Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn M 21225 F

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN □ FAO · ICAO · ILO · UNESCO · IBRD · IDA · IFC · IMF · ITU · WHO · IMO · UPU · WMO · WIPO · IFAD · UNIDO □ GATT · IAEA □ UNRWA · UNITAR · UNICEF · UNHCR · WFP · UNCTAD · UNDP · UNFPA · UNV · UNU · UNEP · WFC · HABITAT · INSTRAW □ ECE · ESCAP · ECLAC · ECA · ESCWA □ CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT □ UNMOGIP · UNTSO · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL · UNGOMAP · UNIIMOG · UNAVEM · UNTAG

37. Jahrgang · ISSN 0042-384X · Einzelheft: DM 10,– · August 1989

4/89

N. P. Engel Verlag · Kehl am Rhein · Straßburg · Arlington

VEREINTE NATIONEN

37. Jahrgang **August 1989** **Heft 4**

Hans Günter Brauch
Chemische Abrüstung
Schritte zu einem weltweiten Verbot der chemischen Kriegführung und der chemischen Waffen 109

Berit Bartram · Bruno Engel
Ende des ›Giftmüllkolonialismus‹?
Zur Basler Konvention und ihrem Hintergrund 115

M. J. Peterson
›Freunde des Präsidenten‹ und andere Helfer
Informelle Verhandlungspraktiken in der Generalversammlung der Vereinten Nationen 121

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen
Berichte · Nachrichten · Meinungen
Angela Großmann, Kerstin Jung, Henning Melber, Martina Palm-Risse, Pierre Simonitsch, Hans Wollny
Die Weltorganisation im Mittelpunkt einer Bundestagsdebatte (21) . . . 126
Wende in Angola (22) 127
Schatten über dem Aufbruch Namibias zur Unabhängigkeit (23) 130
Investitionsgut Frau? (24) 136
Flüchtlinge, Illegale und Vertriebene in Mittelamerika (25) 137
Kaum noch Aufnahmebereitschaft für Vietnamflüchtlinge (26) 138
Individuelle und kollektive Aspekte des Rechts auf Eigentum (27) 139
Grundsatzkatalog zum Schutz Inhaftierter (28) 141

Dokumente der Vereinten Nationen
Abrüstung, Chemische Waffen, Militärdienstverweigerung, Beobachterstatus, Umfassendes Sicherheitssystem, Neukaledonien, Nahost 142

Literaturhinweise
Philip Kunig, Henning Melber
Junius: Der United Nations Council for Namibia · Brenke: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt 146

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1989 (Tabelle)
Wirtschaftskommission für Europa · Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik · Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik · Wirtschaftskommission für Afrika · Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien 148

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN: 0042-384X
Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.
Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-5300 Bonn 1, ☎ (02 28) 21 36 40; Telex: 8 869 994 uno d.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung der Verfasser, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.
Norbert Paul Engel Verlag, Gutenbergstr. 29, Postfach 1670, D-7640 Kehl am Rhein, ☎ (0 78 51) 24 63, Telex 7-53 560 · Editions N. P. Engel, 44, rue Bautain, F-67000 Strasbourg, ☎ 88.61.63.18 · N. P. Engel, Publisher, 3608 South 12th St., Arlington, Va 22204, Attn. Ingrid Patton, U.S.A., ☎ (703) 920-0874.
© Alle Rechte vorbehalten · Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung durch den Verlag.
Anzeigenverwaltung: beim Verlag. Es gilt die Anzeigenpreisliste vom 1.März 1989.
Erscheinungsweise: Zweimonatlich. – Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 45,–DM zzgl. Porto. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht zwei Monate vor 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

Präsidium:
Dr. Hans Arnold
Prälat Heinz-Georg Binder, Bevollmächtigter der EKD in Bonn
Prälat Paul Bocklet, Leiter des Katholischen Büros Bonn
Willy Brandt, MdB, Bundeskanzler a. D.
Ernst Breit, Vorsitzender des DGB
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi, Bürgermeister a. D.
Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
Prof. Dr. Iring Fetscher
Dr. Katharina Focke, Bundesministerin a. D.
Dr. Walter Gehlhoff
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Deutschen Bank
Karl Günther von Hase
Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU, Bundeskanzler
Dr. Hanna-Renate Laurien, MdA
Dr. Hans-Werner Lautenschlager, Staatssekretär des Auswärtigen Amts
Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion
Prof. Dr. Hermann Mosler
Prof. Dr. Karl Josef Partsch, Mitglied im Rassendiskriminierungsausschuß
Annemarie Renger, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Helmut Schmidt, Bundeskanzler a. D.
Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.
Lothar Späth, MdL, Ministerpräsident, Baden-Württemberg
Dr. Hans Stercken, MdB, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages
Dr. Gerhard Stoltenberg, MdB, Bundesminister der Verteidigung
Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, Vorsitzender der SPD und der SPD-Bundestagsfraktion
Rüdiger Freiherr von Wechmar, MdEP
Günther van Well

Vorstand:
Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt (Vorsitzende)
Leni Fischer, MdB, Neuenkirchen (Stellv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin (Stellv. Vorsitzender)
Oskar Barthels, Leinfelden-Echterdingen
Dr. Mir A. Ferdowsi, München
Wolfgang Lüder, MdB, Berlin
Ulrike Renner-Helfmann, München
Prof. Volker Rittberger, Ph. D., Tübingen
Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
Karsten D. Voigt, MdB, Frankfurt
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Kiel

Landesverbände:
Elke Schramm
Vorsitzende Landesverband Berlin
Oskar Barthels
Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Prof. Dr. Peter J. Opitz
Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:
Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Dag-Hammarskjöld-Haus
Poppelsdorfer Allee 55, 5300 Bonn 1
☎ (02 28) 21 36 46

Manfred Nowak

CCPR-Kommentar

Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll

Erste vollständige Kommentierung · XXVI, 946 Seiten, hardcover · ISBN 3-88357-077-X · 1989 · DM 262,–

- Die Bedeutung des Paktes
  Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde gemeinsam mit dem Internationlen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen, ist am 23. März 1976 völkerrechtlich in Kraft getreten, wurde seither von knapp 90 Staaten aus allen Teilen und politischen Systemen der Welt ratifiziert, und gilt heute als das wichtigste Instrument zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen. Seine praktische Bedeutung ist mit jener der Europäischen oder Inter-Amerikanischen Menschenrechtskonvention vergleichbar.

- Der Menschenrechtsausschuß
  Mit der internationalen Durchsetzung des Paktes wurde ein unabhängiges 18 köpfiges Expertenorgan, der UNO-Ausschuß für Menschenrechte, betraut. In seiner 12-jährigen Praxis hat der Ausschuß in einem öffentlichen und kontradiktorischen Verfahren mehr als 100 Berichte der Vertragsstaaten geprüft und über knapp 300 Individualbeschwerden entschieden. In sogenannten „Allgemeinen Bemerkungen" veröffentlicht er seine Auffassung zur Interpretation der einzelnen Bestimmungen des Paktes.

- Die Individualbeschwerde
  Knapp 50 Staaten, darunter die Mehrheit der Europaratsstaaten, haben das Fakultativprotokoll ratifiziert und damit die Kompetenz des Ausschusses anerkannt, über Individualbeschwerden ihrer Rechtsunterworfenen zu entscheiden. Das Verfahren ist mit jenem aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention vergleichbar, doch enthält der Pakt einige Rechte, die in der Europäischen Konvention nicht enthalten sind (z. B. das Selbstbestimmungsrecht, Rechte der Angehörigen von Minderheiten, die gleiche Ämterzugänglichkeit oder das Recht Fremder, nicht willkürlich des Landes verwiesen zu werden). Auch wenn die Entscheidungen des Ausschusses völkerrechtlich nicht dieselbe Bindungswirkung wie jene des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entfalten, so kommt ihnen dennoch eine große moralische und praktisch-politische Bedeutung zu. In einer beachtlichen Zahl von Fällen, insbesondere gegen Uruguay, Zaire, Kolumbien und Madagaskar, stellte der Ausschuß massive Verletzungen der Rechte auf Leben, persönliche Freiheit, physische Integrität, fair trial, Meinungsfreiheit, politische Partizipation und ähnliche Rechte fest. Zum Teil erkannte er auch, daß Staaten wie Kanada oder die Niederlande einzelne Rechte des Paktes verletzt hatten. Kürzlich hat Ungarn als erster osteuropäischer Staat die Individualbeschwerde anerkannt. Von den deutschsprachigen Staaten hat bisher nur Österreich das Fakultativprotokoll ratifiziert, doch ist zu erwarten, daß auch die übrigen deutschsprachigen Staaten diesem Beispiel in absehbarer Zeit folgen werden.

- Praxisorientierte Kommentierung
  Der CCPR-Kommentar erläutert alle materiell-, organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Paktes auf der Grundlage der travaux préparatoires, der Rechtsprechung des Ausschusses und der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur. Die Kommentierung jedes einzelnen Artikels enthält eine Darstellung seiner Entstehungsgeschichte in den verschiedenen Organen der Vereinten Nationen (insbesondere in der Menschenrechtskommission und im Dritten Ausschuß der Generalversammlung), eine Textanalyse samt vergleichenden Hinweisen auf andere internationale Menschenrechtsinstrumente (insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die Europäische und Inter-Amerikanische Menschenrechtskonvention), eine umfassende systematische Darstellung der gesamten bisherigen Rechtsprechung und die Behandlung von Interpretationsproblemen auf der Grundlage dieser Rechtsprechung, der Entstehungsgeschichte und der einschlägigen Literatur. Wo dies angebracht erscheint, wird auf die entsprechende Judikatur der Europäischen und Inter-Amerikanischen Instanzen hingewiesen.

- Form und Methode
  Die systematische Gliederung nach Artikeln des Paktes und zusätzliche Aufgliederung nach Randnummern (nach dem Muster des EMRK-Kommentars von Frowein/Peukert), die praxisorientierte Kommentierung, statistische Übersichten sowie ein umfangreiches Stichwortverzeichnis erleichtern dem Leser den Zugang zur Rechtsprechungspraxis und das Lösen von Auslegungsproblemen.

- Texte
  Alle für den Praktiker wichtigen Texte sind, soweit wie möglich in deutscher Übersetzung, im Anhang enthalten: der Pakt und das Fakultativprotokoll, die Verfahrensordnung des Ausschusses, seine Allgemeinen Bemerkungen und generellen Verfahrensentscheidungen, die von den Vertragsstaaten abgegebenen Vorbehalte und Erklärungen etc. Ein Dokumentenregister sowie Tabellen aller Staatenberichte und Individualbeschwerden mit entsprechenden Verweisen auf die Fundstellen in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) und im Human Rights Law Journal (HRLJ) machen dieses Buch zu einem umfassenden Nachschlagewerk.

- Der Autor
  Dr. Manfred Nowak, LL.M. (Columbia University New York) ist Universitätsdozent an der Universität Wien und Direktor des Niederländischen Menschenrechtsinstituts (SIM) an der Universität Utrecht. Er ist durch zahlreiche Publikationen im Bereich der Grund- und Menschenrechte ausgewiesen und veröffentlicht seit Jahren regelmäßige Berichte über die Rechtsprechung des Ausschusses in der EuGRZ und im HRLJ.

Hiermit bestelle ich

..... Expl.
Nowak · CCPR-Kommentar
zum Preis von DM 262,–

..... Name
..... Straße
..... PLZ / Ort
..... Datum Unterschrift

N. P. Engel Verlag · Kehl am Rhein · Straßburg · Postfach 1670 · D-7640 Kehl am Rhein

Rolf Herber und Rainer Lagoni (Hrsg.)

Veröffentlichungen des Instituts für Seerecht und Seehandelsrecht der Universität Hamburg

Ulrich Drobnig / Hans-Jürgen Puttfarken

Arbeitskampf auf Schiffen fremder Flagge

Das anwendbare Recht / Das Streikrecht Panamas

Band 2 der Reihe · XII, 152 Seiten, hardcover · ISBN 3-88357-059- 1 · 1989 · DM 84,–

Juristisches Neuland

Welches Recht gilt für Arbeitskämpfe auf Schiffen fremder Flagge in deutschen Häfen? Diese praktisch bedeutsame Frage des internationalen Arbeitskampfrechtes ist juristisch weithin Neuland.

Internationalrechtliche Probleme

Der erste Teil des Buches behandelt die internationalrechtlichen Probleme. Für einstweilige Maßnahmen wird die internationale Zuständigkeit der deutschen Arbeitsgerichte bejaht. Die Kernfrage ist die nach dem anzuwendenden Arbeitskampfrecht. Auf der Grundlage der international-privatrechtlichen sowie verfassungsrechtlichen (Art. 9 Abs. 3 GG) Prinzipien werden die in Betracht kommenden Anknüpfungen – Streikort, Arbeitsvertrag, Flagge – eingehend geprüft und abgewogen. Besonderes Augenmerk gilt der Ausflaggung. Grundsätzlich ist das Recht der Flagge anzuwenden; ein gemeinsames Arbeitsvertragsrecht geht jedoch vor. Das Recht des Streikortes ist lediglich Lückenfüller, wo ausländisches Recht sich nicht ermitteln läßt.

Ausflaggung als Betriebsübergang?

Der zweite Teil verneint für den Fall der Ausflaggung die Frage, ob sich die Anwendung des deutschen Rechts aus dem Fortbestand der Arbeitsverhältnisse bei Betriebsübergang nach § 613 a BGB ergibt. Die Vorschrift gilt nicht für den schlichten Sachverkauf, sondern nur wenn ein Schiff als „going concern" insbesondere mit den zugehörigen Arbeitsverhältnissen verkauft wird. In diesen seltenen Fällen wirkt aber, wenn ein Schiffsbetrieb in ein anderes Land wechselt, § 613 a BGB nicht über die Grenze: Nach Flaggenwechsel greift das neue Arbeitsrecht ein.

Streikrecht Panamas als exemplarisches Beispiel

Der dritte Teil stellt das Arbeitskampfrecht Panamas dar, soweit es für Arbeitskämpfe auf Schiffen unter panamenischer Flagge in deutschen Häfen anzuwenden sein kann. Ein Anhang enthält aus dem Arbeitsgesetzbuch Panamas die einschlägigen Vorschriften mit synoptischer Übersetzung für die unmittelbare praktische Arbeit.

Summary

Labour Conflict under Foreign Flags. Choice of Law. The Law of Panama

A seven-page summary in English introduces non-German readers to the problems and perspectives of this book which are European and international.

Inhaltsübersicht

I. Internationales Prozeßrecht und anwendbares Recht
   1. Zuständigkeit der deutschen Gerichte für einstweilige Maßnahmen
   2. Anwendbares Recht – Grundlagen
   3. Recht des Streikortes
   4. Recht des Arbeitsverhältnisses
   5. Recht des Tarifvertrages
   6. Recht der Flagge
   7. Abwägung

II. Ausflaggung als Betriebsübergang: § 613a BGB?
   8. Sach- und Streitstand
   9. Schiffe als Betriebsteile
   10. § 613a BGB und grenzüberschreitende Betriebsveräußerung

III. Arbeitskampfrecht von Panama
   11. Arbeitsvertragsrecht und Arbeitskampfrecht: Anwendbarkeit
   12. Recht des kollektiven Konflikts: Grundzüge
   13. Die Schlichtung in der internationalen Seeschiffahrt Panamas
   14. Recht des Streiks

IV. English Summary

V. Das einschlägige Recht Panamas
   - Constitución Nacional / Verfassung
   - Código Marítimo / Seeverfahrensgesetz
   - Código de Trabajo / Arbeitsgesetzbuch

VI. Entscheidungs- und Gesetzesregister; Register der internationalen Abkommen; Literaturverzeichnis; ausführliches Sachregister.

Ferner in dieser Reihe

Band 1 Cord-Georg Hasselmann: **Die Freiheit der Handelsschiffahrt** / Eine Analyse der UN-Seerechtskonvention 1987 · XXII, 508 Seiten, hardcover · DM 136,– · ISBN 3-88357-060-5

Band 3 Ulrich Stahl: **Die Zeitcharter nach englischem Recht** · 1989 · XXIV, 280 Seiten, hardcover · DM 128,– ISBN 3-88357-073-7

Band 4 Rolf Herber: **Das neue Haftungsrecht der Schiffahrt** / Das deutsche See- und Binnenschiffahrtsrecht nach dem 2. Seerechtsänderungsgesetz / Systematische Einführung und Erläuterung der neuen Vorschriften · 1989 XIV, 280 Seiten, hardcover · DM 168,– · ISBN 3-88357-058-3

Band 5 Sebastian Georg Kühl: **Schiedsgerichtsbarkeit im Seehandel** / Rechtsvergleichende Untersuchung unter Berücksichtigung der Gesetzesänderungen in England, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland sowie der Rechtslage in den USA (New York) · 1989 · ca. 380 Seiten, hardcover · DM 178,– · ISBN 3-88357-082-6

N. P. Engel Verlag · Kehl am Rhein · Straßburg · Arlington

Chemische Abrüstung

Schritte zu einem weltweiten Verbot der chemischen Kriegführung und der chemischen Waffen

HANS GÜNTER BRAUCH

George Bush nannte in seiner Rede anläßlich der Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Republikanischen Partei dreimal die Eliminierung der chemischen Waffen als Priorität seiner Politik, und die Vernichtung der C-Waffen machte er sogar zu seiner feierlichen Mission.[1] In der Schlußerklärung der Konferenz über das Verbot chemischer Waffen, die vom 7. bis 11.Januar 1989 in Paris stattfand, forderten die anwesenden 149 Staaten die Genfer Abrüstungskonferenz auf, »ihre Anstrengungen zu erhöhen, um die verbleibenden Probleme vordringlich und so schnell wie möglich zu lösen und baldmöglichst eine Konvention zu verabschieden.«[2]

Zwischen dieser erklärten Abrüstungsbereitschaft und ihrer Umsetzung in eine konsistente Verhandlungsposition bestehen gravierende Defizite.[3] Bis Juli 1989 zeichnete sich bei den Gesprächen über eine C-Waffen-Konvention (CWC) im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz (CD) keinerlei Bewegung ab. Während die Sowjetunion sich seit 1986 schrittweise auf die westliche Verhandlungsposition und den amerikanischen Vertragsvorschlag vom April 1984 zubewegte, nahm im amerikanischen Verteidigungsministerium der Widerstand gegen eine CWC zu. Bis Juli 1989 war die Überprüfung der amerikanischen Verhandlungsposition durch die Regierung Bush noch nicht abgeschlossen, das neue Verhandlungsteam nicht nominiert und waren auch noch keine spezifischen Instruktionen ergangen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die internationalen diplomatischen Bemühungen um eine weltweite C-Waffen-Konvention.[4] Dabei sollen zunächst die historischen Bemühungen und der politische Kontext für C-Waffen-Verhandlungen in den achtziger Jahren skizziert, der Verhandlungsrahmen herausgearbeitet, der Verhandlungsstand behandelt und die Positionen der Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion zur Frage der Verifikation eines weltweiten CW-Abkommens erörtert werden.

I. Die früheren Bemühungen um ein Verbot

Bereits in der Antike galt die Brunnenvergiftung als ein mit den Kriegsregeln unvereinbares Verbrechen. Die Bemühungen um ein völkerrechtliches Verbot von Giftgas setzten in der zweiten Hälfte des 19.Jahrhunderts ein. Keine Form der Kriegführung wurde von der internationalen Staatenwelt seit der Haager Landkriegsordnung (1899, 1907) so nachdrücklich geächtet wie der Einsatz chemischer und biologischer Waffen. Aber erst der massive Einsatz von chemischen Kampfstoffen im Ersten Weltkrieg führte im Genfer Giftgasprotokoll von 1925 zur Entwicklung völkerrechtlicher Normen, die den Ersteinsatz chemischer und bakteriologischer Waffen untersagen.

Seit der Unterzeichnung des Genfer Giftgasprotokolls von 1925 lassen sich sechs Phasen der diplomatischen Bemühungen um ein internationales Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung, der Weitergabe und des Einsatzes von chemischen Waffen unterscheiden:[5]

> die Debatten der Genfer Abrüstungskonferenz (1926–1930 und 1932–1934) im Rahmen des Völkerbunds;
> die Resolutionen zur chemischen Abrüstung in der UN-Generalversammlung (1946–1965);
> die Entwicklung vom internationalen Protest gegen den C-Waffen-Einsatz in Vietnam zur B-Waffen-Konvention (1966–1972);
> die Entfaltung der CW-Debatte in Genf (1972–1976);
> die Phase der bilateralen und der multilateralen Verhandlungen in Genf (1976–1980) und schließlich
> die Verhandlungen zu chemischen Waffen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz (CCD/CD) (1980 bis heute).

Nach der Beachtung des Genfer Giftgasprotokolls im Zweiten Weltkrieg wurden in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten die Bemühungen um eine chemische und biologische Abrüstung von der Diskussion über die nukleare Rüstungskontrolle verdrängt. Mit dem massiven Einsatz chemischer Kampfstoffe (Herbizide und Tränengase) während des Vietnamkrieges durch die USA in den sechziger Jahren[6] und dem behaupteten Einsatz von chemischen Waffen und Mykotoxinen durch die Sowjetunion und ihre Bündnispartner in Kambodscha, Laos und Afghanistan in den achtziger Jahren[7] sowie mit dem erwiesenen Einsatz von Senfgas und Tabun während des Golfkrieges durch den Irak gegen den Iran und nach Kriegsende gegen die Kurden[8] wuchs die Dringlichkeit internationaler Abrüstungsbemühungen im Bereich der biologischen und chemischen Waffen.

Ein schwerer Unfall mit dem Nervenkampfstoff VX in den Vereinigten Staaten und internationale Proteste gegen den CW-Einsatz im Vietnamkrieg veranlaßten Präsident Nixon 1969, ein einseitiges CW-Produktionsmoratorium zu verhängen und die Verhandlungen über ein gesondertes Abkommen hinsichtlich biologischer Waffen zu beschleunigen, die Ende 1971 zur Unterzeichnung des ersten Abrüstungsabkommens der Nachkriegszeit führten. In der Präambel zum ›Übereinkommen vom 10.April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen‹ (BWK) sahen die Vertragsstaaten »einen ersten möglichen Schritt zur Erzielung einer Übereinkunft über wirksame Maßnahmen auch für das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer Waffen« und sie betonten ihre Entschlossenheit, »auf dieses Ziel gerichtete Verhandlungen fortzusetzen«.[9] Diese Weiterverhandlungspflicht ist auch in Art.IX der BWK enthalten.

In der vierten Phase wurden zahlreiche Entwürfe und Arbeitspapiere in die Verhandlungen der Genfer ›Konferenz des Abrü-

---

Autoren dieser Ausgabe

Berit Bartram, geb. 1964, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Dr. Hans Günter Brauch, geb. 1947, ist Vertreter einer Professur für Internationale Politik an der Universität Frankfurt und Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg.

Bruno Engel, geb. 1946, ist freier Journalist mit den Schwerpunkten Entwicklungs- und Umweltpolitik in Köln.

Dr. M.J. Peterson, geb. 1949, ist Assistenzprofessorin für Politikwissenschaft an der Universität von Massachussetts, Amherst. Autorin von ›The General Assembly in World Politics‹ (1986).

Eine der entsetzlichsten Erfahrungen, die die Menschheit in der an Greueln ohnehin nicht armen Geschichte des Krieges machen mußte, war die des Einsatzes von Giftgas im Ersten Weltkrieg. Das Genfer Protokoll von 1925 verbietet den Einsatz chemischer und bakteriologischer Kampfstoffe; die gegenwärtig in Genf laufenden Verhandlungen zielen auf ein umfassendes Verbot aller chemischen Waffen und auf die Beseitigung vorhandener Bestände ab. – Im Bild Rekruten der US-Marineinfanterie bei der ABC-Abwehr-Ausbildung in Parris Island, Südkarolina.

stungsausschusses‹ (CCD) eingebracht, in denen die Zielsetzungen und die Vorstellungen zur Verifikationsfrage entwickelt wurden. Nach fünf Gesprächsrunden waren die Verhandlungen an der Verifikationsfrage festgefahren: der östlichen Forderung nach dem Vorrang nationaler Kontrollen standen westliche Vorschläge mit obligatorischen Vor-Ort-Inspektionen gegenüber. Seit 1975 nahmen auch beide deutsche Staaten als neue Mitglieder der CCD – die ihre Arbeit seit 1979 als ›Abrüstungsausschuß‹ und seit 1984 als ›Abrüstungskonferenz‹ (jeweils mit dem Kürzel CD) fortsetzen sollte – an diesen Verhandlungen teil.

Während des Moskauer Gipfeltreffens vom Juli 1974 waren Nixon und Breschnew übereingekommen, durch gemeinsame Initiativen zum Abschluß einer C-Waffen-Konvention beizutragen. Als Folge dieser Vereinbarungen fanden vom August 1976 bis zum Juli 1980 zwölf amerikanisch-sowjetische CW-Konsultationsrunden statt, in denen jedoch keine Übereinstimmung über die Einbeziehung der Reizkampfstoffe, Toxine und über Vorprodukte erzielt werden konnte und die Frage von Vor-Ort-Inspektionen weiterhin ungeklärt blieb.

Nach dem Scheitern der Zweiergespräche im Juli 1980 als Folge der Verschlechterung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen zeichnete sich auf Vorschlag der 21 ungebundenen Staaten mit der Einrichtung einer ständigen CW-Arbeitsgruppe (beziehungsweise eines entsprechenden Ad-hoc-Ausschusses) seit 1980 eine neue Struktur der Verhandlungen ab, die sich gegenwärtig in der 10.Runde befinden. Seit 1982 wird auf vier Ebenen über ein umfassendes CW-Verbot verhandelt und debattiert:

- auf der Ebene der Arbeitsgruppen;
- auf der des Ad-hoc-CW-Ausschusses;
- im Plenum der Abrüstungskonferenz in Genf;
- im 1.Hauptausschuß der UN-Generalversammlung in New York vor der Verabschiedung der jeweiligen Resolutionen zur CW-Abrüstung durch das Plenum der Generalversammlung.

II. Der politische Kontext der derzeitigen Verhandlungen

Zu Beginn der achtziger Jahre waren die CW-Verhandlungen generell durch die Verschlechterung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und speziell mit vier zentralen Herausforderungen belastet. Erst mit Gorbatschow zeichneten sich seit 1986 auf dem Hintergrund der verbesserten amerikanisch-sowjetischen Beziehungen Erfolgschancen für eine C-Waffen-Konvention ab.

Vier Herausforderungen haben zu Beginn der achtziger Jahre die Erfolgsaussichten einer weltweiten CWC beeinträchtigt:

- *Zweifel an der Vertragstreue der Sowjetunion*

Zu Beginn der Reagan-Administration wurde mit politischen Mitteln die Vertragstreue der UdSSR im Zusammenhang mit dem Auftreten von Milzbrand in Swerdlowsk[10] und dem behaupteten Auftreten von Mykotoxinen (dem sogenannten Gelben Regen) in Südostasien als ein Verstoß gegen die BWK von 1972 gewertet. Ihr Beschwerderecht nach Art.VI der BWK beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nahm die Regierung Reagan aber nicht wahr.

- *Der Einsatz von chemischen Waffen im Golfkrieg*

Während die obigen Zweifel nicht widerspruchsfrei geklärt werden konnten, wurde durch Untersuchungskommissionen der Vereinten Nationen zweifelsfrei festgestellt, daß während des Golfkrieges vom Irak wiederholt Senfgas und der Nervenkampfstoff Tabun gegen Iran (und nach Kriegsende auch gegen die Kurden in Irak) eingesetzt wurden.

• *Die beschleunigte Verbreitung der chemischen Waffen*
Nach halboffiziellen amerikanischen Annahmen ist die Zahl der Staaten, die eigene C-Waffen besitzen, von 5 im Jahre 1963 auf etwa 20 im Jahre 1989 angestiegen.[11] – Während zu Beginn der achtziger Jahre aus amerikanischer Sicht das sowjetische CW-Potential und die sowjetische Vertragstreue zur Legitimation der Wiederaufnahme der CW-Produktion dienten, hat nach dem Wandel in der sowjetischen Verhandlungsposition seit 1986 die Bedrohung durch die chemischen Potentiale von Staaten der Dritten Welt (siehe die Kontroverse über Rabta/Libyen im Januar 1989) an Bedeutung zugenommen.[12]

• *Die Wiederaufnahme der Produktion chemischer Waffen in den USA*
Präsident Reagan hat am 8.Februar 1982 aus Gründen der nationalen Sicherheit die Wiederaufnahme der CW-Produktion angeordnet. Aber erst beim vierten Anlauf gelang es seiner Regierung im Herbst 1986, vom Kongreß die Mittel für die Produktion binärer chemischer Waffen zu erhalten, nachdem zuvor der Verteidigungsplanungsausschuß der NATO im Mai 1986 den Streitkräftezielen für das amerikanische CW-Projekt zugestimmt hatte.[13] Nur eine Woche nach der Unterzeichnung des Vertrages über die Beseitigung der Mittelstreckenwaffen (INF) begannen die USA am 16.Dezember 1987 mit der Fertigstellung der binären CW-Artilleriegranaten (155 mm).[14]

Neue Chancen für ein weltweites C-Waffen-Verbot
Diese vier Herausforderungen behinderten in der ersten Hälfte der achtziger Jahre Fortschritte bei den CW-Verhandlungen in Genf. Unvereinbar standen sich die Verhandlungspositionen von USA und UdSSR gegenüber. Dies änderte sich erst mit Michail Gorbatschow. Bei dem ersten Gipfel mit Präsident Reagan im November 1985 in Genf kamen beide überein,
»die Bemühungen um den Abschluß einer wirksamen und verifizierbaren internationalen Konvention (zu chemischen Waffen) zu beschleunigen (und) die bilateralen Expertengespräche über alle Aspekte eines solchen Verbotes chemischer Waffen – einschließlich der Frage der Verifizierung – zu intensivieren. Sie kamen überein, einen Dialog über die Verhinderung der Weiterverbreitung chemischer Waffen in die Wege zu leiten.«[15]
Seit November 1985 näherte sich die sowjetische Verhandlungsposition schrittweise der westlichen Position an. Sie zeigte sich vor allem in der zentralen Verifikationsfrage kompromißbereit, während in den USA seitens der Industrie Zweifel an den Verifikationsauflagen und seitens der Streitkräfte an dem Ziel eines weltweiten CW-Abkommens laut wurden.

III. Der Verhandlungsrahmen der CW-Abrüstungsgespräche

Die intensiven Verhandlungen im Rahmen des CW-Ad-hoc-Ausschusses – siehe die Übersicht ›Chronologie der multilateralen CW-Verhandlungen in Genf‹ – und der jeweils drei bis fünf Arbeitsgruppen wurden seit Anfang 1986 durch die Wiederaufnahme der amerikanisch-sowjetischen CW-Konsultationen generell und von bilateralen Gesprächen zur Beschränkung der Exporte sensitiver Chemikalien und durch diesbezügliche Abstimmungen zwischen den OECD-Staaten (Australische Gruppe) und denen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe ergänzt. Hinzu kamen mehrere Gesprächsrunden mit Vertretern der chemischen Industrie und die Pariser Konferenz über das Verbot der chemischen Waffen vom Januar dieses Jahres.
Im Mittelpunkt der amerikanisch-sowjetischen CW-Verhandlungen stand seit April 1984 das strikte Verifikationsregime (Artikel 10) des amerikanischen CW-Vertragsentwurfes vom 18.April 1984 (Dokument CD 500), den der damalige Vizepräsident George Bush in einer Rede zu den Delegierten der Genfer Abrüstungskonferenz einbrachte. Dieser Entwurf faßte die Materie in einen Vertrag mit drei Anhängen und in ein Dokument über Maßnahmen zusammen, die bereits vor Inkrafttreten der CW-Konvention zu vereinbaren seien. Die Verifikationsforderung nach Art.10 räumt jeder Vertragspartei das Recht ein, überall und jederzeit bei Verdacht Vor-Ort-Inspektionen zu fordern, die spätestens 48 Stunden nach der Benachrichtigung des verdächtigten Staates einzuleiten sei. Damit verließ die Regierung Reagan die gemeinsame amerikanisch-sowjetische Übereinkunft vom Juli 1980, wonach Vor-Ort-Inspektionen noch der

Chronologie der multilateralen CW-Verhandlungen in Genf

Jahr	Sitzungsperiode	Kommentar	CD-Dokument
1980:	17.März	Einsetzung einer CW-Ad-hoc-Arbeitsgruppe	CD/80
	23.April – 1.August	16 Treffen und informelle Konsultationen	CD/131/Rev.1
1981:	3.Februar – 24.April	CD Erster Teil	CD/179
	11.Juni – 21.August	CD Zweiter Teil	CD/220
1982:	3.Februar – 24.April	CD Erster Teil	CD/292
	3.August – 17.September	CD Zweiter Teil	CD/334
1983:	17.Januar – 1. Februar	Rumpfsitzung	CD/342
	1.Februar – 28.April	CD Erster Teil	CD/CW/WP.49
	14.Juni – 30.August	CD Zweiter Teil	CD/416
1984:	16.Januar – 6.Februar	Rumpfsitzung	CD/429
	7.Februar – 27.April	CD Erster Teil	CD/539
	18.April	George Bush bringt den amerikanischen CW-Vertragsentwurf ein	CD/500
	11.Juni – 31.August	CD Zweiter Teil	CD/539
1985:	14.Januar – 1.Februar	Rumpfsitzung	CD/546
	5.Februar – 23.April	CD Erster Teil	CD/CW/WP. 107–110
	11.Juni – 30.August	CD Zweiter Teil	CD/636
	4.September	Vorläufige Struktur der CWC	CD/642
	30.September – 19.Oktober	Informelle Konsultationen	
1986:	13. – 31.Januar	Rumpfsitzung	CD/651
	3.Februar – 25.April	CD Erster Teil	CD/727
	4.Juni – 29.August	CD Zweiter Teil	CD/727
	14.November – 17.Dezember	Informelle Konsultationen	
1987:	13. – 30.Januar	Rumpfsitzung	CD/734
	3.Februar – 30.April	CD Erster Teil	
	9.Juni – 28.August	CD Zweiter Teil	CD/782
	3./4.Oktober	Besuch in Shikhany	
	23. – 27.November	Private Konsultationen	
	30.November – 15.Dezember	Offene Konsultationen	
1988:	12. – 29.Januar	Rumpfsitzung	CD/795
	2.Februar – 29.April	CD Erster Teil	CD/831
	7.Juli – 20.September	CD Zweiter Teil	CD/874
1989:	17.Januar – 3.Februar	Rumpfsitzung	CD/881
	7.Februar – 27.April	CD Erster Teil	
	13.Juni – 31.August	CD Zweiter Teil	CD/952

Bilaterale amerikanisch-sowjetische CW-Verhandlungen

Jahr	Sitzungsperiode	Kommentar
1984:	28.Juni 1984	Gespräche erneut vereinbart
1985:	21.November	Wiederaufnahme im Schlußdokument des Genfer Gipfels angekündigt
1986:	28.Januar – 10.Februar	erste Runde (der bilateralen Gespräche)
	5./6.März	1. Runde der Berner Gespräche zu Proliferationsfragen
	15. – 25.April	zweite Runde
	1. – 18.Juli	dritte Runde
	4./5.September	2. Runde der Berner Gespräche zu Proliferationsfragen
	28.Oktober – 18.November	vierte Runde
1987:	16.Februar – 6.März	fünfte Runde
	20.Juli – 10.August	sechste Runde
	7./8.Oktober	3. Runde der Berner Gespräche zu Proliferationsfragen
	7. – 10.Dezember	Gespräche über CW auf dem Gipfel in Washington
	30.November – 17.Dezember	siebte Runde: Fragen des bilateralen Datenaustausches
	21.Dezember	4. Runde der Berner Gespräche zu Proliferationsfragen
1988:	8. – 25.März	achte Runde: Definition von CW-Produktionsstätten
	29.Mai – 2.Juni	Gespräche während des Gipfels in Moskau
	11. – 29.Juli	neunte Runde: Fragen des bilateralen Datenaustausches und Verdachtskontrollen
	29.November – 15.Dezember	zehnte Runde: Tempo der CW-Zerstörung
	16.Dezember	5. Runde der Berner Gespräche zu Proliferationsfragen
1989:	12. – 29.Juni	elfte Runde: Durchführungsbestimmungen für CWC
	17.–28.August	zwölfte Runde: Durchführungsbestimmungen für CWC

CW-Konsultationen und Konferenzen mit der chemischen Industrie

Jahr	Sitzungsperiode	Kommentar
1988:	25.–26.Januar	Treffen von Experten der chemischen Industrie in Zürich
	21./22.Juli	Treffen von Vertretern der chemischen Industrie aus den USA, Kanada, Japan und Europa mit CD-Delegierten in Genf
	17./18.Oktober	Treffen von Vertretern der chemischen Industrie in Washington und New York
1989:	27.–30.Juni	Treffen der Industrievertreter mit den CD-Delegierten

Zustimmung durch den verdächtigten Staat bedurft hätten. Da sich Art.10 nur auf Anlagen erstreckte, die im Besitz der Regierung einer Vertragspartei waren beziehungsweise deren Kontrolle unterstanden, hätte dies bedeutet, daß alle sowjetischen Produktionsstätten einbezogen, aber alle privaten amerikanischen chemischen Fabriken ausgeklammert würden. Der damalige Pentagon-Staatssekretär Richard Perle wollte mit diesem Artikel den Verhandlungsprozeß beenden und zugleich der Sowjetunion den schwarzen Peter für das Scheitern der Verhandlungen zuschieben.[16]

Während die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Pakts äußerst negativ auf den Vertragsentwurf und insbesondere auf dessen Art.10 reagierten, hielten zahlreiche Verbündete der USA diesen Artikel für nicht verhandelbar; selbst für die amerikanischen Militärs und für die eigene chemische Industrie war dieser Art.10 kaum annehmbar.[17]

Inwieweit haben sich nun die Positionen der beiden Großmächte in der zentralen Verifikationsfrage seit 1984 gewandelt, sich angenähert oder verhärtet?

Wandel in der sowjetischen Position: die einzelnen Schritte

In den Jahren 1980 bis 1985 legte die Sowjetunion fünf Arbeitspapiere vor. In dem Dokument CD/294 vom 21.Juli 1982 wurden die Grundzüge einer C-Waffen-Konvention umrissen und in zwei Arbeitspapieren vom März und April 1984 präzisiert (CD/CW/WP.72 v. 23.3.1984 und WP.78 v. 2.4.1984). Die Sowjetunion ging in der strittigen Verifikationsfrage vom Grundsatz der Zustimmung des beschuldigten Staates zu Vor-Ort-Inspektionen aus. Erst nach Gorbatschows Abrüstungsrede vom 15.Januar 1986 signalisierten die sowjetische CD-Delegation in Genf und die UN-Delegation in New York eine wachsende Kompromißbereitschaft. Die Stationen des Wandels in der sowjetischen Verhandlungsposition zur Überprüfung einer internationalen CWC seien nachfolgend beschrieben.[18]

Am 3.November 1986 übernahm der sowjetische Chefdelegierte Israelian den britischen Verifikationsvorschlag (CD/715) vom 15.Juli 1986. Am 17.Februar 1987 kündigte der neue sowjetische CD-Chefdelegierte Nazarkin an, jede Vertragspartei sollte die CW-Lagerstätten 30 Tage nach Inkrafttreten der CWC bekanntgeben. Nazarkin umriß die neue sowjetische Position zur Verifikation der CW-Lagerstätten, zu Verdachtskontrollen und zur permanenten Verifikation (DC/1450 v. 17.2.1987). Am 6.März 1987 beharrte Nazarkin jedoch entsprechend dem britischen Vertragsvorschlag auf dem Recht eines beschuldigten Staates, unter gewissen Bedingungen Verdachtskontrollen vor Ort abzulehnen. Am 10.April 1987 nahm Gorbatschow in einer Rede in Prag zu dem sowjetischen CW-Potential öffentlich Stellung:

»Ich kann mitteilen, daß die Sowjetunion die Produktion der chemischen Waffen eingestellt hat. Die anderen Länder des Warschauer Vertrags haben sie bekanntlich niemals produziert und auf ihrem Territorium auch nicht gelagert. Die Sowjetunion hat keine chemischen Waffen außerhalb ihrer Grenzen. Was ihre Vorräte betrifft, so möchte ich darüber informieren, daß bei uns ein spezieller Betrieb für ihre Vernichtung gebaut wird.«[19]

Am 7.Juni 1987 stimmte der Leiter der Abrüstungsabteilung im sowjetischen Außenministerium Karpow erstmals bindenden Verdachtskontrollen zu, die nicht verhindert werden dürften. Am 16.Juni schränkte Nazarkin diese jedoch unter Bezugnahme auf den britischen Vorschlag dahin gehend ein, daß Inspektionen nur dann nicht verweigert werden dürfen, wenn der begründete Verdacht besteht, daß chemische Waffen benutzt wurden, und wenn Installationen betroffen sind, die von der Sowjetunion notifiziert wurden. Am 6.August 1987 kündigte Außenminister Schewardnadse vor der CD an, daß die UdSSR Verdachtskontrollen ohne Ablehnungsgründe akzeptiert, und am 11.August erläuterte Nazarkin die neue sowjetische Position zur Verifikationsfrage, die über den britischen Vorschlag hinausgehe und bindende Verdachtskontrollen innerhalb von 48 Stunden vorsehe. Am 3. und 4.Oktober des gleichen Jahres besuchten 150 Experten erstmals das sowjetische CW-Versuchsgelände in Shikany. Am 13. und 14.Oktober kündigten Außenamtssprecher Gerasimow und der stellvertretende Leiter der UN-Delegation Petrowsky die Bereitschaft der UdSSR an, bereits vor Inkrafttreten einer CW-Konvention verifizierbare Daten mit den USA auszutauschen.

Am 26.Dezember 1987 gab das sowjetische Außenministerium erstmals bekannt, daß das eigene CW-Potential nicht mehr als 50 000 Tonnen Kampfstoffe umfaßt. Am 2.März 1988 erklärte sich die Sowjetunion zu einem multilateralen Datenaustausch über chemische Waffen bereit, und am 8.Januar 1989 kündigte Schewardnadse auf der Pariser Konferenz an, die UdSSR werde in diesem Jahr mit der Vernichtung ihrer CW-Bestände beginnen.

Während sich die Sowjetunion bei den Genfer CD-Verhandlungen in einigen zentralen Punkten westlichen Positionen annäherte und heute im Prinzip Art.10 des amerikanischen CW-Vertragsentwurfes akzeptiert, vertraten Vertreter des amerikanischen Verteidigungsministeriums im selben Zeitraum die These, ein CW-Abkommen sei nicht überprüfbar und deshalb wenig sinnvoll.

USA: Skepsis gegenüber Verifizierbarkeit einer CWC

Der Verfasser des Art.10 des amerikanischen Vertragsentwurfes vom April 1984, Richard Perle, erklärte am 2.Februar 1987 in London, ein CW-Verbot sei nicht durchsetzbar. Die britischen Vorschläge schwächten das amerikanische Verifikationskonzept und dienten damit sowjetischen Interessen. Am 20.Juni 1987 erklärte eine Expertin aus dem Pentagon, eine CWC sei nicht angemessen überprüfbar, und im September fügte ein hoher Beamter des Verteidigungsministeriums hinzu, er könne sich keine C-Waffen-Konvention vorstellen, die überprüfbar und in »unserem« Interesse sei. Ein globales Verbot wäre eine unverantwortliche Dummheit.

Im Januar 1988 sah es der Bericht ›Discriminate Deterrence‹ als unrealistisch an, Abkommen mit dem Ziel anzustreben, alle chemischen und nuklearen Waffen zu eliminieren. Im Februar 1988 äußerten amerikanische Beamte Zweifel an der sowjetischen Bereitschaft, Verdachtskontrollen vor Ort jederzeit und überall zuzustimmen. Die Frist zwischen dem Verlangen einer Vor-Ort-Inspektion und deren Durchführung sollte von 24 Stunden (der amerikanische Vertragsentwurf von 1984 sah 48 Stunden vor) auf 12 Stunden verkürzt werden.

Am 28.Juli 1988 gaben die USA erstmals ihre fünf CW-Produktionsstätten und Details über ihre CW-Vernichtungsanlagen bekannt. Am 10.Februar 1989 äußerte der Direktor der amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA), William Burns, vor einem Kongreßausschuß, es werde noch Jahre dauern, bis ein akzeptables Verifikationspaket geschnürt sei. Gleichzeitig müßte der Zugang der Inspektoren und der Schutz sensitiver amerikanischer Installationen begrenzt werden. Während das Pentagon Zweifel an dem Ziel und der Verifizierbarkeit äußerte, wurde im Mai 1989 bekannt, daß die Mittel für Forschungsarbeiten der ACDA – darunter auch für Verifikationsforschung – von 900 000 auf 200 000 Dollar im Haushaltsjahr 1990 reduziert wurden. Bis Juli 1989 war die Überprüfung der amerikanischen Verhandlungsposition für eine weltweite

Übung zur Abwehr eines Giftgasangriffs: zwei US-Soldaten auf dem Luftwaffenstützpunkt Rhein-Main im Manöver ›Reforger 80‹.

