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 · CFC □ 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 · CAAS □ UNMOGIP · UNTSO · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL · UNGOMAP · UNIIMOG · UNAVEM · UNTAG · ONUVEN · ONUCA

38. Jahrgang · ISSN 0042-384X · Einzelheft: DM 10,– · April 1990

2/90

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

VEREINTE NATIONEN

38. Jahrgang **April 1990** **Heft 2**

Karl Josef Partsch
›Volk‹ und ›Nation‹ im internationalen Recht – einst und jetzt 41

Hans Arnold
Die persönliche Meinung:
Berlin ist eine Uno wert 43

Guido Hildner
Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer
Aktivitäten der Organisation zum Schutze ausländischer Arbeitnehmer . . 47

Dieter Göthel
Eine vertane Chance zur Reform
Die zwölfte Überprüfung der UN-Besoldung 51

Wolfgang Schäuble
Drogenbekämpfung internationale Gemeinschaftsaufgabe
Rede des Bundesinnenministers vor der 17.UN-Sondergeneralversammlung
(20. Februar 1990) 56

Lothar Koch
Bundesleistungen an den Verband der Vereinten Nationen (Tabelle) . . . 58

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen
Berichte · Nachrichten · Meinungen
Ilka Bailey-Wiebecke, Peter Bardehle, Lothar Koch, Jürgen Kramer, Henning Melber, Martina Palm-Risse und Redaktion
44.UN-Generalversammlung vom Einvernehmen der beiden Supermächte geprägt (5). 60
16.Sondergeneralversammlung hofft auf einen friedlichen Wandel in Südafrika (6) 63
US-Intervention in Panama beschäftigt den Sicherheitsrat (7) 65
17. Sondergeneralversammlung fordert verstärkte Anstrengungen zur Drogenbekämpfung (8) 67
Menschenrechtsausschuß (9) 68
Rassendiskriminierungsausschuß (10) 70
Umsetzung des Folterverbots (11) 72
Menschenrechts-Unterkommission diskutiert ihr Selbstverständnis (12) . . 73
Haushalt 1990/91 ohne förmliche Abstimmung beschlossen (13) 74

Dokumente der Vereinten Nationen
Internationaler Terrorismus, Internationale Sicherheit, Panama, Südafrika 75

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1990 (Tabelle) 80

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; Telefax: (02 28) 21 74 92.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung der Verfasser, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion, wieder.
Norbert Paul Engel Verlag, Gutenbergstr. 29, D-7640 Kehl am Rhein, ☎ (0 78 51) 24 63, Telex 7-53 560, Telefax: (0 78 51) 42 34 · 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. Erhard Eppler, Bundesminister a. D.
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
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
Annemarie Renger, MdB, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Prof. Volker Rittberger, Ph.D.
Helmut Schmidt, Bundeskanzler a. D.
Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.
Lothar Späth, MdL, Ministerpräsident Baden-Württembergs
Dr. Hans Stercken, MdB, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages
Dr. Hans-Jochen Vogel, MdB, Vorsitzender der SPD und der SPD-Bundestagsfraktion
Alexander Graf York von Wartenburg, Botschafter
Dr. Theodor Waigel, MdB, Vorsitzender der CSU, Bundesminister der Finanzen
Rüdiger Freiherr von Wechmar, MdEP
Günther van Well

Vorstand:
Dr. Helga Timm, MdB, Darmstadt (Vorsitzende)
Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin (Stellvertretender Vorsitzender)
Karl Lamers, MdB, Königswinter (Stellvertretender Vorsitzender)
Sabine von Bennigsen, München
Dr. Klaus Dicke, Kiel
Prof. Dr. Ingomar Hauchler, MdB, Jesteburg
Ulrich Irmer, MdB, München
Ulrike Renner-Helfmann, München
Elke Schramm, Berlin
Prof. Dr. Christian Tomuschat, Bonn
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, D-5300 Bonn 1
☎ (02 28) 21 36 46; Telefax: (02 28) 21 74 92

Tübinger Universitätsschriften

Forschungsprojekt Menschenrechte

Band 3

Johannes Schwartländer / Dietmar Willoweit (Hrsg.)

Das Recht des Menschen auf Eigentum

9 Beiträge · ausführliches Personen- und Sachregister · VI, 180 S. · ISBN 3-88357-007-9 · 1983 · DM 29,80

I. Wandel und Begründung des Eigentums in der Geschichte

Dietmar Willoweit, Tübingen
Geschichtliche Wandlungen der Eigentumsordnung und ihre Bedeutung für die Menschenrechtsdiskussion

Reinhard Brandt, Marburg
Menschenrechte und Güterlehre / Zur Geschichte und Begründung des Rechts auf Leben, Freiheit und Eigentum

Wolfgang Schild, Bielefeld
Begründungen des Eigentums in der Politischen Philosophie des Bürgertums / Locke – Kant – Hegel

II. Freiheitsgehalt des Eigentums

Hans Ryffel, vorm. Speyer
Zum menschenrechtlichen Gehalt des Eigentums in philosophisch-anthropologischer Sicht

Johannes Schwartländer, Tübingen
Das „freie Eigentum" und seine menschenrechtliche Bedeutung

Ernst Vollrath, Köln
Ist das Recht auf Eigentum als ein Menschenrecht zu begründen?

III. Die Eigentumsgarantie in der Rechtsordnung

Ludwig Raiser †, Tübingen
Eigentum als Recht des Menschen

Eibe H. Riedel, Kiel
Die Eigentumsgarantie als Problem der allgemeinen Staatslehre und des Verfassungsrechts am Beispiel Großbritanniens

Klaus Westen, Berlin
Das Recht auf Eigentum in sozialistischen Staaten

Schwerpunkte des Bandes
Der mit der Renaissance einsetzende Wandel zur neuzeitlich-modernen Eigentumsordnung sowie der hohe Stellenwert, der dem Eigentum für die Konstitution und Ausgestaltung einer freiheitlichen Rechtsordnung zugesprochen wird, weist auf die eminente Freiheitsbedeutung hin, die dem Eigentum in der Entwicklung des euro-amerikanischen Kulturkreises zukommt.
Der dem Menschen notwendige und seine geschichtliche Existenz prägende Aufbau von Daseinsmöglichkeiten wie die durch Wissenschaft und Technik ermöglichte geschichtlich neue Sachherrschaft über die Natur und ihre elementare Bedeutung für die Entfaltung und gemeinschaftliche Sicherung der gleichen Freiheit eines jeden sind die Ansatzpunkte, von denen aus der Sinngehalt des Eigentums entfaltet wird. Schließlich wird der menschenrechtliche, der staatsrechtlich-politische sowie – in Abgrenzung zum ökonomischen – der private Stellenwert des Eigentums im völkerrechtlichen, anglo-amerikanischen und sozialistischen Rechtsraum untersucht.

Band 4

Hans Ryffel / Johannes Schwartländer (Hrsg.)

Das Recht des Menschen auf Arbeit

13 Beiträge · ausführliches Personen- und Sachregister · VI, 298 S. · ISBN 3-88357-019-2 · 1983 · DM 29,80

I. Sozial- und ideengeschichtliche Hintergründe

Helmut Klages, Speyer
Die Entwicklung der Industriegesellschaft und die Menschenrechte auf Eigentum und Arbeit

Hansjoachim Henning, Duisburg
Sozio-ökonomische Hintergründe der Realisierungsversuche des Rechts auf Arbeit

Friedrich Fürstenberg, Bochum
Normative Aspekte moderner Berufswirklichkeit

Thilo Ramm, Hagen
Das Recht auf Arbeit und die Gesellschaftsordnung

II. Aspekte der rechtlichen Sicherung

Wolfgang Thiele, Kiel
Konkretisierungen des Rechts auf Arbeit im Arbeitsrecht?

Winfried Brugger, Tübingen
Freiheit des Berufs und Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht

Klaus Westen, Berlin
Das Recht auf Arbeit in den Prämissen sozialistischer Verfassungen

III. Arbeit und Freiheit als Problem der modernen Gesellschaft

Wolfgang Schild, Bielefeld
Das Problem eines Rechts auf Arbeit bei Marx

Karl-Heinz Volkmann-Schluck †, Köln
Das Recht auf Arbeit im Horizont der modernen Gesellschaft

Arno Baruzzi, Augsburg
Arbeit und Beruf. Drei Thesen

Hans Ryffel, vorm. Speyer
Philosophisch-anthropologische Aspekte der Arbeit im Hinblick auf ein Recht auf Arbeit

Johannes Schwartländer, Tübingen
Das Recht auf Arbeit – Leitidee der modernen Gesellschaft?

Schlußbetrachtungen zu den Bänden 3 und 4

Hans Ryffel, vorm. Speyer, Zur möglichen Einheit der Menschenrechte auf Eigentum und Arbeit

Schwerpunkte des Bandes
„Recht auf Eigentum" und „Recht auf Arbeit" stehen im Widerstreit. Doch sind beide notwendige Freiheitsforderungen. Das Recht auf Arbeit hat seinen Ort in der industriellen Gesellschaft und zielt auf soziale Sicherheit und soziale Freiheit, und zwar diese auch in der abhängigen Arbeit.
Zunächst werden die ideengeschichtlichen Aspekte dieses Rechts auf Arbeit, die Geschichte seiner politischen Verwirklichung und rechtlichen Sicherung untersucht. Sodann werden Bestand und mögliche Verbesserungen für die Sicherung des Rechts auf Arbeit im Arbeits- und Verfassungsrecht diskutiert.
Dem folgen Versuche, die anthropologische Bedeutung und den freiheitlichen Gehalt gesellschaftlicher Arbeit philosophisch zu bestimmen. Dabei wird der Begriff der modernen Gesellschaft ebenso erörtert wie die mögliche Vermittlung von gesellschaftlicher Arbeit und Freiheit im Begriff des Berufs. Abschließend wird noch einmal auf das Verhältnis der beiden Menschenrechte eingegangen.

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

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.

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

Das **Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen – BFIO** sucht für die Mitarbeit bei den Entwicklungsbanken sowie verschiedenen Organisationen im UN-Bereich

Financial Analysts, Sector Economists, Project Economists

Voraussetzungen: Hochschulabschluß, einschlägige Berufserfahrung, ausgezeichnete Fremdsprachenkenntnisse, Auslandserfahrung – möglichst in Entwicklungsländern.
Sie erhalten im BFIO auch grundsätzliche Beratung und Information über Vakanzen, Möglichkeiten und Voraussetzungen für den Dienst bei internationalen Organisationen.
Ihre Anfrage richten Sie bitte an das
BFIO – Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen
Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Feuerbachstraße 44, D-6000 Frankfurt am Main 1

Bundesanstalt für Arbeit

›Volk‹ und ›Nation‹ im internationalen Recht – einst und jetzt

KARL JOSEF PARTSCH

»Wir, die Völker der Vereinten Nationen ...«, so hebt die Präambel der Charta der Vereinten Nationen an. Was haben die Völker getan? Sie haben sich in San Franzisko versammelt, um die Satzung der neuen Weltorganisation anzunehmen, freilich vertreten durch Bevollmächtigte von Staaten. Diese Erwähnung von ›Völkern‹ geht auf Franklin D. Roosevelt zurück und wurde nur zurückhaltend, wenn nicht kühl, aufgenommen.[1] Unrealistisch sei sie.

Der amerikanische Präsident wollte auf diese Weise etwas von dem Pathos der amerikanischen Unabhängigskeitserklärung in das neue Dokument einführen, er mag auch an die Atlantik-Charta vom August 1941 gedacht haben und an die 14 Punkte seines Vorgängers Woodrow Wilson, der seine Vorschläge für die territoriale Neuordnung der Welt auf die Selbstbestimmung der Völker gründete. Auf dieser Grundlage wurden die Landkarten Europas und des Nahen Ostens tiefgreifend neugestaltet und aus den Herrschaftsbereichen des Zarenreichs, der Doppelmonarchie und der Hohen Pforte zahlreiche Nationalstaaten herausgeschnitten. Das Zauberwort der Selbstbestimmung der Völker, ein neues politisches Evangelium, zündete. Das belegt schon der Reigen von Delegationen aus dem Nahen Osten, der sich 1918/19 in Paris einfand: Emir Feisal mit seinem Dolmetscher T.E. Lawrence von Arabien, Chaim Weizmann für die Zionistische Bewegung, Armenier, Kurden, Georgier, Tataren aus Aserbaidschan, Syrer und Libanesen, um nur einige aus Gebieten zu nennen, von denen man heute viel spricht.

Die Gründer des Völkerbundes haben es zwar abgelehnt, das mit Sprengstoff versehene Programm der Selbstbestimmung von Wilson zu einer dynamischen Daueraufgabe ihrer Gemeinschaft zu machen, sie haben die Unruhe, die dieser Gedanke erzeugte, dennoch geerbt. Das Nationalitätenproblem in all seinen Auffächerungen hat den Völkerbund während seiner ganzen Wirkungszeit wie kein anderes beschäftigt[2], und es braucht kaum daran erinnert zu werden, daß es auch ein Spannungsverhältnis zwischen Volk und Nation war, welches den Zweiten Weltkrieg auslöste.

Wir neigen im befriedeten Europa dazu, das Zeitalter des Nationalstaates als überwunden anzusehen. Ereignisse der letzten Zeit wie die Auseinandersetzungen und Aufbrüche in den Einflußzonen und Randgebieten der Sowjetunion sprechen dagegen. So mag es geboten sein, der Frage nachzugehen, wie das internationale Recht mit den Begriffen von Volk und Nation umgeht und welche Rolle sie spielen. Die Entwicklungen in den Vereinten Nationen sollen dabei im Vordergrund stehen, aber es soll auch kurz auf die Ereignisse im östlichen Europa in jüngster Zeit eingegangen werden.

I. Terminologisches

Im Staatenverkehr verwandte Begriffe haben häufig eine Vorgeschichte in einem nationalen Kultur- oder Rechtskreis. Das gilt auch für die hier zu beleuchtenden Begriffe. Sehr unterschiedlich werden sie in den verschiedenen Kulturkreisen verstanden. Allen gemeinsam ist, daß es sich um Gruppen von Menschen handelt, um Gemeinschaften. Die Unterschiede fangen jedoch schon an, wenn man danach fragt, wer sie geschaffen hat und wodurch die Gruppen untereinander verbunden sind.

Beim ›Volk‹ können das Bindungen sehr unterschiedlicher Art sein. Wenn das ›Oxford Dictionary‹ unter dem Stichwort ›people‹ etwa anführt: »people don't like to be kept waiting«, ist da eine sehr lockere Gruppe gemeint. Im Deutschen ist das Wort ›Volk‹ stark gefühls- oder gemütsbeladen, kann aber auch auf eine soziale Gruppe bezogen werden.

Stärker noch sind die Unterschiede beim Begriff der ›Nation‹. Wenn Diderot in der ›Encyclopédie‹ die Nation als eine größere Zahl von Menschen begreift, »die ein bestimmtes durch feste Grenzen eingeschlossenes Gebiet bewohnen und ein und derselben Regierung gehorchen«, so ist das Element der politischen Bindung an einen Staat ganz deutlich betont, was angesichts der französischen Geschichte nicht erstaunlich ist. Ganz anders Friedrich Schiller:[3]

»Abgesondert von dem Politischen hat der Deutsche sich einen eigenen Wert gegründet, und wenn auch das Imperium unterginge, so bliebe die deutsche Würde unangefochten. Sie ist eine sittliche Größe. Sie wohnt in der Kultur und im Charakter der Nation, der von ihren politischen Schicksalen unabhängig ist.«

Vor und über dem Staat – meinte Herder – sei das Volk lebendig als schöpferische Kraft, die in Sprache und in einem besonderen Volksgeist sich ausdrücken soll. Er hätte dabei auch ›Nation‹ sagen können.

Ein starker Gegensatz liegt zwischen dem staatsbezogenen Nationenbegriff der Franzosen und dem kulturbezogenen der Deutschen. Bemerkenswert ist, daß Josef Stalin[4] 1913 die Nation definierte als

»eine historisch entstandene stabile Gemeinschaft der Sprache, des Territoriums, des Wirtschaftslebens und der sich in der Kulturgemeinschaft offenbarenden psychischen Eigenart«.

Mit der Erwähnung des Wirtschaftslebens ist ein neues Element eingeflossen, das nicht ganz staatsfern begriffen werden kann und als spezifisches Merkmal einer sozialistischen Nation in der sowjetischen Diskussion seither stark in den Vordergrund gerückt wurde.[5] Anderseits sind aber nicht nur Sprache und Kulturgemeinschaft stark betont, sondern auch der Entstehungsgrund der Nation: kein Staatsakt, sondern historisches Wachstum, was dem französischen Nationenbegriff fremd ist.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hans Arnold, geb.1923, gehörte 1951–1986 dem Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland an, zuletzt als Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf.

Dieter Göthel, geb.1939, Direktor der Personalabteilung der IAEA in Wien, ist Mitglied im Beratenden Ausschuß für Verwaltungsfragen und im Pensionsrat der Vereinten Nationen.

Guido Hildner, geb.1958, ist Jurist und arbeitet am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.

Dr. Karl Josef Partsch, geb.1914, emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, gehörte zwei Jahrzehnte dem Ausschuß für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung an.

Eher schimmert die Gedankenwelt Herders durch. Im übrigen hat die Definition Stalins über die Jahrzehnte hinweg allen Versuchen getrotzt, sie etatistisch umzudeuten.
Wenn in der modernen völkerrechtlichen Literatur der sowjetischen Doktrin eine einheitliche ›westliche‹ Auffassung von ›Nation‹ und ›Volk‹ gegenübergestellt wird, die stark staatsbezogen sei und mindestens ›Nation‹ und Staat als auswechselbare Begriffe verstehe, ist das wahrscheinlich ein Nebenprodukt des Kalten Krieges. Im übrigen ist zuzugeben, daß Vertreter der Sowjetunion in der Entkolonisierungsdebatte nicht selten Positionen bezogen, die stärker taktisch bedingt waren, um eine Führungsrolle gegenüber der Dritten Welt zu festigen, denn durch Dogmentreue.
Angesichts dieser weit auseinanderklaffenden Auffassungen besteht eine gewisse Schwierigkeit, von einer »gewöhnlichen Bedeutung« dieser Begriffe auszugehen, wie es die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (Art.31) gebietet. Wenn jedoch »die Völker« in der Präambel als Gründer der Vereinten Nationen beschworen werden, weist das darauf hin, daß stärker der staatsbezogene denn der kulturbezogene Begriff des Volkes gemeint ist.

II. Die Charta

Der 1945 gegründete Staatenbund heißt »The United Nations«. Nationen sind Staaten. Die beim ›Völkerbund‹ begangene Sünde, ›Nations‹ mit Völkern zu übersetzen, um den Verein aufzuwerten, wurde nicht wiederholt. Das hat man bei der Übersetzung von ›United‹ nachgeholt. Es wird doch niemand behaupten wollen, die Mitglieder der Weltorganisation seien enger zusammengeschlossen als die Gliedstaaten der ›Vereinigten Staaten‹. ›Vereinigte Nationen‹ sollte genügen. Die sprachbewußten Schweizer haben das erkannt, konnten sich aber gegenüber dem weniger sprachbewußten größeren Nachbarn nicht durchsetzen, der von der ›Neuen Zeitung‹ angehalten wurde, von ›Vereinten Nationen‹ zu sprechen. Freilich widerstand Erich Kaufmann[6] und benützte die zutreffende Bezeichnung in seiner Übersetzung der Charta von 1948.
Wenn in der Charta die Staaten als ›Nationen‹ bezeichnet werden, so erfaßt diese Gleichsetzung anders als in der Präambel nicht auch die Völker. Mitglieder der Vereinten Nationen können Völker nicht werden. In den Regeln über die Mitgliedschaft und ihren Erwerb ist nur von Staaten die Rede. Allenfalls kann es passieren, daß ein Staat schon aufgenommen wird, bevor er alle nötigen Elemente aufweist, aber das ist eine Anomalie.
Potentielle zukünftige Mitglieder sind aber die Gebiete, die noch unter Kuratel stehen – entweder unter dem Treuhandsystem oder als sonstige Gebiete ohne Selbstregierung. Die Satzung des Völkerbundes hatte die Bewohner von Mandatsgebieten zwar (in Art.22 Abs.1–3) noch generell als ›peoples‹ bezeichnet, dann aber bei Schilderung der Entwicklungsstufen differenziert. Nur Gebiete des ehemaligen Osmanischen Reiches werden als ›communities‹ auf dem Wege zu ›independent nations‹ qualifiziert (spätere A-Mandate: Art.22 Abs.4); die Einwohner der späteren B-Mandate heißen ›peoples‹ oder ›natives‹ (Abs.5), während den Einwohnern der C-Mandate nur der Titel ›indigenous population‹ oder schlicht ›population‹ gegönnt wurde.
Die Vereinten Nationen kennen beim Treuhandsystem keine generelle Unterscheidung nach Entwicklungsstufen und daher auch keine abgestufte Terminologie. Die Einwohner werden teils als ›peoples‹, teils aber als ›inhabitants‹ bezeichnet[7] und ähnlich auch die Bewohner der Gebiete ohne Selbstregierung (Art.73 der Charta). Dieser Sprachgebrauch ist deswegen auffällig und schwer zu erklären, da nur den Treuhandgebieten neben Selbstregierung auch die Unabhängigkeit in Aussicht gestellt wurde, den anderen abhängigen Gebieten nur Selbstregierung, was weniger ist. Darüber ist in San Franzisko heftig gestritten worden, wobei sich die Franzosen und Engländer schließlich doch gegen China und die Sowjetunion durchsetzen konnten, die zwischen den beiden Gruppen von Gebieten keinen Unterschied machen wollten.[8] Nach der Charta gab es noch keine allgemeine Pflicht zur Entkolonisierung aller abhängigen Gebiete. Das kam erst später.
Erst mit dem Erstarken des Gedankens der Entkolonisierung im ersten Jahrzehnt nach der Gründung wird durchgehend eine einheitliche Bezeichnung benützt. 1952 nennt die Generalversammlung die Bewohner aller abhängigen Gebiete ›Völker‹,[9] die freilich deutlich von ›Nationen‹ unterschieden werden. Eigenartig ist allerdings, daß es daneben noch eine ›Eingeborenen-Bevölkerung‹ (indigenous population) geben soll, die auch an Gesetzgebungs- und Exekutivorganen zu beteiligen wäre. Das ist ein Ausdruck, der sonst nur für die Urbevölkerung von Gebieten verwandt wird, die überwiegend von Einwanderern besiedelt sind (Indianer in Nordamerika, Eskimos in Kanada, Maoris in Neuseeland). Auf Afrika angewandt klingt das wie ein terminologischer Rückfall in die Kolonialzeit, die zu überwinden die Vereinten Nationen damals gerade ansetzten.
Aus einer der Bestimmungen über die Ziele der Weltorganisation, deren Auslegung Rätsel aufgibt, wurde eine Kampfparole der Entkolonisierung entwickelt. Sie lautet in der Übersetzung von Erich Kaufmann,[10] die genauer ist als die amtliche, da sie nicht verwischt, wessen »gleiche Rechte« gemeint sind: Ziel der Vereinten Nationen sei,

»2. Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern, die auf die Achtung vor *dem* Grundsatz der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung der Völker gegründet sind, und alle anderen Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, den allgemeinen Frieden zu festigen.«

Hauptziel ist der Frieden zwischen den Nationen. Das steht gleich zweimal da, am Anfang und am Ende. Angestrebt werden soll dieses Ziel unter Achtung für *einen* Grundsatz, für ein Prinzip, nämlich das der gleichen Rechte (offenbar auch wieder dieser Nationen) und der Selbstbestimmung der Völker. In dem einen Grundsatz ist also ein Element der Stabilität mit einem Element der Unruhe kombiniert. Das konnte Hans Kelsen[11] nicht verstehen und hat daher versucht, die beiden Elemente auf einen Nenner zu bringen. Gleiche Rechte der Staaten, kombiniert mit Selbstbestimmung, seien nichts anderes als souveräne Gleichheit, also Garantie der Souveränität. Das ist völlig überzeugend, wenn man als Begünstigte beide Male die Staaten versteht, die sich kraft Selbstbestimmung gegen fremde Interventionen zu wehren vermögen.
Problematisch wird diese Auslegung nur dann, wenn man als ›Völker‹ auch Gruppen ansieht, die keine Staatsvölker sind, sondern entweder in mehreren Staaten leben oder der staatlichen Souveränität entbehren, da sie in Kolonien oder auch als ethnische Minderheiten neben einem Mehrheitsvolk siedeln, das den Staat beherrscht.
Die Unterordnung der Selbstbestimmung unter die Friedenspflicht und die Kombination mit dem Prinzip der gleichen Rechte der Staaten schließt es jedenfalls aus, daß Selbstbestimmung auch gegenüber dem Souveränitätsprinzip durchgesetzt werden könne. Nur neben anderen ist dieses Prinzip zu verwirklichen.

III. Das Sonderrecht der Entkolonisierung

Selbstbestimmung als Kampfparole für die Befreiung aus der Kolonialherrschaft hat sich in den Vereinten Nationen weitgehend durchgesetzt und für dieses Problem ein Sonderrecht geschaffen. Eine wichtige Station war 1960 die Erklärung der Generalversammlung »über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker«,[12] welche eine Pflicht zur Entkolonisierung proklamierte, die dann auch durchgeführt wurde, als bestehe eine Rechtspflicht dazu.
Von 1960 bis 1975 wurden jedenfalls nicht zuletzt dank des Wirkens des sogenannten 24er-Ausschusses zur Entkolonisierung –

eines Sonderausschusses »für den Stand der Verwirklichung« der Erklärung von 1960 – nicht weniger als 60 frühere Kolonialgebiete mit jetzt 370 Millionen Einwohnern in die Unabhängigkeit überführt und als Mitglieder in die Vereinten Nationen aufgenommen, ohne daß zunächst geklärt gewesen wäre, wie die Geltendmachung von Selbstbestimmung mit dem Souveränitätsprinzip vereinbar sei. Durch die faktische Durchführung wurde ein politisches Postulat zur Rechtsnorm erhoben und den Völkern unter Kolonialherrschaft ein Privileg eingeräumt, das anderen Völkern innerhalb eines Staatsverbandes nicht zustand.

Nächste Station: Am 19.Dezember 1966 wurden die beiden Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sowie über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von der Generalversammlung angenommen und zur Ratifizierung aufgelegt. Vorangestellt ist beiden von ihnen ein gemeinsamer Artikel 1:

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

Absatz 2 betont ihre Befugnis, »frei über ihre natürlichen Reichtümer ... (zu) verfügen«, während in Absatz 3 die privilegierte Gruppe von Kolonialvölkern noch besonders hervorgehoben wird, als könnten Zweifel darüber bestehen, daß sie zu den begünstigten Völkern gehört.[13]

Dieser Art.1 der Pakte hat eine lange Vorgeschichte, die in die Zeit vor der von den Vereinten Nationen gesteuerten und geförderten Entkolonisierung zurückgeht.[14] Zunächst sollten als Inhaber oder Träger von Selbstbestimmung nur die Bewohner abhängiger oder kolonialer Gebiete erscheinen. Das schien dann zu eng, und man verfiel darauf, »Völker und Nationen« zu nennen. Die Nationen wurden dann aber wieder gestrichen, weil sie schon durch die Charta gegen äußere Einmischungen geschützt seien. Was ein ›Volk‹ sei, brauche nicht definiert zu werden; der Begriff sei jedenfalls in einem weiten Sinne zu verstehen.[15]

Die Formulierung der Pakte »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung« gab Anlaß zu der Kontroverse, ob das Prinzip der Charta dadurch allgemein in den Rang eines positiven Rechts erhoben sei oder aber nur insoweit, als eine mögliche Kollision mit Souveränitätsprinzipien ausgeräumt sei.[16] Die eine Seite berief sich auf den Wortlaut, die andere auf die höchst eigenartige Stellung dieses Art.1 in den Pakten außerhalb des Katalogs der gewährleisteten Rechte in Teil III und sogar noch vor dem Teil II mit den Regeln für deren Anwendung.[17] Diese Kontroverse braucht hier jedoch nicht erneut ausgebreitet zu werden, da die Souveränitätsgarantien der Charta in jedem Falle zu beachten sind. Für das in der Charta enthaltene Prinzip der Selbstbestimmung ergibt sich dies aus den Formulierungen der Charta selbst (s.o. unter II.), für das in den Pakten gewährte ›Recht‹ aus dem Vorrang der Charta vor Normen des Vertragsrechts (Art.103), was im übrigen auch 1970, in der nächsten Station der Entwicklung, bestätigt wurde.

Den Organen der UN kam es in erster Linie darauf an, den abhängigen Gebieten einen Rechtsanspruch auf die Entlassung aus der Kolonialherrschaft zu gewähren und zu sichern. Das setzte aber voraus, daß klargestellt wurde, wie dieser Rechtsanspruch mit grundlegenden Prinzipien der Völkerrechtsordnung vereinbar sei, insbesondere mit den Rechten souveräner Staaten. Das hätte eigentlich schon in der oben behandelten Entkolonisierungs-Erklärung von 1960, spätestens aber in den beiden Menschenrechtspakten von 1966 erfolgen müssen, geschah aber erst 1970 in der Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten.[18] Ein juristischer Trick wurde angewandt, um das erstrebte Ziel zu erreichen. Es wurde verkündet:

»Das Gebiet einer Kolonie oder eines anderen Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung besitzt nach der Charta« (sic!) »einen vom Hoheitsgebiet des Staates, von dem es verwaltet wird, deutlich getrennten und verschiedenen Status; dieser getrennte und unterschiedliche Status nach der Charta bleibt so lange bestehen, bis das Volk der Kolonie oder des

Die persönliche Meinung

Berlin ist eine Uno wert

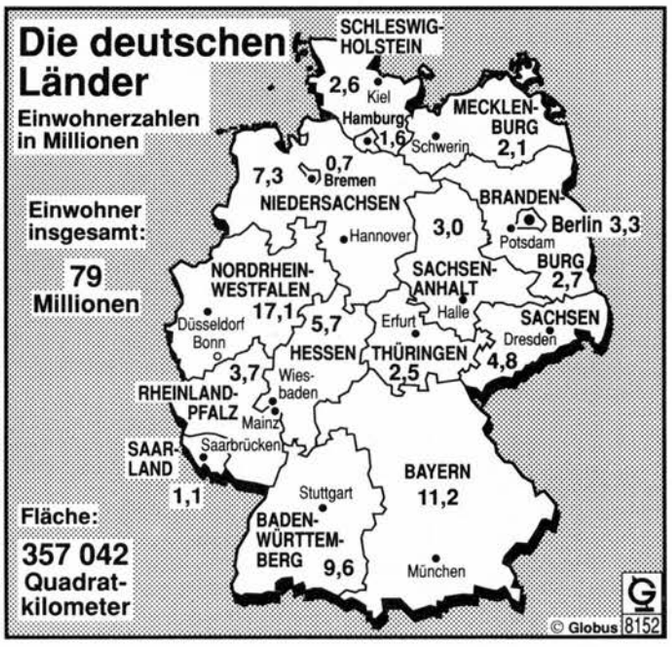
Zu der Frage, ob Bonn oder Berlin Hauptstadt des geeinten Deutschlands sein solle, ist inzwischen so ziemlich alles gesagt. Man ist bereits bei der (in besonders reichen Staaten immer besonders wichtigen) Kostenfrage angelangt. Nimmt man alle Argumente zusammen, hält man sie vor den Hintergrund deutscher und internationaler Wirklichkeit und betrachtet man alles durch die Brille der politischen Vernunft, dann kann die Antwort nur lauten: Bonn. Und Berlin? Ich meine: Berlin wäre künftig der richtige Platz für das Uno-Hauptquartier.

Man fahndet vergeblich, wenn man nach Vorteilen sucht, die der Platz New York der Uno bisher gebracht hätte. Und nicht einmal die mutmaßliche Hoffnung des national-altruistischen Nabobs Rockefeller, durch dessen Grundstücksgeschenk die Ansiedlung der Uno in New York ermöglicht wurde, konnte sich auf Dauer verwirklichen. Die Hoffnung nämlich, daß es so mit der Zeit in der Weltmeinung und im Weltgeschehen zu einer Art Synonymik zwischen der Weltmacht USA und der Weltorganisation Uno kommen könne. Vielmehr wurden mit dem Ende der westlichen Dominanz in der auf dreifache Mitgliederzahl angewachsenen und sich zunehmend multipolar gerierenden Weltorganisation die Fälle zahlreicher, in denen es zu Konfliktsituationen zwischen den USA als Weltmacht und den USA als dem quasi zur Neutralität verpflichteten Gastgeber kam. Für die Delegationen ist New York – nimmt man alles zusammen – eher ein schlechter als ein guter Platz. Und schließlich wurde die in der amerikanischen Öffentlichkeit geübte und dem Multilateralismus nicht förderliche Kritik an der Uno durch die Anwesenheit des UN-Hauptquartiers auf amerikanischem Boden vermutlich eher gefördert als gemildert. Hätte die Uno heute zu entscheiden, wäre die Wahl New Yorks so wahrscheinlich wie etwa die Leningrads. Denn nicht der Kontinent-Staat einer Supermacht, sondern ein Viel-Staaten-Kontinent ist das für das Uno-Hauptquartier Angemessene.

Seit dem Ende westlicher Dominanz und mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation in der Uno tritt die Weltorganisation nun in eine bedeutsame, dem Multilateralismus vielleicht eine neue Chance gebende dritte Phase ihrer Existenz. In ihr ist im Interesse der Vereinten Nationen mehr denn je eine gewisse Äquidistanz der beiden Supermächte zum UN-Sitz sinnvoll. Hierfür wäre Europa die ideale Zwischenregion. Und Berlin wäre der ideale Ort. Denn dieser läge in einem Land, das dann zwar groß, aber als ein ›europäisches Deutschland‹ durch vielfältige Integrations- und Vernetzungsmechanismen europäisch domestiziert sein wird. Nationale Großmachtpolitik wird ihm ebenso wenig möglich sein wie den beiden anderen europäischen UN-Gastländern Schweiz und Österreich. In Fortentwicklung der deutschen Beteiligung an den Vereinten Nationen könnte und sollte sich daraus eine Synonymik zwischen der Nicht-Weltmacht Deutschland als Gastgeber und der Weltorganisation Uno entwickeln. Sie würde niemanden benachteiligen, aber vielen nützen können. Für die Delegationen hätte Berlin alles zu bieten, was New York zu bieten hat, und – nicht zuletzt durch sein europäisches Umfeld – noch einiges mehr. ›Uno-Berlin‹ – das hat Sinn für die Uno und für Europa, und es ergibt zudem Sinn für ein durch die Uno zusätzlich stabilisiertes ›europäisches Deutschland‹.

Mag sein, daß ein Gedanke ›Uno-Berlin‹ schnell wieder verschwindet oder in den zuständigen Köpfen gar nicht erst aufkommt. Denn Uno-Fragen werden in unseren Breitengraden gemeinhin lau und bequemlich behandelt. Und vor allem in den Vereinten Nationen selbst dürfte ein solcher Gedanke schnell versickern, wenn man zu der (für die besonders reichen UN-Mitglieder immer besonders wichtigen) Kostenfrage gelangt. Doch wäre ›Uno-Berlin‹ wohl in jedem Falle zunächst einmal deutsch zu denken. Und dadurch könnte in Deutschland zumindest das Bewußtsein für die deutsche UN-Mitgliedschaft und das deutsche Engagement in der Weltorganisation gestärkt werden. Wäre ja auch schon was.

Hans Arnold □



Eine mögliche Gestalt eines nach Ländern gegliederten künftigen deutschen Gesamtstaates gibt diese Karte wieder. Allerdings ist die Wiedererrichtung der Länder und die Festlegung ihrer Grenzen in der Deutschen Demokratischen Republik noch nicht erfolgt, und in der Bundesrepublik Deutschland werden Forderungen nach einer Neugliederung laut.

Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung sein Recht auf Selbstbestimmung im Einklang mit der Charta und insbesondere mit ihren Zielen und Grundsätzen ausgeübt hat.«

Die Behauptung, schon nach der Charta umfasse das Herrschaftsgebiet eines Verwaltungsstaates von Kolonien nur das Mutterland, während die Kolonien oder Territorien ohne Selbstregierung einen getrennten und unterschiedlichen Status besäßen, läßt sich schwerlich nachweisen. In Wahrheit wird dieser besondere Status erst jetzt proklamiert und gleichzeitig vollzogen, was der letzte Absatz dieses Abschnittes ansonsten untersagt, nämlich die Aufspaltung der nationalen Einheit und territorialen Unverletzlichkeit eines Staates. Das wird jedoch als legitim angesehen, da Kolonialherrschaft als rechtswidrig erklärt ist.

Daß in dieser Erklärung statt der Völker die Gebiete, die sie bewohnen, genannt sind, entspricht dem Gedanken einer strikten Gebietsbezogenheit des ›Volkes‹, der durchweg bejaht wird. Es mag dabei auch an eine Beibehaltung kolonialer Grenzen gedacht worden sein. Nur so läßt sich der zweite Halbsatz erklären, der besondere Status solle bis zur Ausübung von Selbstbestimmung bestehen bleiben. Nach traditionellen Auffassungen würde er erst dann entstehen. Treffend hat Rupert Emerson[19] die Ära der Entkolonisierung und ihren Volksbegriff charakterisiert: In ihr seien ethnische Identitäten im Grunde unerheblich. Entscheidend, ja eigentlich ausschließlich komme es darauf an, daß politische Einheiten vorhanden seien, die sich nur als koloniale Besitzungen vermummt hätten.

Wie auch immer die Überzeugungskraft dieser Erklärung beurteilt wird, sie erfüllte jedenfalls ihren Zweck, die Loslösung von Kolonialgebieten aus dem Herrschaftsbereich von Verwaltungsstaaten zu legitimieren, ohne mit Souveränitätsprinzipien in Kollision zu geraten.

Es bestehen allerdings Bedenken dagegen, den Kolonialvölkern auch solche anderen Gruppen gleichzustellen, die in souveränen Staaten diskriminiert und nicht voll an der Ausübung von Staatsgewalt beteiligt werden.[20] Das trifft auf einen großen Teil ethnischer oder sprachlicher Minderheiten zu, deren besonderer Schutz – anders als in der Völkerbundszeit – in den Vereinten Nationen unter dem Einfluß des Tschechoslowakei-Syndroms grundsätzlich abgelehnt wurde.[21] Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte kennt daher keinen Sonderstatus dieser Minderheiten, und im Zivilpakt wurden sie aus dem Anwendungsbereich der Selbstbestimmung ausgeklammert. Lediglich die Angehörigen schon existierender ethnischer, sprachlicher und religiöser Gruppen (nicht die Gruppen als solche!) wurden auf das begrenzte Vorrecht verwiesen, »gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen«[22] – eine bescheidene Durchbrechung des Verbotes der Diskriminierung, wie schon die systematische Stellung des Art.27 unmittelbar nach diesem erkennen läßt. Diese Minderheiten werden nicht als ›Völker‹ angesehen. Das ist bei Ausarbeitung der Pakte ganz deutlich zu erkennen gegeben worden.[23]

Auch inzwischen hat sich daran nichts Grundlegendes geändert. Zwar wurde ihnen 1975 in Helsinki auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa der Ehrentitel von ›nationalen Minderheiten‹ zuerkannt, der ihnen bei Ausarbeitung der Pakte beharrlich verweigert wurde; auch hat das Folgetreffen in Wien von 1986 bis 1989 ihre bescheidenen Vorrechte vorsichtig angereichert (Anerkennung ihrer Identität, Begegnungen mit Landsleuten aus anderen Staaten, Unterricht in der Muttersprache durch Angehörige der eigenen Gruppe),[24] ohne sie deswegen in den Rang von Völkern zu erheben. In den Bereich der Entkolonisierung gehören sie jedenfalls nicht.

IV. ›Völker‹ außerhalb des Bereichs der Entkolonisierung

Können Völker außerhalb des Bereichs der Entkolonisierung in ähnlicher Weise wie die Völker in den Kolonien Selbstbestimmung ausüben, ohne an Souveränitätsgrundsätze gebunden zu sein? Haben etwa die Völker in den Kolonien – als Vorreiter der Selbstbestimmung – den Weg dazu geöffnet? Das stößt sich an dem Einwand, allein die Völker in Kolonien seien von der Respektierung dieser Prinzipien ausgenommen worden – wenn auch nur durch einen Trick. Schon deswegen ist die Auffassung vorzuziehen, die aus dem Prinzip der Staatensouveränität fließenden Grundsätze hätten für alle anderen Völker ihre volle Wirksamkeit behalten und wären bei Ausübung der Selbstbestimmung weiterhin zu beachten. Auf das Problem der nationalen Minderheiten braucht dabei nicht mehr eingegangen zu werden, da sie nicht als Träger von Selbstbestimmung angesehen werden. Sie sind keine ›Völker‹. Vielmehr kommen in Betracht:

> die Staatsvölker souveräner Staaten, bestehend aus deren Staatsangehörigen mit dem Hauptakzent auf dem Mehrheitsvolk;
> gewisse Gruppen innerhalb dieser Staaten, die jedoch nicht als Minderheiten zu qualifizieren sind;
> Völker, die in mehreren Staaten leben, aber ihre Trennung zu überwinden trachten.

Staatsvölker stellen die am wenigsten problematische Gruppe dar, sowohl was die äußere wie die innere Selbstbestimmung betrifft. Die äußere Selbstbestimmung deckt sich mit der ohnehin bestehenden Garantie gegen Interventionen oder andere Verletzungen der territorialen Integrität. Ein Konflikt zwischen Souveränitätsanspruch und Selbstbestimmung tritt nicht auf. Ähnliches gilt für die innere Selbstbestimmung, die auch gegen äußere Einwirkungen geschützt ist, ganz gleich, welches Ziel sie verfolgt. Selbst wenn das Volk seiner Entmachtung zujubelt – wie bei Mussolinis Marsch auf Rom –, darf es daran nicht gehindert werden. Die Versuche, nur Akte der inneren Selbstbestimmung mit einem gewissen legitimen Ziel – etwa der Demokratisierung oder auch der Achtung der Menschenrechte – als schützenswert zu erklären, sind bisher gescheitert. Angesichts dieser Sachlage bedarf die Selbstbestimmung von Staatsvölkern keiner weiteren Erörterung.

Es wird behauptet, es gäbe außer den ethnischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten, die aus dem Bereich der Selbstbestimmung ausgeschieden sind oder ausgeschieden wurden, doch *Gruppen von Menschen zwischen Staatsvolk und Minderheiten*, die als Träger der Selbstbestimmung in Betracht kämen. Karl Doehring[25] rechnet dazu Menschengruppen mit kulturell homogener Struktur, mit dem Bewußtsein von und dem Willen zur Homogenität und deren Erhaltung, mit einem gemeinsamen geschichtlichen Schicksal, die ein abgegrenztes Territorium bewohnen. Das ist eine vorzügliche Definition einer nationalen Minderheit, aber keineswegs die eines Volkes zwischen Staatsvolk und Minderheit. Noch deutlicher wird das bei A. Cristescu:[26] Eine soziale Einheit von klarer Identität und eigenen Merkmalen, die gleichzeitig eine Beziehung zu einem Gebiet hat, selbst wenn sie aus diesem willkürlich vertrieben und durch eine andere Bevölkerung ersetzt worden ist. Diese letzte Einschränkung läßt an Krimtataren oder Wolgadeutsche denken, also eindeutig an Minderheiten. A. Cassese[27] hat einen Versuch gemacht, den Begriff des ›Volkes‹ von einer Minderheit abzugrenzen: Nationale Komponente eines Staates, größenmäßig mit anderen nationalen Gruppen vergleichbar, aber nicht bloß eine Minderheit. Einen besonderen Rechtsstatus müsse sie von Verfassungs wegen besitzen. Diese Kriterien sind problematisch, geradezu maßgeschneidert auf die Konzeptionen des Vielvölkerstaates in der Sowjetunion, Indien oder Jugoslawien, aber schon nicht mehr anwendbar auf die Nationalitäten der Schweiz; besonders anstößig ist das Recht des Staates, einer Gruppe die Qualifikation eines ›Volkes‹ zuzuerkennen.[28] Die Sowjetunion hat zwar in ihrer Verfassung[29] den Republiken – somit solchen Einheiten – das Recht eingeräumt, jederzeit aus der Union auszuscheiden, also einen Akt der Selbstbestimmung zu vollziehen. Das ist aber eine einzelstaatliche Besonderheit, die nicht auf einem völkerrechtlichen Gebot beruht und deren Vollzug auch auf erhebliche Widerstände trifft (Litauen und die beiden anderen baltischen Staaten, kaukasische Republiken). Anderseits hat Indien bei Ratifikation der beiden Pakte einen Vorbehalt erklärt, das Selbstbestimmungsrecht solle überhaupt nicht auf souveräne Staaten angewandt werden, was von mehreren westlichen Staaten mit unterschiedlichen Begründungen als unzulässig abgelehnt wurde. Da Indien sich auf die nationale Integrität berief, hat es wohl kaum die Ausübung von Selbstbestimmung durch das gesamte indische Staatsvolk im Auge gehabt, sondern eine Verletzung von dessen Integrität durch eines der Teilvölker. Insoweit wäre der Vorbehalt gerechtfertigt. Auch im Vielvölkerstaat steht keinem einzelnen von ihnen völkerrechtlich ein Recht zur Sezession zu. Das wäre in der Tat eine Verletzung der territorialen Integrität.

