

die Geburt der Weltorganisation begrüßt worden war, diesmal jedoch eine durch größeren Realitätssinn gemäßigte Hoffnung. Wenn die Menschen eine bessere Meinung von den Vereinten Nationen haben und wenn diese in ihren Anstrengungen erfolgreich sind, ist auch die Friedenshoffnung größer; dies gilt auch umgekehrt. Alle Meinungsanzeigen auf der ganzen Welt sprechen dafür. Eines bedarf in der gegenwärtigen Situation keiner Erläuterung, nämlich daß Krieg und Kriegsvorbereitungen immer weniger Anhänger finden, der Frieden hingegen immer mehr.

Ein großer Teil des Verdienstes dafür, daß die Friedensanhänger so zahlreich und stark sind, gebührt den nichtstaatlichen Organisationen in der ganzen Welt. Ihr unermüdliches Wirken in vielen lebenswichtigen Bereichen hat die Anstrengungen der Vereinten Nationen ergänzt und unterstützt.

Die merkliche Verbesserung des Bildes von der Organisation in der Öffentlichkeit macht jedoch eine Verpflichtung noch dringlicher – die Verpflichtung, eine neue Vertrauenskrise zu vermeiden. Ich bin mir gewiß, daß das Sekretariat der Vereinten Nationen mit der erforderlichen Unterstützung der Mitgliedstaaten allen ihm erteilten Aufträgen uneingeschränkt nachkommen wird. Seine Fähigkeiten werden jedoch dann am besten eingesetzt werden, wenn die Organisation insgesamt von ihren Mitgliedstaaten zielbewußter genutzt wird, als dies in der jüngsten Vergangenheit der Fall war. Mit dem Aufkommen eines Geistes der Kollegialität unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats und mit der täglichen Zusammenarbeit zwischen dem gesamten Rat und dem Generalsekretär hat sich der Entscheidungsprozeß in politischen Angelegenheiten wesentlich verbessert. Dadurch wird zwar ohne Zweifel ei-

ne grundlegende Voraussetzung erfolgreichen Handelns erfüllt, die sich ändernden Zeiten verlangen jedoch nach mehr. Wenn Einvernehmen unter den Großmächten die gewünschte Wirkung auf die Lage in der Welt erzielen soll, dann muß es auch von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Bald treten wir in ein neues Jahrzehnt ein. Für sich genommen bedeutet dies natürlich wenig, aber nicht vielen Jahrzehnten ist es gegeben, zu einem wahrhaft historischen Zeitpunkt zu beginnen. Wir befinden uns gegenwärtig an einem solchen Zeitpunkt. Allerorten herrscht der Wunsch, eine neue Seite aufzuschlagen, neue Ansätze zur Lösung alter Probleme zu erproben. In den verschiedensten Regionen ist man des Krieges müde und erkennt, wie sinnlos er ist. Auch finden die Gebärden und Posen des kriegerischen Wettstreits nicht mehr den Widerhall in der öffentlichen Meinung, auf den sie leider noch bis vor kurzem gestoßen sind. Statt dessen ist es die Bekämpfung der Konfliktursachen, der Kampf gegen wirtschaftliche Ungleichheiten, soziale Übel und die Schädigung der Umwelt, denen aller Kampfesmut und alle kämpferische Entschlossenheit gelten muß. Die Hindernisse für einen stabilen Frieden und ausgewogenen Fortschritt sind zahlreich, und zu ihrer Überwindung wird der ganze politische, geistige und moralische Einfallreichtum der Welt eingesetzt werden müssen. Die Vereinten Nationen stehen bereit, hierfür als Werkzeug zu dienen.

8. September 1989
(UN-Dok. A/44/1)

Anmerkung: Für die Überschrift ist die Redaktion verantwortlich.

Literaturhinweise

Zarjevski, Yéfime: *A Future Preserved. International Assistance to Refugees*

Oxford etc.: Pergamon Press 1988
294 S., 20,- US-Dollar
erhältlich beim Vertreter des UNHCR,
Rheinallee 6, D-5300 Bonn 2

Rosen, Klaus-Henning (Hrsg.): *Jahrbuch der Deutschen Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe 1987 (1988)*

Baden-Baden: Nomos 1987 (1988)
166 S., 34,- DM (1987)
214 S., 59,- DM (1988)