CW-Konvention noch nicht abgeschlossen, und den amerikanischen Delegierten fehlten detaillierte Instruktionen.
Eine zunehmende sowjetische Kompromißbereitschaft bei wachsender amerikanischer Skepsis und ein immer deutlicheres Drängen der europäischen NATO-Verbündeten, insbesondere auch des Auswärtigen Amts der Bundesrepublik Deutschland, umschreibt den Zustand in der zehnten Runde der CW-Verhandlungen im Rahmen der CD seit Einsetzung eines CW-Ad-hoc-Ausschusses im März 1980. Der Vertreter der Bundesregierung, Botschafter Paul Joachim von Stülpnagel, äußerte Ende Juni 1989 in seiner Rede vor der CD den Eindruck, »daß einige Delegationen noch zögern, solche Verpflichtungen einzugehen«. Demgegenüber forderte der amerikanische Chefdelegierte Max Friedersdorf einen überprüfbaren Datenaustausch und Versuchsinspektionen als Teil des Verhandlungsprozesses »lange vor Inkrafttreten eines Abkommens«.[20]
Welche Übereinstimmung an dem Text einer umfassenden CW-Konvention wurde als Ergebnis der zehnjährigen diplomatischen Bemühungen bis zum Sommer 1989 erzielt und welche zentralen Fragen sind weiterhin zwischen den 40 Mitgliedern der CD (derzeitige Zusammensetzung: VN 2/1989 S.80) umstritten?

IV. Der Stand der Vertragsverhandlungen

Die Verhandlungsergebnisse des CW-Ausschusses der Genfer Abrüstungskonferenz mündeten in einen Verhandlungsentwurf ein (rolling text), dessen letzte Fassung die Ergebnisse der Beratungen vom 17.Januar bis zum 3.Februar 1989 (CD/881) umfaßt. Demnach besteht der Textentwurf der C-Waffen-Konvention aus einer Präambel und 17 Artikeln, von denen die Art. XIII bis XVII zu den Schlußbestimmungen zählen. Nach den Zielen, den Definitionen und Kriterien folgen die Pflichten der Vertragsparteien (Erklärungen hinsichtlich der Vertragsobjekte: chemische Waffen und chemische Produktionsanlagen), die Ausnahmen sowie Fragen der Verifikation und Kontrolle (nationale Implementierungsmaßnahmen, Beratender Ausschuß, Konsultationen, Zusammenarbeit und Datenermittlung), Fragen der Hilfe gegen Vertragsbrecher und der Nichtbehinderung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung im zivilen Bereich und des Verhältnisses zu anderen internationalen Abkommen (wie zum Beispiel zum Genfer Giftgasprotokoll).[21]
Hinsichtlich der *Präambel* besteht eine weitgehende, aber noch nicht vollständige Übereinstimmung.
Art.I: Hinsichtlich des Vertragsumfanges stimmen alle Parteien dahin gehend überein:
- C-Waffen nicht zu entwickeln, herzustellen oder anderweitig zu erwerben, zu lagern oder zu behalten,
- andere Staaten bei der Herstellung von CW nicht zu unterstützen,
- CW nicht einzusetzen,
- ihren Einsatz nicht vorzubereiten,
- die CW in ihrem Besitz zu zerstören und
- die Produktionsstätten abzubauen.

Noch strittig ist die Frage der Einbeziehung der Herbizide, was vor allem die USA ablehnen.
Art.II: Unter den Begriff ›chemische Waffen‹ werden toxische Chemikalien, Schlüsselkomponenten, Munitionen und andere Ausrüstungsgüter subsumiert. Seit 1985 fordert die Sowjetunion die Einbeziehung der binären Waffenkomponenten (CD/636). Einige Staaten fordern ein Verbot von Tränengasen, was die USA und andere Staaten ablehnen. Die Staaten einigten sich hinsichtlich der Definition von toxischen Chemikalien, der Zwecke, die durch die Konvention nicht verboten sind, der Vorprodukte und der C-Waffen-Produktionsanlagen.

Art.III: Alle Vertragsparteien sind sich einig, daß jeder Staat innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten der CWC eine Erklärung abgeben muß, ob er in seinem Jurisdiktionsgebiet chemische Waffen, CW-Produktionsanlagen oder andere Anlagen wie zum Beispiel Laboratorien besitzt, und ob er seit dem 1.Januar 1946 chemische Waffen an andere Staaten transferierte. Während Schweden einen längeren Zeitraum befürwortet, schlug die Sowjetunion einen einleitenden multilateralen Datenaustausch vor. Fragen des bilateralen Datenaustausches wurden im März 1988 zwischen den USA und der UdSSR erörtert.
*Art.IV:*Bezüglich der chemischen Waffen muß jede Vertragspartei innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten der CWC die Lagerorte, die Mengen und das Arsenal offenlegen, die CW anderer Staaten auf ihrem Territorium bekanntgeben und alle Transfers sowie einen Plan für ihre Vernichtung offenlegen. Eine systematische internationale Vor-Ort-Inspektion soll diesen Erklärungen sofort folgen, um sie zu überprüfen. Es soll ferner eine ständige Überprüfung mit Hilfe von Instrumenten und Vor-Ort-Inspektionen erfolgen, um den Transfer von CW zu verhindern. Detaillierte Pläne für die Vernichtung der CW sollen jeweils sechs Monate vor Beginn einer neuen Phase der CW-Vernichtung bereitgestellt werden. Alle Vertragsparteien müssen ihr gesamtes CW-Potential in einem Zeitraum von maximal zehn Jahren vernichten und spätestens nach einem Jahr damit beginnen. Hinsichtlich der Reihenfolge der Vernichtung der CW sollten nach einem Vorschlag Schwedens die beiden größten CW-Staaten – die UdSSR und die USA – mit der Vernichtung beginnen. Der Zugang zu den Vernichtungsstätten für systematische Vor-Ort-Inspektionen, die dauernde Präsenz von Inspektoren und die ständige Überprüfung mit Instrumenten vor Ort müssen gewährleistet sein.
Art.V: Jede Vertragspartei muß binnen 30 Tagen nach Inkrafttreten der CWC jede CW-Produktionsanlage, jeden Transfer von Ausrüstungsgütern sowie ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit der Schließung der Anlage bekanntgeben und zudem einen allgemeinen Plan für die Vernichtung und einen Plan für die temporäre Konversion in CW-Vernichtungsstätten offenlegen. Nicht erfaßt sollten davon Anlagen sein, die jährlich weniger als 1000 bis 2000 Kilogramm einschlägiger Chemikalien herstellen. Jede Vertragspartei sollte die Produktionsanlagen abbauen und periodisch wiederkehrende Vor-Ort-Inspektionen und eine ständige Überprüfung der vor Ort installierten Instrumente gestatten. Jede Vertragspartei soll mindestens drei Monate vor Beginn der Abbrucharbeiten detaillierte Pläne vorlegen. Noch ungeklärt ist die Frage der Reihenfolge der Vernichtung bei uneingeschränkter Sicherheit. Indien schlug vor, alle CW im ersten Jahr zu vernichten, während die USA einige bis zum zehnten Jahr behalten wollten.
Nach *Art.VI* darf jede Vertragspartei toxische Chemikalien für Zwecke benutzen, die nicht durch die Konvention verboten sind. Toxische Chemikalien oder deren Vorprodukte, die für CW benutzt werden können, unterliegen internationalen Kontrollmaßnahmen. Im Anhang wird zwischen drei Gruppen von Chemikalien unterschieden:
- supertoxische tödliche Chemikalien und besonders gefährliche Schlüsselprodukte (key precursors),
- Schlüsselprodukte,
- Chemikalien, die in großen Mengen kommerziell hergestellt werden und die für Waffenzwecke benutzt werden können.

Einige Staaten (beispielsweise Australien) möchten Vor-Ort-Kontrollen, um die gemachten Angaben zu überprüfen. Großbritannien schlug Ad-hoc-Kontrollen vor, während die Bundesrepublik diese auf die Produktionsanlagen beschränkt sehen wollte.
Art.VII: Jede Vertragspartei soll nationale Implementierungsmaßnahmen ergreifen.
Art.VIII: Die Arbeiten an der Organisationsstruktur der internationalen Kontrollagentur nähern sich dem Ende. Einige Staaten (so Venezuela) sehen keinen Grund, als Nicht-CW-Staat für diese Organisation Beiträge zu leisten. Übereinstimmung wurde unter anderem in folgenden Punkten erzielt: Die Vertragsparteien sollten sich jährlich und bei besonderem Anlaß treffen. Fünf und zehn Jahre nach Inkrafttreten sollten Überprüfungskonferenzen stattfinden. Noch ungeklärt ist die Zusammensetzung des Exekutivrats. Während die USA, die UdSSR und andere Industriestaaten wollen, daß die Staaten mit bedeutenden chemischen Industrien vertreten sind, forderte die ›Gruppe der 77‹ eine breite und allgemeine Vertretung. Frankreich schlug vor, einen wissenschaftlichen Beirat zu gründen, während andere sich gegen eine zusätzliche Bürokratie wandten.
Art.IX: Hinsichtlich der Konsultationen, Zusammenarbeit und Datensammlung sind noch viele Fragen ungeklärt. Im Anhang

1 David T. Jones, Eliminating Chemical Weapons: Less than Meets the Eye, in: The Washington Quarterly, Bd. 12, Nr.12 (Frühjahr 1989), S.83–92.
2 Zitiert nach: NATO-Brief, Nr.2/1989 (März–April), S.34.
3 Vgl. zu den jüngsten Exporten an Iran: Martin Winter, Erneut Firma wegen Giftgas in Verdacht – Vermittelten Düsseldorfer Chemikalie an Iran?, in: Frankfurter Rundschau v. 28.6.1989; Robert J. McCartney, Germans Raid Firm Over Iranian Deal, International Herald Tribune v. 30.6.1989; Exporte: Falscher Einsatz – Auch der Iran will eine Giftgas-Fabrik bauen – natürlich mit deutscher Hilfe, Der Spiegel, Nr.27/1989 v. 3.7.1989.
4 Die früheren Vorschläge des Verfassers für eine chemiewaffenfreie Zone in Mitteleuropa waren als ein Zwischenschritt beziehungsweise als ein Mittel zur Erreichung des Zweckes – eines weltweiten Verbotes aller chemischen Waffen – konzipiert. In der Phase des zweiten Kalten Krieges in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen erfüllten diese Überlegungen auch eine taktische Funktion: Handlungsoptionen für die betroffenen Staaten zu entwickeln, um damit den Druck auf die beiden Großmächte zu erhöhen. Vgl. Hans Günter Brauch und Alfred Schrempf, Giftgas in der Bundesrepublik Deutschland. Chemische und biologische Waffen, Frankfurt 1982, und ders., Der chemische Alptraum oder gibt es einen C-Waffen-Krieg in Europa?, Berlin-Bonn 1982.
5 Vgl. hierzu J.B.Neilands/G.H.Orians/E.W.Pfeiffer/Alje Vennema/Arthur H. Westing, Harvest of Death. Chemical Warfare in Vietnam and Cambodia, New York 1972; Arthur H. Westing (ed.), Herbicides in War. The Long-term Ecological and Human Consequences, London-Philadelphia 1984.
6 Sterling Seagrave, Gelber Regen – Yellow Rain. Der Terror chemischer Kriegführung, München 1983; vgl. die Kritik von J.Robinson/J.Guillemin/M.Meselson, Yellow Rain: the story collapses, in: Foreign Policy, Nr.68 (Herbst 1987), S.100–107.
7 Vgl. zum Golfkrieg die Dokumentation in der Loseblattsammlung: Arms Control Reporter, Sec.704 (Bd.1, 1982ff.).
8 Vgl. zum Text der BWC Gundolf Fahl, Rüstungsbeschränkung durch internationale Verträge, Berlin 1980, S.120–126; Wolf-Dieter Kischlat, Das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen, Frankfurt 1976.
9 Vgl. den Überblick aus völkerrechtlicher Sicht bei Michael Bothe, Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen. Kritische Würdigung und Dokumentation der Rechtsgrundlagen, Köln–Bonn 1973; Georg Kassapis, C-Waffen: der völkerrechtliche Hintergrund der Genfer Verhandlungen über ihre Eliminierung, München 1986, und Hans Günter Brauch, Chemische Abrüstung – Multilaterale Verhandlungen über Abrüstung bei chemischen Waffen (1980–1989). Bestandsaufnahme – Analyse – Bewertung, Frankfurt (in Vorbereitung).
10 Vgl. zu den offiziellen Behauptungen: Zweifel an der Glaubwürdigkeit der offiziellen Position äußerte Leslie Gelb, Keeping an Eye on Russia: a Mysterious Event in Sverdlovsk Has Raised Serious Doubts about Arms Treaty Surveillance, New York Times Magazine v. 19.11.1981. Die Frage konnte wegen der sowjetischen Weigerung, Beobachter in das Gebiet zu lassen, nicht geklärt werden.
11 David T. Jones (Anm.1), S.88.
12 Vgl. die Stellungnahme des damaligen Direktors der US-Abrüstungsbehörde Kenneth Adelman: »If there are a lot of cracy countries in the world that have chemical weapons and have not agreed to ban them, it makes no sense for the United States to give up a deterrent chemical weapons force.« (Arms Control Reporter, 15.11.1989, S.704.B.249).
13 Vgl. hierzu eingehend Julian Perry Robinson, NATO Chemical Weapons Policy and Posture, Brighton (Sussex University) 1986.
14 Susan Wright, Chemical/Biological Weapons: The buildup that was, in: Bulletin of the Atomic Scientists, Bd.45, Nr.1 (Januar/Februar 1989), S.52–56.
15 Gemeinsame Erklärung über die Gespräche zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, Ronald Reagan, und dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Michail Gorbatschow, in Genf vom 19. bis zum 21.November 1985, in: Europa-Archiv, Folge 24/1985, S.D689.
16 Vgl. Arms Control Reporter 1984 (20.3.) 704.B.99 und Arms Control Reporter 1985 (2.1.) 704.B.115.
17 Arms Control Reporter 1984, (26.4.) 704.B.87–91, (12.9.) 704.B.104.
18 Die folgenden Angaben stützen sich auf die Chronologie des Arms Control Reporter, Sec. 704.B., für die Jahre 1986 bis 1989.
19 Rede von Generalsekretär Gorbatschow in Prag am 10.April 1987, in: Europa-Archiv, Folge 10/1987, S.D283.
20 Pierre Simonitsch, Bonn und Washington über Verbot von C-Waffen uneins, Frankfurter Rundschau v.18.6.1989.
21 Diese Angaben stützen sich auf: Outline of the Rolling Text and Principal Issues – 1May 1989, in: Arms Control Reporter, 1989, 704.D.131–137, und auf eigene Vorarbeiten für meinen in Anm.9 genannten, im Auftrag der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung erstellten Bericht.

2 des Textentwurfs ist ein Vorschlag von Rolf Ekeus (Schweden) von 1987 enthalten, wie Verdachtskontrollen vor Ort zu initiieren seien und ein Vorschlag von Sadaaki Numata (Japan), wie diese bewertet werden können. Alle Delegationen sind sich inzwischen einig, daß jeder Staat durch eine Anforderung an das technische Sekretariat das Recht haben sollte, jederzeit und an jedem Ort Inspektionen zu fordern. Der inspizierte Staat habe das Recht und die Verpflichtung, seine Vertragstreue zu demonstrieren. Eine Anfrage sei an das Sekretariat zu richten, das sofort den betroffenen Staat unterrichten müsse. Das Inspektionsteam sollte zusammen mit Vertretern des beschuldigten Staates binnen 24 bis 48 Stunden nach Aufgabe der Anfrage an dem gewünschten Ort eintreffen. Der amerikanische Vertragsentwurf (CD/500) sah hierfür noch 48 Stunden vor, in den bilateralen Gesprächen hatten sich die USA und die UdSSR auf 24 Stunden geeinigt, was einige amerikanische Vertreter nicht daran hinderte, eine Zeitspanne von 12 Stunden zu fordern. Noch strittig war die Frage, ob ein Vertreter des beschuldigten Staates anwesend sein sollte. Der zu inspizierende Staat solle nach dem britischen Vorschlag (CD/431 und CD/715) die Möglichkeit haben, den Zugang zu bestimmten Gebieten abzulehnen und dafür alternative Methoden vorschlagen können. Umstritten ist noch, ob das Inspektionsteam oder der beschuldigende Staat über die Angemessenheit alternativer Methoden entscheiden kann. Ferner ist strittig, ob der Exekutivrat (Position Schwedens) oder der beschuldigende Staat (US-Position) entscheiden soll, ob eine Vertragsverletzung vorliegt.
Die Fragen, die mit der Hilfe für Staaten, die Opfer von Vertragsverletzungen sind, zusammenhängen, befinden sich noch in einem frühen Verhandlungstadium (*Art.X*), während bei Fragen der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung (*Art.XI*) in Anlehnung an Art.X der BWK Fortschritte erzielt wurden. Die USA lehnten Forderungen der ›Gruppe der 21‹ (der Blockfreien und Neutralen) ab, entsprechend dem Atomwaffen-Nichtverbreitungsvertrag technische Hilfe an Entwicklungsländer zuzusagen. Im Zusammenhang mit dem Verhältnis zu anderen internationalen Abkommen (*Art.XII*) beharrten die USA und Frankreich auf dem Standpunkt, daß die Vorbehalte zum Genfer Giftgasprotokoll weiterhin Gültigkeit haben sollten. Die Frage der Zusätze für verschiedene Teile der Konvention ist noch ungeklärt. Dagegen besteht Übereinstimmung, daß der Vertrag unbegrenzte Gültigkeit besitzen solle (*Art.XIII*). Nach Ansicht der meisten Staaten soll die CWC nach der Ratifikation durch 60 Staaten in Kraft treten (*Art.XIV*). Der authentische Text soll in sechs Sprachen: Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch abgefaßt (*Art.XVII*) und bei den Vereinten Nationen hinterlegt (*Art.XVI*) werden. Nach Inkrafttreten der CWC soll binnen 30 oder mehr Tagen eine Vorbereitungskommission zusammentreten.

V. Die Perspektiven

Nachdem sich die Sowjetunion seit 1986 schrittweise westlichen Positionen annäherte und sich in allen strittigen Fragen kompromißbereit zeigte, bedarf es jetzt vor allem des politischen Willens der amerikanischen Regierung, die »feierliche Mission« von George Bush zu realisieren, die Überprüfungsphase zu beenden und konkrete Instruktionen an ein neues Verhandlungsteam in Genf zu geben, damit die noch strittigen Probleme gelöst und die noch offenen technischen Detailprobleme in Angriff genommen werden können. Die Forderung, die Menschheit bis zum Ende dieses Jahrhunderts von der »Geißel des Gaskrieges« – so einst Alois Mertes – zu befreien, hat nur dann Aussicht auf Realisierung, wenn die Verhandlungen in Genf bis Anfang 1991 – zum zwanzigsten Jahr der Verhandlungen – zum Abschluß kommen.
Gelingt dies nicht, dann ist ein chemisches Wettrüsten zwischen den Supermächten und eine fortschreitende Proliferation der chemischen Waffen in der Dritten Welt nicht auszuschließen. Medienfeldzüge gegen den Erwerb von C-Waffen durch Länder der Dritten Welt sind solange unglaubwürdig, wie die eigene C-Waffen-Produktion weiterläuft und die Umsetzung des politischen Willens in konkrete Verhandlungspositionen nicht erkennbar ist. Wenn die Folgen dieses Verhaltens wiederum als Rechtfertigung für die Nichtverifizierbarkeit selbst eigener Vorschläge benutzt werden, dann wird wenig zur internationalen Problemlösung beigetragen und die Gefahr zukünftiger Gaskriege nach dem Vorbild des Golfkrieges erhöht, bei dem erstmals in der Menschheitsgeschichte Nervenkampfstoffe (Tabun) eingesetzt wurden.
Wenn eine weltweite CW-Konvention bis 1991 nicht abgeschlossen werden kann, dann gewinnen die Vorschläge für eine chemiewaffenfreie Zone in Europa erneut an Dringlichkeit, die gegenwärtig eher von der Realisierbarkeit eines weltweiten Abkommens ablenken.

Ende des ›Giftmüllkolonialismus‹?

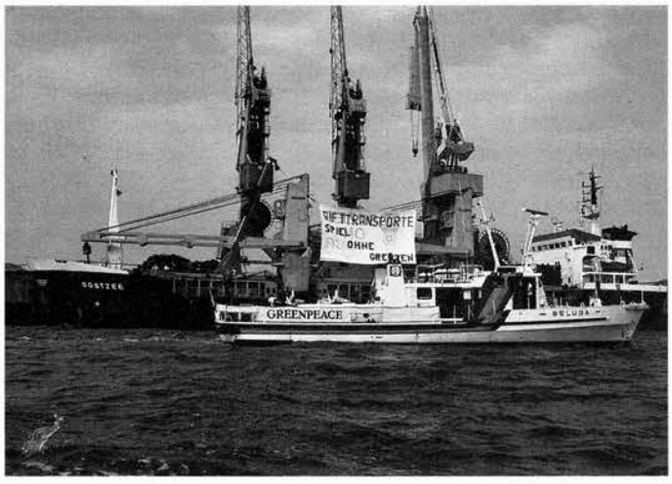
Zur Basler Konvention und ihrem Hintergrund

BERIT BARTRAM · BRUNO ENGEL

Die vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in die schweizerische Chemiestadt Basel einberufene Konferenz zur Verabschiedung einer globalen Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle war noch nicht beendet, da erklärte einer der größten Giftmüllexporteure, Gianfranco Ambrosini, auch nach Verabschiedung der Konvention werde der Export derartiger Abfälle ungestört weitergehen.[1]
Ganz anders bewertete Dr. Mostafa Tolba, der aus Ägypten stammende Exekutivdirektor des UNEP und Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen, das Ergebnis der Konferenz vom 20. bis 22.März 1989. Die Konvention beende erstens den bisherigen rechtlosen Zustand, zweitens werde sie zu einer erheblichen Reduzierung der Giftmüllexporte führen, drittens stünden grenzüberschreitende Bewegungen derartiger Stoffe nun unter strikter Kontrolle, und viertens trügen die Auflagen der Konvention dazu bei, die Produktion giftiger Abfälle einzuschränken, weil der Export dieser Abfälle nun zu teuer werde.
In scharfem Gegensatz dazu steht die Bewertung der Konvention durch die internationale Umweltschutzorganisation ›Greenpeace‹:

»Die Baseler Konvention wurde nicht im Geiste eines Kompromisses entworfen. Die Forderungen von Entwicklungsländern nach Schutz vor dem internationalen Müllhandel sind weitgehend ignoriert worden. Es stand in der Macht der Industrieländer, die Müllexporte in die Dritte Welt zu stoppen, stattdessen haben sie sich für deren Legalisierung stark gemacht.«[2]

Im folgenden soll auf dem Hintergrund der in den letzten Jahren bekanntgewordenen legalen und illegalen Exportpraktiken der internationalen ›Sondermüll‹händler untersucht werden, ob und wie die neue Konvention insbesondere die Länder der Dritten Welt davor bewahren kann, zur Giftmülldeponie der Industrieländer zu werden.



Immer wieder in die Schlagzeilen gerät der grenzüberschreitende Verkehr mit toxischen und gefährlichen Produkten und Abfällen. Einhellig ist nur die (jedenfalls verbale) Empörung über die illegale Verbringung solcher Stoffe; ein generelles Verbot jeglichen grenzüberschreitenden Verkehrs ist bisher nicht in Sicht. Die unter der Ägide des UNEP entstandene Basler Konvention zielt auf ein internationales Regime des Transports gefährlicher Abfälle ab; der weltweite Verkehr mit diesen Stoffen wird durch sie nicht unterbunden.

I. Afrika als Giftmüllkippe der Industrieländer

In den Jahren 1986 bis 1988 wurden etwa 3 Millionen Tonnen Giftmüll aus Industrieländern in Entwicklungsländer transportiert.[3] Ein erheblicher Teil dieser Exporte fand ohne Zustimmung, oft sogar ohne Wissen der beteiligten Importländer statt. Einige Verträge wurden von Beamten der mittleren Ebene abgeschlossen. In wenigen Fällen kam es zu gültigen Regierungsverträgen. Zwei umfangreiche Studien belegen die Giftmüllbewegungen der Industrieländer nach Afrika in den letzten Jahren sehr detailliert.[4] Deshalb soll hier nur exemplarisch an drei Fällen die besondere Problematik dieser Giftmüllexporte skizziert werden.

Angola

Nahe der Küstenstadt Namibe, 200 Kilometer nördlich der Grenze zu Namibia, sollen drei Giftmüllverbrennungsanlagen auf einer Fläche von 50 000 Quadratkilometern errichtet werden. 5 Mill t Industrieabfälle könnten in den ersten vier Jahren nach Fertigstellung hier verbrannt werden. Die Rückstände sollen in der Wüste gelagert werden. Die angolanische Regierung erhält als Gegenleistung 2 Mrd US-Dollar sowie die Finanzierung einer neuen Stadt mit Hafen und Flughafen. 15 000 Arbeitsplätze sollen dort geschaffen werden. Während die angolanische Nachrichtenagentur offiziell dementierte, daß die Regierung jemals einen Vorvertrag unterzeichnet habe, behauptet die Lissaboner Wochenzeitung ›0 Independente‹, die angolanische Regierung habe am 5.November 1988 ihre vorläufige Zustimmung zu dem Projekt gegeben. Vertragspartner auf seiten der Giftexporteure waren der schweizerische Waffenhändler Arnold Andreas Künzler, US-amerikanische Banken und Versicherungsgesellschaften sowie der Sultan von Brunei. Ein Vertragsabschluß ist bisher nicht zustandegekommen. Allerdings liegt von keiner beteiligten Seite bisher eine Erklärung vor, diesen Vertrag nicht abschließen zu wollen.[5]

Guinea-Bissau

Nur dank eines massiven inner-afrikanischen Protestes konnte im Mai 1988 die Regierung von Guinea-Bissau dazu gebracht werden, einen unterzeichnungsreifen Giftmüllvertrag zu annullieren. Vorgesehen war die Lagerung von 15 Mill t Industrieabfällen im Laufe von fünf Jahren in einem Gebiet von 400 Hektar nahe der Stadt Binta in den fisch- und vogelreichen Mangrovensümpfen an der senegalesischen Grenze. Das finanzielle Angebot der Exportfirmen ›Intercontrat‹ und ›Lindaco‹ war verlokkend: 40 Dollar pro Tonne Abfall aus der Pharma- und Gerbindustrie. 600 Mill Dollar insgesamt – das entspricht dem Vierfachen des Bruttosozialprodukts, dem Doppelten der Auslandsschulden des Landes und dem 25fachen des gesamten Exporterlöses.[6]

Kongo

Hohe kongolesische Beamte handelten im April 1988 mit der ›Export Waste Management Inc.‹ aus den USA einen Vertrag aus, der das Land verpflichten sollte, im Laufe von acht Jahren 5,5 Mill t Lösungsmittel, Farb- und Pestizidschlämme aus den USA sowie chemische Abfälle aus verschiedenen EG-Staaten, darunter der Bundesrepublik Deutschland, zu übernehmen. 176 Mill Dollar hätte die Regierung für die Giftmüllimporte erhalten. Der zuständige kongolesische Ministerialbeamte wurde verhaftet und hat sich konspirativer Geschäfte schuldig bekannt.[7]

Diese wenigen Beispiele geben Einblick in die allgemeine Struktur der Giftmüllexporte in Entwicklungsländer:

- Die Importländer zählen in aller Regel zu den ärmsten Ländern der Erde. Fallende Terms of Trade, sinkende Exporterlöse und steigende Auslandsverschuldung sind ihre bestimmenden – weltwirtschaftlich bedingten – Kennzeichen.
- Internationaler Währungsfonds und Weltbank zwingen diesen Ländern Sanierungskonzepte auf, die zur Suche nach zusätzlichen Devisenquellen verleiten.
- Korruption im Regierungsapparat vieler Staaten der Dritten Welt begünstigt illegale Importvereinbarungen.
- Die Importländer haben in aller Regel keine Umweltschutzauflagen (die in den Industrieländern bekanntlich kostenintensiv sind), verfügen weder über annehmbare Entsorgungsstandards noch über entsprechende Erfahrungen.
- Auf Grund klimatischer, geologischer und anderer Bedingungen ist die Lagerung von Giftmüll in den meisten Entwicklungsländern um ein Vielfaches umweltgefährdender als in den Deponien der Industrieländer.
- Die Importländer sind – wenn überhaupt – nur unzureichend über Art und Ausmaß der Toxizität der einzuführenden Stoffe unterrichtet.
- Die Volkswirtschaften der Exportländer entledigen sich mit dem Export des Giftmülls der hohen langfristigen Entsorgungskosten, die bisher im Wirtschaftskreislauf weder sachlich noch kostenmäßig berücksichtigt wurden. Die Profitraten betragen mehrere hundert Prozent.
- Von seiten der Exportstaaten liegen in der Regel keine Exportgenehmigungen vor; bisher sind sie allerdings auch nicht erforderlich.

Es nimmt also nicht wunder, daß insbesondere die meisten Staaten Afrikas nach einem generellen Exportverbot für Giftmüll in Entwicklungsländer verlangten, und daß die Basler Konferenz angesichts der kaum überbrückbaren Interessengegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsländern praktisch bis zuletzt noch zu scheitern drohte.

II. Das Problem vor den Vereinten Nationen

Es war im übrigen auch ein afrikanisches Land gewesen, das auf der multilateralen Ebene die Diskussion über den Verkehr mit möglicherweise gesundheitsgefährdenden Substanzen eröffnete. Auf der 5.Tagung des UNEP-Verwaltungsrats im Mai 1977 machte das ostafrikanische Kenia auf die gängige Praxis der Industriestaaten aufmerksam, sich gefährlicher Stoffe in den Entwicklungsländern zu ›entledigen‹. Der auf sein Betreiben vom Verwaltungsrat verabschiedete Beschluß 85 (V) enthält bereits das Konzept der vorherigen Zustimmung (prior consent); danach sind die Regierungen aufgefordert, Exporte von potentiell

gefährlichen Chemikalien nur zuzulassen mit Kenntnis und Billigung der entsprechenden Behörde des Importstaates.[8]

Die 1982 von der UN-Generalversammlung verabschiedete ›Weltcharta für die Natur‹[9] postulierte in ihrem Punkt 12 »Die Einbringung von Schadstoffen in natürliche Systeme ist zu vermeiden« und merkte an: »Wo dies nicht möglich ist, müssen solche Schadstoffe unter Einsatz der besten anwendbaren Methoden am Ort ihrer Verursachung behandelt werden«. Die am 11.Dezember 1987 mit Resolution 42/186 angenommene ›Umweltperspektive bis zum Jahr 2000 und danach‹ stellte unter Ziffer 41 fest:

»Mit dem Wachstum und der Expansion des Industriesektors werden der Transport, die Lagerung und die Entsorgung chemischer, toxischer und radioaktiver Abfälle zu einer immer größeren Herausforderung.«

In diesem Zusammenhang wurde an das Verursacherprinzip (»Wer verschmutzt, zahlt«) erinnert und beklagt, daß es von universeller Geltung noch weit entfernt sei. In ihrer Entschließung 42/183 zum ›Verkehr mit toxischen und gefährlichen Produkten und Abfällen‹[10] begrüßte die Generalversammlung am gleichen Tag die mittlerweile im Rahmen des UNEP angelaufenen Vorarbeiten für die spätere Basler Konvention, und im Jahr darauf kam das Thema mehrfach im Plenum des Weltforums zur Sprache. So berichtete der nigerianische Außenminister Ike Nwachukwu am 29.September 1988, daß zwischen August 1987 und Mai 1988 giftige Abfälle heimlich in der Umgebung des Hafens Koko abgeladen worden seien; im Visier potentieller Ablader von Sondermüll sah sich beispielsweise auch der Karibikstaat St. Kitts und Nevis. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher forderte: »Dem politischen und ökonomischen Kolonialismus der Vergangenheit darf jetzt nicht der Giftmüllkolonialismus folgen.«[11] Unter dem Eindruck der aktuellen Diskussion und der bereits vorliegenden Konventionsentwürfe betonte die Generalversammlung am 20.Dezember 1988 in Resolution 43/212, daß »alle Staaten den illegalen internationalen Verkehr mit toxischen und gefährlichen Produkten und Abfällen . . . verhindern müssen«, rief dazu auf,

»jede ohne vorherige Zustimmung der zuständigen Behörden des importierenden Landes oder ohne volle Anerkennung der souveränen Rechte der Transitländer erfolgende grenzüberschreitende Verbringung von toxischen und gefährlichen Abfällen zu verbieten«

und bat nachdrücklich

»alle Staaten, die toxische und gefährliche Abfälle produzieren, alles zu tun, um sie, soweit dies mit einer umweltgerechten Abfallbeseitigung nur irgend vereinbar ist, im Ursprungsland aufzubereiten und zu beseitigen«.

Mit einer außerhalb des Regelungsbereichs der späteren Konvention liegenden spezifischen Art gefährlicher Abfälle, den radioaktiv belasteten nämlich, beschäftigten sich noch die Entschließungen 43/75 Q und T.[12]

Befaßt sich die Generalversammlung eher grundsätzlich mit der gesamten Problematik, so leistet ihr 1972 gegründetes, in Nairobi ansässiges Spezialorgan UNEP die konkrete Arbeit hinsichtlich der Früherkennung von globalen Umweltproblemen und der Ergreifung und Koordinierung von entsprechenden Gegenmaßnahmen. Was den Umgang mit Sonderabfällen angeht, so lassen sich seine bisherigen Aktivitäten in drei Bereiche unterteilen:

> Unterstützung des Austauschs und des Transfers von Informationen und Erfahrungen (unter anderem durch Publikationen und den Aufbau einer Datenbank),

> Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung,

> Erarbeitung von technischen Richtlinien, Mustergesetzen und unter Umständen auch internationalen Konventionen sowie anderen Vereinbarungen.

Die Schaffung »eine(r) weltweite(n) Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle« wurde im UNEP durch den Beschluß 14/30 des UNEP-Verwaltungsrats vom 17.Juni 1987 eingeleitet, in der dieser die von einer Expertengruppe ausgearbeiteten ›Kairoer Richtlinien‹ verabschiedete und gleichzeitig den Exekutivdirektor autorisierte, mit einer Arbeitsgruppe technischer und juristischer Experten einen Konventionstext auszuarbeiten.[13] Die ›Kairoer Richtlinien und Grundsätze für die umweltgerechte Entsorgung von gefährlichen Abfällen‹ sollten eine Hilfestellung für Regierungen bieten, Programme für eine umweltgerechte Behandlung von Sonderabfällen zu entwickeln, sowie in Verbindung mit der Arbeit anderer regionaler und nationaler Körperschaften eine Ausgangsbasis für die Arbeitsgruppe bilden.

Die konstituierende Tagung der Arbeitsgruppe fand vom 27. bis 29.Oktober 1987 in Budapest statt. In den folgenden eineinhalb Jahren ging es darum, möglichst viele Streitpunkte zu beseitigen, um einen für die Staaten kompromißfähigen Konventionstext vorlegen zu können. Die Gruppe traf sich zu insgesamt vier Tagungen: vom 1. bis 5.Februar des folgenden Jahres in Genf, vom 6. bis 10.Juni in Caracas, vom 7. bis 10.November 1988 wieder in Genf und vom 30.Januar bis zum 3.Februar 1989 in Luxemburg. Der von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Entwurf wies noch viele strittige Punkte auf, als er der Staatenkonferenz in Basel vorgelegt wurde. Bis zuletzt war ein Vertragsabschluß fraglich. Nach dreitägigen, teils hektischen Verhandlungen verabschiedeten die Staaten am 22.März dieses Jahres dann doch das mittlerweile als ›Basler Konvention‹ bekanntgewordene Übereinkommen.

Welches waren nun die strittigen Punkte, die den Vertragsabschluß bis zum Schluß in Frage stellten? UNEP-Exekutivdirektor Tolba legt besonderen Wert auf die Feststellung, daß die Konvention nicht den Verkehr mit Sonderabfällen von Nord nach Süd, sondern generell den Verkehr mit Sonderabfall regelt.[14] Trotzdem stand ein Konflikt zwischen Nord und Süd – zwischen Exporteuren und Importeuren derartiger Stoffe – im Vordergrund der Diskussion.

1. Verbot grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfall

Grundlegender Dissens bestand darüber, ob statt der *Kontrolle* ein generelles *Verbot* für den Verkehr mit Sonderabfall fixiert werden sollte, zumindest für den Export in Entwicklungsländer.

Nigeria etwa hatte nach seinen schlechten Erfahrungen in Koko 1988 alle Veranlassung, ein solches Verbot zu fordern. Es wurde dabei insbesondere von der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) sowie von privaten Umweltschutzorganisationen unterstützt. Die OAU klassifiziert selbst in einer ihrer Resolutionen das Abladen nuklearen und industriellen Abfalls in Afrika als ein Verbrechen gegen Afrika und seine Menschen und fordert ihre Mitglieder auf, solches zu unterbinden.[15] Der Vorschlag eines generellen Verbots traf auf den Widerstand fast aller Industriestaaten, da er in ihrer Sicht weder mit wirtschaftsliberalen Grundsätzen noch mit der heutigen weltweiten industriellen Arbeitsteilung vereinbar ist; aus Mangel an ausreichender Zahl von Entsorgungseinrichtungen sei ein generelles Exportverbot nicht durchführbar. Gleichwohl bleibe es jedem Staat zum eigenen Schutz vorbehalten, ein Importverbot auszusprechen. Argumentationshilfe lieferte den Industriestaaten der von allen Seiten als loyaler Vermittler anerkannte Exekutivdirektor Tolba. Nach seiner Ansicht sei es sinnvoller, den Export in solche Staaten zuzulassen, welche über die technisch und ökologisch besseren Voraussetzungen für eine umweltgerechte Behandlung verfügten.

Auch die als Grundlage der Diskussion dienenden ›Kairoer Richtlinien‹ enthalten kein generelles Verbot, sondern sprechen sich für eine Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs aus. Im Ergebnis formuliert die Konvention ebenfalls kein generelles Exportverbot des grenzüberschreitenden Verkehrs von Sondermüll; ihr Bestreben ist ein global einheitliches Regime des Transports.

2. Verantwortlichkeit und Entschädigung

Häufig genug bildet die Frage der vertraglichen Fixierung von Staatenverantwortlichkeit und daraus resultierender Entschädigung einen Streitpunkt; insbesondere dann, wenn es wie hier

um erhebliche, kaum berechenbare Summen geht. Nigeria und Ghana drängten auf eine Lösung dieser Frage möglichst noch vor der Staatenkonferenz. Das Übereinkommen habe ohne Regelung dieser Frage bestenfalls den Wert eines Verhaltenskodex.[16] Die Konvention selbst müsse effektive Sanktionen zur Durchsetzung der in ihr fixierten Verpflichtungen vorsehen.
Die Aufnahme von Haftungs- und Entschädigungsbestimmungen scheiterte am Widerstand der USA und der westeuropäischen Länder; ein Kompromiß konnte bis zum Abschluß der Konferenz nicht erzielt werden. Die Staaten einigten sich über eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit, um so bald wie möglich die Staatenverantwortlichkeit und die Entschädigung in einem Protokoll zu regeln (Artikel 12). Die Arbeit soll durch eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe von Sachverständigen vorangetrieben werden (Resolution 3 zur Schlußakte). Da im Bereich des Abfalltransports noch keine spezielle Vorschrift existiert, greift vorerst nur die allgemeine völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit und Entschädigungspflicht.
Es bleibt abzuwarten, ob sich in dem künftigen Protokoll der Gedanke der unmittelbaren Staatenverantwortlichkeit und Entschädigungspflicht durchsetzt – so gefordert von der OAU und der ›Gruppe der 77‹. Sollte er sich durchsetzen, würde dem schon im Weltraumbereich durch Art.VII des Weltraumvertrages von 1966 bestätigten und durch das Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände von 1971 exemplarisch festgelegten Modell gefolgt.

3. Transitländer und Verträge mit Nichtunterzeichnerstaaten

Unter Führung der Vereinigten Staaten waren die Industrieländer über den gesamten Verhandlungsprozeß hinweg bemüht, zu vermeiden, was sie als ein Präjudiz für die Einschränkung der Freiheit und der Schiffahrt beziehungsweise des Rechts auf friedliche Durchfahrt ansahen. Einige Entwicklungsländer versuchten neben der Einführung des Zustimmungserfordernisses für Seetransporte, die Transporte in der 200-Seemeilen-Zone denen über Land gleichzustellen. Auf der anderen Seite sträubten sich die Entwicklungsländer dagegen, daß die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, mit Nichtunterzeichnerstaaten Verträge über den Verkehr mit Sonderabfall zu schließen (Art.11 Abs.1). In diesem Punkt beriefen sich die Vereinigten Staaten mit Nachdruck auf das Prinzip der Vertragsfreiheit.
Im Ergebnis wurde den Transitstaaten im Grundsatz zugestanden, daß ein Export ohne von ihnen erteilte Einwilligung nicht stattfinden darf. Die Unterzeichnerstaaten können jedoch von dieser Einwilligungsvoraussetzung für den Export generell absehen, sofern sie nur die anderen Unterzeichnerstaaten davon informieren (Art.6 Abs.4 Satz 4).
Verträge mit Nichtunterzeichnerstaaten dürfen gemäß Art.11 geschlossen werden. Auch sie sind über das Sekretariat bekannt zu machen, was zumindest jedem Staat Einblick in die Vertragspraxis mit Nichtunterzeichnerstaaten gibt. Hier handelt es sich um einen der am stärksten der öffentlichen Kritik ausgesetzten Punkte des Übereinkommens, auf den noch einzugehen sein wird.

III. Inhalt der Basler Konvention

Die *Basler Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Beseitigung*[17] umfaßt neben der Präambel 29 Artikel und 7 Anhänge.

1. Geltungsbereich und Definitionen

Der Geltungsbereich der Konvention wird in Artikel 1 bestimmt. Umfaßt werden Sonderabfälle und ›andere Abfälle‹. Sonderabfälle sind solche Abfälle, die entweder in der Basisliste des Anhangs I (Abfallarten beziehungsweise Abfälle, die bestimmte Stoffe enthalten) aufgeführt sind und zumindest einen der in Anhang III aufgelisteten Gefahrentatbestände enthalten, oder solche Abfälle, die durch die innerstaatliche Gesetzgebung der Zeichnerstaaten als Sonderabfall definiert sind. Gesammelte Hausabfälle und bei der Verbrennung von Hausabfall anfallende Rückstände (Anhang II) erfaßt die Konvention unter dem Begriff des ›anderen Abfalls‹. Aus dem Geltungsbereich ausgenommen sind Schiffsabfälle und, von größerer Bedeutung, radioaktive Abfälle; eine Zusammenarbeit mit der IAEA bei der in Gang befindlichen Vorbereitung einer Regelung für internationale Transaktionen, welche nuklearen Abfall umfassen, wird angestrebt (Resolution 5 zur Schlußakte).
Vorgenommen wird die Definition der 21 wichtigsten Termini. Neben den Begriffsinhalten von ›grenzüberschreitendem Verkehr‹ und ›Transitstaat‹ werden hier die Begriffe ›Abfall‹ und ›umweltgerechte Behandlung‹ geklärt.
Als ›Abfall‹ gelten alle Stoffe, die beseitigt werden, zur Beseitigung bestimmt sind oder auf Grund innerstaatlicher Vorschriften beseitigt werden müssen. Trotz der weitreichenden Definition der ›Behandlung‹ als Sammeln, Transportieren und Beseitigen einschließlich der nachfolgenden Überwachung wurde für den Begriff der ›umweltgerechten Behandlung‹ keine zufriedenstellende Lösung erreicht; der Festlegung gleicher Lagerungs- wie Entsorgungsstandards für Export- wie Importländer widersetzten sich die Industriestaaten. Der Definitionswortlaut

»Einsatz sämtlicher durchführbarer Maßnahmen, damit gefährliche Abfälle und andere Abfälle so behandelt werden, daß die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen geschützt sind«

gleicht mehr einer Zielvorgabe als daß er konkrete Tatbestandsmerkmale vorhält. Die in einem Protokoll festzulegenden Kriterien für eine umweltgerechte Behandlung (vgl. Resolution 8 zur Schlußakte) werden hier jedoch eine Hilfestellung für die Umsetzung der Konvention bieten.

