

Intervention und Interventionsverbot

Das Gebot der Achtung der wirtschaftlichen und politischen Selbständigkeit der Staaten

ULRICH SCHEUNER

I. Gewaltverbot und Intervention

Der Begriff der Intervention gehört auch in der Gegenwart, wo das Prinzip der Nichtintervention grundsätzliche Anerkennung gefunden hat und in den Erklärungen der internationalen Politik immer wieder angerufen wird, zu denjenigen Bestandteilen völkerrechtlicher Grundsätze, denen scharfe Konturen fehlen. Auch in der ausgedehnten Literatur, die dem Gegenstande gewidmet ist, bleiben eine Reihe von Fragen offen. Das hängt sowohl mit der Geschichte des Interventionsverbotes wie mit dem allgemeinen Gewaltverbot der Charta zusammen, das einem älteren Verständnis der Intervention als gewaltsamem Vorgang den Boden entzogen hat. Als im ersten Viertel des 19. Jahrhunderts der Gedanke einer Unzulässigkeit von Einmischungen vor allem in die innere Ordnung fremder Staaten aufkam, entsprang diese Linie wesentlich der in England vertretenen Ablehnung der Interventionspolitik der kontinentalen Monarchien zugunsten eines dynastischen Legitimitätsprinzips, wie sie in Neapel und Spanien ausgeführt wurde. Wieweit die Forderung der Abkehr von solchen Interventionen zugunsten bestimmter Staats- und Regierungsformen im 19. Jahrhundert allgemeine Anerkennung fand, ist zweifelhaft, zumal damals Krieg und Gewalt als Mittel der Staatenpolitik offenblieben. Die großen Mächte, auch England, hielten sich nicht strikt an eine Unterlassung gewaltsamer Einwirkungen auf die inneren Verhältnisse anderer Staaten. Auch wenn man die humanitäre Intervention zugunsten bedrängter religiöser Minderheiten beiseite läßt, die als kollektives Handeln der Mächte in dem Schutz der Minoritäten eine freilich auch politischen Zielen nutzbar gemachte Begründung fand, bestand im 19. Jahrhundert keine entsprechende gefestigte Praxis¹. Intervention in diesem älteren Verständnis war vor allem ein Eingreifen mit militärischer Gewalt (einschließlich Blockade) in die innere Ordnung von Staaten. Die innere Begründung für das Verbot der Einmischung fand die Lehre in der Unabhängigkeit der Staaten. Die neuere Entwicklung des Völkerrechts hat diese ältere Umgrenzung des Begriffes der unzulässigen Einwirkung insofern überholt, als mit der Einführung einer völkerrechtlichen Untersagung der Verwendung von Krieg und bewaffneter Gewalt in Art.2(4) der Charta, die einen absoluten Charakter gewonnen hat und als *jus cogens* angesehen werden kann, die Abstellung des Interventionsbegriffes vornehmlich auf Gewaltanwendung nicht mehr zureicht. Ob man daraus zu folgern hat, daß sich der Begriff der Intervention nunmehr einengt und auf die unzulässige Ausübung von Druck mit anderen Mitteln auf die innere und äußere Politik von Staaten beschränkt, ist umstritten. Jedenfalls läuft ein weiterer, auch gewaltsame Maßnahmen einschließender Interventionsbegriff hinsichtlich der Anwendung gewaltsamer Methoden leer, weil insoweit bereits das Gewaltverbot eingreift. Eine praktische Bedeutung hat das Interventionsverbot heute nur in dem Bereich, wo es sich gegen nicht bereits durch das Gewaltverbot untersagte Handlungen der Staaten richtet. Indes dürfte es richtig sein, auch an der Einbeziehung gewaltsamer Mittel in den Interventionsbegriff festzuhalten, wie es auch der Verwendung des Ausdrucks in der internationalen Praxis entspricht². Darüber hinaus aber ergibt sich, daß heute der Begriff der Intervention weiter gezogen wird als in der älteren Auffassung und die Anwendung bestimmter Mittel des politischen, wirtschaftlichen oder propagandistischen Druckes einschließt; er geht also weiter als das Gewaltverbot, und in dieser Sphäre liegt in der Gegenwart das eigentliche Interesse an der Untersagung der Einmischung.

Für die Umschreibung der Intervention ist demgemäß ihre Abgrenzung gegenüber dem Gewaltverbot von geringerer Bedeutung, da es einen Raum der Überschneidung beider Prinzipien gibt. Das Gewaltverbot des Art.2(4) der Charta der Vereinten Nationen und der Begriff der Aggression, der für ihr Kapitel VII grundlegend ist (Art.39), beschränken sich auf Handlungen, die die Anwendung militärischer Gewalt im Gebiet des anderen Staates oder gegen seine Streitkräfte einschließen. Die von einzelnen Staaten und Autoren verfolgte Neigung, den Begriff der Aggression auf Handlungen wirtschaftlicher oder politischer Einwirkung auszudehnen, hat keine allgemeine Anerkennung im Völkerrecht gefunden³. Die Definition der Aggression, die nach langen Bemühungen 1974 durch eine Resolution der Generalversammlung erfolgte, umfaßt nur die Verwendung bewaffneter Macht gegen die Souveränität, die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates, obwohl diese Erklärung in Art.4 eine weitergehende Definition der Aggression durch den Sicherheitsrat vorbehält⁴. Das eigentliche Problem bei der Umgrenzung der Intervention liegt auf der anderen Seite, auf ihrer Unterscheidung von den im internationalen Verkehr der Staaten herkömmlichen und üblichen Methoden des diplomatischen Druckes, der wirtschaftlichen Machtausübung und der propagandistischen Einwirkung. Erschwerend für die Definition der Intervention wirkt auch der oft unpräzise Sprachgebrauch in der internationalen Auseinandersetzung⁵.

Während das Gewaltverbot einen zentralen Platz im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen einnimmt und demgemäß der Begriff der Aggression, des unerlaubten Angriffskrieges, und derjenige der Gewaltanwendung von Anfang an in der internationalen Diskussion eine hervorragende Rolle spielten, erscheint das Verbot der Intervention im Text der Charta nicht. Es kann auch nicht aus einer weiteren Auslegung des Art.2(4) (Gewaltverbot) oder aus Art.2(7) (Vorbehalt der inneren Angelegenheiten) abgeleitet werden⁶. Man kann dagegen, wie nachzuweisen sein wird, einen mittelbaren Zusammenhang mit Art. 2(1), dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, aufzeigen. Das Interventionsverbot ist vielmehr erst in den die Charta ausdeutenden Resolutionen der sechziger und siebziger Jahre in den Bestand der anerkannten internationalen Grundsätze eingefügt worden und hat auf diese Weise eine Anerkennung gefunden, die an der besonderen rechtlichen Natur der Erklärungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen teilhat. Der Ursprung der in den Kreis der Vereinten Nationen übernommenen Formulierung

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Joachim Henkel, geb. 1940, ist Stellvertretender Leiter des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland; Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität Bonn.

Dr. Ruprecht Paqué, geb. 1924, ist Leiter des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen seit dessen Gründung im Jahre 1975. Zuvor Forschungssekretär und Energiereferent der Stiftung Wissenschaft und Politik.

Dr. Ulrich Scheuner, geb. 1903, ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völker-, Staats- und Kirchenrecht, an der Universität Bonn. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

