

kommunistische Partei mit erheblich geringerem Rückhalt im Volk unter Aufbietung massiver Machtmittel an der Regierung zu halten suchte.

Mit dem Genfer Abkommen wird eine Entwicklung eingeleitet, die zum Abbau dieser Inkonsistenzen und damit zu einer größeren Berechenbarkeit der Politik der Supermächte führen könnte. Es eröffnet sich immerhin die Perspektive, daß die Sowjetunion zum Prinzip der Nichteinmischung in die politischen Verhältnisse eines blockfreien Landes zurückkehrt. Und trotz aller Versuche, das Ausmaß des Scheiterns ihrer politischen und militärischen Intervention zu verschleiern, muß die Sowjetunion eingestehen, daß ein armes Land sich dem Systemzwang der »sozialistischen Führungsmacht« entziehen kann.

Die US-Politik ist in Verfolgung ihrer eigenen Interessen in wachsendem Maße auf Distanz zu den militant antikommunistischen Kräften im islamistischen Lager gegangen, indem sie die Königslösung propagiert hat. In diesen Entwicklungen kann ein Impuls für weitere Entspannungsbemühungen in dieser Region liegen.

Sollte der Übergang zu einem freien Afghanistan ohne große kriegerische Entwicklungen gelingen, so würde damit auch ein positives Zeichen für die Lösung anderer Regionalkonflikte gesetzt.

Es bleibt freilich auch bei einem solchen Ausgang ein bitterer Nachgeschmack: »politische Lösungen« tragen in erster Linie dem Prestigebedürfnis der jeweiligen Supermacht Rechnung, die sich um ein offenes Schuldanerkenntnis drückt und sich – so jedenfalls die USA nach ihrem Vietnam-Debakel – allen Wiedergutmachungsansprüchen verschließt. Ferner bedeutet die Herstellung eines regionalen Entspannungskonsenses zwischen den Supermächten eine Verständigung über die Köpfe der eigentlich Betroffenen hinweg: der Verfügungsanspruch über schwache Glieder der Weltgesellschaft verschwindet auch in solchen konfliktbeendenden Operationen nicht.

Für die Angehörigen der Industriegesellschaften mag es beruhigend wirken, daß auch blutige »Lokalkriege«, in die die Supermächte verwickelt sind – die eine direkt, die andere indirekt –, nicht zu einer unmittelbaren kriegerischen Konfrontation zwischen den beiden eskalieren. Die betroffenen Regionen aber sind nicht nur durch die Kriegszerstörungen auf unabsehbare Zeit in ihren Entwicklungsanstrengungen behindert. Zu den Kriegsfolgen gehört auch, daß die Gesellschaften militarisiert worden sind und daß das Übermaß an geliefertem Kriegsmaterial den Austrag der Konflikte verschärft (»Kalaschnikowkultur«). Der Verkauf von Stinger-Raketen seitens afghanischer Organisatio-

nen an Iran (dessen Streitkräfte damit US-Objekte im Golf angreifen konnten) und die Lieferung von Waffen aus afghanischen Beständen an extremistische Sikhs zeigen die destruktiven Folgewirkungen eines lang andauernden »local war«.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Auswirkungen des Afghanistankonflikts auf Pakistan und die daraus erwachsenden Komplikationen für die Wiederherstellung des Friedens in Afghanistan zu beachten. Ohne die sowjetische Invasion Afghanistans wäre die Zia-ul-Haq-Diktatur, der gerade die US-Subsidien entzogen worden waren, von der immer stärker werdenden Opposition gestürzt worden; Pakistan hätte zumindest die Chance einer Demokratisierung seiner politischen Strukturen gewonnen. Die Milliardenprogramme der USA, die nach der Invasion bewilligt wurden, haben das Regime wieder erstarken lassen. Die Beendigung des Krieges wird es vor erhebliche (insbesondere ökonomische) Probleme stellen. Die Gefahr besteht, daß Zia-ul-Haq den drohenden Machtverlust durch aktives Eingreifen in die innerafghanischen Konflikte auszugleichen versucht und damit den Friedensprozeß in Afghanistan stört. Für die Entwicklung der Weltgesellschaft bleibt aber bei allen Kontingenzen ein dauerhaftes Ergebnis: Mit dem Erfolg des afghanischen Widerstands ist nach Vietnam erneut das Prinzip der nationalen Souveränität und das Recht auf kulturelle Eigenständigkeit und autonome Entwicklung bekräftigt worden.

Anmerkungen

- 1 Unter dem Titel »Die afghanische Krise und die Großmachtpolitik der Sowjetunion« in der »tageszeitung« v.8.2.1980 abgedruckt.
- 2 Segmentäre Gesellschaft: akephale (also politisch nicht durch eine Zentralinstanz organisierte) Gesellschaft, deren politische Organisation durch politisch gleichrangige und gleichartig unterteilte mehr- oder vielstufige Gruppen vermittelt ist.
- 3 Vgl. C. Sigrist, Der lange afghanische Krieg, in: Argument, Nr.157 (1986).
- 4 Etwa bei Braun/Ziem, Afghanistan: Sowjetische Machtpolitik – islamische Selbstbestimmung, Baden-Baden 1988.
- 5 Begriff gebraucht im Sinne von N. Luhmann, Soziale Systeme, Frankfurt 1984, S.47: »auch anders möglich sein«.
- 6 Am 22.5.1988.
- 7 S. Harrison, Afghanistan: Der sowjetische Abzug – und danach?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 4/1988.
- 8 Zum Begriff vgl. O. Roy, L'Afghanistan – Islam et modernité politique, Paris 1985.
- 9 S. M. Samimy, Zaher Shah – Kompromißkandidat der Supermächte oder echte Alternative im Afghanistankonflikt?, in: Afghanistan-Tribüne, Nr. 3/1987.
- 10 So N. Portugalow, außenpolitischer Berater Gorbatschows (lt. »Frankfurter Rundschau« v.15.2.1988).
- 11 Vgl. »Frankfurter Rundschau« v.1.6.1988.
- 12 Wie unberechenbar die politischen Kombinationen auch innerhalb der Peschawar-Allianz sind, zeigten die in der zweiten Junihälfte dieses Jahres umlaufenden Gerüchte über ein »Untertauchen« Hekmatyars. (Während die damit ins Spiel gebrachte Vermutung, Hekmatyar habe sich einer Koalition seiner Feinde auf diese Weise entziehen müssen, einleuchtend wirkt, kann die weitergehende Verdächtigung, Hekmatyar habe seinen Hauptbündnispartner gewechselt und strebe ein Bündnis mit einer anderen Regierung an, nur als Beleg für die verworrene Situation wiedergegeben werden.)