2. Generelle Verpflichtungen der Staaten

Artikel 4 ist das Kernstück der Konvention. Er enthält die generellen Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die Staaten müssen alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen: die Produktionsminimierung von gefährlichen Abfällen; die Minimierung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Sonderabfall, soweit vereinbar mit der umweltgerechten und effizienten Behandlung solchen Abfalls; die umweltgerechte und effiziente Behandlung bei Durchführung des grenzüberschreitenden Verkehrs; die Verfügbarkeit geeigneter Beseitigungsanlagen in erster Linie im eigenen Land; das Treffen von Vorkehrungen im eigenen Land, um Verschmutzungen, welche aus der Behandlung von Sonderabfällen entstehen, zu verhindern beziehungsweise bei Eintritt der Verschmutzung die Folgen zu minimieren.
Der Exportstaat darf nur unter bestimmten Umständen den Export von Sonderabfall erlauben oder in Betracht ziehen: Falls er nicht über die technische Kapazität beziehungsweise nicht über ausreichende und geeignete Beseitigungsorte verfügt oder – alternativ – die Abfälle als Rohstoffe für Verwertungs- und Aufbereitungsindustrien im Importstaat benötigt werden (vgl. Anhang IV) oder – alternativ – andere, der Konvention nicht widersprechende Abreden bestehen (Art.4 Abs.9).
Kumulativ zu diesen Voraussetzungen dürfen keine Gründe für die Annahme bestehen, daß der Sonderabfall keine umweltgerechte Behandlung erfährt (Art.4 Abs.2e, vgl. Art.4 Abs.8).
Ein Regel-Ausnahme-Verhältnis wird hier deutlich, auch wenn die Ausnahme heute faktisch noch den Regelfall bildet: In der Regel soll Sonderabfall nicht exportiert werden. Ausnahmen dürfen nur unter den in Art.4 Abs.9 alternativ und den in Art.4 Abs.2e und Art.4 Abs.8 kumulativ dazu festgelegten Tatbeständen zugelassen werden.
Ausnahmen der Ausnahme – also ein Verbot, den Export zuzulassen, obwohl der Ausnahmetatbestand nach Art. 4 Abs.9 und Art.4 Abs.2e vorliegt – bieten die absoluten Exportverbote, so für

- den Export zur Abfallbeseitigung im Bereich südlich des 60.Breitengrades (Art.4 Abs.6),
- den Export an einen Nichtunterzeichnerstaat (Art. 4 Abs. 5)

(Diese in Art.4 als absolutes Exportverbot beschriebene Vorschrift wird jedoch durch Art.11 ausgehöhlt. Danach sind Verträge über den Export von Sonderabfall auch mit Nichtunterzeichnerstaaten möglich),
- den Export in Staaten, die ein generelles Importverbot für den in Rede stehenden Sonderabfall erlassen haben.

Ein relatives Exportverbot entsteht aus dem Konzept der vorherigen Information und schriftlichen Einwilligung (prior informed consent in writing). Dieses hauptsächlich in Art.6 verankerte Konzept bedingt, daß der Exportstaat den Export verbieten muß, solange keine Einwilligung des Importstaates vorliegt.

Für die Durchführung erlaubter Exporte gilt insbesondere die Pflicht, in Übereinstimmung mit allgemein akzeptierten internationalen Vorschriften zu verpacken, zu kennzeichnen und zu transportieren. Ein Beförderungspapier, welches die in Anhang V B verlangten Informationen enthält, muß den Transport des Sonderabfalls begleiten. Der Importstaat ist verpflichtet, seine Importverbote über das Sekretariat den Vertragsparteien mitzuteilen und Maßnahmen zur Verhinderung von Importen zu treffen, bei denen eine umweltgerechte Behandlung aus guten Gründen nicht zu erwarten ist.

Ferner enthält Art.4 eine deutliche Ächtung des illegalen Verkehrs mit gefährlichem Abfall sowie eine Nichtübertragbarkeitsklausel für die Verpflichtungen aus dieser Konvention. Schließlich beinhaltet dieser etwas unübersichtlich gestaltete Katalog von Pflichten die Feststellung, daß diese Konvention keinen Einfluß auf Souveränitätsrechte sowie auf das Recht der Freiheit der Seefahrt und der friedlichen Durchfahrt haben soll.

3. *Vorherige Information und schriftliche Einwilligung*

Im grenzüberschreitenden Verkehr unter den Zeichnerstaaten gilt das Konzept des ›prior informed consent in writing‹ (Art.6). Der Exportstaat beziehungsweise, durch ihn angehalten, seine Exporteure müssen zunächst den beabsichtigten grenzüberschreitenden Verkehr von gefährlichem Abfall allen betroffenen Staaten (Import- und Transitstaaten) über die zuständigen Behörden notifizieren. Die Notifizierung muß umfassende Informationen unter anderem über die Zusammensetzung des Abfalls, über die beteiligten Personen und Staaten enthalten. Informationen, worauf sich das Vertrauen auf eine umweltgerechte und den Gesetzen im Importstaat entsprechende Behandlung des Sonderabfalls im Importstaat stützen, sind ebenfalls zu geben (Anhang V A). Der Importstaat beziehungsweise dessen zuständige Behörde teilt daraufhin der notifizierenden Behörde seine bedingte oder bedingungslose Einwilligung, die Verweigerung oder eine Informationsaufforderung mit.

Der Exportstaat darf den grenzüberschreitenden Verkehr nur zulassen, wenn ihm schriftliche Bestätigungen über
- den Erhalt einer schriftlichen Einwilligung des Importstaates bei der notifizierenden Stelle

und
- den Erhalt einer schriftlichen Bestätigung des Vertrages zwischen Exporteur und Abfallbeseitiger, in dem die umweltgerechte Behandlung ausdrücklich festgelegt ist,

vorliegt. Erst dann liegen die Voraussetzungen einer Ausfuhrerlaubnis vor.

Für den grenzüberschreitenden Verkehr durch Transitstaaten gilt im Grundsatz das gleiche Konzept. Der Transitstaat ist allerdings aufgefordert, binnen 60 Tagen zu antworten. Nicht festgelegt ist, was geschehen soll, wenn der Transitstaat diese Zeitspanne nicht einhält. Zumindest aber kann jeder Staat von den Erfordernissen der vorherigen schriftlichen Zustimmung hier absehen. Dann besteht nach Verstreichen der Zeit kein Durchfuhrhindernis mehr. Jeweils Teile des Konzepts finden Anwendung auf die Fälle, in denen der in Rede stehende Abfall nicht von allen betroffenen Staaten als Sonderabfall definiert und nicht unter die Basisliste gefaßt ist.

Protest gegen die Verschiebung von toxischen Abfällen: Angehörige der internationalen Umweltschutzorganisation ›Greenpeace‹ ketten sich im Mai 1987 an einen Tanklastzug, der auf einer illegalen Giftmülldeponie im schweizerischen Kanton Aargau hochtoxische Lösungsmittel geladen hatte, die auf der Nordsee verbrannt werden sollten.

4. *Grenzüberschreitender Verkehr mit Nichtunterzeichnern*

Obwohl Art.4 Abs.5 wie ein absolutes Verbot für den Ex- und Importverkehr mit Nichtunterzeichnerstaaten abgefaßt ist, können Verträge über den Verkehr mit Sonderabfall mit Nichtunterzeichnerstaaten geschlossen werden (Art.11 Abs.1). Regelungen über den grenzüberschreitenden Verkehr mit diesen Staaten enthält die Konvention, anders als zuvor im Entwurf, nicht mehr. Hierin läßt sich der zentrale Schwachpunkt des Regelwerks erblicken, denn es formuliert zugleich die Möglichkeit zu seiner Unterlaufung. Bundesumweltminister Klaus Töpfer bemerkte hierzu in einem Interview unmittelbar nach der Konferenz:

»Deshalb muß erstens alles daran gesetzt werden, daß möglichst alle Staaten Mitglied der Konvention werden. Und zweitens muß ergänzend dafür gesorgt werden, daß wir ein Exportverbot in Nichtunterzeichnerstaaten bekommen.«[18]

Nur für den nichtunterzeichnenden Transitstaat soll mutatis mutandis der Art.6 Abs.2 angewandt werden (Art.7). Dieser verpflichtet den Transitstaat, der zuständigen Behörde des Exportstaates eine Antwort auf ihre Notifizierung zukommen zu lassen. Völkerrechtlich drängt sich die Frage auf, ob dies so gemeint sein kann. Denn eine völkerrechtliche Vertragsverpflichtung zu Lasten dritter Staaten kann nach Art.35 der Wiener Vertragsrechtkonvention ohne deren Zustimmung nicht begründet werden. Unter dem Blickwinkel einer völkerrechtskonformen Auslegung muß der Art.7 in Verbindung mit Art.6 Abs.2 wie eine Verpflichtung des unterzeichnenden Exportstaates verstanden werden, nur unter der Voraussetzung einer Einwilligung des Transitstaates den Export zu genehmigen. Erlaubt der Exportstaat den Export ohne Einwilligung, so verstößt er zwar

gegen seine Verpflichtungen aus der Konvention, kann aber nicht vom nichtunterzeichnenden Transitstaat in Anspruch genommen werden, da die Schutzwirkung des Art.6 Abs.2 nur als Rechtsreflex für den Transitstaat gilt.

5. Illegale Geschäfte und Wiedereinfuhrpflicht

Die Parteien erlassen innerstaatliche Gesetze zur Verhütung des illegalen Verkehrs mit Sonderabfall und arbeiten zu diesem Zweck zusammen (Art.9 Abs.5). Als illegales Geschäft gilt der grenzüberschreitende Verkehr mit Sonderabfall, wenn er ohne ausreichende Notifizierung oder Einwilligung beziehungsweise mit ertäuschter Einwilligung geschieht. Illegal ist auch der Transport, der im wesentlichen nicht mit den Dokumenten übereinstimmt oder vorsätzlich in einer gegen die Konvention verstoßenden Beseitigung endet (Art.9 Abs.1).

Zu klären war die Frage, was mit illegal Transportiertem zu geschehen hat. Nach dem Wunsch einiger Entwicklungsländer, insbesondere Ghanas, sollten die Exporteure, der Verursacher beziehungsweise der Exportstaat für alle Fallkonstellationen die Verantwortung übernehmen. Die Konvention geht jedoch einen anderen Weg: Der Importstaat trägt die Verantwortung für Fälle, in denen der Transport infolge eines Verhaltens des Importeurs oder Beseitigers als illegal gilt. Er muß die Beseitigung notfalls selbst durchführen. Kann die Illegalität weder an das Verhalten des Importeurs oder Beseitigers noch an das Verhalten des Exporteurs oder des Verursachers geknüpft werden, stellen zunächst die betroffenen, wenn notwendig auch anderen Vertragsparteien im Wege der Zusammenarbeit die umweltgerechte Behandlung sicher.

Der Exporteur trägt die Verantwortung in zwei Fällen. Einmal dann, wenn die Illegalität aus dem Verhalten des Exporteurs beziehungsweise des Verursachers resultiert, und zum anderen, von größerer Bedeutung, bei legalen Transporten, sofern diese nicht gemäß den Bedingungen des Vertrages zu Ende geführt werden (Art.8). Der Exportstaat verpflichtet sich, den Sonderabfall zurückzuimportieren, sofern keine andere mit der Konvention vereinbare Beseitigung vorgenommen werden kann. Um Irrfahrten ähnlich der der ›Petersberg‹ zu vermeiden, dürfen der Exportstaat und der Transitstaat den Rücktransport nicht hemmen, hindern oder sich ihm widersetzen.

6. Internationale Zusammenarbeit

Artikel 10 befaßt sich mit der internationalen Zusammenarbeit zur Verbesserung und Verwirklichung der umweltgerechten Behandlung von gefährlichem Abfall. Zu diesem Zweck kooperieren die Vertragsparteien bei der Überwachung der Folgen der Behandlung von Sonderabfall, bei der Entwicklung geeigneter Richtlinien und in Übereinstimmung mit innerstaatlichen Normen bei der Entwicklung und Einführung von umweltgerechten, abfallarmen Technologien und dem Transfer von Technologien für eine umweltgerechte Behandlung. Auf Anfrage stellen die Parteien Informationen zur Förderung der umweltgerechten Behandlung, einschließlich der Harmonisierung technischer Normen, zur Verfügung. Wie stark die Mitteilsamkeit der Industriestaaten ausgeprägt sein wird, bleibt abzuwarten.

7. Weitergabe von Informationen

Ausführlich ist die Weitergabe von Informationen geregelt (Art.13). Diese Bestimmung zielt aber nicht auf die Weitergabe oder Zurverfügungstellung von technischen Details und Know-how, sondern auf Austausch von Daten, die für das Verfahren des ›prior informed consent in writing‹ erforderlich sind. Dies sind unter anderem Informationen über die zuständigen Behörden, Im- und Exportverbote sowie innerstaatliche Definitionen von gefährlichem Abfall. Ferner ist von jedem Unterzeichnerstaat ein Jahresbericht über den grenzüberschreitenden Verkehr und über damit in Verbindung stehende Themen an die Konferenz der Vertragsparteien (Art.15) zu übermitteln. Dieser Bericht soll unter anderem Informationen über Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention, über die Menge, die Kategorie und dergleichen des grenzüberschreitenden Sondermülls, über regional oder bilateral abgeschlossene Abkommen, über Unfälle beim grenzüberschreitenden Verkehr sowie über die im eigenen Land betriebenen Beseitigungsmethoden enthalten.

Dergestalt zusammengetragene Fakten bieten einen guten weltweiten Überblick über den grenzüberschreitenden Verkehr mit gefährlichem Abfall. Sie geben zu der Hoffnung Anlaß, das volle Ausmaß dieses Verkehrs erkennen und daraufhin weitere erforderliche Maßnahmen für eine effektive Gefahrenabwehr schaffen zu können.

8. Finanzielle und institutionelle Aspekte

Die Parteien konnten sich auf die Errichtung regionaler und subregionaler Zentren für die Ausbildung und den Technologietransfer in Zusammenhang mit der Entsorgung und Eindämmung der Verursachung von Sonderabfall einigen (Art.14). Die Finanzierungsbeiträge sind freiwillig. Die Schaffung eines Umlauffonds, der in Notfällen als Übergangslösung Gelder für die Minimierung der aus dem grenzüberschreitenden Verkehr entstehenden Schäden bereithält, soll immerhin durch die Parteien erwogen werden. Es ist die Verpflichtung vorgesehen, eine Bürgschaft, Garantieleistung oder Versicherung für jeden grenzüberschreitenden Verkehr abzuschließen (Art.6 Abs.11). Dies kann das Problem der Schadensregulierung nur in Ansätzen erleichtern.

Die Konvention sieht die Einrichtung einer Konferenz der Vertragsparteien und eines Sekretariats vor (Art.15, 16). Die Konferenz wird jährlich zusammenkommen, über die Umsetzung der Konvention wachen und Verbesserungsvorschläge verabschieden. Das Sekretariat fungiert als Sammel- und Verteilstelle für die nach der Konvention geforderten und darüber hinaus auf dem freien Markt erhältlichen Informationen. So stellt es auf Antrag in einigen Bereichen Hilfestellungen bereit, insbesondere bei der Ermittlung von illegalen Geschäften (Art.16 Abs.1 h). Bis zur ersten Konferenz der Vertragsparteien übernimmt das UNEP die Funktion und die Kosten des Sekretariats (Art.16 Abs.2 in Verbindung mit Resolution 6 zur Schlußakte). Die Parteien unterstützen das Sekretariat bis zu einer endgültigen finanziellen Regelung auf freiwilliger Basis.

Von 116 teilnehmenden Staaten zeichneten bereits 35 Staaten und die Europäische Gemeinschaft unmittelbar im Anschluß an die Verhandlung, als erster Staat ratifiziert hat unlängst Jordanien. Fast alle vertretenen Staaten zeichneten die Schlußakte. Die Konvention liegt seit dem 1.Juli bis zum 22.März 1990 am Sitz der Vereinten Nationen für weitere Zeichnungen aus. Es wird verstärkt mit solchen gerechnet, da durch die noch in letzter Minute vorgenommenen Änderungen des Textes viele Bevollmächtigte die Zustimmung ihrer Regierungen nicht hatten einholen können. Die OAU-Staaten haben ihre Zeichnung zunächst zurückgestellt.

Die Konvention tritt 90 Tage nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikationsurkunde in Kraft. Mit dem Inkrafttreten der Konvention Mitte 1990 wird gerechnet.

IV. Kritische Würdigung

Inwieweit die Basler Konvention zum Schutz der Umwelt beitragen wird, muß angesichts mancher Widersprüche und fortbestehenden Regelungsbedarfs offen bleiben. Immerhin wird durch die verschiedenen Informationspflichten der Staaten und der zentralen Sammlung von Daten erstmals die Möglichkeit geschaffen, das genaue Ausmaß des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sonderabfall zu erfassen. Beim Sekretariat sollen die

Informationsstränge zusammenlaufen und so Überblick und Kontrolle ermöglichen. Die effektive Umsetzung der Konvention wird entscheidend auch davon abhängen, ob die Parteien das Sekretariat mit ausreichendem Personal- und Finanzbestand ausstatten.
Fingerspitzengefühl muß die künftige Konferenz der Vertragsparteien beweisen. Wichtige Themen wie die Entschädigungsfrage, der Maßstab für die ›umweltgerechte Behandlung‹ und ihre eigene Verfahrensordnung sind noch zu entscheiden. Bei jeder Beschlußfassung durch diese Konferenz müssen die Parteien nach einer breiten Basis nicht nur in ihrem Kreis, sondern auch unter den Noch-nicht-Unterzeichnerstaaten, streben. Sonst besteht die Gefahr, daß auf längere Sicht sich nur eine begrenzte Zahl von Staaten der Konvention unterwirft. Dies würde die Konvention gänzlich zur Bedeutungslosigkeit verurteilen.
Die Wirksamkeit der Basler Konvention – deren Grenzen man nüchtern zu sehen hat – steigt mit der Anzahl der Vertragsstaaten. Staaten, welche die gemeinsame Verantwortung für die Umwelt ernstnehmen, sind deshalb aufgefordert, die Basler Konvention so bald wie möglich zu ratifizieren, um unter anderem über eine Einflußnahme auf die Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Sondermüll und damit den Schutz der Umwelt in diesem Bereich auf eine festere Grundlage zu stellen.

1 Zitiert nach: Rolf Obertreis, Das Giftmüll-Geschiebe kann weitergehen, in: epd-Entwicklungspolitik, Nr.7–8/1989.
2 ›Greenpeace‹-Presseerklärung, Hamburg, v. 22.3.1989 (›Globale Konvention legitimiert internationalen Müllhandel‹).
3 Süddeutsche Zeitung v. 20.3.1989.
4 Roland Richter, Giftmüllexporte nach Afrika. Bestandsaufnahme eines Beispiels der Zusammenhänge zwischen Ökosystem, Ökonomie und Politik im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen, in: africa spectrum, Nr.88/3, S.315–350 (sowie ders., Afrika im Zeichen der Giftmüllexporte aus Industrieländern, in: Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.), Afrika. Jahrbuch 1988, Opladen 1989, und ders., Giftmüllexporte nach Afrika. Überblicke, Zusammenhänge, Perspektiven, Ebenhausen (SWP-AP 2613) 1989); Jim Vallette / Andreas Bernstorff, Der internationale Müllhandel. Eine Bestandsaufnahme von Greenpeace, Basel 1989 (5.Aufl.).
5 Vallette/Bernstorff (Anm.4), S.17f.
6 Vallette/Bernstorff (Anm.4), S.26ff.; Richter (Anm.4), S.320f.; Africa Research Bulletin, June 30, 1988, S.9133ff.; Jeune Afrique, Nr.1435, 6–7/1988, S.20–29; Die Zeit v. 5.8.1988.
7 Richter (Anm.4), S.322ff.; Vallette/Bernstorff (Anm.4), S.29f.
8 UN Doc. A/32/25, S.116.
9 Resolution 37/7 der Generalversammlung v. 28.10.1982; Text: VN 1/1983 S.29ff. Siehe dazu auch Wilfried Skupnik, Ermahnung ohne Adressaten. Die Weltcharta für die Natur, VN 1/1983 S.12ff.
10 Text: VN 4/1988 S.134f.
11 VN 5/1988 S.155.
12 Text: S.143 dieser Ausgabe.
13 UN-Dokument A/42/25, S.94ff.
14 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.3.1989.
15 Resolution 1153 (XLVIII) des OAU-Ministerrats v. 23.5.1988; Text: A/43/398, S.14f.
16 UNEP/WG.189/3 v. 16.11.1988, Ziff.24, 25.
17 UNEP/IG.80/3 v. 22.3.1989.
18 Die Zeit v. 31.3.1989.

›Freunde des Präsidenten‹ und andere Helfer

Informelle Verhandlungspraktiken in der Generalversammlung der Vereinten Nationen

M.J. PETERSON

Am 19.September wird die Generalversammlung zu ihrer 44. ordentlichen Tagung zusammentreten. Sie ist das einzige Hauptorgan der Weltorganisation, das – so Artikel 9 der UN-Charta – »aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen (besteht)«, und sie stellt eine Art weltpolitischer Börse für alle Mitgliedstaaten dar, ist der zentrale Ort für Interessenartikulation und Interessenausgleich. An ihren Arbeiten nehmen 158 der 159 Mitgliedstaaten teil (Südafrika ist seit 1974 die Teilnahme untersagt), und es liegt auf der Hand, daß die schiere Größe des Gremiums dazu zwingt, Entscheidungen außerhalb des Plenums in kleineren Gruppen vorzubereiten. Außer förmlichen Verfahren gibt es dabei auch informelle Prozesse der Entscheidungsfindung, und vornehmlich mit diesen setzt sich die Autorin des folgenden Beitrags auseinander. Mit anderen zentralen Aspekten der Generalversammlung – der Rolle ihres Präsidenten und der Funktion ihrer jährlichen Generaldebatte – haben sich in dieser Zeitschrift bereits Charlotte Ku (Geschäftsordnung und Gestaltungsfreiheit, VN 4/1986 S.134ff.) und Klaus Dicke (Zwischen weltpolitischer Analyse, politischem Meinungskampf und Ritual der Staatengleichheit, VN 1/1988 S.1ff.) befaßt.

Inoffizielle Arbeitserleichterungen

Seit ihrem Bestehen zählt die Generalversammlung der Vereinten Nationen zu viele Mitglieder, als daß sie zu einer effektiven Diskussionsrunde hätte werden können. Sollen ihre Zusammenkünfte ordnungsgemäß ablaufen, so können deren zahlreiche Teilnehmer nur dann wirksame Arbeit leisten, wenn sie sich bezüglich des Zeitpunkts und der Reihenfolge ihrer Wortmeldungen zu bestimmten Themen, hinsichtlich des Einbringens von Vorschlägen sowie von Änderungs- und Verfahrensanträgen und hinsichtlich der Abstimmung über die verschiedenen anliegenden Fragen formellen Regeln unterwerfen. Doch ebenso wie bei anderen Gremien können solche förmlichen Vorschriften lediglich ein vereinfachtes Regelwerk für die Durchführung der Sitzungen anbieten; sie verraten nur wenig über den eigentlichen Prozeß der Erstellung von Textentwürfen, der Überarbeitung von Anträgen oder der Bildung von Koalitionen, die stark genug sind, die Annahme eines Antrags sicherzustellen. Derart wichtige Bestandteile des politischen Prozesses spielen sich hinter den Kulissen ab, und zwar gemäß einer Reihe von inoffiziellen Regeln, die von den Teilnehmern stillschweigend akzeptiert und den wechselnden Bedürfnissen angepaßt werden. Es sind diese informellen Verfahrensweisen, die die Generalversammlung und auch andere Organe der Vereinten Nationen bislang davor bewahrt haben, unter der Last gestiegener Mitgliederzahlen, immer umfangreicherer Tagesordnungen und den Wirkungen des Trägheitsmoments vollends zusammenzubrechen.
Heute umfassen diese informellen Praktiken zwei Arten von Gruppierungen, die in den förmlichen Regeln nie genannt werden, die aber dennoch im Prozedere der Generalversammlung allgegenwärtig sind. Zunächst sind dies die bestehenden institutionalisierten Gruppierungen, die den meisten UN-Fachleuten geläufig sind: die regionalen und subregionalen Gruppen. Sie setzen sich zusammen aus Vertretern von Staaten der gleichen geographischen Großregion. Drei der fünf Regionalgruppen bestimmen sich nach den Kontinenten Afrika, Asien und Lateinamerika; sie vertreten damit die Dritte Welt. Die vierte Gruppe, die der osteuropäischen Staaten, definiert sich gleichermaßen nach politischen wie nach geographischen Kriterien, während die fünfte Gruppe der ›westeuropäischen und anderen Staaten‹ (WEOG) als Residualkategorie das übrige Europa, die Nordatlantikstaaten Kanada und USA sowie aus Ozeanien

Australien und Neuseeland zusammenfaßt.[1] Außer bei den Osteuropäern finden sich in allen Regionalgruppen eine Reihe stabiler Untergruppen, die sich nach diversen Kriterien kultureller (so im Falle Nordafrikas und der Karibik), geographischer (etwa Südostasien) und politisch-ökonomischer Art (wie die Europäische Gemeinschaft) definieren.

Zwei Funktionen haben die Regionalgruppen zu erfüllen: Zum einen bilden sie Vorentscheidungsinstanzen, innerhalb derer stabile Zusammenschlüsse weitgehend gleichgesinnter Mitglieder ihr Vorgehen koordinieren können. Zum anderen sind sie mittlerweile zu den Strukturen geworden, in deren Rahmen zur Besetzung anstehende Positionen in den Hauptorganen der Vereinten Nationen oder in den Nebenorganen der Generalversammlung mit begrenzter Mitgliederzahl verteilt und die Funktionäre der Generalversammlung, ihrer Hauptausschüsse und anderer Organe ausgewählt werden.

Die zweite, weniger bekannte Reihe von Gruppierungen sind die ›Arbeitsgruppen‹, die ›Freunde des Präsidenten‹, die ›Redaktionsausschüsse‹ und andere zeitweilige Beratungsgremien, die zu dem Zweck eingerichtet werden, die Beschlußfassung zu einem bestimmten Thema zu erleichtern. Für das reibungslose Arbeiten der Generalversammlung sind diese Gruppierungen von ähnlich großer Bedeutung, doch führt ihr vorübergehender und in höchstem Maße informeller Charakter dazu, daß in den offiziellen Protokollen nur vereinzelt Hinweise auf ihre Tätigkeit zu finden sind. Daher sind sie außerhalb des Kreises der direkt an den Beratungen der Generalversammlung Beteiligten auch kaum bekannt. Wesentlich erleichtert wird die Arbeit der Generalversammlung durch diese Gruppierungen vor allem aus zwei Gründen: Erstens sind die meisten Regionalgruppen mittlerweile bei weitem zu groß, um Verhandlungen sinnvoll führen zu können, ohne daß diese Aufgabe an ausgewählte Mitglieder delegiert würde. Zum zweiten entsprechen die Regionalgruppen oftmals nicht den Interessenkoalitionen, die sich zu bestimmten Einzelfragen bilden.

Regionalgruppen und Ad-hoc-Koalitionen

Wenn die politischen Grenzen mit den regionalen übereinstimmen, wie es etwa bei zahlreichen Ost-West- und Nord-Süd-Kontroversen der Fall ist, mag es naheliegend erscheinen, Verhandlungen lediglich zwischen bestimmten, repräsentativen Mitgliedstaaten jeder Gruppe zu führen. Doch selbst in solchen Fällen ist es eher ratsam, zu anderen Mechanismen zu greifen. Weder die afrikanische Regionalgruppe mit ihren 50 Mitgliedstaaten noch die asiatische (41 Mitglieder einschließlich der Türkei) oder die lateinamerikanische Gruppe (33 Staaten) wären in der Lage, innerhalb kurzer Zeit mit den anderen handelseinig zu werden, wenn alle Mitglieder an den Erörterungen zu jedem einzelnen strittigen Punkt gleichermaßen aktiv beteiligt wären. Schon die Gruppe der osteuropäischen Staaten mit ihren 10 Mitgliedern ist größer, als es die meisten Verwaltungswissenschaftler für sinnvoll im Sinne effizienter Verhandlungsführung erachten. Die Gruppe der ›westeuropäischen und anderen Staaten‹ sieht sich sowohl durch ihre Größe (mit der Türkei und den USA umfaßt sie 23 Mitgliedstaaten) als auch durch das Gewicht der Verschiedenheiten ihrer Subregionen – insbesondere wegen der Interessenunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und der Gemeinschaft der Zwölf – behindert. In der Tat treten ihre Mitglieder nur bei Wahlen als Gruppe in Erscheinung; zumeist agieren ihre einzelnen Teile eigenverantwortlich.

Das Problem der Gruppengröße wird oftmals dadurch umgangen, daß für jeden Verhandlungsgang Vertreter aus jeder Gruppe benannt werden. Doch auch hier treten Probleme auf, da subregionale Zusammenschlüsse häufig direkt repräsentiert sein wollen, was wiederum die Verhandlungsrunde zu ineffektiver Größe aufbläht. Besonders heikel wird eine solche Situation bei der Bildung neuer UN-Organe, da zahlreiche Delegationen – vor allem solche aus Staaten der Dritten Welt – darauf bestehen, daß die Zusammensetzung derartiger Organe die zahlenmäßige Balance zwischen regionalen und subregionalen Gruppierungen in der Generalversammlung widerspiegelt. Die sich daraus ergebende Regel der ›gerechten geographischen Verteilung‹ hat denn auch zur Folge, daß heute (mit Ausnahme der Sachverständigenausschüsse) nur wenige offizielle Gremien unter 30 Mitgliedern aufweisen. Die Einsetzung zeitweiliger informeller Verhandlungsausschüsse ist daher ein Weg, die starre Vorgabe der ›gerechten geographischen Verteilung‹ zu vermeiden, ohne einem Staat die Aufgabe dieses Prinzips zuzumuten.

Der zweite, wichtigere Grund für die Nutzung derartiger temporärer Gruppen von Delegierten ist die Tatsache, daß unterschiedliche politische Einstellungen nicht vor den regionalen Grenzen haltmachen. In solchen Fällen erweisen sich die Regionalgruppen nicht als idealer Verhandlungsrahmen; gewinnbringende Ergebnisse lassen sich ja nur erzielen, wenn die auseinanderstrebenden Interessen vertreten sind. Doch ergeben sich die Trennungslinien fallweise immer wieder neu. Selbst Probleme, die sich als Ost-West- beziehungsweise Nord-Süd-Gegensatz darstellen, werfen spezielle Fragen auf, die die Grenzen dieser breitangelegten Bündnisse überschreiten. Um mit solcherart wechselnden Koalitionen umgehen zu können, ist ein gleichermaßen flexibler Verhandlungsmechanismus erforderlich.

Die informellen Gruppierungen sind nun keineswegs aus dem Nichts aufgetaucht; vielmehr gingen sie mit der Zeit aus unterschiedlichen Entwicklungen bei der Verhandlungsführung im Rahmen der Vereinten Nationen hervor. Als die Generalversammlung im Jahre 1946 zum ersten Mal zusammentrat, waren eindeutige Bündnisse unter den einzelnen Mitgliedstaaten nicht ersichtlich, doch trat schon die Notwendigkeit klar zutage, den Gang der Beratungen dadurch zu erleichtern, daß die förmliche Debatte durch informelle Konsultationen ergänzt wird. Selbst als sich – erstmals im Kalten Krieg, später im Feuer der Auseinandersetzungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern über Fragen der Entkolonisierung und der Weltwirtschaft – die Regionalgruppen in ihrer derzeitigen Zusammensetzung und Kohäsion zusammenfanden, waren Beratungen und Kontakte über Gruppengrenzen hinweg nichts Ungewöhnliches. Die äußerst formalistisch geführten Debatten und Abstimmungsgänge sowie die nachhaltigen Streitigkeiten um Verfahrensfragen, die mit dem Höhepunkt des Kalten Krieges zusammenfielen, wurden nach und nach durch einen flexibleren Ansatz ersetzt. Ab 1950 wurde dann der Großteil der Auseinandersetzungen über Redezeit und Abfolge der Tagesordnungspunkte in der Generalversammlung oder darüber, über welche Anträge beziehungsweise Änderungsanträge in welcher Reihenfolge abgestimmt werden sollte, in informellen Beratungen erledigt.

Als die Generalversammlung in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren dazu überging, verstärkt Konsensentscheidungen zu suchen, wurde in den informellen Beratungen nicht mehr nur über verfahrenstechnische, sondern auch über inhaltliche Fragen verhandelt. Die Delegierten wurden sich bald dessen bewußt, daß ihre Anträge eher eine Chance auf Annahme hatten, wenn man sich vor der offiziellen Einbringung im Hauptausschuß oder Plenum mit Vertretern anderer Staaten besprach. Natürlich wurden im Laufe dieses Prozesses zunächst Staatenvertreter der eigenen Regionalgruppe, dann aber auch einflußreiche Delegationen anderer Regionen konsultiert. Vorbesprechungen dieser Art wurden um so mehr zur Notwendigkeit, je umfangreicher die Tagesordnung wurde und je mehr Mitglieder die Weltorganisation zählte.

Während dieses Verfahren der Konsenssuche sich zur Vermeidung unnötiger Ost-West-Blockierungen herausgebildet hatte, gewann diese Praxis um so mehr an Bedeutung, als das von den Vereinigten Staaten angeführte Bündnis, das in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren das Tagungsgeschehen beherrschte, der auch heute noch die Generalversammlung prägenden Dominanz der afrikanisch-asiatisch-lateinamerikani-

schen Koalition wich. Während beide Bündnisse oftmals Konsenslösungen anstrebten, um damit kundzutun, daß die ›Weltmeinung‹ hinter einer Initiative stehe, oder um sicherzustellen, daß ein Vorschlag von möglichst vielen Regierungen befürwortet wurde, hatten die Länder der Dritten Welt noch einen weiteren Grund, den Konsens zu suchen. Hatten sich der von den USA geführten Mehrheit reichhaltige Möglichkeiten geboten, um die Verfügungen von Resolutionen der Generalversammlung in effektive Ergebnisse umzuwandeln – sie konnte, wenn sie es wünschte, eine Entschließung der Generalversammlung gegen die Stimmen der Ostblockländer verabschieden lassen und sie mit den ihren Mitgliedern zu Gebote stehenden Ressourcen auch umsetzen –, so befindet sich die Koalition der Entwicklungsländer da in einer gänzlich anderen Position. Ihre Mitglieder verfügen zumeist nicht über die für die Implementierung von Resolutionen notwendige materielle Basis. Sie ist daher gezwungen, sich der Unterstützung anderer Staaten – zumeist der westlichen Industrieländer – zu versichern, und muß daher zu Zugeständnissen bereit sein. Als schließlich auf Grund der Wandlungen in der Weltwirtschaft und der Entwicklungen auf anderen Gebieten Interessengegensätze auch innerhalb der Dritten Welt hervortraten, wuchs das Erfordernis, das Bestehen von Interessenkoalitionen über die Regionalgruppen-Grenzen hinweg in Rechnung zu stellen. All diese Entwicklungen schufen und verdichteten eine Kollektion von informellen Verhandlungspraktiken, deren Basis zum Teil die Regionalgruppen, vor allem aber diverse Ad-hoc-Gruppierungen sind.

Die Suche nach dem Kompromiß

Breite Aufmerksamkeit wurde der Bedeutung dieser temporären Gruppierungen zum ersten Male im Rahmen der III.Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen zuteil. Während die zentralen Divergenzen dieser Konferenz als Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd um die Beeinflussung der zukünftigen rechtlichen Regelung der Meeresnutzung[2] zutage traten, überschritten zahlreiche Kontroversen die Grenzen der Regionalgruppen und wurden zwischen den verschiedensten themenbezogenen Ad-hoc-Koalitionen ausgetragen. Problemfelder wie etwa die Rechte der Binnenländer und ›geographisch benachteiligten Staaten‹, der Schutz der Landproduzenten durch Beschränkungen der Mineralienförderung auf dem Meeresgrund oder die Festlegung der Seegrenzen erforderten den Einsatz von Foren, in denen sich die dementsprechenden einzelnen Koalitionen darstellen konnten. Erreicht wurde dies durch die Schaffung einer ganzen Reihe von kleineren Gruppen innerhalb der drei Plenarausschüsse der Konferenz. In diesen Gruppen – seien sie nun ›Arbeitsgruppen‹, ›Redaktionsausschüsse‹ oder ›Freunde des Präsidenten‹ genannt – wurden ausschließlich besonders hartnäckige Kontroversen diskutiert; ihre Mitglieder wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewählt, insbesondere nach der Fähigkeit, die jeweiligen Interessen zu vertreten, bei den anderen Delegationen Vertrauen zu finden und gegenseitig akzeptable Kompromißlösungen auszuarbeiten. Die Verhandlungen wurden zudem dadurch erleichtert, daß die Vorsitzenden der Ausschüsse oder aber der Kleingruppen mit der Erstellung von Textentwürfen beauftragt wurden, die ihre Einschätzung bezüglich der am ehesten mehrheitsfähigen Positionen widerspiegelten. Jeder dieser Entwürfe wurde zum Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen.[3]

Doch sind die Verhandlungen im Rahmen der Generalversammlung, ihrer Vielzahl an ständigen und temporären Nebenorganen sowie der obersten Organe der UN-Sonderorganisationen schon seit langem durch ähnliche Praktiken charakterisiert. Da viele Staatenvertreter in mehreren Gremien zugleich mitwirken, wurden Verhandlungsmethoden, wie sie in einem Gremium praktiziert wurden, sehr bald auch auf andere übertragen. Die breitangelegte Beteiligung an den Verhandlungen im Rahmen der Weltorganisation sowie die ihnen beigemessene Bedeutung tragen ebenso dazu bei, daß die dort entwickelten Verfahrensweisen auch den Verhandlungsansatz der Regierungen bei anderen multilateralen Gesprächen beeinflussen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist daher eines der zwischenstaatlichen Organe, die eine bestimmte Kultur der multilateralen Diplomatie des ausgehenden 20.Jahrhunderts gemeinsam haben.

Je nach Interessenlage der Mitgliedstaaten kann heutzutage der Ablauf in der Generalversammlung im wesentlichen drei Formen annehmen. Sind die Teilnehmer auf einen Konsens aus, übersteigt das für informelle Beratungsgespräche benötigte Maß an Zeit das in den formalen Sitzungen aufgewandte ganz erheblich. Wenn in einer bestimmten Frage eine eindeutige Mehrheit ihre Entscheidung auch gegen die Stimmen der Minderheit durchzusetzen entschlossen ist, beschränken sich die Konsultationen auf den Kreis der befürwortenden Staaten. Wenn bei gegensätzlichen Positionen verschiedene widerstreitende Koalitionen eine sie unterstützende Mehrheit suchen, beginnt ein Wettlauf in Form von Konsultationsrunden darum, welche Gruppe – mit Überzeugungsarbeit bei noch nicht festgelegten Delegationen oder durch Werbung wankelmütiger Mitglieder der ›gegnerischen‹ Koalition – zuerst das Rennen um die Mehrheit macht.

Während den regionalen und subregionalen Gruppen eigentlich in allen drei Szenarien eine Rolle zukommt, tauchen informelle Verhandlungsgruppen lediglich bei der ersten Variante – der Herbeiführung eines Konsenses – auf, wenn Delegationen, die unterschiedliche Standpunkte vertreten, ihre Anträge so zu formulieren suchen, daß sie auf den geringstmöglichen Widerstand stoßen. Die Vielfalt der Bezeichnungen der Verhandlungsgruppen spiegelt nicht unterschiedliche Bedeutungen oder Wertschätzungen wider, sondern die Tatsache, daß dieselben sich je nach dem Verlauf der jeweiligen Verhandlungen in leicht unterschiedlicher Gestalt präsentieren. Nebenorgane der Generalversammlung mit begrenzter Mitgliederzahl stützen sich hauptsächlich auf Arbeitsgruppen; ergänzend finden gelegentlich Konsultationen zwischen führenden Vertretern der rivalisierenden Standpunkte statt. Die Sondertagungen der Generalversammlung sowie internationale Konferenzen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen abgehalten werden, bedienen sich eines zwiefachen Systems informeller Gruppierungen, von denen einige allen Mitgliedstaaten offenstehen, andere dagegen nur eine begrenzte Mitgliederzahl haben. Der Charakter dieser Gruppen läßt sich am besten anhand einiger Beispiele erläutern.

Arbeitsweise der Arbeitsgruppen

Wurde die Behandlung eines Themas einem Nebenorgan mit begrenzter Mitgliederzahl – etwa dem 53 Staaten umfassenden Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuß) oder der 43 Mitglieder zählenden Menschenrechtskommission, einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats – zugewiesen, so finden zunächst informelle Gespräche in ›Arbeitsgruppen‹ statt, die dem Nebenorgan dann darüber Bericht erstatten. In manchen Fällen bestehen die Arbeitsgruppen von vorneherein aus Mitgliedern, die gegensätzliche Entschließungsanträge oder Texte im Hinblick auf ein anliegendes strittiges Thema formuliert haben. Heute ist die Mitgliederzahl der meisten Arbeitsgruppen nach oben hin offen, was bedeutet, daß allen Mitgliedern des jeweiligen Gremiums die Möglichkeit zur Mitwirkung offensteht. Der Vorsitzende wird aus den Reihen der Delegierten gewählt, die hinsichtlich der in Rede stehenden Thematik die Initiative ergriffen haben, sei es indem sie die Aufmerksamkeit der Generalversammlung erstmals auf diesen Punkt gelenkt haben, oder sei es, daß sie Vermittlungsversuche hinsichtlich etwaiger, im Verlaufe der Ver-

handlungen aufgetretener Streitigkeiten durchgeführt haben; die Mitglieder der Arbeitsgruppen rekrutieren sich aus all den Staaten, die in dem Nebenorgan vertreten sind, sofern ihnen an einer Teilnahme gelegen ist. Die ›Arbeitsgruppe zur Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände‹ des Weltraumausschusses sowie die ›Arbeitsgruppe Folter‹ der Menschenrechtskommission seien hier als Beispiele genannt.

In Fragen des Schadensersatzes gab es offene Probleme, die auch nach vier Jahren der Diskussion im Unterausschuß Recht des Weltraumausschusses noch nicht gelöst waren. Eine hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe bestand zunächst aus Delegierten Belgiens, Ungarns und der Vereinigten Staaten, die jeweils eigene Textentwürfe eingebracht hatten. Im Winter 1968/69 wurden zudem eine Reihe informeller Besprechungen abgehalten, an denen auch Vertreter Indiens und der Sowjetunion teilnahmen und die unter indischer Schirmherrschaft standen. Bis auf zwei noch ausstehende Fragen, die dann Schwerpunkte der Debatte im Unterausschuß Recht wie auch im Weltraumausschuß selbst wurden, konnte die Arbeitsgruppe alle kritischen Punkte klären. Obwohl somit die Arbeitsgruppe nicht sämtliche Probleme erfolgreich hatte lösen können, stellten ihre Ergebnisse doch einen überragenden Beitrag zu dem vereinbarten Text dar, der schließlich 1971 als ›Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände‹ verabschiedet wurde.[4]

Die ›Arbeitsgruppe Folter‹ wurde 1979 mit dem Ziel ins Leben gerufen, einen Entwurf für ein multilaterales Übereinkommen zu diesem Thema zu erarbeiten. Ihr Vorsitzender war Jan Herman Burgers aus den Niederlanden, einem der Staaten, die das Thema im Jahre 1974 zum ersten Mal in der Generalversammlung aufgeworfen hatten. Obwohl sich während der Jahre 1976 und 1977 die Menschenrechtskommission in ihrer Gesamtheit dieser Frage annahm, gab es keine eigentliche Verhandlungsgrundlage, bis die Delegationen endlich zu dem Schluß kamen, daß ein 1978 vorgelegter schwedischer Textentwurf eine recht solide Diskussionsbasis darstelle. Nach fünf Jahren Arbeit – gewöhnlich anläßlich der Tagungen der Menschenrechtskommission, doch 1983 und 1984 auch in zusätzlichen Sitzungsrunden – stellte die Arbeitsgruppe einen Entwurf vor, der schließlich als ›Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe‹ angenommen wurde. Bis auf einen Schlußkompromiß, der auf eine Aufweichung der vorgeschlagenen strikten Kontroll- und Überprüfungsmechanismen hinauslief und der im Herbst 1984 im 3.Hauptausschuß der Generalversammlung ausgehandelt wurde, war der Großteil des Textes das Produkt der Bemühungen dieser Arbeitsgruppe.[5]

Ein etwas anderes Schema gelangt zur Anwendung, wenn die Generalversammlung beschließt, einem bestimmten Thema oder einer Reihe von Problempunkten eine Sondertagung zu widmen. Der Einsatz derartiger Gruppierungen war von höchster Bedeutung für den Wandel in den Diskussionen zwischen Nord und Süd, der zwischen der Sechsten und der Siebenten Sondergeneralversammlung eintrat. Als die Generalversammlung 1974 auf ihrer Sechsten Sondertagung die ›Erklärung‹ und das ›Aktionsprogramm‹ zur ›Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung‹[6] annahm, war allen Beteiligten ersichtlich, daß bei mehreren Schlüsselfragen der Konsens mehr Schein denn Realität war. In dem Jahr zwischen der Annahme dieser Resolutionen und der Abhaltung der Siebenten Sondertagung versuchten Regierungen aus Nord und Süd, eine Reihe von Vorschlägen zu erarbeiten, die Aussicht auf einen echten inhaltlichen Konsens versprachen. Bedingt durch Verzögerungen bei der Formulierung der nationalen und regionalen Stellungnahmen im Vorfeld, wurde das Gros der informellen Verhandlungen während der Tagung selbst durchgeführt. Während die einzelnen Delegationen und die Regionalgruppen in den offiziellen Sitzungen ihre vorbereiteten Reden hielten, liefen zwischen zwei ›Kontaktgruppen‹ die Drähte heiß: 27 Staaten verhandelten im Namen der Entwicklungsländer, 12 im Namen der westlichen Industriestaaten. Erstere zeichneten für die Ausarbeitung von Vereinbarungen zu Handel und Ressourcentransfer verantwortlich, wohingegen letztere Fragen der Industrialisierung, von Wissenschaft und Technik, von Ernährung und Landwirtschaft und schließlich der Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen (zwecks stärkerer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Dritten Welt) behandelten.