Zur dritten Gruppe, welche hier zu erwähnen ist, gehören die meistens unter Einfluß von außen *geteilten Völker*, die kraft Selbstbestimmung wieder zueinander zu finden suchen. Sind sie als ›Völker‹ im Sinne des Selbstbestimmungsprinzips der Charta und von Art.1 der Pakte zu verstehen, die sich kraft Völkerrechts darauf berufen können, einen Anspruch auf Vereinigung zu besitzen? Die Praxis der UN bei der Aufnahme von Mitgliedern mag einige Anhaltspunkte vermitteln, wenn auch kaum eine einheitliche Haltung zu erkennen ist. Zwar wurde während längerer Zeit eine Aufnahme ›geteilter Staaten‹ vermieden, und auch heute stehen die beiden Staaten in Korea außerhalb der Weltorganisation. Anderseits wurde aber das Königreich (die spätere Arabische Republik) Jemen schon 1947 aufgenommen und 1967 dann der Demokratische Jemen. Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik fanden am 18.September 1973 Aufnahme, nachdem sie sich im Grundlagenvertrag vom 21.Dezember 1972 gegenseitig verpflichtet hatten, unter anderem die Prinzipien der souveränen Gleichheit, der Unabhängigkeit, Selbständigkeit sowie der Nichteinmischung zu achten. Vietnams Aufnahme erfolgte nach der Vereinigung in einem gemeinsamen Staat.

Der Vorgang bei Aufnahme der beiden deutschen Staaten läßt erkennen, wie dieses Problem nach den Grundsätzen des in den UN angewandten Völkerrechts zu behandeln ist. Das in mehreren Staaten lebende Volk ist nicht in dem Sinne als Träger des Selbstbestimmungsgedankens anzusehen, daß es seinen Wunsch zur Bildung eines gemeinsamen Staates in einem gemeinsamen Akt der Willensäußerung – etwa durch eine Volksabstimmung im Geamtvolk – verwirklichen könnte. Dem steht das Prinzip der Gleichheit der Staaten im Wege, das sie schon nach Völkerrecht zu achten haben. Eine Majorisierung des ›Volkes‹ in einem Staat durch die Mehrheit im anderen wäre also von Völkerrechts wegen ausgeschlossen. Anderseits kennt aber das Völkerrecht kein Verbot des freiwilligen Zusammenschlusses mehrerer Staaten in einem Gesamtstaatswesen.[30] Es ist daher davon auszugehen, daß der grundlegende Willensakt getrennt in jedem der beteiligten Staaten vorzunehmen ist und daß die beiden getrennten Willensakte in voller Freiheit und ohne gegenseitige Beeinflussung zu vollziehen sind. Diese Regeln sind einzuhalten, gleichgültig in welcher Form die Vereinigung erfolgt: durch Aufnahme des einen Staates in den anderen oder durch Gründung eines Gesamtstaates.

V. Anwendung auf Gegenwartsprobleme

Die überraschenden und dramatischen Volksbewegungen im östlichen Mitteleuropa haben eine erstaunliche Dynamik entwickelt, die sich noch kräftig auf das politische Gefüge auswirkt. Jeder Versuch, sie rechtlich zu erfassen, läuft Gefahr, von der Entwicklung überholt zu werden. Es kommt hinzu, daß eine Fülle von Problemen aufgeworfen ist, die außerhalb des hier verfolgten Themas liegen (Einbettung in den Vorgang der europäischen Einigung, Einflüsse auf das bisherige Sicherheitssystem mit unterschiedlichen Paktzugehörigkeiten). Dennoch sei versucht, wenigstens einige Gedanken zum Problemkreis der Selbstbestimmung zu äußern, die sich aufdrängen.

Die innerhalb dieser Region stattgehabten Aufbrüche gegen politische Systeme fallen in den Wirkungskreis der inneren Selbstbestimmung. Als solche wurden sie unlängst geradezu gefeiert.[31] Es kann nicht entscheidend sein, ob die von diesen Bewegungen getragenen Statusveränderungen der Aktivbürgerschaft überall und auf Dauer erreicht werden und Eingang in die Rechtsordnung finden. Da sie sich im Vertrauen darauf entfalten konnten, daß keine auswärtige Macht intervenieren werde, berühren sie mindestens mittelbar die äußere Selbstbestimmung.

Sehr viel komplexer sind die Probleme zwischen den beiden deutschen Staaten unter dem Gesichtspunkt der Selbstbestimmung, so wie sie in den UN verstanden wird. Der Wille zur politischen Einheit kommt nicht nur in der Präambel zum Grundgesetz zum Ausdruck, sondern fand auch einen Niederschlag in der Präambel sowie in Art.1 der Verfassung der DDR vom 9.April 1968, der diese einen »sozialistischen Staat deutscher Nation« nennt. Als das sowjetische Mitglied eines UN-Gremiums im März 1974 beanstandete, in der Bundesrepublik würden noch Gesetze angewandt, in deren Titel das Wort ›deutsch‹ vorkomme, wurde ihm dieser Artikel zugeschoben, woraufhin er bemerkte, die Sowjetunion habe schon darauf hingewirkt, daß der Text geändert würde. So geschah es am 7.Oktober desselben Jahres. Da gab es – wohl nicht ganz freiwillig – nur noch einen »Staat der Arbeiter und Bauern«.

Die in den UN geltenden Regeln für eine Vereinigung mehrerer Mitgliedstaaten sind oben (unter IV.) dargelegt. Daß diese auch schon vor ihrer Aufnahme in die Weltorganisation für die beiden deutschen Staaten im Grundlagenvertrag miteinander vereinbart wurden, ist damals, fußend auf einer sorgfältigen rechtlichen Analyse, vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht dargelegt worden,[32] ohne erheblichen Widerspruch zu finden.

Zu dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten gehört auch das Recht, sein politisches System frei zu wählen, welches Einmischungen anderer Staaten ausschließt. Mit dem Fall der Mauer und der Öffnung der Grenzen im Einvernehmen

zwischen beiden Seiten ist der Grundsatz der Nichteinmischung zwar nicht hinweggefallen, es wurden aber Tatsachen geschaffen, welche bei seiner Anwendung zu berücksichtigen sind. Zunächst ist eindeutig, daß all jene, die mit dem in beängstigendem Umfang anschwellenden Strom von Übersiedlern über die Grenzen gegangen sind, bereits mit den Füßen statt an der Wahlurne abgestimmt haben. Dadurch kann auch das bei Vollzug des entscheidenden politischen Willensaktes zur Verfügung stehende Wählerpotential gemindert werden, selbst wenn Übersiedler – wie bei der Saarabstimmung 1935 – wahlberechtigt bleiben sollten. Auf diese Gruppe des Volkes entfällt eine Einwirkung. Maßnahmen, um diese Volksbewegung einzudämmen, können nur wirksam von den Regierungen beider Seiten getroffen werden und wurden von ihnen schon vor den Wahlen zur Volkskammer vom 18.März abgestimmt. Sie bestehen vorwiegend in Hilfsmaßnahmen, um der Wirtschaft neue Impulse zu geben und dadurch den Anreiz, im Lande zu bleiben, zu stärken. Zwischen den beiden Regierungen entsteht eine Atmosphäre engen Zusammenwirkens, die jedoch durch wirtschaftliche Abhängigkeit gekennzeichnet ist. Es ist kaum zu erwarten, daß der schwächere Partner ein politisches Einwirken des stärkeren energisch zurückweist.

Ein Recht dazu, dies zu tun, bleibt aber grundsätzlich bestehen. Ein Beispiel für dessen Wahrnehmung war der Versuch der Regierung Modrow, im Wahlgesetz die Finanzierung politischer Parteien von außerhalb zu untersagen, der an dem Widerspruch der Oppositionsgruppen scheiterte, die aber immerhin Bedenken gegen das Auftreten westdeutscher Politiker im Wahlkampf äußerten (obwohl sie bereit waren, die materielle Hilfe für ihre Parteien anzunehmen, um sich im Wahlkampf gegenüber der bisherigen Staatspartei zu behaupten). So stellt sich die Frage, ob das Zurückweichen der ostdeutschen Regierung in der Frage der Parteienfinanzierung etwa als Verzicht oder Verwirkung des Rechts angesehen werden kann, Einwirkungen von westlicher Seite als Einmischungen zurückzuweisen.

Fraglich ist auch, ob rechtlich ein Unterschied besteht zwischen Einwirkungen durch gesellschaftliche Gruppen – wie politische Parteien – und solchen durch die Regierung; ob etwa nur das Auftreten von Regierungsmitgliedern als unzulässig anzusehen ist, ob nur von Mitgliedern der Bundesregierung oder auch der Länderregierungen; ob Einladungen rechtserheblich sind – alles offene Fragen, die angesichts der stürmischen Entwicklung nur schwer eindeutig zu beantworten sind. Schon wer sie aufwirft, setzt sich dem Vorwurf aus, die Hand nicht am Puls der Zeit zu haben.

Der Bundeskanzler hatte in seinem Zehn-Punkte-Programm vom 28.November 1989 nur in sehr zarter und verdeckter Form an die Verantwortung der Vier Mächte »in bezug auf ... Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands« erinnert, indem er verhieß, »die legitimen Interessen aller Beteiligten« zu wahren. Bei Verkündung dieses Programms hat er diese Interessen freilich nicht geachtet, indem er es unterließ, die Vier Mächte zu konsultieren, was sie ihm auch vorhielten. Seit 45 Jahren haben die Vier Mächte dieses Recht inne, ohne daß freilich drei von ihnen viele Gelegenheiten suchten, »ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein Wiedervereinigtes Deutschland«.[33] Angesichts dieser Verpflichtung klang es enttäuschend, als ihre Vertreter trotz der dramatischen Entwicklungen in der DDR erklärten, dieses Problem sei »nicht aktuell« oder »stehe nicht auf der Tagesordnung«. Das soll hier jedoch nicht vertieft werden. Hier geht es nur darum, welcher Einfluß dem Grundsatz der Selbstbestimmung auf den Bestand dieser Rechte zukommt.

Verzicht oder Verwirkung kommen nicht in Betracht. Die Drei Mächte haben schließlich 1949 die Organisation der Bundesrepublik ermöglicht, sie 1955 in die beschränkte Souveränität entlassen, alle vier haben beiden Staaten den Eintritt in die Vereinten Nationen ermöglicht, wobei sie auf die vorbehaltenen Rechte hinwiesen,[34] obwohl diese schlecht zu einem souveränen Mitglied der Weltorganisation passen. Auch kürzlich erst haben ihre Vertreter sich im alten Kontrollratsgebäude in Berlin getroffen, um an ihre gemeinsamen Rechte zu erinnern. Sie sind also präsent und halten an ihren Rechten fest.[35]

Auf inhärente Grenzen der Selbstbestimmung können sich die Vier Mächte sicher berufen, wenn dieses Thema bei einer Diskussion über die vorbehaltenen Rechte angeschnitten wird, wie das im Februar 1990 in Ottawa geschah. Die Vier Mächte können dabei dem Grundsatz der Nichteinmischung stärkere Bedeutung zumessen, als dies intern in der gegenwärtigen Krisensituation geschieht.

Das hier behandelte Thema zwingt nicht dazu, auf die sicher schwerer wiegenden Fragen einer Zugehörigkeit der beiden deutschen Staaten zu unterschiedlichen Paktsystemen und auch einer Einbettung des Vereinigungsvorganges in die europäische Integration einzugehen.

*

Es gilt weithin als unmöglich, den Begriff des ›Volkes‹ so zu definieren, daß er Konturen erhält. Hier wurde dem nachgegangen, wie er in verschiedenen Beziehungen verwandt wird. Wenn es dabei gelungen sein sollte, ihm näher zu kommen, hätte sich das Unternehmen gelohnt.

(Abgeschlossen am 19. Februar 1990)

1 M. Goodrich/E. Hambro/A.P. Simons, Charter of the United Nations, 3rd ed.(1969), S.21; eingehend R.B. Russell, A History of the United Nations Charter (1958), S.910–918.
2 R. Veach, Minorities in the League of Nations, in: United Nations Library, Geneva (ed.), The League of Nations in retrospect (1983), S.369–383.
3 In ›Deutsche Größe‹ (zitiert nach F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat, 7.Aufl.(1928), S.57f.)
4 Nationale Frage und Sozialdemokratie, in: Aufklärung, 1913 Nr.3, S.54 (zitiert bei B. Meissner, s. Anm.5).
5 B. Meissner, Der sowjetische Nationsbegriff, in: B. Meissner/J. Hacker, Die Nation in östlicher Sicht (1977), S.9ff.
6 E. Kaufmann/E. Kordt (Hrsg.), Satzung der Verein/gten Nationen (1948), mit Begründung im Vorwort.
7 Art.76 lit.b; Art.80 Abs.1; Art.88.
8 M. Goodrich u.a., a.a.O. (Anm.1), S.451.
9 Resolution 637(VII) v.16.12.1952.
10 A.a.O. (Anm.6). In der ersten Zeile erscheinen – wie im englischen und französischen Text – die ›Nationen‹ als Inhaber der gleichen Rechte.
11 The Law of United Nations (1951), S.52f.
12 Resolution 1514(XV) v.14.12.1960; Text: VN 5–6/1985 S.172.
13 Das bringt ein Ungleichgewicht in den Artikel.
14 Eingehend M. Nowak, CCPR-Kommentar. Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll (1989), S.31–35.
15 UN Doc.A/2929, Ziff.13.
16 M. Nowak, a.a.O. (Anm.14), S.14; Chr. Tomuschat, Das Recht auf die Heimat. Neue rechtliche Aspekte, in: Festschrift Partsch (1989), S.201ff.
17 J.B. Marie, Relations between peoples' rights and Human Rights: Semantic and methodological distinctions, HRLJ, vol.7(1986), S.198.
18 Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung v.24.10.1970; Text: VN 4/1978 S.138ff.
19 Self-determination, AJIL, vol.65(1971), S.463.
20 D. Thürer, Stichwort ›Selfdetermination‹, EPIL (8), S.474(1985); anderer Auffassung A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3.Aufl.(1984), S.318.
21 Rita Hauser, International Protection of Minorities and the Right of Self-Determination, Israel Yearbook on Human Rights, vol.I(1971), S.92ff.
22 Art.27.
23 M. Nowak a.a.O. (Anm.14), S.20.
24 Abschließendes Dokument (in Bulletin Nr.10/1989), Abschnitt ›Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen‹, Ziff.31 und 68.
25 Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 14(1974), S.23.
26 A. Cristescu, The Right to Self-Determination, E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1, S.41.
27 A. Cassese, The Selfdetermination of peoples, in: L. Henkin (ed.), The International Bill of Rights (1981), S.95.
28 A. Kiss, The peoples' right to self-determination, HRLJ, vol.7(1986), S.173.
29 Art.72 der Verfassung von 1978.
30 Schlußakte von Helsinki: Prinzipienerklärung 1(a) Abschn.I Abs.2.
31 Schlußbericht eines internationalen Expertentreffens der UNESCO v. 30.11.1989 unter Vorsitz des australischen Richters Michael D. Kirby, EuGRZ 1990, S.77–83.
32 K. Doehring, a.a.O. (Anm.25), S.41 und 51.
33 Art.7 Abs.2 des Pariser und Bonner Vertrages.
34 Noten v.9.11.1972 an den Generalsekretär zur Weiterleitung an den Sicherheitsrat (S/10955); sie gingen auch den beiden deutschen Regierungen zu.
35 Die Formel ›2 plus 4‹ von Bundesaußenminister Genscher erkennt das implizit an.

Die Vereinten Nationen und die Rechte der Ausländer

Aktivitäten der Organisation zum Schutze ausländischer Arbeitnehmer

GUIDO HILDNER

Millionen von Menschen leben und arbeiten in Ländern, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Hauptursache ist die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung in großen Teilen der Welt, die Menschen zwingt, ihre Heimat zu verlassen und die Sicherung ihres Lebensunterhalts im Ausland zu suchen; für die Zukunft steht ein starkes Anwachsen dieser Wanderungsbewegung zu erwarten. Das große Angebot an Arbeitskraft macht die Gruppe der Ausländer besonders anfällig für Ausbeutung. Regelmäßig ist ihre Rechtsposition deutlich schwächer als die der Inländer. Es fällt ihnen besonders schwer, ihre Rechte geltend zu machen. Seit den siebziger Jahren nehmen sich die Vereinten Nationen verstärkt der Probleme der Ausländer an. Vorläufiger Höhepunkt ist die Ausarbeitung einer Konvention über die Rechte aller Arbeitsemigranten, für die in der deutschsprachigen Terminologie freilich noch der Begriff ›Wanderarbeiter‹ üblich ist. Ein Begriff, der den kurzfristigen oder jedenfalls vorübergehenden Charakter der Arbeit im Ausland impliziert – was längst nicht mehr immer der Realität entspricht.

I. Schutzbereich der universellen Menschenrechtsinstrumente

Der von den Vereinten Nationen geförderte Menschenrechtsschutz hat immer auch die Ausländer umfaßt. Die Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.Dezember 1948 und der Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 leiten die Menschenrechte aus der Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde ab. Folgerichtig erstreckt sich der Großteil der menschenrechtlichen Garantien auf alle Personen, die der Herrschaftsgewalt eines Staates unterstehen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Dennoch gibt es bestimmte Rechte, die nur den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sind.

Untersucht man etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, findet sich ein Verbot, In- und Ausländer unterschiedlich zu behandeln, zwar ausdrücklich nur im Artikel 16, der Männern und Frauen das Recht, zu heiraten und eine Familie zu gründen, ohne Einschränkung auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit zuspricht. Daß die Erklärung sich aber auch an Ausländer richtet, ergibt sich daraus, daß sie als Träger der Rechte grundsätzlich jeden Menschen bezeichnet. Zwei aufschlußreiche Ausnahmen macht sie allerdings in bezug auf die Einreisefreiheit und die politische Betätigung. Nach Art. 13 Abs. 2 hat jedermann das Recht, in *sein* Land zurückzukehren. Art. 21 gewährt jedermann das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten *seines* Landes teilzunehmen und Zugang zu den öffentlichen Ämtern in *seinem* Land zu haben. Schließlich enthält die Erklärung mit dem Asylrecht des Art. 14 ein Menschenrecht, das sich ausschließlich an Ausländer richtet.

Ein ähnliches Bild bietet der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Auch er will grundsätzlich jedermann schützen. Die Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, das aktive und das passive Wahlrecht und den Zugang zu öffentlichen Ämtern behält er in Art. 25 jedoch nur *jedem Staatsbürger* vor. Sein Art. 12 Abs. 4 verbietet den willkürlichen Entzug des Rechts, in *sein eigenes* Land einzureisen. Mit Art. 13 enthält er eine Vorschrift, die ausschließlich den Ausländer schützt, allerdings nicht jeden Ausländer, sondern nur denjenigen, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhält. Dessen Ausweisung muß auf der Grundlage einer rechtmäßig ergangenen Entscheidung erfolgen, und es muß ihm grundsätzlich eine Überprüfungsmöglichkeit gewährt werden. Ein Staat kann also Ausländer ausweisen, muß aber dabei ein bestimmtes Verfahren einhalten. Diese Unterscheidung zwischen den sich rechtmäßig und den sich rechtswidrig aufhaltenden Ausländern findet sich ebenso in Art. 12 Abs. 1. Nur derjenige, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterscheidet in keiner seiner Rechtsgewährungen zwischen In- und Ausländern. Seine Rechte stehen jedermann zu. Allerdings gibt er in dem einleitenden allgemeinen Teil (Art. 2 Abs. 3) den Entwicklungsländern die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft zu entscheiden, inwieweit sie Ausländern die wirtschaftlichen Rechte gewähren wollen. Die sozialen und kulturellen Rechte gelten aber auch hier uneingeschränkt.

Auch sonstige universelle Menschenrechtsinstrumente wie etwa das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.Dezember 1965 oder das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 beziehen ebenso Ausländer in ihren Schutzbereich ein. Daneben gibt es eigene Verträge für besonders schutzwürdige Ausländergruppen, die dadurch gekennzeichnet sind, daß ihnen typischerweise der Schutz durch ein Herkunftsland versagt ist. Zu erwähnen sind hier das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.Juli 1951 nebst Protokoll vom 31.Januar 1967 sowie das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.September 1954. Schließlich sei noch auf die Tätigkeit der Sonderorganisationen auf diesem Gebiet hingewiesen. Wichtig ist insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (ILO).[1] Zu ihren satzungsmäßigen Zielen gehört der Schutz der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer. Diesem Zweck dienen vor allem zwei Verträge und zwei Empfehlungen. Es sind dies die Übereinkommen über Wanderarbeiter (Nr. 97) und über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Nr. 143) sowie die Empfehlungen betreffend die Wanderarbeiter (Nr. 86) und betreffend Wanderarbeitnehmer in Beschäftigungsländern (Nr. 151).

II. Die Erklärung von 1985

Entstehungsgeschichte

Aus den bestehenden internationalen Instrumenten ergibt sich ein breites Panorama des Schutzes der Rechte der Ausländer. Dennoch wurden in den siebziger Jahren Zweifel an der Wirk-

samkeit dieses Schutzes laut. Auslöser waren Massenausweisungen von Ausländern in verschiedenen Staaten. Das daraufhin zunächst in der Menschenrechtskommission und dann im Wirtschafts- und Sozialrat geäußerte Unbehagen führte zu der Überlegung, Ausländern besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Die Unterkommission der Menschenrechtskommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz setzte 1974 ihr Mitglied Baronin Elles aus Großbritannien als Sonderberichterstatterin ein. Diese legte 1977 ihre Studie über das Problem der Anwendbarkeit der bestehenden internationalen Bestimmungen für den Schutz der Menschenrechte von Personen, die nicht Staatsbürger des Landes sind, in dem sie leben, vor.[2] Sie kam zu dem Schluß, daß kein inernationales Instrument existiere, das direkt auf den Schutz der Menschenrechte der Ausländer gerichtet sei, und daß die bestehenden Instrumente unklar seien und zu viele Einschränkungsmöglichkeiten enthielten. Deshalb schlug sie die Annahme einer eigenen Erklärung über die Menschenrechte der Ausländer vor. Ihr diesbezüglicher Entwurf wurde Grundlage der weiteren Arbeit. Nach seiner Überarbeitung durch die Unterkommission, eine Arbeitsgruppe des 3. Hauptausschusses sowie eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung mündete er in die ›Erklärung über die Menschenrechte von Personen, die nicht Staatsangehörige des Landes sind, in dem sie leben‹. Diese Deklaration wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. Dezember 1985 mit Resolution 40/144 ohne förmliche Abstimmung angenommen.[3]

Analyse

Die Erklärung hat als Resolution der Generalversammlung grundsätzlich keinen rechtlich verbindlichen, sondern nur empfehlenden Charakter.[4] Sie besteht aus zehn Artikeln. Wen die Erklärung schützen will, definiert sie in ihrem ersten Artikel. Für sie ist Ausländer derjenige, »der nicht Staatsangehöriger des Staates ist, in dem er sich befindet«. Dazu gehört etwa auch der Staatenlose. Art. 2 legt dann dar, welches Recht dem Ausländer nicht zusteht. Er hat keinen Anspruch auf Einreise. Diese Vorschrift bestätigt das Recht des Staates, die Einreise von Ausländern und die Bedingungen und Voraussetzungen ihres Aufenthalts zu regeln sowie Unterscheidungen zwischen seinen Staatsangehörigen und Ausländern zu treffen. Interessant ist hier, daß die Erklärung von dem Recht des Staates spricht, die Einreisemodalitäten durch »Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften« zu regeln. Ist der Staat hier auch inhaltlich frei, so geht die Erklärung doch davon aus, daß er nicht willkürlich handeln darf, sondern sich bestimmter rechtsstaatlicher Formen bedienen muß. Dieser Aspekt wird auch von Art. 3 bekräftigt, der von jedem Staat die Veröffentlichung seiner Ausländer betreffenden Rechtsvorschriften verlangt. Wenn ein Ausländer auch keinen Anspruch auf Einreise hat, kann er sich doch Klarheit über seine Möglichkeiten, eine derartige Erlaubnis zu erhalten, und über die Bedingungen eines Aufenthalts nach ihrer etwaigen Erteilung verschaffen. Sehr viel stärker betont die Regelung über die Ausweisung in Art. 7 diesen verfahrensmäßigen Schutz. Danach muß Grundlage einer Ausweisung eine Entscheidung sein, die in Übereinstimmung mit dem Recht ergangen ist. Und grundsätzlich muß dem Ausländer eine Überprüfungsmöglichkeit eingeräumt werden. Insoweit deckt sich Art. 7 der Erklärung mit Art. 13 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Über diesen prozeduralen Gesichtspunkt hinaus bringt Art. 7 aber auch eine inhaltliche Einschränkung der Ausweisung: Weder Einzel- noch Kollektivausweisungen dürfen »aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Religion, der Kultur, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft« erfolgen. Wie im Pakt gilt auch hier der Ausweisungsschutz nur für den Ausländer, der sich rechtmäßig im Land befindet. Die Unterscheidung zwischen den Ausländern, die sich rechtmäßig, und solchen, die sich rechtswidrig aufhalten, durchzieht die ganze Erklärung. Gleich zu Beginn ihres Art. 2 betont sie, daß sie keinesfalls so verstanden werden könne, als legitimiere sie die illegale Einreise oder den illegalen Aufenthalt eines Ausländers.

Kernstück der Erklärung ist der Katalog der Grundrechte in den Artikeln 5 und 6. In dieser Aufzählung, die nicht abschließend ist, finden sich Grundrechte, die bereits in den anderen Instrumenten enthalten sind. In besonderer Weise für Ausländer relevant sind das Recht, die »eigene Sprache, Kultur und Tradition zu bewahren«, das Recht, Verdienst und Ersparnisse ins Ausland zu überweisen, sowie das Recht auf Nachzug des Ehegatten und der minderjährigen oder abhängigen Kinder. Gerade diese beiden letzten für Ausländer wichtigen Rechte stehen aber unter dem Vorbehalt der nationalen Gesetzgebung. Der Staat hat es also in der Hand zu entscheiden, inwieweit er sie gewähren will. Überhaupt fallen Einschränkungsmöglichkeiten und Vorbehalte in der Erklärung auf. Ein Teil der Rechte wird etwa in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht gewährt. Damit wird auf das nationale Gestaltungsrecht Bezug genommen. Andere Rechte stehen unter dem Vorbehalt der gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen, die in einer demokratischen Gesellschaft zum Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral und der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind. Art. 8 enthält wirtschaftliche und soziale Rechte für den rechtmäßig im Land befindlichen Ausländer. Es sind die Rechte auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, auf Gewerkschaftsbeitritt und auf Gesundheitsschutz. Mit dem Verbot des willkürlichen Entzuges des rechtmäßig erworbenen Vermögens knüpft Art. 9 an alte fremdenrechtliche Grundsätze an. Mit der Bestimmung, daß der Ausländer jederzeit die Möglichkeit des Kontaktes zu der konsularischen oder diplomatischen Vertretung seines Herkunftslandes haben muß, schließt Art. 10 die Erklärung ab.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Erklärung im wesentlichen bereits anderweitig anerkannte Rechte wiederholt. Ihr Verdienst ist darin zu sehen, daß sie die Aufmerksamkeit auf die Gruppe der Ausländer lenkt und für die besonderen Probleme der Durchsetzung ihrer Rechte sensibilisiert.

III. Entwurf einer Wanderarbeiter-Konvention

Entstehungsgeschichte

Parallel zur allgemeinen Beschäftigung mit den Rechten von Ausländern wurde in den siebziger Jahren der Schutz einer bestimmten Ausländergruppe auf die Tagesordnung verschiedener Gremien der Vereinten Nationen gesetzt. Es ging um die sogenannten Wanderarbeiter, also um Personen, die in einem Land arbeiten, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. In einer Reihe von Resolutionen drückten die Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat und die Menschenrechtskommission ihre Besorgnis über Diskriminierungen und insbesondere über die Ausbeutung illegaler Arbeiter aus. Für die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz verfaßte ihr Mitglied Halima Warzazi aus Marokko als Sonderberichterstatterin eine Studie über die Ausbeutung von Arbeitskräften durch widerrechtlichen und heimlichen Menschenhandel.[5] In Tunis fand im November 1975 ein Seminar über die Menschenrechte von Wanderarbeitern statt.[6] Die Generalversammlung gelangte schließlich zu der Überzeugung, daß die Wanderarbeiter trotz aller Bemühungen noch immer nicht ihre in den einschlägigen Instrumenten definierten Rechte ausübten und daß deshalb ein besonderes Übereinkommen notwendig sei. Zur Ausarbeitung einer solchen internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familien setzte sie deshalb mit ihrer Resolution 34/172 vom 17. Dezember 1979 eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe ein.

Die Arbeitsgruppe kam im Herbst 1980 zu ihrer ersten Tagung zusammen.[7] Von da an traf sie sich zweimal im Jahr mit Ausnahme von 1986, wo es nur zu einem Treffen kam.[8] Die Zusammenkünfte fanden im Herbst während der laufenden Generalver-

sammlung und im Frühsommer unmittelbar im Anschluß an die Tagung des Wirtschafts- und Sozialrats statt. Vorsitzender der Arbeitsgruppe war bis September 1989 der Mexikaner Antonio González de Léon, danach sein Landsmann Claude Heller. Von 1985 an stand dem Vorsitzenden ein Stellvertreter zur Seite. Diese Aufgabe nahm zunächst Bengt Lidal aus Schweden und später Juhani Lönnroth aus Finnland wahr. Ein Entwurf der Konvention wurde in erster Lesung bis 1984 erarbeitet. Ab 1985 erfolgte dann die zweite Lesung, die kurz vor ihrem Abschluß steht.

Die Beratungen wurden durch den Interessengegensatz zwischen Beschäftigungs- und Herkunftsländern geprägt. In dieser unterschiedlichen Interessenlage dürfte auch einer der Gründe für die Dauer der Arbeit zu suchen sein. Besonders aktiv zeigte sich eine ›Gruppe mediterraner und skandinavischer Länder‹. Die Bundesrepublik Deutschland nahm erst relativ spät an der Arbeit teil. Sie begründete ihre Zurückhaltung mit der Befürchtung, daß durch die Ausarbeitung einer derartigen Spezialkonvention, die Rechte beinhalte, welche bereits anderweitig in Menschenrechtsinstrumenten garantiert würden, diese allgemeinen Instrumente entwertet würden. Es werde dadurch der Eindruck erweckt, sie seien unzureichend. Und schließlich sei für den Schutz der Wanderarbeiter die ILO zuständig.[9] Auch aus den Reihen dieser Organisation sind eher skeptische Stimmen in bezug auf das Vorhaben der Konvention zu hören, da man dort einen Eingriff in eigene Kompetenzen befürchtet.[10]

Aufbau der Konvention

Die Überschrift der Konvention macht bereits deutlich, worauf es ihr ankommt. Es geht ihr um den Schutz *aller* Wanderarbeiter. Sie erhebt also umfassenden Geltungsanspruch. Deutlich wird dies dadurch, daß sie den geschützten Personenkreis weitreichender definiert als die entsprechenden ILO-Instrumente. Ganz besonders wichtig ist ihr der Schutz der illegalen Wanderarbeiter. Auffällig ist hier bereits der Sprachgebrauch, der sich sichtlich bemüht, Diskriminierungen zu vermeiden. Um die Rechtswidrigkeit ihres Aufenthalts auszudrücken, werden sie als »Wanderarbeiter ohne Dokumente« oder »in einer regelwidrigen Lage« bezeichnet. Der Weg, den die Konvention zur Erreichung eines möglichst umfassenden Schutzes geht, ist die Aufteilung der Rechte in zwei Gruppen. Sie unterscheidet zwischen den Menschenrechten aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder und den weiteren Rechten derjenigen Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder, die sich in einer ordnungsgemäßen Situation befinden, die sich also rechtmäßig im Land aufhalten.

Im einzelnen besteht der Entwurf aus neun Teilen. Der erste Teil erläutert den Anwendungsbereich der Konvention. Hier werden der Kreis der Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder sowie die Begriffe Herkunfts- und Beschäftigungsstaat definiert. Der zweite Teil besteht aus der üblicherweise bei Menschenrechtsverträgen vorgeschalteten allgemeinen Verpflichtung der Vertragsstaaten, die in der Konvention enthaltenen Rechte zu achten und sie ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Die Teile III und IV sind das Kernstück der Konvention. Teil III zählt die Menschenrechte aller Wanderarbeiter auf, Teil IV die weiteren Rechte der in einer ordnungsgemäßen Situation befindlichen Wanderarbeiter. Der fünfte Teil beschäftigt sich mit den Besonderheiten spezieller Gruppen wie Grenzgänger und Saisonarbeiter. Der sechste Teil hat die Förderung gerechter, menschlicher und rechtmäßiger Bedingungen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von Wanderarbeitern zum Gegenstand. Hier geht es vor allem um die Einrichtung besonderer öffentlicher Dienststellen und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Mit der Durchführung der Konvention befaßt sich der siebente Teil. Nach dem Vorbild anderer Menschenrechtsinstrumente soll ein Ausschuß eingerichtet werden, der aus von den Vertragsstaaten gewählten unabhängigen Sachverständigen bestehen soll. Seine Aufgabe soll die Überprüfung von Berichten der Vertragsstaaten über die Einhaltung der Konvention sein. Auch wird die Möglichkeit einer Staaten- und Individualbeschwerde vorgesehen, vorausgesetzt, daß sich der betroffene Vertragsstaat der diesbezüglichen Zuständigkeit des Ausschusses eigens unterwirft. Kontrovers war bei den Beratungen die Frage, inwieweit die ILO an der Arbeit des Ausschusses zu beteiligen sei. Der Entwurf sieht nun die Übermittlung der Staatenberichte an die Organisation und die Teilnahmemöglichkeit in beratender Eigenschaft für einen von ihr entsandten Vertreter an den Sitzungen des Ausschusses vor. Der achte Teil enthält allgemeine Vorschriften und der neunte Teil die Schlußbestimmungen.

»He, Kümmeltürk, da liegt noch Dreck!«

Im ausländischen Arbeiter, der oft genug die schmutzigsten, unbeliebtesten und am schlechtesten bezahlten Tätigkeiten zu verrichten hat, den Mitmenschen und Mitinhaber von Rechten zu sehen, fällt in den Ländern, in denen die Ausländerbeschäftigung eine Rolle spielt, manchem Inländer ersichtlich schwer. Der verstorbene Karikaturist Kurt Halbritter hatte dies mit der obigen Zeichnung auf den Punkt gebracht; wir drucken sie nach mit freundlicher Genehmigung des Carl Hanser Verlags, München-Wien (Kurt Halbritter, Jeder hat das Recht, 2.Aufl. 1978).

Definition des Wanderarbeiters

In den bestehenden internationalen Instrumenten wird unter einem Wanderarbeiter eine Person verstanden, die sich in einem anderen Staat für eine gewisse Zeit niederlassen möchte, um dort abhängig beschäftigt zu sein.[11] Diesen Begriff erweitert die Konvention. Für sie ist ein Wanderarbeiter jemand, der in einem Land, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, eine entgeltliche Tätigkeit ausübt, ausüben wird oder ausgeübt hat. Zu den Wanderarbeitern zählt die Konvention etwa auch Grenzgänger, Saisonarbeiter, reisende Beschäftigte und Personen, die für ein besonderes Projekt oder für eine bestimmte Arbeit zeitlich be-

grenzt im Land tätig sind. Auf diese Personengruppen werden die Rechte der Konvention zum Teil nur modifiziert angewandt.
Heftig umstritten war die Frage, ob auch Selbständige von der Konvention geschützt werden sollten. Nach langen Debatten setzte sich schließlich die Einbeziehung derjenigen Selbständigen durch, die in der Regel allein oder mit Familienangehörigen arbeiten. Ausgeschlossen sind also solche Ausländer, die andere Personen beschäftigen. Kontrovers war auch die Anwendung der Konvention auf Seeleute, die auf einem Schiff arbeiten, das in einem Land registriert ist, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Erforderlich ist hier, daß sie im Besitz von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis des Beschäftigungslands sind. Keine Wanderarbeiter schließlich sind Personen, die für eine internationale Organisation oder einen Staat im Ausland in amtlicher Eigenschaft oder im Rahmen eines Programms etwa der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Auch Flüchtlinge, Staatenlose, Studenten und Auszubildende gehören nicht dazu. Schließlich werden Investoren, die sich im Ausland niedergelassen haben, nicht von der Konvention geschützt.
Da Gegenstand der Konvention nicht nur die Rechte der Wanderarbeiter, sondern auch diejenigen ihrer Familienmitglieder sind, ist es wichtig, wie die Konvention diesen Personenkreis definiert. Familienmitglieder sind für sie Personen, die mit Wanderarbeitern entweder verheiratet sind oder eine Beziehung haben, die nach anwendbarem Recht ehegleiche Wirkungen hat, sowie abhängige Kinder und sonstige abhängige Personen, die nach anwendbarer Gesetzgebung oder zwischenstaatlicher Vereinbarung als Familienangehörige anerkannt sind.

Rechte der Wanderarbeiter

Ein besonderes Anliegen der Konvention ist der Schutz der illegalen Wanderarbeiter. Sie versucht dies durch eine möglichst weite Festlegung der Rechte aller Wanderarbeiter unabhängig von ihrem Status zu erreichen. Dahinter steht die Überlegung, illegale Beschäftigung möglichst unattraktiv zu machen und dadurch abzubauen. Dagegen geäußerte Bedenken, daß dadurch ausländische Arbeiter auch ohne Erlaubnis angezogen würden und so das Recht der Staaten, den Zugang von Ausländern zu regulieren, unterlaufen würde, konnten sich nicht durchsetzen. Allerdings ist niedergelegt, daß die Rechte nicht als Legalisierung des Status von Ausländern ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verstanden werden können.
Neben der Wiederholung allgemeiner bereits in anderen Menschenrechtsinstrumenten enthaltenen Grundrechte findet sich eine interessante Erweiterung im Bereich der Regelung der Ausweisung. Der Schutz, den wir bisher in bezug auf die rechtmäßig sich aufhaltenden Ausländer kennenlernten, wird auf alle Wanderarbeiter und ihre Familienmitglieder ausgedehnt und zum Teil noch ausgebaut. Verboten soll eine kollektive Ausweisung sowie eine Ausweisung auf Grund der Nichterfüllung einer arbeitsvertraglichen Pflicht sein. Eine Ausweisungsentscheidung muß individuell in Übereinstimmung mit der Rechtslage getroffen werden. Sie muß in einer den Betroffenen verständlichen Sprache und auf Verlangen schriftlich ergehen und mit Gründen versehen werden. Es muß eine Überprüfungsmöglichkeit geben, während der die Aufschiebung der Vollstreckung der Ausweisung beantragt werden kann. Schließlich dürfen die Kosten der Ausweisung mit Ausnahme der Reisekosten nicht dem Wanderarbeiter oder seinem Familienmitglied auferlegt werden.
Auch im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte enthält die Konvention interessante Bestimmungen. Gleichbehandlung mit Inländern verlangt sie in bezug auf Bezahlung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit unter der Bedingung, daß die erforderlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Alle Wanderarbeiter haben das Recht auf Teilnahme an der gewerkschaftlichen Arbeit, auf Überweisung ihrer Einkünfte und auf diejenige medizinische Versorgung, die zur Lebenserhaltung und zur Vermeidung später nicht mehr behebbarer Gesundheitsschäden erforderlich ist. Schließlich sollen die Kinder aller Wanderarbeiter Zugang zu den Erziehungseinrichtungen haben.
In bezug auf die Wanderarbeiter, die sich rechtmäßig in einem Vertragsstaat aufhalten und arbeiten, bemüht sich die Konvention, eine möglichst weitgehende Gleichstellung mit den Inländern zu erreichen. Dies gilt etwa für den Zugang zu Erziehungs- und Berufsausbildungseinrichtungen und -programmen sowie zu Wohnraum einschließlich Sozialwohnungen und zu Sozial- und Gesundheitsdiensten. Auch in bezug auf Kündigungsschutz, Arbeitslosenunterstützung und Beschäftigungsprogramme soll grundsätzlich die Gleichbehandlung erfolgen. Prinzipiell soll der Wanderarbeiter frei sein, seine Beschäftigung zu wählen. Einschränkungen sind aber möglich, etwa für bestimmte Tätigkeiten im staatlichen Interesse oder in bezug auf eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation.
Interessant ist, was die Konvention im Bereich der politischen Betätigung vorsieht. Zwar erklärt auch sie, daß es grundsätzlich Sache des Beschäftigungsstaates ist, darüber zu entscheiden, inwieweit er Wanderarbeitern politische Mitwirkungsrechte übertragen will. Gleichzeitig bestimmt sie aber, daß Beschäftigungsstaaten die Konsultation oder Teilnahme von Wanderarbeitern an Entscheidungen auf kommunaler Ebene erleichtern sollen. Auch sollen Beschäftigungs- und Herkunftsland die Errichtung eigener Verfahrensweisen oder Einrichtungen in Erwägung ziehen, die den besonderen Bedürfnissen der Wanderarbeiter Rechnung tragen und an denen sie durch frei gewählte Vertreter mitwirken. Schließlich wird das Recht der Wanderarbeiter auf Teilnahme am politischen Leben ihres Herkunftslandes bekräftigt. Dies soll der Beschäftigungsstaat erleichtern. Hier stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung das Beschäftigungsland zur Duldung der Briefwahl auf seinem Staatsgebiet verpflichtet.

