

DIE VOLKSREPUBLIK CHINA AUF KONFERENZEN DER VEREINTEN
NATIONEN: AUF DEM WEGE ZU NEUEN ANSCHAUUNGEN IM VÖLKER-
RECHT ?

Robert Heuser

"Unter dem Himmel herrscht
große Unordnung, und die Si-
tuation ist ausgezeichnet."

I. Einleitung*)

Am 10. Oktober 1975 enthielt die Renmin-Ribao (Volkszeitung) die geschäftsmäßige Meldung, daß der Außenminister der Volksrepublik China¹⁾ und Leiter der chinesischen UNO-Delegation nach Peking zurückgekehrt sei. Qiao Gua-hua hatte nun schon zum fünften Mal sein Land in den Vereinten Nationen vertreten²⁾. Die Eröffnungssitzungen der 26. bis 30. Hauptversammlung waren stark geprägt von den rhetorischen Gemälden eines Mannes, der 1938 in Tübingen über taoistische Philosophie doktriniert, sich bald darauf als kommunistischer Propagandist betätigt hatte, seit 1949 zu einem der wichtigsten chinesischen Diplomaten aufgestiegen und dem 1971 die Aufgabe zugefallen war, Chinas Weg mit den Ländern der Dritten Welt vor den Vereinten Nationen zu verkünden. Neben Personalien und Verhalten der chinesischen Delegation (Abstimmung, Veto)³⁾ ist es insbesondere diese Strategie Chinas in der UNO, die seither im Zentrum des - auch publizistischen - Interesses steht⁴⁾. Dabei geht es um Fragen wie nach dem Stellenwert dieser Dritte-Welt-Diplomatie im Gesamtkonzept chinesischer Außenpolitik; Chinas Versuch, sich als Großmacht neuen Typs (schützend statt ausbeutend) darzustellen; der Effektivität von Chinas

Diplomatie bei den Entwicklungsländern etc. Solche Überlegungen berücksichtigend, soll hier eine mehr völkerrechtlich orientierte Fragestellung versucht werden. Gelegenheit dazu bietet Chinas Mitarbeit an in den Jahren 1972 und 1974 von den Vereinten Nationen veranstalteten internationalen Konferenzen, bei denen es um Probleme ging, "that call for institutional management of a global character"⁵⁾. Zeigten chinesische Delegierte eine Bereitschaft, im Rahmen von möglichen Lösungstechniken auch Völkerrecht zu berücksichtigen? Richard Falk ist der Ansicht, daß "questions of population policy should be shifted from the legally reserved domain of 'domestic jurisdiction' to the domain of 'international concern'". Und: "The same reasoning that underlies the internationalization of questions of genocide and racial oppressions applies to population policy". Denn: "A failure to adopt rational and humane population policies on the national level causes serious adverse consequences on the international level (and) ... violates minimum world community standards applicable to group welfare within national boundaries"⁶⁾. Von der in Stockholm angenommenen "Erklärung über die Umwelt des Menschen" sagte der Generalsekretär der Umweltkonferenz, Maurice Strong, im Oktober 1972 in der Hauptversammlung: "It provides an indispensable basis for the establishment and elaboration of new codes of international law and conduct which will be required to give effect to the Principles set out in the Declaration"⁷⁾. Die Notwendigkeit der "internationalization of environmental concern" wird seit langem betont⁸⁾.

Mit der Frage, wie China zu solchen Postulaten steht, überschneidet sich eine andere: Inwieweit haben sich bestimmte Voraussagen, die auf eine Angleichung gewisser chinesischer Völkerrechtsauffassungen für den Fall der Mitwirkung der Volksrepublik China in der Weltorganisation zielten,

realisiert⁹⁾? Theoretische Äußerungen fehlen seit mehr als einem Jahrzehnt völlig, sieht man ab von den notwendigerweise kursorischen Feststellungen chinesischer Interviewpartner¹⁰⁾. Wichtigstes Erkenntnismedium chinesischer völkerrechtlicher Auffassungen bleibt somit die Praxis.

II. Die Konferenzen. Intentionen der Staaten.

Chinas Argumentationsmuster.

Die Absicht dieses Artikels soll insbesondere an Chinas Mitwirkung auf den UNO Konferenzen in Stockholm (Umweltschutz), Bukarest (Weltbevölkerung) und Rom (Welternährung) Gestalt gewinnen. Ausgeklammert bleiben die Seerechtskonferenzen in Caracas und Genf, an denen China zwar ein hochgradiges Interesse gezeigt hat, die aber ob ihrer spezifisch seerechtlichen Fragen gesondert behandelt werden sollten¹¹⁾ sowie die UNIDO Konferenz in Lima und die UNO-Weltkonferenz des Internationalen Jahres der Frau in Mexiko, die beide 1975 abgehalten worden sind, gegenüber den Konferenzen von 1972 und 1974 für die hier verfolgte Absicht aber keine zusätzlichen Gesichtspunkte ergaben.

1. Alle drei Konferenzen, deren Thematik sich teilweise überschneidet, waren auf Anregung von industrialisierten Staaten einberufen worden; von Staaten also, denen die aufziehenden ökologischen (im weitesten Sinne) Probleme zuerst bewußt geworden waren und deren eigener wirtschaftlicher Entwicklungsstand den Blick auf umweltschützende Maßnahmen nicht nur nicht verbietet, sondern gebietet. Für die Lösung der sich aus der Begrenztheit der Naturressourcen, der unkontrollierten Zerstörung der Umwelt und dem Wachstum der Weltbevölkerung ergebenden Probleme fordern sie "internationale Zusammenarbeit" und "globale Lösungen"¹²⁾.

Den meisten Entwicklungsländern, wo nicht so sehr die "Lebensqualität" als das Leben selbst gefährdet ist, stellen sich andere Prioritäten. Ihnen geht es an erster Stelle um den Aufbau ihrer nationalen Ökonomien. Entwicklung wird als Voraussetzung zur Lösung der meisten der sich aus hohen Bevölkerungsziffern und unzureichender Ernährung ergebenden Mißständen begriffen. Man fürchtet nicht zu Unrecht, daß die Mittel, welche die Industriestaaten zur Durchführung von Umweltmaßnahmen aufwenden, letztlich zu Lasten der Entwicklungsländer sich auswirken. Höhere Preise für notwendige Importe von Produktionsgütern aus den entwickelten Ländern könnten die Folge sein. Zu den malthusianischen Ansichten der Vereinigten Staaten vertreten einige Entwicklungsländer - z.B. Argentinien - die Ansicht, daß wirtschaftliches Wachstum weniger die Kontrolle, als die Zunahme der Bevölkerung erfordere.

2. In diesem Interessen- und Prioritätenkontext hatten die Vertreter Chinas zu agieren. Sie bezeichneten, wie schon desöfteren zuvor, die Situation als "ausgezeichnet": "Unruhe herrscht in der Welt, und die Völker marschieren mit Riesenschritten vorwärts".

Das Agitations- und Argumentationsmuster der chinesischen Delegierten war bei allen drei Konferenzen dasselbe: Die Eröffnungsrede des jeweiligen Delegationsleiters beginnt mit einem Hinweis auf die Unrechtmäßigkeit der Vertretung gewisser Staaten (Südvietnam, Kambodscha); unter einer bestimmten Konstellation für die chinesische Delegation vielleicht ein Grund, die Mitarbeit zu versagen. Es folgt der Hauptteil, bestehend aus einer, stets auf den (Sozial)-Imperialismus hinzielenden, Analyse des jeweiligen Problemfeldes in schablonierter marxistisch-leninistischer Terminologie und durchwirkt von maoistischer Zukunftsmeta-

physik sowie einer kurzen Behandlung konkreter Vorschläge für die Arbeit mit den Konferenzthemen. Am Ende der jeweiligen Konferenz erfolgt, meist durch den stellvertretenden Delegationsleiter, eine Zusammenfassung der Konferenzarbeit, die insbesondere die Reaktion der chinesischen Delegierten auf die angenommenen Empfehlungen artikuliert, Unterstützung zusichert oder Vorbehalte unterstreicht.

3. Die erste Konferenzteilnahme Chinas im Rahmen der Vereinten Nationen fand auf der Dritten Welthandelskonferenz (UNCTAD) in Santiago im Frühjahr 1972 statt. Die chinesischen Delegierten, unerfahren hinsichtlich der Organisation solcher Konferenzen und der mit den anstehenden Problemen direkt verknüpften Wirtschaftssystemen, leisteten fast ausschließlich politische Beiträge¹³⁾ und bemühten sich um bilaterale Vereinbarungen am Rande der Konferenz¹⁴⁾.