Recht und Praxis der Amtssitzabkommen

Der Status der PLO-Vertretung als Musterfall und Bewährungsprobe

ERIK SUY

Auf Ersuchen der Generalversammlung der Vereinten Nationen¹ erstellte der Internationale Gerichtshof (IGH) am 26. April 1988 ein Gutachten² über die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur Unterwerfung unter ein Schiedsverfahren gemäß Abschnitt 21 des Amtssitzabkommens³ vom 26. Juni 1947. Obwohl die Frage an sich relativ einfach war und die Verpflichtung des Gastlandes, in ein Schiedsverfahren einzutreten, bestätigt wurde – der Haager Gerichtshof⁴ hat dieses Gutachten einstimmig abgegeben⁵ –, sind die Hintergründe ziemlich kompliziert, und die Problematik erweist sich sowohl für die USA als auch für die Weltorganisation als äußerst prekär.

Das Verhältnis der Organisation zum Gastland

Ein Amtssitzabkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen einem Staat und einer internationalen Organisation, in dem hauptsächlich der Status der Organisation im Gastland festgelegt wird. Die Grundlage für ein solches Abkommen bilden

die Artikel 104 und 105 der Charta der Vereinten Nationen. Diese Grundsatzbestimmungen werden in den jeweiligen Amtssitzabkommen je nach Erfordernis ausgearbeitet und den besonderen Umständen angepaßt. Generell findet man in diesen Verträgen Bestimmungen über den territorialen Anwendungsbereich (das Areal des Sitzes der Organisation), die Rechtspersönlichkeit und die Handlungsfähigkeit der Organisation, ihre Vorrechte und Immunitäten sowie die ihrer Bediensteten, die Gerichtsbarkeit in Zivil-, Straf- und Handelssachen, die steuerrechtliche Situation, die Grenzen der Polizeigewalt des Gaststaates, den Status der Vertretungen und von deren Personal (sowie der zu den Tagungen der Organisation entsandten Delegationen) und schließlich über das Streitbeilegungsverfahren.

Rechnet man zu den eigentlichen Amtssitzabkommen noch die Abkommen für Sonderzwecke (zum Beispiel über die Abhaltung von Seminaren, Tagungen und Konferenzen in Staaten, in denen die Organisation nicht ihren Sitz hat) sowie die Abkommen über

die Errichtung und die Tätigkeit von Dienststellen der Organisationen (Informationsbüros, entwicklungspolitische Maßnahmen durchführende Büros und sonstige Einrichtungen), so dürfte ihre Zahl über 1000 liegen. Diverse multilaterale Vertragswerke über die Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und Gaststaaten liegen schon vor. So wurde bereits 1946 das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen⁶ verabschiedet. 1975 wurde das Wiener Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen⁷ angenommen. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen bereitet den Entwurf eines Übereinkommens über die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen vor.

Im allgemeinen läßt sich feststellen, daß die Beziehungen zwischen einer internationalen Organisation und dem Gastland durchweg reibungslos abgewickelt werden, auch wenn immer wieder Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und die Anwendung der Amtssitzabkommen auftauchen. Diese werden allerdings in der Regel durch Konsultationen und Verhandlungen beigelegt. Probleme tauchen dann und wann auf, wenn beim Verkehr zwischen der Organisation und dem Gastland weitere Faktoren hinzutreten – hauptsächlich im Verhältnis zwischen dem Gastland und den bei der Organisation akkreditierten Vertretungen. Die hier auftretenden Schwierigkeiten hängen fast ausnahmslos mit dem gestörten politischen Verhältnis zwischen dem Gastland und einem Mitgliedstaat der Organisation zusammen. Sie können die Folge eines Abbruchs der diplomatischen Beziehungen oder einer gegenseitigen Nichtanerkennung sein. Selbstverständlich wird die Regierung des Gaststaates in diesen Fällen geneigt sein, das Reziprozitätselement, das in den bilateralen Beziehungen eine überragende Rolle spielt (zum Beispiel bei der Ausweisung von Diplomaten oder der Beschränkung ihrer Reisemöglichkeiten) auch auf die Vertretungen bei der in seinem Territorium ansässigen Organisation anzuwenden. Daß die Geschäfte der Organisation selbst dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden, steht außer Zweifel; sie hat zwar letzten Endes nichts mit dem bilateralen Verhältnis zwischen dem Gastland und dem betreffenden Mitgliedstaat zu tun, doch kann durch angebliche oder tatsächliche Schikanen des Gaststaates die Mitarbeit in der Organisation beeinträchtigt werden.

