl. z. B. die Stellungnahmen der Sowjetunion (A/SPC/35/SR.44 v.15.12.1980, S.9f.), Vietnams (A/SPC/35/SR.35 v.11.12.1980, S.4f. und A/SPC/36/SR.43 v.3.12.1981, S.7f.) und Äthiopiens (A/SPC/35/SR.47 v.16.12.1980, S.11f.).

22 Text mit Begründung in UN-Doc.A/36/582, S.21-25.

23 Im einzelnen dazu weiter unten, Kap.II. 1.2.

24 UN-Doc.A/Res/217(III) v.10.12.1948, deutscher Text: VN 1/1968 S.1f.

25 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) v.24.10.1970, deutscher Text: VN 4/1978 S.138ff.

26 *Richtlinie 1:* Prinzip, daß die Vermeidung zukünftiger grenzüberschreitender Flüchtlingsströme wegen ihrer drohenden politisch, wirtschaftlich und sozial destabilisierenden Auswirkungen insbesondere auf Länder und Regionen der Dritten Welt eine Angelegenheit der internationalen Staatengemeinschaft darstellt und daß alle Staaten alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um zu verhindern, daß Flüchtlingsprobleme entstehen, die zu Spannungen zwischen Staaten führen.
Richtlinie 2: Prinzip, wonach die Staaten die Pflicht haben, zur Vermeidung zukünftiger grenzüberschreitender Flüchtlingsströme untereinander sowie mit internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24. Oktober 1970 zusammenzuarbeiten.
Richtlinie 3: Prinzip, daß keine der folgenden Richtlinien das völkerrechtlich anerkannte Recht des einzelnen berührt, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.
Richtlinie 4: Prinzip, daß Staaten internationale Streitfälle und Situationen, die die Gefahr von neuen grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen implizieren, entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24. Oktober 1970 mit friedlichen Mitteln so regeln sollen, daß internationaler Friede und Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
Richtlinie 5: Prinzip, wonach eine Verpflichtung der Staaten besteht, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten vom 24.Oktober 1970 nicht in die inneren Angelegenheiten irgendeines anderen Staates einzugreifen, und besonders nicht in einer Weise, die geeignet ist, Flüchtlingsströme zu erzeugen.
Richtlinie 6: Prinzip, daß kein Staat Teile seiner Bevölkerung durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt zum Verlassen des Staatsgebietes zwingen darf, was zu Belastungen anderer Staaten führt.

Richtlinie 7: Prinzip, daß kein Staat durch hoheitliche Maßnahmen Teilen seiner Bevölkerung die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Mindestexistenzbedingungen entziehen darf, was sie zum Verlassen des Staatsgebietes zu Lasten anderer Staaten nötigen würde.
Richtlinie 8: Prinzip, daß kein Staat durch hoheitliche Maßnahmen Teile seiner Bevölkerung als Gruppen nationalen, ethnischen, rassischen, religiösen oder sprachlichen Charakters diskriminieren darf, was sie zum Verlassen des Staatsgebietes zu Lasten anderer Staaten nötigen würde.
Richtlinie 9: Prinzip, daß alle Staaten eine innerstaatliche politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung anstreben, die keine Teile der Bevölkerung zum Verlassen des Staatsgebietes nötigt.
Richtlinie 10: Prinzip, daß alle Staaten bei Naturkatastrophen und vergleichbaren anderen unvorhersehbaren Notsituationen aufgerufen sind, nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten Hilfe zu leisten, um die Entstehung von Flüchtlingsströmen zu vermeiden.

27 Art.55, 56 der UN-Charta sowie Präambel der Flüchtlingskonvention von 1951 (s.Anm.2).
28 Art.2, Abs.3 der UN-Charta.
29 Vgl. UN-Docs. A/Res/2131(XX) v.21.12.1965, deutscher Text: VN 2/1966 S.69; A/Res/2625 (Anm.25); im einzelnen dazu Verdross/Simma (Anm.16), S.248ff.
30 Entspricht fast wörtlich Art.13 Abs.2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, vgl. auch Anm.10.
31 Vgl. z.B. Art.2 des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords v. 9.12.1948, Art.3 des Übereinkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951, Art.27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966.
32 Verdross/Simma (Anm.16), S.583.
33 Zum Schutz der Menschenrechte durch das Völkerrecht vgl. z.B. Verdross/Simma (Anm.16), S.599ff.; zu den damit verbundenen Auswirkungen auf das Gewalt- und Interventionsverbot sowie den Friedensbegriff der UN-Charta vgl. im einzelnen Michael Schaefer, Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen, Berlin-Heidelberg-New York 1981, S.16ff., S.355ff.
34 Zum Umfang des Interventionsverbots vgl. Verdross/Simma (Anm.16), S.248ff., sowie Anm.33.
35 Vgl. UN-Doc.A/36/582, S.9f.
36 Vgl. UN-Docs.A/36/582, S.37 (Großbritannien) und A/36/582/Add.1 v. 20.11. 1981, S.4 (Schweden).
37 Vgl. UN-Doc.A/36/582, S.39; diese Position wurde auch von Sierra Leone in einem inoffiziellen Arbeitspapier vertreten.
38 Vgl. im einzelnen UN-Doc.A/36/582, S.25f.
39 Australien (UN-Doc.A/36/582, S.7).
40 China (UN-Doc.A/36/582, S.12).
41 Katar (UN-Doc.A/35/582, S.36).
42 Sierra Leone (s.Anm.37).
43 So insbesondere auf der 35. Generalversammlung, vgl. UN-Doc.A/SPC/35/SR.44, S.9.
44 Z.B. Dänemark (UN-Doc.A/36/582, S.13), Frankreich (A/36/582, S.17), Niederlande (A/36/582, S.33).
45 Vgl. Resolutionen 30(XXXVI) v.11.3.1980 und 29(XXXVII) v. 11.3.1981 der Menschenrechtskommission sowie A/Res/35/196 v. 15.12.1980.
46 Resolution 30(XXXVI) der Menschenrechtskommission, operativer Teil, Ziff.3.
47 Begrifflich werden darunter im Unterschied zu grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen Fluchtbewegungen innerhalb eines Staatsgebiets verstanden.
48 Resolution 29(XXXVII) der Menschenrechtskommission, operativer Teil, Ziff.2-7.
49 UN-Doc.E/CN.4/1503 v. 31.12.1981.
50 Vgl. insbesondere den Empfehlungsteil der Studie, E/CN.4/1503, (i)f.
51 Dazu: VN 1/1982 S.30.
52 Zur jeweiligen nationalen Gesetzgebung über die Bestimmung des Flüchtlinsstatus vgl. den Bericht des UNHCR, UN-Doc.A/AC.96/INF.152/Rev.3 v. 7.9.1981.
53 Vgl. Anm.35,36.
54 So z.B. Kuba (A/SPC/36/SR.45, S.17; A/36/582/Add.1, S.2); Laos (A/SPC/36/SR.44, S.5); Madagaskar (A/SPC/36/SR.45, S.16).
55 So z.B. Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien oder Niederlande, vgl. im einzelnen A/36/582.
56 Vgl. Anm.21.
57 Vgl. Anm.54.
58 Vgl. dazu z.B. Gudrun Lachemann/Uwe Otzen, Die Weltflüchtlingsproblematik — eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik, Berlin (Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik) 1981, S.21ff.
59 Im einzelnen dazu Schaefer (Anm.33), S.63, 365ff.

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker in heutiger Sicht

HÉCTOR GROS ESPIELL

Die Wechselwirkung von Entkolonisierung und Völkerrechtsentwicklung wird am Beispiel des Selbstbestimmungsrechts der Völker besonders deutlich, wie aus dem folgenden Beitrag des früheren Sonderberichterstatters der Menschenrechts-Unterkommission hervorgeht. Ausführlich mit dem Selbstbestimmungsrecht hat sich zuletzt in dieser Zeitschrift Jost Delbrück (Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Völkerrecht der Gegenwart. Bemerkungen zum Stand der Diskussion, VN 1/1977 S.6ff.) befaßt.

Sowohl in meinem Bericht ›Das Selbstbestimmungsrecht. Anwendung der Resolutionen der Vereinten Nationen‹[1] für die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz der Vereinten Nationen als auch in mehreren in den letzten Jahren erschienenen einschlägigen Veröffentlichungen[2] habe ich die hauptsächlichen Bestandteile und Eigenheiten dieses Rechts in Theorie und Praxis der Gegenwart untersucht. Der vorliegende Aufsatz soll in zusammengefaßter und knapper Form meine Schlußfolgerungen darlegen. Auf einen ausführlichen bibliographischen und Anmerkungsteil ist dabei verzichtet worden. Hierzu verweise ich auf meine vorherigen Veröffentlichungen, insbesondere auf den Bericht für die Vereinten Nationen[3].

I. Die heutige Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Um zu einer Bestimmung des heutigen Wesensgehalts des Begriffs der Selbstbestimmung zu gelangen, ist es erforderlich, den gewaltigen Wandel zu verstehen und zu bewerten, dem dieses Konzept in den letzten Jahren unterworfen war. Zu Zeiten des Völkerbundes war es im Völkerrecht ein unmittelbar mit dem Nationsbegriff verbundenes Prinzip. Es fand vorzugsweise oder fast ausschließlich in Europa Anwendung und schloß den Kolonialismus gegenüber Afrika, Asien und Lateinamerika durchaus nicht aus. Im Wortlaut der Charta der Vereinten Nationen wurde der *Grundsatz* der Selbstbestimmung lediglich zweimal erwähnt (in Art.1 und 55). Ab 1952 jedoch, und besonders ab 1960 entwickelte sich das Selbstbestimmungs*recht* auf Grund der in der Organisation geleisteten Arbeit[4] zu einem Grundprinzip notwendiger weltweiter Anwendung, zu einem Recht aller Völker und zu einer zwingenden Regel des Völkerrechts. So bewirkte es mit dem Niedergang des Kolonialismus und trotz einigen noch andauernden Restwiderstandes einen vollständigen Umschwung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Für das heutige Völkerrecht und die gegenwärtige Völkerrechtsdoktrin ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein Grundprinzip, ein Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft und eine unabdingbare Voraussetzung für die Existenz und den Genuß aller Rechte und Freiheiten des Menschen.

II. Die Selbstbestimmung als Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft

Das Selbstbestimmungsrecht ist von den Vereinten Nationen als ein Recht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft ausgestaltet worden. Es bezieht sich nicht auf staatlich organisierte Völker, bei denen koloniale und andere Fremdherrschaft nicht vorliegt. Sowohl die Resolution 1514(XV) der Generalversammlung[5] wie auch andere Texte der Vereinten Nationen verurteilen jeden Versuch, die nationale Einheit und die territoriale Unverletzlichkeit eines Landes ganz oder teilweise zu zer-

stören. Wenn jedoch hinter einer vermeintlichen staatlichen Einheit sich in Wirklichkeit koloniale oder Fremdherrschaft in welcher Form auch immer verbirgt, so kann das Recht des unterdrückten Volkes nicht ignoriert werden, ohne daß damit ein Grundsatz des Völkerrechts verletzt wird.

Dieses Recht der Völker auf Selbstbestimmung erzeugt die Verpflichtung aller Staaten, es anzuerkennen und zu entwickeln. Die internationale Gemeinschaft hat nicht nur die rechtliche Verpflichtung, sich dem Selbstbestimmungsrecht nicht entgegenzustellen oder seine Ausübung nicht zu behindern, sondern vor allem die positive Pflicht, zu seiner Verwirklichung beizutragen, seine Ausübung zu fördern und mit allen Mitteln dazu beizutragen, daß die Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft ihre Unabhängigkeit erreichen und daß diejenigen, die bereits durch Ausübung ihres Rechts Unabhängigkeit genießen, ihre volle und uneingeschränkte Souveränität praktizieren und ihre Entwicklung vorantreiben können. Aus diesen Aussagen ergeben sich besondere Konsequenzen im Hinblick auf die Frage der Legitimität der Gewaltanwendung zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts und die entsprechenden Solidaritätsverpflichtungen.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist von seinem Selbstverständnis her keinerlei Bedingungen unterworfen. So ist es im besonderen seit der Resolution 1514 nicht mehr möglich, sich ihm mit dem unannehmbaren Hinweis zu widersetzen, ein Volk habe einen ausreichenden, ihm eine unabhängige Existenz gewährleistenden Entwicklungsstand noch nicht erreicht. Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft sind daher Träger von Rechten und Pflichten, die ihnen durch das Völkerrecht der Gegenwart zuerkannt sind. Sie besitzen Rechtspersönlichkeit und lassen sich in bezug auf die Ausübung ihrer Rechte und die Erfüllung ihrer Pflichten als Völkerrechtssubjekte begreifen. Auch die nationalen Befreiungsbewegungen, die in einigen Fällen von den Vereinten Nationen als legitime Vertreter ihres Volkes anerkannt wurden, besitzen diesen Status.

Die Ausübung und Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker setzt eine freie und authentische Willensäußerung voraus. Dieses Recht, das aus Ziffer 2 der Resolution 1514 und aus der Deklaration über die völkerrechtlichen Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung[6]) fließt, ist durch den Internationalen Gerichtshof in seinem West-Sahara-Gutachten bestätigt worden und insofern von außerordentlicher Bedeutung, als es die Notwendigkeit beinhaltet, die Willensäußerung des Volkes durch eine Befragung herbeizuführen, die alle Garantien der freien Meinungsäußerung in sich birgt. Die von den Vereinten Nationen akzeptierten Ausnahmen, damit begründet, die Befragungen seien in konkreten Fällen nicht notwendig gewesen oder hätten speziellen Umständen unterlegen, beeinträchtigen den Wert dieser Grundsatzaussage nicht. Ein Volk unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft kann seinen Willen in einem von der Kolonialmacht organisierten Referendum nicht frei äußern. Einzig und allein wenn die Willensäußerung des Volkes wirklich frei herbeigeführt worden ist, offenbart sich der politische Status des Volkes innerhalb der Völkergemeinschaft.

Die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft beinhaltet als notwendige Konsequenz die Ablehnung und Verurteilung des Kolonialismus in allen seinen Formen und Auswirkungen. Das Völkerrecht der Gegenwart bewertet den Kolonialismus als strafbare Handlung, als ein ausdrücklich als solches gekennzeichnetes völkerrechtliches Verbrechen.

Die Selbstbestimmung ist als grundlegende Norm des Völkerrechts qualifiziert worden und hat als solche in die Erklärung der Generalversammlung über freundschaftliche Beziehungen Aufnahme gefunden. Ihre Bedeutung für das Völkerrecht der Gegenwart ist enorm; sie wirkt sich heute praktisch auf alle Bereiche des Völkerrechts aus. So müssen beispielsweise in bezug auf die Staatennachfolge in Verträgen neue Wege gefunden werden, um zu verhindern, daß dem neuen Staat automatisch die noch aus seinem früheren Kolonialstatus herrührenden Verpflichtungen auferlegt werden. In diesem Zusammenhang muß auch hervorgehoben werden, daß besonders seit der Resolution 1514 alle Ansprüche, auf welche die Souveränität oder die Herrschaft über ein Kolonialgebiet gestützt wurde, erloschen sind, da sie das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft verletzen. Auf Grund der neuen Völkerrechtsordnung haben alle alten aus der Kolonialzeit herrührenden Rechtstitel ihre Gültigkeit verloren.

III. Der politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wesensgehalt des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Der gegenwärtige Selbstbestimmungsbegriff setzt sich notwendig aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Inhalten zusammen. Wollte man dem Prinzip der Selbstbestimmung nur einen politischen Aspekt zugestehen, so würde dies einer einseitigen Bewertung und einer Reduzierung seiner ihm innewohnenden Bedeutung gleichkommen. Dieser umfassende Charakter des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist ausdrücklich in zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen niedergelegt, in besonderer Weise jedoch in den Internationalen Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bzw. über bürgerliche und politische Rechte. Die gleichlautenden Art.1 dieser beiden Völkerrechtsinstrumente bestimmen:

»Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung«.

Eine ähnliche Formulierung findet sich auch in Ziffer 2 der Resolution 1514 vom Dezember 1960. So ist dem Selbstbestimmungsrecht der Völker durch die Vereinten Nationen ein umfassender Wesensgehalt zuerkannt worden, der die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekte einschließt. Damit dieses Recht seine volle Wirksamkeit entfalten kann, ist die Mitwirkung aller und jedes einzelnen dieser Aspekte, die seinen Wesensinhalt ausmachen, erforderlich. Die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker besteht nicht nur in der Durchsetzung ihrer politischen Unabhängigkeit oder entsprechender anderer staatlichen Formen, sondern auch in der Anerkennung ihres Rechts auf Aufrechterhaltung und Sicherung ihrer vollen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Souveränität. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker besitzt Dauerwirkung. Es erschöpft sich nicht in seiner Initialausübung zur Durchsetzung der politischen Selbstbestimmung.

Bevor nun der Wesensgehalt jedes einzelnen Aspektes des Gesamtkonzeptes des Selbstbestimmungsbegriffs einer Prüfung unterzogen werden soll, muß noch einmal nachdrücklich hervorgehoben werden, daß sie alle untereinander eng und unauflöslich in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht miteinander verflochten sind. Jeder Aspekt bedingt den anderen, und seine Realisierung ist nur unter Berücksichtigung und Anerkennung der anderen möglich.

In politischer Hinsicht beinhaltet das Selbstbestimmungsrecht der Völker unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft das Recht auf Erreichung der Unabhängigkeit, auf Verbindung oder Zusammenschluß mit einem anderen unabhängigen Staat oder auf Wahl anderer frei bestimmter Formen. Seine Realisierung kann nur das Resultat einer freien Entscheidung des Volkes »in effektiver Ausübung seiner Souveränität gegen jede Hegemonie und Abhängigkeit« sein. Wo durch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts ein neues souveränes und unabhängiges Staatswesen entstanden ist, erwächst aus dem Selbstbestimmungsrecht des neuen Staates selbst das Recht seiner Bürger auf freie Bestimmung des politischen Systems. So erschöpft sich das Selbstbestimmungsrecht nicht mit der Durchsetzung und Anerkennung der Unabhängigkeit oder der anderen möglichen Formen. Vielmehr wirkt es fort — zur Verteidigung und ständigen Erhaltung dieser Unabhängigkeit als ein Ergebnis seiner Initialausübung.

Seit Mai 1981 ist Shah A. M. S. Kibria aus Bangladesch als Nachfolger des Indonesiers J. B. P. Maramis Exekutivsekretär der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP). Der 1931 in Dacca geborene Diplomat spielte eine führende Rolle beim Aufbau des Auswärtigen Dienstes des unabhängigen Bangladesch; 1976–78 war er Ständiger Vertreter seines Landes beim Genfer Büro der Vereinten Nationen und in dieser Zeit Vorsitzender der ›Gruppe der 77‹ sowie des UNCTAD-Schiffahrtsausschusses. — Die 38.Tagung der ESCAP fand vom 23.März bis zum 3.April 1982 in Bangkok statt.

Der wirtschaftliche Aspekt des Selbstbestimmungsbegriffs beinhaltet das Recht eines jeden Volkes, souverän und in Freiheit sein wirtschaftliches System selbst zu bestimmen. Dieser wirtschaftliche Aspekt manifestiert sich vor allem in dem Recht auf ständige Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen und berührt damit Probleme im Hinblick auf Verstaatlichungen und Streitigkeiten, die sich aus der konträren Interessenlage der transnationalen Unternehmen und anderer ausländischer Investoren ergeben. In zahlreichen Resolutionen der verschiedensten Organe der Vereinten Nationen wurde dieses Recht auf die eigenen natürlichen Ressourcen bejaht und bekräftigt, besonders im Hinblick auf die Verstaatlichung von Bodenschätzen im Besitz ausländischen Kapitals. In Übereinstimmung mit den Grundprinzipien des Völkerrechts der Gegenwart ist die Zuständigkeit der nationalen Gesetzgebung für die Vornahme von Verstaatlichungen und die Zuständigkeit der nationalen Gerichte für die Entscheidung der daraus resultierenden Streitigkeiten anerkannt worden, es sei denn, der Staat hätte in Ausübung seiner Souveränität bei der Verstaatlichung seiner natürlichen Ressourcen freiwillig eine fremde Jurisdiktion anerkannt. Den Völkern ist das Recht zuerkannt, sich der Plünderung ihrer natürlichen Ressourcen durch die Kolonialmächte zu widersetzen. Von diesen Voraussetzungen aus sind vielfache Konsequenzen abgeleitet worden, um ein Rechtsregime zu schaffen, das die Effektivität der völkerrechtlichen Selbstbestimmung sicherstellt.

Zweifelsohne sind die wirtschaftlichen Aspekte des Selbstbestimmungsrechts nicht nur in bezug auf die Erlangung der Unabhängigkeit der noch unter kolonialer und anderer Fremdherrschaft stehenden Völker von größter Bedeutung. Auch im Hinblick auf die Wahrung und Sicherung der erreichten Unabhängigkeit und Souveränität gegenüber den neuen Formen des Kolonialismus, die Ausbeutung und wirtschaftliche Abhängigkeit unter dem Deckmantel formaler staatlicher Unabhängigkeit aufrechtzuerhalten suchen, haben die wirtschaftlichen Aspekte des Selbstbestimmungsrechts eine dauernde Funktion gefunden.

Der soziale Aspekt des Selbstbestimmungsprinzips beinhaltet das Recht eines jeden Volkes auf freie Bestimmung seines gesellschaftlichen Systems. Insbesondere umschließt er die Anerkennung des Rechts auf Förderung der sozialen Gerechtigkeit, worunter im weitesten Sinne das Recht eines jeden Bürgers auf effektiven Genuß seiner wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu verstehen ist. In verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung ist dieser soziale Aspekt des Selbstbestimmungsrechts hervorgehoben worden. Im besonderen sei dazu aber die ›Erklärung über Fortschritt und Entwicklung im Sozialbereich‹ (Resolution 2542(XXIV) vom 11.Dezember 1969) erwähnt, die als eine der Grundvoraussetzungen für Fortschritt und Entwicklung »die nationale Unabhängigkeit auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker« proklamiert. Die Texte der Vereinten Nationen, die sich auf die wirtschaftlichen Aspekte des Selbstbestimmungsrechts beziehen, wie insbesondere die ›Internationale Entwicklungsstrategie für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen‹, die Resolutionen zur Neuen Weltwirtschaftsordnung und die ›Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten[7] sprechen dem sozialen Inhalt des Entwicklungsbegriffs und demzufolge den sozialen Aspekten des Selbstbestimmungsrechts ausdrücklich oder stillschweigend eine besondere Bedeutung zu. Das Konzept der Entwicklung ist nicht mit bloßem Wirtschaftswachstum gleichzusetzen, sondern umschließt auch den Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit und ist heute ohne effektive Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker undenkbar.

Der kulturelle Aspekt des Selbstbestimmungsrechts beinhaltet das Recht aller Völker auf Wiedergewinnung, Erhaltung und Bereicherung ihres kulturellen Erbes, d.h. auf freie Bestimmung ihrer kulturellen Lebensformen. Die Wirksamkeit des kulturellen Aspektes des Selbstbestimmungsprinzips manifestiert sich in dem Recht aller Bürger auf Erziehung und Zugang zu ihrer Kultur. Auch von daher ist es unerläßlich, daß sie sich ihrer Rechte bewußt werden und bereit und fähig sind, sich für deren Anerkennung und Durchsetzung einzusetzen. Die Deklaration über die Grundsätze der internationalen kulturellen Zusammenarbeit der UNESCO-Generalkonferenz vom 4.November 1966 bekräftigt die Rechte und Pflichten eines jeden Volkes auf Entwicklung seiner kulturellen Werte, wobei in ihrer Präambel auf die wesentlichsten Resolutionen der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker ausdrücklich Bezug genommen wird. Durch die Resolution 3148(XXVIII) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.Dezember 1973 über Erhaltung und Weiterentwicklung der kulturellen Werte sind schließlich die kulturellen Aspekte des Selbstbestimmungsrechts noch näher präzisiert und ausgestaltet worden.

IV. Selbstbestimmung und Jus cogens

Die außergewöhnliche Bedeutung des Selbstbestimmungsprinzips im Völkerrecht der Gegenwart erlaubt es, dieses Prinzip als Jus cogens anzusehen, als »zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts«, wie der Wortlaut des Art.53 der Wiener Vertragsrechtskonvention lautet.

Schon 1963 hatte die Völkerrechtskommission in ihrem Kommentar zum Entwurf des Art.37 über das Recht der Verträge in Erwägung gezogen, das Selbstbestimmungsprinzip als Beispielsfall für Jus cogens zu nennen. Sie entschied sich dann jedoch, keine Beispiele für Jus cogens in den Vertragswortlaut selbst einzufügen, und so beschränkte sich die Erwähnung des Selbstbestimmungsprinzips lediglich auf den Bericht. Bei Überleitung von Art.37 in Art.50 des neuen Entwurfs wiederholte die Kommission ihre frühere Auffassung. Bei der Diskussion des Entwurfs der Völkerrechtskommission im 6.Hauptausschuß der

Generalversammlung unterstützten mehrere Redner die Auffassung vom Jus-cogens-Charakter der Selbstbestimmung. Ähnliche Erklärungen wurden auch während der ersten Sitzungsperiode der UN-Konferenz über das Recht der Verträge abgegeben.

Der Verzicht auf die Aufnahme von Beispielen in den Wortlaut des späteren Art.53 der Wiener Vertragsrechtskonvention bedeutete folglich keine Absage an den zwingenden Charakter des Selbstbestimmungsrechts im Hinblick auf die während der Redaktionsarbeiten erörterten Fälle. Vielmehr entsprach es dem Willen der Verfasser des Vertragswerkes, diese Frage offenzulassen, damit der Inhalt des Jus cogens in der Staatenpraxis und in der Rechtsprechung der internationalen Gerichte sich ausbilden könne. Dieser Ansatz ist der richtige. Er ermöglicht unbeschadet des eventuellen Vorhandenseins anderer Methoden zur inhaltlichen Bestimmung des Jus cogens eine dynamische Begriffsbildung, die sich in Übereinstimmung mit den von der Gesamtheit der internationalen Gemeinschaft zu jedem Zeitpunkt im Laufe ihrer historischen Entwicklung akzeptierten Kriterien und Prinzipien formt und entwickelt.

