

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN • ILO • FAO • UNESCO • ICAO • IBRD • IFC • IDA • IMF • UPU • WHO • ITU • WMO • IMO •
WIPO • IFAD • UNIDO • IAEA • WTO • UNRWA • UNITAR • UNICEF • UNHCR • WFP • UNCTAD •
UNDP • UNFPA • UNV • UNU • UNEP • UNCHS • INSTRAW • ECE • ESCAP • ECLAC • ECA •
ESCWA • CERD • CCPR • CEDAW • CESCR • CAT • CAAS • CRC • UNTSO • UNMOGIP • UNFICYP •
UNDOF • UNIFIL • UNIKOM • MINURSO • UNOMIG • UNMIBH • UNMOP • UNMIK • UNAMSIL •
UNTAET • MONUC • UNMEE



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

5'01

VEREINTE NATIONEN

49. Jahrgang

Oktober 2001

Heft 5

Thomas Bruha · Matthias Bortfeld

Terrorismus und Selbstverteidigung
Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den
Anschlägen vom 11. September 2001 161

Klaus Dicke

Standpunkt:
Weltgesetzgeber Sicherheitsrat 163

Jasper Finke · Christiane Wandscher

Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt
Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen
Terrorismus 168

Herbert Wulf

Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit
Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung 174

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Redaktion Der Dienstag nach dem zweiten Montag 179

Norman Weiß Diskotheken-Türsteher 181

Anja Papenfuß Kettensträflinge 183

Monika Lüke Arbeitsmigrantinnen 185

Monika Lüke Aidsweisen 186

Karin Oellers-Frahm Gerichtliche Grenzziehung 189

Karin Oellers-Frahm Deutscher Erfolg im Haag 192

Dokumente der Vereinten Nationen

Afghanistan, Burundi, Friedensnobelpreis, Horn von Afrika, Internationaler Terroris-
mus, Irak-Kuwait, Kleinwaffen, Nahost, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet,
Somalia, Westsahara, Verfahren des Sicherheitsrats 196

Buchbesprechungen

Redaktion Daws/Taylor (eds.): The United Nations 205

Wolfgang Münch Müller (ed.): Reforming the United Nations 206

Hans Arnold Hobe (Hrsg.): Kooperation oder Konkurrenz internationaler Organi-
sationen 206

Hans-Joachim Heintze Rudolf: Die thematischen Berichterstatte und Arbeits-
gruppen der UN-Menschenrechtskommission 207

Redaktion Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernziel Weltoffenheit 208

Redaktion Wegweiser GmbH Berlin (Hrsg.): Beschaffungsmarkt Vereinte Natio-
nen, Weltbank und ausgewählte NGOs 208

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10;

Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseest. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 64,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 13,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,

Ministerpräsident des Freistaats Sachsen

Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Tono Eitel

Joseph Fischer, MdB,

Bundesminister des Auswärtigen

Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter

am Internationalen Gerichtshof im Haag

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Dr. Klaus Kinkel, MdB

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Robert Leicht

Prof. Dr. Hermann Mosler

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Theodor Waigel, MdB

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter

am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern

(Vorsitzender)

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg

(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn

(Stellvertretender Vorsitzender)

Kai Ahlborn, Bonn

Gerhart R. Baum, Köln

Wolfgang Ehrhart, Bonn

Dr. Christine Kalb, Berlin

Armin Laschet, MdEP, Aachen

Dr. Günther Unser, Aachen

Reinhard Wesel, München

Landesverbände:

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin

Stephanie Rieder

Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg

Ekkehard Griep

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Dr. René Klaff, Generalsekretär

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Dag-Hammarskjöld-Haus

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn

☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92

☐ DGVN-Bonn@t-online.de

www.dgvn.de

Terrorismus und Selbstverteidigung

Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001

THOMAS BRUHA · MATTHIAS BORTFELD

Nach den am 11. September dieses Jahres verübten Anschlägen gegen die Vereinigten Staaten fiel es schwer, »angemessene Worte der Verurteilung für jene zu finden, die diese widerwärtigen Attacken planten und ausführten«. So Generalsekretär Kofi Annan bei Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Er wies auf die zuvor mehrfach getroffene Feststellung dieses UN-Hauptorgans hin, »daß terroristische Akte niemals gerechtfertigt sind, ungeachtet aller wie auch immer gearteter Beweggründe«. Generalversammlung und Sicherheitsrat haben rasch ihre Entschlossenheit bekundet und auch unter Beweis gestellt, der in dieser Erscheinungsform neuen Herausforderung zu begegnen. Ihr muß auch das Völkerrecht durch eine gegebenenfalls rechtsfortbildende Auslegung seiner Normen Rechnung tragen.

I. Fakten, Hintergründe, Entwicklungen

1. »Neuer internationaler Terrorismus«

Die Terroranschläge islamistischer Extremisten am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania haben eine völlig neue Qualität des internationalen Terrorismus offenbart. War dieser zunächst ein eingrenzbare Phänomen, das in seinen Ursachen, Zielen, Aktionsfeldern und Wirkungen auf bestimmte territoriale Konflikte bezogen war, bei denen es zumeist um Gebietsansprüche, Unabhängigkeit oder Autonomieforderungen ging (erste Generation), so hat er sich über den Zwischenschritt des weltweit agierenden Terrorismus zur Durchsetzung derartiger Ansprüche (zweite Generation) zu einer Art »Weltterrorismus« entwickelt, der in der Tendenz überhaupt keine Begrenzungen territorialer Art mehr aufweist. Kennzeichnend für diese dritte Generation des internationalen Terrorismus sind seine überregionalen Hintergründe und Zielsetzungen, die weltweite Vernetzung seiner Akteure und Aktionsfelder, der Einsatz brutalster Mittel und die Betroffenheit der Weltgesellschaft als Ganzer.

Dieser »neue internationale Terrorismus« ist mit den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht geschaffen worden. Die schrecklichen Bilder der in mehrfacher Hinsicht paradigmatischen Zerstörung eines Symbols und Funktionszentrums der globalisierten Welt in New York haben jedoch sein besonderes Gefährdungspotential schlagartig in das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit treten lassen. Nie zuvor wurde so drastisch deutlich, wie grotesk das Mißverhältnis zwischen den geringen Schutzmöglichkeiten gegen Akte dieser neuen Variante des Terrorismus und dessen verheerenden Folgen ist. Anschläge noch entsetzlicherer Art lassen sich leicht ausmalen. Manches Sicherheitstabu ist erschüttert worden. So mutet etwa die beschwichtigende Rechtsfigur des hinzunehmenden »Restrisikos« bei Atomkraftwerken¹ nach dem 11. September 2001 fast schon zynisch an. Gegen derartige oder noch perfidere Terroranschläge (biologische Waffen) gibt es keinen perfekten Schutz.

Die Gefährdung der internationalen Sicherheit hat mit der dritten Generation des internationalen Terrorismus also nicht nur weitere Nahrung erhalten, sondern auch eine zusätzliche Dimension. Diese neue Ausprägung des Terrorismus tritt zu den weiterhin bestehenden anderen Formen und Erscheinungen des internationalen und des innerstaatlichen Terrorismus hinzu, ist zum Teil mit diesen vernetzt und

verändert die Sicherheitslage fundamental. Ursächlich dafür ist vor allen Dingen, daß sie selber in globalisierter Struktur auftritt und wirkt. Das wird bei der Al-Qaida, der nach allen bisherigen Erkenntnissen hinter den Terrorschlägen vom 11. September stehenden Organisation des saudischen Multimillionärs Usama bin Laden, besonders deutlich: Diese zutreffend als »Basis« (Al-Qaida) bezeichnete Terrororganisation ist in mehr als 50 Ländern präsent und weist nach Schätzungen westlicher Geheimdienste an die 5000 Mitglieder auf. Je stärker territoriale Bezüge an Bedeutung verlieren, desto häufiger treten die privaten Verbände des Terrors als die eigentlichen Akteure in den Vordergrund.

Damit verbunden ist eine Verwischung der Kategorien, die geeignet sein könnte, auch die Problematik des Selbstverteidigungsrechts in einem gewandelten Licht erscheinen zu lassen. Wo die internationale Gewalt privatisiert und die Zurechnung sowohl auf der Täter- wie auf der Opferseite immer schwieriger wird, wirft die Anwendung des Völkerrechts zunehmend Probleme auf, das in seinem Kern immer noch auf konturierbare internationale Konflikte zugeschnitten ist – räumlich, zeitlich sowie mit Blick auf die Akteure. Sind die Vereinigten Staaten Opfer eines noch anhaltenden Angriffs oder befinden diese sich gar »im Krieg«, wie es eine populistisch-simplifizierende Kriegsrhetorik seit Wochen suggeriert? Und wenn ja, wer ist denn eigentlich der »Kriegsgegner«? Können »Staaten gegen Privatleute Krieg führen«, wie der frühere Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Erhard Eppler kürzlich fragte²? Sind sie nicht vielmehr auf Polizeiaktionen beschränkt, solange nicht eindeutig die

Autoren dieser Ausgabe

Matthias Bortfeld, geb. 1974, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Dr. Klaus Dicke, geb. 1953, Vorsitzender der DGVN, ist seit 1995 Professor für Politikwissenschaft (Politische Theorie und Ideengeschichte) an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Jasper Finke, geb. 1974, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für internationales Recht der Universität Kiel.

