

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA · ILO · FAO

UNESCO · WHO · IBRD

IFC · IDA · IMF

ICAO · UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT · UNCTAD

UNDP · UNCDF

UNIDO · UNEP

UNICEF · UNFPA · WFP

UNHCR · UNRWA

UNITAR · UNU · WIPO

ECE · ECWA

ESCAP · ECA · ECLA



INHALTSVERZEICHNIS

Ethik und Rationalität im Entwicklungsprozeß
Überlegungen anläßlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Medaille 165
von Professor Dr. Raul Prebisch

Seevölkerrecht im Werden
Die dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen nach sechs Verhandlungsrunden 167
von Max Ivers Kehden

Die IAO ohne die USA 171
von Professor Dr. Detlev Zöllner, Direktor des Zweigamtes Bonn der IAO

Direktfernsehen — Fernerkundung — Mondvertrag
Aufgaben und Arbeiten des Weltraumausschusses der Vereinten Nationen 173
von Ministerialrat Volker Knoerich

Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen 180
von Dr. Meike Noll-Wagenfeld, LL.M.

Um den Ausgleich der Interessen zwischen Nation und Weltgemeinschaft
Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation für die 32. Generalversammlung 187
von Dr. Kurt Waldheim, Generalsekretär der Vereinten Nationen

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen:
Ernennung des Rhodesien-Beauftragten (55), Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts (56), Schweizer Bundesrat für UNO-Beitritt (57) 195
von Peter W. Fischer (PWF), Dr. Jakob Streuli (JS) und Dr. Rüdiger Wolfrum (Wo)

Dokumente der Vereinten Nationen:
Südafrika, Rhodesien 198

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1977 (Tabelle) 199

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

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Simrockstraße 23, 5300 Bonn, Fernruf (0 22 21) 21 36 40.

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

Verlag: Mönch-Verlag, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Verlagssitz: Hübingergeweg 33, 5401 Waldesch über Koblenz. Fernruf (0 26 28) 7 66 und 7 67. Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 — Kreissparkasse Koblenz 6080.

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

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, Postfach 15 60, 5400 Koblenz. Fernruf (0 26 28) 7 66 und 7 67.

Herstellung: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Baunscheidtstraße 6, 5300 Bonn, Fernruf (0 22 21) 23 40 11

Erscheinungsweise: Zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 16,10 DM; Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor dem Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel. — Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erhalten die Zeitschrift kostenlos.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN BONN

Präsidium:

Dr. Rainer Barzel, MdB
Willy Brandt, MdB, Vorsitzender der SPD, Bundeskanzler a. D.
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D.
D. Helmut Class, Bischof, Vorsitzender des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D.
Dr. Johannes Joachim Degenhardt, Erzbischof von Paderborn
Dr. Klaus von Dohnanyi, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt
Felix von Eckardt, Staatssekretär a. D.
Dr. Erhard Eppler, MdL, Bundesminister a. D.
Dr. Katharina Focke, MdB, Bundesministerin a. D.
Dr. Walter Gehlhoff, Botschafter
Hans-Dietrich Genscher, MdB, Vorsitzender der FDP, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Wilfried Guth, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank AG
Karl Günther von Hase, Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens
Dr. Kurt Georg Kiesinger, MdB, Bundeskanzler a. D.
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D.
Dr. Helmut Kohl, MdB, Vorsitzender der CDU
Prof. Dr. Herbert Lewin
Prof. Dr. Martin Löffler, Rechtsanwalt
Wolfgang Mischnick, MdB, Vorsitzender der FDP-Fraktion
Prof. Dr. Hermann Mosler, Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag
Annemarie Renger, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages
Dr. Hanns Martin Schleyer †, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
Helmut Schmidt, Bundeskanzler
Dr. Gerhard Schröder, MdB, Bundesminister a. D.
Dr.-Ing. e. h. Hans-Günther Sohl, Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
Dr. h. c. Alfred Toepfer
Heinz Oskar Vetter, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes
Herbert Wehner, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion
Prof. Dr. C. F. Frhr. v. Weizsäcker
Hans-Jürgen Wischniewski, MdB, Staatsminister beim Bundeskanzler

Ehrevorsitzender:

Prof. Dr. Eduard Wahl, Heidelberg

Vorstand:

Professor Dr. Karl-Josef Partsch, Bonn (Vorsitzender)
Dr. Alois Mertes, MdB, Gerolstein (stellv. Vorsitzender)
Dr. Helga Timm, MdB, Spremlingen (stellv. Vorsitzende)
Dr. Klaus Dohrn, Bad Homburg (Schatzmeister)
Uwe G. Fabritzek, Germering
Professor Dr. Klaus Hüfner, Berlin
Kurt Jung, MdB, Kandel
Dr. Jens Naumann, Berlin
Dr. Wolfram Ruhengroth-Bauer, Gauting
Kurt Seinsch, Bonn
Dr. Erika Wolf, Bonn

Landesverbände:

Dr. Heinrich Weyer, Senatsdirektor
Vorsitzender Landesverband Berlin
Oskar Barthels, Leitender Ministerialrat
Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Dr. Friedemann Büttner
Vorsitzender Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Joachim Krause, Generalsekretär
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Simrockstraße 23, 5300 Bonn,
Fernruf (0 22 21) 21 36 46

Ethik und Rationalität im Entwicklungsprozeß

Überlegungen anläßlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Medaille

RAUL PREBISCH

Für seine hervorragenden Verdienste um die Förderung der Lösung der Weltprobleme durch das System der Vereinten Nationen wurde Professor Dr. Raul Prebisch die Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) am Tag der Vereinten Nationen, dem 24. Oktober 1977, im Berliner Reichstagsgebäude verliehen. In ihrer Laudatio würdigte Dr. Katharina Focke, MdB, Bundesministerin a.D., eingangs auch den zweiten Generalsekretär der Weltorganisation, Dag Hammarskjöld, von Hause aus Nationalökonom: »Wirtschaftspolitik bedeutete für ihn ein Instrument zur Verwirklichung allgemeinpolitischer, sozialer und ethischer Ziele im Rahmen eines größeren weltgesellschaftlichen Zusammenhanges.« Eine Sicht, die sich erst allmählich durchsetzte, denn es bedurfte erst einer Veränderung der politischen Mehrheiten in der UN-Generalversammlung durch den Beitritt vieler junger Staaten der Dritten Welt, der Gründung von Institutionen wie der Welthandelskonferenz UNCTAD (gegen den Willen der Industriestaaten) im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen aufgrund des politischen Drucks dieser armen Völker, des partiellen Zusammenbruchs der alten Weltwirtschaftsordnung und der Ölpreiskrise, »um der Forderung der Entwicklungsländer nach einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung Nachdruck zu verleihen.« Der mittlerweile in Gang gekommene Prozeß des Umdenkens auch in den Industriestaaten wurde wesentlich beeinflusst durch eine lange vor UNCTAD IV formulierte Theorie, für die der Name Raul Prebischs steht: »Er plädierte für Planung zu einem Zeitpunkt, wo in den westlichen Ländern dieses Wort noch ein Tabu war; er kritisierte den freien Welthandel; er knüpfte an alte Imperialismustheorien an und zeigte auf, daß der »neue Imperialismus« nicht nur vom Kapital, sondern auch von den Gewerkschaften und arbeitnehmerfreundlichen Regierungen in Industrieländern mitzuverantworten ist.« Raul Prebisch selbst stellte anläßlich der Verleihung der Dag-Hammarskjöld-Medaille die folgenden Überlegungen über die Verantwortung der Entwicklungsländer in einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung an:

I

Worin liegt die Bedeutung von UNCTAD?

Ich möchte kurz die Gründe erläutern, die zur Schaffung dieser besonderen Einrichtung im Rahmen des UN-Systems geführt haben: Allgemein kann gesagt werden, daß die nach dem Krieg gegründeten internationalen Organisationen in erster Linie den Denkgewohnheiten und den Problemlagen der industriellen Zentren entsprachen und die Entwicklungsländer, die Peripherie der Weltwirtschaft, kaum beachtetten. Dies war beispielsweise im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) der Fall, wo die Entwicklungsprobleme weitgehend unberücksichtigt blieben, aber auch im Weltwährungsfonds und bei der Weltbank, obwohl diese Organisationen sich schrittweise intensiver um Entwicklungsprobleme zu kümmern begannen. UNCTAD jedoch widmete sich der Aufgabe, dieses Ungleichgewicht aufzuheben und den Entwicklungsländern die ihnen gebührende Bedeutung zuzumessen. Der Keim für die wichtigsten Gedanken, die seit 1964 in der UNCTAD formuliert worden sind, wurde bereits in einer Reihe von Vorarbeiten der Vereinten Nationen, vor allem denen der Wirtschaftskommission für Lateinamerika (ECLA) gelegt; aber erst in der UNCTAD, mit der politischen Unterstützung der Entwicklungsländer, haben sie die breite Bedeutung und die Durchschlagskraft erhalten, die schließlich dazu führten, daß sie in der allgemeineren Konzeption der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung aufgingen. Letztere stellt eine politische Kategorie von größter Bedeutung dar, wenn auch der Weg zur Verwirklichung ihrer Inhalte ganz offensichtlich sehr lang und mühsam sein wird.

Es läßt sich wohl mit einigem Recht behaupten, daß ich selbst stets versucht habe, die Probleme der Entwicklung und der internationalen Zusammenarbeit aus einer gleichgewichtigen Perspektive zu betrachten. Ich habe mich daher immer bemüht, nicht nur die Verantwortung der entwickelten, sondern auch die der unterentwickelten Länder hervorzuheben. So habe ich beispielsweise in den beiden Berichten, die ich den Regierungen anläßlich der ersten und zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung 1964 und 1968 vorlegte, die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen von Nord und Süd zu verdeutlichen versucht. Ich war wahrscheinlich einer der ersten, der von dem Erfordernis sprach, eine globale Entwicklungsstrategie zu entwerfen, die die gemeinsamen Bemühungen der Zentren und der Peripherie umfaßte. Ich muß allerdings zugeben, daß in dieser Hinsicht beide Seiten bisher nur geringfügige Fortschritte erzielt haben.

Ich bin mir natürlich darüber im klaren, daß die gegenwärtigen schweren Probleme der industriellen Zentren ein enormes Hindernis für ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit darstellen; gleichwohl muß hervorgehoben werden, daß es auch in der langen Boom-Periode, die der 1973 eingetretenen Krise vorausging, nicht möglich war, ihre Bereitwilligkeit zu gewinnen.

Ohne Zweifel handelten sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industrieländer sehr kurzsichtig, als sie die Vorzüge der Boom-Jahre nicht nutzten, um die Grundlagen für eine langfristig orientierte Politik der Entwicklung und internationalen Zusammenarbeit zu legen. Ohne eine solche langfristig angelegte Politik der Zusammenarbeit seitens der Zentren werden die internen Bemühungen der Entwicklungsländer durch Schwierigkeiten und Behinderungen geprägt sein, und ohne solche internen Bemühungen der Entwicklungsländer werden wiederum die klügsten Politiken der internationalen Zusammenarbeit ihre Ziele nicht erreichen können.

In den Zentren wird häufig darüber geklagt, daß die unbeugsame Forderung der peripheren Länder nach internationaler finanzieller Zusammenarbeit kein Gegenstück findet in einer ähnlich ausgeprägten Überzeugung hinsichtlich der Notwendigkeit, ihre eigenen Ressourcen voll auszuschöpfen und zu nutzen. Ich muß zugeben, daß ich mit dieser Kritik voll übereinstimme, da ich leider davon überzeugt bin, daß nur sehr wenige Entwicklungsländer das gesamte (und recht erhebliche) Potential für Kapitalakkumulation ausnutzen, das ihnen durch den Transfer von produktivitätssteigernden Technologien gegeben ist; noch nutzen sie das enorme Potential von erweiterten Handelsbeziehungen zwischen Ländern ihres eigenen Entwicklungsstandes aus.

Die verfrühte Nachahmung der Konsumgewohnheiten der Zentren, die sich wie ein Buschfeuer durch die peripheren Länder frisst — mit anderen Worten, die Verwirklichung einer Konsumgesellschaft —, stellt eine enorme Verschwendung von für die Kapitalbildung verwendbaren Ressourcen dar, die vielmehr zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt werden sollten, da diese die Voraussetzung für eine verbesserte Einkommensverteilung ist. Das Gegenstück der nur einen Teil der Bevölkerung umfassenden Konsumgesellschaft ist die durch Not und extreme Armut gekennzeichnete Situation der Massen, die unter Bedingungen minimaler Produktivität und extrem begrenzter Einkommen dahinvegetieren. Wenn dieses Problem nicht entschieden angegangen wird, und wenn die Länder der Zentren ihre Einstel-

lung nicht radikal ändern, werden die politischen und sozialen Konsequenzen unermeßlich sein. Meine Kritik an den Entwicklungsländern sollte aber nicht als Rechtfertigung des Desinteresses der Zentren mißverstanden werden, da ich glaube, daß ihre Bereitschaft zur Mitarbeit unumgänglich ist. Ich will nur sagen, daß die internationale Zusammenarbeit mit erheblichen internen Veränderungen in den Entwicklungsländern Hand in Hand gehen muß, mit Veränderungen, die diese völlig selbständig und aus eigener Überzeugung durchführen müssen.

Wir dürfen allerdings unsere Bemühungen, sie durch vernünftige Argumente davon zu überzeugen, nicht aufgeben. Die Entwicklungsländer müssen endlich einsehen, daß die Neue Internationale Wirtschaftsordnung nicht ein Instrument ist, das den status quo in diesen Ländern festschreibt, sondern daß sie vielmehr ein Mittel sein soll, um grundlegende Veränderungen einzuleiten, die die großen wirtschaftlichen, ökonomischen, sozialen, politischen und menschlichen Ziele der Entwicklung betreffen.

Die bemerkenswerte Entwicklung bestimmter Länder der Peripherie ist im Norden wohlbekannt; was mich aber bedrückt, ist die sich ständig erweiternde, nicht etwa verringerte soziale Kluft und die große Disparität in der Einkommensverteilung innerhalb der Entwicklungsländer. Und was mich in diesem Zusammenhang noch mehr bedrückt, ist die Tatsache, daß in einigen Fällen mit roher Gewalt die Weiterexistenz dieser Art der Entwicklung gesichert wurde, und zwar auf Kosten des in sich sehr schwierigen Prozesses einer verstärkten Demokratisierung und verstärkten Berücksichtigung der grundlegenden Menschenrechte.

II

Die transnationalen Unternehmen sind ihrerseits zu einem Teil der Konsumgesellschaft innerhalb der peripheren Länder geworden. Ich will hier gar nicht behaupten, daß sie nicht auch eine nützliche Rolle spielen könnten, auch wenn sich die Anzeichen für ihre problematischen Wirkungen häufen. Ich habe aber den Eindruck, daß viele Entwicklungsländer hoffen, daß die hereingeholten transnationalen Unternehmen ihre Probleme lösen. Sie hoffen, durch diese Unternehmen ihr Entwicklungstempo zu beschleunigen, eine Stellvertreter-Vorstellung, die den eigenen Prozeß der Kapitalbildung nicht ersetzen kann. Ich bezweifle aber nicht, daß die transnationalen Unternehmen bei der Umwandlung unserer Wirtschaftssysteme eine sehr wichtige Rolle spielen könnten, vorausgesetzt, daß wir uns auf bestimmte neue Regeln einigen können.

Es ist wohl bekannt, daß trotz der Rezession in den Zentren einige periphere Länder dadurch ihre hohen Wachstumsraten beibehalten konnten, daß sie den Euro-Dollar-Markt in Anspruch nehmen. Selbst wenn man einmal die eher kurzfristige Natur dieser Transaktionen beiseite läßt, beunruhigt mich sehr stark, daß ein erheblicher Teil dieser Ressourcen wiederum Konsum- und nicht Investitionszwecken zugeführt wird, ein Prozeß, der bereits vor der Ölpreis-Steigerung einsetzte und durch diese noch verschärft wurde. Wir sollten aber nicht nur das Öl für die gegenwärtige Krise verantwortlich machen, sie braute sich seit langem zusammen. Als jemand, der einen verantwortlichen Posten in der argentinischen Zentralbank bekleidete, und zwar in der Vor-Peron-Ära, als Wirtschaftsentwicklung ohne Inflation im Gang war, bekümmert mich doch, daß das Hauptzentrum der wirtschaftlichen Dynamik der Welt nun schon seit Jahren einen erheblichen Teil seiner Auslandsinvestitionen und -ausgaben durch die Dollar-Notenpresse finanziert, eine Politik, die die Weltinflation so stark angeheizt hat. Doktor Faust mußte fast zwei Jahrhunderte warten, bis der Vorschlag, den er mit Mephisto zusammen dem Kaiser machte, Realität wurde: eine grenzenlose Geldproduktion, die gedeckt ist durch den Glauben an irgendwelche Schätze im Innern der Erde. Man spricht heute

viel von der Krise des Bretton-Woods-Systems, aber, um ganz ehrlich zu sein, ich kann mir kein System vorstellen, das mit dem gegenwärtigen geldpolitischen Durcheinander kompatibel wäre.

Es ist ganz klar, daß die Inflation der Zentren in Vergangenheit und Gegenwart den Entwicklungsländern sehr geschadet hat; zu diesen Effekten gehört unter anderem, daß die Importe teurer wurden und damit das Wachstum behindert wurde. Außerdem litten die Entwicklungsländer unter ernstzunehmender eigener Inflation, die im Kern ein soziales und kein monetäres Phänomen ist, weil sie in hohem Maße Ausdruck der ausgeprägten sozialen Ungleichgewichte ist, unter denen sie zu leiden haben. Es ist verständlich, daß die Entwicklungsländer angesichts der Verschlechterung ihrer *terms of trade* erneut erhebliches Gewicht legen auf ihre Forderung nach Preisstabilisierungs-Abkommen für ihre wichtigsten Exportgüter. Mit gewisser Erleichterung kann man heute feststellen, daß hinsichtlich dieser Forderung in den Zentren einiges in Bewegung geraten ist, aber noch immer dominiert die Vorstellung vom freien Spiel der Marktkräfte und das Tabu der künstlichen Intervention und Beeinflussung. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat aber kürzlich eine durchgreifende Verringerung der Anbaufläche für Getreide beschlossen, um einen künstlichen Druck auf das Angebot auszuüben und einen Preisverfall zu verhindern; auch sind bestimmte Außenwirkungen der europäischen Agrarpolitik bemerkenswert. Darf man nun daraus schließen, daß die großen Industrienationen sich stets an die volkswirtschaftlichen Prinzipien halten, die sie predigen? Ich glaube schon, denn sie wechseln einfach die Prinzipien aus, wenn sie ihnen nicht mehr passen. Dies sollte nicht dahingehend mißverstanden werden, daß ich die Effektivität der Kräfte des Marktes leugne. Es muß jedoch sichergestellt werden, daß die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für das richtige Funktionieren dieser Marktkräfte gesichert sind. Ob Märkte gut oder schlecht funktionieren, hängt von bestimmten Voraussetzungen ab, und zu diesen gehört auch die Einkommensverteilung. Wenn die Einkommensverteilung aber extrem ungleich ist, dann kann man wohl kaum davon ausgehen, daß der Markt selbst zu einem Instrument der Gleichheit wird. Eine Annäherung an die Gleichheit kann nur durch eine Umwandlung des ökonomischen Systems erreicht werden, die eine angemessene Rate der Kapitalbildung und eine gerechte Form der Einkommensverteilung sichert. Es ist daher lebenswichtig für die ganze Welt, daß die Fortschritte bei der Realisierung der Grundprinzipien der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung diesen skizzierten Bedingungen der Umwandlung des Wirtschaftssystems genügen.

Ich möchte daher an die Länder des Nordens appellieren, im Geist einer aufgeklärten Verantwortlichkeit zu handeln. Die eindrucksvolle Entwicklung der Technik hat es ihnen erlaubt — wenn auch nicht ohne ernste Folgeprobleme — die Lebensbedingungen ihrer Volksmassen auf ein Niveau zu heben, das noch vor wenigen Jahrzehnten unvorstellbar schien. Im Grunde genommen heißt Entwicklung der peripheren Länder nichts anderes als die vernünftige und schrittweise Übernahme dieser Technologie.

Der ethische Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung ist in den letzten zweihundert Jahren durch den Glauben, daß alles und überall durch das freie Spiel der Kräfte des Marktes gelöst werden kann, vernebelt worden. Es ist aber aus ethischen Gründen nicht zu vertreten, daß sich die Früchte der technologischen Entwicklung nur auf den schmalen Streifen der Konsumgesellschaft innerhalb der Entwicklungsländer konzentrieren, und zwar auf Kosten der unterprivilegierten Massen. Ethik muß der Motor des Wandlungsprozesses sein, das Orientierungsmuster der hierbei zusammenarbeitenden Staaten; Rationalität muß die praktische Durchführung bestimmen. Beide zusammen sollen uns leiten bei unserem Herangehen an das Nord-Süd-Problem.

Seevölkerrecht im Werden

Die dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen nach sechs Verhandlungsrunden

MAX IVERS KEHDEN

Das Chaos des ›blackout‹ von New York, in dem die diesjährigen Beratungen¹ der dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ihren gespenstischen Abschluß fanden, bewahrte diese vor einem Eklat, der die weiteren Verhandlungen vermutlich ernsthaft gefährdet hätte. Dazu wäre es fraglos gekommen, wenn nicht der totale Stromausfall die für den letzten Sitzungstag geplante Vorlage des ›Informal Composite Negotiating Text‹ (ICNT)² verhindert hätte. In dem neuen Verhandlungstext wird nämlich ein Tiefseeboden-Regime vorgeschlagen, das in fundamentalen Fragen von dem auf der sechsten Tagung erzielten Beratungsstand abweicht und hierdurch die intensiven und zu vorsichtigem Optimismus berechtigenden Verhandlungen des für den Tiefseeboden zuständigen Ausschusses I in einer mit einem geordneten Verfahren unvereinbaren Weise ignoriert. Es soll hier nicht weiter nach den Verantwortlichen für diesen äußerst befremdenden Vorgang gesucht werden³. Das vom Konferenzpräsidenten zur Erläuterung verfaßte Memorandum⁴ weist jedenfalls auf den Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses. Dieser Mißklang darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Vorlage des ICNT ein fortgeschrittenes Stadium der Beratungen bezeichnet und die Konferenz bei aller berechtigten Kritik jetzt Ergebnisse vorweisen kann, die beachtlich sind. Zwar ist es richtig, wenn in der Presse festgestellt worden ist, die sechste Sitzung habe, für sich allein betrachtet, keine bedeutenden Fortschritte erzielt. Der ICNT wird aber, soweit er das Ergebnis der gesamten bisher geleisteten Konferenzarbeit zutreffend wiedergibt, vermutlich später einmal als ein Meilenstein der seerechtlichen Entwicklung gewertet werden. Bezeichnet doch der Entwurf einen Punkt, an dem sich die neue völkerrechtliche Ordnung des Meeresraumes nicht nur in groben Umrissen, sondern für größere Komplexe auch schon im Detail abzeichnet. Es besteht daher Anlaß, das sich herausbildende Seevölkerrecht in seinen gesicherten Grundelementen darzustellen und zugleich einer ersten kritischen Würdigung zu unterziehen.

I. Das Seevölkerrecht des informellen Verhandlungstextes

Die auf den bisherigen Sitzungen erarbeiteten Verhandlungstexte gliederten die Konferenzmaterie nach den Gremien, in deren Zuständigkeit der jeweilige Fragenkomplex fällt. Dementsprechend wurden noch die Beratungen der sechsten Sitzung auf der Grundlage eines aus vier selbständigen Teilen bestehenden ›Revised Single Negotiating Text‹ (RSNT) durchgeführt⁵. Dagegen enthält der ICNT eine umfassende, nach Sachfragen gegliederte Nutzungsordnung für den gesamten Meeresraum und entspricht damit erstmalig auch formal dem von der Konferenz befolgten Prinzip der Paketlösung. Sechzehn Teile mit 303 durchlaufend nummerierten Artikeln und sieben Anhängen bilden eine ›zusammengefaßten‹ Übereinkommens-Entwurf⁶:

An einen einleitenden Teil I mit Begriffsbestimmungen schließen sich sechs Teile an, die nach einer räumlichen Aufteilung des Meeresraumes und nicht nach einzelnen Meeresnutzungen differenzierend die Rechtsordnung für Küstenmeer und Anschließzone, internationale Meerengen, Archipelgewässer, Wirtschaftszone⁷, Festlandsockel und Hohe See festlegen. Die Teile VIII bis X behandeln Sonderfragen der Hoheitsgewalt über Meereszonen um Inseln, der geschlossenen und halbgeschlossenen Meere und des Zugangs der Binnenstaaten zum Meer. Erst Teil XI enthält, ergänzt durch zwei Anhänge⁸, die Rechtsordnung für den Tiefseeboden. Die Teile XII bis XIV regeln für den gesamten Meeresraum den Umweltschutz, die

Forschung und den Technologietransfer. Der durch vier Anhänge⁹ ergänzte Teil XV enthält ein umfassendes System der Streiterledigung. In Teil XVI finden sich Schlußklauseln.

Diese Stoffgliederung läßt in systematischer Hinsicht immer noch zu wünschen übrig¹⁰, stellt aber gegenüber dem RSNT eine beachtliche Verbesserung dar. Bemerkenswert ist vor allem, daß der Komplex Tiefseeboden-Regime durch die Präsentation als — unselbständiger — elfter von jetzt sechzehn Teilen wahrscheinlich nicht nur optisch an Bedeutung verloren hat: Bisher wurde dadurch, daß diesem Fragenkreis ein selbständiger Teil, und zwar der erste, von insgesamt nur vieren gewidmet war, der Eindruck erweckt, es handele sich beim Tiefseebergbau um die wichtigste Meeresnutzung überhaupt, gegenüber der alle anderen Nutzungsarten zweitrangig seien. Dies entspricht einer leider auch heute noch zu verzeichnenden Verhandlungssituation, die dadurch charakterisiert ist, daß viele Regierungen und die Öffentlichkeit (aus verständlichen Gründen) der Tiefseeboden-Frage eine Beachtung widmen, die ihre wirtschaftliche und politische Bedeutung erheblich übersteigt. Im ICNT dagegen erscheint der Tiefseebergbau nur noch als eine von mehreren Nutzungsarten und wird hierdurch in eine angemessenere Relation zu den übrigen Meeresnutzungen gebracht. Denn die noch nicht einmal begonnene Ausbeutung des Tiefseebodens wird auf absehbare Zeit kaum die wirtschaftliche Bedeutung anderer, bereits praktizierter Meeresnutzungen wie der Schifffahrt, des Fischfangs oder der Erdöl- und Erdgasgewinnung erlangen¹¹. Es bleibt zu hoffen, daß die Betrachtungsweise des ICNT insoweit bei den Delegationen Schule macht. Dies könnte nämlich dazu beitragen, die sich aus der bisherigen Überbewertung der Tiefseeboden-Frage ergebenden Verhandlungszwänge¹² abzubauen und so leichter einen erfolgreichen Abschluß der Beratungen herbeizuführen.

Mit Ausnahme der Tiefseeboden-Frage gibt der ICNT den Beratungsstand überwiegend zutreffend wieder, sei es, daß er Regelungen enthält, über die sich die Delegationen bereits informell geeinigt haben, sei es, daß die betreffende Regelung nur noch von einer nicht mehr konferenzerheblichen Zahl von Delegationen abgelehnt wird. Insoweit nimmt der ICNT also das endgültige Beratungsergebnis — unterstellt, daß es zu einem erfolgreichen Abschluß kommt — bereits vorweg und beschreibt das zukünftige Seerecht.

1. Küstenmeer und Anschließzone

Teil II des ICNT, der einmal das Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über das Küstenmeer und die Anschließzone auflösen soll, geht in gewisser Hinsicht über die Beschreibung zukünftigen Rechts noch hinaus. Er enthält nämlich Regeln, die schon im Begriff sind, geltendes Recht zu werden, während die Konferenz noch andauert: In sprunghaft wachsendem Ausmaß wird, was erst Ergebnis der Verhandlungen sein soll, bereits als geltendes Recht beansprucht und hingenommen und löst sich damit von dem weiteren Schicksal der Konferenz.

Das hat seinen Niederschlag teilweise auch schon darin gefunden, daß die Sprache der Verhandlungstexte von konstitutiven zu deklaratorischen Wendungen übergegangen ist. Hieß es etwa noch in Artikel 2 des ›Informal Single Negotiating Text‹ Teil II (ISNT II): ›Every State shall have the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles . . .‹¹³, so statuiert jetzt Artikel 3 ICNT: ›Every State has the right to establish . . .‹¹⁴. Letztere Formulierung entspricht dem derzeitigen Stand der völker-

rechtlichen Entwicklung in der Tat eher als die des ISNT¹⁵. Denn die höchstzulässige Breite des Küstenmeeres war zwar zu Beginn der Beratungen noch ein Gegenstand echter Verhandlungen. Die Konferenz ist aber durch die in den letzten Jahren von mehr und mehr Staaten einseitig vorgenommene Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm insoweit von der Staatenpraxis eingeholt worden¹⁶. Im Hinblick auf diese sich außerhalb der Konferenz vollziehende Entwicklung formuliert der ICNT nun treffender als noch 1975 der ISNT, daß ein Staat das Recht hat, sein Küstenmeer auf 12 sm auszudehnen. Damit soll nicht behauptet werden, daß die 12-sm-Grenze heute schon geltendes Völkerrecht ist; das zu untersuchen ist nicht Gegenstand dieses Beitrages. Man muß sich jedoch von der Vorstellung freimachen, das neue Recht sei, wie normalerweise der Fall, nach den Regeln des Völkerrechts noch von dem Inkrafttreten des von der Konferenz zu beschließenden Übereinkommens abhängig. Das Völkerrechtsrecht kommt in diesem Falle insoweit gar nicht mehr zum Zuge; denn es wird sich bei der 12-sm-Zone und bei weiteren wichtigen Regelungen des Seerechts-Übereinkommens spätestens im Zeitpunkt seines Zustandekommens schon um Gewohnheitsrecht handeln, das parallel zu den Verhandlungen der Konferenz entstanden ist und durch das Übereinkommen selbst nur noch festgestellt, nicht aber erst geschaffen wird. Die nach den Regeln des Völkergewohnheitsrechts hierzu außer der Übung erforderliche Rechtsüberzeugung kann dabei in der Übereinstimmung der Regierungen auf der Seerechtskonferenz gesehen werden¹⁷.

Bei einem Vergleich des ICNT mit dem Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschließzone von 1958 sind als wichtigste Neuerungen hervorzuheben:

- > die Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm,
- > die klarere Definition des Begriffs der friedlichen Durchfahrt,
- > die Begrenzung der küstenstaatlichen Hoheitsbefugnisse,
- > die Ausdehnung der Anschließzone auf 24 sm.

Die *Ausdehnung des Küstenmeeres* (Artikel 3 ICNT) ist vom Standpunkt der Staatengemeinschaft, der an einem möglichst ungehinderten Verkehr von Menschen, Waren und Informationen zwischen den Völkern gelegen sein muß, ein Rückschritt. Sie ist auch nicht mehr — wenn sie es überhaupt jemals war — durch das einzelstaatliche Interesse an einer gesteigerten Nutzung und Kontrolle der küstennahen Meereszonen zu rechtfertigen. Werden doch durch Schaffung der 200-sm-Wirtschaftszone dem Küstenstaat ohnehin bei der Nutzung der Meeresschätze und Kontrolle von Aktivitäten Dritter Sonderrechte für bedeutend größere Seegebiete eingeräumt. Bei nüchternen Betrachtung werden denn auch die jetzt so zahlreich ihr Küstenmeer ausdehnenden Staaten feststellen, daß sie hiermit außer einer fragwürdigen ›Landnahme‹ eigentlich nichts gewinnen, besonders wenn sie bedenken, daß sie damit auch zusätzliche Verpflichtungen übernehmen¹⁸. Diese Wertung bezieht auch mögliche Sicherheitserwägungen ein, denn anders als noch nach dem Übereinkommen von 1958 kann es nach dem ICNT keinem Zweifel mehr unterliegen, daß auch Kriegsschiffe das Recht auf friedliche Durchfahrt haben¹⁹. Die Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm ist also eine Fehlentwicklung, die mehr Probleme schafft als löst²⁰ und darüber hinaus den negativen Effekt hat, daß sie für die den Küstenstaaten zuwachsenden Meeresräume die auf der Hohen See bestehende Notwendigkeit zu internationaler Verständigung und Vereinbarung, die der Bewältigung maritimer Fragen in der Regel allein angemessen sind²¹, beseitigt. Andererseits beendet die Einigung über die Breite des Küstenmeeres, so bedauerlich die Ausdehnung auch ist, jahrzehntelange Auseinandersetzungen, die die Beziehungen zwischen den Staaten belastet haben. Dieser Aspekt soll nicht unterschätzt werden. Er kann jedoch seine positiven Wirkungen nur entfalten, wenn gewisse

Staaten aufhören, ihre expansionistischen Bestrebungen unter dem Mantel einer 200-sm-Wirtschaftszone weiter zu verfolgen. Ein Ende dieser Auseinandersetzung ist leider auch auf der Konferenz noch nicht abzusehen.

Die Ausdehnung des Küstenmeeres ist nur tragbar, weil gleichzeitig das *Recht auf friedliche Durchfahrt* besser abgesichert worden ist als im Übereinkommen von 1958. Artikel 14 Abs. 4 dieses Übereinkommens bestimmte noch lapidar: »Passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State.« Lag hier die Toleranzgrenze mehr auf der Ebene des polizeirechtlichen Begriffs der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, so wird nun durch Artikel 19 Abs. 2 ICNT näher festgelegt, wann der Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigt werden, und dabei durch die in diesem Zusammenhang aufgezählten Aktivitäten die Toleranzgrenze in die Nähe der Bedrohung der äußeren Sicherheit angehoben. Die verbotenen Aktivitäten liegen überwiegend im Bereich der Drohung und Anwendung von Gewalt gegen den Küstenstaat selbst sowie ihrer Vorbereitung durch Spionage, Infiltration und Sabotage²². Ein normales Handelsschiff wird kaum in diesen Verdacht kommen und ist daher in Zukunft weniger leicht der Gefahr ausgesetzt, an der Durchfahrt durch ein Küstenmeer gehindert zu werden.

Außerdem begrenzt Artikel 21 ICNT die Hoheitsbefugnisse des Küstenstaates in einer Weise, die mißbräuchliche Behinderungen der friedlichen Durchfahrt praktisch unmöglich machen. Absatz 2 dieser Vorschrift erlaubt dem Küstenstaat die Anwendung nationaler *Bau-, Ausrüstungs- und Bemannungsvorschriften* auf Schiffe unter fremder Flagge nur, wenn diese Vorschriften allgemein anerkannte internationale Bestimmungen durchführen. Der Vorläufer dieser Regelung, Artikel 20 Abs. 2 RSNT II²³, war noch auf der sechsten Tagung Gegenstand harter Auseinandersetzungen. Kanada und die USA traten dabei als Wortführer einer Gruppe von Delegationen auf, die die Bindung an internationale Vorschriften ablehnen. Die Schifffahrtsnationen finden jedoch wachsendes Verständnis dafür, daß ein Schiff auf einer Reise nicht für die Durchfahrt durch die Küstenmeere verschiedener Staaten seine Ausrüstung, Besatzung oder gar seinen Bauzustand jeweils den unterschiedlichen nationalen Vorschriften anpassen kann. Artikel 21 Abs. 2 ICNT sichert die hier notwendige Einheitlichkeit der Vorschriften. Der Text dürfte ein allgemein annehmbarer Kompromiß sein, da er dem Küstenstaat zugleich implizit das Recht einräumt, im übrigen (d. h. insbesondere im Hinblick auf Vorschriften über das Ablassen von Öl und anderen Schmutzstoffen) die gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, die er für erforderlich hält.

Die Ausdehnung der *Anschließzone* auf 24 sm ist ein typisches Beispiel dafür, daß es den die Seerechtskonferenz beherrschenden Küstenstaaten nicht um eine Verbesserung des Seevölkerrechts, sondern um eine Vergrößerung ihrer Herrschaftsräume geht: Das Institut der Anschließzone hatte im Hinblick auf die mangelnde Einigung über die Breite des Küstenmeeres auf der ersten VN-Seerechtskonferenz im Rahmen des Übereinkommens von 1958 eine gewisse Daseinsberechtigung, indem es einerseits wichtige Hoheitsbefugnisse territorial genau abgrenzt und andererseits durch die Begrenzung auf eine 12-sm-Zone gleichzeitig stillschweigend eine Breite des Küstenmeeres festlegt, die keinesfalls überschritten werden darf²⁴. Schon bei der Vorbereitung des Übereinkommens hatte aber die Völkerrechtskommission darauf hingewiesen, daß bei einer Breite des Küstenmeeres von beispielsweise 12 sm keine Notwendigkeit für eine Anschließzone bestehe²⁵. Dadurch, daß nun eine Einigung über die Breite des Küstenmeeres erzielt werden konnte und genau die im Übereinkommen von 1958 für die Anschließzone festgelegte Breite gewählt wurde, ist die Daseinsberechtigung der Anschließzone vollends weggefallen.

Es wäre allenfalls sinnvoll, aber nicht notwendig gewesen, zur Klarstellung eine Klausel in den ICNT aufzunehmen, wonach die Einrichtung einer 12-sm-Anschlußzone möglich ist, wenn ein Staat sein Küstenmeer nicht auf 12 sm ausdehnt. Artikel 3 ICNT beinhaltet nämlich keine automatische Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm, sondern gesteht den Staaten lediglich das Recht zur Ausdehnung zu. Die Ausdehnung der Anschlußzone gar auf 24 sm entbehrt jeder Berechtigung und wird höchstens zur weiteren ›Verzornung‹ der Meere beitragen.

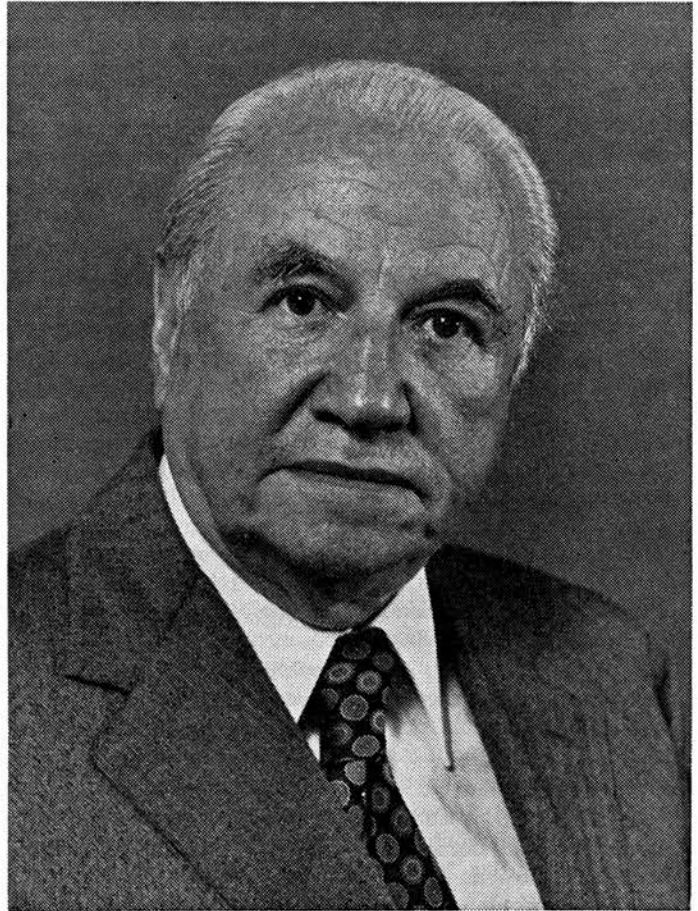
2. Internationale Meerengen

Das bereits genannte Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone erwähnt die Meerengen-Frage nur in einem Absatz eines einzigen von 32 Artikeln²⁶. Der ICNT benötigt dreizehn Artikel²⁷, um das Problem in den Griff zu bekommen. 1958 reichte es noch aus festzulegen, daß die friedliche Durchfahrt von Schiffen durch eine Meerenge nicht untersagt werden darf. Heute dagegen bildet die Aufrechterhaltung der unbehinderten Durchfahrt durch die sogenannten ›neuen‹ Meerengen eine, wenn nicht die Schlüsselfrage der Seerechtskonferenz. Die Ursache dieser grundlegenden Wandlung besteht darin, daß durch die Ausdehnung des Küstenmeeres auf 12 sm rund hundert internationale Schifffahrtswege, darunter für die Versorgung der europäischen und japanischen Industriezentren lebenswichtige Meerengen wie die Straßen von Dover, Gibraltar und Hormuz sowie die Malakka-Straße Teil der Küstenmeere der Meerengen-Anliegerstaaten werden. Durch die damit verbundenen wirtschaftspolitischen und militärischen Implikationen hat die an sich gar nicht neue Meerengen-Problematik²⁸ eine globale Dimension erhalten.