gen geht auf die besonderen Anschauungen des lateinamerikanischen Rechtskreises zurück, der sich bereits in der Zeit nach dem Ersten Weltkriege wiederholt gegen Einmischungen in die inneren und äußeren Verhältnisse anderer Länder aussprach. Hier findet sich das Verbot der Intervention in die inneren oder äußeren Angelegenheiten fremder Staaten bereits in der Akte der 7. Interamerikanischen Konferenz von Montevideo (Art.8)⁷, wurde in ein Zusatzprotokoll über Nichteinmischung der Konferenz von Buenos Aires von 1936 übernommen (Art.1)⁸, erscheint unter Bezugnahme auf diese Abmachungen im Vorspruch zu der Akte von Chapultepec über Krieg und Frieden vom 8. März 1945 und in der Charta der Organisation der Amerikanischen Staaten von Bogotá vom 30. April 1948 (Art.18 in ihrer 1967 berichtigten Fassung)⁹. In der letzten Bestimmung wird, während die älteren Vorschriften nur allgemein die Intervention untersagen, ohne den Begriff zu definieren, eine Umschreibung der unzulässigen Einmischung gegeben. Sie schließt nicht nur bewaffnete Gewalt, sondern auch andere Formen der Einwirkung gegen die Persönlichkeit des Staates oder gegen dessen politische, wirtschaftliche oder kulturelle Elemente ein. Ferner werden Zwangsmaßnahmen wirtschaftlicher oder politischer Natur untersagt, die den souveränen Willen eines anderen Staates beugen und von ihm Vorteile zu erlangen suchen. Endlich wird als Grundlage die freie Entwicklung des kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Lebens jedes Staates angeführt (Art.16,19 der Charta von Bogotá). Diese Definitionen sind in den Bereich der Vereinten Nationen grundsätzlich übernommen worden. Zu dieser Hineinnahme gaben die langen und harten Verhandlungen über die »Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten« Anlaß, die in einem Sonderausschuß der Vereinten Nationen zwischen 1963 und 1970 stattfanden. In dieser Erklärung fand die Untersagung der Intervention neben dem Gewaltverbot ihren Platz. Noch während der eingehenden Verhandlungen griff die Generalversammlung dem Ergebnis im Punkte der Intervention vor und verkündete in Anlehnung an Textentwürfe der Diskussionen ein Verbot der Intervention in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines Staates in ihrer »Erklärung über die Unzulässigkeit der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten und über den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität«¹⁰. Diese Resolution präjudizierte in erheblichem Maße die schwebenden Verhandlungen über die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen, die nach einem erheblichen Widerstand der westlichen Staaten in ihrem die Intervention behandelnden Text wesentlich der Linie der Resolution 2131 der Generalversammlung von 1965 folgte. Sie nahm hierzu noch einen Absatz auf, der die Anwendung von Gewalt, um Völker ihrer nationalen Identität zu berauben, als Verletzung des Gebots der Nichtintervention bezeichnete, und verwies als Grundlage der Untersagung der Einmischung auf das Recht jedes Staates, frei über sein kulturelles, politisches, soziales und wirtschaftliches System zu bestimmen. Auch fügte sie dem Text die in der Resolution 2131 enthaltene Regel hinzu, daß kein Staat subversive, terroristische oder bewaffnete Handlungen in seinem Gebiet dulden solle, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes in einem anderen Lande oder eine Einmischung in einen Bürgerkrieg abzielen¹¹. Die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen weicht insofern von der Resolution 2131 ab, als sie bei dem Zweck der politisch-wirtschaftlichen Intervention die Merkmale der Unterwerfung der souveränen Gewalt und der Verfolgung des eigenen Vorteils nicht wahlweise verlangt, sondern kumulativ; es müssen beide Momente gegeben sein, um eine unzulässige Einmischung zu ergeben¹². Die Definition der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen lautet demnach:

»Kein Staat und keine Staatengruppe hat das Recht, sich aus irgendeinem Grund unmittelbar oder mittelbar in die inneren und

äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. Folglich sind die bewaffnete Intervention und alle anderen Formen von Einmischung oder Drohversuchen gegen die Rechtspersönlichkeit eines Staates oder gegen seine politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bestandteile völkerrechtswidrig. Kein Staat darf wirtschaftliche, politische oder irgendwelche anderen Maßnahmen anwenden oder zu deren Anwendung ermutigen, um gegen einen anderen Staat Zwang in der Absicht anzuwenden, von ihm einen Verzicht auf die Ausübung souveräner Rechte zu erlangen und von ihm Vorteile irgendwelcher Art zu erlangen«... (Es folgt das Verbot der Zulassung subversiver oder terroristischer Handlungen gegen einen anderen Staat).

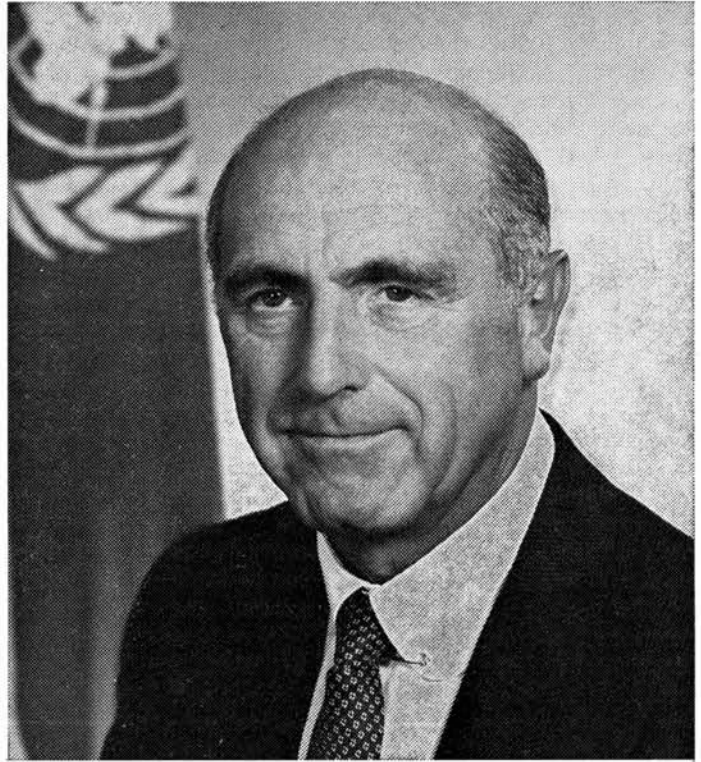
Die Festlegung des Interventionsverbots in der im Konsens verabschiedeten Erklärung über freundschaftliche Beziehungen von 1970 hat nicht die Bedeutung der Erzeugung unmittelbar rechtsverbindlicher Regeln des Völkerrechts. Aber das Gewicht solcher Resolutionen und Erklärungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen besitzt doch eine erhebliche Bedeutung für das Verständnis der Charta; man kann in ihnen Feststellungen des geltenden Rechts erblicken oder mit der Möglichkeit rechnen, daß diese Erklärungen gewohnheitsrechtliche Geltung erlangen¹³. Der Grundsatz der Nichtintervention in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates wird seither in den Organen der Vereinten Nationen als feste Grundlage aufgenommen und bestätigt¹⁴. Das Prinzip hat vor allem eine weitere Bestätigung in der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Helsinki vom 1. August 1975 erhalten. Hier erscheint es unter den sieben vorangestellten Prinzipien der internationalen Beziehungen neben dem Gewaltverbot (Prinzip II) als Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines Staates, die in die innerstaatliche Zuständigkeit dieses Landes fallen (Prinzip VI). Abgelehnt werden die bewaffnete Intervention oder ihre Androhung, ferner Zwangsmaßnahmen, die darauf gerichtet sind, den eigenen Interessen die souveränen Rechte eines anderen Staates unterzuordnen und sich damit Vorteile irgendwelcher Art zu verschaffen. Auch das Gebot der Verhinderung subversiver oder terroristischer Tätigkeiten, die den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Landes bezwecken, im eigenen Staatsgebiet wird in den Begriff der gebotenen Nichteinmischung einbezogen. Freilich stellt die Schlußakte von Helsinki keinen rechtsverbindlichen völkerrechtlichen Vertrag dar. Aber ihre Erklärungen über die Pflichten der Staaten entspringen doch einem Bekenntnis der Signatarstaaten zu den aus dieser Erklärung erwachsenden moralischen Pflichten und geben Zusagen eines Verhaltens¹⁵. Man wird also den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates heute als ein anerkanntes Prinzip der internationalen Gemeinschaft ansehen können, das in seinem Kern auch die Verbindlichkeit einer völkerrechtlichen Norm beanspruchen kann. Allerdings ergeben die vorliegenden Erklärungen und Resolutionen der Vereinten Nationen keine sicheren Abgrenzungen, reichen in manchen Punkten über die rechtlich anerkannte Sphäre hinaus und lassen manche Probleme offen.

II. Die Tragweite des Interventionsverbots

Sucht man an Hand der aufgezeigten Entwicklung der internationalen Dokumente den Begriff der Intervention genauer zu fassen, so kommt es vor allem darauf an, die unerlaubte Einmischung von der erlaubten politischen und wirtschaftlichen Einwirkung im Staatenverkehr abzugrenzen. Namentlich in den Staaten der Dritten Welt besteht eine Neigung, den Umkreis unzulässigen wirtschaftlichen Druckes sehr weit zu ziehen und etwa die Verbindung von Wirtschaftshilfe mit Auflagen, Handelsbeschränkungen oder selbst auch wirtschaftliche Erschließungen als Intervention zu betrachten¹⁶. In der von der Generalversammlung 1974 angenommenen Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten erscheint das Verbot wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen, die von einem Staat die Unterordnung seiner souveränen Rechte erlan-