Schwierigkeiten dieser Art am Sitz der Vereinten Nationen in New York veranlaßten die Generalversammlung 1971 zur Einrichtung eines Ausschusses für die Beziehungen zum Gastland⁸, der zwar ein weitgefaßtes Mandat erhielt und Probleme – etwa in bezug auf die Strafmandate für vorschriftswidriges Parken von Kraftfahrzeugen, die Anwendung der Sozialversicherung, die Bereitstellung oder Vermittlung von Wohnungen, die Beschaffung von reservierten Parkplätzen für die Vertretungen oder die Begleichung von Schulden der Diplomaten – zu untersuchen und ihnen nachzugehen hatte⁹, aber in Wirklichkeit nur dann aktiv auftrat, wenn es darum ging, dem Gastland Rügen zu erteilen anläßlich von politischen Schwierigkeiten der oben angedeuteten Art. Dieses Gremium wurde zu einer Klageinstanz für die ›Schikanen‹ des Gastlandes¹⁰, während die praktischen Probleme angesichts der Anwesenheit von über 160 Vertretungen in New York in enger Zusammenarbeit zwischen dem UN-Sekretariat, der Ständigen Vertretung des Gastlandes und dem eigens dazu geschaffenen Dezernat der Stadt New York für die Beziehungen zum diplomatischen und konsularischen Corps abgewickelt und gelöst werden.¹¹

Die Hintergründe des Streits um die PLO-Vertretung

Anläßlich der Beratung des die Regierung zur Tätigkeit von Ausgaben in Wahrnehmung ihrer auswärtigen Beziehungen ermächtigenden ›Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989‹ im amerikanischen Kongreß wurde ein Zusatz angenommen, der als ›Antiterrorgesetz‹ (Anti-Terrorism Act, ATA) bekannt wurde. Nach diesem ist es ungesetzlich, von der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) Wertgegenstände (außer Informationsmaterial) entgegenzunehmen,

Gelder der PLO oder ihrer Vertreter auszugeben und innerhalb der Vereinigten Staaten ein Büro, einen Amtssitz, Räumlichkeiten oder sonstige Einrichtungen oder Niederlassungen der PLO mit ihren Geldern zu errichten oder zu unterhalten. Am 22. Dezember 1987 wurde dieses Gesetz vom Präsidenten unterzeichnet, und es sollte neunzig Tage später, das heißt am 21. März 1988, in Kraft treten. Die Bedeutung dieses Gesetzes war klar: die von der PLO in den Vereinigten Staaten errichteten Büros (ihr Informationsbüro in Washington und ihre Ständige Beobachtermission bei den Vereinten Nationen in New York) sollten geschlossen werden.

Nachdem der PLO durch Resolution 3237(XXIX)¹² der Generalversammlung vom 22. November 1974 der Beobachterstatus zuerkannt worden war, errichtete sie 1975 eine Vertretung in New York und ernannte einen Ständigen Beobachter. Die Vereinigten Staaten haben stets den Status dieser Beobachter als Gäste der Vereinten Nationen im Sinne des Abschnitts 11 des Amtssitzabkommens anerkannt. Dreizehn Jahre später wurde nun ihre Anwesenheit in New York durch das ATA in Frage gestellt.

Schon während der Diskussion über das ATA im amerikanischen Kongreß – und nachdem deutlich geworden war, daß dieser Zusatz wahrscheinlich angenommen würde –, wurde das Problem am 14. Oktober 1987 zum ersten Male offiziell in den Vereinten Nationen aufgegriffen, und zwar im Ausschuß für die Beziehungen zum Gastland. Der Beobachter der PLO gab zu Protokoll, daß US-Außenminister George Shultz schon Anfang 1987 bestätigt hatte, daß die PLO-Vertretung bei den Vereinten Nationen seit 1974 als Beobachter der Sitzungen und der Arbeit der Generalversammlung eingeladen war und sich daher im Sinne des Amtssitzabkommens in den USA als Gast der UN aufhielt. Carl-August Fleischhauer, Rechtsberater und Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen, bestätigte diese Auffassung des Außenministers, die auch von sämtlichen Vertretern im Ausschuß als richtig dargestellt wurde. Der Vertreter der USA bemerkte hierzu, daß es erstens verfrüht sei, den Ausgang der Debatte im Kongreß zu beurteilen, und daß zweitens eine Schließung der PLO-Beobachtermission gegen die Verpflichtung des Gastlandes auf Grund des Amtssitzabkommens verstoßen würde.¹³

Als der für Rechtsfragen zuständige 6. Hauptausschuß der Generalversammlung am 24. November 1987 den Bericht des Ausschusses für die Beziehungen zum Gastland erörterte, wurde auch diese Frage erneut diskutiert; am 11. Dezember 1987 wurde dann im 6. Hauptausschuß mit 100 Stimmen bei einer Gegenstimme (Israel) – jedoch ohne Teilnahme der USA – ein Resolutionsentwurf angenommen, in dem bestätigt wird, daß die PLO-Vertretung unter die Bestimmungen des Amtssitzabkommens fällt. Die USA werden darin ersucht, ihren Vertragspflichten nachzukommen und keine Maßnahmen zu treffen, welche die PLO-Mission an der Ausübung ihrer offiziellen Funktionen hindern würden. Schließlich wird der UN-Generalsekretär gebeten, wirksame Maßnahmen für die Einhaltung des Amtssitzabkommens zu treffen und der Generalversammlung laufend über jede weitere Entwicklung in dieser Angelegenheit zu berichten. Am 17. Dezember 1987 wurde dieser Entwurf vom Plenum der Generalversammlung mit 145 Stimmen gegen die Stimme Israels verabschiedet; auch hier blieben die USA der Abstimmung fern.¹⁴ Wie bereits erwähnt, unterzeichnete der Präsident der USA fünf Tage später das ›Antiterrorgesetz‹.