III. Die Umwelt-Konferenz in Stockholm

1. In Ausführung eines Beschlusses der Vollversammlung aus dem Jahre 1968 wurde zwischen dem 5. und 16. Juni 1972 in Stockholm eine Konferenz über Fragen der menschlichen Umwelt abgehalten. In der von Schweden initiierten Resolution¹⁵⁾ heißt es zum Zweck dieser Konferenz: "...to provide a framework for comprehensive consideration within the United Nations of the problems of human environment in order to focus the attention of Governments and public opinion on the importance and urgency of this question and also to identify those aspects of it that can only or best be solved through international cooperation and agreement". Die Generalversammlung des folgenden Jahres (1970) konkretisierte dann den Hauptzweck der Konferenz dahingehend, "to provide guidelines for actions by governments and inter-

national organizations designed to protect and improve the human environment ..."¹⁶⁾.

2. Ein von der 24. Tagung der Vollversammlung (1969) gebildeter Vorbereitender Ausschuß¹⁷⁾ bestand aus Vertretern von 27 Staaten; darunter die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, nicht aber China. Während der vier Sitzungen dieses Ausschusses¹⁸⁾ wurde eine "Declaration of the Human Environment" ausgearbeitet, die "rights and obligations of citizens and governments"¹⁹⁾ hinsichtlich der Umwelt formulierte und aus einer Präambel sowie 23 Grundsätzen bestand²⁰⁾. Die im Vorbereitungskomitee vorherrschende Tendenz sowie die in der Presse erörterte Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Regimes im Bereich des Umweltschutzes führte bei Vertretern der Entwicklungsländer zu erheblicher Besorgnis, die auch durch den sog. Founex-Report²¹⁾ kaum beschwichtigt werden konnte. Dies umso weniger als in dem Entwurf der "Erklärung" die besondere Situation der Entwicklungsländer nur geringen Ausdruck gefunden hatte.

3. Mit dieser für sie günstigen Lage sah sich die dreißigköpfige Delegation Chinas konfrontiert, die - ungehindert durch eine abwesende Sowjetunion - am 10. Juni 1972 durch ihren Leiter, den Stellvertretenden Minister für Brennstoffe und Chemische Industrie, Tang Ke, ihren "Standpunkt über Umweltschutz"²²⁾ der Konferenzvollversammlung erläuterte. Die Schädigung der menschlichen Umwelt sei "hauptsächlich das Ergebnis der Entwicklung vom Kapitalismus zum Imperialismus". Auf die Bedenken vieler Entwicklungsländer eingehend, betonte Tang: "Wir müssen nicht aus Angst vor Verunreinigung und Schädigung der Umwelt darauf verzichten, unsere eigene Industrie zu entwickeln". Sei dies doch "eine wichtige Seite ihrer (der Entwicklungsländer) Bemühungen, sich von der wirtschaftlichen Kontrolle

des Imperialismus, Kolonialismus und Neokolonialismus zu befreien und unabhängig, stark und wohlhabend zu werden". Die Entwicklung Chinas des letzten Vierteljahrhunderts habe deutlich gemacht, daß Entwicklung und Umweltschutz zu harmonisieren seien. Chinas Haltung zu umstrittenen Konferenzthemen wurde kurz dargetan. Man unterstütze die Entwicklungsländer beim Aufbau einer modernen Wirtschaft und vertrete die Auffassung, daß jeder Staat das Recht habe, "den Standard und die Politik seiner eigenen Umwelt angesichts seiner eigenen Bedingungen zu bestimmen". Jede internationale Politik und Maßnahme in diesem Bereich habe die Souveränität aller Länder zu respektieren und den langfristigen Interessen der armen Länder zu entsprechen. Andernfalls sei Umweltschutz nichts als ein Vorwand für Kontrolle und Plünderung. In solchem Falle hätten die "Opferländer das Recht, dagegen Sanktionen anzuwenden und Entschädigung von jenen schuldigen Ländern zu fordern, die auf ihre Souveränität übergreifen, ihre Ressourcen schädigen und ihre Umwelt verunreinigen...".

4. Angesichts solchen Unterschieds zwischen der chinesischen Position und den Formulierungen der "Erklärung" durch das Vorbereitungskomitee war es nicht erstaunlich, daß China ein Ad-hoc-Komitee zur Revision der "Erklärung" forderte, ein Antrag, der von Iran zu Gunsten eines Arbeitsausschusses modifiziert worden war²³⁾. Tang Ke hatte bereits am 8. Juni dazu erklärt: "Die 'Deklaration über menschliche Umwelt' ist ein internationales Dokument, das die Interessen der Völker angeht. Unserer Meinung nach muß es von allen Ländern der Welt nach eingehenden Diskussionen und Konsultationen verfaßt werden. Aber auf der ursprünglichen Tagesordnung dieser Konferenz war nicht nur kein Sonderkomitee festgesetzt, das tiefer gehende und umfangreichere Diskussionen vornehmen sollte ... Mehr noch, es wurde behaupt-

tet, daß es nicht notwendig sei, irgendeine Abänderung an dem Deklarationsentwurf zu treffen, wodurch man beabsichtigte, ihn den über hundert an der Konferenz teilnehmenden Ländern aufzuzwingen. Das ist offensichtlich unvernünftig ..."²⁴⁾. In dem am 8. Juni eingesetzten Arbeitsausschuß bemühte sich China um weitgehende Annahme seiner Vorschläge, die sieben der vom Vorbereitungs Komitee unterbreiteten Artikel zu ändern und einen neuen hinzuzufügen suchten. Zwar wurde ein offizielles die chinesischen Vorschläge enthaltendes Dokument nicht veröffentlicht, von dem in der "Peking Rundschau" enthaltenen "Zehn-Punkte-Programm"²⁵⁾ ließen chinesische Delegierte jedoch verlauten, daß dieses Programm ihre Vorschläge zwar nicht vollständig, im wesentlichen aber zutreffend wiedergebe²⁶⁾. Chinas Änderungsvorschläge dienten der doppelten Aufgabe einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer und einer unmißverständlichen Betonung staatlicher Souveränität. Nach chinesischer Auffassung stehen beide Zielrichtungen im Verhältnis einer *conditio sine qua non* zueinander, was Tang Ke in seiner Rede am Beispiel Chinas zu verifizieren gesucht hatte.

In den ersten beiden Grundsätzen werden Interdependenzen unterstrichen, die nach chinesischer Auffassung bisher nicht genügend berücksichtigt worden waren, auf die Tang Ke allerdings schon hingewiesen hatte. So dürfen die vorrangigen Prioritäten der Entwicklungsländer zur Entwicklung von Industrie und Landwirtschaft nicht durch Maßnahmen des Umweltschutzes tangiert werden. Vielmehr: "Die wirtschaftliche Entwicklung und der soziale Fortschritt sind unentbehrliche Voraussetzung für Schutz und Verbesserung der Umwelt des Menschen". "Umwelt" wird vor dem Hintergrund der Verhältnisse, wie sie in vielen Ländern der Drit-

ten Welt herrschen, grundlegend anders aufgefaßt als in Industriestaaten. "Umstände und Wesen dieser beiden Dinge sind völlig verschieden und müssen daher unterschiedlich behandelt werden". Es liegt nahe, daß China daraus den Grundsatz ableitet, daß "alle Länder das Recht (haben), ihre Umweltpolitik ihren eigenen Umständen entsprechend auszuarbeiten". Desweiteren wird auf die "Beziehungen zwischen Bevölkerungszunahme und Erhaltung der Umwelt" (2. Grundsatz) hingewiesen. Hier steht an erster Stelle Maos: "Von allen Dingen in der Welt ist der Mensch das Wertvollste". Dieser Satz ist in den fünften Abschnitt der Präambel der endgültigen Stockholmer "Erklärung" eingegangen²⁷⁾. Das Volk treibe den sozialen Fortschritt voran und schaffe den gesellschaftlichen Reichtum. Bevölkerungszunahme verursache durchaus zusätzliche Schwierigkeiten für die Bemühungen um Erhaltung der Umwelt; vernünftige Planung könne aber zu deren Überwindung viel beitragen. Zu "irgendwelchen pessimistischen Anschauungen" bestehe kein Anlaß. Damit war die chinesische Haltung für die auf der Konferenz in Bukarest zu behandelnden Fragen vorgezeichnet. - In den Prinzipien drei und vier ist die chinesische Analyse der Ursachen der Umweltprobleme enthalten. Neben den "gesellschaftlichen Ursachen der Umweltverschmutzung", die durch die Entwicklung des Kapitalismus zum Imperialismus gekennzeichnet seien, hätten die "Aggressionskriege des Imperialismus, Kolonialismus und Neokolonialismus" zur Schädigung der Umwelt geführt. Eine solche Bestandsaufnahme der Ursachen veranlaßte China zu seiner alten Forderung, daß alle Kernwaffen "allseitig verboten und restlos vernichtet" werden müssen. Ein erster Schritt bestünde in dem Abschluß eines Abkommens der Nuklearstaaten zwecks Nichtanwendung von Atomwaffen. Es ist nicht auszuschließen, daß Chinas Hinweis auf den umweltschädigenden Einfluß moderner Waffen in der Stockholmer