IV. Bewertung des Konventionsentwurfs

Zwar konnten einige wenige Bestimmungen noch nicht in zweiter Lesung von der Arbeitsgruppe verabschiedet werden. Offen ist etwa noch die Sicherung des Aufenthalts von Familienangehörigen nach dem Tod des Arbeitnehmers oder im Fall von Scheidung oder Trennung. Dennoch läßt sich schon jetzt die Ausarbeitung der Konvention als der vorläufige Höhepunkt der Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich der Ausländerrechte bezeichnen. Anders als die Erklärung von 1985, die im wesentlichen nur die bestehende Rechtslage wiedergibt, entwickelt der Konventionsentwurf diese weiter. Er enthält ausführliche und detail-

1 Zur diesbezüglichen Tätigkeit der Organisation siehe etwa Richard Plender, International Migration Law, 2. Aufl. Dordrecht usw. 1988, S. 295ff.; Anne M. Trebilcock, Migrant Workers: an Overview of International Labour Standards, in: Jochen Abr. Frowein/Torsten Stein (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht, Bd. 2, Berlin usw. 1987, S. 1827–1850.
2 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/392 v. 23.6.1977 mit Corr. 1 v. 31.8.1977.
3 Text: VN 5/1986 S.186f.
4 Siehe Art. 13 der Charta der Vereinten Nationen. Zur Rechtsnatur von Resolutionen: Karin Heidenstecker, Zur Rechtsverbindlichkeit von Willensakten der Generalversammlung, VN 6/1979 S.205ff.
5 E/CN.4/Sub.2/L.636.
6 ST/TAO/HR/50.
7 Bericht der Arbeitsgruppe: A/C.3/35/13 v. 25.11. 1980. Alljährlich registrierte die Generalversammlung die erzielten Fortschritte und äußerte ihre Erwartung auf Abschluß der Arbeiten, etwa in den Resolutionen 37/170 (Text: VN 4/1984 S.145f.) und 38/86 (Text: VN 5/1984 S.178f.).
8 Siehe zuletzt die Berichte A/C.3/44/1 v. 19.6. 1989 und A/C.3/44/4 v. 17.10. 1989.
9 A/C. 3/40/1, S.6.
10 Der Generaldirektor äußerte bereits zu Beginn der Arbeit an der Konvention, zur Vermeidung von Doppelarbeit und Konflikten sei es vorzuziehen, daß mit der Entwicklung von Schutznormen für Wanderarbeiter weiterhin die ILO als die Organisation mit der besonderen satzungsmäßigen Verantwortung für diese Frage betraut werde (ILO Doc. GB.211/IO/3/6, S.2 Ziff.9). Vgl. etwa auch W.R.Böhning, The protection of migrant workers and international labour standards, in: International Institute of Humanitarian Law (ed.), Yearbook 1986–87, S.247–263(259f.).
11 Vgl. Maxime Tardu, Migrant Workers, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Lieferung 8 (1985), S.372–377.
12 Stand: 1.1. 1990.

lierte Regelungen. Mitunter sind seine Bestimmungen jedoch auch unklar. Wenn er etwa davon spricht, daß die Kinder aller Wanderarbeiter das Recht auf eine Staatsangehörigkeit haben, fragt man sich, ob dieses Recht gegenüber dem Herkunfts- oder dem Beschäftigungsstaat bestehen soll. Und wenn er von den Vertragsstaaten Maßnahmen verlangt, um zu gewährleisten, daß die rechtswidrige Situation eines Wanderarbeiters ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nicht andauert, ist unklar, ob er etwa dadurch den Beschäftigungsstaat zur Erteilung dieser Erlaubnis oder zur Vornahme der Abschiebung verpflichten will.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Staatengemeinschaft der Konvention auf dem von ihr beschrittenen Weg des Ausbaus der Rechte der Wanderarbeiter zu folgen bereit ist. Die vielfach vorsichtigeren ILO-Abkommen haben nur begrenzte Resonanz gefunden. Das Übereinkommen Nr. 97 wurde von 38 Staaten ratifiziert, das Übereinkommen Nr. 143 nur von 15 Staaten.[12] In Anbetracht der von wichtigen Beschäftigungsländern wie den USA, Großbritannien, den Niederlanden und auch der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Konventionsentwurf geäußerten Skepsis sind dessen Erfolgsaussichten eher zurückhaltend zu bewerten.

Eine vertane Chance zur Reform

Die zwölfte Überprüfung der UN-Besoldung

DIETER GÖTHEL

Am 21.Dezember 1987 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 42/221, in der die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC)[1] – eines ihrer Nebenorgane – angewiesen wurde, eine Gesamtüberprüfung der Beschäftigungsbedingungen des höheren Dienstes[2] im UN-System durchzuführen. Ziel dieser Überprüfung sollte es sein, eine solide und dauerhafte Grundlage für die Besoldung zu finden. Die Regierungsvertreter im 5.Hauptausschuß der Generalversammlung waren es offenbar leid, sich Jahr für Jahr mit komplexen Besoldungsfragen beschäftigen zu müssen, die für viele zu technisch und oft unverständlich waren. Außerdem wollten sie keinen weiteren Teillösungen zustimmen, in denen sie oft kaschierte Besoldungserhöhungen vermuteten, bevor sie nicht alle Aspekte im Zusammenhang gesehen hatten. Der nachstehende Beitrag zu Durchführung und Ergebnis der Überprüfung knüpft an die beiden Aufsätze von Dieter Göthel und Jobst Holborn über UN-Gehälter und -Pensionen (Exzessiv oder angemessen? (I) und (II), VN 5/1986 S.160ff.) an. – Eine allgemeine Übersicht über das Berufsbild des internationalen Bediensteten und die deutsche personelle Beteiligung vermittelt ein früherer Artikel des Verfassers (Arbeitswelt Vereinte Nationen, VN 2/1987 S.55ff.).

Obwohl der Gesamtüberprüfung elf andere vorausgegangen waren, reflektierte das Besoldungssystem immer noch die Strukturen der vierziger Jahre, als die Mitgliedschaft in der Weltorganisation noch exklusiv war, wirtschaftliche Stabilität herrschte und kaum operative Aufgaben wahrgenommen werden mußten. Änderungen in der Vergangenheit waren meistens nichts weiter als partielle Lösungen, die neue Probleme schufen und das System zu einem Flickenteppich werden ließen. Die Erwartungen waren deshalb hoch, daß es dieses Mal gelingen werde, durch eine umfassende Reform ein System zu entwickeln, das – auf die Bedürfnisse der neunziger Jahre zugeschnitten – bis über die Jahrtausendwende hinaus Gültigkeit haben würde. Rückblickend gesehen waren diese Erwartungen zu hoch gesteckt, weil die Rahmenbedingungen solch einer Mammutaufgabe nicht dienlich waren.

So hatten die meisten Angehörigen des höheren Dienstes seit Jahren erhebliche Einkommenseinbußen zu verkraften, da ihre Gehälter seit 1975 real nicht angehoben worden waren; selbst Inflationsausgleiche hatte es nach 1984 nicht mehr gegeben. Dazu kam, daß das System nur unzureichend Schutz vor Wechselkursänderungen bot. Zwischen 1984 und 1988 war die Kaufkraft der Gehälter des höheren Dienstes weltweit im Durchschnitt um 11vH gesunken, wobei in einigen Dienstorten der Kaufkraftverlust bis zu 24vH betrug. Das Personal betrachtete deshalb jeden Dollar als unverzichtbaren Besitzstand und war nicht bereit, weitere Abstriche auch nur in Teilbereichen zu akzeptieren, auch wenn diese erforderlich gewesen wären, um allgemeine Verbesserungen einzuführen.

Zudem hatten die Dachverbände des Personals, FICSA und CCISUA,[3] seit langem Unzufriedenheit über die ICSC geäußert. Sie warfen ihr vor, politische Rücksichten zu nehmen und gegen das Personal eingestellt zu sein. Als symptomatisch sahen sie die Tendenz in der ICSC an, immer mehr Sitzungen hinter verschlossenen Türen abzuhalten, wodurch die verbrieften Mitwirkungsrechte der Personalvertreter ausgehöhlt werden würden. Die Kontroverse gipfelte in einem Boykott der ICSC-Sitzungen durch die Dachverbände im Frühjahr 1988. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit war dadurch unmöglich geworden.

Der von der UN-Generalversammlung gesteckte Rahmen schließlich schränkte den Handlungsspielraum für eine umfassende Reform erheblich ein und ließ wenig Raum für neue Wege bei der UN-Besoldung.

Eingeengter Handlungsrahmen

Dabei sah die Zielvorgabe der UN-Generalversammlung für die Gesamtüberprüfung zunächst vielversprechend aus. Das neue Besoldungssystem sollte

- die Einstellung von Personal mit der höchsten fachlichen und persönlichen Eignung auf ausgewogener geographischer Grundlage gewährleisten;
- verständlicher und einfacher im Konzept und in der Anwendung sein;
- ausreichend flexibel sein, um auf geänderte Umstände reagieren zu können;
- ausgewogen sein im Verhältnis der Dienstorte zueinander, um die Versetzung von Personal zu erleichtern.

Die Generalversammlung machte jedoch deutlich, daß sie nicht gewillt war, der ICSC völlig freie Hand zu lassen. Sie verlangte einen Zwischenbericht für die nächste Sitzungsperiode im Herbst 1988, der eine Problemanalyse und einen Überblick über mögliche Alternativlösungen enthalten sollte. Der von der ICSC daraufhin vorgelegte Zwischenbericht[4] führte im Dezember des gleichen Jahres zur Annahme der Resolution 43/226,in der der Rahmen für die Gesamtüberprüfung weitgehend eingeschränkt wurde.

An erster Stelle standen Kostenüberlegungen. In den Beratun-

gen im 5.Hauptausschuß vertraten viele Regierungsvertreter die Auffassung, daß das neue Besoldungssystem nicht mehr als das alte kosten dürfe. Sollten Erhöhungen in einem Teilbereich erforderlich sein, müßten diese durch Einsparungen in anderen Bereichen finanziert werden. Andere hielten dagegen, daß eine sinnvolle Reform ohne zusätzliche Mittel nicht möglich sei. Die in die Resolution aufgenommene Kompromißformel verlangte, die Gesamtkosten soweit wie möglich im Rahmen der Kosten des bestehenden Systems zu halten.
Eine weitere Einengung brachte die Fortschreibung der traditionellen Interpretation des Noblemaire-Prinzips,[5] das als Bezugsgröße für die UN-Besoldung den bestbezahlten nationalen öffentlichen Dienst heranzieht. Seit Gründung der Weltorganisation war dies immer der öffentliche Dienst der USA gewesen. Nach den Anweisungen der Generalversammlung mußte die Wettbewerbsfähigkeit der UN-Besoldung innerhalb dieses Rahmens gewährleistet sein. Damit wurde ignoriert, daß die UN – besonders bei ihren operativen Aufgaben – immer mehr mit der Industrie um hochqualifiziertes technisches Personal konkurrieren. Die Möglichkeit, den privaten Sektor oder andere internationale Organisationen als neue Bezugsgröße heranzuziehen, wurde somit ausdrücklich ausgeschlossen.
Die UN-Generalversammlung bekräftigte außerdem ihr Festhalten an einem einheitlichen Besoldungssystem. Die Dollarbindung des Besoldungssystems war letztlich eine wesentliche Ursache für viele der bestehenden Probleme besonders in den europäischen Dienstorten. Die Loslösung vom Dollar, die von verschiedenen Organisationen bereits für große Teile ihrer ordentlichen Haushalte praktiziert worden war, schied damit als mögliche Lösung aus.

Vergeudete Zeit

Zu Beginn der Gesamtüberprüfung konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die ICSC dieser Aufgabe keinen besonderen Stellenwert einräumte. Auf der Tagung im März 1988 entschied sie, in der herkömmlichen Weise vorzugehen. Das ICSC-Sekretariat sollte für die Sommertagung ein Arbeitspapier vorbereiten mit Informationen über die Entwicklung des Besoldungssystems, über seine Stärken und Schwächen und die zu untersuchenden Probleme.
Die Behördenvertreter machten es jedoch klar, daß sie ihren unabhängigen Beitrag zu leisten gedachten. Die Personaldirektoren, die ihre Organisationen vor der ICSC vertreten und die den Beratenden Ausschuß für Verwaltungsfragen (CCAQ)[6] bilden, standen unter der klaren Weisung ihrer Generalsekretäre beziehungsweise Generaldirektoren, die ständig über die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit und deren Auswirkung auf die Personalbeschaffung klagten. Der CCAQ versicherte sich dazu der Dienste einer amerikanischen Beraterfirma, die unbelastet vom derzeitigen System neue Wege suchen sollte.
Die Personalvertreter wiederum machten ihre Teilnahme an der Gesamtüberprüfung davon abhängig, daß sie von der ICSC als gleichberechtigte Partner akzeptiert werden würden. Anderenfalls drohten sie, ebenfalls ihre eigenen Vorschläge zu erarbeiten. Obwohl im Sommer 1988 bereits zu erkennen war, daß ohne eine Änderung der Vorgehensweise die Gesamtüberprüfung nicht zu bewältigen sei, blieb die ICSC auf ihrem einmal eingeschlagenen Weg.
Ihr Jahresbericht an die Generalversammlung für 1988[7] enthielt nur einige Gemeinplätze über die Wichtigkeit der Teilnahme der Personalvertreter, nicht aber konkrete Vorschläge, wie die Dachverbände an den Verhandlungstisch zurückgebracht werden könnten. Auch in bezug auf die Gesamtüberprüfung brachte der Zwischenbericht wenig mehr als eine Aufzählung verschiedener Fragen und Alternativen – ohne die von der Generalversammlung geforderte Problemanalyse. Die innovativen Vorschläge der CCAQ-Berater wurden ohne große Begeisterung auf die nächste Phase der Gesamtüberprüfung verwiesen.
Doch damit gab sich der 5.Hauptausschuß nicht zufrieden. In unverhüllter Weise wurde die ICSC kritisiert, daß ihr Zwischenbericht nicht die verlangte Analyse enthalte und daß der Gesamtüberprüfung höchste Priorität eingeräumt werden müsse. Gleichzeitig wurde die ICSC aufgefordert, für die Mitwirkung der Behörden- und Personalvertreter in allen Teilen und Stadien der Gesamtüberprüfung Sorge zu tragen.
Nachdem die Hälfte der verfügbaren Zeit vergangen war, berief die ICSC für Januar 1989 eine Sondertagung ein, auf der sie eine vorbereitende Arbeitsgruppe aus Behörden- und Personalvertretern sowie Angehörigen ihres Sekretariats etablierte, die bis zur Frühjahrstagung im März eine umfassende Dokumentation erstellen sollte. Anschließend daran sollte eine dreiseitige Arbeitsgruppe – bestehend aus 5 Mitgliedern der ICSC, 5 Behördenvertretern und je 3 Vertretern von FICSA und CCISUA – ihre Arbeit aufnehmen, um bis zur Sommertagung konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Besonders die Personalvertreter bestanden darauf, daß in der Arbeitsgruppe nicht nur Angehörige des ICSC-Sekretariats, sondern auch Kommissionsmitglieder vertreten waren.

Die Herausforderung wird nicht angenommen

Die Zusammenkünfte der Arbeitsgruppe fanden in den Monaten März bis Juni 1989 statt. Ihr Bericht umfaßte 200 Seiten und enthielt 70 Empfehlungen, die in folgende Themenkreise unterteilt waren:
- Wettbewerbsfähigkeit;
- Probleme des Vergleichs mit dem bestbezahlten nationalen öffentlichen Dienst;
- Besoldungsstrukturen und Pensionsbemessungsgrundlage;
- Kaufkraftausgleiche;
- Versetzungsanreize und Erschwerniszulagen;
- Leistungsanreize und Arbeitsproduktivität;
- sonstige Zulagen.

In mancher Hinsicht ähnelten die Empfehlungen einem Gemischtwarenladen. Weniger wäre vermutlich auch hier mehr gewesen, aber die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte in Resolution 43/226 ausdrücklich verlangt, alle Besoldungsbestandteile einzubeziehen. Die Arbeitsgruppe ging noch darüber hinaus und legte Empfehlungen vor, die mit der eigentlichen Besoldung nichts zu tun hatten (wie zum Beispiel hinsichtlich Fortbildung, Kindertagesstätten, Räume für Ruhepausen mit Duschen, angenehme Betriebskantinen und anderes mehr).
Tiefgreifende Reformen wurden von der Arbeitsgruppe nicht gewagt. Viele Empfehlungen stellten einen Kompromiß dar, dem sich jeweils nur einige oder mehrere Mitglieder verpflichtet fühlten. Das zeigte sich insbesondere bei der Frage einer allgemeinen Besoldungserhöhung. Die Kompromißformel mit der breitesten Unterstützung empfahl der ICSC, eine fünfprozentige Erhöhung »in Erwägung zu ziehen«. Einige Mitglieder wollten eine nachdrücklichere Empfehlung, in der Größenordnung von 10 bis 20vH, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen.
Innovativ war allein der Vorschlag, die Wohnungskosten vom Kaufkraftausgleich abzukoppeln und dafür einen eigenen Besoldungsbestandteil zu schaffen. Diese Idee stammte von den CCAQ-Beratern, und sie war von der Generalversammlung in Resolution 43/226 aufgegriffen worden. Die Begründung dafür war der angespannte Wohnungsmarkt in den Hauptdienstorten und die Unfähigkeit des Systems, die steigenden Mietkosten durch die Kaufkraftausgleiche aufzufangen. Eine separate Wohnungszulage würde sich an den örtlichen Gegebenheiten orientieren und schneller auf Mietkostenerhöhungen reagieren. Außerdem würden die komplizierten Wohnkostenvergleiche zwischen den Dienstorten entfallen. Zumindest hinter vorgehaltener Hand wurde auch spekuliert, daß damit ein wesentlicher Besoldungsbestandteil der Kontrolle der UN-Generalversammlung entzogen würde. Trotz dieser Vorteile machten die Personalvertreter schwerwiegende Einwände geltend, da sie insbesondere negative Auswirkungen auf die Pensionsbemessungsgrundlage befürchteten.

Der Schwerpunkt der Vorschläge der Arbeitsgruppe war aber eindeutig auf Verbesserungen in ›field duty stations‹ (so die unübersetzbare Bezeichnung für Außenstellen hauptsächlich in Ländern der Dritten Welt) gerichtet. So sollten die Kaufkraftabzüge in Dienstorten mit niedrigen Lebenshaltungskosten abgeschafft und ein Mindestgehalt eingeführt werden. Der Vorschlag wurde damit begründet, daß der als Bezugsgröße dienende amerikanische öffentliche Dienst solche Abschläge nicht kenne und daß das niedrige Gehaltsniveau in solchen Dienstorten die Versetzungsbereitschaft des Personals beeinträchtige. Die Versetzungsbereitschaft sollte außerdem durch Versetzungsanreize und Erschwerniszulagen für Dienstorte mit schwierigen Lebensbedingungen gefördert werden. Besonders das UNDP, aber auch andere in der humanitären und technischen Hilfe tätige Organisationen hatten ständig darüber geklagt, daß sie kaum Personal für unattraktive Dienstorte fänden.

Versuche, die komprimierte Besoldungsgruppenstruktur zu ändern, wurden gar nicht erst unternommen, da Auswirkungen auf das Arbeitsplatzbewertungssystem, das vor Jahren mit erheblichem Aufwand eingeführt worden war, befürchtet wurden. Das wäre jedoch ein besonders dringliches Anliegen gewesen, um im ›Mittelbau‹, wo sich die Mehrzahl des Personals auf die Besoldungsgruppen P-3, P-4 und P-5 konzentriert, die Aufstiegschancen zu verbessern. Die Vorschläge für strukturelle Änderungen beschränkten sich auf zusätzliche Dienstaltersstufen in den einzelnen Besoldungsgruppen und auf neue Relationen zwischen den Besoldungsgruppen.

Die Gesamtkosten der Empfehlungen der Arbeitsgruppe beliefen sich auf 75 Mill Dollar pro Jahr, wozu im Falle einer allgemeinen Besoldungserhöhung noch einmal 60 Mill (bei einer fünfprozentigen Erhöhung) oder 120 bis 240 Mill Dollar (bei 10 bis 20vH Zuwachs) kommen sollten.

Vorrang der Besoldungserhöhung

Als die Generalsekretäre und -direktoren Anfang Juli 1989 zu einer Sondertagung des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC)[8] zusammentrafen, wurde es deutlich, daß die Empfehlungen der Arbeitsgruppe nicht ihren Erwartungen entsprachen. Den Entwurf einer gemeinsamen Erklärung, der vom CCAQ verfaßt worden war und den diplomatische Zurückhaltung prägte, schrieben sie kurzerhand um und erklärten an die Adresse der ICSC, daß ein neues Besoldungssystem beträchtliche Besoldungserhöhungen für alle Dienstorte vorsehen müsse. Mit einer Besoldungserhöhung von 5vH beginnend, sei die Wettbewerbsfähigkeit durch weitere jährliche Erhöhungen wiederherzustellen. Sie gaben der ICSC den Rat, sich keine zu engen Beschränkungen durch Kostenüberlegungen aufzuerlegen, da der Nutzen für die Organisationen langfristig die Kosten überschreiten werde. Als die ICSC auf ihrer Sommertagung im Juli 1989 die Beratung über den Bericht der Arbeitsgruppe aufnahm, gab der UN-Generalsekretär selbst eine Erklärung ab. Namens seiner Kollegen im ACC hob er hervor, daß ein dringender Bedarf an fühlbaren Verbesserungen in den Bezügen des Personals bestehe.

Die Frage nach einer allgemeinen Besoldungserhöhung überschattete dann auch die Diskussionen in der ICSC, wobei die nachlassende Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der UN-Organisationen eine zentrale Rolle spielte. Der Administrator des UNDP legte umfangreiche Erhebungen vor, aus denen hervorging, daß in den Jahren 1987 und 1988 mehr als 350 Bedienstete aus ihren Positionen frühzeitig ausgeschieden waren und daß über 300 Bewerber Anstellungsofferten abgelehnt hatten. Mehr als 900 Stellen blieben dadurch unbesetzt. Andere Organisationen berichteten von ähnlichen Schwierigkeiten. Trotzdem stellten Mitglieder der ICSC die behaupteten Rekrutierungsschwierigkeiten in Frage oder sahen sie als ein auf ›field duty stations‹ beschränktes Problem an.

Weitere Fragen bezogen sich auf den amerikanischen öffentlichen Dienst, der nach dem Noblemaire-Prinzip als Bezugsgröße für die UN-Besoldung dient. Berechnungen hatten ergeben, daß die Bezahlung der amerikanischen Beamten einen Rückstand von 28,6vH gegenüber der durch Bundesgesetz festgelegten Vergleichsbasis aufweist.[9] Der Vorsitzende des Ausschusses für den öffentlichen Dienst der USA, Volcker, hatte seine Regierung darauf aufmerksam gemacht, daß der öffentliche Dienst nicht mehr in der Lage sei, das erforderliche Personal zu gewinnen und zu halten. Über 40vH der Spitzenbeamten, die 1985 den öffentlichen Dienst verlassen hatten, führten die schlechte Bezahlung als einen wesentlichen Gesichtspunkt für ihre Entscheidung an. Die Behördenvertreter wiesen darauf hin, daß in dem Maße, in dem der öffentliche Dienst der USA nicht mehr wettbewerbsfähig sei, die UN-Organisationen automatisch ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren hätten. Gleiches gelte für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen internationalen Organisationen. So betrage der Rückstand gegenüber der Weltbank 30vH, gegenüber der EG 22vH und gegenüber der OECD 20vH.

Die ICSC war in dieser Frage ebenso gespalten wie die Arbeitsgruppe. Bei der Mehrheit setzte sich jedoch die Meinung durch, daß etwas getan werden müsse. Ausschlaggebend war dabei auch, daß die Kaufkraftverluste durch den Dollarverfall die Hauptdienstorte in Europa am stärksten getroffen hatten und daß die meisten Verbesserungsvorschläge den ›field duty stations‹ zugute kommen würden. Ohne Konzessionen an die Hauptdienstorte wären schwerwiegende Probleme dort zu erwarten. Durch Mehrheitsentscheid wurde schließlich eine fünfprozentige Besoldungserhöhung für 1989 empfohlen.

Gleichzeitig akzeptierte die ICSC die Empfehlung der Arbeitsgruppe, die Kaufkraftabzüge für Dienstorte mit niedrigen Lebenshaltungskosten abzuschaffen und ein Mindestgehalt einzuführen, das sich an der Besoldung des amerikanischen öffentlichen Dienstes in Washington orientieren sollte. Für den in der UN-Besoldungsdiskussion immer wieder herangezogenen ›typischen‹ Bediensteten (P-4, 6.Dienstaltersstufe) solle das Mindestgehalt 42 180 Dollar pro Jahr betragen.

Vom selben etwas mehr

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe, eine eigene Wohnungszulage einzuführen, wurde auf nächstes Jahr vertagt, weil zu viele Fragen offen geblieben waren. Die ICSC erklärte zwar ihr prinzipielles Einverständnis, beschloß aber, zuvor die Auswirkungen auf die verschiedenen Dienstorte zu prüfen. Die übrigen wichtigen Vorschläge, die die ICSC in ihrem Jahresbericht für 1989[10] der UN-Generalversammlung unterbreitete, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die ICSC empfahl, die bestehende Bandbreite von 110 bis 120, innerhalb derer sich die UN-Besoldung in ihrem Verhältnis zur US-Besoldung bewegen soll, unverändert zu lassen, dabei aber auf einen Mittelwert von 115 zu verzichten. Die Besoldungsvergleiche sollen durch Änderungen der Berechnungsmethode genauer werden, und alle fünf Jahre sollen weltweite Untersuchungen den bestbezahlten öffentlichen Dienst identifizieren.
- Änderungen wurden auch in der Berechnungsmethode für die Kaufkraftausgleiche vorgeschlagen, um die zwei Haupteinwände zum Schweigen zu bringen, daß das System zu kompliziert sei und daß es Einkommensverluste bei Wechselkursänderungen nicht verhindere. In Zukunft sollen Wechselkursänderungen voll ausgeglichen werden; Gehaltsfluktuationen dürfen plus/minus 0,5vH nicht überschreiten. Auch soll die Methode für Lebenshaltungskostenvergleiche zwischen den Dienstorten vereinfacht werden.
- Zusätzliche Dienstaltersstufen sollen einen Leistungsanreiz für die Bediensteten schaffen, die seit Jahren in der letzten Dienstaltersstufe ihrer Besoldungsgruppe ohne Aussicht auf Beförderung festsitzen. Der Geldwert einer Dienstaltersstufe wurde allerdings verringert. Die Relationen zwischen den Besoldungsgruppen wurden neu bestimmt, um Überschneidungen zu reduzieren. Schließlich sollen die Anfangsgehälter der unteren Besoldungsgruppen P-1 bis P-3 stärker angehoben werden, um sie zu attraktiveren Eingangsstufen zu machen.
- Ein auf ›field duty stations‹ zugeschnittenes System von Erschwniszulagen und Versetzungsanreizen wurde vorgeschlagen. Eine komplizierte Matrix sah dafür Beträge von 1 100 bis 21 925 Dollar pro Jahr vor (je nach Besoldungsgruppe, Dienstaltersstufe und Versetzungshäufigkeit).
- Bei den sonstigen Zulagen schlug die ICSC Erhöhungen der Kinder-

Besoldung des höheren Dienstes der Vereinten Nationen
(Jahresgehälter, Dienstort New York, gültig ab 1. Juli 1990)

Besoldungsgruppe	Besoldungsart	Dienstaltersstufe														
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV
D - 2	Grundgehalt (Verheiratete)	56 070	57 163	58 256	59 349	60 442	61 535									
	Kaufkraftausgleich	26 577	27 095	27 613	28 131	28 650	29 168									
	Gesamtbetrag	82 647	84 258	85 869	87 480	89 092	90 703									
	Erhöhung in Dollar	4 357	4 302	4 241	4 162											
	Erhöhung in Prozent	*5,57*	*5,38*	*5,20*	*5,00*											
D - 1	Grundgehalt (Verheiratete)	50 300	51 236	52 172	53 108	54 044	54 980	55 916	56 852	57 788						
	Kaufkraftausgleich	23 842	24 286	24 730	25 173	25 617	26 061	26 504	26 948	27 392						
	Gesamtbetrag	74 142	75 522	76 902	78 281	79 661	81 041	82 420	83 800	85 180						
	Erhöhung in Dollar	4 341	4 290	4 282	4 239	4 230	4 201	4 223								
	Erhöhung in Prozent	*6,22*	*6,02*	*5,90*	*5,73*	*5,61*	*5,47*	*5,40*								
P - 5	Grundgehalt (Verheiratete)	45 050	45 897	46 744	47 591	48 438	49 285	50 132	50 979	51 826	52 673	53 520	54 367	55 214		
	Kaufkraftausgleich	21 354	21 755	22 157	22 558	22 960	23 361	23 763	24 164	24 566	24 967	25 368	25 770	26 171		
	Gesamtbetrag	66 404	67 652	68 901	70 149	71 398	72 646	73 895	75 143	76 392	77 640	78 888	80 137	81 385		
	Erhöhung in Dollar	2 851	2 922	3 035	3 165	3 233	3 393	3 463	3 565	3 666	3 801					
	Erhöhung in Prozent	*4,49*	*4,51*	*4,61*	*4,73*	*4,74*	*4,90*	*4,92*	*4,98*	*5,04*	*5,15*					
P - 4	Grundgehalt (Verheiratete)	38 050	38 876	39 702	40 528	41 354	42 180	43 006	43 832	44 658	45 484	46 310	47 136	47 962	48 788	49 614
	Kaufkraftausgleich	18 036	18 427	18 819	19 210	19 602	19 993	20 385	20 776	21 168	21 559	21 951	22 342	22 734	23 126	23 517
	Gesamtbetrag	56 086	57 303	58 521	59 738	60 956	62 173	63 391	64 608	65 826	67 043	68 261	69 478	70 696	71 914	73 131
	Erhöhung in Dollar	3 117	3 078	3 034	3 029	2 920	2 992	3 068	3 141	3 159	3 046	2 993	2 986			
	Erhöhung in Prozent	*5,88*	*5,68*	*5,47*	*5,34*	*5,03*	*5,06*	*5,09*	*5,11*	*5,04*	*4,76*	*4,59*	*4,49*			
P - 3	Grundgehalt (Verheiratete)	31 950	32 726	33 502	34 278	35 054	35 830	36 606	37 382	38 158	38 934	39 710	40 486	41 262	42 038	42 814
	Kaufkraftausgleich	15 144	15 512	15 880	16 248	16 616	16 983	17 351	17 719	18 087	18 455	18 823	19 190	19 558	19 926	20 294
	Gesamtbetrag	47 094	48 238	49 382	50 526	51 670	52 813	53 957	55 101	56 245	57 389	58 533	59 676	60 820	61 964	63 108
	Erhöhung in Dollar	2 695	2 574	2 528	2 526	2 451	2 359	2 246	2 170	2 235	2 338	2 406	2 508	2 540		
	Erhöhung in Prozent	*6,07*	*5,64*	*5,40*	*5,26*	*4,98*	*4,68*	*4,34*	*4,10*	*4,14*	*4,25*	*4,29*	*4,39*	*4,36*		
P - 2	Grundgehalt (Verheiratete)	26 490	27 184	27 878	28 572	29 266	29 960	30 654	31 348	32 042	32 736	33 430	34 124			
	Kaufkraftausgleich	12 556	12 885	13 214	13 543	13 872	14 201	14 530	14 859	15 188	15 517	15 846	16 175			
	Gesamtbetrag	39 046	40 069	41 092	42 115	43 138	44 161	45 184	46 207	47 230	48 253	49 276	50 299			
	Erhöhung in Dollar	2 161	2 104	2 111	2 082	2 055	2 029	1 998	2 005	1 977	1 948	1 958				
	Erhöhung in Prozent	*5,86*	*5,54*	*5,42*	*5,20*	*5,00*	*4,82*	*4,63*	*4,54*	*4,37*	*4,21*	*4,14*				
P - 1	Grundgehalt (Verheiratete)	20 970	21 637	22 304	22 971	23 638	24 305	24 972	25 639	26 306	26 973					
	Kaufkraftausgleich	9 940	10 256	10 572	10 888	11 204	11 521	11 837	12 153	12 469	12 785					
	Gesamtbetrag	30 910	31 893	32 876	33 859	34 842	35 826	36 809	37 792	38 775	39 758					
	Erhöhung in Dollar	1 632	1 611	1 586	1 574	1 552	1 533	1 472	1 523	1 555	1 604					
	Erhöhung in Prozent	*5,57*	*5,32*	*5,07*	*4,88*	*4,66*	*4,47*	*4,17*	*4,20*	*4,18*	*4,20*					

beihilfen sowie in der finanziellen Abgeltung des Urlaubsanspruches bei Ausscheiden aus dem Dienst vor.
Die Gesamtkosten dieser Vorschläge wurden von der ICSC auf ungefähr 90 Mill Dollar beziffert. Sie lagen damit unter den Empfehlungen der Arbeitsgruppe, da die ICSC-Vorschläge bereits die fünfprozentige Gehaltserhöhung einschlossen. Rund 40 Mill Dollar würden auf die Hauptdienstorte und 50 Mill Dollar auf ›field duty stations‹ entfallen.

Konkurrierende Pensionsfragen

Mit dem Jahresbericht der ICSC erreichte die Generalversammlung im Herbst 1989 ein Bericht des Gemeinsamen Rates für das Pensionswesen der Vereinten Nationen (UNJSPB).[11] Der Pensionsrat war 1987 durch Resolution 42/222 aufgefordert worden, Vorschläge für die Verringerung des versicherungsmathematischen Defizits ohne Beitragserhöhungen zu erarbeiten. Der Pensionsfonds war aus dem Gleichgewicht geraten, weil – bedingt durch den Verfall des Dollars – erhebliche Mehrausgaben zum Stützen der in anderen Währungen gezahlten Pensionen aufgewendet werden mußten. Außerdem war die Lebenserwartung der UN-Pensionäre allgemein gestiegen. Auf Drängen der Generalversammlung waren Leistungen gekürzt und andere Maßnahmen ergriffen worden, die das Defizit von 8,4vH am 31.Dezember 1982 auf 3,7vH am 31.Dezember 1988 reduziert hatten. Im Rahmen dieser Maßnahmen waren auch die Beiträge von 21vH auf 22,5vH angehoben worden. Die ursprünglichen Vorschläge des Pensionsrats sahen eine weitere Beitragserhöhung auf 24vH vor, die aber wenig Unterstützung in der Generalversammlung fand, wie Resolution 42/222 deutlich machte.
Auf der Sommertagung des Pensionsrats im Juli 1989 zeigte sich, daß die Möglichkeiten für weitere Leistungskürzungen nahezu erschöpft waren. Die Vorschläge, die nach langen Verhandlungen zustande kamen, sahen Kürzungen bei Frühpensionierung und eine Anhebung des Bezugsalters für eine Alterspension von 60 auf 62 Jahre vor. Das höhere Bezugsalter sollte jedoch nur für die nach dem 1.Januar 1990 Eingestellten gelten, um die notwendige Verjüngung des Personals und die Schaffung einer ausgewogenen geographischen Verteilung nicht zu gefährden.
Die Beiträge sollen von 22,5 auf 23,7vH angehoben werden. Nach dem Verteilerschlüssel zahlen die Organisationen zwei Drittel und die Mitarbeiter ein Drittel der Beiträge. Mehrkosten von 17,2 Mill Dollar würden den Mitgliedsländern und von 8,6 Mill den Beitragszahlern erwachsen. Das versicherungsmathematische Defizit würde durch diese Maßnahmen von 3,7 auf 0,2vH schrumpfen.
Mit den Jahresberichten der ICSC und des Pensionsrats lagen der Generalversammlung damit Vorschläge vor, deren Umsetzung insgesamt 107 Mill Dollar kosten würde.

Skepsis im 5.Hauptausschuß – trotzdem Ja zur Besoldungserhöhung

Im für Fragen von Verwaltung und Haushalt zuständigen 5.Hauptausschuß der Generalversammlung laufen die Beratungen in zwei Phasen ab. Nach der Einführung der Berichte der ICSC und des Pensionsrats durch deren Vorsitzende werden über einen längeren Zeitraum formelle Erklärungen der einzelnen Regierungsvertreter abgegeben. Danach findet eine Runde von informellen Konsultationen statt, in denen die interessierten Regierungsvertreter versuchen, einen für alle Parteien akzeptablen Resolutionsentwurf zu erarbeiten. Die erste Phase war am 17.November 1989 beendet, die zweite begann am 21.November 1989.
Während der ersten Phase haben auch der UN-Generalsekretär und andere leitende Bedienstete der Vereinten Nationen Gelegenheit, Erklärungen abzugeben. Der Generalsekretär verwies auf die wiederholten Vorhaltungen des ACC, daß die fortschreitende Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen den

humanitären und den Entwicklungshilfe-Programmen bereits erheblichen Schaden zugefügt habe. Er malte die Gefahr an die Wand, daß Untätigkeit seitens der Generalversammlung zum Zusammenbruch des gemeinsamen Besoldungssystems und zum Alleingang der einzelnen Organisationen des UN-Systems führen würde. Der Beigeordnete Generalsekretär für Personal erklärte, daß die Weltorganisation 12vH ihrer Personalstellen abgebaut habe und daß eine Stabilisierung dringend erforderlich sei. In der Vergangenheit seien Personal- und Haushaltsvermehrungen oft mit Wachstum und Fortschritt verwechselt worden. Heute werde der umgekehrte Fehler gemacht, Personal- und Kostenbeschränkungen würden mit Effizienz verwechselt.
In der ersten Beratungsphase fanden die vorgeschlagenen Änderungen in den Kaufkraftausgleichen und den Pensionen sowie die Verbesserungen für ›field duty stations‹ breite Unterstützung. Wie nicht anders zu erwarten, richteten sich die Einwände vieler Regierungsvertreter gegen die allgemeine Besoldungserhöhung. Die Einwände wurden hauptsächlich damit begründet, daß es den Organisationen nicht gelungen sei, echte Rekrutierungsprobleme nachzuweisen. Dazu sagte der Vorsitzende der ICSC, daß es unmöglich sei, Beweise dafür zu liefern, wie viele potentielle Bewerber sich nicht beworben haben, weil sie die Beschäftigungsbedingungen unattraktiv fanden. Man müsse deshalb dem Urteil der Generalsekretäre und -direktoren der Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen vertrauen. Auch fehle es nicht an Indizien für die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit. Es würden beispielsweise

- die Besoldungsgruppen P-1 und P-2 kaum mehr als Eingangsstufen verwendet,
- Bewerbern zusätzliche Dienstaltersstufen zugesagt, um Einkommensnachteile auszugleichen,
- die Beschäftigungsbedingungen mit Sonderverträgen (special service agreements) unterlaufen,
- viele Stellen über lange Zeiträume unbesetzt bleiben,
- Zusatzzahlungen von Staaten an ihre bei den Vereinten Nationen beschäftigten Staatsangehörigen geleistet,
- Bedienstete vermehrt die UN verlassen, um in anderen internationalen Organisationen zu arbeiten.

Kostenüberlegungen spielten in den Beratungen des 5.Hauptausschusses natürlich eine wesentliche Rolle, da die Regierungsvertreter Auswirkungen auf die Haushalte und eine Verteuerung der Programmkosten befürchteten. Das würde insbesondere jene Organisationen treffen, die ihre Programme überwiegend durch freiwillige Beiträge finanzieren.
In den informellen Konsultationen der zweiten Phase zeichnete sich langsam ein Konsens für die fünfprozentige Besoldungserhöhung ab – jedoch nicht zum 1.Januar 1990, sondern erst zum 1.Juli 1990. Weitere Einsparungen wurden dadurch erzielt, daß die Erhöhungen in den verschiedenen Dienstorten nicht über dem *Dollarbetrag* liegen dürfen, der sich für New York ergibt. Die Erhöhung in Dollar ist damit für alle Dienstorte konstant, nicht aber der Prozentsatz. Für Dienstorte mit einem Kaufkraftausgleich, der niedriger ist als der für New York, liegt der Prozentsatz über 5vH (und für Dienstorte mit einem höheren Kaufkraftausgleich darunter). Dies sind die ungefähren Durchschnittsprozentsätze für die sechs Hauptdienstorte außerhalb der USA:

Genf	Paris	London	Rom	Montreal	Wien
4,26 vH	5,17 vH	5,43 vH	5,26 vH	5,88 vH	4,75 vH

Eine Vorstellung von der realen Erhöhung in New York vermittelt die Tabelle auf Seite 54.
Nach der Annahme des Resolutionsentwurfs im 5.Hauptausschuß gaben einige Regierungsvertreter ihre Einwände zu Protokoll. Der Vertreter eines westlichen Landes drückte die Stimmung vieler aus, als er erklärte, daß er von der Notwendigkeit einer Besoldungserhöhung nach wie vor nicht überzeugt sei, daß er aber letztlich dem Konsens zugestimmt habe aus Respekt vor dem UN-Generalsekretär und wegen der möglichen Auswirkungen auf die Arbeitsmoral des Personals.

Weitere Entscheidungen der Generalversammlung

Am 21. Dezember 1989 nahm die Generalversammlung die vom 5.Hauptausschuß erarbeitete Resolution 44/198 an, in der sie sich die Vorschläge der ICSC mit einigen Ausnahmen zu eigen machte. In bezug auf die Relation der UN- zur US-Besoldung entschied die Generalversammlung gegen den ICSC-Vorschlag, den Mittelwert der Bandbreite künftig außer acht zu lassen. Die ICSC wurde vielmehr aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß sich für die UN-Besoldung ein Mittelwert von 115 für den Fünfjahreszeitraum von 1990 bis 1995 ergibt.
Die fünfprozentige Besoldungserhöhung wurde – wie die anderen Änderungen – mit Wirkung vom 1.Juli 1990 genehmigt. Die Hauptorganisation und die anderen Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen sollen alle Anstrengungen unternehmen, um einen beträchtlichen Teil der Zusatzkosten im Rahmen der ordentlichen Haushalte zu absorbieren.
Die ICSC wurde angewiesen, die noch offenstehenden Punkte, insbesondere die Frage einer separaten Wohnungskostenzulage, bis zur Tagung im nächsten Jahr abschließend zu behandeln. Die ICSC muß außerdem bis Ende 1991 eine neue Runde von Lebenshaltungskostenvergleichen in allen Dienstorten nach der geänderten Methode durchführen. In den Hauptdienstorten und in Dienstorten mit mehr als 150 Mitarbeitern des höheren Dienstes sollen die Vergleiche Ende 1990 abgeschlossen sein.
In bezug auf den nach wie vor schwelenden Konflikt zwischen der ICSC und den Personalvertretern forderte die Generalversammlung den UN-Generalsekretär und seine Kollegen im ACC auf, in Zusammenarbeit mit den Personalvertretern die Funktionsweise der ICSC zu überprüfen und bis 1991 einen Bericht vorzulegen. Die Generalversammlung stellte fest, daß die ICSC dazu bisher lediglich Vorschläge über den Aufbau ihrer Jahresberichte und über ihre Tagungsarrangements gemacht habe.
Die Generalversammlung verwies die Frage der Zusatzzahlungen von Mitgliedstaaten an Angehörige des UN-Personals an den UN-Generalsekretär und forderte ihn auf, die Länder zu kontaktieren, die der ICSC bisher keine Angabe über ihre diesbezüglichen Praktiken gemacht haben. Lapidar wurden die Generalsekretäre und -direktoren aufgefordert, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Zusatzzahlungen ein Ende zu bereiten. Das kann eigentlich nur heißen, daß sie intern die Bestimmungen der Dienstordnungen, die die Annahme solcher Zuwendungen verbieten, gegenüber dem Personal durchsetzen sollen.
Die Empfehlungen des Pensionsrats wurden durch Resolution 44/199 vollständig mit Wirkung vom 1.Januar 1990 angenommen.