Die Bemühungen des Generalsekretärs

Obwohl das Amtssitzabkommen ein bilateraler Vertrag zwischen der Organisation und dem Gastland ist, hat sich am Sitz der Organisation durch die Bildung des Ausschusses für die Beziehungen zum Gastland eine Art Dreiecksverhältnis herausgebildet. Als Hüter des Abkommens und als Vermittler in den Beziehungen zwischen dem Gaststaat und der Mitgliedschaft der Weltorganisation wird jedoch stets der UN-Generalsekretär aktiv. Nach mehreren inoffiziellen Kontakten mit Vertretern der Vereinigten Staaten richtete Javier Pérez de Cuéllar am 13. Ok-

tober 1987 ein Schreiben an den Ständigen Vertreter des Gastlandes, in dem er darauf hinwies, daß die geplante Gesetzgebung gegen das Amtssitzabkommen verstoßen würde. Am 7. Dezember folgte erneut ein Brief an den Vertreter der USA, der allerdings ein neues Element enthielt: Die USA wurden aufgefordert, für den Fall, daß die Vorlage zum Gesetz werden sollte, die Zusicherung zu geben, daß die seit 1975 bestehende Rechtslage der PLO-Vertretung nicht gefährdet werde. Der Generalsekretär fügte hinzu, »daß ohne diese Zusicherung eine Streitigkeit zwischen den Vereinten Nationen und den USA über die Auslegung und Anwendung des Amtssitzabkommens entstehen würde . . .« und daß er (der Generalsekretär) »das Streitbeilegungsverfahren nach Abschnitt 21 des Abkommens einzuleiten hätte.«

Interessant erscheint die Tatsache, daß nach Auffassung des Generalsekretärs und wohl auch der Generalversammlung eine Streitigkeit nur dann entstehen würde, wenn die Exekutive nach der Annahme des Gesetzes die Zusicherung, das Gesetz nicht anzuwenden, verweigern würde.

Am 5. Januar 1988 wurde der Generalsekretär von der Unterzeichnung des Gesetzes durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten offiziell in Kenntnis gesetzt. Die Regierung des Gastlandes gestand die Vertragswidrigkeit ein und versicherte, die Frist von drei Monaten vor dem Inkrafttreten dazu zu nutzen, um — durch Konsultationen mit dem Kongreß — das Problem zu lösen. Am 7. Januar kamen die Justitiare der Vereinten Nationen und des US-Außenministeriums zusammen, um eine Übereinkunft hinsichtlich der von den Vereinten Nationen verlangten Zusicherung zu finden; nachdem dieses Treffen ergebnislos geblieben war, berief sich der Generalsekretär am 14. Januar formell auf das Streitbeilegungsverfahren gemäß Abschnitt 21¹⁵ des Amtssitzabkommens. Die Streitigkeit ist damit nach Ansicht des Generalsekretärs erst nach der Ablehnung der USA, die verlangte Zusicherung zu geben, entstanden, das heißt am 14. Januar; an diesem Tag wurde die Entscheidung getroffen, das Streitbeilegungsverfahren in Gang zu setzen.

Das Streitbeilegungsverfahren

Abschnitt 21 des Amtssitzabkommens zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten bestimmt, daß jede Streitigkeit über die Auslegung und die Anwendung des Abkommens, die nicht durch Verhandlungen oder auf eine andere vereinbarte Weise beigelegt werden kann, einem dreiköpfigen Schiedsgericht unterbreitet wird. Am 14. Januar 1988 machte der Generalsekretär den Vorschlag, die in Abschnitt 21 erwähnten Verhandlungen am 20. Januar einzuleiten, doch wurde dieser Vorschlag erst am 27. Januar von den USA aufgegriffen. Im Verlauf dieser Besprechungen behauptete der Vertreter der USA, daß der Justizminister der Vereinigten Staaten keine andere Möglichkeit habe, als das Gesetz nun anzuwenden; die Vorstellung der UN, die Anwendung des Gesetzes könne wegen Vertragswidrigkeit nicht durchgesetzt werden, wurde damit von den USA verworfen. Es ist von Interesse, daß die USA das Entstehen einer Streitigkeit von der tatsächlichen Anwendung des Gesetzes abhängig machen.

Nach dieser Erklärung des Nicht-Könnens und Nicht-Wollens — non possumus aut non volumus — der USA schlug der Rechtsberater der Vereinten Nationen vor, über das Schiedsverfahren zu sprechen, und die USA erklärten sich zu informellen Gesprächen über technische Fragen dieses Verfahrens bereit, die am 28. Januar begannen. Angesichts des Zögerns der USA entschied sich der Generalsekretär, gemäß Resolution 42/210B vom 17. Dezember 1987 der Generalversammlung Bericht zu erstatten.¹⁶ Am 11. Februar teilte der Rechtsberater der Vereinten Nationen seinem Kollegen im US-Außenministerium mit, die Organisation habe für den Fall der Durchführung des in Abschnitt 21 vorgesehenen Verfahrens den ehemaligen Präsidenten des IGH, Eduardo Jiménez de Aréchaga, als ihr Mitglied im Schiedsgericht bestellt. Da keine weitere Reaktion der USA eintraf, legte der Generalsekretär der Generalversammlung am 25. Februar einen neuen Bericht über die letzten Entwicklungen vor.¹⁷ Dar-

aufhin wurde die förmlich ja noch nicht abgeschlossene 42. Generalversammlung erneut einberufen, und am 2. März 1988 verabschiedete sie die Resolutionen 42/229A und B, die — abgesehen von Israel und den USA — von allen vertretenen UN-Mitgliedstaaten angenommen wurden.¹⁸ Wie bereits erwähnt, enthielt Resolution 42/229B das Ersuchen an den Internationalen Gerichtshof, ein Gutachten abzugeben. Dieses Ersuchen lautete:

»Sind die Vereinigten Staaten von Amerika als Vertragspartei des Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Amtssitz der Vereinten Nationen angesichts der in den Berichten des Generalsekretärs dargelegten Tatsachen verpflichtet, sich einem Schiedsverfahren gemäß Abschnitt 21 des Abkommens zu unterwerfen?«

Weitere Entwicklungen

Nach dem 2. März 1988 wurde die Frage des Konflikts zwischen der amerikanischen Gesetzgebung und dem Amtssitzabkommen auf drei verschiedenen Ebenen weiter verfolgt.

