

Internationaler Terrorismus: Übersicht über die Konventionen zu seiner Bekämpfung (17)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1979 S.107 f. fort.)

Den Beitritt zu den bestehenden, verschiedene Aspekte des internationalen Terrorismus betreffenden internationalen Übereinkommen zu erwägen, hat die Generalversammlung in ihrer Resolution 38/130 am 19. Dezember 1983 allen hier noch abseits stehenden Staaten aufgegeben. Gegenstand der EntschlieÙung war die entsprechenden Tagesordnungspunkte waren nichts weniger denn »MaÙnahmen zur Verhinderung von internationalem Terrorismus, der das Leben unschuldiger Menschen bedroht oder vernichtet oder Grundfreiheiten gefährdet, sowie Untersuchung der Ursachen derjenigen Formen von Terrorismus und Gewaltakten, die in Elend, Enttäuschung, Leid und Verzweiflung wurzeln und manche Menschen bei dem Versuch der Herbeiführung radikaler Veränderungen zum Opfer von Menschenleben — einschließlich ihres eigenen — veranlassen«; auf der 40. Generalversammlung soll das Thema erneut behandelt werden.

Frühere Bemühungen innerhalb der Vereinten Nationen um eine umfassende weltweite Konvention zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus waren insbesondere wegen der Schwierigkeit, eine Einigung über den Begriff des Terrorismus zu erlangen, erfolglos geblieben; der Abschlußbericht des entsprechenden Ad-hoc-Ausschusses enthielt lediglich eine Anzahl recht allgemein gehaltener Empfehlungen, die sich die 34. Generalversammlung zu eigen machte. Indessen sind eine Reihe von Spezialkonventionen — angesprochen in Resolution 38/130 — in Kraft, die terroristische Akte in einzelnen Bereichen erfassen und damit einen Beitrag zur internationalen Bekämpfung des Terrorismus leisten. Die folgende Übersicht geht von einem Bericht des Generalsekretärs (UN-Doc.A/38/355 v.21.9.1983) aus und gibt den Stand vom 1. Februar 1984 wieder. Regionale Übereinkommen — zu nennen ist insbesondere das Europäische Übereinkommen von 1977 über die Bekämpfung des Terrorismus — sind hier nicht erfaßt.

Die erste einschlägige Konvention überhaupt stellt das am 14. September 1963 in Tokyo zustande gekommene *Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen* (»Tokyoter Abkommen«, in Kraft getreten am 4. Dezember 1969) dar. Dieses Abkommen dient insofern der Terrorismusbekämpfung, als es die Gerichtsbarkeit über an Bord begangene Straftaten regelt und damit Lücken bzw. Kompetenzkonflikte bei der Strafverfolgung beseitigt sowie bei Flugzeugentführungen die Ergreifung des Täters erleichtert. Straftatbestände werden in diesem Übereinkommen, das bislang für 115 Staaten (darunter auch die Bundesrepublik Deutschland) in Kraft ist, nicht geschaffen.

Das am 16. Dezember 1970 beschlossene *Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen* (»Haager Übereinkommen«, in Kraft getreten am 4. Oktober 1971) normiert hingegen die Flugzeugentführung als strafbare Handlung und verpflichtet die Vertragsstaaten, die Tat nach nationalem Recht unter

Strafe zu stellen und die Täter entweder im eigenen Land zu verfolgen oder auszuliefern (Prinzip des »aut dedere aut iudicare«). Diese Konvention ist mittlerweile für 120 Staaten (darunter beide deutsche Staaten) in Kraft. Das am 23. September 1971 beschlossene *Übereinkommen zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt* (»Montrealer Übereinkommen«, in Kraft getreten am 26. Januar 1973) bezeichnet auch andere Gewalthandlungen auf dem Gebiete des Luftverkehrs (Sabotageakte oder bewaffnete Angriffe gegen Luftfahrzeuge) als Straftatbestand und begründet, ähnlich wie das Haager Abkommen, die Verpflichtung der Staaten, diese Handlungen mit schweren Strafen zu bedrohen und entweder selbst die Strafverfolgung zu betreiben oder den Täter auszuliefern. Dieses Abkommen ist für 118 Staaten, unter ihnen beide deutsche Staaten, in Kraft.