Christiane Wandscher, geb. 1977, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Walther-Schücking-Institut für internationales Recht der Universität Kiel.

Dr. Herbert Wulf, geb. 1939, ist Direktor des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC) seit dessen Gründung im Jahre 1994; Gutachter für das UN-Zentrum für Abrüstungsangelegenheiten und das UNDP.

Verwicklung eines anderen Staates oder staatsähnlichen De-facto-Regimes in derartige private Gewaltakte erwiesen ist? Oder verlieren nicht gerade die herkömmlichen Unterscheidungen zwischen Krieg und Frieden, zwischen Militär und Polizei angesichts ›entstaatlichter‹, ›privatisierter‹, ›kommerzialisierter‹ und oft auch ›krimineller Gewalt‹ ihre Bedeutung?

2. Nach den Terroranschlägen vom 11. September

Die ersten Reaktionen der Weltgemeinschaft auf die Anschläge vom 11. September lassen diese Verwischung der Grenzen deutlich werden. Bereits einen Tag später und bevor überhaupt konkrete Hinweise dafür vorlagen, wer für die Anschläge verantwortlich sein könnte, wurden diese vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der einstimmig angenommenen Resolution 1368(2001)³ verurteilt und als eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« bezeichnet; zugleich wurde in der Präambel dieser Resolution das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in allgemeiner Weise anerkannt. Der Nordatlantikrat sicherte den Vereinigten Staaten noch am Tage der Anschläge die Unterstützung ihrer Bündnispartner zu. Am 12. September wurde dann zum ersten Mal in der Geschichte der Nordatlantikkpakt-Organisation der Bündnisfall gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags erklärt, zunächst unter dem Vorbehalt, daß die Anschläge aus dem Ausland erfolgt sind, am 2. Oktober dann definitiv.

Nachdem sich die Verdachtsmomente erhärtet hatten, daß Al-Qaida Drahtzieherin der Anschläge ist und sich deren Führungsspitze weiterhin in den von den Taliban beherrschten Gebieten Afghanistans befindet, forderten die Vereinigten Staaten deren Auslieferung, insbesondere des Anführers der Al-Qaida, Usama bin Laden. Dem wurde nicht nachgegeben. Begleitet von einer erheblichen Kriegsrhetorik (»Krieg gegen Amerika«, »Amerika im Krieg«, »Kreuzzug gegen den Terrorismus« und dergleichen) begann sodann der militärische Aufmarsch der USA in der Region. Dabei gingen diese zunehmend bedächtiger vor und bemühten sich um eine breite internationale Allianz. Auch die Vereinten Nationen wurden nach Jahren der Geringschätzung des Multilateralismus durch die USA verstärkt eingebunden. So nahm der Sicherheitsrat am 28. September mit der Resolution 1373(2001)⁴ und gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta einstimmig ein umfangreiches Paket von Antiterrorismusmaßnahmen an und bekräftigte auch in diesem Zusammenhang das Recht auf Selbstverteidigung⁵. Mit Unterstützung Großbritanniens begannen die USA am 7. Oktober Ziele in Afghanistan zu bombardieren. Dazu gehörten Ausbildungslager der Al-Qaida ebenso wie Flugabwehrstellungen und andere militärische Einrichtungen der Taliban-Milizen. Auch Flughäfen, Kommunikationsanlagen, Treibstofflager und Regierungsgebäude der Taliban in Kabul und Kandahar wurden bombardiert; später kamen auch Kommandos der Landstreitkräfte zum Einsatz. In ihrer Mitteilung an den Sicherheitsrat stützen die USA und Großbritannien ihre Aktion auf das in Art. 51 der UN-Charta niedergelegte Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung.

II. Vorliegen einer Selbstverteidigungssituation

1. Dogmatische Grundlagen des Selbstverteidigungsrechts

Für die rechtliche Erörterung der Zulässigkeit der gegen die Al-Qaida und das Taliban-Regime ergriffenen Maßnahmen ist zunächst auf eine Unterscheidung hinzuweisen, die mehr als nur begrifflicher Natur ist. Die Charta der Vereinten Nationen unterscheidet zwischen der Androhung oder Anwendung von Gewalt im Sinne des Art. 2 Ziffer 4 (Gewaltverbot), den in Art. 39 genannten Tatbeständen der Friedensbedrohung, des Friedensbruchs und der Angriffshandlung

(Aggression) – welche dem Sicherheitsrat die Zwangsmittel kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII der Charta eröffnen – sowie bewaffneten Angriffen im Sinne des Art. 51. Nur letztere sind geeignet, das Selbstverteidigungsrecht auszulösen. In diesen Unterscheidungen kommt ein differenziertes Konzept verbotener und erlaubter Gewalt zum Ausdruck, das für das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen konstitutiv ist. Entsprechend ist an diesen Unterscheidungen festzuhalten, ungeachtet aller Herausforderungen durch den neuen internationalen Terrorismus.

Den Intentionen des Gewaltverbots und der kollektiven Sicherheit entspricht es, die in Art. 2 Ziff. 4 und Art. 39 der Charta genannten Tatbestände weit auszulegen beziehungsweise dem Sicherheitsrat insoweit ein breites Definitionsermessen einzuräumen. Davon hat dieser in der Zeit nach Beendigung des früheren Ost-West-Konflikts auch zunehmend Gebrauch gemacht⁶. Umgekehrt würde es der Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt zuwiderlaufen, den in Art. 51 niedergelegten Begriff des bewaffneten Angriffs an diesem weiten Verständnis der Art. 2 Ziff. 4 und Art. 39 teilhaben zu lassen. Art. 51 weist in eine andere Richtung und ist als Ausnahmevorschrift vom prinzipiellen Verbot zwischenstaatlicher Gewalt zu verstehen. Das ist bei Art. 39 anders. Die dort begründeten, häufig mit Gewaltmonopol umschriebenen Befugnisse des Sicherheitsrats verhalten sich komplementär zum Gewaltverbot⁷. Sie bilden, bildlich gesprochen, seine andere Seite. Daraus folgt, daß die Erfüllung einer der in Art. 2 Ziff. 4 oder Art. 39 genannten Tatbestände nicht ohne weiteres auch das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs indiziert. Das gilt sogar für den Tatbestand der Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 (englisch »act of aggression«, französisch »acte d'agression«), obwohl dieser begrifflich wie auch inhaltlich die größte Nähe zum Tatbestand des bewaffneten Angriffs gemäß Art. 51 (englisch »armed attack«, französisch »agression armée«) aufweist⁸.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus anderen Aussagen des Art. 51. Auch im Fall eines bewaffneten Angriffs ist das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nur solange eröffnet, »bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat«. Akte der Selbstverteidigung »sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen«. Sie berühren in keiner Weise dessen auf der UN-Charta beruhende »Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält«. Die hierin zum Ausdruck kommende Subsidiarität des Selbstverteidigungsrechts gegenüber den Zuständigkeiten des Sicherheitsrats ist ein unaufgebbares Konstruktionsprinzip des Systems kollektiver Sicherheit der Charta. Es kann nicht mit dem Argument eines angeblichen Naturrechts auf Selbstverteidigung ausgehebelt werden⁹.

2. Qualifizierung der Situation durch den Sicherheitsrat

Vor dem rechtlichen Hintergrund dieses differenzierten Regelwerks bezüglich erlaubter und verbotener Gewalt können den Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats daher nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Rechtmäßigkeit bewaffneter Gegenmaßnahmen entnommen werden, wie dies zum Teil vertreten wird¹⁰. Weder hat der Rat explizit das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls festgestellt noch die USA und andere Staaten zu bewaffneten Gegenmaßnahmen ermächtigt, noch hat er solche nach Kapitel VII der Charta angeordnet. Vielmehr hat er die Anschläge vom 11. September sowie »jede Handlung des internationalen Terrorismus« nur als Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 bezeichnet, in allgemeiner Form auf das Selbstverteidigungsrecht verwiesen und die Staaten zur Zusammenarbeit bei der Ergreifung der Täter, Organisatoren und Hintermänner der Anschläge sowie zur Bekämpfung des Terrorismus generell aufgerufen.