gen wollen¹⁷. Hier wird das kumulative Merkmal der Voraussetzung des eigenen Vorteils weggelassen und eine Ausweitung des Begriffes vollzogen, die den ganz unbestimmten Tatbestand der ›Unterordnung der souveränen Rechte‹ zugrunde legt. Auch in der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen fehlt es nicht an vagen und schwer zu deutenden Begriffsmerkmalen. Was soll eine ›Einwirkung‹ auf die ›Persönlichkeit‹ des Staates oder ihre Bestandteile oder gar die ›Androhung‹ solcher Akte bedeuten? Verhandlungen über Handelsbeziehungen oder Wirtschaftshilfe müssen gewiß die freie Verfügung des anderen Staates über sein soziopolitisches System respektieren; der Begriff ›Persönlichkeit‹ erscheint aber in diesem Zusammenhang wenig dazu geeignet, eine klare Vorstellung zu erwecken¹⁸. Bedenken erweckt auch das Merkmal der Unterordnung der souveränen Rechte unter fremde Interessen und die Erlangung von Vorteilen als Teile der Definition. Hierunter können nur solche Vorteile verstanden werden, die diskriminierende oder unverhältnismäßige Ergebnisse beinhalten. Sonst würden Staatsverträge, die einzelne wirtschaftliche Leistungen und den wechselseitigen Austausch festlegen — wie sie besonders in den sozialistischen Staaten und auch in deren Beziehungen zur Dritten Welt gebräuchlich sind — sich leicht dem Vorwurf unangemessener Übervorteilung aussetzen¹⁹. Man wird daher in Vorgängen der Politik mit wirtschaftlichen und politischen Mitteln erst dann von Intervention sprechen können, wenn in ihnen nicht das in Verhandlungen übliche Maß allgemeinen Druckes und Nutzung wirtschaftlicher Macht vorliegt, wie es heute etwa in der Preispolitik der unter sich kartellierten Ölmächte sichtbar wird²⁰, sondern eine gewissermaßen diktatorische Anwendung von nichtmilitärischen Machtmitteln erfolgt, die den anderen Staat in eine abhängige Lage versetzt. In der Tat kann der Begriff der Intervention nicht so erweitert werden, daß er die Beeinflussung des Willens des anderen Landes durch wirtschaftliche Macht und politischen Druck allgemein ausschließt. Die Intervention fordert einen Tatbestand besonders schwerwiegender Einwirkung, die mit zwingender Wirkung vor sich geht²¹. Es wird dabei auch auf die Unzulässigkeit der erstrebten Vorteile ankommen. Kein geeignetes Kriterium bildet die Sozialadäquanz der verwendeten Mittel. Für die Anwendung dieses im innerstaatlichen Recht anwendbaren Maßstabes fehlt in der Staatengemeinschaft die Basis gemeinsamer Rechtsüberzeugung und Praxis²². Die Grenze zwischen zulässiger und unstatthafter Einwirkung kann nur in näherer Prüfung einzelner Mittel und Zwecke und in Rücksicht auf die allgemeine Grundlage des Interventionsverbotes gefunden werden.

Das Verbot der Intervention leitet sich im Grundsatz aus der souveränen Gleichheit der Staaten her. Diese wird nicht nur durch bewaffnete Angriffe und Einwirkungen auf Territorium und Unabhängigkeit verletzt, sondern kann, das ist das Ergebnis der neueren Entwicklung, auch durch die Anwendung anderer Formen zwingenden Drucks, seien sie politischer, wirtschaftlicher oder propagandistischer Art, beeinträchtigt werden²³. Das Schutzobjekt der Nichteinmischung ist die staatliche Unabhängigkeit und Souveränität²⁴. Sie wird nicht durch Nachgeben in Verhandlungen, durch bestehenden Machtunterschied oder durch wirtschaftliche Überlegenheit der einen Seite berührt, sondern nur dann, wenn Einwirkungen auf die innere Verfassung des Staates unternommen werden oder ihm die freie Bestimmung seiner außenpolitischen Handlungen geschmälert wird. Es ist heute allgemein anerkannt, daß sich das Gebot der Nichteinmischung sowohl auf die inneren als auch auf die äußeren Angelegenheiten eines Staates beziehen kann. Da die Staaten ihr politisches, soziales und wirtschaftliches System frei bestimmen, ist jede von außen kommende Bestrebung, sie hier auf bestimmte Linien festzulegen, unzulässig. Eine Beeinträchtigung der Außenpolitik wird hingegen erst bei einer zwingenden (diktatorischen) Einwirkung entstehen, die zu einer bestimmten Handlung



Rüdiger Freiherr von Wechmar, seit 1974 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, ist Präsident der am 16. September eröffneten 35. Generalversammlung der Weltorganisation (vgl. S.179 dieser Ausgabe). Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung in den Vereinten Nationen hatte Botschafter von Wechmar Ende Mai 1979 in einem Vortrag, zu dem die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen und die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik gemeinsam eingeladen hatten, dargestellt; der Text findet sich in VN 4/1979 S.113ff.

nötigt oder eine Abhängigkeit herbeiführt. Es muß freilich zugegeben werden, daß es leichter ist, unerlaubte Einwirkungen auf die innere Verfassung als auf das äußere Verhalten der Staaten festzustellen²⁵. Für die Beurteilung eines Vorgangs sind sowohl der Zweck wie die verwandten Mittel von Bedeutung. In der Verfolgung des Staateninteresses liegt keine Einmischung. Diese kann erst entstehen, wenn der verfolgte Zweck nicht rechtmäßig ist oder seine Realisierung einer rechtlichen Grundlage entbehrt. Die Verfolgung eigener Interessen, der Schutz der Staatsangehörigen²⁶ oder die Wahrnehmung der eigenen Sicherheit stellen keine unerlaubten Zwecke dar.

Der Begriff der Intervention ist auch bei Einschränkung der souveränen Selbstbestimmung dann ausgeschlossen, wenn der betreffende Staat die Beschränkung mit echter freier Entscheidung auf sich nimmt, etwa in einem politischen oder wirtschaftlichen Bündnis, in dem (wie etwa in der Europäischen Gemeinschaft) Souveränitätsverzicht und unmittelbare Einwirkungen in die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten vorliegen. Ebenso wie gegenüber dem Gewaltverbot erkennt das Völkerrecht gewisse Ausnahmen an, die als vom Völkerrecht vorgesehene oder zugelassene Eingriffe keine Einmischung darstellen. Hierher gehört zunächst die Aktivität der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Es ist im heutigen Völkerrecht anerkannt, daß das System der eigenen inneren Zuständigkeiten eines Staates (Art.2(7) der Charta) nicht solche Angelegenheiten umfaßt, in denen die einzelnen Staaten aus Vertrag oder aus allgemeinem Völkerrecht Verpflichtungen unterliegen. Die Geltendmachung solcher Verbindlichkeiten des internationalen Rechts, die u.U. in einer Verantwortung gegenüber der internationalen Gemeinschaft bestehen können, durch die Vereinten Nationen stellt keine Einmischung dar. Die Organe der Vereinten Nationen haben vielfach Verstöße gegen solche völkerrechtlichen Rechtspflichten im Bereich der russischen Gleich-

heit, des Kolonialismus oder der Menschenrechte zum Gegenstand ihrer Auseinandersetzung und auch ihrer Diskussion wie ihrer an die Staaten gerichteten Resolutionen und Empfehlungen gemacht, auch wenn die betroffenen Länder sich in der Regel demgegenüber auf die Vorbehaltssphäre des Art.2(7) beriefen²⁷. Auch einzelne Staaten unternehmen keine Intervention, wenn sie in solchen Fällen des Bestehens allgemeiner völkerrechtlicher Verpflichtungen andere Regierungen auf die Nichtbeachtung hinweisen. Dieses Vorgehen der Vereinten Nationen oder einzelner Staaten hat in neuerer Zeit besonders im Bereich der Menschenrechte eine Rolle gespielt. Die Sowjetunion hat sich gegenüber Hinweisen anderer Staaten auf die Wahrung der Menschenrechte wiederholt auf den Schutz des Vorbehalts der eigenen Zuständigkeiten berufen; auch bei der Belgrader Folgekonferenz zu Helsinki im Jahre 1977 hat sie diesen Gesichtspunkt geltend gemacht²⁸. Anders liegt es hingegen bei Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der Charta. Sie setzen das Vorliegen von Aggression, Friedensbruch oder Bedrohung des Friedens voraus. Daher hat der Sicherheitsrat, als er 1965/66 gegenüber Rhodesien Maßnahmen wie den Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen verhängte, festgestellt, daß die Situation dort eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle²⁹. Bei diesen Maßnahmen handelte es sich nicht um Interventionen, sondern um die Verhängung von Maßnahmen gemäß Art.39—41 der Charta, die Sanktionen darstellten.

Sind demnach sowohl wirtschaftliche Zwangsmittel, die als Sanktionen im Rahmen des Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gegenüber Staaten verhängt werden, wie die Geltendmachung übernommener oder gewohnheitsrechtlich bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen der Staaten durch die Staatengemeinschaft oder andere Staaten nicht als Interventionen zu behandeln, weil sie auf Grund bereits bestehender oder besonders übernommener Pflichten der Staaten vor sich gehen und daher nicht in deren Unabhängigkeit eingreifen, so gilt dies auch für Akte, die unter den Begriff der Selbstverteidigung nach Art.51 der Charta fallen. Ein Staat, der einen Angriffsakt gegen einen anderen Staat begeht, kann die Abwehr nicht als unerlaubte (bewaffnete) Intervention bezeichnen. Das bezieht sich nach Art.51 auch auf die Unterstützung, die der Angegriffene als kollektive Selbstverteidigung durch andere Staaten erfährt. Dagegen bleibt es zweifelhaft, ob der Begriff der Selbstverteidigung sich auf einen in der neueren Staatenpraxis nicht seltenen Vorgang erstrecken läßt, nämlich die gewaltsamen Aktionen zum Schutze der eigenen (und ggf. befreundeten) Staatsangehörigen, die in einem anderen Lande unmittelbarer Gefahr ausgesetzt sind und die durch eine militärische Operation aus diesem Lande geborgen werden. Solche streng auf die Sicherheit des Lebens (nicht des Eigentums) begrenzte Operationen wurden von Belgien 1960 und 1964 im Kongo, 1965 von den Vereinten Staaten in der Dominikanischen Republik und endlich von Israel 1976 bei einer Flugzeugentführung in Entebbe (Uganda) unternommen³⁰. Die völkerrechtliche Beurteilung ist unterschiedlich. Eine Richtung der Lehre, die die Ausnahmen vom Gewaltverbot streng begrenzt und in Art.51 eine enge Beschränkung der Selbstverteidigung erblickt, sieht in solchen Handlungen eine unerlaubte bewaffnete Intervention³¹. Dagegen wird von anderer Seite eine rechtliche Begründung für solche Aktionen zum Schutze des Lebens von Personen entweder auf eine neben dem Art.51 der Charta erhaltene gewohnheitsrechtliche Befugnis der Selbstverteidigung oder in einem Verständnis der Selbstverteidigung des Art.51 gefunden, das sich in diesem Fall auf die Sicherung der Staatsangehörigen erstreckt, in denen die Persönlichkeit des Heimatstaates unmittelbar selbst betroffen sei³². In der Stellungnahme innerhalb der Organe der Vereinten Nationen zeigte sich bei diesen Vorgängen die Meinungsvielfalt in deutlicher Form, so daß jedenfalls eine gewohnheitsrechtliche

