

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rüdiger Wolfrum

Die Aufgaben der Vereinten Nationen im Wandel

Volker Rittberger

Zur Politik Deutschlands in den Vereinten Nationen

Otto Kimminich

Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte

Ernst-Otto Czempel

Die neue Welt der Supermächte

B 36/91

30. August 1991

Rüdiger Wolfrum, Dr. jur., geb. 1941; Direktor des Instituts für Internationales Recht, Universität Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Handbuch Vereinte Nationen, München 1991²; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Volker Rittberger, Ph. D., M.A., geb. 1941; Studium der Rechts- und Politikwissenschaften an den Universitäten Freiburg i.Br., Genf und Stanford (USA); o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Evolution and International Organization, Den Haag 1973; (Hrsg.) Science and Technology in a Changing International Order, Boulder 1982; (mit M. Efinger und M. Zürn) Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen, Frankfurt/M. 1988; (Hrsg.) Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen 1990; zahlreiche Aufsätze zu Fragen der Außenpolitik, internationalen Beziehungen und internationalen Organisationen.

Otto Kimminich, Dr. jur., M.A., geb. 1932; o. Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln 1962; Völkerrecht im Atomzeitalter, Freiburg 1969; Humanitäres Völkerrecht, München-Mainz 1972; Die Menschenrechte, München 1973; Deutsche Verfassungsgeschichte, Baden-Baden 1987²; Das Recht auf die Heimat, Bonn 1989³; Einführung in das Völkerrecht, München 1990⁴; Religionsfreiheit als Menschenrecht, München-Mainz 1990; Die Menschenrechte in der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1990.

Ernst-Otto Czempel, geb. 1927; von 1966 bis 1970 Professor für Internationale Politik und Außenpolitik an der Philipps-Universität Marburg; seit 1970 an der Universität Frankfurt; seit 1970 Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn 1986; (zus. mit C.-C. Schweitzer) Weltpolitik der USA nach 1945. Einführung und Dokumente, Bonn 1989; (zus. mit James N. Rosenau) Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s, Lexington 1989; Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren, München 1989; (zus. mit W.P. Adams u. a.) Länderkunde USA, 2 Bde., Bonn 1990; Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1991 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Aufgaben der Vereinten Nationen im Wandel

I. Vorbemerkung

Die Aufgaben, die Struktur und die Arbeitsweise der Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung erheblich gewandelt. Budget¹⁾ und Personalbestand²⁾ sind gegenüber den Anfangsjahren deutlich gestiegen; die Gründung neuer Neben- oder Spezialorgane hat die Organisation komplexer werden lassen. Die Charta der Vereinten Nationen (Art. 1) stellt die Aufgabe der Friedenssicherung an den Anfang, wobei dieser Begriff weit zu verstehen ist. Erfasst werden davon nicht nur Maßnahmen gegen Akte militärischer Aggression, sondern es ist ebenfalls die Aufgabe der Vereinten Nationen, in Situationen tätig zu werden, aus denen sich eine Bedrohung des Weltfriedens entwickeln kann. Deshalb gehören die friedliche Streitbeilegung, die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Schutz der Menschenrechte ebenfalls zu ihren Aufgaben.

Bei einer Betrachtung von Struktur und Arbeits-

weise der Vereinten Nationen ist festzustellen, daß die Tätigkeiten hinsichtlich der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet deutlich an Gewicht gewonnen haben. Der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes und die damit gewonnene Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates könnte allerdings zu einer neuen Gewichtung in der Tätigkeit der Vereinten Nationen führen; ein verstärktes Engagement der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung im engeren Sinn erscheint nicht mehr völlig ausgeschlossen. Positiv wirkt sich auch aus, daß Ansätze für eine stärkere Ausdifferenzierung des Instrumentariums der Friedenssicherung über die klassischen Bereiche kollektive Sicherheit (Kapitel VII UN-Charta) und friedliche Streitbeilegung (Kapitel VI UN-Charta) hinaus existieren und der Versuch unternommen wird, die Vereinten Nationen vor Ausbruch eines aktuellen Konfliktes mit Spannungssituationen zu befassen.

II. Friedenssicherung im Rahmen der kollektiven Sicherheit

Grundgedanke des durch die UN-Charta errichteten Systems der kollektiven Sicherheit ist es, die militärische Gewaltausübung gegenüber Staaten bei einer bestimmten Institution, dem Sicherheitsrat, zu monopolisieren³⁾ und gleichzeitig die Ausübung von militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu verbieten⁴⁾. Das heißt, daß die UN-Charta die Anwendung militärischer Gewalt grundsätzlich nur dann als gerechtfertigt ansieht, wenn diese Gewaltausübung zur Ab-

wehr eines Friedensbruches durch den Sicherheitsrat angeordnet wird. Militärische Gewaltausübung ist darüber hinaus auch durch Staaten im Falle der Selbstverteidigung gerechtfertigt, wobei diese individuell oder kollektiv erfolgen kann⁵⁾. Dabei ist gemäß Art. 51 Satz 2 UN-Charta die Selbstverteidigung lediglich ein Residualrecht der Staaten, das den notwendigen Maßnahmen des Sicherheitsrates weicht⁶⁾. Zudem liegt die Schwelle für Staaten, Maßnahmen im Rahmen der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung zu ergreifen, deutlich höher (Abwehr eines militärischen Angriffs) als die Eingriffsschwelle des Sicherheitsrates gemäß Art. 39 UN-Charta (Bedrohung oder Bruch des Friedens oder Angriffshandlung). Schließlich erlaubt Kapitel VIII UN-Charta militärische Maßnahmen auch im Rahmen regionaler Abmachungen⁷⁾.

1) 21,5 Millionen US-Dollar (1946) gegenüber 2 134,1 Millionen US-Dollar für die Haushaltsjahre 1990 und 1991 (regulärer Haushalt). Daneben verfügen die Vereinten Nationen über freiwillige Leistungen.

2) Der Personalbestand wuchs von 4 146 Mitarbeitern im Jahre 1949 auf 29 044 im Jahr 1990; vgl. Yearbook of the United Nations, New York 1950, S. 4; UN Doc. A/45/541 vom 9. Dezember 1990.

3) Vgl. Art. 24 Abs. 1 i. V. m. Art. 39 UN-Charta; vgl. dazu Jost Delbrück zu Art. 24, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991; allgemein zum System der kollektiven Sicherheit Jost Delbrück, Collective Security, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 3, Amsterdam 1982, S. 104 ff.; Rüdiger Wolfrum, zu Art. 1, Rdn. 7, in: B. Simma (Hrsg.), ebd.

4) Vgl. Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta; vgl. dazu Albrecht Randelzhofer zu Art. 2 Ziff. 4, Rdn. 13 ff, in: B. Simma (Anm. 3).

5) Vgl. Art. 51 UN-Charta, vgl. dazu Randelzhofer zu Art. 51, Rdn. 4 ff, in: B. Simma (Anm. 3).

6) Vgl. A. Randelzhofer zu Art. 51 Rdn. 36 (Anm. 5).

7) Hinfällig geworden sind die gemäß Art. 107 und 53 UN-Charta den Siegermächten gegenüber den Feindstaaten eingeräumten Befugnisse; vgl. dazu A. Randelzhofer zu Art. 2 Ziff. 4 Rdn. 37 (Anm. 4) sowie Georg Ress zu Art. 53 und 107, ebd., Rdn. 47 bzw. 1.

Die UN-Charta regelt in Art. 39ff. lediglich das Verfahren, in dem nicht-militärische oder militärische Maßnahmen zur Abwehr einer „Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens“ oder einer „Angriffshandlung“⁸⁾ ergriffen werden können. Die genannten Vorschriften verzichten bewußt darauf, die Entscheidung des Sicherheitsrates an andere Kriterien zu knüpfen und diese Begriffe in der Charta näher einzugrenzen. Über einen weitreichenden Spielraum verfügt der Sicherheitsrat auch bei seiner Entscheidung, ob er von nicht-militärischen auf militärische Maßnahmen übergehen will⁹⁾. Schließlich beläßt die UN-Charta dem Sicherheitsrat Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Auswahl der nicht-militärischen und militärischen Maßnahmen sowie hinsichtlich der Auswahl der diese Maßnahmen durchführenden Staaten¹⁰⁾. Das heißt, der Sicherheitsrat ist ein politisch und nicht ein juristisch entscheidendes Gremium zur Friedenssicherung¹¹⁾.

Die Durchführbarkeit militärischer Maßnahmen unmittelbar durch den Sicherheitsrat setzt allerdings voraus, daß diesem gemäß Art. 43 UN-Charta von den Mitgliedern der Vereinten Nationen auf Grund von Sonderabkommen Streitkräfte zuvor zur Verfügung gestellt worden sind. Für die Übergangszeit bis zum Abschluß dieser Abkommen sieht Art. 106 UN-Charta vor, daß, gegebenenfalls nach Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten, Maßnahmen gemäß Art. 42 UN-Charta von den USA, der UdSSR, Großbritannien, China sowie Frankreich getroffen werden können. Da die in Art. 43 UN-Charta genannten Sonderabkommen bislang nicht vorliegen, behält Art. 106 UN-Charta weiterhin seine Anwendbarkeit.

Von der Möglichkeit, Maßnahmen wegen eines Friedensbruchs zu ergreifen, hat der Sicherheitsrat vor dem Golfkonflikt nur gegen Südrhodesien und Südafrika Gebrauch gemacht¹²⁾. Der Grund für

diese Inaktivität lag in der fehlenden Solidarität der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, wobei diese aber nach den Abstimmungsregeln für den Sicherheitsrat Voraussetzung für dessen Funktionsfähigkeit ist. Versuche einer institutionellen Reform des Sicherheitsrates sind bislang gescheitert. Aber auch die Generalversammlung ist institutionell außerstande, die Aufgaben des Sicherheitsrates im Falle einer Handlungsfähigkeit zu übernehmen. Die „Uniting for Peace“-Resolution¹³⁾, mit der ein entsprechender Versuch unternommen wurde, hat nicht dazu geführt, daß die Generalversammlung in der Praxis Kollektivmaßnahmen empfohlen hätte¹⁴⁾. Sie hat aber immerhin anlässlich der Konflikte um Afghanistan, Grenada, Kampuchea, Bangladesh, Ost-Timor, West-Sahara und Nicaragua sowohl gegenüber den beiden Großmächten wie auch gegenüber den beteiligten Entwicklungsländern auf die Grundsätze von Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verwiesen. Der Grund dafür, warum es nicht gelungen ist, Kapitel VII über die „Uniting for Peace“-Resolution zu ergänzen und das System der kollektiven Sicherheit durch Einschalten der Generalversammlung insgesamt funktionsfähiger zu machen, ist darin zu suchen, daß ein Gremium wie die Generalversammlung wegen seiner Heterogenität strukturell nicht in der Lage ist, sich auf konkrete und insbesondere rasche und effektive Kollektivmaßnahmen zu einigen. Die Einberufung von Sondergeneralversammlungen und die Aufforderung an die Streitparteien, die Truppen abzuziehen, beschreiben wohl die Obergrenze der Einigungsfähigkeit in der Generalversammlung.

Einen gewissen, aber sicherlich nicht vollständigen Ausgleich für die fehlende Funktionsfähigkeit des Systems kollektiver Sicherheit bilden die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen. Hierbei handelt es sich um eine Entwicklung

8.) Zum Begriff der Angriffshandlung hat die Generalversammlung am 14. Dezember 1974 mit Resolution 3314 (XXIX) eine Definition verabschiedet, die den Sicherheitsrat in seiner Entscheidung leiten soll. Vgl. dazu Thomas Bruha, Die Definition der Aggression, Berlin 1980.

9.) Vgl. Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen (VN), (1991) 4, S. 4.

10) Vgl. dazu Art. 42 letzter Satz und 48 Abs. 1 UN-Charta.

11) Gemäß Art. 25 UN-Charta haben sich die Mitglieder der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, die Beschlüsse des Sicherheitsrates „im Einklang mit dieser Charta“ auszuführen. Jost Delbrück zu Art. 25, Rdn. 6ff, in: B. Simma (Anm. 3), weist im einzelnen nach, daß dies den Staaten lediglich die Möglichkeit der Verfahrenskontrolle, nicht aber einer allgemeinen Rechtmäßigkeitskontrolle eröffnet.

12) Vgl. S/Res. 232 (1966) vom 16. Dezember 1966, vgl. dazu Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984³, S. 237; S/Res. 253 (1968) vom 29. Mai 1968 gegen Südrhodesien sowie S/Res. 418 (1977) vom 4. Novem-

ber 1977 gegen Südafrika. Die Resolution S/Res. 217 (1965) vom 20. November 1965 gegen Südrhodesien stellte zwar ebenfalls eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit fest, war aber nicht ausdrücklich auf Art. 41 UN-Charta gestützt und wird daher nicht als verbindlich angesehen, vgl. dazu Jochen Abr. Frowein, zu Art. 41, Rdn. 10, in: B. Simma (Anm. 3). Jochen Abr. Frowein, zu Art. 42, ebd., Rdn. 19 sieht in der Resolution S/Res. 221 vom 9. April 1966 einen Anwendungsfall von Art. 42 UN-Charta. Zu den wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak vgl. Carl-August Fleischhauer, Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation, in: VN, (1991) 2, S. 41ff; zu den militärischen Maßnahmen vgl. U. Heinz/Chr. Philipp/R. Wolfrum (Anm. 9).

13) Vgl. A/Res. (V) vom 3. November 1950.

14) Allerdings hat die Generalversammlung vorher in zwei Fällen Kollektivmaßnahmen angeordnet, als der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert war (A/Res. 39 (I) vom 12. Dezember 1946 – gegen Spanien – und A/Res. 288 A (IV) vom 18. November 1949 – Waffenembargo gegen die kommunistische Guerilla in Griechenland).

außerhalb der Charta¹⁵). Wenn der Sicherheitsrat die Entscheidung der Beobachtermission an die irakisch-kuwaitische Grenze nunmehr auf der Basis des VII. Kapitels der UN-Charta vornimmt, so handelt es sich hier um einen bisher einmaligen Vorgang. Eine wesentliche Konsequenz dieses Vorgehens ist, daß die Stationierung der Beobachtertruppe nicht von dem Willen des Irak oder Kuwaits, sondern ausschließlich von dem Willen des Sicherheitsrates abhängig ist. Hieraus ergeben sich auch Konsequenzen für die Mitgliedstaaten, denn eine Schaffung von Friedenstruppen auf dieser Basis löst die Verpflichtung nach Art. 25 UN-Charta aus.

Die bisherigen friedenserhaltenden Operationen dienten folgenden Zielen: der Observation, der Bildung von Pufferzonen und der Befriedung innerstaatlicher Konflikte. In jüngster Zeit gewinnen rein innerstaatliche Aufgaben, wie die Überwachung oder sogar die Durchführung von Wahlen, zunehmende Bedeutung¹⁶). Gegenwärtig werden Friedenstruppen ausschließlich durch den Sicherheitsrat aufgestellt und ihr Einsatz auch von diesem überwacht. Die früher in dieser Hinsicht eigenständige Rolle des Generalsekretärs und der Generalversammlung ist damit zugunsten des Sicherheitsrates reduziert worden. In der Praxis entspricht insofern die Kompetenzverteilung hinsichtlich der Friedenssicherung dem ursprünglichen Bild der Charta¹⁷). Als wichtig für die Stabilisierung dieses Instrumentariums erscheint es daher, das System von Aufstellung und Finanzierung von Friedenstruppen zu vereinheitlichen¹⁸).

In beiden Golfkonflikten ist es zu einer verstärkten Anwendung des Instrumentariums von Kapitel VII der UN-Charta gekommen. Das Waffenembargo gegenüber dem Iran war der erste Versuch, die von der Charta vorausgesetzte Solidarität der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates wiederzugewinnen. Die Maßnahmen des Sicherheitsrates in Reaktion auf den zweiten Golfkrieg belegen nicht nur, daß die erforderliche Einigkeit besteht, den Sicherheitsrat im Interesse einer Aufrechterhal-

tung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen. Die entscheidende Resolution des Sicherheitsrates 678 vom 29. November 1990 zeigt aber auch die Grenzen der Einigung zwischen den Großmächten auf. Nicht konsensfähig war eine militärische Aktion durch den Sicherheitsrat selbst, konsensfähig war lediglich, gestützt auf Art. 42 letzter Satz und 48 Abs. 1 UN-Charta¹⁹), die Autorisierung einer Staatengruppe, militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak zu ergreifen. Auch verzichtete der Sicherheitsrat, abgesehen von einer allgemein formulierten Berichtspflicht, auf die Einführung von Mechanismen, die eine ständige Kontrolle der Militäraktionen sicherten. Schließlich lag die Beendigung dieser Aktionen nicht bei ihm, sondern bei den Staaten der Golfallianz. Damit hat der Sicherheitsrat seine Funktion gegenüber der Grundidee des Art. 42 UN-Charta zurückgenommen, wenn er auch deutlich mehr Verantwortung im zweiten Golfkrieg trug, als es bislang seiner Praxis entsprach.

Auch wenn die von dem Sicherheitsrat im zweiten Golfkrieg ergriffenen Maßnahmen zunächst singulärer Natur sind, so sind sie dennoch für die weitere Entwicklung des Instrumentariums zur Friedenssicherung von wesentlicher Bedeutung. Der zweite Golfkrieg hat die bekannten Probleme des existierenden Instrumentariums der kollektiven Sicherheit erneut belegt. Der Sicherheitsrat ist auch trotz bestehender Einigkeit der ständigen Mitglieder außerstande, eine militärische Zwangsmaßnahme eigenverantwortlich durchzuführen, da die in Art. 43 UN-Charta vorgesehenen Sonderabkommen fehlen und der Generalstabsausschuß seine Funktionen gemäß Art. 47 UN-Charta nicht wahrnimmt. Der Abschluß von Sonderabkommen, selbst in der Form von Rahmenabkommen, die nicht die volle Wirkung gem. Art. 43 UN-Charta entfalten, würde einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen darstellen.

Jeder Versuch einer Stärkung des Sicherheitsrates, selbst wenn diese nicht mit einer Änderung der UN-Charta verbunden ist, ist allerdings politisch schwer durchsetzbar. Er wird auf den Widerstand der ständigen Mitglieder, möglicherweise aber auch anderer Staaten, stoßen. Weniger ambitioniert und daher erfolgversprechender wäre ein in die gleiche Richtung zielender Versuch, das Verfahren für einen Militäreinsatz gem. Art. 42

¹⁵) Vgl. dazu im einzelnen den Bericht des Sonderausschusses über friedenserhaltende Operationen (UN Doc. A/45/330) sowie Michael Bothe, Anm. nach Art. 38, in: B. Simma (Anm. 3); Karin Rudolph, Stichwort: Friedenstruppen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991², S. 180ff.

¹⁶) Z. B. Friedenstruppen für West-Sahara (Minurso), Namibia und Haiti.

¹⁷) Vgl. Rüdiger Wolfrum, Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und jetzige Aktivitäten der Vereinten Nationen: Faktischer Wandel und normative Bewertung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen – Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 1989, S. 129ff.

¹⁸) Vgl. dazu UN Doc. A/45/594, wo ein Modell 'status-of-forces-agreement' vorgeschlagen wird.

¹⁹) Zur rechtlichen Bewertung von SC/Res. 678 vgl. U. Heinz/Chr. Philipp/R. Wolfrum (Anm. 9), S. 4; der Wortlaut von S/Res. 678 machte es übrigens den USA möglich, die militärischen Aktionen im zweiten Golfkrieg in Verbindung mit Art. 51 UN-Charta zu bringen.

i. V. m. 48 UN-Charta zu verbessern. Nach den Erfahrungen des zweiten Golfkrieges erscheint es zumindest erforderlich, dem Sicherheitsrat verfahrensrechtlich eine permanente und vollständige Information sowie eine Kontrolle über den Ablauf einer Militäraktion nach Art. 48 UN-Charta zu sichern²⁰). Auch die hierin liegende Stärkung des Sicherheitsrates und damit Selbstbindung seiner ständigen Mitglieder wird auf schwer überwindbare politische Widerstände stoßen. Während diese aber grundsätzlich überwindbar sind, erscheint dagegen jeder Versuch, die dem Sicherheitsrat durch Art. 42 und 48 Abs. 1 UN-Charta eingeräumten Einschätzungs- und Entscheidungsfreiheiten durch eine Änderung der UN-Charta einzuengen, als völlig unrealistisch, wie überhaupt jeder Versuch einer Chartaänderung unter den gegebenen politischen Verhältnissen zum Scheitern verurteilt ist. Insgesamt ist es erforderlich, den Sicherheitsrat institutionell zu stärken²¹). Gelingt es nicht, ihm die Mittel für eine selbständige Rolle in der Friedenssicherung an die Hand zu geben, ist auch in Zukunft nicht auszuschließen, daß militärische Aktionen nur unter einer schwachen Kontrolle durch den Sicherheitsrat oder unter der Verantwortung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gemäß Art. 106 UN-Charta oder sogar nur allein durch eine der Großmächte durchgeführt werden. Im letzteren Fall wird diese sich wie die USA in den Fällen Grenada und Panama auf das Recht zur Selbstverteidigung berufen.

Die Maßnahmen des Sicherheitsrates im Zusammenhang mit dem zweiten Golfkrieg haben jedoch auch jenseits der aufgezeigten Defizite Wege gewiesen, auf denen der Sicherheitsrat seine gewonnene Handlungsfähigkeit im Interesse des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einsetzen kann. Die Garantie der Grenze zwischen Kuwait und Irak durch die Resolution 687 hat Abschreckungscharakter, da der Irak bei erneuten Annexionsversuchen mit internationalen Gegenmaßnahmen rechnen müßte. Hierin kann ein Element der Friedenssicherung in dieser Region liegen, denn erst die Unklarheit des Iraks über die internationalen Reaktionen auf die Annexion Kuwaits haben ihn ermutigt, militärisch vorzugehen. Der Sicherheitsrat hat des Weiteren mit den

Regelungen über die Zerstörung von C- und B-Waffen sowie aller für die Herstellung dieser Waffen dienlichen Anlagen, des entsprechenden Materials und von Raketen über 150 km Reichweite einen Präzedenzfall im Hinblick auf ein weltweites Verbot der B- und C-Waffen gesetzt. Von gleicher Bedeutung sind die entsprechenden Kontrollvorschriften. In bezug auf A-Waffen bestärkt die Resolution 687 zumindest die Verpflichtungen des Nichtverbreitungsvertrages.

Eine Präjudizwirkung für die künftige Tätigkeit des Sicherheitsrates könnte zudem der Resolution 688 vom 5. April 1991 zukommen, mit der die Voraussetzungen für eine internationale Hilfe für die Kurden geschaffen wurde²²). Worauf der Sicherheitsrat diese Resolution stützt, läßt sich aus ihrem Wortlaut nicht ohne weiteres entnehmen. Zwar wird in der Resolution darauf hingewiesen, daß die gravierenden Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit in der Region bedeuten und der Sicherheitsrat auf der Grundlage seiner Verantwortung für den internationalen Frieden und die Sicherheit handle; ein direkter Verweis darauf, daß der Sicherheitsrat auf der Basis von Art. 39 UN-Charta tätig wird, wie er in der Resolution 660 enthalten war, liegt darin jedoch nicht. Relativiert wird die Eingriffskompetenz im Gegenteil durch den hervorgehobenen Verweis auf Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta. Dennoch ist die Grundlage für diese Resolution Kapitel VII der UN-Charta; eindeutige Präzedenzfälle in dieser Richtung gibt es allerdings bislang nicht. Die Resolutionen des Sicherheitsrates zu Südrhodesien werden zwar teilweise dahingehend interpretiert, daß der Sicherheitsrat bereits innere Umstände in einem Staat, etwa massive Verletzungen der Menschenrechte, als Friedensbedrohungen angesehen habe²³). Diese Interpretation der Resolutionen 217 und 221 erscheint aber zweifelhaft; der Sicherheitsrat sah die Gefahr einer konkreten militärischen Auseinandersetzung zwischen Südrhodesien und seinen Nachbarstaaten und konnte darauf, anders als im Falle Irak, sein Verdikt stützen²⁴). Aber selbst wenn die genannten Resolutionen als Präzedenzfälle ausscheiden, ist davon unabhängig festzuhalten, daß Kapitel VII der UN-Charta nicht auf die Sicherung eines negativen Friedens im Sinne der Abwesenheit zwischenstaatlicher militärischer Gewalt ausgerichtet, sondern der Sicherheitsrat auch zu Maßnahmen ermächtigt ist, wenn wesentliche Bedingungen für die Bewahrung des Friedens verlorengehen. Die Rechtfertigung für einen Eingriff kann daher auch bei staatsinternen Situatio-

²⁰) Vgl. U. Heinz/Chr. Philipp/R. Wolfrum (Anm. 9).

²¹) Vgl. dazu Davidson Nicol, *The United Nations Security Council. Towards Greater Effectiveness*, UNITAR, New York 1982. Generalsekretär Pérez de Cuéllar hat in seinem ersten Jahresbericht (UN Doc. A/37/1 vom 7. September 1982) Vorschläge zur Stärkung des Sicherheitsrates unterbreitet, die später von der Generalversammlung z. T. aufgegriffen wurden. Dazu Tullio Treves, *La prévention des conflits internationaux dans la déclaration adoptée générale de l'O.N.U.*, in: *Annuaire Francais de Droit International (A.F.D.I.)*, 34 (1988), S. 436 - 453.

²²) Vgl. dazu U. Heinz/Chr. Philipp/R. Wolfrum (Anm. 9).

²³) Vgl. A. Verdross/B. Simma (Anm. 12), § 237.