Eine vom Sekretariat der Vereinten Nationen erstellte Zusammenfassung vermochte die Atmosphäre, die bei den Verhandlungen der Kontaktgruppen herrschte, folgendermaßen einzufangen:

»In kleinen, rauchgeschwängerten Konferenzräumen trafen sich die Delegierten in nichtöffentlicher Sitzung, um über die Punkte, die sie trennten, zu feilschen und zu streiten. Hier bedurfte es von Anfang an nur weniger Formalitäten, und als sich die Verhandlungen über ganze Tage und endlich sogar bis tief in die Nächte zogen, wurde jegliches unnötige Getue über Bord geworfen. Die Jacketts landeten auf den Stuhllehnen, die Hemdsärmel wurden hochgekrempelt, die Krawatten gelokkert; immer häufiger gerieten die Stimmen vor Erschöpfung und manchmal auch aus Verärgerung bloß zu einem Krächzen.«[7]

Am Ende aber gelang es den Kontaktgruppen, zu den meisten Themenkreisen gemeinsame Textentwürfe zu erstellen. Wenn auch einige der Texte undeutlich blieben, waren sich doch so gut wie alle Delegationen darüber einig, daß die dann auf der Siebenten Sondertagung angenommene Resolution[8] eine solide Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd zwecks Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt darstellte.

Wie die Seerechtskonferenz gab auch die Siebente Sondertagung der Generalversammlung das Modell für weitere Entwicklungen ab. Heutzutage stützen sich Verhandlungsforen, die alle 159 UN-Mitgliedstaaten einschließen, normalerweise auf zwei Arten von informellen Gruppierungen. Schon im Vorfeld bilden sich Verhandlungsausschüsse oder allen Interessenten offenstehende Arbeitsgruppen, die den Auftrag haben, zu bestimmten Tagesordnungspunkten eine Annäherung der Positionen zu erzielen. Scheitern sie hierbei, oder tauchen neue Probleme auf, so werden Gruppierungen wie die – von der Mitgliederzahl her begrenzten – ›Freunde des Präsidenten‹ oder andere informelle Gruppierungen ebenfalls eingesetzt.

Im Grunde die gleiche Vorgehensweise wurde auf den drei Sondertagungen der Generalversammlung zur Abrüstung in den Jahren 1978, 1982 und im vergangenen Jahr praktiziert. Jeder der drei Tagungen gingen Konsultationen im Rahmen des nicht an eine begrenzte Mitgliederzahl gebundenen ›Vorbereitungsausschusses‹ voraus, dem die Aufstellung der Tagesordnung, die Organisation des Ablaufs sowie die Erarbeitung von Textentwürfen für Resolutionen oblag. Während der Sondertagungen selbst hielten die sieben Hauptausschüsse der Generalversammlung keine Sitzungen ab; die Vorbesprechungen fanden erst einmal in einem allen offenstehenden Ad-hoc-Ausschuß statt. Die eigentliche Arbeit zu bestimmten Themenschwerpunkten wurde in einer Reihe von Arbeitsgruppen geleistet, in denen alle Interessenten mitwirken konnten; 1978 bildeten sich zwei, 1982 drei und 1988 wiederum drei derartiger Gruppen. Bei der ersten Sondertagung teilten sich diese Arbeitsgruppen in (kleinere) ›Redaktionsgruppen‹ auf, die sich spezifischer Kontroversen annahmen. 1982 gab es wiederum die Aufgliederung der Arbeitsgruppen in Redaktionsgruppen, die ihrerseits diesmal von ›Kontaktgruppen‹ Hilfestellung erhielten, die vom Vorsitzenden des Ad-hoc-Ausschusses zu dem Zweck eingerichtet worden waren, potentielle Sackgassen bei bestimmten kritischen Punkten des Textentwurfs zu umgehen.[9] Ähnliche Gruppierungen wurden auch 1988 eingesetzt. Während die Sondertagung von 1978 durch die im Konsens erfolgte Annahme eines Schlußdokuments[10] zu einem erfolgreichen Abschluß kam, gelangte die zweite wie auch die dritte Sondertagung zur Abrüstungsfrage über die bloße Bekräftigung des Textes von 1978 nicht hinaus. Ganz im Gegensatz zu früheren Erfahrungen endeten die Tagungen der Jahre 1982 und 1988 in allgemeiner Enttäuschung.

Die Grenzen des informellen Verfahrens

Diese Erfahrungen von 1982 und vom vergangenen Jahr sowie das gleichermaßen enttäuschende Ergebnis der Sechsten Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD VI) im Jahre 1983 belegen, daß weder die Regionalgruppen noch die Arbeitsgruppen oder andere informelle Gruppierungen Konsensentscheidungen herbeizuzaubern imstande sind. Sie vermögen es durchaus, durch die Bereitstellung eines hochflexiblen Verhandlungsmechanismus die Wahrscheinlichkeit einer Konsensfindung zu erhöhen, doch können sie nicht aus sich heraus eine Einigung herbeiführen, solange die einzelnen Regierungen diametral entgegengesetzte Positionen einnehmen und ihnen dargebotene Lösungsvorschläge als inadäquat oder unannehmbar zurückweisen. Sowohl auf dem Gebiet der Entwicklung als auch im Bereich Abrüstung sind die Tagesordnungen kaum noch zu handhaben, verharren die zuständigen UN-Organe in einer Trägheit, die sie dazu verdammt, die alten Formeln trotz der Erkenntnis, daß sie ihren erklärten Zielen längst nicht mehr zuträglich sind, immer wieder zu beschwören.[11] Bei der Handels- und Entwicklungskonferenz sind die Regionalgruppen mittlerweile wohl sogar Teil des Problems, da sie die Regierungen der Dritten Welt dazu drängen, allzu ehrgeizige Forderungen zu stellen, und gleichzeitig die westlichen Staaten bloß reagieren und nur zu geringstmöglichem Entgegenkommen bereit sind.[12] Der Mangel an Übereinstimmung im Abrüstungsbereich hat vielfältigere Ursachen, doch führt er dazu, daß einige Regierungen mitreißende Vorschläge unterbreiten, in denen die Vorstellungen der anderen überhaupt nicht zum Tragen kommen, und daß wieder andere über die Deutungsweise jedes einzelnen Wortes im Hinblick auf die eigene Situation oder bezüglich andernorts in bilateralen und regionalen Foren laufender Verhandlungen feilschen.

Insgesamt gesehen kann sich die Bildung informeller Gruppierungen als sinnvolles Werkzeug der multilateralen Diplomatie erweisen, denn sie ermöglichen den Diskurs über spezifische Fragen zwischen Regierungen, die sich unter Interessen-, nicht unter geographischen Gesichtspunkten zusammenfinden. Ihr volles Potential vermögen diese Gruppen aber nur dann zu entfalten, wenn die Regierungen auch willens sind, zu einer Übereinkunft zu gelangen, und wenn die Einrichtungen, im Rahmen derer sie ihre Verhandlungen führen, dazu angetan sind, handhabbare Tagesordnungen aufzustellen und durchsetzbare Vereinbarungen zu erzielen.

---

1 Zusammensetzung der Regionalgruppen: VN 1/1988 S.39. Dort sind Albanien, Israel, Südafrika und die Vereinigten Staaten als ›ohne Gruppenzugehörigkeit‹ aufgelistet, mit dem zusätzlichen Hinweis, daß die USA »bei Wahlen der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zugerechnet« werden. Da den Regionalgruppen statutenmäßige Festlegungen oder dergleichen fehlen, lassen sich die Vereinigten Staaten freilich auch – mit Vorbehalten – der WEOG zuordnen. Hinzuweisen ist auch darauf, daß sich die Mitglieder der asiatischen Regionalgruppe Japan und Zypern fallweise ›halb‹ der WEOG zugehörig fühlen, während das (bei Wahlen als solches geführte) WEOG-Mitglied Türkei zugleich Mitglied der asiatischen Regionalgruppe ist. Jugoslawien, das sich mit politischen Festlegungen der Warschauer-Pakt-Staaten nie identifizierte, tritt bei Wahlen als Mitglied der osteuropäischen Gruppe auf (und konnte so 1977 den Präsidenten der Generalversammlung stellen). Für Albanien würde ein Weg zu stärkerer Beteiligung an UN-Gremien mit begrenzter Mitgliederzahl wohl ebenfalls nur über die Gruppe der osteuropäischen Staaten führen, in der das Gewicht politisch-ideologischer Gemeinsamkeiten ohnehin weiter abnehmen dürfte.

2 So etwa Robert L. Friedheim, Value Allocation and North-South Conflict in the Third United Nations Law of the Sea Conference, in: Lawrence S. Finkelstein (ed.), Politics in the United Nations System, Durham/London 1988, S.175–213.

3 Ann L. Hollick, US Foreign Policy and the Law of the Sea, Princeton 1981, Kapitel 9.

4 Herbert Reis, Some Reflections on the Liability Convention for Outer Space, in: Journal of Space Law, Vol.6 (1978), S.125–128.

5 Yearbook of the United Nations, 1983, S.839; Frederic Eckhard (ed.), Issues before the 40th General Assembly of the United Nations, New York (United Nations Association of the USA), S.108f.

6 Resolutionen 3201 (S-VI) und 3202 (S-VI) der Generalversammlung v. 1.5.1974.

7 The Seventh Special Session of the General Assembly, 1–16 September 1975, Round-up and Resolution, zitiert bei Johan Kaufman, United Nations Decision Making, Alphen aan den Rijn 1980.

8 Resolution 3362 (S-VII) der Generalversammlung v. 16.9. 1975 (Text: VN 5/1975 S.157ff.).

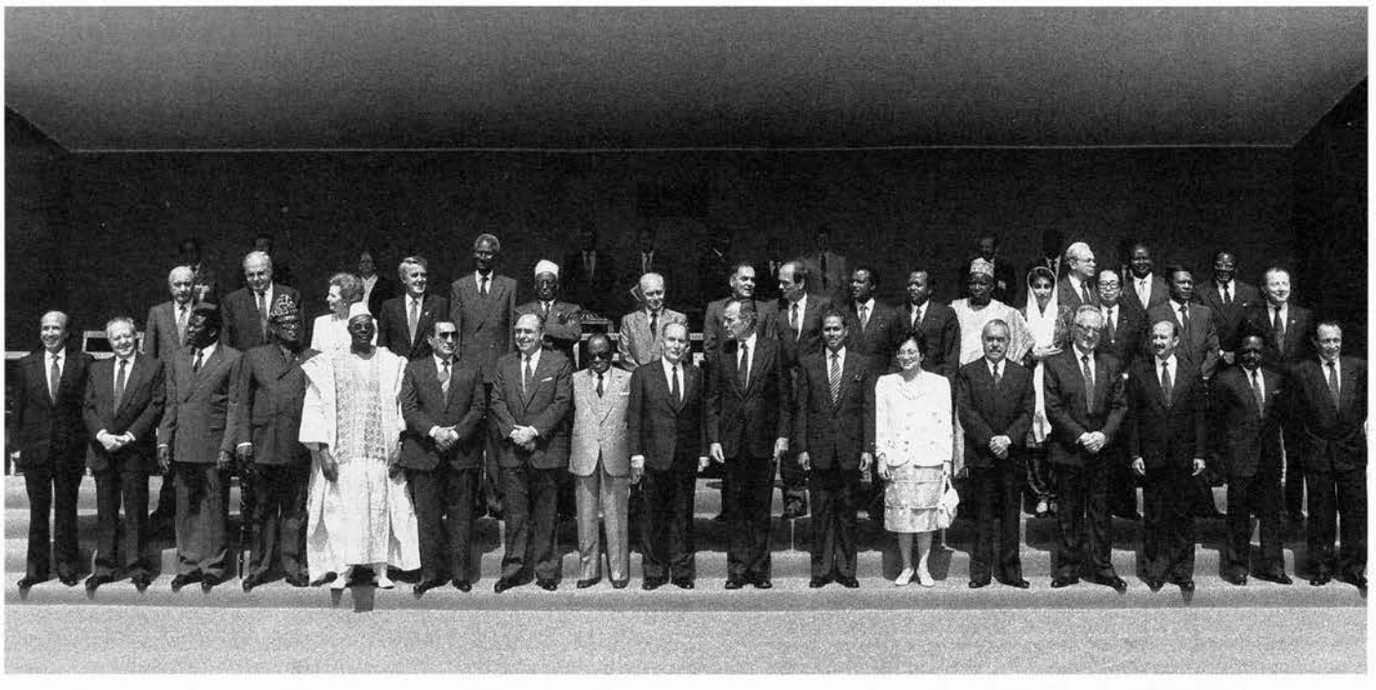
9 Julie Dahlitz, The Second Special Session of the General Assembly devoted to Disarmament, in: Disarmament, Vol. 5 (1982), S.54f.

10 Resolution S-10/2 der Generalversammlung v. 30.6.1978 (Text: VN 5/1978 S.171ff.).

11 Vgl. Fritz Fischer, Rituale, Resolutionen und Frustrationen. Die internationale Verhandlungsmaschinerie, VN 4/1983 S.114ff.

12 Vgl. Thomas G. Weiss, Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD, London 1986.

1989 ist ein Jahr, in dem sich die Jubiläen und Gedenkanlässe geradezu häufen (siehe auch Hans d'Orville, Internationale Tage, Wochen, Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen. Ein Nachtrag, VN 1/1989 S.16ff.). Die 200-Jahr-Feier der Französischen Revolution beging Präsident François Mitterand im Kreis von Staats- und Regierungschefs aus aller Welt; dabei war auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Javier Pérez de Cuéllar.



Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Deutscher Bundestag: UN-Politik der Bundesregierung unter der Lupe – Aktuelles und Grundsätzliches gemischt – Namibia-Fehlstart bedauert – Beteiligung an Friedenstruppen umstritten (21)

(Vgl. auch Wilfried Skupnik, UNO: notwendig, nützlich und ziemlich unbeachtet. Die Vereinten Nationen als Thema des 8.Deutschen Bundestages, VN 4/1980 S.131ff.)

Auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 8.Juni 1988 (BT-Drucks.11/2427) hin debattierte der Deutsche Bundestag ein Jahr später über die *Aktivitäten der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen*. Für die Debatte auf der 146.Sitzung des 11.Deutschen Bundestages am 1.Juni 1989 hatte der Ältestenrat 90 Minuten vorgesehen; von der Öffentlichkeit blieb sie weitestgehend unbeachtet, stand im Schatten der Aussprache zur ›Erklärung der Bundesregierung zum NATO-Gipfel am 29./30.Mai 1989 in Brüssel‹ am Vormittag des gleichen Tages.

Die Anfrage war noch im Zeichen der Diskussion um eine Krise der Vereinten Nationen formuliert worden, die Debatte fand dann aber vor dem Hintergrund von Erfolgen und generell positiverer Betrachtungsweise der Weltorganisation statt. Unter diesen Gegebenheiten (und angesichts spärlich besetzter Ränge) drückte sich die Haupteinbringerin der Anfrage, die sozialdemokratische Abgeordnete Helga Timm, so aus: »Unsere heutige Debatte ist also ganz aktuell geworden. Für viele Angehörige des Parlaments scheint sie das leider nicht zu sein, aber vielleicht wird das auch wieder anders.«

Für Parlamentarier wie Publikum steht die Weltorganisation offensichtlich nicht im Zentrum des Interesses. Dies hat wohl auch damit zu tun, daß es – wie die christlich-demokratische Abgeordnete Leni Fischer kritisch an die Adresse der Medien bemerkte – »zu wenig Information über die Arbeit der Vereinten Nationen (gibt)«; wehmütig erinnerte sie sich in diesem Zusammenhang an die abendlichen Berichte des damaligen New Yorker Hörfunkkorrespondenten Ansgar Skriver vom Sitz der Vereinten Nationen vor einigen Jahren (die bislang keine Fortsetzung gefunden haben). Ein Fazit der Debatte sei somit schon vorweggenommen: Erforderlich erscheint die vermehrte Information des Parlaments über die von der Bundesregierung in den Vereinten Nationen betriebene Politik, angebracht wäre aber auch eine vermehrte Aufmerksamkeit der Medien für das, was sich in der Weltorganisation jenseits der Rituale einerseits und einzelner spektakulärer Anlässe andererseits abspielt.

I. Anlaß der Großen Anfrage war die 15jährige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen seit ihrem Beitritt am 18.September 1973 gewesen. Die angesprochenen Themenkreise reichten von Fragen zur generellen Haltung der Bundesregierung, ihren Erfahrungen, Perspektiven und Zielen in der UN-Politik über spezielle Konfliktstoffe wie Friedenssicherung und weltweite Durchsetzung der Menschenrechte bis hin zu den Problemen der Finanzkrise und der Personalpolitik in den Vereinten Nationen. Besonderes Gewicht wurde unter anderem auf den Bereich der Abrüstung und internationalen Sicherheit gelegt; gefragt wurde beispielsweise nach Initiativen der Bundesregierung im Hinblick auf die Rüstungskontrolle und deren Verknüpfung mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen sowie nach der Beurteilung neuer (über finanzielle und logistische Unterstützung hinausgehender) Formen einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Friedenstruppen.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Fragen zu Südafrika und zur Entwicklung in Namibia. Im Rahmen des Themenkomplexes ›Menschenrechte‹ galt das Interesse namentlich den Forderungen der Bundesregierung nach der Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte sowie der Errichtung eines Menschenrechtsgerichtshofs. Ferner wurden Aspekte der Entwicklungs-, der Umwelt- und der Energiepolitik im Bereich der Vereinten Nationen angesprochen.

II. Auf diese Anfrage hat am 8.Februar 1989 – aber erkennbar weithin von einem Stand von Herbst 1988 ausgehend – der Bundesminister des Auswärtigen im Namen der Bundesregierung geantwortet (BT-Drucks.11/3963). Dabei hat er die 1988 erzielten Erfolge der Vereinten Nationen in ihren Bemühungen um eine Konfliktregelung in Afghanistan und in der Auseinandersetzung zwischen Irak und Iran hervorgehoben sowie die Auszeichnung der UN-Friedenstruppen mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt. Auf dieser Grundlage unterstrich die Bundesregierung ihre fortwährend positive Einstellung zu den Aufgaben und dem Wirken der Vereinten Nationen, insbesondere im Bereich der Konfliktbewältigung und -prävention.

Die Bundesregierung nutzte – wie dann in der Parlamentsdebatte die Grünen-Abgeordnete Ursula Eid nicht ohne Ironie anmerkte – die ihr von der SPD eingeräumte »gute Gelegenheit zur Selbstdarstellung« und nannte als konkrete Beiträge zur aktiven Förderung dieser Politik in der jüngeren Vergangenheit beispielhaft die Mitarbeit der Bundesrepublik als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat 1987/88, die von ihr initiierte Resolution 41/70 der Generalversammlung zur Vermeidung neuer massiver Flüchtlingsströme (Text: VN 1/1987 S.33) sowie ihren Vorschlag zur Konfliktprävention, welchen die 43.Generalversammlung am 5.Dezember 1988 mit Resolution 43/51 (Text: VN 3/1989 S.105f.) in der Form einer feierlichen Deklaration verabschiedete. Ferner stellte die Bundesregierung ihren Einsatz für die uneingeschränkte Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten heraus und verwies hierzu unter anderem auf ihre Initiative bezüglich eines auf Abschaffung der Todesstrafe gerichteten Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Etwas unklar ist in diesem Zusammenhang die Ausführung, die Bundesrepublik Deutschland gehöre dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie dem »Unterausschuß zur Verhinderung von Rassendiskriminierung (CERD)« an. In letzterem Fall dürfte der Ausschuß für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung (CERD) gemeint sein, welchem freilich – ebenso wie dem erstgenannten Gremium – keine Staaten, sondern ausschließlich unabhängige Sachverständige (Bruno Simma im ersten und Karl Josef Partsch im zweiten Fall) angehören.

Auf dem Gebiet der Abrüstung und Sicherheit führte die Bundesregierung ihre Anstrengungen in der Abrüstungskommission zur Aufstellung eines Richtlinienkatalogs für vertrauensbildende Maßnahmen und ihren Einsatz für eine größere Transparenz des internationalen Waffenhandels während der (allerdings ohne Schlußdokument gebliebenen) dritten Sondergeneralversammlung über Abrüstung ins Feld. Eine Beteiligung an den UN-Friedenstruppen durch die Entsendung von Bundeswehrkontingenten zog sie hingegen nicht in Betracht.

Wirtschaftliche Sanktionen als Maßnahmen gegen die Apartheidpolitik in Südafrika fanden trotz geänderten Abstimmungsverhaltens im Sicherheitsrat – Stimmenthaltung statt Ablehnung eines einschlägigen (dann am Veto Großbritanniens und der USA gescheiterten) Resolutionsentwurfs (Text: VN 4/1988 S.132) am 8.März 1988 – keine Zustimmung durch die Bundesregierung.

Für die Zukunft plant sie im wesentlichen eine Fortführung ihrer bisherigen Aktivitäten unter Berücksichtigung der »nationalen Interessen«.

III. In der am 1.Juni 1989 unter Vorsitz von Bundestagsvizepräsidentin Annemarie Renger und später von Vizepräsident Dieter-Julius Cronenberg geführten Bundestagsdebatte unterstrichen sämtliche Redner die zunehmende Bedeutung der Vereinten Nationen in dem vielschichtigen Prozeß der internationalen Verständigung mit dem Ziel der Konfliktbewältigung und Friedenssicherung sowie der Entwicklungspolitik und der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte. Die in der Antwort der Bundesregierung zum Ausdruck gekomme-

ne positive Grundhaltung wurde allgemein begrüßt, wenn auch vielfach eine Erhöhung der Einsatzbereitschaft und Initiativen der Bundesregierung sowie eine Intensivierung der politischen Kontrolle des Parlaments gefordert wurden.

Die Debatte begann mit einem Redebeitrag der Abgeordneten Helga Timm (SPD), welche die jüngsten Fortschritte in der Arbeit der Vereinten Nationen in erster Linie auf die allgemeine Verbesserung der weltpolitischen Situation und eine veränderte, auf Kooperation zielende Einstellung der Sowjetunion zu den Vereinten Nationen zurückführte. Gleichzeitig erinnerte die Abgeordnete jedoch daran, daß bedeutende Vorhaben der Vereinten Nationen weniger vom Erfolg gekrönt waren, da ihnen die erforderliche Unterstützung durch wichtige westliche Mitgliedstaaten und Verbündete der Bundesrepublik Deutschland versagt blieb. So sei die Umsetzung des Plans, Namibia in die Unabhängigkeit zu führen, inzwischen in Frage gestellt, weil auf Drängen der USA und Großbritanniens die Stärke der Namibia-Friedenstruppe beträchtlich reduziert worden sei. Ferner könnten die notwendigen strukturellen und finanziellen Reformen in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen noch längst nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Die USA seien nach wie vor mit Mitgliedsbeiträgen im Rückstand und hätten – wie auch Großbritannien und Singapur – ihren Austritt aus der UNESCO noch nicht wieder rückgängig gemacht. Frau Timm appellierte an das Parlament, sich mit den Aktivitäten der Bundesregierung in den Vereinten Nationen vermehrt zu befassen und die Regierung zu weiteren, über den bisherigen Rahmen hinausgehenden Initiativen zu veranlassen. Ein Weiter-wie-bisher genüge nicht.

Die von Helga Timm angesprochenen Probleme waren auch Gegenstand der Rede des Abgeordneten Klaus Rose (CDU/CSU). Dieser vertrat die Auffassung, die UNO habe »ihre großen Zeiten sogar noch vor sich«. Die von den USA zur Veranlassung überfälliger Reformen angewandten Druckmittel seien zwar heilsam gewesen, sollten aber nun wieder ein Ende finden; die Fortführung etwa der im Bereich der UNESCO erfolgreich begonnenen Reformbemühungen sei zu befürworten. Darüber hinaus seien die Vereinten Nationen in der Durchführung des Namibia-Projekts – ungeachtet der aufgetretenen Schwierigkeiten – nach Kräften zu unterstützen.

Den jüngsten Entwicklungen in Namibia sowie der gesamten Problematik der Konfliktbewältigung im Südlichen Afrika wandte sich anschließend auch der Abgeordnete Günter Verheugen (SPD) zu. Er verurteilte das Versäumnis des Sicherheitsrats, die UNTAG in ausreichender Stärke und zum entscheidenden Zeitpunkt in Namibia zur Verfügung zu stellen, und sprach sich für eine Stärkung der Einflußmöglichkeiten der Vereinten Nationen in Namibia aus, zumal diesem Projekt für die Sicherung des Friedens in der gesamten Region Modellcharakter zukomme. In diesem Zusammenhang übte der Abgeordnete weiterhin Kritik an der Südafrikapolitik der Bundesregierung und ergänzte die regierungsamtlichen Ausführungen in Sachen Südafrikasanktionen – wie schon erwähnt, enthielt sich der Vertreter Bonns am 8.März 1988 – dahingehend, daß der geforderte Sanktionskatalog genau bereits in Kraft befindlichen EG-Beschlüssen entsprach: »Dem, was die Bundesregierung in Brüssel beschlossen hat, hat sie sich also in New York verweigert.« Weiterhin merkte Verheugen an, daß die Bundesrepublik Deutschland inzwischen Haupthandelspartner Südafrikas geworden ist.

Diesen Gesichtspunkt hatte zuvor bereits Ursula Eid, Abgeordnete der Grünen, zur Sprache gebracht; sie forderte durchweg mehr Einsatz der Bundesregierung für die erklärten Ziele in Namibia wie auch in Südafrika. Unter anderem sei eine Unterzeichnung der Anti-Apartheid-Konvention ein wichtiger Schritt zur angestrebten Durchsetzung der Menschenrechte. Fällig seien ferner ernsthafte Anstrengungen zur Anlegung des von Bundesaußenminister Genscher bislang lediglich geforderten weltweiten Registers der Waffenimporte und -exporte. Hingegen sprach sich die Abgeordnete entschieden gegen den Einsatz von Bundeswehrkontingenten im Rahmen der UN-Friedenstruppen aus, begrüßte aber »jede zivile, d.h. finanzielle, technische und personelle Unterstützung von UNO-Friedens- und -Beobachtergruppen«.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Bundeswehreinsatz unter dem Blauhelm sahen Hildegard Hamm-Brücher (FDP) und Hans-Jürgen Wischnewski (SPD) als derzeit ohnehin nicht gegeben an. Wischnewski trat jedoch dafür ein, dem Ersuchen der fünf mittelamerikanischen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua um Entsendung von unbewaffneten Beobachtern (ohne eine Beteiligung der Bundeswehr) zu entsprechen.

Den Fragen der Entwicklungspolitik und des Bevölkerungswachstums in den Staaten der Dritten Welt wandte sich die Abgeordnete Leni Fischer (CDU/CSU) zu. Maßnahmen auf diesen Gebieten maß sie – ebenso wie den Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Bewältigung von Flüchtlingsströmen – besonderes Gewicht bei. Weiterhin sprach sie sich – wie anschließend auch die Abgeordnete Hamm-Brücher – für eine Fortsetzung der Bemühungen im Bereich der Menschenrechte aus, namentlich zur Unterbindung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen.

Hildegard Hamm-Brücher beklagte ferner die von ihr als »unzureichend« beschriebene Vertretung Deutscher im höheren Dienst des UN-Sekretariats sowie die ausnehmend geringe Beteiligung von Frauen dabei, nahm aber auch die Gelegenheit wahr, einer Frau besonders für ihren Einsatz zugunsten der Weltorganisation zu danken: ihrer Bundestagskollegin Helga Timm, im Ehrenamt Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

IV. Abschließend sprach die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Irmgard Adam-Schwaetzer (FDP). Sie erklärte insbesondere die Bereitschaft der Bundesregierung, sich am regionalen Überwachungsmechanismus im Rahmen des Friedensprozesses in Mittelamerika personell zu beteiligen, falls dies vom Generalsekretär der Vereinten Nationen gewünscht werde. Der Einsatz von Bundeswehrkontingenten bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen komme jedoch nicht in Frage, solange die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht bestünden.

Blieb das Handeln der Bundesregierung in den UN am 1.Juni 1989 im Plenum des Deutschen Bundestages, wie dargelegt, nicht ohne Kritik, so dürfte Frau Adam-Schwaetzer aber mit der Definition der Vereinten Nationen, die sie abschließend gab, im Sinne aller anwesenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier gesprochen haben: Sie bezeichnete sie als weltweite Organisation, »die Ausdruck der gemeinsamen Verantwortung für unser aller Zusammenleben und für die Zukunft dieser Erde ist«.

Kerstin Jung □

Politik und Sicherheit

Angola: Weitere Destabilisierung – Militärische Wende – Waffenstillstand – Abzug Südafrikas und der Kubaner – Rolle der Supermächte – Einrichtung einer Verifikationsmission der Vereinten Nationen (22)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1987 S.69ff. fort.)

Auch während des Jahres 1987 fanden die kontinuierlichen militärischen Destabilisierungsaktivitäten der südafrikanischen Armee auf angolanischem Territorium ihre Fortsetzung. Eine am 27.Januar 1987 vorgelegte Liste mit einer Bilanz der jüngsten Aggressionen (UN Doc.S/18638) ließ den letzten Bericht in dieser Zeitschrift mit dem Ausblick schließen, daß ein Ende des Konflikts nicht abzusehen sei. Zumindest für den weiteren Verlauf des Jahres 1987 behielt diese Prognose ihre Gültigkeit.

Neuerliche Verurteilung Südafrikas

Am 5.November 1987 leitete der angolanische Botschafter dem Generalsekretär ein Schreiben seines Präsidenten José Eduardo dos Santos zu (S/19253), das die Schreckensbilanz der militärischen Übergriffe Südafrikas en détail auf aktuellem Stand festhielt. Der Brief endete mit dem Hinweis, daß die Volksrepublik Angola nicht nur als Mitgliedstaat der Vereinten Nationen um deren Unterstützung bitte, sondern alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen gedenke, um seine Unabhängigkeit und territoriale Integrität zu schützen. – Im Nachhinein kann dieser Passus durchaus als ein Hinweis auf die Verstärkung der kubanischen Präsenz interpretiert werden, die zu jenem Zeitpunkt vollzogen wurde.

In fast identischem Wortlaut wurde das Schreiben erneut als Dokument S/19283 vorgelegt und begleitete den Antrag des angolanischen Botschafters vom 19.November 1987 auf die Einberufung einer Sitzung des

Sicherheitsrats (S/19287), welcher vom Botschafter Simbabwes am 20.November in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Koordinierungsbüros der blockfreien Staaten wiederholt wurde (S/19286). Die Debatte im Rat fand aus Anlaß der jüngsten südafrikanischen Übergriffe – und insbesondere auch vor dem Hintergrund des kurz zuvor erfolgten, provokativen Besuchs des südafrikanischen Präsidenten und einiger südafrikanischer Minister im südangolanischen Hauptquartier der gegen die Regierung in Luanda kämpfenden Bürgerkriegspartei UNITA – am 20. und vom 23. bis 25.November 1987 statt. Sie stand am ersten Tag im Zeichen einer bemerkenswerten Rede des simbabwischen Botschafters Mudenge, der detailliert und mit Quellenmaterial gespickt die Hintergründe des Konflikts rekapitulierte.

Für Südafrika begegnete Botschafter Manley den Vorwürfen einmal mehr mit der mittlerweile fast schon stereotypen Floskel, daß sein Land es für die uneingeschränkte Pflicht halte, die Bewohner Südwestafrikas/Namibias gegen terroristische Übergriffe zu schützen und Südafrika somit in der Eigenschaft als regionale Schutzmacht agiere. Am 24.November ergriff Botschafter Graf York von Wartenburg für die Bundesrepublik Deutschland das Wort. Namens seiner Regierung begrüßte er ausdrücklich die aktuellen Gespräche zwischen der angolanischen Regierung und den USA und drückte die Hoffnung aus, daß diese Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ende geführt werden könnten und im Rückzug aller ausländischen Kräfte aus Angola resultierten. Ohne die Namibia-Resolution 435(1978) mit nicht zur Sache gehörenden Angelegenheiten belasten zu wollen, hege die Bundesregierung dennoch die Auffassung, daß ein Übereinkommen zwichen den USA und Angola die Chancen zur Verwirklichung dieser Entschließung verbesserten. Im Lichte der darauffolgenden Entwicklungen war dies gewiß eine völlig zutreffende Einschätzung der Lage.

Zur Abstimmung lag ein Entschließungsantrag von Argentinien, Ghana, Kongo, Sambia und den Vereinigten Arabischen Emiraten vor, der am 25.November einstimmig als Resolution 602(1987) verabschiedet wurde (Text: VN 1/1988 S.35). Darin wird Südafrika erneut wegen seiner Angriffshandlungen nachdrücklich verurteilt und zum sofortigen Rückzug aus Angola gedrängt. Der Generalsekretär wird damit beauftragt, diesen Abzug der südafrikanischen Truppen zu überwachen und dem Sicherheitsrat bis zum 10.Dezember Bericht zu erstatten. Vor dem einmütigen Abstimmungsergebnis kam es noch zu einem hitzigen Wortgefecht zwischen den Botschaftern Kubas und der USA. Nach der Stimmabgabe artikulierte der US-amerikanische Botschafter Walters die Vorbehalte seines Landes gegenüber der zum Teil unüblichen Diktion des Resolutionstextes, die den diplomatischen Gepflogenheiten nicht immer Rechnung trage.

Mit Schreiben desselben Tages, das am 27.November als Dokument S/19303 zirkulierte, wies der südafrikanische Außenminister Botha das Ansinnen der Resolution zurück. Der eigentliche Aggressor sei die angolanische MPLA-Regierung selber. Südafrika werde selbst darüber entscheiden, wann die Truppen aus dem Konfliktgebiet abgezogen würden. Dies geschehe erst, sobald alle ausländischen Truppen und Militärberater aus Angola entfernt wären und Südafrikas Sicherheitsinteressen nicht mehr länger einer direkten Bedrohung ausgesetzt seien. – Angesichts der weiteren Entwicklungen war diese Behauptung allerdings von weniger Realitätsbezug als die Prognose des Bonner Botschafters einen Tag zuvor.

Ergänzend zur Erklärung des südafrikanischen Außenministers wurde vom südafrikanischen Botschafter am 7.Dezember 1987 ein Statement des Oberbefehlshabers der südafrikanischen Armee, General Geldenhuys, dem Sicherheitsrat zugeleitet (S/19325). Darin wird behauptet, daß sich die südafrikanischen Armeeverbände auf dem Rückzug aus Angola befänden. Im Sicherheitsinteresse der Soldaten könnten keine näheren Angaben gemacht werden. Diese Maßnahme dokumentiere aber die südafrikanische Bereitschaft zum Abzug aus Südangola, solange seine Interessen gewahrt blieben beziehungsweise alle ausländischen Kräfte aus dem Gebiet ebenfalls abgezogen würden.

Nach Vorlage des gemäß Ziffer 5 der Resolution 602 erstatteten Berichts des Generalsekretärs (S/19359) am 18.Dezember 1987 – er hatte nicht zuletzt auf Grund der Erkenntnisse eines von Pérez de Cuéllar nach Angola entsandten Beobachterteams die fortbestehende militärische Präsenz Südafrikas im Land zu registrieren – beantragten die Botschafter der drei afrikanischen Mitglieder des Sicherheitsrats am 22.Dezember (S/19377) ensprechend Ziffer 7 dieser Resolution eine Sitzung des Rates zur Behandlung des Berichts. Diese fand tags darauf statt. Der einzige Redner, der angolanische Botschafter de Figueiredo, wies die Behauptung des südafrikanischen Generals Geldenhuys zurück. Noch immer seien Teile Angolas von südafrikanischen Truppen besetzt. Ein vollständiger Abzug zeichne sich keinesfalls ab. Deshalb begrüße seine Regierung den von Argentinien, Ghana, Kongo, Sambia und den Vereinigten Arabischen Emiraten vorgelegten Antrag, der sodann einstimmig als Resolution 606(1987) verabschiedet (Text: VN 1/1988 S.35) wurde. Diese beauftragt den Generalsekretär mit der weiteren Überwachung des südafrikanischen Rückzugs, verlangt von Südafrika einen Zeitplan für den Abzug aus Angola sowie eine Bestätigung über dessen Durchführung.

Südafrikas Außenminister kommentierte den Beschluß am gleichen Tag mit einer Erklärung, die der südafrikanische Botschafter am 24.Dezember dem Sicherheitsrat zustellte (S/19384). Darin wird der in das Dokument S/19359 eingeflossene Bericht des im Auftrag des Generalsekretärs in Angola gewesenen Beobachterteams als einseitig kritisiert und im übrigen der bereits mehrfach formulierte Standpunkt ohne neue Nuancen wiederholt.

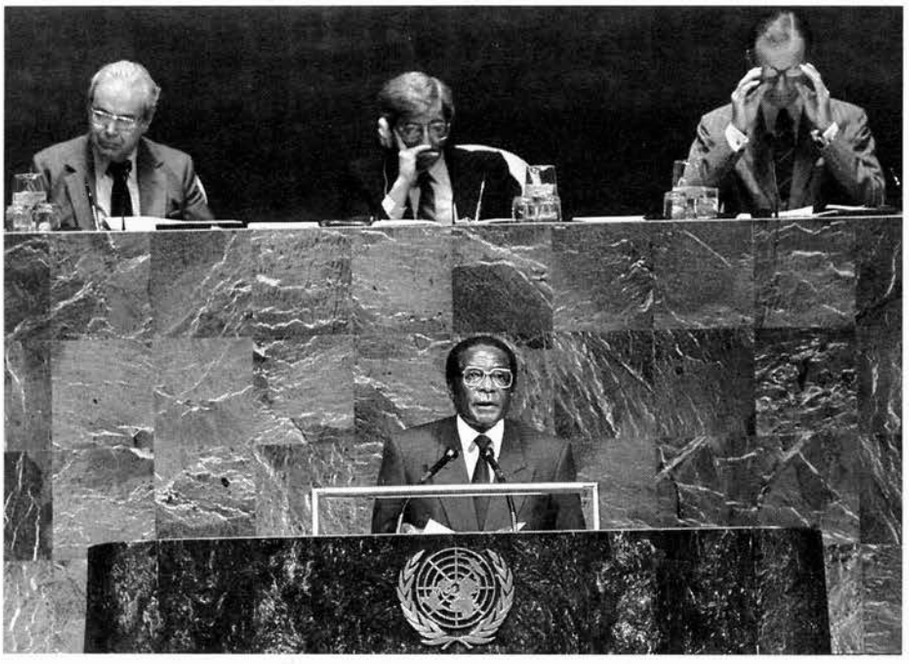
Verändertes Kräfteverhältnis – Supermächte als Schlichter

Daß sich dann zum Jahreswechsel 1987/88 eine neue Konstellation mit gravierenden Auswirkungen für den weiteren Verlauf des Konflikts nicht nur in Angola, sondern auch für Namibia anbahnte, war allerdings in keinem entscheidenden Maße diesen neuerlichen Verurteilungen der südafrikanischen Übergriffe durch den Sicherheitsrat geschuldet. Vielmehr manifestierten sich außerhalb des unmittelbaren Einflußbereichs der Vereinten Nationen Tendenzen einer globalen Interessenannäherung der Supermächte zur Beilegung des Regionalkonflikts im Südlichen Afrika. Vor dem Hintergrund der Herausbildung dieser gemeinsamen US-amerikanischen und sowjetischen Interessenallianz vollzog sich auch eine erhebliche Verschiebung des militärischen Kräfteverhältnisses im südangolanischen Kriegsgebiet. Dank massiver zusätzlicher Intensivierung der kubanischen Präsenz – sowohl materialmäßig wie auch personell – gelang es erstmals der angolanischen Luftwaffe, die Herrschaft über den eigenen Luftraum zu erringen. Auch war eine kombinierte Großoffensive von Verbänden der UNITA und der südafrikanischen Armee nicht mehr vom bis dahin gewohnten Erfolg gekrönt, sondern vor Cuito Cuanavale ins Stocken geraten. Die unerwartet entschlossene Gegenwehr der angolanisch-kubanischen Verbände schuf eine bis dahin unbekannte Situation, in der südafrikanische Einheiten ihrer Rückzugsmöglichkeit nach Namibia beraubt wurden und nur unter erheblichen Verlusten an Menschen und Material die Einkesselung hätten überstehen können.

Das veränderte militärische Kräfteverhältnis in Angola vermag eine Stellungnahme des kubanischen Verteidigungsministeriums zu dokumentieren, die am 5.Juli 1988 vom Botschafter Kubas zuhanden der Generalversammlung verbreitet wurde (A/43/442). Sie reagiert auf Vorwürfe Südafrikas hinsichtlich eines Angriffs von kubanisch-angolanischen Streitkräften sowie Einheiten der SWAPO am 27.Juni 1988 auf südafrikanische Militäreinrichtungen im südlichen Angola. Dieser wird als Vergeltungsschlag für südafrikanischen Artilleriebeschuß am 26.Juni deklariert und als beispielhafte Lektion bewertet. Während das Bemühen bekräftigt wird, die bereits laufenden Verhandlungen für eine Beilegung des Konflikts zu einem erfolgreichen Abschluß zu führen, wird Südafrika zugleich vor weiteren Übergriffen gewarnt. Diese würden vergleichbare Sofortmaßnahmen als Erwiderung provozieren. – Hier deutet sich in Sachverhalt und Umgangston eine erstaunliche Umkehrung der Verhältnisse an, die Kuba über einen Abzug aus Angola mit dem Image des erfolgreichen Bündnispartners und ohne Gesichtsverlust verhandeln lassen konnte.

Erfolgreiche Verhandlungen

Innerhalb von sieben Monaten, zwischen Anfang Mai und Dezember 1988, vermochten intensive diplomatische Gespräche zwischen Kuba, Angola und Südafrika den entscheidenden Durchbruch zu schaffen und die jahrelange Pattsituation zu überwinden. Die USA waren dabei in einer offiziellen Vermittlerrolle beteiligt, die Sowjetunion



Seiner Empörung »über die Gefühllosigkeit, mit der die Industrieländer ihre atomaren Abfälle und ihren Giftmüll nach Afrika verbringen«, gab Ende September 1988 vor der 43.Generalversammlung der Vereinten Nationen der simbabwische Präsident Robert Mugabe Ausdruck. »Afrika hat bereits genug eigene Probleme und muß nicht auch noch zum Abfalleimer der wohlhabenden Länder des Nordens werden. Es ist nicht fair, daß gerade die ärmsten Länder unter den schlimmsten Folgen eines ›Fortschritts‹ leiden sollen, an dem sie keinen Anteil haben.« – Siehe auch den Beitrag von Berit Bartram und Bruno Engel, Ende des ›Giftmüllkolonialismus‹?, S.115ff. dieser Ausgabe.

als Beobachter ständig vertreten und einbezogen. Am 3./4.Mai 1988 wurden die Gespräche in London aufgenommen, am 24./25.Juni 1988 in Kairo fortgesetzt und schließlich mit der Verabschiedung eines Prinzipienkatalogs im Rahmen einer Zusammenkunft vom 11. bis 13.Juli 1988 in New York mit einem ersten konkreten Ergebnis abgeschlossen. Darin wird in 14 Punkten der Rahmen für alle relevanten Fragen definiert, die in den darauffolgenden Verhandlungen geklärt werden sollten und sich auch für die weiteren Perspektiven einer Entkolonisierung Namibias als zentral erwiesen (vgl. hierzu den Bericht S.130ff. dieser Ausgabe).