Wenn nicht alles täuscht, hat die sechste Verhandlungsrunde das Problem jedoch in einer für alle interessierten Staaten annehmbaren Weise gelöst und es kann davon ausgegangen werden, daß die einschlägigen Bestimmungen des ICNT das Meerengen-Regime, von redaktionellen Änderungen abgesehen, zutreffend wiedergeben. Da die Einigung über die Ausdehnung des Küstenmeeres unter dem Vorbehalt einer befriedigenden Regelung der Meerengen-Frage steht, muß man sogar zu dem Ergebnis kommen, daß die 12-sm-Zone nur mit der Hypothek des im ICNT beschriebenen Meerengen-Regimes geltendes Recht werden kann.

Die Verständigung in der Meerengen-Frage war möglich auf der Grundlage eines gegen Ende der Sitzung gefundenen Kompromisses, der in Artikel 234 ICNT, also im Teil über den Meeresumweltschutz, versteckt ist. Danach kann ein Meerengen-Anliegerstaat, der im übrigen keine Durchsetzungsbefugnisse gegenüber Schiffen unter fremder Flagge erhält, gegen ein Handelsschiff, das bestimmte internationale Vorschriften²⁹ verletzt und hierdurch der Meeresumwelt in der Meerenge schweren Schaden zufügt oder zuzufügen droht, die geeigneten Maßnahmen treffen.

Die Artikel 37 ff. ICNT gewährleisten unter der Bezeichnung ›transit passage‹ die ungehinderte Durchfahrt durch und den ungehinderten Überflug über Meerengen, die von der internationalen Schifffahrt benutzt werden und einen Teil der Hohen See oder Wirtschaftszone mit einem anderen verbinden. In bezug auf Meerengen, die eine Insel von dem Festland desselben Staates trennen, besteht nach Artikel 38 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 45 Abs. 1 Buchst. a ICNT jedoch nur ein Recht auf friedliche Durchfahrt von Schiffen, wenn ein gleichwertiger Schifffahrtsweg auf der Hohen See oder in der Wirtschaftszone seewärts der Insel besteht. Unter bestimmten Voraussetzungen werden ›alte‹ Meerengen, für die gemäß Artikel 16 Abs. 4 des Übereinkommens von 1958 nur das Recht der friedlichen Durchfahrt von Schiffen gilt, geöffnet und können nach dem neuen Recht ungehindert durchfahren und überflogen werden. Von dem neuen Meerengen-Regime bleiben nach Artikel 35 Buchst. c ICNT allerdings die Meerengen unbe-



Anlässlich ihres 25jährigen Bestehens hat die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen in diesem Jahr erstmals die Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille verliehen; erster Preisträger der Medaille, die künftig in zweijährlichem Turnus vergeben werden soll, ist Professor Dr. Raul Prebisch. Die Auszeichnung, so Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher in einem Glückwunschtelegramm an Raul Prebisch, »würdigt zu Recht Ihre großen Verdienste um die Entwicklung eines sozial gerechten und wirtschaftlich vernünftigen Verhältnisses zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Ihr Einfluß als erster Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung und in vielen anderen Funktionen bei der Weltorganisation wirkt noch heute fort.« Der 1901 in Tucumán, Argentinien, geborene Raul Prebisch war seit Ende der vierziger Jahre für die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (ECLA) tätig. Von 1963–1969 war er Generalsekretär von UNCTAD; mit Dag Hammarskjöld arbeitete er als Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen zusammen.

rührt, für die seit langem besondere Verträge bestehen wie zum Beispiel für die Dardanellen. Insgesamt ergibt sich keine Verbesserung des Meerengen-Regimes; denn der Öffnung alter Meerengen steht die Schließung neuer Meerengen gegenüber. Dies wird außer durch Artikel 38 Abs. 1 durch Artikel 37 ICNT bewirkt, der Meerengen zwischen der Hohen See oder Wirtschaftszone und einem Küstenmeer vom Recht der Transitpassage ausnimmt. Diese Einengung des Meerengen-Begriffs gegenüber Artikel 16 Abs. 4 des Übereinkommens von 1958 verhindert namentlich den ungehinderten Zugang zum Hafen Elath im Golf von Akaba und ist insofern ein Beispiel kurzfristiger Großmachtspolitik. Wird sie es doch Israel zusätzlich erschweren, sich aus dem Sinai-Gebiet zurückzuziehen.

3. Archipelgewässer

Nach geltendem Völkerrecht sind die weiten Meeresräume zwischen den Archipelen mit Ausnahme der die einzelnen Inseln umschließenden Küstenmeere Hohe See mit allen sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen. Den Archipelstaaten ist es jedoch auf der Seerechtskonferenz gelungen, die Anerkennung eines besonderen Rechtsstatus für Archipelgewässer und deren Unterwerfung unter die Souveränität des Archipelstaates durchzusetzen. Die Artikel 46 ff. ICNT reflek-

tieren die auf der sechsten Tagung unter den interessierten Delegationen abgesprochenen Änderungen des RSNT II und geben damit aller Voraussicht nach schon das Endergebnis der Beratungen wieder³⁰.

Die rechtliche Ordnung für Archipelgewässer beruht auf folgenden Grundentscheidungen: Nur ein Archipelstaat kann die Seegebiete innerhalb eines Archipels als Archipelgewässer in Anspruch nehmen (Artikel 47 ICNT). Hierdurch werden die Gewässer innerhalb von Inselgruppen, die zum Staatsgebiet eines Festlandstaates gehören wie zum Beispiel die zu Ecuador gehörenden Galapagos-Inseln von der Regelung ausgenommen (Artikel 46 ICNT). Die Archipelgewässer werden durch »archipelagische« Ausgangslinien von maximal 100 sm Länge³¹ abgegrenzt, die die äußersten Punkte der äußersten Inseln und trockenfallenden Riffe des Archipels miteinander verbinden (Artikel 47 Abs. 1 ICNT). Die Hauptinseln müssen durch diese Linien eingeschlossen sein und das Verhältnis zwischen Wasser und Land darf 9 : 1 (!) nicht überschreiten (Artikel 47 Abs. 1 ICNT). Die Archipelgewässer werden umgeben vom Küstenmeer sowie — falls beansprucht — von Anschluß- und Wirtschaftszone. Der Rechtsstatus der Archipelgewässer läßt sich vielleicht am besten als eine Kombination von Küstenmeer- und Meerengen-Regime beschreiben. Es wäre jedenfalls falsch, von inneren Gewässern im herkömmlichen Sinne³² zu sprechen; denn unter anderem ergibt sich aus Artikel 50 ICNT, daß innerhalb der Archipelgewässer zum Beispiel Buchtabchlusslinien zur Abgrenzung innerer Gewässer gezogen werden können. Einen dem Küstenmeer ähnlichen Status haben die Archipelgewässer insoweit, als nach Artikel 52 ICNT, der ausdrücklich auf Teil II verweist, Schiffen unter fremder Flagge das Recht auf friedliche Durchfahrt eingeräumt ist. Da es kein Recht auf friedlichen Überflug gibt, wird also der bisher freie³³ Flugverkehr erheblich eingeschränkt. Die Regelung wird nur dadurch für den internationalen See- und Luftverkehr tragbar, daß gleichzeitig für die bestehenden internationalen Schiffs- und Luftwege ein Recht auf »archipelagic sea lanes passage« durch die Archipelgewässer und das angrenzende Küstenmeer eingeräumt wird, das auch für Flugzeuge gilt (Artikel 53 ICNT). Das entscheidende Element dieser an die Meerengen-Durchfahrt angelehnten Regelung³⁴ besteht in der Mitwirkung der zuständigen internationalen Organisation bei der Festlegung der archipelagischen Schiffs- und Luftwege (Artikel 53 Abs. 9 ICNT). Auf diese Weise wird sichergestellt, daß durch die Festlegung der im Normalfall 50 sm breiten Archipelstraßen den Bedürfnissen des internationalen See- und Luftverkehrs Rechnung getragen wird.

Bedenkt man, daß nicht nur die Gewässer innerhalb eines Archipels dem Staatsgebiet des Archipelstaates zugeschlagen werden, sondern dieses »Wasser-Land« von einem bis zu 12 sm breiten Küstenmeer sowie im Extremfall von einer 24-sm-Anschlußzone und 200-sm-Wirtschaftszone umgeben wird, erhellt, daß bei der Durchsetzung dieses unvorstellbaren Herrschaftszuwachses nicht sachliche Erwägungen, sondern Verhandlungszwänge den Ausschlag gegeben haben. Die hinsichtlich der Ausdehnung des Küstenmeeres und der Anschlußzone geäußerte Kritik trifft hier in ungleich stärkerem Maße zu: Nicht nur, daß die Unterwerfung der Archipelgewässer unter die Souveränität des Archipelstaates weit über das hinaus-Staatsgebilde zu rechtfertigen wäre. Der Herrschaftszuwachs läßt auch insoweit jedes Maß vermissen, als es selbst im Atomzeitalter unmöglich ist, »souveräne« Herrschaft über so geht, was noch durch bestimmte Sonderinteressen dieser große Meeresräume auszuüben. Bei der Widmung des Meeres zum Gemeingebrauch aller Nationen spielte außer dem Gedanken der Unerschöpflichkeit seiner Schätze auch die Vorstellung seiner Unbeherrschbarkeit mit. Obwohl letztere nicht die entscheidende Rechtfertigung für die Freiheit der Meere liefern kann³⁵, sollte dieser Aspekt nicht gänzlich unbeachtet

bleiben, wenn es sich um Herrschaftsräume handelt, in denen Meer und Land in einem derart krassen Mißverhältnis stehen.

4. Hohe See

Die Vorschriften des ersten Abschnitts des siebten Teils (Artikel 86 ff. ICNT) übernehmen im wesentlichen die Regelungen des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 über die Hohe See³⁶. Rein formal ist aber in Zukunft unter Hoher See wohl leider nur noch der nach Abzug von inneren Gewässern, Archipelgewässern, Küstenmeer und Wirtschaftszone verbleibende Meeresraum zu verstehen³⁷. Als nicht unbedeutende redaktionelle Änderung ist festzuhalten, daß erstmalig die Freiheit zur Errichtung künstlicher Inseln und anderer Anlagen sowie die Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung in den Katalog der Meeresfreiheiten aufgenommen worden sind (Artikel 87 ICNT). Die inhaltlichen Änderungen beschränken sich im wesentlichen auf Anpassungen des Übereinkommens von 1958 an aktuelle Fragestellungen. Im einzelnen ist auf folgendes hinzuweisen:

Durch Verschärfung der Pflichten des Flaggenstaates (Artikel 94 ICNT) soll dem in den letzten Jahren zutage getretenen Mißstand begegnet werden, daß bestimmte Staaten die Befolgung der im Interesse der Schiffssicherheit und des Meeresumweltschutzes erlassenen internationalen Vorschriften durch Schiffe unter ihrer Flagge nicht ausreichend überwachen (»flags of convenience«). Diese Maßnahme ist ebenso zu begrüßen wie die in den Artikeln 109 und 110 ICNT vorgesehenen Maßnahmen gegen Piratensender. Danach kann ein Staat, der durch ungenehmigte Sendungen betroffen ist, das sendende Schiff beschlagnahmen, beteiligte Personen verhaften und bestrafen sowie die Sendeeinrichtungen einziehen. Kaum wirkungsvoll wird sich dagegen Artikel 108 ICNT erweisen, der der Unterdrückung des Rauschgifthandels dienen soll. Das dort vorgesehene Recht eines Staates, andere Staaten um Unterstützung zu bitten, wenn in einem konkreten Fall der Verdacht besteht, daß ein Schiff unter seiner Flagge sich am Rauschgifthandel beteiligt, geht ins Leere, da es nicht mit einer Hilfeleistungspflicht des ersuchten Staates gekoppelt ist.

Der zweite Abschnitt des siebten Teils des ICNT löst in gewisser Hinsicht das Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See ab. Das Übereinkommen hat leider von vornherein keine Bedeutung erlangen können in einer Entwicklungsphase, in der es um das Recht der Küstenstaaten auf »ihre« Meeresschätze geht. Es ist auch nicht zu erwarten, daß die Artikel 116 ff. ICNT größere Bedeutung erlangen; denn sie gelten ohnehin nur noch für den Fischfang jenseits der Wirtschaftszone.

5. Meeresumweltschutz

Der zwölfte Teil des ICNT enthält ein umfassendes System von Vorschriften in bezug auf alle Arten der Meeresverschmutzung. Für die hauptsächlich aus Kompetenzzuweisungen bestehenden Regelungen gibt es kein Vorbild in einem bestehenden Übereinkommen. Das Übereinkommen von 1958 über die Hohe See kommt mit zwei Artikeln aus, die außerdem den Staaten nur die Verpflichtung auferlegen, bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt zu treffen³⁸. Bei einer Bewertung ist also zu berücksichtigen, daß hier Neuland beschriftet worden ist.

Die Artikel 193 ff. ICNT beruhen mit wenigen Ausnahmen auf einem — informellen — Konsens der Delegationen und nehmen damit ebenfalls das endgültige Beratungsergebnis schon weitgehend vorweg. Eine wichtige Weichenstellung für diese — im Hinblick auf die zunächst vorhandenen gravierenden Meinungsunterschiede bemerkenswert schnelle — Einigung erfolgte bereits bei den Beratungen in Caracas 1974. Damals

konnten es die Schiffahrtsnationen durchsetzen, daß zwischen den verschiedenen Arten der Meeresverschmutzung unterschieden wird. Der ICNT trägt dem wie schon seine Vorgänger dadurch Rechnung, daß neben allgemeinen Vorschriften besondere Regelungen für die Meeresverschmutzung vom Lande aus, durch Ausbeutung des Meeresbodens von Wirtschaftszone und Festlandsockel, durch Ausbeutung des Tiefseebodens, durch Einbringen von Abfällen, durch Schiffe und durch die Atmosphäre getroffen werden.

Kern der Regelung und bis zuletzt Hauptstreitpunkt auf der Konferenz sind die Maßnahmen gegen die *Meeresverschmutzung durch Schiffe*. Die Artikel 212 und 221 ICNT sind denn auch die wichtigsten Vorschriften des ganzen Teils³⁹. Artikel 212 statuiert die Verpflichtung der Völkergemeinschaft, im Rahmen der zuständigen Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschiffahrtsorganisation (Intergovernmental Maritime Consultative Organization) oder durch eine diplomatische Konferenz *internationale Reinhaltungsvorschriften* zu erlassen. Diese sind für die Flaggenstaaten verbindlich, wenn sie allgemein anerkannt sind, d. h. eine breitere Zustimmung als die zum völkerrechtlichen Inkrafttreten erforderliche Zahl von Ratifikationen erfahren haben. In seinem Küstenmeer kann ein Staat von internationalen Vorschriften abweichende Bestimmungen auch auf Schiffe unter fremder Flagge anwenden, sofern sie nicht Bau, Ausrüstung und Bemannung betreffen (Artikel 212 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 21 Abs. 2 ICNT). In der Wirtschaftszone dagegen darf der Küstenstaat nur allgemein anerkannte internationale Vorschriften anwenden. Hierdurch wird erreicht, daß der Küstenstaat in seiner Wirtschaftszone nur solche Vorschriften anwenden kann, die auch für den Flaggenstaat verbindlich sind. Mit Zustimmung der IMCO kann der Küstenstaat außerdem bestimmte, besonders umweltgefährdete Gebiete seiner Wirtschaftszone zur *special area* erklären und für diese Zone besondere Vorschriften erlassen.

Für die *Durchsetzung der Vorschriften* ist in den Artikeln 218 ff. ICNT festgelegt worden, daß sich Maßnahmen des Flaggenstaates, des Hafenstaates und des Küstenstaates ergänzen. Artikel 221 legt die Rolle des Küstenstaates fest. Wenn auch das Schwergewicht der Maßnahmen weiterhin beim Flaggenstaat liegt, hat doch der Küstenstaat einen noch vor einem Jahrzehnt undenkbareren Zuwachs an Rechten zu verzeichnen. Und zwar erhält er uneingeschränkte Ermittlungs- und Strafbefugnisse gegenüber einem Schiff unter fremder Flagge, das nach einem in seiner Wirtschaftszone begangenen Verstoß gegen Reinhaltungsvorschriften freiwillig einen Hafen des Küstenstaates anläuft. Ein Schiff, das das Küstenmeer durchfährt und verdächtig ist, dort einen Verstoß begangen zu haben, darf vom Küstenstaat angehalten, überprüft, beschlagnahmt und gegebenenfalls bestraft werden. Gegenüber einem Schiff, das die Wirtschaftszone durchfährt, hat der jeweilige Küstenstaat grundsätzlich nur ein Informationsrecht. In bestimmten Ausnahmefällen ist auch eine Überprüfung des Schiffes zulässig. Wenn es sich um einen flagranten oder schweren Verstoß handelt, durch den ein Schiff der Meeresumwelt einen schweren Schaden zufügt oder zuzufügen droht, hat der Küstenstaat sogar das Recht, Strafmaßnahmen gegen das Schiff einzuleiten (Artikel 221 Abs. 6 ICNT⁴⁰). Eine Reihe von Vorschriften, die aber noch nicht vollinhaltlich akzeptiert sind, enthalten *Sicherungen für die Schifffahrt* gegen die mißbräuchliche Ausübung der Durchsetzungsbefugnisse.

II. Offene Fragen

Der vorliegende Beitrag soll in erster Linie sichtbar machen, wie weit die Beratungen der Seerechtskonferenz schon fortgeschritten sind, und diejenigen Bereiche des ICNT skizzieren und bewerten, die bereits als gesicherter Bestandteil des neuen Seevölkerrechts anzusehen sind. Wichtige Probleme sind jedoch noch ungelöst und bedeutende Teilfragen anderer,

Die IAO ohne die USA

Der Austritt der Vereinigten Staaten aus der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) reißt eine schmerzliche Lücke. Er reduziert die zur Verfügung stehenden Mittel ab sofort um ein Viertel, was nicht ohne Auswirkungen auf die Tätigkeit der Organisation und ihren Personalbestand bleiben kann. Als Lücke muß auch empfunden werden, daß die Vertreter der größten Industrienation der Welt in den Gremien der IAO nicht mehr mitarbeiten. Dies gilt insbesondere für die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, deren gewichtige Stimme auch innerhalb der jeweiligen Gruppen vermißt werden wird. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) hat deshalb in einer ersten Stellungnahme neben Überraschung auch Betrübnis darüber ausgedrückt, daß die Organisation auf die Mitarbeit eines Landes verzichten muß, das traditionell dem Fortschritt der Menschheit und der Verteidigung der Freiheit verpflichtet ist.

Dennoch kann und wird die Arbeit der IAO weitergehen. In formaler Hinsicht bleibt ihr seit 1919 bestehender Verfassungsauftrag unverändert. Dieser Verfassungsauftrag, der sich auf den Schutz der Menschenrechte, Beschäftigung, humane Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und vor allem Vereinigungsfreiheit richtet, wird von keiner Seite in Frage gestellt. Für seine Verwirklichung treten nach wie vor neben vielen Regierungen und Arbeitgebern machtvolle Arbeitnehmerorganisationen ein. So hat zum Beispiel der Deutsche Gewerkschaftsbund durch seinen stellvertretenden Vorsitzenden, Gerd Muhr, deutlich gemacht, daß er alles in seiner Kraft Stehende zu tun gewillt sei, um die IAO wieder mehr auf ihre ursprünglichen Ziele zurückzuführen und sie darauf zu konzentrieren. Er ist ferner der Meinung, daß man dies von innen her besser könne als von außen. Dabei spiele der Gesichtspunkt eine wichtige Rolle, daß in vielen wenig industrialisierten Ländern die Voraussetzungen für die Existenz unabhängiger Gewerkschaften nicht gegeben seien, daß man aber gerade deshalb an der Schaffung solcher Voraussetzungen mitarbeiten müsse.

Es muß daran erinnert werden, daß die Kritik der USA sich nicht gegen die Arbeit des Internationalen Arbeitsamtes als Exekutivorgan richtete. Dessen Arbeit: Information, Forschung, Vorbereitung internationaler Arbeitsnormen und vor allem technische Zusammenarbeit wird jetzt wohl in ihrem quantitativen Umfang, nicht aber hinsichtlich Art und Zielsetzung berührt werden. Kritisiert wurden vor allem die Mißachtung oder der Mißbrauch von Verfahrensregeln sowie sachfremde, *politische* Beschlüsse der Internationalen Arbeitskonferenz. Es ist wünschenswert und vorstellbar, daß manche Konferenzteilnehmer ihr Abstimmungsverhalten in Zukunft überprüfen werden. Dies gilt insbesondere für solche wenig industrialisierten Länder, in denen sich eine quantitativ reduzierte Tätigkeit der IAO besonders fühlbar machen wird. Hier könnten Einsichten und damit Mehrheiten wachsen, die eine Konzentration auch der Konferenz auf den Verfassungsauftrag der Organisation erleichtern. Wenn die Hoffnung auf solche aus Schmerzen erwachsende Einsichten begründet ist, so könnte dies weiterführen zu der Hoffnung, daß die USA den Weg zurück in die IAO finden, eine Möglichkeit, die sie offiziell angedeutet haben, und von der früher bereits 16 derjenigen 19 Länder Gebrauch gemacht haben, die die IAO im Laufe ihrer fast 60jährigen Geschichte vorübergehend verlassen hatten.

Unabhängig von solchen Hoffnungen und ungeachtet erschwelter Bedingungen wird die auf Sachfragen bezogene Arbeit des Internationalen Arbeitsamtes fortgeführt werden.

Detlev Zöllner

im übrigen geklärter Komplexe weiterhin offen. Das Bild wäre daher unvollständig, wenn nicht kurz auf die wichtigsten »weißen Flecken«, die noch verblieben sind, eingegangen würde. Von der Zielsetzung des Beitrages her können diese Ausführungen einen Bericht über die sechste Tagung der Konferenz jedoch nicht ersetzen⁴¹.

Es kann kaum noch einem Zweifel unterliegen, daß am Ende der Beratungen eine Einigung über die Einräumung besonderer Nutzungsrechte an den Meeresschätzen und Kontrollrechte hinsichtlich der Aktivitäten Dritter zugunsten der Küstenstaaten in der 200-sm-Wirtschaftszone stehen wird⁴². Die in diesem Zusammenhang sich stellenden Grundfragen des Rechtsstatus der Wirtschaftszone und der Beteiligung der Binnenstaaten und anderen geographisch benachteiligten Staaten an der Ausbeutung der Meeresschätze sind jedoch noch ungelöst. Die Behandlung der letztgenannten Frage ist zugleich ein Beispiel für die mangelnde Solidarität innerhalb der westlichen Industrienationen, des Ostblocks und der Entwicklungsländer: In allen Gruppen versuchen einflußreiche Küstenstaaten, die Interessen der Minderheit zu unterdrücken⁴³. Das ist besonders bedauerlich in bezug auf die erstgenannte Gruppe, die gleichzeitig in der Tiefseeboden-Frage im wesentlichen um einen wirksamen Minderheitenschutz kämpft. Am Rande sei erwähnt, daß andere, zwar weniger bedeutende, aber nicht unwichtige Fragen ebenfalls noch der Beantwortung harren wie etwa die Regeln für die Fischerei stark wandernder Arten (Artikel 64 ICNT) und anadromer Bestände (Artikel 66 ICNT).

In bezug auf die Rechtsordnung für den *Festlandsockel* kann als gesichert gelten, daß die Festlandsockel-Rechte teilweise über die 200-sm-Wirtschaftszone hinausgehen werden. Schon nach dem geltenden, im Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über den Festlandsockel kodifizierten Recht ist das ja der Fall, und zwar dann, wenn die 200-m-Tiefenlinie in einer größeren Entfernung als 200 sm von der Küste verläuft oder die Wassertiefe eine Ausbeutung der Vorkommen zuläßt⁴⁴. Diese Abgrenzung ist aber durch die technische Entwicklung überholt und auch aus anderen Gründen ist eine eindeutige Grenzziehung wünschenswert. Eine überzeugende Formel für eine genaue Abgrenzung zum Tiefseeboden konnte allerdings noch nicht gefunden werden. Auch der Umfang einer finanziellen Beteiligung anderer Staaten an den jenseits der 200-sm-Zone gewonnenen Meeresschätzen ist weiterhin umstritten.

Die Beratungen über das *Tiefseeboden-Regime* sind sowohl während der Konsultationen des norwegischen Ministers Evensen vor als auch auf der sechsten Sitzung selbst im Gegensatz zum Vorjahr leidlich positiv verlaufen. Teil XI des ICNT reflektiert den dabei erreichten Beratungsstand jedoch so wenig, daß er als eine ernste Belastung für die weiteren Verhandlungen angesehen werden muß. Die Artikel 133 ff. ICNT werden in der jetzigen Form kaum jemals allgemein anerkanntes Völkerrecht werden; denn es ist einfach nicht einzusehen, warum eine Regierung, die ernsthaft am Tiefseebergbau interessiert ist, diesen Regeln zustimmen sollte.

Im Bereich der wissenschaftlichen *Meeresforschung* zeichnet sich in bezug auf die Kernfrage der Zustimmungspflichtigkeit von Forschungshandlungen in der Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel eine Lösung ab, die von dem generellen Erfordernis der Zustimmung ausgeht. Die Zustimmung des Küstenstaates soll aber im Normalfall erteilt werden und in anderen Fällen als erteilt gelten. Wegen der engen Verknüpfung mit dem Problem des Rechtsstatus der Wirtschaftszone wird jedoch eine Einigung nur im Zusammenhang mit der Lösung dieser Frage zu erzielen sein.

Eine übergreifende Frage, die weiterhin Gegenstand harter Verhandlungen bildet, ist die *Abgrenzung der Meereszonen* benachbarter Staaten. Da hier im Rahmen der Seerechtskonferenz bereits konkrete bilaterale Grenzstreitigkeiten ausgeglichen werden, ist eine Einigung so bald nicht zu erwarten.

Die Beratungen über ein *System obligatorischer Streiterledigung* sind soweit fortgeschritten, daß das Institut als solches nicht mehr in Frage gestellt ist. Schon wegen der Verknüpfung mit noch offenen materiellen Fragen wird aber der Komplex insgesamt trotz Annäherung der Standpunkte und Lösung wichtiger Einzelfragen erst im Rahmen einer Gesamtlösung abgeschlossen werden können.

III. Schlußbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen konnten nicht alle Verhandlungsgegenstände ansprechen. Es mußten vielmehr die Elemente ausgewählt werden, die das zukünftige Seevölkerrecht am nachhaltigsten prägen werden. Deshalb wurde unter anderem der Komplex über den Zugang der Binnenstaaten zum Meer ausgeklammert, der eigentlich auch nur kraft Sachzusammenhangs Gegenstand der Konferenz ist. Es sei lediglich vermerkt, daß die Binnenstaaten sich durch das Hochspielen dieser Frage in eine taktisch unglückliche Position hinsichtlich der eigentlichen Nutzungsfragen begeben haben; denn hierdurch wird es den Küstenstaaten beträchtlich erleichtert, die Binnenstaaten auf unwesentliche Verbesserungen des Zugangsrechts abzurängen und so ihnen und den anderen geographisch benachteiligten Staaten die Nutzungsrechte an den lebenden Schätzen der küstennahen Meeresräume zu entziehen.

Für eine Gesamtbewertung ist der Zeitpunkt noch nicht gekommen. Zu viele wichtige Fragen sind offen. Das Urteil wird aber vermutlich nicht positiver ausfallen als die Bewertung der hier beschriebenen Neuerungen. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß die Seerechtskonferenz sich bewährt hat — und hoffentlich weiter bewähren wird — als ein Instrument zur Kanalisierung und friedlichen Verwirklichung grundlegender Wandlungen der Nutzungsverhältnisse an den Weltmeeren. Vielleicht wird darin einmal der eigentliche Wert der Beratungen gesehen werden.

Anmerkungen

- 1 Die sechste Tagungsrunde der am 3. Dezember 1973 aufgenommenen Beratungen dauerte vom 23. Mai bis 15. Juli 1977.
- 2 Text: UN-Doc. A/CONF. 62/WP. 10.
- 3 Die Entstehungsgeschichte des ICNT wie auch der vorher erarbeiteten Verhandlungstexte und die Arbeitsweise der Konferenz überhaupt würden eine eigene Untersuchung rechtfertigen.
- 4 UN-Doc. A/CONF. 62/WP. 10/Add. 1.
- 5 Teil I (Tiefseeboden-Regime) von Ausschuß I, Teil II (Rechtsordnung des Küstenmeers, der Wirtschaftszone, des Festlandsockels, der Hohen See usw.) von Ausschuß II, Teil III (Meeresumweltschutz sowie Meeresforschung und Technologietransfer) in zwei Arbeitsgruppen des Ausschusses III und Teil IV (Streiterledigung) vom Plenum erarbeitet; Text: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 5, S. 125 und Bd. 6, S. 144.
- 6 Das oben erwähnte Memorandum weist allerdings zutreffend darauf hin, daß der Verhandlungstext nicht den Status eines formellen Entwurfs mit den sich daraus ergebenden verfahrensmäßigen Konsequenzen hat.
- 7 Artikel 64 ergänzt durch Anhang I über stark wandernde Fischarten.
- 8 Anhang II über grundlegende Bedingungen der Aufsuchung und Gewinnung und Anhang III über das Statut des »Enterprise«.
- 9 Anhänge IV bis VII über Schlichtung, Statut des Seegerichts, Schiedsverfahren und besonderes Schiedsverfahren.
- 10 Z. B. werden Fragen des Meeresumweltschutzes nicht nur in Teil XII, sondern auch den Teilen I bis III, V bis VII und XI geregelt. Andererseits enthalten etwa die Teile VII und XII Regelungen, die auch für andere Teile relevant sind und daher besser in einen allgemeinen Teil vor die Klammer gezogen würden.
- 11 Das gilt insbesondere im Verhältnis zur Schifffahrt; denn der Tiefseebergbau wird einen beträchtlichen Zusatzbedarf an Seetransportleistungen erzeugen.
- 12 Hierdurch wird einerseits das Einfließen von sachwidrigen Erwägungen erleichtert und damit eine Einigung zusätzlich erschwert. Andererseits erhält die fehlende Einigung über das Tiefseeboden-Regime gleichzeitig ein Gewicht für die Konferenz insgesamt, das ihr im Hinblick auf die größere Bedeutung der übrigen Fragenkomplexe nicht zukommt.
- 13 Text: Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Bd. 4, S. 153.
- 14 Siehe auch Art. 6 ICNT in Vergleich zu Art. 5 ISNT II und auch noch Art. 5 RSNT II.
- 15 Allerdings erkennt eine wachsende Zahl von Staaten, daß die Ausdehnung des Küstenmeers auf 12 sm durch einen Nachbarstaat für sie Nachteile mit sich bringen kann. Dementsprechend setzt sich u. a. die Bundesrepublik Deutschland dafür ein, daß in bestimmten

- Fällen die Ausdehnung auf 12 sm unzulässig sein soll; vgl. UN-Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 94.
- 16 Für diese Entwicklung ist aber wiederum die Seerechtskonferenz selbst in hohem Maße mitverantwortlich; denn die dort erzielte Übereinstimmung, daß ein Staat dieses Recht *haben soll*, hat viele Staaten erst zu ihrem einseitigen Vorgehen ermutigt.
- 17 Siehe aber die Ausführungen unter 2.
- 18 Vgl. z. B. Art. 24 Abs. 2 ICNT: Bekanntmachung von Schifffahrtshindernissen im Küstenmeer.
- 19 Der einschlägige Abschnitt des Übereinkommens von 1958 unterscheidet Vorschriften, die auf alle Schiffe, auf Handelsschiffe, auf Staatsschiffe mit Ausnahme der Kriegsschiffe sowie auf Kriegsschiffe anwendbar sind, ohne die Erstreckung der auf alle Schiffe anwendbaren Vorschriften auf Kriegsschiffe zweifelsfrei festzulegen. Der ICNT, Teil II, Abschn. 3 dagegen unterscheidet Vorschriften, die auf alle Schiffe, auf Handelsschiffe und Staatsschiffe sowie auf Kriegsschiffe und andere nicht kommerzielle Staatsschiffe anwendbar sind. Durch Fortfall von den den alten Art. 21 und 22 entsprechenden Vorschriften ist eindeutig klargestellt, daß Art. 17 ICNT auch für Kriegsschiffe gilt.
- 20 Das gilt insbesondere für die Meerengen-Frage, die erst hierdurch ihre eigentliche Brisanz erhalten hat.
- 21 Erfreulicherweise konnte auf der Sechsten Tagung festgestellt werden, daß diese Erkenntnis jedenfalls in bezug auf Schifffahrtsfragen, für die das in besonderem Maße gilt, allmählich wieder wächst.
- 22 Wichtige Ausnahmen sind die in Buchstaben h (vorsätzliche schwere Meeresverschmutzung) und l (Auffangtatbestand) genannten Fälle.
- 23 Inhaltsgleich mit Art. 18 Abs. 2 ISNT II.
- 24 Vgl. Art. 24 des genannten Übereinkommens.
- 25 Vgl. Hoog: Die Genfer Seerechtskonferenzen von 1958 und 1960, S. 30.

- 26 Art. 16 Abs. 4.
- 27 Teil III mit Art. 34 bis 45 und Art. 234 des Teils XII.
- 28 Vgl. u. a. die Dardanellen-Frage.
- 29 Nach Art. 42 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 41 ICNT handelt es sich um Bestimmungen über Zwangswege und Verkehrstrennungsgebiete und nach Art. 42 Abs. 1 Buchst. b um solche über das Ablassen von Öl und anderen Schmutzstoffen.
- 30 Vgl. auch das o. a. Memorandum des Konferenzpräsidenten; a.a.O., S. 11.
- 31 Bis zu 3 Prozent der Ausgangslinien dürfen maximal 125 sm lang sein (Art. 47 Abs. 2 ICNT).
- 32 Vgl. Art. 5 Abs. 1 des o. a. Übereinkommens über das Küstenmeer und die Anschließzone.
- 33 Nach Art. 2 des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 über die Hohe See.
- 34 Art. 54 ICNT verweist ausdrücklich auf einschlägige Bestimmungen des Meerengen-Regimes.
- 35 Vgl. Krüger: Hohe See, in: Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Bd. 1, S. 791 f.
- 36 Text: BGBl 1972 II, 1089.
- 37 Vgl. Art. 86 ICNT, der aber im Vergleich zu Art. 75 RSNT II einen wichtigen Zusatz erhalten hat.
- 38 Vgl. Art. 24 und 25.
- 39 Zu Art. 234 ICNT siehe die Ausführungen unter 2.
- 40 Diese zentrale Vorschrift des Meeresumweltteils geht auf Vorschläge der deutschen Delegation in Caracas zurück; vgl. UN-Doc. A/CONF. 62/C. 3/L. 7.
- 41 Vgl. hierzu u. a. den Kurzbericht in VN 4/1977 S. 127 f.
- 42 Wie unter I, 5 ausgeführt, ist die Einigung über Kontrollrechte im Teilbereich Meeresumweltschutz im wesentlichen schon erzielt.
- 43 Vgl. Platzöder: Politische Konzeptionen zur Neuordnung des Meeresvölkerrechts, S. 44 f.
- 44 Vgl. Art. 1 des Übereinkommens.

Direktfernsehen — Fernerkundung — Mondvertrag

Aufgaben und Arbeiten des Weltraumausschusses der Vereinten Nationen

VOLKER KNOERICH

Zwanzig Jahre nach dem Start des ersten künstlichen Satelliten erscheint es angebracht, eine Übersicht über den gegenwärtigen Stand der Befassung der Vereinten Nationen mit Weltraumfragen — für die die Generalversammlung 1959 den Weltraumausschuß einsetzte — zu geben. Der Ausschuß hat wertvolle Arbeit geleistet, die friedliche Erforschung und Nutzung des Weltraumes allen Staaten zu ermöglichen und international zu regeln. Nachdem Wulf von Kries in dieser Zeitschrift (Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum, VN 4/1977 S. 111 ff.) bereits über eine spezielle Weltraumnutzungsart, mit der sich der Ausschuß derzeit beschäftigt, eingehend berichtet hatte, soll im folgenden Beitrag auch der Informationsübertragung in Form des sogenannten Direktfernsehens besondere Beachtung geschenkt werden.

Der im Bundesministerium für Forschung und Technologie tätige Verfasser hat, seit die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen und ihres Weltraumausschusses ist, diesem Ausschuß als Delegierter angehört.

I. Nord-Süd-Dialog auch in Weltraumfragen

Als die Bundesrepublik Deutschland auf der 28. Generalversammlung 1973 Mitglied der Vereinten Nationen wurde, bemühte sie sich sogleich um Aufnahme in die Gremien, die sich mit wissenschaftlich-technischen Problemen und deren völkerrechtlichen Implikationen beschäftigen. Dazu zählt vor allem der Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums, kurz: Weltraumausschuß. Die Zahl von 28 im Ausschuß vertretenen Nationen wurde 1974 auf 37 erhöht. Unter den neu aufgenommenen Mitgliedern war nicht nur die Bundesrepublik, sondern auch die DDR. Dem Ausschuß gehören seitdem alle acht Ostblockstaaten an. Ihnen stehen elf nur wenig untereinander abgestimmte westliche Industriestaaten gegenüber, die zum Teil stark um eigenes Profil bemüht sind. Die Entwicklungsländer stellen 17 der 37 Ausschußmitglieder; unter ihnen fehlt die Volksrepublik China, die bisher kein Interesse an einer Mitgliedschaft gezeigt hat¹. Während einige kleine Entwicklungsländer sich an der Ausschußarbeit kaum beteiligen, spielen andere eine gewichtige Rolle, zum Beispiel

Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien und Mexiko. Daß die beiden Weltmächte USA und Sowjetunion angesichts des Umfangs ihrer eigenen Weltraumaktivitäten an der Arbeit des Ausschusses besonders interessiert sind und sie in ihrem Sinne zu beeinflussen suchen, liegt auf der Hand. Doch auch sie unterliegen dem Zwang zur Einigung, denn der Ausschuß arbeitet nach dem Konsensprinzip, das sich in der Vergangenheit bewährt hat.

Die Liste seiner Erfolge ist beachtlich. Zu nennen sind:

1. der Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967, der als eine Art internationales Grundgesetz für die Erforschung und Nutzung des Weltraumes anzusehen ist (kurz: Weltraumvertrag²),
2. das Übereinkommen über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen vom 22. April 1968³,
3. Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände vom 29. März 1972⁴,
4. das Übereinkommen über die Registrierung von in den Weltraum verbrachten Gegenständen vom 12. November 1974, das von der Bundesrepublik zwar unterzeichnet, aber bisher noch nicht ratifiziert worden ist⁵.

Die weltweite Auseinandersetzung um internationale Regeln gewinnt in dem Maße an Gewicht und Schwierigkeit, in dem die Erforschung, vor allem aber die Nutzung des Weltraumes fortschreitet und politische und wirtschaftliche Interessensgegensätze ins Spiel kommen. Sie werden vornehmlich im Weltraumausschuß ausgetragen⁶.