Der Internationale Gerichtshof prüfte das Ersuchen um ein Gutachten in einem beschleunigten Verfahren; in einer Anordnung vom 9. März wurden eine Frist bis zum 25. März für die Unterbreitung der Schriftstücke und der 11. April als Termin für die mündliche Verhandlung angesetzt.¹⁹ Das Gutachten erging am 26. April.

Nicht minder wichtig allerdings war die Entwicklung in den Vereinigten Staaten selbst, wo das Stichdatum des 21. März für das Inkrafttreten des Gesetzes (des ATA) bevorstand. Am 11. März informierte der amtierende Ständige Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, Botschafter Herbert S. Okun, den Generalsekretär darüber, daß der amerikanische Justizminister am 21. März das PLO-Büro zu schließen habe

»unbeschadet etwaiger Verpflichtungen . . ., die den Vereinigten Staaten möglicherweise aus dem Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Amtssitz der Vereinten Nationen erwachsen«²⁰;

die USA würden dazu ein Gerichtsverfahren einleiten. Die Vereinigten Staaten gaben die Zusicherung, während dieses Verfahrens gegen die PLO-Vertretung keine Schritte zu unternehmen. Da die Exekutive selbst nichts tun wollte, um eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des umstrittenen Gesetzes herbeizuführen, hatte sie sich entschlossen, das Problem einer gerichtlichen Instanz zu überlassen. Am 31. März schalteten sich die Vereinten Nationen in dieses Verfahren als »amicus curiae« ein.²¹ Eine Gruppe von 65 amerikanischen Staatsbürgern reichte darüber hinaus eine Gegenklage ein mit der Absicht, das ATA für verfassungswidrig erklären zu lassen (Mendelsohn gegen Mee-²²).

Auch der Generalsekretär und die Generalversammlung der Vereinten Nationen verfolgten die Angelegenheit genau. Am 11.²³ und 16. März²⁴ erstattete der Generalsekretär weitere Berichte an die Generalversammlung, die erneut zusammentrat, um zu bekräftigen, daß die Streitigkeit gemäß dem Amtssitzabkommen zu behandeln sei.²⁵

Nachdem der IGH sein Gutachten am 26. April abgegeben hatte, tagte die Generalversammlung wiederum und verabschiedete am 13. Mai 1988 die Resolution 42/232²⁶, in der die USA aufgefordert wurden, sich dem vom IGH befürworteten Schiedsverfahren zu unterwerfen. Die amerikanischen Behörden warteten unterdessen auf die Aussage des Bundesgerichts in New York (des »Federal District Court of the Southern District of New York«).

Das Gutachten des IGH vom 26. April 1988

In diesem kurzen Gutachten²⁷ — das einstimmig erging und das die Kernfrage dahin gehend beantwortet, daß das Gastland seiner Verpflichtung auf Eintritt in ein Schiedsgerichtsverfahren nach Abschnitt 21 des Abkommens nachzukommen gehalten ist — bestätigt der Internationale Gerichtshof zunächst, daß er nicht aufgefordert wurde, sich über die Vertragswidrigkeit der von den Vereinigten Staaten getroffenen Maßnahmen bezüglich der PLO-Vertretung bei den Vereinten Nationen zu äußern. Le-

diglich die Frage der Verpflichtung der USA, diese Frage einem Schiedsgerichtsverfahren zu unterbreiten, war Gegenstand der Anfrage. Zur Beantwortung dieser Frage habe man allerdings zu untersuchen, ob eine Streitigkeit zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten gegeben sei. Dies bedürfe einer objektiven Feststellung. Nach einer detaillierten Analyse der oben geschilderten Fakten sagt der IGH aus, die Existenz einer Streitigkeit

»setzt keineswegs voraus, daß eine umstrittene Entscheidung tatsächlich schon vollstreckt wurde. . . . (E)ine Streitigkeit kann entstehen, selbst wenn die betroffene Partei die Zusicherung gibt, daß keine ausführenden Maßnahmen getroffen werden, bis eine Entscheidung durch die nationalen Gerichte vorliegt«.

Der Frage nach dem genauen Zeitpunkt des Entstehens einer Streitigkeit weicht der IGH aus; es genüge festzuhalten, daß die Streitigkeit in dem Augenblick gegeben sei, in dem das Gutachten abgegeben wird. Dies ist meines Erachtens ein ziemlich enttäuschendes Ergebnis. Der IGH hätte hier über die gerade in diesem Verfahren umstrittene Frage der Staatenhaftung genauere Aussagen treffen können; eine Untersuchung dieses Problems würde freilich den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Der IGH fragt, ob diese Streitigkeit die Auslegung oder Anwendung des Amtssitzabkommens betrifft. Dies ist jedoch zweifellos der Fall. Des weiteren wird die Frage untersucht, ob gemäß Abschnitt 21 des Abkommens die Verhandlungsmöglichkeiten erschöpft worden sind. Hier bezieht sich der IGH auf frühere Entscheidungen (unter anderem im Fall *Mavrommatis* aus der Zeit seines Vorgängers, des Ständigen Internationalen Gerichtshofs), in denen deutlich ausgesagt wurde, daß eine Verhandlung sogar eine kurze Besprechung sein kann, aus der eindeutig hervorgeht, daß ein toter Punkt erreicht worden ist — entweder weil eine der Parteien endgültig ein »non possumus« oder ein »non volumus« eingelegt hat, oder wenn es klar ist, daß der Streitfall nicht durch diplomatische Verhandlungen beigelegt werden kann. Das ist hier der Fall gewesen. Schließlich bringt der IGH das allgemeine Prinzip des Primats des Völkerrechts über das Landesrecht in Erinnerung.