Die gescheiterte Reform

Damit war eine Arbeit zu Ende gegangen, die für zwei Jahre die Aufmerksamkeit im UN-System auf sich gezogen hatte und an die große Erwartungen geknüpft worden waren. Diese Erwartungen konnten nicht erfüllt werden, weil sie zu hoch gesteckt waren – sowohl im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit als auch hinsichtlich der zu erwartenden Kosten. Eine umfassende Neugestaltung des reformbedürftigen Besoldungssystems hat die Gesamtüberprüfung nicht gebracht. Alle Änderungen sind wiederum nur Teillösungen, die – obwohl notwendig – das System sicher nicht von den Vierzigern in die neunziger Jahre transponieren. Von mehr Transparenz und Vereinfachung kann auch nicht gesprochen werden. Im Gegenteil machen einige der Neuerungen, so die Versetzungsanreize und die Erschwerniszulagen, das System noch komplizierter.
Es bestätigte sich, daß weitgehende Reformen unmöglich sind, wenn ein Nachholbedarf an Besoldungserhöhungen besteht. Reformen lassen sich dann am besten durchsetzen, wenn Besitzstandswahrung und finanzieller Gewinn nicht im Vordergrund des Interesses stehen. Im Verlaufe der Gesamtüberprüfung ver-

lagerte sich der Schwerpunkt immer mehr auf die Frage einer allgemeinen Besoldungserhöhung, und zwar sowohl bei den Personal- und Behördenvertretern, die die Erhöhung forderten, als auch bei der ICSC und dem 5.Hauptausschuß, die der Erhöhung weitgehend negativ gegenüberstanden. Die Reformbereitschaft ließ proportional dazu nach, und andere notwendige Reformen wurden auf den zweiten Platz verwiesen.

Für viele ist das wichtigste Ergebnis der Gesamtüberprüfung, daß die fünfzehnjährige Stagnation in den UN-Gehältern durchbrochen werden konnte. Es ist aber kaum damit zu rechnen, daß das nur ein Anfangsschritt war, um – wie von den Generalsekretären und -direktoren gefordert – die Besoldung wieder wettbewerbsfähig zu machen. In diesem Jahr werden die ICSC und der Pensionsrat die restlichen Fragen behandeln, ohne daß dabei weitere Verbesserungen zu erwarten sind. Die Fragen nach der Abkoppelung der Wohnungskosten und der Pensionsbemessungsgrundlage werden wieder Kontroversen hervorrufen. Die Besoldung des höheren Dienstes der Weltorganisation wird deshalb auch künftig auf der Tagesordnung der UN-Generalversammlung stehen. Ob den Staaten – ob aus Ost oder West, aus Nord oder Süd – tatsächlich an einem von ihrem unmittelbaren Einfluß freien, unabhängigen internationalen öffentlichen Dienst gelegen ist, muß auch auf Grund der skizzierten Entwicklung bezweifelt werden.

1 Die ICSC (International Civil Service Commission) ist ein fünfzehnköpfiges Sachverständigengremium, dessen Mitglieder von der Generalversammlung bestellt werden.
2 Als höherer Dienst werden in dieser Abhandlung die ›Professional and higher categories‹ (Ränge: P-1 bis P-5, D-1 und D-2, Beigeordneter Generalsekretär (ASG) und Untergeneralsekretär (USG)) bezeichnet, denen derzeit im gesamten UN-System (mit Ausnahme des IMF und der Weltbankgruppe) 18 440 Bedienstete angehören. Die 32 196 Angehörigen des allgemeinen Dienstes (General Service category) werden als Ortskräfte nach den örtlich besten Bedingungen bezahlt.
3 Die FICSA (Federation of International Civil Servants' Associations) vertritt zirka 30 000 Bedienstete hauptsächlich in den Sonderorganisationen. Vor Jahren hat sich der CCISUA (Co-ordinating Committee for Independent Staff Unions and Associations) abgespalten. Dieser Dachverband vertritt rund 20 000 Bedienstete einschließlich des Personals der eigentlichen UN, also der Hauptorganisation.
4 In ihrem 14.Jahresbericht, UN-Dokument A/43/30.
5 Benannt nach dem Vorsitzenden einer Studienkommission, Georges Noblemaire, die 1920/21 die Grundsätze der Besoldungspolitik des Völkerbundes erarbeitete.
6 Consultative Committee on Administrative Questions.
7 A/43/30.
8 Administrative Committee on Co-ordination. Der ACC umspannt das UN-System und tagt unter Vorsitz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen.
9 Das US-Amt für Arbeitsstatistik führt jährlich in den USA landesweite Gehaltsvergleiche durch, die unabhängigen Gutachtern als Grundlage für eine Empfehlung an den Präsidenten über die notwendige Besoldungserhöhung dienen. Seit 1978 liegen die Besoldungserhöhungen deutlich unter den Empfehlungen der Gutachter, wodurch sich ein erheblicher Rückstand aufgebaut hat.
10 A/44/30.
11 A/44/9. Der UNJSPB (United Nations Joint Staff Pension Board) besteht aus 33 Mitgliedern, von denen jeweils 11 die Mitgliedstaaten, die Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen und die Beitragszahler vertreten.

Drogenbekämpfung internationale Gemeinschaftsaufgabe

Rede des Bundesinnenministers vor der 17.UN-Sondergeneralversammlung (20.Februar 1990)

WOLFGANG SCHÄUBLE

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Justizminister von Irland hat bereits die gemeinsame Position der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vorgetragen. Ich möchte seine Ausführungen in einigen Punkten aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland ergänzen. Dabei erfüllt es uns, Herr Präsident, mit Befriedigung, daß in ihrer Person ein hervorragender Vertreter Afrikas die Geschäfte dieser Sondergeneralversammlung leitet. Ich bin zuversichtlich, daß diese Tagung, die einem der dringlichsten Probleme unserer Zeit gewidmet ist, unter ihrem bewährten Vorsitz zu einem guten Ergebnis führen wird.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt es, daß die Vereinten Nationen mit dieser Sondergeneralversammlung vor der Weltöffentlichkeit erneut ihre Entschlossenheit zur Ächtung des Drogenmißbrauchs bekunden. Darum nämlich muß es uns allen gehen. Drogen zu ächten, wie wir zuvor Folter und Sklaverei geächtet haben.

Während der vergangenen Jahre wurden auf nationaler wie auf internationaler Ebene vielfältige Maßnahmen zur Bekämpfung des ständig wachsenden Drogenproblems ergriffen. Aber diese Maßnahmen haben niemals den Charakter einer koordinierten weltweiten Bekämpfungsstrategie erreicht. Jetzt gibt es erstmals Anzeichen dafür, daß die ernstliche Bereitschaft besteht, diesen Schritt zu tun. Er ist auch zwingend notwendig. Wir müssen die Menschheit vor der Selbstzerstörung durch das Rauschgift bewahren.

Der Gesamtumsatz des illegalen Drogenhandels wird inzwischen auf viele hundert Milliarden Dollar geschätzt. Einer solchen Konzentration krimineller Macht kann wirksam nur in enger internationaler Abstimmung und Kooperation begegnet werden. Wir haben keine Zeit zu verlieren. Wir müssen diese Sondergeneralversammlung dazu nutzen, um auf diesem Weg ein gutes Stück voranzukommen.

Voraussetzung ist, daß wir nicht erneut die fruchtlose Diskussion über die Frage führen, ob die Nachfrage oder das Angebot die entscheidende Ursache des Rauschgiftproblems ist. Beide Ursachen sind in ihrer Interdependenz untrennbar miteinander verbunden. Es kommt vielmehr darauf an, daß wir uns jetzt auf der Grundlage des Grundkonsenses, den wir auf den internationalen Drogenkonferenzen 1987 und 1988 erreicht haben, auf konkrete Maßnahmen verständigen, die kurzfristig in Angriff genommen werden können.

Dabei muß eines völlig klar sein: Der Kampf gegen den Mißbrauch von Drogen ist eine internationale Gemeinschaftsaufgabe, die nur in gemeinsamer Verantwortung aller Staaten bewältigt werden kann. Nicht gegen, sondern nur mit den Anbauländern können die Konsumentenländer der Rauschgiftlage Herr werden. Es geht sowohl um die Verringerung der Rauschgiftnachfrage durch wirkungsvolle Prävention und verbesserte Rehabilitation als auch um die Verringerung des Drogenangebotes durch Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des Drogenanbaus in den Erzeugerländern, durch wirksame Chemikalienkontrolle und durch verstärkte Bekämpfung der Drogenkriminalität, insbesondere des Drogenhandels.

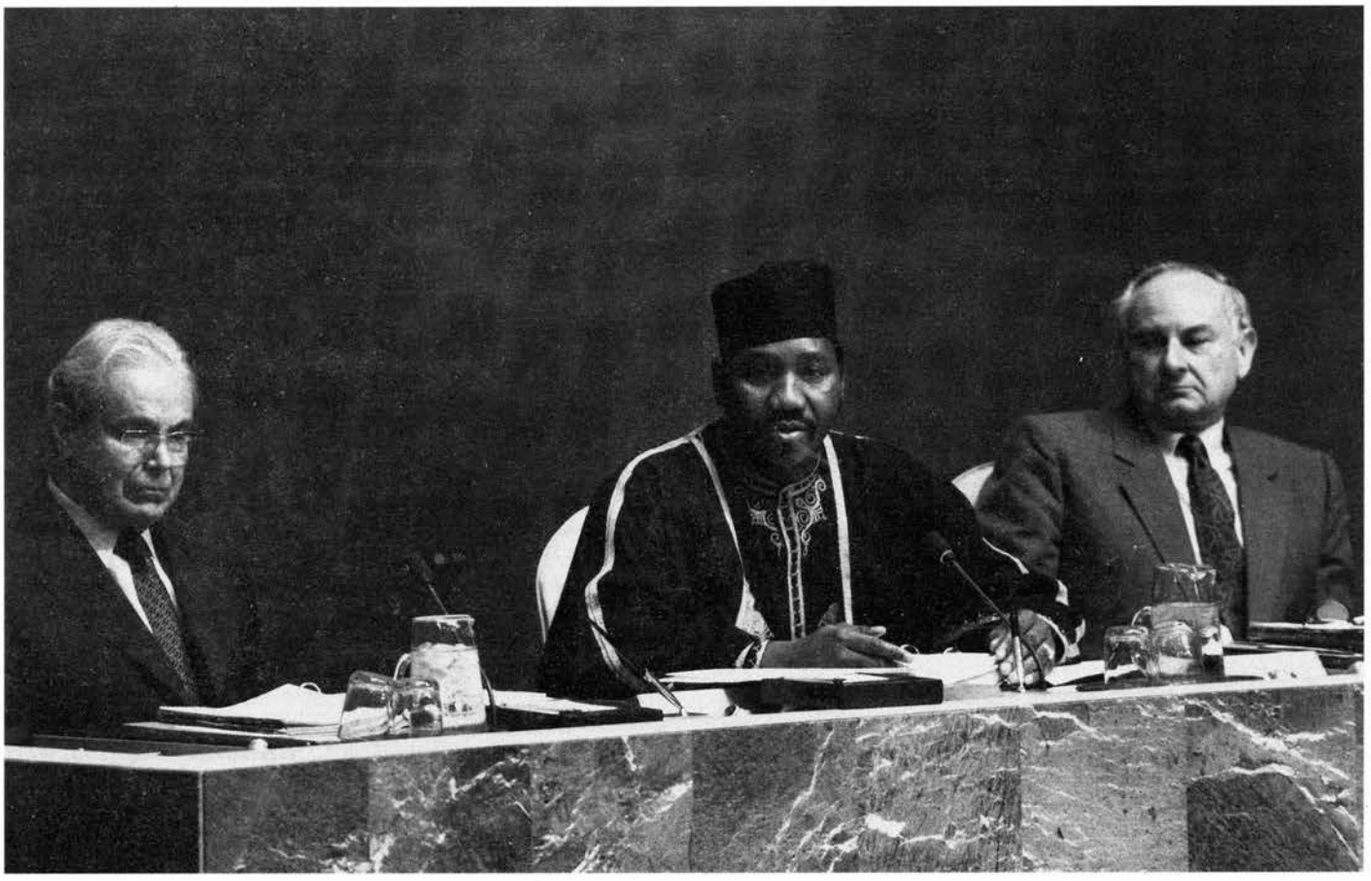
Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist bereit, in allen diesen Bereichen gleichzeitig anzusetzen. Bundeskanzler Dr. Kohl hat den Auftrag zur Ausarbeitung eines Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplanes erteilt. Der Plan soll im Juni dieses Jahres in einer Nationalen Drogenkonferenz verabschiedet werden. Er hat das Ziel, alle in der Drogenarbeit engagierten staatlichen und nichtstaatlichen Kräfte zusammenzufassen, auf gemeinsam festgelegte Ziele auszurichten und neue finanzielle, technische und geistige Ressourcen für die Drogenbekämpfung zu erschließen.

Wir sehen es als die wesentlichste Aufgabe unserer nationalen Drogenpolitik an, die Menschen, insbesondere die Jugend, für ein Leben ohne Suchtstoffe und Suchtabhängigkeit in freier Selbstbestimmung zu gewinnen. Wir werden unsere nationalen Maßnahmen auf diesem Sektor deutlich verstärken. Zum Auftakt einer breitangelegten Aufklärungskampagne hat sich erst jüngst das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland, Bundespräsident von Weizsäcker, mit der Forderung, den Drogenkonsum in allen seinen Formen zu ächten, an alle Bürger unseres Landes gewandt.

Ein anderes wichtiges Anliegen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist es zu verhindern, daß Chemikalien zur illegalen Drogenherstellung abgezweigt werden. Zu diesem Zweck sind in unserem

Lande im Wege der Kooperation mit der chemischen und pharmazeutischen Industrie Kontrollmechanismen entwickelt worden, die eine Entdeckung illegaler Rauschgiftlabore ermöglichen und die illegale Abzweigung auch von solchen Substanzen verhindern, die nicht der gesetzlichen Kontrolle unterliegen, weil sie als solche nicht psychotrop sind und in großen Mengen für legale Zwecke benötigt werden.
Wir werden dieses System noch dadurch ergänzen, daß wir einzelnen Ländern bilaterale Abkommen anbieten, auf Grund derer Ausfuhrgenehmigungen für Chemikalien, die zur Rauschgiftherstellung verwendet werden können, nur erteilt werden, wenn das Empfängerland die Einfuhr gestattet. Außerdem setzen wir uns innerhalb der EG für einen einheitlichen Standard der Kontrolle von für die Rauschgiftherstellung verwendbaren Chemikalien ein. Die entscheidende Schwachstelle ist die gängige Praxis internationaler Brokerfirmen, den Bestimmungsort solcher Chemikalien oft erst zu einem Zeitpunkt festzulegen oder zu ändern, wenn die Ware das Hoheitsgebiet des Ursprungslandes verlassen hat. Häufig ist auch die Überwachung in den Zielländern unzureichend. Durch Absprachen mit der chemischen und pharmazeutischen Industrie und den Brokerorganisationen sowie durch die Entwicklung effizienter Überwachungsmodelle und Hilfestellung bei deren Implementierung könnten die Vereinten Nationen einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung illegaler Abzweigungen von Chemikalien zur Rauschgiftherstellung leisten.
Eine wirksame Reduzierung des Angebotes an Rauschgiften erfordert neben der Bekämpfung des Drogenhandels eine deutliche Verringerung des Anbaus von Rauschgiftpflanzen. Anbau und Vertrieb von Rauschgift dürfen nicht länger Existenzgrundlage ganzer Regionen sein. Erforderlich sind daher die Substitution der Rauschgiftproduktion sowie umfassende internationale wirtschafts-, handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen, um die wirtschaftliche Abhängigkeit der Anbauländer vom Rauschgiftanbau und -handel zu beseitigen. Für uns ist die Rauschgiftbekämpfung einer der Schwerpunkte unserer Entwicklungspolitik. Allein in diesem Jahr haben wir Erzeugerländern 100 Mill DM zusätzlich für ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungsmaßnahmen sowie für die Unterstützung von Rauschgiftbekämpfungsbehörden zur Verfügung gestellt.
Wir sind der Meinung, daß neben den bilateralen Unterstützungsmaßnahmen einzelner Staaten auch der gezielte Einsatz von Krediten der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken erforderlich ist. Wegen der gravierenden ökonomischen und gesellschaftlichen Schäden des Rauschgiftmißbrauchs muß die Drogenpolitik auch in handelspolitische Überlegungen einbezogen werden, um durch konkrete Maßnahmen in den Anbauländern ökonomisch sinnvolle Umstellungen auf Ersatzanbauprodukte zu fördern.
Auch die Europäische Gemeinschaft muß ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht in die Drogenbekämpfung einbringen. Wir begrüßen daher, daß der Europäische Rat einen Ausschuß von Drogenkoordinatoren eingesetzt hat. Wir werden uns in diesem Ausschuß dafür verwenden, daß die Gemeinschaft dem Drogenproblem im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern größere Bedeutung zumißt.
Dem Fonds der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs, der anerkanntermaßen über große Erfahrungen bei der Planung, Abstimmung, Finanzierung und Durchführung von Ersatzanbauprojekten und Maßnahmen zur Rauschgiftbekämpfung in Asien, Afrika und Lateinamerika verfügt, sollten wesentlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit er seine Aufgaben wirkungsvoller wahrnehmen kann. Es ist offensichtlich, daß die bisher eingesetzten Mittel dem Ausmaß der Bedrohung nicht entsprechen. Wir müssen daher neue Wege zur Finanzierung suchen. Eine Lösung könnte darin bestehen, daß alle Staaten sich verpflichten, dem Drogenkontrollfonds der Vereinten Nationen Beiträge in Höhe der eingezogenen illegalen Drogengewinne zur Verfügung zu stellen. Wir werden uns insbesondere dafür einsetzen, daß die administrative Leistungsfähigkeit des Drogenkontrollfonds erhöht wird, damit das ›Master‹-Plan-Konzept weiterentwickelt werden kann. Solche ›Master‹-Pläne stellen ein außerordentlich wichtiges Instrument für eine sinnvolle und zielgerichtete Projektzusammenarbeit in den Anbauregionen dar.
Neben der Durchführung von Entwicklungsprojekten ist auch eine umfassende Beratung der Entwicklungsländer bei der Vorbeugung, Behandlung,, Rehabilitation und polizeilichen Bekämpfung des Rauschgiftmißbrauchs erforderlich. Diese Aufgabe kann sachgerecht durch die Vereinten Nationen erfüllt werden. Sie sollten Beratungsteams aus Experten für diese Problemkreise zusammenstellen und den Entwicklungsländern auf Ersuchen zur Verfügung stellen.
Die jüngsten Entwicklungen haben gezeigt, daß die Drogenmafia durch

Eröffnung der 44. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 1989 in New York: die drei Plätze auf dem Podium nehmen UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, Präsident Joseph Nanven Garba und der auch für Angelegenheiten der Generalversammlung zuständige UN-Untergeneralsekretär Ronald I. Spiers ein. – Siehe auch S. 60ff. dieser Ausgabe.



Gewalt und Korruption imstande ist, ganze Staaten mit ihrem kriminellen Netz zu überziehen. Dies sollte uns veranlassen, darüber nachzudenken, ob und wie die Vereinten Nationen den vom Drogenterror bedrohten Ländern, wenn sie dies wünschen, mit Exekutivkontingenten beistehen können.
Prävention und Repression müssen – wenn wir den internationalen Rauschgifthandel entscheidend eindämmen wollen – Hand in Hand gehen. So wie die Vereinten Nationen dazu berufen sind, alle Regierungen zu einer wirksamen Antidrogenpolitik zu verpflichten und dabei zu unterstützen, so muß die internationale Kriminalpolizeiorganisation Interpol in die Lage versetzt und beauftragt werden, die Bekämpfung des internationalen Rauschgifthandels konzeptionell weiterzuentwickeln. Dazu muß das Generalsekretariat die Funktion einer weltweiten Koordinierungsstelle erhalten. Seine Regionalbüros in den verschiedenen Kontinenten sollten Modellstrategien für die einzelnen Anbau- und Transitregionen erarbeiten.
Auch bei der Durchführung grenzüberschreitender Einsätze von Polizei und Zoll zur Rauschgiftbekämpfung hat es sich als nachteilig herausgestellt, daß Interpol bisher keine Koordinierungsfunktion hat, sondern sich auf den Nachrichtenaustausch beschränken muß. Wir werden uns deshalb dafür einsetzen, daß bei Interpol zur Abstimmung und Steuerung internationaler Rauschgiftbekämpfungseinsätze eine Koordinierungsstelle eingerichtet wird. Interpol kann auch einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit beim Aufspüren von Drogengewinnen leisten. Hierzu muß das Gewinnabschöpfungsreferat des Generalsekretariats ausgebaut werden.
National haben wir in der Bundesrepublik Deutschland die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Drogenkonvention von 1988 eingeleitet. Mit Hilfe verbesserter Gewinnabschöpfungsregelungen und einer Vermögensstrafe werden wir bald die Möglichkeit haben, Drogenhändlern ihre finanzielle Basis vollständig zu entziehen. Damit wird auch der Weg zum Abschluß bilateraler Verträge über die Zusammenarbeit bei der Abschöpfung illegaler Drogengelder frei.

Herr Präsident, meine Damen und Herren, jede Generation hat die Pflicht, der folgenden Generation die Welt so zu überlassen, daß die verbleibenden Probleme nicht unlösbar sind. Ich glaube, daß wir eine gute Chance haben, das Drogenproblem zu überwinden, wenn wir uns jetzt nach Beendigung des Kalten Krieges in den nächsten zehn Jahren mit Entschlossenheit dem Drogenproblem zuwenden. Dazu müssen wir auf staatlicher Ebene alle nationalen und internationalen Kräfte einsetzen. Aber auch jeder einzelne muß daran mitwirken, daß Drogenmißbrauch in dieser und allen künftigen Generationen verhindert und Drogenhandel und illegaler Drogenproduktion Einhalt geboten wird.

Bundesleistungen an den Verband der Vereinten Nationen

In den beiden vergangenen Jahren hat sich die schlechte Zahlungsmoral einer ganzen Reihe von Staaten gegenüber den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen fortgesetzt. Die Organisationen hatten in ihren regulären Budgets wieder mit beträchtlichen Beitragsrückständen zu kämpfen. Das hatte Implementierungsverzögerungen oder -stopps im Programmbereich zur Folge, führte aber auch dazu, daß Fremdgelder in Anspruch genommen wurden. Die durch die Kreditaufnahmen verursachten Kosten gehen wiederum zu Lasten der zahlenden Mitgliedstaaten.
Bei den Einnahmen schlägt natürlich das Zahlungsverhalten der Vereinigten Staaten besonders zu Buche, die nach den Beitragsskalen der Organisationen durchweg 25vH der Pflichtbeiträge aufbringen sollen, aber bereits seit einigen Jahren praktisch überall mehr oder weniger tief in der Kreide stehen. Eine Änderung ihres Zahlungsverhaltens ist nicht abzusehen, und die Gruppe der übrigen notorischen Spät- oder Nichtzahler wächst, so daß sich die Kassensituation der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen vorerst nicht entspannen dürfte. Finanzielle Notfallplanungen werden immer dringlicher.
Die Vereinten Nationen (vgl. S.74f. dieser Ausgabe) und die meisten Sonderorganisationen beschlossen 1989 turnusmäßig ihre Haushalte für 1990/91, den nächsten Zweijahreszyklus. Im Gegensatz zu 1987, als zu den Budgets der Organisationen der Vereinten Nationen bis auf wenige Ausnahmen noch Nein-Stimmen und Stimmenthaltungen gezählt wurden, herrschte im vergangenen Jahr allerorten Einmütigkeit in Haushaltsfragen. Die einzige Ausnahme bildete die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO). In Rom stimmten Australien, Großbritannien, Israel, Japan, Neuseeland, Niederlande und USA mit Nein; Argentinien, Brasilien, Kanada, Polen und Schweiz enthielten sich der Stimme. Daß damit etwa 56vH des Beitragsaufkommens das FAO-Budget 1990/91 nicht mitgetragen haben, ist alarmierend.
Dieses Abstimmungsergebnis paßt nicht in das Bild der Budget-Einmütigkeit, das die Organisationen der Vereinten Nationen 1989 sonst abgegeben haben. Hierbei ist jedoch hervorzuheben, daß die übrigen Sekretariate schon von sich aus zeitgemäße Budgets vorgeschlagen hatten mit nominalen Steigerungsraten um die 10vH und realem Null- oder sogar Minuswachstum. Vom FAO-Sekretariat war dagegen trotz eindringlicher Warnungen und Appelle zahlreicher Mitgliedstaaten ein Haushalt zur Entscheidung gestellt worden, der eine nominale Steigerung von mehr als 15vH ausweist, wovon rund 3 Prozentpunkte reales Programmwachstum sind. Wollte man Parallelen ziehen, ließe sich feststellen, daß es solch hohes reales Programmwachstum im System der Vereinten Nationen das letzte Mal 1983 bei der UNESCO gegeben hat – 1984 haben die USA und ein Jahr später Großbritannien und Singapur die Weltkulturorganisation in Paris verlassen.
Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung der regulären Budgets der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen einschließlich der auf die Bundesrepublik Deutschland entfallenden Pflichtbeitragsanteile, über die freiwilligen Leistungen zu den hauptsächlichen Programmen und Hilfswerken der Weltorganisation sowie über die deutschen Beiträge im Weltbankbereich.
Zu den Zahlenangaben ist darauf hinzuweisen, daß die Soll-Ansätze des Bundeshaushalts und die Ist-Zahlen häufig voneinander abweichen. Für Zahlungen, die in Fremdwährungen, vor allem in US-Dollar (wie bei den Vereinten Nationen und verschiedenen ihrer Sonderorganisationen sowie bei der Weltbank) oder in Sonderziehungsrechten (wie bei der IDA) zu erbringen sind, werden die DM-Soll-Ansätze im Bundeshaushalt zu einem festgelegten Umrechnungskurs veranschlagt. Die tatsächlich aufzuwendenden Beträge in DM richten sich nach den jeweiligen Tageskursen, die bei ratenweiser Zahlung zusätzlich differieren können. In Zeiten schwankender Wechselkurse können sich hierdurch beträchtliche Abweichungen ergeben. Bei den freiwilligen Leistungen im Bereich der Vereinten Nationen verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland in DM, so daß die Wechselkursproblematik nicht entsteht.

Der auf Initiative der UNCTAD gegründete Gemeinsame Fonds für Rohstoffe ist hier nicht berücksichtigt. Die Bundesrepublik beteiligt sich am Kapital des Fonds mit insgesamt 108,683 Mill ffrs (entsprechend 5,6 vH). Darüber hinaus hat die Bundesregierung einen freiwilligen Beitrag von 50 Mill DM angekündigt.

Die Aufstellung führt die Übersicht über die Beitragsleistungen der Bundesrepublik Deutschland in VN 1/1988 S.17ff. fort, in der ebenfalls ein Zehnjahresvergleich angestellt worden war. Einen Überblick über den Verband der Vereinten Nationen mit seinen Sonderorganisationen, Spezialorganen und autonomen Organisationen vermittelt das Verzeichnis ›Das UN-System auf einen Blick‹ in VN 1/1990 S.37 sowie das Organigramm in VN 1/1986 S.34.

A. UN, Sonderorganisationen (ohne IMF und Weltbankgruppe) und IAEA

Organisation	1980/81 Gesamtbudget	1980/81 Anteil der Bundesrepublik	1990/91 Gesamtbudget	1990/91 Anteil der Bundesrepublik
	Mill Dollar	vH	Mill Dollar	vH
UN (Hauptorganisation)	1 139,0	8,31	1 974,6	8,08
ILO	210,0	8,25	330,4	8,02
FAO	278,7	10,17	568,8	9,65
UNESCO	360,0	7,63/8,22	378,8[7]	7,99[7]
WHO	427,3	7,52/8,17	653,7	7,93
ICAO	44,1	6,58	75,2	6,47/6,42
UPU	21,2[1][3][5]	4,68/4,76	18,2[1][4]	5,10
ITU	87,6[1][2][3]	5,86/5,85	82,0[1][4]	6,73
WMO	36,2	4,52/4,92	61,0[1]	7,41
IMO	24,4	2,40/2,09	45,5[10]	1,27[4]
WIPO	37,43[1][6]	6,16	34,7[1][11]	5,43
IFAD	31,1	–[9]	39,8[4]	–[9]
UNIDO	–	–	180,5[8]	8,18
IAEA	169,3	8,23/8,40	162,8[4]	8,29

1) Das Budget wird in Schweizer Franken aufgestellt; angewandter Umrechnungskurs 1980: 1,71 sfrs pro Dollar, 1981: 1,76 sfrs pro Dollar, 1990/91: 1,44 sfrs pro Dollar.
2) einschließlich Publikationshaushalt
3) finanziert aus dem Sondervermögen Bundespost
4) 1990
5) Netto-Budget
6) Programm- und Registrationsunionen
7) 70,1-Prozent-Budget (nach Austritt Großbritanniens, Singapurs und der USA); Anteil der Bundesrepublik Deutschland hieran: 11,4 vH
8) Sonderorganisation mit Wirkung vom 1.1.1986 (bis dahin Teil des Budgets der Hauptorganisation)
9) Keine Veranlagung der Mitgliedstaaten zu Pflichtbeiträgen; der Verwaltungshaushalt wird durch Zinseinnahmen aus Investitionen des Fonds finanziert.
10) Das Budget wird in Pfund Sterling aufgestellt, Umrechnungskurs: 1,79 Pfund pro Dollar.
11) Programmunionen

B. Sonderprogramme und Hilfswerke der Vereinten Nationen

Programm	Beitrag der Bundesrepublik Deutschland 1980 (Ist)	1988 (Ist)	1989 (Soll)	1990 (Soll)
	– in 1 000 DM –			
UNEP	4 500	4 800	4 800	9 600
UNICEF	11 000	15 500	16 000	17 000
UNHCR	3 500	7 520	8 000	16 000
UNRWA	2 500	2 500	3 000	3 000
UNRWA-Sondermaßnahmen	7 500	7 050	7 500	7 500
Humanitäre Hilfe im Rahmen von UNICEF, UNHCR, UNRWA u.a.	25 743	35 172	33 056 (Ist)	[2]
UNFICYP	1 873	2 820	2 820	2 820
UNESCO-Institut für Pädagogik in Hamburg	830	1 290	1 313	1 313
Internationale Zentren zur Zusammenarbeit mit der WHO	698	1 357	1 480	1 480
Nationale Referenzzentren der WHO	320	511	680	740
WHO-Fonds zur Förderung des Gesundheitswesens	484	579	600	600
Suchtstoff-Fonds (UNFDAC)	2 000	3 104	3 200	3 200
WFP	39 000	45 000	45 000	45 000
UNDP	112 000	137 000	130 000	130 000
UNFPA	29 750	39 100	39 100	39 100
Treuhandfonds für das Südliche Afrika	122	184	184	184
Namibia-Fonds	87	235	235	235
Erziehungs- und Ausbildungsprogramm für das Südliche Afrika	122	184	184	184
UNESCO-Fonds für das Erbe der Welt	199	356	345	348
Frauenfonds (UNIFEM)	–[1]	100	1 000	1 100
Weitere zweckgebundene Beiträge an UN und Sonderorganisationen für Einzelprojekte oder Sonderprogramme	29 873	52 649	46 900	48 500
Entwicklungspolitische Einzelmaßnahmen[3] im multilateralen Bereich (regionale Wirtschaftskommissionen u.a.)	2 197	4 067	4 000	4 000

1) noch nicht existent
2) noch nicht bekannt
3) insbesondere Personal- und Sachleistungen sowie überregionale Studien

C. Weltbankbereich

Finanzierungsinstitution	1980 (Ist)	1988 (Ist)	1989 (Soll)	1990 (Soll)
	– in 1 000 DM –			
Weltbank[1][2]	23 063	26 164	46 284	64 781
IDA[1][3]	355 750	663 130	724 908	820 000

1) Weltbank und IDA fördern die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern durch langfristige Darlehen, die sie zu günstigen Konditionen an Regierungen oder mit Regierungsgarantie an Projektträger vergeben.
2) Die Weltbank refinanziert sich überwiegend auf den internationalen Kapitalmärkten. Die Mitgliedstaaten zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden zum Teil durch Bareinlagen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Vor allem das von den westlichen Industrieländern gezeichnete Haftungskapital ermöglicht es der Weltbank, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. Der Kapitalanteil der Bundesrepublik Deutschland beträgt 8,7 Mrd US-Dollar (Stand: 30.Juni 1989) oder etwa 7,55vH; sie ist damit drittgrößter Anteilseigner.
Für die letzte allgemeine Kapitalerhöhung über rd. 76,5 Mrd Dollar wurden Bareinlagen von 3,0vH und Haftungskapital von 97,0vH vereinbart. Die Bundesrepublik Deutschland erbringt ihre Bareinlage von 114,97 Mill Dollar ab 1990 in fünf Jahresraten.
3) Die IDA gewährt zinslose Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer. Ihren Finanzbedarf deckt sie aus den eingezahlten Beiträgen der Mitgliedsländer sowie in geringem Umfang aus Gewinnüberweisungen der Weltbank und aus sonstigen Einnahmen. Die Mittel werden überwiegend von westlichen Industrieländern bereitgestellt.
Die Mittel der IDA wurden seit ihrer Gründung 1960 mehrmals aufgestockt. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich an der Erstausstattung und an allen Aufstockungen mit insgesamt rd. 6,2 Mrd Dollar (Stand: 30.Juni 1989) oder etwa 6,9vH beteiligt. Aus der achten Wiederauffüllung (IDA VIII), die 1988 wirksam wurde und deren Basisvolumen 11,5 Mrd Dollar betrug, übernahm sie rd. 1 323 Mill Dollar (11,5vH). Ferner beteiligte sie sich mit einem zusätzlichen Beitrag von 50 Mill Dollar und trug damit dazu bei, daß ein Gesamtvolumen einschließlich Zusatzbeiträgen von 12,4 Mrd Dollar erreicht wurde.
Die Verhandlungen zur neunten Auffüllung der IDA-Mittel wurden im Dezember 1989 abgeschlossen. Dabei wurde ein Auffüllungsvolumen von 11,68 Mrd Sonderziehungsrechten beziehungsweise rd. 15,24 Mrd Dollar vereinbart, das real – unter Berücksichtigung inzwischen eingetretener Preis- und Wechselkursveränderungen – dem Volumen von IDA VIII entspricht. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich mit 11,0vH am Basisvolumen und leistete darüber hinaus einen Sonderbeitrag von 58 Mill Sonderziehungsrechten. Damit blieb sie drittgrößter Geber der IDA.
1976 ist auch die Bundesrepublik Deutschland dazu übergegangen, ihre Beiträge zunächst durch Schuldscheine zu erbringen. Die Schuldscheine sind jederzeit bei Abruf fällig, die Höhe der Abrufe von Barzahlungen bestimmt der Mittelbedarf der IDA.

Zusammengestellt von Lothar Koch

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

44.Generalversammlung: Ertragreiche Sitzungsrunde – ›Palästina‹ oder ›Staat Palästina‹? – Wandel der weltpolitischen Konstellation macht sich bemerkbar – Neue Konventionen (5)

Gorbatschow kam nicht, und auch Arafat blieb im letzten Herbst den Vereinten Nationen fern – die beiden Stars, die der 43.UN-Generalversammlung ihr unverwechselbares Gepräge gegeben hatten, waren somit lediglich indirekt präsent auf der 44.Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Weltorganisation. Traditionsgemäß wurde sie am dritten Dienstag im September am UN-Sitz eröffnet; der Hauptteil der Tagung, die unter dem Vorsitz von Joseph Nanven Garba aus Nigeria stand, fand vom 19.September bis zum 29.Dezember 1989 statt.

Kooperation und Konflikt

Für das nachhaltig verbesserte Klima in jenem zentralen Gremium der Vereinten Nationen, in dem alle Mitgliedstaaten Sitz und (jeweils eine) Stimme haben, lassen sich zwei besonders aussagekräftige Belege anführen: die ohne förmliche Abstimmung erfolgte Verabschiedung des *Zweijahreshaushalts 1990/91* (vgl. S.74f. dieser Ausgabe) und die Nicht-Verabschiedung von Resolutionen zur *Namibiafrage*. Ist das Einvernehmen der großen und kleinen Beitragszahler vornehmlich organisationsintern von Belang, so ist der Wegfall der jährlichen Beschlußfassung zum Thema Namibia einer friedlichen, unter maßgeblicher Beteiligung der Weltorganisation erfolgten Konfliktlösung geschuldet (die mittlerweile ihren Abschluß mit der Unabhängigkeit dieses neuen Staates im südwestlichen Afrika gefunden hat). Neue Perspektiven ergaben sich auch bei einem anderen langjährigen Beratungsgegenstand der Generalversammlung, bei *Südafrika*. Zwar existiert das Apartheidsystem in seinen wesentlichen Zügen fort und ist sein baldiges Ende noch keineswegs ausgemacht, doch scheint die Hoffnung auf eine Verhandlungslösung nach dem Präsidentenwechsel in Pretoria nicht völlig abwegig. Inmitten der Schlußphase ihrer 44.Ordentlichen Tagung trat die Generalversammlung vom 12. bis 14.Dezember 1989 zu ihrer 16.Sondertagung zusammen und erarbeitete eine zukunftsweisende Deklaration (vgl. S.63ff. und S.78f. dieser Ausgabe).

Doch nicht bei allen Beratungsgegenständen trat eine Tendenz zur Entspannung zutage; in Sachen *Kamputschea* wurde streitig abgestimmt (Resolution 44/22). Hier konnten die Kritiker Hanois mit 124 Ja gegen 17 Stimmen bei 12 Enthaltungen das Maß der Zustimmung zu ihrer Position noch einmal leicht erhöhen (Vorjahr: +122, −19, =13).

Weiterhin konfrontationsträchtig ist jedoch insbesondere die Behandlung des Nahostkonflikts in den Vereinten Nationen. Der neuerliche Versuch zum *Ausschluß Israels* scheiterte ebenso eindeutig, wie die Maßnahmen Israels zur Unterdrückung des palästinensischen Aufstands verurteilt und die Einberufung einer Friedenskonferenz für den Nahen Osten gefordert wurden. Der schon traditionsgemäß aus dem Kreis der nordischen Staaten gestellte Antrag auf Nichtbefassung mit der arabischen, diesmal von Libyen vorgetragenen Initiative, Israel die Teilnahme an der Generalversammlung zu verweigern, erhielt mit 95 Stimmen gleich viele wie im Vorjahr, doch ging die Zahl der Ausschluß-Befürworter von 41 im Jahre 1988 auf 37 zurück und stieg die Zahl der Enthaltungen von 7 auf 15. Die Sowjetunion, die mitsamt Bjelorußland und Ukraine 1988 noch mit den Betreibern eines Ausschlusses gestimmt hatte, gab am 17.Oktober 1989 Enthaltung zu Protokoll. Bulgarien, die DDR, Polen und die Tschechoslowakei, die 1988 an der Abstimmung nicht teilgenommen hatten, gesellten sich nun zu den Stimmenthaltungen; Rumänien und Ungarn sprachen sich wiederum für Nichtbefassung aus.

Das eindeutige Bekenntnis zur Universalität der Weltorganisation verstellte nicht den Blick auf die Praktiken der israelischen Regierung: die Gewaltmaßnahmen zur Niederwerfung der *Intifada* in den besetzten Gebieten wurden in Entschließung 44/2 mit 140 gegen 2 Stimmen bei 6 Enthaltungen verurteilt (Vorjahr: +130, −2, =16). Die Forderung nach Einberufung einer *Nahost-Friedenskonferenz* in Resolution 44/42 der Generalversammlung erzielte sogar ein Rekordergebnis mit 151 Ja-Stimmen bei 3 Gegenstimmen und 1 Enthaltung (Vorjahr: +138, −2, =2); unter den Befürwortern war erstmals auch das bislang zurückhaltende Kanada.

Ihrer größten Belastungsprobe wurde die ansonsten vergleichsweise harmonisch verlaufene 44.Generalversammlung ebenfalls im Zusammenhang mit der Nahostfrage ausgesetzt. War im Vorjahr mit Resolution 43/177 (Text: VN 2/1989 S.79) der bereits mit Beobachterstatus versehenen Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) die nunmehr innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verwendende Bezeichnung ›*Palästina*‹ zugestanden worden – ohne daß damit eine Anerkennung des am 15.November 1988 in Algier proklamierten neuen (Exil-)Staates verbunden war –, zielte jetzt ein Resolutionsentwurf arabischer Staaten (UN Doc. A/44/L.50 v.29.11.1989) darauf ab, das ›Palästina‹ der PLO nun in der Uno ausdrücklich als ›Staat Palästina‹ zu benennen und damit statusmäßig aufzuwerten. Intensive diplomatische Bemühungen hinter den Kulissen führten dazu, daß der Antrag dann doch nicht zur Abstimmung gestellt wurde – zumindest teilweise das Resultat einer unverhüllten politischen Erpressung durch die Vereinigten Staaten. Die USA, die bekanntlich ohnehin bei den UN in der Kreide stehen, hatten für den Fall einer Annahme des Entschließungsantrags die Zurückhaltung ihres Beitrags zum Haushalt der Weltorganisation angedroht. Präsident Garba verwies auf die Anmerkung von UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar, der Beitrag zum Haushalt könne in keiner Weise mit irgend etwas, was sich in der Generalversammlung zutrage, in Verbindung gebracht werden. Garba fügte hinzu, die Beitragsleistung sei eine Verpflichtung unter der Charta, sie »ist eine Schuld der Vereinigten Staaten und kein Darlehen oder Almosen an die Vereinten Nationen«. Der Präsident der Generalversammlung drang bei den Einbringern des Entwurfs darauf, die sich abzeichnende Krisensituation abzuwenden; zugleich appellierte er an die Mitgliedstaaten, »von der Drohung mit der Nichtzahlung von Beiträgen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind, Abstand zu nehmen«.

Nicht auszuschließen ist, daß die Kontroverse im kommenden Herbst die Generalversammlung erneut belasten wird, erst recht, wenn die Vereinigten Staaten ihrerseits – wie von Vizepräsident Dan Quayle angekündigt – eine förmliche Initiative zur Aufhebung der Resolution 3379(XXX) (Text: VN 6/1975 S.189f.), die den Zionismus als »eine Form von Rassismus und rassischer Diskriminierung« apostrophiert, ergreifen sollten.