²⁴) So Jochen Abr. Frowein zu Art. 39 Rdn. 20f., in: B. Simma (Anm. 3).

nen, z. B. bei massiven Menschenrechtsverletzungen, vorliegen. Dies ergibt sich bereits aus Art. 39 UN-Charta, wonach der Sicherheitsrat eben nicht nur bei einem Friedensbruch oder einer Aggression, sondern bereits bei einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tätig werden kann. Damit wird die Eingriffsschwelle deutlich einer aktuellen zwischenstaatlichen Konfrontation vorgelagert²⁵). Ein weiteres Argument läßt sich hierfür aus Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta gewinnen. Der Verweis darauf, daß die Anwendung von Kapitel VII nicht durch das Verbot, in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu intervenieren, berührt wird, ergibt nur einen Sinn, wenn diese zumindest grundsätzlich Gegenstand von Maßnahmen nach Kapitel VII sein können. Für Maßnahmen bei zwischenstaatlichen Konflikten hätte es dieser rechtswahrenden Klausel nicht bedurft, da sie von vornherein nicht unter das Interventionsverbot von Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta fallen. Sie ist daher ein Beleg dafür, daß die

Kompetenzen des Sicherheitsrates unter Kapitel VII nicht lediglich auf die Sicherung des negativen Friedens beschränkt sind. Mit seiner Resolution 688 nimmt der Sicherheitsrat klarer als in den Fällen Südrhodesien und Südafrika diese Eingriffskompetenz bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen für sich in Anspruch. Da die UdSSR in der jüngsten Zeit mehrfach für eine Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzsystems eingetreten ist, besteht die Hoffnung, daß die Resolution 688 nicht nur ein Resultat der militärischen Niederlage des Iraks bleibt, sondern den Beginn eines forcierten internationalen Menschenrechtsschutzes unter Beteiligung des Sicherheitsrates markiert. Sollte dies der Fall sein, wäre es erwägenswert, verfahrensrechtlich einzugrenzen, in welchen Fällen der Sicherheitsrat eingreifen soll und welche Maßnahmen ihm hierfür zur Verfügung stehen. Vor allem der erstgenannte Gesichtspunkt verlangt einen wertenden Ausgleich zwischen Art. 2 Ziff. 7 und Art. 39 UN-Charta.

III. Friedliche Streitbeilegung

Im Bereich der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten räumt die Charta dem Sicherheitsrat nur die Möglichkeit ein, an die Parteien zu appellieren oder ihnen Verfahrensvorschläge zu unterbreiten bzw. Untersuchungen durchzuführen. Es fehlt jedoch die Möglichkeit, sich ohne Einwilligung der Beteiligten als Schlichter in eine zwischenstaatliche Streitigkeit einzuschalten. Die Generalversammlung kann, abgesehen von den Befugnissen nach Art. 11 Abs. 1, 14 und 35 der UN-Charta²⁶), lediglich Streitigkeiten im Rahmen ihrer allgemeinen Kompetenzen diskutieren und entsprechende Empfehlungen abgeben. Mit der „Uniting for Peace“-Resolution hat sie versucht, ihre Befugnisse in dieser Hinsicht zu erweitern; die Manila-Deklaration²⁷) betont zusätzlich die Rolle der Generalversammlung. Die Generalversammlung hat mit Resolution 43/163 vom 9. Dezember 1988 eine Art Implementierungskontrolle für die Manila-Deklaration eingerichtet und am 4. Dezember 1989 hierfür eine Verfahrensordnung beschlossen.

Um eine völkerrechtliche Stärkung der in Kapitel VI der UN-Charta vorgesehenen Streitschlichtungsverfahren handelt es sich bei diesen Maßnahmen jedoch nicht, da das Recht der Staaten übermäßig betont wird, Verfahren und Institutionen der Streitbeilegung frei zu wählen²⁸).

Die UN-Charta stellt mit dem VI. Kapitel nicht nur ein Instrumentarium zur Verfügung, mit dem kriegerische Konflikte beigelegt werden sollen, sondern sieht Maßnahmen zur Konfliktlösung bereits im Vorfeld militärischer Auseinandersetzungen vor, indem sie in Kapitel IX den Abbau sozialer und wirtschaftlicher Spannungen zu einer Aufgabe der Vereinten Nationen macht. Es wäre sachgerecht gewesen, diesen Gedanken explizit auch auf politische Spannungen auszudehnen, um so den Übergang von einer bilateralen Streitbeilegung zu einer Streitbeilegung unter Einschaltung der Vereinten Nationen zu erleichtern²⁹). In der

²⁵) Vgl. Klaus Dicke, Konflikte, allgemein, in: R. Wolfrum (Anm. 15), S. 418-425, Rdn. 4 ff., 21 ff.

²⁶) Vgl. A. Verdross/B. Simma (Anm. 12), § 218, die von einer konkurrierenden Zuständigkeit von Generalversammlung und Sicherheitsrat sprechen.

²⁷) Vgl. A/Res/37/10 vom 15. November 1982, vgl. dazu Constantin P. Economides, La déclaration de Manille sur le règlement des différends internationaux, in: A.F.D.I., 28 (1982), S. 613 ff.; Christian Tomuschat, Neuformulierung der Grundregeln des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen: Bewegung, Stillstand oder Rückschritt?, in: Europa-Archiv (EA), 38 (1983), S. 729 ff.

²⁸) Sehr kritisch Chr. Tomuschat (Anm. 27), S. 734 ff.; keine substantielle Stärkung der friedlichen Streitbeilegung ist durch das „Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States“ (vgl. dazu UN Doc. A/AC. 182/L.68 vom 12. November 1990) zu erwarten. Wie groß die Bedeutung der Regeln über die Schlichtung sein werden (vgl. UN Doc. A/45/742 vom 20. November 1990), ist noch nicht abzusehen.

²⁹) Hierzu bestehen bereits erste Ansätze. Es ist vor allem auf die Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field (A/Res. 43/51 vom 5. Dezember 1988) zu verweisen. Zu dieser Deklaration vgl. T. Treves (Anm. 21) und

Praxis haben sich der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung bislang darauf beschränkt, die Staaten aufzurufen, ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen. Nur in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen ist von der Möglichkeit der Art. 34 und 36 Abs. 1 UN-Charta Gebrauch gemacht worden, Untersuchungskommissionen zu entsenden³⁰). Inzwischen entsendet der Sicherheitsrat Untersuchungskommissionen nicht, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte, sondern er führt Tatsachenermittlungen durch, um eine Grundlage für Entscheidungen in Streitigkeiten zu erhalten (sog. fact-finding)³¹). Schließlich wurde der Generalsekretär mehrfach aufgefordert, seine guten Dienste zur Streitbeilegung anzubieten.

Letztlich haben sich Sicherheitsrat und Generalversammlung des ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentariums aber nur mit Einschränkungen bedient. Sie haben sich stattdessen pragmatische Verfahren geschaffen, die die Charta nicht ausdrücklich benennt, wie die guten Dienste des Generalsekretärs oder das fact-finding außerhalb von Art. 34 der Charta. Die Gründe für die geschilderte Praxis im Bereich der Streitbeilegung liegen wie bei der Friedenssicherung nach Kapitel VII in der Struktur und in dem Willensbildungsverfahren des Sicherheitsrates, vor allem aber auch in der fehlenden Bereitschaft der Staaten, die Vereinten Nationen in aktuellen Streitigkeiten einzuschalten. Hinzu kommt, daß der Sicherheitsrat keine und die Generalversammlung wenig attraktive Institutionen für eine friedliche Streitbeilegung geschaffen haben.

Klaus Dicke, Der kategorische Konjunktiv der Friedenssicherung, in: VN, 37 (1989), S. 91-94.

³⁰) Die klassischen Fälle für die Entsendung einer Untersuchungskommission waren der griechische Grenzkonflikt 1946 und der indisch-pakistanische Konflikt.

³¹) Z. B. S/Res/289 (1970) vom 23. November; 294 (1971) vom 15. Juli; 326 (1973) vom 2. Februar; 327 (1973) vom 2. Februar; 384 (1975) vom 22. Dezember; 404 (1977) vom 8. Februar; 496 (1981) vom 15. Dezember; die Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field (A/Res. 43/51 vom 5. Dezember 1988) spricht diesen Punkt ausdrücklich an. Ein besonderer Ausbau des Instituts des fact-finding wird in dem Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization angestrebt (vgl. UN Doc. A/AC. 182/L.60/Rev. 1; L. 66).

Eine Verbesserung des Systems der friedlichen Streitbeilegung könnte theoretisch auf fünf Ebenen erfolgen: durch die Einführung präventiver Maßnahmen, z. B. durch die Vorverlagerung der Einflußmöglichkeiten der mit der friedlichen Streitbeilegung betrauten Organe der Vereinten Nationen, so daß diese schon vor einer krisenhaften Zuspitzung des Konfliktes (d. h. im Spannungsfall) tätig werden können; durch die Stärkung des Generalsekretärs mit dem Ziel, daß dieser unabhängiger als bislang seine guten Dienste anbieten kann; durch eine Revision des Willensbildungsverfahrens im Sicherheitsrat; durch die Schaffung besonderer Organe für die friedliche Streitbeilegung mit dem Ziel, das Verfahren gegenüber der Generalversammlung zu entpolitisieren; durch die Verpflichtung der Streitparteien, eines der in Art. 33 der UN-Charta genannten Verfahren zu wählen³²). Nicht realisierbar erscheinen zur Zeit alle Vorschläge³³), die eine Änderung der UN-Charta verlangen, wie z. B. die Bestrebungen, unter Modifizierung von Art. 33 UN-Charta eine Verpflichtung zu begründen, sich in einem Streitfall einem Schlichtungsverfahren zu unterwerfen. Dies gilt auch für den Vorschlag, dem Sicherheitsrat das Recht einzuräumen, Streitigkeiten bindend an den Internationalen Gerichtshof (IGH) zu verweisen. Ebenso wenig zu verwirklichen ist die Errichtung einer Kommission für Vermittlung und schiedsgerichtliche Entscheidung, wenn diese in der Charta verankert werden soll. Die Vorschläge sprechen zwar entscheidende Schwächen des Streitschlichtungssystems an – wie das Fehlen jeglichen Verfahrens, das die automatische Einschaltung einer neutralen Stelle vorsieht, und ein zu geringes institutionelles Engagement der Vereinten Nationen –, sie stehen aber nicht mit dem immer wieder betonten souveränen Recht zur freien Wahl eines Streit-schlichtungsverfahrens im Einklang.

Insgesamt läßt sich der Gedanke der friedlichen Streitbeilegung nur dann stärker in die Praxis umsetzen, wenn ein Wille der Staaten besteht, sich dieses Instrumentariums zu bedienen oder sich ihm sogar zu unterwerfen. Dieser Wille fehlt zur Zeit noch bei vielen Staaten; es fehlt auch an der ausreichenden Anzahl von Staaten, die diesen Gedanken über längere Zeit in der Generalversammlung nachhaltig vertreten. Insofern besteht in diesem Komplex immer noch Raum für eine kreative Politik in den Vereinten Nationen.

³²) Vgl. R. Wolfrum (Anm. 17), S. 138 ff.

³³) Vgl. die Nachweise bei R. Wolfrum (Anm. 17), S. 139.

IV. Wirtschaftliche und soziale Fragen

Die zunehmende Beschäftigung der Vereinten Nationen mit Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung ist eng mit dem Prozeß der Dekolonisierung verknüpft. Die nunmehr unabhängigen Staaten Afrikas und Asiens sehen ihre wirtschaftliche Entwicklung als Vollendung ihrer Unabhängigkeit an und setzen hierfür die Generalversammlung ein. Ein weiterer Grund für die Beschäftigung der Vereinten Nationen mit diesem Komplex liegt in der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz der Staaten, die eine wirtschaftliche Kooperation zwingend erforderlich macht. Letztlich liegt aber die Förderung einer wirtschaftlichen Entwicklung aller Staaten mit dem Ziel, Entwicklungsunterschiede abzubauen, im Interesse der Friedenssicherung. Von diesem Ansatz geht auch die UN-Charta aus³⁴).

Grundlage für die Aufgaben der Vereinten Nationen in bezug auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind Art. 1 Ziff. 3, 13 Abs. 1 Buchst. b, 55 und 56 UN-Charta. Danach ist es Aufgabe der Vereinten Nationen, Lösungen für internationale wirtschaftliche Probleme zu suchen (Art. 55 Buchst. b UN-Charta) und dabei vor allem die Verbesserung des Lebensstandards, der Vollbeschäftigung und der Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt (Art. 55 Buchst. a UN-Charta) anzustreben. Die in Art. 55 Buchst. a UN-Charta angesprochenen Einzelgesichtspunkte haben allerdings in der Praxis der Vereinten Nationen weitgehend an Bedeutung verloren; die Vereinten Nationen konzentrieren sich vor allem auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, wobei alle Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung angesprochen werden³⁵).

Die Organe der Vereinten Nationen haben sich wirtschaftlicher Fragen in verschiedenen Formen angenommen: durch Schaffung von Institutionen, durch die Leistung technischer Hilfe sowie durch die Formulierung von Prinzipien, Programmen und Vertragstexten.

Die Gründung neuer Institutionen verfolgte unterschiedliche Ziele. Teilweise wurde versucht, die Diskussion in bestimmten Sachbereichen zu vertiefen, um so die Erarbeitung von Prinzipien, Programmen und Normen zu ermöglichen. Mit diesem Ziel wurden Spezialorgane wie UNIDO, UNCTRAL, UNCTAD (mit seinem gesamten organisa-

torischen Unterbau) und UNEP sowie alle Ad-hoc-Gremien zur Vorbereitung von Dekaden und Konferenzen bzw. zu deren Bewertung gegründet³⁶). Die Struktur, der Grad der Unabhängigkeit, die Finanzierung und der Aufgabenbereich dieser Organe ist durchaus unterschiedlich. Ihnen allen ist gemeinsam, daß mit ihrer Gründung keine unmittelbare Kompetenzverlagerung aus der Generalversammlung und dem ECOSOC erfolgte. Die Gründung anderer Organe hatte zum Ziel, den Vereinten Nationen ein zusätzliches Instrumentarium zur Finanzierung der technischen Hilfe oder der Kapitalhilfe zur Verfügung zu stellen. Beispiele hierfür sind UNCDF, der United Nations Fund for Population Activities, IFAD, der United Nations Special Fund for Landlocked Developing Countries, der Common Fund, etc. Eine dritte Kategorie von Institutionen ist eingerichtet worden, um unmittelbar technische Hilfe zu leisten. Die von den Vereinten Nationen gewährte technische Hilfe umfaßt grundsätzlich die Entsendung von Experten als Berater, Ausbilder oder Durchführende von Projekten, die Bereitstellung von speziellem Material oder technischen Diensten und die Gewährung von Stipendien an Staatsangehörige der Entwicklungsländer im Ausland. Ziel der technischen Hilfe ist es, die Anstrengungen der Entwicklungsländer im Hinblick auf eine wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen³⁷). Zu den Institutionen, die im Laufe der Zeit zur Gewährung von technischer Hilfe gegründet wurden, gehören vor allem das UNDP, UNIDO aber auch UNICEF sowie das Welternährungsprogramm. Inzwischen gehört die technische Hilfe zum Aufgabenbereich der meisten Sonderorganisationen. Bislang ist es den Vereinten Nationen – trotz mehrfacher Reformanstrengungen – nicht gelungen, die einzelnen Programme für die technische Hilfe effektiv zu koordinieren. Eine zentrale Rolle soll insoweit das UNDP einnehmen³⁸). Auch auf der Ebene der Empfängerländer besteht ein Koordinierungsdefizit³⁹).

³⁶) Hierzu ausführlich Peter A. Köhler, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1987, S. 200 ff., 387 ff.

³⁷) Technische Hilfsmaßnahmen wurden von dem ECOSOC bereits auf dessen 4. Tagung ergriffen, als er den Generalsekretär anwies, die notwendigen institutionellen Vorkehrungen im Sekretariat zu treffen, um den Mitgliedstaaten auf bestimmten Gebieten technische Hilfe leisten zu können (ECOSOC-Res. 51 (IV) vom 28. März 1947). Näheres bei Tobias Stoll, Technische Hilfe, in: R. Wolfrum (Anm. 15), S. 828–838.

³⁸) Vgl. dazu den Bericht des Generalsekretärs „Operational Activities for Development of the United Nations System“, UN Doc. A/45/273 vom 11. Juni 1990.

³⁹) Vgl. ebd., S. 23 ff.

³⁴) Vgl. dazu Ursula E. Heinz, Stichwort: Weltwirtschaftsordnung, in: R. Wolfrum (Anm. 15), S. 1080 ff.

³⁵) Vgl. dazu Rüdiger Wolfrum zu Art. 55 Rdn. 9 ff., in: B. Simma (Anm. 3).

Neben der technischen Hilfe haben sich im Laufe der Zeit spezielle wirtschaftliche Hilfsprogramme entwickelt, deren Durchführung in der Verantwortung des Generalsekretärs liegt. Sie kommen in Situationen zum Tragen, die nicht eindeutig unter eines der etablierten Programme fallen. In der Praxis sollen diese Hilfsprogramme Probleme lindern helfen wie: Auswirkungen der politischen Situation in Südafrika, die instabile wirtschaftliche Lage bei Erlangung der Unabhängigkeit, Wiederaufbau nach inneren Unruhen oder Naturkatastrophen, schwere wirtschaftliche Probleme und Probleme, die aus der Zu- oder Abwanderung von Flüchtlingen entstehen⁴⁰).

Die Tätigkeit der Vereinten Nationen hat sich nicht darin erschöpft, neue Institutionen zu schaffen, sondern sie haben versucht, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen materiell zu verändern. So haben sie versucht, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu einer Rechtspflicht der Staaten zu machen⁴¹). Dieser Ansatz findet sich mit Einschränkungen in der Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit der Staaten⁴²) sowie in weiteren Resolutionen und Deklarationen. Bislang ist es nicht gelungen, diesen Grundsatz allgemein juristisch zu verfestigen; lediglich in Teilbereichen wurde eine Pflicht zur Zusammenarbeit vertraglich begründet. Typisch ist insoweit das bislang allerdings noch nicht in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen, das eine Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Ausbeutung des staatsfreien Tiefseebodenbereichs und bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltschäden vorsieht.

Unter dem Stichwort „Neue Weltwirtschaftsordnung“ haben die Vereinten Nationen den Versuch unternommen, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen von Grund auf neu zu gestalten⁴³). Sie streben eine Neugestaltung der internationalen Arbeitsteilung an, um die Möglichkeit für die Industrialisierung der Entwicklungsländer zu verbessern. Als Instrumente zur Verwirklichung dieser Neuordnung wurden eine Präferenzbehandlung für die Entwicklungsländer und Transferleistungen von seiten der Industriestaaten an die Entwicklungsländer vorgesehen. Im einzelnen wurden u. a. folgende wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt: Die Stabilisierung der Rohstoff-

preise auf angemessenem Niveau; die präferenzziel-Öffnung der Märkte für von Entwicklungsländern produzierte Waren; der Transfer von Technologie; die Umorientierung von Geld- und Finanzströmen, um den Bedürfnissen der wirtschaftlichen Entwicklung besser zu entsprechen; die vernünftige und gleichberechtigte Nutzung der staatsfreien Räume. Die Hauptinstrumente, die diese Prinzipien und Ziele definieren, sind die Deklaration über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung⁴⁴), das Aktionsprogramm über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung⁴⁵) und die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten⁴⁶). Letztere stieß auf den Widerstand führender westlicher Industriestaaten. Der Inhalt dieser Instrumente ist bislang in seiner Gesamtheit nicht Bestandteil des geltenden Völkerrechts geworden; dies schließt allerdings nicht aus, einzelne Vorschriften als Nachweis für die Existenz entsprechenden Völkergewohnheitsrechts zu nutzen.

Nachdem der Versuch gescheitert war, eine neue Runde der Globalen Verhandlungen durchzuführen und nach den ergebnislosen Beratungen von UNCTAD VI (Belgrad 1983) und VII (Genf 1987)⁴⁷) scheint sich ein Umdenken über die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den Vereinten Nationen abzuzeichnen. Die 18. Sondergeneralversammlung (1990) war von dem Wunsch aller Beteiligten geprägt, zu Konsensentscheidungen zu gelangen. Ermöglicht wurde dies durch den Fortfall des Gegensatzes zwischen sozialistischen Staatshandelsländern und marktwirtschaftlich geprägten westlichen Industriestaaten. Dies führte zu einer Annäherung der Standpunkte in bezug auf Identifizierung und Bewertung der Gründe für die derzeitigen weltwirtschaftlichen Probleme. Die im Konsens verabschiedete Deklaration über die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten, insbesondere die Wiederbelebung des wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung der Entwicklungsländer⁴⁸), vermeidet jeden Bezug auf den globalen Ansatz, der mit der Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung verknüpft war. Stattdessen werden angesprochen: die Verantwortung jedes einzelnen Staates für seine eigene Entwicklung; die besonderen Einflußmöglichkeiten der Industrienationen auf die Weltwirtschaft und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen; die Aufforderung an die Entwick-

⁴⁰) Vgl. z. B. die Resolutionen der Generalversammlung über die Hilfe für den Tschad (A/Res. 43/205 vom 20. Dezember 1988); Somalia (A/Res. 43/206 vom 20. Dezember 1988); für die Frontstaaten (A/Res. 43/209 vom 20. Dezember 1988).

⁴¹) Vgl. dazu R. Wolfrum zu Art. 55 (Anm. 35) Rdn. 12.

⁴²) A-Res. 2626 (XXV) vom 14. Oktober 1970.

⁴³) Dazu auch U. Heinz (Anm. 34), S. 1080-1089.

⁴⁴) Vgl. A-Res. 3201 (S-VI) vom 1. Mai 1974.

⁴⁵) Vgl. A-Res. 3202 (S-VI) vom 1. Mai 1974.

⁴⁶) Vgl. A-Res. 3281 (XXIX) vom 12. Dezember 1974.

⁴⁷) UNCTAD VIII wird vom 21. September bis 8. Oktober 1991 in Punta del Este stattfinden.

⁴⁸) Vgl. A-Res. S-18/3 vom 1. Mai 1990 (dt. in: VN, 38 (1990), S. 153).

lungsländer, inflationären Tendenzen in ihren Staaten entgegenzuwirken; die Aufforderung an die Industrienationen und internationalen Organisationen, die technischen und wissenschaftlichen Kapazitäten in den Entwicklungsländern zu stärken sowie diese bei Anstrengungen zu unterstützen, ihre Produktion zu diversifizieren; die Aufforderung an alle Staaten, ihre Militärausgaben zu kürzen und Teile der freiwerdenden Ressourcen der Entwicklungshilfe zuzuführen. Verwiesen wird des Weiteren auf den Finanzbedarf der Entwicklungsländer, und die Industriestaaten werden aufgerufen, ihre übernommene Verpflichtung einzulösen, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialproduktes der Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen⁴⁹). Besondere Hilfe wird für die am wenigsten entwickelten Staaten angestrebt. Lediglich erwähnt wird in der Deklaration die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer⁵⁰), ohne daß konkrete Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen würden.

Schließlich spricht die Deklaration auch die Notwendigkeit eines verbesserten Umweltschutzes an; die Industrienationen als Hauptverursacher für Umweltschäden werden aufgerufen, angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Die für 1992 geplante Konferenz über Umweltschutz und Entwicklung wird diesen Komplex weiter aufarbeiten müssen⁵¹). Dem gleichen Ansatz folgt die Entwick-

lungsstrategie für die Vierte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen⁵²).

Die Bedeutung der 18. Sondergeneralversammlung liegt darin, daß sie den Dialog zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern über die internationalen Wirtschaftsbeziehungen neu belebt, neue Akzente gesetzt und eine Abkehr von Maximalforderungen erbracht hat. Die Entwicklungsstrategie für die Vierte Entwicklungsdekade hat den Ansatz der Deklaration weiter präzisiert. Im Mittelpunkt stehen dabei die Verschuldungskrise, Handels- und Rohstofffragen und technologische Entwicklung. Als oberstes Ziel wird die Bekämpfung von Armut und Hunger bezeichnet, weitere Ziele sind eine Verbesserung der Ausbildung, Schutz der Umwelt sowie die Durchsetzung von Bevölkerungsprogrammen. Gleichzeitig belegen aber die Versuche der Vereinten Nationen, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen neu zu strukturieren, wie schwierig es ist, das ihnen in Art. 55 und 56 UN-Charta übertragene Mandat einzulösen. Den verschiedenen programmatischen Deklarationen und Resolutionen kommt keine unmittelbare Rechtswirkung zu; die Vereinten Nationen können über diese lediglich versuchen, den Abschluß entsprechender völkerrechtlicher Vereinbarungen anzuregen bzw. die Staatenpraxis zu beeinflussen.

V. Menschenrechtsschutz

Gemäß Art. 1 Ziff. 3 UN-Charta ist es Aufgabe der Vereinten Nationen, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen. Dieser Auftrag wird in Art. 55c UN-Charta erneut aufgegriffen, wobei diese Vorschrift zusammen mit Art. 56 UN-Charta die aktive Rolle der Vereinten Nationen deutlicher betont. Die Vereinten Nationen haben diesen Auftrag mit unterschiedlichem Erfolg erfüllt. Sie waren erfolgreicher bei der Formulierung von

Menschenrechtsschutzstandards als bei deren Durchsetzung. Die auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes geleistete Normschöpfung ist bedeutend. Sie hat zu einer tiefgreifenden Umgestaltung des Völkerrechts geführt, die vor allem die einzelstaatliche Souveränität relativiert. Das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern zählt danach nicht mehr zu denjenigen Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zu der inneren Zuständigkeit eines Staates gehören (Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta⁵³). Der erste bedeutende Schritt hin auf eine Formulierung der internationalen Menschenrechte war die Universelle Erklärung der Menschenrechte⁵⁴), die die Basis für die Menschenrechtspakte bildete⁵⁵). Die Ausstrahlung der Universellen Er-

⁴⁹) Diese Formulierung ist weicher als in den Resolutionen zur Zweiten (1970) und Dritten (1980) Entwicklungsdekade, dennoch stieß sie auf den Widerstand der USA, die allerdings nicht gegen die Deklaration stimmten; vgl. zu diesem Komplex den Bericht des Generalsekretärs UN Doc. A/45/487.