Die Grundidee des form- und wandelbaren Begriffsinhalts des Jus cogens als Ausfluß des Entwicklungsprozesses seiner ihn bildenden und von der gesamten internationalen Gemeinschaft anerkannten Konzeptionen findet insoweit ihren Niederschlag in der Wiener Konvention, als der Wortlaut des Art.53 statuiert, eine Norm des Jus cogens könne nur durch eine »spätere zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur« geändert werden. Eine gleiche Aussage ergibt sich aus Art.64.

Heute kann in der Tat angesichts der internationalen Gegebenheiten von niemandem mehr bestritten werden, daß das Selbstbestimmungsprinzip notwendigerweise dem Jus cogens zuzurechnen ist. Dieser Gedanke, der dem Prinzip der Selbstbestimmung damit den höchsten Rang in der juristischen Hierarchie zuweist, hat bereits begonnen, Eingang in die internationale Rechtswissenschaft zu finden. Es ist wichtig hervorzuheben, daß heute die Anerkennung der Existenz von Jus cogens als zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts sich nicht nur innerhalb einer bestimmten Strömung juristischen Denkens vollzieht, sondern daß auch Autoren entgegengesetzter dogmatischer und philosophischer Tendenzen sich dieser Auffassung angeschlossen haben.

Die Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechts als Jus cogens findet in der gegenwärtigen Doktrin starke Unterstützung. Zum einen wird vertreten, das Konzept des Jus cogens sei auch ein Bestandteil des Prinzips der Selbstbestimmung der Völker, zum anderen, dieses Recht sei Vorbedingung für die Ausübung und effektive Verwirklichung der Menschenrechte.

Im Jahre 1976 nahm die Völkerrechtskommission in ihren Entwurf über die Staatenverantwortlichkeit einen Artikel auf, in dem die Schaffung oder die Aufrechterhaltung kolonialer Herrschaft als schwerwiegende Verletzung einer für die Sicherung des Selbstbestimmungsrechts der Völker wesentlichen internationalen Verpflichtung und als internationales Verbrechen charakterisiert wurde. Diese Bestimmung hatte ihren Ursprung in dem Entwurf von Roberto Ago, der den Begriff des internationalen Verbrechens definierte als »schwerwiegende Verletzung einer durch eine Regel des allgemeinen Völkerrechts begründete und von der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit anerkannten völkerrechtlichen Verpflichtung, die die Respektierung der Gleichheit und des Selbstbestimmungsrechts der Völker zum Inhalt hat«. Trotz der Abänderung des Wortlauts kann man davon ausgehen, daß die Völkerrechtskommission die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als sehr ernsten Rechtsbruch und internationales Verbrechen qualifiziert und damit folglich stillschweigend anerkennt, daß das Prinzip der Selbstbestimmung einen der Fälle darstellt, die sich nach gegenwärtigem Völkerrecht als Jus cogens qualifizieren lassen.

Innerhalb der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz haben mehrere Experten im Jahre 1976 im Zusammenhang mit dem von mir vorzubereitenden Bericht, in dem ich mich für die Zurechnung des Selbstbestimmungsprinzips zum Jus cogens ausspreche, dieselbe Ansicht vertreten. In meinem Bericht für die Vereinten Nationen habe ich zum Ausdruck gebracht, daß ich meine Einstellung nicht verbergen sollte, daß Jus cogens auf der Anerkennung der Existenz des Naturrechts fuße, und gesagt, ich teilte ohne jeden Zweifel den Gedanken mit allen seinen Konsequenzen, daß heute das Selbstbestimmungsrecht der Völker einer der Fälle von Jus cogens sei.

Gemäß Art.53 der Wiener Konvention ist ein Vertrag nichtig, dem im Zeitpunkt seines Abschlusses eine »zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts« entgegensteht. Art.64 sagt aus, daß »sobald eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts entsteht, jeder zu dieser Norm in Widerspruch stehende Vertrag nichtig wird und erlischt«. Also wäre, wenn man mir zustimmt, daß das Selbstbestimmungsprinzip zum Jus cogens gehört, jeder Vertrag nichtig, der im Widerspruch zu ihm steht.

V. Selbstbestimmung und Menschenrechte

Gegenwärtig wird der notwendige und enge Zusammenhang zwischen Selbstbestimmung und Menschenrechten und Grundfreiheiten nicht mehr bestritten. Im Jahre 1948 jedoch wurde dieser Gedanke praktisch ignoriert, was dadurch bewiesen wird, daß in der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker keine Erwähnung findet. Zwölf Jahre später, 1960, wird in der ›Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker‹[5] ausgeführt, die Abhängigkeit der Völker durch fremde Unterjochung, Beherrschung und Ausbeutung stelle eine Verweigerung der Grundrechte des Menschen dar, sie stehe der Charta der Vereinten Nationen entgegen und behindere die Entwicklung des Friedens und der friedlichen Zusammenarbeit. Die beiden Internationalen Menschenrechtspakte proklamieren, wie schon erwähnt, in ihrem Art.1 das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung.

Die Einfügung einer Bestimmung über das Selbstbestimmungsrecht der Völker in die beiden Menschenrechtspakte wurde 1952 durch die Menschenrechtskommission in Übereinstimmung mit der Resolution 545(VI) der Generalversammlung entschieden und später, im Jahre 1955, durch den 3. Hauptausschuß der Generalversammlung bestätigt. Damit war die in den fünfziger Jahren ablehnende Haltung eines beträchtlichen Teils des Schrifttums überwunden, das dem Begriff der Selbstbestimmung der Völker den Rechtscharakter absprach oder wegen der grundsätzlich andersartigen Beschaffenheit dieses ›Rechtes der Völker‹ gegenüber den Menschenrechten keine Möglichkeit einer Aufnahme in die beiden Internationalen Menschenrechtspakte sah.

Die Teheraner Proklamation der Internationalen Menschenrechtskonferenz von 1968 führt in Ziffer 9 aus, die Fortdauer des Kolonialismus wirke sich negativ auf die Anerkennung und Ausübung der Menschenrechte aus, und in Resolution VIII derselben Konferenz wird auf den unabdingbaren Zusammenhang zwischen Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und Anerkennung und Beachtung der Menschenrechte Bezug genommen.

Wie aus den angeführten Texten und insbesondere aus der Präambel der beiden Internationalen Menschenrechtspakte hervorgeht, stellt die effektive Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eine der Voraussetzungen dar, um jedermann den Genuß seiner wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Rechte zu gewährleisten. Auch die Menschenrechtskommission hat in ihrer Resolution 3(XXXI) vom 11. Februar 1975 die besondere Bedeutung der Anwendung des Grundsatzes des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung für die Verwirklichung der Menschenrechte hervorgehoben. In ihren Verhandlungen wurde wiederholt auf die Bedeutung der Selbstbestimmung als Recht des einzelnen und als notwendige Voraus-

setzung für die Ausübung der anderen Rechte und Freiheiten des Menschen hingewiesen. Aus diesen Texten ergibt sich die Konzeption der Selbstbestimmung als Individualrecht, als unerläßliche Vorbedingung für die genuine Existenz der anderen Rechte und Freiheiten des Menschen und als Recht der kolonialer und Fremdherrschaft unterworfenen Völker.

Es ist wichtig zu versuchen, das Selbstbestimmungsrecht als Individualrecht auszugestalten. Zwar hat die Menschenrechtskommission es als solches bezeichnet, jedoch hat sie keine Begründung für dieses Kriterium geliefert und den Selbstbestimmungsbegriff als individuelles Recht nicht von dem Selbstbestimmungsbegriff als Voraussetzung für die Effektivität der anderen Rechte und Freiheiten differenziert.

Das Selbstbestimmungsprinzip ist ein Individualrecht insoweit, als es jedem einzelnen den Anspruch darauf vermittelt, daß das Volk, dem er angehört, seinen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status frei bestimmen kann. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat diesem Gedanken durch die ausdrückliche Anerkennung des Rechts eines jeden, für das Selbstbestimmungsrecht seines unterdrückten Volkes zu kämpfen, Rechnung getragen.

Außerdem aber ist die Wirksamkeit des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes Bedingung und Voraussetzung für die Existenz der anderen Rechte und Freiheiten des Menschen. Nur ein Volk, das seine Unabhängigkeit errungen hat, kann ohne fremde Beeinträchtigung die zur Gewährleistung des Genusses aller Rechte notwendigen Maßnahmen durchführen. Menschenrechte und Grundfreiheiten haben daher nur Bestand, wenn auch die Selbstbestimmung Bestand hat.

Das Selbstbestimmungsprinzip ist naturgemäß und in gewisser Weise grundlegend ein Recht der Völker unter kolonialer und Fremdherrschaft. Seine Charakterisierung als Kollektivrecht, dessen Träger die Völker sind, bringt jedoch vielfältige Schwierigkeiten der Präzisierung und Abgrenzung des Konzepts ›Volk‹ mit sich. Abgesehen jedoch von solchen Schwierigkeiten ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker gegenwärtig eine der wichtigsten Errungenschaften und hat durch die Möglichkeit seiner Geltendmachung und Anerkennung die internationale Gemeinschaft, wie sie die Welt noch vor wenigen Jahren kannte, radikal verändert.

VI. Schlußbemerkungen

Am Beispiel des Selbstbestimmungsrechts der Völker lassen sich ohne Zweifel die konstitutiven Elemente des gegenwärtigen Völkerrechts und die politischen Realitäten unserer Zeit besser charakterisieren und mit größerer Präzision bestimmen.

Ohne die Einsicht in den Inhalt dieses Rechts, ohne die Einbeziehung seiner Auswirkung auf das gesamte Völkerrecht der Gegenwart und ohne Verständnis dafür, wie durch seine Anerkennung und Anwendung der Niedergang des Kolonialismus mit dem Entstehen der Welt, in der wir heute leben, einherging, ist es nicht möglich, den Wandel zu erfassen, den Völkerrecht und Völkergemeinschaft im letzten Vierteljahrhundert durchgemacht haben.

Man muß sich jedoch dessen bewußt sein, daß dieser Prozeß der Änderung und Entwicklung des Völkerrechts nicht beendet ist. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit seiner ständigen Wirksamkeit hat auch in Zukunft noch eine grundlegende Rolle zu übernehmen. Ihm ist es aufgegeben, den Verletzungen des Interventionsverbotes entgegenzutreten, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in internationaler Solidarität und Kooperation sicherzustellen und die neuen politischen und wirtschaftlichen Formen des Neokolonialismus und des Neoimperialismus zu beseitigen.

Anmerkungen

1 The Right to Self-Determination. Implementation of United Nations Resolutions. Study prepared by Héctor Gros Espiell, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1 (veröffentlicht in spanischer, französischer, englischer, russischer und arabischer Sprache). Auch als UN-Publ. E.79. XIV.5.

2 En Torno al Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos, Anuario de Derecho Internacional, III, 1976, Universidad de Navarra, Pamplona, España; El Caso de las Islas Canarias y el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos, Revista Española de Derecho Internacional, vol.XXXI, No.1-3, 1978-1979, Madrid; Self Determination and Jus Cogens, UN Law/Fundamental Rights, Two Topics in International Law, edited by Antonio Cassese, Sijthoff & Noordhoff, 1979; Los Derechos Humanos y el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Central de Venezuela, Instituto de Estudios Políticos, Caracas 1980; El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos y la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980; No Discriminación y Libre Determinación como Normas Imperativas del Derecho Internacional, Anuario des Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, vol.VI, Madrid 1981.

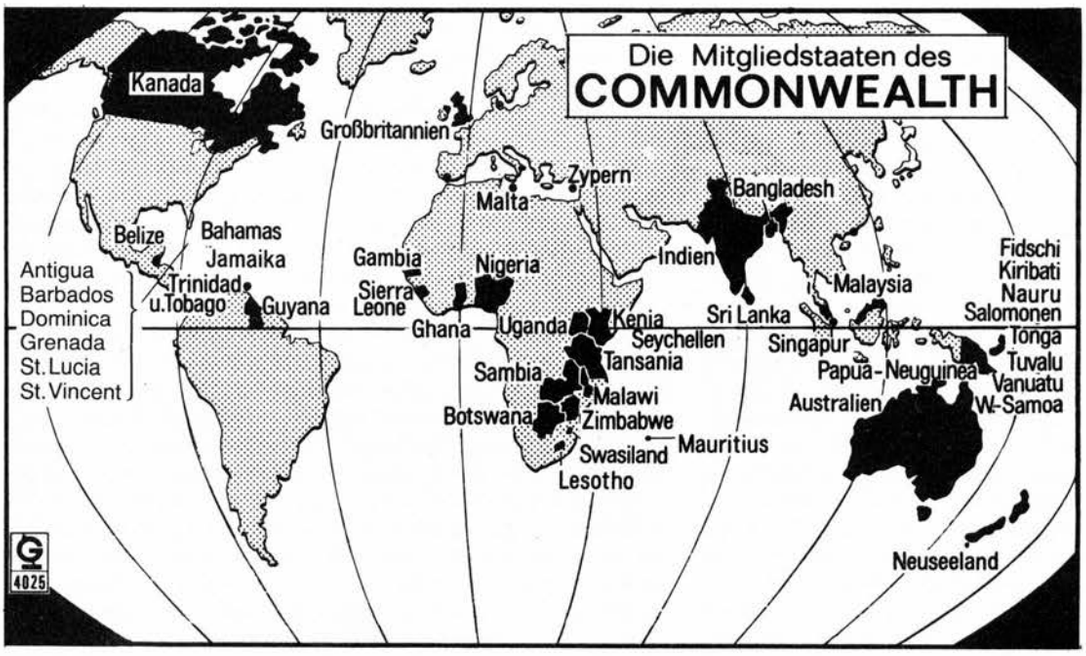
3 Alle unter Anm.1 und 2 aufgeführten Veröffentlichungen sind mit ausführlichen bibliographischen Angaben versehen, auch werden die Texte der entsprechenden Resolutionen wiedergegeben. Der Bericht für die Vereinten Nationen enthält außerdem einen ausführlichen bibliographischen Teil über das Thema des Selbstbestimmungsrechts (UN-Publ. E.79.XIV.5, S.70-86).

4 Vgl. hierzu Franz Nuscheler, Die Entkolonisierungsbilanz der Vereinten Nationen. Ein skeptisches Nachwort, VN 6/1981 S.197.

5 Vom 14.12.1960; deutsch in VN 4/1962 S.117.

6 Vom 24.10.1970, deutsch in VN 4/1978 S.138ff.

7 UN-Doc.A/Res/3281(XXIX) v. 12.12.1974; deutsch in VN 4/1975 S.117ff.



46 Staaten gehören heute dem ›Commonwealth of Nations‹ (bis 1951 das ›British Commonwealth‹) an. Vor einem halben Jahrhundert, als die ›Dominions‹ die volle Unabhängigkeit erhielten, löste es das ›British Empire‹ ab. Nicht alle, aber doch die meisten der ehemaligen britischen Kolonien haben sich dem Commonwealth angeschlossen. Der weltpolitische Stellenwert dieses lockeren Verbandes ist allerdings nicht sehr hoch zu veranschlagen. Sein Generalsekretär war Ende 1981 unter den Kandidaten für das Amt des UN-Generalsekretärs.

Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion

Notwendige Ergänzung des Konzepts der Neuen Weltwirtschaftsordnung

HARALD HOHMANN

Zwischen Frieden, sozialer Gerechtigkeit, den Menschenrechten und der Forderung der Entwicklungsländer nach Verwirklichung der Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) besteht eine enge Beziehung; so heißt es in der Resolution 32/130 der Generalversammlung[1] gleich nach der Verurteilung von Kolonialismus und Fremdherrschaft sowie der Bekräftigung von Selbstbestimmungsrecht und nationaler Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen: »Die Verwirklichung der neuen internationalen Wirtschaftsordnung ist ein wesentliches Element für die wirksame Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und sollte ebenfalls Vorrang erhalten«. Doch erst in den letzten drei Jahren hat sich die Weltorganisation intensiver mit dem Zusammenhang von Weltwirtschaftsordnung, Menschenrechten, Frieden und Entwicklung beschäftigt. Dabei wurde von einem ›Recht auf Entwicklung‹ ausgegangen; im Januar 1982 hat eine Arbeitsgruppe von Regierungsexperten die Ausarbeitung einer entsprechenden Deklaration der Vereinten Nationen vorgeschlagen. Der folgende Aufsatz untersucht nach einem kurzen Rückblick auf die Zielrichtung der NWWO und ihre aktuelle völkerrechtliche Verbindlichkeit (I.) die Kritik am ökonomischen Entwicklungsbegriff der NWWO zu Beginn der Dritten Entwicklungsdekade (II.) und schließlich die Bedeutung des Rechts auf Entwicklung (III.).

I. Von der Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade zur Formulierung der NWWO

Der Entwicklungsstrategie für die Zweite UN-Entwicklungsdekade (1971—1980) lag die Konzeption einer Weltwirtschaft zugrunde, in der sich das Wirtschaftswachstum in den Industriestaaten auf die Entwicklungsländer automatisch übertragen würde — durch Handel, Technologietransfer und Entwicklungshilfe. Implizit wurde dabei vorausgesetzt, daß aufgrund anhaltenden Wirtschaftswachstums die Industriestaaten verstärkt an Exportgütern der Dritten Welt interessiert wären, diese dadurch mehr Geld erhielte und ihre Entwicklungsprogramme finanzieren könnte. Diese Hoffnungen wurden jedoch bald gründlich enttäuscht. So heißt es in einem Bericht des Generalsekretärs der UNCTAD:

»Dieses Konzept eines expandierenden Weltwirtschaftssystems, in dem das Wachstum in den Entwicklungsländern ein Spiegelbild des Wachstums in der übrigen Welt darstellt, hat sich als fehlerhaft erwiesen... Die Schwäche der Strategie kann hauptsächlich der Tatsache zugeschrieben werden, daß die ihr zugrundeliegenden Konzepte und Annahmen nicht mit den Realitäten des Weltwirtschaftssystems und der Notwendigkeit einer Veränderung der Position der Entwicklungsländer als eines abhängigen Sub-Systems übereinstimmten.«[2]

Einer der Hauptgründe für die Forderung der Dritten Welt nach einer Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung war der Zusammenbruch der klassisch-liberalen Vorstellung, nach der alle Länder, selbst die kleinen und armen, durch Handel immer nur gewinnen könnten. Längst ist es deutlich geworden, daß einige (die Industriestaaten) bedeutend mehr Nutzen aus den Handelsströmen ziehen als andere und daß folglich der Graben zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wächst[3], die scheinbaren Erfolge mancher Schwellenländer[4] vermögen an diesem Gesamteindruck wenig zu ändern. Die den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zugrundeliegenden liberalen Prinzipien Freiheit, Gleichheit und Gegenseitigkeit könnten allen Ländern Wohlstand bringen — aber nur in einer Welt von annähernd gleichen Partnern. In einer Welt von ›Mächtigen‹ auf der einen und ›Armen‹ auf der anderen Seite besteht dagegen die Gefahr, daß formelle Gleichheit materielle Ungleichheit bedeutet und daß reziproke Beziehungen weiterhin die Kluft vertiefen[5]. Für die Vertreter der Dritten Welt ist die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung ein Relikt des Kolonialismus, ist charakterisiert durch Formen von Beherrschung und Abhängigkeit. Sie fordern daher einen Umbruch in den globalen Wirtschaftsbeziehungen, der eine gewisse Vorzugsstellung für die Benachteiligten in der Weltwirtschaft schafft und so die Ungleichgewichte und Ungerechtigkeiten korrigieren kann. Mit ihren zentralen Entschließungen über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung[6] hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen — bei Vorbehalten aus dem Lager der Industriestaaten — 1974/75 die Notwendigkeit einer Änderung des gegenwärtigen Weltwirtschaftssystems entsprechend den Bedürfnissen der Entwicklungsländer anerkannt[7].

Zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit dieser Resolutionen sind unterschiedliche Standpunkte eingenommen worden[8]; aufgrund der Bedeutung dieser Fragestellung auch für das Recht auf Entwicklung soll hierauf kurz eingegangen werden. Die in Resolution 34/150[9] geäußerte Auffassung der Mehrheit der Generalversammlung, daß die Resolutionen zur NWWO »Grundsätze und Normen des internationalen Wirtschaftsrechts enthalten«, muß sicherlich — da Resolutionen der Generalversammlung keine formellen Völkerrechtsquellen im Sinne von Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs sind[10] — differenzierter gesehen werden und Abstimmungsergebnisse und Vorbehaltserklärungen berücksichtigen[11]. Erklärungen der Generalversammlung zu neuen völkerrechtlichen Grundsätzen können aber sogenannte materielle Rechtsquellen darstellen, also die Bildung neuen Völkergewohnheitsrechts vorbereiten helfen. Es ist legitim, Resolutionen und vor allem Deklarationen in der Auseinandersetzung um Rechtsfragen als autoritative Stellungnahmen zu zitieren, da sie die Auseinandersetzungen über allgemeine Regeln des Völkerrechts kanalisieren und prägen; sie entfalten daher — soweit keine Vorbehaltserklärungen vorliegen — gewisse Präjudizwirkungen[12]. Selbst bei Vorbehaltserklärungen hat die Generalversammlung die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten diplomatische oder wirtschaftliche Maßnahmen zu empfehlen, um Druck auf einen Staat auszuüben, der sich weigert, eine Resolution oder Empfehlung durchzuführen[13]. Bei den Resolutionen zur NWWO geht ein großer Teil der völkerrechtlichen Lehre davon aus, daß es sich um ›soft law‹, nämlich um ein sich entwickelndes internationales Entwicklungsrecht handelt[14]; nur vereinzelt wird von einer revolutionären Neukonzeption[15], ansonsten von einer ›normalen‹ Weiterentwicklung des Völkerrechts[16] gesprochen. Es scheint sich die Ansicht durchzusetzen, daß einzelne Aussagen dieser Resolutionen bereits Völkerrechtsqualität haben und andere sie noch bekommen werden[17]. Die wohl treffendste Charakterisierung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit wird in einem Bericht der Menschenrechtskommission von 1981 zitiert:

»Diese Empfehlungen und Entscheidungen ... bilden ... eine Reihe von Bestimmungen, welche die internationale Gemeinschaft den Regierungen als politische Vorgehensweisen empfiehlt und welche als Inspirationsquelle dienen dürften für die Formulierung juristischer Normen, die einen neuen Zweig des Völkerrechts einführen werden, der internationales Entwicklungsrecht genannt werden könnte. Viele dieser Resolutionen und Empfehlungen schaffen jedoch (schon) Verpflichtungen für Staaten... Internationales Entwicklungsrecht nimmt Gestalt an als ›spin-off‹ der unzähligen Resolutionen und Empfehlungen, die von internationalen Organisationen als Ergebnis von Konfrontation und Verhandlungen verfaßt werden. Mit anderen Worten ist es ein politischer Faktor, ein Auffangbecken für juristische Normen, welche Entwicklung begünstigen, und daher besteht kein Zweifel darüber, daß es von Umständen abhängig ist, die von Fall zu Fall variieren und die Höhe der Verhandlungsmacht bestimmen, welche die Entwicklungsländer ausüben können, um Normen zu schaffen, die ihren Bedürfnissen und Zielen am besten entsprechen.«[18]

II. Die Kritik am ökonomischen Entwicklungsbegriff der NWWO zu Beginn der Dritten Entwicklungsdekade

Entwicklungsexperten nahmen schon bald die NWWO-Konzeption — trotz ihrer unbestreitbaren Vorteile — etwas skeptisch auf, da es unklar ist, ob sie wirklich zur Entwicklung beitragen kann. Die Hauptkritik stützt sich darauf, daß sie weiterhin — ähnlich wie schon die Strategien der ersten und zweiten Entwicklungsdekade — auf liberalen Modellen beruht und weitgehend nur eine verstärkte Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt anstrebt[19]. So hat auch UNCTAD-Generalsekretär Gamani Corea kurz vor der Vierten Welthandelskonferenz in Nairobi 1976 das vorherrschende Interesse der Dritten Welt an der NWWO folgendermaßen zum Ausdruck gebracht:

»Ich bin der Auffassung, daß allem der Wunsch, ja die Forderung zugrundeliegt, daß die Länder der Dritten Welt dem weltweiten Handelssystem angepaßt werden. Sie wollen nicht länger am Rande oder außerhalb dieses Systems bleiben. Sie möchten dazugehören und mitentscheiden und an den Vorgängen teilhaben, von denen die Entwicklung beeinflußt wird.«[20]

In den Dokumenten der NWWO wird von der bisherigen internationalen Arbeitsteilung ausgegangen, der Export bleibt der Motor der Entwicklung und Entwicklung wird als eine Funktion von Außenhandel begriffen. Das Prinzip ›Hilfe durch Handel‹ (aid by trade) und das klassische Theorem der komparativen Kostenvorteile — das nur unter annähernd gleichen Partnern, aber nicht bei asymmetrischen Beziehungen im Verhältnis von mächtigen Staaten zu armen Ländern Geltung beanspruchen darf[21] — werden weiterhin der NWWO zugrundegelegt. Die Forderungen der Vertreter der Dritten Welt zielen auf die Spielregeln ihrer Integration in den Weltmarkt; durch eine geringe Veränderung dieser Regeln zu ihren Gunsten versuchen sie nur, ihren eigenen Anteil am erwirtschafteten Mehrprodukt zu erhöhen[22]. Eine solche Entwicklungsstrategie ist allerdings problematisch, da das Verhältnis zwischen Industriestaaten (Metropolen) und den meisten Entwicklungsländern (Peripherien)[23] durch asymmetrische Beziehungen und damit eine strukturelle Abhängigkeit gekennzeichnet ist: Bei den Peripherieländern hat eine Diversifizierung der Wirtschaft noch nicht stattgefunden und wird auch nicht ermöglicht; sie werden im Gegenteil in der bestehenden internationalen Arbeitsteilung oftmals zur Monokultur gezwungen, werden für die Industriestaaten oft nur noch zu Anbietern von ein oder zwei Rohstoffen, während der Export anderer Güter immer stärker zurückgeht[24]. Im Gegenzug müssen die Entwicklungsländer ihre Halb- und Fertigprodukte aus den Industriestaaten beziehen, deren Preise um ein Vielfaches höher liegen und gegenüber den Rohstoffen in der Regel auch immer stärker steigen. Da die Peripherieländer größtenteils in die Industriestaaten exportieren und ihre Halb- und Fertigprodukte fast nur aus diesen Staaten beziehen, sind sie doppelt abhängig. Im Ergebnis profitieren die Industriestaaten (und ihre transnationalen Konzerne) erheblich von den Entwicklungsländern, da diese ihre Deviseneinnahmen sofort wieder bei den Industriestaaten ausgeben müssen. Der Ausweg wurde konventionellerweise in einer Import-Substituierung gesehen; diese jedoch beginnt in der Regel immer bei den meistentwickelten Gütern: dadurch wird eine neue Abhängigkeit von den Metropolen begründet, Abhängigkeit von Kapital, Technik und Technikern. Das Denken in europäisch-amerikanischen Kategorien und die Exportorientierung in Richtung Metropolen bewirken gerade bei den ›erfolgreicheren‹ Entwicklungsländern unter anderem eine völlige Vernachlässigung der eigenen Landwirtschaft, die oft genug zur völligen Abhängigkeit von Nahrungsimporten aus den Industriestaaten geführt hat, weiterhin eine starke Abhängigkeit von hochentwickelter Technologie und von Technikern aus den Industriestaaten, sowie eine ausgeprägte Dominanz der Kultur der Metropolen (›kultureller Imperialismus‹) und die Herausbildung einer kleinen europäisierten Elite, die alle Macht und fast den ganzen Reichtum des Landes in Händen hält und verächtlich auf die einheimische (in ihren Augen ›unterentwickelte‹) Kultur und Tradition herabschaut[25]. Fazit: Das liberale Konzept der NWWO führt bei den gegenwärtigen asymmetrischen Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherien nicht zu einer Beseitigung von Ungerechtigkeiten — auch bei höheren Deviseneinnahmen für die Entwicklungsländer ist eine Verschärfung der Gegensätze wahrscheinlich[26].

Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt setzt daran an, daß der Entwicklungsbegriff der NWWO nicht von den Grundbedürfnissen der Menschen ausgeht und daß die NWWO nichts zur Verteilung der Mehreinnahmen innerhalb des Entwicklungslandes sagt. Die Mehreinnahmen eines Landes müssen nicht notwendigerweise zur Finanzierung von Entwicklungsprogrammen verwendet werden; die Erfahrung hat gezeigt, daß vermehrte Einnahmen oft auch zu volkswirtschaftlich fragwürdigen Prestige-Projekten oder zur Subventionierung (konkret: persönlichen Bereicherung) der Eliten führten. Anzunehmen, daß die Mehreinnahmen verwendet würden, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, wäre naiv[27]. So heißt es auch in einem Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs:

»Das Ergebnis der Tatsache, daß qualitative und strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft nicht durchgeführt wurden, war, daß in vielen Entwicklungsländern Einkommensunterschiede noch weiter auseinanderklafften, während Armut, Arbeitslosigkeit, Unterernährung und Hunger sich noch mehr verbreitet haben. Entwicklung ... erfordert entsprechende Strukturveränderungen der gegenwärtigen Gesellschaften, und sie kann in vielen Entwicklungsländern offensichtlich nicht einem internen Sickerprozeß von wirtschaftlichem Wachstum innerhalb der bestehenden sozio-ökonomischen Struktur überlassen werden.«[28]

Ausführungen zu solchen innergesellschaftlichen Reformen fehlten ursprünglich in den Dokumenten der NWWO. Die auch in der UNO zunehmend diskutierte Kritik faßt ein Bericht des Generalsekretärs so zusammen:

»Aufgrund der Zwänge des Welthandels waren viele Entwicklungsländer unfähig, ihre nationale Produktion zu diversifizieren und ihre eigenen Märkte zu stärken ... Die Struktur des Welthandels hat so meist dazu geführt, die Entwicklungsländer einer Kontrolle über den Weg ihrer Entwicklungsprozesse zu berauben. Jedes Wachstum war vollkommen abhängig von den Industriestaaten; und obwohl kurzfristig Exporteinkünfte erhöht werden konnten, hat diese exportorientierte Entwicklungsstrategie viele Entwicklungsländer davon abgehalten, Kapitalgüter und einheimische Technologie zu produzieren und ihre Produktion an den Grundbedürfnissen der Menschen zu orientieren ... Die gegenwärtige Struktur des Welthandels scheint einen Prozeß von Unterentwicklung in vielen Entwicklungsländern zu unterstützen... Dies führte oft zu politischer Instabilität und zu sozialen Unruhen, denen in vielen Fällen mit Repressionen, Militarisierung und Verletzungen elementarer Menschenrechte begegnet wurde.«[29]

Ein Entwicklungsmodell, daß die Kluft zwischen NWWO- und Grundbedürfnis-Strategie überbrücken könnte, ist vielleicht das Konzept des ›Vertrauens in die eigene Kraft‹ (self-reliance), das eine erste programmatische Formulierung bereits vor eineinhalb Jahrzehnten durch den tansanischen Präsidenten Julius K. Nyerere erfuhr. Gefordert ist die Fähigkeit, weitgehend autonome Entscheidungen für die Lösung nationaler Probleme zu fällen; eine allzu hektische Integration in den Weltmarkt soll vermieden und eine eigene, den nationalen Bedürfnissen und Voraussetzungen entsprechende Entwicklungsstrategie begünstigt werden. Zunächst hätte das Entwicklungsland mit Hilfe traditioneller Techniken (oder ›angepaßter Technologien‹) die Landwirtschaft zu fördern, dann die Industrie samt der notwendigen Infrastruktur aufzubauen und so die Wirtschaft zu diversifizieren. Hauptanliegen sind die Grundbedürfnisse des Menschen; der Handel soll möglichst nur auf Entwicklungsländer beschränkt werden (mit Industriestaaten wird nur im notwendigen Umfang gehandelt). Nach einer solchen dissoziativen Phase wären dann die Voraussetzungen für einen stärkeren Handel mit Industriestaaten günstig.

Für dieses von der ›Gruppe der 77‹ immer wieder diskutierte Konzept[30] läßt die assoziativ geprägte NWWO kaum einen Raum; es erlangt jedoch jetzt wieder zunehmende Bedeutung im Rahmen des Rechts auf Entwicklung. Die Erweiterung des Ansatzes zum Postulat der ›kollektiven Eigenständigkeit‹ (collective self-reliance) kann dagegen als integraler Bestandteil der NWWO von steigender Wichtigkeit angesehen werden[31]. Schon im Schlußdokument der 7. Sondergeneralversammlung waren

die Industriestaaten und das UN-System aufgefordert worden, den Entwicklungsländern auf Verlangen zu helfen, ihre Zusammenarbeit auf regionalem Niveau zu verstärken[32]. Die ›Gruppe der 77‹ hat 1979 im Aruscha-Programm die Bedeutung der kollektiven Eigenständigkeit unterstrichen[33]. Nach einem UNCTAD-Bericht bedeutet die Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern einmal eine Stärkung ihrer Verhandlungsmacht gegenüber den Industriestaaten und zum anderen das Bemühen, Handel, Investitionen und technische Zusammenarbeit untereinander zu fördern[34]. Eine Expertengruppe hat für diese Süd-Süd-Kooperation Finanz-Übereinkommen, Handelsförderung, Präferenzsysteme, neue Institutionen und Gemeinschaftsunternehmen vorgeschlagen, um größere Produktionsbasen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse zu erreichen und die Herausbildung eigener Entwicklungsstile zu fördern[35]. Die kollektive Eigenständigkeit wird jetzt als ein wesentlicher Faktor für die Förderung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung und in der Realisierung des Rechts auf Entwicklung angesehen[36]. Die Zusammenarbeit von Ländern annähernd gleicher Entwicklungsstufe bietet in jedem Fall eine der besten Voraussetzungen für den Entwicklungsprozeß, da sie mehr von den Grundbedürfnissen der Menschen ausgehen kann, sie eine eigene Entwicklungskonzeption und eine den eigenen Bedürfnissen entsprechende Technologie erlaubt. Die Gefahr, daß vergleichsweise ›fortgeschrittenere‹ Entwicklungsländer sich dabei zu einer Art von Sub-Metropolen entwickeln könnten, darf nicht übersehen werden; für eine auch nur vorläufige Bewertung der Umsetzung des Ansatzes ist es aber auf jeden Fall noch zu früh.

Außer zur stärkeren Förderung der technologischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Entwicklungsländer untereinander hat die Kritik vor allem zu einer Neudefinition und Erweiterung des Entwicklungsbegriffs der NWWO geführt. Es lassen sich zwei Haupttendenzen beobachten: Der Mensch — und nicht das Wirtschaftswachstum — rückt in das Zentrum des Entwicklungsprozesses; zum anderen wird die Notwendigkeit erkannt, daß die Entwicklungsbemühungen von Veränderungen in den sozio-ökonomischen und politischen Strukturen begleitet werden müssen. Zunächst tritt an die Stelle des rein ökonomischen Entwicklungsbegriffs die Hinwendung zum Grundbedürfnis-Ansatz, der seine erste explizite Anerkennung im Aktionsprogramm der Weltbeschäftigungskonferenz vom Juni 1976 fand[37]. Entwicklung liegt danach nur dann vor, wenn die Grundbedürfnisse des Menschen nach einem Mindestmaß an Sicherheit, Wohlstand, Freiheit, Selbständigkeit, menschlicher Würde und kultureller Identität befriedigt werden.

Die Beziehungen zwischen den Menschenrechten und der gegenwärtigen und künftigen Weltwirtschaftsordnung waren Diskussionsgegenstand während der 33. Tagung der Menschenrechtskommission. Ähnlich wie diese drückte die Generalversammlung in ihrer Resolution 32/130 ihre tiefe Besorgnis aus über das »Weiterbestehen einer ungerechten internationalen Wirtschaftsordnung, die ein großes Hindernis für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in den Entwicklungsländern ist«. Als Konsequenz wurde, wie eingangs erwähnt, postuliert, daß die Realisierung der NWWO »ein wesentliches Element für die wirksame Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« ist. Die Erweiterung des Entwicklungsbegriffs erfolgte nun unter der Voraussetzung, daß es ein Recht auf Entwicklung als Menschenrecht gibt, wie es die Generalversammlung in ihrer Resolution 34/46 vom 23. November 1979 anerkannt hat. Ein Bericht des Generalsekretärs vom 2. Januar 1979 hatte erstmals den umfassenden Versuch unternommen, ein Recht auf Entwicklung abzuleiten[38]. Dieser Bericht betont, daß das sich noch entwickelnde Konzept der NWWO vor allem im Licht der jüngsten Resolutionen der Generalversammlung und der Äußerungen bedeutender Entwicklungsexperten gesehen werden müsse, die immer stärker dazu tendiert hätten, die soziale Bedeutung der neuen Ordnung statt ihrer strikt ökonomischen Dimension zu betonen. Der Terminus ›Entwicklung‹

Vor einem Vierteljahrhundert: Ungarnflüchtlinge im österreichischen Lager Traiskirchen. Die gegenwärtigen Massenfluchtbewegungen ereignen sich nicht mehr in Europa, sondern in Ländern der Dritten Welt. Für die Bemühungen um die Linderung der Not der Flüchtlinge hat 1981 das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zu seinem 30jährigen Bestehen den Friedensnobelpreis erhalten. Die Ehrung erfolgte bereits zum zweiten Male, da schon 1954 der Friedensnobelpreis an UNHCR verliehen worden war. — Auf die Vermeidung neuer Flüchtlingsströme zielt eine politische Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Vereinten Nationen ab; vgl. dazu den Beitrag S. 48 ff. dieser Ausgabe.

in den Resolutionen der NWWO bedeute demnach mehr als die isolierte Forderung nach ökonomischer Entwicklung: »Es ist völlig richtig zu sagen, daß die Forderungen der neuen internationalen Wirtschaftsordnung in Wirklichkeit die Basis für eine neue internationale Sozialordnung darstellen« und daß das eigentliche Ziel der NWWO die Vernichtung der Massenarmut und die Beachtung der fundamentalen Menschenrechte sei[39]. Der Bericht fordert für die Realisierung des Rechts auf Entwicklung die Förderung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung, eine fundamentale Reform der Wirtschaftsordnung, um ständiges wirtschaftliches Ungleichgewicht und die Vergeudung von Ressourcen zu vermeiden, und innergesellschaftliche Reformen, um eine gerechtere Verteilung der Güter innerhalb eines Landes zu gewährleisten[40].

Diese Ansätze wurden vor allem vertieft durch das von der UN-Menschenrechtsabteilung in Genf im Sommer 1980 veranstaltete Seminar über die Auswirkungen der bestehenden ungerechten Weltwirtschaftsordnung auf die Wirtschaft der Entwicklungsländer und die daraus resultierende Behinderung der Verwirklichung von Menschenrechten und Grundfreiheiten[41]. Die Ergebnisse dieses Seminars sowie des New Yorker Seminars vom Sommer 1981 über die Beziehungen zwischen Menschenrechten, Frieden und Entwicklung[42] und der folgenden Seminare und Berichte lassen sich folgendermaßen zusammenfassen[43]: Der Mensch steht im Zentrum des Entwicklungsprozesses, er wird damit als Subjekt und nicht mehr als bloßes Objekt dieses Prozesses angesehen. Entwicklung ist nicht auf wirtschaftliches Wachstum beschränkt, sondern bedeutet ein dynamisches Konzept, das sowohl materielle als auch nicht-materielle Bedürfnisse befriedigen muß. Die Respektierung der Menschenrechte wird als fundamental für den Entwicklungsbegriff der NWWO angesehen, denn es ist notwendig, für gerechte Gesellschaftsstrukturen und damit für die Eliminierung der tieferen Gründe von Menschenrechtsverletzungen zu wirken, weil sonst ungerechte Strukturen Bedingungen schaffen, unter denen die Menschenrechte verletzt werden; eine auf politischer Repression beruhende Entwicklungsstrategie kann demnach höchstens ökonomische Ziele realisieren, aber niemals zu Entwicklung führen.

Aufrüstung ist eines der Haupthindernisse für die Realisierung des Entwicklungsprozesses. Die NWWO ist ein Mittel, um Billigkeit (equity) und Gerechtigkeit (justice) zwischen und innerhalb von Nationen zu erreichen. Das eigentliche Ziel ist die Würde und das Wohl des Menschen; die NWWO erfordert daher soziale Veränderungen auf nationalem und internationalem Niveau. Umfassende Teilnahme am Entwicklungsprozeß ist ein wesentliches Mittel, um sicherzustellen, daß die Richtung der Entwicklung im Interesse des Volkes selbst liegt; daher ist ein System erstrebenswert, das Partizipation im ökonomischen, kulturellen, sozialen und politischen Bereich ermöglicht.

So betont auch die Internationale Entwicklungsstrategie für die Dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen vom 5. Dezember 1980, daß Entwicklung ein ganzheitlicher Prozeß mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen ist, der der Würde des Menschen dienen müsse[44]: »Endziel der Entwicklung muß die laufende Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung auf der Grundlage ihrer uneingeschränkten Beteiligung am Entwicklungsprozeß und einer fairen Verteilung der sich daraus ergebenden Vorteile sein.«

Wenige Wochen später bekräftigten die Debatten der 37. Tagung der Menschenrechtskommission (1981) nochmals die Bedeutung von Strukturreformen auf nationaler und internationaler Ebene für die Verwirklichung eines Rechts auf Entwicklung. Während die internationalen Dimensionen dieses Rechts im Kontext der NWWO diskutiert werden, sind für seine nationalen Dimensionen Strukturen notwendig, welche es den Menschen ermöglichen, über das eigene Schicksal zu bestimmen und sich voll zu entfalten.

III. Das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht

Am 11. März 1981 beschloß die Menschenrechtskommission, eine Arbeitsgruppe von 15 Regierungssachverständigen einzusetzen, um Reichweite und Inhalt des Rechts auf Entwicklung und den effektivsten Weg zur Verwirklichung dieses Rechts zu untersuchen[45]. Die Expertengruppe legte nach drei Treffen[46] ihren Abschlußbericht[47] für die 38. Tagung der Menschenrechtskommission vor.

Wie aus einer Liste des Generalsekretärs[48] hervorgeht, können 46 Konventionen und Resolutionen der UNO (bzw. der Internationalen Arbeitsorganisation) für den Inhalt des Rechts auf Entwicklung relevant sein (unter anderem auch die Artikel 2, 3, 19 bis 22, 25, 28 und 29 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Nach Ansicht einiger Forscher sollte das Recht auf Entwicklung folgende Rechte enthalten[49]: das Recht auf Leben; das Recht auf ein Mindestmaß an Nahrung, Kleidung, Wohnung und medizinischer Versorgung; das Recht auf ein Minimum an Sicherheit und der Unverletzlichkeit der Person; das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und das Recht auf Teilhabe.

Während die zehn aus den Entwicklungsländern (unter Einschluß Jugoslawiens) kommenden Experten der Arbeitsgruppe in einem Arbeitspapier[50] einen Konsens über die wesentlichen Elemente dieses Rechts finden konnten, hatte die Gruppe insgesamt größere Schwierigkeiten, einen Konsens zu erreichen: So hatte das Gremium Probleme, eine auch nur annähernd präzise Definition des Rechts auf Entwicklung zu liefern; einige Experten hielten eine solche Definition auch für eine überflüssige Verzögerung der Arbeit. Während die meisten Experten die Existenz dieses Rechts bejahten, äußerten einige Zweifel, ob es sich um ein Recht im juristischen Sinne handele oder eher um einen moralischen Imperativ; daher blieben auch Differenzen über die juristische Erzwingbarkeit des Rechts und über die Frage, ob bei einem Verstoß ein Staat dem anderen Schadensersatz leisten müsse. Einigkeit bestand dagegen darüber, daß Entwicklung letztlich die vollständige Entfaltung des Individuums anstrebe und daher weit mehr als wirtschaftliches Wachstum verlange und daß eine Mißachtung von Menschenrechten niemals Entwicklung bedeuten kann. Weiterhin bestand Einigkeit darüber, daß dieses Recht eine kollektive und eine individuelle Dimension hat und daß es ethische, politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und juristische Aspekte erfaßt[51]. Die Ansicht vieler Experten, die kollektive Dimension des Rechts auf Entwicklung sei bedeutender als seine individuelle, wurde von den anderen zurückgewiesen; man einigte sich schließlich darauf, daß die beiden Aspekte dieses Rechts gemeinsam realisiert werden sollen, da sie interdependent sind und folglich dasselbe Endziel haben, nämlich die vollständige Entwicklung des Individuums.

Träger des Rechts in seiner kollektiven Dimension sind Völker und Staaten, seine Basis liegt in bestimmten grundlegenden Prinzipien der internationalen Beziehungen, wie sie vor allem in der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten[52] festgehalten sind. Sein Inhalt wird geprägt durch eine Kombination bestehender bzw. sich noch entwickelnder Rechte, so daß es sich auch um ein dynamisches Recht handelt. Viele Experten nannten folgende Rechte zur inhaltlichen Konkretisierung der kollektivenDimension des Rechts: das Recht der Völker auf Selbstbestimmung; das Recht, in Frieden zu leben; das Recht jedes Staates, sein Entwicklungsmodell und sein politisches, wirtschaftliches und soziales System zu wählen; das Recht jedes Staates auf völlige Souveränität über seine Ressourcen und seine Wirtschaft; das Recht der Völker, auf gerechter Basis am Entscheidungsprozeß bezüglich der Fragen von Weltwirtschaft, Entwicklung und Frieden teilzunehmen; das Recht der Völker auf aktive und friedliche Koexistenz. Ziel der kollektiven Dimension des Rechts soll ein Beitrag zur »Demokratisierung« internationaler Beziehungen und zur Schaffung von Chancengleichheit unter den Völkern im Hinblick auf die »Erfüllung« des Menschen sein. Über seine juristische Natur gab es zwei gegensätzliche Ansichten: Während viele Experten meinten, es handele sich um ein neues Prinzip des Völkerrechts, das aus einer Zusammenfassung von Menschenrechten — die durch Verträge, Konventionen und Resolutionen entstanden sind — erwachsen sei, betonten andere den nur empfehlenden Charakter von UN-Resolutionen und sahen es als ein politisches Konzept mit moralischem Imperativ an; es wird dementsprechend entweder als Menschenrecht mit spezifischen juristischen Verpflichtungen (zum Beispiel Solidaritätspflichten) oder als ein sich entwickelndes Konzept für die Zusammenarbeit zwischen Staaten angesehen.

Träger des Rechts in seiner individuellen Dimension ist das Individuum, Ziel ist die vollständige Entwicklung des Individuums im Sinne einer »multidimensionalen Erfüllung«; in diesem Zusammenhang werden die Grundbedürfnisse und die Menschenrechte als zentral für den Entwicklungsprozeß angesehen. Sein Inhalt ist die Kombination aller international anerkannten Rechte des Individuums; es erfaßt alle bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die für die volle Entwicklung des Individuums und den Schutz seiner Würde erforderlich sind; unter diesen Rechten wurde vor allem das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Erziehung sowie das Recht auf Teilhabe am Entscheidungsprozeß genannt. Über den juristischen Charakter dieses Rechts herrscht wieder Uneinigkeit: Während einige Experten dieses Recht als eine Synthese von Rechten und moralischen Imperativen ansahen, äußerten andere die Ansicht, es handele sich um ein Menschenrecht, das Verpflichtungen begründe.

Als Mittel zur Realisierung des Rechts auf Entwicklung hält die Arbeitsgruppe im nationalen Bereich die Gewährleistung der vollen Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, die Schaffung weitgehender Partizipationsmöglichkeiten und die Durchführung progressiver Sozialreformen für erforderlich; auf internationalem Niveau sei die Beseitigung des Neokolonialismus und der Kampf gegen die Ungleichheiten zwischen den Staaten durch die Errichtung der NWWO und durch die Demokratisierung der internationalen Beziehungen zum Zweck größerer Partizipationsmöglichkeiten der Entwicklungsländer an Entscheidungsprozessen (etwa in internationalen Wirtschaftsor-

ganisationen) notwendig. Die Sachverständigengruppe empfahl der Menschenrechtskommission die Vorbereitung einer Deklaration zum Recht auf Entwicklung, für die das von Kuba erstellte Arbeitspapier[53] eine gute Arbeitsgrundlage sei. Am 9. März 1982 beschloß die Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 17/1982, die Arbeitsgruppe mit dem Ziel der Erarbeitung von Vorschlägen für einen Deklarationsentwurf fortzuführen.

Eine solche Deklaration zum Recht auf Entwicklung wäre ein weiterer wichtiger Schritt zur Verrechtlichung der darin enthaltenen Forderungen: So wie die Resolutionen zur NWWO und die immer wieder vorgetragene Rechtsüberzeugung der überwiegenden Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten auch die Industrieländer zur Anerkennung vieler Forderungen der NWWO als rechtsverbindlich zwingt (und ihr politisches Verhalten verändert), so bedeuten auch die in letzter Zeit durch die Staatenmehrheit konstant wiederholte Rechtsüberzeugung von der Existenz eines Rechts auf Entwicklung, das Zugrundelegen dieser Auffassung im Bericht der Arbeitsgruppe und die zu erwartende Verankerung in einer Deklaration, daß aus einem politischen Faktor zugleich ein Auffangbecken für solche juristischen Normen geworden ist, die — ebenso wie die NWWO — Entwicklung begünstigen werden. Auch für die anfangs skeptischen Staaten dürfte die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung unvermeidlich werden. Völkerrechtlich kann es als ein Menschenrecht der ›dritten Generation‹ angesehen werden: Die erste Generation waren bürgerliche und politische Rechte, die Abwehrrechte gegen den Staat darstellten; am Ende des 19. Jahrhunderts entstanden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die in der Regel ein Eingreifen des Staates erforderten, und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickeln sich als dritte Generation die ›Solidaritätsrechte‹, welche die vereinten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft erfordern: das Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt, das Recht auf das gemeinsame Erbe der Menschheit, das Recht, in Frieden zu leben, und das Recht auf Entwicklung[54]. Die Bedeutung dieser Verrechtlichung liegt in erster Linie wohl in einer zunehmenden Steuerung politischer Entscheidungen: Die Überzeugung der großen Staatenmehrheit, daß es sich um rechtlich geforderte Verpflichtungen handelt, wird einen politischen Anstoß zur Beschleunigung der Prozesse bedeuten, die zur Realisierung des Rechts auf Entwicklung erforderlich sind. Eine Verwässerung von Menschenrechten ist nicht zu befürchten; zu erwarten ist dagegen eher eine beschleunigte Verwirklichung der NWWO und von gesellschaftlichen Reformen.

Wenn auch noch nicht abzusehen ist, welchen präzisen Inhalt das Recht auf Entwicklung hat und welche konkreten rechtlichen Pflichten es begründet, so hat die internationale Diskussion hierüber doch schon jetzt unbestreitbare Fortschritte für die Bemühungen um Menschenrechte und Entwicklung gebracht: Dadurch, daß die UN-Menschenrechtsarbeit neu orientiert ist an der strukturellen Analyse der Gründe für unzureichende Verwirklichungen der Menschenrechte, wurde deutlich, daß Menschenrechtsverletzungen nicht in einem Vakuum geschehen, sondern daß sie oft tiefere, strukturelle Ursachen haben. Durch diesen interdisziplinären Ansatz der Vereinten Nationen können die Zusammenhänge zwischen den großen Problemfeldern der Weltgemeinschaft — Entwicklung, Frieden, Menschenrechte, Umwelt — verdeutlicht werden. Die Hindernisse für die Realisierung von Entwicklung und Menschenrechten wurden deutlicher; eine genauere Analyse der Ursachen von Menschenrechtsverletzungen und Unterentwicklung ist nun möglich. Die gegenwärtige internationale Wirtschaftsordnung kann als ein Haupthindernis für die globale Verwirklichung der Menschenrechte erkannt werden. Durch die Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und Menschenrechten und die Klarstellung, daß die Verwirklichung der Menschenrechte das Hauptziel von Entwicklung ist, können sicherlich auch die Industriestaaten mobilisiert werden, um zur Realisierung einer neuen und gerechteren Weltwirtschaftsordnung beizutragen. Durch die Diskussion um das Recht auf Entwicklung wurde weiter deutlich, daß zur Förderung des Entwicklungsprozesses Bemühungen auf internationaler und auf nationaler Ebene erforderlich sind, daß auch die Entwicklungsländer daheim gerechtere Strukturen schaffen müssen. Das bedeutet, daß zugleich die Bedeutung innergesellschaftlicher Reformen für den Entwicklungsprozeß anerkannt wird und die Notwendigkeit einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung deutlich geworden ist. Entwicklungsstrategien können nicht auf Repression gestützt werden, denn auch der Entwicklungsbegriff der NWWO erfaßt jetzt neben dem wirtschaftlichen Wachstum vor allem die Befriedigung nicht-materieller Bedürfnisse. Da die NWWO-Konzeption inzwischen weitgehend an den menschlichen Grundbedürfnissen orientiert ist, bestehen gute Chancen, daß ihre Umsetzung tatsächlich einen Beitrag zum Entwicklungsprozeß und zur Förderung der Menschenrechte leisten kann.