Bilateralismus und Multilateralismus

Das kooperative Klima in der Generalversammlung ist vor allem dem neuen Schulterschluß der beiden (einstigen?) Supermächte zu verdanken. Dieser wurde im Herbst 1989 besonders augenfällig durch die gemeinsame Erklärung des Hauptabteilungsleiters im US-Außenministerium John Bolton und des sowjetischen Vizeaußenministers Wladimir Petrowski vom 3.November. Darin heißt es: »Wir arbeiten im Sicherheitsrat zusammen, um sicherzustellen, daß der Rat alles tut, was er zweckmäßigerweise tun kann, um den Frieden zu wahren und Ordnung wiederherzustellen. Wir arbeiten im gesamten System der Vereinten Nationen zusammen, um Haushaltsreformen und die Beseitigung von Doppelarbeit zu fördern. Insonderheit haben wir uns dazu verpflichtet, im gesamten System der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um dessen Beratungen zu entpoli-

tisieren und eine Atmosphäre des Realismus und der Praxisorientierung zu fördern.«

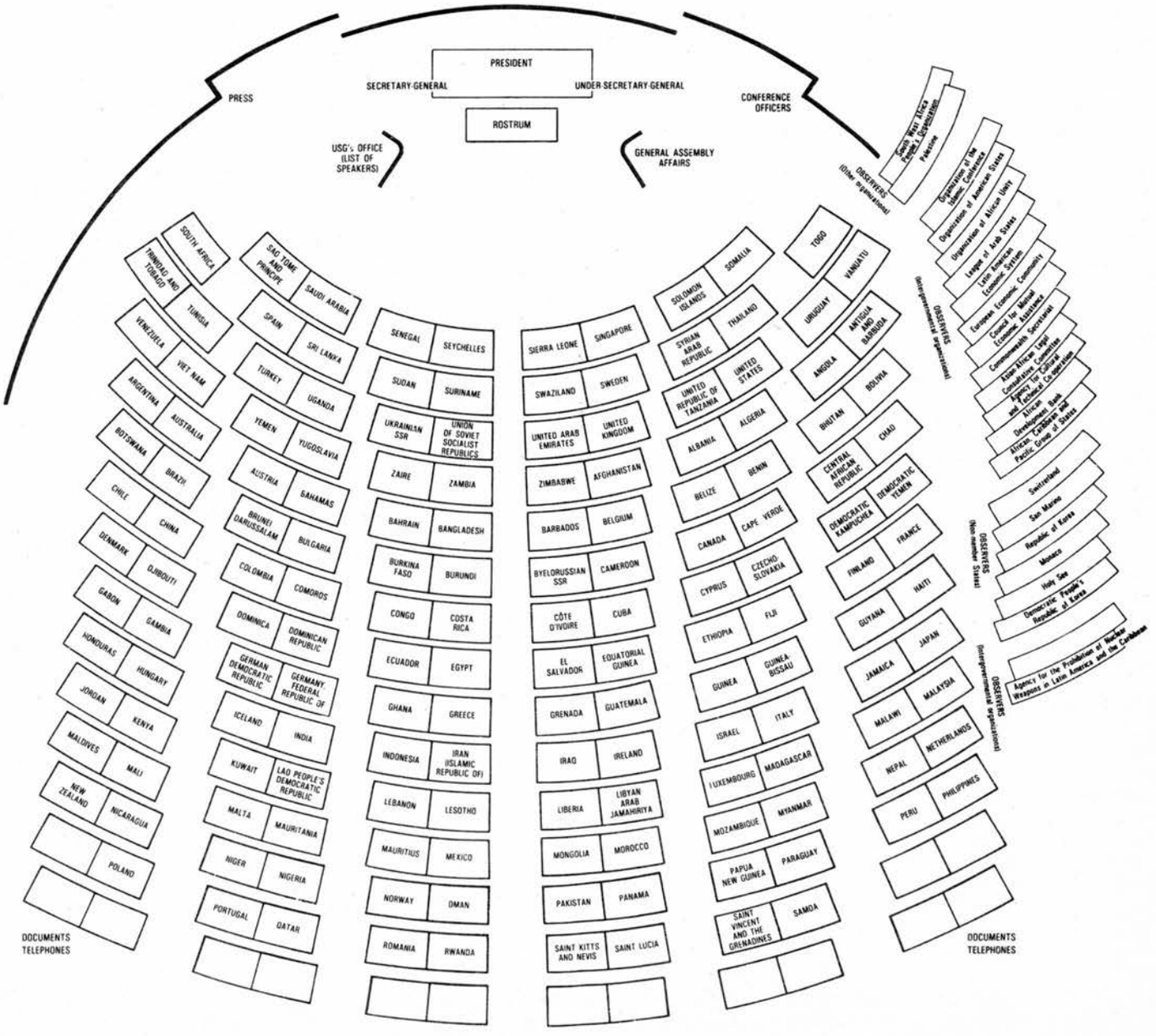
Mit dieser Erklärung wurde der erste gemeinschaftliche amerikanisch-sowjetische Resolutionsentwurf politischer Natur vorgelegt; mit ihm sollte der gemeinsame Wunsch, zur »Verbesserung der Wirkung und Wirksamkeit der Vereinten Nationen« unterstrichen und gleichzeitig die von den Außenministern Baker und Schewardnadse in Wyoming getroffene Kooperationsabrede im UN-Bereich zum gegenseitigen Vorteil umgesetzt werden. Der Entwurf Boltons und Petrowskis in Sachen *internationale Sicherheit* wurde unverändert als Resolution 44/21 am 15.November von der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung verabschiedet (Text: S.76 dieser Ausgabe) und fügt sich inhaltlich in die lange Reihe wohlklingender Ermahnungen allgemeinen Charakters zur Einhaltung der UN-Charta ein. Die Bedeutung der Entschließung liegt im Symbolischen, in der Beurkundung des Endes des Kalten Krieges auch im UN-Rahmen und in der Verkündung eines, so Bolton und Petrowski, »Neuanfangs bei den Vereinten Nationen – eines neuen Geistes konstruktiver Kooperation«. Auf die Fortführung ihrer Initiative für ein ›umfassendes Sicherheitssystem‹ (zuletzt Resolution 43/89; Text: VN 4/1989 S.145f.) verzichtete die Sowjetunion.

Freilich werden angesichts des innigen Verhältnisses zwischen den bisherigen Erzrivalen auch Befürchtungen laut, durch eine Art Kondominium der beiden noch immer stärksten Mächte könnten die Interessen der kleineren Staaten ins Hintertreffen geraten; die Dritte Welt hat durch die Wende in den Ost-West-Beziehungen ohnehin Anlaß, ihre weitere Marginalisierung in den internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu befürchten. Präsident Garba, selbst Vertreter eines Staates der Dritten Welt, warnte in einer Pressekonferenz am 18.Dezember vor einer Vernachlässigung des Multilateralismus, hob aber zugleich hervor, man müsse »die positive Atmosphäre, die unsere Welt derzeit kennzeichnet, nutzen, um so viele Lösungen wie nur irgend möglich für jene schwer zu handhabenden Probleme, die uns über Jahre hinweg geplagt haben, zu erreichen«. Garba weiter: »Die beiden Ansätze«, der bilaterale und der multilaterale, »können parallel verlaufen.«

Den afrikanischen Inselstaat São Tomé und Príncipe hat das Los zur Einnahme des ersten Platzes im Plenarsaal der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestimmt; in der Reihenfolge des Alphabets im Englischen sind dann die übrigen Delegationen zur 44. Ordentlichen Tagung plaziert. Am Rande finden sich die Bänke der Beobachter: anerkannte nationale Befreiungsbewegungen, verschiedene zwischenstaatliche Organisationen und Nichtmitgliedstaaten.

GENERAL ASSEMBLY HALL

Seating arrangement at the forty-fourth session of the General Assembly



Fischer und Genscher

Eine positive Einschätzung gab im Januar 1990 auch der damalige stellvertretende Außenminister der DDR Bernhard Neugebauer ab. Er erklärte, daß sich in der Uno der Trend zu Entscheidungsfindungen durch Dialog und Verhandlungen bei Verzicht auf kontroverse ideologische Auseinandersetzungen festige.

Zu Beginn der Generalversammlung waren allerdings in der Generaldebatte vor aktuellem Hintergrund noch alte Kontroversen zutage getreten. Zum letzten Male trat für die DDR ein der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands angehörender Außenminister in New York auf, der langjährige Amtsinhaber Oskar Fischer, der auch noch das Pech hatte, am UN-Sitz von Demonstranten mit dem rechtsextremen Präsidenten El Salvadors, Alfredo Cristiani, verwechselt zu werden. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen um die in Botschaften der Bundesrepublik Deutschland geflüchteten Deutschen aus der DDR warnte er in seiner Rede am 29.September davor, »sich unter dem Deckmantel der Humanität unter Verletzung der Hoheitsrechte anderer Staaten eine sogenannte Obhutspflicht für deren Bürger anzumaßen« und verwahrte sich gegen »neuerdings verstärkte Versuche, den Sozialismus als Gesellschaftsordnung zu beseitigen«.

Sein westdeutscher Kollege Hans-Dietrich Genscher, der seine 15.Rede im Rahmen der Generaldebatte einer Ordentlichen Tagung der Generalversammlung hielt (Text: VN 1/1990 S.23ff.), hatte zwei Tage zuvor – nach einer den Deutschen höchst abträglichen (und gleichwohl Anfang 1990 wieder aufgenommenen) innenpolitischen Debatte um die Grenze an Oder und Neiße – ein Zeichen gesetzt, indem er sich direkt an den anwesenden polnischen Außenminister Skubiszewski wandte, »um dem polnischen Volk zu versichern, daß sein Recht, in sicheren Grenzen zu leben, von uns Deutschen weder jetzt noch in Zukunft durch Gebietsansprüche in Frage gestellt wird«.

Ein von Genscher seit 1980 betriebenes Projekt, die Verabschiedung eines II.Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der weltweiten *Abschaffung der Todesstrafe*, führte auf der 44.Generalversammlung zum Erfolg. Mit Resolution 44/128 wurde der Text am 15.Dezember 1989 angenommen, was sich nicht zuletzt auf die nunmehr aufgeschlossene Haltung der osteuropäischen Staaten zurückführen läßt. Das Abstimmungsergebnis allerdings zeigt, daß der Gedanke in der Generalversammlung nicht übermäßig populär war; die Resolution wurde mit der vergleichsweise geringen Zahl von 59 Ja-Stimmen angenommen, 26 Staaten stimmten dagegen (gleich viele nahmen an der Abstimmung nicht teil), und 48 enthielten sich der Stimme. Nicht der Dienste des Henkers entraten wollten vor allem die islamisch geprägten Staaten und die USA; für das Protokoll stimmten neben der Sowjetunion sowie Bjelorußland und Ukraine die übrigen Staaten der osteuropäischen Gruppe mit Ausnahme Rumäniens, das sich der Stimme enthielt.

Auf der Habenseite verbuchte die Bonner Delegation weiterhin die Annahme von von ihr ausgearbeiteten Entschließungen zur Unterstützung *Vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen* (A/Res/44/116 U) sowie zur *Reduzierung der Militärhaushalte* (A/Res/44/114 B). Letztere, die die Initiative zugunsten vermehrter Transparenz der Militärhaushalte fortführt, erzielte ein deutlich besseres Abstimmungsergebnis als die auf rumänische Initiative zurückgehende, praktisch konkurrierende Resolution zum gleichen Thema (A/Res/44/114 A).

Alte Minuspunkte aber blieben erhalten, zogen teils sogar vermehrte Kritik der Staatengemeinschaft auf sich. Angesichts des Aufstiegs der Bundesrepublik Deutschland zum *Haupthandelspartner Südafrikas* im Jahre 1988 klingen die Bonner Verurteilungen des Apartheidregimes für viele Delegierte aus der Dritten Welt nicht überzeugend, und so kam es, wie zu erwarten, 1989 zur namentlichen Nennung der Bundesrepublik in einer Entschließung zur Apartheidpolitik (A/Res/44/27 C; Text: S.77 dieser Ausgabe). Der Versuch, vor Annahme der Entschließung die ausdrückliche Bezugnahme auf »die Bundesrepublik Deutschland, die in jüngster Zeit zum führenden Handelspartner Südafrikas geworden ist«, streichen zu lassen, scheiterte; 40 Staaten sprachen sich für die Streichung der Passage, 53 jedoch für ihre Beibehaltung aus.

Mißtrauen erregte auch die Behandlung der sogenannten *U-Boot-Affäre* um die Lieferung von Konstruktionsplänen für diese Waffen ans Kap, die schon 1988 die Generalversammlung beschäftigt hatte (siehe VN 2/1989 S.63). Unter der Überschrift ›Militärische Kollaboration mit Südafrika‹ wurde das Handeln Israels und auch Chiles mißbilligt, hinsichtlich der Blaupausen-Lieferung aber nur das Verhalten »zweier in der Bundesrepublik Deutschland ansässiger Unternehmen« angeprangert; an die Bundesregierung erging die Aufforderung, im Einklang mit ihren Verpflichtungen aus dem 1977 vom Sicherheitsrat verhängten bindenden Waffenembargo gegen Südafrika »die besagten Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung (zu ziehen)« (Resolution 44/27 I; Text: S.77f. dieser Ausgabe). Auch hier scheiterte der Versuch, die Bezugnahme auf die beiden Unternehmen und die Bundesregierung aus dem Resolutionstext zu entfernen; für die Streichung der beiden Teilsätze sprachen sich 45 Staaten, für ihre Beibehaltung jedoch 53 aus.

Dekaden und Konferenzen

Zu den zahlreichen Themen, die die Generalversammlung alljährlich beschäftigen – von der Abrüstung bis zur Umwelt, von der Entwicklungspolitik bis zu den Menschenrechten – traten im Herbst 1989 einige neue hinzu; die Tagesordnung sollte schließlich 161 Punkte umfassen. Die Aufnahme des Tagesordnungspunkts 161 wurde allerdings erst am 28.Dezember beschlossen und reflektierte auf ihre Weise das letzte der dramatischen Ereignisse in Osteuropa, die sich in jenem Herbst abgespielt hatten: ›*Humanitäre Notstandshilfe für Rumänien*‹. Im Oktober, noch unter dem Ceauşescu-Regime, war Rumänien übrigens mit einem passablen Stimmergebnis in den Sicherheitsrat gewählt worden; den drohenden Verlust des Stimmrechts in der Generalversammlung hatte es kurz vor Beginn der 44.Tagung durch die Begleichung eines Teils seiner Beitragsrückstände abgewendet.

Zum Thema *Drogenmißbrauch* gab es gleich zwei neue Tagesordnungspunkte: ›Internationale strafrechtliche Verantwortlichkeit von Einzelpersonen und Vereinigungen, die dem unerlaubten Drogenverkehr über Staatsgrenzen hinweg und anderen grenzüberschreitenden strafbaren Tätigkeiten nachgehen: Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs mit Zuständigkeit für derartige Straftaten‹ und ›Sondertagung der Generalversammlung zur Behandlung der Frage der internationalen Zusammenarbeit gegen die unerlaubte Erzeugung von Suchtstoffen, das unerlaubte Angebot dieser Stoffe, die unerlaubte Nachfrage danach, den unerlaubten Verkehr damit und die unerlaubte Verteilung dieser Stoffe, mit dem Ziel, den Umfang dieser Zusammenarbeit zu erweitern und ihre Wirksamkeit zu erhöhen‹. Hinsichtlich der Errichtung eines Strafgerichts hat die Generalversammlung in Resolution 44/39 erst einmal der Völkerrechtskommission einen Prüfungsauftrag erteilt; die vom Präsidenten Kolumbiens in der Generaldebatte angeregte Sondergeneralversammlung hat mittlerweile stattgefunden (siehe S.67f. dieser Ausgabe).

Auf Antrag der sudanesischen Regierung wurde die ›*Überlebensbrücke Sudan*‹ behandelt, die seit Anfang April 1989 humanitäre Unterstützung für die unter dem Bürgerkrieg leidende Zivilbevölkerung im Süden des Landes leistete. Am 24.Oktober wurde in Resolution 44/12 die Fortsetzung der auch als Operation ›Rettungsleine‹ oder ›Lebensader‹ (Operation Lifeline Sudan) bekannten Hilfsaktion beschlossen, doch schon zwei Wochen später mußte Generalsekretär Pérez de Cuéllar seiner Sorge darüber Ausdruck geben, daß die Regierung in Khartoum internationale Hilfsflüge wie auch den Bahn- und Schiffstransport von Hilfsgütern in den Süden »zeitweilig suspendiert« habe.

Ein anderes afrikabezogenes Thema fand als Punkt 155 Eingang in die Tagesordnung: ›Afrikanische Rahmenkonzeption als Alternative zu Strukturanpassungsprogrammen für Gesundung und Wandel im sozioökonomischen Bereich‹. Diese *afrikanische Alternative* zu den Konzepten von IMF und Weltbank war vom Ministerrat der Organisation der Afrikanischen Einheit im Juli 1989 verabschiedet worden; in Resolution 44/24 nimmt es die Generalversammlung »mit Interesse zur Kenntnis« und regt an, das Dokument (A/44/315) als eine Grundlage für einen »konstruktiven Dialog« zu betrachten. Gegen die Entschließung stimmten lediglich die Vereinigten Staaten.

Einem weiteren neuen Tagesordnungspunkt, der auf einen Vorschlag der Blockfreien zurückgeht, ist die Proklamation der Jah-

re *1990–1999* zur *Völkerrechtsdekade der Vereinten Nationen* zu verdanken (Resolution 44/23). Die bereits früher beschlossene *Internationale Dekade für Katastrophenvorbeugung* (Beginn: 1.Januar 1990) wurde förmlich ausgerufen; während dieser Dekade soll jeweils *am zweiten Mittwoch im Oktober* der *Internationale Tag für Katastrophenvorbeugung* begangen werden (A/Res/44/236); zugleich wurde ein Rahmenprogramm für Gestaltung und Durchführung der Dekade verabschiedet. Zur *Zweiten Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas* wurden die Jahre *1991–2000* bestimmt, der *20.November* jeden Jahres wurde als *Tag für die Industrialisierung Afrikas* festgelegt (A/Res/44/237). *1992* wird als *Internationales Weltraumjahr, 1994* als *Internationales Jahr der Familie* begangen werden (Resolutionen 44/46 beziehungsweise 44/82).

Gegen die Stimmen Großbritanniens und der USA, unter Nichtteilnahme Frankreichs an der Abstimmung und bei Stimmenthaltung der übrigen westlichen Staaten empfahl die Generalversammlung in Resolution 44/106 die Abhaltung einer in zwei Teilen (4.–8.6.1990 und 7.–18.1.1991) durchzuführenden *Konferenz zur Ergänzung des Atomteststopp-Vertrags*; Ziel eines Zusatzes zum ›Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser‹ von 1963 wird sein, den partiellen Teststopp des Abkommens in einen umfassenden umzuwandeln. Da jeder Zusatz zu dem Vertrag der Zustimmung aller seiner »ursprünglichen Partner« bedarf – es sind dies Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten –, hat man die Erfolgsaussichten des Unterfangens skeptisch zu beurteilen.

Auf die Vorarbeit der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht geht die Einberufung einer *Konferenz zur Verabschiedung einer Konvention über die Haftung von Frachtlagerhausunternehmen* nach Wien für den 2. bis 19.April 1991 zurück (A/Res/44/33). Die Einberufung der *Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung* wurde für die Zeit um den 5.Juni 1992 nach Brasilien beschlossen (A/Res/44/228). Welche Resonanz der Gedanke einer *Weltkonferenz über Menschenrechte* findet, soll zunächst durch eine Umfrage bei den Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen, UN-Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen geklärt werden (A/Res/44/156).

Ein herausragendes Ergebnis der 44.Generalversammlung stellt die ohne förmliche Abstimmung erfolgte Annahme der *Konvention über die Rechte des Kindes* am 20.November, dem 30.Jahrestag der ›Erklärung der Rechte des Kindes‹ von 1959, dar (A/Res/44/25). Auf die Verabschiedung des II.Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe wurde bereits verwiesen; bemerkenswert ist auch die Billigung der *Internationalen Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern* (A/Res/44/34). Dem weiteren Ausbau des Instrumentariums der friedlichen Streitbeilegung soll die Verbreitung eines Dokuments des Sonderausschusses für die Charta und die Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen über die Inanspruchnahme einer *Kommission für Gute Dienste* dienen, das mit Beschluß 44/415 angenommen wurde. Unter den Entschließungen zum Umweltschutz fand die in Resolution 44/225 ausgesprochene Empfehlung, das *Fischen mit Hochsee-Treibnetzen* in den Weltmeeren einzuschränken, in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit. Lediglich organisationsintern von Belang, jedoch letztlich auch ein Anzeichen der Finanzschwierigkeiten der Uno ist die *Heraufsetzung des Pensionsalters* der UN-Bediensteten (für Neueinstellungen ab Jahresbeginn 1990) von 60 auf 62 Jahre (A/Res/44/185 D). Vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungen in Europa schließlich ist es noch von Interesse, daß dem Straßburger *Europarat Beobachterstatus* in der Generalversammlung zuerkannt wurde (A/Res/44/6).

Ein Thema freilich, das vor gar nicht so langer Zeit ›neu‹ war und als von geradezu lebenswichtiger Bedeutung für die Uno erschien, wäre, hätte es da nicht eine Entschließung aus dem Bereich Verwaltung und Haushalt gegeben (A/Res/44/200: *Umsetzung der Resolution 41/213 der Generalversammlung*), auf der 44.Generalversammlung fast in Vergessenheit geraten: die Reform der Vereinten Nationen selbst.

Redaktion □

Politik und Sicherheit

16.Sondergeneralversammlung: Grundsatzerklärung zu Südafrika – Anknüpfung an das Manifest von Lusaka – Übereinstimmung bei unterschiedlicher Akzentsetzung (6)

(Vgl. auch Olusegun Obasanjo, Wie kommt Südafrika über den Berg?, VN 2/1987 S.41ff., und den Bericht in VN 5/1988 S.157ff.)

1988 war im März des Jahres im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der bislang letzte Anlauf zur Verhängung bindender Wirtschaftssanktionen gegen das weiße Minderheitsregime in Pretoria am Veto Großbritanniens und der USA gescheitert; um die Jahresmitte lenkte der 70.Geburtstag Nelson Mandelas – dessen im Lande selbst nach dem Willen der Regierung nicht gedacht werden sollte – die internationale Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf die Lage in Südafrika. Im Herbst des gleichen Jahres zeigte sich die UN-Generalversammlung »ernstlich besorgt über die immer schärfere Unterdrückung der Gegner der Apartheid in Südafrika, sowie besorgt über die fortdauernde Aggression des rassistischen Regimes gegen die Frontstaaten und die zerstörerischen Folgen dieser Aggression« und beschloß am 5.Dezember 1988 in Resolution 43/50 G die Abhaltung einer Sondertagung »über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika«; der Generalsekretär sollte im Benehmen mit dem Sonderausschuß gegen Apartheid, einem Nebenorgan der Generalversammlung, einen Termin noch vor Beginn der 44.Ordentlichen Tagung der Generalversammlung festlegen. Sie fand dann jedoch – in Unterbrechung der 44.Tagung – vom 12. bis 14.Dezember 1989 statt, wie zwischenzeitlich durch Beschluß 43/462 der Generalversammlung vom 11.Juli 1989 entschieden. Damit widmete sich die internationale Gemeinschaft zum Ende dieses auch für das Südliche Afrika so bewegenden Jahres noch einmal mit Nachdruck der zentralen Frage und Konfliktursache der Region.

Daß ausgerechnet während dieser New Yorker Sondertagung in Pretoria ein Treffen des neuen südafrikanischen Präsidenten Frederik W. de Klerk mit dem zu diesem Zeitpunkt noch inhaftierten Nelson Mandela im Amtssitz des Präsidenten stattfand, illustriert eine in raschem Wandel begriffene Situation, zugleich allerdings auch das propagandistische Geschick der südafrikanischen Regierung, das bislang noch stets den tatsächlichen Veränderungen vor Ort ein gutes Stück voraus war.

›Neuer Realismus‹ Pretorias?

Zu dem bereits im Vorfeld der 16.Sondergeneralversammlung verbreiteten Entwurf für die in Aussicht genommene Erklärung zur Apartheidpolitik äußerte sich der südafrikanische Außenminister Botha in einem fünfseitigen Dokument vom 7.Dezember in bemerkenswerter Ausführlichkeit. Diese Stellungnahme wurde der Generalversammlung durch den südafrikanischen Botschafter Shearar zur Kenntnis gegeben (UN Doc. A/S-16/6 v. 8.12.1989). Darin betont Botha eingangs mit Nachdruck, daß noch so wohlmeinende Versuche der Einmischung von Regierungen oder internationalen Organisationen in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates abgelehnt werden müßten. Die Charta der Vereinten Nationen untersage der Generalversammlung ausdrücklich die Annahme eines Dokuments wie jenes Resolutionsentwurfs, der zweifellos eine unverblümte Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedlandes darstelle. Die Generalversammlung könne nicht länger die dramatischen Schritte ignorieren, die von der Regierung Südafrikas unternommen worden seien, um das Klima für Verhandlungen um eine neue Verfassung zu verbessern. Diese würden gemeinhin akzeptiert, und zwar praktisch weltweit.

Einer Aufzählung der Reformen vergangener Monate ließ der Außenminister die Aussage folgen, die südafrikanische Regierung sei »unwiderruflich der Schaffung eines neuen Südafrika verpflichtet«, das auf einem »freien und gleichen konstitutionellen, sozialen und ökonomischen System« basiere. Unterteilt nach dem politischen, sozialen und ökonomischen Bereich werden sodann Reformgedanken in Einzelpunkten aufgelistet. Den allgemeinen Absichtserklärungen fehlt jedoch jegliche kon-

krete Verbindlichkeit, so daß die katalogähnlich aufgeführten Aspekte einer sozialverträglichen freien Marktwirtschaft die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit erklärter Reformziele deutlich zutage treten lassen.
Es folgen weitere Abschnitte, in denen Außenminister Botha zu begründen versucht, weshalb eine Verabschiedung der geplanten Resolution nur destruktive Wirkung auf den Verhandlungs- und Reformprozeß haben könne. In der Konfrontation läge keine Logik und kein Vorteil. Seine Regierung glaube, daß friedliche Koexistenz und eine größtmögliche Kooperation in allen Bereichen wesentlich zum Vorteil aller Länder des Südlichen Afrika gereiche.
Hier wird die neue Regionalpolitik der Regierung de Klerk deutlich benannt, die von der Priorität militärischer Destabilisierung der Frontstaaten abzurücken scheint und auf das Primat von Politik und Ökonomie – auf Grundlage der eigenen Vormachtstellung – zu vertrauen sucht. So widmet sich denn auch Bothas Stellungnahme abschließend ausführlich den ökonomischen Entwicklungsaspekten der Region und legt unter anderem den Staaten des Westens nahe, sie sollten Verbindungen zwischen den Ländern des Südlichen Afrika zum gegenseitigen Vorteil unterstützen, statt diese durch die Erwägung einer Annahme der vorgeschlagenen Erklärung aktiv zu entmutigen.
Die Sondertagung, so Botha zum Schluß seiner Erklärung, böte den Vereinten Nationen die Gelegenheit, den entstehenden neuen Realismus auch im Südlichen Afrika zur Kenntnis zu nehmen und zu fördern. Er schließt mit der Frage, ob es nun zuviel der Hoffnung sei, daß auch »die Zeit leerer Erklärungen und hohler Resolutionen« in der Generalversammlung ein Ende gefunden habe, nachdem »die Zeit der weißen Vorherrschaft in Südafrika vorüber« sei.
Diese Erklärung Bothas ist insofern beachtenswert, als sie in großer Ausführlichkeit die neue südafrikanische Politik umreißt und hinreichende Anhaltspunkte bietet, um die selbsterklärten Etappen im zumindest partiellen Prozeß der Anpassung gegebenenfalls kritisch überprüfen zu können. Der ›neue Realismus‹, der in Südafrika auch nach dem Zeitpunkt dieser Erklärung nicht nur mit der Freilassung Nelson Mandelas zu teils doch erstaunlichen Entwicklungen im politischen Dialog geführt hat, läßt sich hier im Wortlaut verfolgen.

Hoffnung auf politische Lösung

Auf der Sondertagung selbst vermochte der südafrikanische Botschafter allerdings den Auffassungen seines Außenministers keinen Nachdruck zu verleihen: Südafrika ist seit 1974 die Teilnahme an den Arbeiten der Generalversammlung untersagt. In der Folge hat es Beitragsrückstände auflaufen lassen, so daß es derzeit allein schon auf Grund von Artikel 19 der UN-Charta kein Stimmrecht hätte. Eine Wiederzulassung Südafrikas (die im Dezember 1989 gar nicht zur Debatte stand) hätte somit zusätzlich die Begleichung eines Mindestbetrags von über 35 Mill US-Dollar (A/S-16/3) zur Voraussetzung.
Auf der ersten Plenarsitzung der Sondertagung am 12.Dezember 1989 stellte Generalsekretär Pérez de Cuéllar den Einwänden des südafrikanischen Außenministers in einer Eröffnungsrede die Legitimität und Intensität der internationalen Verantwortung gegenüber. Daran gemessen könne von den Vereinten Nationen nicht die Auffassung akzeptiert werden, daß die Frage der südafrikanischen Rassenpolitik grundsätzlich in die innere Zuständigkeit des Landes falle. Nach einem Rückblick auf die regionalen Entwicklungen des Jahres betonte der Generalsekretär abschließend, daß er den Zeitpunkt für geeignet halte, um mit verstärkten Bemühungen zur Überwindung der Hindernisse beizutragen, die sich der Abschaffung der Apartheid in den Weg stellten.
Grundsatzreden der Staatspräsidenten Kenneth Kaunda aus Sambia und Robert Mugabe aus Simbabwe schlossen sich an. Danach wurde die Aussprache eröffnet, in deren Verlauf sich zahlreiche Vertreter der Mitgliedstaaten zum Thema äußerten. Vor dem Hintergrund der veränderten Sachlage, bei der die entstandene Dynamik im Zuge der Neugestaltung der regionalen Zusammenhänge explizit anerkannt wurde, drückte sich immer wieder die verstärkte Hoffnung auf eine politische Lösung des Grundkonflikts aus, also die Abschaffung des Apartheidsystems mit friedlichen Mitteln. Besonders eindrucksvoll wurde dieses Anliegen unter anderem vom sowjetischen Vizeaußenminister Petrowski vorgetragen, der damit zugleich die neue sowjetische Politik zum Südlichen Afrika einmal mehr dokumentierte.
Dennoch fehlte es auch nicht an kritischen Untertönen, die etwa vom Botschafter Kubas hinsichtlich der Sanktionsfrage an die Adresse der westlichen Staaten gerichtet wurden, der die fortgesetzte massive materielle Unterstützung des Apartheidregimes durch westliches Kapital anprangerte. Auch warnte er davor, aus den ersten Symptomen eines politischen Wandels in Südafrika den voreiligen Schluß zu ziehen, daß es sich dabei tatsächlich schon um den Beginn einer grundsätzlichen gesellschaftlichen Umwälzung handele. Dieses System sei noch immer im Wesen rückwärtsgewandt und rassistisch, auch wenn es behaupte, sich auf demokratische Standpunkte zuzubewegen.
Diese eher skeptische Bewertung des Prozesses wurde von fast allen Rednern aus Ländern der Dritten Welt geteilt. Im Interesse einer einmütigen Verabschiedung der angestrebten Deklaration erlegten sie sich jedoch bei der Ausformulierung von Positionen und Bewertungen ganz offenkundig Mäßigung auf.
Demgegenüber hielten Vertreter der westlichen Industriestaaten wie zum Beispiel der britische Botschafter Tickell und der US-amerikanische Botschafter Pickering – quasi mit dem ›Wind des Wandels‹ des ›neuen Realismus‹ im Rücken – an ihrer schon in zahlreichen Debatten zuvor vertretenen Meinung fest, Sanktionen und vergleichbarer Druck von außen würden keinen positiven Einfluß auf Reformen in Südafrika zeigen, sondern nur die Isolierung im nachteiligen Sinne fördern.
Die gegenteiligen Auffassungen sind in dieser Frage gewiß nicht ausgeräumt. Wohl aber manifestierte sich deutlich die Bereitschaft abzuwarten, ob und in welchem Umfang Pretoria den Worten nun auch Taten folgen zu lassen bereit ist. Von der Anwendung von Sanktionen wenigstens im bisherigen, bescheidenen Maße gelte es aber noch keinesfalls abzurücken, wie der angolanische Außenminister van Dunem mahnte.

Wandel allerorten

Für die Bundesrepublik Deutschland stellte Botschafter Bräutigam den Zusammenhang mit den fundamentalen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa her. Diese setzten ein Signal für jene Machthaber auch in Südafrika, nicht die Hand auszuschlagen, die sich zum Zwecke friedlichen Wandels entgegenstrecke. Zugleich verdeutliche der Wandel in Europa für die um Gerechtigkeit kämpfende Bevölkerung Südafrikas, daß Fortschritt nicht durch Gewalt, sondern durch deren Zurückweisung erlangt werden könne. Diese Gewaltlosigkeit könne ein undemokratisches Regime entwaffnen. Die Regierung der Bundesrepublik, so Bräutigam weiter, bestehe mit Nachdruck darauf, daß Pretoria nun die Bedingungen für einen nationalen Dialog schaffe. Positive Maßnahmen – wie etwa eine verstärkte Unterstützung der Kirchen, Gewerkschaften und anderer verantwortlicher Gruppen und Einzelpersonen in Südafrika – bildeten ein zentrales Element der Südafrikapolitik seiner Regierung. Umfassende und steigende materielle Hilfe konzentriere sich insbesondere auf den Ausbildungsbereich. Ferner wies Bräutigam auf das Engagement der Bundesrepublik im entwicklungspolitischen Bereich hin, das seine Regierung trotz der neuen Perspektiven einer Zusammenarbeit in Europa gegenüber den Entwicklungsländern nicht vernachlässigen werde. Die Veränderungen in Europa böten auch eine neue Entwicklungschance für andere Länder.
Außerhalb des skizzierten Spannungsfeldes zwischen Intensivierung des Dialogs einerseits und Isolierung mit Hilfe von äußerem Druck andererseits, das in der Debatte in abgeschwächter Form die Kontroversen vergangener Jahre widerspiegelte und in Erinnerung rief, bewegte sich die abschließende Rede des Vertreters des Panafrikanistischen Kongresses von Azania (PAC), Mlambo; praktisch zur gleichen Stunde setzte sich PAC-Repräsentant Gora im Ad-hoc-Ausschuß freilich für die Annahme des Deklarationsentwurfs ein. Im Plenum äußerte sich Mlambo kritisch gegenüber den Vorstellungen eines politischen Dialogs auch innerhalb Südafrikas und erinnerte daran, daß es um die Abschaffung und nicht um die Reform der Apartheid gehe. Die bisherigen Maßnahmen der südafrikanischen Regierung aber hätten entgegen den weitverbreiteten Erwartungen nach Einschätzung seiner Organisation nur eine Reaktion auf den

legitimen Kampf des Volkes dargestellt, dagegen noch nicht ein Klima des Dialogs geschaffen und sich keinesfalls dem Kernproblem zugewendet. Nur eine Verfassung auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts könne zur Errichtung einer wirklich nichtrassischen, demokratischen Gesellschaft in einem freien Azania führen. Zur Befreiung von diesem Neo-Nazi-Regime werde sich das Volk Azanias aller Mittel bedienen – auch des Mittels des bewaffneten Widerstands.
Hier traten deutliche Unterschiede auch in grundsätzlichen Fragen zu der Position auf, die im Verlauf der Debatte vom Vertreter der anderen (und zugleich älteren sowie einflußreicheren) von der OAU anerkannten südafrikanischen Befreiungsbewegung, des Afrikanischen Nationalkongresses von Südafrika (ANC), eingenommen worden war. Mittlerweile haben sich diese Unterschiede vertieft. Die Haltung zu Verhandlungen mit dem Regime, so zeichnet sich inzwischen in Südafrika ab, wird zu einem entscheidenden Kriterium, an dem sich die Geister innerhalb des organisierten südafrikanischen Widerstandes scheiden.

Die Deklaration

Während im Plenum der 16.Sondertagung, die wie die 44.Ordentliche Tagung der Generalversammlung unter dem Vorsitz von Joseph Nanven Garba aus Nigeria stattfand, die politischen Positionen der Staaten und Staatengruppen zur Frage der Beendigung der Apartheid vorgetragen wurden, tagte parallel in fünf Sitzungen der allen Teilnehmern der Tagung offen stehende Ad-hoc-Ausschuß der Sondergeneralversammlung. Vorsitzende war die neuseeländische UN-Botschafterin Ann Hercus; als Berichterstatter fungierte der DDR-Diplomat Gerhard Richter. Aufgabe des Ad-hoc-Ausschusses war es, Einzelpersonen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen anzuhören sowie den Deklarationsentwurf zur Abstimmungsreife zu bringen. Die entsprechenden Konsultationen erfolgten weitgehend informell und stellten erhebliche Anforderungen an das Verhandlungsgeschick des Präsidiums des Ausschusses; eine einvernehmliche Annahme des Dokuments wurde angestrebt, um ihm in der gegenwärtigen Umbruchsituation in den internationalen Beziehungen das entsprechende Gewicht und vor Ort Beachtung zu sichern.
Ausgearbeitet worden war der Entwurf der Erklärung vom Sonderausschuß gegen Apartheid; inspiriert aber war er von der im Rahmen der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) am 21.August 1989 in Harare verabschiedeten ›Erklärung zur Südafrikafrage‹ (A/44/697), die ihrerseits an das ›Manifest von Lusaka‹ vom 16.April 1969 (A/7754) anknüpfte. Auch Anklänge an den Bericht der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ des Commonwealth von 1986 lassen sich finden.
Das seinerzeit von den Staatschefs der damals unabhängigen Staaten Ost- und Zentralafrikas verabschiedete und danach von der OAU übernommene Manifest von Lusaka gab dem friedlichen Wandel Priorität, und dieser Gedanke zieht sich auch durch die dann als Resolution S-16/1 ohne förmliche Abstimmung angenommene *Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika* (Text: S.78f. dieser Ausgabe): Kooperationsbereitschaft Pretorias vorausgesetzt, »könnte es unter den derzeit zusammentreffenden Bedingungen möglich werden, auf dem Verhandlungswege ein Ende der Apartheid herbeizuführen«. Zentral ist die Aussage »Südafrika muß ein geeinter, nichtrassischer und demokratischer Staat werden«; von einem ›Einheitsstaat‹ ist nicht die Rede. Die Mindestbedingungen für die Schaffung eines zuträglichen Verhandlungsklimas werden umrissen, mit dem Ziel der »Ausarbeitung und Annahme einer neuen Verfassung« und des »Übergang(s) zu einer demokratischen Ordnung«. Für den Fall des Vorliegens »klare(r) Beweise für tiefgreifende und irreversible Veränderungen«, aber nur für diesen Fall, wird die Aufhebung der internationalen Maßnahmen gegen Südafrika in Aussicht gestellt.
Für den ANC gab dessen Vertreter Mafole in einem abschließenden Beitrag der Zufriedenheit über die Verabschiedung der Erklärung Ausdruck. Die Einmütigkeit in der Beschlußfassung sei ein deutliches Signal an die Adresse Pretorias. Präsident Garba unterstrich in seinem Schlußwort die Bedeutung dieser Signalwirkung und erinnerte daran, daß das gegenwärtig in Südafrika erreichte Stadium und die damit verknüpften Hoffnungen auf wirklich grundlegenden Wandel durch viel Blut und Tränen der Menschen Südafrikas bewirkt worden sei sowie durch die dauerhaften Bemühungen der internationalen Gemeinschaft.

Seit Verabschiedung dieses Dokuments hat die Entwicklung in Südafrika an Schnelligkeit noch zugenommen. Ob und in welchem Umfang es zu grundsätzlichen Änderungen kommen wird, ist derzeit noch nicht klar und hängt gewiß noch von vielfältigen Bestimmungsfaktoren ab. Eines aber ist schon absehbar: Der Befreiungskampf gegen das Apartheidsystem muß sich zwangsläufig zu den Initiativen Pretorias verhalten und führt zu einer Modifikation und Umstrukturierung der Formen des politischen Widerstands. Für die Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft wird dies ebenfalls zu einer Neueinschätzung der Lage führen müssen und eine Neubestimmung ihrer Haltung erforderlich machen. In diesem Lichte darf die weitere Befassung mit dem Thema auch innerhalb der Vereinten Nationen mit Spannung erwartet werden.

Henning Melber □

Panama: US-Intervention – Zwei Vetos Washingtons in eigener Sache – Immunität einer diplomatischen Mission verletzt (7)

An Weihnachten 1989 hat die amerikanische Militäroperation in Panama weltweit großes Aufsehen erregt: Bei der Invasion, die am frühen Morgen des 20.Dezember begann, stürzten rund 26 000 Marineinfanteristen den Militärdiktator Manuel Antonio Noriega, einen früheren Konfidenten des US-Geheimdienstes, der später in die USA verbracht und dort vor Gericht gestellt werden sollte. Die Hintergründe der Intervention wie ihre Umstände waren reichlich dubios, und der Gedanke der friedlichen Streitbeilegung hat in der gesamten Affäre keinen Sieg davongetragen.

I. Schon seit längerem hatten die Vereinigten Staaten Noriega vorgeworfen, in Drogengeschäfte verwickelt zu sein. Als Armeechef und De-facto-Machthaber Noriega im Mai 1989 einen Wahlsieg der Opposition annullieren ließ, verschlechterte sich das angespannte Verhältnis zwischen Panama und den USA zusehends. Am 3.November 1989 beschwerte sich der panamaische UN-Botschafter in einem Brief an den UN-Generalsekretär über die zeitweise Besetzung der Stadt Gamboa durch 200 US-Soldaten. Am 21.November informierte das Außenministerium Panamas über Manöverzwischenfälle, bei denen US-Streitkräfte ein Krankenkaus beschossen und Büros der öffentlichen Verwaltung blockiert hatten. Das Kommuniqué bezeichnet die Manöver als »ernste militärische Provokation und Vorwand für eine bewaffnete Intervention« (S/20989). Am 5.Dezember erhob der Außenminister Panamas schwere Vorwürfe gegen die USA: sie führten einen Wirtschaftskrieg gegen sein Land, der die Wirtschaft um 20 Jahre zurückgeworfen und das Bruttosozialprodukt um 25 vH reduziert habe. Die USA hätten Schulen und Krankenhäuser besetzt, die Kanalgebühren ohne Einverständnis Panamas erhöht, Gelder der panamaischen Nationalbank in New York gesperrt und in Panama tätigen US-Unternehmen verboten, Steuern an die Regierung zu zahlen. Außerdem legte der Außenminister Washington den mißlungenen Staatsstreich vom 3.Oktober 1989 zur Last. Anfang Dezember zogen die USA die Schrauben weiter an. Sie weigerten sich, Panama die Auswahl eines Verwalters für den Panamakanal zu überlassen (wie es die Kanalverträge vorsehen) und setzten statt dessen einen ihnen genehmen Panamaer als amtierenden Verwalter ein.
Am 20.Dezember schließlich kam es zur Intervention, über die die USA den Sicherheitsrat am selben Tag informierten (S/21035) Sie begründeten die Invasion mit dem in Artikel 51 der UN-Charta verbrieften Recht auf Selbstverteidigung. Nach amerikanischer Darstellung war die Operation eine Reaktion auf Übergriffe der Noriega-Truppen, bei denen ein Amerikaner getötet und andere verletzt beziehungsweise bedroht worden waren. Die Vereinigten Staaten beriefen sich im Sicherheitsrat auf das Einverständnis der im Mai demokratisch gewählten Führung des Landes, die vor der Invasion konsultiert worden sei. Erst während der Invasion und im Schutze der US-Truppen allerdings wurde sie vereidigt und ins Amt eingeführt.

II. Auf Ersuchen Nicaraguas trat der Sicherheitsrat noch am Abend des 20.Dezember

Ronald I. Spiers ist seit dem 1.August 1989 Untergeneralsekretär für politische Fragen und Angelegenheiten der Generalversammlung und Sekretariatsdienste; der US-Amerikaner ist Nachfolger seines Landsmannes Joseph Verner Reed, der diese Aufgabe vom 1.Juli 1987 an versehen hatte. Der am 9.Juli 1925 in Orange im US-Bundesstaat New Jersey geborene Spiers gehörte dem diplomatischen Dienst seines Landes seit 1955 an und tat als Botschafter auf den Bahamas, in der Türkei und in Pakistan Dienst.

zu einer ersten Sitzung zusammen. Dabei kamen die fünf Ständigen Ratsmitglieder sowie Kanada und Nicaragua zu Wort. Als einziger forderte der Vertreter Nicaraguas mit scharfer Rhetorik die Verurteilung der USA durch den Sicherheitsrat. Der US-Vertreter konterte mit ebenso harten Worten gegen General Noriega und wiederholte detailliert die Gründe für die Operation: Die 35 000 Amerikaner in Panama seien bedroht und der geregelte Ablauf des Kanalbetriebs sei gefährdet gewesen. Der britische Vertreter begrüßte die Errichtung einer demokratischen Regierung in Panama. China verurteilte die Intervention als »Aggression der USA«, die Sowjetunion verurteilte sie ohne Namensnennung. Bei der zweiten Sitzung des Rates am 21.Dezember kamen die übrigen nichtständigen Mitglieder (außer Senegal) zu Wort, sowie Kuba, Peru, Libyien und El Salvador. Kuba bezeichnete die von den Briten tags zuvor gelobte neue Regierung als »Marionettenregierung« der Amerikaner. Finnland kritisierte die Intervention als unverhältnismäßige Antwort auf die Vorgänge in Panama. Die nichtständigen Ratsmitglieder aus dem Kreis der Ungebundenen brachten am 23.Dezember einen Resolutionsentwurf zur Abstimmung, mit dem die US-Intervention als »flagrante Verletzung des Völkerrechts« mißbilligt und der sofortige Rückzug der US-Truppen gefordert werden sollte. Der Generalsekretär sollte gebeten werden, die Entwicklung zu überwachen und dem Rat binnen 24 Stunden zu berichten.