⁵⁰) Vgl. dazu den Bericht des Generalsekretärs UN Doc. A/45/656 sowie seines persönlichen Repräsentanten für Verschuldungsfragen UN Doc. A/45/380, annex.

⁵¹) Vorgesehen für den 1.-12. Juni 1992 in Rio de Janeiro; es haben bereits zwei Sitzungen des Vorbereitenden Ausschusses stattgefunden (UN Doc. A/44/48 und UN Doc. A/45/46).

⁵²) Vgl. A/Res. 45/199 vom 21. Dezember 1990 (dt. in: VN, 39 (1991) 3).

⁵³) Betont von M.S. Rajan, *The Expanding Jurisdiction of the United Nations*, Bombay 1982, S. 98 ff.; Christian Tomuschat, *Zehn Jahre Menschenrechtsschutz – Versuch einer Bilanz*, in: VN, 35 (1987), S. 157–163.

⁵⁴) Vgl. A/Res. 217 (III) vom 10. Dezember 1948.

⁵⁵) Vgl. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1973, II, 1533; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in: BGBl. 1973, II, 1569.

klärung ist bedeutend⁵⁶). Neben den beiden Menschenrechtspakten sind unter der Verantwortung der Vereinten Nationen eine große Anzahl von Konventionen auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes geschaffen worden, wie z.B. die Konventionen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes⁵⁷), zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung⁵⁸), über die politischen Rechte der Frau⁵⁹), zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁶⁰), über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid⁶¹), über die Bekämpfung der Folter⁶²) und über die Rechte des Kindes⁶³).

Wie eingangs schon angedeutet, liegen die Probleme der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung des Menschenrechtsschutzes nicht in der Normschöpfung, sondern in der Durchsetzung eben dieser Normen. Insgesamt halten die Durchsetzungsverfahren, und zwar sowohl diejenigen der Vereinten Nationen selbst wie die vertraglich geschaffenen Verfahren, mit den materiellrechtlichen Verbürgungen nicht Schritt⁶⁴). Die Durchsetzung der Menschenrechte auf universeller Ebene erfolgt grundsätzlich auf der Basis einer Prüfung von Staatenberichten⁶⁵), erfordert also die Kooperation der Staaten. In den Fällen schwerer Verletzungen der Menschenrechte besteht zudem im Rahmen der Vereinten Nationen die Möglichkeit, das durch Resolution 1503 (XLVIII) des ECOSOC geregelte „Procedure for dealing with communications relating to violations of human rights and fundamental freedoms“ in Gang zu setzen⁶⁶). Die-

ses Verfahren, das die Menschenrechtskommission und deren Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierungen und zum Minderheitenschutz einschaltet, führt lediglich zu einer Studie an den ECOSOC. Eine weitergehende Untersuchung durch die Menschenrechtskommission ist von der ausdrücklichen Zustimmung des belangten Staates abhängig⁶⁷). Derartige Untersuchungen sind u.a. für Äquatorialguinea und Uganda durchgeführt worden, allerdings erst nach der Beendigung der kritisierten Regime. Insgesamt ist dieses Verfahren weniger für eine Untersuchung, Verhinderung oder Beendigung konkreter einzelner Menschenrechtsverletzungen als für eine Identifizierung menschenrechtsfeindlicher Regime geeignet⁶⁸). Die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung können allerdings auch Menschenrechtsverletzungen aufgreifen, ohne daß vorher eine Untersuchung stattgefunden hat, wie dies z.B. durch die Generalversammlung im Fall Afghanistan, Bolivien, Chile, Guatemala, El Salvador, Iran, Israel und Südafrika geschehen ist. Die Auswahl dieser Staaten wird allerdings sowohl in der Generalversammlung wie auch in der Menschenrechtskommission stark durch politische Konstellationen bestimmt. Aufschlußreich war insoweit die harte Kritik des Präsidenten von Uganda an der falsch verstandenen Gruppensolidarität, die über Jahre einen Völkermord in Uganda stillschweigend geduldet habe⁶⁹). Diese hieraus resultierende selektive Praxis der politischen Menschenrechtsgremien ist jedoch weiter zu beobachten. So ist es beispielsweise der Menschenrechtskommission nicht gelungen, die Menschenrechtsverletzungen in Äthiopien oder in China zu behandeln. Demgegenüber haben die Vertragsgremien (Ausschüsse nach den beiden Menschenrechtspakten, dem Pakt zur Beseitigung der Rassendiskriminierung etc.) den Vorteil, daß die Berichtsprüfung in der Verantwortung von Experten liegt, was zu einer gewissen Entpolitisierung der Debatte führt. Das von den einzelnen Menschenrechtskonventionen eingesetzte Berichtsprüfungsverfahren zwingt die Vertragsstaaten zunächst dazu, den nationalen

⁵⁶) Vgl. dazu P. Baehr/Leon Gordenker, *The United Nations: Reality and Ideal*, New York 1984, S. 103.

⁵⁷) Vgl. BGBl. 1954, II, 729.

⁵⁸) Vgl. BGBl. 1969, II, 961.

⁵⁹) Vgl. BGBl. 1969, II, 1929; berichtigt in: BGBl. 1970, II, 46.

⁶⁰) Vgl. A/Res. 34/180 vom 18. Dezember 1979, dt. in: VN, 28 (1980), S. 108; BGBl. 1985, II, 1234.

⁶¹) Vgl. A/Res. 3068 (XVIII) vom 30. November 1973, dt. in: VN, 23 (1975), S. 57.

⁶²) Vgl. A/Res. 39/46 vom 10. Dezember 1984, dt. in: VN, 33 (1985), S. 31.

⁶³) Vgl. A/Res. 44/25 vom 20. November 1989, dt. in: VN, 38 (1990), S. 112.

⁶⁴) Vgl. dazu Theresa D. Gonzales, *The Political Sources of Procedural Debates in the United Nations: Structural Impediments to Implementation of Human Rights*, in: *New York University Journal of International Law and Politics*, 13 (1981), S. 427; P. Baehr/L. Gordenker (Anm. 56), S. 114; Philipp Alston, *Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations Under International Instruments on Human Rights*, UN Doc. A/44/668 vom 8. November 1989.

⁶⁵) Vgl. dazu *Manual on Human Rights Reporting*, in: UNTAR, 1991, sowie Karl-Josef Partsch, zu Art. 55c, in: B. Simma (Anm. 3), Rdn. 62 ff.

⁶⁶) Im Detail beschrieben in UN Doc. A/10235, 13 ff., sowie Maxime E. Tardu, *Human Rights: The International Petition System*, Dobbs Ferry, N. Y. 1979 (Loseblatt).

⁶⁷) Vgl. UN Doc. E/CN.4/1371 (1980), *Commission on Human Rights, Report on the Thirty-sixth Session, ECOSOC (XXXVI) Suppl. 3 (E/1980/13; E/CN.4/1408)*, 1980, S. 85. Vgl. dazu Nigel S. Rodley, *The Development of the United Nations in the Field of Human Rights and the Role of Non-Governmental Organizations*, in: T.T. Gati (ed.), *The U.S., The U.N., and the Management of Global Change*, 1983, S. 281.

⁶⁸) Vgl. Thomas M. Franck, *Nation Against Nation, What Happened to the UN Dream and what the U.S. can do about it*, New York 1985, S. 232; Louis B. Sohn, *Human Rights: The Implementation and Supervision by the United Nations*, in: Theodor Meron (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, II, Oxford 1984, S. 369.

⁶⁹) Vgl. UN Doc. A/34/PV.14, 4-6.

Rechtsstandard an dem der jeweiligen Konvention zu messen. Die Experten in den Vertragsgremien üben insoweit eine Art Verifikationskontrolle aus. Ihre Prüfung bewirkt zumindest eine Offenlegung des erreichten Standards; diese Pflicht zur Offenlegung ist das Mittel, mit dem die Übernahme des internationalen Menschenrechtsstandards und dessen weitere Einhaltung gesichert werden soll. Das Individualbeschwerdeverfahren vergrößert den Druck auf den betroffenen Staat, auch wenn dieses Verfahren nur zu einem Bericht des prüfenden Expertengremiums führt.

Insgesamt fehlt aber den Vereinten Nationen ein der Europäischen Menschenrechtskonvention vergleichbares richterliches oder quasi-richterliches Verfahren, welches in der Lage wäre, die Staaten zur Einhaltung des internationalen Menschenrechtsstandards zu zwingen. Die bisherigen Ansätze, das internationale Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte entsprechend zu modifizieren, sind an dem Widerstand der Staaten geschei-

tert. Denkbar wäre allerdings, und auch dies würde die Durchsetzung der Menschenrechte auf internationaler Ebene verbessern, wenn es gelänge, die verschiedenen Vertragsgremien zusammenzuführen und damit die Berichtsprüfung zu konzentrieren. Das höhere Ausmaß an Information würde eine kritischere Auseinandersetzung mit den Staatenberichten erlauben.

In der Zukunft werden sich die Vereinten Nationen in verstärktem Umfang mit Fragen des Minderheitenschutzes auseinanderzusetzen haben. Dabei wird es darauf ankommen, den Wunsch nach einer stärkeren Sicherung der Minderheiten durch Zuerkennung auch eines Gruppenschutzes zu erfüllen, ohne damit die Existenz der betroffenen Staaten in Frage zu stellen. Das heißt, es wird notwendig sein, tragfähige Alternativen zu einem Sezessionsanspruch zu entwickeln. Die Entschlüsse im Rahmen der KSZE seit der Wiener Nachfolgekonferenz⁷⁰⁾ haben insoweit Modellcharakter.

VI. Schlußbemerkung

Eine Bewertung der bisherigen Tätigkeit der Vereinten Nationen muß – trotz Kritik im Detail – positiv ausfallen. Die Vereinten Nationen haben

die Aufgabe der Friedenssicherung in all ihrer Komplexität und unter Ausnutzung der ihnen eingeräumten Möglichkeiten aufgegriffen. Diese Möglichkeiten vorsichtig zu erweitern und die Vereinten Nationen insoweit zu stärken, bleibt eine permanente Aufgabe aller Mitgliedstaaten. Außerdem gilt es, die Fähigkeit der Vereinten Nationen zu bewahren, auf neue an sie herangetragene Probleme zu reagieren. Dies setzt einer verstärkten rechtlichen Reglementierung der UN-Organen deutliche Grenzen.

⁷⁰⁾ Neben dem Schlußdokument der Wiener Nachfolgekonferenz (in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), 16 (1989), S. 85 ff.) sind vor allem zu erwähnen das Kopenhagener Abschlußdokument über die menschliche Dimension der KSZE (in: EuGRZ, 7 (1990), S. 239–247), sowie die Charta von Paris für ein neues Europa (in: EuGRZ, 17 (1990), S. 517–522).

Zur Politik Deutschlands in den Vereinten Nationen

I. Einleitung

Seit den Veränderungen im Ost-West-Verhältnis und den Ereignissen im Zusammenhang mit dem jüngsten Golfkrieg scheint eine Renaissance der Vereinten Nationen (VN) in Sicht zu sein. Der amerikanische Präsident brachte die Idee einer „Neuen Weltordnung“ in die Diskussion¹⁾, in der die VN eine zentrale Rolle spielen sollen. Auch im Massenbewußtsein ist eine veränderte Wahrnehmung der VN festzustellen, die ihr zumindest mehr Aufmerksamkeit beschert. So waren die VN im Jahre 1989 immerhin 88 Prozent der Bürger der Europäischen Gemeinschaft und 86 Prozent der Bürger der Bundesrepublik Deutschland bekannt²⁾. Die große Beachtung, die den VN vor und nach dem Golfkrieg zuteil wurde, führte jedoch auch zu Kontroversen. So wird in Deutschland die Frage diskutiert, inwieweit es eine größere Verantwortung für die Bearbeitung friedensgefährdender Konflikte in der Welt übernehmen soll. Zwar waren im Mai 1991 58 Prozent der befragten Deutschen dafür, daß Deutschland sich stärker am internationalen Konflikt- und Krisenmanagement beteiligen soll; freilich scheinen sich die Deutschen noch nicht im klaren darüber zu sein, worin die Übernahme dieser neuen Verantwortung bestehen soll. Eine Teilnahme der Bundeswehr am Golfkrieg hätte die Mehrheit der Bürger abgelehnt; auch soll das Grundgesetz nicht geändert werden, um sogenannte Out-of-area-Einsätze der Bundeswehr, also außerhalb des NATO-Gebiets, zu ermöglichen. Schwankend erweist sich die öffentliche Meinung im Hinblick auf die Beteiligung von Bundeswehreinheiten bei VN-Aktionen³⁾.

Dank der veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen repräsentiert die Bundesrepublik heute

einen einzigen deutschen Mitgliedstaat in den VN. Damit verbunden werden aber auch größere Anforderungen an Deutschland in der Welt und in den VN gerichtet. Die politisch Verantwortlichen in Deutschland müssen dementsprechend und angesichts der verstärkten Aufmerksamkeit, die den VN gewidmet wird, eine Phase des Nachdenkens einlegen und sich der Frage stellen, inwieweit eine Neubestimmung deutscher VN-Politik notwendig geworden ist und welche Herausforderungen und Optionen sich für die zukünftige deutsche VN-Politik ergeben. Die Bewertung einer zukünftigen deutschen VN-Politik bedarf dabei eines Maßstabes, der nur in der Interdependenzorientierung einer aktiven VN-Mitgliedschaft liegen kann. Aufgrund der veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen haben sich neue Handlungsspielräume für die VN und die Politik Deutschlands in den VN herausgebildet. Die Zielsetzung dieses Artikels ist es, diese Handlungsspielräume und die darin eingelagerten Politikoptionen für die Bundesrepublik näher zu untersuchen.

Dazu muß in einem ersten Schritt geklärt werden, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die VN einer Stärkung ihrer Organe, Kompetenzen und Ressourcen bedürfen, um eine zentrale Rolle in einer auf breitem Konsens beruhenden „Neuen Weltordnung“ zu übernehmen. Für die Bundesrepublik muß geklärt werden, wieweit die Interdependenzorientierung ihrer Außenpolitik reicht und welche Handlungsspielräume für sie bestehen, um eine Neubestimmung ihrer VN-Politik vorzunehmen. Nach dieser Bestimmung der Ausgangslage werden differenziert nach einzelnen Sachbereichen der VN-Politik die Perspektiven und Optionen einer zukünftigen deutschen VN-Politik diskutiert.

Frau Gabriele Kittel, M. A., schulde ich Dank für ihre Hilfe bei der Herstellung des Manuskriptes. Viele Anregungen, die in diesen Aufsatz eingeflossen sind, verdankt der Verfasser den Diskussionen im VN-politischen Beirat des Auswärtigen Amtes; die Verantwortung für deren Verarbeitung trägt er freilich allein.

1) Vgl. seine Rede zur Lage der Nation am 29. Januar 1991, in: *Amerika dienst*, Nr. 4 vom 30. Januar 1991, S. 1-7.

2) Vgl. *Public Opinion*, hrsg. vom Department of Public Information, United Nations, New York, Issue No. 4, April 1990.

3) Vgl. *INTER/ESSE*, (1991) 5, S. 2f.

II. Die Politik in den Vereinten Nationen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Interdependenzorientierung?

Am Beginn dieses Abschnitts sollen zwei methodische Vorbemerkungen stehen, die die Kategorisierung der VN-Politik und die möglichen Funktionen internationaler Organisationen betreffen: Als Schema einer Klassifizierung von internationalen Organisationen bietet sich Clive Archers Typologie von Rollenbildern internationaler Organisationen als Instrumente, Foren oder Akteure an⁴). Als Instrumente dienen internationale Organisationen, wenn sie positiv zur Durchsetzung einzelstaatlicher Interessen oder negativ zur Verhinderung kollektiver Beschlüsse und Maßnahmen eingesetzt werden. Dienen internationale Organisationen zur Kommunikation über globale Probleme, wobei die Abgrenzung zur ideologischen Instrumentalisierung im Einzelfalle nicht immer einfach ist, wird von einer Forumsorientierung mitgliedstaatlichen Verhaltens ausgegangen. Die Interdependenzorientierung dagegen ist in der Erhöhung der relativen Autonomie internationaler Organisationen, in der Stärkung ihrer Kompetenzen und Ressourcen, d.h. ihrer Eigenständigkeit als Akteure in den internationalen Beziehungen und in der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu sehen, ihnen in zunehmendem Maße die Bearbeitung kollektiver Probleme zu übertragen und sich ihren Entscheidungen und Maßnahmen unterzuordnen.

Als Zweites soll die Unterscheidung zwischen den Politikfeldern „Sicherheit“, „Wohlfahrt“ und „Herrschaft“ eingeführt werden⁵). Von dieser Unterscheidung ausgehend, wird die deutsche VN-Politik daraufhin untersucht, welches der drei genannten Rollenbilder im jeweiligen Politikfeld vorherrschend ist.

Im Politikfeld „Sicherheit“ (*Kollektive Sicherheit, Peacekeeping, Abrüstung und Rüstungskontrolle*) ist festzustellen, daß das in der Satzung der VN (SVN) verankerte System der kollektiven Sicherheit aufgrund des Ost-West-Konflikts und der daraus resultierenden Veto-Praxis der ständigen Sicherheitsratsmitglieder nicht in der vorgesehenen Weise zum Tragen kommen konnte. Militärische Sanktionen, wie sie nach Kap. VII SVN in den Art. 42 ff. vorgesehen sind, wurden nie, wirtschaftliche Sanktionen gemäß Art. 41 bislang nur im

Falle Rhodesiens, Südafrikas und des Iraks verhängt⁶). Als Reaktion darauf kam es in der Tätigkeit des VN-Sicherheitsrates (SR) zu einer Schwerpunktverlagerung von der kollektiven Sicherheit zu Aktionen der „kooperativen Friedenswahrung“⁷). Ausdruck dieser Innovation sind die „peacekeeping operations“ (PKOs) der VN, die in den letzten 30 Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben, wobei sich in der Zwischenzeit verschiedene Kategorien von PKOs feststellen lassen. Der SR fungierte somit in vielen Fällen lediglich als ein Forum, in dem sich die Zerrissenheit der Weltöffentlichkeit und die mitunter diametral entgegengesetzten Interessenlagen von Staaten widerspiegeln. Mit der Entwicklung der PKOs und Aktivitäten im Bereich des „fact-finding“ wurden die Handlungsmöglichkeiten der VN als sicherheitspolitischer Akteur allerdings etwas ausgebaut. Demgegenüber dienen die VN auch im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle eher als Forum, das Kommunikationsmöglichkeiten bietet und als institutioneller Rahmen für die Anbahnung und Durchführung von Verhandlungen zur Verfügung steht.

Im Politikfeld „Wohlfahrt“ (*Weltwirtschaftsordnung, Entwicklung und Umweltschutz*) haben die Maßnahmen, die von den VN ergriffen wurden, um eine neue Weltwirtschaftsordnung, die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, die Steigerung und Verstetigung von Entwicklungshilfeleistungen u. ä. m. durchzusetzen, bisher zu keinen durchschlagenden Ergebnissen geführt. Die teils ideologisch, teils von kurzfristigen Interessenkalkülen bestimmten Staaten in Ost und West wußten es bisher zu verhindern, daß Organisationen des VN-Systems, sieht man von den sogenannten Bretton-Woods-Institutionen (Weltwährungsfonds und Weltbank) einmal ab, weitgehende Kompetenzen und die Verfügung über substantielle Ressourcen in diesem Bereich erlangten.

Auch zur Problematik der fortschreitenden Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit fanden bisher mehrere globale und regionale Konferenzen im Rahmen der VN statt. Aufgrund eines trotz hohen Problemdrucks nach wie vor unterentwickelten Konsenses der Mitgliedstaaten sind bisher nur wenige Ansätze zur Her-

⁴) Vgl. Clive Archer, *International Organisations*, London u. a. 1983, Kap. 4.

⁵) Grundlegend hierfür Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik*, Paderborn 1981. Vgl. auch die Weiterentwicklung dieses Ansatzes bei Volker Rittberger, *Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B' 4-5/90, S. 3-19.

⁶) Vgl. Carl-August Fleischhauer, *Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen in Recht und Praxis der Weltorganisation*, in: *Vereinte Nationen*, 39 (1991) 2, S. 41-44.

⁷) Gundolf Fahl, *Der UNO-Sicherheitsrat, Analyse und Dokumentation nach dreißigjährigem Bestehen* (Völkerrecht und Politik, Bd. 10), Berlin 1978.

ausbildung einer Akteursqualität der VN im Umweltbereich festzustellen, so z. B. im Zusammenhang mit der 1985 verabschiedeten Konvention für den Schutz der Ozonschicht und deren Folgevereinbarungen⁸⁾.

Innerhalb des Politikfeldes „Herrschaft“ (Institutionell-organisatorische Entwicklung der VN, Internationale Menschenrechtskooperation) erlebte das VN-System seit seiner Errichtung ein starkes, freilich selektives institutionell-organisatorisches Wachstum. Die neu geschaffenen Programme und Institutionen bieten zwar v. a. den Entwicklungsländern Gelegenheiten zur Artikulation, seltener schon zur Aggregation ihrer Interessen im Rahmen des sogenannten Nord-Süd-Konflikts, tragen aber kaum zu einem Autonomiegewinn der VN bei.

Nicht zuletzt als Reaktion auf die Greuel der NS-Herrschaft haben die VN schon früh mit der Kodifizierung der Menschenrechte begonnen und sich bemüht, einerseits den Menschenrechtskatalog zu erweitern und verbindlicher zu machen und andererseits die Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu stärken. In den letzten Jahren erfolgte eine intensive, kontroverse Diskussion über die sogenannten „Menschenrechte der dritten Generation“, die allesamt Kollektivrechte sind (z. B. Recht auf Frieden, Recht auf Entwicklung)⁹⁾. In jüngster Zeit haben sich darüber hinaus zwei menschenrechtlich weitreichende Problemstellungen in den Vordergrund geschoben: zum einen die Intervention zum Schutze der Menschenrechte in Staaten, deren Regierungen diese systematisch verletzen und zum anderen die Anerkennung der Sezession von Regionen oder Teilstaaten bzw. -republiken aus gesamtstaatlichen Verbänden als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker¹⁰⁾.

Das Hauptcharakteristikum der VN ist somit ihre Rolle als Forum, in dem die verschiedensten Interessen und Wertvorstellungen formuliert und einander gegenübergestellt werden können, um das Ausmaß ihrer Kompatibilität auszuloten und die Möglichkeiten kollektiver Problembearbeitung zu identifizieren. Diese Funktion der VN wird von allen Staaten der Welt als unverzichtbare Leistung angesehen. In einzelnen Politikbereichen, wie z. B.

dem der PKOs sowie dem des Menschenrechtsschutzes, können Ansätze für eine Interdependenzorientierung mitgliedstaatlicher VN-Politik festgestellt werden. Von einer überwiegenden Instrumentalisierung der VN durch einzelne Staaten oder Staatengruppen kann dagegen nicht ausgegangen werden. Freilich ermangeln die VN einer nennenswerten Autonomie in den verschiedensten Politikfeldern, so daß es in Zukunft noch zu einer wesentlich stärkeren Interdependenzorientierung der Mitgliedstaaten kommen muß, damit den VN tatsächlich eine zentrale Rolle in der zukünftigen internationalen Politik zukommen kann.

Einzelne Problembereiche, denen in der vorhersehbaren Zukunft eine Schlüsselstellung zukommt, und die daher näher betrachtet werden sollen, stellen im Politikfeld „Sicherheit“ die „enforcement“-Maßnahmen der VN sowie die weitere Entwicklung der PKOs dar. Im Politikfeld „Wohlfahrt“ werden einerseits die Umweltprobleme und andererseits der Nord-Süd-Gegensatz im Vordergrund von Bestrebungen einer weiter auszubauenen internationalen Zusammenarbeit und Verantwortung stehen. Die Stärkung des Menschenrechtsschutzes muß als einer der zentralen Problembereiche im Politikfeld „Herrschaft“ gelten. Inwieweit die Bundesrepublik im Rahmen einer zukünftigen VN-Politik zum konstruktiven Umgang mit diesen Menschheitsproblemen beitragen kann, wird zu prüfen sein. Zunächst aber bedarf es einer Vergewisserung über die Grundlagen deutscher Außenpolitik.

Zu diesen Grundlagen der Außenpolitik beider deutscher Staaten zählte bis 1990 die Offenheit der „Deutschen Frage“. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 ist die „Deutsche Frage“ als Problem der internationalen Politik weitgehend gegenstandslos geworden. Darüber hinaus kann angesichts der Art und des Ablaufs des Einigungsprozesses (Beitritt der DDR nach Art. 23 GG und Namensgebung für das vereinte Deutschland: „Bundesrepublik Deutschland“) von einer weitgehenden Kontinuität zwischen der Außenpolitik des vereinten Deutschland und der alten Bundesrepublik ausgegangen werden¹¹⁾.

⁸⁾ Vgl. T. Gehring, Das internationale Regime zum Schutz der Ozonschicht, in: Europa-Archiv, 45 (1990) 23, S. 703-712.

⁹⁾ Vgl. Wolfgang S. Heinz, Menschenrechte und Nord-Süd-Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/91, S. 29-38.