Basis und eine weite Ausdehnung der Selbstverteidigung nicht als gesichert angesehen werden kann. Doch hat bisher die internationale Praxis an der Zulässigkeit solcher Eingriffe festgehalten. Die Vereinigten Staaten haben sich für ihren gescheiterten Befreiungsversuch für die in Teheran völkerrechtswidrig festgehaltenen Geiseln am 24./25.April 1980 auf den Gesichtspunkt der Selbstverteidigung berufen³³. Der Internationale Gerichtshof im Haag hat in seinem definitiven Urteil vom 24. Mai 1980 festgestellt, daß die iranische Zurückhaltung der amerikanischen Diplomaten gegen Grundsätze des Völkerrechts verstößt. Er hat sich dabei, da insoweit keine Rechtssache anhängig war, einer Stellungnahme zu der amerikanischen Operation enthalten, sie aber im Hinblick auf die vom Gericht ausgesprochene Aufforderung an die Parteien, sich verschärfender Maßnahmen zu enthalten, als Beeinträchtigung des Verfahrens bezeichnet und sie einen »Einfall« genannt³⁴. Die völkerrechtliche Beurteilung von Aktionen zum Schutz des Lebens der eigenen Staatsangehörigen bleibt daher, so sehr wir hier eine fortdauernd geübte Staatenpraxis vor uns haben, nur im Blick auf die Auslegung des Art.51 der Charta zu begründen, eine Auffassung, die indes als in der Staatengemeinschaft nicht allgemein anerkannt bezeichnet werden muß³⁵. Unzweifelhaft ist dagegen nach der ständigen Stellungnahme der politischen Organe der Vereinten Nationen der bewaffnete Gegenschlag eines Staates gegen den aus einem Nachbarland erfolgenden Einfall von bewaffneten Kräften jedenfalls dann als unzulässig zu betrachten, wenn der Einfall im Zuge eines Befreiungskampfes oder einer Aktion gegen ein rassistisches System erfolgte. Antwortet der betroffene Staat mit einem Gegenschlage, so stellt sich dies als unstatthafte Repressalienausübung dar; demgemäß sind in zahlreichen Fällen Aktionen Israels und der Republik Südafrika verurteilt worden³⁶. Diese Stellungnahme wirkt indirekt auf die Beurteilung der Intervention zurück. Während die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen ungeachtet einer Verweisung auf das Recht der Selbstbestimmung keine Anerkennung der Rechtmäßigkeit eines solchen militärischen Befreiungskampfes enthält³⁷ und grundsätzlich die Organisation, Unterstützung oder Finanzierung bewaffneter Aktivitäten gegen das Regime eines anderen Staates als Intervention verurteilt, wird von einer weit verbreiteten Meinung der Staaten der Dritten Welt wie auch der kommunistischen Staaten der Befreiungskampf als Ausübung des Selbstbestimmungsrechts gerechtfertigt und wird in den Resolutionen der Generalversammlung dem Ziel des Befreiungskampfes eine rechtfertigende Wirkung zugeschrieben, die den Widerstand gegen solche Aktionen als illegitim ansieht³⁸. Das entspricht indes nicht einer allgemein anerkannten Auffassung, doch wird diese Auffassung von einer Staatenmehrheit vertreten. Im Ergebnis führt sie, wie öfters betont worden ist, zur Wiederbelebung der Konzeption des gerechten Krieges und damit zu einer grundlegenden Durchbrechung und Erschütterung des allgemeinen Gewaltverbots³⁹.

Ein besonderer Fall der Intervention ist in neuerer Zeit vielfach erörtert worden. Dürfen Staaten in einen in einem Lande ausgebrochenen Bürgerkriege durch bewaffnete Hilfe oder auch durch Waffenlieferungen oder finanzielle oder sonstige Unterstützungen eingreifen? Eine starke Neigung der neueren Theorie geht dahin, solche Einwirkungen als Beeinträchtigung der Selbstbestimmung anzusehen und sie daher generell für unzulässig zu halten. In diesem Sinne, der auch Waffenlieferungen und finanzielle Leistungen ausschließt, hat sich in einer Resolution von 1975 das »Institut de Droit International« in Wiesbaden ausgesprochen⁴⁰. Die herkömmliche Rechtsauffassung, die noch nicht in ihrem Fortbestand aufgehoben ist, erkannte indessen an, daß auf Ersuchen einer noch in Verfügungsmacht über das Land stehenden Regierung solche Hilfe geleistet werden darf⁴¹. Erst dann, wenn die bestehende Regierung nicht mehr über wesentliche Teile des Gebietes verfügt, wird man eine solche Hilfe als Eingriff

in die Selbstbestimmung des Volkes für unzulässig halten müssen⁴². In jedem Fall kann ein solches Ersuchen aber nur von einer legitim bestellten Regierung gestellt werden, nicht aber zum Vorwand einer Invasion benutzt werden, wenn es von einer erst mit dieser eingesetzten Regierung ausgeht, wie dies im Dezember 1979 in Afghanistan bei der unter sowjetischer Beteiligung erfolgten Beseitigung der Regierung Amin durch Babrak Karmal der Fall war⁴³. Dem können auch nicht frühere Abkommen zwischen Staaten als Grundlage dienen, die wie der sowjetisch-afghanische Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit vom 5. Dezember 1978 eine allgemeine Kooperation der Staaten festlegen, aber zugleich den Respekt der nationalen Unabhängigkeit und den Grundsatz der Nichteinmischung betonen⁴⁴. Man wird daher die Probleme der Intervention in Bürgerkriegen noch als eine weithin offene Frage betrachten müssen, wie sich dies auch aus der neueren Staatenpraxis an vielen Stellen ergibt. Vor allem halten Staaten dann eine wenigstens indirekte Hilfe für statthaft, wenn von anderen Regierungen eine solche — im gegenteiligen Sinne — geleistet wird.

Der Ausblick auf die hier nur kurz behandelten Fragen, der vor allem die bewaffnete Intervention betrifft, zeigt, daß es nicht ohne Sinn ist, den Begriff der Intervention hier festzuhalten. Er erleichtert die Kennzeichnung und rechtliche Beurteilung von Maßnahmen, bei denen gewiß auch das Gewaltverbot bereits eine Lösung enthält, in denen aber politische Rücksichten die Anwendung des Begriffes der Aggression erschweren. Angesichts der Breite, die im heutigen internationalen Staatenleben Handlungen von bewaffneten Kräften, auch in begrenzten Operationen, noch immer einnehmen, erscheint es im Einklang mit der Praxis ratsam, an diesem weiteren Begriff der Intervention festzuhalten, der auch gewalttätige Aktionen umfaßt.