Während somit für den internationalen zivilen Luftverkehr ein umfassendes Regelungssystem zur Bekämpfung des Terrorismus existiert, enthält das universale Vorgehen gegen an Land begangene Terrorakte noch erhebliche Lücken, die teils auf einem zur Zeit noch geringen räumlichen, teils auf einem inhaltlich eingeschränkten Geltungsbereich der einschlägigen Konventionen beruhen. So schützt das am 14. Dezember 1973 beschlossene *Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten* (Diplomatenschutz-Konvention, in Kraft getreten am 20. Februar 1977) nur den dort genannten Personenkreis vor Terrorakten und ist bislang erst für 59 Staaten — unter ihnen DDR und Bundesrepublik Deutschland — in Kraft. Das auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland am 17. Dezember 1979 beschlossene *Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme* (in Kraft getreten am 3. Juni 1983) bindet bislang lediglich 22 Staaten (vorerst nur des Westens und der Dritten Welt) und beschränkt sich ausschließlich auf die Geiselnahme als Terrorakt. Ebenso wie das Haager und Montrealer Übereinkommen sollen die beiden letztgenannten Konventionen durch das Prinzip des »aut dedere aut iudicare« einen Abschreckungseffekt gegenüber terroristischen Anschlägen erzielen.

In der Erkenntnis, daß dieser Effekt nur durch eine weltweite, lückenlose Geltung und Einhaltung der Konventionen erreicht werden kann, was indes bei nüchterner Betrachtungsweise ein unerreichbares Ziel ist, konzentrieren sich die Bemühungen der Vereinten Nationen nicht nur auf eine umfassende Sanktionierung begangener terroristischer Gewaltakte, sondern auch auf die Frage, wie erreicht werden kann, daß Terroranschläge erst gar nicht stattfinden, also auf die Frage nach den Ursachen und ihrer Beseitigung. Insbesondere von den Staaten der Dritten Welt wird hierzu auf Gründe wie Fremdherrschaft und Rassismus hingewiesen — Punkte, die auch bei den Verhandlungen um die Diplomatschutz- und Geiselnahme-Konvention eine gewichtige Rolle insofern spielten, als diese Staaten die Forderung erhoben, Aktionen nationaler Befreiungsbewegungen, die durch den Kampf gegen Fremdherrschaft und Rassismus motiviert sind, vom Geltungsbereich der Konventionen auszunehmen.

Ursula Heinz □

Verschiedenes

Weltweite Funkverwaltungs-konferenz: Planung von Kurzwellen-Rundfunkbereichen — Befriedigung von Mindestanforderungen (18)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1980 S.27 f. fort.)

I. Die in der Regel alle fünf Jahre zusammentretende Konferenz der Regierungsbefullmächtigten der Internationalen Fernmelde-Union (ITU) hat 1982 in Nairobi in ihrer EntschlieÙung Nr. 1 einen umfassenden Katalog über zukünftige Funkverwaltungs-konferenzen aufgestellt. Viele dieser Konferenzen waren von der weltweiten Funkverwaltungs-konferenz in Genf 1979 (World Administrative Radio Conference, WARC-79) für notwendig befunden worden, so auch eine Konferenz zur Planung von Kurzwellen-Rundfunkbereichen (KW). Der erste Teil dieser in zwei Sitzungsperioden stattfindenden weltweiten Konferenz sollte zum Januar 1984 für fünf, der zweite zum Oktober/November 1986 für sieben Wochen einberufen werden. Erneut sollte auf dieser Konferenz der Versuch unternommen werden, die Kurzwellenbereiche für den Rundfunkdienst so zu planen, wie es in den höheren Frequenzbereichen seit langem üblich ist (für die Lang- und Mittelwellen geschah dies 1974 und 1975, für den UKW-Rundfunk in Stockholm 1961, für den Bereich 100–104 MHz in Darmstadt 1971 und nunmehr erneut 1982 und 1984 in Genf für den gesamten Bereich von 87,5–108 MHz).