Anmerkungen

1 Vom 16.12.1977; Text: VN 4/1978 S.142f.
2 UN-Doc.TD/B/642 (The evolution of a viable international development strategy) v. 30.3.1977, Ziff.5 und 12.
3 Vgl. die Ergebnisse der Studie von Wassily Leontief et alii, The Future of the World Economy, New York (Oxford Univ. Press) 1977, insbes. S.30; siehe auch Ziff.2 der Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade (Text: VN 2/1981 S.64ff.).
4 Zur Kritik siehe Gilbert Ziebura, Neue internationale Wirtschaftsordnung und neue internationale Arbeitsteilung — ein unaufhebbarer Widerspruch?, VN 5/1979 S.167ff.
5 Siehe dazu den Vergleich mit den nationalen Wirtschaftsordnungen der europäischen Länder am Ende des 19. Jahrhunderts, UN-Doc.ST/HR/SER.A/8, Ziff.21 (Bericht des Genfer Seminars vom 30.6.-11.7.1980 über die ›Effects of the Existing Unjust International Economic Order on the Economies of the Developing Countries and the Obstacle that this Represents for the Implementation of Human Rights and Fundamental Freedoms‹).
6 UN-Docs.A/Res/3201(S-VI) und 3202(S-VI) v. 1.5.1974 (Erklärung und Aktionsprogramm zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung), A/Res/3281(XXIX) v. 12.12.1974 (Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, Text: VN 4/1975 S.117ff.), A/Res/3362(S-VII) v. 16.9.1975 (Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Text: VN 5/1975 S.157ff.).
7 Die Hauptforderungen der NWWO sind auf S.41f. dieser Ausgabe im Beitrag von Otto Graf Lambsdorff knapp resümiert. Hinsichtlich der Umsetzung der Forderungen ist noch immer weitgehend aktuell die Bestandsaufnahme von Anila Graham, Die neue internationale Wirtschaftsordnung — eine schwindende Vision?, VN 5/1979 S.162ff.
8 Vgl. z.B. Michel Virally (Hrsg.), Les resolutions dans la formation du droit international du développement, Genf (Étude de l'Institut de Hautes Études Internationales) 1971; Maurice Flory, Droit international du développement, Paris (Themis) 1977; Maurice Mendelson, The Legal Character of G.A. Resolutions, in: Kamal Hossain (Hrsg.), Legal Aspects of the NIEO, London-New York (Pinter/Nichols) 1980, 95-107.
9 Vom 17.12.1979; Text: VN 2/1980 S.69; zur Kritik vgl. Martin Hecker, Völkerrecht und Nord-Süd-Problematik vor der Generalversammlung. Wirtschaftsvölkerrecht und Menschenrecht auf Entwicklung, VN 2/1980 S.41ff.
10 Hierzu ausführlich Karin Heidenstecker, Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung. Die Bestimmung des Rechtscharakters unter Verwendung von Artikel 38 des IGH-Statuts, VN 6/1979 S.205ff.
11 Vgl. dazu Jorge Castañeda, La charte des droits et devoirs des États. Note sur son processus d'élaboration, Annuaire français du droit international (AFDI) 1974, 31-56; sowie Michel Virally, La charte des droits et devoirs des États. Notes de lecture, AFDI 1974, 57-77.
12 Vgl. dazu Alfred Verdross, Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?, ZaöRV 1966, 690-697 (693) sowie Jochen A. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, ZaöRV 1976, 147-168 (153f.).
13 Vgl. Michel Virally, La valeur juridique des recommendations des organisations internationales, AFDI 1956, 66-96 (88f.); sowie Jorge Castañeda, La valeur juridique des resolutions des Nations Unies, RdC 1970 I, 211-320 (220).
14 Vor allem Michel Virally, Vers un droit international du développement, AFDI 1965, 3-12 (der erste Aufsatz zu diesem Thema); vgl. Hans-Jörg Geiser, New international economic order: Impact on the evolution of international law, Annales d'études internationales 1978, 89-106; sowie Flory (Anm.8) mit Literaturnachweisen.
15 So Dominique Carreau, Le nouvel ordre économique international, Journal du droit international 1977, 595-605 (597).
16 So z.B. Mahmoud Salem, Vers un nouvel ordre économique international, Journal du droit international 1975, 753ff.; Guy Feuer, Les Nations Unies et le nouvel ordre économique international, Journal du droit international 1977, 606ff. (608); Harald Hohmann, Justice sociale et développement par le NOEI?, Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques 1980, 217-231, und 1981, 82-88 (84ff.).
17 So auch Hecker (Anm.9), S.42, vgl. auch seine Rechtsprechungs-Nachweise in seiner Fußn.15. Auch während des Genfer Seminars (Anm.5) vertraten viele Teilnehmer die Auffassung, daß die NWWO bereits im Völkerrecht existiere, während andere meinten, daß dies nicht für den konkreten Inhalt gelte, über den noch verhandelt werden müsse.
18 Oswaldo de Rivero, New Economic Order and International Development Law, Oxford (Pergamon Press) 1980, 122; zit. nach: UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/477 v. 18.8.1981, S.10 (Study on the New International Economic Order and the Promotion of Human Rights by Special Rapporteur Raul Ferrero).
19 Nur ein geringer Teil der Forderungen erfordert staatliche Eingriffe in die

Wirtschaft. Dies bedeutet jedoch nicht einen Übergang zur Planwirtschaft, da auch nationale Wirtschaften nicht ohne vergleichbare Eingriffe, z. B. durch Subventionen, auskommen. Zum ordnungspolitischen Dilemma vgl. Ziebura (Anm.4), S.170f.

20 Le Monde v. 6.4.1976 (Interview).

21 Grundsätzlich anderer Ansicht vor allem die offiziellen Vertreter der USA: So plädierte der amerikanische Delegierte M. Novak am 23.2.1982 in der Menschenrechtskommission dafür, den effektivsten Weg zur Entwicklung in der liberalen Marktwirtschaft zu sehen. Eine liberale Marktwirtschaft hat unbestreitbare Vorteile, aber bei asymmetrischen Abhängigkeitsbeziehungen sind Korrekturen erforderlich. Novak äußerte, daß Armut ohne Freiheit schlimmer sei als Armut allein, weil der Arme genauso wie der Reiche freie Luft als Freude empfinde. Es ist ihm zuzustimmen, daß Entwicklung nicht totale Kontrolle des Staates bedeuten darf. — Vgl. auch die ausführliche Darlegung der liberalen Position durch Otto Graf Lambsdorff in dieser Ausgabe.

22 Zur Kritik siehe insbesondere Johan Galtung in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung in der Diskussion, Bonn (UN-Text Nr.21) 1976, 50-72; ders., The New International Economic Order and the Basic Needs Approaches, Annales d'études internationales 1978, 127-148; Samir Amin, Self Reliance and the New International Economic Order, Monthly Review July/August 1977, 1-24; Dieter Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977; sowie Hohmann (Anm.16).

23 Die Schwellenländer bleiben hier zunächst außer Betracht, vgl. dazu Ziebura (Anm.4).

24 Zur vertikalen Arbeitsteilung siehe vor allem UN-Doc.E/CN.4/1421 v. 13.11.1980 (The regional and national dimensions of the right to development as a human right, Part I), Ziff.93-111 (insbes. Ziff.98a). Vgl. auch: Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (Bericht der Nord-Süd-Kommission), Köln (Kiepenheuer & Witsch) 1980, 183.

25 Zu dieser Analyse siehe auch die Fallstudie von Harald Hohmann zur Entwicklung im Iran des Schah in: Die Neue Gesellschaft 11/1981, 1009-1014.

26 Vgl. etwa die Vision einer Realisierung der NWWO bei Roy Preiswerk, Le NOEI — est-il nouveau?, Études Internationales 1977, 648-659 (655f.).

27 Siehe hierzu auch UN-Doc.E/CN.4/1488 (The regional and national dimensions of the right to development as a human right, Part II) v. 31.12.1981, Ziff.19-27.

28 UN-Doc.TD/B/642 (Anm.2), Ziff.11.

29 UN-Doc.E/CN.4/1421 (Anm.24), Ziff. 96-97.

30 Dazu Karl P. Sauvant, Die ›Gruppe der 77‹ — Gewerkschaft der Dritten Welt, VN 6/1981 S.191f.

31 Vgl. UN-Doc.TD/192 v. 22.12.1975, Ziff.5; zur Bedeutung vgl. TD/B/642, Ziff.78-88.

32 A/Res/3362 (Anm.6), Kap.VI, Ziff.1. Zu weiteren Resolutionen vgl. UN-Doc.TD/B/892 v. 25.2.1982, Annex.

33 ›Arusha Programme for Collective Self Reliance and Framework für Negotiations‹ vom Februar 1979, UN-Doc.TD/236.

34 UN-Doc.TD/183 v. 14.4.1976, Ziff.150.

35 UN-Doc.TD/B/AC.19/1 v. 17.12.1975, Ziff.11-13; zum Präferenzsystem vgl. TD/B/AC.19/R.9; zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit vgl. TD/192/Suppl.1 und TD/B/AC.19/R.4 v. 1.10.1975. Zur Bedeutung der UNCTAD bei der Süd-Süd-Kooperation vgl. UN-Doc.TD/B/892 (Anm.32). Fest in die UNO-Terminologie eingegangen sind mittlerweile die Kürzel TCDC (Technical Co-operation among Developing Countries) und ECDC (Economic Co-operation among Developing Countries).

36 UN-Doc.E/CN.4/1421 (Anm.24), Ziff.32 mit weiteren Nachweisen.

37 Die Konferenz wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation veranstaltet; vgl. Louis Emmerij, Das Weltbeschäftigungsprogramm der IAO. Ein Beitrag zur Weltbeschäftigungskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, sowie Klaus Hüfner, Ansätze zu einer neuen entwicklungspolitischen Konzeption auf der IAO-Weltkonferenz, VN 3/1976 S.65ff. und S.73ff. Text des Schlußdokuments: UN-Doc.E/5857 v. 5.7.1976.

38 UN-Doc.E/CN.4/1334 v. 2.1.1979 (The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international co-operation, including the right to peace, taking into account the requirements of the new international economic order and the fundamental human needs). Vgl. dazu auch Hecker (Anm.9).

39 Bericht (Anm.38) Ziff.152 und 153 mit weiteren Nachweisen.

40 Bericht (Anm.38) Ziff.158, 159.

41 Bericht in: Bulletin of Human Rights, No.29 (July-September 1980), 1-5.

42 UN-Doc.ST/HR/SER.A/10.

43 Vgl. insbes. Genfer Seminar (Anm.5), Ziff.61, 79, 95 (Nr.11), 123 sowie Annex II; New Yorker Seminar (Anm.42), Ziff.95-124.

44 UN-Doc.A/Res/35/56; Text: VN 2/1981 S.64ff., insbes. Ziff.42, 8, 6 und 7.

45 Mit ihrer Resolution 36(XXXVII); Zusammensetzung des Expertengremiums: VN 5/1981 S.180. Der Arbeitsgruppe lagen neben den erwähnten Resolutionen vor allem folgende Dokumente vor: der Bericht des Generalsekretärs zu den internationalen Dimensionen des Rechts auf Entwicklung (s.Anm.38); ein weiterer Bericht des Generalsekretärs zu den nationalen und regionalen Dimensionen dieses Rechts, Teil 1 (s.Anm.24) und Teil 2 (s.Anm.27); die Berichte über die Seminare 1980 und 1981 in Genf und New York (s.Anm.5 und Anm.42) und schließlich der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission, Raul Ferrero (s.Anm.18). — Zur ersten Phase der internationalen Diskussion über das Recht auf Entwicklung siehe Hecker (Anm.9), insbes. S.44-46.

46 20.-24.7.1981; 23.11.-4.12.1981; 18.-22.1.1982.

47 UN-Doc.E/CN.4/1489 v. 25.1.1982 (Report of the Working Group of governmental experts on the right to development).

48 UN-Doc.E/CN.4/AC.34/WP.9 v. 16.11.1981. Zu den rechtlichen Grundlagen des Rechts auf Entwicklung vgl. auch den Abschlußbericht der Arbeitsgruppe (Anm. 47), Ziff.11.

49 Vgl. The Right to Development at the International Level. Proceedings of a Colloquium of the Hague Academy of International Law and the UN University, Alphen aan den Rijn (Sijthoff und Noordhoff) 1981; Karel de Vey Mestdagh, The Right to Development, Netherlands International Law Review 1981, 30-53.

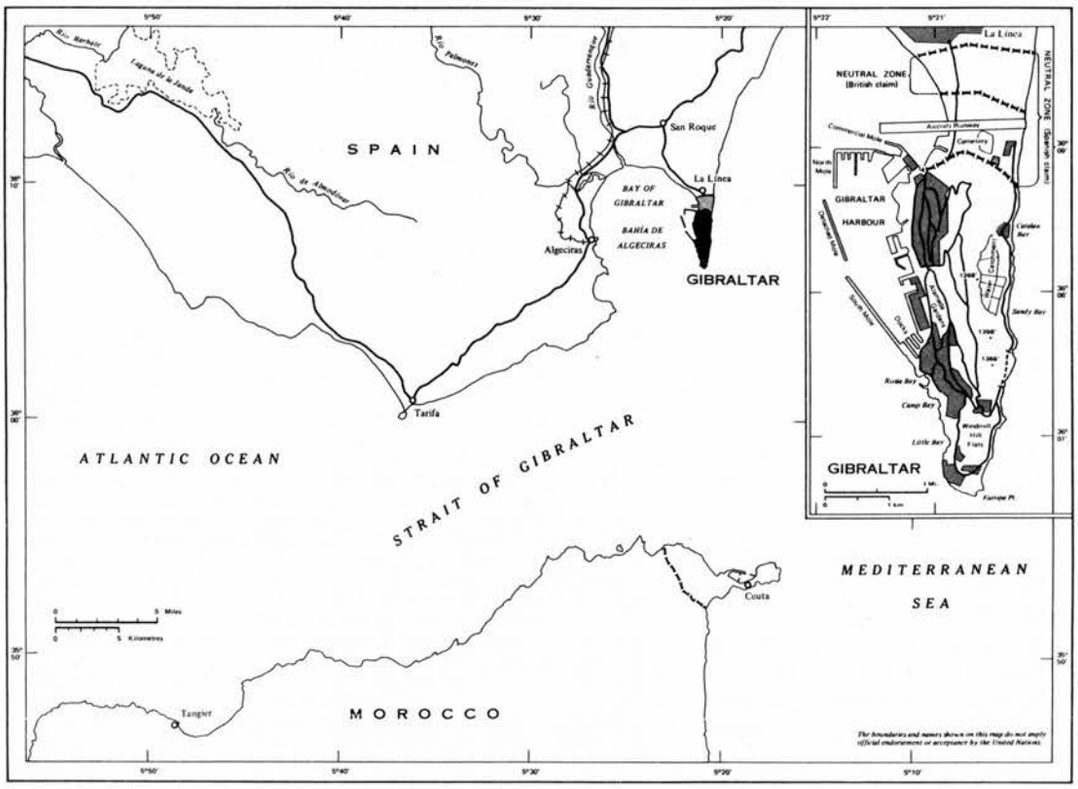
50 UN-Doc.E/CN.4/AC.34/WP.17: Arbeitspapier der 10 Experten aus Äthiopien, Algerien, Indien, Irak, Jugoslawien, Kuba, Panama, Peru, Senegal und Syrien. Die anderen Experten kamen aus Frankreich, den Niederlanden, Polen, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten.

51 Auf der 38. Tagung der Menschenrechtskommission unterstrich der amerikanische Delegierte M. Novak am 23.2.1982 die vier Punkte, daß das Ziel dieses Rechts die Entwicklung des Individuums ist, daß seine Realisierung die volle Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten erfordert, daß Entwicklungserfordernisse niemals Menschenrechtsverletzungen rechtfertigen können und daß Entwicklung immer den vollen Respekt der Menschenrechte verlange. Er äußerte dagegen völliges Unverständnis dafür, daß Staaten ein Recht auf Entwicklung haben könnten.

52 UN-Doc.A/Res/2625(XXV) v. 24.10.1970; Text: VN 4/1978 S.138ff.

53 UN-Doc.E/CN.4/AC.34/WP.5 (Draft Declaration on the Right to Development).

54 Vgl. Karel Vasak, Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte 30 Jahre später, UNESCO Kurier, Nr.11/1977, 29. Vgl. auch UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/477 (Anm.18), Ziff.33, 56-58, 98 mit weiteren Nachweisen.



Gibraltar: Zeuge des Kampfes der Seemächte um die Vorherrschaft, Relikt des Kolonialzeitalters auf europäischem Boden. Am 10.April 1980 unterzeichneten Spanien und Großbritannien in Lissabon eine Erklärung, die eine Verhandlungslösung für die Zukunft des 1704 von den Briten eroberten Territoriums einleiten und derzufolge Spanien am 1.Juni 1980 seine 1969 verhängte Blockade aufheben sollte. Dazu kam es nicht; Anfang 1982 schließlich wurde die Öffnung der Grenze für den 20. April angekündigt. Im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Falkland-Inseln wurde der Beginn der Verhandlungen zwischen Spanien und Großbritannien — an den die Grenzöffnung gekoppelt ist — jedoch erneut verschoben: auf den 25. Juni dieses Jahres.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Wirtschaft und Entwicklung

36. Generalversammlung: Thema Neugliederung — Weitere Vertagung der ECOSOC-Reform — Vorschläge der Inspekteure zur Stellung des Generaldirektors — Rolle der Regionalkommissionen — Ripert zum neuen Generaldirektor bestellt (13)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 3/1981 S.95 fort.).

In dem Bestreben, das Thema der Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen als ständiges Anliegen intensiv weiterzubehandeln, hat die 36. Generalversammlung sich erneut auf der Grundlage von ihr angeforderter Berichte des Generalsekretärs und einer eingehenden Studie der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit, JIU) mit einigen Hauptthemen der Neugliederungsresolution aus dem Jahre 1977 beschäftigt (vgl. die im Anhang zur Resolution 32/197 enthaltenen Empfehlungen des ›Strukturausschusses‹, beschrieben in VN 3/1978 S.73ff.). Auf diese Weise wollen die Generalversammlung und der Generalsekretär, unterstützt vom Generaldirektor und seinem Sekretariat, das Eisen schmieden, solange es heiß ist, um so weit wie möglich die institutionelle Anpassung der Vereinten Nationen zur Erreichung internationaler Entwicklungsziele (Neue Weltwirtschaftsordnung, Entwicklungsdekade usw.) durchzusetzen. Dabei bereitet der Kompromißcharakter der Neugliederungsresolution 32/197 teilweise unüberwindliche Schwierigkeiten auf dem Wege zu einfachen und die Effizienz verbessernden Lösungen.

Die Themen, auf die sich die 36. Generalversammlung im Neugliederungsbereich beschränkte, waren nahezu identisch mit denen des Vorjahres; die Generalversammlung hat also konsequent die Behandlung dieser Punkte fortgesetzt.

● Die 36. Generalversammlung hat nur *eine* einschlägige Resolution (A/Res/36/187 v.17.12.1981) verabschiedet, nämlich über das vor allem für die Entwicklungsländer wie auch für die wirksame Koordinierung generell vordringliche Problem der Stellung des Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (ein Thema, zu dem sich eine umfassende Darstellung der Ausgangsposition in VN 1/1979 S.11ff. findet) sowie zum Thema der Neugliederung der Regionalkommissionen.

● Im übrigen hat die 36. Generalversammlung die brisante Frage der Erweiterung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) zur Behandlung im ECOSOC und in der 37. Generalversammlung — wie schon im Vorjahr (vgl. VN 3/1981 S.95) — weiter vertagt (Beschluß A/Dec/36/445 v.17.12.1981). Die Kontroverse konnte auch nicht dadurch einer Lösung nähergebracht werden, daß innerhalb der ›Gruppe der 77‹ (G-77) ein Konsultationsmechanismus eingerichtet worden wäre, der die im ECOSOC vertretenen Mitglieder der G-77 nur in Übereinstimmung mit der gesamten Gruppe hätte abstimmen lassen. Zu einer solchen Übereinstimmung unter den Gruppenmitgliedern ist es nicht gekommen.

● Schließlich hat die 36. Generalversammlung den Bericht des Generalsekretärs über gemeinsame Beitragsankündigungskonferenzen für Aktivitäten im Entwicklungsbereich zur Kenntnis genommen (Beschluß A/Dec/36/446 v.17.12.1981).

I. Die 20 Empfehlungen der JIU

Zentrales Thema im Neugliederungsbereich war die umfassende Studie der Inspekteure von der ›Joint Inspection Unit‹, die mit Dokument A/36/419 v.1.9.1981 vorgelegt wurde, sowie die Stellungnahme des Generalsekretärs hierzu (UN-Doc. A/36/419/Add.1 v.11.11.1981). Beide Dokumente behandeln das Verhältnis des Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit — nachfolgend einfach Generaldirektor genannt — zu den Einheiten im Wirtschafts- und Sozialbereich im Sekretariat der Vereinten Nationen. Das ebenfalls schwierige Thema des Verhältnisses zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wird in diesen Dokumenten nicht angesprochen. Der Bericht der Inspekteure verdient besondere Beachtung, enthält er doch eine wenn auch vorsichtige Kritik an fehlenden Verwaltungsanweisungen, Richtlinien und sonstigen Maßnahmen, um die Vollmachten und die Funktionen des Generaldirektors entsprechend der Strukturresolution in die Praxis umsetzen zu können. Zwar werden die vergangenen drei Jahre als Anfangsstadium bezeichnet, für das flexible Ad-hoc-Lösungen als geeignet angesehen werden könnten; es sei jedoch jetzt an der Zeit, sachgerechte Verwaltungsanweisungen zu erlassen. Es soll hier nicht näher untersucht werden, ob der bisherige Generalsekretär die Effizienz des Generaldirektors mit Rücksicht auf einige Industrieländer nicht voll unterstützt hat oder ob es einer Politik eines Abwartens entsprach.

Der Bericht der Inspekteure ist in den meisten Punkten vom Generalsekretär bestätigt und der 36. Generalversammlung vorgelegt worden. Die G-77 hat das zum Anlaß genommen, einen Resolutionsentwurf einzubringen, der verlangt, die Vorschläge des Generalsekretärs umgehend durchzuführen. Dieser Entwurf wurde mangels genügender Abstimmung der verschiedenen Gruppen in der Generalversammlung nicht verabschiedet, sondern ist in der allgemeiner gehaltenen Resolution 36/187 aufgegangen, die einen Bericht des Generalsekretärs über die Verwirklichung der Vorschläge an den ECOSOC und die 37. Generalverammlung vorsieht.

Die 20 Empfehlungen der Inspekteure seien nun im einzelnen vorgestellt; die Stellungnahme des Generalsekretärs ist jeweils in Klammern angefügt.

1. Empfehlung: Die Vollmachten des Generaldirektors sollten seinen Funktionen entsprechend ausgestaltet werden. Ein entsprechendes Bulletin des Generalsekretärs und ein Abschnitt des Organisationshandbuches der Vereinten Nationen über das Büro des Generaldirektors sollten bald veröffentlicht werden. (Der Generalsekretär stellt fest, daß ein Bulletin über das Büro des Generaldirektors herausgegeben wird.)

2. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte dem Generalsekretär regelmäßig berichten, um Weisungen und Anleitungen zu erhalten. Zu derartigen Berichtssitzungen könnten andere Bedienstete hinzugezogen werden. (Der Generalsekretär stimmt der Empfehlung zu.)

3. Empfehlung: Die Generalversammlung sollte verlangen, daß die Regierungsvertretergremien regelmäßig über die Umsetzung der Neugliederungsresolution unterrichtet werden. Diese Gremien sollten den Generaldirektor auffordern, ihnen schriftlich oder mündlich über Einzelfragen und notwendige Maßnahmen vorzutragen. (Der Generalsekretär hält es für zweckmäßig, daß der Generaldirektor die Gremien regelmäßig unterrichtet. Maßgeblich sei zusätzlich der Geist, in dem die Zusammenarbeit stattfinde.)

4. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte mit den Leitern der Sekretariatseinheiten festlegen, welche Teile ihres Aufgabenbereichs vorwiegend wirtschaftlichen oder sozialen Charakter haben. Diese Bereiche würden alsdann der Leitung und Vollmacht des Generaldirektors unterliegen. (Der Generalsekretär zieht eine flexiblere Lösung vor, da eine klare Abgrenzung in der Praxis schwierig sei.)

5. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte einen jährlichen Arbeitsplan vorbereiten, der Prioritäten festlegt und die erwarteten Beiträge anderer Sekretariatseinheiten benennt. (Der Generalsekretär stimmt zu, daß der Generaldirektor Einzelheiten der Prioritäten und der erwarteten Beiträge den verschiedenen Einheiten mitteilten sollte. Die Form dieser Mitteilung sollte jedoch noch überdacht werden, damit eine übertriebene Formalisierung vermieden werden kann.)

6. Empfehlung: Die Sekretariatseinheiten sollten zur Arbeit des Generaldirektors vorrangig beitragen und, wenn erforderlich, Bedienstete bereitstellen. (Der Generalsekretär stimmt zu, weist aber auf die Personalknappheit hin und empfiehlt, das Büro des Generaldirektors mit einem Mindestmaß zusätzlichen Personals zu verstärken. Auf dieses Thema will der Generalsekretär zurückkommen, sobald Entscheidungen der Generalversammlung zu diesem Thema vorliegen.)

7. Empfehlung: Die Sitzungen zur Konsultation mit den verschiedenen Einheiten der Vereinten Nationen sollten sorgfältig vorbereitet und die Tagesordnung den von der Generalversammlung gesetzten Prioritäten angepaßt werden. (Der Generalsekretär stimmt dieser — an sich selbstverständlichen — Empfehlung zu und stellt fest, daß die Treffen bereits

wertvolle Ergebnisse für die Formulierung gemeinsamer Positionen gebracht hätten.)