¹⁰⁾ Vgl. dazu den Beitrag von Lloyd N. Cutler, Toward World Recognition of a Right to Secede?, in: International Herald Tribune vom 24. Juli 1991, S. 4.

¹¹⁾ Vgl. Volker Rittberger, Das Vereinte Deutschland und seine Außenpolitik: In der Kontinuität der Bundesrepublik, in: Jürgen Moltmann (Hrsg.), Christliche Existenz im Demokratischen Aufbruch Europas, München 1991; ders., Deutschland - Weltmacht oder Handelsstaat? Zur Außenpolitik des Vereinten Deutschlands, in: Paul Mog/Hans Joachim Althaus (Hrsg.), Die Deutschen in ihrer Welt. Tübinger Modell einer integrativen Deutschlandkunde, München 1991.

Das Hauptmerkmal deutscher Außenpolitik ist darin zu sehen, daß die Bundesrepublik im Gegensatz zu den „Machtstaaten“¹²⁾, in denen das Streben nach Selbstgenügsamkeit im Rahmen militärisch-territorialer Machtprojektion und die Präferenz für Selbsthilfe vorherrscht, ein typischer „Handelsstaat“ ist, in dem die Orientierung an regionaler bzw. globaler Interdependenz und demzufolge die Bereitschaft zur Kooperation vorherrscht. Zwar konnte sich die Bundesrepublik angesichts der Ost-West-Konfrontation nicht den sicherheitspolitischen und militärischen Erfordernissen der Nachkriegszeit entziehen, sie entwickelte aber im Schatten der Schutzmacht USA andere Qualitäten, nicht zuletzt deswegen, weil ihr keine eigenständige sicherheitspolitische und militärische Rolle zugestanden wurde. Eigene (nicht geliebte) Stärke konnte sie also – wie Japan – in erster Linie auf wirtschaftlichem Gebiet gewinnen, und so nahm der Staat die Rolle eines Händlers oder Kaufmanns ein, der hauptsächlich an der Wohlfahrtsmehrung seiner eigenen Gesellschaft interessiert ist und sich zu diesem Zweck bereitwillig

den Erfordernissen des Weltmarktes anpaßt. Damit ist die Bundesrepublik vor allem daran interessiert, ein günstiges internationales Umfeld für die Umsetzung ihrer wirtschaftlichen und wohlfahrtspolitischen Zielsetzungen zu schaffen, bzw. zu erhalten. Dementsprechend kann von der Interdependenzorientierung der bundesrepublikanischen Außenpolitik ausgegangen werden. Allerdings werden heute auch die externen Kosten der Rolle als „Handelsstaat“ und die globalpolitischen Defizite einer an dieser Rolle orientierten Außenpolitik schärfer sichtbar. So wird Deutschland als Handelsstaat deutlicher als bisher mit seiner Mitverantwortung für Sozialkatastrophen wie Kriege und Flüchtlingsströme, für Hunger und Armut und für eigene Umweltverschmutzung bzw. Energieverschwendung konfrontiert werden. Es wird auch dieser Interdependenz durch eine kooperative Außenpolitik gerecht werden müssen, will es nicht die ordnungs- und sicherheitspolitischen Errungenschaften, die es ihm ermöglichen, daß sich seine Handelsstaatlichkeit entfalten kann, nachhaltig gefährden.

III. Herausforderungen und Optionen der zukünftigen deutschen VN-Politik

Bei der Beurteilung einer deutschen VN-Politik ist davon auszugehen, daß nicht die Vereinigung, sondern vor allem die veränderte weltpolitische Lage neue Perspektiven für die Politik in den VN und damit auch für die deutsche VN-Politik eröffnet hat. Es stellt sicher daher die Frage, wie sich das vereinte Deutschland für eine größere Zuständigkeit und materielle Handlungsfähigkeit der VN bei den heutigen Aufgabenstellungen einsetzen und eine „Politik des guten Beispiels“¹³⁾ betreiben könnte.

In den bereits genannten ausgesuchten Problembereichen heutiger VN-Politik soll nach einer kurzen Beschreibung der Problemsituation geprüft werden, welche Optionen einer deutschen VN-Politik zur Verfügung stehen. Lassen sich verschiedene Optionen einer zukünftigen VN-Politik identifizieren, so soll gefragt werden, inwieweit diese jeweils dem Maßstab der Interdependenzorientierung einer aktiven VN-Mitgliedschaft eher gerecht werden.

1. Politikfeld Sicherheit

Zwei Problembereichen einer zukünftigen deutschen VN-Politik kommt innerhalb dieses Politikfeldes eine besondere Bedeutung zu: die Aktivierung der „enforcement“-Bestimmungen des Kap. VII SVN und die Beteiligung an PKOs sowie deren Ausweitung.

Anläßlich des Golfkrieges ergab sich im Hinblick auf Kap. VII SVN zum ersten Mal eine Übereinstimmung der Sicherheitsratsmitglieder, die u. a. zur Verurteilung des Iraks als Aggressor, zur Verabschiedung von Wirtschaftssanktionen, zur Unterbrechung von Verkehrsverbindungen und zur Legitimation von Gewaltanwendung durch einzelne Mitgliedstaaten führte¹⁴⁾. Auch wenn der Golfkrieg von den VN legitimiert wurde, war er *kein Krieg der VN*. Die Beendigung der irakischen Aggression gegen Kuwait mit militärischen Mitteln war zwar vom SR der VN gebilligt worden, aber diese Maßnahmen besaßen „nicht die spezifische Natur von Feindseligkeiten, die durch die VN geführt und kontrolliert wurden“¹⁵⁾. Angesichts der

¹²⁾ Vgl. zu den Begriffen v. a. Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat, Herausforderungen für Politik und Wirtschaft*, Frankfurt-New York 1987.

¹³⁾ So das Versprechen von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher vor der 45. Generalversammlung der VN am 26. September 1990 in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Bulletin*, Nr. 115 vom 27. September 1990, S. 1202.

¹⁴⁾ Abdruck der Resolutionen 665 (1990) bis 678 (1990) in: *Vereinte Nationen*, 38 (1990) 6, S. 215–219.

¹⁵⁾ Generalsekretär Javier Pérez de Cuellar am 16. April 1991 vor dem Europaparlament in Straßburg; in: *UNO Woche*, 7 (1991) 17, 24. April 1991, S. 2.

Form der Kriegführung und unter dem Eindruck der starken militärischen Präsenz westlicher Staaten – und hier vor allem der USA – entstand vor allem bei vielen Staaten der Dritten Welt der Eindruck, daß der SR von den USA instrumentalisiert worden sei¹⁶⁾.

Ordnet man den Golfkrieg möglichen militärischen Maßnahmen nach Kap. VII SVN zu, so läßt er sich am ehesten als Fall einer ausdrücklich von den VN unterstützten kollektiven Verteidigung und Nothilfe beschreiben. Der militärische Einsatz wird somit aufgrund von Art. 51 SVN von einzelnen mit dem Opfer der Aggression kooperierenden Staaten durchgeführt¹⁷⁾. Als genuine VN-Einsätze sind demgegenüber zwei Varianten von militärischen Zwangsmaßnahmen des SR nach Kap. VII SVN zu unterscheiden. Beiden Arten von Maßnahmen muß eine Feststellung des SR gemäß Art. 39 SVN vorausgehen, daß ein Bruch oder eine Bedrohung des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. In der ersten Variante ergreift der SR gemäß Art. 42 SVN militärische Zwangsmaßnahmen, die bis hin zur militärischen Offensive gegen einen Aggressor reichen können. Nach Art. 43 SVN sollen die Mitgliedstaaten dem SR aufgrund von Sonderabkommen Streitkräfte zur Verfügung stellen¹⁸⁾. Der Generalstabsausschuß ist nach Art. 47 SVN für die strategische Leitung des Einsatzes verantwortlich. Davon zu unterscheiden ist die zweite Variante eines VN-Einsatzes nach Kap. VII SVN, bei der militärische Zwangsmaßnahmen unter strategischer Leitung einzelner Mitgliedstaaten der VN, aber unter Verantwortung des SR durchgeführt werden (Art. 48 Abs. 1 SVN).

Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage nach den Optionen der zukünftigen VN-Politik des vereinten Deutschlands im Bereich der kollektiven Sicherheit. Einerseits könnte die Bundesrepublik wie bisher, so auch im Golfkrieg, von Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen von Kap. VII SVN unter Berufung auf das Grundgesetz völlig

absehen. Andererseits drängt sich in der Frage eines möglichen Bundeswehreinsatzes im Zusammenhang mit Kap. VII SVN auch eine positive Antwort auf, da es zugleich darum geht, die materielle Handlungsfähigkeit der VN im Politikfeld Sicherheit zu stärken. Innerhalb dieser Option wären demnach zwei Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr denkbar, entweder entsprechend Art. 42, 43 und 47 SVN oder gemäß Art. 48 SVN.

Die Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen im Rahmen der VN wird zur Zeit innerhalb aller politischen Lager kontrovers diskutiert¹⁹⁾, wobei Einigkeit darüber zu bestehen scheint, daß unabhängig von der juristischen Beurteilung eine ausdrückliche Ermächtigung oder wenigstens Klarstellung im Grundgesetz erforderlich ist. Eine Reihe von Argumenten sprechen gegen eine Grundgesetzänderung, um Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der VN zu ermöglichen: so z. B. der Verweis auf die über 40jährige Zurückhaltung der Bundesrepublik aus historischen Gründen, die sich innerhalb dieses Zeitraums bewährt habe. Auch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten habe noch einmal die durchaus noch vorhandenen Ressentiments gegenüber einem auch militärisch starken Deutschland verdeutlicht. Dagegen wird angeführt: Wenn die Bundesrepublik, die die SVN unterzeichnet hat, einer interdependenzorientierten VN-Politik entsprechen wolle, so müsse sie auch bereit sein, der VN als letzte Handlungsmöglichkeit die militärische zu eröffnen. Eine tatsächliche Stärkung der VN würde in diesem Zusammenhang allerdings bedeuten, den Einsatz von Streitkräften unter strategischer Leitung des SR bzw. des Generalstabsausschusses zu ermöglichen, d. h. das in Art. 43 SVN vorgesehene Sonderabkommen mit den VN zu schließen und in der Grundgesetzänderung einen entsprechenden Einsatz der Bundeswehr nach einer jeweils einzuholenden qualifizierten Zustimmung des Bundestages zu ermöglichen. Es wird hierbei mitnichten davon ausgegangen, daß eine zukünftige „Neue Weltordnung“ in erster Linie auf einer gleichsam veralltäglichten Praxis kollektiver militärischer Sicherheit beruht. Gleichwohl scheint die Notwendigkeit einer „Sicherheitspolizei“ im gegenwärtigen internationalen System unabweisbar zu sein, für deren Rolle die VN zweifellos geeigneter sind als regionale Organisationen wie die NATO oder die Westeuro-

¹⁶⁾ Vgl. Arthur Heinrich, Mutmaßungen über die Neue Weltordnung; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 36 (1991) 5, S. 551f., und die Befürchtungen von Hans Arnold, Die Golf-Krise und die Vereinten Nationen, in: Außenpolitik, 42 (1991) 1, S. 69–78; Gunther Hellmann, Der Krieg um Kuwait: Katalysator einer „neuen Weltordnung“ oder Vorbote neuer Konflikte?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/91, S. 12–26.

¹⁷⁾ Vgl. auch die Kategorisierung von Eingriffsmaßnahmen des SR nach Kap. VII SVN in: Beteiligung deutscher Streitkräfte an Friedenstruppen der Vereinten Nationen – Hintergründe, Optionen, Probleme –, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, (Zur Diskussion gestellt, Nr. 38), Bonn, April 1991, S. 11.

¹⁸⁾ Die Bereitstellung von Streitkräften gemäß Art. 43 SVN ist bisher allerdings noch nicht erfolgt.

¹⁹⁾ Die vorherrschende juristische Lehre geht davon aus, daß ein Einsatz der Bundeswehr bei Eingriffsmaßnahmen nach Kap. VII SVN nach dem GG zulässig ist (Art. 24 u. Art. 87a GG), wohingegen von verschiedenen Seiten argumentiert wird, dieser Einsatz sei gerade wegen des Art. 87a GG nicht zulässig. Vgl. dazu z. B. N. K. Riedel, Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – Verfassungs- und völkerrechtliche Schranken, Frankfurt/M. 1989.

päische Union (WEU), da diese noch nicht einmal in Ansätzen die Gesamtheit der internationalen Akteure repräsentieren.

Dementsprechend müßten die VN eigenständige „sicherheitspolizeiliche“ Kompetenzen entwickeln, gerade um einer einseitigen Inanspruchnahme „sicherheitspolizeilicher“ Funktionen durch einzelne Staaten entgegenzuwirken. Eine derartige interdependenzorientierte Verfassungsrevision in Deutschland birgt allerdings die Gefahr in sich, daß aufgrund einer Kombination von äußerem Druck und innerem Selbstbestätigungsverlangen ganz allgemein die Schleusen für sogenannte Out-of-area-Verwendungen der Bundeswehr geöffnet werden und somit das bisher gültige Prinzip militärischer Zurückhaltung gegenüber räumlich entfernt auftretenden Konflikten und Krisen aufgeweicht oder ganz aufgegeben wird. Damit könnte das vereinte Deutschland – zunächst wohl eher unmerklich und auch nicht in einem nationalen Alleingang – auf die brisante Bahn traditioneller Machtstaatlichkeit geraten, wenn die Öffnung zur Beteiligung an Systemen kollektiver Sicherheit nicht mit Bedacht und Behutsamkeit erfolgt.

2. Peacekeeping Operations

Ein weiterer Problembereich zukünftiger VN-Politik betrifft die Frage der Beteiligung Deutschlands an PKOs. Im Bereich der PKOs wurden bisher friedenssichernde Maßnahmen mit Hilfe militärischer Verbände durchgeführt, die den Zweck hatten, die öffentliche Ordnung und Sicherheit innerhalb eines bestimmten Territoriums zu gewährleisten oder die Aufrechterhaltung eines vereinbarten Waffenstillstandes zu sichern (z.B. UNO-Streitkräfte [UNEF] I u. II im Nahen Osten, UNFICYP auf Zypern). Andererseits werden aber gerade in den letzten Jahren vermehrt friedensfördernde Maßnahmen mit Hilfe von sowohl zivilem als auch militärischem Personal durchgeführt, die dazu bestimmt sind, einen friedlichen politischen Wandel in einem bestimmten Territorium zu ermöglichen oder zu erleichtern. Als Einsatzorte dieser Kategorie von PKOs kommen insbesondere Gebiete in Frage, die von einem gewaltsam ausgetragenen Herrschafts-Konflikt über die legitime Regierung geprägt sind. Die Aufgabe der PKOs besteht dann darin, die Durchführung und Überwachung von freien Wahlen zu gewährleisten (z.B. UNTAG in Namibia, ONUVEN in Nicaragua).

Als Weiterentwicklung dieser Form von friedensfördernden Maßnahmen werden PKOs in El Salvador und in Kambodscha, also in formal souveränen Staaten angestrebt, die als integriertes Ganzes durchgeführt werden und die drei Komponenten

der Menschenrechtsgewährleistung, der Waffenstillstandsüberwachung und der Wahlbeobachtung einschließen sollen. Als Besonderheit ist festzuhalten, daß diese geplanten PKOs in El Salvador, in Kambodscha ebenso wie in der West-Sahara mit der zeitweiligen Übernahme von Regierungsfunktionen in den jeweiligen Ländern und Territorien verbunden wären, was bisher in der Geschichte der VN lediglich im Falle von West Guinea/West Irian (1962–1963) vorkam. Mögliche Erweiterungen des Einsatzbereiches von PKOs werden in letzter Zeit im Zusammenhang mit einer „internationalen Drogenpolizei“²⁰), mit der Schaffung einer internationalen Öko-Einsatztruppe („Grünhelme“²¹) sowie mit Katastrophenhilfeeinsätzen²²) diskutiert.

Bezüglich der Verfassungsmäßigkeit eines Einsatzes von Bundeswehrsoldaten im Rahmen von PKOs wird heute überwiegend eine Grundgesetzänderung befürwortet²³). Den ersten deutschen Beitrag, der über die finanzielle oder logistische Unterstützung einer PKO hinausging, stellte die Entsendung eines Kontingents von Bundesgrenzschutzbeamten zur Überwachung des Wahlprozesses in Namibia 1989 dar²⁴).

Für die zukünftige VN-Politik der Bundesrepublik in diesem Bereich sind mehrere Möglichkeiten vorstellbar. Zum einen könnte Deutschland sich strikt nach jetzigem Stand auf verfassungsrechtlich unbedenkliche Maßnahmen beschränken. Demge-

²⁰) Auf einer Sondersitzung der VN zum Problem des Drogenhandels im Februar 1990 schlug Bundesinnenminister Schäuble die Aufstellung einer internationalen Drogenpolizei vor, fand dafür jedoch keinerlei Echo; vgl. Vereinte Nationen, 38 (1990) 2, S. 67f.

²¹) So z. B. die Forderung der SPD-Umweltpertin Hartenstein; Vgl. E+Z, 32 (1991) 7–8, S. 48f.

²²) Als Beispiel vgl. Richard Reeves, Without Borders: A Humanitarian Rapid Deployment Force, in: International Herald Tribune vom 25. Juli 1991, S. 7.

²³) Nach Art. 87a Abs. 2 GG unterliegen nur solche Verwendungen der Streitkräfte einer Beschränkung, die Einsatzqualität haben. Die Frage, ab wann einer PKO Einsatzqualität zukommt, ist nur für den Einzelfall zu klären. Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von PKOs wird durch Art. 87a Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 GG nicht legitimiert. Daher ist der Einsatz der Bundeswehr (wenn auch nur zu logistischen Zwecken) in manchen Fällen verfassungsrechtlich unbedenklich, in anderen dagegen nicht. Die Bundesregierung vertritt bisher die Auffassung, ein Bundeswehreinsatz sei möglich, wenn er sich auf logistische Operationen beschränke. In der Praxis kam es mehrfach zu solchen Beteiligungen der Bundeswehr. Vgl. dazu Jochen Frowein/Torsten Stein (Hrsg.), Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, Berlin u. a. 1990; N.K. Riedel (Anm. 19), S. 211; Dieter Deiseroth, Was die Juristen zu den „Blauhelmen“ sagen; in: Frankfurter Rundschau vom 24. Juni 1991, Dokumentation, S. 14.

²⁴) Vgl. zur bundesdeutschen Namibia-Politik Gabriele Brenke, Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Namibia-Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/90, S. 24–32.

mäß wäre die Beteiligung deutscher Staatsbürger an VN-Friedenstruppen nur insoweit möglich, als es sich nicht um Soldaten oder Einheiten der Bundeswehr handelt. Denkbar wäre, daß die Angehörigen solcher VN-Friedenstruppen von den VN direkt angestellt und ausgerüstet würden. Oder es würden lediglich Zivilpersonen, wie z.B. Angehörige oder Gruppen des Technischen Hilfswerkes, als deutscher Beitrag bei einer PKO zugelassen. Zum anderen bestünde eine Option der deutschen VN-Politik darin, wie bisher unter verfassungsrechtlich ungeklärten Umständen, je nach Einschätzung der politischen Situation im Einzelfall, logistische Unterstützung zu leisten bzw. darüber hinausgehend Bundesgrenzschutzbeamte oder auch Polizeibeamte der Länder (mit deren Zustimmung) einzusetzen. In vielen Situationen, die jeweils einzeln einer juristischen und politischen Bewertung unterzogen werden müßten, wäre dementsprechend die Beteiligung der Bundesrepublik an einer PKO nicht möglich. Schließlich läge eine dritte Option der zukünftigen deutschen VN-Politik darin, eine verfassungsrechtliche Klärung anzustreben, die generell eine deutsche Beteiligung an PKOs in welcher Form auch immer ermöglicht. Damit wäre auch ein Bundeswehreininsatz im Rahmen von PKOs zulässig.

Den PKOs kam in den letzten Jahrzehnten eine große politische Bedeutung zu, nicht zuletzt weil sie eine Stufe vor der direkten militärischen Konfrontation ansetzen. Eine interdependenzorientierte VN-Politik der Bundesrepublik, die insbesondere auch der Verhütung oder Vorbeugung des militärischen Konfliktaustrags dienen will, muß eine Unterstützung der PKOs anstreben. Würden die Angehörigen von VN-Friedenstruppen direkt von den VN angestellt, so müßte befürchtet werden, daß solche PKOs zum Anziehungspunkt eines bestimmten Typs von Freiwilligen würden („VN-Söldner“²⁵). Auch bliebe hier die Beteiligung Deutschlands an PKOs nicht mehr im Entscheidungsbereich der zuständigen nationalen Verfassungsorgane und erscheint damit als nicht wünschenswert. Würde die Bundesrepublik lediglich ziviles Personal und/oder Polizeikräfte als deutschen Beitrag zulassen, wäre die Beteiligung der Bundesrepublik an PKOs auf bestimmte Komponenten von PKOs bzw. auf PKOs zur Katastrophenhilfe eingeschränkt.

Die bisherige Praxis ging aber bereits darüber hinaus. Eine unverändert weitergeführte Praxis der deutschen Beteiligung an PKOs ließe die bereits heute bestehenden verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten weiterbestehen. Damit könnte jeder Ein-

zelfall zu einem innenpolitischen Streitfall werden; eine generelle Unterstützung von PKOs durch die Bundesrepublik wäre damit in Frage gestellt. Dementsprechend kann eine verfassungsrechtliche Klärung als interdependenzorientiert bezeichnet werden, da diese eine Beteiligung der Bundesrepublik an PKOs generell zuließe und die VN auch in diesem Bereich stärken würde²⁶). Bei der Verwirklichung dieser Option sollte Deutschland aber schwerpunktmäßig seinen Beitrag zur Weiterentwicklung der neuen eher zivilen Kategorie von PKOs leisten. Gerade mit diesen Maßnahmen kann einer Entstehung oder Verschärfung von Konflikten vorgebeugt werden.

3. Politikfeld Wohlfahrt: Entwicklungszusammenarbeit

40 Jahre Entwicklungspolitik haben keinen nennenswerten Erfolg gezeitigt, unabhängig davon, welche Strategie verfolgt wurde: Wachstumsstrategie, Grundbedürfnisorientierung oder Neue Weltwirtschaftsordnung. Die Kluft zwischen Nord und Süd wird ungeachtet aller internen Ausdifferenzierungen immer größer. Angesichts der Unwirksamkeit alter Entwicklungskonzepte und der improvisierten internationalen Katastrophenmaßnahmen erscheint die Fortführung der bisherigen Politik der Bundesrepublik im Rahmen der VN gegenüber den Entwicklungsländern als nicht mehr zeitgemäß. Eine zukünftige VN-Politik Deutschlands muß daran mitwirken, neue Konzeptionen der Entwicklungspolitik zu entwerfen. Vorstellbar wäre die Konzeption einer Sozialpolitik der reichen Länder des Nordens gegenüber den armen Ländern des Südens als Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit. Die in vielen Staaten schon selbstverständliche Praxis, an oder unter die Armutsgrenze geratenen Teilen der Bevölkerung mit sozialpolitischen Maßnahmen wenigstens ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, müßte auf die internationale Ebene übertragen werden. Aufgrund der heutigen Notsituation in den Ländern des Südens wären dementsprechend zuerst die Voraussetzungen mit unmittelbarer Hilfe zu schaffen, damit die Grundbedürfnisse der Menschen gesichert sind. Länder, die besonders von Sozial- und Naturkatastrophen betroffen sind, könnten einer Treuhandschaft²⁷) neuer Art der VN unterstellt werden. Die Länder des Nordens müßten die Finanzierung und Bereitstellung der Hilfe über-

²⁵) Vgl. D. Deiseroth (Anm. 23).

²⁶) Vgl. Vorschläge zur diesbezüglichen Verfassungsänderung in: Beteiligung deutscher Streitkräfte an Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Anm. 17), S. 14.

²⁷) Vgl. Ulrich Menzel, Die Hilfe hilft nicht, Treuhandschaft wäre ein Weg; in: Frankfurter Rundschau vom 3. Juni 1991, S. 9.

nehmen, während den VN die Koordination und Verantwortung für deren Durchführung zufiele. Die entscheidende Differenz zur traditionellen Hilfe läge darin, daß sie an den Staatsklassen der Entwicklungsländer vorbei direkt den Bedürftigen zuteil wird. Erst nachdem diese Basishilfe gesichert wäre, dürften langfristige Entwicklungsstrategien verfolgt werden, die eine Beteiligung des Staates vorsehen, aber diese von der Erfüllung von Auflagen abhängig macht, die der Neigung von Staatsklassen zur Selbstprivilegierung entgegenwirken.