Der Entwurf (S/21048; Text: S.76 dieser Ausgabe) wurde außer von den USA selbst von Frankreich, Großbritannien und Kanada abgelehnt; Finnland enthielt sich der Stimme. Der französische Vertreter begründete die Ablehnung damit, daß der Text des Entwurfs die US-Intervention anprangere, ohne nach den Hintergründen zu fragen. Ähnlich äußerte sich der britische Vertreter. Die UdSSR verurteilte das Veto der USA und erklärte die weitere Behandlung der Problematik im Sicherheitsrat für notwendig.
Eine ähnliche, schärfer formulierte Resolution wurde durch Kuba und Nicaragua in der Generalversammlung eingebracht und als Resolution 44/240 am 29.Dezember angenommen (Text: S.76 dieser Ausgabe); tags darauf lehnte der Generalsekretär die ihm in der Entschließung zugedachte Überwachungsfunktion mangels eigener Informationsquellen in Panama ab (A/44/911).

III. Der zweite Teil der Panama-Affäre wurde durch Schikanen der US-Truppen gegen die diplomatischen Vertretungen Kubas und Nicaraguas eingeleitet. Kuba beschwerte sich über das Festhalten des gesamten Botschaftspersonals mit Frauen und Kindern im Botschaftsgebäude (S/21053). Nicaragua kritisierte in einem Brief an den amerikanischen Außenminister Baker unter anderem, daß mehr als 165 seiner Bürger am Verlassen Panams gehindert würden (S/21059–A/44/910). Am 29.Dezember besetzten nach nicaraguanischer Darstellung US-Soldaten die Residenz des Botschafters Managuas, den sie zuvor bedroht und niedergeschlagen hatten, schossen in die Luft, drohten dem Personal mit Erschießen, plünderten in der Botschaft und drangen am 31.Dezember in die Privatwohnung eines Diplomatenehepaares ein (S/21064). Auf Grund dieser Vorfälle bat Nicaragua um eine Sitzung des Sicherheitsrats. Bei der Sitzung am 17.Januar 1990 stellten die USA die Vorgänge vom 29.Dezember ganz anders dar: Den US-Truppen sei mitgeteilt worden, daß sich in dem Haus ein Waffenlager befand. Sie umstellten daraufhin das Haus und kündigten seine Durchsuchung über Lautsprecher an. Als sich niemand meldete, gaben sie Warnschüsse in die Luft ab. Als der Botschafter wenig später auftauchte, konnte er sich nicht ordnungsgemäß ausweisen. Seine Angaben, das Haus sei seine Residenz, wurden von den US-Truppen anhand der offiziellen Liste Panamas über die diplomatischen Vertretungen überprüft. Auf dieser Liste war die Residenz, in der der Botschafter erst seit sechs Monaten wohnte, nicht verzeichnet. Die US-Soldaten, so der US-Delegierte, hätten bei der Durchsuchung der Residenz weder eine Küche noch andere Wohnmöbel gefunden, statt dessen ein umfangreiches Waffenlager. Noch am Abend des selben Tages habe die US-Regierung der Regierung Nicaraguas durch diplomatische Kanäle ihr Bedauern über den Vorfall mitgeteilt. Dieses Bedauern sei von Präsident Bush auch öffentlich geäußert worden. Im Gegensatz zu dem Vorfall vom 29.Dezember sei die Besetzung des Privatappartments vom 31.Dezember seitens der US-Truppen nicht gemeldet worden.
Im Anschluß an die Ausführungen des US-Delegierten wurde über einen Resolutionsantrag der blockfreien Staaten im Sicherheitsrat abgestimmt, in dem die Ereignisse als Verletzung der Wiener Übereinkünfte über diplomatische und konsularische Beziehungen erklärt wurden und die uneingeschränkte Achtung der völkerrechtlichen Regeln über die Immunität von Diplomaten sowie die Unverletzlichkeit ihrer Wohnungen und Diensträume verlangt wurde (S/21084; Text: S.76f. dieser Ausgabe). 13 Ratsmitglieder stimmten für den Entwurf. Die USA legten ihr Veto ein; Großbritannien enthielt sich der Stimme mit der Begründung, der Sicherheitsrat brauche nach dem förmlichen Bedauern der USA nicht mehr aktiv zu werden.

IV. Der dritte Teil der Panama-Affäre begann am 29.Januar 1990, als ein US-Militärflugzeug ein kubanisches Handelsschiff im Golf von Mexiko in internationalen Gewässern bedrohte. Am 31.Januar griff ein Schiff der US-Küstenwache den kubanischen Transporter unter dem Verdacht des Drogenhandels an, nachdem der kubanische Kapitän eine Durchsuchung verweigert hatte. Die nicaraguanische Regierung hatte sich aber bereit erklärt, das Schiff durch mexikanische Behörden inspizieren zu lassen.
Die Vereinigten Staaten erwiderten, daß das Schiff unter panamaischer Flagge gefahren sei; Panama – also nunmehr die Nach-Noriega-Regierung – sei mit der Durchsuchung einverstanden gewesen. Sie warfen Kuba vor, die Bekämpfung des Drogenhandels zu behindern. Der panamaische UN-Vertreter bestätigte die Darstellung der USA. Am 9.Februar befaßte sich der Sicherheitsrat auf Ersuchen Kubas mit dem Zwischenfall. Kuba warf Washington »Piraterie und Staatsterrorismus« vor sowie eine Verletzung der Genfer Seerechtskonvention. Nach Ansicht des US-Delegierten hatte dagegen Kuba das Völkerrecht verletzt, weil es der Mannschaft befohlen habe, sich einer routinemäßigen polizeilichen Durchsuchung zu widersetzen. Diese sei rechtmäßig gewesen, da nach internationalem Seerecht nur der Flaggenstaat in internationalen Gewässern Rechtsvertreter für das Schiff sei. In den letzten zehn Jahren habe die US-Küstenwache rund 350 000 derartige Durchsuchungen durchgeführt, wobei nur 18mal Widerstand geleistet worden sei. Auch kubanische Schiffe seien bisher ohne Protest Kubas durchsucht worden. Der Schiffsvorfall erhielt somit seinen kontroversen Charakter vor allem wegen des Zusammenhangs mit der US-Intervention in Panama.

Mit dieser Intervention waren die meisten UN-Mitgliedstaaten und die Mehrheit im Sicherheitsrat nicht einverstanden. Die wesentlichen Bewertungsunterschiede lagen in der Berücksichtigung und Bewertung der Hintergründe. Eindeutiger war die Lage dagegen bei der Erstürmung der nicaraguanischen Residenz. Dabei haben die US-Soldaten ohne jeden Zweifel die diplomatische Immunität verletzt.

Peter Bardehle □

Sozialfragen und Menschenrechte

Internationale Drogenbekämpfung: Sondertagung der Generalversammlung – Produzenten und Konsumenten – Gutgemeinte Vorschläge, doch Zurückhaltung bei konkreten Hilfen für die Dritte Welt (8)

(Vgl. auch VN 1/1989 S.28f. zur Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen.)

Neue Herausforderung

Die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs gehört zu den neuen Themen (»new issues«) der Vereinten Nationen. Zu ihnen zählen auch der Umweltschutz, die Bekämpfung des Terrorismus und die Eindämmung von Aids. Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar hat in einem Interview mit dem Westdeutschen Rundfunk anläßlich seines 70.Geburtstags am 19.Januar 1990 von dem »neuen Horizont« gesprochen, der sich mit der Herausforderung durch diese neuen Themen für die Vereinten Nationen abzeichne. Kurze Zeit nach dieser optimistischen, von Pérez de Cuéllar für die neunziger Jahre skizzierten Zukunftsperspektive hatte die Weltorganisation eine erste Gelegenheit zu demonstrieren, ob und wie sie mit dieser neuen Herausforderung fertig wird. Vier Tage lang, vom 20. bis 23.Februar 1990, wurde in New York im Rahmen einer Sondergeneralversammlung – der 17. in der Geschichte der Vereinten Nationen – der Versuch unternommen, der Ächtung des Drogenmißbrauchs neue Dringlichkeit zu verleihen. Während der vergangenen Jahre wurden zwar auf nationaler wie internationaler Ebene schon vielfältige Maßnahmen zur Bekämpfung des ständig wachsenden Rauschgiftproblems ergriffen, aber diese Schritte erreichten bisher nicht den Charakter einer koordinierten, weltweiten Bekämpfungsstrategie. Die dramatische Zuspitzung des Machtkampfes zwischen der Regierung und den Rauschgiftkartellen in Kolumbien während des vergangenen Jahres, die immer stärkere Ausdehnung der Rauschgiftseuche nicht nur in den Vereinigten Staaten, sondern auch in Europa, sowie schließlich Ende 1989 die US-Intervention in Panama, die dazu diente, den tief in den illegalen Rauschgifthandel verstrickten Diktator des Landes, Manuel Antonio Noriega, zu stürzen und in den USA vor Gericht zu stellen, trugen allesamt dazu bei, dieser Sondertagung der Generalversammlung ein hohes Maß an Aufmerksamkeit zu verschaffen. Der Präsident Kolumbiens, Virgilio Barco, hatte in einer bewegenden Rede vor der 44.Generalversammlung am 29.September 1989 den Vorschlag zu dieser Sondertagung gemacht. Am 1.November wurde sie mit Resolution 44/16 förmlich beschlossen.

Ist die Tagung den Erwartungen gerecht geworden? Wer den Mechanismus der Vereinten Nationen kennt, hat mit durchgreifenden, gar bindenden neuen Beschlüssen dieser Sondergeneralversammlung nicht gerechnet. Nicht nur, weil dieses Gremium der Uno die Mitgliedstaaten bindende Beschlüsse bekanntlich gar nicht fassen kann, sondern weil die Interessengegensätze zwischen den Produzenten- und Konsumentenländern von Rauschgift zu groß sind, als daß sie quasi im Handstreich mit einer solchen Konferenz überwunden werden könnten. Auch durch die Umfänglichkeit der zum Schluß verabschiedeten Dokumente – die Politische Erklärung und das Globale Aktionsprogramm (enthalten in der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution A/S-17/2 v.23.2.1990) – ließ sich natürlich kein Kenner der Materie täuschen, denn es besagt inhaltlich zunächst einmal noch nichts, daß die Politische Erklärung der Sondergeneralversammlung 30 und das Aktionsprogramm gar 100 Punkte umfaßt. So etwas wirklich durchzulesen, ist auch in diesem Fall nur den zuständigen Fachleuten zuzumuten. Aber mit deren Hilfe wird für den interessierten Laien deutlich, daß sich in dem bürokratischen Kauderwelsch einige bemerkenswerte Annäherungen zwischen Drogenproduzenten und -konsumenten verbergen. Sie erlauben das Fazit, daß diese Sondertagung einer besseren Drogenbekämpfung durchaus ein Stück des Weges geebnet hat. Vor allen Dingen ist der jahrelange lähmende Streit zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern weitgehend überwunden worden; die einen zeigen nun nicht länger mit dem Finger auf die anderen, sondern sind sich einig, daß beide Aspekte des Rauschgiftproblems, Nachfrage und Angebot, gleichermaßen gelöst werden müssen. Wenn man sich vor Augen führt, daß seitens der westlichen Industrie- und Drogenkonsumentenstaaten, namentlich seitens der USA, jahrelang recht einseitig die Produzentenländer zum Sündenbock gestempelt worden sind, dann kann man das auf der New Yorker Zusammenkunft gefundene Eingeständnis, daß Herstellung und Konsum gleichrangige Aspekte des Drogenproblems sind, durchaus als Punktsieg der Produzentenländer charakterisieren. Die ebenso populäre wie simple Sichtweise, daß das Drogenproblem rasch gelöst werden könne, wenn man nur dem Drogenanbau den Garaus mache, ist bei dieser Konferenz zu den Akten genommen worden, wie man überhaupt zu der Ansicht gelangt ist, daß dem Drogenproblem mit der Kriminalisierung allein nicht beizukommen ist.

Gemeinsame Verantwortung

Die Staaten der Dritten Welt, vor allem die Lateinamerikas und der Karibik, legten betont Wert darauf, daß in der Schlußerklärung der Sondergeneralversammlung das Prinzip der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten unterstrichen wurde. Die militärische Intervention der USA in Panama frisch vor Augen, ging es ihnen offensichtlich darum sicherzustellen, daß nicht doch militärische Lösungen für das Drogenproblem akzeptabel werden könnten. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble konnte sich glücklich schätzen, daß die in seiner Rede (Text: S.56ff. dieser Ausgabe) enthaltene Anregung kein Aufsehen erregte, man möge doch einmal über die Aufstellung einer internationalen Polizeitruppe nachdenken, die jenen vom Drogenterror bedrohten Ländern, die dies wünschten, zur Hilfe kommen könnte. Auch Polizeieinheiten, die nur auf Anfrage tätig würden, lösen bei den meisten betroffenen Staaten Assoziationen von Intervention aus. Sieht man von Jamaika ab, dessen Regierungschef schon vor einiger Zeit eine ähnliche Idee eingebracht hatte, fand die Schäubles keinerlei Resonanz während dieser Konferenz in New York, zum Glück auch keine negative.

Das Augenmerk richtete sich auf andere Gesichtspunkte, vor allem wirtschaftliche und finanzielle. Das Stichwort lautet hier: Substitution. Die USA und andere von der Rauschgiftseuche befallene Staaten möchten die Anbauländer der Drogen dazu veranlassen, sich schrittweise auf Ersatzprodukte umzustellen. Dies ist jedoch für die Anbauländer ein schwieriges ökonomisches wie organisatorisches Problem, da ihre Volkswirtschaften zum Teil äußerst abhängig sind vom Anbau der Grundsubstanzen der Rauschgifte, vor allem Kokablättern und Mohn, aber auch von der Produktion der Rauschgifte in den illegalen Labors ihrer Länder. Sie wünschen sich von den Industrieländern als Gegenleistung Garantien für einen verbesserten Zugang zu den Weltmärkten für ihre Produkte, und zwar für möglichst alles, was sie anzubieten haben (»for all goods and services«). Doch die Industriestaaten waren auch bei dieser Sondergeneralversammlung nicht bereit, pauschale Zusagen dieser Art zu geben. Auf diese Weise wäre ja durch die Hintertür wieder die alte Forderung der Dritten Welt nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung auf die Tagesordnung gekommen, die nach jahrelangem Streiten seit einiger Zeit vom Tisch ist.

Es blieb freilich nicht nur bei der Zurückweisung solche weitgehender, pauschaler Vermarktungshilfen durch die Industrieländer. Diese brachten es fertig, sich in den von der Konferenz verabschiedeten Dokumenten jeglicher verpflichtender Zusage im Handelssektor zu entziehen und sich im Bereich finanzieller Hilfe für die zum Teil bitterarmen Anbauländer auf allgemeine Formulierungen zurückzuziehen. So ist bei dieser Sondergeneralversammlung zwar im Prinzip die gemeinsame Verantwortung (»shared responsibilities«) festgeschrieben worden, doch haben die Industriestaaten noch nicht zu erkennen gegeben, was sie sich die koordinierte Drogenbekämpfung außerhalb ihrer nationalen Grenzen kosten lassen wollen. Auf einem anderen Blatt steht, daß inzwischen im bilateralen Bereich die finanziellen Hilfsmaßnahmen für die Erzeugerländer von Drogen angestiegen sind. Die USA haben den Andenstaaten bei der Konferenz von Cartagena Anfang des Jahres größere Beträge in Aussicht gestellt, und auch die Bundesrepublik Deutschland hat in diesem Jahr zusätzlich 100 Mill DM für ländliche Entwicklung und Strukturverbesserungsmaßnahmen sowie für die Unterstützung von Rauschgiftbekämpfungsbehörden zur Verfügung gestellt. Doch sieht man davon ab, bleibt auch nach der 17.Sondertagung der UN-Generalversammlung ungewiß, ob und wie die Völkergemeinschaft die nötigen han-

delspolitischen und finanziellen Schritte tun wird, ohne die eine weltweite Drogenbekämpfungsstrategie nicht wirksam werden kann. Wahrscheinlich wird auch das nur langsam und geduldig in die Tat umzusetzen sein.

Problem Geldwäsche

Zunächst einmal zehn Jahre haben die Vereinten Nationen für die Drogenbekämpfung veranschlagt, wenn man sich daran orientieren will, daß die Jahre *1991–2000* von der Sondergeneralversammlung zur *Dekade der Vereinten Nationen gegen den Drogenmißbrauch* erklärt wurden. Die Proklamation von Dekaden kostet nichts, und wie man von früheren Dekaden zu anderen Themen weiß, sind ihre Resultate bisweilen dürftig. Allein schon im UN-Rahmen werden die engen Grenzen sichtbar, die einer wirksamen Bekämpfung des Drogenproblems finanziell gezogen sind. Der während der Sondertagung gemachte Versuch, die Vereinten Nationen darauf festzulegen, selbst mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, scheiterte am Einspruch der afrikanischen Staaten, die kein gravierendes Drogenproblem haben und befürchten, daß sie noch mehr an Unterstützung einbüßen, als dies ohnehin schon der Fall ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Mittel für den Fonds der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs (UNFDAC) von knapp über 3 auf 6 Mill DM aufgestockt, also fast verdoppelt. Wenn andere zahlungskräftige Staaten diesem Beispiel folgen, könnte die Arbeit dieser UN-Einrichtung erheblich ausgeweitet werden. Am besten wäre es natürlich, wenn die unter anderem von Bonn unterstützte Idee Realität werden könnte, dem Suchtstoffkontrollfonds Beiträge in Höhe der in den verschiedenen Ländern eingezogenen illegalen Drogenhandelsgewinne zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Profite, die im Rahmen der sogenannten Geldwäsche von den Drogenkartellen durch das internationale Bankensystem geschleust werden und die zu einem erklecklichen Teil konfisziert werden könnten, wenn die Banken aller Länder im Sinne der Vorstellungen der Sondergeneralversammlung kooperierten, wäre eine großzügige Finanzierung der Drogenbekämpfung denkbar. Bundesinnenminister Schäuble wies in New York darauf hin, daß die Bundesrepublik mit Hilfe verbesserter Gewinnabschöpfungsregelungen und einer Vermögensstrafe bald die Möglichkeit haben wird, Drogenhändlern ihre finanzielle Basis weitgehend zu entziehen. Wenn alle Länder ähnliche Wege beschritten, wäre der Weg zum Abschluß bilateraler oder auch multilateraler Verträge über die Zusammenarbeit bei der Abschöpfung illegaler Drogengelder frei.

Notwendig wäre dann auch noch die vollständige Kooperation der chemischen Industrie, wie sie von der Sondergeneralversammlung gefordert wurde. Zur Herstellung von Rauschgiften in den illegalen Labors der Erzeugerländer sind beträchtliche Mengen von Chemikalien nötig, sogenannte ›precursors‹. Dazu gehören vor allem Essigsäure, Aceton und Äthyläther. Sie müßten künftig weltweit einer strengen Exportkontrolle unterworfen werden. Die Bundesrepublik war an dem Geschäft mit diesen chemischen Substanzen bisher maßgeblich beteiligt: mit 12 vH beim Aceton, 7 vH bei der Essigsäure und 5 vH beim Äthyläther. Minister Schäuble sprach von Vorkehrungen Bonns, die künftig verhindern sollen, daß deutsche Chemikalien zur illegalen Drogenherstellung abgezweigt werden. Er kündigte an, daß diese freiwillige Kooperation der chemischen und pharmazeutischen Industrie der Bundesrepublik Deutschland (deren Effektivität von Kritikern freilich bezweifelt wird) dadurch ergänzt werden soll, daß die Bundesrepublik einzelnen Ländern bilaterale Abkommen anbietet. Auf Grund derer könnten dann Ausfuhrgenehmigungen für Chemikalien, die zur Rauschgifterstellung verwendet werden können, nur erteilt werden, wenn das Empfängerland die Einfuhr gestattet. Noch fehlt selbst innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein einheitlicher Standard auf diesem Gebiet.

Konvention noch nicht in Kraft

Diese Sondergeneralversammlung war nicht der erste Schritt der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Rauschgiftmißbrauchs und wird auch nicht der letzte sein. Was diese Konferenz in ihrem am 23.Februar verabschiedeten Schlußdokument vorlegte, war – kritisch betrachtet – nicht sehr viel mehr als eine aktualisierte Zusammenfassung von Forderungen aus früheren Resolutionen und Konventionen. So gesehen hat die Tagung kein neues Terrain geebnet. Noch immer ist ja noch nicht einmal die Wiener Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aus dem Jahre 1988 in Kraft. Zwar haben zahlreiche Staaten sie unterschrieben, aber bisher nur fünf ratifiziert (Bahamas, China, Nigeria, Senegal, Vereinigte Staaten). Wirksam werden kann sie erst, wenn 20 Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben. Die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit der Völkergemeinschaft in Sachen Drogenbekämpfung wird daran zu messen sein, ob diese Wiener Konvention bald in Kraft treten kann; die Sondergeneralversammlung drückte die Erwartung aus, daß das noch 1990 der Fall sein wird. Doch auch wenn Zweifel angebracht sind, ob das wirklich ausreicht, was diese Konferenz bewerkstelligte, so hätte sie angesichts der komplexen Materie schon eine Menge erreicht, wenn sie der Katalysator dafür wäre, daß die Weltöffentlichkeit jetzt endlich aufgerüttelt wird.

Der Gesamtumsatz des illegalen Drogenhandels im Jahre 1989 wurde auf 800 Mrd US-Dollar geschätzt. Damit rangiert er an zweiter Stelle hinter den noch immer höheren Rüstungskosten, aber bereits vor dem weltweiten Ölumsatz. In Schäubles Rede hieß es: »Einer solchen Konzentration krimineller Macht kann wirksam nur in enger internationaler Abstimmung und Kooperation begegnet werden. Wir haben keine Zeit zu verlieren. Wir müssen diese Sondergeneralversammlung dazu nutzen, um auf diesem Weg ein gutes Stück voranzukommen.« Ob es ein gutes Stück geworden ist, sei dahingestellt. Ein Stück hat man mit Sicherheit geschafft.

Jürgen Kramer □

Menschenrechtsausschuß: 35.–37.Tagung – Rege Inanspruchnahme des Individualbeschwerdeverfahrens – Erfolge und Defizite der Perestroika – DDR zieht Bericht zurück (9)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1989 S.68ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S.16ff.)

Im vergangenen Jahr befaßte sich der 18 in persönlicher Eigenschaft tätige Sachverständige umfassende *Menschenrechtsausschuß* (Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184) auf drei jeweils dreiwöchigen Zusammenkünften mit der Umsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Am Jahresende band der Vertrag 89 Staaten, von denen sich 48 seinem I.Fakultativprotokoll, das Einzelpersonen als Beschwerdeführer zuläßt, unterworfen hatten.

Die 35.Tagung des Gremiums fand vom 20.März bis zum 7.April 1989 in New York statt, die 36.Tagung vom 10. bis 28.Juli in Genf und die 37.Tagung vom 23.Oktober bis zum 10.November ebenfalls in Genf.

35.Tagung

In *Togo* gehen die Paktbestimmungen nationalem Recht vor, erklärte der Vertreter dieses Landes anläßlich der Vorstellung des ersten unter dem Pakt erstatteten Berichts. Einige innerstaatliche Regelungen müßten aber noch im Lichte des Paktes modifiziert werden. Die Fragen der Experten konzentrierten sich auf die Rolle der einzigen Partei Togos, der ›Sammlungsbewegung des Togoischen Volkes‹ (RPT), die Aufgaben und Kompetenzen der nationalen Menschenrechtskommission, die Verwirklichung der Meinungsfreiheit und die Gleichberechtigung der Geschlechter. Mehr Informationen über die Rechtslage sowie eine ausführlichere Schilderung der tatsächlichen Lebensumstände wären nach Ansicht der Experten wünschenswert gewesen; möglicherweise wird ein späterer Bericht diese Lücken schließen können. Insgesamt gewann der Ausschuß aber einen recht positiven Eindruck über die Bemühungen Togos im Menschenrechtsbereich.

Alle Ausschußmitglieder brachten ihre Besorgnis über die Amnestiegesetzgebung *Uruguays* und über die mangelnde Verfolgung der während der Militärherrschaft begangenen Delikte (so Folter und Verschwindenlassen von Personen) zum Ausdruck. Der Staatenvertreter, der den Zweitbericht seines Landes vorlegte, rechtfertigte die kritisierte Gesetzgebung mit der Notwendigkeit, den inneren Frieden wiederherzustellen und die verschiedenen gesellschaftli-

chen Gruppen miteinander auszusöhnen; der Oberste Gerichtshof habe zudem die Verfassungsmäßigkeit bejaht. Uruguay, so war man sich einig, habe einen schweren Weg vor sich, doch gebe es schon genügend Anzeichen für die Ernsthaftigkeit des Demokratisierungswillens: Seit dem Ende des Militärregimes im März 1985 seien keine weiteren Menschenrechtsverletzungen mehr berichtet worden. Beschwerden über frühere Menschenrechtsverletzungen, die den Ausschußmitgliedern zugegangen waren, sollen sorgfältig untersucht werden.

Vor *philippinischen* Gerichten und Behörden können die Paktrechte unmittelbar geltend gemacht werden; sie bedürfen nicht der vorherigen Umsetzung in nationales Recht. Die neue Verfassung von 1987 legt den Schutz der Menschenrechte als Staatsziel fest und enthält einen umfassenden Grundrechtekatalog. Eine unabhängige Menschenrechtskommission hat die Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und rechtliche Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Zudem wurde von der Präsidentin ein Menschenrechtsausschuß – bestehend aus Vertretern der Exekutive, des Kongresses und der Menschenrechtskommission – als Beratergremium ins Leben gerufen, der ebenso wie private Menschenrechtsgruppen die Lage im Land beobachtet. Der Kongreß befaßt sich derzeit mit einer Reihe von Maßnahmen zum besseren Schutz der Menschenrechte, zum Beispiel der Erweiterung der Kompetenzen der Menschenrechtskommission oder der Unterstellung der Armee- und Polizeikräfte ausschließlich unter die ordentliche Gerichtsbarkeit. Die Stärkung der Justiz sei einer der wichtigsten Schritte zur Stärkung der Demokratie, hob die Vertreterin der Philippinen bei der Vorstellung des Erstberichts Manilas hervor.

Die Nachfragen der Experten betrafen vor allem die Auflösung der paramilitärischen Gruppen, die Untersuchung von Übergriffen aus den Reihen der Polizei und des Militärs sowie Berichte über Menschenrechtsverletzungen seitens privater Milizen und sogenannter Vigilantes. Die Delegierte hob hervor, die – aufgelösten – Vigilantes seien von den zivilen Freiwilligenverbänden zu unterscheiden, denen eine wichtige Rolle beim Vorgehen gegen Aufständische und bei der allgemeinen Verbrechensbekämpfung zukomme. Es treffe zu, daß Menschenrechtsverletzungen vorkämen, doch bemühe man sich um rückhaltlose Aufklärung. Die Experten erkannten die Bemühungen der philippinischen Regierung an, betonten aber auch, daß es noch vieles zu verbessern gelte.

In *Neuseeland* (das den zweiten Bericht unter dem Pakt unterbreitete) wird derzeit erwogen, die Verfassung um einen die Paktrechte abdeckenden Grundrechteteil zu ergänzen. Wegen der weitreichenden Auswirkungen einer solchen Verfassungsänderung soll zuvor eine umfassende öffentliche Debatte über ihre Vor- und Nachteile stattfinden. Letztere sieht die Öffentlichkeit vor allem in der Machtverschiebung von gewählten Volksvertretern auf unabhängige Richter. Das Volk sei noch nicht reif für eine solche Verfassungsänderung, so der Vertreter dieses Landes.

Diese zögerliche Haltung stieß bei dem Ausschuß auf Unverständnis. Neuseeland wurde ermutigt, den Verfassungsergänzungsprozeß zu beschleunigen. Ansonsten zeigten sich die Sachverständigen zufrieden mit dem sorgfältig ausgearbeiteten, wenn auch um drei Jahre verspäteten Bericht. Die Menschenrechtssituation in diesem Land, so ihr Fazit, gebe keinen Anlaß zu Bedenken.

6 *Individualbeschwerdeverfahren* wurden beendet, indem der Ausschuß seine Stellungnahme abgab; 8 weitere Beschwerden wurden für unzulässig erklärt.

Zu erwähnen ist schließlich noch, daß sich der Ausschuß auf eine Vorgehensweise bei der Prüfung von Drittberichten einigte. Ähnlich wie bei Zweitberichten soll eine Fortsetzung und Vertiefung des Dialogs zwischen Ausschuß und Berichtsstaat im Vordergrund stehen. Zur Vorbereitung sollen präzise und detaillierte Fragenkataloge erarbeitet werden.

36. Tagung

Wiederum zwei Erstberichte (Bolivien, Kamerun) und zwei Zweitberichte (Mauritius, Italien) standen auf der Tagesordnung der im Juli abgehaltenen Zusammenkunft des Sachverständigengremiums.

Bei der Gründung des Staates *Bolivien* im Jahre 1825 wurde seine Verfassung in die Tradition der Französischen Revolution gestellt; die in den USA und in Frankreich verkündeten Menschenrechte wurden in den Text inkorporiert. Ungeachtet der zahlreichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen halte die Regierung stets an diesen Rechten fest, in deren Genuß allerdings wegen der begrenzten wirtschaftlichen Mittel nicht alle Bürger kommen könnten. Doch in den letzten fünf Jahren hätte sich dank wirtschaftlicher Umstrukturierungen vieles zum Besseren gewendet.

Das Interesse der Experten konzentrierte sich auf die praktische Verwirklichung der Menschenrechte, ihre Beachtung durch Militär und Polizei, die Aufklärung der unter früheren Diktaturen begangenen Verbrechen, das Problem des Verschwindens von Personen und die Lage der Ureinwohner. Insgesamt fanden die Experten den Bericht recht informativ. Die Zahl der Menschenrechtsverletzungen habe sich seit der Etablierung einer zivilen Regierung merklich verringert, die auch für ihre wirtschaftlichen Erfolge und das Vorantreiben des Demokratisierungsprozesses zu beglückwünschen sei. Dennoch gebe es genügend Raum zu Verbesserungen, etwa im Hinblick auf die Stellung der Frau, die Regelung des obligatorischen Militärdienstes oder den erschreckend hohen Anteil an Analphabeten unter den Indios.

Es wäre vermessen zu sagen, in einem so jungen Land wie *Kamerun* sei alles perfekt, begann der Vertreter dieses Landes die Präsentation des Erstberichts, doch sehe seine Regierung dem Urteil der Experten über die Bemühungen im Menschenrechtsbereich mit Spannung entgegen und hoffe auf einen fruchtbaren Dialog. Es gebe immer noch archaische Gesetze und Strukturen, ein Erbe früherer Regime und der Kolonialzeit. Das derzeitige Einparteisystem sei lediglich eine Entwicklungsstufe; Pluralismus und Demokratie seien ein wirkliches Anliegen seines Volkes.

Die Ausschußmitglieder vermißten konkrete Angaben über die praktische Umsetzung der Paktrechte, etwa die Stellung der Frau in dem moslemisch dominierten Land oder die Ausgestaltung der familiären Strukturen. Mehrheitlich wurde auch Besorgnis über die Regelung des Ausnahmezustandes geäußert, die dem Präsidenten sehr weitgehende Möglichkeiten eröffnet. Im Hinblick auf die Verwirklichung der Paktrechte, so wiesen die Experten die unterschwelligen Entschuldigungen des Delegierten zurück, gebe es weder junge noch alte Nationen; jeder Staat habe seine völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten.

Der *mauritische* Bericht faßte die Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre zusammen: Reform des Zivilgesetzbuchs im Lichte der Gleichberechtigung von Mann und Frau; Ergänzung des Ausländerrechts zur Beseitigung der diskriminatorischen Praktiken, die vom Menschenrechtsausschuß im ›Fall der mauritischen Frauen‹ (Fall Nr.35/1978) gerügt worden waren; Gründung eines nationalen Frauenrats, der sich um eine stärkere Eingliederung der Frauen in den Entwicklungsprozeß bemüht. Nach einer Verfassungsänderung sind nunmehr mindestens alle fünf Jahre Wahlen abzuhalten. Als eines der Hauptprobleme nannte der Delegierte den steigenden Drogenmißbrauch in Mauritius, gegen den die Regierung nunmehr verschärfte Maßnahmen bis hin zur Todesstrafe für den illegalen Import ergreift.

Die Ausschußmitglieder lobten den informativen und lebendigen Bericht sowie den fruchtbaren Dialog mit dem Vertreter eines Staates, dessen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte äußerst anerkennenswert seien. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität allerdings wurden als unvereinbar mit dem Pakt kritisiert.

Auch der *italienische* Bericht wurde von den Ausschußmitgliedern als offen, informativ und anschaulich begrüßt. Ungeachtet zahlreicher Probleme stehe das Engagement dieses Landes bei der Verwirklichung der Menschenrechte außer Frage.

Besorgt äußerten sich die Sachverständigen über die mögliche Dauer der Untersuchungshaft, die mittlerweile auf maximal vier Jahre begrenzt wurde. Dies hielten die Experten für immer noch unverhältnismäßig lang und damit paktwidrig. Nicht zuletzt werde durch eine so lange Untersuchungshaft die Unschuldsvermutung unterminiert. Weitere Kritikpunkte waren die allgemein lange Dauer von Gerichtsverfahren, Berichte über Mißhandlungen von Strafgefangenen, polizeiliche Übergriffe und ein bedenkliches Nord-Süd-Gefälle bei der Beschäftigungslage weiblicher Arbeitskräfte.

Die Zahl von *Individualbeschwerden* nimmt stetig zu und hat mittlerweise ein Ausmaß erreicht, das die Beibehaltung des

Bearbeitungsrhythmus bei gleichbleibender Untersuchungsqualität unmöglich macht. Allein in dem Zeitraum zwischen der 34. und 36.Tagung gingen 55 Beschwerden ein. Insgesamt lagen dem Ausschuß bis Ende der 36.Tagung mehr als 350 Individualbeschwerden vor. In 94 Fällen endete das Verfahren mit einer Stellungnahme gemäß Art.5 Abs.4 des Fakultativprotokolls. 82 Beschwerden wurden für unzulässig erklärt, 58 zurückgezogen; 22 zulässige Beschwerden waren noch nicht abschließend entschieden, und 96 Beschwerden standen noch vor der Zulässigkeitsprüfung. Der Ausschuß bat den Generalsekretär daher um die Bewilligung zusätzlichen Personals.

37.Tagung

Ein Erstbericht (Demokratischer Jemen), ein Zweitbericht (Portugal) sowie zwei Drittberichte (Sowjetunion, Chile) waren im Herbst zu prüfen. Eigentlich stand auch der dritte Bericht der Deutschen Demokratischen Republik zur Prüfung an, doch wurde der Report zurückgezogen, da er nicht mehr die aktuelle Lage wiedergebe. Die DDR ersuchte den Ausschuß, den Bericht auf einer späteren Tagung zu erörtern, um eine realistische Berichterstattung zu ermöglichen.

Der Bericht des *Demokratischen Jemen* (Südjemen) war nicht ganz vollständig und erschöpfend, wie der Delegierte dieses Landes selbst zugab. Er bat um Nachsicht, da sein Land noch keine Übung in der Abfassung derartiger Berichte habe. Nach der Fertigstellung des Reports habe es einige Verbesserungen gegeben, die zur Stärkung der Demokratie beitragen sollten, etwa eine neue Wahlgesetzgebung.

Die Problematik eines Einparteisystems wurde diskutiert, die Erforderlichkeit der Todesstrafe, die in Südjemen für besonders schwere Verbrechen verhängt werden kann, entschieden bestritten. Kritisiert wurden Rechtsvorschriften, die den Kontakt zu Ausländern unterbinden.

Perestroika unter Führung der kommunistischen Partei habe den Grund- und Menschenrechtsschutz in der *Sowjetunion* entscheidend verbessert, erklärte der Vertreter dieses Landes. Meilensteine seien Verfassungsergänzungen und eine neue Wahlgesetzgebung Ende 1988 gewesen. Daneben gebe es auch eine Reihe ganz konkreter und praktischer Maßnahmen, die zu tiefgreifenden Veränderungen des täglichen Lebens führten: Erleichterungen der Ausreise, ein verstärkter Schutz der Privatsphäre und die Berücksichtigung der Interessen der Familie gehörten dazu. Dennoch sei noch vieles zu verbessern, etwa die Unterrichtung der Bevölkerung über ihre Rechte und die vollständige Inkorporation der Paktrechte in nationales Recht. Fortschritte seien insbesondere auch in bezug auf die Freiheit und Sicherheit der Person sowie auf die Zustände in sowjetischen Gefängnissen und psychiatrischen Kliniken erzielt worden.

Der Bericht wurde sehr positiv aufgenommen und als weiterer Beweis der neuen Kooperationswilligkeit gewertet. In weiten Bereichen, so erkannten die Experten an, seien beachtliche Erfolge zu beobachten. Auf die Bereiche der Ausreise-, Religions- und Meinungsfreiheit sowie das Recht auf Privatsphäre sei allerdings verstärktes Augenmerk zu richten. Abschließend äußerten die Experten die Hoffnung, die UdSSR möge dem Fakultativprotokoll beitreten.

Insbesondere auf dem Gesetzgebungssektor hat es in *Portugal* seit der Abfassung des Erstberichts wichtige Veränderungen gegeben, die aus dem revolutionären Charakter der Verfassung von 1976 folgen. Der Revolutionsrat als Vertreter der »Bewegung der Streitkräfte« wurde abgeschafft, alle Hinweise auf den »revolutionären Prozeß« wurden gestrichen. Stattdessen wurden die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, das allgemeine Wahlrecht und das Ziel der europäischen Integration in die Verfassung aufgenommen.

Die Experten äußerten sich sehr positiv über die Lage der Menschenrechte in Portugal. Befremdet reagierten sie allerdings auf die Erklärung des Delegierten, der Pakt sei zwar auf den Azoren und Madeira, nicht aber in Macao anwendbar. Eine überzeugende Erklärung vermochte der Delegierte nicht zu geben, doch sicherte er die von den Ausschußmitgliedern erbetene Anfertigung eines Sonderberichts über die Menschenrechtssituation in Macao zu. Positiv wurde vermerkt, daß die portugiesische Verfassung fordert, der Menschenrechtsschutz müsse Leitlinie der Außenpolitik des Landes sein. Auf eine solche Verfassungsbestimmung waren die Ausschußmitglieder bislang noch nie gestoßen.

Der *chilenische* Bericht faßte die Ereignisse seit 1984 zusammen. Alle damals angekündigten Maßnahmen institutioneller und rechtlicher Art seien durchgeführt worden. Ein wichtiger Meilenstein sei das Plebiszit über die Präsidentschaft im Oktober 1988 gewesen. Wichtige gesetzliche Neuerungen habe es in bezug auf den Verfassungsgerichtshof, das Wahlrecht und die Organisation der Gemeinden gegeben. Von erheblicher praktischer Bedeutung sei die Beendigung des Ausnahmezustands im August 1988 gewesen; seitdem sei er nicht wieder verhängt worden. In Chile, so der Bericht, herrsche derzeit vollständige Freiheit. Politische Parteien jeder Couleur könnten nach Belieben operieren, und über den Sonderberichterstatter sei auch der Dialog mit der Menschenrechtskommission wieder aufgenommen worden. Chile sei zur umfassenden Achtung der Menschenrechte ungeachtet der wirtschaftlichen und sozialen Krise in Lateinamerika entschlossen; der Demokratisierungsprozeß werde fortgesetzt.

Die positiven Veränderungen fanden die Zustimmung der Sachverständigen, doch gab es auch einige Kritik. Besorgnis erregte insbesondere die Regelung, daß Zivilpersonen von Militärgerichten abgeurteilt werden können. Auch im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Richter konnten nicht alle Zweifel ausgeräumt werden. In der Gesetzgebung und vor allem in der praktischen Umsetzung gebe es noch genügend Bereiche, in denen noch vieles verbessert werden müsse. Der Staatenvertreter sagte zu, diese Kritikpunkte seiner Regierung zu übermitteln und hob hervor, sein Land sei nun am Ende eines langen, schwierigen und schmerzvollen Prozesses angelangt, in dessen Verlauf es jedoch stets versucht habe, mit den Menschenrechtsorganen zusammenzuarbeiten.

Wie stets hinter verschlossenen Türen behandelte der Ausschuß auch auf seiner 37.Tagung eine Reihe von *Individualbeschwerden*. In 4 Fällen erging eine Stellungnahme; 9 Beschwerden wurden als unzulässig abgewiesen.

Auch die Arbeit an den Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Paktes wurde während der erwähnten Tagungen fortgesetzt. Die Kommentierung zu Art.24 über den Schutz des Kindes betont die Notwendigkeit besonderer staatlicher Umsetzungsmaßnahmen. Minderjährige sollen von der Vollstreckung der Todesstrafe ausgenommen bleiben, sie sollen getrennt von Erwachsenen inhaftiert werden mit dem Ziel, sie so schnell wie möglich wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Auch auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet müßten Maßnahmen ergriffen werden, um der Kindersterblichkeit, Unterernährung und Kinderarbeit entgegenzuwirken. Des weiteren konnte die Arbeit an der Kommentierung der Diskriminierungsverbote des Paktes abgeschlossen werden.

Martina Palm-Risse □

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 37.Tagung des CERD – Sprachentod in Frankreich – Fragen an Bonn wegen Südafrika – Geldsorgen (10)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1989 S.70f. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S.28ff.)

In Genf traten vom 7.August bis zum 1.September 1989 die 18 Experten des *Ausschusses für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung* (CERD; Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184) zu ihrer 37.Tagung zusammen, um die Verwirklichung der in der Rassendiskriminierungskonvention verankerten Rechte zu überprüfen. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit lag auch diesmal wieder auf der Diskussion der gemäß Artikel 9 der Konvention vorzulegenden Staatenberichte. Hier bewältigte der Ausschuß ein Mammutprogramm von 49 Berichten aus 28 Staaten. Zum ersten Mal wandte der Ausschuß dabei die neue, auf seiner 36.Tagung beschlossene Arbeitsmethode mit der Beauftragung von Länderberichterstattern für die einzelnen Staatenberichte an. Dabei wurden überzeugende Erfolge erzielt: Die Prüfung der einzelnen Berichte ging deutlich zügiger voran als früher, und es kam ein äußerst fruchtbarer Dialog mit den Vertretern der Länder zustande. Bedauerlicherweise aber trug der Vorsitzende des Expertengremiums, der Ghanaer George

O. Lamptey, diese neue Vorgehensweise nicht in vollem Umfange mit, was des öfteren zu Mißstimmung führte.

Die Politik seiner Regierung in den vergangenen drei Jahren legte der Vertreter *Frankreichs* bei der Präsentation des 8.Berichts dieses Landes (CERD/C/148/Add.3) dar: Zur Bekämpfung rassistischer Strömungen sei eine interministerielle Zusammenarbeit in die Wege geleitet worden, auch habe man so manche gesetzliche Bestimmung (etwa im Pressebereich, Jugendschutz und Ausländerrecht) im Sinne der Rassendiskriminierungskonvention ergänzt; Frankreich nehme zudem aktiv am Kampf gegen die Apartheid teil. Der Ausschuß stellte eine ganze Reihe von Fragen, die der Vertreter zum Teil sofort beantworten konnte oder deren schriftliche Beantwortung er zusicherte. Bedenklich erschien den Experten das Verschwinden regionaler Sprachen wie Baskisch und Bretonisch aus dem täglichen Leben. Der Regierungsvertreter stimmte zu, es sei wünschenswert, daß diese Sprachen auch in Schulen, Gerichten und anderen Institutionen praktiziert werden könnten; er werde seiner Regierung entsprechende Mitteilung machen.