Seit einigen Jahren wird die Arbeit im zunehmendem Maße durch das Bemühen der Entwicklungsländer bestimmt, die Themen des Nord-Süd-Dialogs in die Diskussionen des Weltraumausschusses einzubringen. Sie glauben, ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen am besten verfolgen zu können, wenn die Weltraumaktivitäten möglichst restriktiven rechtlichen Regelungen unterworfen sind. Solche Restriktionen treffen vor allem die Industriestaaten, da bis auf weiteres im wesentlichen nur sie technologisch und finanziell zur Nutzung des Weltraumes in der Lage sein werden. Ziel der

Entwicklungsländer ist es, eine Teilnahme an den Weltraumaktivitäten der Industriestaaten möglichst ohne Gegenleistungen und möglichst unter Überführung der Aktivitäten in eine internationale Organisation zu erreichen, in der sie eine solide Mehrheit haben. Parallelen zur Diskussion um die Ausbeutung des Meeresbodens (vgl. den Beitrag S. 167 ff. dieser Ausgabe) drängen sich auf.

Für die Industriestaaten, und das gilt nicht nur für die westlichen, sondern auch für die östlichen, wird es im Weltraumausschuß schwieriger, Lösungen, die auch ihren Interessen gerecht werden, zu erreichen. Zwar kann aufgrund des Konsensprinzips kein Staat überstimmt werden, jedoch zwingt dieses Prinzip nicht nur zur Kompromißbereitschaft, sondern oft auch dazu, in einem Strom mitzuschwimmen, dem man sich eigentlich gar nicht anschließen wollte. Da mag es verständlich sein, daß der Nachteil des Konsensprinzips — mitunter steht es einem Höchstmaß an Arbeitseffizienz im Wege — von einigen Industriestaaten manchmal als gar nicht so nachteilig empfunden wird. Lösungen, die sich die Entwicklungsländer vorstellen, pflegen die Industriestaaten Geld zu kosten. Das trifft vor allem die Vereinigten Staaten, die in der Nutzung des Weltraumes am weitesten fortgeschritten sind. Darum kann ein ›Spielen auf Zeit‹ nützlich sein.

Wie in anderen Bereichen auch sehen sich die USA in die Rolle des Gegners der Entwicklungsländer gedrängt, während die Sowjetunion versucht, in einer vom Nord-Süd- zum West-Süd-Konflikt verengten Konfrontation den Schiedsrichter zu spielen und dabei zugleich eigene Interessen zu verfolgen. Dabei ist die Sowjetunion eher noch weniger als andere Industriestaaten bereit, eigene Weltraumaktivitäten in einen internationalen Rahmen zu stellen und Mittel zugunsten der Entwicklungsländer aufzubringen. Das wird in zunehmendem Maße begriffen, und so gerät sie oft mehr oder weniger deutlich an die Seite der Vereinigten Staaten und zusammen mit ihnen in die Kritik der Entwicklungsländer. Niemand sollte dabei die wahre Lage verkennen: Den Entwicklungsländern steht kraft ihrer deutlichen Mehrheit in der Generalversammlung jederzeit die Möglichkeit offen, einen ›Durchmarsch‹ zu versuchen, d. h. ohne Empfehlung des Weltraumausschusses in der Generalversammlung eine Resolution zu verabschieden, die einseitig den Interessen der Entwicklungsländer dient und deren Befolgung zu mißfachten vielen Industriestaaten politisch und moralisch sehr schwerfallen würde. Und es geht dabei nicht um esoterische Belange, sondern um massive politische und wirtschaftliche Interessen, besonders bei der Telekommunikation mittels direktsenderer Satelliten sowie der Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum.

II. Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Weltraumausschuß dank ihres Ansehens als technologisch und finanziell leistungsfähiger Industriestaat betont freundlich aufgenommen worden. Gleiches geschah in den beiden Unterausschüssen, dem Unterausschuß Recht und dem Unterausschuß Wissenschaft und Technik. Beide arbeiten als Gremien aller Mitglieder, d. h. daß die Bundesrepublik automatisch auch in ihnen vertreten ist. Die in diesen Unterausschüssen stattfindende Detailarbeit ist besonders wichtig, bedauerlich ist nur die dort üblich gewordene einseitige Betonung rein rechtlicher Aspekte. Bei Technologien, die sich noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung befinden, ist es problematisch, wenn wissenschaftlich-technische, aber auch organisatorische und finanzielle Fragen in den Hintergrund treten, was zum Teil durch fehlenden Sachverstand vieler Delegierter bedingt sein mag. Damit läuft man Gefahr, die Fortentwicklung neuer Technologien durch Rechtsnormen zu behindern und sie von ihrer eigenen Zukunft abzuschneiden, bevor diese recht begonnen hat.

Die deutsche Mitarbeit war in der ersten Zeit vor allem ein Lernprozeß, in dem es darum ging, die verschiedenen The-

men der Diskussionen und die dazu vertretenen unterschiedlichen Auffassungen näher kennen und verstehen zu lernen. Im Ausschuß spielt der Informationsaustausch über nationale Weltraumaktivitäten nicht nur aus Selbstdarstellungsgründen eine bedeutende Rolle. Angesichts der Tatsache, daß die Bundesrepublik nach den USA, der Sowjetunion und Frankreich die viertgrößte ›Weltraummacht‹ ist, hat sie, dem Beispiel anderer folgend, die Mitglieder des Ausschusses alljährlich über Art und Entwicklungsstand ihrer Weltraumprojekte, die entweder national, bilateral oder multilateral durchgeführt werden, unterrichtet. Dabei ist sie vor allem auch auf ihr Engagement im Rahmen der europäischen Weltraumorganisation, der in Paris residierenden ›European Space Agency‹ (ESA) eingegangen. Die deutsche Delegation hat dann jedoch sehr bald versucht, eigene Vorstellungen über eine weltweite Zusammenarbeit bei der Nutzung des Weltraumes zu entwickeln und den anderen Delegationen verständlich zu machen:

- > Sie hat ihre Absicht betont, Weltraumtechnologien, insbesondere im Bereich der Telekommunikation und der Fernerkundung zum Nutzen der Entwicklungsländer einzusetzen. Dazu gehört auch die Verbreitung der Kenntnisse über die Anwendung dieser Technologien. Die DFVLR (Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt) hat deshalb im Sommer 1976 in Oberbayern unter der Schirmherrschaft der UN und der FAO ein erfolgreiches Ausbildungsseminar für Sachverständige aus Entwicklungsländern veranstaltet, das sich mit Methoden der Fernerkundung in Land- und Forstwirtschaft sowie in der Hydrologie befaßte.
- > Die Bundesrepublik hat sich bemüht, zur Analyse der Anwendungsmöglichkeiten und des künftigen Bedarfs von Weltraumtechnologien beizutragen. Sozusagen als ›Einstand‹ hat sie der UN drei Studien über Anwendungsmöglichkeiten der Fernerkundung überreicht, die beträchtliches Echo besonders bei den Entwicklungsländern gefunden haben.
- > In den Rechtsdiskussionen hat sie versucht, Verständnis für das Prinzip der Direktfernseh- und Fernerkundungsfreiheit zu finden sowie für pragmatische Lösungen zu werben, die auf dem Boden der wissenschaftlich-technischen und finanziellen Gegebenheiten stehen und deshalb auch im wohlverstandenen Interesse der Entwicklungsländer liegen.

Besonders in Fragen der Fernerkundung war die deutsche Delegation bemüht, eigene Diskussionsbeiträge zu leisten. Um so bedauerlicher ist es, daß 1976 ein von ihr vorbereitetes Arbeitspapier, das in der kontroversen Debatte über internationale Grundsätze für Fernerkundungsaktivitäten einen vermittelnden Beitrag leisten sollte, sogleich wieder mit der Begründung zurückgezogen wurde, eine weitere Abstimmung mit den westlichen Industriestaaten sei erforderlich.

Eine Anmerkung dazu sollte nicht unterdrückt werden: Man muß damit rechnen, daß in absehbarer Zeit im Bereich des Direktfernsehens und der Fernerkundung von den Vereinten Nationen rechtliche Regelungen verabschiedet werden, die weltweite Geltung beanspruchen. Selbst wenn man der Ansicht ist, daß solche Regelungen die weitere technische Entwicklung oder eine sachbezogene internationale Zusammenarbeit behindern können, kann man sich dem Bemühen der Mehrheit der Mitgliedstaaten um eine Verabschiedung solcher Regelungen kaum in den Weg stellen. Auch deutscherseits sollte man statt dessen versuchen, aktiv zu dem mühevollen Prozeß beizutragen, Normen zu finden, die geeignet sind, Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Staaten friedlich und praxisbezogen zu lösen. Gegenstand dieser Normen sollten nicht nur rein rechtliche Regelungen sein, sondern auch die technologischen, organisatorischen und finanziellen Randbedingungen, die eine Nutzung des Weltraumes im in-

ternationalen Kontext erst ermöglichen. Solche Normen sollten vor allem von genügender Flexibilität sein, um Anpassungen an neue, noch nicht voraussehbare Entwicklungen zu ermöglichen. Daß die Bundesrepublik sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften oder der ESA und darüber hinaus mit allen westlichen Industriestaaten abstimmt, ist nicht nur geboten und nützlich, sondern in den während der Sitzungen regelmäßig stattfindenden Konsultationsrunden auch mit Erfolg praktiziert worden. Man möchte der deutschen Delegation künftig die nötige Standfestigkeit wünschen, eigene, für richtig erkannte Haltungen auch dann weiterzuverfolgen, wenn sie sich nicht recht mit den Auffassungen ihrer großen westlichen Verbündeten decken wollen. Sie braucht dabei nicht gleich so weit zu gehen, wie manche befreundete Staaten es zuweilen tun, um ihre Unabhängigkeit vom westlichen Lager unter Beweis zu stellen.

III. Gegenwärtige Aufgaben des Weltraumausschusses

Die Arbeit der Vereinten Nationen in Weltraumangelegenheiten vollzieht sich in der Weise, daß im Frühjahr eines jeden Jahres nacheinander mehrere Wochen die Unterausschüsse Wissenschaft und Technik bzw. Recht tagen und Berichte erarbeiten, die im Sommer im Weltraumausschuß diskutiert werden. Der Weltraumausschuß beschließt seine Arbeit mit einem Bericht an die Generalversammlung, die dann im Herbst in einer Resolution das Mandat für die Ausschubarbeit im folgenden Jahr festlegt. Vorsitzender des Weltraumausschusses ist seit einer Reihe von Jahren der österreichische Botschafter bei den Vereinten Nationen, Dr. Peter Jankowitsch, der sein Amt mit Zielstrebigkeit und Geschick wahrnimmt. In den sechziger Jahren war der jetzige UN-Generalsekretär Dr. Kurt Waldheim Vorsitzender dieses Gremiums. Die Aufgaben, denen sich der Weltraumausschuß seit einigen Jahren gegenüber sieht und die zu lösen ihm offensichtlich schwerfällt, lassen sich wie folgt umreißen:

1. Direktfernsehen

Eine zentrale Aufgabe ist es, Normen für die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen durch Hochleistungssatelliten zum direkten Empfang durch Fernsehgeräte aufzustellen. Ein solches »Direktfernsehen« ist vor allem für großräumige Staaten mit einem unzureichenden terrestrischen Sendernetz wirt-

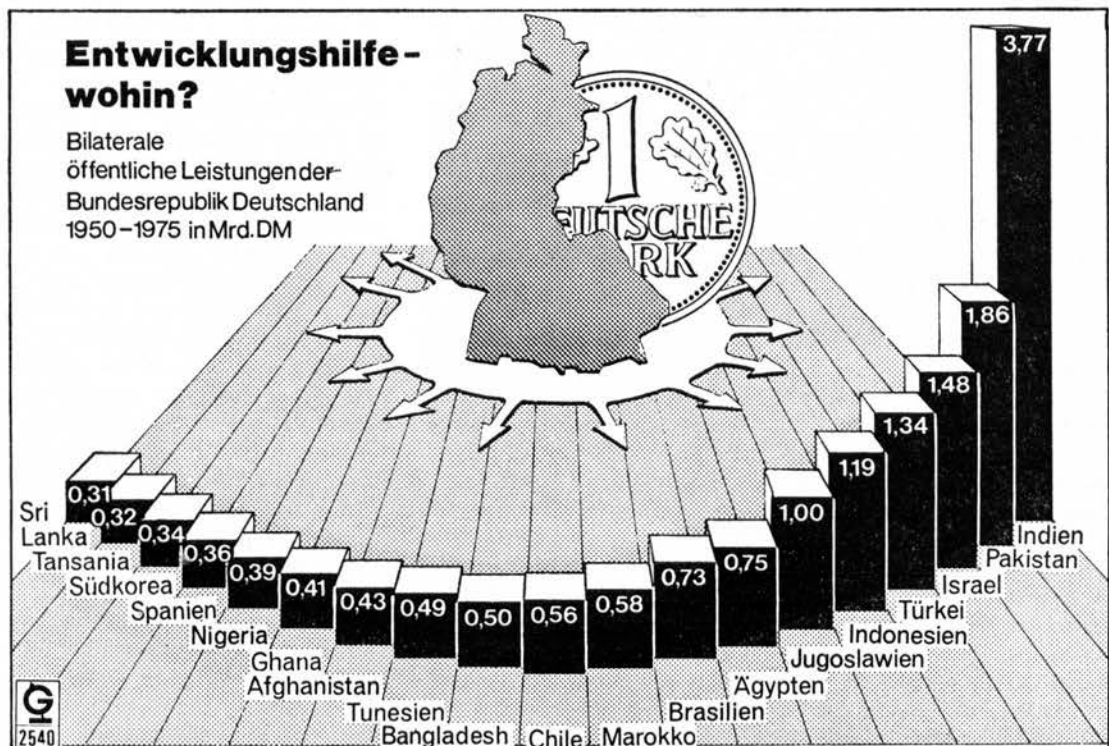
schaftlich interessant. Es ist aber auch für die grenzüberschreitende Kommunikation von großer Bedeutung. Zur Zeit sind direkt sendende Satelliten erst in der Planung oder im Experimentalstadium⁷. Das technische Problem besteht nicht darin, einen geeigneten Satelliten in einen geostationären Orbit zu bringen⁸, sondern in der Ausstattung des Satelliten mit so leistungsfähigen Solarzellen, daß sie genügend Energie zur Abstrahlung von Programmen direkt auf den Bildschirm erzeugen. Für eine Fläche von der Größe der Bundesrepublik Deutschland wäre eine Sendeleistung von etwa 0,4 Kilowatt erforderlich.

Die Sowjetunion hat schon 1972 der UNO einen Entwurf für eine Konvention über die Nutzung von Satelliten für Direktfernsehsendungen vorgelegt⁹. Ihr geht es dabei vor allem darum, bei grenzüberschreitenden Sendungen das Prinzip der vorherigen Zustimmung des betroffenen Staates (»prior consent«) zu normieren. Sie meint, aus der Staatssouveränität folge, daß Sendungen, die in fremdes Hoheitsgebiet ausgestrahlt werden, der vorherigen Zustimmung des Staates bedürfen, auf dessen Territorium sie empfangen werden können. Auf sowjetisches Betreiben beauftragte die 27. Generalversammlung am 9. November 1972 den Weltraumausschuß, Prinzipien auszuarbeiten, mit denen das Direktfernsehen völkerrechtlich geregelt werden soll¹⁰.

Dieser Auftrag führte in den folgenden Jahren zu schwierigen und kontroversen Diskussionen. Einige Staaten wie die Vereinigten Staaten, Schweden und Kanada sowie Argentinien versuchten, sie durch Alternativ-Entwürfe in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hauptrolle in den Auseinandersetzungen spielte die Frage, ob und in welchem Umfang es beim internationalen Direktfernsehen ein Prinzip der vorherigen Zustimmung und Mitwirkung des empfangenden Staates bei grenzüberschreitenden Sendungen geben soll. Damit verbunden war die Frage der Zulässigkeit von Kontrollen der Programminhalte und von Sanktionsmechanismen bei unrechtmäßigen Sendungen. Außerdem betrafen die Auseinandersetzungen die Formulierung von Prinzipien über internationale Zusammenarbeit sowie über das Recht und die Pflicht zu Konsultationen unter den Beteiligten¹¹.

Eine breite, aber heterogene Mehrheit der Ausschußmitglieder folgte mehr oder weniger engagiert den sowjetischen Vorstellungen, die sogar bei einigen westlichen Staaten Verständ-

1976 erreichte die öffentliche Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland 3,6 Mrd. DM. Mehr als 70 Prozent der Weltbevölkerung leben in Entwicklungsländern, die meisten davon in Asien. Länder dieses Erdteils empfangen denn bisher auch über die Hälfte der bundesdeutschen Entwicklungshilfe, allen voran Indien. Auch auf Platz zwei bis fünf der Empfängerliste stehen Länder des asiatischen Kontinents. Insgesamt leistete die Bundesrepublik Deutschland bisher 38 Mrd. DM an öffentlicher Entwicklungshilfe, die unmittelbar an Partnerländer gegeben wurde (bilateral), und weitere zwölf Mrd. DM, die als Zuwendungen und Kredite an internationale Einrichtungen der Entwicklungshilfe (multilaterale Hilfe) gingen.



nis und Unterstützung fanden, z. B. bei Frankreich, Schweden und Kanada. Wer entweder der Staatssouveränität einen besonders hohen Rang einräumt oder Sendungen aus dem benachbarten Ausland als störend empfindet, ist leicht geneigt, den sowjetischen Vorstellungen zu folgen. Besonders die Entwicklungsländer sind in zunehmendem Maße bemüht, ihre heimische Lebensform vor fremden politischen und wirtschaftlichen Einflüssen abzuschirmen sowie den eigenen Staatsbürger vor unzensurierter Unterhaltung aus dem Ausland zu bewahren.

Die Gegenposition wird nur von einer Minderheit, vor allem von den USA, aber auch von Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland vertreten, zurückhaltend unterstützt von Belgien, Italien und Japan. Sie basiert auf dem Grundrecht der Meinungsfreiheit, als dessen Voraussetzung die Informationsfreiheit angesehen wird. Gemeint ist die Freiheit des einzelnen, sich ohne Vorzensur aus internationalen Quellen und über Grenzen hinweg unterrichten und unterhalten zu dürfen:

»Danach ist der einzelne grundsätzlich selber aufgerufen und in der Lage zu entscheiden, welche Informationen er empfangen und weitergeben will. Dementsprechend sollen restriktive Regelungen für Direktfernsehaktivitäten auf das Mindestmaß dessen begrenzt bleiben, was unter Berücksichtigung der Interessen des einzelnen, des Sende- und des Empfangsstaates vertretbar und geboten erscheint.«¹²

Es ist sicher richtig, daß der freie Informationsfluß, »the free flow of ideas«, der Völkerverständigung dient¹³, ebenso richtig ist jedoch, daß zwischen Staaten, die über mächtige Massenmedien verfügen und solchen, die dazu nicht in der Lage sind, ein Ungleichgewicht herrscht. Vor allem Entwicklungsländer sehen die Gefahr, sich weltweit nicht genügend artikulieren zu können, kultureller Überfremdung ausgesetzt zu sein und dabei die eigenen Wertvorstellungen zu verlieren. Die UNESCO hat, um dem entgegenzuwirken, in ihrem neuen Sechsjahresplan¹⁴, die Forderung nach einem in beiden Richtungen ausgewogenen Informationsfluß erhoben. Man wird bezweifeln dürfen, ob ein »balanced flow of information« für den Weltraumausschuß eine geeignete Formel ist, in der Arbeit über Prinzipien für das Direktfernsehen voranzukommen¹⁵; man wird statt dessen eine Formel für ein Mißbrauchsverbot finden müssen, das den legitimen Interessen der Entwicklungsländer in geeigneter Weise Rechnung trägt.

Das Festhalten der Minderheit an einem freien Informationsfluß wird auch durch die Sorge bestimmt, daß Direktfernsehprinzipien sinngemäß auf sämtliche grenzüberschreitende Hörfunk- und Fernsehsendungen ausgedehnt, ja daß ihr politischer Gehalt sogar auf andere Informationsträger wie Bücher und Zeitungen erstreckt werden könnte. Versicherungen, daß dies nicht beabsichtigt sei, überzeugen wenig.

Eine weitere Sorge bezieht sich auf den Inhalt dessen, was mit »internationalem« Direktfernsehen oder »grenzüberschreitenden« Sendungen tatsächlich gemeint ist. Soll das nach sowjetischen Vorstellungen für das internationale Direktfernsehen geplante Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nur solche Sendungen betreffen, die ähnlich wie beim »Radio Freies Europa« gezielt für die Bevölkerung eines ausländischen Staates ausgestrahlt werden, oder werden davon auch sogenannte »spill over«-Sendungen erfaßt? Damit sind für das Inland bestimmte Sendungen gemeint, die aber auch im benachbarten Ausland empfangen werden können, weil die elliptische Ausleuchtungszone eines Satelliten sich nicht mit den Grenzen des Sendestaates deckt, d. h. weil Überstrahlungen fremden Territoriums unvermeidlich sind. Wenn man das gesamte Bundesgebiet eines Tages von einem Satelliten aus mit Direktfernsehen versorgen will, müßte man wegen der geographischen Form des Bundesgebiets eine Überstrahlung von Teilen der DDR und auch der Tschechoslowakei in Kauf nehmen. Wäre aber von den Begriffen »internationales Direktfernsehen« und »grenzüberschreitende Sendungen« auch ein »spill

over« mit erfaßt, bedürfte die Bundesrepublik — folgte man den sowjetischen Vorstellungen — zur Ausstrahlung von Sendungen der vorherigen Zustimmung der DDR und der Tschechoslowakei. Das würde praktisch bedeuten, daß ihr die Nutzung der Direktfernsehtechnologie verwehrt wäre.

Angesichts der Spannungen zwischen der Informations- und Medienfreiheit einerseits und der Staatssouveränität andererseits ist es dem Weltraumausschuß bisher nur gelungen, von 14 zur Diskussion stehenden Prinzipien für neun einen Konsensus zu finden, doch bedürfen auch sie nach Fertigstellung des gesamten Textes nochmaliger Durcharbeitung. Zwei weitere Prinzipien konnten fallengelassen werden, so daß es nur noch um drei Prinzipien geht: Zustimmung und Mitwirkung bei grenzüberschreitenden Sendungen (»consent and participation«), Kontrolle von Programminhalten (»programme content«) und Sanktionsmaßnahmen bei unrechtmäßigen Sendungen (»unlawful broadcasts«). Auf die 1977 eingetretene Entwicklung wird noch einzugehen sein.

Die schon formulierten neun Prinzipien definieren Ziel und Zweck von Direktfernsehsendungen, erklären das allgemeine Völkerrecht für anwendbar, postulieren, daß allen Staaten und Völkern ohne Diskriminierung das Direktfernsehen zugute kommen soll und ermutigen zu internationaler Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Sie befassen sich mit der Staatshaftung für Sendungen und dem Recht und der Pflicht zu Konsultationen zwischen Staaten, die durch eine Sendung betroffen werden. Die restlichen Prinzipien regeln Fragen der Streitschlichtung, des Schutzes geistigen Eigentums und der Notifizierung von Direktfernsehaktivitäten bei den VN¹⁶.

Die vereinbarten Formulierungen enthalten alle Merkmale eines mühselig gefundenen Kompromisses. Die Bundesrepublik Deutschland bedauert insbesondere, daß es nicht gelungen ist, neben Staaten und Völkern auch den einzelnen als Nutzer des Direktfernsehens auszuweisen. Hier soll nicht auf die Frage eingegangen werden, ob und inwieweit das Individuum inzwischen als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist. Es genügt der Hinweis, daß rein begrifflich niemals ein Staat oder ein Volk, sondern stets nur der einzelne Mensch Adressat einer Fernsehsendung sein kann, sie empfängt und von ihr beeinflußt werden kann. Darauf, daß die Bundesrepublik in der Anerkennung dessen 1977 einen gewissen Erfolg erzielt hat, ist noch einzugehen.

2. Fernerkundung

Als zweite Hauptaufgabe sieht der Weltraumausschuß sein Mandat an, sich mit der Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum zu beschäftigen. Am 12. November 1974 hatte die 29. Generalversammlung den Ausschuß erstmals aufgefordert, der Fernerkundung Beachtung zu schenken und die damit im Zusammenhang stehenden organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Fragen näher zu untersuchen¹⁷. Die vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten geben dieser Weltraumtechnologie eine zunehmend politische und wirtschaftliche Bedeutung. Im Mittelpunkt des Interesses steht jedoch nicht der Satellit, sondern die erdgebundene Datenverarbeitung und -verteilung¹⁸. Der Weltraumausschuß hat in den letzten Jahren der Behandlung von Fragen der Fernerkundung einen hohen Stellenwert eingeräumt, einmal wegen der potentiellen Möglichkeit dieser Technologie, ein Mittel moderner Entwicklungshilfe zu werden, zum anderen wegen der Kontroll- und Koordinierungsrolle, die die UNO selbst auf diesem Gebiet spielen könnte. Auf diesem Hintergrund ist auch das Tauziehen zu sehen, internationale rechtliche Regelungen für Fernerkundungsaktivitäten zu formulieren. Mehrere Staaten haben Textentwürfe vorgelegt: es gibt einen lateinamerikanischen, einen sowjetisch-französischen und einen amerikanischen Entwurf¹⁹.

Während die USA im Hinblick auf ihren hohen Rohstoffbedarf sowie aus grundsätzlichen und praktischen Gründen für eine größtmögliche Freiheit bei der Sammlung und Verbrei-

tung von Fernerkundungsdaten eintreten, fühlen sich die Entwicklungsländer durch die Fernerkundungsaktivitäten der Industriestaaten in ihren Hoheitsrechten über ihr Territorium und dessen Naturschätze beeinträchtigt²⁰. Sie befürchten insbesondere, daß eine unkontrollierte Verbreitung von Kenntnissen über Rohstoffvorkommen und voraussichtliche Ernterträge ihre Wirtschafts- und Preispolitik beeinflussen könnte. Andererseits sehen sie deutlich die Vorteile, die diese Technologie für die Entwicklung ihrer Länder bringen kann, vor allem wenn sie unter ihrer eigenen Kontrolle eingesetzt wird. Auf diese Weise gewinnt die Fernerkundung für den Nord-Süd-Dialog und die Vorstellungen der Entwicklungsländer über eine neue Weltwirtschaftsordnung Bedeutung.

Dem Unterausschuß Recht ist es 1976 und 1977 gelungen, nachdem er zuvor gemeinsame Auffassungen der Mitgliedstaaten in einzelnen Bereichen feststellen konnte, elf Prinzipien zu formulieren; die Prinzipientexte sind jedoch keineswegs in allen Teilen unstrittig²¹. Dieser Erfolg darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wirklich wichtige und strittige Frage ungelöst ist, nämlich ob und inwieweit die Verfügung über Fernerkundungsdaten hinsichtlich fremder Territorien eingeschränkt werden soll. Ob dieses Problem mit der von der Sowjetunion offerierten Formel der Unterscheidung nach dem Grad der Auflösung der Daten aus der Welt geschafft werden kann, bleibt abzuwarten: den (verfügungsfreien) globalen und regionalen Daten sollen lokale Daten gegenübergestellt werden, deren Verbreitung nur mit vorheriger Zustimmung des betroffenen Staates erlaubt ist. In den Bericht des Unterausschusses Recht dieses Jahres ist zwar in besonders hervorgehobenen »eckigen Klammern«, aber immerhin doch ein Text für ein zwölftes Prinzip aufgenommen worden, das auf einen mongolischen Vorschlag zurückgeht und die Zulässigkeit der Fernerkundung in Beziehungen zu der Souveränität eines Staates über seine Naturschätze setzt. Dieser Text ist für die Vereinigten Staaten, aber auch für die Bundesrepublik Deutschland und andere westliche Staaten sicher nicht annehmbar; er muß im nächsten Jahr erneut diskutiert werden.

3. Mondvertrag — Definitionsfragen — Neue Weltraumkonferenz

Eine weitere Aufgabe des Weltraumausschusses ist es, einen Mondvertrag zu entwerfen. Dies wird seit einigen Jahren, aber bei den meisten Mitgliedstaaten mit deutlich erlahmendem Interesse, versucht. Die Streitpunkte in diesem Zusammenhang sind der Geltungsbereich eines solchen Vertrages, die Informationspflicht bei Missionen und vor allem die Regelung der Ausbeutung von Bodenschätzen, die auf dem Mond oder auf anderen Himmelskörpern lagern. Außenstehenden mag eine Beschäftigung mit dieser Materie recht unnütz erscheinen. Ihre Bedeutung liegt jedoch vor allem in ihrer Präzedenz für Fragen, die auf der Seerechtskonferenz in bezug auf die Ausbeutung der Schätze des Meeresbodens zu regeln sind.

Die Beratungen über den Text eines Mondvertrages haben sich 1977 festgefahren. Unüberbrückbar erscheinen zur Zeit die Gegensätze in der Frage der Beteiligung an der Nutzung der Bodenschätze des Mondes, und zwar zwischen den Entwicklungsländern, vor allem Argentinien, Brasilien, Venezuela und Mexiko, die sie als »gemeinsames Erbe der Menschheit« angesehen wissen wollen, einerseits und der Sowjetunion als Vorreiter der Industriestaaten, denen eine solche Formel nicht annehmbar erscheint, andererseits. Ein australisch-kanadischer Vermittlungsversuch war erfolglos. Ob 1978 Fortschritte erzielt werden können, bleibt abzuwarten²².

Ein anderer Arbeitsbereich, die Definition des Weltraumes, ist im Ausschuß lange ohne hohe Priorität behandelt worden. Gewisse Vorstellungen gehen dahin, daß der Weltraum, der laut Weltraumvertrag von 1967 allen Staaten zur friedlichen Nutzung offensteht, in etwa 100 km Höhe beginnt. Im November 1976 fand jedoch in Bogota eine vertrauliche Konfe-

renz von Äquatorialstaaten statt, an der Ecuador, Kolumbien, Brasilien, Kongo, Zaire, Uganda, Kenia und Indonesien teilnahmen. Auf ihr wurde erklärt, daß der in 36 000 km Höhe über einem Territorium befindliche geostationäre Orbit, der »Parkplatz« für Anwendungssatelliten, als »natural resource« der Souveränität des darunterliegenden Staates zuzuordnen sei. Es sei zwar nichts gegen den freien Durchgang eines Satelliten durch einen bestimmten geostationären Orbit einzuwenden, wohl aber gegen das ständige Parken kommerzieller Anwendungssatelliten. Dies könne nur der darunterliegende Staat gestatten, der auch eine »Parkgebühr« erheben dürfe. Kolumbien hatte die Frage der Souveränitätsrechte im geostationären Orbit schon 1975 und 1976 in der UN-Generalversammlung angesprochen. 1977 bekam es Gelegenheit, als Nichtmitglied des Weltraumausschusses vor diesem Gremium seine Haltung vorzutragen. Besonders bei den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion stößt der Gedanke, im Weltraum eine Art Weltraumwirtschaftszone zu errichten, schon aus Gründen des eigenen Interesses an der ungehinderten Platzierung von Satelliten auf Ablehnung. Die Beanspruchung von Souveränitätsrechten im geostationären Weltraum ist — das ist zuzugeben — wirklichkeitsfremd und im Hinblick auf den Weltraumvertrag rechtlich kaum haltbar. Darum dürften die Äquatorialstaaten mit ihren Vorstellungen schwerlich Erfolg haben. Der Weltraumausschuß hat sich gleichwohl 1977 mit den Fragen der Definition des Weltraumes intensiver befaßt und wird dies voraussichtlich auch 1978 tun.

Weiterhin beschäftigt den Ausschuß seit zwei Jahren die Frage, ob man der ersten UN-Weltraumkonferenz, die 1968 in Wien stattgefunden hat, in Kürze eine zweite folgen lassen soll. Die nicht im Weltraum aktiven Mitgliedstaaten sind auf die begrenzten Möglichkeiten angewiesen, in der Generalversammlung selbst oder in ihrem ersten Ausschuß ihre Meinung zu Weltraumangelegenheiten zu Gehör zu bringen. Die Debatten um die alljährlichen Resolutionen, mit denen die Generalversammlung die Berichte des Weltraumausschusses entgegennimmt, sein Mandat verlängert und hin und wieder erweitert oder modifiziert, sind wenig geeignet, ihnen als Forum zu dienen. Die Entwicklungsländer sind zudem an einem verstärkten Transfer von Weltraumtechnologien lebhaft interessiert und glauben, daß ihre Vertretung im Weltraumausschuß nicht ausreicht, den nötigen Druck hinter diese Forderung zu setzen. Jedenfalls erscheint ihnen das kümmerlich dotierte Weltraumanwendungsprogramm der Vereinten Nationen (Space Application Programme) mit seinem Bemühen, den Entwicklungsländern Weltraumtechnologie zu vermitteln und ihnen Trainingsmöglichkeiten zu eröffnen, als völlig unzureichend. In einer Weltraumkonferenz hätten sie eine massive Mehrheit und könnten die Richtung festlegen, der der Weltraumausschuß bei seiner künftigen Arbeit zu folgen hätte. Nebenher spielt der Gedanke eine Rolle, daß eine solche Konferenz die Errichtung einer UN-Weltraumbehörde beschließen könnte, deren Aufgabe eine weltweite Kontrolle und Koordination aller Weltraumaktivitäten wäre und die dabei die Interessen der Entwicklungsländer in besonderer Weise zu berücksichtigen hätte.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Industriestaaten den Plänen für eine solche Veranstaltung skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Vor allem die Sowjetunion und die USA haben zum Ausdruck gebracht, daß sie nicht bereit wären, das klare Mandat der Generalversammlung für die Arbeit des Weltraumausschusses verwässern zu lassen. Dennoch wird es auf die Dauer kaum möglich sein, eine neue UN-Weltraumkonferenz zu verhindern, wenn sie, was bisher allerdings noch nicht der Fall ist, mit Nachdruck von zahlreichen Staaten gefordert werden sollte. Der Unterausschuß Wissenschaft und Technik wurde beauftragt, zunächst die allgemeinen Aspekte für eine solche Konferenz zu untersuchen. Bisher liegen keine Ergebnisse vor. Die Bemühungen sollen 1978 in einer

allen Mitgliedern offenstehenden Arbeitsgruppe fortgesetzt werden. Vorbereitungen für eine Weltraumkonferenz selbst sollen noch nicht in Angriff genommen werden. Damit ist der Gedanke, sie eventuell als Teil der 1979 stattfindenden Weltwissenschaftskonferenz der Vereinten Nationen abzuhalten, fallengelassen worden.

Der Weltraumausschuß schaut auch nach »zukunftssträchtigen« Aufgaben aus: Argentinien und Österreich haben angeregt, daß er die Möglichkeiten der Nutzung der Solarenergie untersuchen möge. Soweit es sich um Solarenergie handelt, die im Weltraum gesammelt und zur Erde übermittelt wird, kann man dieser Anregung folgen, allerdings steht die Wirtschaftlichkeit solcher Verfahren noch in weiter Ferne. Eine Beschäftigung mit erdgebundenen Solarenergie-Kollektoren dürfte dagegen kaum Aufgabe des Weltraumausschusses sein. Das sollte er bedenken, falls er sich 1978 mit der Solarenergie erstmals eingehender befassen sollte.

IV. Ergebnisse der Direktfernseh-Diskussion 1977

Die diesjährige Sitzung des Weltraumausschusses fand vom 20. Juni bis zum 1. Juli statt. Es war die zwanzigste Tagung. Der Ausschuß tagte erstmals nicht in New York, sondern war einer Einladung der österreichischen Regierung nach Wien gefolgt. Wie schon zuvor im Unterausschuß Recht, der vom 14. März bis zum 8. April in New York getagt hatte, stand auch die Tagung des Weltraumausschusses selbst in diesem Jahr deutlich im Zeichen der Probleme des Direktfernsehens. Ursache dafür ist das Ergebnis der »Weltplanungskonferenz der ITU für Satellitenfunk« (WARC), die vom 10. Januar bis zum 13. Februar 1977 in Genf stattfand. Wie schon in den letzten Jahren erwartet, hat diese von den Postverwaltungen beschickte und technisch orientierte Konferenz durch die Verteilung von Sendefrequenzen Klärungen gebracht, die es 1977 dem Weltraumausschuß ermöglicht haben, in der Frage der Zustimmung und Mitwirkung der betroffenen Staaten bei grenzüberschreitenden Sendungen wichtige Fortschritte zu machen.

Die Schlußakte der ITU-Konferenz ist von allen 122 Teilnehmerstaaten einhellig unterzeichnet worden. Das bedeutet, daß mit Wirkung vom 1. Januar 1979 die Aufteilung aller zur Verfügung stehenden Frequenzen im 12 GHz-Bereich und aller Orbitalpositionen für geostationäre Satelliten unter alle europäischen, afrikanische und asiatische Staaten rechtskräftig vollzogen ist²³. Ab 1979 kann niemand mehr eine ihm nicht zustehende Frequenz oder Orbitalposition rechtsgültig benutzen, es sei denn, der Berechtigte hätte vorher zugestimmt. Ein Verstoß dagegen wäre als Piratensendung anzusehen. Damit ist, soweit das Direktfernsehen betroffen ist, die Frage gelöst, ob ohne Zustimmung des Empfängerstaates gezielte Sendungen ins Ausland zulässig sind. Sie sind es nicht.

Anders sieht es in der »spill over«-Frage aus. Der Bundesrepublik sind fünf Kanäle und eine so große Ausleuchtungszone zuerkannt worden, daß sie auch Teile der Schweiz und Österreichs mit umfaßt. Da sie auch Berlin einschließt, werden weit größere Teile der DDR und Tschechoslowakei mit ausgeleuchtet, als wenn Berlin nicht mit einbezogen wäre. Alle Staaten haben durch ihre Unterschrift unter die Schlußakten diesem technisch an sich vermeidbaren »spill over« zugestimmt. Durch die Unterzeichnung ist dem Gebot des Art. 428 a der »VO Funk« (radio regulations) insofern Genüge getan, als vor der Installation eines Satellitenfunksystems bei grenzüberschreitenden Sendungen die Zustimmung der betroffenen Staaten vorliegen muß, sofern die Überstrahlungen über das technisch Unvermeidbare hinausgehen. Die Bundesrepublik kann damit zufrieden sein. Sie glaubt jedoch, ebenso wie die USA und Großbritannien, daß die aus technischen Gründen nach der »VO Funk« erforderliche und erteilte Zustimmung nicht ihren politischen Anspruch auf freien Informationsfluß in Frage stellen kann. Sie hat deshalb bei Unterzeichnung der Schlußakte zu Protokoll gegeben, daß mit ihrer Unterschrift keine

Anerkennung des Prinzips »Zustimmung und Mitwirkung« verbunden sein kann, das im Weltraumausschuß der UNO zur Diskussion steht.

Der Unterausschuß Recht in New York analysierte die neue Lage und einigte sich, die Formulierungsversuche für das bisher so umstrittene Prinzip »consent and participation« fallen zu lassen und dafür ein neues Prinzip »zwischenstaatliche Konsultationen und Abkommen« (consultation and agreement between states) zu konzipieren. Großbritannien, Schweden und Österreich hatten Arbeitspapiere vorgelegt, die im europäischen Rahmen in nützlicher Weise besprochen wurden. Auffällig war, daß sich die Entwicklungsländer im Hintergrund hielten.

Bei den Formulierungsversuchen brachen alte Gegensätze in modifizierter Form wieder auf. Großbritannien vertrat die Auffassung, auf der ITU-Konferenz sei, von der amerikanischen Region einmal abgesehen, die Materie durch multilaterales Übereinkommen bereits so weitgehend geregelt worden, daß man im UN-Rahmen an sich der Ausarbeitung eines Prinzips entheben sei. Nachdem jedem interessierten Staat einvernehmlich bestimmte, nur ihm zugeordnete Frequenzen und eine sein Territorium abdeckende Ausleuchtungszone zugeteilt worden sei, sei jede Nutzung einer Frequenz oder einer Ausleuchtungszone durch den Berechtigten seine »nationale« Angelegenheit. »Internationales« Direktfernsehen gebe es nur in den wenigen, von der ITU-Konferenz ausdrücklich vorgesehenen und geregelten Fällen, z.B. in Skandinavien und dem arabischen Raum²⁴.