Weltgesetzgeber Sicherheitsrat

Die Formulierung, daß die verbrecherischen Anschläge des 11. September die Welt verändert haben, floß den Kommentatoren rasch in die Feder. Und tatsächlich zwingen die Bilder dieses Tages dazu, künftig mit zwar nicht neuen, aber doch seit langem ungewohnten Dimensionen von Gewaltbereitschaft zu rechnen. Neu in vielerlei Hinsicht ist die Konsensgrundlage, auf der die von Washington geschmiedete Staatenkoalition steht. Und die UN dürfen sich einer neuen Zuwendung finanzieller, diplomatischer und politischer Art seitens der USA erfreuen. Aber bald, sehr bald waren doch auch diverse Strophen des alten Liedes wieder hörbar: Die Vereinigten Staaten handeln in Selbstverteidigung, und Völkerrechtler wetteifern in der Frage, ob und inwieweit sie dies dürfen. Von Krieg, Gegenschlägen, Vergeltung ist die Rede.

Und die Vereinten Nationen? Weder neu noch überraschend ist, daß sie sich in der neuartigen Situation durch rasches, angemessenes, überlegtes und innovatives Handeln bewährt haben: Am 12. September haben Generalversammlung und Sicherheitsrat einmütig die Terroranschläge nicht nur verurteilt, sondern als Herausforderung zu entschlossenem Handeln der Staatengemeinschaft angenommen. Unaufdringlich, aber bestimmt hat Generalsekretär Kofi Annan nicht nur die Solidarität der Staatengemeinschaft mit den USA zum Ausdruck gebracht, sondern auch unzweideutig festgestellt, daß es einen Feind zu bekämpfen gilt. Und der Sicherheitsrat hat Ende September in seiner an detaillierter Klarheit keine Wünsche offen lassenden Resolution 1373 Anordnungen zur Bekämpfung des globalen Terrorismus getroffen und auch ein militärisches Vorgehen gegen Unterstützstaaten autorisiert. Er tat dies erstmals völlig ungeschminkt in der Pose, vor allem aber in der Verantwortung des Weltgesetzgebers. Wer dies kritisiert, möge bitte zuvor die Frage beantworten, warum denn die Staaten in den Jahren zuvor ein derart umfassendes Anti-Terror-Programm eben nicht – oder doch nur ansatzweise – ins Werk gesetzt haben.

Aber auch hier vernimmt man die Melodie des alten Liedes: Ist das relevant? Wer schert sich darum? Die deutsche Presse hat dieser Resolution des Rates so gut wie keine Aufmerksamkeit geschenkt, und daß gleichzeitig im Schatten der Weltöffentlichkeit in den USA ein Gesetzgebungsverfahren gegen den künftigen Internationalen Strafgerichtshof betrieben wird, wissen nur wenige Experten. Doch gerade jetzt muß man die Bedeutung der UN nachdrücklicher denn je in Erinnerung rufen, denn ob das Zweckbündnis gegen den Terror ohne Legalisierung durch einen Weltgesetzgeber wirklich Bestand haben kann, ist zu bezweifeln. Für einen dauerhaften Wandel zugunsten von Weltfrieden und internationaler Friedensordnung aber sind einige grundlegende Einsichten zu beherzigen:

- Der Terrorismus des 11. September 2001 ist der erste Ernstfall eines weltinnenpolitischen Problems. Nur die Staatengemeinschaft als Ganze kann ihm wirksam begegnen. Jede Antwort muß aber dem in der UN-Charta niedergelegten Anspruch eines Friedens unter der Herrschaft des Rechts genügen, wenn nicht unabsehbare neue Konflikte geschaffen werden sollen.

- Die Verfahren nach Kapitel VII der Charta bieten eine ausreichende und wirksame Grundlage für eine legale und legitime Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Sie erlegen ihr zugleich aber auch Schranken auf. Ein Gebot der Solidarität in der Staatengemeinschaft ist es, die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens ebenfalls im Kampf gegen den Terrorismus ausdrücklich anzuerkennen und zur Geltung zu bringen.

- Auch die Gerechtigkeit gegenüber den Opfern des 11. September gebietet es, daß nach der Zerschlagung drohender terroristischer Gefahren die Welt in einer Hinsicht wirklich eine andere wird: es ist hohe Zeit, selbstkritisch darüber nachzudenken, welche Fehler seit 1945 gemacht wurden, die das Entstehen eines islamistisch begründeten Terrorismus in den offenbar gewordenen Dimensionen begünstigt haben.

Die Vereinten Nationen bauen auf zwei unausgesprochene Prämissen: erstens auf die Bereitschaft aller Staaten, auch der großen, ihr Eigeninteresse dem Recht unterzuordnen, und zweitens auf die unbefangene und selbstkritische Bereitschaft der »Völker der Vereinten Nationen«, die Ursachen der Gewaltausübung zu ergründen und abzustellen (heute nennt man dies Prävention). Ein wenig mehr Bereitschaft zu diesen an den Grundsätzen der Charta orientierten Haltungen wäre unendlich viel mehr wert als jede noch so perfekt ausgedachte Überlegung zu ihrer »Reform«.

● Internationaler Terrorismus als Friedensbedrohung

Mit der Qualifizierung der Anschläge von 11. September 2001 als eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«¹¹ hat der Sicherheitsrat seine bisherige Resolutionspraxis ein Stück weiterentwickelt. Bislang hatte er Akte des internationalen Terrorismus nur in genereller Weise als friedensgefährdend bezeichnet¹². Die Feststellung einer Friedensgefährdung im Einzelfall durch konkrete Akte des Terrorismus hat er nur dann getroffen, wenn eine hinreichende Verwicklung eines staatlichen Akteurs oder zumindest eines De-facto-Regimes nachgewiesen werden konnte. Wo dies nicht möglich war, hat sich der Sicherheitsrat auf vorsichtigere Formulierungen zurückgezogen und die Feststellung vermieden, daß eine Friedensgefährdung im Sinne des Kapitels VII der Charta vorliegt. Als Beispiel sei die Verurteilung der Terroranschläge gegen die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im Jahre 1998 genannt, wo der Sicherheitsrat nur davon sprach, daß diese sich »schädlich auf die internationalen Beziehungen auswirken und die Sicherheit der Staaten gefährden«¹³.

Jedoch auch bei terroristischen Aktionen, in die Staaten oder De-facto-Regime verwickelt waren, hat der Sicherheitsrat streng genommen nicht die Aktionen als solche, sondern erst deren Ermöglichung oder Erleichterung durch Verbindungen zu Staaten oder De-facto-Regimen als Friedensgefährdung qualifiziert und entsprechend Maßnahmen nach Kapitel VII getroffen: So bereits im Jahr 1992 gegenüber Libyen wegen der Weigerung des Landes, die des Attentats von Lockerbie beschuldigten libyschen Staatsangehörigen auszuliefern¹⁴; desgleichen in den Jahren 1999 und 2000 gegenüber dem Taliban-Regime, weil dieses Usama bin Laden und seinen Mit Helfern Aufenthalt gewährt hat und dem Verlangen des Rates nach Auslieferung dieser Personen nicht nachgekommen ist¹⁵.

Auf dieses Erfordernis der Verwicklung eines Staates oder eines De-facto-Regimes in terroristische Aktionen hat der Sicherheitsrat im Fall der Terroranschläge vom 11. September 2001 nun verzichtet. Inwieweit daraus generelle Schlüsse für die rechtliche Qualifizierung von Akten des internationalen Terrorismus gezogen werden dürfen, läßt sich noch nicht sagen. Für Fälle des neuen internationalen Terrorismus, die in ihrem globalen Gefährdungspotential den Anschlägen vom 11. September vergleichbar sind, wird man jedoch davon ausgehen dürfen, daß es auf eine irgendwie geartete Verwicklung von Staaten oder De-facto-Regimen nicht mehr ankommt. Das läßt sich den Resolutionen 1368 und 1373 klar entnehmen. Indem die Terroranschläge als solche als friedensgefährdend bezeichnet werden, wird den privaten Akteuren und Drahtziehern derartiger Anschläge im Ergebnis eine passive Völkerrechtsfähigkeit im Rahmen des Kapitels VII zuerkannt, von der auch Ausstrahlungen auf andere Bereiche des Völkerrechts ausgehen könnten¹⁶.

● Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts

Auch die Anerkennung und später sogar Bekräftigung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in den Resolutionen 1368 und 1373 ist in Verbindung mit der Feststellung einer Friedensgefährdung durch Akte des internationalen Terrorismus ein Novum. So wurde zwar schon im Zusammenhang mit dem Lockerbie-Attentat das Recht der Staaten bekräftigt, ihre Bürger vor Akten des internationalen Terrorismus im Einklang mit der UN-Charta und dem internationalen Recht zu schützen¹⁷. Ein ausdrücklicher Hinweis des Sicherheitsrats auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 unterblieb jedoch in derartigen Fällen. Anders nun die Resolutionen 1368 und 1373: Indem sie gewissermaßen in einem Atemzug von einer Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 und dem Recht auf Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 sprechen, bringen sie das differenzierte in der Charta niedergelegte Regelwerk erlaubter und verbotener Gewalt erheblich in Unordnung¹⁸. Klar und sozusagen stimmig wären die Resolutionen insoweit nur gewesen, wenn sie

die Terroranschläge vom 11. September als bewaffnete Angriffe im Sinne des Art. 51 und nicht oder jedenfalls nicht nur als Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 bezeichnet hätten.

3. Vorliegen eines bewaffneten Angriffs

Eine derartige klare Aussage zum Selbstverteidigungsrecht ist in den Resolutionen 1368 und 1373 jedoch gerade nicht erfolgt. Abgesehen davon, daß in ihnen nicht von einem bewaffneten Angriff die Rede ist (im Unterschied zu den eingangs erwähnten Beschlüssen des Nordatlantikrats), wird auf das Selbstverteidigungsrecht auch nur in der Präambel und auch dort nur in genereller Form verwiesen. Die Formulierung läßt somit streng genommen nur den Schluß zu, daß der Sicherheitsrat es für möglich hält, daß im vorliegenden Fall ein bewaffneter Angriff und damit gegebenenfalls eine Selbstverteidigungssituation vorliegt, nicht aber, daß er dies jeweils feststellt oder gar zu Maßnahmen der Selbstverteidigung ermächtigt.

● Anerkennung durch den Sicherheitsrat?

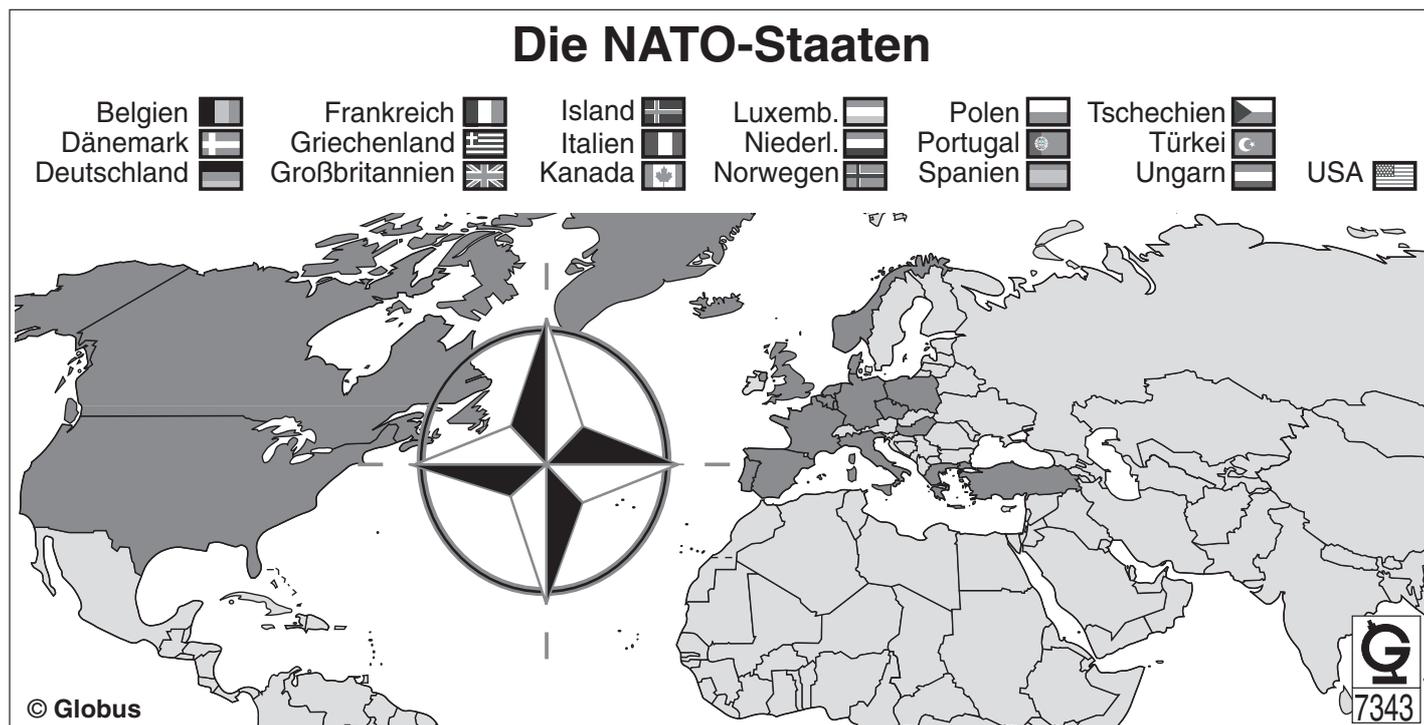
Dennoch wird man in dem Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht in den beiden Resolutionen mehr als die Anerkennung einer nur potentiellen Selbstverteidigungssituation sehen können. Neben der Tatsache, daß es eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Selbstverteidigungsrecht in den Resolutionen des Sicherheitsrats zum Terrorismus bisher nie gegeben hat, sind auch die politischen Bedingungen des Zustandekommens der Resolutionen 1368 und 1373 zu bedenken. Schon die Vereinigten Staaten, die die Entschließungsentwürfe eingebracht hatten, dürften zu einer expliziten Feststellung eines Selbstverteidigungsfalls durch den Sicherheitsrat nicht bereit gewesen sein. Denn dies hätte eine entsprechende Abhängigkeit von den Vereinten Nationen impliziert, insbesondere wenn der Rat ausdrücklich zu Maßnahmen der Selbstverteidigung ermächtigt hätte, wie 1950 im Koreakrieg oder 1990 im Fall der Aggression Iraks gegenüber Kuwait. Eine gewisse Rolle dürften auch die traditionellen Widerstände der Länder der Dritten Welt gegen eine Qualifizierung terroristischer Akte als Angriffshandlungen im Sinne des Art. 39 oder gar Art. 51 gespielt haben¹⁹. Vor diesem politischen Hintergrund läßt sich die vorsichtige Anspielung auf das Selbstverteidigungsrecht

in den Resolutionen 1368 und 1373 durchaus als eine verklausulierte Anerkennung einer Selbstverteidigungssituation und damit notwendigerweise des Vorliegens eines bewaffneten Angriffs deuten²⁰.

● Erfordernis staatlicher Zurechnung?

Die Frage, ob eine Ermächtigung seitens des Sicherheitsrats vorliegt oder nicht, mag hier jedoch dahin stehen. Anders als bei den in Art. 39 genannten Tatbeständen (Friedensbedrohung, Friedensbruch, Aggression) setzt die Anerkennung eines bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 keine entsprechende Feststellung des Sicherheitsrats voraus. Wenn die Anschläge vom 11. September als bewaffnete Angriffe gegen die USA anzusehen wären, stünde diesen sowie ihren Bündnispartnern automatisch ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung zu. Ob dies der Fall ist, hängt davon ab, ob auch bewaffnete Aktionen privater Organisationen wie der Al-Qaida als bewaffnete Angriffe im Sinne des Art. 51 qualifiziert werden können. Andernfalls könnte erst die Verwicklung eines Staates oder eines staatsähnlichen De-facto-Regimes das Vorliegen eines Angriffsfalls begründen.