Kritisch äußerte sich der Ausschuß zu der Feststellung im 9.Bericht *Venezuelas* (CERD/C/149/Add.18), es gebe in diesem Land keine rassische Diskriminierung: Schließlich habe Venezuela eine koloniale Vergangenheit und eine durchaus bewegte Geschichte zu verzeichnen, und es könne durchaus sein, daß rassische Vorurteile noch fortbestünden. Denn mit der gesetzlichen Anordnung der Gleichberechtigung allein sei es noch nicht getan; die praktische Durchsetzung solcher Regelungen erweise sich oft als recht mühsam.

Rechtliche Reformen und der allgemeine Demokratisierungsprozeß trügen zum besseren Schutz der Menschenrechte und der Verhütung aller Formen von Diskriminierung bei, erklärte der *polnische* Vertreter (9.Bericht: CERD/C/149/Add.20). Es sei ein Verfassungsgerichtshof zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit niederrangigen Rechts errichtet worden, und auch die Kompetenzen der obersten Verwaltungsgerichtsbarkeit seien erweitert worden. Am 7.April 1989 sei ein Gesetz über die Vereinigungsfreiheit und die freie Teilnahme am öffentlichen Leben erlassen worden.

Ägyptens guter Ruf in bezug auf die Achtung und den Schutz der Menschenrechte wurde vom Ausschuß wiederum bestätigt (8.–10.Bericht: CERD/C/149/Add.22; CERD/C/172/Add.12). Zwar hätten die Einwohner des Landes unterschiedliche Wurzeln, doch gebe es keinerlei Diskriminierung der einzelnen Gruppen. Die Hauptunterschiede lägen im Bereich der Religion. Es gebe eine Vielzahl verschiedenster Glaubensrichtungen, deren Ausübung keinen Beschränkungen unterliege.

Kein einziger Fall von Rassendiskriminierung habe in der 25 Nationalitäten und ethnische Gruppen umfassenden *Mongolei* stattgefunden, so ging aus dem 9. und 10.Bericht dieses Landes (CERD/C/149/Add.23; CERD/C/172/Add.10) hervor. Dies beweise, daß die mongolische Gesetzgebung die Gleichberechtigung der Rassen garantiere und diesen Grundsatz auch effektiv durchzusetzen verstehe. Zur Zeit fänden wichtige Reformen aller gesellschaftlichen Bereiche, insbesondere auch des Gerichtssystems, statt.

Die Erfahrungen der Kolonialzeit hätten die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung gegen jede Form der Unterdrückung und Diskriminierung gestärkt, erklärte der *algerische* Vertreter, der den 8.Bericht seines Landes vorstellte (CERD/C/158/Add.2 und 6). In der letzten Zeit seien etwa 30 politische Vereinigungen neu gegründet worden; die Ausreise sei nunmehr ohne entsprechende Visa möglich. Auf die Situation der Berber angesprochen, erklärte der Delegierte, da es im Laufe der Jahrhunderte viele Heiraten mit Nicht-Berbern gegeben habe, sei es heutzutage schwierig festzustellen, wer überhaupt dieser Gruppe zugehöre.

Die Politik *Kolumbiens* in bezug auf seine Ureinwohner wird in dem 3. und 4.Bericht dieses Landes erläutert (CERD/C/143/Add.1; CERD/C/166/Add.1). Danach sind vier Phasen zu unterscheiden, deren erste durch die systematische Ausrottung der Ureinwohner, die als Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen wurden, gekennzeichnet war. Dieser »liquidationistischen« Politik folgte in den Jahren von 1890 bis 1958 die »reduktionistische« Phase, in der die alten indianischen Institutionen durch neue ersetzt wurden, um den indianischen Lebensstil dem der übrigen Bevölkerung anzugleichen. In der »integrationistischen« Periode (1958–1982) wurde behutsam die Entwicklung der indianischen Gemeinschaften gefördert, ohne eine zwangsweise Assimilation zu forcieren. Seit 1982 gibt es eine nationale Institution, die sich in Zusammenarbeit mit den Ureinwohnern um Land, Gesundheit, Entwicklung und den Schutz der natürlichen Ressourcen bemüht. Auf diese Weise solle ihre kulturelle Identität gestärkt werden.

Keine Rassendiskriminierungsprobleme gibt es auf den *Philippinen*, so der 8.–10.Bericht dieses Landes (CERD/C/172/Add.17). Als man 1967 die Rassendiskriminierungskonvention ratifiziert habe, sei dies der Ausdruck einer allgemeinen Solidarität mit den um die Gleichberechtigung der Rassen kämpfenden Staatengemeinschaft gewesen. Lediglich die schlechten Lebensumstände der ›eingeborenen‹ Bevölkerung gäben Anlaß zur Besorgnis. Der Ausschuß erkannte die Bemühungen der Präsidentin Aquino zur Stärkung und Förderung der Menschenrechte ausdrücklich an.

Ihren 9. und 10.Report legte die *Bundesrepublik Deutschland* vor (CERD/C/149/Add.21; CERD/C/172/Add.13). Im Mittelpunkt der Diskussion stand das Ausländerrecht; der Delegierte wies hier auf gemeinsame Harmonisierungsbemühungen auf europäischer Ebene hin. Die Bundesrepublik zähle zu den am dichtesten besiedelten Ländern der Welt, etwa 7,5vH der Bevölkerung seien Ausländer. Der Ausschuß kritisierte, ohne genaue demographische Daten könne die Behandlung ethnischer Minderheiten nicht beurteilt werden. Schwere Rügen zog sich die Bundesrepublik auch wegen ihrer fortdauernden Beziehungen zu Südafrika zu. Die Handelsbeziehungen seien sogar umfangmäßig angestiegen, und die Bundesrepublik stehe an der Spitze der mit Südafrika Handel treibenden Staaten.

Aus demselben Grund erntete auch *Chile* Kritik, das als einziges Land Südamerikas Beziehungen zu Pretoria unterhält (8.Bericht: CERD/C/148/Add.4). Die chilenische Botschaft ist eine der größten in Südafrika, und Zusammenarbeit findet auf allen Sektoren – einschließlich des militärischen – statt.

In den Ausschuß für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung (CERD) wurde der Kieler Völkerrechtler Dr. Rüdiger Wolfrum gewählt. Auf der Versammlung der Vertragsstaaten der Rassendiskriminierungskonvention in New York am 16.Januar 1990 erhielt er 102 von 116 abgegebenen Stimmen. Wolfrum ist Schüler des bisherigen deutschen Mitglieds des CERD: Dr. Karl Josef Partsch, mittlerweile emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, gehörte dem Gremium seit dessen Gründung an. – Rüdiger Wolfrum wurde am 13.Dezember 1941 in Berlin geboren; sein Abitur legte er am Friedrich-Ebert-Gymnasium in Bonn ab. In der Bundeshauptstadt absolvierte er auch den größten Teil seiner juristischen Studien. Seit Dezember 1982 ist er Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht sowie Direktor des Instituts für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, zu deren Prorektor er ebenfalls im Januar 1990 gewählt wurde. Der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN ist Rüdiger Wolfrum seit eineinhalb Jahrzehnten als Autor verbunden; dem Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen gehört er seit 1981 an.

Schweden (8. und 9.Bericht: CERD/C/158/Add.7; CERD/C/184/Add.1) konnte sein Engagement für die Menschenrechte wieder einmal eindrucksvoll darstellen. Es ist das Land, das im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge in Europa aufnimmt (etwa 20 000 pro Jahr). Ein Ombudsmann, dem ein beratender Ausschuß zur Seite steht, kontrolliert alle gesellschaftlichen Bereiche auf etwaige ethnische Diskriminierungen. 1986 wurde darüber hinaus noch eine Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegründet.
In Abwesenheit eines Staatenvertreters wurden die Berichte von *Tschad* (4.Bericht: CERD/C/144/Add.2), *Niger* (8.–10.Bericht: CERD/C/172/Add.1), *Tonga* (8.Bericht: CERD/C/158/Add.5) und den *Malediven* (Erst- und Zweitbericht: CERD/C/125/Add.1, CERD/C/152/Add.1) behandelt. Dem periodischen Berichtsprüfungsverfahren unterfielen auf der 37.Tagung noch 13 weitere Länder.

Eine zweite Individualbeschwerde ist seit der letzten Zusammenkunft des Ausschusses eingegangen (Nr. 2/1989, ›D.T.D. gegen Frankreich‹). Der Ausschuß beschloß, Frankreich um Stellungnahme und Informationen zu ersuchen. 12 der – so der Stand zum Zeitpunkt der 37.Tagung des CERD – 128 Konventionsmitglieder haben die Kompetenz des Ausschusses zur Entgegennahme von Individualbeschwerden anerkannt.
Wenig Erfolg hatte der dringende Appell der UN-Generalversammlung an die säumigen Staaten, nun endlich ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Daher sah sich der Ausschuß, der ernsthafte Zweifel an der Gewährleistung der Kontinuität seiner Arbeit äußerte, gezwungen, sich wieder einmal mit der finanziellen Misere auseinanderzusetzen. Die Mitglieder schlugen der Generalversammlung daher vor zu erwägen, den Generalsekretär zu ermächtigen, ihre Auslagen aus dem regulären UN-Budget zu finanzieren, bis sich die Situation entspannt habe.

Martina Palm-Risse □

Anti-Folter-Konvention: 3.Tagung des Expertengremiums – Zunehmende Akzeptanz – Bericht der DDR (11)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1989 S.178 fort. Text der Konvention: VN 1/1985 S.31ff.)

Zwischen der 2. und der 3.Tagung des *Ausschusses gegen Folter (CAT)* ist die Zahl der Ratifikationen der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (kurz: Anti-Folter-Konvention) von 41 auf 48 gestiegen; dem in den Artikeln 21 und 22 festgelegten Staaten- beziehungsweise Individualbeschwerdeverfahren haben sich 21 Staaten unterworfen, während ein weiterer Staat nur das Staatenbeschwerdeverfahren unter Art.21 akzeptiert (Stand: 1.November 1989). Der CAT trat vom 13. bis 24.November 1989 im Genfer Völkerbundpalast zu seiner 3.Tagung zusammen. Zufälligerweise überschnitt sich die Sitzungsperiode des UN-Expertengremiums mit der ersten Zusammenkunft des gemäß der Europäischen Anti-Folter-Konvention eingerichteten Ausschusses, die vom 13. bis 17.November in Straßburg stattfand. Die im Rahmen des Europarats ausgearbeitete Konvention war am 2.Februar 1989 in Kraft getreten.
11 Erstberichte und verschiedene Individualbeschwerden – drei Beschwerden, alle gegen Argentinien, wurden wegen Unzulässigkeit abgewiesen – standen während der Zusammenkunft des Ausschusses gegen Folter in Genf zur Prüfung an. Vorsitzender des 10köpfigen Expertengremiums (Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184) war der Schweizer Joseph Voyame.

Kanada hat die Konvention 1987 ratifiziert, doch sind völkerrechtliche Verträge nicht unmittelbar anwendbares Recht, sondern bedürfen einer speziellen Umsetzung. Das kanadische Recht entspricht nach Auffassung der Regierung den Anforderungen der Konvention; im übrigen enthalte auch die kanadische Grundrechtscharta ein Folterverbot. Die Ausschußmitglieder zeigten sich sehr angetan von dem Bericht und bezeichneten die gegen Folter zur Verfügung stehenden Rechtsmittel als komplex und effizient.
Frankreich ist an verschiedene völkerrechtliche Verträge, so die UN- und die Europäische Anti-Folter-Konvention, gebunden. Sie stehen im Rang über den einfachen Gesetzen. In seinem Land, so der Vertreter der Pariser Regierung, werde nicht gefoltert, und im Gegensatz zu der Ansicht der Terrororganisation ›Action Directe‹ stelle Einzelhaft keine grausame oder unmenschliche Behandlung dar. Seit der Abschaffung der Todesstrafe ist lebenslänglicher Freiheitsentzug die Höchststrafe.
In der *Schweiz* ist der einzelne schon durch diverse Verfassungsbestimmungen vor Folter geschützt, außerdem sind die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen innerstaatlich unmittelbar anwendbar, ohne daß sie zuvor in schweizerisches Recht umgesetzt werden müßten. Kontrovers werde derzeit diskutiert, ob die Praxis, bestimmte Häftlinge nicht in Kontakt zur Außenwelt treten zu lassen, sowie manche Vorgehensweisen im Rahmen der Asylpolitik den Tatbestand der unmenschlichen Behandlung erfüllten. Das Bundesgericht habe in einigen Entscheidungen die Ausweisung für unzulässig erklärt, in denen der Ausländer Folterungen zu gewärtigen gehabt hätte. Die Schweiz, so der Delegierte, werde 1990 möglicherweise weitere Menschenrechtsinstrumente ratifizieren, nämlich die beiden Menschenrechtspakte von 1966 und die Rassendiskriminierungskonvention.
Auch die *sowjetische* Verfassung verbietet Folter und unmenschliche, grausame Behandlung, und das Strafgesetzbuch legt ausdrücklich fest, Demütigungen oder die Zufügung körperlicher Schmerzen dürfe nie das Ziel einer Bestrafung sein. Den Bestimmungen der Konvention werde somit in Theorie und Praxis Rechnung getragen. Weitere Rechtsreformen, etwa zur Humanisierung des Strafvollzugs, seien derzeit in Vorbereitung – eine der vielen Auswirkungen der Perestroika. Das Verhältnis von militärischen und zivilen Sicherheitskräften, die Situation in den Gefängnissen und die Beibehaltung der Todesstrafe waren Gegenstand der nachfolgenden Diskussion. Abschließend bekundeten die Experten, die sowjetischen Bemühungen im Kampf gegen Folter seien beispielhaft.
Im Zeichen der Perestroika stand auch die Präsentation des *bjelorussischen* Berichts. Als äußerst wichtig wurde die Verabschiedung eines Gesetzes über den Status von Richtern angesehen, das die Unabhängigkeit der Justiz stärkt. Ähnlich wichtig sei die nunmehr mögliche Anwesenheit eines Verteidigers in allen Stadien der Untersuchung, die sicher auch Folterversuchen und anderen Übergriffen vorbeuge.
Im Gegensatz zu Bjelorußland, wo immer noch etwa zehn Personen pro Jahr hingerichtet werden, hat die *Deutsche Demokratische Republik* die Todesstrafe 1987 abgeschafft. Die DDR zählt zu den Ländern, die bei der Ausarbeitung der Anti-Folter-Konvention aktiv mitgearbeitet haben. Jegliche Art von Folter – körperliche und seelische Mißhandlung, Zwang, rechtswidrige Haft, Verleumdung – sei unter Strafe gestellt. Im Zuge der sich anbahnenden Reformen würden auch die bessere Umsetzung der Menschenrechte betreffende Gesetzesänderungen durchgeführt. Dies wurde vom Ausschuß besonders begrüßt, der sich positiv über die in der DDR – zum Zeitpunkt der Berichtsprüfung noch am Anfang stehenden – Veränderungen aussprach. Während der Demonstrationen gegen das frühere Regime, so die Delegation aus Berlin (Ost) – ihr gehörte auch ein Vertreter der Hochschule ›Karl Liebknecht‹ der Deutschen Volkspolizei an – habe es Fälle körperlicher Mißhandlungen gegeben; 338 Beschwerden seien von den Opfern erhoben worden.
Ungarn hat elf Menschenrechtskonventionen ratifiziert, die allerdings nicht unmittelbar innerstaatlich gelten, sondern erst der Umsetzung bedürfen. Den Bestimmungen der Anti-Folter-Konvention wird innerstaatlich unter anderem durch Verfassungsvorschriften Rechnung getragen, ergibt sich aus dem Report dieses Landes. Die Experten vermißten zu manchen Fragenkomplexen, etwa dem der medizinischen Versorgung, detaillierte Angaben, äußerten sich aber insgesamt positiv über die Lage, wie sie sich nach dem Bericht darstellte. Der gesellschaftliche Umstrukturierungsprozeß, der sich auch auf den rechtlichen Bereich auswirken und die Umsetzung der Menschenrechte weiter fördern wird, wurde ausdrücklich begrüßt.
Die *argentinische* Vertreterin, die den Bericht ihres Landes präsentierte, wußte aus eigener leidvoller Erfahrung über die früheren Folterpraktiken zu berichten, da sie unter dem Militärregime inhaftiert worden war. Bis auf einen Fall hätten die Opfer der

Militärherrschaft keine Entschädigung verlangt, doch gewähre die Regierung den Familien der Verschwundenen finanzielle Unterstützung. 1984 sei das Strafgesetzbuch geändert und die Strafe für Folterungen der für Mord angeglichen worden. Durch Folter erzielte Geständnisse seien null und nichtig. Präsident Carlos Menem habe sich unmißverständlich zum Schutz der Menschenrechte bekannt und plane, durch Erziehungs- und Aufklärungsprogramme die Demokratie zu stärken.

Kolumbiens Probleme in bezug auf den Drogenhandel wurden auch im Rahmen der Berichtsprüfung thematisiert, da sie unter anderem zu vermehrten Ausweisungen führten. Die Situation in den Gefängnissen, die Haftung von der Folter beschuldigten Beamten, die Folteropfern zur Verfügung stehenden Rechtsmittel waren weitere Diskussionspunkte. Vor allem Angaben über die Zahl der Folterbeschwerden, ihren Ausgang und Informationen über die Entschädigung der Opfer wurden vermißt.

Wie in vielen anderen Staaten ist auch in *Chile* die Folter von Verfassungs wegen verboten; zudem gibt es einschlägige strafrechtliche und strafprozessuale Bestimmungen, die beispielsweise die Verwertung erzwungener Geständnisse verbieten. Sein Land, so der chilenische Vertreter, befinde sich im letzten Stadium des Demokratisierungsprozesses und man habe, so betonte er, wenig Verständnis für die Versuche internationaler Gremien wie der Menschenrechtskommission, Chile ins politische Abseits zu rücken. Die Kritik der Experten bezog sich auf die mangelnde praktische Umsetzung der Verfassungsrechte, insbesondere im Hinblick auf die Verfolgung von durch Militär- und Polizeikräfte begangene Mißhandlungen. Den Angaben verschiedener nichtstaatlicher Organisationen zufolge gibt es noch immer Folterungen in Chile, und angeblich nimmt auch medizinisches Personal an diesen Ausschreitungen teil. Der Vertreter Chiles wies darauf hin, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz werde intensiv beteiligt, um dieser Probleme Herr zu werden, wollte aber vereinzelte Fälle von Mißhandlungen nicht ausschließen. Die Experten ersuchten um detailliertere Angaben etwa über die Zahl der Häftlinge; besorgt äußerten sie sich über die anhaltenden Beschwerden über Folterungen – die Lage in dieser Beziehung sei alles andere als zufriedenstellend.

Kamerun, so der Bericht dieses Landes, sei einer der ersten Staaten gewesen, der die Konvention ratifiziert habe. Folterungen werden in der Verfassung geächtet, und mögliche Opfer können gerichtlich Entschädigung verlangen. Einige Ausschußmitglieder bezogen sich auf Informationen von Amnesty International, wonach die hygienischen, medizinischen und ernährungsmäßigen Zustände in den Gefängnissen unzureichend seien; in manchen Zellen würden bis zu 60 Personen in Haft gehalten. Der Delegierte räumte ein, es gebe Mißstände, doch bemühe sich die Regierung um Abhilfe.

Schon auf seiner 2.Tagung, am 25.April 1989, hatte der Ausschuß seine Verfahrensordnung angenommen; sie liegt nunmehr vor (CAT/C/3/Rev.1 v.29.8.1989). Das 114 Bestimmungen umfassende Dokument enthält Vorschriften über die Amtszeit der Mitglieder, technische Details über die Arbeitssprachen, das Sekretariat, die Organisation der Tagungen, die Veröffentlichung der Dokumente, das Verfahren der Berichtsprüfung und das Individualbeschwerdeverfahren. Vorgesehen sind zwei Tagungen jährlich in Genf. Über seine Aktivitäten wird der Ausschuß den Mitgliedstaaten und der Generalversammlung jeweils einen Jahresbericht vorlegen.

Martina Palm-Risse □

Menschenrechts-Unterkommission: Beijing zur Milde aufgerufen – Zahlreiche Studien in Arbeit – Debatte über Selbstverständnis des Gremiums (12)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1988 S.197f. fort.)

Einen eigenartigen Akzent setzte die 26köpfige *Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz* (Zusammensetzung: VN 5/1989 S.184), als sie auf ihrer vom 7.August bis zum 1.September 1989 wie üblich im Genfer Völkerbundpalast abgehaltenen 41.Tagung den rumänischen Sachverständigen Ion Diaconu zu einem ihrer drei Vizevorsitzenden wählte – zu einem Zeitpunkt, da der vorherige Experte aus Rumänien, Dumitru Mazilu, noch unter Hausarrest stand und von seiner Regierung an der Erfüllung seiner Aufgaben alsSonderberichterstatter der Unterkommission gehindert wurde. Dessen ungeachtet äußerte sich das Gremium wiederum eindeutig zum Fall Mazilu, der noch den Internationalen Gerichtshof beschäftigen und schließlich durch den Sturz des Ceauçescu-Regimes seine tatsächliche Erledigung finden sollte (vgl. VN 1/1990 S.33f.).

I. Die Erörterung von Menschenrechtsverletzungen in aller Welt wurde 1989 von der Auseinandersetzung um die Ereignisse in China dominiert, lag doch die gewaltsame Unterdrückung der ›Demokratiebewegung‹ durch die Regierung gerade erst zwei Monate zurück. Nie zuvor war ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats von einem Gremium der Vereinten Nationen auf Grund von Menschenrechtsverletzungen verurteilt worden, und China setzte eine starke Lobby ein, um nicht das erste zu werden. Vom Beginn der Debatte an verfolgten die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hier eine gemeinsame Strategie. Der erste Redner war Li Lu, ein 23jähriger Student, der am 4.Juni auf dem Platz des Himmlischen Friedens den Angriff des Militärs miterlebt hatte und nun auf Beijings Fahndungsliste stand. Der chinesische Beobachter verließ den Saal, als Li sprach, und erklärte später, derselbe sei ein Krimineller, den die Sicherheitskräfte eines UN-Mitgliedslandes suchten und dem es deshalb nicht erlaubt sein solle, vor einem UN-Organ zu sprechen. Der französische Experte Louis Joinet konterte, daß, wenn nationale Definitionen des ›Kriminellen‹ von den Vereinten Nationen akzeptiert würden, Yasser Arafat nie vor den Vereinten Nationen hätte sprechen dürfen, und dies gelte auch für Nelson Mandela.

Im Laufe der Debatte wurde bereits abgeschätzt, ob ein Resolutionsentwurf gegen China eine Mehrheit hätte, und es zeichnete sich ab, daß dies, wenn auch knapp, der Fall sein könnte. Wie bei anderen Abstimmungen kam eine Allianz von vier der fünf Lateinamerikaner (nicht dabei war der Experte aus Kuba), der sechs westlichen Sachverständigen und von genügend Experten aus Afrika und Asien zustande. Trotzdem begann die Regierung Chinas, erheblichen Druck auf die Experten und ihre Regierungen auszuüben, so daß die Mehrheitsverhältnisse wieder offen erschienen. Bekannt wurde, daß Beijing die Botschafter der Regierungen der jeweiligen Experten in der Hauptstadt zu sich bestellte und daß einigen Experten in Genf mitgeteilt wurde, daß ein Votum gegen China negative Auswirkungen auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen haben werde.

Um die Unabhängigkeit der Experten zu wahren und den politischen Druck aufzufangen, schlug der französische Experte Joinet dann eine Aufhebung der Abstimmungsregeln und die Einführung eines geheimen Abstimmungsverfahrens für alle Resolutionen unter dem Tagesordnungspunkt 6 (Menschenrechtsverletzungen in aller Welt) vor; bislang war der Gedanke der geheimen Abstimmung in diesem Gremium nur auf geringe Gegenliebe gestoßen (vgl. VN 1/1988 S.28). Nach mehrstündiger Debatte wurde der Vorschlag Joinets mit 14 Stimmen gegen 6 bei 3 Enthaltungen gebilligt. Der Resolutionsentwurf, der schließlich zur Abstimmung unterbreitet wurde, war spürbar verwässert worden, um seine Akzeptanz zu erhöhen. Im wesentlichen fordert der Text China dazu auf, gegenüber den Inhaftierten Gnade walten zu lassen. 15 Sachverständige stimmten für den Text und 9 dagegen. China reagierte darauf, indem es die Resolution für »null und nichtig« erklärte und als Einmischung in seine inneren Angelegenheiten bezeichnete (UN Doc.A/44/504 v.6.9.1989).

Die Einführung der geheimen Abstimmung hatte auch den positiven Effekt, daß wieder eine Resolution zu Osttimor zustande kam und die Resolutionen über El Salvador und Guatemala deutlicher ausfielen; Besorgnis wurde auch über die Menschenrechtsverletzungen in Iran zum Ausdruck gebracht. Irak allerdings entzog sich mit Erfolg einer Verurteilung wegen der Zwangsumsiedlung der kurdischen Minderheit, des Verschwindenlassens von Personen und des Gebrauchs chemischer Waffen. Die irakische Regierung hatte bereits vor der Tagung Mitgliedern der Unterkommission eine Einladung einer – bislang nicht bekannten – irakischen Menschenrechtskommission zukommen lassen, damit sie sich an Ort und Stelle über die Menschenrechtssituation informieren könnten. Dieses Manöver war so geschickt, daß es nicht zu einer Abstimmung über den

Resolutionsentwurf kam; mit 14 gegen 10 Stimmen wurde auf Nichtbefassung erkannt.
Weitere Beratungsgegenstände waren die von Israel besetzten arabischen Gebiete, Libanon und Südafrika.

II. Mit der Abfassung einer Studie über das Recht auf Entschädigung der Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen soll der niederländische Experte Theodoor van Boven beauftragt werden. Bezüglich des ›1503-Verfahrens‹, das das Vorgehen in Fällen von Mitteilungen über grobe und zuverlässig belegte systematische Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten festlegt, entschied die Unterkommission, daß die Behandlung aller Beschwerden verschoben werden soll, bei denen die angeschuldigte Regierung noch keine vollen fünf Monate Zeit zur Stellungnahme hatte. Dementsprechend wurden von 13 Ländern, deren Menschenrechtslage der Untersuchung durch das ›1503-Verfahren‹ unterliegt, nur drei – Brunei, Myanmar und Somalia – von der entsprechenden Arbeitsgruppe an die Menschenrechtskommission gemeldet. In Zukunft müssen Beschwerden, die berücksichtigt werden sollen, bereits am 15.Dezember des vorangegangenen Jahres beim UN-Sekretariat eingegangen sein.
Auf ihrer 41.Tagung hatte die Unterkommission eine Rekordzahl von Studien vor sich; noch mehr sollen im folgenden Jahr behandelt werden. Kritisiert wurde, daß viele dieser Expertisen nicht rechtzeitig vorlagen, um detailliert besprochen werden zu können; vorgeschlagen wurde, in Zukunft für die Erörterung einer jeden Studie eine kleine Arbeitsgruppe einzurichten. Die Studien haben teils brisante Themen zum Gegenstand; so wurde das Mandat der Sonderberichterstatterin Halima Warzazi aus Marokko um zwei Jahre verlängert, um ihren Bericht über »traditionelle Praktiken, die die Gesundheit von Frauen und Kindern beeinträchtigen« (also über die Frauenbeschneidung) zu erweitern. Untersucht werden soll auch die Diskriminierung von HIV-Infizierten beziehungsweise Aids-Kranken. Ein weiteres Thema wird der Schutz von Journalisten bei der Ausübung ihres Berufs sein.
1993 soll nach dem Willen der Unterkommission als ›Internationales Jahr der Urbevölkerungen‹ begangen werden.

III. Seit 1981 hat sich die Unterkommission immer wieder auch mit ihrem eigenem Rollenverständnis befassen müssen, da sie von interessierten Beobachtern und vor allem von der ihr übergeordneten Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, einer Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats, kritisiert worden war. Ihre Kritiker von außerhalb des UN-Systems haben vor allem bemängelt, daß die Mitglieder der Unterkommission, die als Experten unabhängig von ihren Regierungen agieren sollten, von denselben politischen Überlegungen geleitet werden wie andere, sehr viel politischer geprägte Organe. Darüber hinaus hat die Menschenrechtskommission in zunehmendem Maße die Meinung vertreten, daß die Unterkommission die Arbeit der Kommission dupliziere, eine Reihe von unnötigen Studien erstelle und nicht die einzigartige Rolle als Sachverständigengremium spiele, die ihr zugedacht worden war.
In einem Versuch, die Effizienz und Unabhängigkeit der Unterkommission zu erhöhen, hatte die Menschenrechtskommission 1987 beschlossen, den Auswahlprozeß für die Mitglieder des Gremiums zu reformieren. Nach den alten Regeln, nach denen die Experten alle drei Jahre gewählt wurden, fühlten sie sich im dritten Jahre oft nicht in der Lage, eine dezidierte Haltung zu kontroversen Menschenrechtsfragen einzunehmen, da dies eine Wiederwahl hätte erschweren können. Die Reform von 1987 führte dann ein System der Überschneidung der Wiederwahl der Unterkommissionsmitglieder ein und verlängerte ihr Mandat auf vier Jahre (die Hälfte wird also alle zwei Jahre neu gewählt). Nach wie vor kann jedoch nicht verhindert werden, daß einzelne Experten nicht wirklich unabhängig agieren, da einige Länder Personen nominieren, die für ihre Regierungen gearbeitet haben oder noch für sie arbeiten. In extremen Fällen sind Mitglieder der Unterkommission auch Mitglieder der Regierungsdelegationen zur Tagung der Menschenrechtskommission. Die Sowjetunion stellt sogar ein Mitglied ihrer Ständigen Vertretung als stellvertretendes Mitglied der Unterkommission.
Auf der 41.Tagung wurde wie im Jahr zuvor wieder diskutiert, ob der übliche Bericht an die Menschenrechtskommission, der nur den Verlauf der jeweiligen Tagung und die Resolutionen der Unterkommission umfaßt, nicht durch einen globalen Bericht über die Lage der Menschenrechte ersetzt werden sollte, in dem alle Interventionen, auch die der NGOs, reflektiert würden, die nach dem Abgang des früheren Direktors der Menschenrechtsabteilung, Theodoor van Boven, unberücksichtigt geblieben waren. Professor Russel Barsh vom ›Four Directions Council‹ der Urbevölkerungen meinte dazu, ein solcher Bericht würde die Qualität und die Reichweite der Beschäftigung der Unterkommission mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen erhöhen. Er solle jedoch nicht die länderspezifischen Resolutionen ersetzen. Das Konzept eines solchen Berichts, so wie er von dem niederländischen Experten van Boven und dem norwegischen Experten Eide vorgeschlagen worden war (E/CN.4/Sub.2/1989/47), sei zwar ideal, jedoch nicht durchsetzbar. Man solle vielleicht mit einem analytischen Bericht dessen beginnen, was die Unterkommission diskutiert habe. Seine Organisation habe anhand der Diskussion der Unterkommission im Jahr zuvor einen analytischen Bericht erstellt, der den Teilnehmern als Modell zur Verfügung gestellt werden sollte.
Der ägyptische Experte Ahmed Khalifa vertrat die Meinung, die Unterkommission könne ihre Unabhängigkeit dadurch garantieren, indem sie statt an die Menschenrechtskommission an den Wirtschafts- und Sozialrat berichte und auch von ihm benannt würde.
Der norwegische Experte Asbjørn Eide meinte schließlich, die Diskussionsbeiträge hätten die Frage nach der Erstellung eines globalen Berichts nur kompliziert. Die letzten Jahre hätten eine Ära raschen Wandels dargestellt; nicht nur die Regierungen, sondern auch internationale Organisationen hätten ihre Einstellungen geändert und seien kooperativer geworden. Es habe jedoch auch einige Ausnahmen gegeben, und lediglich etwa fünf Länder nähmen eine negative und unkooperative Haltung ein. Die meisten Staaten würden nun die Existenz von Menschenrechtsproblemen innerhalb ihrer Grenzen akzeptieren. Die Lage der Menschenrechte in der Welt werde ernster genommen als je zuvor. Auch in diesem Bereich könne man von einem Prozeß der Vertrauensbildung sprechen. Auch die Rolle der internationalen Akteure habe sich geändert, und die der Nichtregierungsorganisationen habe an Bedeutung gewonnen. In absehbarer Zeit sei daher ein zweiteiliger globaler Bericht über die Menschenrechte, in dem die NGOs zuerst zu Wort kommen, eher zeitgemäß als eine große Anzahl von Resolutionen.
Unglücklicherweise kam die Diskussion zu keinem Abschluß, und sie wird erst auf der 43.Tagung fortgesetzt werden können, da die Unterkommission auf ihrer 40.Tagung beschlossen hatte, diesen Punkt in Zukunft nur alle zwei Jahre zu beraten. Die Unterkommission schien nur halbherzig dabei zu sein, ihre Arbeitsmethoden zu ändern und in der Zukunft einen substantiellen Bericht an die Menschenrechtskommission zu erstellen.
Die Unterkommission hat wohl noch immer nicht die Unabhängigkeit gewonnen, die auf Grund des seit 1987 gültigen Wahlverfahrens doch hatte garantiert werden sollen.

Ilka Bailey-Wiebecke □

Verwaltung und Haushalt

44.Generalversammlung: Zweijahreshaushalt 1990/91 verabschiedet – Knapp unter 2-Mrd-Dollar-Grenze – Neues Verfahren noch nicht voll angewendet (13)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1988 S.32 fort. Vgl. auch Hans Arnold, Von Macht und Geld, VN 1/1987 S.1ff., zum neuen Verfahren der Haushaltsfestsetzung.)

I. Schon 1988 hatte die Generalversammlung ihre Entscheidungen im Finanzbereich einvernehmlich getroffen – ein Novum. Damals ging es allerdings lediglich um eine Aktualisierung des bereits ein Jahr zuvor beschlossenen Haushaltes für 1988/89. Doch auch die 44.Generalversammlung fand zum Konsens und verabschiedete am 21.Dezember 1989 mit Resolution 44/202 den Zweijahreshaushalt 1990/91 ohne förmliche Abstimmung; er wurde auf 1 974 634 000 US-Dollar festgesetzt. Er steigt gegenüber dem Budget 1988/89 um rund 11 vH. Die größten Ausgabepositionen sind wieder die Verwaltung und die Konferenzdienste mit fast

400 Mill beziehungsweise mit über 350 Mill Dollar. Für die regionalen Wirtschaftskommissionen sind insgesamt etwa 218 Mill Dollar vorgesehen, den stärksten Anteil dabei hat mit rund 58 Mill die Wirtschaftskommission für Afrika (ECA).
Auf den Gesamthaushalt sollen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der erwarteten sonstigen Einnahmen der Organisation im Jahre 1990 rund 791 Mill Dollar Beiträge erbringen.
Der Generalsekretär hat die Mitgliedstaaten auf der 44.Generalversammlung erneut beschworen, ihren Beitragsverpflichtungen nachzukommen. Die Staatengemeinschaft schuldete der Weltorganisation allein zu deren regulärem Haushalt Ende 1989 mehr als 461 Mill Dollar; das alarmierende Negativergebnis des Vorjahres hat sich damit noch einmal um fast 17 vH verschlechtert. Der Löwenanteil daran entfiel weiterhin auf die Vereinigten Staaten, deren Rückstände von rund 308 Mill Dollar Ende 1988 auf rund 356 Mill Ende 1989 angestiegen waren. Die Kassensituation der Vereinten Nationen ist tatsächlich nicht rosig. Und es kommt hinzu, daß zum Beispiel von den auf die Mitgliedstaaten umgelegten Kosten für friedenssichernde Maßnahmen weitere etwa 444 Mill Dollar nicht gezahlt waren.
II. Mit dem Budget 1990/91 wurde erstmalig das Haushaltsaufstellungsverfahren getestet, das 1986 durch Resolution 41/213 von der 41.Generalversammlung verabschiedet worden war. Ziel dieses Teils der Beschlüsse zur Restrukturierung der Vereinten Nationen war eine frühzeitigere und umfassendere Mitwirkung der Mitgliedstaaten am Budgetprozeß sowie eine möglichst einvernehmliche Beschlußfassung darüber.
In der ersten Phase des zweistufigen Verfahrens hatte der Generalsekretär im Sommer 1988 seine Vorstellungen zum kommenden Programmbudget, einschließlich des Reservefonds für unvorhergesehene Programmaktivitäten, vorgelegt, und die 43.Generalversammlung hatte daraufhin in Resolution 43/214 den Budgetplafonds sowie den Reservefonds für 1990/91 festgesetzt (budget outline). In der zweiten Phase hatte der Generalsekretär den Haushaltsentwurf 1990/91 aufgestellt und ihn der 44.Generalversammlung zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt. Hierbei hatte das Sekretariat in New York den von der Generalversammlung festgesetzten Budgetplafonds offenbar aber nicht sonderlich ernst genommen, denn der Haushaltsentwurf des Generalsekretärs lag darüber. Im Beratungsverfahren selbst wurden dann, wie in alten Zeiten, für die unterschiedlichsten Bereiche wieder Erhöhungen beschlossen. Sie wurden auf den Reservefonds angerechnet oder zum Beispiel bei Maßnahmen der Friedenssicherung unkonditioniert gewährt und verursachten Mehrausgaben von insgesamt 10 Mill Dollar; hinzu kommen Personalkostensteigerungen von etwa 46 Mill. Nur der Entwicklung des Wechselkurses, die, wie es in New York hieß, zu »Einsparungen« von über 60 Mill Dollar führte, ist es zu danken, daß das Programmbudget 1990/91 bei seiner Verabschiedung noch unter der 2-Mrd-Dollar-Grenze blieb.
III. Nach der geltenden Beitragsskala (VN 3/1989 S.102f.) entfallen auf die Bundesrepublik Deutschland 8,08 vH des Zweijahresbudgets 1990/91. Der Bundesregierung wurden für 1990 bereits 63,7 Mill Dollar für den eigentlichen UN-Haushalt in Rechnung gestellt. Hinzu kommen noch die Anteile an den Sonderhaushalten der verschiedenen friedenssichernden Operationen (UNIFIL, UNDOF, UNIIMOG, UNTAG, UNAVEM und ONUCA) mit etwa 38,8 Mill Dollar und am Deutschen Übersetzungsdienst mit 0,6 Mill. Der Gesamtbeitrag der Bundesrepublik Deutschland allein zur Hauptorganisation des Verbandes der Vereinten Nationen wird somit 1990 die 100 Mill-Dollar-Marke überschreiten. Vor zwei Jahren waren es noch knapp 75 Mill Dollar; die Steigerung liegt hauptsächlich in den vermehrten Aufwendungen für die Maßnahmen der Friedenssicherung begründet.

Lothar Koch □

Dokumente der Vereinten Nationen

Internationaler Terrorismus, Internationale Sicherheit, Panama, Südafrika

Internationaler Terrorismus

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Kennzeichnung von plastischen Sprengstoffen beziehungsweise Sprengfolien. – Resolution 635(1989) vom 14.Juni 1989

Der Sicherheitsrat,

- im Bewußtsein der Folgen terroristischer Handlungen für die internationale Sicherheit,
- tief besorgt über alle widerrechtlichen Störungen der internationalen Zivilluftfahrt,
- eingedenk der wichtigen Rolle der Vereinten Nationen bei der Unterstützung und Förderung der Bemühungen aller Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen, alle terroristischen Handlungen, insbesondere auch solche, bei denen Sprengstoffe verwendet werden, zu verhüten und ihnen ein Ende zu bereiten,
- entschlossen, die Verabschiedung wirksamer Maßnahmen zur Verhütung von terroristischen Handlungen zu fördern,
- besorgt darüber, wie leicht plastische Sprengstoffe oder Sprengfolien mit geringem Entdeckungsrisiko bei terroristischen Handlungen eingesetzt werden können,
- Kenntnis nehmend von der Resolution des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vom 16.Februar 1989, in der dieser ihre Mitgliedstaaten nachdrücklich bat, die laufenden Forschungs- und Entwicklungsarbeiten über die Entdeckung von Sprengstoffen und über Sicherheitsgeräte zu beschleunigen,

1. verurteilt alle widerrechtlichen Störungen der Sicherheit der Zivilluftfahrt;
2. fordert alle Staaten auf, bei der Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Verhütung aller terroristischen Handlungen, insbesondere auch solcher, bei denen Sprengstoffe verwendet werden, zusammenzuarbeiten;
3. begrüßt die von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation und von anderen internationalen Organisationen bereits geleistete Arbeit, die darauf gerichtet ist, alle terroristischen Handlungen, insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheit der Luftfahrt, zu verhüten und ihnen ein Ende zu bereiten;
4. bittet nachdrücklich die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation, ihre Arbeit zur Verhütung aller terroristischen Handlungen gegen die internationale Zivilluftfahrt zu verstärken, insbesondere ihre Arbeit an der Entwicklung eines internationalen Regimes zur Kennzeichnung von plastischen Sprengstoffen oder Sprengfolien zum Zweck ihrer Entdeckung;
5. bittet nachdrücklich alle Staaten, insbesondere die Hersteller von plastischen Sprengstoffen oder Sprengfolien, die Forschungsarbeiten über Möglichkeiten zur leichteren Entdeckung solcher Sprengstoffe zu verstärken und bei diesen Anstrengungen zusammenzuarbeiten;
6. fordert alle Staaten auf, die Ergebnisse dieser Forschung und Zusammenarbeit weiterzugeben, damit im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation und anderer zuständiger internationaler Organisationen ein internationales Regime zur

Kennzeichnung von plastischen Sprengstoffen oder Sprengfolien zum Zweck ihrer Entdeckung entwickelt werden kann.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Internationale Sicherheit

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Festigung des Weltfriedens, der internationalen Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit unter allen Aspekten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. – Resolution 44/21 vom 15.November 1989

Die Generalversammlung,

- in dem Wunsch, die Rolle und Wirksamkeit der Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für alle Staaten auf der Grundlage einer uneingeschränkten und universalen Achtung der Charta der Vereinten Nationen und durch bessere internationale Zusammenarbeit bei der Lösung internationaler Probleme politischer, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art weiter zu stärken,
- eingedenk der Möglichkeiten, die die Vereinten Nationen haben, bei der Herbeiführung der internationalen Zusammenarbeit noch größere Wirksamkeit zu entfalten,

1. fordert alle Staaten auf, ihre praktischen Bemühungen zu verstärken, die darauf gerichtet sind, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit unter allen Aspekten durch Mittel der Zusammenarbeit im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu gewährleisten;
2. bekräftigt ihren Glauben an die Gültigkeit und Relevanz der Charta und bittet alle Staaten nachdrücklich, sich daran zu halten und insbesondere die Grundsätze der souveränen Gleichheit, politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Staaten und der Nichtintervention in die inneren Angelegenheiten zu achten, die mit der Charta unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen, Streitigkeiten friedlich beizulegen, sich an die Grundsätze der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu halten und die von ihnen mit der Charta übernommenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen;
3. legt den Mitgliedstaaten nahe, im Rahmen der Vereinten Nationen, des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und deren jeweiliger Nebenorgane miteinander zu beraten und zusammenzuarbeiten, um vielseitige Ansätze für eine Verwirklichung und Stärkung der Grundsätze und der Ordnung betreffend den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die internationale Zusammenarbeit zu finden, die in der Charta niedergelegt sind.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

Panama

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Intervention der US-Streitkräfte in Panama. – Resolutionsantrag S/21048 vom 22.Dezember 1989

Der Sicherheitsrat,

- Kenntnis nehmend von den zur Invasion Panamas abgegebenen Erklärungen,
- in Bekräftigung des souveränen und unveräußerlichen Rechtes Panamas, sein soziales, wirtschaftliches und politisches System frei zu bestimmen und seine internationalen Beziehungen ohne jedwede Form der Intervention, der Einmischung, der Subversion, des Zwanges oder der Bedrohung von außen zu gestalten,
- unter Hinweis darauf, daß gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen alle Mitgliedstaaten gehalten sind, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen,

1. mißbilligt entschieden die Intervention der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika in Panama, die eine flagrante Verletzung des Völkerrechts sowie der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Staaten darstellt;
2. verlangt die sofortige Beendigung der Intervention und den Rückzug der Truppen der Vereinigten Staaten aus Panama;
3. fordert alle Staaten auf, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Panamas zu wahren und zu achten;
4. ersucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen, die Entwicklung der Situation in Panama zu überwachen und dem Sicherheitsrat binnen vierundzwanzig Stunden nach Verabschiedung dieser Resolution Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis vom 23.Dezember 1989: +10; –4: Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten; =1: Finnland. Wegen der ablehnenden Stimmen von Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen **(Veto)**.