Enderklärung spürbar geworden ist (vgl. Prinzip 26), ein "Nichtanwendungsvertrag" ist aber nicht erwähnt. Die Annahme des Prinzips 26 in dieser Form war der Hauptgrund für Chinas Abwesenheit bei der Schlußabstimmung, wie sich aus der Erklärung Tang Kes vom 16. Juni ergibt: "... Besonders hinsichtlich der Frage der Kernwaffen bekräftigte die chinesische Delegation den konsequenten Standpunkt der chinesischen Regierung und brachte den Vorschlag vor über allseitiges Verbot und restlose Vernichtung von Kernwaffen zwecks gründlicher Bereinigung nuklearer Bedrohung und Verunreinigung. Das steht im Einklang mit den Interessen der Völker der ganzen Welt. Aber wegen der hartnäckigen Opposition und Behinderung von seiten der Supermächte und deren äußerst wenigen Gefolgsleuten wurde dieser unser Vorschlag nicht in die Deklaration geschrieben. Und die in der gegenwärtigen Deklaration formulierten Ansichten sind für unsere Delegation unannehmbar"²⁸⁾.

Im fünften Grundsatz wird das Recht aller Länder, ihre natürlichen Ressourcen vor Zerstörung zu schützen, betont, ein Recht, das im siebten Grundsatz mit einer Sanktion versehen wird: "Jegliches geschädigte Land hat das Recht, von den schuldigen Ländern (i.e. solche, die die Umwelt anderer Länder "ernstlich verschmutzen und vergiften") Entschädigung zu fordern"²⁹⁾. Ein solcher Anspruch wurde von der Arbeitsgruppe nicht akzeptiert und erscheint auch nicht in Prinzip 22 der Endfassung der "Erklärung". Schon die Unklarheiten über die Voraussetzungen der Anspruchsentstehung mag hier zur Ablehnung des chinesischen Vorschlags geführt haben. Aufgenommen wurde ein solcher Schadenersatzanspruch jedoch in Art. 4 (f) der "Erklärung über die Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung", welche die UN-Vollversammlung auf ihrer sechsten Sondersitzung (1974)

angenommen hat³⁰⁾.

Die chinesischen Vorschläge sechs, acht, neun und zehn enthalten Anregungen für von den Regierungen zu treffenden Maßnahmen, die zum Teil in die Enderklärung eingegangen sind. So erscheint dort in Art. 6 nach dem Hinweis auf ein Verbot des Ausstoßes von schädlichen Stoffen der Schlußsatz aus dem sechsten chinesischen Änderungsvorschlag: "Der gerechte Kampf der Völker aller Länder gegen Umweltschäden ... muß ... unterstützt werden". - Der achte chinesische Vorschlag, wonach Regierungen sich bemühen müssen, Wissenschaft und Technik in den Dienst des Umweltschutzes zu stellen, entsprach insoweit bereits Art. 15 des Entwurfs des Vorbereitungskomitees und ist auch in Art. 18 der Enddeklaration enthalten. Die weitergehende chinesische Forderung jedoch, daß "fortgeschrittene wissenschaftliche und technische Erkenntnisse auf diesem Gebiet nicht monopolisiert werden (dürfen), sondern popularisiert und kostenlos den bedürftigen Ländern ... zur Verfügung gestellt werden (müssen)",³¹⁾ wurde von der Arbeitsgruppe abgelehnt. Art. 20 der Endfassung sieht erheblich zurückhaltendere Formen der Bereitstellung wissenschaftlicher Informationen vor³²⁾. - Die im neunten chinesischen Vorschlag enthaltene Forderung nach Einrichtung eines internationalen Umweltfonds entsprach Art. 9 des vorbereitenden Entwurfs und erscheint auch in Art. 12 des Schlußtextes. Aber auch hier wurde Chinas weitergehende Forderung, den Fonds durch die wichtigsten Industrieländer, "besonders von den Ländern, die international die Umwelt am schlimmsten verschmutzen", finanzieren zu lassen, abgelehnt. - Im letzten Änderungsvorschlag kommen Chinas Bedingungen für "Internationale Zusammenarbeit zur Erhaltung der menschlichen Umwelt" zur Sprache. Der Entwurf des Vorbereitungskomitees war in Art. 22 allgemein

davon ausgegangen, daß "Cooperation through international agreements or otherwise ..." wesentlich sei für Verhütung und Reduzierung schädlicher Umwelteinflüsse, und zwar "in such a way that due account is taken of the interests of all States". In Stockholm wurde im Text des Art. 24 "Souveränität" bevorzugt, und ein Satz wurde hinzugefügt, der den chinesischen Vorschlag wiedergab: "Alle Formen solcher Zusammenarbeit und alle Aktionen auf diesem Gebiet müssen im Geist umfassender Konsultationen und der Gleichberechtigung aller Völker, ob groß oder klein, durchgeführt werden." Ein Schlußsatz fügt hinzu, daß Umweltschutz nicht zum Vorwand dienen dürfe, "die Souveränität eines Landes zu verletzen und sich in dessen innere Angelegenheiten zu mischen". Dabei handelt es sich um eine Hervorhebung der im umweltbezogenen Kontext relevanten Teile der "Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz", die China als generelle Grundlage zwischenstaatlicher Beziehungen betrachtet.

Von den auf den Entwurf des Vorbereitungskomitees zielenden chinesischen Änderungsvorschlägen waren somit drei abgelehnt (Atomwaffen, Schadenersatzanspruch, kostenlose wissenschaftliche Information) worden. Die vier anderen - weniger umstritten - fanden Eingang in die Endfassung.

Tang Kes Schlußansprache³³⁾ diente der Rechtfertigung von Chinas Abwesenheit bei der Endabstimmung, ein Verhalten, das gerade bei den Ländern der Dritten Welt Erstaunen auslöste und Chinas mangelndes Vertrautsein mit weniger einschneidenden Praktiken der Äußerung von Nichtübereinstimmung erkennen läßt. Nicht nur die "hauptsächliche gesellschaftliche Ursache der Umweltverschmutzung" komme in der "Deklaration" nicht deutlich genug zum Ausdruck, auch und - wie oben erwähnt - insbesondere sei die Nichtbeachtung des chinesischen Standpunktes hinsichtlich der Frage der

Kernwaffen für die chinesische Delegation unannehmbar. Die Vereinigten Staaten hatten wegen des ihnen nicht akzeptierbar erscheinenden Art. 12 der "Erklärung" lediglich ein interpretierendes Memorandum bemüht und so die grundsätzliche Mitwirkung an der Abstimmung ermöglicht. Die Chinesen scheinen demgegenüber das Prinzip der Einstimmigkeit zu bevorzugen, denn: "... wir schreiben in der Deklaration Ansichten nieder, mit denen wir alle einverstanden sind, und schreiben in die Deklaration nicht solche Ansichten nieder, über die wir Meinungsverschiedenheiten haben, und lassen sie für spätere Lösungen zurück"³⁴⁾.

Der Bericht der Stockholmer Konferenz, einschließlich der "Erklärung" und einer Empfehlung, ein UNO-Umweltprogramm basierend auf freiwilligen Beiträgen zu gründen, wurde im Oktober und November 1972 vom zweiten Komitee der Hauptversammlung erörtert³⁵⁾. Nach dem in Stockholm angenommenen Plan sollte der Regierungsrat (governing council) der Umweltbehörde nach derselben Formel gewählt werden wie der des Wirtschafts- und Sozialrates. Das Zweite Komitee nahm jedoch einen Änderungsantrag dahingehend an, daß die Vertretung der Entwicklungsländer erweitert wurde. China unterstützte diese Änderung, während die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion sie ablehnten³⁶⁾. Im Dezember wurde China von der Hauptversammlung in den Regierungsrat der UN-Umweltbehörde gewählt³⁷⁾.

