

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Flüchtlingsinitiative der Bundesrepublik Deutschland vor ihrem Abschluß — Beendigung der Arbeit der Expertengruppe — Richtungsweisende Beschlüsse (18)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1985 S.122ff. fort.)

Die von der 36. Generalversammlung auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland eingesetzte Gruppe von Regierungssachverständigen für internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme (Zusammensetzung im Jahre 1986; S.120 dieser Ausgabe) hat am 2. Mai 1986 nach vierjähriger Arbeit ihren Bericht (UN-Doc.A/41/324 v.13.5.1986) an die Generalversammlung verabschiedet. Der Bericht, der konkrete Schlußfolgerungen und Empfehlungen zur Frage der internationalen Zusammenarbeit bei der Verhinderung neuer, massiver Flüchtlingsströme enthält, wurde als Ergebnis schwieriger Verhandlungen im Konsens angenommen. Damit ist eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, daß sich auch die kommende 41. Generalversammlung den Bericht und namentlich seine Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu eigen macht. Gelingt es dort, eine erneute Veränderung insbesondere der Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu vermeiden, kann davon gesprochen werden, daß die deutsche Flüchtlingsinitiative, der angesichts der sehr konfliktträchtigen Thematik 1981 nur geringe Realisierungschancen eingeräumt worden waren, vor ihrem erfolgreichen Abschluß steht.

Ergebnis der 7. und 8. Arbeitstagung

Die 40. Generalversammlung hatte in ihrer Entschliebung 40/166 (Text: S.116 dieser Ausgabe) das Mandat der Expertengruppe um ein weiteres Jahr mit der Auflage verlängert, ihre Arbeit in zwei weiteren Arbeitstagen endgültig zu beenden und der 41. Generalversammlung einen Abschlußbericht vorzulegen. Die Tagungen fanden vom 3. bis 14. März und vom 21. April bis 2. Mai 1986 in New York statt.

Nachdem im Vorjahr bereits vorläufige Einigung über die vier ersten Kapitel des Berichts (I. Einführung; II. Analyse des Mandats einschließlich Begriffsbestimmungen, insbesondere Flüchtlingsbegriff; III. Ursachen von Flüchtlingsströmen; IV. angemessene Mittel der internationalen Zusammenarbeit zur Prävention von Flüchtlingsströmen) erzielt worden war, gelang es im März 1986 auf der 7. Tagung, auch das wegen seiner praktischen politischen Auswirkungen umstrittenste Kapitel V (Schlußfolgerungen und Empfehlungen), ebenfalls vorläufig, zu verabschieden. Nach erneuter Prüfung des Gesamtberichts durch die in der Expertengruppe vertretenen 25 Regierungen konnte dann in der 8. Session der Bericht in der zweiten Lesung mit geringfügigen Änderungen endgültig verabschiedet werden.

In den Schlußfolgerungen des Expertenberichts wird ausdrücklich festgestellt, daß Flüchtlingsströme nicht nur negative Konsequenzen für die unmittelbar betroffenen

Staaten haben, sondern auch weitreichende destabilisierende Wirkungen auf ganze Regionen. Die Verhinderung ihres Entstehens sei daher ein ernstes Anliegen der gesamten internationalen Staatengemeinschaft. Mit dieser wichtigen Aussage werden implizit zwei Feststellungen getroffen:

- Die Flüchtlingsprävention ist, worauf die deutsche Initiative von Anfang an abzielte, eine Aufgabe der Vereinten Nationen.

- Demgegenüber sind der uneingeschränkten Berufung auf das durchaus seine Bedeutung behaltende und in den Schlußfolgerungen auch erwähnte Nichteinmischungsgebot gleichwohl Grenzen gesetzt.