Die in der Bundesrepublik Deutschland durch ausländische Arbeitnehmer, durch deutsche Übersiedler aus der Sowjetunion und aus Osteuropa, durch DDR-Flüchtlinge und durch Asylbewerber aus anderen Staaten entstandene komplexe ›Ausländerfrage‹ wird mit zunehmender Lebhaftigkeit und auch Heftigkeit diskutiert. Dabei sind die Asylbewerber, vor allem die aus außereuropäischen Ländern, am stärksten von Kritik und auch Ablehnung betroffen, welche sich oft durch parteitaktische Instrumentalisierungen noch verschärfen. Diese auch in anderen wohlhabenden Industriedemokratien zu beobachtenden Erscheinungen verstärken sich in der Bundesrepublik durch den Mangel an früherer (kolonialer) Erfahrung im Umgang mit ›exotischen‹ Mitmenschen, durch die Gewöhnung an ausländische Zwangsarbeiter in den Kriegsjahren und die (häufig aus parteitaktischen Überlegungen manipulierte) rechtliche und politische Gemengelage, die sich aus dem Nebeneinander von einem Asylrecht gemäß Artikel 16 des Grundgesetzes und einem Asylrecht ge-

mäß der Genfer Flüchtlingskonvention ergibt. Bei Versuchen, eine im Interesse der Bundesrepublik und der betroffenen Asylbewerber dringend gebotene Versachlichung der Diskussion zu erreichen, erweist es sich meist als ein empfindlicher Mangel, daß die internationalen Zusammenhänge der Problematik und die deutschen Bezüge zu ihr nur unzureichend bekannt sind. Die drei anzudeutenden Bände erscheinen besonders geeignet, hier Abhilfe zu schaffen.

Der vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) herausgegebene und von einem seiner ehemaligen Mitarbeiter, Yéfime Zarjevski, verfaßte Band ›A Future Preserved‹ gibt einen konzisen Überblick über die Gesamthematik ›Flüchtlinge‹ und über die Maßnahmen und Bemühungen, mit denen der UNHCR versucht, dem Mandat, das ihm die Staatengemeinschaft für seine Arbeit gegeben hat, gerecht zu werden.

Nach einem kurzen Abriss über die Entwicklung des Gedankens einer internationalen Hilfe für Flüchtlinge seit den Geschichte machenden Initiativen von Fridtjof Nansen und über die Gründung und den Aufbau der Organisation des UNHCR wird dessen Hauptaufgabe, der Schutz für die Flüchtlinge (›international protection‹), definiert und erläutert. Nach einer Darstellung der herausragenden Rolle, die Europa zwangsläufig bei der Lösung der Flüchtlingsprobleme spielen muß, folgt in jeweils knappen, aber hinreichend ausführlichen Darstellungen eine Auflistung aller einzelnen Flüchtlingsprobleme, wie sie sich in Afrika, Asien und Lateinamerika – von Algerien bis Sambia, vom Mittleren Osten bis Hongkong und von Chile bis in die Karibik – darstellen. Abgerundet wird der Band mit Darstellungen der jüngsten Entwicklungen bis hin zu den neueren Zusammenhängen zwischen Hilfe für Flüchtlinge und Entwicklungspolitik

sowie mit einer gut getroffenen Auswahl von Auszügen aus den wichtigsten für die Arbeit des UNHCR verbindlichen Dokumenten.

Der Band ist, nicht zuletzt durch sein gut gegliedertes Stichwortverzeichnis, auch eine Art Handbuch, das durch die Vermittlung der größeren Zusammenhänge nicht nur für den an internationalen Fragen Interessierten, sondern auch für all diejenigen hilfreich sein kann, die im sozialen, karitativen und kommunalen Bereich mit den oft recht hautnahen Problemen der Flüchtlingshilfe in der Bundesrepublik selbst befaßt sind. Eine deutsche Ausgabe des Bandes erschiene nützlich.

Die 1980 gegründete ›Deutsche Stiftung für UNO-Flüchtlingshilfe e.V.‹ sammelt Spendengelder, die sie dem UNHCR und dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) für deren Arbeit zur Verfügung stellt. Seit zwei Jahren versucht sie zusätzlich, mit ihren Jahrbüchern auch gedankliche Beiträge für eine deutsche Beteiligung an der Problembewältigung beizusteuern. ›Was uns fehlt‹, schreibt der Herausgeber, Klaus-Henning Rosen, in seiner Einführung zum ersten Jahrbuch mit Blick auf die Situation in der Bundesrepublik, ›ist ein in sich geschlossenes Konzept für eine Asylpolitik‹. Die Jahrbücher verstehen sich offenkundig als Beiträge zur Gestaltung einer solchen Konzeption.