Die Sowjetunion, unterstützt von einer Reihe anderer Staaten, verfolgt dagegen die Ansicht, daß — zumindest dann, wenn bei grenzüberschreitenden Sendungen Überstrahlungen erfolgen, die das technisch unvermeidbare Maß übersteigen — nicht nur die Einhaltung der (technischen) Vorschriften der ITU, sondern auch besondere (politische) Abkommen zwischen dem sendenden und dem überstrahlten Staat notwendig seien. Ihnen müßte ein Informations- und Konsultationsverfahren vorausgehen. Dies alles bedürfe der Normierung durch den Weltraumausschuß, und zwar unter Zugrundelegung politischer Gesichtspunkte. Falls dies erfolgreich geschehe, könnte man sogar daran denken, auf die beiden übrigen Prinzipien zu verzichten (programme content; unlawful broadcasts).

Der Unterausschuß Recht wurde im Frühjahr in New York mit der Formulierungsarbeit nicht fertig, so daß man im Sommer in Wien auf der Sitzung des Weltraumausschusses formale Bedenken zurückstellen und, um in der Sache weiterzukommen, erstmals selbst Formulierungsarbeit leisten mußte. Es zeigte sich, daß sich die Haltungen inzwischen eher noch verschärft hatten. So hatte die Delegation der Vereinigten Staaten strikte Weisungen der neuen Carter-Administration mitgebracht, vom Grundsatz des freien Informationsflusses nicht abzugehen. Auch die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, vor allem wegen des für den Ostblock kritischen »Korbes 3«, warf ihren Schatten voraus.

Der schließlich in den Bericht des Weltraumausschusses an die 32. Generalversammlung aufgenommene Text blieb vollstreitig, steht also in »eckigen Klammern«²⁵. Es gelang dem Westen, im Text den Zusammenhang zu den geltenden ITU-Regeln zu erhalten. Um mehr Flexibilität zu gewinnen, wird von »Abkommen und/oder Vereinbarungen« gesprochen (agreement and/or arrangements). Bewußt ausgeklammert bleibt jedoch die entscheidende Frage, ob es sich dabei um politische oder technische Abkommen bzw. Vereinbarungen handeln soll. Der Versuch, festzuschreiben, daß wenigstens Überstrahlungen, die technisch unvermeidbar sind, von jeder über die ITU-Regeln hinausgehenden Zustimmungserfordernis frei bleiben, schien zunächst erfolgreich zu sein, schließlich mußte man sich jedoch mit sechs verschiedenen Alternativen begnügen, einschließlich der, ganz auf einen solchen Text zu verzichten.

Einem weiteren Anliegen des Westens, den Grundsatz des freien Informationsflusses im Text zu verankern, war ein Teilerfolg beschieden. Es gelang, in den Text eine Komparativformulierung aufzunehmen, die aus der KSZE-Schlußakte stammt. Danach soll das Direktfernsehen die »freiere und weitere Verbreitung von Informationen« erleichtern (freer and wider dissemination of information). Außerdem hebt die Präambel, die 1977 formuliert werden konnte und den Direktfernsehprinzipien vorangestellt wird²⁰, in zwei von vier alternativen Absätzen die Bedeutung einer freien Verbreitung von Informationen und Ideen hervor, und zwar in einer Alternative sogar als Recht des einzelnen, über Staatsgrenzen hinweg Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben. Dem stehen allerdings zwei Alternativtexte gegenüber, in denen betont wird, daß das Direktfernsehen die Staatssouveränität strikt zu respektieren sowie Frieden und Freundschaft unter den Völkern zu dienen habe. Es wird auch 1978 schwer sein, Übereinstimmung zwischen den widerstreitenden Interessen zu erreichen.

Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland mag mit Genugtuung vermerken, daß es nicht zuletzt ihrem Bemühen zu verdanken ist, wenn im ersten Absatz der Präambel der Nutzen des Direktfernsehens jetzt nicht mehr nur auf Völker und Staaten bezogen wird, sondern gerade auch auf das Individuum. Zwar war es nicht möglich, diese Aussage in den operativen Text aufzunehmen, dafür steht sie jedoch in der Präambel als unstrittig.

V. Ausblick

Zur Zeit tagt in New York die 32. UN-Generalversammlung. Die Delegationen, die an einer gemeinsamen Einbringung interessiert sind, bereiten den Entwurf für eine Weltraumresolution vor. Es ist zu erwarten, daß sie wie bisher in jedem Jahr den Bericht des Weltraumausschusses nach einer Generaldebatte entgegennimmt, die Fortschritte seiner Arbeit begrüßt und billigt. In diesem Jahr wird sie sicher auf die Fortschritte bei der Formulierung von Prinzipien für Direktfernsehen und Fernerkundung besonders eingehen. Die Resolution dürfte in Sachen Direktfernsehen den Weltraumausschuß anweisen, 1978 zu versuchen, die Formulierung von Prinzipien abzuschließen. Dies scheint jedoch angesichts der keines-

wegs überbrückten Gegensätze zwischen Ost und West wenig aussichtsreich, wobei es auch auf die Haltung der Entwicklungsländer ankommen wird. Im übrigen ist die Dringlichkeit, im Weltraumausschuß zu Ergebnissen zu kommen, sicher nicht größer geworden, seit die ITU-Konferenz eine Reihe von Fragen gelöst hat.

In Sachen Fernerkundung wird die Generalversammlung vermutlich anordnen, in den rechtlichen Überlegungen fortzufahren und zu versuchen, weitere Prinzipien zu formulieren. Man wird sich jedoch darüber klar sein müssen, daß hier noch sehr viel mehr widerstreitende politische und wirtschaftliche Interessen involviert sind. Dem Interesse der großen Industriestaaten an einer dauernden Erkundung der Erdoberfläche aus wirtschaftlichen, umweltschützerischen, aber auch militärischen Gründen steht die Vorstellung der Entwicklungsländer gegenüber, die Fernerkundung in den Nord-Süd-Dialog über eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung einzubeziehen. Es wird deshalb in diesem Bereich moderner Weltraumtechnologie noch schwieriger und langwieriger sein, Ergebnisse zu erzielen. Dennoch ist die Überzeugung, die auf dem Konsensprinzip basierende und bisher im ganzen erfolgreiche Arbeit des Weltraumausschusses fortsetzen zu sollen, allen seinen Mitgliedern gemeinsam. Daß die Arbeit des Weltraumausschusses in allen seinen Bereichen in wachsendem Maße dem Nutzen der Entwicklungsländer dient, wird mehr und mehr deutlich und auch entsprechend gewürdigt.

Anmerkungen

1 Derzeitige Zusammensetzung s. VN 3/1977 S. 100.

2 BGBl 1969 II, 1967.

3 BGBl 1971 II, 237 — Astronautenrettungsvertrag.

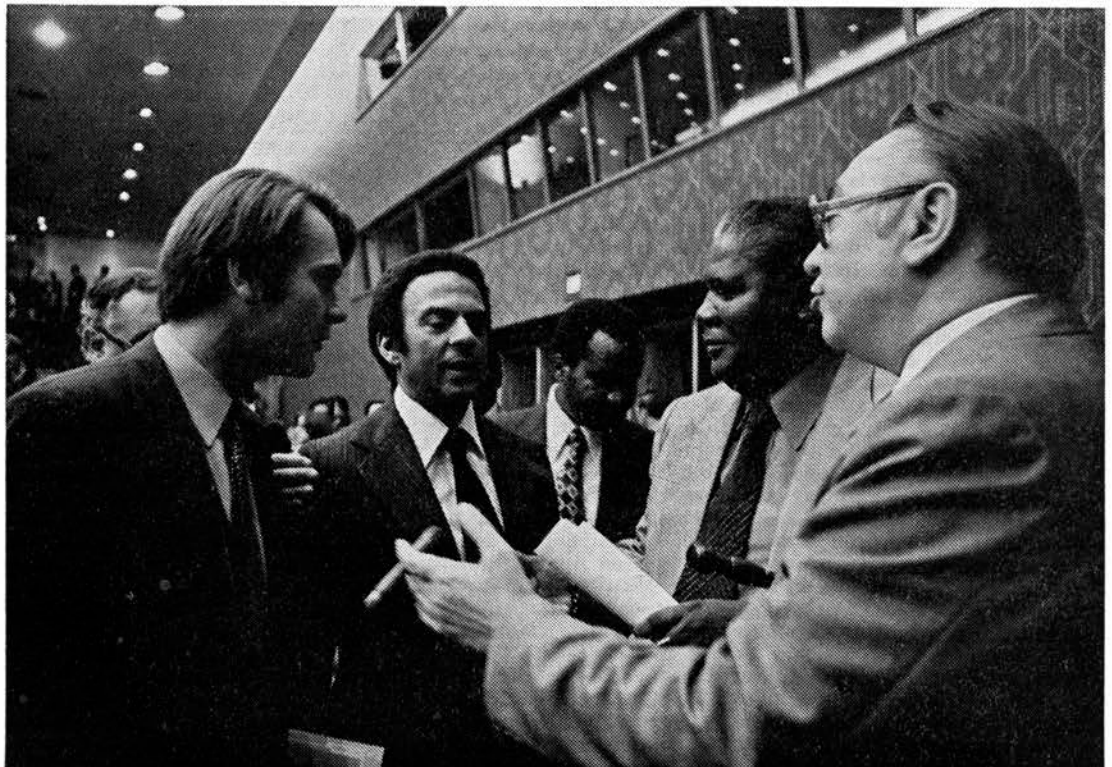
4 BGBl 1975 II, 1209 — Weltraumhaftungsabkommen.

5 UN-Doc. A/Res/3235(XXIX) v. 12. 11. 1974 — Registrierungsabkommen.

6 Daneben befassen sich auch die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur UNESCO, die Ernährungs- und Landwirtschafts-Organisation FAO, die internationale Fernmeldeunion ITU, die internationale Kommunikations-Satellitenorganisation INTELSAT und die im Entstehen begriffene internationale Seefunk-Satellitenorganisation INMARSAT im weitesten Maßstab mit der Nutzung des Weltraums.

7 So z.B. das Projekt »Schwere Plattform« der ESA, dessen Inangriffnahme Schwierigkeiten macht. Weiter fortgeschritten ist vor allem das ATS-F-Projekt der NASA, das in Indien über direkt empfangende Gemeinschaftsantennen Erwachsenenbildungsprogramme ausstrahlt, aber auch in den Vereinigten Staaten Versuchsendungen durchführt. Japan wird demnächst einen experimentellen Direktfernsehsatelliten starten.

Einmal mehr mit der abtrünnigen britischen Kolonie Südrhodesien befaßte sich der Sicherheitsrat auf Verlangen Großbritanniens (s. S. 195 dieser Ausgabe). Die zweitägige Debatte fand unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten von Wechmar statt und endete mit der Verabschiedung der Resolution 415 (Text s. S. 198). In ihr wurde der Generalsekretär der Weltorganisation um die Ernennung eines Beauftragten ersucht, der die militärischen Aspekte einer Rhodesien-Lösung mit den Beteiligten erörtern soll. Die durch die jüngsten Unterdrückungsmaßnahmen der südafrikanischen Regierung verschärfte Lage im Südlichen Afrika könnte sich freilich negativ auf die weitere Entwicklung auch der Rhodesien-Frage auswirken. — Im Bild vor Beginn der Debatte im Sicherheitsrat Ende September (v. l. n. r.): Dr. David Owen, britischer Außenminister, Andrew Young, amerikanischer UNO-Botschafter, Joshua Nkomo, Ko-Vorsitzender der Patriotischen Front Simbabwe, und Ion Dăcu, rumänischer UNO-Botschafter.



- 8 D.h. in eine kreisförmige Umlaufbahn in 36 000 km Höhe über dem Erdäquator zu schießen, was zur Folge hat, daß sich der Satellit mit der Bewegung der Erde synchron bewegt, mithin stillzustehen scheint.
- 9 UN-Doc.A/8771/Annex v. 9. 8. 1972.
- 10 UN-Doc.A/Res/2916(XXVII) v. 9. 11. 1972.
- 11 Einzelheiten bei D.-M. Polter, Rundfunksatelliten für einen freien Informationsfluß, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1/1977, S. 10 und Ulrich Thieme, Rundfunksatelliten und internationales Recht, in: Veröffentlichungen des Institutes für internationales Recht an der Universität Kiel Bd 72, 1973, S. 74 ff.
- 12 Polter (s. Anm. 11), S. 11 f.
- 13 Ob sich die Informationsfreiheit schon als völkerrechtliches Prinzip durchgesetzt hat, ist umstritten. Ihren Niederschlag hat sie jedenfalls gefunden, z.B. in Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948 und in dem Entwurf einer Konvention über die Informationsfreiheit, UN-Doc.A/8340 v. 23. 8. 1971.
- 14 Draft medium Term Plan 1977-1982, UNESCO-Doc. 19 C/4, S. 295 ff. Schon 1972 hatte sich die UNESCO mit der Materie befaßt, siehe die »Erklärung über Richtlinien für die Nutzung von Satellitensendungen für den freien Informationsfluß, die Verbreitung von Bildung und vermehrten Kulturaustausch«, UN-Doc.A/AC.105/109/v. 12. 2. 1973.
- 15 Siehe dazu die berechtigte Kritik von Polter (s. Anm. 11), S. 20.
- 16 Einzelheiten im Bericht des Unterausschusses Recht von 1976, UN-Doc.A/AC.105/171/Annex II v. 28. 5. 1976.

- 17 UN-Doc.A/Res/3234(XXIX) v. 12. 11. 1974.
- 18 Als Anwendungsbeispiele sind zu nennen: Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffe, Wasserhaushalt, Landesplanung, Ozeanographie und Umweltschutz. Siehe im übrigen ausführlich W. v. Kries, Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum, VN 4/1977 S. 111 ff.
- 19 Über die Ziele, die sie verfolgen, gibt Auskunft D.-M. Polter, Weltrecht und Informationsfreiheit, in: Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen, Mainzer Festschrift für H. Armbruster, Berlin 1976, S. 42 sowie v. Kries (s. Anm. 18), S. 116.
- 20 Ähnlich wie beim Direktfernsehen gibt es auch hier ein Spannungsverhältnis zwischen Informationsfreiheit und Staatssouveränität. Dazu Polter (s. Anm. 19), der zu Recht staatliche Hoheitsrechte über Informationen, die Naturschätze betreffen, ablehnt.
- 21 Im einzelnen siehe den Bericht des Unterausschusses Recht von 1977, UN-Doc.A/AC.105/196/Annex III v. 11. 4. 1977.
- 22 Die sich zur Zeit gegenüberstehenden Textvorschläge für einen »Treaty Relating to the Moon« sind abgedruckt im UN-Doc.A/AC.105/196/Annex I v. 11. 4. 1977. Den im Unterausschuß Recht 1972 vereinbarten Text s. S. 47 ff. dieses Dokuments.
- 23 Für die amerikanischen Staaten soll eine gleiche Regelung erst 1982 erfolgen.
- 24 Siehe das britische Arbeitspapier UN-Doc.A/AC.105/196/Annex IV v. 11. 4. 1977.
- 25 UN-Doc.A/32/20/Annex VII v. 9. 8. 1977, S. 33.
- 26 UN-Doc. (s. Anm. 25), S. 30.

Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen

MEIKE NOLL-WAGENFELD

Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern der Welt sind für jeden, der das Weltgeschehen in Zeitung, Rundfunk oder Fernsehen verfolgt, zur fast alltäglichen Nachricht geworden und es drängt sich die Frage auf, was die »Weltorganisation« eigentlich dagegen tut bzw. dagegen tun kann. Wer diese Frage stellt, sollte sich allerdings zunächst bewußt sein, daß die Vereinten Nationen eine Organisation sind, die aus ihren Mitgliedstaaten¹ besteht — und daß in fast allen Fällen der Staat, dem eine Menschenrechtsverletzung zum Vorwurf gemacht wird, Mitglied der Organisation ist. Dennoch gibt es einige Aktionsmöglichkeiten der Weltorganisation bei Menschenrechtsverletzungen; sie sollen im folgenden, nach einem knappen Überblick über die Grundlagen des Menschenrechtsschutzes (die in zahlreichen Beiträgen dieser Zeitschrift ausführlicher behandelt wurden), dargestellt werden.

I. Die Grundlagen des Menschenrechtsschutzes

Zu zeigen ist zunächst, worauf überhaupt das Mandat der Vereinten Nationen, sich mit Menschenrechtsfragen zu befassen, beruht, welches Organ der Weltorganisation diese Aufgabe wahrnimmt, und schließlich, in welcher Weise das geschieht.

1. Der Menschenrechtsschutz als Aufgabe der UNO

Das Mandat der Vereinten Nationen, sich mit dem Problem der Menschenrechte zu befassen, beruht auf Art. 55 (c) ihrer Charta, der bestimmt: »Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen ... die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.« Dieses Mandat, die Menschenrechte zu fördern, kann allerdings nur im Rahmen von Art. 2 Abs. 7 der Charta vorgenommen werden, der lautet: »Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden ...« Dieses Verbot der »Einmischung in die inneren Angelegenheiten« eines Staates ist immer wieder die Grenze, an die jeder Versuch stößt, unter Förderung der Menschenrechte auch einen effektiven Menschenrechtsschutz zu verstehen. Die Vereinten Nationen sind keine Weltregierung, die ihre Polizei in den Staat X oder Y schicken kann, um dort den Schutz der Menschenrechte mit Gewalt durchzusetzen. Ein Beschluß, die Menschenrechte in einer bestimmten Weise zu fördern oder gar durchzusetzen, bedarf deshalb zunächst einer Stimmenmehrheit in dem mit dieser Frage befaßten Gremium und, wenn er sich gegen einen bestimmten

Staat richtet, dessen Bereitschaft zur Kooperation bei der Ausführung des Beschlusses. Aufgrund des Souveränitätsgrundsatzes, wie er in Art. 2 Abs. 7 zum Ausdruck kommt, kann z. B. kein internationaler Untersuchungsausschuß ein Land betreten, ohne daß der betroffene Staat seine Zustimmung gibt.

2. Die Menschenrechtskommission

Eine zweite Frage ist die nach dem Organ innerhalb der Vereinten Nationen, dem die Förderung der Menschenrechte gemäß Art. 55 (c) der Charta obliegt.

Die Charta (Art. 60, 61) beauftragt den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe. Der Rat besteht aus 54 von der UN-Generalversammlung gewählten Mitgliedstaaten und kann seinerseits für die Förderung der Menschenrechte eine Kommission einsetzen (Art. 68). Infolgedessen ist das Organ, dem im Rahmen der Vereinten Nationen in erster Linie die Förderung der Menschenrechte obliegt², die vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzte Menschenrechtskommission. Diese Kommission besteht aus 32 UN-Mitgliedstaaten, deren geographische Verteilung augenblicklich folgendermaßen aussieht: 8 aus Afrika, 6 aus Asien, 6 aus Lateinamerika, 8 aus Westeuropa und Nordamerika und 4 aus der Gruppe der sozialistischen Staaten Osteuropas³. Bei den Abstimmungen in der Kommission wird immer wieder deutlich, daß Fragen des Menschenrechtsschutzes politischer Natur sind — ein Problem, das einer derartigen Gemeinschaft heterogener Staaten notwendigerweise inhärent ist.

3. Internationale Rechtsgrundlagen des Menschenrechtsschutzes

In welcher Weise ist die Menschenrechtskommission ihrem Auftrag zur Förderung der Menschenrechte nachgekommen? Für die Kommission galt es zunächst, die Menschenrechte zu formulieren, d. h. sie international zu »kodifizieren«. Denn bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges (also auch zur Zeit des Völkerbundes) waren die Menschenrechte nur in den nationalen Verfassungen normiert. Die ersten Jahre der Arbeit der Kommission waren deshalb gekennzeichnet von dem Versuch, ein international bindendes Instrument zu schaffen, das eine Wiederholung von Grausamkeiten, wie sie während des Dritten Reiches in Deutschland geschehen sind, verhindern sollte. Man wollte eine internationale Vertragswerk schaffen, das der Völkergemeinschaft bei Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Staat die Möglichkeit gab, diesen der Vertragsverletzung anzuklagen. Dieser unmittelbar nach Kriegsende entwickelte Plan einer internationalen »Kodifizierung« der Menschenrechte wurde aber bedauerlicherweise ein Opfer des kalten Krieges. Dazu kamen rechtliche Schwierigkeiten für einige Staaten mit föderalistischer Struktur. Infolgedessen konnte in der Menschenrechtskommission keine Einigung über einen Vertragstext erzielt werden. Man kam vielmehr überein, zunächst eine »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« zu schaffen und verschob die Ausarbeitung eines Vertragswerkes auf einen späteren Zeitpunkt. Letzteres besteht heute aus den beiden sogenannten Menschenrechtspakten, nämlich dem »Pakt zum Schutz der Bürgerlichen und Politischen Rechte« und dem »Pakt zum Schutz der Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte«, die im Jahre

1966 verabschiedet wurden und 1976 in Kraft traten. Eine weitere wichtige Ergänzung erhalten diese Rechtsgrundlagen durch das im Jahre 1965 verabschiedete und 1969 in Kraft getretene »Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung«⁴.

a) Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution verabschiedet. Die rechtliche Qualifizierung der Erklärung ist deshalb nicht unumstritten⁵. Man kann aber sagen, daß die Erklärung die Resolution ist, welche die größte Verbindlichkeit besitzt. Sie hat vielfach Eingang in die Urteile des Internationalen Gerichtshofs gefunden, und außerdem haben sich Staaten aus allen politischen Lagern auf diese Erklärung berufen, weshalb ihr heute wohl von keinem Staat plötzlich jede Bindungswirkung abgesprochen werden könnte.

Die Erklärung umfaßt zunächst alle Freiheitsrechte, wie wir sie im wesentlichen auch in den nationalen Verfassungen finden (Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit, Verbot der Folter usw.). Eine weitere Gruppe von Rechten betrifft den Schutz des Bürgers vor willkürlichen Übergriffen staatlicher Organe. Außerdem enthält die Erklärung Rechte, welche die Beteiligung des Bürgers an der Staatsführung sichern, z. B. das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten des Staates durch freie Wahlen teilzunehmen, und auf den gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern. Schließlich finden wir das Asylrecht sowie das Recht auf Staatsangehörigkeit garantiert. Außerdem sind Rechte aufgeführt, die man auf nationaler und internationaler Ebene als Ziele im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich ansehen könnte, wie das Recht auf Arbeit, auf Erholung und Freizeit, auf ausreichenden Lebensunterhalt und auf soziale Sicherheit. Alle diese Rechte sind lediglich begrenzt durch Pflichten gegenüber der Gemeinschaft: »Jeder Mensch ist in Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke vorsieht, um die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen«; »Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen der Vereinten Nationen ausgeübt werden«⁶.

b) Die Menschenrechtspakte

Die beiden bereits erwähnten Pakte stellen als völkerrechtliche Verträge gewissermaßen die Normierung der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« dar. Zunächst soll ein kurzer Überblick über den »Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte« vom 16. Dezember 1966 gegeben werden, der am 23. März 1976 in Kraft trat und inzwischen von 44 Staaten ratifiziert wurde⁷.

Die einzelnen in diesem Pakt niedergelegten Freiheitsrechte entsprechen im wesentlichen denen, die auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten sind, wie das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Freizügigkeit, das Verbot der Folter und der Sklaverei, den Schutz der Familie und der Wohnung, das Recht auf Eheschließung, Gedanken- und Gewissensfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung und das Recht auf eine Staatsangehörigkeit. Es fehlt, und das ist interessant, das Asylrecht⁸. Nicht aufgeführt ist auch im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Recht auf Eigentum. Viel detaillierter ausgestaltet ist jedoch in diesem Pakt der Schutz des einzelnen Bürgers vor Übergriffen seitens staatlicher Organe. Ebenso ist das Verbot rückwirkender Strafgesetze zu erwähnen. Ferner muß ein ebenfalls aufgeführtes Recht erwähnt werden, das nicht dem einzelnen zusteht: das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung und ihre freie Verfügung »über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel«.

Der zweite Pakt, der »Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte«, ebenfalls vom 16. Dezember 1966, ist am 23. Januar 1976 in Kraft getreten⁹. Die darin normierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte können im wesentlichen ebenfalls mit denen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verglichen werden. Sie sind aber viel detaillierter ausgeführt und teilweise auch inhaltlich weitergehend. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Rechte: das Recht auf Arbeit und auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen; das Recht, Gewerkschaften zu bilden; das Recht auf soziale Sicherheit und auf Mutterschutz; das Verbot von Kinderarbeit; der gesicherte soziale Schutz des einzelnen und der Familie, einschließlich der Lebensbedingungen, Kleidung, Nahrung und Gesundheitsfürsorge; das Recht auf Bildung, einschließlich der Schulpflicht und des Zugangs zu den Hochschulen; und schließlich das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben. Es handelt sich hierbei eindeutig um Programmziele, um Ideale. Auch gelten diese Rechte nicht unmittelbar im nationalen Bereich. Vielmehr verpflichten sich die Staaten, einzeln oder mittels internationaler Hilfe und Zusam-

menarbeit, insbesondere technischer und wirtschaftlicher Art, unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

c) Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Schließlich ist noch kurz auf das »Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung« vom 21. Dezember 1965 einzugehen, das im Jahre 1969 in Kraft getreten ist, und dem inzwischen 96 Staaten¹⁰ beigetreten sind. Dieses Übereinkommen mag auf den ersten Blick in seinem Schutzbereich etwas eng erscheinen. Wie jedoch die Definition in Art. 1 des Übereinkommens zeigt, ist dies keineswegs der Fall. Denn dort heißt es: »In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck »Rassendiskriminierung« jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen und Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird«.

Nicht erwähnt sind in dieser Definition eigentlich nur die Benachteiligung aufgrund des Geschlechts und der Religion¹¹ sowie die soziale Diskriminierung. Die Definition schließt aber etwa Minderheitenprobleme und die Behandlung von ausländischen Arbeitern ein. Die Staaten verpflichten sich in dem Abkommen u. a., »jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhaß gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären«¹².

II. Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen

Nachdem festgestellt wurde, daß die Vereinten Nationen aufgrund ihrer Charta ein Mandat zur »Förderung der Menschenrechte« haben¹³, daß die Menschenrechtskommission das Organ ist, dem in erster Linie diese Aufgabe obliegt¹⁴ und ferner, in welchen internationalen Instrumenten und Verträgen die Kommission die international anerkannten Menschenrechte normiert hat¹⁵, stellt sich nun die Frage, wie der Schutz dieser Rechte durch die Vereinten Nationen gewährleistet wird, die, was noch einmal betont werden soll, keine Weltregierung und auch kein Weltgerichtshof¹⁶ sind, der ohne weiteres für seine Mitglieder bindende Entscheidungen treffen könnte, sondern eine Vereinigung von Mitgliedstaaten mit oft divergierenden Interessen, die grundsätzlich auf Mehrheitsentscheidungen und Zusammenarbeit angewiesen ist. Es geht also zunächst einmal darum, festzustellen, welche Rechtsmittel die internationalen Verträge und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vorsehen, um den Schutz der in ihnen niedergelegten Rechte auch zu gewährleisten.

1. Das »1503-Verfahren«¹⁷

Der Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wie er vom Sekretariat zunächst erarbeitet und 1947 der Kommission vorgelegt worden war, enthielt auch einen Artikel¹⁸, der das Recht jedes einzelnen anerkannte, seine Regierung oder die Vereinten Nationen zu ersuchen, dem geltend gemachten Mißstand abzuwehren (im Sinne einer Durchsetzungsgarantie für die in der Erklärung normierten Rechte). Dieser Artikel wurde von der Kommission bedauerlicherweise nicht in die Erklärung aufgenommen. Insofern blieb sie eine programmatische Erklärung der internationalen Menschenrechte, ohne ihre Durchsetzung sichern zu können.

Trotzdem erhielt das Sekretariat der Menschenrechtskommission, d. h. die Menschenrechtsabteilung¹⁹ Zuschriften von einzelnen Bürgern oder von Organisationen, die Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen betrafen. Die Menschenrechtskommission, mit diesem Problem konfrontiert, stellte zunächst fest, daß sie »nicht ermächtigt ist, irgendwelche Maßnahmen zu treffen in bezug auf Beschwerden, welche die

Menschenrechte betreffen²⁰. Es wurde lediglich ein Verfahren für die Behandlung von Beschwerden festgelegt, das eigentlich nicht viel mehr vorsah als die Verpflichtung für das Sekretariat, den Empfang jedes Briefes dem Absender gegenüber zu bestätigen und ihn gegebenenfalls von der fehlenden Ermächtigung der Kommission zu unterrichten. Die Menschenrechtskommission nahm den Inhalt der Beschwerden dann in Form von Zusammenfassungen zur Kenntnis²¹.

Nach verschiedenen vergeblichen Versuchen inner- und außerhalb der Kommission, diesen unbefriedigenden Zustand zu verbessern²², wurde schließlich im Jahre 1959 die Resolution 728F(XXVIII) vom Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedet²³. Diese Resolution geht immer noch davon aus, daß die Menschenrechtskommission nicht ermächtigt sei, irgendwelche Maßnahmen in bezug auf Beschwerden zu treffen. Das Sekretariat sendet aufgrund der Resolution jedem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, gegen den sich eine Beschwerde richtet, eine Kopie des eingegangenen Briefes zu²⁴. Den betroffenen Staaten steht es dann frei, zu einer solchen Beschwerde Stellung zu nehmen²⁵.

Ein nächster sehr wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem wirksameren internationalen Schutz der Menschenrechte war die Resolution 1235(XLII) des Wirtschafts- und Sozialrats²⁶ im Jahre 1967. In dieser Resolution wurden die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz²⁷ ermächtigt, die Information zu untersuchen, die in den Beschwerden enthalten ist, die vom Generalsekretär, d. h. dem Sekretariat nach der oben genannten Resolution 728F(XXVIII), behandelt wurden²⁸. Diese Information soll dahingehend geprüft werden, ob sie sich auf »grobe Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten« bezieht²⁹, wobei als Beispiel die von Südafrika praktizierte Apartheidpolitik und die Rassendiskriminierung in Südrhodesien genannt werden. Es wird also zum ersten Mal nicht mehr erklärt, daß die Kommission nicht ermächtigt sei, bei Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen tätig zu werden³⁰, sondern sie wird als internationales Gremium durch diese Resolution sogar ermächtigt, sich mit der Situation innerhalb von Staatsgrenzen zu befassen — trotz des in diesem Zusammenhang bereits eingangs³¹ erwähnten Art. 2 Abs. 7 der Charta, der die »Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten« der Mitgliedstaaten statuiert. Gewissermaßen als Konsolidierung des Verfahrens bei Menschenrechtsverletzungen kam es dann schließlich zur Resolution 1503(XLVIII), die am 27. Mai 1970 vom Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedet wurde³². Darin wird einerseits eine Brücke zwischen den Resolutionen 728F(XXVIII) und 1235(XLII) geschlagen und zum anderen die Aktionsbefugnis der Menschenrechtskommission erweitert und genauer definiert.

Aufgrund von Resolution 1503(XLVIII) prüft eine aus fünf Mitgliedern bestehende Arbeitsgruppe der genannten Unterkommission jährlich in nicht-öffentlicher Sitzung alle nach dem Verfahren gemäß Resolution 728F(XXVIII) behandelten Beschwerden sowie die entsprechenden Regierungsantworten im Hinblick darauf, diese der Unterkommission zur Kenntnis zu bringen, wenn die Beschwerde, bei Berücksichtigung der einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen³³, auf »systematische grobe Verletzungen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten«³⁴ hinzuweisen scheint. Die Unterkommission nimmt dann ihrerseits eine Prüfung vor und bringt schließlich nicht mehr die einzelne Beschwerde, sondern »besondere Situationen, die auf systematische und glaubhaft nachgewiesene grobe Menschenrechtsverletzungen hinweisen«³⁵ zur Kenntnis der Menschenrechtskommission. Die Menschenrechtskommission selbst muß, wenn ihr von der Unterkommission eine bestimmte Situation zur Kenntnis gebracht wurde, in ebenfalls nicht-öffentlicher Sitzung darüber befinden und gegebenenfalls entscheiden, ob eine sorgfältige Studie seitens der Kommission

und ein Bericht mit entsprechenden Empfehlungen an den Wirtschafts- und Sozialrat erforderlich sind, oder ob ein Ad-hoc-Ausschuß eine Untersuchung (u. U. an Ort und Stelle) vornehmen soll; letzteres aber nur, wenn der betroffene Staat sein Einverständnis erklärt³⁶. Diese Einschränkung erklärt sich wiederum aus dem bereits erwähnten Art. 2 Abs. 7 der Charta der Vereinten Nationen. Der darin niedergelegte Grundsatz der Nichteinmischung wurde auch während der Diskussion über Resolution 1503(XLVIII) erwähnt. So wurde z. B. geltend gemacht:

»Das in Resolution 17(XXV) der Menschenrechtskommission (dem Entwurf zu Resolution 1503(XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats. D. Verf.) niedergelegte Verfahren zur Behandlung von Einzelbeschwerden . . . würde in der Tat die Schaffung eines Organs zur Folge haben mit dem Ziel, den Platz nationaler Gremien einzunehmen, deren Aufgabe es ist, solche Beschwerden zu untersuchen. Ein solches Verfahren wäre eine Verletzung der Charta der Vereinten Nationen, des Völkerrechts und des gesamten Systems zur Verwirklichung der Menschenrechte, das in den vergangenen Jahren von den Vereinten Nationen erarbeitet wurde. Das vorgeschlagene Verfahren steht nicht im Einklang mit Art. 2 Abs. 7 der Charta der Vereinten Nationen. . . Es stimmt ferner nicht mit dem weithin anerkannten Völkerrechtsgrundsatz überein, wonach der einzelne Bürger kein Völkerrechtssubjekt ist . . .«³⁷.

Trotz dieser Einwände wurde die Resolution mehrheitlich angenommen und beispielsweise im Jahre 1976³⁸ nach dem Verfahren 47 777 Beschwerden behandelt.

Das »1503-Verfahren« ist von sehr großer Bedeutung, denn es gibt den in der UNO zusammengeschlossenen Staaten die Möglichkeit, bei systematischen groben Menschenrechtsverletzungen — im Rahmen des auf internationaler Ebene politisch Möglichen — Maßnahmen zu treffen oder Empfehlungen auszusprechen. Man kann folglich sagen, daß der auf dem Souveränitätsgrundsatz der Staaten beruhende Art. 2 Abs. 7 insoweit durch Art. 55(c) der Charta (Aufgabe der Vereinten Nationen, die Menschenrechte zu fördern) eingeschränkt wurde³⁹, wenn in einem Staat eine Situation vorliegt, die auf eine systematische grobe Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuweisen scheint. Festzuhalten bleibt aber auch, daß aufgrund von Resolution 1503(XLVIII) grundsätzlich nicht der Einzelfall untersucht wird, sondern nur eine Mehrheit von Fällen, die eine »Situation« ausmachen. Es ist aber durchaus denkbar, daß mehrere, gegen dieselbe Regierung gerichtete Beschwerden, die sich jedoch jeweils nur auf Einzelfälle beziehen, als ausreichende Information dafür angesehen werden, daß in dem betroffenen Staat eine »Situation« im Sinne des »1503-Verfahrens« vorliegt. Außerdem ist durch die Resolution klargestellt⁴⁰, daß die Beschwerdeschreiber, welche an die Vereinten Nationen gerichtet werden, die Hauptgrundlage für die Feststellung der Menschenrechtskommission bilden, wann eine »Situation« im Sinne der Resolution 1503(XLVIII) vorliegt.

Über konkrete »Situationen«, die in der Tat von der Unterkommission an die Menschenrechtskommission verwiesen und von dieser geprüft wurden, sowie über das Ergebnis dieser Prüfungen und die getroffenen Maßnahmen selbst kann hier allerdings nicht berichtet werden. Denn alle im Rahmen der Durchführung der Resolution 1503(XLVIII) von diesen Gremien — die insoweit stets in nicht-öffentlicher Sitzung beraten — ins Auge gefaßten »Aktionen«, einschließlich der darüber veröffentlichten Dokumente, sind »confidential«, d. h. nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemäß § 8 dieser Resolution⁴¹.

Was den in einer Beschwerde genannten isolierten Einzelfall anbetrifft, so ist zu sagen, daß die Kommission ihn nach wie vor gemäß Resolution 728F(XXVIII) lediglich zur Kenntnis nimmt⁴². Abhilfe im Einzelfall beruht einzig und allein auf der freiwilligen Kooperationsbereitschaft des Staates, dem eine Menschenrechtsverletzung vorgeworfen wird und dem gemäß Resolution 728F(XXVIII) eine Kopie dieser Beschwerde durch den Generalsekretär zugestellt wird. Es bleibt zu hoffen, daß die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten

weiterhin wächst, was in erster Linie auf dem guten Willen der betroffenen Regierungen beruhen wird. Nicht zu unterschätzen ist aber auch der Druck der öffentlichen Meinung und nicht zuletzt das Bestreben, im Rahmen der Vereinten Nationen nicht in einem ihrer Gremien als Verletzer von Menschenrechten angeschuldigt zu werden. Eine Regierung wird deshalb bemüht sein, auf eine sie betreffende Einzelbeschwerde eine zufriedenstellende Antwort zu geben, oder gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen, weil sonst die Gefahr bestehen könnte (vorausgesetzt, es handelt sich um mehrere Fälle), daß die Menschenrechtskommission gemäß Resolution 1503(XLVIII) feststellt, in dem betreffenden Lande herrsche eine »Situation, die auf systematische und glaubhaft nachgewiesene grobe Menschenrechtsverletzungen hinweist«. Insofern ist die Resolution 1503(XLVIII) auch für die einen Einzelfall betreffende Beschwerde — die allerdings nach wie vor gemäß Resolution 728F(XXVIII) behandelt wird — von einer nicht zu unterschätzenden, wenn auch indirekten Bedeutung.

2. Einsetzung eines Ad-hoc-Untersuchungsausschusses

Wie sich bei der Darstellung des »1503-Verfahrens« gezeigt hat, kann die Kommission, wenn sie entschieden hat, daß eine »Situation« vorliegt, u. a. einen Ad-hoc-Untersuchungsausschuß einsetzen⁴³. Solche Untersuchungsausschüsse, die sich mit Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Land befassen, können auch unabhängig von dem »1503-Verfahren«, nämlich aufgrund einer Entscheidung der Menschenrechtskommission oder aber auch der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt werden. Im Augenblick gibt es drei solcher Ausschüsse.

Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission⁴⁴ hat die Aufgabe, die gegenwärtige Situation der Menschenrechte in Chile aufgrund von schriftlichem Beweismaterial, Zeugenvernehmungen und eines Besuchs im Lande selbst (der jedoch bisher am Widerstand der chilenischen Regierung scheiterte) zu untersuchen. Eine andere Ad-hoc-Arbeitsgruppe von Sachverständigen befaßt sich mit der Untersuchung von Rassendiskriminierung und Apartheid im Südlichen Afrika⁴⁵. Schließlich ist der »Ausschuß zur Untersuchung israelischer Praktiken, welche die Menschenrechte der Bevölkerung in den besetzten Gebieten betreffen«⁴⁶, zu erwähnen. Es ist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, daß solche Ausschüsse nur aufgrund einer Mehrheitsentscheidung der zuständigen Gremien gebildet werden können und daß die Antwort auf die weitere Frage, inwieweit solche Ausschüsse in der Lage sind, ihr Mandat zu erfüllen, zusätzlich von der Kooperationsbereitschaft des betroffenen Staates abhängen wird.