III. Anwendung wirtschaftlichen oder propagandistischen Drucks und Intervention

Wenden wir uns nun von dem schwierigen Gelände der mit Gewalt verbundenen Aktionen zu dem Felde der ohne Gewaltanwendung vor sich gehenden Druckmittel im Staatenverkehr, so kann zunächst noch einmal festgestellt werden, daß von einer Intervention dann erst gesprochen werden kann, wenn durch solche Methoden im eigenen Interesse eines Staates oder einer Staatengruppe ein zwingender (diktatorischer) Druck auf die Entscheidungsfreiheit eines Staates ausgeübt wird zur Erringung von Vorteilen, auf die kein rechtlich begründeter Anspruch besteht. Eine solche überwältigende Einwirkung wird indes anders als bei den gewaltsamen Maßnahmen entgegen der Meinung mancher Staaten nur in den seltensten Fällen vorliegen. Was insbesondere wirtschaftliche Zwangsmittel wie Abbruch von Handelsbeziehungen, Embargo oder Boykott anlangt, so haben sie sich, selbst wenn ihre Anwendung durch Empfehlungen und Entschließungen der politischen Organe der Vereinten Nationen (wie gegenüber Rhodesien) veranlaßt waren, als wenig wirksam erwiesen. Man kann hier auf die längere Reihe solcher Maßnahmen verweisen, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gegenüber den kommunistischen Staaten Osteuropas, Kuba oder vor allem 1965—79 gegenüber Rhodesien ergriffen wurden. Es hat sich herausgestellt, daß eine tätige Mitwirkung aller Glieder der Staatenwelt schwer erreichbar ist, daher sich immer Lücken öffnen und die unter der Sperre stehenden Staaten — vielleicht abgesehen von der Beschaffung hochentwickelter Technologie — inmunde sind, sowohl ihren Export fortzuführen wie ihre Einfuhrbedürfnisse zu decken, wenn dies auch unter Inkaufnahme kostenträchtiger Umwege geschehen muß. Auch die von den Vereinigten Staaten gegenüber Iran wegen der Festhaltung der Diplomaten in Teheran ergriffenen und bei anderen Staaten angeregten Maßnahmen der Handelsbeschränkung werden ähnlich begrenzte Resultate zeigen. Das Vorliegen eines zwingenden Druckes durch solche Maßregeln

35 Jahre intensiver Arbeit und unschätzbaren Leistungen

Zum Tag der Vereinten Nationen 1980 erklärte der Präsident der 35. Generalversammlung, Rüdiger Freiherr von Wechmar:

Jahrestage sind oft ein Anlaß zur Rückschau, zur Selbstbesinnung und zur Auswertung der gewonnenen Erfahrung für die Zukunft.

Dies gilt auch für den Tag der Vereinten Nationen. Wenn am 24. Oktober die inzwischen 154 Mitgliedstaaten den 35. Jahrestag der Ratifizierung der Charta der Vereinten Nationen feiern, gedenken wir alle eines historischen Wendepunktes der Menschheit.

In dieser wohlüberlegten und gut ausgewogenen Urkunde des Völkerrechts, zu deren Einhaltung und Achtung sich die Völker der ganzen Welt verpflichtet haben, werden diese dazu angehalten, völkerrechtliche Streitigkeiten und internationale Spannungssituationen mit friedlichen Mitteln zu lösen, freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, sich um die Lösung der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Probleme unserer Welt zu bemühen und sich für die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aller Menschen — ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion — einzusetzen.

51 Regierungen übernahmen damals freiwillig im Namen ihrer Völker diese stolzen Verpflichtungen, kurz nachdem die Welt gerade noch einen der entsetzlichsten und verheerendsten aller Kriege überlebt hatte.

Im Laufe der noch nicht allzulangen Geschichte der Vereinten Nationen haben ihre legislativen Gremien sowie der Internationale Gerichtshof das Völkerrecht kodifiziert, internationale Konventionen und Verträge ausgearbeitet sowie Resolutionen und Empfehlungen verabschiedet, in denen eine Fülle von Einsichten und Anhaltspunkten für das Zusammenleben und für eine bessere Verständigung zwischen den Völkern enthalten sind.

Viele größere und kleinere Konfrontationen konnten durch das rechtzeitige Eingreifen des Friedenssicherungsapparates der Vereinten Nationen vermieden werden, und in öffentlichen und nichtöffentlichen Verhandlungen in den Konferenzräumen oder auch auf den Gängen der Vereinten Nationen kam es häufig zu Konfliktlösungen, von denen die Öffentlichkeit kaum etwas erfuhr. Über das System der Vereinten Nationen wurde — oft mit Erfolg — versucht, bessere soziale und wirtschaftliche Bedingungen für alle Menschen zu schaffen, und auf Initiative der Vereinten Nationen wurden in einer ganzen Serie von Weltkonferenzen noch viele weitere Probleme der Menschheit in Angriff genommen.

Durch die Bemühungen der Vereinten Nationen ist man sich überall in der Welt klarer darüber geworden, daß die Frau dem Mann sozial gleichgestellt sein muß. Themen wie die Bevölkerungsexplosion, wie Hunger, Unterernährung und Umweltverschmutzung oder die Verbrechensverhütung und humanere Behandlung von Gefangenen waren alle Gegenstand von Konferenzen der Vereinten Nationen, die zu umfassenden Aktionsplänen führten und der Menschheit einen Leitfaden für die weitere Entwicklung sowie für erforderliche Abhilfemaßnahmen an die Hand gaben.

Auch mit den wichtigsten Naturschätzen unserer Erde und sogar anderer Himmelskörper befaßten sich die Vereinten Nationen, die dabei neues Völkerrecht und Weltraumrecht zur Bewahrung dieser Ressourcen für das Wohl der gesamten Menschheit schufen.

Wenn wir auf die ersten 35 Jahre intensiver Arbeit und unschätzbaren Leistungen und Erfolge zurückblicken, können wir eigentlich stolz auf diese unsere Zeit sein, in der es — eben seit jenem 24. Oktober 1945 — auch eine solche Organisation wie die Vereinten Nationen gibt, die der Menschheit hilft, bei ihrer mühsamen Suche nach Frieden und Gerechtigkeit den Weg zu finden.

Um so bedauerlicher ist es, wenn wir an eben dem Tage, an dem wir den Beginn einer neuen Epoche der Neuzeit feiern, feststellen müssen, daß in vielen Teilen der Welt noch immer — wenn auch in begrenzter Form — neue und alte Streitigkeiten aufflackern und daß es höchste Zeit ist, uns mit neuen Kräften und mit neuem Nachdruck für die Ziele und Grundsätze der Charta einzusetzen.

Mehr denn je ist es daher heute unsere Aufgabe, die Charta der Vereinten Nationen hochzuhalten und zu verteidigen, als Hoffnung und Stütze künftiger Generationen, die die Geschicke der Welt in den nächsten Jahrzehnten und Jahrhunderten lenken werden.

wird daher vorsichtig zu beurteilen sein. Demzufolge wird die Anwendung wirtschaftlicher Druckmittel gegen einen anderen Staat im allgemeinen den Tatbestand der Intervention als eines Eingriffs in die Unabhängigkeit seiner Entschließung nicht erfüllen.

Das gilt zunächst für das häufigste Beispiel des wirtschaftlichen Embargos. Es bezeichnet in der heutigen Terminologie eine Beschränkung im Außenhandel mit einem anderen Staat, die eine Regierung verhängt und die selten die volle Sperre bedeutet, sondern sich in der Regel auf besonders wichtige Gebiete des Austausches von Lieferungen mit dem anderen Staat oder der Abnahme seiner Erzeugnisse beschränkt. Eine solche vom Staat durch gesetzliche Maßnahmen verhängte Einschränkung des Handels fällt unter den Begriff einer wirtschaftlichen Zwangsmaßnahme, die im eigenen Interesse zur Beugung des Willens des anderen Teiles vorgenommen wird. Hält man indes an der früher begründeten Annahme fest, daß nur ein zwingender Druck auf die Unabhängigkeit und Entschließungsfreiheit des anderen Staates den Tatbestand der Intervention erfüllt, so ergibt sich, daß ohne eine solche Wirkung die Anwendung wirtschaftlicher Druckmethoden die Merkmale der unstatthaften Intervention nicht erfüllt. Im Hinblick darauf, daß es kein allgemeines völkerrechtliches Gebot der Handelsfreiheit gegenüber dritten Staaten gibt, daß Staaten daher in ihrer Entscheidung, ob sie ihren Handel mit ihnen ausdehnen oder einschränken, frei sind, wird eine unterhalb der Schwelle zwingenden Druckes bleibende Handelsbeschränkung daher nicht völkerrechtswidrig sein⁴⁵. Zahlreiche Fälle der Anwendung solcher Maßnahmen seit 1945 bestätigen diesen Eindruck⁴⁶. Wie das Embargo ist auch der Boykott zu beurteilen. Er bedeutet die von Privaten ausgehende Ablehnung von Handelsbeziehungen, die aber oftmals auch vom Staate veranlaßt und gefördert sein kann⁴⁷. Erst recht wird die Rechtswidrigkeit zu verneinen sein bei begrenzteren wirtschaftlichen Maßnahmen wie etwa dem Einfrieren von Bankguthaben (Vereinigte Staaten 1980 gegenüber Iran wegen der Geiselnahme) oder der Sperre der Lieferung von Kriegsmaterial oder technischer Ausrüstungen für die Herstellung solcher Güter. In keinem der seit 1945 zu beobachtenden Fälle von Zwangsmaßnahmen wirtschaftlicher Art, weder in den Sanktionsmaßnahmen gegen Rhodesien noch in den ernsteren (aber kurzfristigen) Embargovorkehrungen der arabischen Staaten 1973, ist ein zwingender Druck erreicht worden. Erst recht gilt, daß etwa die Versagung von Wirtschafts- oder Entwicklungshilfe oder die Ablehnung von Krediten nicht als Intervention angesehen werden kann, da auf diese Leistungen kein Anspruch besteht.

Keine Intervention stellen Maßnahmen der Nationalisierung fremden Eigentums ohne angemessene Entschädigung dar. Sie mögen unter anderen völkerrechtlichen Gesichtspunkten — Schutz des fremden Eigentums und der Investitionen — rechtswidrig sein, sie stellen jedenfalls keine Intervention dar⁴⁸. Andererseits wird die Zulassung solcher Enteignungen unter dem Maßstab nationaler Entschädigungsfestsetzung in der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. Dezember 1974 (Art.2(2c)) keine völkerrechtliche Grundlage für solche Eingriffe liefern, da die Vereinigten Staaten wie andere Mächte jener Resolution insoweit widersprochen haben, und auch keine Grundlage für eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung besteht⁴⁹.