Beide Bände sind in jeweils vier Teile gegliedert: Internationale Aspekte, Reaktionen in der Bundesrepublik auf die Flüchtlingsnot, Stellungnahmen von Politikern und Beiträge von Juristen. Darüber hinaus besteht, was den Inhalt angeht, kein systematischer Gesamtaufbau. Vorrangig werden diejenigen Themen behandelt, die für die Bundesrepublik von besonderer Bedeutung sind. So zum Beispiel die Flüchtlingsgrup-

pen der Tamilen, Iraner, Palästinenser und Kurden, die Themen ›Asylrecht – Grundrecht‹, ›De-facto-Flüchtlinge‹ und ›Tendenzen der Asylrechtsprechung‹ sowie Berichte etwa über Erfolge und Rückschläge in der Weltflüchtlingspolitik oder über Flüchtlingsinitiativen in der Bundesrepublik. Mit dem demnächst erscheinenden Band 1989 des Jahrbuches soll der mit den ersten beiden Bänden eingeschlagene Weg fortgesetzt werden, unter anderem mit einem Beitrag von Lew Kopelew über Flüchtlinge aus der Sowjetunion und einem Beitrag von Heinz-Oskar Vetter über die Harmonisierung des europäischen Flüchtlingsrechts.

Insgesamt bieten die Jahrbücher fundierte Analysen und Stellungnahmen zu wichtigen Einzelaspekten des Themas ›Flüchtlinge‹. Sie dürften somit für jeden von Nutzen sein, der sich mit den sich der Bundesrepublik Deutschland stellenden Problemen und den Zusammenhängen der Weltflüchtlingsproblematik näher befassen will.

Hans Arnold □

Opitz, Peter J. (Hrsg.): Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen

München: Beck (Beck'sche Reihe, Bd.367) 1988
238 S., 19,80 DM

Es ist das Anliegen des Herausgebers, das Weltflüchtlingsproblem aus dem Schatten anderer großer Weltprobleme zu holen; er will damit Unkenntnis und Mißverständnissen entgegenwirken, die sich in zunehmender Abwehrhaltung gegenüber in Europa asylsuchenden Flüchtlingen und in einer wachsenden Fremdenfeindlichkeit bemerkbar machen. In einem in prägnanter Form gefaßten Handbuch werden die historischen und politischen Hintergründe der Flüchtlingsbewegungen, deren Ursachen und Verlauf und die sich daraus ergebenden Perspektiven dargestellt.

In einem einleitenden Abschnitt gibt Opitz einen historischen Rückblick auf die wichtigsten Ereignisse und Prozesse im 20. Jahrhundert und stellt die kaum überschaubare Zahl der Flüchtlingsbewegungen in größere Zusammenhänge. Hierbei werden die gewaltigen Ausmaße des Weltflüchtlingsproblems deutlich, die eine Hoffnung auf schnelle und einfache Lösungen nicht zulassen, zumal die inner- und zwischenstaatlichen Konflikte in der Dritten Welt immer neue Flüchtlingsbewegungen verursachen und die sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Lösungen erschweren. Opitz schildert die Suche nach präventiven Lösungen im Rahmen der Vereinten Nationen, die allerdings zu allzu optimistischen Erwartungen keinen Anlaß gäben; trotzdem müßten mit Realismus und Phantasie weiterhin Wege gesucht werden, auf denen neue Flüchtlingsbewegungen eingedämmt oder zumindest in ihren Auswirkungen auf die betroffenen Menschen gemildert werden könnten.

Die nachfolgende, in dieser Form einzigartige Darstellung der Flüchtlingsprobleme in

37 Ländern der Dritten Welt und in Osteuropa werden von Experten analysiert und die Hintergründe dieser Probleme durchleuchtet. Hierbei orientierten sich die Verfasser in erster Linie an der weltweit anerkannten Flüchtlingsdefinition der Flüchtlingskonvention von 1951, schlossen jedoch mit Recht die Probleme der entwurzelten Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen – Armut- und Umweltflüchtlinge, Flüchtlinge vor internen und internationalen Konflikten – mit ein, deren Schicksal sich kaum von dem der ›Konventionsflüchtlinge‹ unterscheidet.

Die handbuchmäßige Aufarbeitung dieses Stoffes ist sicher von Nutzen für alle, die sich beruflich mit den Flüchtlingsproblemen befassen und sich rasch informieren wollen. Wer sich, zum Beispiel im Rahmen des Asylverfahrens, mit den Einzelheiten der konkreten Flüchtlingsprobleme auseinandersetzen hat, wird allerdings nicht umhin können, zusätzliche Materialien zu konsultieren, wobei die jedem Länderbericht beigefügten Literatur- und Dokumentationshinweise eine wertvolle Hilfe darstellen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Möglichkeit der Beschaffung derartigen Materials über die Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge in Bonn (Hans-Böckler-Str.3, 5300 Bonn 3) hingewiesen.

Eberhard Jahn □

Bailey, Sydney D.: The Procedure of the UN Security Council, Second Edition

Oxford: Clarendon Press 1988
510 S., 45,- engl. Pfund

Das kooperative Gesprächsklima zwischen den Großmächten trägt auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Früchte. Die wiedererlangte Bedeutung des Rates macht die überarbeitete Ausgabe des Werkes von Sydney Bailey über das Prozedere im Sicherheitsrat besonders interessant.