Gerade bei dieser Betrachtungsweise des Nord-Süd-Problems wäre es für eine interdependenzorientierte VN-Politik der Bundesrepublik nur folgerichtig, wenn sie ihren Solidarbeitrag zumindest dadurch leistete, daß sie eines der Hauptziele der Entwicklungszusammenarbeit erfüllt. So hat sich die Bundesrepublik zwar immer wieder der Forderung der VN angeschlossen, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) als öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) zu vergeben, dieser Vorgabe bisher aber noch immer nicht entsprochen. Im letzten Jahrzehnt reichte die ODA teilweise knapp an die 0,5 Prozent des BSP heran, ist aber seit Mitte der achtziger Jahre wieder rückläufig und lag 1989 bei nur 0,41 Prozent des BSP. Auch bei den am wenigsten entwickelten Ländern verfehlte Deutschland bisher das von den VN gesteckte Ziel (0,15 Prozent des BSP)²⁸). Eine nachhaltige Verbesserung dieser Praxis eines unter der selbst mitbeschlossenen Maßnahme liegenden finanziellen Ressourcentransfers dürfte freilich nur dann eintreten, wenn sich die Bundesrepublik dazu durchränge, das Konzept der „Automatisierung“ der (öffentlichen) Entwicklungshilfe sich zu eigen zu machen²⁹). Dies könnte auch die Erhebung von internationalen Steuern, wie z.B. die von der Brandt-Kommission vorgeschlagene Handelssteuer³⁰), einschließen. Auf jeden Fall entspräche das Eintreten für eine „Automatisierung“ der Entwicklungshilfe am weitestgehenden einer interdependenzorientierten VN-Politik im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

4. Umweltschutz

Im Bereich der Umweltproblematik regte der sogenannte Brundtland-Bericht³¹) die Diskussion über eine „dauerhafte Entwicklung“ an. Angesichts der immer enger werdenden Verflechtung von Wirtschaft und Umwelt sind einerseits die wohlhabenden Industriestaaten aufgefordert, einen Lebensstil anzunehmen, der die ökologischen Grenzen unseres Planeten berücksichtigt. Andererseits besteht für die Entwicklungsländer das Problem, die angestrebte ökonomische Entwicklung mit der Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen und der Belastung ihrer natürlichen Umwelt in Einklang zu bringen. Globale Umweltprobleme, die in diesem Zusammenhang einer Regelung bedürfen, gibt es in der Zwischenzeit schon in großer Zahl. So befaßten sich mit dem Schutz des globalen Klimas und der damit verbundenen drastischen Verminderung der klimawirksamen Emissionen die beiden Weltklimakonferenzen (1979, 1990), deren Bemühungen in den Verhandlungen über eine Weltklimakonvention fortgesetzt werden.

Im Bereich des Schutzes der stratosphärischen Ozonschicht wurde mit der Wiener Konvention (1985), dem Montrealer Ozonprotokoll (1987) und der Übereinkunft von London (1990) bereits eine globale Verminderung der Produktion und des Verbrauchs jener Substanzen beschlossen, welche die Ozonschicht zerstören. Der „Aktionsplan für Tropenforstwirtschaft“ von 1985 hat den Schutz der tropischen Regenwälder zum Ziel. Auch die Möglichkeiten des Schuldennachlasses für Umweltinvestitionen spielt im Zusammenhang mit dem Schutz der Tropenwälder eine nicht zu unterschätzende Rolle³²). Im Bereich des Schutzes der Meere wurden durch die Regionalmeerpläne im Verantwortungsbereich der United Nations Environment Programme (UNEP)³³) ebenso wie im Bereich der Luftreinhaltung durch das europäische Luftreinhalteprogramm im Rahmen der Economic Commission for Europe (ECE) bereits weitergehende Initiativen entwickelt³⁴). Mit der Baseler

²⁸) Vgl. Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1990/91, hrsg. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1990, S. 62.

²⁹) Siehe dazu im einzelnen Heinz-Michael Hauser, Reform der Entwicklungsfinanzierung durch „Automatisierung“? Begründung, Ausgestaltung und Umsetzung eines internationalen Reformkonzepts, Baden-Baden 1986.

³⁰) Vgl. Das Überleben sichern. Bericht der Nord-Süd-Kommission, mit einer Einleitung des Vorsitzenden Willy Brandt, Köln 1980, insbes. Kap. 15.

³¹) Vgl. Volker Hauff (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987.

³²) Vgl. Dieter Oberndörfer, Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, Perspektiven und Orientierungen, München 1989.

³³) Vgl. Harald Hohmann, Meeresumweltschutz als globale und regionale Aufgabe. Die Anstrengungen von UNEP, IMO und ECE, in: Vereinte Nationen, 37 (1989) 2, S. 53–61.

³⁴) Vgl. Gudrun Schwarzer, Weitläufige grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Konfliktanalyse eines internationalen Umweltproblems, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 15, Tübingen 1990.

Giftmüll-Konvention von 1989³⁵⁾ wurde das Problem der gefährlichen Abfälle thematisiert, die Umsetzung des Abkommens müßte allerdings effektiver gestaltet werden. Formen des Technologie-Transfers und Fondslösungen werden empfohlen, um veraltete Technologien gerade in den Entwicklungsländern zu ersetzen. Ein weiteres Problem besteht in der dramatischen weltweiten Verschlechterung der Wasserqualität, der nur durch gezielte und international koordinierte Reduzierungen des Wasserverbrauchs in Industrie und Privathaushalten begegnet werden kann.

Optionen einer interdependenzorientierten VN-Politik der Bundesrepublik, die zur Verbesserung der ökologischen Situation beitragen, sind zumindest in drei Bereichen zu sehen. Zum einen könnte das vereinte Deutschland durch finanzielle Leistungen zur Unterstützung umweltpolitisch wirksamer Maßnahmen im Ausland (Beispiele: Beteiligung an Fonds, Bereitschaft zu „grün konditioniertem“ Schuldenerlaß, staatliche Förderung von Technologietransfer) beitragen. Zum anderen müßten weitere nationale Reduzierungen von Umweltbelastungen, insbesondere die Verminderung von Schadstoffemissionen erfolgen. Darüber hinaus wäre ein Ausbau der Institutionen der VN im Umweltbereich anzustreben.

Deutschland sollte entsprechend diesen Optionen der 1992 stattfindenden „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ das Ziel setzen, zuerst eine Bestandsaufnahme über den Stand der Umweltschäden sowie der bereits eingeleiteten Gegenmaßnahmen zu erarbeiten. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollten dann konkrete Maßnahmen und Aktionen beschlossen werden, um gemeinsam zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Umweltsituation zu gelangen. Acht Bereiche werden dabei konkret zu bedenken sein: Maßnahmen gegen die Zerstörung der Ozonschicht, den Treibhauseffekt, die grenzüberschreitende Luftverschmutzung und die Waldschäden; der Schutz der Qualität von Frischwasser, der Ozeane und Küstenregionen sowie der genetischen Ressourcen; die Entsorgung von gefährlichen Abfällen und giftigen Chemikalien. Das wichtigste Ergebnis dieser Konferenz sollte in dem Abschluß einer Klima-Rahmenkonvention bestehen. Diese müßte u. a. für folgende Bereiche Regelungen treffen: Informationsaustausch; Berichterstattung; Technologieentwicklung und -verbreitung; Finanzierungsanreize (z. B. Klimafonds) und Umsetzung der Maßnahmen, z. B. durch die Überprüfung der Einhaltung von

Umweltverpflichtungen, um einen politisch wirksamen Druck auf die Staaten auszuüben. Zu dieser Konvention sollten in rascher Folge Protokolle ausgehandelt werden, die konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen zur Emissionsreduzierung, zum Schutz der Tropenwälder und zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen, etc. enthalten. Diese Vorgaben wären durch genaue Zeitpläne für die von den Staaten übernommenen Verpflichtungen zu ergänzen. Ein weiteres zentrales Thema liegt in der Umweltverträglichkeitsprüfung für Entwicklungshilfeprojekte und in der Stärkung von UNEP, die z. B. dadurch erreicht werden könnte, daß unter dem Dach von UNEP eine weitere Sekretariatseinheit etabliert wird, welche regelmäßige Vertragsstaatenkonferenzen zur Überprüfung der erreichten Maßnahmen auf dem Gebiete des Klimaschutzes durchführt.

5. Politikfeld Herrschaft: Menschenrechte und Nord-Süd-Gegensatz

Im Bereich des Menschenrechtsschutzes zeichnen sich mehrere Problemkonstellationen ab. Aufgrund der Erweiterung der Menschenrechtskommission (MRK) wird sich die Konsensbildung dort schwieriger gestalten; die Folgen des Golfkrieges rücken die Frage der Intervention zugunsten der Gewährleistung menschenrechtlicher Mindeststandards in den Vordergrund, und mit der Weltkonferenz für Menschenrechte, die 1993 in Berlin stattfinden soll, steht die allgemeine Weiterentwicklung des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte ganz oben auf der Tagesordnung der VN.

Während im Rahmen der VN eine große Anzahl von Normen für die Gewährleistung von Menschenrechten aufgestellt wurden, mangelt es bisher noch an effektiven Überwachungs-, Kontroll- und Durchsetzungsverfahren³⁶⁾. Bisher konnte das Berichterstattersystem der Menschenrechtskommission (MRK), bestehend aus Länder-Sonderberichterstattern (SBE) und thematischen SBE, als vergleichsweise funktionstüchtig bezeichnet werden. Beide SBE sammeln Informationen über die jeweils interessierende Menschenrechtspraxis eines bestimmten Landes oder in bezug auf einen bestimmten Teilbereich des Menschenrechtsschutzes. Zwei Veränderungen könnten jedoch die genannte Praxis gefährden. Aufgrund der Erweiterung der MRK 1992 um zehn neue Mitglieder, die alle Entwicklungsländer sind, auf 53 Mitglieder

³⁵⁾ Vgl. Berit Bartram/Bruno Engel, Ende des ‚Giftmüllkolonialismus‘? Zur Baseler Konvention und ihrem Hintergrund, in: Vereinte Nationen, 37 (1989) 4, S. 115–121.

³⁶⁾ Vgl. Christian Tomuschat, Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation, in: Vereinte Nationen, 39 (1991) 1, S. 6–10.

werden Beschlüsse, die sich mit Mißständen in Dritte-Welt-Ländern befassen, kaum noch zustandekommen. Die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes hat zur Folge, daß sich ein zunehmend harmonisiertes Stimmverhalten des „Nordblocks“ in der MRK abzeichnet, und damit der Nord-Süd-Gegensatz in Zukunft in der MRK stärker in den Vordergrund treten dürfte. Viele Entwicklungsländer zeigen verhärtete Positionen in der Frage der Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen, da sie dadurch eine Destabilisierung der Herrschaftsverhältnisse befürchten. Dementsprechend kam es bereits zu Angriffen auf die Institution des SBE, wobei in Zukunft vor allem Rückschläge im Bereich der Länder-SBE zu erwarten sind³⁷⁾.

Eine Option für die deutsche VN-Politik kann zum einen darin bestehen, die weitere Entwicklung erst einmal abzuwarten und eventuell langfristig eine Modifikation des Mandats der Länder-SBE zu akzeptieren oder den Schwerpunkt der Arbeit ganz auf die thematischen SBE zu legen. Angesichts der noch nicht genau absehbaren weiteren Entwicklung sowie der Zielsetzung, die Kompetenzen der VN auch im Politikfeld Herrschaft zu stärken, empfiehlt es sich für die Bundesrepublik, sich dafür einzusetzen, das Instrument des thematischen SBE auszubauen. Dabei müßten z.B. Konzepte entwickelt werden, wie die Verantwortlichkeit einer einzelnen Regierung für Menschenrechtsverletzungen innerhalb des jeweiligen Themenkomplexes, der vom thematischen SBE bearbeitet wird, kenntlich gemacht werden kann.

Insgesamt stellt sich jedoch für die westlichen Staaten, darunter auch Deutschland, die Aufgabe, einen kooperativen Ansatz für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern im Politikfeld Herrschaft zu entwickeln und dabei auch bisher eingenommene Positionen, z.B. im Zusammenhang mit dem von den Entwicklungsländern geforderten „Recht auf Entwicklung“, zu überdenken. Eine zukünftige VN-Politik der Bundesrepublik könnte zum Inhalt haben, das bisher noch von einigen westlichen Industriestaaten abgelehnte „Recht auf Entwicklung“ aufzuspalten in ein Individualrecht auf persönliche Entwicklung und eine Solidarpflicht. Entsprechend der Ausgestaltung des „Rechts auf Entwicklung“ als Individualrecht und Solidarpflicht würde einerseits den Einwänden der genannten Staaten gegen kollektive Menschenrechte und andererseits der Forderung der Entwicklungsländer nach ausreichender materieller Unterstützung ihrer Entwicklungsanstrengungen Rechnung getragen.

³⁷⁾ Vgl. weitere Beispiele bei W. S. Heinz (Anm.9), S.29-38.

Die bisherige unbefriedigende Praxis des Ressourcentransfers in die Entwicklungsländer könnte verbessert werden, indem die Zahlungen teils direkt an Bedürftige in Entwicklungsländern geleistet würden, teils an bestimmte Konditionen gebunden würden, wie z.B. das Einhalten der Menschenrechte, die Weiterentwicklung rechtsstaatlich-demokratischer Verhältnisse, eine umweltverträgliche Lebens- und Produktionsweise u. ä. m. Dieses Vorgehen könnte einen Versuch darstellen, der falschen Solidarität der Entwicklungsländer untereinander in bezug auf Menschenrechtsverletzungen zu begegnen.

6. Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes

Fragen nach der Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes ergaben sich besonders im Zusammenhang mit den Folgen des Golfkrieges. Angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen des Iraks gegenüber den Kurden und den Schiiten im eigenen Lande wurde die Frage von Interventions- und/oder Sanktionsmaßnahmen der VN gegenüber einem Mitgliedstaat, der an Genozid grenzende Gewalt nach innen ausübt, aktuell. In der Geschichte der VN kam es nur in sehr seltenen Fällen, so z.B. im Falle des Massakers im südafrikanischen Sharpeville, zu einer Einschränkung des Nichteinmischungsgebots nach Art.2 Abs.7 SVN³⁸⁾. Mit der Resolution 688 vom 5. April 1991³⁹⁾ stellte der SR der VN eine Bedrohung des Weltfriedens und der Sicherheit in der Region fest und eröffnete Möglichkeiten der Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Iraks. Auch wenn die VN in diesem Falle keine humanitäre Hilfsaktion gegen den Willen eines Staates durchgeführt haben, stellt sich doch auch für die Zukunft die Frage der Einschränkung des Nichteinmischungsgebots.

Optionen einer zukünftigen VN-Politik Deutschlands könnten einerseits darin bestehen, eine Einschränkung des Nichteinmischungsgebots nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten generell abzulehnen. Andererseits könnte die Bundesrepublik einer Einschränkung unter bestimmten Bedingungen zustimmen. Angesichts verschiedentlich diskutierter Pläne, auch in Deutschland nationale Eingreifverbände für humanitäre Hilfsaktionen aufzustellen, erscheint eine

³⁸⁾ Die VN können nach Art.2 Abs.7 SVN dann in innere Angelegenheiten eines Staates eingreifen, wenn dies im Rahmen von Sanktionsmaßnahmen nach Kap.VII SVN geschieht. Die Voraussetzung dafür ist die Feststellung eines Friedensbruchs bzw. einer Bedrohung des Friedens oder eines Aggressionsaktes nach Art.39 SVN.

³⁹⁾ Abdruck der Resolution in: Vereinte Nationen, 39 (1991)2, S.77.

deutsche Außenpolitik interdependenzorientierter, wenn sie derartige Bemühungen im Rahmen der VN stärkt und nicht oder nicht allein auf die Karte europäischer Institutionen setzt. Allerdings dürften die VN lediglich in eigener Verantwortung unter (erweiterter) Anwendung des Kap. VII SVN solche Eingriffe in die inneren Angelegenheiten eines Staates durchführen, um dem Eindruck einer Instrumentalisierung der VN entgegenzuwirken. Als Friedensbedrohungen, die eine solche Einschränkung der Souveränität vertretbar erscheinen lassen, könnten die systematische Verletzung der Menschenrechte, Verbrechen gegen die Menschheit und die brutale Unterdrückung und Verfolgung von Minderheiten gelten.

Die Bewertung der Legitimität eines Eingreifens der VN in die inneren Angelegenheiten eines Staates wird davon abhängig gemacht werden müssen, ob und inwieweit dieser Staat aufgrund seiner bisherigen Verhaltensmuster die Vermutung einer weiteren Mißachtung des Völkerrechts gegen sich hat. Allerdings besteht die Gefahr, daß bei einer solchen Ausgangsvoraussetzung die schwächeren Staaten eher unter einer Einschränkung ihrer Souveränität zu leiden hätten als politisch, wirtschaftlich und/oder militärisch starke Staaten. Ein Zurückgreifen der VN auf Gewaltanwendung auch zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen darf freilich nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden. Eine interdependenzorientierte VN-Politik der Bundesrepublik sollte den Möglichkeiten der Politik diesseits militärischer Zwangsmaßnahmen selbstverständlich höchste Priorität einräumen.

Dies könnte im Rahmen der Debatte über die generelle Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die VN auf der 1993 in Berlin stattfindenden Weltkonferenz für Menschenrechte geschehen. Auch wenn bereits eine Vielzahl von Standards im Menschenrechtsbereich aufgestellt wurden, so daß angesichts der Defizite bei der

Umsetzung dieser Normen schon beinahe von einem Übermaß an Normierung gesprochen werden kann, sind doch einige Problembereiche mit dringlichem Regelungsbedarf festzuhalten. Eine Voraussetzung, zukünftigen Konfliktsituationen aufgrund rassischer, ethnischer, religiöser oder sprachlicher Unterschiede vorzubeugen, bestünde in dem Ausbau des Minderheitenschutzes über das individualrechtliche Diskriminierungsverbot hinaus, d. h. in der Gewährleistung von Kollektivrechten für Minderheiten. Spezieller Bedarf besteht bezüglich der Rechte der Ureinwohner, deren Schutz über lange Zeiträume hinweg vernachlässigt wurde. Probleme, über deren Regelungsbedarf intensiv nachgedacht werden muß, sind ferner die Anerkennung eines „föderalen Selbstbestimmungsrechtes“ (Tomuschat), die Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und Menschenrechten und die Übertragung des Grundsatzmanifestes für die freiheitliche Demokratie, wie im Abschlußdokument des Kopenhagener KSZE-Folgetreffens vom 29. Juli 1990 enthalten, auf die Ebene der VN⁴⁰). Angesichts der Vielzahl von nebeneinander bestehenden Verfahren zur Durchsetzung des vorhandenen menschenrechtlichen Normenbestandes wäre es notwendig, die Koordinierungskapazitäten der VN auszubauen. Daneben bedarf es jedoch auch Maßnahmen, die zur effektiveren Ausübung der Kompetenzen im Menschenrechtsbereich der VN beitragen, wie z. B. einer institutionalisierten Bestandsaufnahme aller derzeit in Arbeit oder Planung befindlichen Textentwürfen, um zu einer kohärenteren Planung bei der Aufstellung von Normen zu gelangen⁴¹). Ländern, in denen sich Menschenrechtsverletzungen ereignen, müßten Beratungs- und Unterstützungsdienste der VN angeboten werden, um auf die Meinungsbildung in diesen Ländern einzuwirken. Zur Effektivierung würde ebenfalls die Errichtung eines umfassenden Überwachungssystems im Menschenrechtsbereich beitragen, welches die bisherige Vielzahl von Kontrollmechanismen ablösen sollte.

IV. Schlußfolgerungen

Mit den bisherigen Kompetenzen und Ressourcen der VN ist eine „Neue Weltordnung“, in deren Zentrum die VN stehen sollen, nicht zu verwirklichen. Unabhängig davon, ob die „Neue Weltordnung“ je verwirklicht wird, erscheinen die VN als internationale Organisation mit universeller Mitgliedschaft besonders geeignet, globale Menschheitsprobleme zu bearbeiten. Dementsprechend muß eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der VN angestrebt werden. An ausgewählten Problemfeldern der VN-Politik konnten Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie Deutschland die bisherigen

Mängel seiner VN-Politik, gemessen am Maßstab der Interdependenzorientierung, beheben und damit zu einer generellen Stärkung der VN beitragen kann. Diese Optionen in die Realität umzusetzen, sollte das Ziel der zukünftigen deutschen VN-Politik sein.

⁴⁰) Vgl. Chr. Tomuschat (Anm. 36), S. 8f.

⁴¹) Vgl. auch Theodor C. Van Boven, Die überfrachtete Agenda, Aufgaben der Vereinten Nationen bei Schutz und Förderung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen, 37 (1989) 6, S. 185–191.

Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte

I. Die Menschenrechte in der Satzung der Vereinten Nationen

1. Zielvorstellungen

Der Menschenrechtsschutz gehört zu den Hauptzielen der Vereinten Nationen. Schon die Präambel nennt ihn nach der Bewahrung des Friedens an zweiter Stelle. In ihrem zweiten Absatz bekennt sie sich zum „Glauben an die Grundrechte der Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“. Einer der ersten Kommentatoren dieser Textstelle erblickt darin das „Erbe aller großen historischen Bewegungen, die die Freiheit des Individuums anstreben“¹⁾. In der gesamten Fachliteratur kommt die Überzeugung zum Ausdruck, daß mit der Gründung der Vereinten Nationen das jahrhundertlange Ringen um die Menschenrechte in ein neues Stadium getreten ist: Die organisierte Staatengemeinschaft hat die Idee der Menschenrechte auf die zwischenstaatliche Ebene gehoben.

Aber bei der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen geht es nicht nur um den Schutz der Menschenrechte gegenüber völkerrechtlichen Instanzen – solche sind bisher nur in geringem Ausmaß vorhanden –, sondern vor allem wie seit eh und je um den Schutz gegenüber den Staaten. Die eigentliche Wirkung des neuen Schutzsystems soll sich daher auf der gleichen Ebene entfalten wie bisher, nämlich auf der staatlichen. Das Neue, das in dieser fortgeschrittenen Phase der Menschenrechtsentwicklung hinzukommt, ist die völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten zum Menschenrechtsschutz. Die Staaten übernehmen die Gewährleistung der Menschenrechte nicht mehr lediglich aus eigenem Recht. „Durch die Einschaltung des Völkerrechts kommt eine neue Form der Gewährleistung zustande, welche neben die staatliche Gewährleistung tritt und diese überlagert.“²⁾

2. Rechtsdogmatische Schwierigkeiten

Eine solche völkerrechtliche Gewährleistung wird vor allen Dingen dann von Bedeutung sein, wenn

¹⁾ Myres S. McDougal, Die Menschenrechte in den Vereinten Nationen, in: Die Grundrechte, Bd. I/1, Berlin 1966, S. 498.

²⁾ Wilfried Schaumann, Die Menschen- und Freiheitsrechte in der UNO, in: Theodor Veiter/Friedrich Klein (Hrsg.), Die Menschenrechte, Wien 1966, S. 20.

der einzelne Staat die verfassungsrechtliche Gewährleistung unterläßt oder nicht ernst nimmt. Genau an dieser Stelle beginnen auch die Probleme des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Denn noch immer beruht die Völkerrechtsordnung auf der Anerkennung der „souveränen Gleichheit“ aller Staaten, wie Art. 2 Ziffer 1 der Satzung der Vereinten Nationen betont. Nur ein winziger Bruchteil der Völkerrechtsnormen wird unmittelbar von internationalen Organen vollzogen. Der weitaus größte Teil des Völkerrechtsvollzugs ist den Organen der souveränen Staaten anvertraut. Zum Zwecke des Vollzugs müssen die völkerrechtlichen Normen in innerstaatliches Recht transformiert werden. Das Völkerrecht genießt keinen automatischen Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht; es kann nicht einmal von sich aus die Gleichrangigkeit im innerstaatlichen Bereich verlangen. Vielmehr steht es auf einer anderen Ebene und erzeugt auf dieser Rechte und Pflichten für seine Subjekte, d. h. grundsätzlich nur die souveränen Staaten. Die Umsetzung in innerstaatliches Recht ist Sache der Staaten selbst. Die Einzelheiten dieser Umsetzung regeln die Verfassungen.

Die in der Satzung der Vereinten Nationen ausdrücklich verankerte Anerkennung der souveränen Gleichheit aller Staaten steht im Einklang mit dem Interventionsverbot, das auch für die Vereinten Nationen gilt. Art. 2 Ziffer 7 der Satzung der Vereinten Nationen legt es für das Verhältnis der UNO zu ihren Mitgliedern ausdrücklich fest. Eine Ausnahme zugunsten der Menschenrechte ist nicht vorgesehen.

In der Abhängigkeit der Vereinten Nationen von der Kooperation ihrer Mitglieder wird oft eine entscheidende Schwäche der Weltorganisation gesehen. Aber sie gehört zur Struktur des Völkerrechts als eines Rechts unter Gleichen, das sich wesensmäßig von der Struktur eines Weltstaats unterscheidet. Die Problematik des Vollzugs völkerrechtlicher Normen taucht nicht nur beim Menschenrechtsschutz auf, sondern in allen Tätigkeitsbereichen der Vereinten Nationen. Nur ein einziges Organ der Vereinten Nationen ist befugt, bindende Entscheidungen zu treffen, nämlich der Weltsicherheitsrat in Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. In allen anderen

Fragen kann die Organisation der Vereinten Nationen nur auf folgenden drei Ebenen wirken:

1. durch Empfehlungen der Generalversammlung,
2. durch die Vorbereitung und Förderung des Abschlusses multilateraler Verträge sowie
3. durch die Tätigkeit von Spezialorganisationen im Rahmen von deren Zuständigkeit.

In bezug auf die Menschenrechte ist der dritte Weg für die UNO bisher nur in beschränktem Maße gangbar. Zwar berührt die Tätigkeit mehrerer Organe und Spezialorganisationen der UNO eine Reihe von Menschenrechten (Beispiele sind der Treuhandrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, das Internationale Arbeitsamt), und sie alle haben beachtliche Leistungen auf ihren Arbeitsgebieten erbracht, aber es gibt noch keine Spezialorganisation für den Menschenrechtsschutz. Somit verbleiben der UNO zunächst nur die beiden ersten Wege: der moralische Appell durch Empfehlungen der Generalversammlung und der Versuch, die Staaten vertraglich an die Beachtung von Menschenrechten zu binden.