3. Das Berichterstattungssystem

Die eingangs genannten Vertragswerke zum Schutz der Menschenrechte, nämlich das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, kurz CERD⁴⁷ genannt, und die Menschenrechtspakte sehen als wesentliches Mittel zur Überwachung und Durchsetzung der in ihnen normierten Rechte das sog. Berichterstattungssystem vor. Die Staaten verpflichten sich in diesen Verträgen⁴⁸, regelmäßige Berichte vorzulegen über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in dem jeweiligen Vertrag niedergelegten Rechte getroffen haben. Diese Berichte, mit Ausnahme des Berichts betreffend den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte⁴⁹, werden von einem Expertenausschuß geprüft, der von allen Vertragsstaaten aus einer Liste von Personen gewählt wird, die von den Vertragsstaaten benannt worden sind, wobei jeder Staat nur einen seiner eigenen Staatsangehörigen benennen kann. Solche Expertenausschüsse sind einmal der »CERD-Ausschuß«⁵⁰ und zum anderen der Menschenrechtsausschuß⁵¹. Diese prüfen die Erfüllung des jeweiligen Vertrages, indem über die Staaten-



Zur Sonderbeauftragten für die Durchführung des Internationalen Jahres des Kindes 1979 im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs der Weltorganisation wurde Frau Dr. Estefania Aldaba-Lim berufen. Die promovierte Psychologin war bis vor kurzem Vorsitzende des philippinischen Kinderhilfswerks und der philippinischen Bevölkerungskommission.

berichte beraten wird und gegebenenfalls Zusatzfragen gestellt werden⁵². Festzuhalten ist, daß es nicht Aufgabe dieser Ausschüsse ist, einen bestimmten Staat wegen der Verletzung seiner internationalen vertraglichen Verpflichtungen zu verdammen, sondern in seinen jährlichen Berichten an die Generalversammlung der Vereinten Nationen vielmehr Wege aufzuzeigen, wie der betroffene Staat den Vertrag besser erfüllen könnte. Das Berichterstattungssystem ermöglicht es nicht, einen Staat durch den Ausschuß einer Menschenrechtsverletzung anzuklagen — obwohl dies einzelne Ausschußmitglieder während der Debatte tun können und oftmals auch tun — und der Ausschuß kann erst recht keine Maßnahmen gegen einen bestimmten Staat ergreifen. Es ist aber festzuhalten, daß aufgrund der Tätigkeit des CERD-Ausschusses seit 1969 sehr positive Erfahrungen vorliegen⁵³. Das gleiche ist auch vom Menschenrechtsausschuß zu hoffen, der allerdings im August dieses Jahres erst seine zweite Sitzungsperiode abhielt und nur die ersten sechs Länderberichte⁵⁴ prüfte, weil er sich noch mit vielen prozessualen Fragen zu befassen hatte. Der Ausschuß erarbeitete z.B. Richtlinien⁵⁵, die den Staaten bei ihren Berichten über die Durchführung des Paktes helfen sollen. Diese Richtlinien sehen u. a. vor, daß der Staat mitteilen soll, ob die in dem Pakt niedergelegten Rechte unmittelbar vor einem nationalen Gericht geltend gemacht werden können und welche Rechtsmittel dem einzelnen Staatsbürger zur Verfügung stehen, der behauptet, in seinen Menschenrechten verletzt worden zu sein⁵⁶.

4. Die Staatenbeschwerde

Es erscheint naheliegend, daß es einem Vertragsstaat möglich sein müßte, zu rügen, daß ein anderer Vertragsstaat seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, d. h. also diesen

gewissermaßen einer Menschenrechtsverletzung ›anzuklagen‹. In Art. 11 Abs. 1 CERD heißt es denn auch: »Führt ein Vertragsstaat nach Ansicht eines anderen Vertragsstaates die Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht durch, so kann dieser die Sache dem Ausschuß zur Kenntnis bringen.« Eine solche Mitteilung setzt dann ein mehrstufiges Verfahren in Gang⁵⁷, dessen wesentliches Ziel darin besteht, den am Verfahren beteiligten Parteien vermittelnde Vorschläge zu unterbreiten. Obwohl jeder der 96 Vertragsstaaten von CERD die Möglichkeit hätte, ein solches Verfahren in Gang zu bringen, ist dies bisher noch nie geschehen.

Eine Staatenbeschwerde sieht auch der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte vor. Jedoch bedarf die Möglichkeit, ein solches Verfahren aufgrund dieses Paktes in Anspruch zu nehmen, einer gesonderten Erklärung gemäß Art. 41 des Paktes. Eine solche Erklärung wurde bisher nur von sechs Staaten⁵⁸ abgegeben. Das Verfahren beruht außerdem auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit: die Staatenbeschwerde kann nur von einem Staat erhoben werden, der selbst die Erklärung gemäß Art. 41 abgegeben hat und auch nur gegen einen solchen Staat gerichtet sein. Diesbezüglich liegt bei dem erst im letzten Jahr in Kraft getretenen Pakt noch keinerlei Erfahrung vor.

5. Die Einzelbeschwerde

Wie bereits geschildert, werden Einzelbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen grundsätzlich gemäß Resolution 728F (XXVIII) behandelt, wobei ein indirekter Einfluß von Resolution 1503(XLVIII) besteht. Es bleibt zu untersuchen, ob die drei hier genannten wichtigsten internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte diesbezüglich eine Änderung gebracht haben.

a) Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)

Art. 14 CERD sieht vor, daß der Ausschuß Beschwerden von einzelnen oder Personengruppen entgegennehmen kann, die behaupten, Opfer der Verletzung eines der in dem Übereinkommen niedergelegten Rechte zu sein. Allerdings ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 14, daß der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, eine grundsätzliche Erklärung abgegeben hat, in der die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme solcher Beschwerden anerkannt wird. Das Verfahren nach Art. 14 CERD tritt in Kraft, wenn sich mindestens zehn Vertragsstaaten durch eine entsprechende Erklärung gebunden haben. Bisher wurden sechs solche Erklärungen abgegeben⁵⁹. Folglich ist der Ausschuß noch nicht befugt, Beschwerden von einzelnen oder Personengruppen über Verletzungen des Übereinkommens entgegenzunehmen.

b) Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und das Fakultativprotokoll

Der Pakt selbst enthält keine Vorschrift, welche den Menschenrechtsausschuß ermächtigen würde, Beschwerden von einzelnen Bürgern oder Personengruppen entgegenzunehmen. Diese Frage wurde vielmehr in einem gesonderten Vertragswerk geregelt, nämlich dem ›Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte‹, dessen Verfahren nur dann Anwendung findet, wenn der betroffene Staat auch dem Protokoll beigetreten ist. Das Fakultativprotokoll ist ebenso wie der Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte am 23. März 1976 in Kraft getreten. Es gilt bisher für 16 Vertragsstaaten⁶⁰.

Art. 1 des Fakultativprotokolls bestimmt: »Jeder Vertragsstaat des Paktes, der Vertragspartei dieses Protokolls wird, erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen⁶¹ seiner Herrschaftsgewalt unterstehender Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu

sein. Der Ausschuß nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Paktes betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.«

Die wichtigste Einschränkung bezüglich der Entgegennahme und Prüfung von Einzelbeschwerden durch den Menschenrechtsausschuß ist folglich diejenige, daß die Beschwerde gegen einen der bisher nur 16 Vertragsstaaten des Protokolls gerichtet sein muß. Die Bedingung, daß der Autor der Beschwerde gemäß Art. 1 des Protokolls das ›Opfer‹ der geltend gemachten Menschenrechtsverletzung sein muß, wurde vom Menschenrechtsausschuß in der Verfahrensordnung erfreulicherweise weit interpretiert, denn dort heißt es: »Normalerweise sollte die Mitteilung von dem einzelnen (der behauptet, Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein) selbst unterbreitet werden oder von seinem Vertreter; der Ausschuß kann sich jedoch bereit erklären, eine Mitteilung, die im Namen des angeblichen Opfers eingereicht wurde, zu behandeln, wenn der Betroffene nicht in der Lage zu sein scheint, diese Mitteilung selbst einzureichen«⁶². Damit hat der Ausschuß vor allem dem Fall Rechnung getragen, in dem sich das Opfer noch in der Gewalt der Behörden befindet, denen die Menschenrechtsverletzung zum Vorwurf gemacht wird. Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Einzelbeschwerde unter dem Protokoll sind in Art. 5 desselben und in der von dem Ausschuß selbst erarbeiteten Verfahrensordnung enthalten. Es handelt sich dabei im wesentlichen um die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges und die Vorschrift, daß dieselbe Angelegenheit nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird⁶³. Wenn eine Beschwerde nach dem Protokoll eingereicht wird, so prüft der Ausschuß bzw. eine Arbeitsgruppe desselben, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen. Bevor der Ausschuß eine Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beschwerde trifft, kann er den betroffenen Staat oder den Autor der Beschwerde auffordern, weitere Informationen in dieser Sache vorzulegen⁶⁴. Wird die Beschwerde für zulässig erklärt, so werden der Autor der Beschwerde und der betroffene Staat umgehend informiert⁶⁵. Beide ›Parteien‹ haben dann Gelegenheit, zu den materiellen Fragen der Beschwerde eingehend Stellung zu nehmen. Daraufhin trifft der Ausschuß seine endgültige Entscheidung in der Angelegenheit.

Der Ausschuß berät über Beschwerden nach dem Protokoll in nicht-öffentlicher Sitzung⁶⁶. Jedoch sieht die Verfahrensordnung vor, daß über allgemeine Fragen, die zum Beispiel das Verfahren selbst betreffen, auch in öffentlicher Sitzung beraten werden kann⁶⁷. Während seiner zweiten Sitzungsperiode im August dieses Jahres hat sich der Ausschuß auch zum ersten Mal mit Einzelbeschwerden befaßt. Er nahm bisher nur zu Fragen der Zulässigkeit Stellung. In diesem Zusammenhang fielen zwei wichtige Entscheidungen prozessualer Art. Erstens sind Beschwerden dann unzulässig, wenn sie sich auf Ereignisse beziehen, die stattfanden, bevor der Pakt und das Protokoll für den betroffenen Staat in Kraft getreten waren⁶⁸, es sei denn, diese Ereignisse dauern noch an oder sie haben eine Wirkung, die ihrerseits selbst eine Menschenrechtsverletzung darstellt⁶⁹. Zweitens sind Beschwerden unzulässig, die keine Rechte betreffen, die im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte aufgeführt sind⁷⁰. Die zweite Sitzungsperiode des Menschenrechtsausschusses war ein wichtiger Markstein in der Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes. Erstmals hat sich ein internationales, überregionales Gremium im Rahmen der Vereinten Nationen mit der Beschwerde eines Bürgers aus einem Mitgliedstaat befaßt, und zwar mit der Beschwerde, die einen Einzelfall betrifft und nicht eine ›Situation‹ wie im Falle der Resolution 1503(XLVIII).

III. Schlußbemerkung

Auf die eingangs gestellte Frage danach, was die Vereinten Nationen im Falle einer Menschenrechtsverletzung tun kön-

nen, zurückkommend, kann zusammenfassend folgendes festgestellt werden.

Wenn in einem Staat massive Menschenrechtsverletzungen begangen werden, so kann die Menschenrechtskommission oder auch die Generalversammlung einen Ad-hoc-Ausschuß einsetzen, um die Situation zu untersuchen, wobei dafür aber eine Stimmenmehrheit in dem jeweiligen Gremium erforderlich ist.

Wenn die Menschenrechtsverletzung das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung oder den Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte betrifft, so könnte eine Vertragspartei unter bestimmten Voraussetzungen eine Staatenbeschwerde erheben. Ist die Menschenrechtsverletzung den Vereinten Nationen durch ein oder mehrere Beschwerdeschreiber zur Kenntnis gebracht worden, so kann die »Situation« nach dem »1503-Verfahren« vor die Menschenrechtskommission gebracht werden. Handelt es sich schließlich um eine Beschwerde in einem Einzelfall und ist der Staat, gegen den sie gerichtet ist, Vertragspartei des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte und des zugehörigen Fakultativprotokolls, so kann der Menschenrechtsausschuß den Fall prüfen.

Die Aktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen bei Menschenrechtsverletzungen sind also vielfältiger Natur. Im Jahre 1976 ist der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen durch das Inkrafttreten der Pakte und des Fakultativprotokolls ganz entscheidend verbessert worden, und es ist nur zu hoffen, daß diese Vertragswerke eine möglichst universelle Geltung erlangen durch den Beitritt vieler weiterer Staaten. Bis zur Erreichung dieses Zieles hat jedoch das »1503-Verfahren«, das beim augenblicklichen Stand der Dinge keineswegs obsolet geworden ist, weiterhin eine wichtige Funktion zu erfüllen. Es gibt dem einzelnen und vor allem auch regierungsunabhängigen Organisationen (z. B. Amnesty International oder anderen Menschenrechtsorganisationen) die Möglichkeit, einen Bericht über Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Staat den Vereinten Nationen zur Kenntnis zu bringen. Ob und wie sich die Menschenrechtskommission mit der Beschwerde befaßt, hängt allerdings davon ab, wie die anderen Gremien des »1503-Verfahrens«, welche die Vorprüfung unternehmen haben, die Beschwerde oder den Bericht beurteilt haben. Darüber hinaus ist aber auch der oben angeführte⁷¹ mögliche indirekte Einfluß des »1503-Verfahrens« auf nach Resolution 728F(XXVIII) zu behandelnde Einzelbeschwerden nicht zu unterschätzen.

Anmerkungen

- 1 Die Vereinten Nationen haben gegenwärtig 149 Mitgliedstaaten.
- 2 Im vorliegenden Zusammenhang kann nicht darauf eingegangen werden, daß sich u.a. auch der Sicherheitsrat ebenso wie die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit Menschenrechtsfragen befassen können.
- 3 Die Mitglieder der Menschenrechtskommission werden für jeweils drei Jahre vom Wirtschafts- und Sozialrat gewählt. Die Bundesrepublik Deutschland wurde — nach dreijähriger Mitgliedschaft — vom Wirtschafts- und Sozialrat während dessen 62. Sitzungsperiode im Jahre 1977 nicht wiedergewählt.
- 4 Im folgenden kann nur auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die hier genannten Verträge eingegangen werden. Texte betreffend die übrigen internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte s. Human Rights, A Compilation of International Instruments of the United Nations, New York 1973; UN-Doc. E.73.XIV.2.
- 5 Vgl. dazu F. Ermacora, Menschenrechte im Wandel der Zeit Bd I, Wien 1974, S. 541; zur Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung siehe im einzelnen F. Ermacora aaO S. 335—403; E. Luard, The Origins of International Concern over Human Rights, in: The International Protection of Human Rights, Hrsg. E. Luard, London 1967, S. 7—21; A. Verdoodt, Naissance et signification de la déclaration universelle des droits de l'homme, Louvain-Paris 1964, S. 5 ff.
- 6 Art. 29 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.
- 7 Darunter auch die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 31. 8. 77).
- 8 Vom 10. 1. bis 4. 2. 1977 wurde in Genf eine Konferenz im Rahmen der Vereinten Nationen, insbesondere in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsbeauftragten der Vereinten Nationen abgehalten, um eine eigene Konvention über das Asylrecht zu schaffen. Es konnte jedoch keine Einigung erzielt werden; vgl. Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum, UN-Doc. A/CONF.78/12.
- 9 Diesem Pakt sind 46 Staaten beigetreten, darunter ebenfalls die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 31. 8. 77).

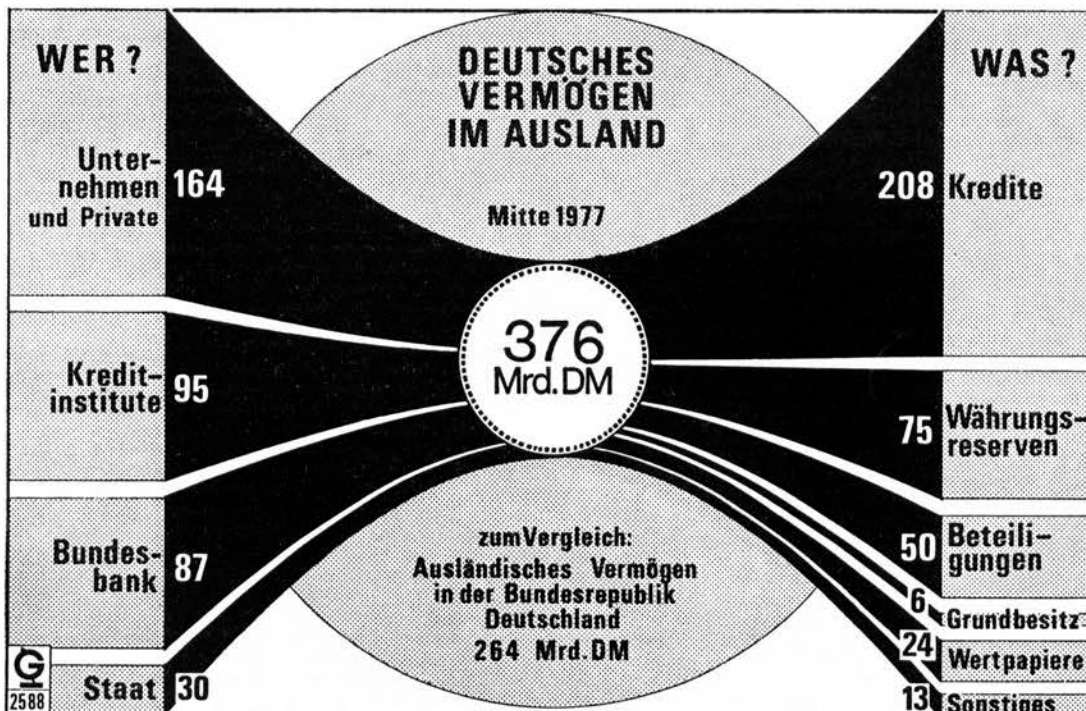
- 10 Darunter auch die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 1. 10. 77). Vgl. auch K. J. Partsch, Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, VN 1/1971 S. 1 ff. und VN 2/1971 S. 46 ff.
- 11 Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat aber auf ihrer letzten Tagung den Entwurf zu einem Übereinkommen über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau verabschiedet. Eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission befaßt sich mit dem Entwurf einer Erklärung über die Beseitigung aller Arten von Intoleranz und der Diskriminierung aufgrund von Religion oder Glaubensbekenntnis.
- 12 Art. 4(a) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.
- 13 S.o. I.1.
- 14 S.o. I.2.
- 15 S.o. I.3.
- 16 Vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag, der eines der Hauptorgane der Vereinten Nationen ist (Art. 7 der Charta), können gemäß Art. 34 Abs. 1 seines Statuts nur Staaten als Parteien auftreten. Auskünfte (advisory opinions) können allerdings auch von internationalen Organisationen eingeholt werden.
- 17 Dieses Verfahren hat seinen Namen durch die Resolution 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats erhalten.
- 18 Art. 28, der lautete: »Everyone has the right, either individually or in association with others, to petition the government of his state or the United Nations for redress of grievance«; Text s. Yearbook on Human Rights, 1947, S. 486. Über weitere Vorschläge zum Petitionsrecht vgl. den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen »Alternative Approaches and Ways and Means within the United Nations System for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Freedoms«, UN-Doc. A/10235, S. 27 f.
- 19 Die Menschenrechtsabteilung mit Sitz in Genf ist diejenige Abteilung des Sekretariats (vgl. Art. 7, 97 ff. der Charta), die allen politischen Gremien und Expertengruppen, die sich im Rahmen der Vereinten Nationen mit Menschenrechten befassen, die notwendigen »technischen Dienste« leistet. Verglichen mit dem nationalen Bereich ist das Sekretariat die Administration. Die internationalen Beamten der Menschenrechtsabteilung bereiten alle Studien und anderen Arbeiten der Kommission und der anderen Gremien vor, ebenso wie deren Konferenzen und führen deren Beschlüsse anschließend aus. Das Sekretariat ist aber auch innerhalb der Vereinten Nationen die erste Stelle, die sich mit allen an diese Gremien gerichteten Eingängen befaßt, also auch mit Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen.
- 20 Der Englische Text lautet: »no power to take any action in regard to any complaints concerning human rights«, UN-Doc. E/CN.4/14/Rev.2 (1946) und E/259, S. 6 f. (1947).
- 21 Resolution 75(V) des Wirtschafts- und Sozialrats sah vor, daß der Generalsekretär eine Liste mit Zusammenfassungen der eingegangenen Beschwerden erstellt, die den Mitgliedern der Menschenrechtskommission in einer nichtöffentlichen Sitzung zugänglich gemacht werden sollte.
- 22 Vgl. hierzu im einzelnen mit detaillierten Quellennachweisen L. B. Sohn und Th. Buergenthal, International Protection of Human Rights, Indianapolis-Kansas-New York 1973, S. 755 ff.; F. Meissner, Die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1976 (das Buch enthält nichtoffizielle deutsche Übersetzungen der einschlägigen Resolutionen, die aber nicht immer korrekt sind); E. Schwelb, Zur Frage der Anrufung der UN-Menschenrechtskommission durch Individuen und nichtstaatliche Organisationen, VN 3/1972 S. 79 ff.; M. Schreiber, La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme, Recueil des Cours de La Haye 1975 II, S. 351—358.
- 23 Vom 30. 7. 1959, UN-Doc. E/3290, S. 19.
- 24 In der Kopie der Beschwerde, die an die betroffene Regierung gesandt wird, wird grundsätzlich der Name des Autors nicht bekannt gegeben (Para. 2(e) der Resolution 728F(XXVIII)).
- 25 Der Generalsekretär wird durch die Resolution ersucht (Para. 2(f)): »To ask Governments sending replies to communications brought to their attention . . . whether they wish their replies to be presented to the Commission in summary form or in full«.
- 26 Vom 6. 8. 1967, UN-Doc. E/4393, S. 17 f.
- 27 Die Unterkommission beruht auf Resolution 9(II) des Wirtschafts- und Sozialrats und hat die Aufgabe, Studien über Diskriminierung und Minderheitenschutz auszuführen sowie andere, ihr speziell übertragene Aufgaben wahrzunehmen (Official Records of the Economic and Social Council, Ninth Session, Supplement No. 10, para. 13). Die Mitglieder des 26köpfigen Organs werden von der Menschenrechtskommission jeweils für drei Jahre gewählt und werden nicht als Staatenvertreter, sondern als Experten in persönlicher Eigenschaft tätig.
- 28 Die Resolution 1235(XLII) gab in der Unterkommission Anlaß zur Diskussion, ob die an das Sekretariat oder an die verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen gerichteten Beschwerdeschreiben als »Informationen« im Sinne des Resolutionstextes verwendet werden könnten; UN-Doc. E/CN.4/947, S. 32—41.
- 29 Der englische Text lautet: » . . . information relevant to gross violations of human rights and fundamental freedoms, as exemplified by the policy of apartheid as practised in the Republic of South Africa and the Territory of South West Africa . . . and to racial discrimination as practised notably in Southern Rhodesia . . .«
- 30 Diese Resolution wird von Schwelb (s. Anm. 22) S. 82 als »bahnbrechend« und als »Bruch mit der Doktrin der Machtlosigkeit« bezeichnet.
- 31 S.o. I.1.
- 32 Nach eingehender Diskussion in der Menschenrechtskommission; vgl. UN-Doc. E/CN.4/1014 und E/4816, Paras. 133 ff.
- 33 Diese sind in Resolution 1(XXIV) der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz geregelt. Als wesentlichste Voraussetzungen sind zu nennen, daß das Beschwer-

beschreiben nicht anonym sein darf, nicht ausschließlich auf Berichten der Massenmedien beruhen soll und daß es nicht im wesentlichen politisch motiviert sein darf.

- 34 Der englische Text (Resolution 1503(XLVIII) Para. 1) lautet: »... bringing to the attention of the Sub-Commission those communications, together with replies of Governments, if any, which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms...«.
- 35 Der englische Text (Resolution 1503(XLVIII) Para. 5) lautet: »... to refer to the Commission on Human Rights particular situations which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights...«.
- 36 Resolution 1503(XLVIII) Para. 6.
- 37 UN-Doc.E/CN.4/1014.
- 38 Während der Zeit vom 1.6.1975 bis zum 30.4.1976; Bericht des Generalsekretärs an die Generalversammlung, UN-Doc.31/1 Para. 112.
- 39 Vgl. zur Problematik der Einschränkung von Art. 2 Abs. 7 der Charta Tomuschat (s. Anm. 51), Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen, VN 6/1976 S. 166 ff. (168, 171).
- 40 S. Anm. 28.
- 41 Der englische Text lautet: »Decides that all actions envisaged in the implementation of the present resolution by the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities or the Commission on Human Rights shall remain confidential until such time as the Commission may decide to make recommendations to the Economic and Social Council.«
- 42 Dies geschieht, indem der Generalsekretär monatlich (Resolution 1503(XLVIII) Para. 4(a)) »a confidential list« zusammenstellt, »containing a brief indication of the substance of... communications concerning violations of human rights, however addressed, and to furnish this list to members of the Commission, in private meeting, without divulging the identity of the authors of communications except in cases where they have already divulged or intend to divulge their name or that they have no objection to their names being divulged.« (Resolution 728F(XXVIII) Para. 2(b)). Diese Liste wird den Mitgliedstaaten der Menschenrechtskommission monatlich zugestellt (Entscheidung 79(LVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats).
- 43 Resolution 1503(XLVIII) Para. 6(b).
- 44 Diese Arbeitsgruppe wurde durch Resolution 8(XXXI) der Menschenrechtskommission, beruhend auf Resolution 3219(XXIX) der Generalversammlung, geschaffen und legte der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission bisher fünf Berichte über ihre Tätigkeit vor; UN-Docs.A/10285, E/CN.4/1188, A/31/253, E/CN.4/1221 und A/32/227.
- 45 Diese Arbeitsgruppe wurde durch Resolution 2(XXIII) der Menschenrechtskommission geschaffen und hat bisher der Menschenrechtskommission zehn Berichte über ihre Tätigkeit vorgelegt; UN-Docs.E/CN.4/950, E/CN.4/984, E/CN.4/1020, E/CN.4/1050, E/CN.4/1076, E/CN.4/1111, E/CN.4/1135, E/CN.4/1159, E/CN.4/1187, E/CN.4/1222.
- 46 Dieser Ausschuß beruht auf Resolution 2443(XXIII) der Generalversammlung und hat dieser bisher sieben Berichte über seine Tätigkeit vorgelegt; UN-Docs.A/8089, A/8389, A/8828, A/9148, A/9817, A/10272, A/31/218.
- 47 Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.
- 48 Art. 9 CERD, Art. 40 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, Art. 16, 17 Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte.
- 49 Die Vertragsstaaten berichten über die Durchführung ihrer Verpflichtungen nach dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche,

Soziale und Kulturelle Rechte gemäß Art. 16 Abs. 2(a) dieses Paktes an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, der die Berichte »abschriftlich dem Wirtschafts- und Sozialrat übermittelt, damit dieser sie nach Maßgabe dieses Paktes prüft. (b) Sind Vertragsstaaten gleichzeitig Mitglieder von Sonderorganisationen, so übermittelt der Generalsekretär der Vereinten Nationen ihre Berichte oder einschlägige Teile solcher Berichte abschriftlich auch den Sonderorganisationen, soweit diese Berichte oder Teile sich auf Angelegenheiten beziehen, die nach den Satzungen dieser Organisationen in deren Aufgabebereich fallen.«

- 50 Art. 8 CERD; Mitglied aus der Bundesrepublik Deutschland in diesem Ausschuß ist seit dessen erster Sitzungsperiode K. J. Partsch.
- 51 Art. 28 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte; Mitglied des Menschenrechtsausschusses aus der Bundesrepublik ist C. Tomuschat.
- 52 Rule 70 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses (Texte s. UN-Doc.A/32/44) sieht vor: »If a report of a State Party to the Covenant, in the opinion of the Committee, does not contain sufficient information, the Committee may request that State to furnish the additional information which is required, indicating by what date the said information should be submitted.«
- 53 Einige Staaten haben aufgrund der Empfehlungen des Ausschusses ihre Gesetzgebung geändert oder entsprechende Verwaltungsmaßnahmen getroffen. Diese Berichte des CERD-Ausschusses an die Generalversammlung sind veröffentlicht in den »GAOR, Supplement No. 18«. Die Länderberichte der Vertragsstaaten an den Ausschuß sind seit dessen 17. Sitzungsperiode grundsätzlich ebenso wie die Berichte unter dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte der Öffentlichkeit zugänglich.
- 54 Siehe Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung, UN-Doc.A/32/44, Paras. 95 - 145; es handelt sich um die Staaten Syrien, Zypern, Tunesien, Ecuador, Ungarn und Finnland.
- 55 UN-Doc.A/32/44/Annex IV.
- 56 UN-Doc. (s. Anm. 55).
- 57 Art. 11, 12, 13 CERD.
- 58 Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Großbritannien.
- 59 Costa Rica, Ecuador, Niederlande, Norwegen, Schweden und Uruguay.
- 60 Barbados, Kanada, Kolumbien, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, Finnland, Jamaika, Madagaskar, Mauritius, Norwegen, Panama, Surinam, Schweden, Uruguay und Zaïre. Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Fakultativprotokoll bisher nicht beigetreten; zur Begründung s. Bundestags-Drucksache 7/660.
- 61 Das Wort »Mitteilungen« in der amtlichen deutschen Übersetzung ist etwas unglücklich gewählt und bedeutet »Beschwerdeschreiben«. Der englische und französische Text spricht von »communications«, ein Begriff, der auch in allen einschlägigen Resolutionen für an die Vereinten Nationen gerichtete (Beschwerde-)Schreiben verwendet wird.
- 62 Rule 90(b).
- 63 Rule 90.
- 64 Rule 91.
- 65 Rule 93.
- 66 Rule 82.
- 67 S. Anm. 66.
- 68 UN-Doc.A/32/44 Para.149.
- 69 UN-Doc. (s. Anm. 68) Para.153.
- 70 UN-Doc. (s. Anm. 68) Para.149.
- 71 S.o. II.1.



376 Mrd DM erreichte der Wert des deutschen Auslandsvermögens Mitte 1977, wie aus dem Oktober-Bericht der Bundesbank hervorgeht. Über 40 vH dieser Vermögenswerte gehören Unternehmen und Privatpersonen: insgesamt 164 Mrd DM. Dabei handelt es sich vor allem um Warenkredite an ausländische Handelspartner und Beteiligungen an ausländischen Unternehmen. Der Vermögensbestand der Kreditinstitute beläuft sich auf 95 Mrd DM und jener der Bundesbank (das sind überwiegend die Währungsreserven) auf 87 Mrd DM. Aber auch das Ausland hat Vermögensansprüche an die Bundesrepublik: die ausländischen Vermögenswerte addierten sich Mitte 1977 auf insgesamt 264 Mrd DM. Sie waren damit um über 100 Mrd DM geringer als das deutsche Vermögen im Ausland.

Um den Ausgleich der Interessen zwischen Nation und Weltgemeinschaft

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation für die
32. Generalversammlung

KURT WALDHEIM

I. Aufgaben und Probleme

In den meisten Bereichen des internationalen Geschehens war das Jahr 1976 ein Jahr der erwartungsvollen Zurückhaltung. Dies spiegelte sich auch in den Verhandlungen der einunddreißigsten Tagung der Generalversammlung wider, wo uns die vorherrschende realistische Haltung und der offensichtliche allgemeine Wunsch nach vernünftigen und friedlichen Problemlösungen das bevorstehende Jahr mit einem gewissen Grad von vorsichtigem Optimismus sehen ließen. Es herrschte das allgemeine Gefühl, das Jahr 1977 könne und solle ein Jahr der Fortschritte in so entscheidenden Bereichen wie im Nahen Osten, in Südafrika und in Zypern werden, ebenso wie im Dialog zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern über die Grundzüge einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung und in den langwierigen Verhandlungen über das Seerecht.

Wie sich dann herausstellte, ist dieser vorsichtige Optimismus der Jahreswende weder voll bestätigt noch völlig enttäuscht worden. Die Hauptprobleme haben sich als genau so schwierig und widerspenstig erwiesen wie wir sie schon immer kennengelernt hatten, und es wurde deutlicher als je, welche Gefahr jede Verzögerung mit sich bringt und wie groß das Risiko einer plötzlichen Verschlimmerung der Lage ist, durch die vielleicht friedliche Lösungen unmöglich gemacht werden.

Gleichzeitig sind in letzter Zeit im internationalen Bereich noch zusätzliche größere Probleme sichtbar geworden, von denen einige durchaus die derzeitig von den Vereinten Nationen behandelten Problembereiche berühren oder am Ende sogar auf der Tagesordnung der Hauptorgane der Vereinten Nationen auftauchen könnten. Vielleicht ist es angebracht, in diesem Zusammenhang die zunehmenden Spannungen in Nord- und Ostafrika zu nennen. Unter der Last der alten und neuen Probleme ist das Jahr 1977 für die internationale Gemeinschaft unzweifelhaft ein Jahr zunehmender Sorge geworden. Die Bemühungen um eine Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses im Nahen Osten müssen erst noch Früchte tragen. In Südrhodesien und in Namibia warten wir immer noch voll Sorge auf einen entscheidenden Durchbruch. In Zypern sind die Gespräche weit davon entfernt, zu einer vereinbarten Regelung zu führen. Was die neue internationale Wirtschaftsordnung betrifft, werden wir bald erfahren, ob und wie die Generalversammlung den Prozeß wiederaufgreifen und zu nennenswerten Fortschritten zu kommen vermag.

Inzwischen scheinen die Ost-West-Beziehungen eine Phase der Neubewertung durchzumachen, die unvermeidlich ihre Auswirkungen auf zahlreiche wichtige Weltprobleme hat. Diese Neubewertung betrifft unter anderem das Wesen des militärischen Gleichgewichts, sowohl auf europäischer wie auch auf interkontinentaler Ebene, einschließlich der Entwicklung neuer strategischer Waffensysteme und der Verteilung der konventionellen Kräfte. Sie betrifft auch die Politik der Großmächte gegenüber gegenwärtigen Spannungsgebieten, insbesondere im Nahen Osten und in Afrika, sowie ihre Einstellung zu Fragen der menschlichen Kontakte und der Einhaltung der Menschenrechte. Dies hat zu öffentlichen Kontroversen geführt, mit der Tendenz, die Struktur der internationalen Beziehungen weit über die bloßen Interessen der unmittelbar beteiligten Parteien hinaus zu beeinflussen, so daß die internationale Gemeinschaft als Ganzes betroffen ist.

Auf der anderen Seite kann die gegenwärtige Neubewertung, wenn sie mit Klugheit und staatsmännischer Weisheit erfolgt, vielleicht eine willkommene Gelegenheit zur Klärung der Grundregeln friedlicher Koexistenz und Entspannung im Rahmen fortgesetzter weitreichender ideologischer und politischer Unterschiede bieten. Ich stelle fest, daß Bemühungen im Gange sind, die betreffenden Probleme in einer Vielzahl von bilateralen und multilateralen Foren anzugehen. Ich hoffe sehr, daß diese und andere Kontakte zu erfreulichen Ergebnissen führen.

Ich werde in diesem Bericht später noch genauer auf die meisten dieser Fragen eingehen. Es gibt jedoch ein Hauptthema, das grundlegend für alle diese Fragen und sogar für praktisch alle Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen ist. Die Geschichte der Vereinten Nationen war seit deren Gründung im wesentlichen die Geschichte der Bemühung um einen tragfähigen Ausgleich zwischen nationaler Souveränität und nationalen Interessen auf der einen und der internationalen Ordnung sowie den langfristigen Interessen der Weltgemeinschaft auf der anderen Seite. Vielleicht kann man das historische Wirken der Vereinten Nationen am besten dadurch beurteilen, daß man die ihnen gestellten Probleme an diesem Kriterium prüft und feststellt, wie weit die Organisation in der Lage war, diesen lebenswichtigen Ausgleich zu sichern oder sichern zu helfen.

Nach mehr als fünfjähriger Tätigkeit als Generalsekretär bin ich mehr denn je überzeugt davon, daß wir ganz bewußt diesem grundlegenden Problem viel größere Aufmerksamkeit schenken müssen. Ich weiß sehr gut, daß nicht daran zu denken ist, daß es durch eine Art Wunder plötzlich zu einer neuen und besseren Weltordnung kommt. Ich glaube jedoch, daß wir bei all dem, was wir tun, versuchen müssen, den evolutionären Prozeß zu fördern und zu beschleunigen, mit dem die Beziehungen zwischen den Staaten in allen wichtigen Fragen reguliert und mit den langfristigen Interessen der am Horizont auftauchenden ganzen Weltgemeinschaft in Einklang gebracht werden. Das gilt ebenso für die Abrüstung wie für die Wirtschaftsordnung, ebenso für die Umwelt wie für die Friedenssicherung.

Die Liste der globalen Probleme ist furchterregend lang: das rapide eskalierende Wettrüsten, die zunehmende Gefahr der Weiterverbreitung nuklearer Waffen, die Verknappung oder Fehlverteilung von Nahrungsmitteln, der Bevölkerungsdruck, die Bedrohung der Umwelt, die Fortdauer massiver Armut, der Wettstreit um die Herrschaft über die Meeresressourcen, das komplexe Energieproblem, das Schwinden der Vorräte an nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen und das ganze Spektrum wirtschaftlicher Krankheiten von der Inflation, der Arbeitslosigkeit und der Verschuldung bis zu den Problemen der instabilen Grundstoff- und Geldmärkte.

Es ist oft gesagt worden, unsere politischen Institutionen hätten mit unserer geopolitischen Entwicklung und unseren technologischen Fortschritten nicht Schritt gehalten. Auf manchen Gebieten mag dies sehr wohl der Fall sein; auf anderen Gebieten sind jedoch die grundlegenden Institutionen durchaus da und warten nur darauf, genutzt zu werden. Das Problem liegt in diesen Fällen beim politischen Willen der Staaten, die bestehenden Institutionen für die konstruktiven Zwecke zu benutzen, für die sie geschaffen wurden. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, eine noch so klug und weise konstruierte internationale Institution werde automatisch die Funktion erfüllen, die divergierenden nationalen Interessen souveräner Staaten miteinander in Einklang zu bringen. Die parlamentarische Diplomatie kann Konflikte nicht nur mildern oder lösen, sondern gelegentlich auch durchaus verschärfen. Wenn der internationale Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß konstruktive Ergebnisse zeitigen soll, macht er den bewußten Einsatz politischen Willens, in Verbindung mit Selbstbeschränkung und politischer Klugheit, erforderlich. Der Preis für ein Versagen in dieser Beziehung kann sehr hoch sein, denn es kann dabei um einen ungreifbaren, aber entscheidenden Faktor gehen: um das Vertrauen der Regierungen in internationale Institutionen — einen Faktor, den man in der Hitze der politischen Debatte allzu oft aus dem Auge verloren hat. Es ist leicht, Mängel, die das unmittelbare Ergebnis der miteinander in Konflikt stehenden Politiken oder Aktionen der Regierungen sind, den internationalen Institutionen vorzuwerfen. Bestimmte Sonderorganisationen haben in jüngster Zeit dieses Problem in akuter Form erleben müssen.

In den Vereinten Nationen selbst hat die Tendenz der Beschlüsse einiger der wichtigeren Beratungsorgane die unbeabsichtigte Nebenwirkung gehabt, daß man sich in bestimmten Konfliktsituationen nicht gerne an die Vereinten Nationen wendet. Es ist für eine gesunde Weiterentwicklung des Systems der Vereinten Nationen unbedingt erforderlich, daß dieses Problem in konstruktiver Weise bewältigt wird.