Ernster zu beurteilen sind diejenigen Handlungen und Unterlassungen der Staaten, die im Sinne der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen wie auch des Prinzips VI der Schlußakte von Helsinki subversive Aktivitäten fördern, die auf den gewaltsamen Umsturz der Regierung eines anderen Staates gerichtet sind. Eine Duldung oder gar Unterstützung der Aufstellung bewaffneter Banden oder Kampfverbände auf dem eigenen Territorium, die von dort aus Einfälle in das Nachbarland machen, stellt in jedem Fall eine unzulässige Intervention dar, wie sich aus dem Wortlaut der Dokumente

klar ergibt. Dasselbe gilt von der Duldung oder Förderung terroristischer Tätigkeiten, die etwa auf die Ermordung politischer Persönlichkeiten eines anderen Landes oder von dessen Diplomaten gerichtet ist. Diese im Völkerrecht seit jeher anerkannte, wenn auch oft mißachtete Regel hat in der Gegenwart zwar formell eine Bestätigung erhalten⁵⁰, tatsächlich aber durch die bereits erwähnte Auffassung der Staatenmehrheit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, daß der Befreiungskampf gegen Kolonialismus und Rassismus solche Aktionen legitimieren könne, eine erhebliche Erschütterung erfahren, die weltweit die Bemühung um Verhütung solcher Aktionen beschränkt. An dieser Stelle erfährt der Interventionsbegriff in der Gegenwart eine deutliche Abschwächung, die aus einer von vielen Staaten angenommenen Vorrangstellung des Rechts auf Selbstbestimmung herrührt. Dagegen wird wiederum nicht als Intervention anzusehen sein die mangelnde Bereitschaft von Staaten, bei Flugzeugentführungen die Täter entweder zu bestrafen oder auszuliefern, sondern ihnen Deckung zu gewähren. Hier liegen Konventionen vor, die aber die in Betracht kommenden Staaten nicht akzeptiert haben. So sehr solche Handlungen die Grundlagen des friedlichen Staatenverkehrs beeinträchtigen, so greifen sie doch nicht in fremde Entscheidungsfreiheit ein, so daß von Intervention nicht gesprochen werden kann⁵¹.

Kann eine Intervention durch propagandistische Mittel, vor allem Sendungen von Rundfunk oder Satelliten oder sonstige Techniken, die gegen ein Regime Stellung nehmen oder gar dessen gewaltsamen Sturz anstreben, begangen werden? Daß hier kein Mittel zwingender Einwirkung, es sei denn, die betroffene Regierung sei bereits stark erschüttert, vorliegt, ist offenbar. Aber die Resolution 2131 (XX) der Generalversammlung, die Erklärung über freundschaftliche Beziehungen und die Schlußakte von Helsinki bezeichnen als Intervention solche Aktivitäten, die auf den gewaltsamen Umsturz eines Regimes abzielen, ohne diese Tätigkeiten anders als mit »Aktivitäten« zu umschreiben, so daß propagandistische Einwirkung wohl erfaßt ist. Auch hier muß aber der Rahmen eng gezogen werden. Nur Einwirkungen, die direkt auf den gewaltsamen Umsturz ausgehen, dürften eine Einmischung darstellen⁵². Keinesfalls aber darf der Gedanke der Intervention auf die allgemeine Verbreitung von Informationen und Nachrichten ausgedehnt werden, auch wenn diese durch Vermittlung von Tatsachen und Meinungen von der Regierung eines Landes als ihr politisches System berührend angesehen werden. Hier muß vielmehr auf das in Art.19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 ausgesprochene Recht des einzelnen auf Beschaffung und Empfang von Informationen und Ideen aller Art hingewiesen werden, das die Grundlage einer transnationalen Informationsfreiheit gewährt und es ausschließt, die Verbreitung allgemeiner Informationen, auch wenn sie ein anderes Land in seinem politischen System berühren, als Einmischung in dessen innere Angelegenheiten zu deuten⁵³. Art.19 der genannten Konvention gestattet einem Staate gewisse Einschränkungen der Informationsfreiheit im Interesse des Schutzes der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung⁵⁴. Aber diese Begrenzungen bedeuten nicht, daß von ihnen gedeckte Gebiete der Information eine Einmischung darstellen, sofern sie nicht die erwähnten spezifischen Elemente einer gezielten, auf gewaltsamen Umsturz des Regimes gerichteten Tätigkeit enthalten⁵⁵. Daß die Staaten des kommunistischen Systems hier den Begriff der Einmischung weiter ausdehnen möchten, da sie in einem freien Informationsfluß eine Beeinträchtigung der Abschirmung ihres politischen Bereiches erblicken, verkennt daher den Begriff der Intervention. Die auf anderen Gründen (Mangel eigener Informationsvermittlung und Selbstdarstellung) beruhende Tendenz der Staaten der Dritten Welt, die Informationsverbreitung zu beschränken, gehört wie die in gleiche Richtung zielende Bestrebung der UNESCO, die von den westlichen Staaten be-

kämpft wird, nicht in den Problembereich der Intervention, sondern in denjenigen einer internationalen Kommunikationspolitik und liegt daher außerhalb des hier behandelten Rahmens.

Der kurze Überblick über den Problembereich der Intervention hat gezeigt, daß auch in der Gegenwart die Komplexität und die Diskussion um das Verständnis der Intervention andauert. Der Begriff der Einmischung und Nichteinmischung ist seit jeher wegen seiner Unbestimmtheit in hohem Maße Gegenstand politischer Auseinandersetzung gewesen, und das gilt auch in der Gegenwart. Das macht die eigentümliche Problematik dieses Bereiches aus, in dem sich im Verhältnis der Staaten Grenzen in ihrem Verhalten zueinander abzeichnen, die der Achtung der Grundsätze der Unabhängigkeit und Selbstbestimmung der Staaten dienen. In einer Welt, in der zwischen den Staaten krasse Unterschiede der Größe und der politischen und wirtschaftlichen Macht bestehen, schließen diese im Begriff der Nichteinmischung als Grundsatz gesetzten Grenzen freilich Auswirkungen der Macht über die Grenzen eines Landes hinaus nicht aus. Das gilt um so mehr, je mehr Staaten untereinander durch Verträge und Bündnisse sich zu mitunter hegemonial bestimmten Verbindungen zusammenschließen. Der Grundsatz der Nichteinmischung bleibt daher auch in der Gegenwart ein wichtiger, aber empfindlicher und im einzelnen nicht immer leicht zu definierender Bestandteil des internationalen Staatensystems, der zugleich auch das Gewaltverbot ergänzt.