3. Arbeitsprogramm

Im operativen Teil der Satzung der Vereinten Nationen werden zunächst die Zielvorstellungen der Präambel wiederholt. Art. 1 Abs. 3 der Satzung erklärt die internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Förderung und Festigung der „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zu einem der Ziele der UNO. Art. 13, der sich mit den Einzelmaßnahmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit und der Kodifizierung des Völkerrechts befaßt, verpflichtet die Generalversammlung unter anderem, Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben, um „zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen“. Die gleiche Formulierung findet sich in Art. 55c bei der Aufzählung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele der UNO. Ausdrücklich spricht dort die Satzung von der „allgemeinen Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte“. In Art. 56 der Satzung verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Art. 55 dargelegten Ziele zu erreichen“.

Obwohl die verpflichtende Wirkung dieser Satzungsnorm offenkundig ist, hat ein Teil der Völ-

kerrechtslehre lange Zeit die Auffassung vertreten, die Satzung der Vereinten Nationen verpflichte die Mitgliedstaaten nicht auf die Menschenrechte, sondern enthalte nur Grundsatzserklärungen, die rechtlich unverbindlich seien³⁾. Allerdings muß zugegeben werden, daß sämtliche Formulierungen der Satzung der Vereinten Nationen in bezug auf die Menschenrechte vage sind und die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, etwas zu unternehmen, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zu sichern, ohne im einzelnen darzulegen, was zu tun ist und um welche Menschenrechte es sich handelt. Aber daraus kann nur gefolgert werden, daß es zu den Pflichten der Mitgliedstaaten der UNO selbst gehört, den Inhalt der Menschenrechte zu präzisieren und verbindlich zu machen. Ob die Weltorganisation und ihre Mitglieder diese Pflicht in den ersten 45 Jahren des Bestehens der UNO wirklich erfüllt haben, wird noch zu prüfen sein. An der Existenz dieser Pflicht und ihrer Verankerung in der Satzung der Vereinten Nationen kann nicht gezweifelt werden.

4. Anknüpfung an Vorhandenes

Niemand bezweifelt, daß die Schöpfer der Satzung der Vereinten Nationen mit dem von ihnen beabsichtigten Menschenrechtsschutz etwas Neues schaffen wollten. Ebenso unbestritten ist es, daß ein internationaler Menschenrechtsschutz erst nach dem Ende der klassischen Epoche des Völkerrechts möglich geworden ist. Aber jene Epoche war mit dem Ersten Weltkrieg zu Ende gegangen. Der Völkerbundpakt – die Satzung einer Weltorganisation, die ähnlich wie die Vereinten Nationen nach Universalität strebte – war bereits Ausdruck einer neuen Epoche des Völkerrechts. Zwar konnte im Zeitpunkt der Ausarbeitung des Völkerbundpakts noch nicht von einer Hinwendung zu den Menschenrechten gesprochen werden. Aber das Völkerrecht war jedenfalls in die – heute noch immer nicht ganz beendete – Umbruchphase eingetreten, in der einzelne und Gruppen deutlicher auf der internationalen Ebene in Erscheinung treten⁴⁾. Auf dieser Grundlage konnte sich der Völkerbund mit einer Reihe von Problemen beschäftigen, die gerade damals zum ersten Mal deutlich machten, daß einzelne und Gruppen auch ohne Mediatisierung durch einen bestimmten Staat – oder gegen den Willen des sie mediatisierenden

³⁾ So z. B. W. Schaumann, ebd., S. 22.

⁴⁾ Vgl. Otto Kimminich, Der internationale Schutz des einzelnen, in: Archiv des Völkerrechts, 11 (1972), S. 420ff.; ders., Internationaler Volksgruppenschutz. Eine Zukunftsaufgabe des Völkerrechts von welthistorischer Bedeutung, in: Politische Studien, (1977), S. 391ff.; ders., Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, in: Archiv des Völkerrechts, 28 (1990), S. 1ff.

Staates – auf der Ebene des Völkerrechts geschützt werden müssen.

An erster Stelle ist hier das Flüchtlingsproblem zu nennen, das der Völkerbund bei seiner Gründung vorfand. Es waren vor allem Flüchtlinge aus Rußland und aus der Türkei, für die ein internationaler Rechtsschutz geschaffen werden mußte. Der Völkerbund brachte internationale Vereinbarungen zustande, die den Kern eines internationalen Flüchtlingsrechts schufen⁵⁾. Sogar ein internationales Vollzugsorgan, der Hohe Kommissar des Völkerbunds für Flüchtlinge, wurde eingesetzt. Auch der Minderheitenschutz kann in diesem Zusammenhang erwähnt werden, obwohl er nicht eigentlich eine Schöpfung des Völkerbunds ist, sondern diesem im Vollzug der Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg, die institutionell mit dem Völkerbund verbunden waren, übertragen wurde⁶⁾.

Ein weiteres Spezialgebiet des Menschenrechtsschutzes, dem der Völkerbund seine Aufmerksam-

keit zuwandte, war die Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels. Auf diesem Gebiet bestanden bereits zwei Abkommen aus den Jahren 1904 und 1910, über die der Völkerbund aufgrund des Art. 23c seiner Satzung die Aufsicht übernahm. Neue internationale Verträge wurden in den Jahren 1921 und 1933 abgeschlossen. Schließlich fallen in die Völkerbundära auch die Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Feldheere und über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 27. Juli 1929, die auf Veranlassung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ausgearbeitet worden waren.

Die Schöpfer der Satzung der Vereinten Nationen machten es sich zur Aufgabe, nicht nur die Bemühungen um den Menschenrechtsschutz auf einzelnen Gebieten fortzusetzen, sondern den internationalen Menschenrechtsschutz auf eine einheitliche völkerrechtliche Grundlage zu stellen und ihn zum Katalysator der gesamten Völkerrechtsentwicklung zu machen.

II. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Gründungsväter der Vereinten Nationen wußten sehr wohl, daß die Menschenrechtsbestimmungen der Satzung nur dann ihre Wirkung entfalten können, wenn die Menschenrechte inhaltlich umrissen sind. Deshalb begann unverzüglich nach der Gründung der Weltorganisation die Arbeit an einem Menschenrechtskatalog. Das Ergebnis war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948⁷⁾. Sie zählt die von der Satzung der Vereinten Nationen gemeinten Menschenrechte auf, definiert sie und bekräftigt, daß die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen durch die Satzung verpflichtet sind, „in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen“. Nach der Aufzählung der einzelnen Rechte, die im wesentlichen den klassischen Freiheitsrechten entsprechen, folgt noch ein zusammenfassendes Recht: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“ (Art. 28). Als

Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen kann die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte keine Rechtsbindung erzeugen. Vielmehr hat sie nur den Charakter einer Empfehlung. Darauf haben sich Staaten, denen Menschenrechtsverletzungen unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung vorgeworfen wurden, häufig berufen.

Das Urteil über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist heute noch immer nicht einheitlich. Aber im Laufe der Zeit haben sich deutliche Akzentverschiebungen ergeben. Heute wird kaum noch versucht, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte unter Hinweis auf ihren lediglich empfehlenden Charakter praktisch ganz beiseite zu schieben. Als Minimum wird zugegeben, daß eine derartige feierliche Erklärung der in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vertretenen Staaten – sie ist ohne Gegenstimme, wenn auch bei Stimmenthaltung der sozialistischen Staaten, Saudi-Arabiens und Südafrikas, angenommen worden – zumindest ein Indiz für die Rechtsüberzeugungen ist, die in bezug auf die Menschenrechte in allen Teilen der Welt vertreten werden.

Als Rechtsquelle sind die Erklärungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen freilich noch nicht anerkannt, und es ist fraglich, ob dies jemals der Fall sein wird. Viele Autoren argumentieren aber, daß die politisch-moralische Wirkung solcher Erklärungen in der Praxis sogar bedeutsa-

⁵⁾ Vgl. ders., Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln-Berlin 1962, S. 215 ff.

⁶⁾ Vgl. ders., Regelungen der Minderheiten- und Volksgruppenprobleme in der Vergangenheit, in: Fritz Wittmann/Stefan Graf Bethlen (Hrsg.), Volksgruppenrecht – Ein Beitrag zur Friedenssicherung, München 1980, S. 37 ff.

⁷⁾ Universal Declaration of Human Rights, Resolution 217 (III).

mer sei als eine formale Rechtsbindung. Über diese Meinung könnte gestritten werden. Doch unbestreitbar ist die Rechtsentwicklung, die auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der Zwischenzeit stattgefunden hat. Von großer Bedeutung ist die Tatsache, daß sich viele spätere amtliche Erklärungen, darunter insbesondere die Schlußakte der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Teheran vom 13. Mai 1968, die von der Generalversammlung am 19. Dezember 1968 bestätigt wurde⁸⁾, auf sie berufen haben. Ferner haben auch Verfassungen, Gesetze und innerstaatliche Gerichtsentscheidungen auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Bezug genommen. Daraus wird geschlossen: „Man kann daher annehmen, daß die in der Deklaration formulierten elementaren Menschenrechte durch diese Erklärungen und andere staatliche Akte un-

abhängig von vertraglichen Verbürgungen völkerrechtlich verbindlich geworden sind.“⁹⁾

Jedoch soll nicht verschwiegen werden, daß auch Kritik an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geübt worden ist. Vor allen Dingen ist darauf hingewiesen worden, daß die Allgemeine Erklärung bereits zum Zeitpunkt ihrer Verkündung veraltet war. In den Vereinten Nationen waren damals noch relativ wenige Staaten vertreten; 63 Prozent der Mitgliedstaaten lagen in Amerika und Europa, nur sechs in Afrika und 24 Prozent in Asien. Der Inhalt der Erklärung „entspricht weitgehend den klassischen menschenrechtlichen Vorstellungen, wie sie in den Staaten des westlichen Kulturkreises vorherrschten. Es sind das die auf internationale Verhältnisse abgestellten Deklarationen des Jahres 1789!“¹⁰⁾

III. Die Menschenrechtspakte

Diejenigen, die aus der bisherigen Handhabung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen gewohnheitsrechtlichen Komplex von Rechtsnormen ableiten wollen, müssen eine einheitliche, von Rechtsüberzeugung getragene Staatenpraxis nachweisen¹¹⁾. Obwohl die Bezugnahmen auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte häufig sind, ist die Staatenpraxis insgesamt enttäuschend. So haben es die Leugner eines gewohnheitsrechtlichen internationalen Menschenrechtsschutzes leicht, ihren Standpunkt zu vertreten. Dieser Schwierigkeit waren sich die Schöpfer der Satzung der Vereinten Nationen und die Autoren der Allgemeinen Menschenrechtserklärung bewußt. Sie wollten auch nicht so lange warten, bis völkerrechtliches Gewohnheitsrecht auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung entstehen würde. Deshalb versuchten sie von Anfang an, Rechtsbindungen durch Verträge zu erzeugen.

Da es in der Praxis kaum möglich sein wird, alle Staaten der Erde zur Unterzeichnung eines bestimmten multilateralen Vertrags zu bewegen, begnügt sich die Völkerrechtslehre mit der „Quasi-Einmütigkeit“ und konstruiert Rechtswirkungen aus einem von fast allen Staaten der Erde unterzeichneten (und ggf. ratifizierten) multilateralen Vertrag auch für die kleine Zahl von Nichtunter-

zeichnen¹²⁾. Multilaterale Verträge, an denen fast alle Staaten beteiligt sind und in denen jeweils für ein bestimmtes Gebiet völkerrechtliche Normen aufgestellt werden, tragen die Bezeichnung „Konvention“. Die Konvention erfüllt im internationalen Bereich die Funktion der Gesetzgebung. Auf diese Art der Rechtsnormerzeugung konzentrierten sich die Bemühungen der Vereinten Nationen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Bereits im Jahre 1950 behandelte die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Entwurf einer Konvention über die Menschenrechte, den die Menschenrechtskommission¹³⁾ ausgearbeitet hatte. Nach langen Debatten erhielt die Kommission den Auftrag, zwei getrennte Konventionsentwürfe auszuarbeiten, von denen der eine die Freiheitsrechte im engeren Sinn, einschließlich der politischen Rechte, der andere die Wirtschafts- und Sozialrechte enthalten sollte.

Bereits 1954 konnten die Entwürfe den Staaten zur Stellungnahme vorgelegt und anschließend der Generalversammlung unterbreitet werden. Aber es dauerte noch zwölf Jahre, bis am 16. Dezember 1966 beide Konventionen von der Generalversammlung ohne Gegenstimmen angenommen wurden. Die Unterzeichnung erfolgte am 19. Dezember 1966. Beide Konventionen konnten erst nach der Ratifikation durch 35 Staaten in Kraft treten.

⁸⁾ UNO-Resolution 2442 (XXIII).

⁹⁾ Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984³, S. 822f.

¹⁰⁾ Felix Ermacora, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, Bd. 1, Wien 1974, S. 539.

¹¹⁾ Für das allgemeine Völkerrecht wird „Quasi-Einmütigkeit“ verlangt, d. h. die Zustimmung fast aller Völkerrechtssubjekte.

¹²⁾ Vgl. Christian Tomuschat/Hanspeter Neuhold/Jan Kropf, *Völkerrechtlicher Vertrag und Drittstaaten*, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 28, Heidelberg 1988, S. 9ff.

¹³⁾ Vgl. unten Abschnitt IV.

Es ist kein Ruhmesblatt in der Geschichte der Menschheit, daß noch einmal mehr als neun Jahre vergingen, bis diese Bedingung erfüllt war. Daß die Konventionen auch danach nur für diejenigen Staaten in Kraft traten, die ratifiziert hatten, bedarf keiner Erwähnung.

Um den Menschenrechtskonventionen einen besonderen Rang zu verleihen, gab man ihnen die Bezeichnung „Pakt“ (covenant). In der Alltagssprache werden häufig die Worte „Menschenrechtspakte“ und „Weltpakte“ verwendet. Die amtliche deutsche Bezeichnung lautet: „Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ und „Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“. Letzterer trat am 23. Januar 1976 in Kraft, ersterer am 23. März 1976. Die Bundesrepublik Deutschland ist beiden Weltpakten beigetreten¹⁴⁾.

Da Konventionen stets eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beinhalten, ist es nicht verwunderlich, daß die Menschenrechtskataloge der beiden Weltpakte hinter dem Standard zurückbleiben, der in den Verfassungen der meisten westlichen Industriestaaten erreicht worden ist. Dies schadet der Entwicklung der Menschenrechte nicht. Das Völkerrecht ist eine Minimalordnung. Die über den völkerrechtlichen Standard hinausgehende Rechtsgewährung im innerstaatlichen Recht wird vom Völkerrecht nicht berührt. Wenn also den beiden Menschenrechtspakten vorgeworfen wird, sie hätten inhaltlich gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kaum einen Fortschritt gebracht, so geht diese Kritik ins Leere. Der tatsächlich bewirkte Fortschritt liegt

darin, daß die Menschenrechtspakte für diejenigen Staaten, die ihnen beigetreten sind, bindende Wirkung haben.

Die grundsätzliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten ist in beiden Pakten jeweils in Art. 2 niedergelegt: Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in der Konvention anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied zu gewährleisten. Eine Ausnahme hiervon enthält Art. 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese Vorschrift gestattet es den Entwicklungsländern bis zu einem gewissen Grade, die von der Konvention anerkannten wirtschaftlichen Rechte auf Inländer zu beschränken.

Für Staaten, deren Rechtsordnung dem Standard des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte noch nicht entspricht, normiert Art. 2 Abs. 2 dieses Pakts die Pflicht, diejenigen „gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen“. Einen geringeren Grad der Unmittelbarkeit weist die korrespondierende Verpflichtung in Art. 2 Abs. 1 der Konvention für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf. Dort werden die Vertragsstaaten verpflichtet, unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten „Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“.

IV. Vollzugsorgane

Der Grundkonstruktion des geltenden Völkerrechts entsprechend, überlassen die beiden Menschenrechtspakte die Durchführung des internationalen Menschenrechtsschutzes den Organen der Signatarstaaten der Pakte. Doch gibt es auf globaler Ebene kein einheitliches Menschenrechtsverständnis. Verschiedene Kulturkreise, aber auch verschiedene Staatsverfassungen und Ideologien, hängen mit unterschiedlichem Menschenrechtsverständnis zusammen. Deshalb wird geklagt: „Es

fehlt an einer wirksamen einheitlichen Anwendungsmöglichkeit der Menschenrechte.“¹⁵⁾

Die große Variationsbreite bei der Interpretation von Völkerrechtsnormen aufgrund von unterschiedlichem Verständnis der in diesen Rechtsnormen zum Ausdruck kommenden ethischen Werte ist keine Besonderheit des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie erschwert den Vollzug des Völkerrechts in allen Lebensbereichen. Für den Menschenrechtsschutz aber ist sie von besonderer Tragik; denn das gesamte gegenwärtige System des Völkerrechts muß aus der Sicht des

¹⁴⁾ Der Text des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte ist veröffentlicht in: Bundesgesetzblatt (BGBl). 1973 II, 1534, derjenige des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in: BGBl. 1973 II, 1570.

¹⁵⁾ Felix Ermacora, Menschenrechte – weltweiter Anspruch und Wirklichkeit, in: Johannes Schwartländer (Hrsg.), Menschenrechte, Tübingen 1978, S. 174.

internationalen Menschenrechtsschutzes als unbefriedigend empfunden werden. Trotz aller hoffnungsvollen Ansätze kann doch die bittere Wahrheit nicht verschwiegen werden: Selbst dann, wenn die Staaten bereits eine Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte übernommen haben, ist der Vollzug der betreffenden Rechtsnormen den souveränen Staaten anvertraut.

Die Überwindung der Souveränitätsschwelle, die das geltende Völkerrecht bisher nur geringfügig gesenkt hat, wird noch lange Zeit in Anspruch nehmen. Die Satzung der Vereinten Nationen kann dazu wenig beitragen; denn auch bei weiterer Auslegung der menschenrechtsrelevanten Bestimmung der Satzung ist das Grundprinzip der souveränen Gleichheit (im Klartext: Souveränität und Gleichheit) der Staaten zu beachten. Deshalb kommt einer der hervorragendsten Kenner der Materie, der selbst jahrzehntelang Mitglied der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen gewesen ist, zu folgendem Ergebnis: „So zeichnet sich schon in der Charta deutlich ab, daß die Vereinten Nationen als Organisation nicht von sich aus, kraft der Bedeutung oder der Natur der Menschenrechte, vollziehende Maßnahmen ergreifen können. Es sind immer nur die Staaten, die durch die politische Maschinerie der Rechtssetzung, wie sie in der Charta vorgezeichnet ist, das Mandat aussprechen könnten, die Vereinten Nationen als internationale Organisation selbst zum Menschenrechtsschutz zu berufen.“¹⁶⁾

Gemäß Art. 62 der Satzung der Vereinten Nationen kann der Wirtschafts- und Sozialrat „Empfehlungen abgeben, um die Achtung der Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern“. Art. 68 der Satzung gibt dem Wirtschafts- und Sozialrat die Befugnis zur Einsetzung von Kommissionen zu den dort näher bezeichneten Zwecken, darunter auch „für die Förderung der Menschenrechte“. In Erfüllung dieser Aufgabe und unter Berufung auf diese Kompetenzen hat der Wirtschafts- und Sozialrat durch eine Resolution vom 16. Februar 1946 die Menschenrechtskommission eingesetzt, die seit Januar 1947 tätig ist. Als bald gingen bei ihr Informationen und Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen aus aller Welt ein, auf die aber nicht reagiert werden konnte, weil die Kommission keine Vollzugskompetenzen besitzt. Sie nimmt Petitionen entgegen, sammelt periodische Berichte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und diskutiert sie. Nach einem Rückblick auf die Tätigkeit der Kommission in ihren ersten 25 Jahren gab ihr einer der führenden amerikanischen Völkerrechtler eine

verachtungsvolle Bezeichnung: „der größte Papierkorb der Welt“¹⁷⁾.

Der Wirtschafts- und Sozialrat hat sich wiederholt mit den Möglichkeiten beschäftigt, die der von ihm eingesetzten Menschenrechtskommission im Falle von bekanntgewordenen Menschenrechtsverletzungen offenstehen. Immer wieder kam er zu dem Ergebnis, daß die Kommission „keinerlei Befugnisse hat, hinsichtlich von Beschwerden betreffend Menschenrechte irgendeine Maßnahme zu treffen“¹⁸⁾. Doch gerade diejenige Resolution, der das vorstehende Zitat entnommen ist, markiert den Anfang eines neuen Bemühens um die Bewältigung des Arbeitspensums der Kommission, ohne Rücksicht auf die fehlende Exekutivgewalt. Es sollte wenigstens ein Verfahren zur Behandlung der bei der Kommission einlaufenden Beschwerden aufgebaut werden. Zunächst wurde die Menschenrechtskommission angewiesen, ein Ad-hoc-Komitee zu ernennen, das jeweils kurz vor der Vollsitzung der Kommission zusammentritt, „um die von dem Generalsekretär vorbereitete Liste von Mitteilungen zu prüfen und zu empfehlen, welche dieser Mitteilungen der Kommission auf Wunsch im Original zugänglich gemacht werden sollten“. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die mit dieser Verfahrensweise gemacht wurden, konnte der Wirtschafts- und Sozialrat schließlich das gesamte Verfahren in allen Einzelheiten regeln. Dies geschah durch zwei Resolutionen aus den Jahren 1967 und 1970¹⁹⁾. Nach der Nummer der letztgenannten Resolution vom 27. Mai 1970 werden seither die Menschenrechtsverfahren, die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen durchgeführt werden, als „1503-Verfahren“ bezeichnet.

Eine Statistik über die Arbeit der Menschenrechtskommission ist bisher noch nicht veröffentlicht worden. Die regelmäßig herausgegebenen Sitzungsberichte füllen jedoch lange Regale in den Spezialbibliotheken und bieten interessante, aber deprimierende Einblicke in die Menschenrechtssituation unserer Zeit. Bereits vor mehreren Jahren sprach ein Mitglied der Kommission von „jährlich etwa 70 000 bis 100 000 bei den UN einlangenden Petitionen“²⁰⁾. Nach sorgfältiger Filterung in einer Arbeitsgruppe und einer Unterkommission bei Einschaltung des betroffenen Mitgliedstaats endet das Verfahren mit einem Bericht an den Wirtschafts- und Sozialrat. Gemäß Art. 7 der Resolu-

17) John P. Humphrey, *The Right of Petition in the United Nations*, in: *Revue des Droits de l'Homme*, 4 (1971), S. 470.

18) UNO-Resolution 728 F, XVIII vom 30. Juli 1959.

19) UNO-Resolution 1235 (XLII) vom 6. Juli 1967 und Resolution 1503 (XLVIII) vom 27. Mai 1970.

20) Felix Ermacora, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, Bd. II, München 1978, S. 95.

¹⁶⁾ Ders. (Anm. 10), S. 534.

tion 1503 kann die Menschenrechtskommission auch ein Ad-hoc-Komitee ernennen, das einen Bericht an die Kommission zu verfertigen hat und sich „während und sogar nach der Untersuchung um freundschaftliche Lösungen“ bemüht. Befugnisse gegenüber demjenigen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, dem Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, besitzen aber weder das Ad-hoc-Komitee und die Menschenrechtskommission noch der Wirtschafts- und Sozialrat, der ebenfalls nur Empfehlungen aussprechen kann.

In der Völkerrechtswissenschaft hat sich die Auffassung durchgesetzt, die vorgenannten Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats, insbesondere aber die Resolution 1503, seien zumindest ein Indiz dafür, daß schwerwiegende und kontinuierliche Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat auf jeden Fall die Schranke der inneren Zuständigkeit durchbrechen²¹). So können sich die Vereinten Nationen mit solchen Menschenrechtsverletzungen beschäftigen, ohne gegen das auch für sie geltende Interventionsverbot (Art. 2 Ziffer 7 der Satzung) zu verstoßen. Daher ist das „1503-Verfahren“ trotz fehlender Durchsetzungsmöglichkeiten der UN-Organen nicht ganz bedeutungslos. Zwar „handelt es sich nicht um ein Verfahren zur Untersuchung, Verhinderung oder Beendigung bestimmter einzelner Menschenrechtsverletzungen“, aber es dient doch der „Identifizierung menschenrechtsfeindlicher politischer Systeme“²²).

Nur selten erntet die Menschenrechtskommission Lob in der Öffentlichkeit. Dabei fällt auf, daß dies noch am häufigsten dann der Fall ist, wenn die Menschenrechtskommission einen Sonderberichterstatter ernannt hat, der beauftragt ist, die jeweils aktuelle Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region zu untersuchen. Ein Beispiel hierfür ist der Afghanistankonflikt, über den der österreichische Völkerrechtler Ermacora zu berichten hatte²³). Ein be-

sonders gutes Echo fand die 47. Sitzung der Menschenrechtskonvention im Frühjahr 1991. Bereits am 7. Februar 1991 erörterte die Kommission einen ausführlichen Bericht der Ständigen Vertretungen Kuweits bei den Vereinten Nationen in Genf über die Menschenrechtsverletzungen durch die irakische Armee nach der Besetzung Kuweits am 2. August 1990²⁴). Das Ergebnis der gesamten Tagung sei „unerwartet gut gewesen, sagen westliche Diplomaten. Manche scheuen sich nicht, die Resolutionen, die von den Delegierten der 43 Staaten verabschiedet wurden, als atemberaubend zu bezeichnen... Die Sitzung hat gezeigt, daß der politische und moralische Druck größer geworden ist, eine möglichst saubere Menschenrechtsbilanz vorzuweisen und gegebenenfalls die Lage durch einen Sonderberichterstatter überprüfen zu lassen.“²⁵) Solche Beurteilungen lassen hoffen, daß die für 1993 geplante „Weltkonferenz über Menschenrechte“, für die gegenwärtig ein Konferenzort noch nicht feststeht, endlich über die Lippenbekenntnisse zu den Texten der Allgemeinen Menschenrechtserklärung und der Menschenrechtspakte hinausführen wird.