Die nationale Souveränität und das Nationalgefühl sind ein lebenswichtiges Element unserer Gesellschaft. Wo sie sich von ihrer besten Seite zeigen, repräsentieren sie den höchsten Grad politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalts, der bisher von Menschen erreicht wurde. Die Charta der Vereinten Nationen erkennt diese Grundtatsache mit Recht an, wenn sie die souveräne Unabhängigkeit aller Mitglieder der Organisation betont. Die Vereinten Nationen sind jedoch auch die Verkörperung eines höheren und ehrgeizigeren politischen und gesellschaftlichen Ziels: der langsamen Herausbildung einer internationalen Gemeinschaft mit sehr viel weiter reichenden Interessen, Bestrebungen und Loyalitäten. Ich glaube, wir erleben langsam die Geburt einer solchen Gemeinschaft — und eben dies ist eine der wichtigsten und fesselndsten Erfahrungen, die man bei der Arbeit in den Vereinten Nationen machen kann. Wir sollten es jedoch nicht für selbstverständlich halten, daß eine solche internationale Gemeinschaft automatisch von selber heranwächst. Die zarte Pflanze muß geschützt, herangezogen und ermutigt werden, wenn sie die Nöte und Schwierigkeiten ihrer Bildungsjahre überleben soll. Ich glaube, hier liegt die Hauptaufgabe für alle von uns, die in den Vereinten Nationen zu wirken versuchen.

II. Der Sicherheitsrat

Wie steht es nun — ganz offen gesprochen — um die tatsächliche Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik? Sind sie wirklich ein zentraler Faktor in der Außenpolitik der meisten Regierungen? Sind ihre hartumkämpften Resolutionen, Beschlüsse und Leitlinien von großem Einfluß auf das Verhalten der Nationen? Worin sehen die Regierungen eigentlich den Nutzen ihrer Mitgliedschaft in der Weltorganisation? Alle diese Fragen sollte man ruhig ganz offen stellen.

Mitglied der Vereinten Nationen zu sein, bedeutet in erster Linie Anerkennung eines Gleichgewichts zwischen den souveränen Rechten und Interessen der Mitgliedstaaten und ihren Verpflichtungen aufgrund der Charta. Darüber hinaus betrachten, glaube ich, die meisten Staaten ihre Mitwirkung in den Vereinten Nationen mit einer Mischung von kurzfristigem Eigeninteresse und redlicher Sorge um das Gemeinwohl sowie in der Hoffnung, im Hinblick auf die interdependente Zukunft zu besseren Beziehungen untereinander und zu einer besseren Politik zu kommen. Das ist im Grunde eine praktische Haltung, die weder von Idealismus noch von Zynismus beherrscht wird. Sie bietet einen Ausgangspunkt für die Bemühung um den lebenswichtigen Ausgleich von nationalen und internationalen Interessen, den ich oben das eigentliche und wichtigste Thema unserer Arbeit nannte.

Die Vereinten Nationen sind zumindest ein Ort für die öffentliche Verkündung internationaler Prinzipien und Ziele und eine sehr nützliche letzte Zuflucht in Zeiten der Gefahr und Krise. Mir scheint jedoch, daß sie für die meisten Staaten bereits weitaus mehr geworden sind. Sie treten zwar in der Hitze oder im Eifer des Geschehens manchmal in den Hintergrund zurück. Aber sie sind stets zur Stelle als eine ständige Einrichtung mit fast universaler Mitgliedschaft, auf die die Staaten bei den verschiedenartigsten Problemen zurückgreifen können. Sie sind ein Sicherheitsnetz in kritischen Zeiten, wenn bilaterale diplomatische Bemühungen ihr Ziel verfehlen. Sie sind schließlich das Zentrum langfristiger Bemühungen, die bedrückenden Probleme einer sich wandelnden Welt und die sich abzeichnenden Aufgaben einer zunehmend interdependenten Zukunft zu meistern.

Ich bin überzeugt, daß die Nationen der Welt, wenn ihnen Zeit und Gelegenheit dazu gegeben werden, eine gerechtere und vernünftigere Weltordnung entwickeln können und entwickeln werden, in der sich aus den Lehren der Vergangenheit in Verbindung mit den neuen Möglichkeiten der Gegenwart eine Weltgemeinschaft und Weltgesellschaft herausbilden wird, an der die gesamte Menschheit teilhaben kann. Die Frage ist nur, ob sie die Zeit und die Gelegenheit dazu haben werden.

Damit komme ich zur Hauptaufgabe der Vereinten Nationen, der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, und zur Rolle und zum Status des Sicherheitsrats. Denn wenn wir abermals — ganz gleich aus welchen Gründen — ungeschickt genug sein sollten, einen neuen Weltbrand zu entfachen, dann wären all unsere Hoffnungen und Träume vergebens.

Die Tatsache, daß der Sicherheitsrat im vergangenen Jahr mehr Sitzungen abgehalten hat als je zuvor, weist vielleicht darauf hin, daß es weder in einer weltweiten Krise noch bei der Eindämmung und Lösung hartnäckiger internationaler Probleme eine greifbare Alternative zu den zugegebenermaßen unvollkommenen Verfahren der Vereinten Nationen gibt. Andererseits wäre es jedoch naiv zu behaupten, der Einfluß des Sicherheitsrats entspräche der Zahl seiner Sitzungen. Es herrscht vielmehr allgemein die Sorge — oder zumindest sollte sie herrschen —, ob der Rat unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen die ihm von der Charta aufgetragene Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit überhaupt erfüllen kann.

Seine Fähigkeit zur Wahrnehmung dieser zentralen Aufgabe sollte man auf keinen Fall aus den Augen verlieren. Der Rat ist der Eckpfeiler oder sollte der Eckpfeiler des in der Charta vorgesehenen internationalen Ordnungsgefüges sein. Wie der Rat genutzt oder nicht genutzt wird und wie seine Beschlüsse respektiert werden, ist von höchster Bedeutung für die Frage, ob die Vereinten Nationen ein wesentliches Werkzeug des Friedens und als solches erfolgreich und glaubwürdig sein können.

Der Sicherheitsrat selbst arbeitet intensiv und gewissenhaft und gibt sich große Mühe; seine Mitglieder setzen sich voll ein und vereinen Kenntnisse und Erfahrungen mit diplomatischem Geschick. Mit den Jahren hat der Rat ständig aus seinen Erfahrungen gelernt und seine Arbeitsmethoden verbessert. Daran besteht kein Zweifel. In der Vergangenheit hat der Rat immer wieder gezeigt, daß er bei einer echten Krise ein einzigartiges und wertvolles Instrument ist, um Krieg abzuwenden und die Waage zugunsten des Friedens ausschlagen zu lassen. Zu anderen Zeiten fällt die Stimme des Rats jedoch nicht so sehr ins Gewicht. Bei einigen tragischen Anlässen wurde er sogar überhaupt nicht oder erst nachträglich als zusätzliche Stimme gehört.

Ich weiß, daß es praktische politische Gründe für diese Mängel gibt und daß sich die Staaten das Recht vorbehalten, den Sicherheitsrat nach Wunsch in Anspruch zu nehmen oder zu ignorieren. Ich möchte hier nur erneut darauf hinweisen, daß eine solche

Haltung sehr riskant ist, denn es kann der Tag kommen, an dem man den Rat verzweifelt braucht, dieser sich aber dann als zu schwach herausstellt, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Wir sollten die verhängnisvollen Erfahrungen des Völkerbundes nicht vergessen. Daher bin ich der Auffassung, daß die Stärkung der Stellung und Autorität des Sicherheitsrats sowie die Achtung seiner Beschlüsse stets ein Hauptanliegen aller Staaten sein sollten.

III. Südliches Afrika, Nahost, Zypern

Das Jahr 1977 begann mit großen Erwartungen. Große Erwartungen können jedoch gefährlich sein, wenn sie schließlich enttäuscht werden. Wenn zunächst vielversprechend erscheinende Situationen gerinnen und erstarren, kann dies zu gewaltsamen Reaktionen führen, die ihrerseits wieder rasch und unerwartet den Weltfrieden und die internationale Stabilität zu gefährden vermögen. In verschiedenen Teilen der Welt, wo es zu keinen wesentlichen Schritten vorwärts kam, werden wir in nicht allzu ferner Zukunft einem solchen Risiko gegenüberstehen.

Unter den politischen Fragen, vor denen die internationale Gemeinschaft steht, haben die ungelösten Probleme des südlichen Afrika in diesem Jahr ebenso viel oder noch mehr Aufmerksamkeit in Anspruch genommen als jedes andere Problem. Zu Südrhodesien, Namibia und dem Apartheidproblem in Südafrika wurde vieles unternommen und einiges erreicht. Die Weltöffentlichkeit wurde in einem größeren Ausmaß als je zuvor über diese Fragen informiert und aktiviert.

Schon dies allein ist eine konstruktive Entwicklung, doch erweisen sich die letzten Stadien der Entkolonialisierung in Afrika als die allerschwierigsten und sind mit großen und zunehmenden Gefahren verbunden.

Die in Maputo abgehaltene Internationale Konferenz zur Unterstützung der Völker von Simbabwe und Namibia zeugte in beredter Weise von der Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, die von den Vereinten Nationen für diese Territorien gesetzten Ziele zu erreichen. Dieses Engagement zeigt auch, glaube ich, daß man sich allgemein darüber klar geworden ist, daß die in diesen Gebieten bestehenden Ungleichheiten und die Gefahren, die sie für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit mit sich bringen, ein für allemal, und zwar sehr bald, beseitigt werden müssen.

Die Vereinten Nationen haben immer wieder, jedoch erfolglos, versucht, das Namibiaproblem zu lösen. Diese Frage bedarf einer äußerst weitgehenden Einigung über grundlegende Fragen, wenn sich eine akzeptable und durchführbare Lösung ergeben soll. Vor kurzem hat eine Reihe von westlichen Staaten eine Initiative ergriffen, um zu versuchen, in dieser Sache einen Schritt vorwärts zu kommen. Ich begrüße alle Bemühungen, die uns zu Fortschritten verhelfen können. Angesichts der führenden Rolle, die den Vereinten Nationen bei jedweder Lösung des Problems zukommen wird, bin ich unter Berücksichtigung der wesentlichen Grundsätze und Richtlinien der Resolution des Sicherheitsrats 385(1976) in engem Kontakt mit allen Beteiligten geblieben.

Die Vereinten Nationen haben immer darauf bestanden, daß eine verfassungsmäßige Regierung in Simbabwe von der Herrschaft der Mehrheit ausgehen muß. Die Verwaltungsmacht hat ihre Bemühungen darum erneuert, und zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts werden mit den beteiligten Seiten aktiv neue Lösungsvorschläge diskutiert. Gleichzeitig haben führende afrikanische Persönlichkeiten, insbesondere aus den Frontstaaten, sowie auch andere Vermittler die Suche nach einer annehmbaren Lösung fortgesetzt. Inzwischen haben schwerwiegende Angriffshandlungen durch rhodesische Streitkräfte gegen Mosambik und feindselige Maßnahmen gegen Botswana und Sambia die ganze Frage nur noch schärfer hervortreten lassen und den Ernst der Lage sowie die Tatsache unterstrichen, daß wir unsere Bemühungen um eine baldige Lösung intensivieren müssen.

In Südafrika geht die Apartheidpolitik weiter — und das gleiche gilt auch für die tragischen Gewaltakte und die Verluste an Menschenleben, die unweigerlich mit ihr verbunden sind. Für dieses »Verbrechen gegen das Gewissen und die Würde der Menschheit«, wie es die Generalversammlung und der Sicherheitsrat genannt haben, kann es keine Lösung geben, solange Südafrika an einer Politik festhält, durch die die Mehrheit der Bevölkerung vom politischen Leben des Landes ausgeschlossen wird und die die Inhaftierung oder Verbannung vieler ihrer geachteten und anerkannten Führer nach sich ziehen. Solche Politiken können nur zu immer mehr inneren Kämpfen und internationaler Entrüstung führen und die Chancen für einen friedlichen innerstaatlichen Ausgleich verringern. Es ist zwar ermutigend, daß die internationale Öffentlichkeit weiterhin erfolgreich gegen die Apartheid mobilisiert wird, wie dies zuletzt durch die im August in Lagos abgehaltene Weltkonferenz für Aktionen gegen die Apartheid geschah, doch ist die Gefahr weiterhin groß und die Zeit äußerst knapp.

Auch manche Konflikte oder potentielle Konflikte in anderen Teilen des afrikanischen Kontinents sind ein Anlaß zu ernster

Besorgnis. Zwar bleiben diese zur Zeit größtenteils innerhalb des Aktivitätsbereichs der Organisation der Afrikanischen Einheit, doch die Möglichkeit von über diesen Umkreis hinausgehenden Verwicklungen ist ein ständiges potentielles Risiko für den Weltfrieden. In einigen Fällen wurden die Vereinten Nationen von der Lage in Kenntnis gesetzt oder erhielten sie Mitteilungen der betroffenen Parteien. In der Mehrzahl der Fälle brachten die betroffenen Staaten jedoch ihre Schwierigkeiten nicht formell vor die Vereinten Nationen.

Die Bemühungen der afrikanischen Staaten, ihre Probleme selbst zu lösen, finden weiterhin Zustimmung bei der internationalen Gemeinschaft und alle Anzeichen für verstärkte Spannungen oder ein Eingreifen von außen führen natürlich zu allgemeiner Besorgnis. Auf jeden Fall ist, wie dies schon in Artikel 52 der Charta geschehen ist, darauf hinzuweisen, daß die Verantwortung der Vereinten Nationen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht in Konkurrenz zu den Bemühungen der regionalen Organisationen steht, sondern als Ergänzung zu diesen gedacht ist.

Auch im Nahen Osten begann das Jahr mit dem weitverbreiteten Gefühl, daß echte Fortschritte in Richtung auf eine friedliche Lösung unmittelbar bevorstünden. Noch nie war in den vergangenen Jahren so ausdrücklich von allen Seiten der Wunsch nach Frieden geäußert worden. Es herrschte eine Atmosphäre der Mäßigung und Vernunft, die die Bemühungen der Vereinten Nationen, der Kopräsidenten der Genfer Friedenskonferenz über den Nahen Osten und allen anderen zu begünstigen schien, die sich darum bemühen, den Parteien auf dem Weg zu einer gerechten und friedlichen Lösung zu helfen. Es herrschte allgemein das Gefühl, daß die Genfer Friedenskonferenz wahrscheinlich in der zweiten Hälfte dieses Jahres wiederaufgenommen werden könne.

Anfang Februar besuchte ich das betreffende Gebiet, um mit allen Beteiligten zu sprechen. Mein unmittelbares Ziel bestand darin, Mittel und Wege für eine Wiedereinberufung der Genfer Konferenz zu erörtern, doch erstreckten sich unsere Gespräche verständlicherweise auf den ganzen Fragenkomplex des Nahostproblems. Ich kam damals zu dem Schluß, daß zwar alle Beteiligten ernsthaft Fortschritte in Richtung auf eine Verhandlungslösung erstrebten, daß das fehlende Vertrauen sowie das gegenseitige Mißtrauen und die gegenseitigen Befürchtungen aller Parteien aber beachtliche Hindernisse für einen Fortschritt darstellten. Alle Beteiligten schienen sich dessen bewußt zu sein, daß es eine Chance zur Wiederaufnahme sinnvoller Verhandlungen gebe und daß sich die Lage fast unweigerlich verschlechtern würde und unvorhersehbare Folgen sowohl für den Nahen Osten als auch für die internationale Gemeinschaft als Ganzes entstünden, wenn man diese Chance nicht wahrnehme.

In dem diesbezüglichen Bericht, den ich dem Sicherheitsrat im Februar 1977 vorlegte, stellte ich fest, daß die Hindernisse für die Wiedereinberufung der Genfer Friedenskonferenz nicht nur mit prozeduralen Mitteln überwunden werden könnten. Änderungen in der Haltung aller Seiten seien notwendig. Dazu gehören die gegenseitige Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Forderungen der verschiedenen Parteien in geeigneter Form und mit ausreichenden Garantien ebenso wie Bemühungen auf allen Seiten, die Form einer endgültigen Friedensregelung genauer zu definieren.

Seitdem wurden die Kontakte auf verschiedenen Ebenen fortgesetzt, um einen Weg zur Wiedereinberufung der Genfer Konferenz unter Bedingungen zu finden, unter denen diese konstruktiv und effektiv arbeiten kann, und auch bei der Klärung der Grundvoraussetzungen für die Möglichkeit einer Normalisierung der Beziehungen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn wurden einige Fortschritte erzielt. In der internationalen Gemeinschaft besteht bereits Konsens darüber, daß ein gerechter und dauerhafter Frieden im Nahen Osten in seinen wesentlichen Elementen von den Resolutionen des Sicherheitsrats 242(1967) und 338(1973) ausgehen muß und daß kein Abkommen von Dauer sein kann, das dem palästinensischen Volk nicht in der einen oder anderen Form eine Heimat (homeland) gibt.

Trotzdem ist es noch nicht zu definitiven Fortschritten in Richtung auf eine Wiedereinberufung der Genfer Friedenskonferenz gekommen. Das unmittelbare Problem ist hier weiterhin die Frage der Vertretung der Interessen und Rechte des palästinensischen Volkes und der Teilnahme der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO). Ich hoffe weiterhin, daß diese Schwierigkeit schließlich überwunden werden kann. Nicht nur im Nahen Osten ist es vorgekommen, daß sich die eine oder andere Seite geweigert hat, die andere Streitpartei bzw. die anderen Streitparteien anzuerkennen. Ähnliche Probleme haben sich auch schon früher gestellt, und in einer Reihe von Fällen konnten durch geeignete Vorkehrungen Lösungen gefunden werden, die die Einwände der Parteien berücksichtigten und doch zugleich ihre grundlegenden Interessen wahrten.

Inzwischen haben sich die Spannungen in diesem Gebiet verschärft. Vor kurzem traf die Regierung Israels hinsichtlich des besetzten Westufers des Jordans und im Gazastreifen gewisse Maßnahmen, gegen die die arabischen Staaten und die Palästinensische

Befreiungsorganisation heftig protestierten, da sie ihrer Meinung nach willkürliche Akte zur Konsolidierung der israelischen Besetzung und zur Anbahnung einer Annexion darstellten. Auch kam es zu einer Reihe von Bombenanschlägen in Israel und in den besetzten Gebieten, für die verschiedene palästinensische Organisationen die Verantwortung übernommen haben. Diese jüngsten Entwicklungen bereiten mir große Sorge. Im gegenwärtigen kritischen Stadium der Bemühung um einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten ist es ungeheuer wichtig, daß alle betroffenen Staaten und Parteien alles unterlassen, was die Spannung erhöhen oder den gegenwärtigen Bemühungen um eine Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses schädlich sein könnte.

Fast vier Jahre sind vergangen, seit der Sicherheitsrat die Resolution 338(1973) verabschiedet hat, in der er die betroffenen Parteien aufforderte, sofort nach der Feuereinstellung mit der Wirklichkeit der Ratsresolution 242(1967) in allen ihren Teilen zu beginnen. Der Rat beschloß auch, daß »unverzüglich und gleichzeitig mit der Feuereinstellung unter geeigneter Schirmherrschaft Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien mit dem Ziel beginnen sollten, einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen Osten herzustellen«. Seit Oktober 1973 wurden verschiedene Methoden zur Förderung eines gerechten und dauerhaften Friedens in diesem Gebiet erprobt. Trotzdem konnten bei der Behandlung der grundlegenden Fragen keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden. Vielleicht ist daher jetzt ein günstiger Augenblick für den Versuch gekommen, nochmals allgemein von neuem zu überlegen, wie der Verhandlungsprozeß am besten reaktiviert und in Gang gehalten werden kann. Natürlich muß jeder solche neue Ansatz das lebenswichtige Interesse der internationalen Gemeinschaft an der Erzielung eines gerechten und dauerhaften Friedens im Nahen Osten berücksichtigen.

Worin auch immer die Schwierigkeiten bestehen, so steht doch außer Diskussion, daß die festgefahrene Situation, in der wir uns im Nahen Osten noch immer befinden, wachsende Gefahren für die internationale Gemeinschaft sowie für die betroffenen Parteien mit sich bringt. Mehr als je zuvor ist es dringend nötig und von entscheidender Bedeutung, daß die Parteien den Geist der Mäßigung und des Realismus bewahren und diesen in den mühsamen und langwierigen Verhandlungsprozeß einbringen. Ich befürchte sehr, daß wir uns in nicht allzu ferner Zukunft einer größeren internationalen Krise gegenübersehen, falls dies nicht geschieht.

Trotz der Feuereinstellung, die die Kämpfe im Libanon im letzten November beendete, bestehen weiterhin Spannungen, insbesondere im Süden des Landes. Obwohl diese sehr heikle und potentiell explosive Situation im weiteren Rahmen des Nahostproblems beachtliche internationale Auswirkungen hat, wird sie dennoch weiterhin zum größten Teil auf regionaler Basis behandelt und beschränkt sich die Beteiligung der Vereinten Nationen bisher weitgehend auf humanitäre Hilfe.

Die militärischen Beobachter der Vereinten Nationen führen ihre begrenzten Aufgaben auch weiterhin unter großen Schwierigkeiten und beachtlichen Gefahren durch. Sowohl im Interesse des Libanon als auch des Friedens in dieser Region ist es von entscheidender Bedeutung, daß sich der Aussöhnungsprozeß zwischen den verschiedenen Parteien in diesem Gebiet rasch und erfolgreich weiterentwickelt. Dieser Prozeß kann nicht zum Ziel kommen, solange die Kämpfe im Süden andauern. Ich appelliere daher an alle Beteiligten, bei den derzeitigen Bemühungen um eine Feuereinstellung mitzuwirken.

Ebenso wie im Nahen Osten helfen auch in Zypern Friedenssicherungstruppen der Vereinten Nationen bei der Aufrechterhaltung der Ruhe, hier wie dort sind die Fortschritte in Richtung auf einen gerechten und dauerhaften Frieden jedoch enttäuschend gering. Zu Beginn des Jahres, als die Führer der beiden Volksgruppen zum ersten Mal seit 1963 übereinkamen, sich persönlich zu treffen, wurden Hoffnungen auf die Regelung der Grundfragen geweckt. Der verstorbene Erzbischof Makarios und Herr Denktasch trafen zweimal unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zusammen, und vereinbarten während der zweiten Begegnung, auf der ich den Vorsitz führte, die Wiederaufnahme der interkommunalen Gespräche sowie allgemeine Richtlinien für ihre Unterhändler, die eine aus den beiden Volksgruppen bestehende Bundesrepublik Zypern vorsahen. Während der nachfolgenden Gespräche in Wien wurden von der griechisch-zyprischen Seite Vorschläge zum territorialen Aspekt und von der türkisch-zyprischen Seite Vorschläge zum Verfassungsaspekt des Problems vorgelegt. Die Kluft zwischen den beiden Positionen blieb jedoch in Wien weiterhin groß, und wir müssen die Tatsache zur Kenntnis nehmen, daß es beide Seiten bisher noch nicht für möglich hielten, von der Feststellung ihrer gegensätzlichen Positionen zum Stadium sinnvoller Verhandlungen überzugehen. In einer entscheidenden Frage — dem territorialen Aspekt — müssen beide Seiten erst noch ihre konkreten Vorschläge formulieren. Nach dem Ableben von Präsident Makarios im vergangenen Monat sind zusätzliche Schwierigkeiten entstanden, darunter auch Erklärungen

einer der beiden Seiten, die die Möglichkeit der Fortführung des Verhandlungsprozesses in Frage stellen, solange die Regierung von Zypern weiterhin allgemein anerkannt wird.

Ich bin tief besorgt über die Tendenz zur Verhärtung der Positionen und über die Fälle, in denen bei den Gesprächen auf höchster Ebene freiwillig eingegangene Verpflichtungen und Zusagen offensichtlich nicht voll eingehalten wurden, eine Tendenz, die, wenn sie nicht rückgängig gemacht wird, das gesamte Konzept einer Verhandlungslösung gefährden kann. Ich selbst und mein Sonderbeauftragter in Zypern haben in einem erneuten Versuch, durch die interkommunalen Gespräche unter meiner Schirmherrschaft eine Grundlage für die Wiederbelebung der Bemühungen um eine frei ausgehandelte, gerechte und dauerhafte Lösung des Zypernproblems zu schaffen, mit allen Beteiligten Konsultationen geführt. Wenn diese Bemühungen Erfolg haben sollen, ist es unbedingt erforderlich, daß sich die Parteien jeder weiteren Maßnahme enthalten, die die Lage verschlechtern könnte, darunter auch Veränderungen des Status quo in den umstrittenen Gebieten und in dem Gebiet entlang den Linien der Waffenruhe. Trotz der sehr realen politischen Schwierigkeiten, vor denen alle Beteiligten in dieser Hinsicht stehen, hoffe ich aufrichtig, daß die notwendigen Konzessionen und Kompromisse gemacht werden können, um Fortschritte in Richtung auf eine zufriedenstellende Lösung des Zypernproblems erzielen zu können.

Die Lage im südlichen Afrika, im Nahen Osten und in Zypern ist schon für sich genommen ernst genug, hat aber auch ganz besondere Auswirkungen auf den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. In allen drei Bereichen erscheint das multilaterale Vorgehen der Vereinten Nationen, ergänzt durch bilaterale Bemühungen und die Initiativen verschiedener Gruppen von Mitgliedstaaten, als die beste Methode, auf dem Weg zu einer Lösung weiter voranzukommen. Die Vereinten Nationen erfüllen inzwischen die unerläßliche tägliche Aufgabe, entlang den potentiellen Konfliktlinien im Nahen Osten und in Zypern die Ruhe aufrechtzuerhalten. Diese wichtige Tätigkeit wird in der Öffentlichkeit wenig beachtet und mehr oder weniger für selbstverständlich gehalten, solange alles gut geht. Sie stellt auch eine sehr beträchtliche Bürde für die Organisation und für die beteiligten Staaten dar. Man sollte nicht vergessen, welche entscheidenden Dienste unsere Organisation und ihre Mitglieder jeden Tag bei der Wahrung des Weltfriedens leisten.

In allen drei von mir erwähnten Situationen steht sehr viel auf dem Spiel und wird die Gefahr eines Scheiterns immer drohender. Ich hoffe mit aller Kraft, daß die großen Bemühungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen und anderenorts zur Lösung der zugrundeliegenden Probleme unternommen werden, noch vor Ende dieses Jahres die ersten Früchte ansetzen. Andernfalls fürchte ich, daß die internationale Gemeinschaft 1978 einem schweren und bewegten Jahr entgegensehen wird.

IV. Abrüstung

Ich habe wiederholt erklärt, daß die Vereinten Nationen ohne größere Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung nicht erwarten können, auf der Grundlage der Charta erfolgreich zu wirken. Ohne solche Fortschritte kann es keine Weltordnung geben, die auf kollektiver Verantwortung und internationalem Vertrauen beruht. Die Frage der Abrüstung liegt an der Wurzel des Problems der internationalen Ordnung, denn in einer vom internationalen Wettrüsten beherrschten Atmosphäre sind es leicht die militärischen und strategischen Erwägungen, die das Grundverhältnis zwischen den Staaten bestimmen, alle anderen Beziehungen und Verhältnisse beeinträchtigen und sich störend auf die Wirtschaft auswirken. Wir haben uns an das Leben unter diesen höchst unnatürlichen Verhältnissen gewöhnt, wo der Schatten der Kernwaffen und eines riesigen, noch wachsenden Arsenal an konventionellen Waffen praktisch als das normale Tageslicht hingenommen wird. Angesichts dieser zutiefst ungesunden Situation gibt es keine Garantie dafür, daß die nationale Unabhängigkeit und Souveränität, die Gleichberechtigung, die Nichtanwendung bzw. die Nichtandrohung von Gewalt und das Recht jedes Volkes, über sein Schicksal selbst zu bestimmen, tatsächlich als die seit langem vereinbarten Prinzipien geachtet werden, auf denen die internationale Ordnung aufgebaut werden sollte. Trotzdem ist es nur zu deutlich, daß die Welt immer noch vergebens nach dem Schlüssel zur Lösung dieser über Leben und Tod entscheidenden Frage sucht.

Seit dem Zweiten Weltkrieg gab es einige bescheidene Fortschritte, aber diese dienten eher der Rüstungsbeschränkung als der Abrüstung und eher der Regulierung des Wettbewerbs und der Ächtung bestimmter besonders unerwünschter Entwicklungen als einer ins Gewicht fallenden Verringerung bedeutender Waffensysteme. Es wird jetzt zunehmend deutlich, daß ein solches Vorgehen in keiner Weise ausreicht, um die Flut eines von ständigen Neuerungen getragenen Wettrüstens aufzuhalten, bei dem stets die Gefahr droht, daß der technische Erfindergeist das Verhandlungstempo überbietet. Wir können einfach nicht davon ausgehen, es müsse und werde immer so bleiben, daß neue

militärische Entwicklungen sich in Form eines stabilen Gleichgewichts gegenseitiger oder mehrfacher Abschreckung ständig die Waage halten und kontrollierbar bleiben. Wenn wir weiterhin nur versuchen, das Wettrüsten zu regulieren oder auf bloßen Zeitgewinn zu arbeiten, wenn wir weiterhin die Symptome statt der Ursachen behandeln, dann laufen wir mehr und mehr Gefahr, so lange auf Zeitgewinn zu arbeiten, bis es zu spät ist und wir keine Zeit mehr haben.

Nirgends ist das Problem, einen tragbaren Ausgleich zwischen den Ängsten und Befürchtungen der einzelnen Staaten und den langfristigen Interessen der Weltgemeinschaft zu finden, so akut wie in der Frage der Abrüstung. Jeder weiß, wie es heute damit steht. Die Bestände an Kernwaffen reichen schon seit vielen Jahren aus, die Welt mehrfach zu zerstören; trotzdem hat sich die Zahl der Kernsprengköpfe in den vergangenen acht Jahren verfünffacht. Ständig werden neue Variationen dieser Waffen hervorgebracht und ständig wird ihre Wirksamkeit erhöht. Die Grenze zwischen dem Einsatz von Kernwaffen und von konventionellen Waffen wird immer unschärfer, und die Gefahr der weiteren Verbreitung von Kernwaffen nimmt von Jahr zu Jahr im selben Maß zu, wie ihre Technologie immer bekannter wird. Die sogenannten konventionellen Waffen werden ebenfalls immer raffinierter und tödlicher. Wenn die internationale Gemeinschaft in diesem Bereich vorankommen soll, muß unbedingt das Problem der Kernwaffen einschließlich der Frage ihrer Nichtverbreitung ständig kritisch untersucht und bewertet werden. Eines der verfügbaren Instrumente, mit dem wenigstens einige der hier heraufbeschworenen Gefahren eingegrenzt werden können, ist die Internationale Atomenergie-Organisation.

All dies geschieht in einer Welt, die sich eine neue internationale Wirtschaftsordnung zum Ziel gesetzt hat und die unbedingt all ihre Energie und all ihre Ressourcen aufbieten muß, um eine Reihe dringender Probleme der Menschheit zu lösen. Seit einigen Jahren werden in der Welt jährlich etwa 300 Milliarden Dollar für Militärausgaben aufgewendet. Demgegenüber hat die Weltgesundheitsorganisation im Verlauf von zehn Jahren etwa 83 Millionen Dollar ausgegeben, um die Pocken in der Welt zu beseitigen — einen Betrag, der nicht einmal ausreichen würde, auch nur einen einzigen modernen Überschallbomber zu kaufen. Das Vorhaben dieser Organisation, mit einem Aufwand von etwa 450 Millionen Dollar — der Hälfte dessen, was täglich für militärische Zwecke ausgegeben wird — die Malaria zu beseitigen, kommt aus Mangel an Mitteln nur schleppend voran. In einer Welt, in der die wissenschaftliche und technologische Kapazität einer der Schlüssel zur Zukunft ist, sind 25 Prozent aller Wissenschaftler der Welt und 40 Prozent aller Forschungs- und Entwicklungsausgaben für militärische Zwecke gebunden.

Dies sind nur einige wenige Beispiele für die Last, die der wirtschaftlichen Entwicklung aller Staaten durch unser Unvermögen aufgebürdet wird, spürbare Fortschritte bei der Abrüstung zu erzielen. Die Abrüstung muß daher nicht nur bei unseren Bemühungen um die Schaffung eines besseren Systems für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, sondern auch bei unserem Bemühen um die Neugestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der Welt eine wesentliche Rolle spielen.

Schon seit einigen Jahren ist im internationalen Gespräch auf den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung hingewiesen worden, was zum weitverbreiteten Wunsch geführt hat, praktische und konkrete Wege zur Verringerung der Militärhaushalte und zur Übertragung menschlicher und materieller Ressourcen in Entwicklungsbereiche zu finden, wo sie dringend benötigt werden. Es liegt auf der Hand, daß dieses Problem weiterhin umfassend untersucht werden muß, wenn wir greifbare Fortschritte erzielen wollen.

Vor zehn Jahren wurde von den Vereinten Nationen eine Untersuchung über die schrecklichsten Waffen, die Kernwaffen, angefertigt. Seither waren wir Zeugen einer fortgesetzten, um nicht zu sagen beschleunigten Entwicklung auf diesem Gebiet, durch die neue Konzeptionen und Anwendungsmöglichkeiten in das Blickfeld der Öffentlichkeit traten. Es scheint höchste Zeit, daß die internationale Gemeinschaft angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre erneut eine umfassende kritische Untersuchung des Kernwaffenproblems vornimmt.

Niemand bestreitet die besondere Rolle und die Verantwortung der großen Militärmächte für Frieden und Sicherheit. Fortschritte in Richtung auf eine nukleare Abrüstung müssen offensichtlich in erster Linie von den wichtigsten Atomländern selbst ausgehen. Die Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) sind von entscheidender Bedeutung, und ich möchte an dieser Stelle die Hoffnung äußern, daß sowohl bei der Reduzierung der gewaltigen Anzahl derzeit bestehender Kernwaffen als auch bei der Kontrolle des gefährlichen und destabilisierenden Einflusses der Entwicklung neuer Waffensysteme bald definitive und substantielle Fortschritte erzielt werden. Der Erfolg dieser Gespräche ist zweifellos auch entscheidend für die Schaffung einer Atmosphäre internationalen Vertrauens, denn nur in einem solchen Klima können weitere Abrüstungsbemühungen gedeihen.

Ich denke in diesem Zusammenhang auch an die Gespräche zur Verringerung der Rüstung und der Streitkräfte in Europa sowie an die Bemühungen um die Schaffung kernwaffenfreier Zonen in einzelnen Gebieten.

Die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft als Ganzes interessieren sich für diese Fragen nicht nur als passive Zuschauer. In einer Zeit, in der sich eine neue Form der Weltgesellschaft herausbildet, die sich in den Vereinten Nationen symbolisiert, müssen sich die mittleren und kleineren Mächte, Entwicklungsländer und nichtgebundenen Länder — wie immer wir sie auch kategorisieren wollen — in ihrer Mehrzahl, und zwar aktiv, an der Lösung eines Problems beteiligen, das für sie alle lebenswichtig ist. Sie können und sollten eine wichtige Rolle bei einer umfassenden, auf eine echte Abrüstung im Rahmen einer Weltordnung abzielenden Abrüstungskonzeption spielen, die die praktischen Möglichkeiten realistisch einschätzt, aber auch sieht, daß die Gefahren nur größer werden, wenn die Verhandlungen auf diesem Gebiet nicht vorankommen.

Aus all diesen Gründen hat die Generalversammlung beschlossen, eine Sondertagung über Abrüstung einzuberufen. Wenn diese Initiative jedoch Erfolg haben soll, werden eine sorgfältige Vorbereitung und die Einbeziehung einer informierten Weltöffentlichkeit gewiß wichtige Voraussetzungen für jeden Schritt vorwärts sein.

Die vor uns liegende Aufgabe ist ungeheuer schwierig und komplex, aber die Erwartungen der Menschheit sind groß. Ich hoffe, daß es den Vereinten Nationen in den kommenden Jahren gelingen wird, ihre gemeinsame Entschlossenheit unter Beweis zu stellen, diese Erwartungen zu erfüllen.

V. Menschenrechte

In Artikel 1 der Charta wird als eines der grundlegenden Ziele der Vereinten Nationen ausdrücklich die Förderung und Festigung der Achtung vor den Menschenrechten für alle genannt. Im vergangenen Jahr wurden der Frage der Menschenrechte im allgemeinen und der entsprechenden Tätigkeit der Vereinten Nationen im besonderen wachsende internationale Aufmerksamkeit und Anteilnahme entgegengebracht. Es handelt sich hier um eine Frage von grundlegender Bedeutung sowohl für den Charakter der zukünftigen Weltgemeinschaft als auch für die Bedingungen, unter denen die Menschen heute leben. Die Frage ist ferner sehr heikel und komplex, da sie unterschiedliche Traditionen, Verhaltensmaßstäbe, Praktiken und Prioritäten in verschiedenen Ländern und verschiedenen Teilen der Welt widerspiegelt.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte stehen wir vielleicht mehr als in irgendeinem anderen internationalen Tätigkeitsbereich vor der Diskrepanz zwischen idealistischen Erklärungen und rauher Wirklichkeit. Der Grundgedanke besteht darin, daß die Achtung vor der Menschenwürde des einzelnen auf allgemein anerkannten Werten beruht und daß daher Verletzungen der Menschenrechte — wo immer sie vorkommen mögen — ein legitimer Gegenstand des internationalen Interesses sind. Da diese Auffassung die Souveränität der Mitgliedstaaten sowie das Verhältnis zwischen den Menschenrechten und der Pflicht des einzelnen gegenüber seiner Gemeinschaft berührt, stellt sie uns vor das außerordentlich schwierige Problem, Prinzipien in die Tat umzusetzen und einen wirksamen Ausgleich zwischen nationalen und internationalen Anliegen herzustellen.

Das grundlegende Ziel der Maßnahmen der Vereinten Nationen in diesem Bereich besteht nicht darin, Anklage zu erheben oder erbitterte Diskussionen auszulösen, sondern in der internationalen Gemeinschaft ein gemeinsames Bewußtsein zu schaffen und die Achtung vor der Würde des einzelnen und den Grundfreiheiten zu fördern. Das wichtigste Dokument zu dieser Frage ist die von der Generalversammlung im Jahr 1948 verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Sie stellt weiterhin die Arbeitsgrundlage für diesen Bereich dar, und die in ihr enthaltenen Grundsätze haben durch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte mit seinem Fakultativprotokoll eine größere Verbindlichkeit erhalten.

Nachdem diese Übereinkünfte von einer ausreichenden Anzahl von Staaten ratifiziert worden waren und 1976 in Kraft traten, wurde durch sie die Einsetzung des Menschenrechtsausschusses möglich, der im März dieses Jahres seine erste Sitzung abhielt. Die Bedeutung dieses Ausschusses liegt darin, daß wir damit zum ersten Mal über ein internationales Instrument zur Überprüfung der Fortschritte und Probleme der Staaten verfügen, die durch den Pakt im Bereich der staatsbürgerlichen und politischen Rechte rechtlich gebunden sind. Der Ausschuß bietet auch zum ersten Mal die Möglichkeit, Mitteilungen von Einzelpersonen mit Klagen über Menschenrechtsverletzungen durch Vertragsstaaten des Protokolls zu behandeln. Diese Entwicklungen sind notwendige und bedeutsame Schritte auf dem Weg der langjährigen und hartnäckigen Bemühungen der Vereinten Nationen, hochgesteckte Menschenrechtsziele und -grundsätze in völkerrechtlich verbind-

liche Instrumente umzusetzen. Ich hoffe, daß dieses System des Schutzes der Menschenrechte auf der Grundlage völkerrechtlich verbindlicher Instrumente eines Tages eine möglichst universale Geltung haben wird.