IV. Die Dritte Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest.

Auf Grund eines Beschlusses des Wirtschafts- und Sozialrats³⁸⁾ wurde die Dritte Weltbevölkerungskonferenz³⁹⁾ in Bukarest einberufen, wo sie vom 19. bis 30. August 1974 tagte. In dem erwähnten Beschluß heißt es: "The Conference

shall be devoted to consideration of basic demographic problems, their relationship with economic and social development, and population policies and action programs needed to promote human welfare and development". Entsprechend dieser Resolution wurde vom Generalsekretär ein Vorbereitungskomitee bestellt, das sich nicht aus Delegierten der Mitgliedsstaaten, sondern aus den Repräsentanten verschiedener UN-Organisationen zusammensetzte⁴⁰⁾. Daneben berief der Generalsekretär eine Beratergruppe, bestehend aus Experten, die den Entwurf eines der Konferenz vorzulegenden "World Population Plan of Action"⁴¹⁾ vorbereiteten. Dieser Plan trat für eine Reduzierung der Bevölkerungswachsraten von 2 auf 1,7% bis 1985 ein. Im weiteren empfahl er den Staaten bestimmte diesem Ziel dienende Methoden. Im Gegensatz zu den Konferenzen in Stockholm und Rom (Ernährung, unten V) war die Schaffung einer neuen internationalen Behörde nicht vorgesehen. In keinem der beiden vorbereitenden Gremien hatte ein Vertreter Chinas mitgewirkt. Allerdings war dem Vorbereitungskomitee eine schriftliche Stellungnahme Chinas zugegangen⁴²⁾.

Chinas Haltung war im Grundsatz spätestens seit der Stockholmer Konferenz bekannt. Auch auf der Sitzung des Gesamtkomitees der 29. Tagung der UNO-Wirtschaftskommission für Asien und den Fernen Osten (ECAFE) im April 1973 hatte ein chinesischer Delegierter Gelegenheit, Chinas Standpunkt in der Bevölkerungsfrage darzutun⁴³⁾. Der Mensch, "das Wertvollste", ist der "entscheidende Faktor der Produktivkräfte der Gesellschaft". Er ist erst Produzent, dann Konsument, und er produziert mehr als er konsumiert. Zwar können infolge des Bevölkerungswachstums "einige Probleme auftreten", doch dies "hat seinen Grund in verschiedenen Hindernissen, welche die Entwicklung der Produktivkräfte der Gesellschaft

blockieren". Die Geschichte zeige aber, "daß das Volk stets in der Lage ist, ... die unablässige Entwicklung der Produktivkräfte der Gesellschaft zu fördern und immer mehr gesellschaftlichen Reichtum zu schaffen". Der Mensch könne nicht primär als Konsument, und somit das Wachsen der Bevölkerung nicht als Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung betrachtet werden. Hauptursache von Armut und Rückständigkeit seien Imperialismus, Kolonialismus und Neokolonialismus. Solche Diagnose impliziert die Therapie: Kampf gegen die Supermächte, Erlangung von staatlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit. China selbst habe die Wirksamkeit solchen Vorgehens unter Beweis gestellt. Bevölkerungspolitik sei natürlich eine wichtige Aufgabe. In China wird sie "planmäßiges Bevölkerungswachstum" genannt. In verschiedenen Gegenden sei verschieden vorzugehen. So würde in den dünnbesiedelten Gebieten der nationalen Minderheiten das Wachstum der Bevölkerung gefördert. Abschließend stellte der chinesische Delegierte fest: "Wir meinen, daß das Festlegen einer Bevölkerungspolitik eine innere Angelegenheit der verschiedenen Länder ist. Infolge der ungleichen Bedingungen der verschiedenen Länder kann man nicht danach streben, künstlich eine einheitliche Bevölkerungspolitik festzulegen. Vorausgesetzt, daß man die Souveränität der verschiedenen Länder voll achtet, ... ist es ohne Zweifel nützlich, internationale Erfahrungen in bezug auf die Bevölkerung und die Geburtenplanung auszutauschen...".

Dem entspricht - fast im Wortlaut - die erwähnte Stellungnahme, die die chinesische Regierung dem Vorbereitungskomitee zukommen ließ. Der Vorliebe der Chinesen für das ständige Wiederaufgreifen einer einmal eingeführten Formulierung entsprechen auch weite Teile der Rede des chinesischen stellvertretenden Gesundheitsministers und Delegati-

onsleiters in Bukarest, Huang Schu-ze⁴⁴⁾. Auch als Ursache des Bevölkerungsproblems wird der Imperialismus genannt und keinesfalls "Überbevölkerung" als solche. Auf mögliche Aktionen der Konferenz nur kurz eingehend, wies Huang darauf hin, "daß die Formulierung und Durchführung der Bevölkerungspolitik, die Festlegung der Bevölkerungsziffer, die Volkszählung und die Bekanntmachung der Statistiken ... im Rahmen der inneren Angelegenheiten und der Souveränität jedes Landes liegen". Technische Kooperation und Hilfsprogramme hätten insbesondere den Prinzipien der Freiwilligkeit der betroffenen Parteien, der Respektierung der staatlichen Souveränität sowie der Förderung des Selbstvertrauens der Empfänger ohne zusätzliche Bedingungen zu folgen⁴⁵⁾. Neben der häufig geäußerten Opposition Chinas gegenüber allen Versuchen der Supermächte, "unter dem Vorwand der Bevölkerungsexplosion" in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zu intervenieren, betonte Huang, daß China "die Versuche gewisser internationaler Organisationen, die Souveränität der Empfängerländer zu verletzen, indem Hilfe an die Bedingung der Senkung der Bevölkerungswachstumsrate geknüpft wird", ablehnt. Huang erläuterte nicht, um welche Organisation oder welchen Vorschlag einer solchen Organisation es sich handelt. Ein solcher Vorschlag lag der Konferenz jedenfalls nicht vor. In dem Entwurf des Aktionsplans waren lediglich einige numerische Zielvorstellungen für die Einschränkung des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern bis zum Jahre 1985 vorgesehen. Selbst solche Anhaltspunkte scheinen also der chinesischen Auffassung einer lokalen Bestimmung der Bevölkerungspolitik zu widersprechen.

Der von der Konferenz angenommene "Aktionsplan zur Weltbevölkerung" besteht aus nicht verbindlichen Empfehlungen für die mögliche Ausgestaltung bevölkerungspolitischer

Maßnahmen der Regierungen⁴⁶⁾. Art.14 enthält das Grundprinzip, daß die Formulierung von Bevölkerungspolitik "is the sovereign right of each nation". Es heißt jedoch weiter, daß "international co-operation should play an important role ...". Chinas Auffassung spiegelt sich in Art.14 (a), (b) und (c), in denen es heißt, daß "mankind's future can be made infinitely bright", daß "true development can not take place in the absence of national independence and liberation" und daß "population and development are inter-related ...". In Art.14 (k) wird aber betont, daß "the growing interdependence among countries makes international action increasingly important to the solution of development and population problems".

In der Schlußrede der chinesischen Delegation faßte deren stellvertretender Leiter, Li Ding-quan, die Konferenz als Entwicklung und Entfaltung des "Geists der 6.Sonder-tagung der UNO-Vollversammlung" und als "Erwachen und Einheit der Dritten Welt" zusammen⁴⁷⁾. Konsequenterweise habe die Auffassung der Entwicklungsländer, "daß die Ausarbeitung und Durchführung der Bevölkerungspolitik im Rahmen der Souveränität jedes Landes liegt", im Aktionsplan "teilweise Eingang gefunden". Li betonte, daß "die chinesische Delegation im großen und ganzen dieses Dokument (billigt), weil es einige Gesichtspunkte und Vorschläge der Dritten Welt über die Bevölkerungsfrage enthält" und zitierte beispielhaft aus den Artikeln 14 (a), (b) und (c), in denen chinesische Ansichten in den Text eingegangen waren. Aber auch jetzt bedauerte der chinesische Delegierte, daß das angenommene Dokument nicht die chinesische Lesart von Diagnose und Therapie des Bevölkerungsproblems widergebe. Li hebt besonders hervor, daß "obwohl das Dokument im Prinzip die Respektierung der staatlichen Souveränität anerkennt, es dennoch Ziffern für die Beschränkung des Bevölkerungswachstums (ent-

hält) und versucht, diese den Entwicklungsländern aufzuzwingen". Daß diese Ziffern als Basis für "Revision und Bewertung" dienen sollen, ist nach chinesischer Ansicht "in Wirklichkeit eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder und die Übergangung ihrer Souveränität"⁴⁸). An erhellenden Erläuterungen zu dieser Einschätzung läßt es Li missen, was angesichts von Aussagen und Selbstverständnis des Plans auch schwierig gewesen wäre. An mehreren Stellen wird im Plan das Prinzip der Staatensouveränität deutlich unterstrichen. Hinsichtlich der Zielvorstellungen im Bereich des Bevölkerungswachstums heißt es dort klar, daß es sich nur um Empfehlungen handelt, die nur dann in Betracht zu ziehen sind, wenn eine Regierung von sich aus festgestellt hat, daß sie mit der derzeitigen Situation unzufrieden ist. Weiterhin wird bestätigt, daß jegliche Bevölkerungspolitik sich an den lokalen Gegebenheiten zu orientieren hat. Eine Nachprüfung einschlägiger Unternehmungen ist nur vorgesehen, um über Art, Geeignetheit oder Effizienz der Maßnahmen zu unterrichten, nicht etwa zur Ermittlung von "Tatbestandsvoraussetzungen" zwecks Anwendung von Sanktionen. Ebenso verhält es sich mit den Empfehlungen, welche die Staaten zum Sammeln und Publizieren demographischer Daten auffordern. Natürlich: dahinter steht die Auffassung des Plans, daß solche Maßnahmen wünschenswert sind. In diesem Sinne mögen Staaten, die zur Erstellung und Veröffentlichung solcher Übersichten nicht bereit sind, in der Tat einen gewissen Druck verspüren, ihre Einstellung zu ändern. Der Plan selbst jedoch konnte in keiner Weise irgendwelche Verpflichtungen kreieren. Es ist daher festzustellen, daß es sich bei Lis Einwand um eine der bisher extremsten Ausformungen der chinesischen Souveränitätsdoktrin handelte.