8. Empfehlung: Jede mit Wirtschafts- und Sozialfragen befaßte Einheit sollte einen hochrangigen Bediensteten, vorzugsweise den Vertreter des Leiters, als Verbindungsmann zum Büro des Generaldirektors bestellen. Größere Einheiten bedürfen zusätzlicher Verbindungseinrichtungen. Regelmäßige Sitzungen sollten mit den Verbindungsleuten stattfinden. (Der Generalsekretär hält Kontakte mit den zuständigen Bediensteten für geeigneter als eine nur formelle Bestellung von Verbindungsleuten.)

9. Empfehlung: Die Leiter der im Wirtschafts- und Sozialbereich tätigen Einheiten sollten dem Generaldirektor in allen seinen Aufgabenbereich betreffenden Angelegenheiten Bericht erstatten. Der unmittelbare Bericht an den Generalsekretär sei nicht ausgeschlossen, der Generaldirektor müsse in diesem Fall aber unterrichtet werden. (Der Generalsekretär stimmt damit überein.)

10. Empfehlung: Vier Berichtsverfahren sollten eingeführt werden, damit sich der Generaldirektor rechtzeitig einschalten könne:

a) Berichte und Dokumente von Regierungsvertretergremien sollten dem Generaldirektor automatisch zugeleitet werden.
b) Alle Einheiten sollten dem Generaldirektor regelmäßig über das Ergebnis wichtiger Sitzungen und über Themen bevorstehender Sitzungen unterrichten.
c) Durch den Verbindungsmechanismus sollten notwendige Ad-hoc-Informationen vermittelt werden (vgl. Empfehlung 8).
d) Das Büro des Generaldirektors sollte in das bestehende Berichtsverfahren im Haushalts- und Finanzberich eingeschaltet werden.

(Der Generalsekretär bekundet weitgehende Übereinstimmung, hält eine Einschaltung des Generaldirektors in Haushalts- und Finanzfragen jedoch nur bei wichtigen Themen für erforderlich.)

11. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte die Dokumente bezeichnen, die zur Vorlage in der Generalversammlung oder im ECOSOC bestimmt sind und hinsichtlich derer er während der Vorbereitungsphase konsultiert zu werden wünscht. Zugleich sollte er die Dokumente benennen, die er in vorläufiger oder endgültiger Fassung zu genehmigen wünscht. Wichtige Dokumente für Regierungsvertretergremien sollten vor ihrer Vorlage mit dem Generaldirektor abgestimmt werden. Hintergrund ist die Tatsache, daß bisher die entsprechenden Dokumente dem Generaldirektor erst »im letzten Augenblick« vorgelegt wurden. (Die Empfehlung stimmt mit den bisherigen Vorschlägen in den Berichten des Generalsekretärs überein; gleichwohl stellt der Generalsekretär fest, daß das System flexibel gehandhabt werden sollte. Oft könne eine Abstimmung über den Grundgedanken ohne formelle Freigabe des Dokuments genügen.)

12. Empfehlung: Im jährlichen Arbeitsplan sollte der Generaldirektor die Schritte aufzeigen, die zur Verbesserung der Koordinierung auf der Regierungsvertreterebene zu befolgen sind. (Der Generalsekretär stimmt zu, meint jedoch, daß die Koordinierung zusätzlich von solchen Verfahren abhänge, die nach den Umständen am besten geeignet seien, zu Ergebnissen zu kommen — beispielsweise direkte Kontakte, informelle und formelle Konsultationen und Teilnahme an Sitzungen.)

13. Empfehlung: Die neu eingesetzte Ad-hoc-Gruppe hochrangiger Beamter, die das Arbeitsprogramm im Hinblick auf überflüssig gewordene, unwichtige oder ineffektive Aufgaben untersucht, sollte eine ständige Einrichtung bei der Vorbereitung des Haushalts werden. (Der Generalsekretär begrüßt das Ziel der Empfehlung, schlägt aber vor, die Modalitäten erst nach der Diskussion der Generalversammlung über Prioritäten festzulegen.)

14. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte vordringliche Managementprobleme feststellen und mit Hilfe von Studien und Bewertungen nach Lösungen suchen und Maßnahmen zur Durchführung der Ergebnisse treffen. (Der Generalsekretär stimmt zu, weist aber auf die vorrangige Verantwortlichkeit der Leiter der jeweiligen Einheiten für Managementfragen hin. Für Studien stünden auch Sekretariatseinheiten wie der Verwaltungs- und Managementdienst (AMS) und das Büro für Programmplanung und Koordinierung (PPCO) zur Verfügung.)

15. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte in Streitigkeiten eingeschaltet werden und nach Anhörung der Beteiligten entscheiden. (Der Generalsekretär hält die Lösung von Streitfällen in erster Linie für eine Aufgabe der Leiter der jeweiligen Einheiten. Nur wenn mehrere Einheiten betroffen seien, könne der Generaldirektor eingeschaltet werden. Die anzuwendenden Verfahren für diesen Fall sollten unter den Beteiligten ausgearbeitet werden.)

16. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte zur Förderung der Koordinierung die Konsultationsmechanismen für Analysen und für die Herausarbeitung von vorrangigen Themen nutzen. Alle Einheiten sollten den Generaldirektor im Planungsstadium bei Wirtschaftsübersichten und anderen Wirtschaftsanalysen beteiligen. (Der Generalsekretär stimmt zu und hebt hervor, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Generaldirektor und der Abteilung für Wirtschafts- und Sozialangelegenheiten besonders konstruktiv gewesen sei.)

17. Empfehlung: Der Generaldirektor sollte die Arbeiten des Büros für Sekretariatsdienste in Wirtschafts- und Sozialfragen (OSSECS) überwachen und die Ausschußsekretäre instruieren. (Der Generalsekretär stellt fest, daß dies zu den Gesamtüberwachungsaufgaben des Generaldirektors gehöre und bereits weitgehend geschehe.)

18. Empfehlung: Für den operativen Bereich sollte der Generaldirektor a) allgemeine Ziele festlegen, b) Themen festlegen, die Beachtung durch die Generalversammlung erfordern, c) Ratschläge für Managementprobleme geben und d) eine konzertierte Aktion zur Mobilisierung von zusätzlichen Beiträgen fördern. (Der Generalsekretär stimmt den Punkten a) bis c) zu, verweist zu Punkt d) jedoch auf die Appelle der Generalversammlung an die Regierungsvertretergremien zu diesem Thema.)

19. Empfehlung: Bedienstete des Büros des Generaldirektors sollten mit Verbindungsaufgaben zu den jeweiligen Einheiten im Bereich der Vereinten Nationen betraut werden. (Der Generalsekretär hält eine flexiblere Lösung für geeigneter und verweist auf seine Stellungnahme zu Empfehlung 8.)

20. Empfehlung: Der Posten eines Beigeordneten Generalsekretärs sollte anstelle eines D-2-Direktorenpostens im Büro des Generaldirektors geschaffen werden, um für eine hochrangige Vertretung bei Abwesenheit des Generaldirektors Vorsorge zu treffen, die zwangsläufig oft eintrete. (Der Generalsekretär stimmt zu.)

Die Empfehlungen der JIU und die Kommentare des Generalsekretärs verdeutlichen, wie schwierig es ist, selbst für einfache Organisationsfragen der Stellung des Generaldirektors gerecht zu werden, ohne das reibungslose Funktionieren der einzelnen Einheiten in den Vereinten Nationen zu beeinträchtigen — eine typische Folge der im Kompromiß erreichten Regelung.

Neben den Empfehlungen, also ausdrücklich nicht als Empfehlung vorgetragen, bemerkt der Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe auch, daß die Generalversammlung den Bestellungsmodus für die Ernennung des Generaldirektors ändern solle, um ihn den ›Herzögen‹, das heißt den Leitern der jeweiligen Einheiten im Bereich der Vereinten Nationen rangmäßig gleichzusetzen. Leiter, die von eigenen Regierungsvertretergremien gewählt werden, wie etwa UNEP und UNCTAD, haben sich — dem Bericht der Inspekteure zufolge — geweigert, unter dem Vorsitz des ›nur‹ vom Generalsekretär ernannten Generaldirektors zu Sitzungen zusammenzukommen. Der Vorschlag der Inspekteure ist verständlich, verkennt aber möglicherweise die Gefahr, den als Paket aufgefaßten Kompromiß der Strukturresolution ins Wanken kommen zu lassen. Über das Bestellungsverfahren für den Generaldirektor wurde im Strukturausschuß heftig gerungen (vgl. VN 1/1979 S.11ff.) und das Ergebnis war Teil des Kompromisses.

Es bleibt abzuwarten, wann welche Empfehlungen verwirklicht werden. Noch sind, beeinflußt sicher auch durch die personellen Veränderungen, Vorbereitungen nicht in Angriff genommen. Immerhin mögen einige Empfehlungen im Licht der neuen Personalkonstellation (vgl. hierzu weiter unten) eine veränderte Gewichtung erhalten.

II. Absichten für Regionalkommissionen

Das weitere Thema von Interesse ist die Behandlung der Regionalkommissionen. Auf der Grundlage des umfassenden Berichts über die Neugliederungsmaßnahmen in den Regionalkommissionen (UN-Doc.A/35/546 v.23.10. 1980; vgl. dazu VN 3/1981 S.95) und dem darauf beruhenden Beschluß der 35. Generalversammlung hat der Generalsekretär mit UN-Doc.A/36/577 v.12.10.1981 einen Bericht über die von den einzelnen Regionalkommissionen (ESCAP, ECLA, ECA, ECWA) inzwischen zur Neugliederung beschlossenen Resolutionen erstellt. Alle von den Regionalkommissionen verabschiedeten Resolutionen bekräftigen die Rolle der Kommissionen als »Hauptzentren für die allgemeine wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ihrer jeweiligen Region«. Für die Dezentralisierung von Aufgaben zugunsten der Regionalkommissionen werden die Bereiche Wasser und Umwelt vorangestellt, für die eine Delegation der bisher zentralen Sekretariatsfunktion in New York an die Regionen naheliegt. Weiter werden in den Resolutionen der Regionalkommissionen ihre Koordinierungsaufgabe, ihre Teilnahme an der Programmplanung, ihr Bei-

trag zur globalen Zielfestlegung und ihre operativen Aufgaben ebenso wie die Zusammenarbeit unter den Entwicklungsländern behandelt.

Noch gibt es keine Analyse der Kosten und der haushaltsmäßigen Folgen des Neugliederungsprozesses für die Regionalkommissionen. Der Bericht gibt hierfür einige grundsätzliche Hinweise: gesteigerte Regierungsbeiträge und Heranziehung örtlicher Kräfte, mehr Eigenständigkeit in Haushaltsentscheidungen, Verbindung von Aufgaben der Regionalkommissionen mit zwischenstaatlichen Programmen und Projekten sowie eine engere Verbindung mit Geberländern und ihren Zielen.

Schließlich werden die Konferenz- und Sekretariatsstrukturen behandelt. Die Resolution 36/187 bestimmt auf der Basis dieses Berichts im operativen Abschnitt 2, daß die 37. Generalversammlung das Thema des Einflusses der Neugliederung auf die Regionalkommissionen unter Zugrundelegung des Berichts des Programm- und Koordinierungsausschusses (CPC) und des ECOSOC wieder aufnehmen soll. Damit ist auch diesem Thema eine weitere Intensivierung gewährleistet.

Außerdem nimmt die 36. Generalversammlung mit Beschluß A/Dec/36/446 die Aufzeichnung des Sekretariats zur Kenntnis, die die Beitragsankündigungskonferenzen betrifft. Dort (UN-Doc.A/C.2/36/3 v.4.11.1981) wurde festgestellt, daß seit 1978 vier Konferenzen stattgefunden haben. Es wird vorgesehen, daß der UN-Treuhandfonds für soziale Verteidigung, der die Verbrechensverhütung betrifft, in die Liste der Programme, für die Beiträge angekündigt werden, aufgenommen werden soll.

III. Neuer Generaldirektor

Nach langen Bemühungen im Sicherheitsrat wurde Javier Pérez de Cuéllar von der 36. Generalversammlung zum Nachfolger von Kurt Waldheim als Generalsekretär der Vereinten Nationen ernannt (vgl. VN 1/1982 S.25f.). Damit ergab sich die Frage der Nachfolge des Generaldirektors. Die Ansicht, daß zu diesem Thema ein informelles Übereinkommen im Strukturausschuß bestand, niemals die Position des Generalsekretärs und des Generaldirektors zur selben Zeit von einer Gruppe — Süd oder Nord — halten zu lassen (vgl. VN 1/1979 S.11ff.), bedurfte keiner Verifizierung; der neue Generalsekretär hielt es von sich aus für unzweckmäßig und ersetzte den aus Ghana kommenden Generaldirektor Kenneth Dadzie durch den bisherigen Leiter der Abteilung für internationale wirtschaftiche und soziale Angelegenheiten, den Franzosen Jean Ripert (Kurzbiographie und Bild s. VN 3/1978 S.89). Mit ihm hat die Europäische Gemeinschaft einen hervorstechenden Vertreter in der zweithöchsten Funktion des Sekretariats. Zwar können sich hieraus gewisse Spannungen bei der Formulierung von Entwicklungszielen und eventuell auch im Vorsitz von Gremien ergeben, die der Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen dienen. Zugleich aber wird erreicht, daß die von ihm vorgeschlagenen Konzeptionen leichter die Unterstützung europäischer Geberländer finden dürften. Der bisherige Generaldirektor Dadzie wird als Sonderbeauftragter des neuen Generalsekretärs eingesetzt. Von der Art seiner Aufträge wird es abhängen, ob er als Ergänzung des neuen Generaldirektors fungiert oder als politische Feuerwehr, die nicht notwendig auf wirtschafts- und sozialpolitische Fragen bezogen ist. Alles in allem: der Personalwechsel an der Spitze hat eine Konstellation erbracht, die die Möglichkeit zu bisher unerwarteten Kombinationen bietet.

Ingo von Ruckteschell □

UNCTAD: Integriertes Rohstoffprogramm, weitere Zwischenbilanz — Neues Zinn-Abkommen (14)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1981 S.27ff. fort.)

Die Fertigstellung eines neuen Zinn-Abkommens sowie eine Initiative, ›Felle und Häute‹ als 19. Rohstoff in das Integrierte Programm aufzunehmen, sind wohl die — jedenfalls vordergründig — bemerkenswertesten einschlägigen Ereignisse des Jahres 1981. Im übrigen gab es weiterhin viel Leerlauf. Die Rohstoffe der UNCTAD-Liste werden hier nun, wie in früheren Berichten, in alphabetischer Reihenfolge abgehandelt. Dabei wird zunächst der Sachstand bei denjenigen Rohstoffen dargestellt, die Gegenstand eines Abkommens sind — ohne *Naturkautschuk,* Olivenöl (den Programmpunkt ›Ölsaaten, -früchte‹ teilweise abdeckend) und *Zucker,* zu denen nichts Wesentliches zu berichten ist.

I. *Kaffee:* Das Übereinkommen von 1976 ist auf der 36. Tagung des Internationalen Kaffee-Rates (7.-25.9.1981 in London) bis zum 30. September 1983 verlängert worden.

Kakao: Das Übereinkommen vom 19. November 1980 ist am 1. August 1981 vorläufig in Kraft getreten. Auch die EG hatte sich dem entsprechenden Beschluß der beteiligten Staaten nach langem Zögern doch noch angeschlossen. Es war — und ist — freilich nicht gelungen, das wichtigste Ausfuhr- und das wichtigste Einfuhrland zum Mitmachen zu bewegen, nämlich die Elfenbeinküste und die Vereinigten Staaten.

Zinn: Das sechste internationale Zinn-Abkommen ist am 26. Juni 1981 fertiggestellt worden. Die Staatenkonferenz hatte dafür zu vier Tagungen von insgesamt 14 Verhandlungswochen zusammentreten müssen. Das neue Abkommen soll das am 30. Juni 1982 auslaufende (fünfte) ersetzen und demgemäß am 1. Juli 1982 in Kraft treten. Sein Schicksal erscheint gegenwärtig allerdings eher ungewiß, zum einen wegen der Turbulenzen auf dem Zinn-Weltmarkt (Preissteigerung von über 30 vH ab etwa Mitte 1981, seit Ende Februar 1982 Preissturz), zum anderen deshalb, weil die USA dem Abkommen fernbleiben wollen. Inhaltlich stellt die Vereinbarung (natürlich) einen Kompromiß zwischen den Befürwortern der ›Bufferstock‹- und denen der Exportquoten-Lösung dar (vgl. VN 4/1980 S.139f.). Das Ausgleichslager soll künftig ein Maximalvolumen von 50 000 Tonnen haben (Finanzierung: 30 000 Tonnen durch Direktbeiträge der Mitgliedstaaten, 20 000 durch Aufnahme von Anleihen). Exportkontrollen können durch den Zinn-Rat eingeführt werden, wenn das Lager einen Bestand von 35 000 Tonnen erreicht. Der Rat hat auch die Aufgabe, Mindest- und Höchstpreise festzusetzen, wobei dieser 30 vH über jenem zu liegen hat. Der Mindestpreis soll im Zweifel dem Marktpreis bei Inkrafttreten des Abkommens entsprechen.

II. *Bananen:* Keine nennenswerten Neuigkeiten.

Baumwolle: Auch während des ersten Teils der sechsten Vorbereitungstagung (27.4.-1.5.1981; 54 teilnehmende Staaten) konnten die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten über Notwendigkeit und Mechanismus einer Preisstabilisierung nicht ausgeräumt werden. Die Vereinigten Staaten als größter Weltexporteur (27 vH der Ausfuhren) waren weiterhin beharrlich gegen jede Form von Marktintervention. Auch der vermittelnde Vorschlag von drei skandinavischen Staaten (Finnland, Norwegen, Schweden), für den Fall bestimmter Marktstörungen wenigstens ein System von Konsultationen vorzusehen, wurde von ihnen brüsk abgelehnt: Es sei klar, daß man sich in verschiedenen Räumen befinde, deren Verbindungstüren fester verschlossen seien denn je. »Es gibt einfach keinen gemeinsamen Schlüssel.« Die sogenannte Izmir-Gruppe (19 Entwicklungsländer, die zusammen etwa 33 vH der Weltausfuhren beisteuern) bestand demgegenüber unverändert — mit Unterstützung der Sowjetunion (20 vH der Weltausfuhren) — auf der Aufnahme preispolitischer Bestimmungen in ein Abkommen. Ihr Sprecher meinte abschließend, »eine weitere Vorbereitungstagung wie diese wäre eine fruchtlose Übung«. Die Aussichten für eine Verständigung sollen vorerst in informellen Beratungen geklärt werden.

Bauxit: Eine Vorbereitungstagung hat noch nicht stattgefunden. Dies sei ein Zeichen für die Zweifel etlicher Erzeugerländer an der Nützlichkeit von Absprachen mit den Verbraucherstaaten (so das UNCTAD-Sekretariat).

Eisenerz: Vom UNCTAD-Sekretariat wurde dazu die berichtenswerte Formulierung geprägt, es sei gerade erst damit begonnen worden, die Informationen zu sammeln, die es ermöglichen würden, die Probleme der Ausfuhrländer deutlich auszumachen.

Fleisch: Hier sind die Arbeiten im Rahmen des Integrierten Programms wohl abgeschlossen. Nachdem auf der zweiten Vorbereitungstagung im Mai 1980 anerkannt worden war, daß Fragen des Welthandels bei dem Internationalen Fleisch-Rat des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) zu ressortieren hätten, konzentrierte sich UNCTAD auf die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie Marktförderung. Entsprechende Programme für Afrika und Lateinamerika wurden auf regionaler Ebene entworfen und vorberaten und sodann auf der dritten Vorbereitungstagung unterbreitet (30.11.-4.12.1981; vertreten 51 Staaten sowie die EG). Die Teilnehmer hielten solche internationalen Maßnahmen für erforderlich und stuften die Vorlagen als ersten Schritt dorthin ein. Das UNCTAD-Sekretariat solle die Projektskizzen in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zu fertigen Projekten fortentwickeln, welche bei geeigneten Finanzierungsinstituten — u. a. dem Gemeinsamen Rohstoffonds mit dessen ›zweitem Schalter‹ — eingereicht werden könnten. Die Zwischenstaatliche FAO-Arbeitsgruppe für Fleisch wurde als geeigneter Betreuer angesehen, und die Teilnehmer des Treffens äußerten die Hoffnung, dieses Gremium werde als ›Internationale Rohstoffinstitution‹ im Sinne des Abkommens über den Rohstofffonds (vgl. dazu, und insbesondere zu dem speziellen Begriff, VN 4/1981 S.132f.) anerkannt werden können.

Darüber hinaus widmeten sich die Delegierten auf der dritten Vorbereitungstagung der Frage, ob es nicht vorzuziehen sei, den Komplex ›Felle und Häute‹ aus dem UNCTAD-Programmpunkt ›Fleisch‹ auszugliedern und fortan mit eigenem Status neben den bisherigen 18 Programmpunkten zu behandeln. Sie verwiesen das Thema schließlich an den Rohstoffausschuß der UNCTAD; dieser bat im Februar 1982 den UNCTAD-Generalsekretär, einen Dialog zwischen Erzeugern und Verbrauchern herbeizuführen.

Hartfasern: Am Ende der fünften Vorbereitungstagung (25.5.-5.6.1981) waren sich die Beteiligten wohl nur darüber einig, ein klareres Bild von den unterschiedlichen Auffassungen gewonnen zu haben. Die strittigen Schlüsselfragen selber blieben ungelöst: Ziele eines Abkommens; institutionelle Vorkehrungen; Preisstabilisierung; länderspezifische Projekte bei den Entwicklungsprogrammen.

Jute: Auch die zweite Verhandlungsrunde der Staatenkonferenz über ein Jute-Abkommen (einschließlich der Errichtung einer Internationalen Jute-Organisation) blieb erfolglos (11.-22.5.1981). Hauptstreitpunkte waren die Finanzierung der Organisation (Kreditaufnahme?), die Stimmrechtsregelung für den künftigen Jute-Rat und die Kriterien für die Kostensenkungsprojekte, welche der Gemeinsame Rohstoffonds über sein zweites Konto unterstützen könnte.

Kupfer: Nach Einschätzung des UNCTAD-Sekretariats sind die Erörterungen an einem toten Punkt angelangt.

Mangan: Die Beratungen befinden sich laut UNCTAD noch in einer sehr frühen Phase. Der Eifer, mit dem die Staaten hier bei der Sache sind, wird vielleicht an folgendem Beispiel deutlich: In Ausführung eines Ersuchens der zweiten Vorbereitungstagung (Oktober 1980; Teilnehmer: 34 Staaten sowie u.a. die EG) hatte das UNCTAD-Sekretariat Anfang 1981 die an einem oder beiden Treffen beteiligten Staaten um Stellungnahme »zu den aktuellen Problemen betreffend Mangan« gebeten. Bis Jahresmitte trafen Antworten von sechs Staaten sowie der EG ein.

Ölsaaten, -früchte: Auf der vierten Vorbereitungstagung (2.-5.3.1981) wurden Forschungs- und Entwicklungsprogramme für Erdnüsse und Kokosnüsse verabschiedet. Die Betreuung gegenüber dem Gemeinsamen Rohstoffonds als in Aussicht genommenem Finanzierungsinstitut soll der entsprechenden Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe der FAO obliegen (vorausgesetzt, der Fonds erkennt sie als ›Internationale Rohstoffinstitution‹ an).

Phosphate: Keine nennenswerten Neuigkeiten.

Tee: Bevor ernsthafte Verhandlungen über ein Abkommen — eventuell sogar mit Preisvorschriften — beginnen können, müssen sich zunächst einmal die Ausfuhrländer auf eine gemeinsame Linie verständigen.

Tropische Hölzer: Die sechste Vorbereitungstagung wurde erst für die Zeit vom 29. März bis zum 8. April 1982 anberaumt (anstatt, wie ursprünglich geplant, für Juli 1981). Es läßt sich derzeit nicht vorhersehen, ob danach genügend Klarheit für eine Staatenkonferenz bestehen wird. Über zwei der vier für ein Abkommen vorgesehenen Grundelemente ist im November 1981 auf Expertenebene beraten worden: Zum einen Forschung und Entwicklung (Vorformulierung von fünf Programmen mit insgesamt 42 Projektskizzen; Finanzierung möglichst über das zweite Konto des Gemeinsamen Rohstoffonds), zum anderen Marktbeobachtung.

III. Der Gründungsvertrag über den Gemeinsamen Rohstoffonds war am 9. Februar 1982 von 20 Staaten ratifiziert, die für etwa ein Fünftel der Einlagen aufkommen. Es sei daran erinnert, daß das Inkrafttreten des Vertrags die Bindungserklärung von mindestens 90 Staaten voraussetzt, welche zwei Drittel der Einlagen leisten. *Norbert J. Prill* □

Sozialfragen und Menschenrechte

Internationales Jahr der Behinderten: Unterschiedliche Ausgangslage in Nord und Süd — Schärfung des öffentlichen Bewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland (15)

(Vgl. auch VN 3/1981 S.81-94.)

Weltweite Aktivitäten im UNO-Rahmen

Haben sich die Erwartungen des UNO-Behindertenjahres erfüllt? Um es vorweg zu nehmen: Was die internationalen und nationalen Aktivitäten vor und während dieses nun vergangenen Jahres sowie die allgemeine Bewußtseinsweckung für die Belange der Behinderten anbetrifft, kann diese Frage im großen und ganzen positiv beantwortet werden.