Mit der zunehmenden internationalen Beachtung der Menschenrechte wuchs auch die Enttäuschung über das Unvermögen, in einzelnen Teilen der Welt die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. In diesem Zusammenhang muß man daran erinnern, daß die bestehenden Einrichtungen, wie z. B. die Menschenrechtskommission, zwischenstaatliche Gremien sind, die natürlich den Standpunkt der Mitgliedstaaten widerspiegeln. Trotz bestehender internationaler Übereinkünfte und Verpflichtungen zur Unterstützung der Menschenrechte werden vor solche Gremien gebrachte Fragen von den betreffenden Staaten oft als Angelegenheit der rein innerstaatlichen Jurisdiktion betrachtet. So stehen wir weiterhin vor dem Konflikt zwischen dem jeweils im Einzelfall verteidigten Grundsatz der nationalen Souveränität und der allgemeinen Verpflichtung gegenüber den Menschenrechten. Ich habe meinerseits bei einer Reihe von Einzelfällen im Bereich der Menschenrechte auch weiterhin meine guten Dienste ausgeübt. Dabei habe ich gewöhnlich festgestellt, daß meine Bemühungen dann am erfolgreichsten waren, wenn sie vertraulich unternommen wurden, obwohl ich nicht gezögert habe, meine Stimme zu erheben, wenn ich meinte, daß dies nötig war und im allgemeinen Interesse lag. In den meisten Fällen darf man freilich wenig oder nichts in der Öffentlichkeit sagen, wenn man den Erfolg nicht gefährden will.

Ich glaube, daß angesichts der derzeitigen internationalen Lage mein Vorgehen in konkreten und dringenden Fällen von einer einzigen Frage bestimmt werden muß, vor der alle anderen Überlegungen zurückzustehen haben: wie dem Wohl der betreffenden Personen am besten gedient werden kann.

Die derzeitigen Bemühungen auf den Gebieten der Folter, der Rechte der Frau, der Kinder und der Wanderarbeiter sowie der rassischen Diskriminierung bieten die Möglichkeit für konstruktive Maßnahmen. Ich hoffe auch sehr, daß sich die internationale Gemeinschaft in konstruktiver Weise mit der vernichtenden Bedrohung der grundlegenden Menschenrechte durch den Terrorismus befassen wird. Damit die Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte erfolgreich wirken können, brauchen wir den aktiven Einsatz, die Mitarbeit und den politischen Willen der internationalen Gemeinschaft. Nur so werden wir langsam dem Ziel näher kommen, daß die Vereinten Nationen immer besser in der Lage sein werden, eine universalere praktische Anwendung gemeinsamer Normen für die Grundrechte und Grundfreiheiten des Menschen herbeizuführen und zu gewährleisten.

VI. Wirtschaft

Die Weltwirtschaftslage verdient in diesem Jahr mehr denn je die Aufmerksamkeit der Generalversammlung. Dies nicht nur, weil in 18 Monaten intensiver Verhandlungen über Grundsatzfragen, über die schon vor langer Zeit zumindest konzeptionell eine Einigung erzielt wurde, nur sehr begrenzte Fortschritte zu verzeichnen waren, sondern weil, wenn man die Dinge in einem sehr umfassenden Rahmen sieht, sich im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gewisse neue Tendenzen erkennen lassen, die für die Verwirklichung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung keineswegs förderlich sein können. Die Versammlung sollte alle Veränderungen, die sich im wirtschaftlichen Gesamtrahmen vollziehen, sorgfältig analysieren und ihre Autorität einsetzen, um diese Tendenzen als solche anzusprechen und ihnen, soweit dies möglich ist, Einhalt zu gebieten und sie umzukehren.

Wenn die heutige Wirtschaftslage durch etwas gekennzeichnet ist, dann durch eine Unsicherheit, wie es sie in dieser Allgemeinheit seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs noch nicht gegeben hat. Zweifellos erleben wir hier etwas, was sich nicht leicht in das traditionelle Muster der Konjunkturzyklen einordnen läßt, und können auch deutliche Abweichungen von früheren wirtschaftlichen Verhaltensweisen feststellen. Das macht sich am stärksten bei der Investitionstätigkeit in den Industrieländern bemerkbar, von der die langfristigen Aussichten der Weltwirtschaft ja sehr stark abhängen. Durch das Ausbleiben dieses dringend benötigten Impulses bewegt sich die Arbeitslosigkeit weiterhin auf einem sehr viel höheren Niveau als in den Erholungsphasen früherer Rezessionen der Nachkriegszeit. Die Inflation geht, wenn auch etwas gedämpft, weiter. Das führt wiederum dazu, daß sich die Regierungen auf die unmittelbaren Probleme der kurzfristigen Nachfrage konzentrieren müssen, was zu Lasten der mittel- und langfristigen Veränderungen geht, die in der Struktur der Weltwirtschaft erforderlich sind.

Ein weitverbreiteter Vertrauensschwund kann zu Maßnahmen führen, die noch vor kurzem als äußerst schädlich für das Gerüst der internationalen Beziehungen angesehen worden wären. Die ständige Ausweitung des internationalen Handels, die im letzten Vierteljahrhundert ein so mächtiger Motor des Fortschritts war, hat zwar nicht aufgehört. Es gibt jedoch immer mehr Anzeichen

dafür, daß man der Versuchung des Protektionismus, die nie völlig einschlämmt, vielleicht nicht mehr mit der wünschenswerten Entschiedenheit widersteht.

Es gehört zum Wesen des internationalen Handels, daß sich seine Richtungen und seine Zusammensetzung ständig ändern und sich die industriellen Strukturen in einer Weise an diese Veränderungen anpassen sollten, die trotz zeitweiliger Reibungen allen Beteiligten Vorteile bringt. Handelsregeln sind ein sehr empfindliches und anfälliges Gebilde. Sie wurden so gestaltet, daß sie Spielraum für eine Reihe von tragbaren Abweichungen lassen. Ein großer Teil der Weltrtransaktionen wird heute allerdings außerhalb des Rahmens dieser Regeln vorgenommen und bis zu einem gewissen Grad kann man bilaterale Vereinbarungen durchaus als Mittel zur Ausweitung des Handels ansehen, z. B. zwischen Ländern mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen oder zur leichteren Anpassung an unerwartete Ereignisse. Es besteht jedoch die Gefahr, daß sich solche Tendenzen auf den Welthandel nicht nur günstig auswirken. Es darf nicht übersehen werden, daß der Protektionismus, gleichgültig in welcher Form er auftritt, unweigerlich zu einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus führt und daß man die Last, die man einzelnen oder mehreren Ländern durch solche Mittel abnimmt, fast mit Sicherheit auf andere Länder abwälzt. Wenn Handelsregeln aufgrund neuer Verhältnisse geändert werden müssen, sollte dies über den Prozeß allgemeiner Verhandlungen geschehen.

Ich bin fest davon überzeugt, daß die Aussichten auf Fortschritte in Richtung auf die neue internationale Wirtschaftsordnung ernsthaft gefährdet sind, wenn wir nicht den voraussichtlichen Ergebnissen der Haltungen und Tendenzen entgegengetreten, die sich z. Zt. in der Weltwirtschaft abzeichnen.

VII. Grenzen der Expansion — Ernährung und Energie

Es gibt noch einen anderen Aspekt der internationalen Wirtschaftspolitik, von dem ich hoffe, daß ihn die Generalversammlung in seiner vollen Bedeutung ins Auge fassen wird. In den letzten Jahren sind uns bestimmte Begrenzungsfaktoren, die wahrscheinlich die weitere Expansion der Weltwirtschaft beeinträchtigen, immer stärker bewußt geworden. Wir können nicht die Möglichkeit ausschließen, daß es zu — zwar vielleicht nur örtlich und zeitlich begrenzten — Mangelercheinungen kommt, die ernste Folgen für einen schon stark belasteten Entwicklungsprozeß haben könnten. Für ziemlich viele Länder würden solche Mangelercheinungen unter anderem eine Verschärfung ihrer Zahlungsbilanzprobleme und eine Verzögerung ihres Wachstumsprozesses bedeuten. Zur Vermeidung solcher Risiken ist ein gewisses Ausmaß an globaler Verantwortung erforderlich, zu deren Übernahme das System der Vereinten Nationen bereit sein sollte. Das würde einen bescheidenen Anfang in der Kunst der globalen Steuerung bedeuten. Es ginge dabei natürlich nicht um die Errichtung supranationaler Behörden oder ehrgeiziger und komplizierter internationaler Planungsmechanismen, sondern eher um die Erweiterung der Überwachungs- und Prognosefunktionen, um eine Verbesserung der Konsultationsverfahren und erforderlichenfalls um die Förderung der technologischen Forschung und Entwicklung.

Auf dem Gebiet der Ernährung und der Energie scheinen solche Maßnahmen am dringendsten erforderlich zu sein.

Im Ernährungsbereich haben die Vereinten Nationen einen guten Anfang gemacht. Die Errichtung des Internationalen Agrarentwicklungsfonds und der anderen von der 1974 in Rom abgehaltenen Welternährungskonferenz vorgesehenen Mechanismen sind bemerkenswerte Leistungen der internationalen Gemeinschaft in den letzten zwei Jahren. Die Wasserkonferenz der Vereinten Nationen hat uns jedoch vor kurzem auf eines der Haupthindernisse für die Entwicklung angemessener Ernährungspolitiken hingewiesen. Ein Nachlassen in den Bemühungen um die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung für eine wachsende Bevölkerung und um die Verbesserung des Ernährungsniveaus darf es nicht geben. Die eingeleiteten Maßnahmen müssen fortgesetzt und erweitert werden. Bei solchen Bemühungen gibt es keinen Ersatz für ein langfristiges Engagement.

Im Energiebereich muß die internationale Zusammenarbeit — im Rahmen der Bemühungen um eine neue internationale Wirtschaftsordnung — unbedingt auf einer viel breiteren Grundlage organisiert werden. Dies würde bedeuten, daß man die Ungleichheiten anerkennt, die aufgrund der geographischen Zufälle und der geschichtlichen Entwicklung entstanden sind, und die enormen Aufwendungen berücksichtigt, die mit der Entwicklung neuer Technologien und der Suche nach neuen Energiequellen verbunden sind. Wenn in jedem Land eine einheimische Kapazität entwickelt werden und der Erwerb neuer Fachkenntnisse und Erfahrungen gefördert werden soll, sind offensichtlich massive Ausbildungsprogramme erforderlich. Am nötigsten ist vielleicht die rasche Verbreitung der Informationen über neue Ressourcen und neue Technologien, damit die mit ihrer Entwicklung verbundenen Kosten und Fristen möglichst gering gehalten werden. Nachdem uns die erschreckende Komplexität der nuklea-

ren Option bewußt geworden ist, sollten wir anerkennen, daß es wohl eine unabwendbare Aufgabe ist, allmählich so etwas wie eine »Energieordnung« ins Auge zu fassen, die die Menschheit vor großen Gefahren schützen und gleichzeitig die Weltwirtschaft mit einer wesentlichen Ressource in ausreichender Menge und auf einer breiteren geographischen Grundlage versorgen könnte. Die für die meisten Länder derzeit stark begrenzte Zahl von Optionen muß baldigst erweitert werden. Im Hinblick darauf habe ich dem Wirtschafts- und Sozialrat gegenüber die Ansicht ausgesprochen, daß es jetzt an der Zeit sei, den Beschluß der Siebenten Sondertagung der Generalversammlung über die eventuelle Errichtung eines Energieinstituts ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Meiner Ansicht nach sollte ein solches Instrument im Rahmen der Vereinten Nationen errichtet werden, wenn es Teil einer breit angelegten Bemühung um die Förderung der Entwicklung sein soll.

VIII. Rationalisierung der Arbeit

Wie wir unsere Aufgaben erfüllen, wirkt sich nicht nur auf die Leistungsfähigkeit unserer Organisation, sondern auch auf die Einstellung der Öffentlichkeit zu unserer Arbeit aus. Wenn die Vereinten Nationen der Weltgemeinschaft als Verhandlungsforum für die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen dienen sollen, müssen wir vielleicht prüfen, wie die Traditionen und Praktiken eines bisher weitgehend für Beratungen bestimmten Gremiums an die neuen Erfordernisse angepaßt werden könnten. Ich erkenne zwar die Wichtigkeit öffentlicher Erklärungen durchaus an, kann jedoch nicht genug betonen, welchen nützlichen Beitrag ein informeller und offener Gedankenaustausch zum Gesamtergebnis des ganzen Prozesses leisten kann. Während der Siebenten Sondertagung gab es einige vielversprechende Anzeichen für neue Konsultations- und Verhandlungspraktiken. Es könnte meiner Meinung nach sehr hilfreich sein, wenn man diese Ansätze weiterentwickeln würde.

Die Prozeduren der Vereinten Nationen sind leicht zu kritisieren, aber schwer zu verbessern. Wenn von den Vereinten Nationen die Rede ist, wird manchmal kritisch von einem »Debattierklub« gesprochen, es darf darüber jedoch nicht vergessen werden, daß ein solcher »Debattierklub« häufig, besonders in Gefahren- oder Krisenzeiten, einen äußerst nützlichen Zweck erfüllt. Man sollte auch nicht vergessen, daß der in der Nachkriegszeit erzielte und früher noch nie erreichte Grad internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit seinen Ursprung im Beratungsprozeß dieser Organisation hat. Das schließt freilich nicht aus, daß unsere Arbeitsmethoden ständig kritisch betrachtet und verbessert werden müssen.

Besonders besorgniserregend und ausgabenträchtig ist auch der Umfang der Dokumentation der Vereinten Nationen. Wir sind zwar im Sekretariat ständig bemüht, dieser Flut Einhalt zu gebieten, wenn man versucht, die Gesamtmenge der Dokumente zu begrenzen, stellt man jedoch rasch fest, daß jedes Dokument entweder durch langen Gebrauch geheiligt ist oder seine besonderen Befürworter besitzt. Wenn wir unserer Arbeit Impulse und die erforderlichen Prioritäten geben wollen, müssen wir weiterhin versuchen, die tägliche Papierflut zu verringern, in der wirklich wichtige Dokumente leicht untergehen oder ihre Wirkung verlieren.

Alle Organe und Ausschüsse ändern unvermeidlich im Laufe der Jahre ihre Rolle und ihre Verfahren, und es ist ganz gut, wenn man von Zeit zu Zeit Bilanz zieht und sich fragt, wohin denn solche Veränderungen eigentlich führen. Eine solche Tendenz ist in letzter Zeit bei der Arbeit des Zweiten und Fünften Ausschusses der Generalversammlung zu verzeichnen, die immer wieder Schwierigkeiten haben, ihr sehr schweres Arbeitsprogramm rechtzeitig zu bewältigen. Angesichts der ständig steigenden Arbeitslast dieser Ausschüsse scheinen offensichtlich nur noch gemeinsame Anstrengungen des Sekretariats und der Delegationen die Dinge verbessern zu können. Als Beitrag zur Lösung dieses Problems habe ich eine interne Überprüfung der Verfahren in Auftrag gegeben, um die Arbeitsorganisation des Fünften Ausschusses zu erleichtern. Das Ergebnis dieses Berichts steht allen Delegationen zur Verfügung, und ich bin sicher, daß sie die Durchführung dieser Schritte voll unterstützen werden.

Im gleichen Bereich unserer Arbeitsmethoden wurden in den letzten Jahren genug Erfahrungen auf Sonderkonferenzen zur Umwelt, zu Bevölkerungsfragen, zu den Rechten der Frau, zur Ernährung, zum Wohn- und Siedlungswesen, zum Wasser und zu anderen Fragen gewonnen, um jetzt eine realistische Überprüfung dieser besonderen Form der internationalen Zusammenarbeit beginnen zu können. Trotz des unbezweifelten Nutzens, den solche Konferenzen unter bestimmten Umständen haben, werfen sie sowohl für die Vereinten Nationen als auch zuweilen für die Gastgeberländer organisatorische und finanzielle Probleme auf, die einen vorsichtigen Umgang mit ihnen nahelegen. Es lohnt sich zu fragen, ob die einigen dieser Konferenzen gestellten Aufgaben nicht ebenfalls oder sogar besser und mit weniger Ausgaben durch den Apparat der vorhandenen Organe der Vereinten Natio-

nen erfüllt werden könnten und ob solche Konferenzen durch ihre Proliferation nicht so sehr zu einer Selbstverständlichkeit werden, daß sie ihre Wirkung verlieren. Ein Beispiel für eine andere Methode, mit der man ebenfalls die Aufmerksamkeit auf ein wichtiges globales Problem lenken kann, ist etwa das Internationale Jahr des Kindes, das 1979 vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) organisiert wird. Möglicherweise können auch andere wichtige Fragen in dieser Weise behandelt werden. Ich glaube, die Mitgliedstaaten sollten solche Überlegungen sehr ernst nehmen, bevor sie beschließen, künftige Sonderkonferenzen einzuberufen. Und wenn dann eine solche Konferenz einberufen wird, sollte man versuchen, im voraus zu klären, was auf dieser Konferenz erreicht werden soll.

IX. Seerechtskonferenz

Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen ist eines der wichtigsten und weitreichendsten Unternehmen, auf das sich die internationale Gemeinschaft je eingelassen hat. Die am 15. Juli abgeschlossene sechste Tagung hat die Aufgabe der Konferenz nicht zu Ende geführt, obwohl allgemein Einigkeit darüber bestand, daß Fortschritte erzielt worden und einige zuvor höchst kontroverse Fragen weniger kontrovers geworden waren. Zu Ende der Tagung wurde ein informeller zusammengesetzter Verhandlungstext hergestellt, der als Grundlage für die Fortsetzung der Verhandlungen vor und während der siebenten Tagung der Konferenz gedacht ist, die im März 1978 nach Genf einberufen werden soll.

Wenn es der Konferenz nach einem so langen und mühsamen Prozeß nicht gelingen sollte, eine Seerechtskonvention zuwezubringen, würde dies große Gefahren für die Zukunft mit sich bringen und sich außerdem auch auf die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen als Forum für wichtige internationale Verhandlungen auswirken.

X. Verwaltungsprobleme

Der internationale öffentliche Dienst im allgemeinen und das Sekretariat der Vereinten Nationen im besonderen waren in erheblichem Umfang Zielscheibe einer gleichermaßen von innen wie von außen kommenden Kritik. Ein Teil dieser Kritik ist zwar durchaus konstruktiv, ein beträchtlicher Teil ist jedoch bedauerlicherweise weitgehend unbegründet und destruktiv. Angesichts der hohen Maßstäbe der Charta, der sehr komplexen praktischen Bedingungen, unter denen sie eingehalten werden müssen, sowie der unterschiedlichen politischen Einstellungen gegenüber der Organisation ist dies keineswegs überraschend, aber als höchster Verwaltungsbeamter der Vereinten Nationen ist es meine Pflicht, mich mit dieser Kritik auseinanderzusetzen.

Die Verwaltung eines internationalen öffentlichen Dienstes wirft unvermeidlich viel größere Probleme auf als die Leitung des öffentlichen Dienstes einer einzelnen Nation. Die Charta läßt zwar an der ausschließlichen internationalen Loyalität des Sekretariats keinen Zweifel aufkommen, in der Praxis entstehen jedoch im Sekretariat genauso wie anderswo in der Organisation unvermeidlich Pressionen und Schwierigkeiten, die auf das Grundproblem der Vereinten Nationen zurückgehen, einen Ausgleich zwischen nationalen und internationalen Interessen zu finden.

Ich glaube, daß wir beim Aufbau eines Sekretariats, dessen Mitarbeiter ihre beruflichen Verpflichtungen gegenüber den Vereinten Nationen so sehen, wie es die Charta vorschreibt, ein gutes Stück Wegs zurückgelegt haben. Trotz der wachsenden Kompliziertheit und Verschiedenartigkeit der derzeitigen Aufgaben der Vereinten Nationen bin ich überzeugt, daß wir im Sekretariat dank der Einsatzfreude und des Dienstfeifers der Mitarbeiter in der Regel auch ein hohes Leistungsniveau aufrechterhalten konnten.

Wir verbessern ständig die geographische Verteilung der Stellen, was in einer Zeit sehr schnell wachsender Mitgliederzahlen natürlich ein erhebliches Problem darstellt. Wir tun alles in unseren Kräften Stehende, um Schritt für Schritt die Ziele der Charta in bezug auf die Gleichberechtigung der Geschlechter zu verwirklichen, obwohl wir offen zugeben sollten, daß Fortschritte bei einem so grundlegenden Prinzip oft nur schwer zu erzielen sind. Mit der wertvollen Beratung und Unterstützung durch die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst sind wir dabei, der schon lange als dringend empfundenen Aufgabe gerecht zu werden, ein System von Dienstbezügen für das Personal auszuarbeiten, mit dem die Organisation laut Auftrag der Charta Mitarbeiter einstellen und halten kann, die die von der Charta geforderten Maßstäbe erreichen, und das gleichzeitig sowohl gegenüber dem Personal als auch gegenüber den für die Kosten verantwortlichen Mitgliedstaaten fair und gerecht ist. Wechselkursschwankungen, Inflation und Faktoren wie die Verteilung des Personals über 600 Dienstorte auf der ganzen Welt machen dies zu einem der kompliziertesten Verwaltungsprobleme, die das Sekretariat lösen muß. Es versteht sich, daß wir das System ständig überprüfen müssen, und in dieser Hinsicht ist der Beitrag der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst von un-

schätzbarem Wert, weil durch sie sichergestellt wird, daß die Beschäftigungsbedingungen im internationalen öffentlichen Dienst aufgrund von objektiven, von Sachverständigen gewonnenen Kriterien festgelegt werden.

Viele andere Gesichtspunkte der Personalverwaltung des Sekretariats müssen weiterhin ständig aufmerksam beobachtet werden, damit die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Organisation gefördert und weiter verbessert werden. Noch mehr als bei einer nationalen Bürokratie muß der Verwaltungsapparat einer internationalen Bürokratie stets überprüft, rationalisiert und gestrafft werden. Ich habe die Absicht, diesem Problem im kommenden Jahr besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

XI. Haushalt und Finanzen

Ein dauerndes Problem aller Organisationen, besonders einer so komplexen Organisation wie es die Vereinten Nationen sind, besteht darin, eine feste und doch flexible Basis für die Verwaltung ihrer begrenzten Mittel zu schaffen. Das wichtigste Instrument für diese Aufgabe ist der ordentliche Haushalt, der einerseits die für die Aufgabenerfüllung der Organisation erforderlichen Mittel bereitstellt und andererseits die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Mitglieder berücksichtigen muß.

Zur Festlegung eines Rahmens für die Bestimmung von Prioritäten unter den vielen verschiedenartigen Zielen der Organisation geht der Haushalt von Programmen und vom Finanzbedarf dieser Programme aus, um so den finanziellen Entscheidungsprozeß so weit wie irgend möglich zu erleichtern. Diese Methode soll eine Gesamtbewertung der finanziellen Einzelbeiträge und der ihnen entsprechenden Ziele sowohl ermöglichen als auch erzwingen. Auf diese Weise dient der Haushalt sowohl der Durchführung wie der Überwachung sämtlicher Aktivitäten der Vereinten Nationen.

Bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs für den nächsten Zweijahreszeitraum habe ich versucht, einen vernünftigen Ausgleich zwischen dem unvermeidlichen Mittelbedarf der Organisation und der finanziellen Belastung ihrer Mitglieder zu finden. Schon die Deckung des Mittelbedarfs der von der Generalversammlung gebilligten derzeit laufenden Programme stellt zusammen mit den Auswirkungen der Inflation eine erhebliche Belastung unserer Finanzen dar.

Soweit der Generalsekretär die einzugehenden finanziellen Verpflichtungen beeinflussen oder über sie bestimmen kann, habe ich mich entschieden bemüht, die Wachstumsrate der Ausgaben der Organisation in vernünftigen Grenzen zu halten. Dementsprechend wird die reale Zuwachsrate der Mittel für den nächsten Zweijahreszeitraum nicht mehr als 2,2 Prozent ausmachen, wobei nur für die allerwichtigsten neuen Anforderungen Mittel bereitgestellt werden.

Trotz dieser Bemühung um Zurückhaltung kann es nicht ausbleiben, daß die unkontrollierbaren Folgen der Inflation, die Währungsschwankungen und die weitergehenden Kosten der Aufrechterhaltung bestehender Programme ihre Auswirkungen haben.

Die Bemühungen um sparsame Haushaltsführung bleiben natürlich nicht unbeeinflusst von der wachsenden Zahl und der zunehmenden Vielfalt der Programme und Aktivitäten, mit denen die Vereinten Nationen betraut werden. Die wirksame Durchführung der Programme und Aktivitäten hängt selbstverständlich unter anderem von der Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel ab. Es ist daher heute notwendiger denn je, daß sich die Generalversammlung und die anderen Organe der finanziellen Auswirkungen all ihrer Aktivitäten und Beschlüsse voll bewußt sind. Um ein ganz einfaches Beispiel zu nehmen: Eine gewöhnliche halbtägige Ausschusssitzung mit voller Betreuung am Sitz der Vereinten Nationen kostet etwa 7 300 US-Dollar, eine Dokumentenseite mit vollem Verteiler etwa 300 US-Dollar. Unsere Bemühungen um die Einsparung und wirtschaftliche Verwaltung der Finanzmittel könnten wirksam unterstützt werden, wenn diese einfachen Grundtatsachen bei der Behandlung von Fragen wie der Häufigkeit von Konferenzen und Sitzungen oder der Anforderung von Dokumenten berücksichtigt würden.

Ich kann nicht umhin, abermals auf die finanziellen Schwierigkeiten hinzuweisen, die sich aus einer verspäteten Bezahlung oder der Zurückhaltung von Beiträgen ergeben. Obwohl die Gefahr einer Finanzkrise durch Bemühungen um eine Straffung und Festigung der Finanzverwaltung der Organisation stark verringert wurde, heißt das nicht, daß für die fortdauernden finanziellen Schwierigkeiten der Organisation eine Lösung gefunden worden sei. Zur Bereinigung dieser Situation sind entschlossene Maßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich.

XII. Zur Rolle der Vereinten Nationen

Im Zusammenhang mit den Problemen der Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit schrieb ich in meinem letzten Bericht, daß eine repräsentative politische Institution nur dann voll wirksam werden kann, wenn ihre Ziele, ihre Arbeit und ihre Probleme auf allen Ebenen der Gesellschaft, für die sie wirkt,

Verständnis finden. Bei den Vereinten Nationen sind wir allerdings, so fürchte ich, noch weit von diesem Zustand entfernt. Ich bin jedoch der festen Überzeugung, daß die Vereinten Nationen trotz aller Mängel und Enttäuschungen eine unerläßliche Einrichtung sind. Sie arbeiten natürlich nicht immer genau so, wie es die Charta vorgesehen hat. Sowohl im Hinblick auf die Klugheit und Weitsichtigkeit ihrer Beschlüsse als auch hinsichtlich der Achtung und Einhaltung dieser Beschlüsse durch die Mitgliedstaaten ist ihre Bilanz zugegebenermaßen unausgeglichen. Zuweilen erweisen sie sich als unfähig zu rechtzeitigen Maßnahmen in Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, und sie geraten leicht in Schwierigkeiten, wenn es darum geht, schnell zu vereinbarten und wirksamen Lösungen für große Weltprobleme zu kommen. Andererseits könnte man es jedoch einen bemerkenswerten Fortschritt nennen, daß sich ihre Mitglieder überhaupt darauf einigen können, derartige Probleme anzupacken.

Ein großer Teil der Tätigkeit der Vereinten Nationen wird inzwischen als so selbstverständlich angesehen, daß darüber kaum noch ein Wort verloren wird. Das ist nicht unbedingt eine schlechte Entwicklung, es darf uns aber nicht veranlassen, den Wert der vielfältigen Aktivitäten unserer Organisation aus dem Auge zu verlieren oder zu verkennen, was für ein gefährliches Vakuum im internationalen Leben entstehen würde, wenn — aus welchen Gründen auch immer — diese Aktivitäten einmal aufhören sollten.

Wir betrachten es heute als eine Selbstverständlichkeit, daß praktisch alle Staaten der Welt sich in den Vereinten Nationen treffen und dort fast jedes beliebige Thema miteinander besprechen können. Wir betrachten es als selbstverständlich, daß bei einem drohenden Konflikt der Sicherheitsrat zusammentritt und manchmal schon durch diese Tatsache allein eine Atempause schafft und Gelegenheit zum Nachdenken, zur Neubewertung und zur Klärung der Lage gibt. Wir sehen die unermüdlichen Bemühungen der Mitglieder des Sicherheitsrats und vieler anderer Mitgliedstaaten, bei internationalen Streitigkeiten und anderen schwierigen Problemen zu helfen, als selbstverständlich an. Er erscheint uns als selbstverständlich, daß sich bei den Vereinten Nationen Vertreter von Streitparteien, die praktisch sonst nirgendwo in der Welt zusammenkommen können, zu treffen und miteinander in Verbindung zu treten vermögen. Wir betrachten die Friedenssicherung und die Leistung von guten Diensten als eine Selbstverständlichkeit. Wir gehen davon aus, daß die humanitären Einrichtungen der Vereinten Nationen im Ernstfall oder in Zeiten höchster Not zur Stelle sind, um den Betroffenen oder den Flüchtlingen zu helfen. Wir haben uns völlig an den gänzlich neuen Gedanken gewöhnt, daß die Nationen der Welt — fast als sei es die natürlichste Sache der Welt — über eine so weitreichende Idee wie die neue internationale Wirtschaftsordnung diskutieren können.

Fest steht jedenfalls, daß unsere Organisation das Mannesalter erreicht hat und kein neues Wunderkind — aber auch kein neues Problem — mehr ist. Das ist einerseits beruhigend, andererseits

aber auch gefährlich. Es ist beruhigend, daß die Vereinten Nationen eine fest etablierte und anerkannte Weltinstitution sind. Es wäre gefährlich, wenn die Organisation dadurch selbstgefällig würde, sich in den eingefahrenen Gleisen bewegte, nicht mehr auf neue Ideen reagierte oder für aktuelle Fragen ohne Bedeutung wäre. Wir müssen stets auf der Hut sein, um die Organisation vor solchen Tendenzen zu bewahren.

An anderer Stelle in diesem Bericht stelle ich die Frage nach der tatsächlichen Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik. Alle Staaten, die diese Organisation loyal unterstützen, verdienen eine ernsthafte Antwort auf diese Frage. Sind die Vereinten Nationen lediglich ein Treffpunkt für lange, aber nicht notwendigerweise entscheidende Debatten über aktuelle Fragen? Sind sie die Krankenstation der internationalen Gemeinschaft, in die man die schweren Fälle bringen und hoffen kann, daß sich das Fieber senken, der Zustand bessern oder zumindest stabilisieren und damit eine Ausbreitung der Infektion verhindern läßt? Sind die Vereinten Nationen der Schmelztiegel, in dem eine neue Gemeinschaft der gesamten Menschheit geformt wird und wo durch die Zusammenarbeit der Politiker und der Weisen der Welt Lösungen für die anstehenden Probleme gefunden und große Pläne für die Zukunft entwickelt werden können?

Die Vereinten Nationen vereinen in sich Elemente all dieser Funktionen, sind aber in gewissem Ausmaß immer noch eine Organisation auf der Suche nach ihrer Identität und ihrer eigentlichen Rolle. Sie reagieren eher auf die Ereignisse, als daß sie sie vorhersehen, sie beschäftigen sich eher mit den Folgen einer Krise, als daß sie diese Krise voraussehen und zu verhindern suchen. Daher erscheinen ihre Probleme manchmal unüberwindbar und ihre Frustrationen unerträglich. Wenn wir aber zurückschauen, können wir sehen, wie weit wir in 32 Jahren doch schon gekommen sind, und mit diesen Erfahrungen gewappnet können wir auch vorwärtsschauen und ermessen, wie weit wir vielleicht noch kommen können.

Ich habe meine zweite Amtsperiode als Generalsekretär mit nur wenigen Illusionen, jedoch mit einer Entschlossenheit begonnen, die auf den mühsam gewonnenen Erfahrungen von fünf Jahren beruht. Ich weiß, daß die Welt nicht ohne die Vereinten Nationen auskommt. Ich weiß auch, daß die Welt oft von den Vereinten Nationen enttäuscht ist. Vor allen Dingen bin ich aber überzeugt, daß wir den rechten Weg zu Zielen eingeschlagen haben, die von lebenswichtiger Bedeutung für die Zukunft sind. Wenn es nur langsam vorangeht, so liegt das in der Natur der Dinge und sollte nicht überraschen. Wenn aber der Wille, das Können und die Hingabe da sind, sollten wir uns nicht von den Schwierigkeiten abschrecken lassen. Wenn wir daran glauben, daß die Welt durch klug gelenkte Schritte der Menschen besser gemacht werden kann, dann bieten die Vereinten Nationen unvergleichliche Möglichkeiten. Ich hoffe, daß wir sie nutzen werden.

Anmerkung der Redaktion: Für Überschrift und Zwischenüberschriften ist die Redaktion verantwortlich.



Gelegenheit zu einer Aussprache mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dr. Kurt Waldheim, hatte eine Delegation des Straßburger Europäischen Parlaments am 1. November in New York. Diskutiert wurde die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik. Auch Fragen einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung und die Nahost-Problematik kamen zur Sprache — Themen, die auch auf der am 20. September eröffneten und gegenwärtig noch andauernden 32. Generalversammlung der Weltorganisation eine hervorragende Rolle spielen und die im Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation (s. S. 187 ff. dieser Ausgabe) ihren Niederschlag finden.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

Rhodesien: Sicherheitsrat stimmt Ernennung eines UN-Beauftragten zu (55)

I. Ein Teilstück des anglo-amerikanischen Rhodesien-Plans, der auf die Unabhängigkeit Rhodesiens im Jahre 1978 unter einer Mehrheitsregierung abzielt, ist erfüllt: am 29. September 1977 hat der Sicherheitsrat Generalsekretär Waldheim beauftragt, einen UNO-Beauftragten für Rhodesien zu ernennen. Waldheim kam dieser Aufforderung innerhalb weniger Tage nach; am 6. Oktober ernannte er den indischen Generalleutnant Prem Chand, der bis Dezember 1976 Kommandeur der Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern war. Daß Waldheim einen diplomatisch geschulten Offizier und nicht einen reinen Diplomaten ernannte, liegt in der Natur der Aufgabe. Der Sicherheitsrat hatte beschlossen, daß der Beauftragte die militärischen Aspekte einer Rhodesien-Lösung mit allen Konfliktparteien erörtern soll. Dem anglo-amerikanischen Friedensplan zufolge sollen die Vereinten Nationen nicht nur die militärischen und Sicherheitsprobleme bei einer Übergangslösung in Rhodesien lösen helfen, sondern auch einen Rahmen für unparteiische und ordentliche Verhandlungen schaffen und freie Wahlen überwachen.

II. In der Debatte am 28. und 29. September hatten die Ratsmitglieder davon abgesehen, den gesamten anglo-amerikanischen Rhodesien-Plan zu diskutieren. Der britische Außenminister Dr. David Owen hatte zu Beginn der Ratsdebatte selbst erklärt, daß seine Regierung vom Rat nicht erwarte, für oder gegen den gesamten Plan Stellung zu nehmen. Es gehe allerdings darum, so schnell wie möglich einen Waffenstillstand in Rhodesien zu erwirken und dazu könne dieser Beauftragte beitragen. Der UNO-Botschafter Benins, Thomas S. Boya, drückte die Auffassung der afrikanischen Staaten aus, als er sagte, die Ratsdebatte über den britischen Antrag auf Ernennung eines UNO-Beauftragten für Rhodesien dürfte nicht als Versuch oder Wunsch des Rates betrachtet werden, die anglo-amerikanischen Vorschläge zu unterstützen.

Der Ko-Vorsitzende der »Patriotischen Front« Simbabwe, Joshua Nkomo, gab in der Debatte seine bedingte Zustimmung zu einer UNO-Präsenz in der abtrünnigen britischen Kolonie. Voraussetzung sei, daß die Vereinten Nationen die Entkolonisierung Simbawwes förderten und daß der UNO-Beauftragte seine Aufgabe in engem Einvernehmen mit den Mitgliedern des Sicherheitsrats und den Konfliktparteien wahrnehme.

Der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Botschafter Rüdiger von Wechmar, führte als Ratspräsident für den

Monat September den Vorsitz in der Debatte. Als letzter Sprecher vor der Abstimmung erklärte er, daß die notwendigen und längst fälligen Lösungen der Probleme des Südlichen Afrika auf friedlichem Wege erzielt werden müßten. Die Bundesrepublik sei sich darüber im klaren, daß eine endgültige politische Lösung des Rhodesien-Problems noch nicht zur Beratung im Sicherheitsrat anstehe, daß aber ein erster Schritt unternommen werden sollte, um eine Einbeziehung der Vereinten Nationen in die derzeitigen Bemühungen um eine friedliche Lösung zu ermöglichen.

III. Die Resolution 415 (deutscher Text s. S. 198 dieser Ausgabe) wurde dann mit dreizehn Stimmen verabschiedet. Die Sowjetunion enthielt sich der Stimme; China nahm an der Abstimmung nicht teil. Sowjetbotschafter Trojanowski erklärte vor der Abstimmung, die sowjetische Delegation habe ernsthafteste Bedenken gegen den britischen Vorschlag. »Wir dürfen nicht zulassen, daß die Vereinten Nationen erneut eingespannt werden, um eine neo-kolonialistische Methode zur Lösung der Probleme der Beseitigung des Kolonialsystems in Afrika zu vertuschen«, sagte Trojanowski. Da aber auch Nkomo im Prinzip der Ernennung des Rhodesien-Beauftragten zugestimmt habe und eine Reihe afrikanischer Staaten sich ähnlich verhalte, werde die Sowjetunion die Verabschiedung der Resolution nicht blockieren. Die chinesische Delegation meinte sogar, der anglo-amerikanische Rhodesien-Plan stehe in einigen Punkten im Gegensatz zu Rhodesien-Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats. Mit Rücksicht auf die Position der afrikanischen Staaten habe sich die chinesische Delegation aber entschieden, an der Abstimmung nicht teilzunehmen. PWF

Rechtsfragen

Humanitäres Kriegsvölkerrecht: Unterzeichnung zweier Zusatzprotokolle zu den vier Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 – Anwendungsbereich – Verbesserter Schutz der Zivilbevölkerung – Schutz des Guerillakämpfers (56)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 6/1976 S. 178 ff. an.)

I. Mit der Unterzeichnung der beiden Zusatzprotokolle als Ergebnis der *Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts* vom 10. bis zum 13. Juni 1977 durch 101 Staaten in Genf wurde ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung des Schutzes der Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen getan. Besonderes Augenmerk widmen die Protokolle einer Verbesserung des Loses der Zivilbevölkerung, deren Schutz durch das bisherige Genfer Recht wegen der Fortentwicklung der Waffentechnik und

der Veränderung der Kriegführung als nicht mehr ausreichend angesehen wurde. Außerdem wurde durch das neue Vertragswerk auch der Guerillakämpfer mit in den Schutz der Genfer Konventionen einbezogen.

Die beiden nun unterzeichneten Protokolle verstehen sich als Ergänzung und Weiterentwicklung des Genfer Rechts, bauen also auf dessen Anwendung auf. Dabei gehen sie allerdings über den Bereich der herkömmlichen Regeln des Genfer Rechts hinaus, da sie auch Fragen mitbehandeln, die nicht dem humanitären Kriegsvölkerrecht, sondern dem Kriegführungsrecht zuzuordnen sind. Insofern enthalten sie eine teilweise Verschmelzung des Haager und des Genfer Rechts.