Derartige Planungsmethoden auf den KW-Bereich zu übertragen, war bereits 1949 auf der KW-Rundfunkkonferenz in Mexiko-Stadt und 1950 in der KW-Rundfunkkonferenz in Florenz/Rapallo ohne brauchbares Ergebnis versucht worden. Schon damals wurde die im Vergleich zum vorhandenen Spektrum viel zu hohe Zahl von Frequenzanforderungen für den ausbleibenden Erfolg der Konferenzen verantwortlich gemacht. Diese Anforderungen sind in der Zwischenzeit wegen der bedeutenden Vermehrung der Anzahl der Mitglieds-länder der ITU auf jetzt 159, der ständigen Erhöhung der Senderzahl und der Senderleistungen noch um ein Vielfaches angestiegen. Auf der Funkverwaltungs-konferenz 1959 in Genf war als Ersatz ein Verfahren vorgesehen worden, nach dem praktisch jedes Land seine Frequenzen selbst auswählt. Einen Schutz der ITU für diese selbst gewählten Frequenzen gibt es nicht.

Diese Situation ist vor allem den Ländern mit geringen Kurzwellennutzungen, wozu keineswegs nur die Entwicklungsländer zählen, ein Dorn im Auge. So wurde auf der WARC-79 erneut mit Nachdruck gefordert, den Versuch einer Planung zu unternehmen, was mit Hilfe des Rechner-einsatzes heute leichter gelingen sollte, sicher zum Nachteil der wenigen Großbenutzer des dafür bereitgestellten Funkspektrums. Hierzu zählt neben den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, China und Großbritannien auch die Bundesrepublik Deutschland, nicht zuletzt wegen der vielen amerikanischen Rundfunkbetreiber (Voice of America, Radio Free Europe/Radio Liberty und Rias Berlin) auf deutschem Boden. Dabei ist gerade bei diesen Aussendungen oft ein Mehrfaches von Frequenzkanälen für eine Programmaussendung in ein bestimmtes Zielgebiet erforderlich — wegen der oft

zahlreichen vorsätzlichen Störungen dieser Aussendungen infolge ihres Programminhalts. Zum Aufgabengebiet der ITU gehören jedoch nur die technischen Aspekte solcher Störungen.

II. Aufgaben der ersten Runde der Konferenz in Genf, die vom 10. Januar bis zum 11. Februar 1984 währte und an der 575 Delegierte aus 115 Ländern und 20 Beobachter beispielsweise von regionalen Rundfunk-Organisationen teilnahmen, war es, die technischen Grundlagen, Planungsgrundsätze und Planungsmethoden für einen in der zweiten Sitzungsperiode aufzustellenden Frequenzverteilungsplan bzw. für ein anderes geeignetes Zuteilungsverfahren für alle 1979 dem KW-Rundfunkdienst zugewiesenen Frequenzbereiche auszuarbeiten. Die Planung sollte dabei auf der Grundlage der Zweiseitenbandaussendungen erstellt werden; darüber hinaus war aber auch die Frage zu behandeln, auf welche Weise das (frequenzsparende) Einseitenbandsystem Zug um Zug eingeführt werden könnte, ohne die fortdauernden Zweiseitenbandaussendungen zu beeinträchtigen. Hierbei sind insbesondere die ökonomischen Aspekte zu berücksichtigen, nachdem der volle Einseitenbandeinsatz den Ersatz aller in die Hunderte von Millionen gehenden Empfänger erfordert. Man geht daher von einer mindestens 20jährigen Übergangszeit aus.