In diesem Rahmen ist die Aufgabe der Flüchtlingsprävention zwar immer noch in erster Linie, aber nicht ausschließlich, Sache der direkt beteiligten Staaten. Sie erfordert verbesserte internationale Zusammenarbeit auf allen Ebenen, also zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern, den Staaten der betroffenen Region und allen anderen Staaten und internationalen Organisationen. Als Ziele der internationalen Zusammenarbeit nennt die Expertengruppe zunächst die Beseitigung der komplexen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen und Faktoren, die der Entstehung massiver Flüchtlingsströme zugrundeliegen. Diese Zielsetzung ist einleuchtend und logisch. Sie mußte allerdings dem praktischen Einwand begegnen, daß ja die internationale Staatengemeinschaft namentlich in den Vereinten Nationen eine Reihe komplexer politischer Krisen, aus denen große Flüchtlingsströme entstanden sind und zum Teil weiter entstehen, bereits seit vielen Jahren diskutiert, ohne daß sich dabei Möglichkeiten der Beseitigung ihrer Ursachen ergeben hätten. Die Flüchtlingsprävention allein an diese grundlegende Zielsetzung zu binden, würde bedeuten, sie in der Mehrzahl der Fälle auch künftig auf den Sankt-Nimmerleins-Tag zu vertagen.

Der Bericht fordert deshalb, daß sich die internationale Zusammenarbeit, während sie die Grundursachen der Flüchtlingsströme (root causes) zu beseitigen versucht, vorrangig der Lösung der Probleme annehmen muß, welche solche Ströme direkt verursachen. Mit dieser spezifischen Zielsetzung beugen die Schlußfolgerungen einer Auslegung vor — und diese Argumentation ist in den Verhandlungen der Experten in der Tat angeklungen —, daß prioritär eine politische und sozio-ökonomische Neustrukturierung der Weltordnung herbeigeführt werden müsse, um solche Flüchtlingsursachen wie Kolonialismus, Imperialismus und eine ungerechte Weltwirtschaftsordnung auszuschließen. Vornehmlich die Experten aus der Dritten Welt und hier besonders jene aus den großen Aufnahmeländern, deren Regierungen sich solchen Argumenten nicht immer unzugänglich zeigten, sind hier jedoch der Erkenntnis gefolgt, daß die Beseitigung des Weltflüchtlingsproblems mit seinen bedrückenden und immer größer werdenden Dimensionen sofort unmittelbarer und effektiver Maßnahmen bedarf und nicht auf eine ungewisse Zukunft verschoben werden darf.

Sie sind es insbesondere, die die Aufforderung des Berichts zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Sinne pragmatischer, kurzfristig umzusetzender Maßnahmen zur Verhinderung neuer Flüchtlingsströme verstehen.

An diese Ziele der internationalen Zusammenarbeit knüpfen die konkreten Empfehlungen der Gruppe an die Generalversammlung an. Sie lassen sich in zwei Kategorien aufschlüsseln.

Konkrete Verhaltenspflichten

Den westlichen Vorstellungen folgend, ist erster Schwerpunktteil der Empfehlungen ein Katalog von Staatenverpflichtungen (obligations). Er enthält das an alle Staaten gerichtete fundamentale Gebot, keine neuen massiven Flüchtlingsströme zu erzeugen und — im Rahmen ihrer Souveränität — alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um derartige Ströme zu verhindern. Diese Verpflichtung, die im Kontext vor allem menschenrechtlicher Pflichten ausdrücklich auch auf spezifische Minderheitengruppen bezogen ist, enthält nicht nur eine Aufforderung zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sie zielt auch unmittelbar auf die für die Mehrzahl der Flüchtlingsströme kausale nationale Politik der Regierungen ab. So wird ausdrücklich gefordert, daß Staaten die zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fördern sollen und sie nicht in diskriminierender Weise Bevölkerungsgruppen aufgrund ihrer Nationalität, Volksabstammung, Rasse, Religion oder Sprache vorenthalten dürfen, was diese direkt oder indirekt zwingen würde, ihr Land zu verlassen.