Nach herkömmlichem Verständnis des Art. 51 ist ein derartiger Zurechnungszusammenhang erforderlich²¹. Nicht der von Privaten durchgeführte Terrorakt, sondern erst dessen Ermöglichung durch Staaten oder mit begrenzter Völkerrechtssubjektivität ausgestattete De-facto-Regime bringt ihn in den Anwendungsbereich der Art. 39 und 51. Dieses Erfordernis der Zwischenstaatlichkeit liegt auch der Resolution 3314(XXIX) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1974 zur Definition der Aggression²² zugrunde. Der dort definierte Begriff des Angriffs im Sinne des Art. 39 erfaßt nur die von Staaten oder De-facto-Regimen ergriffene Gewalt²³. Terroristische Aktionen können nur dann als Angriffshandlungen betrachtet werden, wenn ein Staat oder ein De-facto-Regime hinreichend in sie verwickelt ist (>indirekte Aggression<), und dies auch lediglich, wenn es sich um Fälle vergleichbarer Schwere wie die in der Resolution genannten Fälle direkter zwischenstaatlicher Aggression handelt²⁴. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat aus der Aggressionsdefinition begrenzte Schlüsse auf die Begriffsbestimmung des bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 gezogen (Nicaragua-Entscheidung).



dung)²⁵, obwohl die Resolution 3314(XXIX) nicht diesen, sondern den Begriff des Angriffs im Sinne des Art. 39 definiert²⁶. Analog zur Feststellung des Sicherheitsrats, daß die von Privaten durchgeführten Terroranschläge vom 11. September als solche Akte der Friedensbedrohung sind, wird man allerdings auch die überkommene Zwischenstaatlichkeit der Angriffsbegriffe des Art. 39 wie des Art. 51 zu überdenken haben. In der Intensität der von ihnen ausgehenden Bedrohung und mit Blick auf ihre schrecklichen Folgen lassen sich die Terroranschläge vom 11. September herkömmlichen zwischenstaatlichen Angriffen materiell gleichstellen, wenn sie nicht sogar wegen der ›Unsichtbarkeit‹ des Gegners und der verwendeten Mittel als noch gefährlicher einzustufen sind. Die Suche nach einem etwaigen Hintergrundstaat beziehungsweise Hintergrundregime tritt für die Frage, ob ein Angriff vorliegt oder nicht, in solchen Fällen in den Hintergrund. Die Primärgefahr geht von den Terroristen selbst aus. Dieser Einbeziehung Privater in den Kreis möglicher Subjekte von Angriffshandlungen im Sinne der Art. 39 und 51 steht auch nicht der Wortlaut der Bestimmungen entgegen. Von einer Zwischenstaatlichkeit der Angriffshandlungen ist dort keine Rede. Die anders lautende Aggressionsdefinition kann dem nicht entgegengehalten werden, schon wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit als bloße Empfehlung der Generalversammlung; mit Blick auf Art. 51 auch deswegen nicht, weil sie gerade nicht mit dem Anspruch auftritt, den Begriff des Angriffs im Sinne dieses Artikels zu definieren, sondern den der Aggression (Art. 39). Im übrigen ist die Resolution 3314(XXIX) im Lichte des Primärrechts der UN-Charta zu sehen und nicht umgekehrt dieses im Lichte der Resolution.

● **Gegenwärtigkeit des Angriffs**

Dürfte ein bewaffneter Angriff gegenüber den USA damit vorliegen, so muß dieser auch noch gegenwärtig sein, wie insbesondere die englischsprachige Fassung des Art. 51 verdeutlicht (›if an armed attack occurs‹). Bei einer singulären, abgeschlossenen terroristischen Attacke erlischt das Recht auf Selbstverteidigung, selbst wenn es sich um einen ›bewaffneten Angriff‹ gehandelt hat. So haben nach Ansicht der Generalversammlung die Vereinigten Staaten kein Recht auf Selbstverteidigung gehabt, als sie 1986 Tripolis und Bengasi nach dem Attentat auf die Berliner Diskothek ›La Belle‹ bom-

bardierten²⁷. Eine Verurteilung der amerikanischen Aktion durch den Sicherheitsrat war allerdings am Veto der drei westlichen Ständigen Mitglieder gescheitert²⁸.

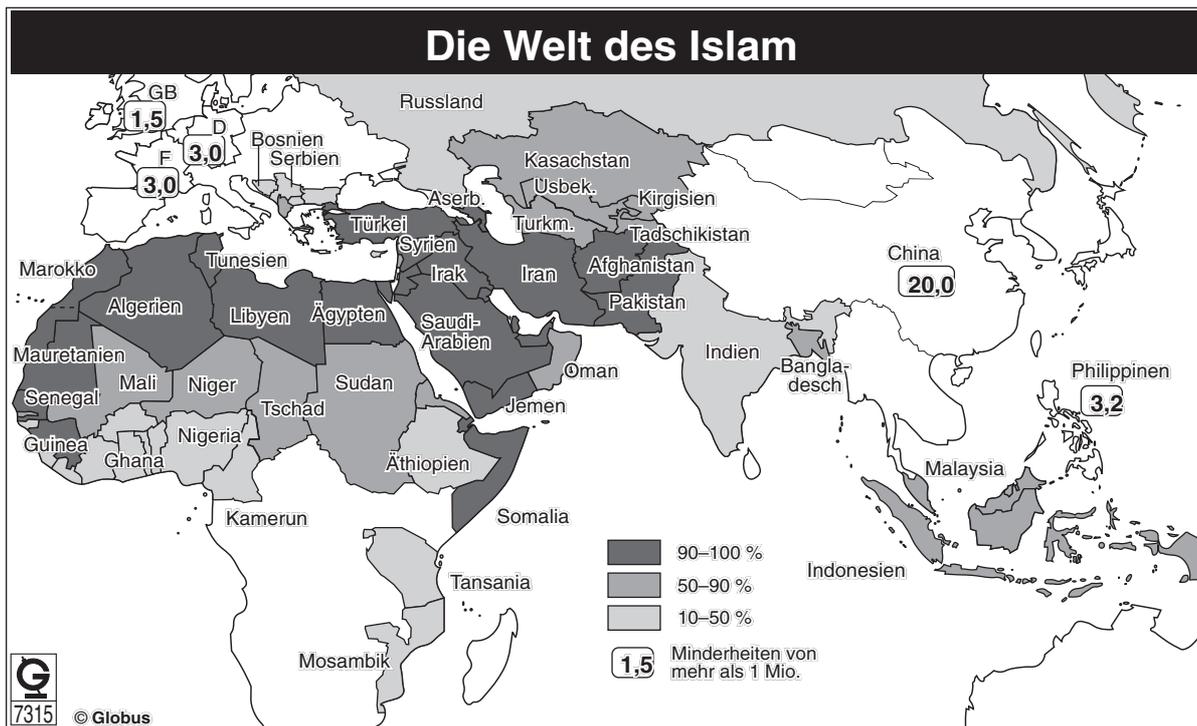
Eng verknüpft mit dem Verbot gewaltsamer nachträglicher Selbstverteidigung ist auch die Frage nach der Legitimität eines präventiven Vorgehens gegen terroristische Anschläge. Während die Zulässigkeit des Präventivangriffs Israels auf Ägypten im Sechs-Tage-Krieg 1967 von den meisten Staaten jedenfalls nicht bestritten wurde, verurteilte der Sicherheitsrat 1981 den präventiven israelischen Bombenangriff auf einen im Bau befindlichen irakischen Kernreaktor einstimmig und forderte Israel zur Wiedergutmachung auf²⁹. Die präventive Selbstverteidigung wird im Schrifttum überwiegend unter Hinweis auf die Gefahr des Mißbrauchs und unter Hinweis auf Sinn und Zweck des Art. 51, einseitige Gewaltanwendung so weit wie möglich zurückzudrängen, abgelehnt³⁰.

Im Fall der Terroranschläge vom 11. September und mit Blick auf ihre Hintergründe und die weiteren Entwicklungen wird jedoch mehr als deutlich, daß hier eine andere Situation gegeben ist. Diese Anschläge sind nur ein Element im Kontext einer fortgesetzten Angriffssituation. Dafür sprechen auch die unverhohlenen Drohungen der Al-Qaida mit weiteren Anschlägen in allen Teilen der westlichen Welt und die sich verdichtenden Anzeichen, daß die Organisation insoweit auch schon tätig geworden ist. Wiederum gleichermaßen mit Blick auf die ›Unsichtbarkeit‹ des Gegners, die von ihm eingesetzten Mittel und die katastrophalen Folgen der Anschläge wird man an das Erfordernis der Gegenwärtigkeit des Angriffs andere Maßstäbe anlegen müssen als bei herkömmlichen zwischenstaatlichen Konflikten oder begrenzten terroristischen Aktionen der ersten oder zweiten Generation. Auch das Kriterium der zeitlichen Begrenzung von Selbstverteidigungsmaßnahmen ist im Fall des neuen internationalen Terrorismus in einem gewandelten Licht zu sehen³¹.

4. *Subsidiarität der Selbstverteidigung*

Von der Frage, ob ein bewaffneter Angriff überhaupt noch vorliegt, ist diejenige zu unterscheiden, ob das Recht auf Selbstverteidigung nicht dadurch erloschen ist, daß der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr des Angriffs getroffen hat. Dafür könnte

Erstmals in ihrer Geschichte hat die 1949 gegründete Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) nach den Terrorschlägen des 11. September gegen die USA den ›Bündnisfall‹ gemäß Artikel 5 ihres Gründungsvertrags festgestellt. Dieser Angriff des internationalen Terrorismus richtete sich freilich nicht allein gegen die einzige verbliebene Weltmacht, sondern letztlich gegen die gesamte Staatengemeinschaft. Zu dieser gehören auch die vom Islam geprägten Länder; ungeachtet der propagandistischen Berufung verschiedener Terrorgruppen auf die Religion haben ihre Regierungen die Handlungen der Extremisten unzweideutig verurteilt.



sprechen, daß er überhaupt tätig geworden ist und in Resolution 1368 seine Bereitschaft bekundet hat,

»alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu antworten, und alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen« (operative Ziffer 5 der Resolution).