Ein bedeutender Schwerpunkt der Konferenz lag in dem Bemühen, sich auf Grundsätze für die Planung zu einigen, die sich zunächst in dem weiten Spannungsfeld zwischen einem starren, langfristigen Frequenzverteilungsplan, dem »A-priori-Plan«, vor allem vertreten von Algerien, und einem nur verbesserten bisherigen Verfahren, vertreten durch östliche Länder, bewegten. Als wesentliche Forderungen waren dabei folgende sich zum Teil widersprechende Hauptpunkte in die Diskussion gebracht worden:

- In der Frage der Gleichbehandlung der Dienste oder der Anforderungen sei eine Strategie erforderlich.
- In Betrieb befindliche Dienste dürften keine Vorrechte genießen.
- In Betrieb befindliche und geplante Dienste müßten in den Anforderungen gleichermaßen berücksichtigt werden.
- Eine Messung der Anforderungen sei erforderlich.

Einig war man sich schon frühzeitig darüber, daß

- ein Kurzwellenplan erforderlich sei;
- die Nutzung des Spektrums zu optimieren sei;
- für eine rationelle Nutzung des Spektrums schädliche Interferenzen jeder Art

vermieden werden müßten;

- gleicher Zugang zum Spektrum für kleine und große Länder sichergestellt werden müsse
- und daß
- Änderungen sowie neue Anforderungen im Plan möglich sein müßten.

Vor allem Brasilien und Argentinien hatten bereits zu Beginn der Konferenz die Forderung eingebracht, nationale und internationale Versorgungsaufgaben unterschiedlich zu behandeln mit Bevorrechtigung der nationalen Versorgung. Trotz erheblichen Widerstands konnten sie erreichen, daß diese Unterscheidung in den Bericht an die zweite Konferenzrunde aufgenommen wurde, allerdings ohne Bevorrechtigung. Die Mehrheit wurde sich bald einig, einen österreichischen Vorschlag, der interessanterweise vorzugsweise von Jugoslawien vertreten wurde, über »Mindestanforderungen« eines Landes, die vorrangig zu befriedigen seien, aufzugreifen. Ein besonderes Problem ergab dabei die Behandlung der über dieses Minimum hinausgehenden Anforderungen, für die ein geringerer Schutzabstand, das heißt eine geringere Qualität, in Kauf genommen werden müßte.

Auch am Ende der vierten Konferenzwoche war noch kein einheitlicher Entwurf in Sicht, der auch nur den kleinsten gemeinsamen Nenner beinhaltet hätte, so daß ernsthaft von einer Fortführung des ersten Teils der Konferenz im Juni/Juli des Jahres gesprochen wurde. Die Konferenzmehrheit der kleinen Nutzer demonstrierte zu diesem Zeitpunkt offen ihre Entschlossenheit, sich auch unter Aufgabe des bisher stets eingehaltenen Konsensprinzips gegen die Minderheit der großen Frequenznutzer durchzusetzen. Nach mehrfachem persönlichen Einsatz des Konferenzpräsidenten, des Schweden K. Björnsjö, sowie führender Vertreter einiger Delegationen konnte buchstäblich in letzter Minute — einen Tag vor dem ursprünglich vorgesehenen Konferenzende — der Durchbruch in Form eines Stufenplans für die Behandlung von Anforderungen in überlasteten Zielgebieten erreicht werden.

III. Die politisch brisante Frage vor allem östlicher Störsenderaktivitäten wurde zunächst nur in sehr vorsichtiger Weise angesprochen, um die Konferenz nicht von Anfang an in Frage zu stellen. Da zur wirkungsvollen Nutzung des Spektrums möglichst nur jeweils eine Frequenz zur Ausstrahlung eines Programms in ein bestimmtes Zielgebiet vorgesehen werden sollte, war ein Modifikationsverfahren für den Fall erforderlich, daß bestimmte Sendungen gestört werden. Außerdem wurde eine Entschließung verab-

schiedet, wonach Informationen über solche »schädlichen Störungen«, zu denen auch bewußte Störungen rechnen, gesammelt werden sollen, um sie dem zweiten Teil der Konferenz vorzulegen.