Dieses Element des Zwangs ist das zentrale Abgrenzungskriterium aller von der Expertengruppe avisierten Flüchtlingssituationen. Gruppen wie Wanderarbeiter (Arbeitsemigranten) oder die sogenannten Wirtschaftsfüchtlingsströme werden mithin nicht einbezogen. Der auch in diesem Zusammenhang von den Herkunftsländern durchgesetzten Berufung auf das Nichteinmischungsgebot sind insofern die sachlich notwendigen Grenzen gesetzt, als sie wiederum verknüpft ist mit dem Hinweis auf die weitreichenden destabilisierenden Folgen massiver Flüchtlingsströme auf alle Staaten der jeweiligen Region und die gesamte Staatengemeinschaft.

Mandat zur Konfliktprävention

Der zweite Schwerpunkt der Empfehlungen an die Generalversammlung betrifft die praktischen Mittel zur Prävention massiver Flüchtlingsströme.

Die Organe der Vereinten Nationen sollen zukünftig eine zentrale Rolle im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit bei der Prävention von Flüchtlingsströmen übernehmen. Alle relevanten UN-Gremien, insbesondere der Sicherheitsrat, die Generalversammlung sowie der Wirtschafts- und Sozialrat sollen von ihren bestehenden Befugnissen frühzeitigen und umfassenden Gebrauch machen. Die Mitgliedstaaten sollen deren Beschlüsse unverzüglich durchführen.

Kernstück des Umsetzungsmechanismus, das den sozialistischen Staaten nur in langen und zähen Verhandlungen abgerungen werden konnte, ist ein spezifisches Mandat für den Generalsekretär der Vereinten Nationen, das eine Reihe bemerkenswerter Elemente enthält:

- Anerkennung, daß dem Generalsekretär im Rahmen der UN-Charta Befugnisse im Be-

reich der Flüchtlingsprävention zustehen. Er wird ermutigt, hiervon vollen Gebrauch zu machen.

- Mit dem Auftrag zur Ermittlung und Analyse relevanter Informationen in allen Phasen der Entwicklung von Flüchtlingssituationen sowie zu ihrer möglichst raschen politischen Bewertung wird eine Art Frühwarnsystem umschrieben.

- Gewährleistung besserer Koordinierung aller durchgeführten Maßnahmen nicht nur der UN-Organe und -Sonderorganisationen, sondern auch der Mitgliedstaaten.

- Recht des Generalsekretärs zu eigenständigem Vorgehen (etwa durch Stille Diplomatie oder Gute Dienste).

- Recht des Generalsekretärs zur Befassung der betroffenen Staaten sowie der UN-Organe, auch wenn (noch) keine konkrete Friedensgefährdung im Sinne des Art. 99 der Charta vorliegt.

Das Mandat ist bewußt nicht im einzelnen definiert, um den Handlungsspielraum des Generalsekretärs nicht einzuschränken.

Ursprünglich hatten die Vertreter der Aufnahmeländer und auch die Initiatoren die Schaffung eines institutionalisierten Mechanismus, etwa in der Funktion eines ständigen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, im Auge. Man hat sich aber gemeinsam mit den anderen Experten der Einsicht nicht verschlossen, daß es zweckmäßiger ist, dem Generalsekretär selbst die Durchführung des Mandats anzuvertrauen, der je nach Lage des Einzelfalles entscheiden kann, ob er jeweils einen Sonderbeauftragten ernennen und welchen seiner in der Regel bereits mit den jeweiligen regionalen Problemen vertrauten Mitarbeiter er beauftragen will. Daß er das Recht zu einer solchen Beauftragung hat, war unstrittig.

Angesichts der aktuellen Finanzkrise der Weltorganisation wurde dieses Mandat mit der Einschränkung versehen, daß die Aufgaben des Generalsekretärs im Rahmen der vorhandenen administrativen und personellen Ressourcen seines Sekretariats wahrzunehmen sind. Es konnte aber sichergestellt werden, daß er in diesem Rahmen alle erforderlichen Organisationsentscheidungen treffen kann.