Die Annahme dieses Gutachtens durch die Generalversammlung bedeutet selbstverständlich keineswegs das Ende der Streitigkeit über die Anwesenheit der PLO-Vertretung in New York. Die Gerichtsverhandlung in New York ist nur auf die Anwendung des Gesetzes von 1987 bezogen und nicht auf die Streitigkeit über die Auslegung und Anwendung des Amtssitzabkommens. Trotzdem beharrten die USA auf der Fortsetzung des Verfahrens in New York, wovon sie sich vermutlich eine völkerrechtsfreundliche Lösung erwarteten.

Folgendes gilt es schließlich noch festzuhalten: Das Gutachten des IGH geht weit über die ihm zugrunde liegende Problematik hinaus. In den meisten Amtssitzabkommen ist die Streitbeilegungsklausel ähnlich gestaltet oder verfaßt. Das IGH-Gutachten wird natürlich von allen Gaststaaten, die ein ähnliches Verfahren akzeptiert haben, mit Interesse aufgenommen werden, vorausgesetzt, die Thesen der Organisation und der Mitgliedschaft über die Auslegung und die Anwendung des jeweiligen Amtssitzabkommens seien die gleichen wie in diesem Fall.

Ausblick

Es wird sehr aufschlußreich sein, welche weitere Entwicklung dieser »Testfall« in den Vereinigten Staaten nimmt. Das Gutachten des IGH wurde von der UN-Generalversammlung zur Kenntnis genommen, und diese hat das Gastland dazu aufgefordert, den Weg der Schiedsgerichtsbarkeit zu gehen. Bemerkenswert ist, daß das New Yorker Bundesgericht auch nach dem Gutachten weiterhin mit der Frage befaßt blieb und daß alle Parteien — das Gastland, die Vereinten Nationen und die Palästinensische Befreiungsorganisation — den Bundesrichter im Auge behielten:

- die US-Regierung, weil sie von ihm entweder eine Bestätigung des Gesetzes oder vielleicht sogar eine Abfuhr erhoffte;
- die PLO, weil sie erwartete, daß der Bundesrichter das Bun-

Deutsche an die Front?

Immer wenn der Gedanke aufkommt, daß Soldaten im militärischen Einsatz Zivil tragen sollen, ist irgend etwas nicht in Ordnung. Denn es ist der (auch völkerrechtliche) Sinn und Zweck der Uniform, den Soldaten wie dessen Funktion und Auftrag klar erkennbar zu machen. So horcht man auf, wenn bekannt wird, daß einige Bundestagsabgeordnete begonnen haben, laut darüber nachzudenken, ob der Aufforderung eines mittelamerikanischen Politikers, die Bundeswehr solle sich an der Überwachung dort getroffener militärischer Stillhalteabkommen beteiligen, nicht vielleicht in der Weise nachgekommen werden könne, daß die Bundeswehrangehörigen ihre Aufgabe in Zivil erfüllen.

Es geht den Abgeordneten offenbar darum, Möglichkeiten für einen vertretbaren Beitrag der Bundesrepublik zu internationalen Maßnahmen der Friedenssicherung zu finden. Dies ist in der Tat eine Frage, die Bundesregierung(en) und Bundestag nicht länger vor sich herschieben sollten. Insofern ist der von den Abgeordneten gegebene Denkanstoß verdienstvoll. Wenn dann aber berichtet wird, die Politiker hätten sich »zu einem möglichen Einsatz von Bundeswehrsoldaten im Rahmen von UN-Friedenstruppen sowohl in Mittelamerika als auch im Persischen Golf« geäußert, dann scheinen hier Theorie und Praxis und die zu behandelnden Themen noch nicht mit letzter Genauigkeit sortiert worden zu sein. Der das Nachdenken in Richtung von Zivil-Soldaten stimulierende Hinweis darauf, daß schon seit langem Angehörige der Bundeswehr nicht nur als Militärattachés, sondern auch als Berater und Ausbilder, bei Katastropheneinsätzen, bei der Nahrungsmittelhilfe und dergleichen in vielen Ländern tätig seien, liegt neben der Sache. Dies zeigen die friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen. Sie sind, im Gegensatz zu solch anderen Einsätzen, militärische Unternehmen im präzisen Sinne des Wortes. Die von der Weltorganisation — in erster Linie eben für die Sicherung von Waffenstillstandsabkommen — eingesetzten Verbände haben zwar keinen Kampfauftrag, sondern nur den Auftrag der Präsenz, der Beobachtung und der Kontrolle, doch umfaßt dieser seiner Natur nach auch die Möglichkeit einer Verwicklung in Kampfhandlungen (zum Beispiel bei einem Bruch des Waffenstillstandes). Der Unterschied verdeutlicht sich nicht zuletzt durch die Tatsache, daß es bei den UN-Verbänden, wie dies auch die Erfahrung zeigt, nicht nur durch Unfälle, sondern auch ganz einfach bei der Erfüllung des UN-Auftrags Tote geben kann.

Aus der oberen Etage des Bundesverteidigungsministeriums verlautete zur Frage einer Teilnahme von Bundeswehrsoldaten an Maßnahmen der UN-Friedenstruppen: »Dieser Schuh ist uns eine Nummer zu groß.« Das mit der Größe mag relative Beurteilung bleiben. Zweifelsfrei ist, daß dies der einzige Schuh ist, den wir Deutsche uns für eine Teilnahme an friedenssichernden Maßnahmen mit militärischen Mitteln seriöserweise anziehen können.