Wie in dem Artikel des Leiters des Sekretariats der Deutschen Nationalen Kommission in Ausgabe 3/1981 dieser Zeitschrift über die Vorgeschichte, Planung und Durchführung des ›Jahres‹ gesagt wurde, ist die Verkündung derartiger Jahresthemen nur dann sinnvoll und erfolgreich, wenn die Mitgliedstaaten ernsthaft versuchen, die damit verbundenen Ideen und Erwartungen zu erfüllen. Dies ist in intensivem Maße geschehen. So konnte der scheidende Generalsekretär Waldheim bei seiner Abschlußerklärung zum Behindertenjahr vor der Generalversammlung im Dezember 1981 unter anderem festhalten: »Der Widerhall des internationalen Jahres war ermutigend. Mit Freude kann ich feststellen, daß in 127 Ländern nationale Komissionen zu diesem Zweck eingerichtet wurden. Regionale Treffen in verschiedenen Teilen dieser Erde haben langfristige Lösungen zur Vorbeugung, der Wiedereingliederung der Behinderten und der Chancengleichheit untersucht. Auf internationaler Ebene hat unter anderem ein Expertensymposium über Technische Hilfe nützliche Empfehlungen formuliert, die ernsthaftes Studium verdienen. Unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten und betroffenen Organisationen laufen die Vorbereitungen für den Entwurf eines Weltaktionsprogramms für Behinderte auf vollen Touren.«

Zum Zeitpunkt dieser Erklärung lagen bereits detaillierte Berichte des Generalsekretärs selbst und des Beratenden Ausschusses der UNO für das Jahr der Behinderten der Generalversammlung vor. Hieraus ist als wichtigster Punkt hervorzuheben, daß das bekannte Weltaktionsprogramm der UNO zum Behindertenjahr, welches eine globale Strategie beinhaltet, nun zu einer langfristigen Einrichtung werden soll. Dabei ist an eine ständige Auswertung der gewonnenen Erfahrungen gedacht, die sich in einer periodischen Überarbeitung des Aktionsplans — erstmalig ist dies nach Ablauf von fünf Jahren, d. h. für 1987, ins Auge gefaßt — niederschlagen soll. Hier sollen die Behinderten und ihre Organisationen auf internationaler und nationaler Ebene zur Beratung und Mitwirkung hinzugezogen werden. Dies war bereits bei den Aktivitäten während des ›Jahres‹ wie auch den getroffenen Entscheidungen und ausgesprochenen Empfehlungen der Fall. Diese langfristige Planung, die auch den oft mit Skepsis vorgebrachten Zukunftserwartungen der Behinderten Rechnung trägt, beinhaltet erfreulicherweise auch die Beibehaltung des in Wien beheimateten Sekretariats und die Fortdauer der Tätigkeit der inzwischen ernannten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, bei der es sich um eine Diplomatin aus einem Entwicklungsland handelt. Aus der Fülle der internationalen Aktivitäten, deren umfassende Beschreibung den Rahmen dieses Artikels sprengen würde, seien die in die Zukunft weisenden Maßnahmen herausgegriffen. Da ist etwa die Empfehlung des Rates der Weltorganisation im Breich der Behinderten (CWOIH) zu erwähnen, bereits 1982 Folgeaktionen für das internationale Jahr einzuleiten. Hiermit wollen sich auch die weltweiten Nichtregierungs-Organisationen mit dem vorerwähnten Weltprogramm befassen und wohl ein kritisches Auge auf dessen praktische Durchführung werfen. Hierzu gehört die schon jetzt vorgebrachte Forderung, das dem UN-Zentrum für soziale Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten (CSDHA) angeschlossene internationale Sekretariat, das nun von einer Jahres- zur Dauereinrichtung geworden ist, für die Zukunft entsprechend personell zu verstärken. Unter den Aktivitäten der UNO-Organisationen ist die Schaffung eines Treuhandfonds für Behinderte durch den Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) zu nennen, dessen Grundkapital der dieser Organisation 1981 verliehene Friedensnobelpreis (1 Million schwedische Kronen, also ca. 180000 US-Dollar) bilden wird. Man kann sich kaum einen aktuelleren Bestimmungszweck des materiellen Teils eines Nobelpreises vorstellen, als diesen zum Grundstock einer künftigen dauerhaften Finanzierung von internationalen Maßnahmen für Behinderte zu verwenden. Behinderte Flüchtlinge dürften wohl zu den förderungswürdigsten unter den Betroffenen zählen, die oft die Mittel für Prothesen und Rollstühle nicht aufbringen können. Das Zukunftsinteresse der UNO-Mitglieder kam auch in den Vorschlägen des Beratenden Ausschusses zum Ausdruck, ab 1982 alljährlich das Interesse an den Behindertenbelangen durch einen internationalen ›Tag der Behinderten‹ wachzuhalten. Die Bundesregierung hat schließlich durch ihren eigens ernannten Behindertenbeauftragten — dessen Position zwar anläßlich des Behindertenjahres, aber letztlich auf Dauer geschaffen wurde — der Generalversammlung den Vorschlag unterbreiten lassen, einen (natürlich freiwilligen) internationalen Behindertenpaß zu schaffen. Dieser Paß könnte beispielsweise — wie dies in der Bundesrepublik mit dem Behindertenausweis bereits geschieht — dazu dienen, weltweit die Reisemöglichkeiten zu verbessern sowie das Gefühl für die bessere Aufnahme und Integration in die Gesellschaft zu fördern.

Der für das Internationale Jahr bei der UNO selbst bereits errichtete Treuhandfonds, der zunächst für gezielte Sofortmaßnahmen ge-

dacht war, wurde von 20 Mitgliedsländern, darunter auch der Bundesrepublik, und sogar von privaten Quellen so großzügig dotiert, daß seine Mittel künftig für Unterstützungsprojekte in Entwicklungsländern eingesetzt werden können. Hier handelt es sich meist um Einrichtungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation, die in vielen Industrieländern schon seit einiger Zeit zur Selbstverständlichkeit geworden sind, in vielen Ländern der Dritten Welt bisher leider noch Seltenheitswert besitzen. Inzwischen liegen über 60 Projektanträge vor, für die der Fonds bei echtem Realisierungswillen jeweils Start- und Beteiligungshilfe in diese unterentwickelten Regionen geben kann.

Es sei erlaubt, diesen inzwischen aus dem Gebiet der Entwicklungshilfe eliminierten Begriff zu verwenden, denn das Mißverhältnis zwischen dem hohen Anteil von Behinderten in der Dritten Welt und denen in den höherentwickelten Ländern ist noch viel größer als bei der Versorgung der Weltbevölkerung mit Nahrungsmitteln. Hat sich schon bei den Erörterungen im Behindertenjahr herausgestellt, daß die Zahl der Behinderten mit über einer halben Milliarde — darunter 150 Mill Kinder — größer ist als noch vor kurzem vermutet, so muß die Tatsache besonders betroffen machen, daß hiervon 350 bis 400 Mill in Entwicklungsländern oder in ihrer Entwicklung zurückliegenden Gebieten beheimatet sind. Für diese Länder war die Proklamation des Internationalen Jahres daher von noch weit größerer Bedeutung als für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, in der schon seit geraumer Zeit eine praktische Behindertenpolitik mit vielseitigen gesetzlichen Versorgungs- und Hilfsmaßnahmen betrieben wird. Es nimmt daher nicht wunder, daß die schon 1976 erfolgte Anregung zur Proklamation des Behindertenjahres für 1981 aus einem Entwicklungsland stammte.

Die Resonanz auf das Jahr und die Beteiligung in den internationalen Beratungsgremien war daher auch seitens der Entwicklungsländer besonders groß, die sogar eine Aufnahme der Sorge für die Belange der Behinderten in die von ihnen erstrebte Neue Weltwirtschaftsordnung forderten. Hier ist es erfreulicherweise kaum zu ideologischen Auseinandersetzungen gekommen, da sich auch die in der Behindertenarbeit inzwischen erfahreneren Länder zu einer internationalen Zusammenarbeit sofort bereit erklärten. Dort wird auch einer der Schwerpunkte des vorerwähnten langfristigen Weltaktionsprogramms liegen.

Priorität des Integrationsgedankens

Das Motto der Vereinten Nationen zum Behindertenjahr lautete: ›Volle Mitwirkung und Gleichstellung der Behinderten‹. Dieses sehr umfassende und hochgesteckte Ziel kann nur langfristig angesteuert und erreicht werden, was beweisen sollte, daß die Initiatoren dieser Proklamation nicht an ein deklamatorisches Strohfeuer eines Kalenderjahres, sondern an eine langfristig zu stellende Forderung an die Menschheit gedacht haben.

Das Motto der Bundesrepublik Deutschland zum Behindertenjahr, ›Einander verstehen — miteinander leben‹, zeigt bereits einen gewissen Unterschied im Ausgangspunkt und dem hier anzuvisierenden Erwartungshorizont. Während hinsichtlich der dringendsten medizinischen, beruflichen und sozialen Rehabilitationsmaßnahmen, der finanziellen und hilfsmittelmäßigen Versorgung der Behinderten die meisten Länder der Dritten Welt vor gewaltigen Aufgaben stehen, haben wir in der Bundesrepublik bereits einen relativ hohen Versorgungsstand erreicht. Was in unserer Leistungs- und Wohlstandswelt jedoch noch in erheblichem Maße fehlt, ist das Bewußtsein der heilen Gesellschaft für die Situation und das Verständnis für die Belange der Behinderten. Was wir hier brauchen, ist mehr Information und damit bessere Kenntnis über die Vorgänge, die sich im Lebensschicksal eines Behinderten abspielen, mehr menschliche Kontakte und persönliche Verbindungen, durch deren Praxis erst das wirkliche Verständnis geschaffen wird, das schließlich zur echten Annahme und Eingliederung der Behinderten in unsere alltägliche, mitmenschliche Gesellschaft führt.

In der Bundesrepublik ist denn auch gleich mit Beginn des Jahres das Integrationsthema sehr schnell intensiviert und heiß diskutiert worden. Sowohl gutmeinende Idealisten wie auch ideologisch befrachtete Extremisten forderten mit der Abschaffung sämtlicher Sondereinrichtungen für Behinderte eine Integration um jeden Preis. Viele Länder wären froh, wenn die dort völlig fehlende Schulbildung von behinderten Kindern durch Sonderschulen überhaupt ermöglicht würde. Wir sind in der Bundesrepublik über diese Phase längst hinaus, haben bereits integrierte Kindergärten verwirklicht und steuern Schulen dieser Art praktisch an. Das Behindertenjahr hat diese Entwicklung einen deutlichen Schritt weitergebracht. Es hat aber auch gezeigt, daß eine Integration auf Biegen und Brechen ab einem bestimmten Grad der Behinderung für die Betroffenen schädlich sein oder gar einen Rückschritt bedeuten kann. Die maßgerechte Formel, die sich noch einspielen wird, sollte sein: Soviel Integration wie praktisch möglich, soviel Segregation wie aus Schutzgründen noch nötig!

Manche Kreise glaubten, durch lautstarke Abwertung, Skepsis und Unkenrufe den Wert dieses Jahres pauschal in Abrede stellen zu müssen. Es kam auch anfänglich zu Protestaktionen und Demonstrationen, wobei die einen hiermit etwas zu bewegen und die anderen unser ›System‹ zu verändern gedachten. Da die Majorität der Behinderten schnell erkannte, daß mit solchem Vorgehen mehr Schaden angerichtet und der sich deutlich aufbauende gute Wille der heilen Gesellschaft in Unwillen und Distanz — die man ja gerade beseitigen will — umwandeln könnte, verebbte diese falsche Art des Protests sehr bald. Hierfür sorgte auch das überwiegend positive Echo auf allen Ebenen und in vielen Bereichen der deutschen Öffentlichkeit. Die Behindertenverbände nutzten überregional und regional die Chance zur erhöhten Selbstdarstellung ihrer berechtigten Wünsche. Sie erfuhren eine deutliche Stärkung ihres Selbstvertrauens. Sie gingen auch ihrerseits auf die Nichtbehinderten zu, da Integration keine Einbahnstraße sein kann. Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände erkannten die erneute Anstoßwirkung für ihre Arbeit; die Massenmedien beteiligten sich in bisher nicht gekanntem Ausmaß an der Darstellung und Diskussion von Behindertenfragen. Die Aktivitäten der öffentlichen Hand der Bundesrepublik, angefangen mit der konkreten Empfehlungsarbeit der Nationalen Kommission und ihrer Fachausschüsse über den Erlaß von Richtlinien zum behindertengerechten Bauen durch die Länder, erstreckten sich auf alle Ebenen, wobei vor allem die Städte und Gemeinden in vielfältiger Weise mit zahlreichen Veranstaltungen, Symposien und Hilfsmaßnahmen an der sozialen Basis in der Breitenarbeit wirkten.

Beispielhafte Ansätze

So förderte zum Beispiel das Bundesinnenministerium verstärkt den Behindertensport, in dessen Bereich viele nationale und internationale Wettbewerbe stattfanden, mit dem deutlich erhöhten Betrag von rd. 1,5 Mill DM (gegenüber 660 000 DM im Jahr davor). Die Bundesbahn setzte erstmalig versuchsweise in zehn Städten ein neues Rollstuhlmodell ein, um endlich von der diskriminierenden und segregierenden Beförderung der Schwerbehinderten im Gepäckwagen wegzukommen. Die deutsche Flugzeugfirma MBB beteiligte sich für das Großraumflugzeug Airbus an der internationalen Entwicklung eines hydraulischen Faltrollstuhls, dessen Prototyp bereits vorgestellt wurde. Das Fernsehen unterlegt nunmehr gezielt bestimmte Sendungen wie Programmvorschauen und Unterhaltungsfilme mit Gebärdensprache für Gehörlose. Die Fachausschüsse der Nationalen Kommission, in denen Behinderte maßgeblich beteiligt sind, werden ihre Arbeit freiwillig fortsetzen. Als eine ihrer Schlüsselempfehlungen ist der verstärkte Ausbau der medizinischen Früherkennung und Frühbehandlung sowie psychologischen und erzieherischen Frühberatung bei der Rehabilitation behinderter Kinder hervorzuheben.

Auf dem kulturellen Gebiet traten die Behinderten selbst mehr an die Öffentlichkeit. Sie veranstalteten Ausstellungen eigener Kunstwerke, sie schrieben aus eigenem Erleben nicht nur fachliche, sondern auch menschlich bewegende Bücher, die in Autorenlesungen verstärkt zu Wort kamen. Es wurden bundesweite Foto- und Amateurfilmwettbewerbe über das Thema ›Der Behinderte und seine Umwelt‹ mit beachtlichen Ergebnissen durchgeführt.

Stellvertretend für die Gemeindeebene kann die Bundeshauptstadt Bonn genannt werden, die ca. 100 Sonderveranstaltungen in Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen geplant, durchgeführt und finanziell gefördert hat. Viele Einzelmaßnahmen wie Geräuschampeln für Blinde, Schreibtelefone und Gebärdenkurse für Gehörlose, verbesserte Telefonanlagen für Schwerbehinderte sowie weitere bauliche Maßnahmen könnten zum Beweis praktischer Fortschritte herangezogen werden. Zwei Sonderaktionen verdienen hier Hervorhebung: In den Sommerferien wurden behinderte Jugendliche aus fünf europäischen Nationen zu einem zweiwöchigen Aufenthalt mit dem beziehungsreichen Namen ›Handicamp‹ nach Bonn eingeladen. Das abwechslungsreiche Programm und Konzept dieses gelungenen Treffens wird im Bericht der Nationalen Kommission an die UNO erwähnt, da die ausländischen Teilnehmer ähnliche Veranstaltungen in ihren Ländern vorschlugen. — Eine 40köpfige Gruppe behinderter und nichtbehinderter Bonner Jugendlicher unternahm eine Romfahrt mit Besuch beim Papst. Hier wurden im gemeinsamen Erlebnis Ängste der Kommunikation überwunden und praktisch gezeigt: »Es geht tatsächlich, daß Behinderte und Nichtbehinderte mit-

einander auskommen«, wie die Beteiligten begeistert berichteten.
Das als Modell der Bundesregierung zusammen mit dem Landschaftsverband Rheinland und der Stadt Bonn seit fünf Jahren betriebene Behinderten-Freizeit- und Begegnungszentrum, das Gustav-Heinemann-Haus, war ein weiterer Mittelpunkt noch intensiverer Veranstaltungs-, Bildungs- und Betreuungsarbeit. Die dort brennpunktartig anfallenden Informationen, Beobachtungen und Erkenntnisse waren für eine Tatsache repräsentativ: Nicht die gesetzlichen und technischen Einzelmaßnahmen zugunsten der Behinderten, die in erster Linie die Aufgabe der öffentlichen Hand waren und bleiben werden, stellten den Haupteffekt des Behindertenjahres dar, sondern der große Bewußtseinsschub, der durch seine Öffentlichkeitsarbeit bewirkt wurde. Viele Skeptiker wie Betroffene und auch manche Optimisten werden erst später das Ausmaß der Anstoßwirkung dieses Jahres erkennen. Alle, die den Erwartungshorizont von Anfang an primär bei der Impulsgebung und der Bewußtseinsförderung angesetzt haben, sind nicht enttäuscht worden. Und dennoch müssen wir uns darüber klar sein: das schnell vergangene Jahr hat auch gezeigt, daß eine dauerhafte und tiefe Verwurzelung des Verständnisses für die noch großenteils am Rande stehenden Behinderten bei weitem noch nicht Gemeingut unserer Gesellschaft geworden ist. Hier liegt die langjährige Zukunftsverpflichtung für alle. Daß dies so ist, hat das Internationale Jahr der Behinderten ebenfalls sehr deutlich gemacht. *Freimut Richter* □

Entkolonisierung und Treuhandfragen

West-Sahara: UNO drängt auf Waffenstillstand und Referendum — Sahara-Republik jetzt Mitglied der OAE — Forderungen der Konfliktparteien weiter unvereinbar (16)

(Die folgenden Ausführungen setzen den Bericht in VN 1/1981 S.33f. fort)

Die Lösungsvorschläge der OAE

Die UN-Generalversammlung hatte mit ihrer Resolution 35/19 vom 11. November 1980 der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU bzw. OAE) erneut die Verantwortung für die Durchführung einer politischen Lösung der West-Sahara-Frage übertragen. Die OAE hatte dieses Problem zu einem der wichtigsten Punkte auf der Tagesordnung ihrer 18. Gipfelkonferenz gemacht, die vom 24. bis 27. Juni 1981 in der kenianischen Hauptstadt Nairobi stattfand. Die Verhandlungen begannen insofern mit einer Überraschung, als König Hassan II. von Marokko kurz zuvor erstmals, wenn auch nur in vager Form, die ›grundsätzliche Zustimmung‹ zu einem Referendum gegeben hatte. Das schien einen Durchbruch möglich zu machen. Die Gipfelkonferenz begrüßte in ihrer Resolution AHG/Res. 103(XVIII) die Konzession des Königs und forderte die Konfliktparteien zu einem sofortigen Waffenstillstand auf. Ein ›Durchführungsausschuß‹ (Implementation Committee) wurde eingesetzt, der die Modalitäten für den Waffenstillstand und für ein Referendum bis Ende August 1981 ausarbeiten solle; die OAE bat ferner die UNO, gemeinsam mit ihr eine Friedenstruppe in der West-Sahara zu stationieren. Der Durchführungsausschuß besteht — wie vorher die Ad-hoc-Kommission (Rat der Weisen) — aus den Staatschefs von Guinea, Kenia, Mali, Nigeria, Sierra Leone, Sudan und Tansania unter dem Vorsitz des kenianischen Präsidenten und gegenwärtigen OAE-Vorsitzenden Daniel arap Moi.
Zeitgerecht vom 24. bis 26. August 1981 tagte der Durchführungsausschuß in Nairobi und faßte folgende Beschlüsse: Ein ›allgemeines und freies‹ Referendum solle in der West-Sahara durchgeführt werden. Wahlberechtigt solle sein, wer bei dem spanischen Zensus von 1974 in den Wahllisten erfaßt worden war (die Listen befinden sich gegenwärtig in der Obhut der Vereinten Nationen). Das Stimmrecht der sahrauischen Flüchtlinge in den Nachbarländern wird nur unpräzise behandelt, indem auf die Unterlagen des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) verwiesen wird. Bei dem Referendum solle sich die Bevölkerung zwischen zwei Optionen entscheiden: Unabhängigkeit oder Integration in Marokko. Das Referendum solle von dem Durchführungsausschuß in Zusammenarbeit mit der UNO abgehalten werden. Eine Interimsverwaltung solle mit den bestehenden Strukturen (also mit den marokkanischen Behörden) zusammenarbeiten. Eine angemessene Friedenstruppe der »OAE und/oder der UN« solle die Arbeit der Verwaltung unterstützen. Schließlich fordert der Ausschuß die »Konfliktparteien« (die POLISARIO wird nicht beim Namen genannt) auf, unter seinen Auspizien einen Waffenstillstand auszuhandeln. Die Truppen der Konfliktparteien sollten auf ihre Garnisonen beschränkt werden.

Der Dissent der Konfliktparteien

Dieser Plan fand zwar vielfach Zustimmung, aber gerade die beiden Hauptbetroffenen äußerten erhebliche Einwände.
Marokko: Bereits eine Woche nach der OAE-Gipfelkonferenz hatte König Hassan sein Einverständnis zu einem Referendum insofern abgeschwächt, als er nur noch von einem »internen« Referendum sprach, das der Bevölkerung das Recht gebe, seine Zugehörigkeit zu Marokko zu »bestätigen«. Diese Abstimmung solle von der spanischen Verwaltung durchgeführt werden, UN-Beobachter könnten ihre Durchführung überwachen und technische Hilfe leisten. Das Referendum solle sich auf die eine Frage beschränken, ob »dem Fürst der Gläubigen, dem König von Marokko« Loyalität bestätigt werde. Auf diese Frage sei nur mit Ja oder Nein zu antworten. Verhandlungen mit der POLISARIO, wie sie von der OAE zur Herbeiführung des Waffenstillstandes gefordert werden, wurden und werden von Marokko strikt abgelehnt.
POLISARIO: Die Positionen der ›Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Rio de Oro‹ sind in einem Memorandum dargelegt, das als Anlage zu UN-Doc.A/36/488 vom 10. September 1981 verteilt wurde: König Hassan wird — gewiß nicht zu Unrecht — vorgeworfen, durch die Einschränkung seiner Zustimmung zum Referendum die Entschließung der OAE nach »Buchstaben und Geist« verletzt zu haben. Die POLISARIO fordert als Voraussetzung für das Referendum den vollständigen Abzug der marokkanischen Truppen und der Verwaltung. Direkte Verhandlungen Marokkos mit der POLISARIO seien die Voraussetzung für alle Friedensschritte. Das gesamte sahrauische Volk solle in seine »Städte und Dörfer« zurückkehren. UNO und OAE sollten eine Interimsverwaltung einrichten, die mit der nationalen Verwaltung der Arabischen Demokratischen Republik Sahara (ADRS) zusammenarbeiten könne.
Diese Beispiele zeigen, welche Kluft nach wie vor zwischen den beiden Konfliktparteien besteht. Für keine der beiden Seiten sind die Forderungen der Gegenseite akzeptabel. Der Kompromißvorschlag der OAE fordert beiden Seiten Opfer ab, die jedoch für Marokko eher erfüllbar erscheinen.

Die Stellungnahme der Vereinten Nationen

In der schwierigen Situation sah es die Weltorganisation offenbar als ihre wichtigste Aufgabe an, die Autorität der von ihr selbst mit der Lösung des Problems beauftragten OAE durch die (mit 76 gegen 9 Stimmen bei 57 Enthaltungen angenommene) Resolution 36/46 vom 24. November 1981 zu stärken, in der sie die Beschlüsse der 18. Gipfelkonferenz der OAE und des Durchführungsausschusses im wesentlichen billigt. Die Generalversammlung unterstreicht dabei nochmals ihre Grundpositionen, vor allem das »Recht des Volkes der Sahara auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit«. Sie ermahnt ferner Marokko und die POLISARIO (die hier im Gegensatz zu den Erklärungen der OAE namentlich genannt wird), Verhandlungen miteinander aufzunehmen. Nachdrücklich wird die OAE aufgefordert, bei der Durchführung des Referendums für die »Mitwirkung« der Vereinten Nationen zu sorgen. Unter Hinweis auf die Resolution 35/117 vom 10. Dezember 1980 (die die Kooperation zwischen der Weltorganisation und dieser Regionalorganisation zum Gegenstand hat) wird um die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit in fast schon beschwörend klingender Form »ersucht«.
Wenn die Beschlüsse der OAE den Eindruck erwecken, als ob für sie die Herstellung des Friedens in der Region Vorrang habe vor der Wahrung der Grundrechte der Bevölkerung der West-Sahara, so gilt für die UNO zwingend die umgekehrte Gewichtung. Die UN-Resolution spiegelt zwischen den Zeilen dieses Dilemma wider. Die nachdrücklich angestrebte Beteiligung der Weltorganisation an der Durchführung der Friedensvorschläge würde es ihr erlauben, Einfluß im Sinne ihrer Wertordnung zu nehmen.
Die oben dargestellten Positionen der Konfliktparteien zeigen folgende wichtigste Widersprüche:

— Die Weigerung Marokkos, direkte Verhandlungen mit der POLISARIO zu führen, die von dieser als unabdingbare Voraussetzung einer Lösung bezeichnet werden.
— Die POLISARIO-Forderung nach Rückzug der marokkanischen Truppen und Verwaltung, die allerdings von der OAE fallengelassen wurde.
— Die noch völlig ungeklärte Frage der Stimmberechtigung. Der umstrittene spanische Zensus von 1974 ergab eine Bevölkerung von nur 73 487 Menschen. Dem stehen Angaben der POLISARIO gegen-

über, die bis 750 000 Personen gehen. Unparteiische Schätzungen liegen bei etwa 250 000.

Um trotz dieser Gegensätze die Frage des Friedensprozesses in Gang zu halten, beschloß der Durchführungsausschuß auf seiner zweiten Zusammenkunft am 8./9. Februar 1982 — um nicht das Ganze an dem Teilproblem der »direkten Verhandlungen« scheitern zu lassen —, den Vorsitzenden der OAE zu beauftragen, auf dem Wege der »Reisediplomatie auf höchster Ebene« vorrangig die Frage eines Waffenstillstandes mit den Konfliktparteien zu klären. Im übrigen wurden die auf der ersten Sitzung des Durchführungsausschusses gefaßten und von den Vereinten Nationen bestätigten Beschlüsse beibehalten und nur geringfügig ergänzt. Fristen werden nicht genannt, so daß der zeitliche Ablauf völlig offenbleibt.

Eklat in Addis Abeba

Eine dramatische Wendung nahm das Verhältnis der OAE als Organisation zum Konflikt allerdings schon kurz nach dem Treffen in Nairobi. Auf der OAE-Ministerratstagung (22.–28.2., Addis Abeba) gab OAE-Generalsekretär Edem Kodjo — augenscheinlich ohne Absprache mit dem OAE-Vorsitzenden — die Aufnahme der ADRS als 51. Mitglied in die Organisation bekannt; obwohl schon 1980 auf dem Gipfeltreffen von Freetown 26 Staaten die Aufnahme der Exil-Republik befürwortet hatten, war bislang dieser förmliche Akt vermieden worden, um die OAE nicht einer Zerreißprobe auszusetzen. Jetzt aber kam es zu einem Eklat. Die Delegationen von 19 Mitgliedsländern verließen die Konferenz. Vier weitere Länder, darunter Ägypten, blieben zwar, meldeten aber ihre Bedenken gegen die Aufnahme der ADRS in die OAE an. Seitdem herrscht ein Zustand der Verwirrung. Die Konfliktparteien beharren eher noch weniger kompromißbereit als bisher auf ihren kontroversen Standpunkten. Der Vorsitzende der OAE erklärte, er habe von dem Sahara-Ausschuß der OAE das Mandat erhalten, mit Marokko und der POLISARIO getrennte Gespräche zu führen, um den Waffenstillstand und ein Referendum zu erreichen. Er werde diesen Auftrag weiterhin durchführen.