Dem Sicherheitsrat oblag im Zuge dieser Verhandlungen und ihrer Ergebnisse eher die Rolle eines Notars, der die Resultate absegnete und sich als Vollzugsorgan der von den Großmächten maßgeblich initiierten und verantworteten Ergebnisse darstellte. Allerdings wurde der Mitte Juli verabschiedete 14-Punkte-Katalog, in dem die Vermittlerrolle der USA explizit anerkannt wird und der die Grundlage der weiteren erfolgreichen Bemühungen darstellte, dem Sicherheitsrat noch nicht einmal offiziell übermittelt (UN-öffentlich wurde er erst durch die Wiedergabe im Namibia-Bericht (S/20412) des Generalsekretärs im Januar 1989).

Am 11.August 1988 informierte erstmals die Vertretung der USA den Generalsekretär über die am 8.August verabschiedete gemeinsame Erklärung der Regierungen Angolas, Kubas, Südafrikas und der Vereinigten Staaten (S/20109). Diese Erklärung, die auf Verhandlungen in Genf vom 2. bis 5.August basierte, verpflichtet sich bereits zur Einleitung praktischer Maßnahmen mit dem Ziel einer friedlichen Regelung des Konflikts, die auch den vollständigen Abzug der Kubaner umfaßt. De facto, so die Erklärung, sei bereits eine Einstellung der Feindseligkeiten wirksam, wobei in bevorstehenden Verhandlungsrunden die weiteren Maßnahmen einschließlich eines Zeitplans festgelegt werden sollten. Der Rückzug der Südafrikaner aus Angola, der bis zum 1.September 1988 abgeschlossen sein sollte, verlief in den darauffolgenden Wochen relativ zügig und reibungslos. Beobachter waren sich dabei darin einig, daß dies angesichts des bereits angedeuteten militärischen Debakels der Monate zuvor die einzig verbliebene Möglichkeit war, ohne größeren Gesichtsverlust und erhebliche Opfer an Menschen und Material den Kopf aus der Schlinge zu ziehen. Die Plakate »Welcome Home, Winners«, mit denen Südafrikas Soldaten am namibisch-angolanischen Grenzübergang begrüßt wurden, dienten in erster Linie der innenpolitischen Propaganda, vermochten die Außenwelt aber nicht mehr zu beeindrucken.

Einen detaillierten Zwischenbericht über den Verhandlungsstand gab am 14.Oktober 1988 der kubanische Beobachter dem Rat der Vereinten Nationen für Namibia (A/AC.131/SR.518). Daraus geht hervor, daß die Verhandlungen zeitweilig keinesfalls die erhofft zügigen Fortschritte erbrachten, sondern daß in zähem Ringen kompromißfähige Positionen erarbeitet wurden. Unter Zurückweisung eines Junktims wurde der Zusammenhang zwischen dem Abzug Südafrikas aus Angola, dem stufenweisen Rückzug der Kubaner und der Anwendung von Resolution 435(1978) für Namibia bestätigt, wobei die Festlegung eines akzeptablen Zeitplans eine der Hauptschwierigkeiten darstellte.

Die Probleme wurden schließlich mit dem Protokoll von Brazzaville ausgeräumt, das von den Regierungen Angolas, Kubas und Südafrikas am 13.Dezember 1988 unterzeichnet wurde und von der US-amerikanischen Vertretung bei den Vereinten Nationen tags darauf dem Generalsekretär übermittelt wurde (S/20325). Darin wurde der 1.April 1989 als Stichtag zur Implementierung der Resolution 435 sowie der 22.Dezember 1988 zur Unterzeichnung eines Dreiparteien-Übereinkommens zwischen den Verhandlungspartnern sowie eines bilateralen kubanisch-angolanischen Abkommens in New York festgelegt. Zu diesem Zeitpunkt sollten die Kriegsgefangenen ausgetauscht sein und sich Angola und Kuba mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen auf verifizierende Maßnahmen verständigt haben, die vom Sicherheitsrat gebilligt werden sollten. Außerdem einigten sich die Unterzeichner des Protokolls auf die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission, der sie als Mitglieder angehören sowie die USA und die Sowjetunion als ständige Beobachter.

Einrichtung der UNAVEM

Mit gleichlautenden Briefen wandten sich am 17.Dezember 1988 die Botschafter Angolas (S/20336) und Kubas (S/20337) an den Generalsekretär, um gemäß dem Protokoll von Brazzaville die Einsetzung einer militärischen Beobachtermission der Vereinten Nationen durch den Sicherheitsrat zu erbitten. Der Generalsekretär unterbreitete in einem Bericht vom gleichen Tag (S/20338) dem Sicherheitsrat detaillierte Vorschläge. Demnach solle der Rückzug der Kubaner offiziell am 1.April 1989 beginnen und 27 Monate später beendet sein. Zwischen Januar und April würden bereits 3000 Kubaner abgezogen, die Dauer des Auftrags für die Überwachungskommission betrage demnach etwa 31 Monate, mit dem Beginn eine Woche vor Aufnahme der kubanischen Truppenrückführung im Januar und dem Ende einen Monat nach deren Abschluß.

Die Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola (United Nations Angola Verification Mission, UNAVEM) solle von einem militärischen Chefbeobachter im Range eines Brigadegenerals, der vom Generalsekretär mit Zustimmung des Sicherheitsrats zu ernennen sei, vor Ort geleitet werden; er habe fortlaufend zu berichten.

Die UNAVEM solle sich aus unbewaffneten Militärbeobachtern und zivilem Unterstützungspersonal zusammensetzen. Sie habe ihr künftiges Hauptquartier in Luanda und Posten an den Häfen und Flugplätzen, von denen aus der Rücktransport erfolge. In den ersten vier Monaten ab dem Stichtag 1.April 1989 seien Beobachter auch an Positionen entlang des 15.Breitengrades zu stationieren sowie sieben Monate nach dem Stichtag in der Nähe des 13.Breitengrades – beides vereinbarte Linien des etappenweisen kubanischen Rückzugs aus Südangola.

Der Bericht des Generalsekretärs legt

schließlich in aller Ausführlichkeit technische Detailregelungen der Ausführungsbestimmungen fest. Eine Zustimmung des Sicherheitsrats vorausgesetzt, wurde die Entsendung von etwa 30 Beobachtern zum 3.Januar 1989 empfohlen und von weiteren ungefähr 40 Beobachtern um den 20.März. Die (als besondere Pflichtbeiträge von den UN-Mitgliedern zu erhebenden) Kosten der Mission wurden auf 20,4 Mill US-Dollar für die 31 Monate veranschlagt, davon 9,8 Mill für 1989.
Am 20.Dezember traf sich der Sicherheitsrat, um innerhalb von fünf Minuten über eine entsprechend vorbereitete Entschließung abzustimmen, die ohne Wortmeldung einstimmig als Resolution 626(1988) verabschiedet wurde (Text: VN 1/1989 S.36) und den Empfehlungen des Generalsekretärs folgt.

Frieden für Angola?

Am 22.Dezember 1988 wurde am Sitz der Vereinten Nationen der bilaterale Vertrag zwischen Angola und Kuba unterzeichnet und dem Präsidenten des Sicherheitsrats übermittelt (S/20345). Darin wird der zuvor vereinbarte Zeitplan für den Rückzug des Kontingents von 50.000 Kubanern vertraglich fixiert. Mit der Unterzeichnung des Dreiparteien-Übereinkommens zwischen Angola, Kuba und Südafrika, ebenfalls am 22.Dezember am Sitz der Vereinten Nationen, trat diese Vereinbarung zwischen Angola und Kuba in Kraft. Das Dreiparteien-Übereinkommen, vom US-amerikanischen Botschafter dem Generalsekretär übermittelt (S/20346), läßt die getroffenen Vereinbarungen wirksam werden, die in ihrer Bedeutung für Namibia im nachfolgenden Bericht gesondert behandelt werden. Damit führten die diplomatischen Aktivitäten außerhalb der Vereinten Nationen innerhalb eines guten halben Jahres zu einem vorläufigen Abschluß, den noch zu Jahresbeginn selbst die größten Optimisten nicht zu prognostizieren gewagt hätten.
Mit der Unterzeichnung der Abkommen traten auch die in Resolution 626(1988) verabschiedeten Maßnahmen zur Einrichtung der UNAVEM in Kraft, wie der Generalsekretär noch am 22.Dezember auftragsgemäß feststellte (S/20347). Dem Präsidenten des Sicherheitsrats empfahl er, daß sich die UNAVEM aus Kontingenten folgender Mitgliedstaaten zusammensetzen solle, die ihre Bereitschaft dazu schon bekundet hätten: Algerien, Argentinien, Brasilien, Indien, Jordanien, Jugoslawien, Kongo, Norwegen, Spanien und Tschechoslowakei. Als militärischer Chefbeobachter wurde der brasilianische Brigadegeneral Ferreira Gomes vorgeschlagen (S/20351). Der amtierende Präsident des Sicherheitsrats bestätigte die Annahme dieser Vorschläge umgehend (S/20352).
So war noch vor Weihnachten ein Arrangement unter Dach und Fach, das der vom Krieg geplagten Bevölkerung Angolas erstmals seit Erlangung der formalen Unabhängigkeit des Landes reelle Hoffnung auf eine tragfähige Friedensregelung bescherte. Allerdings blieb von den diversen Vereinbarungen die weitere massive Unterstützung der Rebellenorganisation UNITA durch andere Staaten – allen voran die USA und Südafrika – unberührt. Erst eine Einigung zwischen dieser und der MPLA-Regierung aber könnte wirkliche Aussichten auf einen dauerhaften Frieden bringen, der dem Lande und seinen Menschen zugute käme. Die Versuche gegenseitiger Annäherung während des ersten Halbjahres 1989 zeigen, daß das Bemühen dafür auf beiden Seiten wenigstens teilweise vorhanden ist.

Henning Melber □

Namibia: SWAPO-Kritik an der Bundesregierung – Weitere Verurteilung Südafrikas – Verhandlungslösung außerhalb der Vereinten Nationen – Beginn der Verwirklichung von Resolution 435(1978) – Massaker am 1.April (23)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1987 S.66ff. fort. Vgl. auch Helmut Bley, Die persönliche Meinung: Namibia nach zwei Jahrzehnten Krieg, VN 2/1989 S.47.)

»Lösung nicht in Sicht«, lautete das Fazit des letzten Berichts, der mit der vor dem Hintergrund des zehnjährigen Bestehens der westlichen Kontaktgruppe vom 6. bis 9.April 1987 im Sicherheitsrat abgehaltenen Debatte schloß und angesichts des weiterhin bestehenden ›Junktims‹ – der zunächst von den USA und dann von Südafrika geforderten Koppelung des Unabhängigkeitsprozesses für Namibia gemäß Resolution 435(1978) des Sicherheitsrats an den Rückzug der Kubaner aus Angola – Grund für diese Prognose sah. Tatsächlich bewegte sich auch im weiteren Verlauf des Jahres 1987 in der Namibiafrage nur wenig.
Symptomatisch dafür war eine Erklärung, die vom Präsidenten des Sicherheitsrats am 21.August 1987 namens der Ratsmitglieder abgegeben wurde (S/19068; Text: VN 5/1987 S.179). Sie artikulierte ernsthafte Besorgnis über die zunehmende Unterdrükkung des namibischen Volkes durch die südafrikanische Besatzungsmacht. Insbesondere in den zurückliegenden Wochen habe dies in der sogenannten Operationszone im nördlichen Namibia zum Tode unschuldiger Menschen geführt. Auch die Verhaftungen von fünf SWAPO-Führern und repressive Maßnahmen gegen die Studenten- und Arbeiterorganisationen seit Mitte August wurden verurteilt und die sofortige Freilassung der Gefangenen verlangt. Einmal mehr wurde Südafrika aufgefordert, den Resolutionen 385 (Text: VN 2/1976 S.62f.) und 435 (Text: VN 4/1979 S.147f.) des Sicherheitsrats Folge zu leisten und »seine widerrechtliche Besetzung und Verwaltung Namibias zu beenden«. Daß diese Erklärung folgenlos blieb, konnte wohl kaum überraschen.

Bundesregierung weist Vorwürfe zurück

Am 15.September 1987 wurde ein Schreiben des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland, Hans-Werner Lautenschlager, vom 11.September an den Generalsekretär der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat zur Kenntnis gegeben (S/19138). Es enthält eine Erklärung Lautenschlagers, die er vor dem Namibia-Rat der Vereinten Nationen am 9.September 1987 als Stellungnahme gegenüber mehrfach – unter anderem anläßlich eines Werkstattseminars, das der Namibia-Rat gemeinsam mit der Anti-Apartheid-Bewegung der Bundesrepublik im Frühjahr 1987 in Bonn durchführte – von der Südwestafrikanischen Volksorganisation (SWAPO) erhobenen Anschuldigungen abgab.
Die Kampagne der SWAPO gegen die Bundesregierung, so Lautenschlager, solle endlich beendet werden, da sie auf falschen Annahmen beruhe und von keinerlei Beweisen gestützt werde. Leider seien diese unwahren Vermutungen auch in der Debatte des Rates vorgetragen und in dessen Dokumente aufgenommen worden. Hinsichtlich der falschen Behauptungen, daß die Bundesregierung Nuklearmüll in Namibia deponieren wolle, stelle diese fest: Die Bundesregierung habe bereits im März 1987 gegenüber dem SWAPO-Präsidenten Nujoma unmißverständlich erklärt, daß solche Pläne nicht bestünden. Auch habe es von Privatfirmen keine Anträge auf Transporterlaubnis bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt in Braunschweig gegeben, und die Bundesregierung würde einen Export von Nuklearmüll nach Namibia ohnehin in keinem Fall genehmigen. Besondere Empörung habe dabei hervorgerufen, daß sich die SWAPO bei ihren Verdächtigungen nur auf Erklärungen der sogenannten Übergangsregierung berufe und dieser anscheinend mehr Glaubwürdigkeit als den Erklärungen der Bundesregierung beimesse. Er erneuere deshalb das dringliche Ersuchen seines Schreibens vom 19.Juni an den Präsidenten des Namibia-Rates, die entsprechenden Passagen der ›Erklärung von Luanda‹ und des Aktionsprogramms nicht in den Bericht aufzunehmen, der der Generalversammlung vorgelegt wird.
Die vom Präsidenten des Namibia-Rates der Vereinten Nationen am 8.Juni 1987 mit Dokument S/18901 übermittelte Erklärung, die das Ergebnis der 492.Sitzung vom 22.Mai 1987 in Luanda zusammenfaßt, hatte in den einleitenden Passagen unter Ziffer 11 die vom SWAPO-Präsidenten Nujoma in seiner Rede erhobenen Vorwürfe gegenüber vor der Unabhängigkeit im Lande erfolgender westdeutscher Entwicklungshilfe und bezüglich der angeblich geplanten Nuklearmülldeponie wiedergegeben. Unter Ziffer 38 der Erklärung wird die Bundesrepublik gemeinsam mit den Niederlanden und Großbritannien ersucht, die Verarbeitung von Uranoxid aus Namibia zu unterlassen. Unter Ziffer 66 des Aktionsprogramms des Namibia-Rates wird schließlich tiefe Besorgnis über die Pläne zur Errichtung einer Nuklearmülldeponie ausgedrückt und zum Verzicht auf die Verwirklichung solcher Pläne aufgefordert. Entgegen Lautenschlagers Plädoyer wurde das Dokument in der ursprünglichen Fassung auch im Bericht des Namibia-Rates an die 42.Generalversammlung (A/42/24) abgedruckt.

Sicherheitsrat fordert Waffenstillstand

Am 23.Oktober 1987 beantragte der Botschafter Madagaskars namens der afrikanischen Regionalgruppe das Zusammentreten des Sicherheitsrats (S/19230). Dieses Ersuchen erneuerte der Botschafter Simbabwes namens der Blockfreien am 27.Oktober (S/19235). Am gleichen Tag war die Vorlage eines weiteren Berichts des Generalsekretärs hinsichtlich der Verwirklichung der Resolutionen 435(1978) und 439(1978) erfolgt (S/19234). Darin wird ausführlich über die Gespräche informiert, die der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Namibia, Martti Ahtisaari, anläßlich einer Reise vom 15. bis 29.August 1987 zur Sondierung der aktuellen Lage in Südafrika, Simbabwe, Sambia und Angola führte; der ihn begleitende Direktor der Abteilung für besondere politische Angelegenheiten und regionale Zusammenarbeit, Hisham Omayad, besuchte anschließend noch Mosambik, Tansania und Nigeria. Die Frontstaaten wie auch die SWAPO wurden über die Ergebnisse der Gespräche mit dem südafrikanischen Außenminister unterrichtet. Konkretes ließ sich jedoch nicht vorweisen: Noch immer war es das ›Junktim‹, das erkennbare Fortschritte zur Verwirklichung von Resolution 435(1978) auch noch neun Jahre nach deren Verabschiedung verhinderte.

Vom 28. bis 30.Oktober 1987 fand im Sicherheitsrat eine Aussprache hierzu statt. Für die SWAPO erinnerte deren Ständiger Beobachter bei den Vereinten Nationen und Sekretär für auswärtige Angelegenheiten, Theo-Ben Gurirab, daß der Bericht des Generalsekretärs vom 31.März des gleichen Jahres bereits festgestellt habe, daß mit der Einigung auf ein System der Verhältniswahl die letzte offene Frage im Zusammenhang mit dem UN-Plan für Namibia geklärt sei. Seither liege es am Sicherheitsrat, wirklich zu handeln und den Termin für einen Waffenstillstand festzulegen. Die SWAPO sei hierzu bereit und würde ein entsprechendes Abkommen sofort unterzeichnen. Für den Fall, daß der Sicherheitsrat auf Grund der Haltung der westlichen Länder einmal mehr keine ernsthaften Maßnahmen zu ergreifen vermöge, erinnerte Gurirab an die Stellungnahme des Rates der Vereinten Nationen für Namibia vom 2.Oktober 1987 (S/19187, Ziff.20). Darin wird unter der Voraussetzung, daß bis zum 29.September 1988 – dem zehnten Jahrestag der Resolution 435(1978) – keine entsprechenden Schritte zu deren Verwirklichung eingeleitet sein sollten, die 43.Generalversammlung ersucht zu prüfen, ob sie nicht geeignete Maßnahmen »im Einklang mit der Charta« beschließen wolle, um der übernommenen direkten Verantwortung für Namibia tatsächlich gerecht werden zu können.

Der südafrikanische Botschafter Manley dagegen bekräftigte erneut die Auffassung seiner Regierung, daß der Verwirklichung der Resolution 435 nach einem Abzug des ausländischen Militärs aus Angola nichts mehr im Wege stünde. Der zur Beschlußfassung vorliegende Resolutionsantrag enthalte die Aufforderung an den Generalsekretär, Vorkehrungen für einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien zu treffen. Dies sei nichts Neues. Die südafrikanische Regierung führe aber gegen keine Partei in Namibia Krieg. Sobald die SWAPO die Gewalt gegen das Territorium einstelle, wäre die Notwendigkeit des Vorgehens gegen sie hinfällig.

Auch der Vertreter Bonns am East River, Botschafter Graf York von Wartenburg, ergriff das Wort. Er erinnerte an den aktiven Beitrag, den die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied des Sicherheitsrats und der Kontaktgruppe zur Verabschiedung von Resolution 435 geleistet habe. Die Bundesregierung, nun erneut als Mitglied im Rat vertreten, begrüße den bewußt gemäßigten Resolutionsentwurf, dem das Bemühen anzumerken sei, den Ratsmitgliedern das erforderliche einmütige Signal an die südafrikanische Regierung zu ermöglichen. Doch bereits vor der Abstimmung über den von den blockfreien Ratsmitgliedern formulierten Resolutionsentwurf machte der Vertreter Washingtons deutlich, daß es diese Einmütigkeit nicht geben werde. Seine Regierung halte es für unrealistisch und unangemessen, daß der Rat den Generalsekretär zur Aufnahme von letzten Schritten des Verfahrens auffordere, bevor eine vereinbarte politische Regelung erreicht worden sei. Deshalb würden sich die Vereinigten Staaten der Stimme enthalten. Verhandlungen, so der Vertreter der USA weiter, dauerten an und würden hoffentlich auch Früchte tragen. Auch die Kontakte zwischen den USA und Angola würden fortgesetzt, und es gehe um eine Regelung des Namibia-Problems, die auch die Sicherheitsinteressen Angolas sowie der anderen beteiligten Parteien schütze.

Nach einem kurzen Wortwechsel, der sich nach der Rede des simbabwischen Botschafters mit dem Vertreter der USA entzündete, wurde der Entwurf bei Stimmenthaltung der USA als Resolution 601(1987) verabschiedet (Text: VN 1/1988 S.34f.). Im Anschluß an das Votum äußerte der Botschafter Großbritanniens die Bedenken seiner Regierung gegen die in der operativen Ziffer 5 enthaltene Ermächtigung des Generalsekretärs, »nunmehr die Einstellung der Kampfhandlungen zwischen Südafrika und der Südwestafrikanischen Volksorganisation in die Wege zu leiten, damit die erforderlichen administrativen und sonstigen praktischen Maßnahmen für die Dislozierung der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit getroffen werden können«. Dies stelle eine unnötige Einengung des Handlungsspielraums dar und zeige wenig Realitätssinn. Sollte ein solcher Auftrag nicht erfüllt werden können, würde seine Regierung daraus keinesfalls den Schluß ziehen, deshalb zur Verhängung von Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta verpflichtet zu sein.

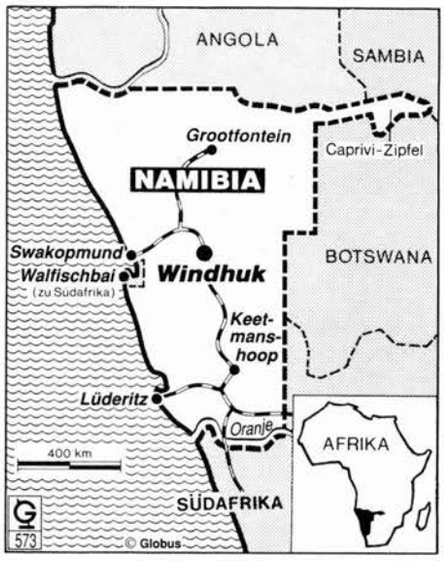
In seinem Schlußwort verlieh SWAPO-Vertreter Gurirab seiner Enttäuschung darüber Ausdruck, daß die Abstimmung zu keinem einstimmigen Ergebnis geführt habe. Dennoch zeigten die 14 Ja-Stimmen das erfolgreiche Bemühen um breite Zustimmung. Gurirab begrüßte die »Neubekehrten« und ermunterte sie, weiterhin in dieser Gesellschaft anständiger Weltbürger zu verbleiben. Sein abschließender Dank richtete sich auch explizit an die Vertreter Großbritanniens und der Bundesrepublik, über deren Zustimmung er besonders froh sei.

Verhandlungen erzielen Durchbruch

Ohne Gegenstimme verabschiedete die 42.Generalversammlung am 6.November 1987 eine mehrteilige, umfangreiche Resolution zur Namibiafrage (A/Res/42/14 A–E). In der Abstimmung, bei der die Zahl der Enthaltungen zwischen 5 und 24 schwankte, enthielten sich die Mitglieder der Kontaktgruppe – neben den drei westlichen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats waren dies die Bundesrepublik Deutschland und Kanada – ihrer Stimme.

In einer Presseerklärung des südafrikanischen Außenministers vom 7.November 1987 (S/19259) wies dieser auf darin aus der Sicht seiner Regierung enthaltene Unvereinbarkeiten mit den Inhalten der Resolution 435 hin. So kollidiere die Aussage, daß Südafrika seine Verwaltung aus dem Land abziehen solle, mit der vereinbarten Wahrnehmung spezifischer Aufgaben, die dieser Verwaltung im Zuge der Anwendung von Resolution 435 zufielen. Außerdem habe sich die südafrikanische Regierung während der Verhandlungen mit den westlichen Fünf darauf geeinigt, daß die Frage der Legalität der südafrikanischen Verwaltung des Territoriums ausgeklammert bleibe. Auch die neuerliche Anerkennung der SWAPO als einzige Vertretung der Bevölkerung des Landes stelle eine Bevorzugung dar, die mit der Versicherung kontrastiere, daß ›435‹ eine Gleichbehandlung aller Parteien in Namibia vorsehe. – Diese Abgrenzung verdeutlichte präzise den Standpunkt der südafrikanischen Regierung, wie er auch anderthalb Jahre später im Zuge der tatsächlichen Anwendung von Resolution 435 weitgehend akzeptiert werden sollte.

Maßgeblich waren es die in dem gesonderten Bericht zu Angola bereits skizzierten Ereignisse und Verhandlungen außerhalb der Vereinten Nationen, die schließlich Bewegung auch in Sachen Namibia brachten. Das kontroverse ›Junktim‹, von den USA zu Beginn der Reagan-Administration kreiert und von Südafrika erfolgreich zur Blockierung der Entkolonisierung Namibias verwendet, erwies sich unter den veränderten Vorzeichen nunmehr plötzlich als ein Instrument, das die Südafrikaner in Zugzwang brachte: Als auf Grund der Klimaänderung im Verhältnis der beiden Supermächte zueinander und der regionalen militärischen Akzentverschiebungen der Rückzug der Kubaner aus Angola sich als reale Möglichkeit abzeichnete, mußte dies Südafrika auch zur Aufgabe seiner Verweigerungshaltung hinsichtlich des UN-Plans für Namibia bringen. Das – offiziell bis zuletzt von Kuba und Angola nicht anerkannte – ›Junktim‹ kehrte sich so als Druckmittel gegen Südafrika und zog auf der Grundlage einer Einigung über den Abzug der Kubaner aus Angola die parallele Anwendung der Resolution 435 in Namibia nach sich. Der im Juli 1988 verabschiedete Prinzipienkata-



1990 wird voraussichtlich ein freies Namibia zur Staatengemeinschaft stoßen. Eine der Hypotheken, die auch ein unabhängiges Namibia zu tragen haben wird, könnte darin bestehen, daß sein einziger Tiefwasserhafen Walfischbai wohl weiterhin als Exklave zu Südafrika gehören wird. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat allerdings in seiner Resolution 432(1978) (Text: VN 5/1978 S.180) die »Wiedereingliederung« des Gebiets nach Namibia gefordert.

log, der zwischen Angola, Kuba, Südafrika und den USA ausgehandelt worden war, stellte diese Verknüpfung her und setzte den weiteren Verhandlungen die Einigung auf einen Termin für die Umsetzung der Resolution 435 zum Ziel.

Die im Anschluß an die Genfer Verhandlungen vom 2. bis 5.August von den Regierungen Angolas, Kubas, Südafrikas und der USA vorgelegte gemeinsame Erklärung vom 8.August 1988 wurde zwei Tage später vom US-amerikanischen Botschafter dem Generalsekretär übermittelt und stellte als Dokument S/20109 die erste formelle Unterrichtung der Vereinten Nationen über die bahnbrechenden neuen Entwicklungen dar. So enthält die Erklärung die Aussage zur Einigung auf eine Abfolge von notwendigen Schritten, um den Weg Namibias in die Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit Resolution 435 vorzubereiten und den Frieden im südwestlichen Afrika herzustellen. Als Zeitpunkt für den Beginn der Verwirklichung des UN-Plans für Namibia wurde der 1.November 1988 empfohlen.

Am 17.August 1988 leiteten die Botschafter Sambias und Tunesiens einen Brief des SWAPO-Präsidenten Sam Nujoma vom 12.August 1988 an den Generalsekretär weiter (S/20129). Darin teilte Nujoma mit, daß die SWAPO auf Grund eigener Entscheidung in Übereinstimmung mit dem Geiste des Genfer Abkommens der vier Verhandlungsteilnehmer sich dazu verpflichtet, die notwendigen Schritte zur Verwirklichung des Friedensprozesses zu ergreifen. Deshalb werde die SWAPO sich an der Einstellung der feindseligen Akte beteiligen, wie sie für den 10.August für Angola beschlossen wurde. Die SWAPO werde im Zeichen dieser Geste bis zur Unterzeichnung eines formellen Waffenstillstands gemäß Resolution 435 auch die Kampfhandlungen in Namibia einstellen, sofern Südafrika ebenfalls den entsprechenden politischen Willen zeige.

Auf Antrag des sambischen Botschafters Zuze, zugleich Präsident des Namibia-Rates der Vereinten Nationen, vom 27.September 1988 (S/20203), befaßte sich der Sicherheitsrat am 29.September aus Anlaß des zehnten Jahrestags der Resolution 435(1978) dergestalt mit Namibia, daß der Präsident eine unter den 15 Ratsmitgliedern abgestimmte Erklärung verlas (S/20208; Text: VN 1/1989 S.35f.). Darin nimmt der Sicherheitsrat von der gemeinsamen Genfer Erklärung wie auch der Stellungnahme des SWAPO-Präsidenten Kenntnis und erinnert an »das Streben der gesamten internationalen Gemeinschaft« nach umgehender Durchführung dieser Resolution. Ferner appellieren die Ratsmitglieder an die Parteien, »den erforderlichen politischen Willen zur Erfüllung der Verpflichtungen an den Tag zu legen, die sie im Hinblick auf eine friedliche Regelung der Namibiafrage sowie die Herbeiführung von Frieden und Stabilität in der Region eingegangen sind«.

Trotz dieses Appells erwies sich der weitere Verhandlungsprozeß als nicht ganz einfach. So verzögerte das Tauziehen um die Klärung der Details und Ausführungsbestimmungen – insbesondere hinsichtlich der Koordinierung zwischen einem Zeitplan für den Abzug der Kubaner mit dem der Anwendung von Resolution 435 – die ursprünglich geplante Inangriffnahme zum 1.November 1988. Die letzte Gesprächsrunde der Verhandlungsparteien in Brazzaville habe deutlich gemacht, daß eine Annäherung der Positionen noch nicht erreicht worden sei, berichtete der Beobachter Kubas dem Rat für Namibia am 14.Oktober (A/AC.131/SR.518), womit er den Optimismus dämpfte.

Einigung auf den 1.April 1989

Die Enttäuschung über die neuerliche Verzögerung bei den ins Stocken geratenen Verhandlungen manifestierte sich auch unter der Mehrheit der Staatengemeinschaft während der 43.Generalversammlung, die sich am 17.November 1988 mit den Resolutionsanträgen zu Namibia befaßte. Die zwölf EG-Staaten gaben durch den griechischen Botschafter ihre Kritik an verschiedenen Aspekten des fünfteiligen Entschließungsentwurfs zu Protokoll. Dazu gehörten unter anderem die neuerliche Anerkennung der SWAPO als einzig legitime Vertretung der Bevölkerung Namibias sowie der Aufruf zur Unterstützung des bewaffneten Kampfes dieser Befreiungsbewegung. Auch die Verurteilung von namentlich erwähnten Staaten entspreche nicht den diplomatischen Gepflogenheiten. Zugleich wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß die laufenden Verhandlungen doch noch zu einem positiven Ergebnis führten. Der bundesdeutsche Vertreter Vergau erklärte in Ergänzung hierzu, daß sich sein Land als Mitglied der Kontaktgruppe neutral verhalten wolle und auf Grund ausschließlich prozeduraler Erwägungen sich jeweils der Stimme enthalten werde. Deswegen werde die Bundesrepublik auch die Inhalte der Resolutionsentwürfe nicht kommentieren. Resolution 43/26 in den Teilen A bis E wurde schließlich ohne Gegenstimme bei einer wechselnden Zahl von Enthaltungen verabschiedet.

Außerhalb der Vereinten Nationen gingen die Verhandlungen weiter; am 13.Dezember 1988 wurde das Protokoll von Brazzaville von den Verhandlungspartnern unterzeichnet und tags darauf vom Vertreter der USA dem Generalsekretär übermittelt (S/20325). Dies bedeutete den endgültigen Durchbruch. Der 1.April 1989 wurde nun als Datum zum Beginn der Verwirklichung von Resolution 435(1978) festgelegt.

Planmäßig wurde dann am 22.Dezember 1988 am Sitz der Vereinten Nationen in New York das Dreiparteien-Übereinkommen unterzeichnet, von dem der Generalsekretär sofort durch den Botschafter der USA in Kenntnis gesetzt wurde (S/20346). Darin wird unter anderem sowohl die Rolle des Sicherheitsrats bei der Verwirklichung von ›435‹ als auch bei der Unterstützung der Verwirklichung des Übereinkommens selbst anerkannt. Die Freude und Genugtuung über den erfolgreichen Abschluß der mehrmonatigen intensiven Verhandlungen wurde allerdings durch die Trauer um den Namibia-Beauftragten der Vereinten Nationen, Bernt Carlsson, getrübt, der sich – auf dem Weg zur Vertragsunterzeichnung nach New York – unter den 258 Opfern des Flugzeugabsturzes bei Lokkerby befand.

Am 16.Januar 1989 fanden sich die Ratsmitglieder zur Behandlung des Themas Namibia zusammen. Innerhalb von fünf Minuten wurden nach vorheriger Absprache die beiden Resolutionen 628 und 629 einstimmig verabschiedet (Texte: VN 1/1989 S.36). Resolution 628 begrüßt die Verträge vom 22.Dezember 1988 und drückt die »uneingeschränkte Unterstützung dieser Übereinkünfte« durch den Sicherheitsrat aus. Resolution 629 äußert sich ausführlicher zur Durchführung der Resolution 435. Sie bestätigt den 1.April 1989 als Stichtag, »an dem die Durchführung der Resolution 435(1978) beginnen wird«, und beauftragt den Generalsekretär mit der Herbeiführung eines Waffenstillstands. Ferner ersucht sie diesen in den operativen Ziffern 5 und 6 um die Erstellung eines Berichts, der alle relevanten Entwicklungen seit Verabschiedung der Resolution 435(1978) berücksichtigt beziehungsweise die Bedürfnisse der nunmehr aufzustellenden Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG) überprüft, »um wo immer möglich konkrete Kosteneinsparungsmaßnahmen zu ermitteln, ohne daß dadurch die Fähigkeit der UNTAG zur uneingeschränkten Erfüllung des 1978 festgelegten Mandats, das heißt die Gewährleistung der baldigen Unabhängigkeit Namibias durch freie und faire Wahlen unter der Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen, beeinträchtigt wird«.

Tauziehen um die UNTAG

Am 23.Januar 1989 legte der Generalsekretär auftragsgemäß einen Bericht (S/20412)

vor, der zunächst die Ereignisse hinsichtlich einer Implementierung von Resolution 435 in Fortsetzung seines Berichts vom Oktober 1987 rekapituliert. Im zweiten Teil werden gemäß Ziff. 5 und 6 der Resolution 629 die Erfordernisse für die Aufstellung der UNTAG behandelt.

Hinsichtlich der zivilen Komponente der UNTAG empfiehlt der Bericht die Beibehaltung der ursprünglich vorgesehenen Größe von 800 Wahlbeobachtern und plädiert für eine Erhöhung der geplanten Zahl von 360 Polizeibeobachtern auf 500. Diese Anpassung resultiert aus den erheblichen Veränderungen seit der Festlegung der Zahl Ende August 1978: Seinerzeit belief sich die Stärke der Polizei in Namibia auf etwa 3000 Mann. Im Oktober 1988 mußte die technische Mission, die sich im Lande aufhielt, einen Anstieg der Polizeikräfte auf etwa 8300 feststellen. Darunter fallen auch Sondereinheiten wie die 1979 geschaffene ›Koevoet‹ (wörtlich: Kuhfuß, das heißt Brechstange), die alleine 3000 Angehörige umfaßt. Die Überwachung der Auflösung solcher Sondereinheiten, so der Bericht des Generalsekretärs in Ziff. 42, gehöre zum Aufgabenbereich der militärischen Komponente der UNTAG. Doch auch nach einer Reduzierung gemäß den vereinbarten Vorschlägen bliebe die Zahl der Polizeikräfte im Lande erheblich über derjenigen des Jahres 1978, auf die sich die ursprünglich ins Auge gefaßte Zahl der Polizeibeobachter der UNTAG bezog. Nach Berichten Südafrikas an den Generalsekretär solle die Polizei im Lande auf insgesamt 6000 Mann reduziert werden. Er schlage deshalb eine Erhöhung der Zahl der UNTAG-Polizeibeobachter von 360 auf 500 vor.

Gemäß dem bestehenden Plan würde die militärische Komponente der UNTAG mehr als drei Viertel der Kosten verursachen. 1978 akzeptierte der Sicherheitsrat die Einschätzung des Generalsekretärs, daß bis zu 7500 Angehörige der Friedenstruppe – bestehend aus 7 Infanteriebataillonen mit insgesamt 5000 Soldaten sowie 200 Militärbeobachtern und 2300 Mann Unterstützungspersonal – zur Durchführung der definierten Aufgabenstellung benötigt würden. Dies sei die professionell kalkulierte Obergrenze gewesen, die man damals veranschlagt habe. Am 20.Dezember 1988 haben ihn jedoch – so der Generalsekretär unter Ziff.49 seines Berichts – die Botschafter der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aufgesucht, um ihm übereinstimmend das Anliegen einer Reduzierung der militärischen Komponente aus Kostengründen vorzutragen. Sie waren der Auffassung, daß die UNTAG ihre hauptsächliche Funktion der Sicherstellung freier und fairer Wahlen auch in erheblich wirtschaftlicherer Weise auszuführen imstande sei. Da sie gemäß der bestehenden Regelung hinsichtlich der Finanzierung friedenssichernder Operationen zusammen 57 Prozent der Kosten für die UNTAG zu tragen hätten, würde die Durchführung einer Operation in einem größeren Umfange als erforderlich sowohl die Finanzierung dieses Unterfangens gefährden wie auch die Aussichten künftiger friedenserhaltender Maßnahmen.

Aus der nüchternen Darstellung des Sachverhalts wird nicht ersichtlich, wie massiv die Drohungen tatsächlich artikuliert worden sind. Es läßt sich jedoch vermuten, daß die Dringlichkeit des Anliegens entsprechend nachhaltig vorgetragen wurde. Jedenfalls vermochten Appelle von seiten der Bewegung der Blockfreien, der Frontstaaten, Nigerias und der SWAPO, die den Generalsekretär nachdrücklich um die Beibehaltung der vorgesehenen Stärke der militärischen Komponente der UNTAG ersuchten, wenig auszurichten.

Auch die nach Verabschiedung von Resolution 629(1989) geführten Konsultationen – so der Generalsekretär – hätten keine Übereinstimmung in dieser Frage ergeben. Alle Beteiligten teilten jedoch die Ansicht, daß der 1.April als Stichtag für die Umsetzung von Resolution 435 beibehalten werden müsse. Deshalb schlage er eine Regelung vor, die weder die unterschiedlichen Forderungen noch ihn selbst zufrieden stelle, aber nach seinem Dafürhalten die besten Aussichten auf Erfüllung seines Auftrags zur Sicherstellung der baldigen Unabhängigkeit Namibias bei gleichzeitiger Finanzierung des Prozesses durch die Mitglieder der Organisation biete. Dementsprechend würde die festgelegte Obergrenze der Friedenstruppe (7500) bestehen bleiben. Zunächst würden drei erweiterte Infanteriebataillone, jeweils in einer Stärke von 850 Mann, disloziert. Die ursprüngliche Zahl der Militärbeobachter würde auf 300 erhöht, die Größe der logistischen Einheit auf 1700 Personen festgelegt und das Personal im Hauptquartier auf 100. Haushaltsvorkehrungen seien somit für die Finanzierung einer 4650 Personen umfassenden militärischen Komponente der UNTAG zu treffen. Sollte im Verlauf der Übergangsphase deutlich werden, daß eine militärische Komponente dieses Umfangs unzureichend sei, würde der Generalsekretär vorbehaltlich der Zustimmung durch den Sicherheitsrat die Reservebataillone in einem nach seinem Dafürhalten angemessenen Umfang einsetzen. Sollte der Sicherheitsrat diesen Vorschlägen folgen, würden sich die geschätzten Kosten der zivilen und militärischen Komponente der UNTAG auf 416 Mill US-Dollar belaufen, ohne Berücksichtigung der dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen entstehenden Kosten für die Rückführung der gegenwärtig im Exil lebenden Namibier, für die eine gesonderte Finanzierung vorgesehen sei.

Noch am 23.Januar übermittelte der Botschafter Simbabwes eine Stellungnahme der afrikanischen Staaten vom 20.Januar (S/20414), in der die geplante Reduzierung abgelehnt wird. Die Erklärung weist darauf hin, daß bereits die bescheidene Größe von 7500 Angehörigen der Friedenstruppe kaum ausreichend sei, um das Vertrauen der geschundenen Bevölkerung Namibias in einem Land mit der Fläche von 824 269 Quadratkilometern wiederherzustellen. Auch die Blockfreien nahmen noch am gleichen Tag Stellung (S/20415) und kritisierten entschieden die Reduzierungsvorschläge als eine Schwächung der UNTAG im Übergangsprozeß zugunsten Südafrikas. Der südafrikanische Botschafter Shearar reagierte mit einem Schreiben vom 25.Januar (S/20423), in dem er die vorgebrachten, zum Teil voneinander abweichenden Zahlenangaben zum Umfang der Präsenz südafrikanischer Polizei- und Militäreinheiten im Lande als stark übertrieben zurückwies. Hinsichtlich der Polizeistärke bestätigte er die Ausführungen im Bericht des Generalsekretärs, wonach die südafrikanische Regierung als ein Zeichen des guten Willens die Verringerung der 8300 Polizisten auf 7100 und in einer weiteren Entscheidung die Begrenzung auf 6000 sowie die Auflösung der Einheit ›Koevoet‹ beschlossen habe. (Später sollte die Auflösung der ›Koevoet‹ tatsächlich dergestalt vollzogen werden, daß deren Mitglieder nunmehr zu einem großen Teil in die reguläre Polizei integriert sind ...) Tags darauf ergänzte Botschafter Shearar seine Ausführungen dahingehend, daß nach Angaben des Befehlshabers der südafrikanischen Armee am 1.April 1989 die Gesamtstärke der Streitkräfte im Lande die Zahl von 15 000 Mann nicht übersteigen werde (S/20427).

Am 9.Februar 1989 komplettierte der Generalsekretär seinen Bericht mit einer »erläuternden Erklärung« (S/20457). Nach einem Hinweis auf den bestehenden Zeitdruck vertritt er darin erneut seinen Kompromißvorschlag zur Reduzierung der Friedenstruppe. Sein Bericht und die Ergänzung waren dann Gegenstand der Beratung im Sicherheitsrat am 16.Februar. Dieser verabschiedete einstimmig Resolution 632 (1989), in der eine Bestätigung des Stichtags 1.April für den Beginn der Übergangsphase gemäß Resolution 435 vorgenommen wird und unter der operativen Ziffer 1 die Vorschläge des Generalsekretärs gebilligt werden (Text: VN 2/1989 S.76).

Am 21.Februar (S/20479) unterbreitete der Generalsekretär dem Sicherheitsrat seine Vorschläge zur Zusammensetzung der UNTAG. Die Infanteriebataillone sollten aus Bangladesch, Finnland, Jugoslawien, Kenia, Malaysia, Togo und Venezuela kommen, die Militärbeobachter aus Bangladesch, Finnland, Indien, Irland, Jugoslawien, Kenia, Malaysia, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Sudan, Togo und der Tschechoslowakei, die logistischen Einheiten aus Australien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Kanada, Polen und Spanien. Darüber hinaus würden die logistischen Einheiten zivile Elemente umfassen, die von der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland gestellt würden. (Dieser Bonner Beitrag besteht offenbar in einer Anzahl von Automechanikern, die dann als freiwillige zusätzliche Unterstützung zur Wartung der UNTAG-Fahrzeuge bereitgestellt wurden.)

Am 23.Februar teilte der Präsident auf Grund informeller Beratungen der Ratsmitglieder deren Zustimmung zu den Vorschlägen mit (S//20480).

Seinen Auftrag zur fortgesetzten Unterrichtung über weitere Entwicklungen erfüllte der Generalsekretär mit ergänzenden Berichten vom 16. und 30.März (S/20412/Addenda 1 und 2). Das erste dieser Dokumente übermittelte dem Sicherheitsrat den Wort-

laut des Vertrags zwischen den Vereinten Nationen und Südafrika, der am 10.März in New York bezüglich des Status der UNTAG in Namibia geschlossen wurde. Das zweite Dokument teilt mit, daß mit Südafrika und der SWAPO eine Einigung auf einen formellen Waffenstillstand ab dem 1.April 1989 vier Uhr morgens erfolgt sei; die Konfliktparteien gaben, jede für sich, entsprechende Erklärungen gegenüber dem UN-Generalsekretär ab.

Massaker statt Waffenstillstand

Statt das langersehnte Kriegsende markierte der 1.April den Auftakt für eines der größten Massaker in der Geschichte des Namibiakonflikts, das die Soldateska Südafrikas unter den Guerilleros der Befreiungsarmee (PLAN) in den darauffolgenden Tagen verübte und das annähernd 300 SWAPO-Kämpfern zu einem Zeitpunkt das Leben kostete, zu dem sie die Waffen niederzulegen bereit waren.