Anmerkungen

- 1 Eine Beschränkung der Intervention auf Eingriffe in Regierungsangelegenheiten eines anderen Staates und Verletzung seiner Rechte siehe August Wilhelm Heffter, *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 2. Aufl. 1848, S. 90f. darzutun. Zur Lage im 19. Jahrhundert: Hermann Mosler, *Die Intervention im Völkerrecht*, 1937, S. 11ff.; Georg Dahm, *Völkerrecht Bd. 1*, 1958, S. 202; Axel Gerlach, *Die Intervention*, 1967, S. 13ff.; R. J. Vincent, *Nonintervention and International Order*, 1974, S. 31ff., 70ff.; Ann van Wynen Thomas/A. J. Thomas, *Non-Intervention*, 1956, S. 8ff., 15ff.; Hanspeter Neuhold, *Internationale Konflikte — verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*, 1977, S. 277ff.; Detlev Christian Dicke, *Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht*, 1978, S. 177ff. Zur humanitären Intervention kritisch: Ian Brownlie, in: John Norton Moore (Hrsg.), *Law and Civil War in the Modern World*, 1974, S. 217ff.
- 2 In diesem Sinne Eckart Wehser in: Bruno Simma/Edda Blenk-Knocke (Hrsg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit*, 1979, S. 43. Die Einbeziehung auch der gewaltsamen Intervention in den Begriff entspricht auch der Definition, die sich in UN-Doc.A/Res/2625(XXV) vom 24. Oktober 1970 findet. Für eine Begrenzung der Intervention auf Handlungen außerhalb der Gewaltanwendung: Bernt Graf zu Dohna, *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten*, 1973, S. 111f.; Neuhold (Anm. 1), S. 272.
- 3 Vgl. Michael Bothe und Peter Wittig in: Wilfried Schaumann (Hrsg.), *Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung*, 1971, S. 18, 56ff.
- 4 UN-Doc.A/Res/3314(XXIX) vom 14. Dezember 1974 (Art. 1); hierzu: Wolfgang Heidelberg, VN 1975, S. 108ff.; Neuhold (Anm. 1) S. 123ff.
- 5 Die Unklarheit hängt mit der Tendenz zusammen, für Angriffshandlungen oder Gewaltanwendung in manchen Fällen mildernde Ausdrücke zu verwenden. So spricht die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution UN-Doc.A/Res/ES-6/2 vom 14. Januar 1980 von der »bewaffneten Intervention« in Afghanistan, während das sowjetische Vorgehen auch den Begriff der Aggression erfüllt (Text in VN 1980, S. 31f.). Derselbe Ausdruck wird gebraucht in der Erklärung der Resolution der Außenministerkonferenz der Islamischen Konferenz zum gleichen Gegenstand in Islamabad vom 29. Januar 1980 (EAI 1980, S. D174ff.). Der Europäische Rat verwendet in seiner Erklärung von Venedig am 13. Mai 1980 den Ausdruck »militärische Präsenz« (EAI 1980, S. D384), während die Außenminister der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit am 19. Februar 1980 den Vorgang als »Intervention« bezeichneten (EAI 1980, S. D271). Alle diese Erklärungen beziehen damit auch die bewaffnete Intervention in den Begriff ein.
- 6 Bei den langen Beratungen um UN-Doc.A/Res/2625(XXV) fanden sich amerikanische und englische Stimmen, die eine Ableitung aus Art. 2(4) der UN-Charta oder aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit vertraten. Vgl. Dohna (Anm. 2), S. 108 (Fußn. 19).
- 7 26 AJIL (1934), Supplement, S. 75ff.
- 8 31 AJIL (1937), Supplement, S. 57f.
- 9 UNTS 119, S. 3 und ILM 1967, S. 310; Neuhold (Anm. 1), S. 283. Art. 18 wird durch die Art. 16 und 19 ergänzt. Vgl. Dohna (Anm. 2), S. 121.
- 10 Erklärung über die Unzulässigkeit der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten und über den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität (UN-Doc.A/Res/2131(XX)) vom 21. Dezember 1965. Hierzu: Dohna (Anm. 2), S. 111. Deutscher Text bei Neuhold (Anm. 1), S. 305. Vorangegangen war die Erklärung über Rechte und Pflichten der Staaten vom 6. Dezember 1949, die die Pflicht zur Enthaltung von Interventionen in Art. 2 aussprach (UN-Doc.A/Res/375(IV)).
- 11 Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen (UN-Doc.A/Res/2625(XXV)) vom 24. Oktober 1970. Deutscher Text in VN 1978, S. 138ff.
- 12 Zu den Abweichungen der Erklärung über freundschaftliche Beziehungen von der Resolution 2131 (Anm. 10) siehe Vincent (Anm. 1), S. 241; Gaetano Arangio-Ruiz, *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, 1979, S. 129.
- 13 Vgl. Scheuner, VN 1978, S. 112f.
- 14 Vgl. z. B. die Entschließung 387(1976) des Sicherheitsrates vom 31. März 1976, die den Einmarsch Südafrikas in Angola verurteilt (Text in VN 1976, S. 63); ferner: UN-Doc.A/Res/ES-6/2 vom 14. Januar 1980 (Anm. 5) zu Afghanistan. Grundsätzliche Bezugnahmen in den Resolutionen 31/91 vom 14. Dezember 1976 und 32/153 vom 19. Dezember 1977 sowie 33/74 vom 15. Dezember 1978, die die Beobachtung des Grundsatzes der Nichteinmischung anmahnen und insbesondere die Verhinderung feindseliger oder aggressiver Handlungen im Gebiet eines Staates gegen einen anderen Staat betonen.
- 15 Ich verweise auf meine Darlegung: *Die Schlußakte von Helsinki und der Schutz der Menschenrechte*, in: *Internationale Festschrift für Stephan Verosta*, 1980, S. 171ff.
- 16 Vgl. Dicke (Anm. 1), S. 221ff., 225ff.
- 17 UN-Doc.A/Res/3281(XXIX) vom 12. Dezember 1974 (Art. 32). Deutscher Text in VN 1975, S. 117ff.
- 18 So auch: Dohna (Anm. 2), S. 131; Neuhold (Anm. 1), S. 334f.
- 19 Neuhold (Anm. 1), S. 336.
- 20 Der Ölboycott der arabischen Staaten im Jahre 1973/74 erfüllte dieses Merkmal nicht. Siehe zu der Diskussion: Jordan J. Paust/Albert P. Blaustein, *The Arab Oil Weapon*, AJIL 1974, S. 410ff.; Ibrahim F. J. Shihata, *Embargo of Arab Oil*, AJIL 1974, S. 591ff.; Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1976, S. 249; Dicke (Anm. 1), S. 216ff.
- 21 Für das Merkmal einer »dictatorial interference«: J. G. Starke, *An Introduction to International Law*, 8. Aufl. 1977, S. 117; Dahm (Anm. 1), S. 206.
- 22 Für den Gedanken der Sozialadäquanz: Gerlach (Anm. 1), S. 177ff.; Dohna (Anm. 2), S. 132f.; Neuhold (Anm. 1), S. 292ff. Dagegen zu Recht: Dicke (Anm. 1), S. 184.
- 23 Zur Anerkennung auch der politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen als Formen der Einmischung siehe: Friedrich Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 1975, S. 187; Dicke (Anm. 1), S. 204ff.; zurückhaltend hingegen: Wehser (Anm. 2), S. 40f.
- 24 Siehe Mosler (Anm. 1), S. 11; Rolf M. Derpa, *Das Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen und die Anwendung nichtmilitärischer Gewalt*, 1970, S. 56; Dicke (Anm. 1), S. 18f., 143ff.
- 25 Siehe Arangio-Ruiz (Anm. 12), S. 126 (Fußn. 51); Neuhold (Anm. 1), S. 290ff.
- 26 Vgl. Wehser (Anm. 2), S. 48f.
- 27 Rosalyn Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, 1963, S. 79, 81, 128. Diese Rechtslage ist besonders für das Gebiet der Menschenrechte, der Verhütung der Rassendiskriminierung und der Apartheid allgemein anerkannt. Vgl. Vincent (Anm. 1), S. 269f.; Ulrich Beyerlin in: Simma/Blenk-Knocke (Anm. 2), S. 191; Verdross-Simma (Anm. 20), S. 249. The International Law Association stellte auf ihrer 58. Tagung in Manila 1978 (Report, S. 1) in einer Entschließung fest: »daß der Schutz der Menschenrechte eine Angelegenheit von internationaler Bedeutung ist; daß die Behauptung, Verletzungen von Menschenrechten innerhalb eines Landes seien Fragen ausschließlicher nationaler Zuständigkeit und daher nicht ein Gegenstand internationaler Beurteilung, im Völkerrecht ohne Begründung ist; und ferner, daß Handlungen (einschließlich der Erhebung von Vorstellungen), die in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Vereinten Nationen hinsichtlich der Verletzung international anerkannter Rechte vorgenommen werden, keine Beeinträchtigung der staatlichen Souveränität darstellen«.
- 28 Zu der west-östlichen Kontroverse über die internationale Zuständigkeit in Fragen der Menschenrechte und die nationale Vorbehaltssphäre sowie zu einzelnen Vorgängen westlicher Einwirkung auf die Sowjetunion in diesen Fragen siehe Beyerlin in Simma/Blenk-Knocke (Anm. 2), S. 157ff.
- 29 Siehe hierzu die Entschließungen des Sicherheitsrates 216 (1965) vom 12. November 1965 und 232(1966) vom 16. Dezember 1966; die letztere enthält die ausdrückliche Feststellung der Friedensbedrohung. Ob eine solche vorlag, mag zweifelhaft sein. Vgl. Verdross-Simma (Anm. 20), S. 141; Kewenig in: Schaumann (Anm. 3), S. 199f.
- 30 Eine Übersicht der zahlreichen Fälle bei Hans-Georg Franzke, *ÖZÖR XVI n. F.* (1966), S. 128ff.; Beyerlin, *ZaöRV* 37 (1977), S. 226ff.
- 31 In diesem Sinne Higgins (Anm. 27), S. 220; Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, 1963, S. 299f.; Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, 1964, S. 264, 268. Luzius Wildhaber in: Schaumann (Anm. 3), S. 149ff.; Beyerlin (Anm. 30), S. 234ff.
- 32 Für eine Rechtfertigung der Rettung eigener Staatsangehöriger aus Gefahr: Sir Humphrey Waldock, *RdC* 81 (1952II), S. 466f.; Derek W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, 1958, S. 87ff.; Kewenig in: Schaumann (Anm. 3), S. 204ff.; Knut Ipsen in: Eberhard Menzel-Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 1979, S. 200. Die Stellungnahme der Organe der Vereinten Nationen im Falle des Kongo und der Dominikanischen Republik war eher ablehnend. Die Ent-