Entscheidung im Herbst

Der Bericht der Expertengruppe wird der kommenden Generalversammlung vorgelegt, wo er im Politischen Sonderausschuß behandelt werden wird. Es wird nunmehr darauf ankommen, die Zustimmung aller UN-Mitgliedstaaten zu erreichen. Eine Übernahme der von der Gruppe gemachten Schlußfolgerungen und Empfehlungen im Konsens würde einen wichtigen ersten Schritt in Richtung auf verbesserte internationale Zusammenarbeit im Bereich der Flüchtlingsprävention bedeuten. Die Vereinten Nationen haben damit im Internationalen Jahr des Friedens die Gelegenheit, in einem ebenso wichtigen wie kontroversen Bereich internationaler Beziehungen eine richtungweisende Weichenstellung vorzunehmen. *Michael Schaefer* □

Wirtschaft und Entwicklung

UNIDO: Umwandlung in eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen — Lange Vorgeschichte — Finanzprobleme auch hier — Neue Aufgabenverteilung — Deutscher Stellvertretender Generaldirektor (19)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1979 S.104ff. fort. Vgl. auch Peter Herrmann, Industrialisierung: Die Illusionen sind verfliegen. Die UNIDO vor der Umwandlung in eine Sonderorganisation, VN 1/1984 S.6ff.)

I. Der langwierige Prozeß der Umformung der *Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung* (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) in eine unabhängige UN-Sonderorganisation gleichen Namens konnte mit dem zweiten Teil der ›Generalkonferenz zur Umwandlung der UNIDO‹ im letzten Dezember in Wien abgeschlossen werden (erster Teil der Konferenz: 12.–17.8., zweiter Teil: 9.–13.12.1985). Nach Ratifikation, Annahme oder Beitritt durch 118 Mitgliedstaaten (die erforderliche Mindestzahl betrug 80) ist die Satzung am 1. Januar 1986 in Kraft getreten. Die Organisation handelt seither unter eigenem Mandat im Rahmen eines eigenen Haushalts und unter eigener Organisationsverantwortung. Ihre finanzielle, organisatorische und personelle Abhängigkeit von der Hauptorganisation der Vereinten Nationen ist damit nach fast 20jähriger Tätigkeit beendet worden. Die Institutionalisierung der Entwicklungspolitik auf dem industriellen Sektor innerhalb des UN-Systems ist nunmehr abgeschlossen. Die neue UNIDO, deren Aufgabenstellung und Arbeitsprogramme sich letztlich im gleichen Rahmen wie vor der Unabhängigkeit halten, ist damit die jüngste der 16 Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Der Vorgang der Umwandlung der UNIDO ist in der Geschichte der Weltorganisation insofern einmalig, als alle anderen Sonderorganisationen von vornherein als selbständige Institutionen entstanden waren.

II. Schon bei der Gründung der UNIDO im Jahre 1966 hatten die Entwicklungsländer eine echte UN-Sonderorganisation für industrielle Entwicklung gefordert, deren Tätigkeiten aus Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder finanziert werden sollten. Wegen des Widerstandes der westlichen Geberländer konnte diese auch von den Ostblockstaaten unterstützte Forderung seinerzeit nicht in die Praxis umgesetzt werden. Die Kompromißlösung bestand in der Gründung einer autonomen UN-Sonderkörperschaft für industrielle Entwicklung (UNIDO) mit Sitz in Wien durch die Resolution 2152(XXI) der UN-Generalversammlung vom 17. November 1966 (Text: VN 3/1967 S.100f.). Als Vorläufer dieser UNIDO gab es in Wien bereits seit dem Jahr 1956 in der Abteilung für Wirtschaft und Sozialfragen des UN-Sekretariats eine besondere Unterabteilung (Industries Section). Diese wurde 1961 in das Zentrum für industrielle Entwicklung (Centre for Industrial Development, CID) überführt. Dieses Zentrum war die unmittelbare Vorgängereinstitution der UNIDO, die als autonomes Spezialorgan der Generalversammlung (Sonderkörperschaft) nicht dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nachgeordnet war.