Die südafrikanische Version der Ereignisse ist zuerst in einem Brief des südafrikanischen Außenministers Botha vom 2.April 1989 an den Generalsekretär dokumentiert (S/20557). Demnach hätten während der Nacht des 31.März und am 1.April »SWAPO-Elemente« die Grenze von Angola zu Namibia bewaffnet und uniformiert überschritten, um unter anderem SWAPO-Stützpunkte einzurichten. Zuverlässigen Informationen zufolge befänden sich derzeit zwischen 4000 und 5000 »SWAPO-Elemente« südlich des 16.Breitengrads. Dies stelle einen eindeutigen Verstoß gegen die Vereinbarungen zwischen Südafrika, Kuba und Angola dar, die vom Sicherheitsrat bestätigt worden seien. Auch habe die SWAPO dadurch ihre schriftliche Verpflichtung zur Einstellung aller Feindseligkeiten ab dem 1.April verletzt. Demgegenüber habe sich Südafrika strikt an die eingegangenen Verpflichtungen gehalten und werde dies auch weiterhin tun. Die SWAPO-Führung dagegen müsse sich für die Mißachtung von Menschenleben und die Verletzung internationaler Vereinbarungen zur Rechenschaft ziehen lassen und dringend zur Vernunft gebracht werden. Die SWAPO sollte – so Südafrikas Auffassung – gemäß dem Genfer Protokoll zu diesem Zeitpunkt alle Kämpfer unter Aufsicht der UNTAG in Standorten nördlich des 16.Breitengrades südlicher Breite zusammengezogen haben.

In einem zweiten Schreiben vom 4.April (S/20565) ergänzte Außenminister Botha seine Anschuldigungen mit weiteren Details. Außerdem übermittelte der südafrikanische Botschafter erneut den Wortlaut des Genfer Protokolls vom 5.August 1988 (S/20566), gegen das die SWAPO trotz ihrer schriftlichen Zustimmung – so Südafrikas Sicht – verstoßen habe. Weitere Briefe des südafrikanischen Außenministers zur aktuellen Lage vom 5. und 7.April (S/20567, S/20576) machen deutlich, daß Südafrika in dieser Angelegenheit eindeutig die Initiative ergriffen hatte. Diese Dokumente behandeln jedoch nicht den gesamten Sachverhalt und deuten die Möglichkeit einer anderen Sichtweise der schrecklichen Ereignisse aus naheliegenden Gründen nicht an.

Hinsichtlich der Vorgänge im nördlichen Namibia gilt es jedoch einige ergänzende Bemerkungen zu machen: In der Tat befanden sich SWAPO-Einheiten unmittelbar vor dem 1.April und auch noch danach auf dem Weg von Angola nach Namibia. Sie hatten erklärtermaßen die Absicht, sich gemäß den Waffenstillstandsvereinbarungen bei der UNTAG zu melden, um nach ihrer Entwaffnung in Standorten im nördlichen Namibia stationiert zu werden. Bewegungen von SWAPO-Einheiten innerhalb Namibias zu entsprechenden Standorten waren (anders als grenzüberschreitende Bewegungen) vom Generalsekretär 1979 als nicht im Gegensatz zum Waffenstillstand stehend angesehen worden (S/13120, Ziff.11); er ging dabei von einer Überwachung derartiger Bewegungen und von durch den Sonderbeauftragten nach entsprechenden Konsultationen zu bestimmenden Standorten aus. Tatsächlich bildete die Stationierung von SWAPO-Guerilleros in eigenen Lagern innerhalb Namibias einen Streitpunkt, der im Zuge der Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit der Resolution 435 getroffen worden waren, nicht gelöst werden konnte. Bis zuletzt war keine verbindliche Klärung dahingehend erfolgt, ob es SWAPO-Standorte im Territorium geben werde oder nicht.

Südafrika war über die Bewegungen von Guerilla-Einheiten der SWAPO – die übrigens schon lange vor dem 1.April 1989, im Grunde seit Aufnahme des bewaffneten Kampfes 1966, auch im Lande selbst operiert hatten – schon vor dem 1.April genau informiert. Statt sofort bei den Vereinten Nationen vorstellig zu werden, wurde jedoch abgewartet, um dann den mittlerweile in Windhoek befindlichen Sonderbeauftragten Pérez de Cuéllars, Martti Ahtisaari, mit einem Ultimatum zu konfrontieren: Entweder gestatte er es den südafrikanischen Armee- und Polizeieinheiten, gegen die SWAPO-Kämpfer militärisch vorzugehen, oder der Prozeß der Umsetzung von Resolution 435 werde gestoppt. Mittlerweile ist im übrigen nachweisbar, daß Südafrika eine Antwort seitens der Vereinten Nationen gar nicht erst abwartete, sondern umgehend ›Koevoet‹ und das auf ethnischer Basis rekrutierte Bataillon 101 der südwestafrikanischen Territorialstreitmacht losschlagen ließ. Wie im Nachhinein das Bildmaterial ausländischer Journalisten verdeutlichte, wurden die meisten der getöteten SWAPO-Guerilleros völlig ohne Gegenwehr, zum Teil aus nächster Nähe, förmlich liquidiert. Tatsächlich war ihre Präsenz wohl mit keinerlei kriegerischer Absicht verbunden, sondern entsprang der Intention, beim Waffenstillstand im eigenen Land in SWAPO-Stützpunkten stationiert zu werden.

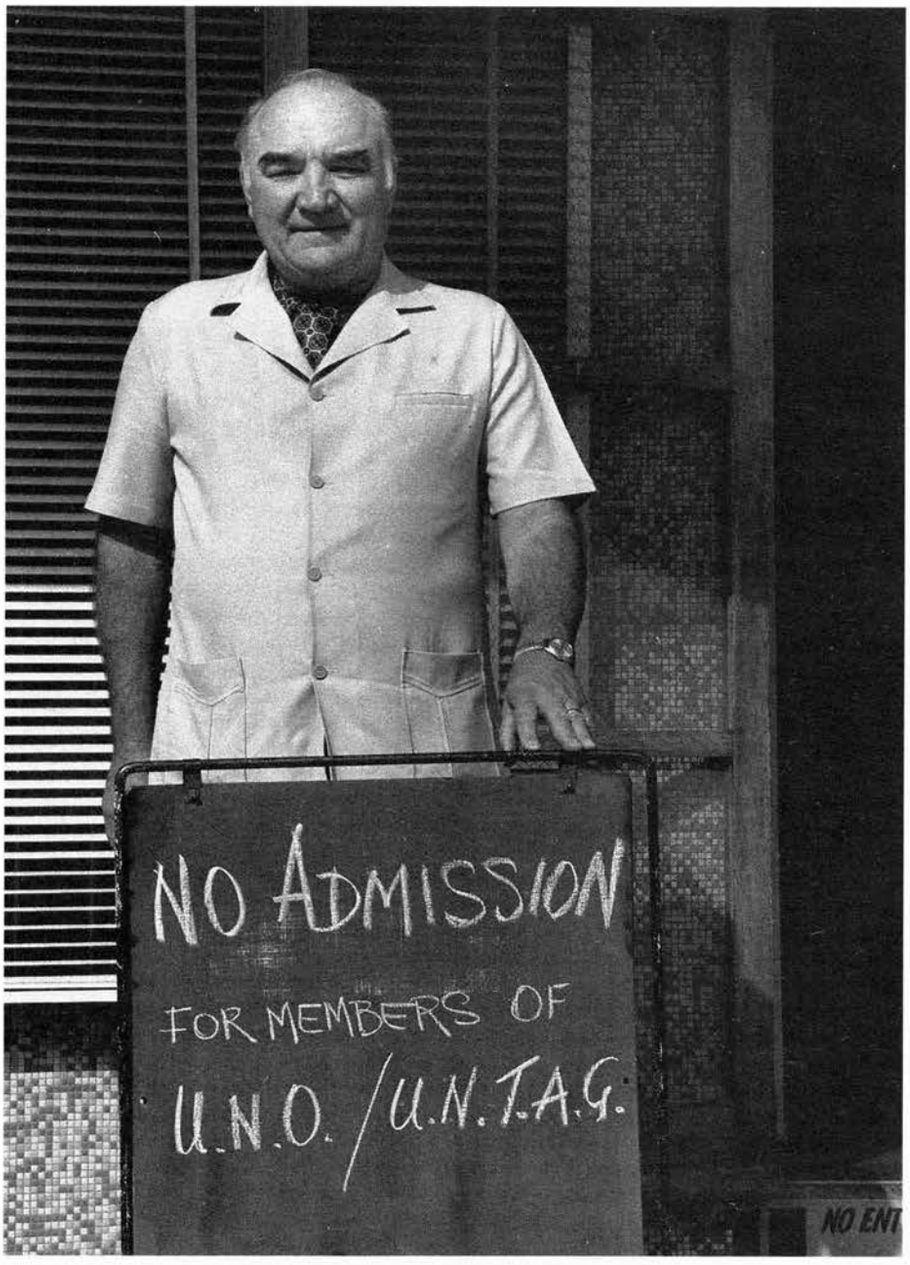
Südafrika deutete diese Präsenz als Verstoß gegen die Vereinbarungen und übte damit Druck auf die Vereinten Nationen aus. Der Sonderbeauftragte Ahtisaari leitete das Ultimatum an den Generalsekretär nach New York weiter, der sich noch am 1.April die südafrikanische Version weitgehend zu eigen machte und den bereits mordenden Truppeneinheiten die Wiederherstellung von ›Recht und Ordnung‹ zubilligte, um den Unabhängigkeitsprozeß nicht gleich am ersten Tag wieder in Frage zu stellen. Allerdings läßt das Genfer Protokoll, das als Grundlage für ein behauptetes vertragswidriges Verhalten der SWAPO herangezogen wird, eine verbindliche Feststellung nicht zu. Im entscheidenden Passus in Ziff.5 heißt es nämlich, daß Angola und Kuba ihre Guten Dienste leisten werden, damit nach dem vollständigen Abzug der Südafrikaner aus Angola und im Kontext der Einstellung der Feindseligkeiten in Namibia die SWAPO-Kräfte nördlich des 16.Breitengrades stationiert werden. Aus der oben erwähnten Stellungnahme Nujomas vom 12.August 1988, in der die Bereitschaft der SWAPO zur Mitwirkung am Friedensprozeß ausdrücklich erklärt wird, wird die Eigenverantwortlichkeit der SWAPO betont und auf Ziff.5 oder andere Festlegungen des Protokolls überhaupt nicht Bezug genommen. Mittlerweile hat sich jedenfalls der Eindruck gefestigt, daß Südafrika eine mit Sorgfalt gestellte Falle zuschnappen ließ – in die die SWAPO (offenkundig in Fehleinschätzung der Lage) auch hineingetappt war.

Den verantwortlichen Entscheidungsträgern in den Vereinten Nationen wurde in der Folgezeit vorgeworfen, daß sie womöglich allzu schnell den südafrikanischen Drohgebärden nachgegeben und damit das brutale Vorgehen nachträglich legitimiert hätten. Offenkundig hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in Windhoek es versäumt, das zu tun, was im Falle eines Bruchs oder einer Bedrohung des Waffenstillstands geboten gewesen wäre, nämlich unverzüglich mit allen Seiten – also auch mit der SWAPO – in Konsultationen einzutreten.

Auch wurde immer stärkere Kritik beispielsweise der Blockfreien (S/20595) laut, daß am 1.April die UNTAG in Namibia praktisch noch nicht präsent war und keinesfalls die erforderliche Aufsichtsfunktion wahrzunehmen vermochte. Allerdings dürfen Schuldzuweisungen dieser Art nicht auf der Erscheinungsebene verharren und die ursächlichen Zusammenhänge ignorieren, die jenseits des direkten Einflußbereichs der Vereinten Nationen liegen und von den beiden Supermächten beziehungsweise den fünf Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats bestimmt werden. Angesichts des zeitraubenden Tauziehens um die tatsächliche Stärke der UNTAG und eine Beschlußfassung darüber erst Mitte Februar war bereits frühzeitig deutlich, daß schon aus logistischen Gründen die UNTAG keinesfalls zum Stichtag 1.April ihre Funktionen umfassend wahrnehmen können würde. Dennoch fand eine Verschiebung des Beginns der Übergangsphase nicht statt. So blieb der Norden Namibias am Tage des Waffenstillstands auch weiterhin de facto das Operations- und Kriegsgebiet Südafrikas, wie schon seit mehr als 20 Jahren. Die Zeche hatten in erster Linie die SWAPO-Guerilleros und die Zivilbevölkerung zu bezahlen.

UN-Plan kommt in Gang

Die mit dem Protokoll von Brazzaville vom 13.Dezember 1988 gegründete ›Gemeinsame Kommission‹, der als Vollmitglieder



Nicht bei allen im ehemaligen Südwestafrika sind die Vereinten Nationen und ihre Friedenstruppe UNTAG willkommen, wie dieser Restaurantbesitzer in Windhoek überdeutlich erkennen läßt. In einem unabhängigen Namibia werden Herrenmenschenattitüden keinen Platz mehr haben; die Mehrheit der Bevölkerung wird sich freilich darauf einstellen müssen, daß die Änderung der Machtverhältnisse allein noch keine Gewähr für die umfassende Verbesserung der Lebensumstände bieten wird.

Südafrika, Kuba und Angola sowie mit Beobachterstatus die USA und die Sowjetunion angehören, tagte aus Anlaß der Vorfälle am 8. und 9.April auf einer Farm in Namibia. Die dort am 9.April verabschiedete ›Erklärung vom Mount Etjo‹ legte die Einzelheiten der Rückführung der SWAPO-Einheiten nach Angola fest, um die Fortsetzung der Übergangsphase zu gewährleisten. Der Text der Erklärung wurde dem Generalsekretär übermittelt (S/20579) und verdeutlicht das Bemühen zur Beilegung des Konflikts – erneut im Sinne eines Verfahrens, das den südafrikanischen Vorstellungen entgegenkam. So ist zum Beispiel in Ziff.3 der als Anhang zur Erklärung vereinbarten Prinzipien von »SWAPO-Elementen« und »Sicherheitskräften« die Rede, wobei mit letzteren die südafrikanischen Polizei- und Armeeverbände gemeint sind (eine Terminologie, die auch von Außenminister Botha hätte stammen können). Auf Grund der Kritik am festgelegten Verfahren vollzog sich deshalb auch in den darauffolgenden Tagen bis Ende April der Rückzug der SWAPO-Kämpfer nach Angola außerhalb der von der Gemeinsamen Kommission vorgesehenen Strukturen, also unter Mißachtung der eigens dafür eingerichteten Durchgangslager.

Am 15. und 19.Mai fand sich die Gemeinsame Kommission in Ruacana (Namibia) und Cahama (Angola) zusammen, um den Stand der Entwicklungen zu prüfen. Das Protokoll von Cahama wurde am 19.Mai vom südafrikanischen Außenminister dem Generalsekretär übermittelt (S/20647). Darin nimmt die Kommission Informationen der UNTAG zur Kenntnis, daß »bewaffnete Elemente« der SWAPO nunmehr unter Aufsicht der UNTAG in Standorten nördlich des 16.Breitengrades stationiert seien. Sowohl der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen wie auch der Generaladministrator bestätigten, daß sich die südafrikanischen Streitkräfte ebenfalls wieder unter UNTAG-Aufsicht in ihren Standorten befänden und daß im nördlichen Namibia de facto die Waffenruhe wiederhergestellt sei.

In Ergänzung zum Wortlaut der Aufzeichnung betonte Außenminister Botha in seinem Schreiben, daß die südafrikanische Regierung Wert auf die Feststellung lege, daß die Verantwortung für die Verwaltung Namibias während der Übergangsphase zur vorrangigen Aufgabe des Generaladministrators gehöre und dies die Pflicht zur Aufrechterhaltung von »Recht und Ordnung im Territorium« einschließe. Im Lichte der Ereignisse seit der Nacht des 31.März wünsche die südafrikanische Regierung klarzustellen, daß der Generaladministrator das Recht habe, hierfür von den Maßnahmen und Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihm geeignet erscheinen, um Aktivitäten mit aggressivem, gewalttätigem oder einschüchterndem Charakter seitens wessen auch immer entgegenzuwirken. Der Generalsekretär reagierte auf diese provokative Stellungnahme am 24.Mai dahingehend, daß er von der zwischenzeitlich durch Botschafter Shearar übermittelten Versicherung Bothas Kenntnis nehme, diese Ausführungen seien nicht als Drohung zu verstehen und auch nicht als solche gemeint gewesen. Allerdings könne er keinerlei Implikationen akzeptieren, denen zufolge die südafrikanische Regierung oder irgendeine andere an diesem sensiblen Prozeß beteiligte Partei einseitig auf irgendwelche Maßnahmen zurückgreife, für die im Plan der Vereinten Nationen keine Vorkehrungen getroffen worden sind (S/20655).

Die Besorgnis des Generalsekretärs hinsichtlich der Lage in Namibia war schon am 11.Mai in nichtöffentlichen Konsultationen des Sicherheitsrats zum Ausdruck gekommen, als er die Verdoppelung der Zahl der zivilen Polizeibeobachter der UNTAG von 500 auf 1000 vorschlug. Förmlich brachte er das Vorhaben nun am 24.Mai dem Rat zur Kenntnis (S/20657), und der amtierende Ratspräsident ließ ihn zwei Tage später wissen, daß die Ratsmitglieder diesem Vorschlag zustimmten (S/20658).

Im Juli nahm Pérez de Cuéllar dann selbst vor Ort die Lage in Augenschein.

Perspektiven

Mittlerweile läßt sich nach dem blutigen Auftakt der ersten Apriltage eine gewisse Normalisierung des Übergangsprozesses bei der Entkolonisierung Namibias feststellen – sofern in dieser Ausnahmesituation von einer Normalisierung überhaupt gesprochen werden kann. Anfang Juni übermittelte Südafrika dem Generalsekretär der Vereinten Nationen diverse Erlasse des süd-

afrikanischen Generaladministrators in Namibia zur Aufhebung von Gesetzen im Zuge des Übergangs (S/20683). Zentrale Aspekte der bisherigen, juristisch verankerten Apartheid-Strukturen in Verwaltung, Wirtschaft und Strafrecht des Territoriums wurden damit widerrufen; rückwirkend zum 1.März, als der Generaladministrator die Verwaltung des Territoriums wieder direkt an sich gezogen hatte, wurden am 6.Juni sang- und klanglos auch die formalen Grundlagen der einstigen ›Interimsregierung‹ beseitigt. Auch wurde vereinbarungsgemäß eine politische Amnestie für die aus dem Exil Zurückkehrenden ausgesprochen. Allerdings wurden nicht alle diskriminierenden Gesetze aufgehoben, sondern nur solche, die nach der Auffassung von Generaladministrator Pienaar (die bekanntlich als keineswegs verbindlich für alle Konfliktparteien gelten kann) von Bedeutung für die Durchführung der Wahlen sind; eine Auslegung, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den schon 1982 ausgearbeiteten Verpflichtungen zur Unparteilichkeit (›impartiality package‹, S/20635) – die alle Beteiligten einschließlich der Vereinten Nationen selbst betreffen – steht.

Mittlerweile ist die Repatriierung mehrerer Zehntausend Flüchtlinge nahezu abgeschlossen; Anfang Juli wurde der Wahlkampf offiziell aufgenommen. Doch trotz dieser erkennbaren Fortschritte in Richtung Wahlen hat sich in Namibia unter der Bevölkerung die Erkenntnis verbreitet, daß die Resolution 435 als solche noch keinesfalls die Lösung des Konflikts darstellt und als Instrument durchaus ambivalenten Charakter besitzt. Von einer Begünstigung der SWAPO jedenfalls kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Rede sein; das Gegenteil erweist sich eher als zutreffend. So haben die Kompromisse von Resolution 385(1976) zu Resolution 435(1978) sowie darauffolgende Zugeständnisse in den Verhandlungen – bis zur Klärung aller offenen Punkte 1985 – Südafrika deutliche Positionsvorteile im Lande beschert, die es sich derzeit zunutze macht, ohne deswegen freilich auf einen Ausgang in seinem Sinne vertrauen zu können.

In der ersten Novemberwoche soll die Wahl für die Verfassunggebende Versammlung durchgeführt werden. Das gewählte Gremium soll danach mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Verfassung für ein unabhängiges Namibia verabschieden, die einen vereinbarten Prinzipienkatalog respektieren muß, der im Zuge der Verhandlungen mit der Kontaktgruppe aufgestellt worden war (S/15287). Ende März 1990 läuft dann das Mandat der UNTAG aus. Bis dahin soll die erste Regierung des unabhängigen Namibia ihr Amt antreten. Auf dem Weg dahin sind aber keinesfalls alle Probleme ausgeräumt und noch mannigfache Hindernisse denkbar. In diesem Zusammenhang fällt auf, daß die Resolution 435 die Möglichkeit eines Scheiterns des UN-Plans für Namibia im Zuge seiner Anwendung gar nicht ins Kalkül zieht. Um so mehr bleibt zu hoffen, daß dieser Fall nicht eintritt.

Henning Melber □

Wirtschaft und Entwicklung

UNFPA: Weltbevölkerungsbericht 1989 – Thema Frauen – Rentabilitätsüberlegungen (24)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1988 S.123 fort.)

Befaßte sich der *Bericht zur Lage der Weltbevölkerung* 1988 noch mit der Notwendigkeit eines schonenderen Umgangs mit den Ressourcen dieser Welt, so ist der diesjährige Bericht (deutsch als Nr.20 der Reihe ›Zur Diskussion gestellt‹ der DGVN erschienen) auf Ressourcen ausgerichtet, deren Produktivkräfte bisher weder ausreichend erkannt, geschweige denn ausgeschöpft worden sind. Gemeint sind ›menschliche Ressourcen‹, genauer gesagt: die Frauen, vor allem die in den Entwicklungsländern.

Man möchte der Exekutivdirektorin des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), Nafis Sadik, sicher keine bösen Absichten unterstellen, wenn sie die Forderung aufstellt, »in Frauen zu investieren«. Und doch hinterläßt der Titel ›Investing in Women: The Focus of the Nineties‹ zumindest in der deutschen Übersetzung ›Investieren in Frauen: Der Schwerpunkt der neunziger Jahre‹ einen faden Beigeschmack. Mag sein, daß es im offenbar doch schon amerikanisierten Englisch der Weltorganisation mittlerweile bereits ganz selbstverständlich klingt, alle Naturschätze und Lebewesen dieser Erde nur noch im Sinne wirtschaftlicher Nutzbarkeit als ›Ressourcen‹ zu bezeichnen. Wir Deutschen scheinen in unserer Terminologie da erfreulicherweise noch etwas hinterherzuhinken.

Tatsächlich wird der Kosten-Nutzen-Faktor immer dann ins Feld geführt, wenn der Weltbevölkerungsbericht 1989 für eine Verbesserung der Situation der Frauen eintritt. So heißt es zum Beispiel gleich zu Anfang, daß durch die Benachteiligung der Frauen der Entwicklungsprozeß verzögert wird. Oder auch: »Langfristig gesehen, bringen Investionen in Frauen einen eindeutigen ... ökonomischen Nutzen.« In den abschließenden Empfehlungen ist dann gar von der »Steigerung der Produktivität der Frauen« die Rede.

Wenn man sich bemüht, diese Terminologie als Konzession des UNFPA an die westlichen Geberländer zu interpretieren, bleibt noch viel interessantes Faktenmaterial und eine engagierte Beschreibung der Situation der Frauen in der Dritten Welt übrig; beides macht den Bericht lesenswert.

»Veränderungen – welcher Art auch immer – sind unvermeidbar«, konstatiert der Bericht gleich zu Anfang. Ein Prozeß grundsätzlichen Umdenkens sei angesichts »des Bevölkerungswachstums, der zunehmenden Urbanisierung, der immer klarer zutage tretenden Umweltkrise, der Eskalation internationaler Schulden und der wachsenden Armut in vielen der ärmsten Entwicklungsländer« längst überfällig.

Anhand neuester Daten zur Bevölkerungsentwicklung – pessimistische Prognosen der Vereinten Nationen gehen von einer Weltbevölkerung von 10 Milliarden bereits im Jahre 2025 aus – wird verdeutlicht, daß »in Sachen Bevölkerungskrise schon heute gehandelt werden muß und nicht erst im kommenden Jahrhundert«, da es dann bereits zu spät sein wird. Besonders wichtig sei es, endlich allen Frauen, die dies wünschen, Zugang zu Verhütungsmitteln zu verschaffen – allein in Lateinamerika besteht entsprechender Bedarf bei 75 Prozent der Frauen, die derzeit keinen Gebrauch von Verhütungsmitteln machen – und die Qualität der Familienplanungsprogramme zu verbessern.

Auf diese Weise, so argumentiert der Bericht, werden für die Frauen überhaupt erst die Voraussetzungen für soziale und wirtschaftliche Selbstbestimmung geschaffen. Natürlich ist nicht allein das Angebot an Familienplanungsdiensten eine Garantie für kleinere Familien. Die Frauen müssen gleichzeitig uneingeschränkte Rechte in Familie und Gesellschaft erhalten, ebenso wie »Entfaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Einkommen und Karriere, Bildung und Gesundheitsfürsorge und wirkliches Mitspracherecht in allen Angelegenheiten, die ihr Leben betreffen«.

Bis dahin ist noch ein weiter Weg zurückzulegen, denn in vielen Gesellschaften hängt auch heute noch das Ansehen einer Frau einzig und allein davon ab, wie viele Kinder sie zur Welt bringt und ob sie sich als Mutter bewährt. Die Ursachen für eine derartige gesellschaftliche Haltung liegen nicht allein in überlieferten ideologischen Wertvorstellungen. Viele Kinder zu gebären, ist in armen Entwicklungsländern für eine Frau oft die einzige Form der Absicherung im Alter (oder falls sie Witwe wird). Für 73 Prozent der für eine Studie befragten Eltern in Mexiko, so der Bericht, war »ökonomische Unterstützung« ein wichtiger Grund, Kinder in die Welt zu setzen (in den Vereinigten Staaten gaben dagegen nur vier Prozent diesen Grund an!).

Im Falle des Todes ihres Ehemanns ist eine Frau in vielen Ländern nahezu rechtlos, manchmal hat sie nicht einmal Anspruch auf ein Dach über dem Kopf, geschweige denn auf eigenen Landbesitz. Vom Erbe bleibt sie ausgeschlossen. An drei Fallbeispielen aus Indien, Uganda und Nigeria veranschaulicht der Weltbevölkerungsbericht die Abhängigkeit der Eltern, insbesondere der Frauen, von ihren Kindern und zieht das Resümee: »Je weniger die Zukunft der Eltern von ihren Kindern abhängt, desto weniger Kinder brauchen sie, um ihre Altersabsicherung zu gewährleisten.«

Besonders beeindruckend sind die Ausführungen des Berichts über die alltägliche Diskriminierung von Frauen und Mädchen in vielen Ländern dieser Welt, die einen Teufelskreis von Unterernährung, Krankheit und Tod erzeugt. Untermauert durch erschreckende Fallbeispiele unter anderem aus Indien und Bangladesch greift der Bericht die vielfältigen Menschenrechtsverletzungen auf, die für viele Frauen von Kindheit an Teil ihres Alltags sind. Schon kleinen Mädchen werden oft weniger Nahrungsmittel zugestanden als ihren Brüdern, vorausgesetzt, sie überleben überhaupt das kritische Säuglingsalter. Die Kindersterblichkeit bei Mädchen ist wesentlich höher

als bei Jungen, da letztere nicht nur mehr Nahrung, sondern auch eher medizinische Betreuung im Krankheitsfall erhalten. Ähnlich sieht es bei der Schuldbildung aus: »In sämtlichen Entwicklungsländern gingen 1985 65 Prozent der Mädchen in die Hauptschule im Vergleich zu 78 Prozent der Jungen.« Bei weiterführenden Schulen ist die Relation noch ungünstiger. In Schulbildung für Mädchen, so die Meinung in vielen dieser Länder, lohne es sich ohnehin nicht zu investieren. Sie werden meist jung verheiratet, wie zum Beispiel in Bangladesch, wo das durchschnittliche Heiratsalter bei knapp 12 Jahren liegt.

Dann fängt der Teufelskreis erst richtig an: Schätzungsweise »40 Prozent aller heute lebenden vierzehnjährigen Mädchen (werden) zumindest einmal schwanger, bevor sie 20 Jahre alt sind.« Der Körper eines Teenagers ist in den meisten Fällen für eine Schwangerschaft noch nicht ausreichend entwickelt. Kommt die oft schon seit der Kindheit chronische Unterernährung hinzu, ist die Gefahr, daß eine junge Mutter bei der Niederkunft stirbt oder schwere körperliche Schäden davonträgt, doppelt so groß. Eine weitere Folge sind untergewichtige Säuglinge. Auch in dieser ohnehin benachteiligten Gruppe trifft es die Mädchen wieder besonders hart; wenn sie nicht von vornherein im Säuglingsalter sterben und in eine Gesellschaft geboren werden, in der »Mädchen weniger wert sind als Jungen, bekommen sie auch weniger zu essen und haben so nie eine Chance, sich irgendwann einmal normal zu entwickeln«. Hier schließt sich dann der Teufelskreis endgültig, denn wenn diese Mädchen einmal Mütter werden, erhöht sich erneut das Risiko.

Daß den Mädchen auch die Schulbildung oft versagt bleibt, wirkt sich entsprechend schädlich auf die Gesamtgesellschaft aus. So ergaben zum Beispiel unterschiedlichste Untersuchungen immer wieder dasselbe Bild – »je länger eine Mutter zur Schule gegangen ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß ihre Kinder zwischen dem ersten und fünften Lebensjahr sterben«.

Die Teilnahme der Frauen am Berufsleben steht auf ähnliche Weise unter negativen Vorzeichen. Auch hier verhindern insbesondere fehlende Schulbildung, Vorurteile, rechtliche Barrieren und die alleinige Verantwortlichkeit der Frau für Familie und Haushalt ihre Gleichberechtigung und Selbstbestimmung. Hinzu kommt, daß die Arbeit, die die Frauen ohnehin im Reproduktions-, aber auch im Produktionsbereich der Gesellschaft leisten, nicht nur schlecht, sondern oft überhaupt nicht entlohnt, ja noch nicht einmal wirklich anerkannt wird. Dies, obwohl nachgewiesen werden kann, daß Frauen in vielen Ländern wesentlich härter und länger arbeiten als Männer. So beträgt zum Beispiel die Wochenarbeitszeit bei Frauen auf den Philippinen durchschnittlich 66 Stunden, bei Männern dagegen nur 41 Stunden.

An Beispielen und Fakten hat der diesjährige Weltbevölkerungsbericht noch einiges mehr zu bieten. Das ist auch sein großer Vorzug. Die abschließenden Empfehlungen dagegen bieten letztlich wenig Neues und wiederholen bekannte Forderungen.

Angela Großmann □

Sozialfragen und Menschenrechte

Flüchtlinge in Mittelamerika: Konferenz in Guatemala-Stadt – Integrationsmaßnahmen in Abstimmung mit den Vereinten Nationen (25)

I. Rund 2 Millionen Menschen befinden sich in Zentralamerika vor Bürgerkriegen und damit einhergehender politischer, wirtschaftlicher und sozialer Zerrüttung auf der Flucht – im eigenen Land oder in den angrenzenden Nachbarstaaten. In erster Linie handelt es sich um Salvadorianer, Guatemalteken und Nicaraguaner. Nicht einmal 10 Prozent von ihnen erhalten derzeit als anerkannte Flüchtlinge internationale oder staatliche Unterstützung. Im Ausland leben sie zumeist ohne legalen Status. Seit Mitte der achtziger Jahre haben sich die Flüchtlingszahlen mehr oder weniger stabilisiert. Die unsicheren Zukunftsperspektiven, die trotz aller Friedensbemühungen in der Region weiterbestehen, haben bisher allerdings nur zu einem verhaltenen Trend zur Rückkehr geführt. Angesichts allseits spürbarer Rezession sind die Staaten der Region jedoch überfordert, das Schicksal der Betroffenen aus eigener Kraft zu verbessern.

Neue Impulse gab es dafür jetzt auf der ersten *Internationalen Konferenz über mittelamerikanische Flüchtlinge* (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA), die vom 29. bis 31.Mai 1989 in Guatemala-Stadt abgehalten wurde. An ihr nahmen 55 Regierungen (19 davon auf Ministerebene), 22 zwischenstaatliche Organisationen und mehr als 60 Nichtregierungsorganisationen teil. Die Regierungen von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko und Nicaragua hatten im September 1988 die Einberufung der Konferenz förmlich beschlossen; die Vorbereitung war von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 8.Dezember 1988 mit Resolution 43/118 dem Generalsekretär, dem Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) – der dann als Veranstalter auftrat – und dem Entwicklungsprogramm (UNDP) anvertraut worden. Nach dem Vorbild der Osloer SARRED-Konferenz vom August 1988 über Flüchtlingsprobleme im Südlichen Afrika (vgl. VN 5/1988 S.162f.) verfolgte man im Rahmen der CIREFCA nun auch auf dem amerikanischen Kontinent erstmals den umfassenden Lösungsansatz, die Probleme von Flüchtlingen (refugees), Rückkehrern (returnees) und Vertriebenen (displaced persons) gemeinsam zu behandeln und in einen entwicklungspolitischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Schon vor der Konferenz hatte sich allerdings im Zuge des ›Sonderplans für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Mittelamerika‹, den die Generalversammlung zur Unterstützung der Friedensbemühungen in der Region am 12.Mai 1988 mit Resolution 42/231 beschlossen hatte, ein gemeinsames Hilfsprogramm für diese drei Gruppen herausgebildet.

II. Das von den betroffenen Staaten auf der Konferenz vorgelegte Zahlenmaterial ließ zum ersten Mal eine offizielle Bestandsaufnahme der mittelamerikanischen Flüchtlingssituation zu. Danach ergibt sich folgendes Bild:

- Belize: 5 100 Flüchtlinge, 25 000 illegale Ausländer;
- Costa Rica: 40 800 Flüchtlinge, 250 000 illegale Ausländer;
- El Salvador: 500 Flüchtlinge, 20 000 illegale Ausländer, 400 000 intern Vertriebene, 13 000 Rückkehrer;
- Guatemala: 3 000 Flüchtlinge, 220 000 illegale Ausländer, 100 000 intern Vertriebene, 13 500 Rückkehrer;
- Honduras: 37 000 Flüchtlinge, 250 000 illegale Ausländer, 22 000 intern Vertriebene;
- Mexiko: 53 000 Flüchtlinge, 128 000 illegale Ausländer;
- Nicaragua: 7 000 Flüchtlinge, 350 000 intern Vertriebene, 35 000 Rückkehrer.

Auf der Konferenz stand die Suche nach praktischen Lösungen im Vordergrund. Auf der Schlußsitzung wurden im Konsensverfahren eine ›Erklärung‹ und ein ›Aktionsplan‹ angenommen; der Aktionsplan sieht zunächst 30 Projekte für eine stärkere Integration von Flüchtlingen, Rückkehrern und Vertriebenen vor, die von den mittelamerikanischen Staaten zusammen mit dem UNHCR und dem UNDP ausgearbeitet worden sind. Vorgesehen sind dabei nicht nur notwendige Infrastrukturmaßnahmen (Unterkünfte, Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung, Schulen), sondern auch in größerem Umfang die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Vorgestellt wurden jedoch auch Projekte für eine verbesserte Ausländer- und Flüchtlingsregistrierung. Wo Flüchtlinge in weitgehend abgeschlossenen Lagern untergebracht sind (vor allem in Mexiko und Honduras), will man sich um Öffnung und Intensivierung von Kontakt und Austausch mit der einheimischen Bevölkerung bemühen. Generell soll in ländlichen Gebieten auf eine stärkere Einbeziehung auch der lokalen Bevölkerung geachtet werden, um Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Bereits für die ersten 30 Projekte hofft man auf eine internationale Finanzhilfe von rund 380 Mill US-Dollar. Konkrete Finanzierungszusagen gab es zunächst noch nicht, die Teilnehmerstaaten würdigten den Aktionsplan jedoch in der Schlußerklärung als »vielversprechenden ersten Rahmen für künftige Aktivitäten« und sagten eine wohlwollende Prüfung der vorgeschlagenen Projekte zu. Die betroffenen mittelamerikanischen Staaten einigten sich darüber hinaus auf die Schaffung spezieller Koordinationsstellen auf nationaler und internationaler Ebene, die mit Unterstützung des UN-Generalsekretärs, des UNHCR und des UNDP die Durchführung des Aktionsplans verfolgen und weitere Hilfsmaßnahmen koordinieren sollen.

In rechtlicher Hinsicht hat sich die Konferenz vor allem der Situation der Rückkehrer angenommen. Der Aktionsplan verpflichtet die an den Rückkehrer-Programmen beteiligten Staaten zur Verabschiedung nationaler Gesetzgebung, mit der unter anderem das Recht auf Rückkehr und ungehinderte Information über die Zustände im Heimatland, das Recht auf Freizügigkeit und freie Niederlassung sowie die Respektierung der Tätigkeit des UNHCR und seines Rechts auf freien Zugang zu den Rückkehrern abgesichert werden sollen. Besonderen Stellenwert bekommt diese Regelung angesichts der massiven, militärisch bestimmten Evakuierungs- und Umsiedlungsprogramme in El Salvador, Guatemala und Nicaragua, die zumindest in einem Anfangsstadium der Repatriierungsvorbereitungen von einigen der betroffenen Staaten auch als durchaus adäquater Rahmen für eine Wiederansiedlung zurückkehrender Flüchtlinge angesehen worden waren.

III. Hinsichtlich des eigentlichen Flüchtlingsschutzes kam es dagegen nicht zu einem echten Durchbruch. Deutliche Zurückhaltung zeigte man gegenüber einer förmlichen Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf Bürgerkriegsopfer, die bisher von den Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts in der Regel nicht erfaßt werden. Flüchtlingsexperten und Regierungsvertreter aus der Region hatten sich zwar schon im November 1984 auf die ›Erklärung von Cartagena‹ verständigen können, die den Aufnahmeländern von zentralamerikanischen Flüchtlingen unter anderem empfahl, ihre Asylpolitik an einem entsprechend weitgefaßten Flüchtlingsbegriff auszurichten. Zu einem auch auf Bürgerkriegs-Flüchtlinge zugeschnittenen förmlichen Abkommen, wie es sich etwa auf regionaler Ebene mit der Flüchtlingskonvention der Organisation der Afrikanischen Einheit aus dem Jahre 1969 herausgebildet hat, kam es auf dem amerikanischen Kontinent allerdings nicht. Eine der Konferenz vorgelegte Studie über ›Grundsätze und Kriterien des Rechtsschutzes und der Unterstützung für mittelamerikanische Flüchtlinge, Rückkehrer und Vertriebene‹, in der etwa die Erklärung von Cartagena als Ausdruck eines sich konsolidierenden regionalen Gewohnheitsrechts bezeichnet wurde, stieß schon vor der Konferenz auf Vorbehalte. In ihrer Schlußerklärung nahm denn auch die CIREFCA die Cartagena-Erklärung und die Studie lediglich zur Kenntnis (der ursprüngliche Entwurf hatte zumindest noch eine ausdrückliche Würdigung vorgesehen); die beiden Dokumente wurden den Staaten der Region jedoch als »Richtschnur und Orientierung« beziehungsweise als »Quelle der Information« anempfohlen. Größeres Gewicht mißt die Abschlußerklärung demgegenüber den bestehenden vertraglichen Bestimmungen zu, bekräftigt aber in diesem Zusammenhang die allgemeine Verpflichtung zur Beachtung und Förderung der Grundprinzipien des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes. Ein Pflichtenkatalog wurde auch für die Flüchtlinge selbst aufgestellt, wobei mit deutlichem Blick vor allem auf die Aktionen der nicaraguanischen Contras beispielsweise in Honduras betont wird, daß sich Flüchtlinge nicht nur jeglicher Aktivitäten zu enthalten haben, die den strikt zivilen und humanitären Charakter von Flüchtlingslagern und -ansiedlungen beeinträchtigen, sondern auch jeglicher anderer Aktivität, die mit dem regionalen Friedensprozeß nicht in Einklang steht.
Hinsichtlich der rechtlichen Situation der großen Gruppe von Vertriebenen ließ man es bei einem allgemeinen Postulat humanitärer Behandlung bewenden, sprach jedoch die Empfehlung aus, dem Vertriebenenproblem auf internationaler Ebene größere Aufmerksamkeit und Unterstützung zu widmen. Die Konferenz schlug zu diesem Zweck vor, der UN-Generalsekretär solle, nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, »entsprechende Verantwortlichkeiten« bestimmen.

IV. Enttäuscht vom Konferenzverlauf zeigten sich vor allem die in der Flüchtlingsarbeit tätigen Nichtregierungsorganisationen aus der Region, deren Hauptforderungen – stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst und Schaffung einer regionalen Flüchtlingskonvention auf der Grundlage der Cartagena-Erklärung – nicht erfüllt wurden. Kam es in der letzten Zeit auch nicht mehr zu den gravierenden Übergriffen auf Flüchtlinge, wie sie bis Mitte der achtziger Jahre berichtet wurden, so bleibt angesichts der immer noch bestehenden Rechtsdefizite in den meisten Aufnahmeländern ein umfassendes regionales Flüchtlingsabkommen durchaus wünschenswert. Die sich abzeichnenden Widerstände hatten indes dazu geführt, diese Frage von vornherein nicht in den Themenkatalog der Konferenz aufzunehmen. Wichtige Aufnahmeländer wie Mexiko oder Honduras haben größere Kontingente mittelamerikanischer Flüchtlinge bisher nur auf einer De-facto-Basis akzeptiert.
Der von der Konferenz verfolgte pragmatische Ansatz, Integrationsmaßnahmen im Rahmen allgemein entwicklungsorientierter Projekte anzustreben, die auch der örtlichen Bevölkerung zugute kommen, scheint zur Zeit besser geeignet, die weitere Aufnahmebereitschaft der mittelamerikanischen Asylländer zu stärken. Der Erfolg dieses Ansatzes wird allerdings nicht nur von der Finanzhilfe der internationalen Staatengemeinschaft abhängen, sondern auch vom guten Beispiel der Geberländer selbst. Die restriktive Asylpolitik, die bisher von den Vereinigten Staaten gegenüber den meisten zentralamerikanischen Flüchtlingen betrieben wird, hat dabei schon jetzt deutlich negative Auswirkungen auf das Aufnahmeverhalten in der Region.

Hans Wollny □

Indochina-Flüchtlinge: Konferenz in Genf – ›Bevölkerungsexport‹? – Rückführung auf freiwilliger und möglicherweise weniger freiwilliger Basis (26)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 4/1979 S.144f. an.)

Für die Menschen, die ihre Heimat als Flüchtlinge verlassen, gibt es grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten: die freiwillige Rückkehr oder aber die dauerhafte Eingliederung in einem Aufnahmeland – sei es dort, wo sie zuerst Asyl gefunden haben, sei es in einem Drittstaat, oft außerhalb der Region. Ging es bei der ›Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien‹ vom Juli 1979 um die Ansiedlung von Flüchtlingen aus Indochina, insbesondere aus Vietnam, außerhalb der Erstasylländer sowie um die Herstellung von Bedingungen ›geregelter Ausreise‹, so stand bei der *Internationalen Konferenz über indochinesische Flüchtlinge* am 13./14.Juni 1989 in Genf der Gedanke der Repatriierung, wenn auch nicht ausschließlich der der freiwilligen, im Vordergrund. Einberufen worden war das Treffen als Folge einer Initiative des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) gemäß Resolution 43/119 der Generalversammlung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Javier Pérez de Cuéllar eröffnete auch die Tagung, an der viel Politprominenz teilnahm; vertreten waren 76 Staaten. Alle Länder Südostasiens sowie Australien entsandten die Außenminister. Der von Lawrence Eagleburger geleiteten Delegation der Vereinigten Staaten gehörte eine Gruppe von Kongreßmitgliedern unter Führung von Senator Edward Kennedy an.