II. Die beiden Genfer Protokolle – ihr genauer Titel lautet »Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I)« und »Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts (Protocol II)« – haben, wie sich bereits aus ihrem Titel ergibt, einen unterschiedlichen Anwendungsbereich. Protokoll I bezieht sich auf den internationalen bewaffneten Konflikt. Unter diesem Begriff ist gemäß des in allen Genfer Konventionen gleichlautenden Art. 2, auf den Art. 1 des I. Protokolls unmittelbar Bezug nimmt, die kriegerische Auseinandersetzung zwischen Vertragsstaaten zu verstehen. Dem internationalen Konflikt nunmehr gleichgestellt wurde durch Art. 1 Abs. 4 des I. Protokolls der Kampf gegen Kolonial- und Fremdherrschaft sowie gegen rassistische Regime, soweit es sich dabei um einen Kampf zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts handelt. Diese Gleichstellung war am Anfang der Konferenz außerordentlich heftig umstritten und es hatte teilweise durchaus den Anschein, als könne die Konferenz an diesem Problem scheitern. Diese Formulierung wurde in einer Kampf-Abstimmung auf Kommissionsebene von Staaten der Dritten Welt durchgesetzt (vgl. VN 6/1976 S. 180/181). Gegen diese Gleichstellung spricht, daß Befreiungsbewegungen häufig faktisch nicht in der Lage sein werden, die an sie nun gestellten Anforderungen zu erfüllen. Es bestand daher die Befürchtung, daß auf diese Weise der Standard des auf den zwischenstaatlichen Konflikt zugeschnittenen Genfer Rechts gefährdet werden würde. Die Bedeutung dieser Vorschrift hat sich jedoch seit den ersten Beratungen über diesen Punkt durch die Auflösung des portugiesischen und des spanischen Kolonialreiches relativiert. Bei der Schlußabstimmung im Plenum stimmten 87 Staaten für Art. 1 von Protokoll I, ein Staat (Israel) dagegen und elf (darunter Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten) enthielten sich der Stimme.

Ähnlich umstritten war der Anwendungsbereich des II. Protokolls. Es enthält

Schutzregeln für den sogenannten »nicht-internationalen« Konflikt. Dieser Komplex wurde bislang von Art. 3 der vier Genfer Konventionen erfaßt, der den Betroffenen allerdings einen nur sehr unvollkommenen Mindeststandard sicherte (Verbot der Folter, Verbot der Geiselnahme, Verbot der Beeinträchtigung der persönlichen Würde und der Hinrichtung ohne ordentliches Gerichtsverfahren). Da der allergrößte Teil der nach dem Zweiten Weltkrieg stattgefundenen bewaffneten Konflikte nicht zwischen Staaten stattgefunden hat und somit nicht unter den Begriff des internationalen Konfliktes fällt, war die Schaffung eines verbesserten humanitären Mindeststandards für die Betroffenen unerlässlich geworden. Während sich Protokoll I in den Bahnen des herkömmlichen Genfer Rechts bewegt, wurde mit der Unterzeichnung von Protokoll II Neuland betreten. Letzteres findet Anwendung in bewaffneten Konflikten, die nicht von Protokoll I erfaßt werden, und die auf dem Territorium eines Vertragsstaats zwischen seinen regulären bewaffneten Streitkräften und aufständischen Streitkräften stattfinden. Voraussetzung ist dabei, daß die Rebellen über organisierte bewaffnete Gruppen verfügen, die einem verantwortlichen Kommando unterstehen und einen Teil des Staatsgebietes kontrollieren, so daß sie in der Lage sind, echte militärische Aktionen durchzuführen und die Regelungen von Protokoll II zu beachten. Ausdrücklich ausgenommen von der Anwendung des II. Protokolls sind innere Unruhen u. ä. Die Staaten der Dritten Welt stehen diesem Protokoll skeptisch gegenüber, was auch in der Schlußabstimmung des Plenums zu diesem Punkt deutlich zum Ausdruck kam. Lediglich 58 Staaten stimmten für Art. 1 von Protokoll II, darunter bis auf Norwegen alle westlichen Staaten, fünf stimmten dagegen (Argentinien, Chile, Indien, Syrien und Kamerun), während sich 29 Staaten (davon 28 aus der Dritten Welt) der Stimme enthielten. Es besteht bei ihnen die Befürchtung, daß die Rebellen durch die Zuerkennung bestimmter Rechte aufgewertet und daher unter Umständen Umsturz- und Sezessionsbestrebungen gefördert werden. Diese Sorge findet ihren Ausdruck auch in Art. 3 von Protokoll II, der ausdrücklich feststellt, daß die souveränen Rechte der Staaten, Ruhe und Ordnung im Lande wiederherzustellen und die Einheit des Staates zu wahren, nicht berührt werden. Des Weiteren wird festgehalten, daß die Vorschriften von Protokoll II nicht zum Anlaß für eine Intervention genommen werden dürfen.

III. Protokoll I und II gehen beide grundsätzlich davon aus, daß in einem bewaffneten Konflikt zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung zu unterscheiden und letztere grundsätzlich nicht zum Gegenstand eines bewaffneten Konfliktes zu machen ist (Art. 48 Protokoll I, Art. 13 Protokoll II). Geschützt werden durch beide Protokolle, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, die Zivilbevölkerung als solche sowie zivile Objekte (auch gegen Repressalien). Besonderen Schutz genießen historische Bauten und Kunstgegenstände sowie religiöse Kultstätten. Weiterhin sind Angriffe auf Objekte verboten, die für das Überleben der Zivilbevölkerung von Bedeutung sind, so-

wie Bauwerke (Dämme, Deiche, Atomkraftwerke), deren Zerstörung mit besonderen Gefahren für die Zivilbevölkerung verbunden wäre. Besondere Schwierigkeit bereitete in den Verhandlungen die Definition des verbotenen »indiscriminate attack«, der zivile und militärische Objekte in gleicher Weise in Mitleidenschaft zieht. Darunter fallen gemäß der Legaldefinition in Art. 50 Protokoll I alle nicht unmittelbar auf militärische Objekte gezielten Angriffe sowie alle Angriffe, deren Steuerung bzw. Begrenzung in der Wirkung aus waffentechnischen oder sonstigen Gründen nicht möglich ist. Schließlich zählen hierunter auch alle Angriffe auf militärische Objekte, die der Zivilbevölkerung einen unverhältnismäßig großen Schaden zufügen würden. Es muß also eine Relation zwischen der Notwendigkeit des Angriffs, gemessen an der Bedeutung des bekämpften Zieles, und der Gefährdung der Zivilbevölkerung hergestellt werden. Diese Vorschriften gehören ihrer Natur nach teilweise eher in den Bereich des Kriegführungsrechts als in den des humanitären Rechts. Hier wird die Verschmelzung dieser beiden Gebiete durch die Protokolle besonders evident. Wichtig für den persönlichen Schutz der Zivilbevölkerung ist schließlich noch die Garantie bestimmter Mindestrechte durch Art. 75 Protokoll I.

Besonderes Augenmerk widmet schließlich Protokoll I dem Zivilschutz. Darunter werden alle Aktivitäten verstanden, deren Aufgabe es ist, die Bevölkerung vor den Auswirkungen von Kampfhandlungen zu schützen bzw. die Auswirkungen zumindest zu lindern. Das Personal des Zivilschutzes sowie seine Objekte und sein Material werden geschützt, Konfiskationen sind untersagt. Die entsprechenden Vorschriften zu diesem Komplex (Art. 61 seq. Protokoll I) wurden erst während der vierten Tagungsrunde der Konferenz endgültig erarbeitet.

IV. Ein weiterer außerordentlich wesentlicher Beratungspunkt, über den erst im Laufe der vierten Tagungsrunde Einigung erzielt werden konnte, betrifft die Definition und Behandlung des Guerillakämpfers, der mit dem I. Protokoll erstmals unter gewissen Voraussetzungen in den Genuß des Kriegsgefangenenstatus gelangen soll. Art. 43 und 44 von Protokoll I gehen weiterhin von der Unterscheidung zwischen Kombattanten und nicht kämpfender Zivilbevölkerung aus. Die Anforderungen, die an einen Guerillakämpfer zu stellen sind, tragen deutlich Kompromißcharakter; die wesentlichen Teile lauten wie folgt:

»Um den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten zu gewährleisten, sind Kombattanten verpflichtet, sich von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden, während sie sich in einem Angriff oder einer militärischen Operation zur Vorbereitung eines Angriffs befinden. Unter Berücksichtigung, daß es in bewaffneten Konflikten Situationen gibt, in denen – infolge der Natur der Feindseligkeiten – sich ein Kombattant nicht entsprechend unterscheiden kann, soll er seinen Status als Kombattant behalten, vorausgesetzt, daß er in solchen Situationen seine Waffen offen trägt

- a) während jeder militärischen Betätigung
- b) während der Zeit, in der er dem Feind sichtbar ist, während er einen militärischen Stellungsbezug durchführt, der der Auslösung eines Angriffs vorausgeht, an dem er beteiligt ist.

Akte, die den Erfordernissen dieses Absatzes entsprechen, sollen nicht als perfide gemäß Art. 37 Abs. 1 c angesehen werden.« (Art. 44 Abs. 3)

»Ein Kombattant, der in die Gewalt der Gegenpartei fällt, während er die im zweiten Satz des Absatzes 3 festgelegten Erfordernisse nicht erfüllt, verliert sein Recht, Kriegsgefangener zu sein; er hat aber dennoch in jeder Hinsicht den gleichwertigen Schutz zu erhalten wie Kriegsgefangene nach der Dritten Konvention und nach diesem Protokoll...« (Art. 44 Abs. 4)

In den weiteren Bestimmungen sieht dieser Absatz die Möglichkeit einer Bestrafung durch die Gewahrsamsmacht vor. Die Gefahr dieser Vorschrift liegt insgesamt gesehen darin, daß trotz der grundsätzlichen Anerkennung der Grenzen zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung diese Grenzen weiter verwischt werden und damit die Gefahr von Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung weiter wächst. Auf der anderen Seite zieht aber gerade das I. Protokoll derartigen Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung engere Grenzen. Insgesamt wird aber auf jeden Fall durch diese Regelung die Stellung des Guerillakämpfers gestärkt. Im Plenum wurde Art. 44 mit 66 Stimmen, zwei Gegenstimmen (Brasilien, Israel) und 18 Enthaltungen angenommen. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte für eine Annahme; Großbritannien und Italien beispielsweise enthielten sich der Stimme.

V. Umstritten bis in die vierte Tagungsrunde war, ob ein Fallschirmspringer bei einem Notabsprung weiterhin bekämpft werden kann. Gegen nicht unerheblichen Widerstand in der Konferenz wurde dahin entschieden, daß ein derartiger Fallschirmspringer (anderes gilt für Kampfspringer) nicht mehr bekämpft werden soll, selbst wenn er auf dem gegnerischen Gebiet niedergeht. Landet er auf für ihn feindlichem Gebiet, muß ihm Gelegenheit gegeben werden, sich zu ergeben.

VI. Außerordentlich umstritten war schließlich noch bis zuletzt die Behandlung von Söldnern. Hier bestand ein weitgehendes Interesse der Dritten Welt, Söldner aus dem Schutz des Kriegsgefangenenregimes herauszunehmen. Der entsprechende Artikel 47 Protokoll I geht auf einen Vermittlungsvorschlag Nigerias in der vierten Tagungsrunde zurück und wurde sowohl im zuständigen Ausschuß wie auch im Plenum im Konsensverfahren angenommen. Danach genießt der Söldner nicht die Rechte eines Kriegsgefangenen. Unter den Begriff Söldner fallen alle Personen, die unmittelbar am Kampfeschehen teilnehmen, keiner der Streitparteien angehören, noch in dem Kampfgebiet leben, speziell und für Geld angeworben sind, wobei ihre Bezahlung wesentlich über dem Sold der vergleichbaren Ränge der betreffenden Streitpartei liegen muß. Militärberater, die

von einem anderen Staat gesandt wurden, werden davon ausdrücklich ausgenommen. VII. Die beiden Protokolle wurden schließlich von dem Plenum der Konferenz am 9. Juni 1977 mit 87 Stimmen, einer Gegenstimme (Israel) und 18 Enthaltungen angenommen. Gleichzeitig erhielten die Befreiungsbewegungen, die an den Beratungen der Konferenz, wenn auch ohne Stimmrecht, teilgenommen hatten, das Recht, die beiden Protokolle gesondert zu unterzeichnen. Die beiden Protokolle treten sechs Monate nach Hinterlegung von zwei Ratifikationsurkunden in Kraft. Wo

Verschiedenes

Schweiz: Beitritt zur Weltorganisation 1980/81? – Dritter Bericht des Bundesrates – Bedenken ausgedrückt – Volksabstimmung als Hürde (57)

I. Nachdem der Bundesrat im Auftrage des Parlaments 1969 einen ersten Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen herausgegeben hatte (vgl. VN 6/1970 S. 181 ff.) und diesem 1971 ein zweiter gefolgt war, ist nunmehr Ende Juni 1977 ein dritter und letzter Bericht publiziert worden. Die Schweiz ist das einzige Land der Welt, in dem der Beitritt zur Weltorganisation einer Volksabstimmung unterworfen wird, deren Ausgang – auch der im dritten Bericht ausgesprochenen Meinung der Landesregierung zufolge – nicht zweifelhaft sein kann: noch immer steht eine Mehrheit des Schweizer Volkes einem Beitritt gleichgültig oder ablehnend gegenüber. Trotzdem hat nunmehr der Bundesrat erstmals einen Beitritt als »wünschbar« bezeichnet und dem Parlament hierfür einen Antrag in »nicht allzu ferner Zukunft« in Aussicht gestellt. Ein weiterer Bericht zum UNO-Beitritt erübrigt sich deshalb; der nächste Schritt wird eine Botschaft sein, in welcher dieser Beitritt endgültig vorgeschlagen wird.

Der dritte UNO-Bericht hat, obwohl der Bundesrat darin die bisher weitestgehende Annäherung an die Vereinten Nationen vollzieht, eine ausgesprochen positive Aufnahme in der Öffentlichkeit gefunden. Zwar ist die Palette der Presse-Reaktionen noch durchaus schillernd, aber doch nicht mehr so dunkel wie früher; die großen Blätter beziehen fast durchweg für die Vereinten Nationen Partei. Immerhin, nirgends herrscht Begeisterung, lustlos konstatiert man, daß die erreichte Universalität von fast 150 Nationen die Schweiz wohl zwingt, so oder so »dabei« zu sein. Positiver als die Zeitungen reagierten die politischen Parteien. In der Auswärtigen Kommission des Nationalrates wurde über die Frage des Beitritts gar nicht mehr diskutiert, obwohl sie von einem bisher geschworenen Gegner der Vereinten Nationen, dem Berner Professor Walther Hofer (Schweizer Volkspartei), präsidiert wird. Noch vor einem Jahr, im Schoße eines Beraterausschusses von »50 Weisen«, hatte Hofer zusammen mit dem Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), Victor Umbricht (Basel), und anderen »Konservativen« vor »unzeitgemäßem« Drängen gewarnt. Zur Diskussion stand jetzt nur noch die Frage des Zeitpunktes. Man blieb sich uneinig, ob auch

ein Volks-»Nein« riskiert werden dürfe; während Bundesrat Pierre Graber, der (sozialdemokratische) schweizerische »Außenminister«, die Rückwirkungen eines »Neins« auf das internationale Prestige der Schweiz und vor allem auf die bereits erschütterte Stellung der UNO-Stadt Genf fürchtete, wiesen andere Mitglieder mit Recht darauf hin, daß sich die Bevölkerung niemals richtig mit der Frage beschäftigen werde, ohne daß sie vor eine Entscheidung gestellt werde. Schon beim Frauenstimmrecht und anderen Themen, die jahrelang anstanden, hat man schließlich diese Erfahrung gemacht. Man einigte sich zuguterletzt darauf, den Beitritt zum »nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt« vorzuschlagen, und erstmals wurde (in der Kommission) auch ein Datum genannt: 1980/81. Ein Termin, der noch weit entrückt ist, der jedenfalls außerhalb der Amtsdauer von Bundesrat Graber liegt, der Anfang 1978 aus der Landesregierung ausscheiden will. Sein Nachfolger, der offensives Temperament bekundet und gerade in dieser Frage schon immer eine klare Haltung einnahm, ist womöglich der heutige Leiter des Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Kurt Furgler, wie seinerzeit Bundesrat Giuseppe Motta (der die Schweiz in den Völkerbund führte) ein Vertreter der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP).

Einen hartnäckigen Kampf gegen den UNO-Beitritt führen nach wie vor die Schwarzenbach-Republikaner, eine Rechtsgruppe, deren Einfluß in den letzten Jahren – mit dem Rückgang der Zahl der Ausländer – stark geschwunden ist. Der durchschnittlichen Meinung der schweizerischen Parteien entspricht jedoch eher die Stellungnahme des Ausschusses für Außenpolitik der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz (FDP), der größten bürgerlichen Partei, der sich unumwunden für einen Beitritt aussprach und die Kantonalparteien ersuchte, eine gründliche Diskussion zu eröffnen und die Frage zu einem positiven Entscheid zu führen.

II. Mag äußerlich der erreichte Fortschritt nicht als sehr groß erscheinen – er ist bedeutend, geht man die 170 Seiten durch und stellt dabei fest, daß mit einer ganzen Reihe schweizerischer Tabus aufgeräumt wird. So fällt nunmehr endgültig die Meinung, daß die schweizerische Neutralität einen UN-Beitritt verhindere oder mindestens stark erschwere. Zwar will der Bundesrat nur beitreten unter Wahrung der Neutralität, aber diesen Vorbehalt glaubt er lediglich in die Form einer einseitigen Erklärung kleiden zu können, die er mit dem Aufnahmegesuch abgibt. »Wenn dann der Sicherheitsrat in Kenntnis dieser Erklärung die Aufnahme empfehlen und die Generalversammlung sie beschließen würde, könnte die Schweiz nach Treu und Glauben eine stillschweigende Anerkennung ihrer dauernden Neutralität innerhalb der UNO annehmen.« Bisher hatte man sich über diesen Neutralitätsvorbehalt in zahlreichen Gutachten zerstritten; allen Ernstes wurde zeitweise verlangt, daß die UNO wie seinerzeit der Völkerbund die Schweiz ausdrücklich von der Sanktionsverpflichtung befreie. Daß

ein solcher Beschluß nicht zu erlangen wäre und – militärisch vor allem – auch nicht nötig ist, davon hat man sich jetzt allseitig überzeugt.

Auch aus dem Bereich des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) waren Stimmen gegen einen Beitritt laut geworden. Sie befürchteten, daß ein UNO-Beitritt die humanitäre Tätigkeit des IKRK beeinträchtigen würde. Der Bundesrat kommt jedoch zum Schluß, »daß eine überlegt geführte Neutralitätspolitik in der UNO dem IKRK nicht zum Schaden gereichen« werde. Die Landesregierung widerspricht auch anhand aktueller Beispiele der Auffassung, daß die Außenseiterrolle der Schweiz humanitäre Missionen besonders begünstige; solche Aufträge fallen mehr und mehr UN-Mitgliedern zu. Überhaupt besteht, wie der Bericht feststellt, im Rahmen der Vereinten Nationen immer weniger Neigung, dem »Sonderfall« Schweiz Rechnung zu tragen. »So haben wir verschiedene Wahlen in Organe der UNO verloren, wobei uns immer wieder diskret zu verstehen gegeben wurde, wir seien eben nicht Mitglied der Organisation.« Es kommt hinzu, daß der Beobachterstatus, den die Schweiz bei den Vereinten Nationen genießt, eine Abwertung erfuhr, »vor allem seit die beiden deutschen Staaten der UNO beigetreten sind«, und also keine gewichtigen Länder mehr auf der Beobachterbank sitzen, sondern einige Befreiungsbewegungen. Der Bundesrat betont den Einfluß dieser Gewichtsverschiebung im Beobachterstatus durch die deutschen UNO-Beitritte an zwei Stellen des Berichts mit Nachdruck. Unter anderem stieß das schweizerische Ersuchen, stellt er ferner in diesem Zusammenhang fest, »als Beobachter in bestimmten Gremien der Vereinten Nationen, vorab in Kommissionen der Generalversammlung der UNO, zu einzelnen uns besonders interessierenden Tagesordnungspunkten das Wort ergreifen zu können, auf vermehrten Widerstand. Von Mitgliederseite wurde uns wiederholt bedeutet, wir hätten jederzeit die Möglichkeit, der Organisation beizutreten und dann mit vollen Rechten an den Beratungen und Abstimmungen teilzunehmen.« Es läßt sich nicht übersehen, daß die Vereinten Nationen, allen Fehlern und Schwächen zum Trotz, wie es der Bundesrat formuliert, sich »immer mehr zum Mittelpunkt der multilateralen Diplomatie entwickelt« haben. Es genügt nicht mehr, nur der »technischen UNO« anzugehören, nämlich den vielen Sonderorganisationen, die übrigens ebenfalls, ohne daß die Schweiz es hindern kann, politisiert werden. Die zentralen Entscheidungen fallen nicht hier, sondern in der »politischen UNO«. Die Unterscheidung der technischen von der politischen UNO, auf die man sich in der schweizerischen Öffentlichkeit lange Zeit kapriziert hatte, ist gegenstandslos, die Grenzen verschwimmen, so daß nichts anderes übrigbleibt, als die volle Verantwortung eines UNO-Mitglieds zu übernehmen. Dem Bundesrat gebührt für den Mut, mit dem er diesen Bericht beschließt, Dank und Anerkennung. JS

Beiträge 55: Peter W. Fischer (PWF); 57: Dr. Jakob Streuli (JS); 56: Dr. Rüdiger Wolfrum (Wo).

Dokumente der Vereinten Nationen:

Südafrika, Rhodesien

Südafrika

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Gewaltakte des rassistischen Regimes Südafrikas. — Resolution 417(1977) vom 31. Oktober 1977

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine am 19. Juni 1976 verabschiedete Resolution 392(1976), in der er das rassistische Regime von Südafrika wegen seiner Zuflucht zu massiven Gewaltakten und zur willkürlichen Tötung von afrikanischen Menschen, darunter auch von Schulkindern und Studenten sowie anderen, die ihre Ablehnung der rassistischen Diskriminierung zum Ausdruck brachten, aufs schärfste verurteilte und das südafrikanische rassistische Regime aufforderte, die Gewaltakte gegen das afrikanische Volk unverzüglich einzustellen und umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der Apartheid und der rassistischen Diskriminierung zu ergreifen,
- mit tiefer Beunruhigung und Empörung feststellend, daß das südafrikanische rassistische Regime unter Mißachtung der Resolutionen des Sicherheitsrats die Gewaltakte und die massiven Repressionsmaßnahmen gegen die schwarze Bevölkerung und alle Apartheidgegner fortgesetzt hat, zutiefst besorgt angesichts von Berichten über die Folterung politischer Gefangener und den Tod einer Anzahl von Häftlingen sowie über die wachsende Repressionswelle gegen Einzelpersonen, Organisationen und die Nachrichtenmedien, wie sie seit dem 19. Oktober 1977 zu verzeichnen ist,

- in der Überzeugung, daß die Gewaltakte und die repressiven Maßnahmen des südafrikanischen rassistischen Regimes die Lage in Südafrika erheblich verschärft haben und mit Sicherheit zu gewaltsamen Konflikten und Rassenunruhen mit ersten internationalen Auswirkungen führen werden,

- in Bekräftigung seiner Anerkennung der Rechtmäßigkeit des Kampfes des südafrikanischen Volkes um die Beseitigung der Apartheid und der rassistischen Diskriminierung,

- in Bestätigung dessen, daß das Selbstbestimmungsrecht durch das Volk Südafrikas in seiner Gesamtheit und ungeachtet der Rasse, der Hautfarbe oder des Glaubens ausgeübt werden muß,

- eingedenk seiner in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,

1. verurteilt das südafrikanische rassistische Regime aufs schärfste wegen seiner massiven Gewaltakte und repressiven Maßnahmen gegen die schwarze, die große Mehrheit des Landes darstellende Bevölkerung sowie gegen alle anderen Apartheidgegner;

2. bringt seine Unterstützung und Solidarität mit all jenen, die für die Beseitigung der Apartheid und der rassistischen Diskriminierung kämpfen, sowie mit den Opfern der Gewaltakte und der Repression des südafrikanischen rassistischen Regimes zum Ausdruck;

3. verlangt von dem rassistischen Regime in Südafrika

- a) die Einstellung der Gewaltakte und der Repressionsmaßnahmen gegen die schwarze Bevölkerung und andere Apartheidgegner;

- b) die Freilassung aller unter den willkürlichen Sicherheitsgesetzen gefangen gehaltenen und aller wegen ihrer Ablehnung der Apartheid inhaftierten Personen;

- c) die unverzügliche Einstellung seiner wahllosen Gewaltakte gegenüber friedlich gegen die Apartheid demonstrierenden Personen, seiner Morde an Häftlingen und seiner Folterung politischer Gefangener;

- d) die Aufhebung des Verbots der die Apartheid ablehnenden Organisationen

und Nachrichtenmedien;

- e) die Abschaffung des Bildungssystems für Bantus; und aller anderen Maßnahmen der Apartheid und der rassistischen Diskriminierung;

- f) die Abschaffung der Bantustanisierungspolitik, die Aufgabe der Politik der Apartheid und die Gewährleistung einer Regierung der Mehrheit auf der Grundlage der Gerechtigkeit und der Gleichheit;

4. ersucht alle Regierungen und Organisationen, alle geeigneten Maßnahmen zur Sicherstellung der Durchführung von Ziffer 3 zu ergreifen;

5. ersucht ferner alle Regierungen und Organisationen, großzügige Beiträge zur Unterstützung der Opfer der Gewaltakte und der Repression zu leisten, darunter auch zur Unterstützung der Ausbildung von aus Südafrika geflohenen Studenten und Schülern;

6. ersucht den Generalsekretär, in Zusammenarbeit mit dem Sonderausschuß gegen Apartheid die Lage zu verfolgen, dem Sicherheitsrat gegebenenfalls über die Durchführung dieser Resolution zu berichten und spätestens am 17. Februar 1978 einen ersten Bericht vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Bindendes Waffenembargo gegen Südafrika. — Resolution 418(1977) vom 4. November 1977

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolution 392 (1976), in der er die südafrikanische Regierung wegen ihrer Zuflucht zu massiven Gewaltakten und zur Tötung von afrikanischen Menschen, darunter auch von Schulkindern und Studenten sowie anderen, die ihre Ablehnung der rassistischen Diskriminierung zum Ausdruck brachten, aufs schärfste verurteilte und diese Regierung aufforderte, die Gewaltakte gegen das afrikanische Volk unverzüglich einzustellen und umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der Apartheid und der rassistischen Diskriminierung zu ergreifen,

- in der Erkenntnis, daß die Stärkung des militärischen Potentials und die anhaltenden Angriffshandlungen Südafrikas gegen die Nachbarstaaten die Sicherheit dieser Staaten ernsthaft beeinträchtigen,

- in der Erkenntnis ferner, daß das bereits bestehende Waffenembargo verstärkt und ohne irgendwelche Vorbehalte oder Einschränkungen universell angewendet werden muß, wenn eine weitere Verschärfung der ersten Lage in Südafrika verhindert werden soll,

- in Kenntnisnahme der Erklärung von Lagos über Maßnahmen gegen die Apartheid (S/12426),

- zutiefst besorgt darüber, daß Südafrika an der Schwelle zur Herstellung von Kernwaffen steht,

- unter scharfer Verurteilung der südafrikanischen Regierung wegen ihrer repressiven Maßnahmen, ihrer herausfordernden Fortsetzung des Apartheidsystems und ihrer Angriffe auf benachbarte unabhängige Staaten,

- in der Auffassung, daß die Politiken und Handlungen der südafrikanischen Regierung Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in sich bergen,

- unter Hinweis auf seine Resolution 181 (1963) und andere Resolutionen über ein freiwilliges Waffenembargo gegen Südafrika,

- in der Überzeugung, daß ein bindendes Waffenembargo gegen Südafrika in erster Linie universell angewendet werden muß,

- deshalb aufgrund von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen tätig werdend,

1. stellt fest, daß der Erwerb von Waffen und dazugehörigem Material durch Südafrika angesichts der Politik und der Handlungen der südafrikanischen Regierung eine Bedrohung der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt;

2. beschließt, daß alle Staaten ab sofort die Lieferung von Waffen und dazugehörigem Material aller Art nach Südafrika einzustellen haben, einschließlich des Verkaufs oder der Weitergabe von Waffen und Munition, von Militärfahrzeugen und -ausrüstungen, von paramilitärischer Polizeiausrüstung sowie von Ersatzteilen für die vorgenannten Gegenstände, und daß sie gleichermaßen sowohl die Bereitstellung aller Arten von Ausrüstungen und Materialien als auch die Gewährung von Lizenzvereinbarungen für die Herstellung oder Wartung der vorgenannten Rüstungsgegenstände einzustellen haben;

3. fordert alle Staaten auf, angesichts der Ziele dieser Resolution alle in bezug auf die Herstellung und Wartung von Waffen, von Munition aller Art und von militärischen Ausrüstungen und Fahrzeugen mit Südafrika bestehenden vertraglichen Vereinbarungen und Südafrika dafür gewährten Lizenzen im Hinblick auf deren Beendigung zu überprüfen;

4. beschließt ferner, daß sich alle Staaten jeglicher Zusammenarbeit mit Südafrika bei der Herstellung und Entwicklung von Kernwaffen zu enthalten haben;

5. fordert alle Staaten einschließlich der Nichtmitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, strikt in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieser Resolution zu handeln;

6. ersucht den Generalsekretär, dem Rat über die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Resolution zu berichten und den ersten Bericht spätestens am 1. Mai 1978 vorzulegen;

7. beschließt, diesen Punkt im Hinblick auf weitere, ggf. angesichts der Entwicklung der Dinge erforderlichen Maßnahmen auf seiner Tagesordnung zu belassen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Rhodesien

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Rhodesien-Frage. — Resolution 415(1977) vom 29. September 1977

Der Sicherheitsrat,

- in Kenntnisnahme der Schreiben des Ständigen Vertreters des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 1. September (S/12393) und vom 8. September 1977 (S/12395),

- in Kenntnisnahme ferner der in dem Schreiben des Ständigen Vertreters des Vereinigten Königreichs an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 23. September 1977 (S/12402) enthaltenen Bitte an den Generalsekretär um Ernennung eines Vertreters,

- nach Anhörung der Erklärung einer der Führer (Co-leader) der Patriotic Front Simbabwe, Herrn Joshua Nkomo,

1. ersucht den Generalsekretär, in Absprache mit den Mitgliedern des Sicherheitsrats einen Vertreter zu ernennen, der Gespräche mit dem designierten Residierenden Britischen Beauftragten und mit allen Parteien über die militärischen und damit zusammenhängenden Vorkehrungen aufnimmt, die für die Durchführung des Übergangs zur Mehrheitsregierung in Südrhodesien für erforderlich gehalten werden;

2. ersucht ferner den Generalsekretär, dem Sicherheitsrat möglichst bald einen Bericht über das Ergebnis dieser Gespräche zu übermitteln;

3. fordert alle Parteien auf, den Vertreter des Generalsekretärs bei der Durchführung der in Ziffer 1 dieser Resolution genannten Gespräche zu unterstützen.

Abstimmungsergebnis: +13; -0; =1: Sowjetunion. China nahm an der Abstimmung nicht teil.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1977 (Schluß)

Überprüfungs- und Bewertungsausschuß für die Maßnahmen und Ziele der zweiten Entwicklungsdekade (54)

Ägypten
Algerien
Belgien
Bolivien
Brasilien
DDR
Deutschland, BR
Dominikanische Republik
Elfenbeinküste
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Guinea
Honduras
Indien
Iran
Italien
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Liberia
Madagaskar
Malaysia
Mexiko
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Österreich
Pakistan
Peru
Schweden
Senegal
Sowjetunion
Spanien
Sri Lanka
Trinidad und Tobago
Tschad
Tschechoslowakei
Tunesien
Uganda
Ukraine
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire
5 z. Z. unbesetzt

Ausschuß für Entwicklungsplanung (24)

Chedly Ayari, Tunesien
H. C. Bos, Niederlande
Ester Boserup, Dänemark
Nurul Islam, Bangladesch
Saeb Jaroudi, Libanon
Paul Kaya, Kongo
V. N. Kirichenko, Sowjetunion
Janos Kornai, Ungarn
Julio A. Lacarte, Uruguay
John P. Lewis, Vereinigte Staaten

Ian M. D. Little, Großbritannien
Alister McIntyre, Grenada
J. H. Mensah, Ghana
Saburo Okita, Japan
H. M. A. Onitiri, Nigeria
Józef Pajestka, Polen
Giuseppe Parenti, Italien
K. N. Raj, Indien
Jean Ripert, Frankreich
Germánico Salgado, Ecuador
Leopoldo Solís, Mexiko
Widjojo Nitisastro, Indonesien
2 z. Z. unbesetzt

Beratender Ausschuß für die Nutzung von Wissenschaft und Technologie bei der Entwicklung (24)

Pierre Victor Auger, Frankreich
Bruce H. Billings,
Vereinigte Staaten
Alfred Boettcher, Deutschland, BR
Hendrik Brugt Gerhard Casimir,
Niederlande
Carlos Chagas, Brasilien
Wilbert K. Chagula, Tansania
Guy B. Gresford, Australien
Jermen Mikhailovich Gvishiani,
Sowjetunion
Z. A. Hashmi, Pakistan
Howe Yoon Chong, Singapur
Kenneth S. Julien,
Trinidad und Tobago
Naji Abdul Kadir, Irak
Leszek Kasprzyk, Polen
Alexander Keynan, Israel
Mohamed Liassine, Algerien
M. G. K. Menon, Indien
Takashi Mukaibo, Japan
Mukendi Mbuyi Tshingoma, Zaire
Tiberiu Muresan, Rumänien
Marcel Roche, Venezuela
Hassan Saab, Libanon
K. M. Sape, Ghana
Victor Luis Urquidí, Mexiko
Mohammed Yeganeh, Iran

Ausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (54)

Ägypten
Algerien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Deutschland, BR
Dominikanische Republik
Frankreich
Ghana
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Iran

Italien
Jamaika
Japan
Jordanien
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kuba
Madagaskar
Marokko
Mauretanien
Mexiko
Mongolei
Niederlande
Nigeria
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Portugal
Rumänien
Senegal
Sowjetunion
Spanien
Sudan
Thailand
Trinidad und Tobago
Tschad
Tunesien
Venezuela
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zentralafrikanisches Kaiserreich
3 z. Z. unbesetzt

Kommission für transnationale Unternehmen (48)

Algerien
Argentinien
Australien
Bangladesch
Brasilien
Bulgarien
DDR
Deutschland, BR
Ecuador
Elfenbeinküste
Frankreich
Gabun
Großbritannien
Guinea
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Kuba
Kuwait
Madagaskar
Mexiko
Niederlande
Nigeria

Pakistan
Panama
Peru
Philippinen
Sambia
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Spanien
Südjemen
Thailand
Tunesien
Uganda
Ukraine
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire

Verwaltungsrat des Sonderfonds (36)

Algerien
Argentinien
Costa Rica
Ecuador
Fidschi
Frankreich
Grenada
Großbritannien
Guyana
Indien
Iran
Japan
Jugoslawien
Kamerun
Madagaskar
Mali
Neapel
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Obervolta
Pakistan
Paraguay
Philippinen
Schweden
Somalia
Sowjetunion
Sri Lanka
Sudan
Syrien
Tschechoslowakei
Türkei
Venezuela
Zaire
2 z. Z. unbesetzt

Verwaltungsrat des Umweltprogramms (58)

Ägypten
Argentinien
Bangladesch
Belgien
Brasilien
Bulgarien
China
Deutschland, BR
Elfenbeinküste
Finnland
Frankreich
Ghana

Grenada
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Italien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Kenia
Kolumbien
Kuwait
Liberia
Libyen
Malaysia
Mexiko
Neuseeland
Norwegen
Peru
Philippinen
Polen
Rumänien
Rwanda
Schweiz
Senegal
Somalia
Sowjetunion
Spanien
Sudan
Syrien
Tansania
Thailand
Togo
Tschad
Uganda
Ungarn
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten
Zaire
Zentralafrikanisches Kaiserreich
Zypern

Sonderausschuß für den Stand der Verwirklichung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (24)

Afghanistan
Äthiopien
Australien
Bulgarien
Chile
China
Elfenbeinküste
Fidschi
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Jugoslawien
Kongo
Kuba
Mali
Norwegen
Sierra Leone

Sowjetunion
Syrien
Tansania
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Tunesien

Verwaltungsrat des Amtes des Flüchtlingsbeauftragten (31)

Algerien
Australien
Belgien
Brasilien
China
Deutschland, BR
Dänemark
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Iran
Israel
Italien
Jugoslawien
Kanada
Kolumbien
Libanon
Madagaskar
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Österreich
Schweden
Schweiz
Tansania
Tunesien
Türkei
Uganda
Vatikan
Venezuela
Vereinigte Staaten

Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes (23)

Afghanistan
DDR
Guinea
Guyana
Indien
Indonesien
Jugoslawien
Kuba
Laos
Madagaskar
Malaysia
Mali
Malta
Nigeria
Pakistan
Rumänien
Senegal
Sierra Leone
Tunesien
Türkei
Ukraine
Ungarn
Zypern

Weber/v. Wedel

Grundkurs Völkerrecht

Das internationale Recht des Friedens
und der Friedenssicherung
von *Dr. Hermann Weber* und *Dr. Henning
von Wedel*

1977. — 309 Seiten. — Snolin: DM 27,—

Voraussetzungsfreie Einführung in die Grundlagen des geltenden Völkerrechts; besonders anschauliche Darstellung aufgrund zahlreicher aktueller Beispiele aus der Staatenpraxis.



Alfred Metzner Verlag GmbH, Zeppelinallee 43, 6000 Frankfurt a. M. 97, Tel. (06 11) 77 40 55

Kirchner/Schanze/v. Schlabrendorff/Wälde
Fritzsche/Patzina

Rohstofferschließungsvorhaben in Entwicklungsländern - Teil I

— mit einem English Summary —

(Studien zum internationalen Rohstoffrecht, Band 1/I)

1977. — 413 Seiten. — Linson: DM 112,—

Analyse der Interessenlage sowie Darstellung des Verhandlungsprozesses und der Vertragsgestaltung bei rohstoffbezogenen Investitionen in Entwicklungsländern.

United Nations Publications

New York / Geneva



World Statistics in Brief

United Nations Statistical Pocketbook First Edition

The first in a new series of annual compilations of basic international statistics issued under the title The Statistical Pocketbook. It has been undertaken in response to a General Assembly resolution in which the Secretary-General was requested to supply basic national data that would increase international public awareness of countries' development efforts.

The first part contains demographic, economic and social statistics for the world as a whole, selected regions of the world, and major countries. The second part has a separate page for each of 139 countries showing important and frequently consulted statistical indicators.

This, the first edition, generally covers the years 1950, 1965, 1970 and 1973. The statistics included have appeared previously in United Nations publications and for each year are those most recently published up to mid 1975.

For everyone who needs important basic facts relating to various countries, this compact publication should prove useful and rewarding.

243 pages Order No. E.76.XVII.6

\$ 3.95

Yearbook of Human Rights for 1973—1974

Deals with national developments during the period 1973—1974 relating to human rights as defined in the Universal Declaration of Human Rights and contains concise accounts in narrative form of legislative and other national developments, arranged under subject headings. Part II contains information relating to Trust and Non-Self-Governing Territories; Part III concerns international developments.

350 pages Order No. E.76.XIV.1

\$ 15.00

Available at the equivalent in local currencies through:

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



MITARBEIT IN INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN

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

Anfragen erbittet:
Büro Führungskräfte
zu Internationalen Organisationen
Feuerbachstraße 44, 6000 Frankfurt
Tel.: (0611) 7 11 11 - Telex 04-11632

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst



BHW-Baugeld-Milliarden helfen neue Lehrstellen schaffen!

Das BHW ist die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst.

Wo gebaut wird, gibt es Arbeit für viele und wo die Arbeit sicher ist, werden neue Lehrstellen geschaffen. Das ist wichtig für unsere Jugend. Denn die Zukunft eines Volkes hängt heute mehr denn je von dem Wissen und Können derjenigen ab, die die Arbeit von morgen leisten werden. Allein in den letzten vier Jahren haben wir nahezu 20 Milliarden

Baugeld an unsere Bausparer ausgezahlt. Das sind Beträge, die sich in Aufträgen und Arbeit und damit auch in mehr wirtschaftlicher Sicherheit niederschlagen. So hilft die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst auch denen, die nicht BHW-Bausparer werden können.

BHW die Bausparkasse für
Deutschlands öffentlichen
Dienst · 325 Hameln

BHW: Wir geben Geld, das in die Wirtschaft fließt!