Die Brisanz der Situation wurde besonders deutlich, als Mitte März in Dakar eine Konferenz der Informationsminister der OAE-Mitgliedstaaten stattfinden sollte. Das Gastland Senegal verwies die bereits angereiste Delegation der ADRS des Landes. Als Protest dagegen verließen diesmal die Minister von 14 Teilnehmerstaaten, die mit der POLISARIO sympathisieren, die Konferenz. Die Konferenz wurde daraufhin ›sine die‹ verschoben. Dieser Vorfall zeigt, wie sehr die OAE gegenwärtig gespalten und damit in ihrer gesamten politischen Arbeit gelähmt ist. Eine Änderung scheint allenfalls durch die Einberufung einer Sonder-Gipfelkonferenz denkbar.

Die Kampfhandlungen

Die Angriffe der POLISARIO hatten im Frühjahr und Sommer 1981 deutlich nachgelassen. Drei Gründe wurden als Ursache vermutet:

— Marokko baute die ›Mauer‹, bei der es sich um einen rund 450 km langen Sandwall handelt, der durch Landminen, Stacheldraht und elektronische Vorwarneinrichtungen verstärkt ist. Die Mauer schützt die Ortschaft Zag südlich des Nordosten des Dschebel Ouarkziz und führt vom Südrand dieses schwer passierbaren Berglandes in weitem Bogen um Smara, die Phosphatlager von Bou Craa und die Hauptstadt El-Aioun zum Atlantik. Sie schützt damit den von König Hassan als ›nützliche Sahara‹ bezeichneten Teil des umstrittenen Gebietes. In den weiten Räumen südlich der Mauer behielt Marokko zunächst lediglich drei befestigte Plätze.

— Die POLISARIO erhielt aus Libyen moderne sowjetische Waffen zugeführt, an denen sie erst ausgebildet werden muß.

— Die POLISARIO führte zudem die Umgruppierung eines Teils ihrer Kampfverbände aus dem Raum um Tindouf in den Süden durch.

Nach dieser trügerischen Ruhepause erfolgte am 13. Oktober 1981 der erfolgreiche Angriff der POLISARIO auf die befestigte Ortschaft Guelta Zemmour (150 km südlich der Mauer und 40 km westlich der Grenze zu Mauretanien). Der Angriff verdient deshalb besondere Beachtung, weil er durch den Einsatz neuer, schwerer Waffen (nach marokkanischen Angaben Panzer T-54 und T-55 sowie SAM-6-Flugabwehrraketen) gekennzeichnet war und deshalb vielfach als eine Eskalation in der Kampfführung angesehen wird. Marokko nahm zwar Guelta Zemmour nach drei Tagen wieder zurück, räumte es aber ebenso wie den Stützpunkt Bir Enzarnam im November 1981 ohne Feinddruck endgültig. Bir Enzarnam liegt 120 km östlich der Hafenstadt Dakhla.

Verschiedene Versuche der POLISARIO, Ende 1981/Anfang 1982 den Wall um die ›nützliche Sahara‹ zu durchbrechen, sind gescheitert. Sie dürften auch in Zukunft nur zu zeitlich begrenzten Erfolgen führen.

So hält Marokko zwar die wichtigsten Teile der West-Sahara weiterhin besetzt, in den erneblich größeren, wenn auch fast menschenleeren Gebieten südlich davon ist Marokko (von Dakhla abgesehen) weder militärisch noch administrativ ständig präsent, und die POLISARIO bewegt sich dort nach eigenem Willen. Auch wenn das eine teilweise De-facto-Erfüllung der POLISARIO-Ziele darstellt, ist doch nach wie vor eine militärische Gesamtlösung der West-Sahara-Frage für beide Seiten unerreichbar.

Konfliktmächte und Großmächte

Marokko trägt schwer an der Last des Krieges. Soziale Unruhen im Juni 1981 (Casablanca) erschütterten die innere Geschlossenheit. Führer der sozialistischen Oppositionspartei USFP warfen dem König nach dem OAE-Gipfel in Flugblättern vor, durch das Einverständnis zu einem Referendum Verrat an der nationalen Sache geübt zu haben. Das zeigt erneut, wie eng der innenpolitische Spielraum Hassans im Hinblick auf das Aushandeln einer Kompromißlösung ist.

Die Lage der *POLISARIO* ist zwiespältig. Zwar geben die militärischen Erfolge ihr einen starken Rückhalt bei der Vertretung ihrer Ansprüche. Im politischen Raum hat sie jedoch im Umgang mit ihren Hilfsmächten schwierige Phasen durchstehen müssen. Neben der zunehmenden Zurückhaltung Algeriens stellte das Verhalten des libyschen Staatschefs Kaddafi im Jahre 1981 für die POLISARIO eine schwere Nervenprobe dar:

— Die zeitweise Annäherung Kaddafis an Marokko während des OAE-Gipfeltreffens.

— Kaddafis Vorschlag vom April 1981, die ADRS solle den Wunsch nach Selbständigkeit aufgeben und sich mit Mauretanien vereinigen.

— Schließlich die Erklärung Kaddafis vom September 1981, der Sahara-Krieg solle beendet werden, damit »die tapferen Krieger der POLISARIO« zum Kampf gegen den wichtigsten Feind der Araber, den Zionismus, frei würden.

Fast entstand so der Eindruck, die POLISARIO würde von ihrem wichtigsten Helfer fallengelassen, auch wenn die gegen Guelta Zemmour eingesetzten Waffen das Gegenteil zu beweisen scheinen. Gerade diese Kämpfe sind aber schwer zu bewerten: Stellen sie ein letztes Aufbäumen der POLISARIO dar, um für die Verhandlungen eine gute Ausgangsbasis zu gewinnen, oder sind sie im Gegenteil der Beginn des Abrückens von ungünstigen politischen Friedensverhandlungen im Vertrauen darauf, daß nach der Verbesserung der Bewaffnung eine militärische Lösung erreichbar sei?

Algerien lehnt es nach wie vor ab, in der Rolle einer Konfliktpartei in die Verhandlungen einbezogen zu werden. Andererseits vermeidet es sorgfältig den Eindruck, die POLISARIO im Stich gelassen zu haben, schon um diese nicht in die völlige Abhängigkeit des rivalisierenden Libyen geraten zu lassen.

Die *Vereinigten Staaten* haben aus globalpolitischen Gründen ihre Beziehungen zu Marokko in letzter Zeit enger gestaltet. Obwohl sie auch jetzt noch die Inbesitznahme der West-Sahara durch Marokko offiziell nicht anerkennen, hatte Präsident Reagan bereits drei Monate nach seiner Amtsübernahme die Verwendungseinschränkung für 108 von Marokko bestellte, aber noch nicht gelieferte Panzer vom Typ M-60 aufgehoben. Signalwirkung kommt dem Besuch des US-Außenministers Haig am 11./12. Februar 1982 in Marokko zu. Haig kündigte danach vor der Presse Verhandlungen über die Benutzung zweier marokkanischer Luftstützpunkte durch US-Militärflugzeuge an. Ferner äußerte er sich behutsam über die Absicht, einen gemeinsamen Militärausschuß zu bilden. Entscheidungen seien jedoch noch nicht getroffen. Ohne vor der Presse den Saharakrieg zu erwähnen, gab Haig der Hoffnung der US-Administration Ausdruck, in Zukunft die Militärhilfe für Marokko substantiell erhöhen zu können. Damit nehmen die USA in Zukunft de facto im Saharakonflikt stärker als bisher zugunsten Marokkos Einfluß.

Die *Sowjetunion* beteiligt sich an dem Konflikt weiterhin nur indirekt durch ihre Waffenlieferungen an Libyen.

Ausblick

Nach dem Eklat von Addis Abeba scheint es aufs neue unwahrscheinlich, daß Daniel arap Moi bei der Durchführung des Vermittlungsauftrags der OAE Erfolg hat und einen Waffenstillstand erreicht. Wird jedoch eine Lösung — was eher anzunehmen ist — weiterhin verzögert, so dürften ab August 1982 die Karten neu gemischt werden, wenn Kaddafi das Amt des Vorsitzenden der OAE für ein Jahr übernimmt. Für ihn lösen sich die Widersprüche seiner Sahara-Politik dadurch auf, daß er diese lediglich als zweitrangige Bestandteile einer konsequent gesamtarabischen Politik ansieht. *Conrad Kühlein* □

Dokumente der Vereinten Nationen

Flüchtlinge, Selbstbestimmungsrecht, Menschenrechte, Nazismus und Faschismus, Seschellen, Abrüstung, UN-Mitgliedschaft

Flüchtlinge

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme. — Resolution 35/124 vom 11. Dezember 1980

Die Generalversammlung,

— in großer Sorge über die zunehmenden Flüchtlingsströme in vielen Teilen der Welt,

— zutiefst beunruhigt über das menschliche Leid von Millionen Männern, Frauen und Kindern, die aus ihrer Heimat fliehen oder gewaltsam vertrieben werden und in anderen Ländern Zuflucht suchen,

— in Bekräftigung des Rechts der Flüchtlinge, wieder dorthin in ihre Heimatländer zurückzukehren, von wo sie gekommen sind (to their homes in their homelands),

— in Würdigung der unermüdlichen humanitären und sozialen Bemühungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge,

— ferner in Würdigung des Beitrags aller Staaten, Organe der Vereinten Nationen, Sonderorganisationen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die Hilfe geleistet haben, und unter Hervorhebung der Bedeutung ihrer Bemühungen in diesem Bereich,

— in Anbetracht dessen, daß Flüchtlingsströme neben dem Leid, das sie über einzelne Menschen bringen, auch der gesamten internationalen Gemeinschaft große politische, wirtschaftliche und soziale Belastungen auferlegen können, deren Auswirkungen auf Entwicklungsländer mit begrenzten eigenen Ressourcen besonders verheerend sind,

— in Anbetracht dessen, daß massive Flüchtlingsströme nicht nur die innere Ordnung und Stabilität der Aufnahmeländer beeinträchtigen, sondern auch die Stabilität gesamter Regionen gefährden und so zu einer Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit werden können,

— im Bewußtsein ihrer Pflicht zur gründlichen Prüfung aller Aspekte des Flüchtlingsproblems und zum Studium der von den einschlägigen Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen Mittel und Möglichkeiten zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,

— in Bekräftigung der Unverletzlichkeit bestehender internationaler Normen und Grundsätze über die Verantwortung von Staaten, insbesondere für den Flüchtlingsschutz, und in Bekräftigung der Aufgabenverteilung der internationalen Organisationen und Institutionen,

— in Bekräftigung ihrer Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970, mit der sie die Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen verabschiedet hat,

— daher in der Überzeugung, daß die Vereinten Nationen aufgerufen sind, neben humanitärer und sozialer Hilfe geeignete Mittel zur Verhütung neuer Flüchtlingsströme in Erwägung zu ziehen,

1. verurteilt nachdrücklich alle Politiken und Praktiken unterdrückerischer und rassistischer Regime sowie Aggression, Fremdherrschaft und fremde Besetzung, die die Hauptursachen für die umfangreichen Flüchtlingsströme überall in der Welt sind und die unmenschliches Leid mit sich bringen;
2. bittet alle Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär ihre Stellungnahmen und Vorschläge für eine internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme und zur Erleichterung der Rückkehr rückkehrwilliger Flüchtlinge zuzuleiten;
3. ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung zur weiteren Prüfung und gründlichen Untersuchung auf ihrer sechsunddreißigsten Tagung zusammen mit den auf ihrer fünfunddreißigsten Tagung hierzu vorgebrachten Äußerungen über die Auffassungen, Stellungnahmen und Vorschläge der Mitgliedstaaten über alle weiteren Beiträge zu dieser Frage zu berichten, die ihm unter Umständen von anderen Organen der Vereinten Nationen zugehen;
4. beschließt die Aufnahme des Punkts ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer sechsunddreißigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +105; −16: Afghanistan, Angola, Bjelorußland, Bulgarien, Deutsche Demokratische Republik, Jemen (Demokratischer), Kuba, Laos, Mongolei, Mosambik, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn, Vietnam; = 14: Äthiopien, Algerien, Benin, Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Sao Tomé und Principe, Simbabwe, Tansania, Uganda.

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme. — Resolution 36/148 vom 16. Dezember 1981

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis auf ihre Resolution 35/124 vom 11. Dezember 1980 über internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung massiver neuer Flüchtlingsströme,

— nach Beschäftigung mit dem Bericht des Generalsekretärs,

— im Hinblick auf die gemäß Resolution 35/124 der Generalversammlung von den Mitgliedstaaten, den Organen, Organisationen und Sonderorganistionen der Vereinten Nationen vorgelegten Stellungnahmen und Vorschläge,

— zutiefst beunruhigt über die anhaltenden massiven Flüchtlingsströme in vielen Teilen der Welt und das menschliche Leid von Millionen von Männern, Frauen und Kindern, die aus ihrer Heimat fliehen bzw. gewaltsam aus ihr vertrieben werden,

— in Bekräftigung ihrer nachdrücklichen Verurteilung von Politiken und Praktiken oppressiver und rassistischer Regime sowie von Aggression, Kolonialismus, Apartheid, Fremdherrschaft, ausländischer Intervention und Besetzung, die zu den Hauptursachen für neue und massive Flüchtlingsströme in der ganzen Welt gehören und ungeheures menschliches Leid verursachen,

— unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sozio-ökonomische Faktoren in starkem Maße dazu beitragen, daß Menschen zu Flüchtlingen werden,

— in Bekräftigung der Unverletzlichkeit der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie anderer schon bestehender internationaler Instrumente, Normen und Grundsätze u. a. über die Verantwortung von Staaten hinsichtlich der Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme und über den Status und den Schutz von Flüchtlingen sowie ferner in Bekräftigung der Aufgabenverteilung der bestehenden internationalen Organisationen und Institutionen,

— unter Hervorhebung der Tatsache, daß massive Flüchtlingsströme nicht nur die innere Ordnung und Stabilität der Aufnahmeländer beeinträchtigen, sondern auch die politische und soziale Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung gesamter Regionen gefährden und so zu einer Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit werden können,

— im Hinblick darauf, daß massive Flüchtlingsströme neben dem Leid, das sie über einzelne Menschen bringen, auch der gesamten internationalen Gemeinschaft erhebliche politische, wirtschaftliche und soziale Belastungen auferlegen können, die sich auf Entwicklungsländer — insbesondere soweit ihre eigenen Ressourcen begrenzt sind —, verheerend auswirken können,

— in der Überzeugung, daß die Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme daher ein dringendes Anliegen der gesamten internationalen Gemeinschaft ist,

— in Bekräftigung ihrer Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970, mit der sie die Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen verabschiedet hat,

— in Würdigung der unermüdlichen Bemühungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und seiner Mitarbeiter auf humanitärem und sozialem Gebiet, für die das Amt des Hohen Kommissars zweimal den Friedensnobelpreis erhalten hat,

— ferner in Würdigung des Beitrags aller Staaten, Organe der Vereinten Nationen, Sonderorganisationen sowie zwischenstaatlichen Organisationen, die Hilfe geleistet haben, und unter Hervorhebung der Bedeutung ihrer Bemühungen in diesem Bereich,

— sich dessen bewußt, daß zur Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme unbedingt geeignete Wege der internationalen

Zusammenarbeit entwickelt werden sollten, die im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere mit dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten sowie ferner im Einklang mit dem Grundsatz stehen, daß aus der Charta keine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten abgeleitet werden kann, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören,

1. nimmt den Bericht des Generalsekretärs zur Kenntnis;
2. begrüßt die von den Mitgliedstaaten sowie von den Organen, Organisationen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen gemäß Resolution 35/124 der Generalversammlung vorgelegten Stellungnahmen und Vorschläge für eine internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme und zur Erleichterung der Rückkehr rückkehrwilliger Flüchtlinge;
3. hebt das Recht der Flüchtlinge hervor, wieder an ihre Heimstätten in ihren Heimatländern zurückzukehren, und bekräftigt das in ihren früheren Resolutionen festgehaltene Recht nicht rückkehrwilliger Flüchtlinge auf angemessene Entschädigung;
4. beschließt die Einsetzung einer siebzehnköpfigen Gruppe von Regierungssachverständigen, deren Kosten in der Regel von den Staaten zu tragen sind, die einen Sachverständigen nominieren und deren Kandidat nach entsprechender Konsultation mit den Regionalgruppen sowie unter gebührender Berücksichtigung des Prinzips der gerechten geographischen Verteilung vom Generalsekretär ernannt wird;
5. ersucht die Gruppe von Regierungssachverständigen zur Ausarbeitung von Empfehlungen für geeignete Wege der internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme, unter Zugrundelegung schon bestehender einschlägiger internationaler Instrumente, Normen und Grundsätze sowie unter gebührender Berücksichtigung der in Ziffer 3 erwähnten Rechte zwecks Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit bei der Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme möglichst bald eine umfassende Überprüfung des Problems mit allen seinen Aspekten durchzuführen, mit dem Ziel, unter gebührender Beachtung des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten Empfehlungen über geeignete Wege der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich auszuarbeiten;
6. ersucht die Gruppe von Regierungssachverständigen, zu bedenken, wie wichtig es ist, allgemeine Übereinstimmung zu erzielen, wann immer dies für das Ergebnis ihrer Arbeiten von Bedeutung ist;
7. ersucht die Gruppe von Regierungssachverständigen um Berücksichtigung der dem Generalsekretär gemäß Resolution 35/124 zugeleiteten Stellungnahmen und Vorschläge sowie aller weiteren Stellungnahmen und Vorschläge von Mitgliedstaaten und Organen, Organisationen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen samt der auf der sechsunddreißigsten Tagung der Generalversammlung bei der Erörterung dieses Punktes geäußerten Auffassungen sowie um Berücksichtigung der vom Sonderberichterstatter der achtunddreißigsten Tagung der Menschenrechtskommission gemäß Resolution 29(XXXVII) der Menschenrechtskommission vom 11.März 1981 vorzulegenden Studie samt der Beratungen der Kommission über diese Studie;
8. fordert die Mitgliedstaaten, die dem Generalsekretär ihre Stellungnahmen und Vorschläge zu diesem Punkt bisher noch nicht zugeleitet haben, auf, dies so bald wie möglich zu tun;
9. ersucht den Generalsekretär, eine weitere Zusammenstellung der gemäß Ziffer 8 eingegangenen Antworten vorzunehmen und der Gruppe von Regierungssachverständigen alle zum Abschluß ihrer Arbeiten erforderlichen Hilfen, Einrichtungen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen;
10. fordert die Gruppe von Regierungssachverständigen auf, dem Generalsekretär so rechtzeitig einen Bericht vorzulegen, daß die Generalversammlung ihn auf ihrer siebenunddreißigsten Tagung behandeln kann;
11. beschließt die Aufnahme des Punkts ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer siebenunddreißigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Selbstbestimmungsrecht

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Universelle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. — Resolution 36/10 vom 28.Oktober 1981

Die Generalversammlung,

— erneut erklärend, wie wichtig für die effektive Gewährleistung und Einhaltung der Menschenrechte die universelle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist, das in der Charta der Vereinten Nationen verankert und in den Internationalen Menschenrechtspakten sowie in der in Resolution 1514(XV) der Generalversammlung vom 14.Dezember 1960 enthaltenen Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker festgehalten wurde,

— unter Begrüßung der zunehmenden Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch Völker, die unter kolonialer, fremder oder ausländischer Herrschaft stehen, sowie der Entwicklung dieser Völker zu souveränen und unabhängigen Staaten,

— tief besorgt über die fortgesetzten Akte oder Androhungen fremder militärischer Interventionen und Besetzung, welche das Selbstbestimmungsrecht einer zunehmenden Anzahl souveräner Völker und Nationen zu unterdrücken drohen oder bereits unterdrückt haben,

— ferner mit dem Ausdruck großer Besorgnis darüber, daß durch das weitere Vorkommen derartiger Aktionen Millionen von Menschen als Flüchtlinge und Vertriebene ihre Heimat verloren haben und weiter verlieren, sowie darauf hinweisend, wie dringend konzertierte internationale Maßnahmen zur Erleichterung des Schicksals dieser Menschen erforderlich sind,

— unter Hinweis auf die von der Menschenrechtskommission auf ihrer sechsunddreißigsten und siebenunddreißigsten Tagung verabschiedeten einschlägigen Resolutionen über die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und anderer Menschenrechte als Folge militärischer Intervention sowie fremder Aggression und Besetzung,

— unter erneutem Hinweis auf ihre Resolution 35/35B vom 14. November 1980,

— in Kenntnisnahme der Mitteilung des Generalsekretärs vom 1. Oktober 1981,

1. erklärt erneut, daß die universelle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts aller, auch der unter kolonialer, fremder und ausländischer Herrschaft stehenden Völker, eine Grundvoraussetzung für die effektive Gewährleistung und Einhaltung der Menschenrechte und für die Bewahrung und Förderung dieser Rechte darstellt;
2. erklärt ihre entschiedene Ablehnung von Akten fremder militärischer Intervention, Aggression oder Besetzung, da diese in bestimmten Teilen der Welt zur Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und anderer Menschenrechte geführt haben;
3. fordert die verantwortlichen Staaten auf, ihrer militärischen Intervention und Besetzung fremder Länder und Territorien unverzüglich ein Ende zu setzen und alle Akte der Unterdrückung, Diskriminierung, Ausbeutung und Mißhandlung einzustellen, insbesondere die brutalen und unmenschlichen Methoden, die bei der Ausübung dieser Akte gegen die betroffenen Völker angewendet worden sein sollen;
4. beklagt das Elend der Hunderttausenden von Flüchtlingen und Vertriebenen, die durch die obengenannten Akte ihre Heimat verloren haben, und bekräftigt ihr Recht auf freiwillige, sichere und ehrenvolle Rückkehr an ihre Heimstätten;
5. ersucht die Menschenrechtskommission, der Verletzung der Menschenrechte, insbesondere des Selbstbestimmungsrechts, durch fremde militärische Intervention, Aggression oder Besetzung weiterhin ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen;
6. ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung auf ihrer siebenunddreißigsten Tagung unter dem Punkt ›Die Bedeutung der universellen Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der baldigen Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker für die effektive Gewährleistung der Menschenrechte‹ einen Bericht zu dieser Frage vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Menschenrechte

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Willkürliche Hinrichtungen bzw. Hinrichtungen im Schnellverfahren. — Resolution 36/22 vom 9.November 1981

Die Generalversammlung,

— im Hinblick auf die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte — insbesondere in Artikel 6, 14 und 15 — enthaltenen Bestimmungen über die Todesstrafe,

— unter Hinweis auf ihre Resolution 2393 (XXIII) vom 26.November 1968, in der sie die Regierungen der Mitgliedstaaten u. a. gebeten hat, in Ländern, die die Todesstrafe anwenden, bei der Anklage wegen eines Kapitalverbrechens für die größtmögliche Sorgfalt der gesetzlichen Verfahren und den größtmöglichen Schutz des Angeklagten zu sorgen,

— ferner unter Hinweis auf ihre Resolution 35/172 vom 15.Dezember 1980 über willkürliche Hinrichtungen bzw. Hinrichtungen im Schnellverfahren,

— eingedenk ihrer Resolution 35/171 vom

15.Dezember 1980, in der sie sich u. a. der auf dem Sechsten Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger im Konsens verabschiedeten Erklärung von Caracas anschloß,

1. verurteilt die Praxis von Hinrichtungen im Schnellverfahren und willkürlichen Hinrichtungen;
2. beklagt nachdrücklich die zunehmende Zahl der Hinrichtungen im Schnellverfahren sowie die noch immer große Häufigkeit willkürlicher Hinrichtungen in verschiedenen Teilen der Welt;
3. stellt mit Besorgnis fest, daß Hinrichtungen vorkommen, die weithin für politisch motiviert gehalten werden;
4. bittet alle in Frage kommenden Mitgliedstaaten eindringlich, die in Ziffer 1a der Resolution 35/172 der Generalversammlung erwähnte Mindestnorm des Rechtsschutzes einzuhalten;
5. ersucht den Generalsekretär erneut, in Fällen, in denen diese Mindestnorm des Rechtsschutzes nicht gewährleistet zu sein scheint, alle seine Handlungsmöglichkeiten einzusetzen;
6. bittet die Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen, regionalen zwischenstaatlichen und in Frage kommenden nichtstaatlichen Organisationen mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat, dem Ersuchen des Generalsekretärs um ihre Stellungnahmen und Bemerkungen zum Problem der willkürlichen Hinrichtungen bzw. der Hinrichtungen im Schnellverfahren zu entsprechen;
7. ersucht den Ausschuß für Verbrechensverhütung und -bekämpfung, auf seiner siebenten Tagung das Problem der willkürlichen Hinrichtungen und der Hinrichtungen im Schnellverfahren im Hinblick auf die Abgabe von Empfehlungen zu untersuchen.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Nazismus und Faschismus

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Künftige Maßnahmen gegen nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten und alle anderen auf rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror beruhenden Formen totalitärer Ideologien und Praktiken. — Resolution 35/200 vom 15.Dezember 1980

Die Generalversammlung,

— unter Hinweis darauf, daß die Vereinten Nationen aus dem Kampf gegen Nazismus, Faschismus, Aggression und fremde Besetzung hervorgegangen sind und daß die Völker in der Charta der Vereinten Nationen ihre Entschlossenheit bekundet haben, künftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren,

— eingedenk des Leids, der Zerstörung und des Todes von Millionen Menschen, die Opfer von Aggression, fremder Besetzung, Nazismus und Faschismus geworden sind,

— in Bekräftigung der in der Charta niedergelegten Ziele und Grundsätze, die auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, auf die Entwicklung freundschaftlicher, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhender Beziehungen zwischen den Nationen und auf die Herbeiführung einer internationalen Zusammenarbeit gerichtet sind,

— nachdrücklich darauf hinweisend, daß Nazismus und Faschismus in allen ihren Erscheinungsformen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden und ein Hindernis für die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen Staaten und Völkern und für die Förderung und Einhaltung der Menschenrechte darstellen können,

— erneut erklärend, daß die Verfolgung und Bestrafung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen den Frieden und die Menschlichkeit gemäß den Resolutionen 3(I) vom 13.Februar 1946 und 95(I) vom 11.Dezember 1946 der Generalversammlung eine universale Verpflichtung für alle Staaten darstellt,

— unter Hinweis auf ihre Resolutionen 2331(XXII) vom 18.Dezember 1967, 2438 (XXIII) vom 19.Dezember 1968, 2545 (XXIV) vom 11.Dezember 1969, 2713 (XXV) vom 15.Dezember 1970, 2839 (XXVI) vom 18.Dezember 1971 und 34/24 vom 15.November 1979,

— ferner unter Hinweis auf die Erklärung über Fortschritt und Entwicklung im Sozialbereich, die Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen von rassischer Diskriminierung und die Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,

— in Unterstreichung der Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Menschenrechtspakte, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen von rassischer Diskriminierung, des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermords und anderer einschlägiger internationaler Instrumente,

— im Hinblick darauf, daß alle auf rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror beruhenden totalitären Ideologien und Praktiken, darunter auch nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten, sowie die auf einer systematischen Vorenthaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruhenden totalitären Ideologien und Praktiken mit der Charta der Vereinten Nationen, der Erklärung über die Festigung der internationalen Sicherheit, der Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen und der Erklärung über die Vorbereitung der Menschheit auf ein Leben in Frieden völlig unvereinbar sind,

— tief besorgt über die auf nationaler und internationaler Ebene erfolgte Zunahme von Aktivitäten, die auf rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror beruhende Formen totalitärer Ideologien und Praktiken propagieren, darunter auch nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten,

1. verurteilt alle auf rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror beruhende totalitären Ideologien und Praktiken, darunter auch nazistische, faschistische und neofaschistische Aktivitäten, sowie die auf einer systematischen Vorenthaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruhenden totalitären Ideologien und Praktiken;
2. bittet alle Staaten eindringlich, gebührend auf die Anwendung der im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Resolution 2839(XXVI) der Generalversammlung niedergelegten Bestimmungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Verfassungssystemen vor allem auf die erforderlichen Maßnahmen gegen die Aktivitäten von Gruppen und Organisationen, die aufgrund von rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror, Nazismus, Faschismus, Neofaschismus und andere Ideologien praktizieren, zu achten;
3. ersucht alle Staaten, dem Generalsekretär ihre Stellungnahmen zu diesen Problemen und zu Maßnahmen zukommen zu lassen, die zur Beseitigung von Nazismus, Faschismus, Neofaschismus und auf rassischer Intoleranz, Rassenhaß und Rassenterror beruhenden verwandten Ideologien auf nationaler und internationaler Ebene ergriffen werden sollten;
4. ersucht die Menschenrechtskommission, dieses Thema auf ihrer siebenunddreißigsten Tagung unter dem Tagesordnungspunkt ›Frage künftiger Maßnahmen gegen Ideologien und Praktiken, die auf Terror oder auf Anstiftung zur rassischen Diskriminierung oder zu irgendeiner Form des gegen eine Gruppe gerichteten Hasses beruhen‹ zu behandeln;
5. ersucht den Generalsekretär, der sechsunddreißigsten Tagung der Generalversammlung auf dem Wege über den Wirtschafts- und Sozialrat einen Bericht vorzulegen, der von der in der Menschenrechtskommission zu erwartenden Diskussion ausgeht und auf den von Staaten vorgebrachten Stellungnahmen beruht.