I. Mit der Annahme eines ›umfassenden Aktionsplans‹, dessen Durchführung einem aus 15 Staaten gebildeten Lenkungsausschuß anvertraut wurde, endete die zweitägige Konferenz im Völkerbundpalast. Der Aktionsplan war bereits Anfang März bei Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in Kuala Lumpur fertiggestellt worden, bedurfte aber noch der Absegnung auf Entscheidungsebene. Er soll dem rasanten Anstieg des Flüchtlingsstroms aus Vietnam übers Meer entgegenwirken. Die von den Bootflüchtlingen angesteuerten Länder drohen, den Neuankömmlingen die Landung zu verweigern oder sie abzuschieben. Die Regierung Vietnams widersetzt sich eine Zwangsrepatriierung ihrer Staatsbürger. Damit bahnt sich in Südostasien erneut eine Tragödie großen Ausmaßes an.
Seit der kommunistischen Machtübernahme in den drei indochinesischen Staaten 1975 haben nach den Statistiken des UNHCR fast 1,2 Millionen Flüchtlinge in anderen Weltteilen eine neue Heimat gefunden. Am 30.April 1989 befanden sich noch 75 524 Laoten, 74 181 Vietnamesen und 15 673 Kambodschaner in vom UNHCR betreuten Flüchtlingslagern der Region, mehrheitlich in Thailand. Nicht als Flüchtlinge, sondern als Vertriebene, ›Entwurzelte‹ (displaced persons) werden rund 300 000 Kambodschaner eingestuft, die im Zuge der Kampfhandlungen in Thailand Zuflucht suchten und das Reservoir für die Guerrilla-Armee der ›Roten Khmer‹ und andere Widerstandsgruppen bilden; zu diesen Lagern haben die internationalen Organisationen keinen Zutritt. Angesichts seiner politi-

schen Brisanz und im Hinblick auf die Pariser internationalen Verhandlungen über eine friedliche Lösung des Kambodscha-Konflikts wurden die Probleme dieser Menschen in Genf ausgeklammert.

Der Flüchtlingsstrom aus Vietnam verzeichnete nach seinem Höhepunkt 1979 eine kontinuierliche Abnahme – möglicherweise als Ergebnis der ersten UN-Konferenz, auf der ein legales Ausreiseprogramm beschlossen wurde. Seit 1986 schwillt die illegale Absatzbewegung aber wieder stark an. 1987 erreichten 28 056 ›boat people‹ die Ufer umliegender Staaten; ein Jahr später waren es bereits 45 530 und allein in den ersten vier Monaten 1989 18 351. Die Zeiten sind aber vorbei, als praktisch jeder Vietnamese, der seinem Land den Rücken kehrte, als politischer Flüchtling behandelt wurde. Die Regierungen machen geltend, daß die Leute ihre Heimat überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. An die vietnamesischen Behörden richtet sich der Vorwurf, sie würden die illegalen Ausreisen übers Meer geradezu ermutigen.

Der damalige britische Außenminister Sir Geoffrey Howe drückte diese Meinung in Genf unverblümt aus. »Vietnam muß akzeptieren, daß kein Land das Recht hat, seine überschüssige Bevölkerung in andere Länder zu exportieren«, erklärte er. Moralisch ist ein solcher Standpunkt schwer haltbar. Sind notleidende Menschen, die ihr Leben in der Hoffnung riskieren, in der Fremde eine menschenwürdige Bleibe zu finden, ›Überschuß‹? Vietnams Außenminister Nguyen Co Thach erhielt die seltene Gelegenheit, auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu pochen. Er zitierte deren Artikel 13, wonach jeder Mensch das Recht hat, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.

Den letzten Passus legte Co Thach allerdings auf eigene Weise aus. Nur wer freiwillig und geläutert nach Vietnam heimkehre, habe Anspruch auf Wiederaufnahme, führte er aus. Da wohl nur wenige Vietnamflüchtlinge nach der lebensgefährlichen Überfahrt und dem Verlust ihrer Ersparnisse an die Schlepper den Drang zur Heimkehr verspüren werden, ist der Großmut der Regierung in Hanoi gratis. Im Dezember 1988 unterzeichneten die vietnamesischen Behörden mit dem UNHCR ein Memorandum, welches zurückkehrenden Flüchtlingen Straffreiheit und Nichtdiskriminierung garantieren soll. Vertreter des UNHCR dürfen überprüfen, ob das Memorandum respektiert wird, doch bislang schenkten dieser Zusage nur wenige Menschen Vertrauen.

II. Wieviele Vietnamflüchtlinge auf ihren zerbrechlichen Booten im Meer umkommen, läßt sich nicht einmal schätzen. Laufend werden ›boat people‹ von den Küstenwachen der Ankunftsländer auf die offene See zurückgetrieben. Der UNHCR ist gegen diese Verletzungen der Konventionen ziemlich machtlos. Er mußte auch akzeptieren, daß die Ankömmlinge im Erstasylland nach strengeren Kriterien gesiebt werden. Nur eine kleine Anzahl ›echter‹ Flüchtlinge – also aktive Regimegegner, die Verfolgung nachweisen können – sollen künftig in den Genuß des Asyls gelangen. Nach Aussage des Gouverneurs von Hongkong in Genf ist dies nur einer von zehn. Auch Howe verwies darauf, daß »die große Mehrheit der Neuankömmlinge in Hongkong Bauern und Fischer aus dem Norden Vietnams ohne jede Beziehung zum früheren südvietnamesischen Regime« seien.

90 Prozent der Vietnamflüchtlinge sollen demnach »auf humane Weise«, »in Sicherheit und Würde« und vor allem freiwillig repatriiert werden. Wie dies zu bewerkstelligen wäre, weiß niemand. Viele Redner auf der Genfer Konferenz riefen dazu auf, das Problem »an der Wurzel zu packen«. Von westlichen Staaten wird Vietnam unter Druck gesetzt, Wirtschaftsreformen einzuleiten, um den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern. Einverstanden, antwortet Hanoi, doch zum Gelingen solcher Reformen müsse der Westen mit Investitionen und der Aufhebung des Handelsembargos beitragen. Damit ist man wieder bei der Globalpolitik angelangt – mit den Flüchtlingen als Manövriermasse.

Bis eine politische Flurbereinigung in Südostasien perfekt ist, wird noch einiges Wasser den Mekong herabfließen. Die Philippinen haben daher vorgeschlagen, auf einer Insel ein zentrales Auffanglager für die Vietnamflüchtlinge einzurichten, das von der Staatengemeinschaft zu finanzieren sei. Großbritannien griff den Vorschlag sofort auf und stellte einen Beitrag von fünf Millionen Pfund in Aussicht.

Der beschlossene ›umfassende Aktionsplan‹ in acht Punkten gleicht nach Ansicht des norwegischen Arbeitsministers Kjell Borgen einem Kartenhaus. Wenn man eine Karte wegzieht, bricht das gesamte Gebilde zusammen. Es gründet auf der Feststellung, daß ein neuer Massenexodus aus dem 60-Millionen-Staat Vietnam von den Nachbarländern nicht verkraftet werden kann. Die Westeuropäer weisen auf ihre eigenen Asylantenprobleme hin. Die sozialistischen Bruderstaaten Vietnams, das immerhin dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe angehört, gingen in Genf auf Tauchstation. Nur die an dem Drama nicht ganz unschuldigen USA lassen noch etwas Großzügigkeit erkennen. Sie versprachen die Aufnahme von weiteren 22 000 Vietnamflüchtlingen.

Die Bundesrepublik Deutschland kündigte eine Erweiterung des Begriffs der Härtefallkategorie für die 60 000 Menschen, die seit Jahren den Flüchtlingslagern nicht zu entrinnen vermögen (long-stayers) an. Damit würden bisher nicht berücksichtigte Gruppen die Möglichkeit erhalten, ihren in Deutschland niedergelassenen Angehörigen nachzureisen. Botschafter Fredo Dannenbring machte aber deutlich, »daß die Aufnahmekapazitäten meines Landes für weitere Flüchtlinge sehr begrenzt sind«. Dies gelte leider auch für die Übernahme einer weiteren Quote von Flüchtlingen aus Indochina.

III. Punkt 1 des Aktionsplans sieht eine Informationskampagne in Vietnam vor, bei der die Bevölkerung auf die Gefahren illegaler Ausreisen und die zu erwartenden administrativen Maßnahmen im Ankunftsland hingewiesen werden. Die Leute sollen auch darauf aufmerksam gemacht werden, daß ihnen die Flucht keine Bevorzugung hinsichtlich ihrer Aufnahme durch Drittländer beschert. Die vietnamesischen Behörden werden aufgefordert, illegale Ausreisen zu unterbinden, deren Organisatoren zu bestrafen und Rechtsklarheit zu schaffen.

Punkt 2 beschließt als Alternative zur Flucht die Ausweitung der seit 1979 möglichen ›geregelten Ausreisen‹. Bis Juni 1989 haben auf diesem Wege 169 000 Personen Vietnam verlassen. Eine Beschleunigung dieses vom UNHCR und dem Zwischenstaatlichen Komitee für Auswanderung (CIM) organisierten Programms hängt weniger von der vietnamesischen Regierung ab als von der Zahl verfügbarer Aufnahmeplätze. Die legale Ausreise wird im Prinzip nur jetzigen und ehemaligen Insassen von ›Umerziehungslagern‹ verweigert. Die USA und Vietnam vereinbarten Separatverhandlungen über diese Angelegenheit.

Punkt 3 regelt den Empfang von Neuankömmlingen in den Erstasylländern. Er sichert jedem Flüchtling einen zumindest vorübergehenden Aufenthalt bis zur Klärung seines Status zu. Der UNHCR darf die Ankömmlinge betreuen. Das folgende Kapitel definiert die Kriterien für die Gewährung des Flüchtlingsstatus. Die Fragebögen sollen vereinheitlicht werden. Weitere Punkte des Aktionsprogramms betreffen die Weiterreise anerkannter Flüchtlinge in Drittländer, die freiwillige Rückkehr der noch in Thailand befindlichen Laos-Flüchtlinge in ihre Heimat (wo sich die politische und wirtschaftliche Lage verbessert hat) sowie verschiedene Prozedurfragen.

Das schwierigste Kapitel ist die Repatriierung der Vietnamesen, die keinen Flüchtlingsstatus erhalten. Ein sibyllinischer Satz lautet: »Wenn sich herausstellt, daß nach einer vernünftigen Frist die freiwillige Heimkehr nicht genügend dem gewollten Ziel entsprechend voranschreitet, werden andere Möglichkeiten geprüft, die gemäß den internationalen Praktiken als akzeptabel gelten.« Dies ist eine kaum verhüllte Drohung, Widerspenstigen nachzuhelfen.

Pierre Simonitsch □

43.Generalversammlung: Recht auf Eigentum – Unterschiedliche Rechtsformen – Konkretisierung des Art.17 der Menschenrechts-Erklärung (27)

I. Fortschritte sind zu verzeichnen bei der Erforschung der Auswirkungen des Rechts auf Eigentum: Termingerecht konnte der Generalsekretär der 43.Generalversammlung seinen Bericht über die Achtung des *Rechts eines jeden, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben, und dessen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten* vorlegen (UN Doc.A/43/739 v. 27.10.1988).

Die Vorgeschichte ist rasch zusammengefaßt: In ihrer bei zahlreichen Enthaltungen

angenommenen Resolution 41/132 (Text: VN 6/1987 S.215f.) hatte die Generalversammlung – Ergebnis einer US-Initiative, die als Kontrastprogramm zum ›Recht auf Entwicklung‹ eingebracht worden war – am 4.Dezember 1986 den Generalsekretär mit der Anfertigung einer Studie über

- den Zusammenhang der vollen Wahrnehmung der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Eigentum, mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten

sowie über

- die Rolle des Eigentumsrechts für die Gewährleistung der umfassenden Teilnahme des einzelnen an dem wirtschaftlichen und sozialen System seines Staates

beauftragt. Dabei sollten entsprechende Stellungnahmen der Staaten sowie der UN-Sonderorganisationen und -Gremien berücksichtigt werden.

Das Recht auf Eigentum findet sich in verschiedenen Instrumenten der Vereinten Nationen, allen voran der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Schon bei der Formulierung ihres Artikels 17 – Absatz 1: »Jeder Mensch hat allein oder in Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum.«; Absatz 2: »Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.« – erschwerte die Komplexität der damit im einzelnen verbundenen Fragen dieses Vorhaben. Meinungsverschiedenheiten über das Konzept des Eigentums, seine Rolle und Aufgaben sowie seine Einschränkbarkeit führten dazu, daß dieses Recht in die beiden universellen Menschenrechtspakte von 1966 nicht aufgenommen wurde, obschon niemand das Recht an sich in Zweifel zog.

Artikel 14 der Flüchtlingskonvention von 1951 spricht hingegen zumindest Urheberrechte und gewerbliche Schutzrechte an, Art. 5 der Rassendiskriminierungskonvention führt das Recht an, allein oder in Verbindung mit anderen Vermögen als Eigentum zu besitzen, und die Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau trifft in Art. 16 eine detaillierte Regelung über die Gleichberechtigung der Ehegatten in Vermögensfragen. Daneben finden sich auch in Deklarationen der Generalversammlung Aussagen über den Schutz des Eigentums, etwa in Ziffer 11 der Erklärung über die Rechte der Behinderten.

Auch verschiedene regionale Instrumente befassen sich mit dem Eigentumsrecht. So garantiert etwa die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker in ihrem Art. 14 ausdrücklich das Recht auf Eigentum, das nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden kann. Eine ähnliche Bestimmung enthält die Amerikanische Menschenrechtskonvention in Art. 21, und auch die Europäische Menschenrechtskonvention erkennt – allerdings erst in Art. 1 ihres ersten Zusatzprotokolls – das Recht auf Eigentum ausdrücklich an.

II. Auftragsgemäß forderte der Generalsekretär im Frühjahr 1987 und 1988 alle Mitgliedstaaten zur Stellungnahme auf. Doch der Erfolg nimmt sich eher bescheiden aus: Neben 7 UN-Einrichtungen (darunter UNDP, Habitat, ILO und FAO) und 6 nichtstaatlichen Organisationen (so die Internationale Vereinigung Demokratischer Anwälte, die Internationale Arbeitgeberorganisation und die Vereinigung Arabischer Frauen) äußerten sich nur 22 Staaten zur Sache: Algerien, Bjelorußland, Bulgarien, Deutsche Demokratische Republik, Deutschland (Bundesrepublik), Dominica, Großbritannien, Haiti, Irak, Kanada, Katar, Kuba, Luxemburg, Madagaskar, Marokko, Mexiko, Nepal, Sudan, Syrien, Türkei, USA und Venezuela. Die meisten Staatenstellungnahmen bezogen sich auf den innerstaatlichen rechtlichen Schutz des Eigentums, einige wenige behandelten auch die Rolle des Eigentums in der nationalen Entwicklung oder die internationalen Dimensionen des Rechts. Einige Äußerungen seien hier stellvertretend angeführt.

- In Algerien ist das Recht auf Eigentum gesetzlich geschützt, doch muß es zum Wohl der Gesellschaft und im Dienst des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts ausgeübt werden.
- In Bulgarien gibt es verschiedene Eigentumsformen: staatliches Eigentum, Eigentum der Genossenschaften oder öffentlicher Organisationen und persönliches Eigentum. Geregelt wird auch das Eigentum ausländischer natürlicher oder juristischer Personen. Wie in anderen sozialistischen Ländern besteht kein Privateigentum an Produktionsmitteln. Da damit die Ausbeutung der Arbeitenden ausgeschlossen sei, sei dieses Eigentumsverständnis die beste Voraussetzung für die volle Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen und damit auch der bürgerlichen und politischen Rechte. Nach dieser Werbung für das sozialistische Eigentumskonzept verwies Bulgarien auf die Änderungen auf dem Gebiet des Eigentums seit 1987 als Beweis für die Flexibilität des Systems.
- In Bjelorußland besteht ausschließliches Staatseigentum an Produktionsmitteln, Grund und Boden, den Rohstoffen, dem Wasser und den Wäldern. Weniger radikal als Bulgarien definierte Bjelorußland den Weg zu einer möglichst umfassenden Achtung der Menschenrechte und einem dauerhaften Frieden: er liege weniger in einem bestimmten System als in einer freundschaftlichen, verläßlichen Zusammenarbeit aller Staaten, ungeachtet ihrer verschiedenen Wirtschaftssysteme.
- Die Deutsche Demokratische Republik hob die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts für die Verwirklichung der Menschenrechte hervor. Die Ausübung dieses Rechts habe in der DDR zu einem Wandel der Eigentumsverhältnisse geführt. Die damit bewirkte Beendigung der Ausbeutung garantiere die freie Entwicklung aller Menschen und die unbedingte Achtung ihrer Würde. Die bittere Geschichte der europäischen Völker verdeutliche, daß Machtkonzentration wie Monopolbildung schließlich zum Faschismus geführt habe, und nicht zufällig seien Vertreter dieser Monopole unter den Kriegsverbrechern des Zweiten Weltkriegs zu finden. Privateigentum, so der Schluß der DDR, berge daher immer die Gefahr in sich, zum Schaden der Menschenrechte eingesetzt zu werden. Das Privateigentum an Produktionsmitteln dürfe daher keinen internationalen Schutz erfahren, so die wenig versöhnliche Haltung dieser Bastion des Sozialismus.
- Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland entschied man sich hingegen für die ›soziale Marktwirtschaft‹ als eine der effektivsten Wirtschaftsordnungen, die außerdem den menschlichen Grundbedürfnissen entgegenkomme: Sie fordere den einzelnen, kontrolliere ihn aber nicht, sondern vermittle ihm persönliche Freiheit. ›Wirtschaftswunder‹, ›soziales Netz‹, die grundgesetzlichen Garantien und die Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts werden nicht ohne Stolz zitiert, doch wäre angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und anderer drängender Probleme eine etwas kritischere, differenziertere Haltung wohl nicht unangebracht gewesen.
- In Großbritannien zählt das Recht auf Privateigentum zu den ältesten Rechten. Staatliche Eingriffe ziehen Entschädigungspflichten nach sich, und auch das Strafrecht schützt den Eigentümer etwa vor Diebstahl oder Raub.
- Die nationale und geschichtliche Erfahrung nicht nur der Vereinigten Staaten, so die Stellungnahme aus Washington, habe die zentrale Bedeutung des Eigentums für die Entwicklung bürgerlicher und politischer Rechte als Grundvoraussetzung für soziale Organisation und gesellschaftliche Beteiligung erwiesen. Die Effizienz der Wirtschaft trage zur Verbreitung des allgemeinen Wohlstandes bei. Privateigentum werde immer mehr als lebenswichtiger Faktor im wirtschaftlichen Wachstum angesehen und als notwendige, wenn auch nicht allein ausreichende Voraussetzung für internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Insgesamt, unter Berücksichtigung auch der Stellungnahmen aus dem Bereich der Vereinten Nationen und der Nichtregierungsorganisationen, wurde somit das Eigentumsrecht von allen Seiten beleuchtet, und es entstand ein facettenreiches Bild von den verschiedensten Ansichten, Hoffnungen und Befürchtungen, das nicht nur den Gegensatz der sozialistischen und der kapitalistischen Länder zutage treten ließ, sondern ebenso den Nord-Süd-Konflikt widerspiegelt. Doch nicht zuletzt Perestroika und Glasnost in (einigen) östlichen Ländern führten auch zu versöhnlichen Äußerungen, die auf eine Unterordnung der trennenden Theorien und eine stärkere Hinwendung zu pragmatischen Lösungen hier wie dort hoffen lassen.

III. Die Generalversammlung gab in der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 43/123 am 8.Dezember 1988 ihrer Überzeugung Ausdruck, das Recht auf Eigentum – immer zitiert als »Recht eines jeden, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben« – sei für die weitere Förderung der Menschenrechte von großer Bedeutung und trage zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Staaten bei. Gleichzeitig nahm sie die in den Staatenstellungnah-

men zum Ausdruck gekommenen verschiedenen Vorstellungen von Eigentum zur Kenntnis und bekräftigte das Recht eines jeden Staates, sein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem frei wählen zu können. Der Generalsekretär wurde ersucht, weitere Stellungnahmen einzuholen zu der Frage, inwieweit das Eigentumsrecht zu der Entwicklung persönlicher Freiheit und Eigeninitiative beitrage. Es soll dabei eine Aufschlüsselung nach persönlichem Eigentum einschließlich Wohneigentum sowie wirtschaftlich produktivem Eigentum (Landwirtschaft, Handel, Industrie) erfolgen.
Vom selben Tag datiert die gegen den Widerstand des Westens angenommene Resolution 43/124 (129 Ja, 24 Nein, 1 Enthaltung), die die Verpflichtung der Staaten gemäß der UN-Charta zur Schaffung von höherem Lebensstandard, Vollbeschäftigung und der »Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« hervorhebt ebenso wie das Recht auf Selbstbestimmung einschließlich der vollen Souveränität über die Naturschätze und Rohstoffe. Es wird der Überzeugung Ausdruck verliehen, Grundvoraussetzung für einen dauerhaften Frieden sei eine gerechte soziale Ordnung und die freundschaftliche Zusammenarbeit der verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Systeme. In Übereinstimmung mit Art. 6 der Erklärung über Fortschritt und Entwicklung auf sozialem Gebiet von 1969 werden Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden und an den Produktionsmitteln gefordert, »die jede Art der Ausbeutung des Menschen ausschließen«. Diese Entschließung knüpft an die Resolution 42/115 (›Die Bedeutung von Eigentum für die Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten‹) an, die sich ihrerseits als Antwort auf die eingangs angeführte Resolution 41/132 (und deren Nachfolgerin 42/114) begreifen läßt. Die unterschiedlichen Akzentsetzungen sind somit mitnichten verschwunden, doch erscheinen die Fronten längst nicht mehr so verhärtet wie früher.
Auf ihrer 45. ordentlichen Tagung will die Generalversammlung dem Themenkomplex ›Recht auf Eigentum‹ weiter nachgehen.

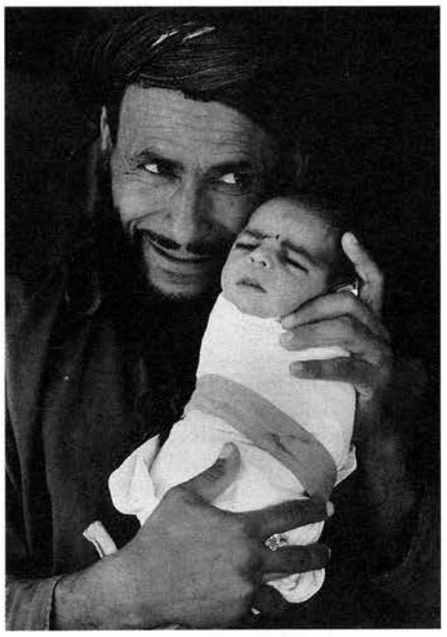
Martina Palm-Risse □

Rechtsfragen

43.Generalversammlung: Schutz für Häftlinge – Grundsatzkatalog (28)

(Siehe auch Klaus Meyer, Die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, VN 6/1973 S.192ff., sowie zum Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen VN 4/1980 S.141f.)

Einen Meilenstein in den internationalen Bemühungen um eine Humanisierung des Strafvollzugs stellen zweifellos die 1955 auf dem ersten Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger aufgestellten und dann den Staaten zur Beachtung anempfohlenen Mindestgrundsätze für die Behandlung von Strafgefangenen dar. Hauptanliegen dieser zum Teil außerordentlich detaillierten Prinzipien – die vermutlich bislang als in kaum einem Staat in vollem Umfang verwirklicht gelten können – ist der Schutz der grundlegenden Menschenrechte in der Gefangenschaft und die Förderung einer fortschrittlichen Art des Strafvollzugs.
Vorschriften über die Unterbringung, persönliche Hygiene, Verpflegung, Bewegung und Sport, medizinische Versorgung, Disziplin und Hausstrafen, Zwangsmittel, Unterrichtung und Beschwerderecht der Gefangenen, ihren Verkehr mit der Außenwelt, die Benutzung der Gefängnisbücherei, Religionsausübung, die Auswahl und Ausbildung des Gefängnispersonals, Vergünstigungen, Gefängnisarbeit, Unterricht und Erholung sind einige Beispiele für den Regelungsgehalt der Mindestgrundsätze von 1955. Auch wenn sie oft sehr technisch anmuten, sind sie für den Alltag in einer Strafvollzugsanstalt und für die Sicherung der Bedürfnisse ihrer Insassen von nicht zu unterschätzender Bedeutung.
Ein Gegenstück haben die Mindestnormen von 1955 nun in einer Festschreibung der Rechte der Gefangenen gefunden. Mit Resolution 35/177 vom 15.Dezember 1980 hatte die Generalversammlung ihren 6.Hauptausschuß mit der Ausformulierung eines Prinzipienkataloges betraut und beschlossen, eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese konnte zur 43.Tagung der Generalversammlung den gewünschten Entwurf vorlegen, der als *Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen* von der Generalversammlung am 9.Dezember 1988 in Resolution 43/173 ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde. Im Vergleich zu den schon früher formulierten Mindestgrundsätzen enthält er Vorschriften wesentlich grundsätzlicherer Natur.
Die Grundaussage des 39 Prinzipien umfassenden Kataloges findet sich in dessen erstem Grundsatz: Alle Personen in Gefangenschaft müssen menschlich und unter Achtung ihrer Menschenwürde behandelt werden. Gefangennahmen und Inhaftierungen bedürfen einer Rechtsgrundlage und dürfen zudem nur von den dafür zuständigen Personen vorgenommen werden (Grundsatz Nr.2); die Haft und die damit verbundenen Einschränkungen der Rechte müssen zudem effektiver richterlicher oder ähnlicher Kontrolle unterliegen (Nr.4).
Die – diskriminierungsfrei anzuwendenden (Nr.5) – Grundsätze dürfen nicht zur weitergehenden Einschränkung der in einem Staat geltenden Grund- und Menschenrechte Inhaftierter mißbraucht werden unter dem Vorwand, der Prinzipienkatalog selbst sehe diese Rechte nicht vor (Nr.3). Damit ist klargestellt, daß die Befolgung dieser Grundsätze die Staaten nicht von ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte entbindet, sondern diese nur auf dem speziellen Gebiet des Strafvollzuges (in der rechtlich unverbindlichen Form einer Entschließung der Generalversammlung) ergänzen will.
Der 6.Grundsatz enthält eine zentrale Bestimmung: das Folterverbot, das unter allen



In vielen Gesellschaften ist der Wunsch nach männlichen Nachkommen fest verankert. Daraus resultiert häufig nicht nur eine Geringschätzung, sondern auch eine tatsächliche Diskriminierung des weiblichen Nachwuchses. Diese Problematik wird im diesjährigen Weltbevölkerungsbericht des UNFPA näher untersucht (siehe S.136f. dieser Ausgabe).

Umständen strengstens einzuhalten ist. Die darin geächteten Behandlungen sollen in einem sehr weiten Sinn verstanden werden. »Grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« soll namentlich auch dann vorliegen, wenn Gefangene vorübergehend oder gar ständig unter Bedingungen gehalten werden, die sie des Gebrauchs ihrer Sinne (Sehen, Hören), ihres Orts- oder Zeitgefühls berauben.
Zuwiderhandlungen gegen die Grundsätze, so deren Nr.7, müssen geahndet werden, und jeder Beamte, der Kenntnis von solchen Verstößen hat, hat das Recht, sich an die Vorgesetzten der Zuwiderhandelnden oder andere geeignete Stellen zu wenden.
Es folgen einige die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens betreffende Grundsätze: Die Strafverfolgungsbehörden dürfen nur im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags handeln und müssen der richterlichen oder behördlicher Kontrolle unterliegen (Nr.9). Jedermann ist bei seiner Festnahme über deren Grund und die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen zu informieren (Nr.10). Er hat das Recht, unverzüglich von einem Richter oder einer anderen zuständigen Behörde gehört zu werden, und ebenso das Recht, sich selbst zu verteidigen oder einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen. Die Frage der Haftfortdauer soll Gegenstand der Überprüfung sein können (Nr.11).
Die Haftgründe, die Zeit und der Ort der Inhaftierung, die Vorführung vor einen Richter, die Personalien der beteiligten Vollzugsbeamten und der Gewahrsamsort des Gefangenen sind gemäß Grundsatz Nr.12 genau festzuhalten und auf Verlangen dem Gefangenen oder seinem Verteidiger offenzulegen.

Über seine Rechte ist jeder Gefangene unverzüglich zu unterrichten (Nr.13), und zwar in einer ihm verständlichen Sprache, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme eines Dolmetschers (Nr.14). Grundsätzlich steht ihm auch der Kontakt zur Außenwelt zu, insbesondere zu seinen Familienangehörigen (Nr.15).
In diesem Zusammenhang kommt dem 16.Prinzip große Bedeutung zu. Es gewährt dem Gefangenen das Recht, seiner Familie oder anderen von ihm benannten Personen nach jeder Verlegung seinen neuen Aufenthaltsort schnellstmöglich mitteilen (lassen) zu dürfen. Ausländer dürfen ihre Botschaft, Flüchtlinge die zuständige Internationale Organisation informieren. Diese Regelung soll dem ›Verschwindenlassen‹ von Personen – nicht nur in Lateinamerika ein berüchtigtes Phänomen – entgegenwirken, da sie über die Bekanntgabe des Haftortes für Transparenz sorgt.
Das Recht auf einen Verteidiger, gegebenenfalls auf die Bestellung eines Pflichtverteidigers, legt Nr.17 fest. Den möglichst ungehinderten und ungestörten Kontakt zwischen Verteidiger und Gefangenen betrifft das 18.Prinzip, Besuchs- und Korrespondenzrechten ist der 19.Grundsatz gewidmet. Der praktischen Ermöglichung dieser Besuche dient das 20.Prinzip: Danach soll der Gefangene auf entsprechenden Antrag möglichst in der Nähe seines früheren Wohnortes gefangengehalten werden.
Ein Erpressen von Geständnissen oder Aussagen ist durch Grundsatz Nr.21 untersagt. Unzulässig ist es, so Prinzip Nr.22, einen Häftling »medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen (zu unterwerfen), die seine Gesundheit beeinträchtigen könnten, selbst wenn er dazu seine Zustimmung gibt«. Mit der medizinischen Versorgung der Gefangenen befassen sich die Grundsätze 24 bis 26, es folgen Regelungen über den Erhalt von Lesestoff und Bildungsmaterial.
Eine genaue Festlegung sollen die Gründe für Disziplinarmaßnahmen gegen Gefangene, ihre Dauer und ihren Umfang erfahren (Nr.30). Die Rechtmäßigkeit der Haft und ihre Dauer soll in geeigneten Verfahren nachgeprüft werden können (Nr.32), auch hat der Gefangene ein Beschwerderecht bezüglich der Behandlung im Gefängnis. Vertraulichkeit soll hier zum Schutz des Gefangenen garantiert werden, und sollte er zu derartigen Schritten nicht in der Lage sein, können auch seine Angehörigen für ihn vorstellig werden (Nr.33).
Eine weitere Sicherung gegen staatliche Willkür beinhaltet das 34.Prinzip. Danach ist jeder Todesfall in einer Haftanstalt rückhaltslos aufzuklären. Durch Vollzugsbeamte verursachte Schäden sind gemäß den innerstaatlichen Bestimmungen auszugleichen (Nr.35).
Eine so wichtige Bestimmung wie die Unschuldsvermutung im Rahmen von Strafverfahren findet sich erstaunlicherweise erst in Nr.36 des Prinzipienkataloges, und auch die unverzügliche richterliche Überprüfung der Inhaftierung wird erst durch den 37.Grundsatz angeordnet.
Das endgültige Urteil darf nicht über Gebühr lange hinausgezögert werden (Nr.38), und bis dahin soll – außer in begründeten Ausnahmefällen – der einer Straftat Beschuldigte grundsätzlich auf freiem Fuß bleiben können (Nr.39).
Zur Sicherheit betont der Prinzipienkatalog in einer abschließenden ›Generalklausel‹, daß keine seiner Bestimmungen dazu herangezogen werden darf, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankerten Garantien einzuschränken oder gar außer Kraft zu setzen.

Martina Palm-Risse □

Dokumente der Vereinten Nationen

Abrüstung, Chemische Waffen, Militärdienstverweigerung, Beobachterstatus, Umfassendes Sicherheitssystem, Neukaledonien, Nahost

Abrüstung

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Internationale Rüstungstransfers. – Resolution 43/75 I vom 7.Dezember 1988

Die Generalversammlung,

- unter erneuter Bekräftigung der zentralen Rolle der Vereinten Nationen bei der Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie bei der Förderung der Abrüstung,
- eingedenk dessen, daß sich die Mitgliedstaaten nach der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet haben, die Herstellung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit so zu fördern, daß von den menschlichen und wirtschaftlichen Ressourcen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt wird,
- sowie eingedenk des in Artikel 51 der Charta verankerten naturgegebenen Rechts zur Selbstverteidigung,
- unter Berücksichtigung der in Ziffer 22 des Schlußdokuments der zehnten Sondertagung der Generalversammlung enthaltenen allgemeinen Grundsätze,
- sowie unter Berücksichtigung der Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Studien der Vereinten Nationen ›Study on Conventional Disarmament‹ (Studie über konventionelle Abrüstung), ›Study on all the Aspects of Regional Disarmament‹ (Studie über alle Aspekte der regionalen Abrüstung), ›Study on the economic and social consequences of the arms race and military expenditures‹ (Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Wettrüstens und der Rüstungsausgaben), ›The Relationship between Disarmament and Development‹ (Der Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung), ›Reduction of Military Budgets‹ (Reduzierung der Militärhaushalte), ›Relationship between Disarmament and International Security‹ (Zusammenhang zwischen Abrüstung und internationaler Sicherheit) und ›Comprehensive Study on Confidence-building Measures‹ (Umfassende Studie über vertrauensbildende Maßnahmen),
- ferner unter Berücksichtigung des im Schlußdokument der Internationalen Konferenz über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung enthaltenen Aktionsprogramms,

1. gibt ihrer Überzeugung Ausdruck, daß die Rüstungstransfers unter allen ihren Aspekten eine ernsthafte Prüfung seitens der internationalen Gemeinschaft verdienen, unter anderem
   a) wegen ihrer möglichen Auswirkungen in Gebieten, in denen Spannungen und regionale Konflikte den Weltfrieden und die internationale wie die nationale Sicherheit gefährden;
   b) wegen ihrer bekannten und potentiellen negativen Auswirkungen auf den Prozeß der friedlichen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung aller Völker;
   c) wegen des wachsenden unerlaubten und heimlichen Handels mit Waffen;
2. ersucht die Mitgliedstaaten, im Hinblick auf diese Belange unter anderem folgende Maßnahmen zu erwägen:
   a) die Verstärkung ihrer nationalen Kontroll- und Überwachungssysteme für die Herstellung und den Transport von Waffen;
   b) unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Region die Prüfung einer möglichen Unterlassung des Erwerbs von Waffen, die über den durch legitime nationale Sicherheitserfordernisse bestimmten Bedarf hinausgehen;
   c) Prüfung der Mittel und Wege zur Herstellung größerer Offenheit und Transparenz in bezug auf die weltweiten Rüstungstransfers;
3. ersucht die Abrüstungskommission, die zuvor erwähnten Punkte bei ihren Beratungen über die Frage der konventionellen Abrüstung zu berücksichtigen;
4. ersucht den Generalsekretär, die Auffassungen und Vorschläge der Mitgliedstaaten zu den in Ziffer 1 und 2 enthaltenen Fragen einzuholen und alle sonstigen einschlägigen Informationen zu sammeln, damit diese der Generalversammlung auf ihrer vierundvierzigsten Tagung vorgelegt werden können;
5. ersucht den Generalsekretär außerdem, an-

schließend mit Hilfe von Regierungssachverständigen und zur Vorlage auf der sechsundvierzigsten Tagung der Generalversammlung eine Studie über Mittel und Wege zur Förderung der Transparenz bei den internationalen Rüstungstransfers von konventionellen Waffen auf universaler und nichtdiskriminierender Grundlage durchzuführen, in der er ebenfalls die Auffassungen der Mitgliedstaaten sowie sonstige einschlägige Informationen, so auch über das Problem des unerlaubten Waffenhandels, berücksichtigt;

6. ersucht den Generalsekretär ferner, im Rahmen der Weltabrüstungskampagne Informationen über die Frage der Rüstungstransfers und deren Konsequenzen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zur Verfügung zu stellen;
7. beschließt die Aufnahme des Punktes ›Internationale Rüstungstransfers‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer vierundvierzigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +110 (darunter alle EG-Mitglieder); –1: Dschibuti (das nachträglich die Absicht zur Stimmenthaltung kundtat); =38 (darunter Vereinigte Staaten).

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Abladung von radioaktiven Abfällen. – Resolution 43/75 T vom 7.Dezember 1988

Die Generalversammlung,

- eingedenk der Resolution CM/RES.1153 (XLVIII) über die Abladung von nuklearen Abfällen und Industrieabfällen in Afrika, die der Ministerrat der Organisation der Afrikanischen Einheit am 25.Mai 1988 auf seiner vom 19. bis 23.Mai 1988 in Addis Abeba abgehaltenen achtundvierzigsten Ordentlichen Tagung verabschiedet hat,
- in Anbetracht der ernsten Besorgnis, die vom Ministerrat der Organisation der Afrikanischen Einheit auf seiner achtundvierzigsten Tagung hinsichtlich der schweren Folgen geäußert wurde, die die Abladung von nuklearen Abfällen und Industrieabfällen für die nationale Sicherheit der afrikanischen Länder haben könnte,
- unter Hinweis auf die Resolution GC (XXXII)/RES/490 über die Abladung nuklearer Abfälle, die am 23.September 1988 von der Generalkonferenz der Internationalen Atomenergie-Organisation auf ihrer zweiunddreißigsten Ordentlichen Tagung verabschiedet wurde,
- im Hinblick auf ihre Resolution 2602C (XXIV) vom 16.Dezember 1969, in der sie die Konferenz des Abrüstungsausschusses unter anderem darum ersuchte, effektive Kontrollverfahren gegen den Einsatz radiologischer Mittel im Kriege zu prüfen,
- in Anbetracht der mit der Abladung nuklearer Abfälle entstehenden Gefahrenquelle sowie der grenzüberschreitenden Strahlenwirkungen, die die regionale und die internationale Sicherheit und insbesondere die Sicherheit der Entwicklungsländer beeinträchtigen könnten,
- in dem Wunsch, die Verwirklichung von Ziffer 76 des Schlußdokuments der zehnten Sondertagung der Generalversammlung zu fördern,
- sowie in Anbetracht der von der Abrüstungskonferenz auf ihrer Tagung 1988 vorgenommenen Prüfung der Frage der Abladung radioaktiver Abfälle, die mittels der durch den Zerfall dieser Stoffe entstehenden Strahlung Zerstörungen, Schäden oder Verletzungen verursachen,

1. verurteilt alle Vorgehensweisen zur Abladung nuklearer Abfälle, die die Souveränität von Staaten verletzen würden;
2. bringt ihre höchste Besorgnis angesichts der Vorgehensweisen zur Abladung von nuklearen Abfällen und Industrieabfällen in Afrika zum Ausdruck, die ernste Folgen für die nationale Sicherheit der afrikanischen Länder haben;
3. fordert alle Staaten auf, dafür Sorge zu tragen, daß keine radioaktiven Abfälle auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten unter Verletzung ihrer Souveränität abgeladen werden;
4. ersucht die Abrüstungskonferenz, bei den laufenden Verhandlungen über eine Konvention zum Verbot radiologischer Waffen die Abladung radioaktiver Abfälle auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten zu berücksichtigen;
5. ersucht den Generalsekretär, der Abrüstungskonferenz alle Dokumente zu übermitteln, die sich auf die Behandlung dieses Punktes durch die Generalversammlung auf ihrer dreiundvierzigsten Tagung beziehen;
6. ersucht außerdem die Abrüstungskonferenz, in ihrem Bericht an die Generalversammlung auf ihrer vierundvierzigsten Tagung auch den Fortgang der laufenden Verhandlungen zu diesem Thema darzustellen;
7. ersucht ferner den Generalsekretär, im Benehmen mit den zuständigen internationalen Organisationen einen Bericht über alle Aspekte der Abladung von radioaktiven Abfällen in Afrika, darunter auch über alle getroffenen oder geplanten Maßnahmen zur Überwachung, Kontrolle und Beendigung derartiger Aktivitäten, zu erstellen und der Generalversammlung auf ihrer vierundvierzigsten Tagung vorzulegen;
8. beschließt die Aufnahme des Punktes ›Abladung radioaktiver Abfälle‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer vierundvierzigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +141; –0; =13: Belgien, Deutschland (Bundesrepublik), Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigte Staaten.