V. Die Welternährungskonferenz in Rom

Auf Vorschlag der Vereinigten Staaten nahm die Hauptversammlung im Dezember 1973 eine Resolution⁴⁹⁾ an, in der von einer Welternährungskrise gesprochen und wo die Aufgabe einer Welternährungskonferenz wie folgt definiert wurde: "... developing ways and means whereby the international community as a whole could take specific action to resolve the world food problem". Es heißt weiterhin, daß die Konferenz den Mitgliedsstaaten als Forum zur Diskussion der Probleme der Weltnahrungsmittelversorgung dienen könnte und daß sie "... should ... place emphasis on additional measures for increasing food production, consumption and trade of developing countries". Die so konzipierte Aufgabe der Konferenz machte deutlich, daß man eher das Beispiel der Stockholmer als das der Konferenz von Bukarest vor Augen hatte: Es sollte primär um die Ausarbeitung von Empfehlungen gehen, die direkte UNO-Kompetenzen im Bereich der Ernährung anpeilten und erst in zweiter Linie sollte den Regierungen entsprechende Empfehlungen unterbreitet werden. Die Konferenz sollte dem Wirtschafts- und Sozialrat berichten und ihre Empfehlungen der Hauptversammlung und anderen UN-Stellen zur Endentscheidung vorgelegt werden. Der Generalsekretär setzte ein Vorbereitungssekretariat ein, das, wie in Bukarest, nicht aus Vertretern der Mitgliedstaaten, sondern aus den Repräsentanten verschiedener UN-Organisationen bestand⁵⁰⁾.

In seiner Eröffnungsrede hatte der Generalsekretär darauf hingewiesen, daß alle Maßnahmen im Bereich der unbedingt notwendigen Erhöhung der Lebensmittelproduktion "im Rahmen einer globalen Strategie" getroffen werden müssen⁵¹⁾. U.S. Staatssekretär Kissinger entwickelte diesen Ansatz in seiner "Fünf-Punkte-Plattform für gemeinsame Aktionen"⁵²⁾.

fort. Er schloß mit der These: "Global community is no longer a sentimental ideal, bit a practical necessity".

Chinas Auffassungen wurden von Delegationsleiter und Vizeminister für Land- und Forstwirtschaft Hao Zhong-shi dargelegt⁵³⁾. Die Analyse der gegenwärtigen Welternährungslage erfolgte gemäß dem von Stockholm und Bukarest vertrauten Muster. Auf konkrete Maßnahmen zu sprechen kommend, meinte Hao, daß es notwendig sei, Ländern mit akuten Ernährungsschwierigkeiten "rechtzeitig und wirksame Hilfe in allen Formen" zukommen zu lassen; insofern müßten die entwickelten Länder "die hauptsächliche Verpflichtung auf sich nehmen", während sich die Entwicklungsländer auf freiwilliger Basis gegenseitig unterstützen könnten. Gemäß des Prinzips der strikten Beachtung der Souveränität des Empfängers müsse jede Hilfe bedingungslos gewährt werden. Hao betonte: "Es ist unzulässig, die Empfängerländer unter Mißbrauch der Lebensmittelhilfe durch Zinswucher auszubeuten und zu erpressen, oder ihre Schwierigkeiten zu benutzen, um auf Rückzahlung der Schulden zu drängen". Die Forderung der Entwicklungsländer nach Übergabe landwirtschaftlicher Technologie von den entwickelten Staaten sei "vernünftig". Solche Übergabe "sollte praktisch, wirksam, wirtschaftlich und passend zum Gebrauch sein". Insofern hatte China also seine (zurückgewiesene) Stockholmer Position nach kostenloser Technologieweitergabe aufgegeben. Hao stellte weiterhin fest, daß "die Völker aller Länder ein Anrecht auf ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln haben", und daß China die Forderung der Entwicklungsländer nach preiswerten Nahrungsmittelimporten unterstütze. Außerdem unterstütze man "ihre gerechte Forderung nach Verbesserung der Handelsbeziehungen, nach Beseitigung der Zoll- und anderer Handelsschranken durch die entwickelten Länder, nach Erweiterung der Absatz-

märkte und nach Festsetzung gerechter Preise"⁵⁴⁾. Jedoch: "Keine das Ernährungsproblem betreffende internationale Maßnahme darf irgendeinem Land aufgezwungen werden oder sich in dessen innere Angelegenheiten einmischen". Hiermit sollte wohl auf Vorschläge erwidert werden, welche die Errichtung von internationalen Behörden mit Kompetenzen zur Regelung internationaler Nahrungsproduktionsinvestitionen, der Kontrolle der Getreidereserven und der Sammlung von Informationen über Wetter, Bodenbedingungen und Ernten zum Gegenstand hatten.

Die Konferenz nahm eine "Erklärung zur Beseitigung von Hunger und Unterernährung" sowie eine Anzahl von Resolutionen an⁵⁵⁾, die allgemeine Zielsetzungen internationaler Nahrungsmittelpolitik feststellten und zur Errichtung neuer Programme zur Behandlung gegenwärtiger und zukünftiger Ernährungsprobleme aufriefen.

Resolution I ("Objectives and Strategies of Food Production") orientiert sich im wesentlichen an den "Fünf Punkten" des U.S. Außenministers. Von den Regierungen wird gefordert, "(to) accept the removal of the scourge of hunger and malnutrition ... as the objective of the international community as a whole", Nahrungsmittelproduktions- und Verbrauchskonzeptionen zu entwickeln und Landreformen durchzuführen. Regierungen, die zur Außenhilfe in der Lage sind, werden aufgefordert "to substantially increase their official development assistance to agriculture in developing countries ...". Die FAO wird aufgefordert - "with due regard for national sovereignty" - Möglichkeiten zusätzlicher Produktionskapazitäten zu eruieren. - Gemäß Resolution XVI soll die FAO ein "Global Information System in Food and Agriculture" bereitstellen. Solche Maßnahmen werden als auf "global coverage" zielend beschrieben, die eine umfangreiche

UN-Bürokratie zur Bereitstellung der Daten der mitwirkenden Länder erforderlich machen. - Resolution XVII ("International Undertaking on World Food Security") bemüht sich - "reaffirming the common responsibility of the entire international community in evolving policies and arrangements designed to ensure world food security" - um die Begründung eines internationalen Geldreserve-Systems. Die Regierungen werden aufgefordert, die einschlägigen Fragen, wie z.B. Größe der Reserve und Anteil der einzelnen Länder, sobald wie möglich zu diskutieren. - Resolution XXII schließlich setzt sich u.a. für die Gründung eines Welternährungsrates (World Food Council) durch die Hauptversammlung ein.