- schließung 143(1960) des Sicherheitsrates vom 14. Juli 1960 forderte den Rückzug der belgischen Truppen aus dem Kongo (Yearbook of the United Nations 1960, S.97). Die Meinung der Staatenvertreter war geteilt. Vgl. Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.205f.; Beyerlin (Anm.30), S.228ff.
- 33 Vgl. EA 1980, S.Z101.
- 34 EuGRZ 1980, S.394ff.
- 35 Die Aktion einer deutschen Einsatzgruppe in Mogadishu (Somalia) im Jahre 1977 stand rechtlich auf anderer Grundlage, da eine Einwilligung der Regierung des Landes vorlag.
- 36 Vgl. z. B. Entschließung 387(1976) des Sicherheitsrates vom 31. März 1976 gegen die Operation Südafrikas in Angola, VN 1976, S.63.
- 37 Von den westlichen Mächten ist eine solche Folgerung aus dem Selbstbestimmungsprinzip in den Verhandlungen um die Entschließung über freundschaftliche Beziehungen abgelehnt worden. Vgl. Rupert Emerson, AJIL 65 (1971), S.459ff.; Stephen M. Schwebel, RdC 136 (1972), S.485; Tom J. Farer, RdC 142 (1974), S.370.
- 38 Vgl. Neuhold (Anm.1), S. 141ff.; Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.208f.; Jochen Abr. Frowein, ZaöRV 36 (1976), S.160f.
- 39 Vgl. meine Darlegung „Die Haltung dritter Staaten im Bürgerkrieg“, in: Festschrift Friedrich August Frhr. von der Heydte, Um Recht und Freiheit, 1977, Bd.1, S.525f.
- 40 Entschließung vom 14. August 1975, Institut de Droit International, Annuaire, S.544ff. Die Entschließung beruhte auf zwei von Dietrich Schindler ausgearbeiteten Berichten der Achten Kommission 1972 und 1975. In diesem Sinne auch: Neuhold (Anm.1), S.337f., der indes die Realistik dieser Stellungnahme in Zweifel zieht.
- 41 Für die Zulässigkeit einer Hilfe an die legitime Regierung Friedmann (Anm.31), S.265; Sir Gerald Fitzmaurice, RdC 92 (1957 II), S. 177f.; Starke (Anm.21), S.120 (unter Rechtfertigung des amerikanischen Eingreifens im Libanon unter diesem Gesichtspunkt); meine Darlegung in: Festschrift von der Heydte (Anm.39), S.526ff. Zweifelnd Dietrich Rauschnig in: Schaumann (Anm.3), S.76f.; Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.207f. Ablehnend Bowett in: Moore (Anm.1), S.42.
- 42 Vgl. Fitzmaurice (Anm.41), S.179.
- 43 Die Sowjetunion hat sich in ihren Erklärungen über Afghanistan auf ein Hilfeersuchen der Regierung Babrak Karmal berufen. Vgl. Nachrichtenagentur TASS vom 28. Dezember 1979 (EA1980, S.D134). Hiergegen der Hinweis des amerikanischen Vertreters vor dem Sicherheitsrat am 6. Januar 1980, daß die sowjetischen Truppen das

- Land betreten, als die Regierung Amin noch amtierte, die eine solche Aufforderung nicht ausgesprochen hat (EA1980, S.D147).
- 44 Vgl. Art.1 des sowjetisch-afghanischen Vertrages vom 5. Dezember 1978 (Text in Survival 1979, S.92).
- 45 Georg Erler, Wirtschaftlicher Boykott, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1960, Bd.1, S.238ff.; Wehser (Anm.2), S.47ff.; Dicke (Anm.1), S.204ff., 220ff.
- 46 Siehe die Beispiele bei Dicke (Anm.1), S.213ff. Zu ihnen gehören die Beschränkungen der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten in der Lieferung strategischer Materialien an die Sowjetunion und ihre Alliierten sowie an China nach 1947, das Embargo gegen Kuba nach 1962/63 und das arabische Ölembargo 1973.
- 47 Zum Begriff des Boykotts s. Dicke (Anm.1), S.206f.
- 48 Vgl. UN-Doc.A/Res/3281(XXIX) vom 12. Dezember 1974 (Anm.17) und hierzu Wehser (Anm.3), S.48f. Als wirtschaftlichen Druck betrachtet solche Handlungen indes Dicke (Anm.1), S.232ff.
- 49 Zur allgemeinen völkerrechtlichen Beurteilung der Nationalisierungen ohne angemessene Entschädigung als einer vielmehr strittenen Rechtsfrage, in der sich Industriestaaten und Dritte Welt oft gegenüberstehen, siehe „Enteignungs- und Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften“, Berichte von Karl-Heinz Böckstiegl und Hans-Georg Koppensteiner: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 13 (1974); Verdross-Simma (Anm.20), S.592ff.
- 50 Zur Subversion: Starke (Anm.21), S.115f.
- 51 Vgl. die von der Konferenz der sieben Staats- und Regierungschefs in Venedig am 22. Juni 1980 an die fernstehenden Staaten gerichtete Aufforderung, den Beitritt zu den gegen Flugzeugentführungen gerichteten Abkommen zu vollziehen (EA1980, S.D398f.). Leider fehlt hierzu bei den in Betracht kommenden Staaten die Bereitschaft, ebenso wie im Falle der Konvention gegen Geiselnahme.
- 52 Zur Möglichkeit einer solchen Einmischung durch grenzüberschreitende Information und Propaganda siehe Simma in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 19 (1979), S.67.
- 53 Zu der auf Art.19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gestützten transnationalen Informationsfreiheit siehe Frowein in: Berichte 19 (Anm.52), S.18ff.; Simma, ebda., S. 49ff.
- 54 Zu diesen Beschränkungen siehe Frowein (Anm.53), S.20ff.
- 55 So auch Simma (Anm.52), S.68.

Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge

Gegenwärtige Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars

JOACHIM HENKEL

1. Weltflüchtlingsbewegungen

Die Flüchtlingsströme sind in den vergangenen Jahren und Monaten dramatisch angewachsen. Weit über 10 Millionen Flüchtlinge gibt es gegenwärtig auf der Welt¹. Allein in Somalia halten sich eineinhalb Millionen Flüchtlinge aus Äthiopien auf, von denen 765 000 in Lagern untergebracht sind², deren Versorgung infolge des durch die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Golfregion verursachten Ölmangels in Somalia aufs äußerste gefährdet ist³. In Pakistan hat die Zahl der Flüchtlinge aus Afghanistan inzwischen ebenfalls die Millionengrenze überschritten⁴. Etwa 100 000 Flüchtlinge sind in diesem Jahr aus dem Tschad in Kamerun eingetroffen⁵. Mehr als 13 000 Menschen sind jüngst aus El Salvador geflohen. Der Flüchtlingsstrom aus Indochina ist zwar erheblich zurückgegangen, aber er ist noch nicht versiegt⁶; obgleich seit 1975 über 500 000 Indochinesen mit Hilfe des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) in ein Drittland weitervermittelt werden konnten⁷, warten in den Lagern Südostasiens noch immer mehr als 170 000 Menschen auf eine neue Heimat⁸. Und dies sind nur einige der gegenwärtigen Krisengebiete.

Es sollte darüber allerdings nicht vergessen werden, daß es bei einem Wandel in den politischen Verhältnissen des Herkunftslandes gelegentlich gelingt, Flüchtlingen die freiwillige Heimkehr zu ermöglichen. So konnten jüngst bereits über 50 000 Rhodesien-Flüchtlinge in das heutige Simbabwe heimkehren⁹. Inzwischen sind auch etwa 300 000 Flüchtlinge aus Kamputschea wieder zurückgegangen¹⁰. Es bleibt ferner zu hoffen, daß bald wieder angolische Flüchtlinge in Zaire und zairische Flüchtlinge in Angola in größerer Zahl in ihre je-

weilige Heimat zurückkehren können. Solche Entwicklungen können jedoch nicht vergessen lassen, daß heute immer mehr Menschen ihr Leben als Flüchtling fern der Heimat verbringen müssen. Wie drängend die Probleme sind, zeigt sich auch daran, daß — auf Vorschlag von Bundesaußenminister Genscher — die 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen Anfang Oktober den Punkt „Internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung neuer Flüchtlingsströme“ zusätzlich in ihre Tagesordnung aufgenommen hat.

2. System des Lastenausgleichs

Die Zufluchtsländer können die Last der Flüchtlinge häufig nicht allein tragen, da sie meist zu den armen bis ärmsten Ländern dieser Erde gehören. Sie bedürfen der Hilfe der internationalen Gemeinschaft, der internationalen Solidarität¹¹. Außer materieller Hilfe wird es dabei immer wieder erforderlich sein, daß sich Drittstaaten auch bereitfinden, Flüchtlinge aus Erstasylländern aufzunehmen und ihnen bei sich eine ständige Heimat zu bieten. Der Hohe Flüchtlingskommissar hat sich dabei stets von dem Grundsatz leiten lassen, daß für Flüchtlinge möglichst in der Region eine neue Heimat gefunden werden sollte, der sie sich kulturell zugehörig fühlen. Dieser Grundsatz hat seinen ausdrücklichen Niederschlag in der Konvention der Organisation der Afrikanischen Einheit über die besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika von 1969¹² gefunden, in deren Präambel die Vertragsparteien der Überzeugung Ausdruck verleihen, daß die Probleme der Flüchtlinge in Afrika »im afrikanischen Kontext« gelöst werden müssen. Die im Mai 1979 in Aruscha (Tansania) abgehaltene bedeutsame Allafrikanische Konferenz über die Lage der Flüchtlinge in Afrika hat hieran festgehalten. Angesichts der besonders schwierigen Situation der