Auch die Menschenrechtspakte sehen lediglich ein Berichtssystem vor, und zwar mit unterschiedlichen Befugnissen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte ist ein Ausschuß für Menschenrechte gebildet worden, der am 20. September 1976 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat. Diesem Ausschuß berichten die Vertragsstaaten über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte getroffen haben. Umgekehrt übersendet der Ausschuß den Vertragsstaaten seine eigenen Berichte „sowie ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen“ (Art. 40 Abs. 4 dieses Pakts). Darüber hinaus kann jeder Vertragsstaat gemäß Art. 41 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte erklären, „daß er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus diesem Pakt nicht nach“.

Für die Beschwerde von Einzelpersonen ist zugleich mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein „Fakultativprotokoll“, d. h. ein Zusatzprotokoll, das der gesonderten Unterzeichnung und Ratifikation bedarf, aufgelegt worden. Von den 90 Signatarstaaten des

²¹) Vgl. Bruno Simma, Souveränität und Menschenrechtsschutz nach westlichem Völkerrechtsverständnis, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 4 (1977), S. 235 ff.

²²) Bruno Simma, Völkerrechtliche Möglichkeiten der Durchsetzung vertraglich garantierter Menschenrechte für Deutsche gegenüber den Staaten Osteuropas, in: ders./Steiner/Martin Kriele, Menschenrechte für Deutsche in Osteuropa, Bonn 1980, S. 41. Zur gesamten Problematik vgl. auch Otto Kimminich, Menschenrechte im Völkerrecht und die Möglichkeit ihrer Durchsetzung, in: Rudolf Uertz (Hrsg.), Menschenrechte in Ost und West, Bonn 1989, S. 149 ff.

²³) Vgl. Felix Ermacora, Bericht über Lage der Menschenrechte in Afghanistan - Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat -, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 12 (1985), S. 249 ff.; ders. Afghanistan und das Weltgewissen. Sieben Jahre afghanischer Widerstand, in: Europa-Archiv, 41 (1986), S. 503 ff.; ders., Der Afghanistankonflikt im Lichte des humanitären Völkerrechts, in: Festschrift für Dietrich Schindler, Basel-Frankfurt a. M. 1989, S. 201 ff.

²⁴) UN-Doc. E/CN.4/1991/70.

²⁵) Konrad Mrusek, Alte Seilschaften fallen auseinander. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen macht Fortschritte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. März 1991, S. 10.

Menschenrechtspakts haben 49 das Fakultativprotokoll akzeptiert. Das Fakultativprotokoll gestattet die Individualbeschwerde, d. h. die schriftliche Mitteilung einer Einzelperson über Menschenrechtsverletzungen, jedoch erst nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Die Mitteilung darf nicht anonym sein oder einen Mißbrauch der Bestimmungen des Menschenrechtspakts darstellen.

Soweit das Fakultativprotokoll mangels Ratifikation nicht anwendbar ist, verbleibt es bei der sogenannten Staatenbeschwerde gemäß Art. 41, d. h. der Mitteilung eines Vertragsstaates über Menschenrechtsverletzungen eines anderen Vertragsstaates. In jedem Fall kann der Ausschuß keinerlei verbindliche Entscheidungen fällen. Er kann lediglich den beteiligten Vertragsstaaten seine guten Dienste zur Verfügung stellen, „um eine gütliche Regelung der Sache auf der Grundlage der Achtung der in dieser Konvention anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten herbeizuführen“ (Art. 41 Abs. 1e). Innerhalb von zwölf Monaten nach Eingang der Mitteilung legt der Ausschuß einen Bericht vor, der „eine kurze Darstellung des Sachverhalts“ (Art. 41h) enthält. Sofern eine gütliche Einigung zustande gekommen ist, wird diese im Bericht erwähnt. Zu weiteren Maßnahmen ist der Ausschuß nicht befugt. Er kann nur – mit vorheriger Zustimmung der beteiligten Vertragsstaaten – eine Ad-hoc-Vergleichskommission einsetzen, die

ihrerseits innerhalb von zwölf Monaten zu berichten hat (Art. 42).

Im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – der bis Ende 1990 von 95 Staaten unterzeichnet worden ist – ist überhaupt nur ein Berichtssystem vorgesehen. Die Berichte gelangen zum Wirtschafts- und Sozialrat, zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und gelegentlich (gemäß Art. 21) sogar zur Generalversammlung der Vereinten Nationen, führen aber in jedem Fall höchstens zu „Empfehlungen allgemeiner Art“. Es darf nicht verschwiegen werden, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zunehmend in den Vordergrund treten. Im Vergleich zu den klassischen Freiheitsrechten, deren Wurzeln bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgt werden können, haben diese relativ jungen Menschenrechte die Bezeichnung „Menschenrechte der zweiten Generation“ erhalten. Eines der jüngsten Menschenrechte dieser Art, das in den Menschenrechtspakten noch nicht erwähnt ist, sich aber in zahlreichen Völkerrechtsnormen aufspüren läßt, ist das „Recht auf Ernährung“²⁶). Als „Menschenrechte der dritten Generation“ werden die Rechte auf Entwicklung²⁷), auf eine saubere Umwelt²⁸) und auf Frieden²⁹) bezeichnet. Sie haben in den Menschenrechtspakten noch keinen Ausdruck gefunden. Aber bei ihrer rechtsdogmatischen Konstruktion wird stets auf die Satzung der Vereinten Nationen Bezug genommen.

V. Sonderbereiche

Ein Bericht über die Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen wäre nicht vollständig, ohne einen Blick auf die Tätigkeit der Spezialorganisationen zu werfen, die zwar nicht die gesamte Menschenrechtsproblematik, wohl aber einzelne ihrer Sektoren betrifft. Diejenige Situation, in welcher der Mensch den umfassendsten Schutz benötigt, ist die des politischen Flüchtlings. Im Bereich des Flüchtlingsschutzes konnten die Vereinten Natio-

nen auf Rechtsinstrumente und Organisationsformen zurückgreifen, die schon vom Völkerbund entwickelt worden waren. Die nach dem Ersten Weltkrieg entstandenen Flüchtlingsprobleme waren noch immer nicht gelöst, in der Zwischenkriegszeit und in der Kriegszeit schwellen die Flüchtlingsströme weiter an. So mußte die Flüchtlingsarbeit der Vereinten Nationen sogar noch vor Inkrafttreten der Satzung, als die Organisation sich noch im Vorstadium der Gründung befand, einsetzen. Die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) ist eine der ersten

²⁶) Katarina Tomasevski (Hrsg.), *The Right to Food*, Dordrecht u. a. 1987.

²⁷) Vgl. Otto Wulff, *Entwicklungshilfe zwischen Völkerrechtsordnung und Weltwirtschaftssystem*, Baden-Baden 1986.

²⁸) Vgl. Eberhard Klein, *Recht auf Umweltschutz als völkerrechtliches Individualgrundrecht?*, in: *Festschrift für Werner von Simson*, Baden-Baden 1983, S. 251 ff.; Hans Huber, *Umwelt und Umweltschutz als Rechtsbegriffe*, in: *Festschrift für Hans Klecatsky*, Wien 1980, S. 369 f. bewertet dieses Menschenrecht als eine der „heute üblich gewordenen Vorwagnahmen politischer Entscheidungen“.

²⁹) Vgl. Asbjørn Eide, *The Right to Peace*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, 2 (1979), S. 157 ff.; Janusz Golebiowski,

The Right to Life in Peace, in: ebd., 18 (1987), S. 315 ff.; Walter Lewald, *Das Recht der Völker auf Frieden*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 39 (1986), S. 638 ff.; Frank Przetacznik, *The Philosophical and Legal Concept of Genuine and Just Peace as a Basic Collective Human Right*, in: *Revue de Droit International*, 68 (1990), S. 75 ff.; Heinrich Schneider, *Probleme des Menschenrechts auf Frieden und seiner Verwirklichung*, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung*, (1989) 1, S. 19 ff.; Christian Tomuschat, *Recht auf Frieden. Ein neues Menschenrecht der dritten Generation?*, in: *Europa-Archiv*, 40 (1985), S. 271 ff.

Hilfseinrichtungen der Vereinten Nationen gewesen. Neben der Repatriierung von Flüchtlingen sah sie ihre Aufgabe auch darin, sich um das Los derjenigen zu kümmern, die nicht repatriiert werden konnten oder wollten. Das Werk wurde später von der International Refugee Organization (IRO) fortgeführt und schließlich vom Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) übernommen. Hauptinstrument des Flüchtlingsschutzes der Vereinten Nationen ist die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951³⁰). Zusammen mit einer Reihe anderer Vereinbarungen, welche die Vereinten Nationen zur Regelung von Einzelfragen des Flüchtlingsschutzes zustandegebracht haben, bildet sie den Kern eines sich immer mehr verfestigenden internationalen Flüchtlingsrechts³¹). Mit 102 Ratifikationen gehört sie zu den meistratifizierten völkerrechtlichen Verträgen der Gegenwart. Im Laufe der Zeit verlagerte sich der Schwerpunkt der Tätigkeit des Amtes des UNHCR vom Rechtsschutz auf die humanitäre Hilfe. Seit vielen Jahren liegt die Zahl der von diesem Amt – das gemäß Art. 22 der Satzung der Vereinten Nationen direkt der Generalversammlung als „Nebenorgan“ verantwortlich ist – betreuten Personen bei mehr als zehn Millionen.

Von den zahlreichen anderen Konventionen der Vereinten Nationen, die ebenfalls Produkte der Menschenrechtsarbeit dieser Weltorganisation sind, können hier nur die wichtigsten genannt werden. An ihrer Spitze steht die Konvention über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966³²). Ihrem Vollzug dient ein eigens dafür geschaffenes internationales Organ, nämlich der Internationale Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination [CERD]), der aus 18 Sachverständigen besteht. Er ist ein Organ der Vertragspartner der Konvention (gegenwärtig 129). Die Vertragsstaaten müssen alle zwei Jahre über die Erfüllung ihrer Vertragspflichten berichten. Der Ausschuss prüft die Berichte und berichtet seinerseits der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Art. 11 der Konvention eröffnet auch die Möglichkeit der Staatenbeschwerde. Exekutivbefugnisse besitzt die Kommission jedoch in keinem Fall.

Die Apartheid-Politik der Republik Südafrika verstieß gegen die Rassendiskriminierungskonvention.

³⁰) Da die Konvention auf einer diplomatischen Konferenz in Genf zustandegekommen ist, wird sie auch als „Genfer Flüchtlingskonvention“ bezeichnet. Ihr amtlicher Name lautet: „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, in: BGBl. 1953 II, 560.

³¹) Vgl. Otto Kimminich, Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts – faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen, in: Archiv des Völkerrechts, 20 (1982), S. 369 ff.

³²) Text in: BGBl. 1969 II, 961.

Darüber hinaus hat nicht nur der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Apartheid mehrfach als „ernste Störung des internationalen Friedens“ gebrandmarkt³³), sondern auch die Generalversammlung hat die Apartheid als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ verurteilt³⁴). Eine am 30. November 1973 von der Generalversammlung angenommene und zur Unterzeichnung aufgelegte Konvention zur Unterdrückung und Bestrafung der Apartheid³⁵) ist am 18. Juli 1976 in Kraft getreten.

Weitere Konventionen, die Zeugnis von dem unablässigen Bemühen der Vereinten Nationen um den weiteren Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes geben, sind: die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 11. Dezember 1946³⁶), die Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989³⁷), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung (Antifolterkonvention) vom 4. Februar 1985³⁸) und die Zusatzkonvention über die Beseitigung der Sklaverei, des Sklavenhandels und aller sklavereiähnlichen Einrichtungen und Praktiken vom 7. September 1956³⁹).

Die Generalversammlung hat am 25. November 1981 die Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung verabschiedet⁴⁰). Das intensive Ringen um die Religionsfreiheit, das in den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen seit Jahren geführt wird, widerlegt die Behauptung, daß die Menschenrechte der „ersten Generation“ in den Hintergrund getreten seien. Die Vereinten Nationen haben bei ihrer Menschenrechtsarbeit ein Gespür für die Bedürfnisse der Zukunft gezeigt. Trotz der Langsamkeit der Gesamtentwicklung des Menschenrechtsschutzes und trotz vieler Enttäuschungen haben die Vereinten Nationen auf diesem Gebiet Beachtliches geleistet. Dank der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen sieht die Völkerrechtsordnung heute anders als noch vor wenigen Jahrzehnten.

³³) Z. B. in der Resolution 181/XVIII vom 7. August 1963 und in der Resolution 181/XIX vom 18. Juni 1964.

³⁴) Z. B. in der Resolution 2202/XXI vom 16. Dezember 1966 und in der Resolution 3324 E/XXIX vom 16. Dezember 1974.

³⁵) UNTS, Bd. 1015, S. 243.

³⁶) Text in: BGBl. 1954 II, 730.

³⁷) Text in: Vereinte Nationen, 38 (1990), S. 112 ff.

³⁸) Text in: BGBl. 1989 II, 947. Die Antifolterkonvention hat insofern einen Markstein in der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes gesetzt, als sie einen Sachverständigenausschuss mit Inspektionsrechten vorsieht. Vgl. Christian Tomuschat, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 23.

³⁹) Text in: BGBl. 1958 II, 205.

⁴⁰) UNO-Resolution 36/55.

Die neue Welt der Supermächte

Der rasante Wandel, der das internationale System seit 1985/1988 kennzeichnet, wurde hervorgerufen durch eine radikale Positionsveränderung der Sowjetunion. Unter der Führung von Michail Gorbatschow verließ Moskau über die ganze Breite der Sachgebiete die in den 40 Jahren zuvor aufgebauten und durchgehaltenen Konfliktpositionen. Ob Präsident Gorbatschow diese Folgen der von ihm eingeleiteten Reformpolitik in der Sowjetunion vorhergesehen, intendiert oder lediglich akzeptiert hat, als sie sich zu entfalten begannen, kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Zu vermuten ist, daß er diese Folgen weder beabsichtigt noch antizipiert, wohl aber hingenommen hat, daß die von ihm selbst vorgenommene Delegitimierung des Kommunismus die kommunistischen Herrschaftsapparate in Osteuropa grundsätzlich erschütterte, so daß ihr Einfluß durch den Spannungsabfall, den der Abschluß des INF-Abkommens (Abkommen über Mittelstreckenraketen) im Ost-West-Konflikt erzeugt hatte, bis zur Revolutionsreife geschwächt wurde. Gorbatschows politischer Weitsicht ist es zu verdanken, daß der einmal in Gang gebrachte Prozeß der Erneuerung nicht mehr aufgehalten wurde, so daß der Funke auf den gesamten Ostblock überspringen konnte. Damit war, nachdem Gorbatschow seit 1985 die Breschnewsche Weltpolitik ohnehin schon korrigiert hatte, die wichtigste, ja, die entscheidende Position des kommunistischen Lagers in Europa geräumt worden. Die Sowjetunion gestattete den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, sie tolerierte und förderte sogar die Demokratisierung der osteuropäischen Staaten; sie löste den Warschauer Pakt sowohl als militärische wie als politische Organisation auf, ebenso, am 1. Juli 1991, den Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe. Selbst um die Einführung liberaler Marktwirtschaft in der Sowjetunion bemüht, war es für Moskau nur folgerichtig, daß sowohl die politischen wie die ökonomischen Institutionen des früheren Ostblocks aufgelöst wurden.

1990 ergab sich daraus eine grundsätzlich veränderte weltpolitische Konstellation. Dem INF-Vertrag folgte der Abschluß des ersten Vertrages über

die konventionelle Abrüstung in Europa, der auf dem KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)-Gipfeltreffen in Paris im November 1990 feierlich unterzeichnet wurde. Gleichzeitig fand der Ost-West-Konflikt sein dokumentiertes Ende in der „Charta von Paris für ein Neues Europa“. Diese Ereignisse können ausnahmsweise mit Recht als „historisch“ bezeichnet werden. Noch niemals zuvor war in der Geschichte ein weltpolitischer Konflikt dieser Größenordnung gewaltfrei und durch Kompromisse beendet worden. Verglichen damit war der Golfkrieg eher ein peripheres Ereignis. Es sollte nicht verdecken, daß von 1988 bis 1990 die europäische und die globale Politik einen Wandel durchlaufen haben, der ihre Strukturen radikal verändert hat.

Von den Folgen sind alle Staaten der Welt betroffen, allen voran die Vereinigten Staaten. Ihre Weltpolitik war bis 1990 maßgeblich auf den Gegensatz zur Sowjetunion aufgebaut gewesen; 45 Jahre lang hatten dieser Gegensatz und die Herausforderung durch die Sowjetunion den Leitstern der amerikanischen Weltpolitik bestimmt¹⁾. Nachdem dieser Parameter fast vollkommen weggebrochen war, müssen nun die Vereinigten Staaten ihre Weltpolitik neu bestimmen. Gewiß, sie sind jetzt unbestritten die Weltmacht Nummer Eins, befinden sich in derjenigen Position, die schon Präsident Eisenhower angestrebt, die aber weder er noch seine Nachfolger bis hin zu Reagan erreicht hatten. Die USA sind als Weltführungsmacht unbestritten; ihre militärische Potenz ist nicht nur die stärkste der Welt; sie erfreut sich globaler Handlungsfreiheit, nachdem die disziplinierende Drohung einer militärischen, potentiell den Nuklearkrieg implizierenden Konfrontation mit der Sowjetunion nicht mehr existiert. Freilich ist mit der sowjetischen Bedrohung auch die Notwendigkeit entfallen, eine solche Militärmaschine zu unterhalten. Die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verlangt von den Vereinigten Staaten eine Neubestimmung ihrer Führungsposition. Darin spielt die Frage, wie sie sich zu der neuen Sowjetunion, die Michail Gorbatschow hergestellt hat, verhalten sollen, die entscheidende Rolle.

Vorabdruck des (hier unwesentlich erweiterten) Kapitels II aus meinem Anfang September 1991 in München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, erscheinenden Buch: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

¹⁾ Zu den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen der achtziger Jahre vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*, München 1989.

I. Die politischen Beziehungen

Die Vereinigten Staaten haben den Wandel der sowjetischen Weltpolitik mit Klugheit und Generosität zur Kenntnis genommen und es auf diese Weise Gorbatschow leichtgemacht, diese für ihn schwierig durchzusetzende Politik auch weiterzuführen. Dennoch herrschte 1991 in Washington Unklarheit über die künftige Qualität der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen. Sie wird verstärkt durch das ungewisse Schicksal der inneren sowjetischen Entwicklung, die sowohl in einem Zerfall der Union, die sie als weltpolitischen Faktor beseitigen würde, als auch in einer militärischen Eruption enden könnte, aus der dann möglicherweise ein neuer Gegner entstehen könnte²). Selbst wenn, was man in Washington natürlich hofft, der Devolutionsprozeß in der Sowjetunion geordnet weitergeht und in einer demokratisierten Konföderation endet, bleibt die Sowjetunion aufgrund ihres Nuklearpotentials eine zumindest auf diesem Gebiet rivalisierende Supermacht.

Wie soll sich Washington zu einer Sowjetunion verhalten, die zwar jetzt Kooperation anbietet, aber die für eine Bedrohung erforderlichen Rüstungspotentiale noch immer besitzt³)? Bushs Sicherheitsberater Scowcroft sah die Sowjetunion „im Übergang von klarer Feindseligkeit zu etwas, von dem ich nicht sicher bin, daß wir es gegenwärtig richtig definieren können“⁴). Eine ähnliche Bewertung hatte die Bush-Administration schon in ihrem *National Security Strategy Report* vom März 1990 abgegeben⁵); bei dieser Ambivalenz ist es bis 1991 geblieben. Die Sowjetunion gilt nicht mehr als Gegner, aber der Rücktritt von Außenminister Schewardnadse im Dezember 1990 hat, wenn auch nur inoffiziell, die Unruhe Washingtons verstärkt, weil er den Sturz Gorbatschows vorweggenommen haben könnte. Wird auch nach einem solchen Ereignis noch keine Rückkehr zu einem neuen Kalten Krieg erwartet, so könnte es doch die Beziehungen zu Washington beeinflussen.

In dieser schwierigen Lage hat sich die Bush-Administration dazu entschlossen, die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion weltweit zu fördern. Wie schon 1989, so lobte Außenminister Baker auch im Oktober 1990 die Zusammenarbeit, die die Sowjetunion bei der Auflösung der Regionalkonflikte in Zentralamerika, in Angola und Namibia,

Kambodscha und am Horn von Afrika gezeigt hatte. Er pries Moskaus unerschütterliche Kritik an der Besetzung Kuwaits durch den Irak. Baker sah „normale Beziehungen“, ja „sogar eine echte Partnerschaft“, in Reichweite⁶). Als besondere Geste der Verbundenheit ernannte Präsident Bush Anfang 1991 einen engen Freund, den wegen seiner Geschäftstüchtigkeit als „Mr. Deal“ bekannten Robert S. Strauss, zum neuen Botschafter in Moskau. Auf ihrer Gipfelkonferenz in Moskau im Juli 1991 beschworen beide Präsidenten die neue Partnerschaft und Zusammenarbeit.

Baker und Bush scheuten aber davor zurück, den innenpolitischen Wandlungsprozeß in der Sowjetunion substantiell zu unterstützen. Sie boten gute Wünsche und die Intensivierung der zwischengesellschaftlichen Kontakte, aber keine Wirtschaftshilfe an. Am Widerstand des amerikanischen Präsidenten scheiterten auf den Weltwirtschaftsgipfeln von Houston, Juli 1990, und London, Juli 1991, die von Gorbatschow direkt oder indirekt erbetenen finanziellen Hilfsmaßnahmen des Westens. Bush hatte am 12. Dezember 1990 das Jackson/Vanik-Amendment bis Juli 1991 ausgesetzt, aber nur für landwirtschaftliche Kredite in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar. Er hatte zwar im Mai 1991 diesen Kredit verlängert, aber den im Juni 1990 abgeschlossenen Handelsvertrag, der der Sowjetunion die Meistbegünstigung einräumen würde, weiter zurückgehalten, obwohl die Sowjetunion ihre Emigrationsgesetzgebung Ende Mai 1991 abgeschlossen hat⁷). Erst bei der Moskauer Gipfelkonferenz gab er am 30. Juli 1991 bekannt, daß er den Handelsvertrag mit der Meistbegünstigung dem Kongreß zur Ratifizierung zuleiten und damit das 1974 eröffnete Kapitel erneut verschärfter Konfrontation endgültig schließen wolle.

Für die Zurückhaltung der Regierung Bush gab es mehrere Gründe. Zunächst ist es nicht sinnvoll, den Zusammenbruch eines maroden Wirtschaftssystems durch Finanzhilfen künstlich aufzuhalten; sie könnten auch als Versuch einer Einmischung von außen gedeutet werden und die Probleme Gorbatschows noch erhöhen. Bush und Baker betrieben die richtige Strategie: durch enge, geradezu freundschaftliche Kooperation in der Weltpolitik den Konfliktdruck zu mindern und damit der Sowjetunion, der Regierung wie der Opposition, Gelegenheit zu geben, in Ruhe und Sicherheit die notwendigen Reformen vorzunehmen.

²) Zu diesen Perspektiven vgl. Abhandlungen des Göttinger Arbeitskreises, Sowjetpolitik unter Gorbatschow. Die Innen- und Außenpolitik der UdSSR 1985–1990, Berlin 1991.

³) Vgl. Brent Scowcroft, in: U.S. Policy Information and Texts (USPIT), 88, vom 6. Juli 1989, S. 21, 27.

⁴) Ebd., S. 28.

⁵) Auszugsweise abgedruckt in: USPIT, 40, vom 20. Februar 1990, S. 17 ff.

⁶) Außenminister Baker in: USPIT, 145, vom 22. Oktober 1990, S. 3 ff. Seine Grundsatzrede vom 16. Oktober 1989 ist abgedruckt in: USPIT, 130, vom 18. Oktober 1989, S. 7 ff.

⁷) Vgl. The Washington Post vom 13. Dezember 1990.

II. Rüstung und Rüstungskontrolle

Die Sowjetunion hat im Bereich der strategischen Waffen ihre Kompetenz als Supermacht behalten. Sollte die Union der Sowjetischen Republiken aufgelöst werden, so dürfte diese Kompetenz an die Russische Republik übergehen. Der Rüstungswettlauf der strategischen Waffen ist das einzige Gebiet, auf dem sich die Vereinigten Staaten nach wie vor einer wettbewerbsfähigen Sowjetunion gegenübersehen. Zwar zeigte sie sich kompromißbereit. Die Verifikationsprotokolle des Schwellenvertrages von 1974 und des Vertrages über die friedliche Nutzung der Atomenergie von 1976 konnten aufgrund sowjetischer Konzessionen im Oktober 1990 unterzeichnet und in den Vereinigten Staaten auch ratifiziert werden. Der seit langem verhandelte START-Vertrag hingegen konnte auf dem Gipfeltreffen zwischen Gorbatschow und Bush (31. Mai – 4. Juni 1990 in Washington) nicht unterschrieben werden. Wie die Grundsatzklärung der beiden Staatschefs erkennen ließ, hatte sich an dem START-Rahmen bis dahin nichts geändert⁸⁾. Er blieb auch bei der im Juli 1991 in Moskau unterschriebenen Endfassung unverändert. Strittig waren bis zuletzt die Verschlüsselung der Raketendaten und die Anzahl der auf den Raketen verbleibenden Sprengköpfe (downloading). Die verabredeten Obergrenzen von 1600 Trägersystemen und 6000 Sprengköpfen reduzieren die Potentiale um maximal 30 Prozent. Infolge der Zählkriterien verbleiben den USA rund 9000, der Sowjetunion rund 7000 Sprengköpfe. Seegestützte Marschflugkörper mit einer Reichweite von mehr als 600 Km bleiben ausgeklammert, müssen also noch hinzugezählt werden. Die Modernisierung wird nicht verboten.