Am Ende der Konferenz wurde von Seiten Chinas die Unterstützung der "Erklärung" und der meisten der Resolutionen, insbesondere die Übernahme chinesischer Argumentationsweisen in die "Erklärung", wie z.B. die Nennung der Kolonialherrschaft als Hauptgrund für die gegenwärtigen Welternährungsprobleme, festgestellt⁵⁶⁾. Der stellvertretende Delegationsleiter, Bi Ji-long, erklärte, daß China seine Vorbehalte gegen die Einrichtungen eines internationalen Informations- und Frühwarnsystems (Res. XVI) und eines internationalen Ernährungssicherheitssystems (Res. XVII) aufrecht erhalte. Bi betonte, daß solche Vorhaben gegen die "sovereign rights of states"⁵⁷⁾ verstoßen würden, scheint also die Auffassung zu vertreten, daß alle Maßnahmen im Bereich von Nahrungsmittelexport und -hilfe eigentliche staatliche Kompetenzen sind. Internationale Organisationen mögen Richtlinien bereitstellen, aber dürfen solche Kompetenzen nicht an sich ziehen. Chinas Ablehnung von Resolution XVI ist eine konsequente Ausdehnung der hinsichtlich der im World Population Plan of Action (Bukarest) enthaltenen Vorschläge an die Regierungen, demographische Daten

zu publizieren und Einblick in bevölkerungspolitische Maßnahmen zu gewähren, eingenommenen Haltung auf den Bereich der internationalen Ernährungsproblematik. Jedoch liegt weder in der Bereitstellung bevölkerungspolitischer Daten noch in der Einrichtung eines Informations- und Frühwarnsystems für Ernährung und Landwirtschaft eine rechtliche Verpflichtung der Staaten. Die Teilnahme ist freiwillig. Natürlich werden die Staaten, die von solchen Hilfsprogrammen profitieren wollen, sich veranlaßt sehen können, eventuell vorhandene Bedenken gegen die Bereitstellung von Informationen zurückzustellen. Somit ist Chinas Ablehnung auch hier gleichsam vorbeugend zu verstehen: zwar haben die fraglichen Empfehlungen nichts an sich, was einer Souveränitätsverletzung nahe käme, nach chinesischer Auffassung sind sie einer solchen Verletzung aber (potentiell) "gleichbedeutend", da sie, einmal initiiert, sich praktisch in Richtung einer Einschränkung staatlicher Souveränität ausweiten könnten. Vielleicht denken die Chinesen auch daran, die mögliche Bildung von Völkergewohnheitsrecht⁵⁸⁾ jedenfalls so lange zu erschweren als sie bei ihrer Analyse der weltpolitischen Machtstrukturen von einem Übergewicht der "(sozial) imperialistischen" Staaten auszugehen sich veranlaßt sehen⁵⁹⁾.

VI. Veränderte völkerrechtliche Auffassungen ?

1. Chinas "enduring emphasis upon sovereignty"⁶⁰⁾ bleibt auch nach dem zweiten Eintritt dieses Landes in die "Family of Nations"⁶¹⁾ eine seiner völkerrechtlichen Konstanten. Pekings Vertreter benutzen die UNO als Forum, ihren weiten Souveränitätsbegriff im konkreten Kontext zu verifizieren. Damit folgt chinesische Praxis den theoretischen

Ansätzen, die, von historischer Erfahrung und sowjetischer Lehre beeinflusst, vor allem Zhou-Geng-sheng in einer Auseinandersetzung mit zeitgenössischen englischen und amerikanischen Völkerrechtlern formuliert hatte⁶²⁾. Zhou betonte, daß "selbst unter den gegenwärtigen internationalen Umständen der Souveränitätsgrundsatz das wertvollste Merkmal des Staates" bleibt⁶³⁾. Es sei das Problem des modernen Staates, die Souveränität aufrechtzuerhalten, nicht sie abzuschaffen oder einzuschränken. Insbesondere müsse darauf geachtet werden, daß eine solche Beeinträchtigung nicht in Form einer Umwertung der UNO in eine "Weltregierung" geschehe. Solche Auffassungen, die zur Zeit ihrer Formulierung in den fünfziger und sechziger Jahren primär das Sicherheitsinteresse Chinas reflektierten, zielen heute vornehmlich auf den Ausbau von Chinas Rolle als Anwalt der Entwicklungsländer⁶⁴⁾ und werden wohl erst dann revidiert werden, wenn die weltpolitische Machtverteilung sich entscheidend zugunsten dieser Länder verändert haben sollte. Es ist unverkennbar und wird von chinesischen Delegierten permanent in Erinnerung gerufen, daß China starr von seinen eigenen Erfahrungen ausgeht, und diese Erfahrungen stehen im Zeichen militärischer, ideologischer und wirtschaftlicher Bedrohung von außen.

2. Aus den Anstrengungen der chinesischen Vertreter, chinesische Vorstellungen in den Konferenzdokumenten zu verankern, wird deutlich, daß China solche Dokumente als zumindest potentielle Völkerrechtsquellen ansieht. Teile der "Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz" und selbst Elemente von Chinas Analysen der Weltsituation und deren Ursachen - wie "Kolonialismus" und "Neokolonialismus", nicht "Imperialismus" und "Sozialimperialismus" - sind in Konferenzdokumente eingegangen. Sie als völkerrechtliche Quellen zu betrachten, würde chinesische Intentionen

von einer allmählichen Ablösung des "bourgoisen" durch ein sozialistisches Völkerrechtssystem durchaus entgegenkommen.

3. Die Empfehlungen von Stockholm und Rom wenden sich nicht nur mit konkreten Vorschlägen an die Regierungen, sondern sehen die Errichtung neuer Behörden durch die UNO vor. Mitarbeit soll ausschließlich auf freiwilliger Basis vonstatten gehen. So sind Geberländer lediglich "aufgefordert" (requested), einen größeren Teil ihrer Ernährungshilfe über das World Food Programm abzuwickeln, und die Finanzierung des Umweltfonds soll gänzlich durch freiwillige Beiträge geschehen. - Vereinbarungen dieser Art werden von China als multilaterale Verträge der UN-Mitgliedstaaten betrachtet, die "materiell gleich und gegenseitig" sein müssen. Das Konzept des "ungleichen Vertrages"⁶⁵⁾ war in neuerer Zeit besonders nachdrücklich anlässlich des Teststoppabkommens von 1963⁶⁶⁾ und des Abkommens über Nichtweitergabe von Atomwaffen von 1968⁶⁷⁾ herangezogen worden. Derselben Argumentation hatte sich Tang Ke angesichts von Art. 21 des Entwurfs und Art. 26 der Umwelterklärung bedient. Er führte aus, daß die beiden Supermächte bereits große Mengen nuklearer Waffen, für welche die Experimentierphase abgeschlossen sei, angehäuft hätten. Das vorgeschlagene Testverbot würde nur dazu führen, die Anstrengungen Chinas und anderer Staaten um eigene Atombewaffnung zu unterbinden, während die Atomarsenale der Supermächte, und damit deren Atommonopol, fortbestehen würden. - Jedoch läßt dieser Maßstab der "gleichen und gegenseitigen Verpflichtungen" Ausnahmen zu. So wurde er - was angesichts der Vetomacht im Sicherheitsrat und bei Änderungen der UN-Satzung durchaus konsequent gewesen wäre - niemals bemüht, um die UNO-Charta als "ungleichen Vertrag" zu qualifizieren. Ebensovwenig fühlten sich Chinas Delegierte gehindert, festzu-

stellen, daß die Entwicklungsländer das R e c h t hätten, die Preise ihrer Exportgüter allein zu bestimmen, während für entwickelte Länder kein solches Recht im Hinblick auf ihre Exporte von Nahrungsmitteln und Technologie in die Dritte Welt gegenüberstünde. Es bleibt also bei der flexiblen, allein von politischen Erwägungen bestimmten Anwendung dieses in der Auseinandersetzung mit kolonialer Hinterlassenschaft entwickelten Instituts des "ungleichen Vertrags".

4. Eine Änderung der chinesischen Auffassung hinsichtlich der Völkerrechtssubjektivität von Internationalen Organisationen scheint sich anzudeuten⁶⁸). Zwar boten die Konferenzen keine Gelegenheit, diese Frage direkt anzugehen. Dennoch sind einige Anzeichen einer Annäherung an westliche und sowjetische Ansichten in diesem Bereich erkennbar. China wandte nichts dagegen ein, daß die Vorbereitungskomitees für die Konferenzen in Bukarest und Rom durch Repräsentanten von Organisationen und nicht durch Staatenvertreter gebildet worden waren. Auch war China in seinen Stockholmer Änderungsvorschlägen nicht auf Art. 23 des Entwurfs des Vorbereitungskomitees (Art. 25 der Endfassung der Umwelt-erklärung) eingegangen, in dem die Staaten sicherstellen sollten "that international organizations play a coordinated, efficient and dynamic role for the protection and improvement of the environment". Ein ansonsten bei der Klarstellung der eigenen Positionen (vgl. auch etwa Souveränität) überaus sensibler chinesischer Delegierter hätte hier, sollte es dabei bleiben, die alte Ansicht von der "juristischen Grundlage für imperialistische Interventionen" zu betonen, auf solchen Hinweis nicht verzichtet. Daß hier eine Auffassung aufgegeben werden soll, ergibt sich deutlicher aus den Beratungen der Seerechtskonferenz, in denen China die Errichtung einer internationalen Behörde mit Zuständig-

keiten im Bereich der Hohen See und des Meeresbettes unterstützt⁶⁹⁾. - Eine ähnliche Änderung der chinesischen Anschauung hinsichtlich der Frage der Völkerrechtssubjektivität von Individuen ist mit Sicherheit nicht eingetreten. Eine solche ist insbesondere nicht dem chinesischen Vorschlag zu entnehmen, einen Schadensersatzanspruch gegenüber einem die Umwelt schädigenden Staat zu kreieren. Chinas Vorschlag zielt lediglich auf die Anerkennung eines solchen Anspruchs für den geschädigten Staat.