Auch um die technischen Parameter wurde intensiv gerungen, wobei die kleinen Nutzer bestrebt waren, nur eine sehr geringe Qualität der Rundfunkversorgung hinzunehmen, um die vorhandenen Sender meist kleiner Leistung weiterverwenden zu können — sicher aber auch, um nachzuweisen, daß die bei den anderen Ländern in Ost und West eingesetzten Sender sehr großer Leistung in Frage zu stellen sind.

IV. Als positives Ergebnis der ersten Runde der Konferenz kann vom Standpunkt der ITU aus schon gelten, daß beide Seiten schließlich doch noch ihre Extrempositionen verlassen haben und aufeinander zugehen. Das galt hinsichtlich der technischen Parameter ebenso wie hinsichtlich der Auffassungsunterschiede bei den Planungsgrundsätzen. Als ein wesentlicher Grundsatz konnte von seiten der Mehrheit durchgesetzt werden, daß in jedem Falle ein Minimum an Anforderungen erfüllt werden soll, ohne daß dieses Minimum näher definiert wurde. Ob bei überlasteten Empfangsgebieten der vorgesehene Stufenplan mit jeweils verminderten Qualitätsanforderungen eine befriedigende Lösung ergeben wird, wird sich erst im zweiten Konferenzteil zeigen. Gleichermäßen muß die Zukunft die Antwort geben, ob es in der Praxis gelingen wird, bei gestörten Aussendungen kurzfristig Ersatzfrequenzen zu bekommen, die »andere Planfrequenzen nicht beeinträchtigen dürfen«. Immerhin wurde deutlich sichtbar, daß keineswegs nur die Entwicklungsländer, sondern auch Länder in Europa kaum Verständnis dafür aufbringen, wegen dieser Gründe auf eigene Frequenzen verzichten zu sollen. Trotzdem sind die erzielten Kompromisse zu begrüßen, wenn gleich vielfach ein weiter Auslegungsspielraum gegeben ist, was enthusiastische Bemerkungen wie »historisches Dokument« oder gar die Feststellung »eines Wunders« beweisen.

Viele Aufgaben wurden auf die Zeit zwischen den beiden Sitzungsperioden verschoben, in der der Internationale Frequenzregistrierungsausschuß (IFRB) der ITU mit der Hilfe von Experten für die Recheneraufgaben sowie für die Planung Testläufe mit verschiedenen Alternativen durchführen soll. Erst aufgrund der Ergebnisse dieser Versuchsläufe werden dann 1987, wie mittlerweile vom Verwaltungsrat der ITU festgelegt wurde, weitere Beschlüsse gefaßt werden können.

Rudolf Binz □

Dokumente der Vereinten Nationen

Zypern, UN-Mitgliedschaft, Südafrika, Nahost, Irak-Iran, Antarktis, Schädliche Produkte

Zypern

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Zypernfrage. — Resolution 541(1983) vom 18. November 1983

Der Sicherheitsrat,

- nach Anhörung der Erklärung des Außenministers der Republik Zypern,

- besorgt über die am 15. November 1983 abgegebene Erklärung der türkisch-zypriischen Behörden, mit der ein unabhängiger Staat Nord-Zypern geschaffen werden soll,
- in der Auffassung, daß diese Erklärung mit dem Vertrag von 1960 über die Schaffung der Republik Zypern und dem Garantievertrag von 1960 unvereinbar ist,

- daher in der Auffassung, daß der Versuch der Schaffung einer »Türkischen Republik Nord-Zypern« nichtig ist und zur Verschlimmerung der Lage auf Zypern beitragen wird,
- unter Bekräftigung seiner Resolutionen 365(1974) und 367(1975),
- im Bewußtsein der Notwendigkeit einer Lösung des Zypernproblems auf der Grundlage der vom Generalsekretär un-