Die friedenssichernden Maßnahmen der UN haben sich, seit ihrer ersten Anwendung im Jahre 1948 beim Waffenstillstand in Palästina, in den ihnen gesetzten engen Grenzen bewährt. Der Frage einer deutschen Beteiligung sind die Bundesregierungen bisher immer mit der vom Bundesverteidigungsrat 1982 bekräftigten Feststellung ausgewichen, der Einsatz von Angehörigen der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes sei nach dem Grundgesetz nicht möglich. Diese Politik ist jedoch nicht durch eine zwingende Rechtslage bedingt. Die bisherigen (wissenschaftlichen) Bemühungen um eine Klärung der Rechtslage kreisen im wesentlichen um die Fragen der Bedeutung, der Verbindlichkeit und der Vorrangigkeit einerseits des bereits 1949 beschlossenen Artikels 24 und andererseits des mit dem Eintritt der Bundesrepublik in die NATO eingefügten Artikels 87 a des Grundgesetzes. Es überwiegt die an Artikel 24 anknüpfende Auffassung, daß eine Beteiligung von Angehörigen der Bundeswehr an UN-Friedenstruppen mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Vom Beginn unseres Jahrhunderts ist aus der koordinierten militärischen Aktion europäischer Großmächte in China während des Boxeraufstandes der Befehl eines britischen Kommandeurs »Germans to the front« fast als geflügeltes Wort in Erinnerung geblieben. Heute scheint auf gleicher Linie in einigen Hirnen der Gedanke zu wabern, Einheiten der Bundeswehr könnten (sollten) sich an koordinierten militärischen Aktionen anderer Nationen beteiligen, als erstes die Bundesmarine im Persischen Golf. Der Gedanke scheint dem Dunstkreis ausländischer Amtsstuben und deutscher Stammische zu entstammen. Man sollte ihn dort belassen. Hingegen wäre es der internationalen Stellung der Bundesrepublik angemessen, die Politik der grundsätzlichen Verweigerung einer Teilnahme an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen zu beenden. Es sollten jetzt die rechtlichen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine Beteiligung der Bundeswehr an UN-Friedenstruppen geschaffen werden.

Und gleichzeitig sollte allen Gedankenspielerien über nationale deutsche militärische Aktionen außerhalb des NATO-Gebietes ein für allemal ein rechtlicher Riegel vorgeschoben werden.

Hans Arnold □

desgericht für nicht zuständig, als ›forum non conveniens‹, erklären würde;

● die UN schließlich erwarteten entweder eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des ATA oder eine Unzuständigkeitserklärung.

Am Rande sei vermerkt, daß der zuständige New Yorker Bundesrichter früher beim IGH als Referendar für den amerikanischen Richter Hackworth tätig war.

Am 29. Juni 1988 entschied der Bundesrichter in New York, das ATA sei auf die PLO-Vertretung nicht anwendbar; das Amtssitzabkommen von 1947 verpflichte die USA dazu, das Wirken der Beobachtermission in New York nicht zu beeinträchtigen. Hätte sich der Bundesrichter für unzuständig erklärt, so wäre den Vereinigten Staaten nur die Möglichkeit geblieben, sich im Sinne des Gutachtens des IGH tatsächlich einem Schiedsgerichtsverfahren zu unterwerfen. Das Gastland hätte sich dem kaum entziehen können, da es selbst eingeräumt hat, ein Schiedsverfahren sei vor einer richterlichen Prüfung verfrüht. Hätte sich allerdings der Bundesrichter für zuständig erklärt und das ATA sowie die Schließung der PLO-Vertretung bestätigt, dann wäre damit eine höchst unangenehme Situation eingetreten — sogar eine sehr ernste Krise, die weder von den Vereinten Nationen noch vom Gastland herbeigewünscht wird. (Der PLO hätte die Weltorganisation dann wohl Räumlichkeiten innerhalb des Sekretariatsgebäudes zur Verfügung gestellt.)

Ungeklärt erscheint derzeit allerdings, ob die anderen Wirkungen des ATA aufgehoben worden sind, insbesondere das Verbot, von der PLO Gelder zu erhalten. Die Streitigkeit zwischen den Vereinten Nationen und den USA blieb bisher auf das Problem der Anwesenheit einer PLO-Vertretung in New York beschränkt. Letztlich geht aber der ATA-Abschnitt des ›Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989‹ weit darüber hinaus, indem er jegliche Annahme von Geldern der PLO unter Strafe stellt. Diese Problematik wurde in der ganzen Diskussion übersehen und könnte bei einer Durchsetzung des ATA zu einer höchst komplizierten Lage führen.

Nach dem Urteil vom 29. Juni, das vom State Department begrüßt worden sein soll — sein Justitiar, Richter Sofaer, hat empfohlen, auf ein Berufungsverfahren zu verzichten —, bleibt immerhin noch die theoretische Möglichkeit, daß ein derartiges Appellationsverfahren vom Justizministerium eingeleitet wird,

oder daß der Kongreß versuchen wird, das ATA erneut zu verabschieden, diesmal mit einer Zusatzbestimmung, derzufolge die Verpflichtungen aus dem Amtssitzabkommen nicht zu beachten seien. Aber bekanntlich stehen Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen wie des Völkerrechts nicht immer in voller Übereinstimmung.