5. Daß völkerrechtliche Lösungstechniken in Chinas Vorstellung bislang kaum eine Rolle spielen, ist die Konsequenz aus der chinesischen Problemanalyse. Wo "Imperialismus" als Hauptursache angegeben wird, also Aggression von außen die Entwicklung der meisten der Staaten hemmt, kann nur "Kampf gegen den Imperialismus" Änderung versprechen. Die Chinesen sind sich darüber im klaren, daß sie ihren Aufschwung zur respektierten Macht nicht dem Erlernen und Befolgen von Völkerrecht verdanken. Historische Erfahrung mischt sich hier mit einer weltpolitischen Konzeption und Strategie, wie sie sich für China seit der Afro-Asiatischen Konferenz in Bandung im Jahre 1955 ständig deutlicher herausgebildet hat: "Staaten wollen Unabhängigkeit, Nationen wollen Befreiung und Völker wollen Revolution ...". Überhaupt erscheint Bandung als Ausgangspunkt einer neuen weltpolitischen Identität Chinas. Die Vereinten Nationen und ihre Konferenzen sind die Bühne, auf der sich solche Identität im konkreten Kontext zu bewähren hat.

Anmerkungen

- *) Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; CB = Current Background (Hong Kong, USA); Cohen-Chiu = J.A. Cohen und Hungdah Chiu, People's China and International Law: A Documentary Study, Princeton 1974; ILM = International Legal Materials; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; PR = Peking Rundschau; SPRCP = Survey of People's Republic of China Press (Hong Kong, USA); VN = Vereinte Nationen (Bonn).
- 1) Im folgenden heißt es allein "China".
 - 2) Die Literatur zum Thema "China und UNO" vor dem Repräsentationswechsel ist ebenso umfangreich wie in Ansatz und Absicht verschieden. Statt aller: Byron S. Weng, China's UN Policy. Continuity and Change, New York 1972.
 - 3) Es wurde bemerkt - darauf sei hier hingewiesen - , daß die Vertreter Chinas sich in einer Phase des Lernens und Einarbeitens befinden. Während der 26. Sitzungsperiode blieben sie fern von vier der sechs Hauptkomitees der Generalversammlung. Auch haben die Chinesen keinen Kandidaten für die Wahl der 25 Mitglieder der Internationalen Juristenkommission im November 1971 (vgl. AJIL, Bd. 66, 1972, 537 f.) und für die Wahl von fünf neuen Richtern für den Internationalen Gerichtshof im Oktober 1972 präsentiert, obwohl davon ausgegangen werden konnte, daß die chinesischen Kandidaten als die Repräsentanten eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates gute Aussicht gehabt hätten, gewählt zu werden. Erfolge dieser Lernphase spiegeln sich in der abnehmenden Abwesenheitsrate chinesischer Vertreter bei Abstimmungen im Sicherheitsrat. Eine 66%ige Abwesenheit in der 26. Sitzungsperiode reduzierte sich auf 19% während der 27. Hauptversammlung (vgl. Kim, Anm. 4, S. 317 f.). Daß China auch bei den Richterwahlen zum IGH Ende 1975 weder einen eigenen Kandidaten vorschlug, noch einen anderen Kandidaten unterstützte, (vgl. List of candidates nominated by national groups, U.N.Doc. A/10182/Rev. 1 S/11802/Rev.1, 5.11.1975), macht Chinas fortdauernde Ablehnung der internationalen Gerichtsbarkeit deutlich.
 - 4) Vgl. z.B. S. Kim, The People's Republic of China in the United Nations: A Preliminary Analysis, in: World Politics, 26. Bd. (1974), 299-330; S. Rana, China's Low Profile at the United Nations, in: China Report

- (New Delhi), May - June 1973, 6-10; S. Warren, China's Voice in the United Nations, New York 1975; J. Stössinger, China and the United Nations und W. Feeney, The Participation of the PRC in the United Nations, beide in: G.T.Hsiao (Ed.), Sino-American Detente and its Policy Implications, New York 1974, 97 ff. und 104 ff.; J. Glaubitz, Die Rolle der Volksrepublik China in den Vereinten Nationen, in: Die Außenpolitik Chinas, München 1975, 221-234.
- 5) C.Black and R. Falk (Hrsg.), The Structure of the International Environment (Bd. 4 von The Future of the International Legal Order), Princeton 1972, S. IX.
 - 6) World Population and International Law, AJIL Bd. 63 (1969), S. 517 f.
 - 7) Zitiert bei L. Sohn, unten Anm. 17, S. 432.
 - 8) Etwa von L. Teclaff, The Impact of Environmental Concern on the Development of International Law, in: L. Teclaff und A. Utton (Hrsg.), International Environmental Law, New York, 1974, S. 250.
 - 9) So bemerken etwa H. Chiu und R. Edwards in AJIL, Bd. 62 (1968) ("Communist China's Attitude Toward the United Nations: A Legal Analysis"), S. 21: "It is ...readily apparent that Peking's ... attitudes are strongly colored by deep-seated resentment at having been barred for so long from participation in the United Nations ...". Spezifischer äußerte sich R. Burnett, Chinese Participation in the United Nations : Some Legal Implications, in: Lawasia, 2. Bd. (1971), S. 70: "... once the PRC is a member of the United Nations and specialized agencies, it will move gradually toward the Western viewpoint of this issue" (d.h. der Völkerrechts-subjektivität internationaler Organisationen).
 - 10) G. Kaminski hatte sowohl in seinem Buch über "Chinesische Positionen zum Völkerrecht", Berlin 1973 wie in einem Aufsatz über "Neuere chinesische Positionen zum Völkerrecht", in: China Report (Wien) Nr. 23/1975, 5-15, die Ergebnisse aus mit chinesischen Völkerrechtlern und Politikern durchgeführten Interviews verwertet.
 - 11) Vgl. schon M.T. Kamminga, Building "Railroads on the Sea": China's Attitude Towards Maritime Law, in: China Quarterly, No. 59 (July/Sept. 1974), S. 544-588; H.P.

Rajan, China on the Law of Sea, in: China Report (Delhi), May-June 1974, S. 23-28

- 12) Vgl. z.B. H.B. Malmgren, Environmental Management and the International Economy, in: Kneese, Rolfe, Harned, Magaging the Environment, New York 1971, S. 64 ff. und G. Elding, The Need for Intergovernmental Cooperation and Coordination in Environmental Policy, *ibid.* S. 199 ff.
- 13) Vgl. Rede des Delegationsleiters Thou Hua-min, PR 1972 /Nr. 17 (2.5.1972), S. 12-15, 19. - Allerdings machte China auf dieser Konferenz seine "Acht Prinzipien für die Hilfe Chinas an andere Länder" bekannt, *ibid.* S. 15.
- 14) Vgl. M. Timmler, Die Bedeutung der III. Welthandelskonferenz, Außenpolitik, 23. Jg. (1972), S. 433 .
- 15) G.A. Res. 2398 (XXIII), U.N. Doc. A/7218 (6.12.1968) .
- 16) Res. 2581 (XXIV), U.N. Doc. A/7630 (8.1.1970) .
- 17) Res. 2581
- 18) Ausführlich über dessen Arbeit L. Sohn, The Stockholm Declaration on the Human Environment, *Harv. Intern. Law Journal*, Bd. 14 (1973), S.423-430 und M. Timmler, Die Umweltkonferenz in Stockholm, Außenpolitik 23. Jg. (1972), S. 621 ff.
- 19) So die Formulierung in den Empfehlungen des Generalsekretärs an das Vorbereitungs Komitee zwecks Ausarbeitung einer entsprechenden Erklärung. U.N. Doc. A/CONF. 48/PC/2, Art. 16 (1970). Diese Empfehlung war natürlich nicht "ultra vires" gemeint.
- 20) U.N. Doc. A/CONF. 48/PC. 16, Abschn. 5 und Annex III (1972) (Report of the intergovernmental working group on the Declaration on the Human Environment on its second session).
- 21) UN. Doc. A/CONF. 48/10. Dieser Report war das Ergebnis einer vom Konferenz-Vorsitzenden zur Diskussion der Bedenken der unterentwickelten Länder - insbesondere der Beziehung zwischen Umweltschutzmaßnahmen und industrieller Entwicklung ("The Report attempts to place the growing environmental concern in its proper

developmental perspective in the context of the urgent and pressing needs of the developing countries") - einberufenen Sonderkonferenz in Founex (Schweiz). Als Buch erschienen unter dem Titel "Development and Environment" Paris etc. 1972 .