In der für Angelegenheiten des Sicherheitsrats zuständigen Abteilung des UN-Sekretariats in New York wurde seit langem die erste Auflage neuen Diplomaten, die nach einem Einführungswerk in die Technik des Sicherheitsrats fragten, empfohlen. Baileys Buch geht freilich weit über eine Einführung hinaus. Es steht als Nachschlagewerk in den Buchregalen vieler Diplomaten, Wissenschaftler und Journalisten. Was die Auflage aus dem Jahre 1975 aus der reichen Literatur über den Sicherheitsrat heraushob, war ihr strenger Ansatz: Bailey konzentrierte sich auf das Verfahren in diesem Hauptorgan und ließ dabei historische Fallstudien außer acht. Der Brite hielt sich an die ›Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats‹, deren Entwicklung, Anwendung und Defizite er darstellte. Darüber hinaus erfaßte Bailey eine Vielzahl ungeschriebener Verfahrensregeln.

Heute ist diese erste Auflage nur noch unter Einschränkungen zu empfehlen. Wegen der Entwicklungen im Rat in den vergangenen Jahren sind neue Aspekte in den Vorder-

grund gerückt, die Bailey zu Anfang der siebziger Jahre allenfalls errahnen konnte. Seine Erstauflage ist nicht mehr aktuell. Zum Stand von Jahresbeginn 1987 hat der Brite sein erfolgreiches Werk daher überarbeitet. Zudem fügte er ein neues Kapitel über Abstimmungen und Veto sowie ein neues Unterkapitel über die Ernennung des UN-Generalsekretärs ein.

Im zusätzlichen Kapitel erläutert Bailey unter anderem das Veto-Verhalten der Ständigen Mitglieder des Rates. Während in den ersten zwanzig Jahren der UN die Sowjetunion von insgesamt 111 Vetos immerhin 103 verbuchte (USA: keines), gab sie zwischen 1966 und 1986 nur 18mal ihr Veto ab. Hauptnutzer des Veto-Rechts waren in dieser Zeit die USA: von insgesamt 119 Vetos gehen 57 auf ihr Konto. Großbritannien erhob in dieser Zeit 23mal sein Veto. Entgegen oft geäußerten Ansichten kommt Bailey zu dem Schluß, daß nur in 27 Veto-Fällen ein Schaden durch die Entscheidungslosigkeit des Sicherheitsrats entstanden sei (S.213f.).

Im Unterkapitel zur Ernennung des UN-Generalsekretärs beschreibt Bailey die bisherigen Verfahren. Nach Artikel 97 der UN-Charta ernennt die Generalversammlung den Generalsekretär auf Empfehlung des Sicherheitsrats. Die Einigung auf einen Kandidaten ähnelt im Hinblick auf die Komplikationen dem Verfahren zur Papstwahl. So soll 1981 vor der Ernennung Pérez de Cuéllars China 16mal Widerspruch gegen eine dritte Amtszeit Kurt Waldheims erhoben haben. Die USA lehnten offenbar in fünf der insgesamt 17 hinter verschlossenen Türen erfolgten Abstimmungen den Kandidaten der Dritten Welt, Salim Ahmed Salim aus Tansania, ab (S.293).

Zu kritisieren ist an der Zweitaufgabe zweierlei: Zum einen behandelt Bailey die sogenannten Konsultationen des Sicherheitsrats nur in wenigen Sätzen, obwohl sie das Rückgrat der Ratsarbeit bilden. Insbesondere versäumt es Bailey, die Begrifflichkeiten zu klären, etwa die informellen Konsultationen von den formellen, in der ›Vorläufigen Geschäftsordnung‹ vorgesehenen geschlossenen Treffen abzusetzen. Eine Untersuchung der Konsensbildung unterbleibt.

Zum zweiten ist seine Aufstellung über die Teilnahme von Nichtmitgliedern an Debatten des Rates unvollständig. Bailey schreibt zwar, daß die Teilnahme der Beobachter der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) an Ratssitzungen durch die Vereinten Staaten abgelehnt wurde, läßt jedoch außer acht, daß diese Beschlüsse Verfahrensangelegenheiten waren und die USA demzufolge kein Veto-Recht besaßen. Faktum ist, daß die PLO sich seit 1975 an Sicherheitsratsdebatten beteiligen konnte. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß auch in der Überarbeitung Baileys Stärke in einer detailgenauen Analyse der geschriebenen Verfahrensregeln des Sicherheitsrats liegt. Diese Analyse macht das Buch einmalig. Die Sammlung der ungeschriebenen Regeln des Sicherheitsrats ist dagegen unvollständig und nur als Zugabe zu sehen.

Peter Bardehle □