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Auswirkungen der militärischen Intervention der Vereinigten Staaten von Amerika in Panama auf die Situation in Zentralamerika. – Resolution 44/240 vom 29.Dezember 1989

Die Generalversammlung,

- Kenntnis nehmend von den in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat zur Invasion Panamas abgegebenen Erklärungen,
- in Bekräftigung des souveränen und unveräußerlichen Rechtes Panamas, sein soziales, wirtschaftliches und politisches System frei zu bestimmen und seine internationalen Beziehungen ohne jedwede Form der Intervention, der Einmischung, der Subversion, des Zwanges oder der Bedrohung von außen zu gestalten,
- unter Hinweis darauf, daß gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Charta der Vereinten Nationen alle Mitgliedstaaten gehalten sind, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen,
- in Bekräftigung der Notwendigkeit, Bedingungen wiederherzustellen, die die volle Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten des panamaischen Volkes garantieren,
- mit dem Ausdruck ihrer tiefen Besorgnis über die schwerwiegenden Konsequenzen, die die bewaffnete Intervention der Vereinigten Staaten von Amerika in Panama für den Frieden und die Sicherheit in der zentralamerikanischen Region haben könnte,

1. mißbilligt entschieden die Intervention der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika in Panama, die eine flagrante Verletzung des Völkerrechts sowie der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Staaten darstellt;
2. verlangt die sofortige Beendigung der Intervention und den Rückzug der Invasionstruppen der Vereinigten Staaten aus Panama;
3. verlangt außerdem die volle Achtung und strikte Einhaltung von Geist und Buchstaben der Torrijos-Carter-Verträge;
4. fordert alle Staaten auf, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Panamas zu wahren und zu achten;
5. ersucht den Generalsekretär, die Entwicklung der Situation in Panama zu überwachen und der Generalversammlung binnen vierundzwanzig Stunden nach Verabschiedung dieser Resolution darüber Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: +75; –20: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland (Bundesrepublik), Dominica, El Salvador, Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Panama, Portugal, Türkei, Vereinigte Staaten; = 40.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Vorrechte und Immunitäten der diplomatischen Missionen. – Resolutionsantrag S/21084 vom 16.Januar 1990

Der Sicherheitsrat,

- unter Berücksichtigung der Erklärungen der Delegationen Nicaraguas und der Vereinigten Staaten zu den Ereignissen, die sich am 29.Dezember 1989 in der Residenz des Botschafters von Nicaragua in der Republik Panama zugetragen haben,
- unter Hinweis auf die Grundsätze der Unabhängigkeit, Souveränität, territorialen Integrität und souveränen Gleichheit der Staaten,
- in Anbetracht der Verpflichtung der Staaten, die Vorrechte und Immunitäten uneingeschränkt zu achten, die diplomatischen Missionen und Diplomaten nach dem Völkerrecht, wie es im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18.April 1961 kodifiziert ist, eingeräumt werden, insbesondere was die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten und Residen-

zen diplomatischer Missionen und die Immunität, Sicherheit und persönliche Unversehrtheit von Diplomaten angeht,
- daran erinnernd, daß die Konvention von Havanna über diplomatische Beamte vom 20.Februar 1928 bestimmt, daß »die Person, die private oder dienstliche Wohnung und das Eigentum von diplomatischen Beamten unverletzlich« sind,
- erneut erklärend, daß es im Interesse der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten notwendig ist, daß die Staaten die in den Wiener Übereinkünften über diplomatische und konsularische Beziehungen sowie in anderen völkerrechtlichen Instrumenten eingegangenen Verpflichtungen einhalten,
- Kenntnis nehmend von den vom 4. beziehungsweise 5.Januar 1990 datierten Schreiben der Ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten von Amerika an den Präsidenten des Sicherheitsrats, in denen die Durchsuchung der Residenz des Botschafters von Nicaragua in Panama durch Streitkräfte der Vereinigten Staaten bedauert und darauf hingewiesen wird, daß die Vereinigten Staaten Maßnahmen getroffen haben, um zu verhindern, daß sich Handlungen dieser Art wiederholen,

1. erklärt, daß die gravierenden Ereignisse, die sich zugetragen haben, zugegebenermaßen eine Verletzung der völkerrechtlich anerkannten und in den Wiener Übereinkünften über diplomatische und konsularische Beziehungen kodifizierten Vorrechte und Immunitäten darstellen;
2. bringt seine tiefe Besorgnis zum Ausdruck über jedwede Maßnahme oder Handlung, die den freien Verkehr einschränkt und diplomatische Missionen in Panama daran hindert, ihren offiziellen Aufgaben nach dem Völkerrecht nachzukommen, und fordert die Betroffenen auf, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, daß sich Maßnahmen oder Handlungen dieser Art wiederholen;
3. verlangt die uneingeschränkte Achtung der völkerrechtlichen Regeln, die die Immunität von Diplomaten und die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten diplomatischer Missionen garantieren, eine unabdingbare Voraussetzung für die normale Abwicklung ihrer Tätigkeit.

Abstimmungsergebnis vom 17.Januar 1990: +13; –1: Vereinigte Staaten; = 1: Großbritannien. Wegen der ablehnenden Stimme eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats wurde der Antrag nicht angenommen **(Veto)**.

Südafrika

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Apartheidpolitik der Regierung Südafrikas (hier: Umfassende und bindende Sanktionen gegen das rassistische Regime Südafrikas). – Resolution 44/27 C vom 22.November 1989

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre früheren Resolutionen und auf die Resolutionen des Sicherheitsrats, in denen konzertierte internationale Maßnahmen gefordert werden, um das rassistische Regime Südafrikas zur Ausmerzung der Apartheid zu zwingen,
- nach Behandlung des Berichts des Sonderausschusses gegen Apartheid, insbesondere der Ziffern 255 bis 275, sowie des Berichts der Kommission gegen Apartheid im Sport,
- ernsthaft besorgt darüber, daß das Apartheidsystem trotz der jüngsten Entwicklungen in Südafrika immer noch intakt ist und das Regime an seinen repressiven Praktiken im Inneren, seiner Destabilisierungspolitik gegen unabhängige Nachbarstaaten und seiner Unnachgiebigkeit gegenüber der internationalen Gemeinschaft festhält, die die umgehende Beseitigung der Apartheid will,
- mit großer Sorge feststellend, daß die von der Generalversammlung empfohlenen Sanktionen und sonstigen Maßnahmen sowie die von einer Reihe von Staaten einseitig getroffenen Maßnahmen bruchstückhaft sind und es an einer Koordinierung und an angemessenen Überwachungsmechanismen mangelt,
- ernsthaft besorgt darüber, daß einige Mitgliedstaaten und transnationale Unternehmen weiterhin Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika unterhalten, während einige andere weiterhin die durch die Sanktionen anderer Staaten geschaffenen Möglichkeiten ausnutzen und ihren Handel mit Südafrika erheblich ausweiten, wie dies aus Ziffer 109, 110, 112 und 265 des Berichts des Sonderausschusses gegen Apartheid hervorgeht,
- in der Überzeugung, daß die Verhängung umfassender und bindender Sanktionen durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen nach wie vor das geeignetste und effektivste Mittel ist, um auf friedliche Weise ein Ende der Apartheid herbeizuführen,

1. erklärt erneut, daß die Apartheid ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit und eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ist und daß den Vereinten Nationen eine Hauptverantwortung dabei zukommt, die Anstrengungen zu unterstützen, die unternommen werden, um sie auf friedlichem Wege ohne weitere Verzögerungen zu beseitigen;
2. fordert diejenigen Staaten, die ihren Handel mit Südafrika ausgeweitet haben, und dabei insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die in jüngster Zeit zum führenden Handelspartner Südafrikas geworden ist, auf, ihre Handelsbeziehungen zu Südafrika abzubrechen;
3. fordert diejenigen Regierungen, die noch immer gegen die Anwendung umfassender und bindender Sanktionen sind, auf, ihre Politik zu überdenken und der Anwendung dieser Sanktionen durch den Sicherheitsrat keinen Widerstand mehr entgegenzusetzen;
4. bittet den Sicherheitsrat nachdrücklich, sofortige Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen, mit dem Ziel, umfassende und bindende Sanktionen gegen das rassistische Regime Südafrikas anzuwenden, solange dieses sich weiterhin über die Forderungen der Mehrheit des Volkes von Südafrika und der internationalen Gemeinschaft nach Ausmerzung der Apartheid hinwegsetzt.

Abstimmungsergebnis: +118; –11: Belgien, Deutschland (Bundesrepublik), Frankreich, Großbritannien, Israel, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Vereinigte Staaten; = 22. Über den Teilsatz der operativen Ziffer 2 »und dabei insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die in jüngster Zeit zum führenden Handelspartner Südafrikas geworden ist« wurde zuvor separat abgestimmt: +53; –40 (darunter alle westlichen Staaten); = 41.

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Apartheidpolitik der Regierung Südafrikas (hier: Militärische Kollaboration mit Südafrika). – Resolution 44/27 I vom 22.November 1989

Die Generalversammlung,

- unter Hinweis auf ihre Resolutionen und die Resolutionen des Sicherheitsrats über das Waffenembargo sowie auf andere Resolutionen über die Kollaboration mit Südafrika,
- Kenntnis nehmend vom Bericht des Sonderausschusses gegen Apartheid,
- von neuem erklärend, daß die vollständige Anwendung eines Waffenembargos gegen Südafrika unverzichtbarer Bestandteil eines internationalen Vorgehens gegen die Apartheid ist,
- Kenntnis nehmend von der am 18.Dezember 1987 verabschiedeten Erklärung des Sicherheitsratsausschusses gemäß Ratsresolution 421(1977) vom 9.Dezember 1977 zur Südafrikafrage, in der der Ausschuß »mit höchster Beunruhigung und großer Besorgnis festgestellt hat, daß noch immer große Mengen an Waffen und militärischer Ausrüstung, so auch hochentwickeltes militärisches Gerät, auf direktem oder heimlichem Wege nach Südafrika gelangen«,
- mit dem Ausdruck ihrer ernsthaften Besorgnis über die zunehmende Anzahl von Verletzungen des gegen Südafrika verhängten bindenden Waffenembargos,
- mit Bedauern darüber, daß einige Länder auch weiterhin heimlich mit Südafrika Waffenhandel treiben und Südafrika die Teilnahme an internationalen Waffenausstellungen gestatten,

1. mißbilligt entschieden das Handeln derjenigen Staaten und Organisationen, die das Waffenembargo auch weiterhin direkt oder indirekt verletzen und mit Südafrika auf militärischem und nuklearem Gebiet sowie im Bereich des Feindnachrichtenwesens und der Technologie kollaborieren, und insbesondere das Handeln Israels, wegen der Bereitstellung von Kerntechnik, und zweier in der Bundesrepublik Deutschland ansässiger Unternehmen, wegen der Lieferung von Blaupausen für die Herstellung von U-Booten und anderem einschlägigem Militärgerät, und richtet die Aufforderung an Israel, diese feindseligen Handlungen ab sofort einzustellen, und an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, ihren Verpflichtungen aus Resolution 421(1977) des Sicherheitsrats nachzukommen, indem sie die besagten Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung zieht;
2. mißbilligt ferner das Handeln Chiles, das zu

einem wichtigen Handelsplatz für südafrikanische Rüstungsgüter geworden ist, und fordert es nachdrücklich auf, Handlungen dieser Art ab sofort zu unterlassen;

3. bittet den Sicherheitsrat nachdrücklich, Sofortmaßnahmen in Betracht zu ziehen, durch welche die strikte und uneingeschränkte Anwendung des vom Rat mit den Resolutionen 418(1977) vom 4.November 1977 und 558(1984) vom 13.Dezember 1984 verhängten Waffenembargos und dessen wirksame Überwachung sichergestellt werden;
4. ersucht den Sonderausschuß gegen Apartheid, die Angelegenheit ständig weiterzuverfolgen und der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat gegebenenfalls darüber Bericht zu erstatten.

Abstimmungsergebnis: +106; –17: Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland (Bundesrepublik), Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Honduras, Irland, Israel, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigte Staaten; = 26. Über die Teilsätze der operativen Ziffer 1 »und zweier in der Bundesrepublik Deutschland ansässiger Unternehmen, wegen der Lieferung von Blaupausen für die Herstellung von U-Booten und anderem einschlägigem Militärgerät« und »und an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, ihren Verpflichtungen aus Resolution 421(1977) nachzukommen, indem sie die besagten Unternehmen strafrechtlich zur Verantwortung zieht« wurde zuvor separat abgestimmt: +53; –45 (darunter alle westlichen Staaten); = 38.

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika. – Resolution S-16/1 vom 14.Dezember 1989

Die Generalversammlung

> verabschiedet die im Anhang zu dieser Resolution wiedergegebene Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

ANHANG

Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika

Wir, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen,

– versammelt auf der sechzehnten Sondertagung der Generalversammlung, einer Sondertagung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im Südlichen Afrika, geleitet von den fundamentalen und universalen Grundsätzen, die in der Charta der Vereinten Nationen und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, im Rahmen unserer Bemühungen, durch eine Beendigung aller Konflikte auf dem Verhandlungswege Frieden in der ganzen Welt zu schaffen, und in dem Wunsche, durch Verhandlungen, welche von dem Grundsatz von Gerechtigkeit und Frieden für alle ausgehen, ernsthafte Anstrengungen zur Beseitigung der untragbaren Situation im Südlichen Afrika zu unternehmen, die das Ergebnis der Politiken und Praktiken der Apartheid ist:
– in Bekräftigung unserer durch die Geschichte bestätigten Überzeugung, daß es weder Frieden noch Gerechtigkeit geben kann, wo koloniale und rassische Vorherrschaft oder Apartheid bestehen,
– daher erneut feststellend, daß die Völker ganz Afrikas die fundamentalen Ziele der Gerechtigkeit, der Menschenwürde und des Friedens, die an sich von entscheidender Bedeutung und darüber hinaus grundlegend für die Stabilität und Entwicklung des Kontinents sind, so lange nicht verwirklichen können, wie das Apartheidsystem in Südafrika fortbesteht,
– anerkennend, daß, was das Südliche Afrika angeht, die ganze Welt ein grundlegendes Interesse daran hat, daß die in der Region vonstatten gehenden Prozesse, die zur wahren nationalen Unabhängigkeit Namibias und zu Frieden in Angola und Mosambik führen, so bald wie irgend möglich zu einem erfolgreichen Abschluß gelangen, und gleichermaßen anerkennend, daß die Welt zutiefst empfindet, daß die Destabilisierung der Länder der Region durch Südafrika, gleichviel, ob sie durch direkte Aggression, durch die Unterstützung von Handlangern, durch wirtschaftliche Subversion oder andere Methoden erfolgt, in jeder Hinsicht unannehmbar ist und nicht geschehen darf,
– sowie anerkennend, daß immerwährender Frieden und dauernde Stabilität im Südlichen Afrika erst dann verwirklicht werden können, wenn das Apartheidsystem in Südafrika ausgemerzt und Südafrika in ein geeintes, demokratisches und nichtrassisches Land verwandelt worden ist, und daher erneut feststellend, daß alles Erforderliche getan werden sollte, um im Interesse aller Völker des Südlichen Afrikas, des afrikanischen Kontinents und der gesamten Welt ein umgehendes Ende des Apartheidsystems herbeizuführen,
– in der Überzeugung, daß infolge des legitimen Kampfes des südafrikanischen Volkes für die Beseitigung der Apartheid sowie infolge des internationalen Drucks auf dieses System und weltweiter Bemühungen um die Lösung regionaler Konflikte Möglichkeiten für weitere Fortschritte auf dem Weg zur Lösung der Probleme gegeben sind, denen das Volk von Südafrika gegenübersteht,
– in Bekräftigung des Rechts aller Völker, einschließlich des Volkes von Südafrika, ihr eigenes Geschick zu bestimmen und selbst die Institutionen und die Staatsform zu vereinbaren, in deren Rahmen sie in allgemeinem Einvernehmen gedenken, zusammen zu leben und zu arbeiten, um eine harmonische Gesellschaft aufzubauen, und mit dem erneuten Ausdruck unserer Entschlossenheit, alles zu tun, was möglich und notwendig ist, um dem Volk von Südafrika dabei zu helfen, dieses Ziel so zu verwirklichen, wie es dies durch seine wahren Vertreter zu tun beschließt,
– diese Verpflichtungen eingehend, weil wir davon überzeugt sind, daß alle Menschen gleich sind und ungeachtet der Farbe, der Rasse, des Geschlechts oder der Religion gleiche Rechte auf Menschenwürde und Achtung haben, daß alle Männer und Frauen das Recht und die Pflicht haben, als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft an der Gestaltung ihrer öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken und daß keine Person beziehungsweise keine Gruppe von Personen das Recht hat, andere ohne deren auf demokratischem Wege gegebene Einwilligung zu regieren, sowie von neuem feststellend, daß das Apartheidsystem gegen alle diese fundamentalen und universalen Grundsätze verstößt,
– erneut erklärend, daß die Apartheid, die als Verbrechen gegen das Gewissen und die Würde der Menschheit bezeichnet wird, für den Tod zahlloser Menschen in Südafrika verantwortlich ist, die Dehumanisierung ganzer Völker zum Ziel hat und der Region des Südlichen Afrika einen brutalen Krieg aufgezwungen hat, durch den unzählige Todesopfer, die Zerstörung von Vermögenswerten und eine massive Vertreibung von unschuldigen Männern, Frauen und Kindern verursacht worden sind, und daß sie eine Geißel und Beleidigung der Menschheit darstellt, die bekämpft und ganz und gar ausgemerzt werden muß,
– aus diesem Grund unterstützen wir jetzt und auch künftig alle Menschen in Südafrika, die dieses erhabene Ziel verfolgen. Wir sind davon überzeugt, daß dies unsere Pflicht ist, der wir im Interesse der ganzen Menschheit nachkommen,
– wir gewähren diese Unterstützung zwar allen, die sich für eine nichtrassische und demokratische Gesellschaft in Südafrika einsetzen – ein Punkt, zu dem es keinen Kompromiß geben kann –, haben jedoch mehrfach zum Ausdruck gebracht, daß wir eine mit friedlichen Mitteln herbeigeführte Lösung anstreben; wir stellen fest, daß das Volk Südafrikas und seine Befreiungsbewegungen, die sich gezwungen gesehen haben, zu den Waffen zu greifen, dieser Position ihrerseits seit Jahrzehnten Vorzug einräumen,
– mit Genugtuung über die von dem Ad-hoc-Ausschuß für das Südliche Afrika der Organisation der Afrikanischen Einheit am 21.August 1989 in Harare verabschiedete Erklärung zur Südafrikafrage, die anschließend von den Staats- und Regierungschefs der Bewegung der nichtgebundenen Länder auf ihrer vom 4. bis 7.September 1989 in Belgrad veranstalteten Neunten Gipfelkonferenz als erneute Bestätigung der Bereitschaft gebilligt wurde, die Probleme Südafrikas auf dem Verhandlungswege zu lösen. Die Erklärung steht im Einklang mit den vor zwei Jahrzehnten im Manifest von Lusaka dargelegten Positionen, insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, daß das afrikanische Volk einem friedlichen Wandel den Vorzug gibt, und berücksichtigt die Veränderungen, die seither im Südlichen Afrika stattgefunden haben. Diese Erklärung ist eine erneute Herausforderung für das Regime von Pretoria, sich an den lobenswerten Bemühungen zur Beseitigung des Apartheidsystems zu beteiligen, ein Ziel, für das sich die Vereinten Nationen schon seit jeher einsetzen;
– mit Genugtuung darüber, daß die Regierungschefs der Commonwealthländer auf ihrer Tagung vom 18. bis 24.Oktober 1989 in Kuala Lumpur mit Befriedigung zur Kenntnis genommen haben, daß in der am 21.August 1989 in Harare verabschiedeten Erklärung dem Weg einer friedlichen Verhand-

lungsregelung entschieden der Vorzug gegeben wird, und darüber beraten haben, durch welche weiteren Maßnahmen sie die Aussichten auf Verhandlungen fördern können,

- außerdem mit Genugtuung darüber, daß die vom 24. bis 26.Mai 1989 in Dakar veranstaltete Dritte Konferenz der Staats- und Regierungschefs der französischsprachigen Länder ebenfalls Verhandlungen zwischen Pretoria und Vertretern der Mehrheit des Volkes gefordert hat, damit ein demokratisches und egalitäres System in Südafrika errichtet werden kann,
- demnach werden wir auch weiterhin alles in unseren Kräften Stehende tun, um die Unterstützung des legitimen Kampfes des südafrikanischen Volkes zu verstärken, unter anderem unter Aufrechterhaltung des internationalen Druckes auf das Apartheidsystem, bis dieses System beseitigt und Südafrika in ein geeintes, demokratisches und nichtrassisches Land verwandelt worden ist, in dem alle Staatsbürger in Gerechtigkeit und Sicherheit leben,
- im Einklang mit diesem feierlichen Entschluß und unmittelbar auf die Wünsche der Mehrheit des Volkes von Südafrika eingehend, verpflichten wir uns öffentlich auf die nachstehend dargelegten Positionen, in der Überzeugung, daß ihre Verwirklichung zu einer raschen Beseitigung des Apartheidsystems führen wird und den Beginn einer neuen Ära des Friedens für alle Völker Afrikas ankündigt, auf einem Kontinent, der endlich frei ist von Rassismus, weißer Minderheitenherrschaft und kolonialer Vorherrschaft,

> geben folgende Erklärung ab:

1. Sollte das südafrikanische Regime seine Bereitschaft beweisen, echte und ernsthafte Verhandlungen aufzunehmen, und in Anbetracht der von der Mehrheit des südafrikanischen Volkes immer wieder zum Ausdruck gebrachten, seit langem bestehenden Präferenz für eine politische Regelung, könnte es unter den derzeit zusammentreffenden Bedingungen möglich werden, auf dem Verhandlungswege ein Ende der Apartheid herbeizuführen.

2. Wir würden es daher den Menschen Südafrikas nahelegen, sich als Teil ihres legitimen Kampfes zusammenzuschließen, um eine Beendigung des Apartheidsystems auszuhandeln und sich auf alle die Maßnahmen zu einigen, die für die Umgestaltung ihres Landes zu einer nichtrassischen Demokratie erforderlich sind. Wir unterstützen die Position der Mehrheit des Volkes von Südafrika, der zufolge diese Ziele und nicht die Veränderung oder Reform des Apartheidsystems die Verhandlungsgrundlage bilden sollten.

3. Wir sind gemeinsam mit den Menschen Südafrikas der Auffassung, daß das Ergebnis dieses Prozesses eine neue Verfassungsordnung sein sollte, die von ihnen selbst bestimmt wird und auf der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beruht. Wir bekräftigen daher die Wichtigkeit der nachstehend aufgeführten Grundprinzipien:

a) Südafrika muß ein geeinter, nichtrassischer und demokratischer Staat werden;
b) Das gesamte Volk muß ungeachtet der Rasse, der Farbe, des Geschlechts oder der Religion in den Genuß einer allgemeinen und gleichen Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit gelangen;
c) Das gesamte Volk muß das Recht haben, sich durch die Ausübung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts auf der Grundlage nichtrassischer Wählerlisten und durch geheime Abstimmung in einem geeinten und ungeteilten Südafrika an der Regierung und Verwaltung des Landes zu beteiligen;
d) Alle müssen das Recht haben, politische Parteien eigener Wahl zu bilden und diesen beizutreten, soweit dies nicht der Förderung des Rassismus dient;
e) Alle müssen in den Genuß der universal anerkannten Menschenrechte, Freiheiten und Bürgerrechte gelangen, die durch eine fest verankerte Charta der Rechte geschützt werden;
f) Südafrika muß über eine Rechtsordnung verfügen, die die Gleichheit aller vor dem Gesetz garantiert;
g) Südafrika muß über eine unabhängige und nichtrassische Gerichtsbarkeit verfügen;
h) Es muß eine Wirtschaftsordnung geschaffen werden, die das Wohlergehen aller Südafrikaner fördert und steigert;
i) Ein demokratisches Südafrika muß die Rechte, die Souveränität und die territoriale Integrität aller Länder achten und gegenüber allen Völkern eine Politik des Friedens, der Freundschaft und der gegenseitig nutzbringenden Zusammenarbeit verfolgen.

4. Wir sind der Auffassung, daß die Annahme dieser Grundprinzipien die Grundlage einer international akzeptablen Lösung sein könnte, die es Südafrika ermöglichen wird, als gleichberechtigter Partner den ihm zukommenden Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen.

A. Verhandlungsklima

5. Wir sind überzeugt, daß es darauf ankommt, das erforderliche Verhandlungsklima herzustellen. Es ist dringend notwendig, daß auf diese weltweit erhobene Forderung positiv reagiert und somit das entsprechende Klima geschaffen wird.

6. Demnach sollte das derzeitige südafrikanische Regime zum mindesten

a) alle politischen Gefangenen und Häftlinge bedingungslos freilassen und davon absehen, irgendwelche Restriktionen über sie zu verhängen;
b) sämtliche Verbote und Restriktionen aufheben, mit denen Organisationen beziehungsweise Personen belegt worden sind;
c) alle Truppen aus den Townships abziehen;
d) den Ausnahmezustand beenden und alle Gesetze aufheben, die – wie das Gesetz über die innere Sicherheit – darauf ausgerichtet sind, die politische Betätigung zu behindern;
e) sämtliche politischen Prozesse einstellen und keine politisch motivierten Hinrichtungen mehr vornehmen.

7. Diese Maßnahmen würden zur Schaffung des Klimas beitragen, das notwendig ist, damit eine freie politische Diskussion stattfinden kann – eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß das Volk selbst am Prozeß der Neugestaltung seines Landes mitwirken kann.

B. Leitlinien für den Verhandlungsprozeß

8. Wir sind der Auffassung, daß die betroffenen Parteien in dem erforderlichen Klima über die Zukunft ihres Landes und seiner Menschen nach Treu und Glauben und in einer Atmosphäre verhandeln sollten, die auf Grund gegenseitigen Einvernehmens zwischen den Befreiungsbewegungen und dem südafrikanischen Regime frei von Gewalt ist. Der Verhandlungsprozeß könnte anhand folgender Leitlinien seinen Anfang nehmen:

a) Einigung über den Mechanismus zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die unter anderem auf den oben angeführten Grundsätzen beruht, und über die Grundlage für ihre Annahme;
b) Einigung über die Rolle, die die internationale Staatengemeinschaft übernehmen soll, um einen erfolgreichen Übergang zu einer demokratischen Ordnung zu gewährleisten;
c) einvernehmliche Übergangsregelungen und -modalitäten für den Prozeß der Ausarbeitung und Annahme einer neuen Verfassung und für den Übergang zu einer demokratischen Ordnung, darunter auch für die Abhaltung von Wahlen.

C. Aktionsprogramm

9. In Verfolgung der in dieser Erklärung aufgeführten Ziele beschließen wir:

a) mit der Frage einer politischen Lösung der Südafrikafrage befaßt zu bleiben;
b) unsere umfassende Unterstützung der Apartheidgegner zu verstärken und auf internationaler Ebene eine Kampagne zur Erreichung dieses Ziels durchzuführen;
c) konzertierte und wirksame Maßnahmen zu treffen, so auch die volle Einhaltung des bindenden Waffenembargos durch alle Länder, um durch Druckausübung ein rasches Ende der Apartheid zu erreichen;
d) sicherzustellen, daß die internationale Gemeinschaft in ihren bisherigen Maßnahmen, durch die das südafrikanische Regime zur Ausmerzung der Apartheid veranlaßt werden soll, so lange nicht nachläßt, bis es im Hinblick auf die Ziele dieser Erklärung klare Beweise für tiefgreifende und irreversible Veränderungen gibt;
e) den Frontstaaten und Nachbarstaaten jede erdenkliche Unterstützung zu gewähren, damit sie ihre durch Südafrikas Aggressions- und Destabilisierungshandlungen in Mitleidenschaft gezogene Wirtschaft wiederaufbauen, alle künftigen derartigen Handlungen verkraften und die Völker Namibias und Südafrikas auch weiterhin unterstützen können;
f) den Regierungen Angolas und Mosambiks die Unterstützung zu gewähren, um die sie eventuell ersuchen, um Frieden für ihre Völker zu sichern, und von den Regierungen Angolas und Mosambiks unternommene Friedensinitiativen zu fördern und zu unterstützen, die auf eine Befriedung ihrer Länder und die Normalisierung des Lebens dort abzielen;
g) sofort nach Annahme seiner neuen Verfassung wird das neue Südafrika uneingeschränkt an der Tätigkeit der entsprechenden Organe und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen mitwirken.

10. Wir ersuchen den Generalsekretär, der südafrikanischen Regierung und den Vertretern des unterdrückten Volkes von Südafrika Ausfertigungen dieser Erklärung zu übermitteln, und ersuchen den Generalsekretär außerdem, einen Bericht über den Stand der Verwirklichung dieser Erklärung zu erstellen und der Generalversammlung bis zum 1.Juli 1990 vorzulegen.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1990

Sicherheitsrat (15)

Äthiopien
China
Côte d'Ivoire
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Jemen (Demokratischer)
Kanada
Kolumbien
Kuba
Malaysia
Rumänien
Sowjetunion
Vereinigte Staaten
Zaire

Wirtschafts- und Sozialrat (54)

Algerien
Bahamas
Bahrain
Brasilien
Bulgarien
Burkina Faso
China
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Ecuador
Finnland
Frankreich
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guinea
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Irland
Italien
Jamaika
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kamerun
Kanada
Kenia
Kolumbien
Kuba
Lesotho
Liberia
Libyen
Mexiko
Neuseeland
Nicaragua
Niederlande
Niger
Pakistan
Portugal
Rwanda
Sambia
Saudi-Arabien
Schweden
Sowjetunion
Thailand
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Tunesien
Ukraine
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Treuhandrat (5)

China
Frankreich
Großbritannien
Sowjetunion
Vereinigte Staaten

Internationaler Gerichtshof (15)

Roberto Ago, Italien
Mohammed Bedjaoui, Algerien
Taslim Olawale Elias, Nigeria
Jens Evensen, Norwegen
Gilbert Guillaume, Frankreich
Robert Yewdall Jennings, Großbritannien
Manfred Lachs, Polen
Kéba Mbaye, Senegal
Ni Zhengyu, China
Shigeru Oda, Japan
Raghunandan Swarup Pathak, Indien
José María Ruda, Argentinien
Stephen M. Schwebel, Vereinigte Staaten
Mohamed Shahabuddeen, Guyana
Nikolai Konstantinovitch Tarassov, Sowjetunion

Abrüstungskonferenz (40)

Ägypten
Äthiopien
Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
China
Deutsche Demokratische Republik
Deutschland, Bundesrepublik
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kuba
Marokko
Mexiko
Mongolei
Myanmar
Niederlande
Nigeria
Pakistan
Peru
Polen
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Sri Lanka
Tschechoslowakei
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Sonderausschuß gegen Apartheid (19)

Algerien
Deutsche Demokratische Republik
Ghana
Guinea
Haiti
Indien
Indonesien
Malaysia
Nepal
Nigeria
Peru
Philippinen
Simbabwe
Somalia
Sudan
Syrien
Trinidad und Tobago
Ukraine
Ungarn

Kommission gegen Apartheid im Sport (15)

Hamad Abdelaziz Al-Kawari, Katar
Ahmad Fathi Al-Masri, Syrien
Hocine Djoudi, Algerien
James Victor Gbeho, Ghana
Raúl Gonzáles Rodriguez, Mexiko
Lionel Hurst, Antigua und Barbuda
Besley Maycock, Barbados
Abraham Ordia, Nigeria
Vladimir Platonov, Ukraine
Allan Rae, Jamaika
Tesfaye Shafo, Äthiopien
Claudio Teehankee, Philippinen
Boris Topornin, Sowjetunion
Zoumana Traoré, Burkina Faso
Georg Zorowka, Deutsche Demokratische Republik

(Wird fortgesetzt)

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 Internationalen 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 18köpfiges Expertenorgan, der UNO-Ausschuß für Menschenrechte, betraut. In seiner 12jährigen 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 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), Dozent an der Universität und an der Verwaltungsakademie Wien, von 1987 bis 1989 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 regelmäßig Berichte über die Rechtsprechung des Ausschusses.

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

Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts

Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte · Franz Matscher (Hrsg.)

Judical Safeguards in Administrative Proceedings
Garanties judiciaires pour les procédures administratives

Band 1 der Reihe · VIII, 204 Seiten, hardcover · ISBN 3-88357-079-6 · 1989 · DM 68,–

Derzeitige Rechtslage

Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention enthält Verfahrensgarantien beim Streit über zivilrechtliche Ansprüche oder im Strafverfahren.
Die Bestimmung lautet:
(1) Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muß öffentlich verkündet werden . . .

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

«Nach ständiger Rechtsprechung dieses Gerichtshofes darf der Begriff der „zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen" nicht nur anhand des innerstaatlichen Rechts des jeweiligen Vertragsstaates ermittelt werden. Art. 6 Abs. 1 ist anwendbar unabhängig vom Status der Parteien, vom Charakter der Gesetzgebung, die regelt, wie der Rechtsstreit zu entscheiden ist, und vom Charakter der innerstaatlichen Behörde, die in der Rechtssache letztlich entscheidet; es genügt vielmehr, daß das Resultat des Verfahrens entscheidend ist für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» (Ziff. 35 der EGMR-Entscheidung vom 27. 10. 1987 im Fall Pudas gegen Schweden = EuGRZ 1988, 450).

Gründe für einen neuen Art. 6bis der Konvention

Die zitierte Rechtsprechung erweist sich sowohl rechtsdogmatisch als auch rechtspolitisch als in vieler Hinsicht problematisch. Fehlende Rechtssicherheit, was von Fall zu Fall als zivilrechtlicher Anspruch zu bewerten ist oder nicht, stellt sich als unbefriedigend für den einzelnen Beschwerdeführer und für die betroffenen Regierungen dar.
Auch bei extensiver Auslegung des Begriffs der zivilrechtlichen Ansprüche ist festzustellen, daß bestimmte Bereiche des öffentlichen Rechts (etwa Steuern und Abgaben, Beamtendienstrecht und Raumordnung) von diesem Begriff nicht erfaßt werden und daher außerhalb des von der Konvention gebotenen Rechtsschutzes stehen.

Arbeitsgrundlagen auch für das Expertenkomitee des Europarates

Der vorliegende Band liefert mit den Beiträgen zu den verschiedenen Rechtskreisen (Vereinigtes Königreich; skandinavische Länder; europäische francophone Länder; Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Österreich) erstmals eine Übersicht über die bestehende Rechtslage und Hinweise auf die als kritisch empfundenen Bereiche.

Zusammenfassung der Diskussion

Namhafte Vertreter aus Wissenschaft und Lehre sowie von Regierungsseite haben sich zu Wort gemeldet. Die Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge erlaubt einen Einblick, inwieweit ein europaweiter Konsens für die Schaffung eines neuen Art. 6bis der Konvention zu erreichen sein wird.

Das Institut

Das Österreichische Institut für Menschenrechte wurde am 1. Juli 1987 gegründet. Mit dem Kolloquium über „Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts", das im Oktober 1988 in Salzburg stattfand, ist es zum ersten Mal mit einer wissenschaftlichen Veranstaltung an die interessierte Öffentlichkeit getreten.
Das Institut wird von Franz Matscher geleitet, seit 1977 Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Gliederung

Peter Leuprecht, Strasbourg
Réflexions sur les garanties judiciaires pour les procédures administratives

Franz Matscher, Salzbourg
Les garanties judiciaires pour les procédures administratives: Rapport introductif

Bernard Münger, Bern
Die Arbeiten des Expertenkomitees Menschenrechte beim Europarat

Michael Beloff, London
Judical safeguards for administrative procedure: The United Kingdom

Carl Aage Nørgaard, Aarhus
Judicial safeguards in administrative proceedings: The Scandinavian countries

Eduardo García de Enterría, Madrid
Les garanties procédurales en matière de droit public: Les droits latins de l'Europe

Eberhard Schmidt-Aßmann, Heidelberg
Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts: Darstellung der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichenden Hinweisen auf die Bundesverwaltungsrechtspflege in der Schweiz im Blick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK

Carl Hans Brunschwiler und Alfred Kuttler, Lausanne
Kann die Schweiz beim angestrebten Standard des Vertrauensschutzes nach der EMRK mithalten?

Klaus Berchtold, Wien
Verfahrensgarantien im Bereich des öffentlichen Rechts: Die Rechtslage in Österreich

Wolfgang Strasser, Strasbourg
Diskussion / Discussions / Discussion

Stichwortverzeichnis in Deutsch, Englisch und Französisch

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

Folterverbot sowie Religions- und Gewissensfreiheit im Rechtsvergleich

Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte · Franz Matscher (Hrsg.)

The Prohibition of Torture and Freedom of Religion and of Conscience – Comparative Aspects

Band 2 der Reihe · VIII, 182 Seiten, hardcover · ISBN 3-88357-083-4 · 1990 · DM 68,–

Der 40. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 war Anlaß eines Symposiums in Wien, das ausgehend von den Art. 5 und 18 der Allgemeinen Erklärung eine Bestandsaufnahme aus rechtsvergleichender Sicht zum Ziel hatte.

Gliederung

Alois Mock, Wien
Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Europa

Margaret J. Anstee, Vienna
Statement on behalf of the Secretary-General of the U.N.

Kardinal Franz König, Wien
Religionsbekenntnis und Gewissensfreiheit

Brian Walsh, Dublin
Issues which arise in relation to freedom of conscience in national constitutional provisions

Franz Matscher, Wien
Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit – Internationalrechtliche Aspekte

Jochen Abr. Frowein, Heidelberg
Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe nach der Europäischen Menschenrechtskonvention

Marc J. Bossuyt, Antwerp
Two new regional conventions with respect to the prohibition of torture

Peter H. Kooijmans, Leiden
The ban on torture – Legal and socio-political problems

Joseph Voyame, Bern
Das UNO-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Felix Ermacora, Wien
Schlußreferat

Diskussion (Zusammenfassung)

Anhang: Konventionstexte

Religionsfreiheit und Katholische Kirche
Kardinal Franz König erläutert die neue Einstellung der Katholischen Kirche insbesondere im Lichte der Aussagen des II. Vatikanums zum Thema Religionsfreiheit.

Gewissensfreiheit und nationale Rechtsprechung
Brian Walsh zeichnet die historische Entwicklung nach und gibt Beispiele aus der höchstrichterlichen nationalen Rechtsprechung zu bestimmten Fallgruppen, u. a.:

Konflikt zwischen medizinischer Versorgung und religiösem Bekenntnis / Polygamie / Werbung für den eigenen und Abwerbung vom fremden Glauben / Verfahren gegen Zeugen Jehovas / Beachtung der Religions- und Gewissensfreiheit im staatlichen Schulwesen / Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen

Zitiert und kommentiert wird Verfassungsrechtsprechung aus Belgien, der Bundesrepublik, Irland, Japan, Österreich und den USA.

Internationalrechtliche Aspekte der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
Franz Matscher vergleicht zunächst Text und zulässige Einschränkungen in Art. 18 der Allgemeinen Erklärung mit den entsprechenden Bestimmungen der Menschenrechtskonventionen in Europa, Amerika, Afrika und mit Art. 18 des UN-Paktes. Ausführlich wird die Straßburger Rechtsprechung der Konventionsorgane (Kommission und Gerichtshof für Menschenrechte) erläutert. Abschließend folgen Hinweise auf die KSZE Schlußdokumente.

Das Folterverbot in Art. 3 EMRK
Jochen Abr. Frowein kritisiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Irland gegen Vereinigtes Königreich, soweit Folter verneint und nur unmenschliche Behandlung bejaht wurde.

Weitere Themenkreise sind:
- Behandlung Inhaftierter, Begriff der „Isolationsfolter"
- Vorbeugende Maßnahmen, insbesondere das europaweit noch nicht garantierte Recht auf Zugang zu einem Verteidiger bereits in Polizeihaft
- Eigene Erfahrungen mit Besuchen bei Inhaftierten
- Gefahr der Verletzung von Art. 3 bei Auslieferung und Ausweisung.

Vergleich der Folterkonventionen in Europa, auf OAS- und UNO-Ebene
Marc Bossuyt vergleicht und kommentiert Besonderheiten der drei Konventionstexte:
- UNO-Folterkonvention vom 10. Dezember 1984, in Kraft seit 26. Juni 1987;
- Inter-Amerikanische Folterkonvention vom 9. Dezember 1985, in Kraft seit 28. Februar 1987;
- Europäische Folterkonvention vom 26. Juni 1987, in Kraft seit 1. Februar 1989.

Erfahrungen des UNO-Sonderberichterstatters über Folterfragen
Peter Kooijmans erörtert die rechtstheoretischen Grundlagen des Folterverbots und berichtet über Schwierigkeiten bei seiner Arbeit und Reaktionen betroffener Staaten.
Der Autor macht deutlich, daß der Kampf gegen Folter nicht nur auf juristischer Basis geführt werden kann, sondern gemeinsame Anstrengungen von Regierungen, Nichtstaatlichen Organisationen und jedem einzelnen verlangt, weil das Phänomen Folter die Wurzeln der Gesellschaft berührt.

Die UNO-Folterkonvention
Ziel und Aufbau des Textes, Begriffsbestimmung, Übersicht über die materiellrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Beschreibung des Kontrollmechanismus und bisherige Anwendung. Bericht von Joseph Voyame, Vorsitzender des UN-Komitees gegen die Folter.

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

Jede Nachricht hat einen Hintergrund!

horizont
INTERNATIONAL

Magazin für internationale Politik und Wirtschaft

horizont INTERNATIONAL – bringt Woche für Woche Analysen, Kommentare, Fakten, die Sie brauchen, wenn Sie über das internationale Geschehen in unserer Zeit informiert sein wollen.

horizont INTERNATIONAL – das sind Hintergrundinformationen zur internationalen Lage, aktuelle Wirtschaftsbetrachtungen, Entwicklungen in Osteuropa im Blickpunkt, Reportagen aus aller Welt, Porträts prominenter Politiker, Neues aus Wissenschaft und Technik, Probleme der Ökologie, brisante Themen der Geschichte, Wissenswertes aus dem Bereich der Völkerkunde und vieles andere mehr.

horizont INTERNATIONAL – läßt jede Woche kompetente Autoren zu Wort kommen, befragt prominente Persönlichkeiten aus Ost und West, recherchiert und lotet tiefer.

horizont INTERNATIONAL – das sind Woche für Woche die Themen der Welt in dem einzigen Magazin für internationale Politik und Wirtschaft im deutschsprachigen Raum.

Jede Nachricht hat einen Hintergrund!

Interessenten in der BRD und Berlin (West) können ein Abonnement aufnehmen über den

Zeitungsvertrieb Gebrüder Petermann
Kurfürstenstraße 111
1000 Berlin 30

Ein Jahresabonnement kostet derzeit 114,– DM (zuzüglich Portokosten und Mehrwertsteuer)

Probeexemplare können angefordert werden beim
Berliner Verlag
Abteilung Absatz
Karl-Liebknecht-Str. 29
Berlin 1026