Chemische Waffen

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Chemische und bakteriologische (biologische) Waffen. – Resolution 43/74 A (Maßnahmen zur Bestätigung der Verbindlichkeit des Genfer Protokolls von 1925 und zur Unterstützung des Abschlusses einer Konvention über chemische Waffen) vom 7.Dezember 1988

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre Resolution 42/37 C vom 30.November 1987,
- sowie unter Hinweis auf die Normen und Grundsätze des bei bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts,
- in Bekräftigung ihrer Entschlossenheit, die Menschheit vor chemischer und biologischer Kriegführung zu schützen,
- mit tiefer Bestürzung über den Einsatz chemischer Waffen in Verletzung des am 17.Juni 1925 in Genf unterzeichneten Protokolls über das Verbot der Verwendung von erstikkenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege und sonstiger Normen des Völkergewohnheitsrechts, über Anzeichen dafür, daß sie in den Arsenalen einer immer größeren Anzahl von Ländern auftauchen, sowie über die zunehmende Gefahr ihrer möglichen erneuten Verwendung,
- unter Hinweis auf die Bestimmungen des Genfer Protokolls von 1925 und sonstige einschlägige Normen des Völkergewohnheitsrechts,
- sowie unter Hinweis auf die Notwendigkeit des Beitritts aller Staaten zu dem am 10.April 1972 in London, Moskau und Washington unterzeichneten Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen,
- eingedenk der 1988 verabschiedeten Resolutionen des Sicherheitsrats über den Einsatz chemischer Waffen,
- feststellend, daß die rasche und unparteiische Untersuchung von Fällen, in denen angeblich chemische und bakteriologische Waffen eingesetzt wurden, die Verbindlichkeit des Genfer Protokolls von 1925 weiter stärken würde,
- Kenntnis nehmend vom Bericht des Generalsekretärs über das Treffen der gemäß Resolution 42/37 C der Generalversammlung eingerichteten Gruppe qualifizierter Sachverständiger zur Weiterentwicklung der technischen Richtlinien und Verfahren, die dem Generalsekretär für eine rechtzeitige und effiziente Untersuchung von Fällen eines angeblichen Einsatzes chemischer und bakteriologischer (biologischer) Waffen oder von Toxinwaffen zur Verfügung stehen,
- unter Hinweis darauf, daß der Sicherheitsrat in seiner Resolution 620(1988) vom 26.August 1988 beschlossen hat, unter Berücksichtigung der Untersuchungen des Generalsekretärs unverzüglich geeignete und wirksame Maßnahmen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen,
- in Würdigung der Arbeit des Generalsekretärs und im Hinblick auf die ihm zur Verfügung stehenden Verfahren zur Unterstützung der Grundsätze und Ziele des Genfer Protokolls von 1925,

1. erneuert ihren Aufruf an alle Staaten, die Grundsätze und Ziele des Protokolls von 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege strikt zu befolgen, und verurteilt entschieden alle Handlungen, die gegen diese Verpflichtung verstoßen;
2. fordert alle Staaten, die dem Genfer Protokoll von 1925 noch nicht beigetreten sind, auf, dies zu tun;
3. bittet die Abrüstungskonferenz nachdrücklich, ihre Verhandlungen über eine Konvention über das Verbot der Entwicklung, der Herstellung, der Lagerung und des Einsat-

zes aller chemischen Waffen und über deren Vernichtung als Angelegenheit von andauernder Dringlichkeit fortzusetzen;

4. fordert alle Staaten auf, sich in ihrer einzelstaatlichen Politik bis zum Abschluß einer solchen Konvention von der Notwendigkeit der Eindämmung der Verbreitung chemischer Waffen leiten zu lassen;
5. ersucht den Generalsekretär, sobald ihm von einem Mitgliedstaat Fälle eines angeblichen Einsatzes chemischer und bakteriologischer (biologischer) Waffen oder von Toxinwaffen zur Kenntnis gebracht werden, die möglicherweise eine Verletzung des Genfer Protokolls von 1925 oder anderer Normen des Völkergewohnheitsrechts darstellen, gemäß den von der Generalversammlung in ihrer Resolution 42/37 C festgelegten Verfahren umgehend Untersuchungen zur Ermittlung des Sachverhalts durchzuführen und allen Mitgliedstaaten die Ergebnisse einer solchen Untersuchung umgehend mitzuteilen;
6. ersucht den Generalsekretär außerdem, im Einklang mit Resolution 42/37 C mit Hilfe der Gruppe der von interessierten Mitgliedstaaten bereitgestellten qualifizierten Sachverständigen seine Bemühungen um die Weiterentwicklung technischer Richtlinien und Verfahren fortzusetzen, die ihm für eine rechtzeitige und effiziente Untersuchung von Fällen eines angeblichen Einsatzes chemischer und bakteriologischer (biologischer) Waffen oder von Toxinwaffen zur Verfügung stehen, und den Mitgliedstaaten so bald wie möglich darüber Bericht zu erstatten;
7. ersucht die Mitgliedstaaten und die in Betracht kommenden internationalen Organisationen, mit dem Generalsekretär hierbei voll zusammenzuarbeiten;
8. beschließt die Aufnahme des Punktes ›Chemische und bakteriologische (biologische) Waffen‹ in die vorläufige Tagesordnung ihrer vierundvierzigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Militärdienstverweigerung

MENSCHENRECHTSKOMMISSION – Gegenstand: Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen. – Resolution 1989/59 vom 8.März 1989

Die Menschenrechtskommission,

- erneut erklärend, daß alle Mitgliedstaaten gehalten sind, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen und den von ihnen eingegangenen Verpflichtungen auf Grund der verschiedenen internationalen Menschenrechtsinstrumente, der Charta der Vereinten Nationen und des humanitären Rechts nachzukommen,
- eingedenk der Artikel 3 und 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in denen das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person und das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit verkündet werden,
- eingedenk dessen, daß im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannt wird, daß jedermann das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit hat,
- sowie eingedenk der Resolutionen 34/151 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1979, in der die Versammlung das Jahr 1985 zum ›Internationalen Jahr der Jugend: Partizipation, Entwicklung und Frieden‹ bestimmt hat, 2037(XX) vom 7.Dezember 1965, in der die Versammlung erklärt hat, daß junge Menschen mit einem Sinn für Frieden, Gerechtigkeit und Achtung für alle Menschen und in eben diesem Geiste erzogen werden sollen, sowie 2447(XXIII) vom 19.Dezember 1968,
- unter Hinweis auf ihre eigene Resolution 40(XXXVII) vom 12.März 1981, in der sie auf die Notwendigkeit eines besseren Verständnisses der Umstände hingewiesen hat, unter denen der Militärdienst aus Gewissensgründen verweigert werden kann,
- in Anbetracht der wichtigen Rolle der Jugend bei der Förderung des Weltfriedens und der internationalen Zusammenarbeit sowie der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- unter Hinweis auf Resolution 33/165 der Generalversammlung vom 20.Dezember 1978, in der die Versammlung das Recht aller Personen anerkannt hat, den Dienst in Militär- oder Polizeieinheiten zu verweigern, die zur Durchsetzung der Apartheid eingesetzt werden, und in der sie die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, im Geiste der Erklärung über territoriales Asyl Personen, die nur deshalb zum Verlassen des Landes gezwungen sind, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, weil sie sich aus Gewissensgründen weigern, die Durchsetzung der Apartheid durch den Dienst in Militär- oder Polizeieinheiten zu unterstützen, Asyl oder sichere Durchreise in einen anderen Staat zu gewähren,
- mit dem Ausdruck ihrer Überzeugung, daß konsequente, aufrichtige Bemühungen seitens aller Staaten mit dem Ziel der endgültigen Beseitigung der Kriegsgefahr, der Erhaltung des Weltfriedens, der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und des Ausbaus der internationalen Zusammenarbeit in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen letztlich zur Schaffung von Bedingungen führen würden, unter denen der Militärdienst unnötig würde,
- unter Berücksichtigung ihrer Resolution 1984/33 vom 12.März 1984 und der Resolution 1984/27 des Wirtschafts- und Sozialrats vom 24.Mai 1984, mit der beschlossen wurde, für eine möglichst weite Verbreitung des von Asbjørn Eide und C.L. Mubanga-Chipoya für die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz erstellten Berichts (E/CN.4/Sub.2/1983/30) zu sorgen, mit dem Ziel, dazu die Stellungnahmen der Regierungen, der entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen, anderen zwischenstaatlichen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen einzuholen,
- unter Hinweis auf ihre Resolution 1987/46 vom 10.März 1987, in der sie an die Staaten appelliert hat anzuerkennen, daß die Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen als legitime Ausübung des in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannten Rechts auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit angesehen werden sollte, und in der sie den Staaten empfohlen hat, Personen, die dieses Recht ausüben, nicht der Freiheitsentziehung zu unterwerfen,
- unter Hinweis auf den von Asbjørn Eide und C.L. Mubanga-Chipoya zur Frage der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen vorgelegten umfassenden Bericht, der Schlußfolgerungen und Empfehlungen sowie die Antworten der Regierungen und internationalen Organisationen auf die Bitte des Generalsekretärs um Stellungnahmen und Bemerkungen enthält (E/CN.4/1985/25 mit Add.1–4),
- unter Hinweis auf den Bericht der Unterkommission zur Frage der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen (E/CN.4/Sub.2/1983/30), in dem die in verschiedenen Menschenrechtsinstrumenten verankerten einschlägigen völkerrechtlichen Regeln und Normen angeführt sind und die Praxis der Staaten in bezug auf den freiwilligen Militärdienst oder die Wehrpflicht beschrieben wird,
- unter Berücksichtigung der Tatsache, daß einige Staaten in ihrem innerstaatlichen Recht die Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen zwar nicht ausdrücklich anerkennen, in der Praxis jedoch den waffenlosen Dienst im Rahmen der Streitkräfte und zuweilen einen zivilen Ersatzdienst vorsehen,
- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs (E/CN.4/1989/30),
- in der Erwägung, daß die Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen religiös oder ähnlich motivierten Grundsätzen und Gewissensgründen sowie auch tiefempfundenen Überzeugungen entspringt,

1. erkennt das Recht eines jeden Menschen an, im Rahmen der legitimen Ausübung des Rechts auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, wie es in Artikel 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Artikel 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte niedergelegt ist, aus Gewissensgründen den Militärdienst zu verweigern;
2. appelliert an die Staaten, Rechtsvorschriften zu erlassen und Maßnahmen zu ergreifen, die bei Vorliegen echter Gewissensgründe für die Verweigerung des Militärdiensts mit der Waffe die Freistellung vom Militärdienst vorsehen;
3. empfiehlt den Staaten, die über ein Wehrpflichtsystem verfügen, eingedenk der diesbezüglichen Erfahrungen einiger Staaten verschiedene, mit den Gründen für die Militärdienstverweigerung vereinbare Formen des Ersatzdienstes für Militärdienstverweigerer aus Gewissensgründen einzuführen, soweit nicht bereits geschehen, und diese Personen nicht der Freiheitsentziehung zu unterwerfen;
4. betont, daß ein derartiger Ersatzdienst grundsätzlich in Form eines Dienstes ohne Waffe oder eines Zivildienstes abgeleistet werden, im öffentlichen Interesse liegen und keinen Strafcharakter aufweisen sollte;
5. empfiehlt den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, im Rahmen ihres nationalen Rechtssystems, soweit nicht bereits geschehen, unabhängige und unparteiische, mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Gremien einzusetzen, deren Aufgabe es ist festzustellen, ob eine Militärdienst-

verweigerung aus Gewissensgründen im jeweiligen Fall stichhaltig ist;
6. ersucht den Generalsekretär, den Wortlaut dieser Resolution allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu übermitteln;
7. ersucht den Generalsekretär außerdem, der Kommission auf ihrer siebenundvierzigsten Tagung über die Frage der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen unter Berücksichtigung der von den Regierungen abgegebenen Stellungnahmen und der weiteren bei ihm eingegangenen Informationen Bericht zu erstatten;
8. beschließt, diese Angelegenheit auf ihrer siebenundvierzigsten Tagung unter dem Tagesordnungspunkt ›Die Rolle der Jugend bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Frage der Militärdienstverweigerung aus Gewissensgründen‹ weiter zu behandeln.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Beobachterstatus

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Beobachterstatus der von der Organisation der Afrikanischen Einheit und/oder der Liga der Arabischen Staaten anerkannten nationalen Befreiungsbewegungen. – Resolution 43/160 vom 9.Dezember 1988

A

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre Resolutionen 35/167 vom 15.Dezember 1980, 37/104 vom 16.Dezember 1982, 39/76 vom 13.Dezember 1984 und 41/71 vom 3.Dezember 1986,
- Kenntnis nehmend vom Bericht des Generalsekretärs,
- unter Hinweis auf ihre Resolution 3237(XXIX) vom 22.November 1974, mit der sie der Palästinensischen Befreiungsorganisation Beobachterstatus gewährt hat,
- ferner unter Hinweis auf ihre Resolution 31/152 vom 20.Dezember 1976, mit der sie der Südwestafrikanischen Volksorganisation Beobachterstatus gewährt hat,
- in dem Wunsch, diese nationalen Befreiungsbewegungen in ihrer wirksamen Rolle zu stärken,
- eingedenk der Notwendigkeit, die Arbeit dieser Organisationen zu erleichtern,

1. beschließt, daß die Palästinensische Befreiungsorganisation und die Südwestafrikanische Volksorganisation das Recht haben, ihre Mitteilungen zu den Tagungen und der Arbeit der Generalversammlung direkt ohne Vermittler als offizielle Dokumente der Versammlung veröffentlichen und verteilen zu lassen;
2. beschließt außerdem, daß die Palästinensische Befreiungsorganisation und die Südwestafrikanische Volksorganisation das Recht haben, ihre Mitteilungen zu den Tagungen und der Arbeit aller unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung der Vereinten Nationen veranstalteten internationalen Konferenzen direkt ohne Vermittler als offizielle Dokumente dieser Konferenzen veröffentlichen zu lassen;
3. ermächtigt das Sekretariat, von der Palästinensischen Befreiungsorganisation und der Südwestafrikanischen Volksorganisation direkt und ohne Vermittler vorgelegte Mitteilungen zu Fragen betreffend die Arbeit anderer Organe und Konferenzen der Vereinten Nationen als offizielle Dokumente der Vereinten Nationen mit der entsprechenden Dokumentennummer dieser Organe oder Konferenzen zu veröffentlichen und zu verteilen;
4. ersucht den Generalsekretär, die erforderlichen Maßnahmen für die Durchführung dieser Resolution treffen.

Abstimmungsergebnis: +117; –2: Israel, Vereinigte Staaten; =31 (darunter alle Mitglieder der Gruppe der ›westeuropäischen und anderen Staaten‹ mit Ausnahme der Türkei).

B

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre Resolutionen 35/167 vom 15.Dezember 1980, 37/104 vom 16.Dezember 1982, 39/76 vom 13.Dezember 1984 und 41/71 vom 3.Dezember 1986,
- sowie unter Hinweis auf ihre Resolutionen 3237(XXIX) vom 22.November 1974, 3280(XXIX) vom 10.Dezember 1974 und 31/152 vom 20.Dezember 1976,
- Kenntnis nehmend vom Bericht des Generalsekretärs,
- eingedenk der Resolution der Konferenz der Vereinten Nationen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen, die sich mit dem Beobachterstatus der von der Organisation der Afrikanischen Einheit und/oder der Liga der Arabischen Staaten anerkannten nationalen Befreiungsbewegungen befaßt,
- im Hinblick darauf, daß das Wiener Übereinkommen vom 14.März 1975 über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen universellen Charakters nur die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen regelt,
- unter Berücksichtigung der derzeitigen Praxis, die vorgenannten nationalen Befreiungsbewegungen einzuladen, als Beobachter an den Tagungen der Generalversammlung, der Sonderorganisationen und der anderen Organisationen des Systems der Vereinten Nationen sowie an der Arbeit der unter der Schirmherrschaft dieser internationalen Organisationen abgehaltenen Konferenzen teilzunehmen,
- in der Überzeugung, daß die Mitwirkung der vorgenannten nationalen Befreiungsbewegungen an der Arbeit der internationalen Organisationen zur Festigung des Weltfriedens und der internationalen Zusammenarbeit beiträgt,
- in dem Bemühen, für die wirksame Teilnahme der vorgenannten nationalen Befreiungsbewegungen als Beobachter an der Arbeit internationaler Organisationen zu sorgen und zu diesem Zweck ihren Status sowie die zur Ausübung ihrer Aufgaben erforderlichen Erleichterungen, Vorrechte und Immunitäten zu regeln,
- feststellend, daß zahlreiche Staaten diese nationalen Befreiungsbewegungen anerkannt und ihnen in ihren Ländern Erleichterungen, Vorrechte und Immunitäten gewährt haben,

1. bittet nachdrücklich alle Staaten, insbesondere diejenigen, die Gastland internationaler Organisationen sind beziehungsweise als Gastgeber der von internationalen Organisationen universellen Charakters einberufenen beziehungsweise unter deren Schirmherrschaft abgehaltenen Konferenzen auftreten, sich, soweit nicht bereits geschehen, möglichst bald mit der Frage der Ratifikation beziehungsweise des Beitritts zum Wiener Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen universellen Charakters zu beschäftigen;
2. fordert die betreffenden Staaten erneut auf, den Delegationen der von der Organisation der Afrikanischen Einheit und/oder der Liga der Arabischen Staaten anerkannten nationalen Befreiungsbewegungen, denen von internationalen Organisationen Beobachterstatus eingeräumt wird, gemäß dem Wiener Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen mit internationalen Organisationen universellen Charakters die zur Ausübung ihrer Aufgaben erforderlichen Hilfen, Vorrechte und Immunitäten zu gewähren;
3. ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung auf ihrer fünfundvierzigsten Tagung über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: +123; –9: Belgien, Deutschland (Bundesrepublik), Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Luxemburg, Niederlande, Vereinigte Staaten; =18.

Umfassendes Sicherheitssystem

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Umfassende Konzeption für die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. – Resolution 43/89 vom 7.Dezember 1988

Die Generalversammlung,

- überzeugt davon, daß zur allumfassenden Gewährleistung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für alle Staaten und alle Aspekte ihrer wechselseitigen Beziehungen die Rolle und Effektivität der Vereinten Nationen auf der Grundlage einer uneingeschränkten und universalen Anwendung ihrer Charta weiter gestärkt werden müssen,
- ihrer festen Überzeugung Ausdruck verleihend, daß eine Gewährleistung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit konzertierte Anstrengungen und eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Staaten auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen verlangt, damit Probleme von entscheidender Bedeutung in den nachstehenden Bereichen gelöst werden: Abrüstung, friedliche Beilegung von Streitigkeiten und Konflikten, internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Umweltschutz sowie Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- erklärend, daß das in der Charta verankerte Sicherheitssystem der grundlegende und unersetzliche Mechanismus für die Erhaltung beziehungsweise Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist,
- erneut erklärend, daß sich alle Staaten im Interesse einer umfassenden Gewährlei-

stung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit strikt an die Grundprinzipien des Völkerrechts halten sollen, darunter namentlich die Achtung der Souveränität, Gleichberechtigung, politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Staaten, die Nichtintervention und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die Unterlassung der Androhung oder Anwendung von Gewalt, die friedliche Streitbeilegung, die Selbstbestimmung der Völker, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung der von ihnen in Übereinstimmung mit der Charta eingegangenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben,

- eingedenk des Berichts des Generalsekretärs über die Möglichkeiten zur Durchführung eines Meinungsaustausches über dieses Thema zwischen den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen,
- Kenntnis nehmend von den bei den Beratungen über diese Angelegenheit vorgetragenen Anregungen, Ideen und Auffassungen,

1. ermutigt die Mitgliedstaaten, zu einem internationalen Dialog beizutragen, in erster Linie im Rahmen der Vereinten Nationen, des Sicherheitsrats sowie der Generalversammlung und ihrer Nebenorgane, damit universal annehmbare Möglichkeiten gefunden und praktische Maßnahmen koordiniert werden können, die es ermöglichen, das durch die Charta der Vereinten Nationen geschaffene Sicherheitssystem umfassend zu festigen und die Rolle und Effektivität der Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter allen Aspekten zu fördern;
2. fordert alle Staaten auf, im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta ihre praktischen Bemühungen um die Gewährleistung aller Aspekte der internationalen Sicherheit mit friedlichen Mitteln zu intensivieren;
3. beschließt die Aufnahme des Punktes ›Umfassende Konzeption für die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen‹ in die Tagesordnung ihrer vierundvierzigsten Tagung.

Abstimmungsergebnis: +97; –3: Israel, Japan, Vereinigte Staaten; =45 (darunter alle EG-Mitglieder).

Neukaledonien

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Die Frage Neukaledoniens. – Resolution 43/34 vom 22.November 1988

Die Generalversammlung,

- nach Behandlung der Frage Neukaledoniens,
- nach Prüfung des Neukaledonien betreffenden Kapitels im Bericht des Sonderausschusses für den Stand der Verwirklichung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker,
- unter Hinweis auf ihre Resolutionen 1514(XV) vom 14.Dezember 1960 und 1541(XV) vom 15.Dezember 1960,
- mit Befriedigung Kenntnis nehmend von dem Dialog über die Frage des Status des Gebiets, der unter der Ägide der französischen Behörden begonnen hat,
- sowie Kenntnis nehmend von den positiven Maßnahmen der französischen Behör-

Literaturhinweise

Junius, Andreas: Der United Nations Council for Namibia

Bern etc.: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften, Reihe II / Rechtswissenschaft, Bd.817) 1989
230 S., 50,– SFr

Im Jahre 1915 übernahm die Rechtsvorgängerin der heutigen Republik Südafrika Hoheitsgewalt im heutigen Namibia, dem nach Angola und Südafrika selbst größten Territorium des Südlichen Afrika; seit 1920 übte sie diese Gewalt im Rahmen eines sogenannten C-Mandats des Völkerbundes aus. Südafrika weigerte sich 1946, das Gebiet dem Treuhandsystem der UN-Charta zu unterstellen, äußerte aber 1947 die Bereitschaft, es ›im Geiste‹ des Mandatsverhältnisses weiterhin zu verwalten. Zuletzt 1971 erklärte der Internationale Gerichtshof die Präsenz Südafrikas in Namibia für völkerrechtswidrig. Bis vor wenigen Monaten hatte das Land eine 1985 vom südafrikanischen Staatspräsidenten eingesetzte Übergangsregierung. Unabhängig ist es noch nicht; der Weg zur Unabhängigkeit könnte sich aber dem Ende zuneigen.
Würde dies erreicht, so würde der Gegenstand der hier anzuzeigenden Studie – der Rat der Vereinten Nationen für Namibia – zu einer Erscheinung der Völkerrechtsgeschichte werden. Die vorliegende Arbeit aber verlöre auch dann keineswegs an Interesse, denn es fragte sich auch weiterhin, wie von dem Rat in gegenwärtiger Gestalt getroffene Entscheidungen rechtlich zu würdigen sind, und vor allem: Es ist hier zur Bewältigung eines zwar historisch singulären Vorgangs ein institutioneller Weg von den Vereinten Nationen eingeschlagen worden, der über den Einzelfall hinausweist – eine interimistische oder gar kontinuierliche Administration von Gebieten durch die Organisation der Staatengemeinschaft läßt sich auch anderswo denken, etwa in staatsfreien Räumen, insbesondere auch solchen, die effektiv zu beherrschen bislang technisch nicht möglich ist.
Der Rat für Namibia besteht seit 1967. Er wurde von der Generalversammlung eingesetzt und hat heute 31 Mitglieder. Zur Erfüllung seiner Hauptaufgabe – »Südwestafrika« (die Proklamation der Bezeichnung ›Namibia‹ durch die Generalversammlung erfolgte 1968) »bis zur Unabhängigkeit zu verwalten« – kann er sich eines Kommissars bedienen. Der Rat nimmt die außenpolitische Interessenvertretung für Namibia wahr, partizipiert an internationalen Konferenzen und wirkt (in verschiedenen rechtlichen Formen) in internationalen Organisationen mit, er betreibt Öffentlichkeitsarbeit, verwaltet seit 1973 einen Fonds, und er beansprucht – begrenzte – Rechtsetzungskapazität. Daß er mit dem allen in Konkurrenz tritt zur Regierungstätigkeit Südafrikas in Namibia und zur Tätigkeit von Südafrika eingesetzter beziehungsweise ermöglichter Organe, liegt auf der Hand. Besonders augenfällig wird dies durch das Dekret des Rates zum Schutz der natürlichen Ressourcen Namibias aus dem Jahre 1974, das Regelungen über die Gewinnung und Ausfuhr von Rohstoffen enthält, ferner auch – im Außenbereich – durch die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation, die in einer Resolution von 1978 den Namibia-Rat ausdrücklich als »die Regierung Namibias« zu betrachten (»will be regarded«) beschlossen hat.
Das vorliegende Buch umreißt nach einer Skizze der Entwicklung des Namibia-Problems im Rahmen der Vereinten Nationen zunächst die Organisation und den Aufgabenkreis des Rates, fragt dann eingehend nach seiner rechtlichen Qualifikation und nach der rechtlichen Bedeutung seiner Handlungen. Es schließt sich eine Schilderung und rechtliche Analyse der tatsächlichen Aktivitäten des Rates an, wobei der Schwerpunkt naturgemäß auf der Rohstoffpolitik und der Außenvertretung liegt. Junius legt ausdrücklich das Ergebnis der IGH-Rechtsprechung als Prämisse zugrunde, wonach die Präsenz Südafrikas in Namibia völkerrechtswidrig sei – wie es allgemeiner Auffassung entspricht. Eine Auslegung der UN-Charta, bestärkt durch die Praxis ihrer Organe, erweise, daß der Rat »rechtmäßiges interimistisches Regierungsorgan Namibias« sei. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen seien verpflichtet, die im Rahmen der von der Generalversammlung dem Rat übertragenen Aufgaben ergehenden Entscheidungen des Rates anzuerkennen, soweit diese nicht zusätzlich auch eine de facto bestehende Herrschaft über das namibische Territorium voraussetzen (Beispiel: Enteignung), um rechtmäßig zu sein. Zwar könne den Handlungen des Rates keine »unmittelbare völkerrechtliche Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedstaa-

den, die darauf gerichtet sind, die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Neukaledonien zu fördern und auf diese Weise ein günstiges Umfeld für den friedlichen Fortschritt des Gebiets auf dem Wege zur Selbstbestimmung zu schaffen,

1. billigt das Neukaledonien betreffende Kapitel im Bericht des Sonderausschusses für den Stand der Verwirklichung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker;
2. bittet alle beteiligten Parteien nachdrücklich, im Interesse der gesamten Bevölkerung von Neukaledonien ihren Dialog fortzusetzen und alle Gewalthandlungen zu unterlassen;
3. bittet alle beteiligten Parteien, auch weiterhin ein günstiges Umfeld für den friedlichen Fortschritt des Gebiets zur Selbstbestimmung zu fördern;
4. ersucht den Sonderausschuß, die Prüfung dieser Frage auf seiner nächsten Tagung fortzusetzen und der Generalversammlung auf ihrer vierundvierzigsten Tagung darüber Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Nahost

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Weiterer Einsatz der Interimstruppe für Südlibanon. – Resolution 630(1989) vom 30.Januar 1989

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 425(1978), 426(1978), 501(1982), 508(1982), 509(1982) und 520(1982) sowie auf alle seine Resolutionen zur Lage in Libanon,
- nach Prüfung des Berichts des Generalsekretärs vom 24.Januar 1989 über die Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (S/20416 mit Add.1 sowie Corr.1 und Add.2) und Kenntnis nehmend von den darin enthaltenen Feststellungen,
- Kenntnis nehmend von dem Schreiben des Ständigen Vertreters Libanons bei den Vereinten Nationen an den Generalsekretär, datiert vom 19.Januar 1989 (S/20410),
- dem Antrag der Regierung Libanons stattgebend,

1. beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten, das heißt bis zum 31.Juli 1989, zu verlängern;
2. erklärt erneut, daß er nachdrücklich für die territoriale Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit Libanons innerhalb seiner international anerkannten Grenzen eintritt;
3. unterstreicht erneut das Mandat und die allgemeinen Weisungen an die Truppe gemäß dem mit Resolution 426(1978) gebilligten Bericht des Generalsekretärs vom 19.März 1978 und fordert alle Beteiligten auf, die Truppe im Hinblick auf die volle Wahrnehmung ihres Auftrags rückhaltlos zu unterstützen;
4. erklärt erneut, daß die Truppe ihren in den Resolutionen 425(1978), 426(1978) sowie in allen anderen einschlägigen Resolutionen festgelegten Auftrag voll wahrzunehmen hat;
5. ersucht den Generalsekretär, die Konsultationen über die Durchführung dieser Resolution mit der Regierung Libanons und den anderen direkt Beteiligten fortzusetzen und dem Sicherheitsrat darüber Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

---

ten« zukommen – er leitet seine Befugnisse ab von der Generalversammlung, die ihrerseits solche Wirkungen nicht erzeugen kann. Davon bleibe aber unberührt, letztlich wegen des »Ausnahmecharakters der Situation in Namibia«, Befugnisse auszuüben, die von den Mitgliedstaaten als Regierungshandeln betrachtet werden müßten. Diese Beurteilung, für die der Verfasser sich auf Formulierungen der IGH-Rechtsprechung stützen kann, ist gewiß nicht unanfechtbar, insbesondere wegen des prinzipiell nur empfehlenden Charakters von Entschließungen der Generalversammlung – der Verfasser setzt sich hiermit allerdings eingehend auseinander – und wegen des Selbstbestimmungsrechts des namibischen Volkes, auch wenn dieses bisher keine hinreichende Artikulationsmöglichkeit hatte. Die Konzeption von Junius führt im Ergebnis zu einer differenzierenden Betrachtung, die eine Berücksichtigung der Handlungen des Rates in den Mitgliedstaaten »wie Auslandsrecht« verlangt. Das Buch legt dies am Beispiel der einzelnen Aktivitäten, die der Rat bisher entfaltet hat, detailliert dar.

Die Studie ist anregend und informativ, läßt freilich Wünsche offen, was die Auseinandersetzung mit ihrem Ergebnis gegenläufigen Stimmen anlangt. Hier wird teilweise recht summarisch vorgegangen, oft mehr plädiert als begutachtet. Daß die deutsche Sprache, soweit in ihr von den Vereinten Nationen gehandelt wird, sich zunehmend mit englischen Termini durchmischt (»Die Verwaltung des Fund ist dem Council ... übertragen«, S.51), ist zwar üblich geworden; Kritik verdient es dennoch.

Philip Kunig □

Brenke, Gabriele: Die Bundesrepublik Deutschland und der Namibia-Konflikt

München: Oldenbourg (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik) 1989
320 S., 68,– DM

Ob tatsächlich »Material zum Untersuchungsgegenstand als Ganzem gegenwärtig nur unzureichend vorhanden« ist, wie die Einleitung der hier anzuzeigenden Studie der Bonner Politikwissenschaftlerin Gabriele Brenke konstatiert (S.3), und ob insbesondere diese Studie die behauptete Lücke zu schließen vermag – darüber mag gestritten werden. Unstrittig aber ist dies die bislang einzige Monographie, die sich in dieser Ausführlichkeit dem Thema widmet.

Die in der Buchveröffentlichung vorgenommene Aktualisierung der bereits 1986/87 als Dissertation in Köln angenommenen Arbeit ist leider nur unzureichend gelungen, wenngleich eingeräumt werden muß, daß sich mit dem Tempo der augenblicklichen Entkolonisierungsphase ohnehin nicht Schritt halten läßt. Die Verdienste dieser Untersuchung liegen vielmehr darin, die immanenten Sichtweisen der unterschiedlichen politischen Kräfte innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Namibiafrage detailliert, mitunter exzessiv detailliert, anhand von Primärmaterial zu dokumentieren. Die Mängel sind damit aber auch schon benannt, denn die Ausbreitung des Materials ermöglicht zwar interessante Einblicke, bleibt aber weitgehend als Oberflächenbeschreibung von Absichtserklärungen und Verlautbarungen unkommentiert. Dies mag aus der Sicht der Autorin einem Anspruch auf ›Neutralität‹ gerecht werden, womit allerdings die realen Machtverhältnisse und Motive häufig negiert werden beziehungsweise aus dem Blickfeld geraten. Das grundsätzliche Manko, das eine Studie mit solcherart verstandener Enthaltsamkeit kennzeichnet, ist der Mangel an einem analytischen Bezugsrahmen. So fällt es schwer, aus den ausgebreiteten Beschreibungen – die häufig selbst des Hinweises auf die spezifische Interessenlage der jeweiligen Urheber entbehren – eine Quintessenz zu ziehen. Es sei denn, man folgt der einleitend resümierten Erkenntnis, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Namibiafrage »zunächst den ausgezeichneten Wirtschaftsbeziehungen zur Republik Südafrika untergeordnet« wurde, sich die Bundesrepublik aber spätestens nach ihrem UN-Beitritt »dem internationalen Disput um die Unabhängigkeit Namibias nicht mehr entziehen« konnte (S.1). Dies zumindest vermag einen interessanten und bislang weitgehend ignorierten Sachverhalt in Erinnerung zu rufen – daß nämlich die vielbeschworene Verantwortung Bonns für Namibia auf Grund der geschichtlichen Hintergründe als politisches Argumentationsmuster so richtig erst im Laufe der siebziger Jahre entdeckt wurde.

Abschließend sei nochmals nachdrücklich festgehalten, daß die Studie durch eine Fülle von Details und die akribische Erschließung von Quellenmaterial beeindruckt. Nur eben, daß vor lauter Wald mitunter die Bäume nicht mehr gesehen werden.

Henning Melber □

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1989

Wirtschaftskommission für Europa (34)

Albanien
Belgien
Bjelorußland
Bulgarien
Dänemark
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Finnland
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Irland
Island
Italien
Jugoslawien
Kanada
Luxemburg
Malta
Niederlande
Norwegen
Österreich
Polen
Portugal
Rumänien
Schweden
Schweiz
Sowjetunion
Spanien
Tschechoslowakei
Türkei
Ukraine
Ungarn
Vereinigte Staaten
Zypern

Teilnehmende Nichtmitgliedstaaten:
Heiliger Stuhl
Liechtenstein
San Marino

Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (38)

Afghanistan
Australien
Bangladesch
Bhutan
Brunei
China
Fidschi
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Japan
Kamputschea
Korea (Republik)
Laos
Malaysia
Malediven
Mongolei
Myanmar (bisher Birma)
Nauru
Nepal
Neuseeland
Niederlande
Pakistan
Papua-Neuguinea
Philippinen
Salomonen
Samoa
Singapur
Sowjetunion
Sri Lanka
Thailand
Tonga
Tuvalu
Vanuatu
Vereinigte Staaten
Vietnam

Assoziierte Mitglieder:
Amerikanisch-Samoa
Cookinseln
Guam
Hongkong
Kiribati
Marianen
Marshallinseln
Mikronesien
Niue
Palau

Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (40)

Antigua und Barbuda
Argentinien
Bahamas
Barbados
Belize
Bolivien
Brasilien
Chile
Costa Rica
Dominica
Dominikanische Republik
Ecuador
El Salvador
Frankreich
Grenada
Großbritannien
Guatemala
Guyana
Haiti
Honduras
Jamaika
Kanada
Kolumbien
Kuba
Mexiko
Nicaragua
Niederlande
Panama
Paraguay
Peru
Portugal
Spanien
St. Kitts und Nevis
St. Lucia
St. Vincent und die Grenadinen
Suriname
Trinidad und Tobago
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten

Assoziierte Mitglieder:
Amerikanische Jungferninseln
Britische Jungferninseln
Montserrat
Niederländische Antillen

Wirtschaftskommission für Afrika (51)

Ägypten
Äquatorialguinea
Äthiopien
Algerien
Angola
Benin
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Côte d'Ivoire
Dschibuti
Gabun
Gambia
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Kamerun
Kap Verde
Kenia
Komoren
Kongo
Lesotho
Liberia
Libyen
Madagaskar
Malawi
Mali
Marokko
Mauretanien
Mauritius
Mosambik
Niger
Nigeria
Rwanda
Sambia
São Tomé and Príncipe
Senegal
Seschellen
Sierra Leone
Simbabwe
Somalia
Sudan
Südafrika (suspendiert)
Swasiland
Tansania
Togo
Tschad
Tunesien
Uganda
Zaire
Zentralafrikanische Republik

Assoziiertes Mitglied:
Namibia

Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (14)

Ägypten
Bahrain
Irak
Jemen (Arabische Republik)
Jemen (Demokratischer)
Jordanien
Katar
Kuwait
Libanon
Oman
Saudi-Arabien
Syrien
Vereinigte Arabische Emirate
Palästina

(Wird fortgesetzt)

Human Rights Law Journal · HRLJ

ISSN 0174/4704 · Vol. 10 (1989) · Parts 1-2 · Annual subscription: $64; £28; DM/SFr. 108.–

ARTICLES

Theo van Boven
The future codification of human rights: Status of deliberations – A critical analysis 1

Torkel Opsahl
Instruments of implementation of human rights 13

Asbjørn Eide
Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach 35

Daniel Lack
Human rights and the disadvantaged 53

DECISIONS AND REPORTS

Human Rights Tribunal, Ottawa
– Discrimination in employment / Integration of women in the Canadian Armed Forces 61

DOCUMENTATION

International instruments relating to human rights /
Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme
– Classification and chart showing ratifications as of 1 January 1989
Classification et état des ratifications au 1er janvier 1989 . . . . . by *J.B. Marie* 103

The implementation of the European Convention for the Prevention of Torture
– Acts of the Strasbourg Seminar on 7/8 November 1988 131

Democracy and development in Central America
– Proceedings of the Colloquy in San José on 6/7 February 1989 215

Human rights in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Vienna 1989
– Introduction by Hannes Tretter 257
– Text of the Concluding Document of the Vienna Follow-up Meeting on 15 January 1989 270

European Parliament
Human rights in the world and Community policy on human rights for the year 1987–1988
– Resolution of 18 January 1989 297
– Report De Gucht 309

Declaration of fundamental rights and freedoms
– Resolution of 12 April 1989 341
– Text of the Declaration 342
– Explanatory statement, report De Gucht 346

Council of Europe, Strasbourg
– Finland joins the Council of Europe and signs the European Human Rights Convention 355
– San Marino ratifies the European Convention and recognises the competence of the European Commission and Court 356
– Parliamentary Assembly draws up a special guest status for parliamentarians from Central and Eastern Europe 357
– Committee of Ministers adopts Declaration on the future role of the Council of Europe 358

African Commission on Human and Peoples' Rights
– Final Communiqué, 5th Ordinary Session, Benghazi 361

Inter-American Court of Human Rights
– Gros-Espiel and Fix-Zamudio new President and Vice-President 362

European Court of Human Rights
– Ryssdal and Cremona re-elected as President and Vice-President 363

Council of Europe
– Caterine Lalumière new Secretary General 364

N. P. Engel, Publisher · Kehl am Rhein · Strasbourg · Arlington

BUERGENTHAL · NORRIS · SHELTON

Protecting Human Rights in the Americas

Selected Problems

Textbook by THOMAS BUERGENTHAL, Emory University Law School, Atlanta, GA and President of the Inter-American Court of Human Rights · ROBERT NORRIS, Formerly, Lecturer, The American University Law School and Senior Human Rights Officer of the Inter-American Commission on Human Rights · DINAH SHELTON, Professor, University of Santa Clara School of Law

A publication of the International Institute of Human Rights, Strasbourg

1986 · XVIII, 390 pages · ISBN 3-88357-055-9 · $ 24; £ 13.50; DM/SFr. 52,– · Paperback

2nd edition · The first edition of this work received the prestigious Book Award of the Inter-American Bar Association for 1982/83

This is the only English language textbook devoted to the Inter-American system for the protection of human rights. Based upon the problems approach, it contains cases and materials followed by questions and hypotheticals. All pertinent documents are included in the appendix.
This second edition has been updated, taking into account the latest advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights, the 1985 amendments to the Commisson's Regulations and other recent changes within the Inter-American System.
A basic text for human rights, it is also appropriate for use as a supplementary text in courses on international law, international relations and political science which focus upon the Americas.

CHAPTER ONE.
HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS OF THE MEMBER STATES
Objective: to illustrate the obligations of member states of the OAS under the Charter and the Convention by means of cases and hypotheticals which provide a basis for discussion of the principal articles of those documents containing the general obligations of states parties.

CHAPTER TWO.
THE RIGHTS PROTECTED
Objective: to show how the scope of the rights contained in the Charter, Declaration and Convention is limited or defined by claw-back clauses, general restrictive clauses, other international treaties, the concept of duties, etc.
This chapter uses actual cases from the U.S., Central and South American countries to analyse the scope of the right to life, freedom of religion, freedom of expression, freedom of the press, freedom of movement, and economic rights, among others.

CHAPTER THREE.
THE PETITION SYSTEM
Objective: to show how the system protects the rights of an individual or a group by means of petitions which are presented before the Inter-American Commission and Court. Considerable attention is given to questions of admissibility and procedure.

CHAPTER FOUR.
WIDESPREAD VIOLATIONS
Objective: to show how the system is equipped to respond to widespread violations of human rights in a particular country, with emphasis on the cases of Guatemala and Argentina. Excerpts from reports of the Inter-American Commission and debates of the General Assembly, together with outside sources, illustrate the reporting and investigative powers of the Commission and how the system can have an impact on concrete situations.

CHAPTER FIVE.
SUSPENSION OF RIGHTS AND GUARANTEES
Objective: to show how member states may suspend or restrict certain rights in exceptional situations; what limitations are placed upon this power and how the system may protect human rights during those situations; examples are taken from actual situations in: Nicaragua, Colombia, El Salvador, Bolivia, Chile.

CHAPTER SIX.
INDEPENDENCE, IMPARTIALITY AND INCOMPATIBILITY
Objective: to examine how the system attempts to guarantee the independence and impartiality of the Commission and the Court and to what extent these measures are successful and how these objectives might best be achieved.

CHAPTER SEVEN.
EFFECTIVENESS
Objective: to show how the system has had an impact on constitutional law and legislation, foreign policy, jurisprudence, and education in the member states of the OAS and how the acts and decisions of the Commission and Court have been effective.

APPENDIX: Select Bibliography, Basic Documents, State of Ratifications, Index

N. P. Engel, Publisher · Kehl am Rhein · Strasbourg · Arlington

PUBLICATIONS FROM THE UNITED NATIONS

GENERAL INFORMATION AND REFERENCE

YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS (M), (SO)
Issued since 1946/47. The principal reference work of the United Nations, providing a comprehensive, one-volume account of the Organization's work. It includes details of United Nations activities in trade, industrial development, natural resources, food, science and technology, social development, population, environment, human settlements, children and legal questions, along with information on the work of each specialized agency in the United Nations family.
E.86.I.1 92-1-100312-1 85.00(h) Vol.37, 1983 1431pp.
E.87.I.1 92-1-100398-9 90.00(h) Vol.38, 1984 1416pp.

BASIC FACTS ABOUT THE UNITED NATIONS
Issued since 1947. This book provides a general introduction to the role and functions of the United Nations and its related agencies, highlighting and outlining the main objectives and achievements of the Organization. Also used as a textbook for international relations courses and model United Nations sessions.
E.88.I.3 92-1-100299-0 5.00 178pp.

EVERYONE'S UNITED NATIONS (SO)
Issued since 1948. This basic history book describes the structure and activities of the United Nations since its founding in 1945. Specialized agencies related to the United Nations are also covered. Used as a textbook for university courses in international relations and for all model United Nations groups.
E.85.I.16 92-1-100273-7 14.95(h) 10th Ed. 484pp.
E.85.I.16 92-1-100274-5 9.95(s) 10th Ed. 484pp.

THE BLUE HELMETS: A Review of United Nations Peace-Keeping Forces
An illustrated book on the history of United Nations Peace-Keeping Forces throughout the world.
E.85.I.18 92-1-100275-3 8.95 (DPI/850) 350pp.

THE GENERAL ASSEMBLY

The General Assembly, composed of all Member States, is the main deliberative organ of the United Nations, and has the right to discuss and make recommendations on all matters within the scope of the Charter. The General Assembly meets once a year in regular session. Special, emergency, and emergency special sessions are called as the need arises.

ADVANCE TEXT OF RESOLUTIONS AND DECISIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY
Forty-third Session
E.89.I.3 92-1-100406-3 40.00 649pp.

INDEX TO PROCEEDINGS OF THE GENERAL ASSEMBLY (M), (SO)
Issued since 1946. This series indexes: meeting records (by subject and by country, including names of speakers and voting records of Member States), reports, resolutions and documents of the Assembly.

Forty-first Session, 1986-1987, Part I: Subject Index; Conclusion of the Fortieth Session, 1985-1986
E.87.I.17/Pt.I 92-1-100318-0 39.50 348pp.

Forty-first Session, 1986-1987, Part II: Index to Speeches
E.87.I.17/Pt.II 92-1-100319-9 49.00 484pp.

Forty-second Session, 1987-1988, Part I: Subject Index; Conclusion of the Forty-first Session, 1986-1987
E.88.I.16/Pt.I 92-1-100400-4 42.00 394pp.

Forty-second Session, 1987-1988, Part II: Index to Speeches
E.88.I.16/Pt.II 92-1-100401-2 60.00 601pp.

Fifteenth Special Session, 1988; Conclusion of the Forty-second Session, 1987/1988
E.88.I.21 92-1-100404-7 15.00 123pp.

UNITED NATIONS PUBLICATIONS
Room A-3315
New York, N.Y. 10017

Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Human Rights in Developing Countries 1989 Yearbook

Compiled by human rights institutes in Norway, Denmark, the Netherlands, Finland and Canada

Edited by Manfred Nowak and Theresa Swinehart

450 pages, paperback · ISBN 3-88357-081-8 · 1989 · DM 48,– / $28.00

Need for regular up to date information on human rights performance

Human rights have become an increasingly important factor in bilateral foreign policy. A growing number of donor countries have started to link human rights with development cooperation. The actual promotion and protection of economic, social, cultural, civil and political rights is used as a criterion for selecting recipient countries, and governmental policy plans frequently describe the promotion of the respect for human rights as one of the major aims of development cooperation. Therefore, a growing need for regular, up to date and unbiassed information on human rights performances in recipient countries has emerged.

Assessment of human rights in 13 developing countries

This fourth annual volume of a yearbook series documents and assesses civil, political, economic and social rights as well as rights of peoples and minorities in Bangladesh, Botswana, India, Kenya, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Zambia and Zimbabwe. These 13 countries are major partner countries receiving aid from the Nordic countries, the Netherlands and Canada. In addition, the 1989 Yearbook provides an introduction on the significance of human rights as criterion for the development cooperation policy in Canada, Denmark, Finland, the Netherlands and Norway. A special study analyses the relationship between the World Bank and human rights. As its predecessors, the 1989 Yearbook is an important information source for politicians and policy-makers as well as for researchers, journalists, inter-governmental and non-governmental organizations concerned with human rights and development cooperation and for the public in general.

Joint project of human rights institutes in like-minded donor countries

The Yearbook-project originated in Norway and had by now become a joint publication of six human rights research institutes in five like-minded donor countries:

- Norwegian Institute of Human Rights, Oslo
- Christian Michelsen Institute, Bergen, Norway
- Danish Center of Human Rights, Copenhagen
- Åbo Akademi Institute for Human Rights, Åbo/Turku
- Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht
- Human Rights Research and Education Centre, Ottawa

For the 1990 Yearbook the participation of the Raoul Wallenberg Institute in Lund (Sweden) is also envisaged. The 1989 Yearbook was prepared by a project group of 19 independent researchers in different disciplines and edited by Manfred Nowak, Director of the Netherlands Institute of Human Rights, and Theresa Swinehart, an American political scientist.

Method of reporting on human rights performances

All 13 country chapters contain a map, a fact sheet with the most important statistical data, a summary and the following five sections:

1. Government position on human rights
2. System of governance and the right to participation
3. Civil rights
   - 3.1. Life, liberty and integrity of person
   - 3.2. Administration of justice
   - 3.3. Freedom of movement
4. Socio-economic rights
5. Equality, non-discrimination, rights of peoples and minorities

The reporting follows general guidelines prepared by the participating institutes. All the information contained in the Yearbook is based on reliable first hand information, such as fact finding missions carried out by the authors and well-checked reports from various local and international NGOs and inter-governmental organizations.

I. Human Rights as Part of the Development Policy of Like-Minded Donor Countries

Canada, by Douglas Williams · *Denmark*, by Lars Adam Rehof · *Finland*, by Allan Rosas · *The Netherlands*, by Herman von Hebel · *Norway*, by Hugo Stokke

II. Special Studies on Human Rights and Development

- Human Rights and Development Co-operation: General Recommendations to Donor Governments, by Arnfinn Nygaard
- The World Bank and Human Rights, by Katarina Tomasevski

III. Human Rights in Selected Developing Countries

Bangladesh, Botswana, India, Kenya, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Zambia, Zimbabwe

ORDER FORM
Please return to:

N. P. Engel, Publisher
3608 South 12th St.
Arlington Va 22204
Attn. Ingrid Patton
U.S.A.
☎ (703) 920-3126

N. P. Engel Verlag
P.O. Box 1670
Gutenbergstr. 29
D-7640 Kehl am Rhein
Fed. Rep. of Germany
Fax (07851) 4234

I should like to order ☐ I enclose a cheque for

.... **Human Rights in Developing Countries / Yearbook 1989** DM 48,–/$ 28.00

Name

Address

Date Signature

N. P. Engel, Publisher · Kehl am Rhein · Strasbourg · Arlington