Der in dieser Form unterzeichnete START-Vertrag trägt noch das alte Charakteristikum der Rüstungskontrolle: zahlenmäßige Verringerung bei qualitativer Verbesserung der Nuklearwaffen. Er müßte alsbald durch ein wirkliches, dem Fortschritt des INF-Vertrages folgendes Abkommen ersetzt werden, das die Kernwaffen systematisch und systemweise verringert.

Denn ohne das Abschreckungssystem des Ost-West-Konflikts haben diese strategischen Waffen ihre Funktion eigentlich verloren. Daß sie dennoch nicht ebenso rasch und gründlich vermindert werden – wie die konventionellen Bewaffnungen in Europa – zeigt, daß diese Waffen ihre Existenz nicht nur der Supermacht-Rivalität verdanken. Auch der Hinweis auf die mögliche nukleare Be-

drohung aus der Dritten Welt reicht nicht aus, um zu erklären, warum der Abrüstungsprozeß nur so langsam und so unvollständig vorankommt. Selbst der START-Vertrag wird die Arsenale auf beiden Seiten nicht um 50, sondern maximal um 30 Prozent verringern.

Vielmehr müssen die Nuklearwaffen als Attribut der Supermachtposition angesehen werden, als Mittel der politischen Distanzierung von allen Nicht-Nuklearmächten. Der Prestigewert der Nuklearwaffen ist mindestens ebenso hoch zu veranschlagen wie ihr strategischer Wert, vermutlich höher. Denn angesichts des Spektrums der in der Zukunft zu erwartenden Konflikte lassen sich diese Waffen noch weniger einsetzen als innerhalb des Ost-West-Konflikts. Zur Verhütung eines globalen Nuklearkrieges würde außerdem eine energische Nichtweiterverbreitungspolitik sehr viel tauglicher sein als die Bewahrung großer und kontinuierlich modernisierter Nuklearpotentiale. Doch ließen es die beiden Supermächte auf der *Vierten Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags* im September 1990 in Genf erneut an ihrer Bereitschaft fehlen, mit einer dezidierten Abrüstungspolitik ihrer Forderung nach Nicht-Weiterverbreitung und Atomwaffenverzicht nachzukommen⁹⁾.

Von einem umfassenden Verbot aller unterirdischen Atomversuche sind beide Supermächte weit entfernt. Die Sowjetunion hatte zwar im November 1990 einen neuen Versuch in diese Richtung unternommen. Die Teststoppkonferenz (PTBT) im Januar 1991 zeigte jedoch keine Kompromißbereitschaft Washingtons und Moskaus. Am 1. Juni 1990 unterschrieben Moskau und Washington einen Vertrag, der die Chemiewaffen um 80–90 Prozent verringern soll, allerdings über einen langen Zeitraum¹⁰⁾. Aufgrund der Erfahrungen des Golfkrieges unterbreitete Präsident Bush am 13. Mai 1991 einen weitreichenden Vorschlag für die Abschaffung aller Chemiewaffen und erklärte die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, nach Abschluß eines solchen Vertrages auf jeglichen Einsatz von Chemiewaffen zu verzichten¹¹⁾.

Wegen des Supermachtanspruchs – aber auch aus Gründen ihrer latenten Rivalität – halten die USA und die Sowjetunion an den Nuklearwaffen fest. Gorbatschow hat vieles aufgegeben, aber nicht den

⁹⁾ Vgl. Harald Müller, *Gescheiterte Prüfung. Der Vertrag zur Nichtverbreitung von Kernwaffen nach der Genfer Überprüfungskonferenz*, in: *Europa-Archiv*, 45 (1990) 22, S. 671 ff.

¹⁰⁾ Vgl. dazu Jürgen Wilzewski in: *Ernst-Otto Czempel u. a., Die USA und das neue Europa*, HSKF-Report 5/1990, Frankfurt/M. 1990, S. 28.

¹¹⁾ Vgl. *USPIT*, 72, vom 15. Mai 1991, S. 19–21.

⁸⁾ Vgl. Amy F. Woolf, *The Strategic Arms Reduction Treaty: Major Elements of the Agreed Framework*, Congressional Research Service, Washington, D. C. 1990, passim.

Anspruch der Sowjetunion, nukleare Weltmacht zu sein. Er will die strategische Parität mit den Vereinigten Staaten behalten¹²⁾, möchte diese Kapazität, obwohl sie konfliktpolitisch sinnlos geworden und militärisch unbenutzbar ist, bewahren und

weiter ausbauen für den Zeitpunkt, an dem die Sowjetunion durch die von ihm eingeleiteten Reformen wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich zu einer veritablen Supermacht herangereift sein wird.

III. Waffenhandel und globale Präsenz

In den Waffenlieferungen an die Dritte Welt hingegen zeichnet sich die Beruhigung des Ost-West-Konflikts deutlich ab. Mit 30,4 Mrd. US-Dollar belief sich der Umfang neuer Waffenlieferungsverträge 1989 nur noch auf die Hälfte des Betrages von 1982, nämlich 61,4 Mrd. Dabei verringerte die Sowjetunion den Umfang ihrer Verpflichtungen. Er fiel von ursprünglich 26,1 Mrd. US-Dollar 1982 auf 11,2 Mrd. US-Dollar 1989, während die Ausgaben der Vereinigten Staaten nur um rund ein Viertel gesenkt wurden, von 12,9 Mrd. auf 7,7 Mrd. US-Dollar 1989. Nach wie vor steht die Sowjetunion mit einem Anteil von 38,3 Prozent an der Spitze aller Waffenlieferanten, gefolgt von den Vereinigten Staaten, die zu 26,3 Prozent beteiligt sind. Es folgt Großbritannien mit 10,9 Prozent und, 1989 sogar auf Platz 4, die Bundesrepublik mit 4,4 Prozent¹³⁾.

Bei diesem Rückgang spielt zunächst die Sättigung des Marktes und die daraus folgende Zurückhaltung der Käufer eine Rolle. Hinzu kommt die Verschuldung der Dritten Welt. Aber auch die Beendigung des Ost-West-Konflikts zeigte ihre Wirkung. Es gibt keinen Anlaß für die Supermächte mehr, sich mit Hilfe von Waffenlieferungen an Alliierte in der Dritten Welt zu bekämpfen. So werden die Vereinigten Staaten den Vertrag mit Somalia über die Benutzung des Hafens von Berbera nicht verlängern, wird Moskau die Unterstützung Äthiopiens beenden, liefern beide keine Waffen mehr nach Angola.

Dennoch werden die Waffenlieferungen und die militärische Auslandshilfe nicht gänzlich eingestellt. Infolge der Golfkrise haben die Vereinigten Staaten ihre Waffenlieferungen an Saudi-Arabien und die Golfstaaten erheblich aufgestockt¹⁴⁾. Die Nachfrage nach den „*smart weapons*“, die ihre Leistungsfähigkeit bei der Bekämpfung des Irak unter Beweis gestellt haben, wird weltweit steigen und wohl auch gedeckt werden. Präsident Bush hat

im März 1991 den Kongreß sogar um Bereitstellung staatlicher Exportkredite für neue Waffenverkäufe gebeten. Wie sich diese Politik mit der Ankündigung Präsident Bushs vom 6. März bzw. 29. Mai 1991 verträgt, er wolle einen Plan zur umfassenden Abrüstung der konventionellen und der Massenvernichtungswaffen im Mittleren Osten ausarbeiten lassen¹⁵⁾, bleibt abzuwarten.

Die amerikanische Auslandshilfe für 1990 wurde wie bisher fast zur Hälfte als Militärhilfe vergeben, zunächst an Ägypten und Israel, dann an Griechenland, Portugal, die Türkei und die Philippinen, an Staaten also, in denen sich amerikanische Basen befinden¹⁶⁾. Auf amerikanischer Seite bleibt die Infrastruktur der „*power projection*“ jedenfalls erhalten, auch wenn sie sich nicht mehr gegen die Sowjetunion richtet, sondern die Machtvollkommenheit der globalen Vormacht USA unterstreicht.

Aufgrund ihres Rückzugs von der Breschnewschen Weltpolitik ist die Sowjetunion außer in ihrem europäischen Teil nur noch in Asien militärisch präsent. Von einer Konkurrenz mit den Vereinigten Staaten könnte daher am ehesten noch im Pazifik gesprochen werden, jener Weltregion, in der sich die beiden Supermächte, geographisch gesehen, gegenüberstehen. Während der Ära Breschnew waren die sowjetischen Streitkräfte im asiatisch-pazifischen Raum vermehrt worden. Die Fernost-Flotte war die stärkste in der sowjetischen Marine; im Fernen Osten befanden sich 57 sowjetische Divisionen¹⁷⁾. Wurde die konventionelle Präsenz der Sowjetunion aufgrund der von Gorbatschow in seiner Rede vor den Vereinten Nationen am 7. Dezember 1988 bekanntgegebenen Kürzung aller sowjetischen Streitkräfte um 500 000 Mann drastisch reduziert, blieb dagegen die Fernost-Flotte präsent. Ihre zahlenmäßige Verringerung wurde durch Modernisierung kompensiert. Dennoch kann die Sowjetunion im pazifischen Raum den Streitkräften der Vereinigten Staaten nichts

¹²⁾ Vgl. ebd., 77, vom 31. Mai 1991, S. 41 ff.

¹³⁾ Zahlen nach Richard F. Grimmet, Trends in Conventional Arms Transfers to the Third World by Major Supplier, 1982-1989, Washington, D. C., Congressional Research Service, 1990, S. 40 f.

¹⁴⁾ Vgl. das Statement des Stellvertretenden Verteidigungsministers der USA, Paul Wolfowitz, vor dem Auswärtigen Ausschuß des Senats am 4. Oktober 1990, mimeo, S. 4 f.

¹⁵⁾ Vgl. USPIT, 77, vom 31. Mai 1991, S. 35 ff.

¹⁶⁾ Zur amerikanischen Auslandshilfe im Haushaltsjahr 1991 vgl. Congress-Report 11-12, November 1990, S. 8.

¹⁷⁾ Vgl. dazu Ernst-Otto Czempel, Amerikanische globale Interessen heute, in: Wolfgang-Uwe Friedrich (Hrsg.), Deutsch-amerikanische Beziehungen, Jahrbuch 3, Frankfurt/M. 1991.

Vergleichbares entgegensetzen. Für die USA ist der Pazifik nach wie vor eine „amerikanische See“; dementsprechend groß ist ihre militärische Stärke dort. Sie wird nur in Japan und Südkorea etwas verringert werden. Die Zukunft der Stützpunkte auf den Philippinen ist ungewiß geworden; doch werden die aus den Philippinen abziehenden Streitkräfte im Pazifik verteilt werden.

Nicht ohne Aufmerksamkeit wird in Washington vermerkt, daß sich das Ansehen Gorbatschows durch seine radikale Rückzugspolitik in Asien nicht etwa verschlechtert, sondern verbessert hat. Zwar vermutet niemand dahinter eine neue politische Wettbewerbsstrategie Moskaus; niemand unterstellt Gorbatschow, daß er einen geheimen Plan verfolgt, um die Vereinigten Staaten, nachdem er ihnen militärisch nicht beikommen konnte, politisch auszuhebeln. Rüstungspolitische Konsequenzen werden aber daraus nicht gezogen. Das amerikanische Rüstungsbudget 1991 beläuft sich auf rund 290 Mrd. US-Dollar. Trotz des Endes des Konflikts mit der Sowjetunion setzen die Vereinigten Staaten in ihrer Weltpolitik auf das Militär als wichtigste Stütze ihrer Politik.

Daß die Vereinigten Staaten ihren Rüstungshaushalt in den kommenden fünf Jahren nur um rund

21 Prozent senken, also keineswegs eine besonders reichhaltig ausgestattete „Friedensdividende“ an die amerikanische Gesellschaft verteilen wollen, hat wirtschaftliche, arbeitsmarktpolitische und auch strukturelle Gründe. Die Beibehaltung hoher Rüstung signalisiert, daß die Vereinigten Staaten am meisten vom Ende des Ost-West-Konflikts profitieren wollen. Nachdem die nukleare Konfrontation mit der Sowjetunion beseitigt worden ist, die Sowjetunion sich selbst als rivalisierende Supermacht aus dem globalen Wettrüsten genommen hat, bleiben die Vereinigten Staaten in einer Monopolposition zurück. Sie sind jetzt unbestritten die weltpolitische Führungsmacht Nummer Eins, deren militärische Handlungsfreiheit von keiner Macht auf der Welt eingeschränkt werden kann und wird. In der Administration Bush gibt es offenbar Interessen, in die Position des Weltpolitisten zurückzukehren. Anders läßt sich die Intervention in Panama im Dezember 1989, aber auch die Rolle der USA im Golfkrieg 1991, nicht erklären. Interessant sind Äußerungen aus dem amerikanischen Außenministerium, daß amerikanische Truppen auch ohne Einwilligung des betreffenden Landes Hausdurchsuchungen und Festnahmen im Ausland vornehmen können, wenn es um die Bekämpfung des Drogenhandels geht.

IV. Kooperation im Golfkrieg

Auch die rasche Entscheidung der US-Regierung, die Aggression des Irak in Kuwait mit einer Militäraktion zu beantworten, muß auf dem Hintergrund des Bewußtseins einer neuen und praktisch unbegrenzten Handlungsfreiheit der Vereinigten Staaten gesehen werden. Ohne die Wende in Moskau wären die Vereinigten Staaten schon durch den Blick auf die Sowjetunion, die mit dem Irak verbündet gewesen ist, abgehalten worden, am Golf mit militärischer Macht aufzutreten. So aber konnten sie sofort und unilateral reagieren, bevor sie sich zum Führer einer globalen Koalition gegen den Irak machten. Damit ließ sich der Eindruck der Führungsschwäche verwischen, den Bush gelegentlich zu erwecken schien; damit ließ sich auch die Kürzung des Rüstungshaushaltes zugunsten der „Friedensdividende“ vermeiden. Die Bush-Administration nutzte die vergrößerte Handlungsfreiheit, um die USA als wiedergeborene Weltführungsmacht Nummer Eins zu präsentieren. Für die USA birgt die Regionalisierung die Gelegenheit, sich in die Position der globalen Vormacht zu versetzen.

Zwar hat die Administration Bush die zurückerhaltene Handlungsfreiheit freiwillig wieder eingeschränkt, indem sie sie in der Golfkrise dem kol-

lektiven Führungsorgan der Vereinten Nationen ein- und unterordnete. Die seit 1985 gestiegene Bedeutung der UNO wurde damit nochmals erhöht. Wenn jedoch Präsident Bush und Außenminister Baker von Zeit zu Zeit verlauten ließen, die Vereinigten Staaten wären auch zu einem unilateralen Vorgehen bereit, so gaben sie die machtpolitische Position der USA in der regionalisierten Welt exakt wieder. Militärisch gesehen, also im Sachbereich der Sicherheit, können sie ihre ungeheure militärische Potenz ungehindert einsetzen. Sie haben die militärische Superiorität zurückgewonnen, die ihnen von der Sowjetunion seit Mitte der sechziger Jahre streitig gemacht worden war.

Die weltpolitische Handlungsfreiheit der Vereinigten Staaten vergrößert sich noch, wenn sie durch die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion unterstützt wird. Eine solche Kooperation hatte schon die erste Phase der Entspannung von 1972 bis 1975 charakterisiert. Es ist interessant, daß Präsident Ronald Reagan trotz seiner konfrontativen Politik gegenüber der Sowjetunion im Oktober 1985 mit seiner „Regionalen Friedensinitiative“ das Angebot eines amerikanisch-sowjetischen Kondominiums machte¹⁸). Beim Rückzug der Sowjetunion

¹⁸) Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 1), S. 305, 318.

aus Afghanistan wurde der Vorschlag erstmals praktiziert; die USA traten als Garantiemacht der Verträge auf. Bei der Bekämpfung der irakischen Invasion in Kuwait ist diese Kooperation zum Bündnis, fast sogar zur Waffenbrüderschaft vorangetrieben worden. Die Sowjetunion hat die amerikanische Politik nicht nur toleriert, sondern aktiv unterstützt. Sie folgte dabei ihrem „Neuen Denken“, gewiß auch dem Interesse, in der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten den Supermachtstatus zu bewahren. Den USA ihrerseits kam die Hilfe aus Moskau gelegen, weil sie nicht nur den ausdrücklichen Verzicht auf Widerstand signalisierte, sondern darüber hinaus den Einfluß der Vereinigten Staaten multiplizierte. Wenn sie

und die Sowjetunion in der Dritten Welt zusammenarbeiten, ist ihnen ein dominanter Einfluß gewiß. Nicht umsonst kam Präsident Bush seinem sowjetischen Kollegen Gorbatschow im September 1990 bis nach Helsinki entgegen, um dessen Zustimmung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sicherzustellen¹⁹⁾. Zwar wird es auch beiden zusammen nicht mehr gelingen, die Welt im Duopol global zu steuern. Das war nur in ihrem Konflikt möglich, der die Drohung der atomaren Weltzerstörung enthielt und damit global disziplinierend wirkte. Den jetzt entstandenen Regionalismus können die Supermächte nicht rückgängig machen, aber sie können ihn, wenn sie zusammenarbeiten, in seinen Wirkungen dämpfen.

V. Die regionale Zusammenarbeit

Die spektakuläre Zusammenarbeit der beiden Supermächte im Golfkrieg läßt leicht das Ausmaß ihrer globalen Kooperation in den Schatten treten. In den häufigen Treffen ihrer Außenminister wurden – und werden – alle relevanten Weltprobleme erörtert. Sie stimmen den Friedensprozeß im Nahen Osten miteinander ab, treten gemeinsam für eine Friedenskonferenz im Mittleren Osten ein, wirken beide, wenn auch getrennt, auf Israel und Syrien ein, um deren Widerstände gegen eine solche Konferenz abzubauen²⁰⁾. Bei der feierlichen Beendigung des angolischen Bürgerkriegs am 31. Mai 1991 erklärten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion in einer gemeinsamen Verlautbarung, daß sie „entschlossen seien, eine konstruktive Rolle bei der Beendigung von Konflikten in Afrika zu spielen, und bei der Förderung der politischen Konfliktlösungen, der Stärkung der Demokratie und der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bekämpfung von Hunger und Krankheit sowie der Verbesserung der Umwelt in dieser Region intensiv zusammenzuarbeiten“²¹⁾.

Diese Kooperation macht auch vor dem amerikanischen Hinterhof nicht Halt. Der Bürgerkrieg in El Salvador ist noch nicht beendet; Washington versucht offenbar ganz erfolgreich, die Sowjetunion auch in dieser Region zu engagieren. Moskau erklärte sich bereit, auf Kuba einzuwirken, damit die Insel die Waffenlieferungen an die Rebellen in El Salvador einstellt. Jedenfalls bemühten sich die beiden Supermächte, wie der sowjeti-

sche Außenminister Bessmertnych sagte, „um die Beruhigung einer Region, die den Vereinigten Staaten geographisch und uns in anderer Hinsicht so nahesteht“²²⁾.

Diese Formulierung gibt sehr plastisch wieder, welchen Grad der Kooperation das Verhältnis der beiden Supermächte inzwischen erreicht hat. Die Interessen der USA und der Sowjetunion sind derart vernetzt, daß jede Verringerung der Kooperation nur suboptimale Ergebnisse bringen könnte. Von der Zusammenarbeit hingegen profitieren beide. Die Sowjetunion behält ihren Status als Supermacht, wenn auch in einer geminderten Position. Die Vereinigten Staaten steigern durch die Partnerschaft mit der Sowjetunion ihre Handlungsfreiheit im Sachbereich der Sicherheit beträchtlich. Zwar wissen sie nicht, ob die Sowjetunion ihren Kurs der Kooperation und des weltpolitischen Verzichtes weiterhin beibehalten wird; von daher stammt die amerikanische Vorsicht. Bleibt die Sowjetunion als Staatsverband erhalten, könnte das Verhältnis zu den USA wegen des Sicherheitsdilemmas und des nuklearen Rüstungswettlaufs langfristig wieder beschädigt werden; es gehörte ein beträchtlicher Demokratisierungsschub in der Sowjetunion dazu, beides zu neutralisieren, bewahrt durch die gleichberechtigte Kooperation mit der realen Supermacht Nummer Eins ihren Status, wenn auch in der neuen Form der kooperierenden Weltmacht. Das „Neue Denken“ in der Sowjetunion korrespondiert mit der „Neuen Weltordnung“, die Präsident Bush verkündet hat. Man darf gespannt sein, wie lange die Übereinstimmung anhält.

¹⁹⁾ Vgl. das Kommuniqué von Helsinki in: USPIT, 115, vom 10. September 1990, S. 911.

²⁰⁾ Vgl. USPIT, 72, vom 15. Mai 1991, S. 25.

²¹⁾ Ebd., 79, vom 5. Juni 1991, S. 31.

²²⁾ Ebd., 86, vom 21. Juni 1991, S. 41.

Rüdiger Wolfrum: Die Aufgaben der Vereinten Nationen im Wandel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/91, S. 3–13

Der Beitrag befaßt sich mit den Aufgaben der Vereinten Nationen (Friedenssicherung im Rahmen der kollektiven Sicherheit, friedliche Beilegung von Streitigkeiten, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit der Staaten und Schutz der Menschenrechte) und deren Erfüllung. Dabei beruht der Beitrag auf der Prämisse, daß alle diese Aufgaben im Dienste der Friedensbewahrung stehen und insoweit als Einheit anzusehen sind.

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten der Vereinten Nationen hat sich im Laufe der Zeit deutlich gewandelt, im Vordergrund stehen inzwischen wirtschaftliche und soziale Fragen.

Insgesamt sind die Vereinten Nationen in einem ständigen evolutionären Prozeß begriffen. Dieser ist notwendig, um den wechselnden Bedürfnissen der Staaten und den sich wandelnden politischen Beziehungen zwischen den Staaten gerecht zu werden.

Volker Rittberger: Zur Politik Deutschlands in den Vereinten Nationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/91, S. 14–24

Aufgrund der veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen haben sich neue Handlungsspielräume für die Vereinten Nationen (VN) und die Politik der Bundesrepublik in den VN herausgebildet. Die Vereinigung beider deutscher Staaten führte dazu, daß größere Anforderungen an Deutschland in der Welt und in den VN gerichtet werden. Dementsprechend und angesichts der verstärkten Aufmerksamkeit, die den VN gewidmet wird, müssen die politisch Verantwortlichen in Deutschland sich der Frage stellen, inwieweit eine Neubestimmung deutscher VN-Politik notwendig geworden ist und welche Herausforderungen und Optionen sich für die zukünftige deutsche VN-Politik ergeben.

An ausgewählten Problembereichen der VN-Politik lassen sich Möglichkeiten aufzeigen, wie Deutschland mit einer interdependenzorientierten VN-Politik zu einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der VN beitragen kann. Das Ziel der zukünftigen deutschen VN-Politik sollte es sein, diese Optionen in den Bereichen kollektive Sicherheit, „peacekeeping operations“, Entwicklungszusammenarbeit, sowie Umwelt- und Menschenrechtsschutz in die Realität umzusetzen.

Otto Kimminich: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/91, S. 25–33

Die Absicht, den Menschenrechtsschutz zu fördern, kommt bereits in der Satzung der Vereinten Nationen zum Ausdruck. Die Organisation der Vereinten Nationen begann unverzüglich nach Inkrafttreten ihrer Satzung mit der Verwirklichung dieser Absicht. Sie errichtete eine Menschenrechtskommission und verabschiedete die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948.

Beim Aufbau eines effektiven Menschenrechtsschutzes konnten die Vereinten Nationen auf Ansätze zurückgreifen, die bereits in der Zeit des Völkerbunds vorhanden gewesen waren. Die Fortführung der damals begonnenen Arbeit (vor allem im Bereich des internationalen Flüchtlingsrechts) fügte sich in den Aufbau eines neuen Menschenrechtsschutzsystems ein. Mit den Menschenrechtspakten von 1966 wurde eine universale Rechtsgrundlage für den Menschenrechtsschutz geschaffen. An ihrer Verbesserung wird unablässig weitergearbeitet. Schwachstelle des internationalen Menschenrechtsschutzes ist der Vollzug, der nach wie vor weitgehend den Organen der souveränen Staaten überlassen bleibt. Internationale Kontrollsysteme sind nur schwach ausgebildet.

Ernst-Otto Czempiel: Die neue Welt der Supermächte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/91, S. 34–39

Zum Strukturwandel des internationalen Systems, der durch das Ende des Ost-West-Konflikts hervorgerufen worden ist, gehört das neue Verhältnis der Supermächte zueinander. Damit stehen vor allem die Vereinigten Staaten vor der Frage, wie sie sich gegenüber der Sowjetunion und ihrem „Neuen Denken“ verhalten sollen. Präsident Bush hat sich zwar entschieden, mit der Sowjetunion zu kooperieren, aber nicht, ihr direkt wirtschaftlich zu helfen. Höhepunkt dieser Zusammenarbeit war bisher die aktive und passive Übereinstimmung bei der Zurückweisung der Aggression des Irak.

Die Zukunft des neuen Verhältnisses ist jedoch ungewiß. Darauf deutet vor allem hin, daß die Aufrüstung der nuklearen Waffen auf beiden Seiten weitergeht und durch den START-Vertrag, der auf dem Juli-Gipfel in Moskau unterzeichnet worden ist, nicht beendet wurde. Hierin drückt sich eine Rivalität aus, die durchaus neue Machtkonflikte produzieren könnte.