Der Anstoß zur Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation war von der zweiten UNIDO-Generalkonferenz im März 1975 in Lima gegeben worden. Nach schwierigen Verhandlungen wurde die neue Satzung der UNIDO am 8. April 1979 im Konsens verabschiedet und zur Zeichnung aufgelegt. Die Bundesrepublik Deutschland hat bereits am 5. Oktober 1979 ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt. Verzögerungstaktik des Ost-

blocks — wegen personeller Forderungen für den Leitungsbereich der neuen UNIDO — brachte in der Folge erneut Zeitverluste. Die Endphase des komplizierten Umwandlungsprozesses konnte schließlich planmäßig nach dem vom UN-Rechtsberater aufgestellten Umwandlungsplan (Fleischhauer-Papier) durchgeführt werden:

- Für August 1985 rief der Generalsekretär der Vereinten Nationen, nachdem die Ostblockstaaten mit rund 18,5 vH des Beitragsaufkommens im Juni 1985 ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten, die ›Generalkonferenz zur Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation‹ ein. Auf dieser wurde auf Vorschlag des Rates für industrielle Entwicklung (Industrial Development Board, IDB) der philippinische Botschafter Domingo L. Siazon zum Generaldirektor der UNIDO gewählt; damit hat er sich gegen die zwei anderen Kandidaten — aus Lateinamerika trat der Mexikaner Eduardo Navarrete an, aus Afrika der Nigerianer Adebayo Adedeji — durchgesetzt.

- Im Oktober 1985 verabschiedete der Programm- und Haushaltsausschuß (Programme and Budget Committee, PBC) den Haushaltsvoranschlag für 1986 und 1987 und legte diesen Entwurf des ordentlichen Haushalts dem IDB im Dezember 1985 zur Billigung vor.

- Im Dezember 1985 wurde der ordentliche Haushalt mit einem Volumen von 112,7 Mill US-Dollar (Bruttohaushaltsvolumen: 154,8 Mill) für zwei Jahre vom zweiten Teil der ›Generalkonferenz zur Umwandlung‹ nach eingehenden Verhandlungen verabschiedet. Neben dem ordentlichen Haushalt hat die neue UNIDO einen operativen Haushalt zur Projektfinanzierung in Höhe von 23 Mill Dollar zu führen, der die Verwaltungskosten (zum Großteil Personalaufwendungen) für die Durchführung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit und verwandter Aktivitäten in Höhe von 212,5 Mill Dollar abdeckt. Die Zuwendungen hierfür werden vor allem vom UNDP wie auch aus dem im Jahre 1976 eingerichteten Fonds der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Fund, UNIDF) aufgebracht.

Die mit der Ausgliederung der UNIDO aus dem Haushalt der Hauptorganisation verbundenen Finanzprobleme wurden im großen und ganzen zufriedenstellend gelöst. Die stets bei der Abgabe von Zuständigkeiten zu beobachtende Tendenz, bisher wahrgenommene Aufgaben eher unterzubewerten, konnte im konkreten Fall auch beim UN-Sekretariat beobachtet werden. Die Abgleichung der entsprechenden Haushaltspositionen zwischen den Vereinten Nationen und der neuen UNIDO muß jedoch als guter Kompromiß gewertet werden.

Der mit klarer Mehrheit von der Generalkonferenz angenommene Haushalt für die Jahre 1986 und 1987 dürfte der UNIDO eine gute Basis zum Start in die Unabhängigkeit verschaffen. Die von vielen als überzogen empfundene Ablehnung des Budgets durch die USA und Japan sowie durch den gesamten Ostblock wird den neuen Generaldirektor bei den Ausgaben für umstrittene Haushaltstitel, etwa bei der Einbeziehung der Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas (Industrial Development Decade for Africa, IDDA) zur Vorsicht veranlassen. Die in diesem Zusammenhang abgegebenen programmi-