Abstimmungsergebnis: +124; −0; =18 (darunter Deutschland (Bundesrepublik), Großbritannien, Vereinigte Staaten).

Seschellen

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Söldnerangriff auf die Seschellen. — Resolution 496(1981) vom 15.Dezember 1981

Der Sicherheitsrat,

— in Kenntnisnahme des Schreibens des Geschäftsträgers der Ständigen Vertretung der Republik der Seschellen bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats (S/14783) vom 8.Dezember 1981,

— nach Anhörung der Erklärung des Vertreters der Republik der Seschellen,

— eingedenk dessen, daß es allen Mitgliedstaaten obliegt, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen,

1. erklärt, daß die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Republik der Seschellen geachtet werden müssen;
2. verurteilt den vor kurzem erfolgten Söldnerangriff auf die Republik der Seschellen und die anschließende Flugzeugentführung;
3. beschließt, eine aus 3 Mitgliedern des Sicherheitsrats bestehende Untersuchungskommission mit dem Auftrag zu entsenden, den Ursprung, den Hintergrund und die Finanzierung des Söldnerangriffs vom 25.November 1981 auf die Republik der Seschellen zu untersuchen, sowie wirtschaftliche Schäden zu beurteilen und zu schätzen, und dem Sicherheitsrat bis spätestens 31.Januar 1982 einen Bericht mit Empfehlungen vorzulegen;
4. beschließt, daß die Mitglieder der Untersuchungskommission im Anschluß an Konsultationen zwischen dem Präsidenten des Sicherheitsrats und den Mitgliedern des Sicherheitsrats sowie der Republik der Seschellen ernannt werden;
5. ersucht den Generalsekretär, der Unter-

suchungskommission die erforderliche Unterstützung zu gewähren;
6. beschließt, mit dieser Frage weiter befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Abrüstung

GENERALVERSAMMLUNG — Gegenstand: Weltweite Unterschriftenaktion für Maßnahmen zur Verhütung eines Atomkriegs, zur Beschränkung des Rüstungswettlaufs und zur Förderung der Abrüstung. — Resolution 36/92J vom 9.Dezember 1981

Die Generalversammlung,
— tief besorgt über die wachsende Gefahr eines Atomkriegs sowie über die Fortdauer und Eskalation des Rüstungswettlaufs,
— im Bewußtsein der Notwendigkeit, gemäß der Forderung im Schlußdokument der Zehnten Sondertagung der Generalversammlung die Weltöffentlichkeit für die Sache der Abrüstung zu mobilisieren,
— in der Auffassung, daß eine weltweite Unterschriftenaktion für Maßnahmen zur Verhütung eines Atomkriegs, zur Beschränkung des Rüstungswettlaufs und zur Förderung der Abrüstung eine wichtige Bekundung des Willens der Weltöffentlichkeit darstellen und zur Schaffung eines günstigen Klimas für Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung beitragen würde,
— ferner in der Auffassung, daß es begrüßenswert wäre, wenn eine solche weltweite Aktion unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und unter aktiver Mitwirkung von nichtstaatlichen Organisationen und anderen öffentlichen Institutionen durchgeführt würde,
1. bittet die Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär ihre Auffassungen und Vorschläge bezüglich einer weltweiten Unterschriftenaktion für Maßnahmen zur Verhütung eines Atomkriegs, zur Beschränkung des Rüstungswettlaufs und zur Förderung der Abrüstung mitzuteilen;
2. ersucht den Generalsekretär, unter Berücksichtigung der Auffassungen und Vorschläge der Mitgliedstaaten einen Bericht darüber zu erstellen, welche Form und welches Verfahren für die Durchführung einer solchen weltweiten Aktion unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen am besten geeignet wäre, und ersucht ihn, den Bericht der zweiten Sondertagung der Generalversammlung über Abrüstung zur Behandlung vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: +78; −3: Brasilien, Kanada, Vereinigte Staaten; =56 (darunter alle EG-Staaten).

UN-Mitgliedschaft

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Aufnahme von Antigua und Barbuda. — Resolution 492(1981) vom 10.November 1981

Der Sicherheitsrat,
— nach Prüfung des Antrags von Antigua und Barbuda auf Aufnahme in die Vereinten Nationen (S/14742),
> empfiehlt der Generalversammlung, Antigua und Barbuda als Mitglied in die Vereinten Nationen aufzunehmen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Literaturhinweis

Bruha, Thomas: Die Definition der Aggression. Faktizität und Normativität des UN-Konsensbildungsprozesses der Jahre 1968 bis 1974, zugleich ein Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts

Berlin-München: Verlag Duncker & Humblot (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 66) 1980
366 S., 124,- DM

Anliegen des Verfassers ist es nicht, den zahlreichen Arbeiten über die Aggressionsdefinition eine weitere hinzuzufügen. Im Zentrum seiner Untersuchung steht vielmehr eine Analyse des Verhandlungsverlaufs, der zur Aggressionsdefinition geführt hat. Dabei dient diese Würdigung des Konsensbildungsprozesses nicht einer Interpretation der Aggressionsdefinition im Sinne von Art.32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, sondern hat zum Ziel, festzustellen, inwieweit dem Konsensbildungsprozeß zur Definition der Aggression »völkerrechtsbildende Kraft« innewohnt. Insofern steht im Vordergrund der Untersuchung eine Würdigung des Konsensbildungsprozesses, eines Verfahrens, das zunehmend die Willensbildung in den Vereinten Nationen, aber auch auf Kodifikationskonferenzen bestimmt. Auch wenn der Verfasser sich auf die Entwicklung der Aggressionsdefinition beschränkt, so haben seine Aussagen doch Bedeutung über diesen Rahmen hinaus und es ist völlig zutreffend von einem Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts zu sprechen, wie dies der Untertitel tut. Ob allerdings die Verhandlungen zu der Aggressionsdefinition das am günstigsten gewählte Untersuchungsobjekt sind, mag bezweifelt werden, denn diese richtet sich — worauf auch der Verfasser hinweist (S.95ff.) — nicht an die Staaten; es fehlt dem Text also der Rechtsbindungsauftrag, was nicht ohne Einfluß auf die Bewertung des Konsensbildungsprozesses bleiben kann. Der Autor weist selbst völlig zu Recht auf die funktionale Einheit zwischen Willensbildungsprozeß und Organbeschluß hin (S.79), wobei nicht nur das Verfahren den Beschlußinhalt — wie er meint —, sondern der Beschlußinhalt auch das Verfahren mitbestimmt. Es drängt sich doch die Frage auf, ob es wirklich zur Konsensbildung bezüglich der Aggressionsdefinition gekommen wäre, hätte diese Verhaltenspflichten der Staaten formuliert.

An den Anfang seiner Untersuchung stellt der Verfasser — ein ohne Zweifel außerordentlich fruchtbarer Gedanke — Art.13 Abs.1a der UN-Charta, wonach die Generalversammlung Empfehlungen abgibt, um »die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen«. Dies bildet den Rahmen, aus dem heraus die besondere Bedeutung des Konsensbildungsprozesses gewürdigt wird. Dabei bezweifelt der Verfasser, ob der Unterscheidung zwischen »progressive development of international law« und »its codification« noch Bedeutung beigemessen wird (S.20). Dieser rechtstatsächlich zu verstehenden Aussage kann in dieser Allgemeinheit nicht gefolgt werden. Gerade die Kodifikationsarbeiten der letzten Jahre beweisen, welche Bedeutung die UNO ihnen beimißt und daß sie sich dessen bewußt ist, daß auch die ständige Wiederholung von Resolutionen (›reciting‹) die Kodifikation nicht zu ersetzen vermag. Das wohl beste Beispiel dafür sind die kodifikatorische Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Erklärung zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, obwohl beide zu den am häufigsten immer wieder zitierten Resolutionen der Generalversammlung gehören. Dieser Vorbehalt beinhaltet jedoch keine Kritik an dem von dem Autor gewählten Ansatz und schmälert in keiner Weise sein Verdienst, als einer der ersten das Konsensbildungsverfahren im Hinblick auf die völkerrechtliche Normbildung gewürdigt zu haben (S.288ff.).

Das Werk gliedert sich wie folgt: Nach einer Einleitung, die Gegenstand und Methode der Untersuchung umschreibt, folgt eine Schilderung sowie fundierte Systematisierung des Konsensbildungsverfahrens (S.51-94). Dabei kommt der Verfasser im Einklang mit der herrschenden Lehre zu dem Ergebnis, daß sich durch das Konsensbildungsverfahren keine neue juristische Kategorie kollegialer Beschlüsse herausgebildet hat (S.83); dennoch hält er fest, daß »Konsensbeschlüsse sich nicht folgenlos negieren lassen, sondern der Funktion nach normativ sind und eine irgendwie geartete Sollensbefolgung fordern« (S.93) — eine These, die in den folgenden Ausführungen präzisiert und überzeugend erhärtet wird.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich — den ersten Teil empirisch absichernd — dem Konsensbildungsverfahren zur Aggressionsdefinition. Am Anfang steht eine Analyse des Definitionstextes; dem folgt (S.135-275) eine Untersuchung des Konsensbildungsprozesses — der zweifellos gelungene Hauptteil der Arbeit. Der Verfasser gelangt in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehrmeinung zu dem Ergebnis, daß sowohl nach dem Wortlaut der Definitionserklärung als auch nach der Stimmenerklärung die tatbestandliche Definition der Aggression nicht rechtsnormativ mandatorisch formuliert ist. Davon ausgenommen wissen will der Autor wohl diejenigen Teile der Aggressionsdefinition, die substantiell der Charta der Vereinten Nationen oder der Prinzipiendeklaration über freundschaftliche Beziehungen (A/Res/2625 (XXV)) entnommen worden sind (S.112, 275). Diese Aussage hätte des führbaren Nachweises bedurft, daß die Prinzipiendeklaration mit dem Anspruch auftritt, den Inhalt völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu verkörpern. Auffallend ist, daß hier der Autor — insoweit sein System verlassend — sich auf eine Textinterpretation stützt, ohne sie durch eine entsprechende Analyse des Konsensbildungsprozesses abzusichern.

Besonders fruchtbar sind die Ausführungen zur rechtlichen Bedeutung des Konsensbildungsprozesses (S.288-315). Hier ist es dem Autor wirklich gelungen, Neuland zu erschließen. Er würdigt die Konsensbildung zutreffend vor allem in dem Bereich der Schaffung von Völkergewohnheitsrecht und bewertet den Konsens dort als einen aktuell eigengewichtigen Beitrag, der es erlaubt, auf den Nachweis entsprechender Praxis zu verzichten (S. 304). Damit erscheinen die Foren der Konsensbildung als Nährboden für die beschleunigte Entstehung von Völkergewohnheitsrecht. *Rüdiger Wolfrum* □

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1982

Sicherheitsrat (15)

China
Frankreich
Großbritannien
Guyana
Irland
Japan
Jordanien
Panama
Polen
Sowjetunion
Spanien
Togo
Uganda
Vereinigte Staaten
Zaire

Wirtschafts- und Sozialrat (54)

Äthiopien
Argentinien
Australien
Bahamas
Bangladesch
Belgien
Benin
Bjelorußland
Brasilien
Bulgarien
Burundi
Chile
China
Dänemark
Deutschland, Bundesrepublik
Fidschi
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Indien
Irak
Italien
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kamerun
Kanada
Katar
Kenia
Kolumbien
Liberia
Libyen
Malawi
Mali
Mexiko
Nepal
Nicaragua
Nigeria
Norwegen
Österreich
Pakistan
Peru
Polen
Portugal
Rumänien
Sowjetunion
St. Lucia
Sudan
Swasiland
Thailand
Tunesien
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Treuhandrat (5)

China
Frankreich
Großbritannien
Sowjetunion
Vereinigte Staaten

Internationaler Gerichtshof (15)

Roberto Ago, Italien
Mohamed Bedjaoui, Algerien
Abdullah Fikri El-Khani, Syrien
Taslim Olawale Elias, Nigeria
Robert Y. Jennings, Großbritannien
Guy Ladreit de Lacharrière, Frankreich
Manfred Lachs, Polen
Keba Mbaye, Senegal
Platon D. Morosow, Sowjetunion
Hermann Mosler, Deutschland, Bundesrepublik
Shigeru Oda, Japan
José Maria Ruda, Argentinien
Stephen M. Schwebel, Vereinigte Staaten
José Sette Câmara, Brasilien
Nagendra Singh, Indien

Vorbereitungsausschuß für die Konferenz der Vereinten Nationen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie (58)

Ägypten
Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Bjelorußland
Brasilien
Bulgarien
Chile
China
Costa Rica
Dänemark
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Ecuador
Finnland
Frankreich
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Irak
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kolumbien
Kuba
Libyen
Malaysia
Marokko
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Norwegen
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Syrien
Thailand
Tschechoslowakei
Türkei
Ukraine
Ungarn
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Arabische Emirate
Vereinigte Staaten
Zaire

Beratungsausschuß für die Weltversammlung zur Frage des Alterns (22)

Benin
Bjelorußland
Chile
Costa Rica
Dominikanische Republik
Frankreich
Indien
Indonesien
Japan
Libanon
Malta
Marokko
Nigeria
Philippinen
Schweden
Sowjetunion
Spanien
Suriname
Togo
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten

(Wird fortgesetzt)

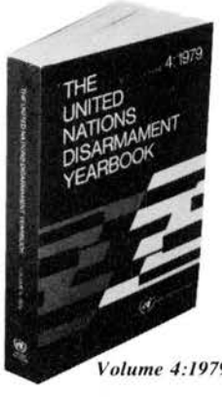
VERFASSUNG UND RECHT IN ÜBERSEE — LAW AND POLITICS IN AFRICA, ASIA AND LATIN AMERICA

ist eine Vierteljahreszeitschrift für Fragen der Verfassungs- und Rechtsentwicklung der Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. In ihr werden ebenfalls die internationalen und regionalen Beziehungen dieser Staaten behandelt.

Die Zeitschrift lädt alle, die an der Entwicklung dieser Kontinente interessiert sind, besonders die Wissenschaftler aus diesen Regionen, ein, sich an der Diskussion zu beteiligen.

Gründer und Herausgeber: Professor Dr. Herbert Krüger
Redaktion: Dr. Philip Kunig (verantwortlich),
Alexander Dix, LL.M., Dr. Karl-Andreas Hernekamp

Bestellungen an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postfach 610, D-7570 Baden-Baden



Publications from the United Nations

THE UNITED NATIONS DISARMAMENT YEARBOOK—*Volume 4:1979*

Reviews the deliberations, negotiations and actions during 1979 in the United Nations bodies or under the auspices of the Organization, and in the Committee on Disarmament. Among the current questions in the disarmament field: non-proliferation of nuclear weapons and cessation of tests; prohibition of new weapons of mass destruction; regional approaches to disarmament; reduction of military budgets; the relationship between disarmament and development. The Appendices give texts of resolutions passed, draft conventions under consideration and other special treaties and documents.

Volume 4:1979	Sales No.			*Volume 3:1978*	Sales No.		
	E.80.IX.6	Clothbound	$35.00		E.79.IX.2	Clothbound	$30.00
	E.80.IX.7	Paperbound	$28.00		E.79.IX.3	Paperbound	$22.00
Volume 2:1977	Sales No.			*Volume 1:1976*	Sales No.		
	E.78.IX.4	Clothbound	$18.00		E.77.IX.2	Clothbound	$18.00

Disarmament: *A Periodic Review by the United Nations*

Summarizes current work in the Committee on Disarmament; chronicles official meetings, events and relevant policy declarations by national authorities; publishes articles by various experts within and outside the United Nations framework on the disarmament process.

Volume III, No. 2, July 1980	*Volume III, No. 1, May 1980*	*Volume II, No. 2, Oct. 1979*
Sales No. E.80.IX.5 $3.50	Sales No. E.80.IX.4 $3.50	Sales No. E.80.IX.1 $3.50

Economic and Social Consequences of the Arms Race and of Military Expenditures

Calling for a "Disarmament Strategy", the study describes what happens to the social, political, technological and industrial options of countries as a result of participation in the arms race. Sales No. E.78.IX.1 $6.00

Sources and Effects of Ionizing Radiation Sales No. E.77.IX.1 $28.00

The United Nations and Disarmament, 1970-1975

Review of the measures called for by the General Assembly for a slow-down of the arms race, both in nuclear and conventional weapons. Sales No. E.76.IX.1 $10.00

Available through:

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, 6200 Wiesbaden; R. Eisenschmidt, Postfach 70 03 06, 6000 Frankfurt/Main 70; Elwert und Meurer, Hauptstraße 101, 1000 Berlin 62; W. E. Saarbach GmbH, Föllerstraße 2, 5000 Köln, or directly from Sales Section, Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10

BFIO

MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

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

Anfragen an *BFIO in der ZAV – Zentralstelle für Arbeitsvermittlung*
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt a. M. 1
Telefon 06 11/7 11 11 – Telex 04-11 632

Bundesanstalt für Arbeit

Das große Fachbuchangebot

Bastian, Hans-Dieter
Bildungsbürger in Uniform
Gedanken zur militärischen Menschenführung und politischen Bildung in den Streitkräften
1979. 168 Seiten.
Kart. DM 12,80
ISBN 3-7637-5300-1

Köllner, Lutz
Militärausgaben und Finanzielle Abrüstung
Ein sicherheitspolitisches Programm der Vereinten Nationen
1981. 152 Seiten.
Geb. DM 22,50
ISBN 3-7637-5326-5

Lonski, Paul von
Rüstungskontrollpolitik
Stand und künftige Entwicklung
1979. 123 Seiten.
Kart. DM 12,80
ISBN 3-7637-5304-X

Paulus, Alexander
Sicherheitsrisiko Kostenexplosion
Kosten- und Nutzenanalysen für Investitionsprogramme in der Verteidigungsplanung — Modelle zur Kostendämpfung
1981. 262 Seiten.
Kart. DM 19,20
ISBN 3-7637-5215-X

Vogler, Oskar
Herausforderung Ölkrise
Risiken — Vorsorge — Alternativen
1981. 230 Seiten.
Kart. DM 19,20
ISBN 3-7637-5314-1

Ehrenberg, Eckehart
Der deutsche Rüstungsexport
Beurteilung und Perspektiven
1981. 126 Seiten, 3 graphische Darstellungen.
Kart. DM 12,80
ISBN 3-7637-5320-6

Seidler, Franz W.
Krieg oder Frieden
Möglichkeiten und Grenzen der Sicherheitspolitik — Eine Einführung
1980. 186 Seiten. Kart. DM 12,80
ISBN 3-7637-5308-7

Chubin, Shahram
Die Sowjetunion und die Staaten am Persischen Golf
Herausgegeben vom Internationalen Institut für Strategische Studien, London
Aus dem Englischen übersetzt von Barbara und Friedrich Fuchs
1981. 133 Seiten.
Kart. DM 12,80
ISBN 3-7637-5323-0

Bagel-Bohlan, Anja E.
Hitlers industrielle Kriegsvorbereitungen 1936—1939
1975. 144 Seiten, Tabellen.
Brosch. DM 22,—
ISBN 3-8033-0235-8

Fabry, Philipp W.
Balkanwirren 1940—1941
Diplomatische und militärische Vorbereitungen des deutschen Donauüberganges
1966. 192 Seiten.
Brosch. DM 16,80
ISBN 3-8033-0192-0

Politik durch Gewalt
Guerilla und Terrorismus heute

Herausgegeben von Rolf Tophoven

Mit Beiträgen von Fritz René Allemann, Dermot Bradley, Werner Hahlweg, Walter Laqueur, Anton Legler, Hans-Joachim Müller-Borchert, Rolf Tophoven und Ulrich Wegener
1976. 173 Seiten.
Brosch. DM 22,—
ISBN 3-8033-0242-0

Campen, S.I.P. van
Die Imperatoren

Gescheiterte Expansionen und ihre Folgen

Aus dem Englischen übersetzt von Theodor Fuchs

1981. 217 Seiten.
Geb. DM 34,—
ISBN 3-7637-5195-5
(Bernard & Graefe)

Wagner, Wolfgang
Kurt Tank — Konstrukteur und Testpilot bei Focke-Wulf

Das Lebenswerk eines großen deutschen Flugzeugkonstrukteurs mit eigenen Berichten über die Erprobung seiner Flugzeuge

1980. 272 Seiten, 130 Fotos, 76 Rißzeichnungen und Skizzen. Geb. DM 56,—
ISBN 3-7637-5271-4

Hoffmann, Hubertus
Atomkrieg — Atomfrieden
Technik, Strategie, Abrüstung
Mit einem Geleitwort von General a. D. Johannes Steinhoff
1980. 240 Seiten, 103 Fotos, 21 Zeichnungen, 42 Skizzen.
Leinen DM 58,—
ISBN 3-7637-5190-4
(Bernard & Graefe)

Jacobsen, Hans-Adolf
Der Weg zur Teilung der Welt

Politik und Strategie 1939—1945

2. Auflage 1979. 672 Seiten, Tabellen, Skizzen, Lagepläne, Dokumente. Leinen DM 48,—
ISBN 3-8033-0305-2
(Wehr und Wissen)

Tutenberg, Volker
Pollak, Christl
Terrorismus — Gestern, Heute, Morgen
Eine Auswahlbibliographie
1978. XII, 298 Seiten.
Kart. DM 52,—
ISBN 3-7637-0218-0

Haupt, Michael
Die Berliner Mauer
Vorgeschichte — Bau — Folgen
Literaturbericht und Bibliographie zum 20. Jahrestag des 13. August 1961
Mit einem Geleitwort von Willy Brandt
1981. VIII, 230 Seiten.
Geb. DM 40,—
ISBN 3-7637-0221-0

Potter, Elmar B.
Nimitz, Chester W.
Seemacht

Eine Seekriegsgeschichte von der Antike bis zur Gegenwart
Deutsche Fassung herausgegeben im Auftrag des Arbeitskreises für Wehrforschung von Jürgen Rohwer

1974. XVIII, 1201 Seiten, 342 Kartenskizzen und graphische Darstellungen.
Leinen DM 220,—
ISBN 3-7637-5112-2
(Bernard & Graefe)

Souvarine, Boris
Stalin

Anmerkungen zur Geschichte des Bolschwismus

Aus dem Französischen übersetzt von Theodor Fuchs
1980. 712 Seiten.
Geb. DM 68,—
ISBN 3-7637-5210-2
(Bernard & Graefe)

Bestell-Coupon: Hiermit bestellen wir

N 6-81

Ex. _____ DM _____
Ex. _____ DM _____
Ex. _____ DM _____
Ex. _____ DM _____
Ex. _____ DM _____
Ex. _____ DM _____

Name _____ Vorname _____

Straße _____ PLZ/Wohnort _____

☐ Verrechnungsscheck anbei ☐ per Nachnahme

Bitte abtrennen und einsenden an:
SPS Special Publications Service Verlagsauslieferungsgesellschaft mbH
Carl-Mand-Straße 2 5400 Koblenz