Auch hat er mit Resolution 1373 und gestützt auf Kapitel VII der Charta ein umfangreiches Antiterrorprogramm beschlossen, das gleichermaßen der Bekämpfung des Terrorismus im allgemeinen und der von der Al-Qaida ausgehenden Gefahr im besonderen gilt.

Als erforderliche Maßnahmen im Sinne des Art. 51 zur Abwehr des von der Al-Qaida ausgehenden Angriffs wird man dieses Tätigwerden jedoch nicht bezeichnen können. Die Maßnahmen sind mehr präventiver Art und zielen darauf ab, in der Zukunft besser gegen die allgemeinen und besonderen Gefahren des Terrorismus gewappnet zu sein³². Auch hat der Sicherheitsrat jeweils auf das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Bezug genommen, was wiederum nur dann Sinn hat, wenn er nicht selbst davon ausgeht, die zur Abwehr des gegenwärtigen Angriffs erforderlichen Maßnahmen bereits getroffen zu haben. Dafür sprechen auch die Reaktionen der Mitglieder des Sicherheitsrats auf die durch die USA und Großbritannien erfolgte Information über die am 7. Oktober ergriffenen Verteidigungsmaßnahmen. Der Ratspräsident hat diese dahingehend zusammengefaßt, daß die Ratsmitglieder Verständnis für die Darlegungen der beiden Staaten zeigten³³. Ob der Sicherheitsrat gegebenenfalls zu wenig getan hat und die Aktion gegen die Al-Qaida nicht unter seine eigenen Fittiche hätte nehmen müssen, ist eine andere Frage, die hier nicht erörtert zu werden braucht³⁴. Es genügt die Feststellung, daß der Rat nicht die zur Abwehr des von der Al-Qaida ausgehenden Angriffs erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

5. Gegner der Selbstverteidigung

Das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs seitens der Al-Qaida ermächtigt zunächst einmal zu bewaffneten Selbstverteidigungsmaßnahmen gegenüber dieser privaten Organisation selbst. Das schließt deren Bekämpfung in hoheitsfreien Räumen (See, Luft) ein, was angesichts der erheblichen Ressourcen und globalen Strategien der Al-Qaida sowie mit Blick auf weitere Entwicklungsmöglichkeiten des neuen internationalen Terrorismus keine banale Feststellung ist. Diese ist auch nicht selbstverständlich, weil es sich durchaus vertreten läßt, daß das völkerrechtliche Gewaltverbot auch die Gewaltanwendung gegenüber privaten Organisationen in hoheitsfreien Räumen erfaßt³⁵. Zumindest wäre dies angesichts des Bedeutungszuwachses Privater in den internationalen Beziehungen zu überdenken. Davon zu unterscheiden ist die Frage der Zulässigkeit von Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen die Al-Qaida auf ausländischem Territorium, im konkreten Fall also in den von den Taliban beherrschten Gebieten Afghanistans. Diese Frage macht eine differenzierende Beantwortung erforderlich.

● Al-Qaida

Die Bekämpfung der Al-Qaida auf afghanischem Territorium bedarf der zusätzlichen Legitimation. Auch das De-facto-Regime der Taliban hat grundsätzlich Anspruch auf die Respektierung seiner territorialen Integrität. Auch insofern gilt grundsätzlich das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta³⁶. Jedoch wird man hier nicht unberücksichtigt lassen dürfen, daß die Taliban in erheblichem Maße in die Aktivitäten der Al-Qaida verwickelt sind. Sie gewähren deren Mitgliedern Aufenthalt, verweigern ihre Auslieferung und stellen der Organisation damit eine Freistätte (safe haven) zur Verfügung. Der Sicherheitsrat hat, wie schon dargelegt, hierin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gesehen und Maßnahmen nach Kapitel VII ergriffen. Auch nach den Terroranschlägen vom 11. September bot das Taliban-Regime den Terrori-

sten der Al-Qaida weiterhin Schutz und kam den Aufforderungen des Sicherheitsrats nicht nach, an der Ergreifung der Täter und Hintermänner der Anschläge mitzuwirken³⁷. Angesichts dessen hat der grundsätzliche Anspruch des Taliban-Regimes auf Schutz seiner territorialen Integrität im Wege einer Güterabwägung hinter das Selbstverteidigungsrecht zurückzutreten³⁸. Die Verteidigungsmaßnahmen dürfen auch gegen Ziele in Afghanistan gerichtet sein, soweit es sich bei ihnen um Personen oder Einrichtungen der Al-Qaida handelt.

● Taliban-Regime

Ob im Zuge solcher Maßnahmen auch Personen und Einrichtungen der Taliban gezielt zum Gegenstand von Verteidigungsmaßnahmen gemacht werden dürfen, ist dagegen eher fraglich. Derartige Aktionen sind nur zulässig, wenn die Taliban ihrerseits als Angreifer im Sinne des Art. 51 anzusehen sind. Ob das der Fall ist, ist nicht einfach zu beantworten. Grundsätzlich kann auch der Hintergrundstaat respektive das Hintergründregime privater bewaffneter Aktionen Angreifer im Sinne des Art. 51 sein. Der IGH hat dies in seiner bereits erwähnten Nicaragua-Entscheidung dem Grunde nach anerkannt. Dabei hat er jedoch vergleichsweise hohe Hürden aufgestellt und unter Heranziehung der Aggressionsdefinition nur »das Entsenden bewaffneter Banden ..., (die) bewaffnete Angriffe gegen einen anderen Staat ... ausführen ... oder dessen maßgebliche Beteiligung daran«³⁹ als Angriffe bezeichnet. Die bloße Unterstützung durch das Zurverfügungstellen von Waffen oder Logistik könne zwar gegen das Gewalt- oder Interventionsverbot verstoßen, reiche aber nicht aus, um die Schwelle zum bewaffneten Angriff zu überschreiten⁴⁰. Das gleiche gelte für die bloße Duldung privater Gewaltakte auf eigenem Territorium, wie der IGH im Fall der Teheraner Geiseln festgestellt hat⁴¹. Mißt man das Handeln der Taliban an diesen Kriterien, wird man schwerlich das Vorliegen einer indirekten Aggression bejahen können. Kein möglicher Anknüpfungspunkt ist auch ein etwaiges Unterlassen der Taliban, gegen die von ihrem Gebiet ausgehenden terroristischen Aktionen vorzugehen. Zwar hat der IGH wiederum in der Nicaragua-Entscheidung eine entsprechende Pflicht der Staaten zum Einschreiten festgestellt. In der Verletzung dieser Pflicht hat er jedoch nur einen Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4, nicht aber das Vorliegen eines Angriffsfalls im Sinne der Art. 51 oder 39 gesehen⁴².

Wiederum vor dem Hintergrund der neuen Qualität des internationalen Terrorismus stellt sich jedoch die Frage, ob diese vergleichsweise strengen Voraussetzungen der Zurechnung privater Terrorakte als Handeln von Staaten (beziehungsweise von De-facto-Regimen) nicht zu überdenken sind. Das Handlungsfeld und die Handlungsmöglichkeiten internationaler Terrororganisationen haben sich verändert: Terroristennetzwerke wie Al-Qaida sind heutzutage weder von finanzieller noch logistischer oder materieller Hilfe eines Staates abhängig. Gleichzeitig hat sich das Gewalt- und Schadenspotential des privaten internationalen Terrorismus drastisch erhöht und bereits mehrfach realisiert. In Anbetracht der weltweit intensivierten Antiterrormaßnahmen sind die sicheren Zufluchtsgebiete zu einer existentiellen Notwendigkeit für internationale Terroristen geworden. Die Gewährung einer Freistätte ist daher unverzichtbare Vorbedingung der Planung terroristischer Anschläge und der Rekrutierung von Nachwuchs. Durch sie wird die Organisation weltweit einsatzfähiger Terrornetzwerke überhaupt erst ermöglicht. Von ihr hängen der Erfolg oder Mißerfolg von Handlungen des internationalen Terrorismus maßgeblich ab. Die Zuflucht, die die Taliban den Mitgliedern der Al-Qaida unter Verstoß gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats gewähren, ihre Weigerung, diese trotz wiederholter Aufforderung auszuliefern, sollte deswegen als eine »maßgebliche Beteiligung« an den erfolgten und weiterhin drohenden Angriffshandlungen der Al-Qaida angesehen werden dürfen⁴³. Über eine vergleichbare Verwicklung anderer Staaten und Regime liegen keine Erkenntnisse vor.