- 22) P.R. 1972/Nr. 24 (20.6.), S. 5-9 .
- 23) U.N. Doc. A/CONF. 48/14, Rev. 1 (1973), S. 49 .
- 24) Diese Erklärung war später enthalten in der "Erklärung der chinesischen Delegation zur 'Deklaration über menschliche Umwelt'", PR 1972/Nr. 25 (27.6.), S. 9 . Englischer Text abgedruckt in Cohen/Chiu, S. 1378 .
- 25) Bekanntgegeben am 12. Juni und in PR 1972/Nr. 25 (27.6.), S. 11/13 unter dem Titel "Chinas zehn Hauptprinzipien für die Abänderung der "Deklaration über menschliche Umwelt" veröffentlicht. Englischer Text ist abgedruckt bei Cohen/Chiu, S. 1381-1384 .
- 26) Vgl. NZZ vom 17.6.1972, S. 5 .
- 27) Die Schlußdokumente sind zu finden in: Report of the U.N. Conference of the Human Environment. U.N. Doc. A/Conf. 48/14 (3.6.1972); auch in : ILM Bd. 11 (1972). Ausführliche Kommentierung der "Erklärung" bei L. Sohn op. cit. S. 434-515 . Deutsche Übersetzung der "Erklärung" in VN 20. Jg. (1972), 109-111 .
- 28) PR 1972/Nr. 25 (27.6.), S. 9/10. - Ähnliche Kommentare durch die Vertreter Tansanias, Ägyptens und Schwedens, vgl. U.N.Doc. A/Conf. 48/14, S. 113-117 (1972)
- 29) In programmatischer Form enthielt bereits der Entwurf des Vorbereitungskomitees eine solche Verknüpfung von Recht und Schadensersatzregelung (Art. 18 und 19); so in die Schlußerklärung eingegangen.
- 30) G.A.Res./3201 (S-VI). Die von ihren Initiatoren als völkerrechtlich verpflichtend gemeinte "Charta der Wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" (G.A. Res. 3281 (XXIX) auch in E.A. 30. Jg. (1975), D 364 ff.) ist demgegenüber zurückhaltender, vgl. Art. 30 .
- 31) Ähnlich die Forderung Algeriens, vgl. U.N. Doc. A/Conf. WG 1/CRP 14 (1972) .

- 32) So auch in Art. 4 (p) der "Deklaration über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung" .
- 33) PR/1972/Nr. 25 (27.6.), S. 9 f.
- 34) Ibid.
- 35) U.N. Doc. A/8901 (29.11.1972) .
- 36) Ibid. S. 11 f. Von den 36 für den Antrag stimmenden Staaten gehörten nur zwei (Australien und Japan) nicht zu den Entwicklungsländern.
- 37) U.N. Doc. A/8730 (Res. 19. Sept. - 19. Dec. 1972), S. 45 .
- 38) 1484 (XLVIII), 1970, U.N. Doc. E/4832/Suppl. No. 1, S. 2 (3.4.1970) .
- 39) Die beiden vorangegangenen Konferenzen: 1954 in Rom und 1965 in Belgrad.
- 40) U.N. Doc. E/Conf. 60/P.C. 1 (4.6.1971) .
- 41) U.N. Doc. E/Conf. 60/WG/L. 55 Add. 3 (1974); abgedruckt in Department of State Bulletin, Bd. 71, S. 440-453 (30.9.1974), (hier benutzt).
- 42) U.N. Doc. E/Conf. 60/CBP/33. S. 12/13 (21.6.1974) .
- 43) PR 1973/Nr. 17 (1.5.), S. 16/23 .
- 44) PR 1974/Nr. 35 (3.9.), S. 7-11 .
- 45) Dies entspricht bestimmten in der "Erklärung zur Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung" enthaltenen Prinzipien, vgl. Art. 4 (a), (i) und (k) .
- 46) Vgl. Anm. 41 .
- 47) PR 1974/Nr. 36 (10.9.), S. 16/19, auch in C.B. No. 1019, Oct. 18, 1974, S. 67-69 .
- 48) China hatte als einziges der wichtigen Konferenzteilnehmer auf die Bitte des Generalsekretärs der Konferenz, Bevölkerungsstatistiken zur Verfügung zu stellen, nicht reagiert. Vgl. U.N. Doc. E/Conf. 60/CBP/32 (1974).

- 49) Nr. 3180 (XXVIII), U.N. Doc. A/9030 (17.12.1973).
- 50) Bericht des Vorbereitungskomitees unter dem Titel: "The World Food Problem: Proposals for National and International Action", U.N. Doc. E/Conf. 65/4 (Aug. 1974) .
- 51) Vgl. NZZ 6.11.1974, S. 3: "Globalstrategie im Kampf gegen den Hunger".
- 52) World Food Conference Meets at Rome, Department of State Bulletin, Bd. 71 (16.12.1974), S. 821-829 .
Kurz zusammengefaßt: Produktionssteigerung der Nahrungsmittelexportländer; Produktionssteigerung der Entwicklungsländer; Finanzierung der Nahrungsmittelhilfe auch durch die Ölexportländer; Errichtung eines "Global Nutrition Surveillance System" durch Weltgesundheitsorganisation, FAO und Unicef; Errichtung einer Koordinierungsgruppe für Nahrungsreserven.
- 53) PR 1974/Nr. 46 (19.11.), S. 10-12/18 enthält die Rede nur in Auszügen; ganz enthalten ist sie in SPRCP No. 5735-5739, Nov. 18-22, 1974, S. 202-207 .
- 54) So auch Chen Mu-hua, stellvertretende Ministerin für Wirtschaftliche Verbindungen mit dem Ausland und Leiterin der chinesischen Delegation auf der 2. Vollversammlung der UNO-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Lima, PR 1975/Nr. 12 (25.3.), S. 21 .
- 55) "Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition", U.N. Doc. E/5587 (22.11.1974), S. 55-60, anschließend die 22 Resolutionen. Die "Erklärung" und einige der Resolutionen sind auch abgedruckt in Department of State Bulletin, Bd. 71 (16.12.1974), S. 831-837.
- 56) PR 1974/Nr. 47 (26.11.), S. 22 .
- 57) Peking Review 1974/No. 47 (22.11.1974), S. 24 .
- 58) So wird z.B. vertreten, daß die Pflicht, vor drohenden Naturkatastrophen zu warnen (enthalten im Action Plan, Stockholm), "has already passed into customary international law"; vgl. L. Teclaff, The Impact of Environmental Concern on the Development of International Law, in: L. Teclaff und A. Utton (Hrsg.), International Environmental Law, New York 1974, S. 239 .

- 59) Diese Analyse ist stets wichtiger Bestandteil der Reden Qiao Guan-huas auf den Eröffnungssitzungen der Vollversammlungen. Besonders klar auch in der Rede Deng Xiao-pings auf der 6. Sondertagung der UNO-Vollversammlung (über "Studium der Probleme der Rohstoffe und der Entwicklung") im April 1974; vgl. PR 1974/Nr. 15 (16.4.), S. 8-13 .
- 60) J.A. Cohen, Chinese Attitudes Toward International Law - and Our Own, in ders. (Hrsg.), Contemporary Chinese Law: Research Problems and Perspectives, Cambridge/Mass. 1970, S. 287 .
- 61) Unter dem Titel "China's Entrance into the Family of Nations" hat I. Hsü die Annäherung Chinas an die Staaten des Westens, wie sie sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollzogen hat, beschrieben; Cambridge/Mass. 1960 .
- 62) Gegenwärtige Tendenzen im anglo-amerikanischen Völkerrechtsdenken, Peking 1963; englische Übersetzung in Chinese Law and Government Bd. 3, Nr. 1, Spring 1970, S. 20-94 .
- 63) Op.cit. (chin. Text), S. 66.
- 64) So auch G. Kaminski, Chinesische Positionen zum Völkerrecht, Berlin 1973, S. 207 .
- 65) Dazu Hungdah Chiu, The People's Republic of China and the Law of Treaties, Cambridge/Mass. 1972, S. 60 ff .
- 66) United Nations Treaty Series, 480, 43.
- 67) Text in ILM, Bd. 7 (1968), S. 811-817. Über Chinas Auffassung vgl. Renmin Ribao vom 13. Juni 1968, PR 1968/Nr. 25 (25. Juni), S. 16 f.
- 68) Die herkömmliche Auffassung, nach der internationalen Organisationen keine Rechtspersönlichkeit zukommt, wurde bislang in China ausnahmslos vertreten. Vgl. die entspr. Kapitel bei Cohen-Chiu - Kaminski, op.cit. (Neuere Positionen), S. 8, entnimmt den Aussagen seiner Interviewpartner ein Beharren bei dieser herkömmlichen Auffassung.
- 69) Vgl. PR 1974/Nr. 35 (3.9.), S. 18 .