Anmerkungen

- 1 Geäußert in Resolution 42/229 B v. 2.3.1988; Text: S.100 dieser Ausgabe.
- 2 Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947. Advisory Opinion, 26 April 1988; UN Doc. A/42/952 v. 29.4.1988.
- 3 Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Amtssitz der Vereinten Nationen. Es wurde am 26.6.1947 in Lake Success von UN-Generalsekretär Trygve Lie und US-Außenminister George C. Marshall unterzeichnet und am 31.10.1947 in Resolution 169(II) von der UN-Generalversammlung gebilligt.
- 4 Zusammensetzung dieses Hauptorgans der Vereinten Nationen: VN 2/1988 S.72.
- 5 Die Richter Oda, Schwebel und Shahabuddeen gaben Sondervoten ab, während Richter Elias eine Erklärung abgab.
- 6 A/Res/22A(I) v. 13.2.1946.
- 7 A/CONF.67/16.
- 8 A/Res/2819(XXVI) v. 15.12.1971; derzeitige Zusammensetzung des Gremiums (Committee on Relations with the Host Country): S.104 dieser Ausgabe.
- 9 Vgl. Ziff. 7 der Gründungsresolution (Anm. 8) und Ziff. 8 des 1972 vorgelegten ersten Berichts des Ausschusses, A/8726. Das Gremium hatte übrigens einen Vorgänger (Informal Joint Committee on Host Country Relations).
- 10 Siehe den Bericht in VN 5/1984 S.173ff., der durchaus beispielhaft die im Ausschluß erörterten Probleme aufgreift.
- 11 Festgehalten werden sollte, daß die Dezernten Frau Loeb und Frau Sorensen mit ihrem Stab von Juristen und Sozialfürsorgern unter schwierigen Bedingungen für das tagtägliche Leben der Missionen und ihrer Angestellten mehr geleistet haben als in irgendeinem Gaststaat üblich ist. Vor einem Jahrzehnt legte diese städtische Behörde übrigens eine Studie vor, die — mehr an die eigene Öffentlichkeit gerichtet — entgegen populären Vorurteilen den Nachweis erbrachte, daß die Vereinten Nationen der Stadt und ihren Bewohnern durchaus auch ökonomischen Nutzen bringen; siehe VN 2/1978 S.67f.
- 12 Text: VN 6/1974 S.186.
- 13 A/42/26, Ziff. 46ff.
- 14 A/Res/42/210B; Text: S.99 dieser Ausgabe.
- 15 Teil des Artikels VIII des Abkommens, der ›Angelegenheiten bezüglich der Durchführung dieses Abkommens‹ behandelt.
- 16 A/42/915 v. 10.2.1988.
- 17 A/42/915/Add.1.
- 18 Text: S.99f. dieser Ausgabe.
- 19 Vgl. A/42/915/Add.2 v. 11.3.1988.
- 20 Im Bericht des Generalsekretärs (Anm. 19) als Anhang I abgedruckt.
- 21 Siehe A/42/915/Add.4 v. 11.5.1988.
- 22 Mündliche Aussage vor dem IGH am 11.4.1988 von Dr. Carl-August Fleischhauer, Rechtsberater der Vereinten Nationen.
- 23 Siehe Anm. 19.
- 24 A/42/915/Add.3.
- 25 A/Res/42/230 v. 23.3.1988, Text: S.100f. dieser Ausgabe.
- 26 Text: S.101 dieser Ausgabe.
- 27 Siehe Anm. 2. Im folgenden wird insbesondere auf die Ziffern 33, 34, 42, 44, 55 und 57 des Gutachtens Bezug genommen.

Albanien und die Weltorganisation

ARBEN PUTO

ERSTER TEIL

Mächtekonzert und Völkerbund

Die kleineren Länder haben allen Grund, die Treffen der Großmächte mit Mißtrauen und Vorbehalt zu betrachten. Diese nämlich haben im kleinen Kreis oft Beschlüsse gefaßt, die dem Willen und den Interessen der Völker völlig widersprachen.

Albanien hat in dieser Hinsicht besonders bittere Erfahrungen machen müssen. Internationale Instanzen wie der Berliner Kongreß von 1878 in der Epoche der Orientalischen Krise oder die Londoner Konferenz von 1913 während der Zeit der Balkankriege haben Albanien großes Unrecht zugefügt, das schwer auf seiner Geschichte lastet. Man kann die Vergangenheit und die Gegenwart Albaniens nur verstehen, wenn man sich vorher zumindest in groben Zügen ein Bild vom Verhalten und den Willkürmaßnahmen der Großmächte in der albanischen Frage gemacht hat. Das ›Mächtekonzert‹, wie es insbesondere zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung Albaniens im Jahre 1912 und speziell während der Londoner Konferenz, die sich hauptsächlich mit der Untersuchung dieser Frage beschäftigte, aufspielte, verletzte auf brutalste Weise das Nationalitäten- und das

Selbstbestimmungsprinzip, sowohl im Hinblick auf die Organisation des albanischen Staates als auch auf die Festsetzung seiner Grenzen. Statt einen albanischen Staat auf der Grundlage seiner eigenen nationalen Kräfte zu organisieren, wurde Albanien von außen eine ›Xenokratie‹ aufgezwungen, mit einem fremden Fürsten (dem Deutschen Wilhelm Prinz zu Wied) an der Spitze, der seinerseits von den sechs großen Mächten ernannt worden war. Gleichzeitig traten die unheilvollsten Konsequenzen des Diktats der Großmächte bei der Festlegung der Grenzen zutage, die die Zusammenfassung der albanischen Gebiete nicht zuließ und die Einheit der Nation aufs schärfste beschnitt. Fast die Hälfte der albanischen Bevölkerung sah sich auf diese Weise außerhalb der Landesgrenzen.

In der Zeit des Ersten Weltkriegs wurde, immer im exklusiven Kreis der Ententemächte, im April 1915 der Geheimvertrag von London geschlossen, auf Grund dessen Italien sich verpflichtete, gegen die Mittelmächte in den Krieg einzutreten; als Gegenleistung sollte Albanien zugunsten Italiens und der anderen Nachbarstaaten aufgeteilt werden. In der Zwischenzeit, als bald nach der Eröffnung der Feindseligkeiten zwischen den großen kriegführenden Parteien in Europa, war das albanische Gebiet zum Schlachtfeld geworden. All dies wurde unter flagranter Verlet-