III. Verhältnismäßigkeit und humanitäres Völkerrecht

Maßnahmen der Selbstverteidigung, gegen wen auch immer sie gerichtet sind, müssen schließlich mit dem ungeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein, der als gewohnheitsrechtliche Schranke der Selbstverteidigung⁴⁴ und als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts im Sinne von Art. 38 Abs. 1c des IGH-Statuts anzusehen ist. Danach dürfen Maßnahmen erlaubter Selbstverteidigung nicht über das zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs erforderliche Maß hinausgehen. Das schließt das Verbot von Waffeneinsätzen ein, die überhaupt nicht der Verteidigung, sondern der Verfolgung anderer Ziele wie der Bestrafung der Täter oder der Vergeltung dienen. Auch dürfen Ausmaß und Mittel der Verteidigung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Angriffs⁴⁵ oder zum gegebenenfalls nur geringen Verteidigungsnutzen der jeweiligen Aktion stehen. Schließlich ist selbstverständlich das humanitäre Völkerrecht zu beachten, das für Angreifer wie Verteidiger gleichermaßen gilt⁴⁶. Es gebietet insbesondere die Unterscheidung von Kombattanten und Zivilpersonen und verbietet, letztere sowie nichtmilitärische Objekte zum Gegenstand von Kampfhandlungen zu machen. Die hiermit verbundenen Fragen können hier nicht im einzelnen diskutiert werden, schon mit Blick auf die ungewisse Faktenlage. Es sollen nur die wichtigsten Gesichtspunkte angesprochen werden.

So wirft der ab dem 7. Oktober erfolgte Waffeneinsatz Fragen insbesondere hinsichtlich der Ziele der Aktion und ihrer sonstigen Verhältnismäßigkeit auf. Das Ausmaß der Aktion und die Art der angegriffenen Objekte lassen erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob das Ziel der von den Vereinigten Staaten und Großbritannien ergriffenen Maßnahmen wirklich nur die Abwehr der terroristischen Angriffe oder nicht vielmehr die Liquidierung des Taliban-Regimes ist. Dazu könnte man zwar die Meinung vertreten, daß nur so hinreichende Sicherheit gegen weitere terroristische Aktivitäten der Al-Qaida erreicht werden kann. Ob diese Einschätzung zutreffend ist, wird jedoch unter Hinweis auf die weltweiten Ausweichmöglichkeiten der Organisation und die eventuell durch einen Sturz der Taliban noch verstärkte Destabilisierung der Region (Bürgerkrieg, internationale Anschlußkonflikte) von Experten bezweifelt. Auf die Liquidierung des Taliban-Regimes gerichtete Maßnahmen dürften daher kaum als vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt angesehen werden können. Insoweit bedürften sie einer Ermächtigung des Sicherheitsrats, die dieser jedenfalls mit den Resolutionen 1368 und 1373 nicht erteilt hat. Denn dort wird nur auf das Selbstverteidigungsrecht verwiesen, was seine Schranken mit einschließt. Für eine stillschweigende Ermächtigung des Sicherheitsrats zu einem bewaffneten Sturz des Taliban-Regimes gibt es keinerlei Anhaltspunkte. Auch stehen einer solchen Annahme Äußerungen von Ratsmitgliedern entgegen, die eine auf klare Beweise gestützte, strikt auf die Abwehr der Terrorismusgefahr beschränkte Aktion fordern.

Schließlich läßt auch das Ausmaß des mittelbar verursachten menschlichen Leids (Versorgungslage der Zivilbevölkerung, Flüchtlingsströme) Bedenken aufkommen, ob die Militäraktionen noch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sind. Auch mit Blick hierauf ist der Sicherheitsrat aufgerufen, aktiv in das Geschehen einzugreifen. Die Resolutionen 1368 und 1373 dürfen nicht sein letztes Wort sein. Der »Verteidigungsfall« ist in seine Verantwortung zu überführen.

1 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 53, 30 (Mühlheim-Kärlich).

2 Weder Krieg noch Frieden, in: Der Spiegel Nr. 41/2001, S. 56.

3 Text: S. 197f. dieser Ausgabe.

4 Text: S. 198f. dieser Ausgabe.

5 Vierter Präambelabsatz.

- 6 Siehe dazu Thomas Bruha / Markus Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem. Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis, VN 1/1998 S. 13ff.
- 7 Insoweit ist es nicht korrekt, Art. 39 in einem Atemzug mit Art. 51 pauschal als »Ausnahmen vom Gewaltverbot« zu bezeichnen, wie es häufig zu lesen ist.
- 8 Siehe Thomas Bruha, Die Definition der Aggression, Berlin 1980, S. 122f. und 166f., unter Hinweis auf die abweichenden Begrifflichkeiten der englischen und französischen Version der Art. 39 und 51 sowie die Entstehungsgeschichte der Resolution 3314(XXIX) der Generalversammlung v. 14.12.1974 zur Definition der Aggression. Text der Resolution 3314: VN 4/1975 S. 120.
- 9 So aber insbesondere die angelsächsische Literatur, die zu diesem Zweck auf die Bezeichnung des Selbstverteidigungsrechts als naturgegeben (inherent right) abstellt. Siehe dazu Albrecht Randelzhofer, Rz. 11 zu Art. 51, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, m.w.N.
- 10 Siehe etwa Christian Tietje, Notwehr gegen Extremisten, in: Financial Times Deutschland v. 18.9.2001, S. 34.
- 11 Operative Ziffer 1 der Resolution 1368 und dritter Präambelabsatz der Resolution 1373.
- 12 Siehe insbesondere Resolution 1269 v. 19.10.1999, Text: VN 1/2000 S. 35.
- 13 Resolution 1189 v. 13.8.1998, Text: VN 1/1999 S. 37.
- 14 Resolutionen 731 v. 21.1.1992 und 748 v. 31.3.1992, Text: VN 2/1992 S. 67ff.
- 15 Siehe Resolution 1267 v. 15.10.1999, Text: VN 1/2000 S. 30ff., und Resolution 1333 v. 19.12.2000, Text: VN 1/2001 S. 27f.
- 16 So könnte man etwa überlegen, ob Akte des internationalen Terrorismus nicht als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« im Sinne von Art. 7 des noch nicht in Kraft getretenen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs angesehen werden können. Siehe zu den damit verbundenen Fragen Stefan Oeter, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Die Friedens-Warte 76(2001), S. 11-31.
- 17 Resolution 731 (Anm. 14), zweiter Präambelabsatz.
- 18 Übereinstimmend Cassese, der die Resolutionen 1368 und 1373 insoweit als zweideutig und widersprüchlich (ambiguous and contradictory) bezeichnet. Siehe Antonio Cassese, Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law, in: Discussion Forum, European Journal of International Law, http://www.ejil.org/forum_WTC/index.html.
- 19 Siehe dazu Bruha (Anm. 8), S. 228ff.
- 20 So zum Beispiel Michael Bothe in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung v. 15.9.2001, S. 14; Jochen A. Frowein, Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.9.2001, S. 10.
- 21 Eva-Maria Schulze, Selbstverteidigung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, Rz. 17; Gerhard Zimmer, Terrorismus und Völkerrecht, Aachen 1998, S. 56.
- 22 Eingehend dazu Bruha (Anm. 8).
- 23 Art. 1 der Resolution 3314(XXIX); De-facto-Regime werden zwar nicht ausdrücklich von der Resolution genannt, jedoch wird ihnen in Art. 1 dadurch Rechnung getragen, daß der Begriff »Staat« unabhängig von der völkerrechtlichen Anerkennung des jeweiligen Regimes zu verstehen ist (»explanatory note« zu Art. 1).
- 24 Art. 3g der Resolution definiert den Begriff der indirekten Aggression wie folgt: »Das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärer oder Söldner durch einen Staat oder für ihn, wenn sie bewaffnete Angriffe gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, daß sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen, oder dessen maßgebliche Beteiligung daran.«
- 25 ICJ Reports 1986, S. 14ff.
- 26 Siehe Bruha (Anm. 8), S. 122f., 166f.
- 27 Resolution 41/38 der Generalversammlung v. 20.11.1986.
- 28 S/18016/Rev. 1 v. 21.4.1986, Text: VN 5/1986 S. 184.
- 29 Resolution 487 v. 19.6.1981; Text: VN 4/1981 S. 136f.
- 30 Horst Fischer, Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, in: Knut Ipsen, Völkerrecht. 4. Aufl., München 1999, S. 955.
- 31 Übereinstimmend Michael Bothe (Anm. 20); ebenso Cassese (Anm. 18). Siehe zur Frage der Zulässigkeit von Maßnahmen der Präventivverteidigung gegen angekündigte Angriffe, die von unzulässigen Präventivkriegen zu unterscheiden sind, auch Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 34 zu Art. 51.
- 32 Siehe dazu Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, S. 168ff. dieser Ausgabe.
- 33 »The members of the Council were appreciative of the presentation made by the United States and the United Kingdom.« Presseerklärung AFG/152-SC/7167 des Ratspräsidenten v. 8.10.2001, <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/afg152.doc.htm>.
- 34 Siehe zur Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrats beim Tätigwerden nach Kapitel VII Bruha/Krajewski (Anm. 6), S. 16.
- 35 Anders wohl die herrschende Meinung. Siehe etwa Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht. 2. Aufl., Berlin und New York 2001, S. 612.
- 36 Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 28 zu Art. 2 Ziff. 4.
- 37 Siehe die operative Ziffer 3 der Resolution 1368 (Anm. 3).
- 38 Siehe zur Zulässigkeit begrenzter Übergriffe auf das Territorium von Drittstaaten im Zuge von Selbstverteidigungsmaßnahmen auch Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 28 zu Art. 51; Dietrich Schindler, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 26, Heidelberg 1986, S. 15.
- 39 ICJ Reports 1986, S. 94, Ziff. 176. Siehe auch den Wortlaut von Art. 3g der Aggressionsdefinition (Anm. 24).
- 40 ICJ Reports 1986, S. 103, Ziff. 195.
- 41 ICJ Reports 1979/1980, S. 30, Ziff. 58. Vgl. zu dieser Thematik auch Joachim Wolf, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, Berlin 1997, S. 455f.
- 42 ICJ Reports 1986, S. 91, Ziff. 191.
- 43 Im Sinne der Nicaragua-Entscheidung des IGH (Anm. 39). Auch eine Qualifizierung der Taliban als Angreifer im Sinne von Art. 3f der Aggressionsdefinition läßt sich in Konsequenz der weitgehenden Gleichstellung der Al-Qaida mit einem Angreiferstaat vertreten. Zur erweiterten Auslegung dieser Bestimmung schon Bruha (Anm. 8), S. 262ff.
- 44 Siehe insbesondere die Nicaragua-Entscheidung des IGH (Anm. 25), S. 94, Ziff. 176.
- 45 Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 37.
- 46 Siehe dazu Michael Bothe, Äpfel mit Birnen vergleichen, in: Süddeutsche Zeitung v. 10.9.2001, S. 16.

Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt

Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus

JASPER FINKE · CHRISTIANE WANDSCHER

Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das ›World Trade Center‹ in New York und das Pentagon in Washington haben deutlich gemacht, daß der global operierende Terrorismus »eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«¹ sowie des friedlichen Zusammenlebens aller Völker darstellt. Aber wie kann die Staatengemeinschaft dieser Bedrohung begegnen? Zumindest eines steht fest: Worte allein reichen nicht aus². Allerdings darf auch in der gegenwärtigen Bedrohungslage nicht vergessen werden, daß der Einsatz militärischer Mittel – ob nun im Rahmen des individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungsrechts gemäß Artikel 51 oder als vom Sicherheitsrat autorisierte Maßnahme nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen³ – nur die Ultima ratio bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus darstellt. Deshalb beschäftigt sich der folgende Artikel insbesondere mit jenen Maßnahmen der Weltorganisation zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die nicht den Einsatz militärischer Mittel beinhalten und die möglicherweise einen dauerhaften Ansatz für die zukünftige Bekämpfung dieses Phänomens bieten.

Das Definitionsproblem

Seit sich die UN mit dem Problem des internationalen Terrorismus beschäftigen, besteht grundsätzlich ein breiter Konsens über die Notwendigkeit seiner Bekämpfung. So enthält bereits die ›Erklärung über freundschaftliche Beziehungen‹ vom 24. Oktober 1970⁴ die Verpflichtung eines jeden Staates,

»die Organisation, Anstiftung oder Unterstützung von Bürgerkriegs- oder Terrorakten in einem anderen Staat oder die Teilnahme daran oder die Duldung organisierter Aktivitäten, die auf die Begehung solcher Akte gerichtet sind, in seinem Hoheitsgebiet zu unterlassen«.

Auch hat die Generalversammlung bereits 1985 »alle terroristischen Handlungen« als »kriminelle Akte, gleich wo und von wem sie begangen werden« bezeichnet⁵. Das bis heute nicht gelöste Problem besteht jedoch in einer umfassenden und allgemeingültigen Definition des internationalen Terrorismus⁶.

Die Suche nach einer solchen Begriffsbestimmung gestaltet sich politisch vor allem deshalb äußerst schwierig, weil es um Handlungen geht, die für die einen eine politisch legitimierte Ausübung des Selbstverteidigungsrechts im Rahmen eines nationalen Befreiungskampfs darstellen, für die anderen jedoch ein Akt terroristischer Gewalt sind⁷. Weitere strittige Punkte im Rahmen der Diskussion um eine Definition des Terrorismus bestehen darin, inwieweit diese die Motivation der Täter berücksichtigen und auch den ›Staatsterrorismus‹ umfassen sollte. Auf Grund der politischen Unmöglichkeit, sich auf die Elemente und Reichweite einer allgemeingültigen Definition zu einigen, hat sich bei der Ausarbeitung von internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus eine pragmatische Herangehensweise herausgebildet. Die mittlerweile vorhandenen Übereinkommen bekämpfen nicht den Terrorismus als solchen, sondern nur spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten. Dies änderte sich in gewisser Weise mit dem 1999 angenommenen ›Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus‹ (kurz: Finanzierungsübereinkommen)⁸. Denn im Rahmen dieser Konvention waren die Staaten zum ersten Mal gezwungen, die terroristische Gewalt, deren finanzielle Unterstützung bestraft werden sollte, allgemein zu umschreiben⁹.

Nach Artikel 2 Ziffer 1b begeht auch derjenige eine Straftat im Sinne des Finanzierungsübereinkommens, der finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt, um eine

»Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen«.

Die Umschreibung eines terroristischen Aktes in dem Übereinkommen gibt auch Aufschluß über die Streitpunkte, an denen bisher eine umfassende Definition gescheitert ist. Danach liegen beispielsweise keine terroristischen Handlungen bei Gewaltanwendungen gegenüber gegnerischen Kampfführenden in Situationen andauernder militärischer Auseinandersetzungen, seien es Bürgerkriege oder Guerillakriege, vor. Um Handlungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 2 Ziff. 1b fallen, von nicht-terroristischen Straftaten wie etwa dem Totschlag abzugrenzen, enthält die Umschreibung das Eingrenzungskriterium des einschüchternden Einwirkens auf eine ganze Bevölkerung, einen Staat oder eine internationale Organisation. Eine weitere Eingrenzung dahingehend, daß die Handlungen politisch motiviert sein müssen – wie von den USA gefordert¹⁰ –, enthält diese Passage jedoch nicht.

Nach dem Wortlaut von Art. 2 Ziff. 1b ist auch der sogenannte Staatsterrorismus von der Umschreibung erfaßt, da jede Handlung ohne Einschränkung – demnach auch solche von zur Gewaltanwendung befugten Staatsorganen – dann als terroristische Gewaltanwendung zu verstehen ist, wenn sie zur Einschüchterung einer Bevölkerung begangen wird.

Im Hinblick auf die Frage, inwieweit nationale Befreiungskämpfe von terroristischen Handlungen abzugrenzen sind, könnte das Finanzierungsübereinkommen insofern Aufschluß geben, als zunächst einmal jede Gewaltanwendung gegen Zivilpersonen potentiell eine terroristische Handlung darstellt, also auch eine solche, die im Rahmen eines nationalen Befreiungskampfs unternommen wird. Denn auch diejenigen, die im Rahmen der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts Gewalt anwenden, dabei jedoch Gewaltakte gegen die Zivilbevölkerung verüben, werden von der in Art. 2 Ziff. 1b des Finanzierungsübereinkommens enthaltenen Umschreibung erfaßt¹¹. Diese kann daher als erster umfassender, also abstrakter Versuch der Definition des Terrorismus in einer im Rahmen der Vereinten Nationen zustande gekommenen Antiterrorkonvention verstanden werden¹².

Allerdings bezieht sich dieser Definitionsversuch nur auf die Strafbarkeit von Finanzierungshandlungen und nicht auf die unmittelbaren terroristischen Aktivitäten selbst. Außerdem bleibt abzuwarten, ob dieser Definitionsversuch des Finanzierungsübereinkommens von den Staaten akzeptiert wird, da das Übereinkommen mangels ausreichender Ratifikation noch nicht in Kraft getreten ist.

Darüber hinaus zeigte die einwöchige Erörterung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in der Generalversammlung Anfang Oktober 2001 deutlich, daß diese Begriffsbestimmung nicht uneingeschränkt konsensfähig ist. Insbesondere das Problem, ob auch Aktivitäten von Befreiungsbewegungen terroristische Handlungen darstellen können, ist nach wie vor politisch umstritten.

Die bestehenden internationalen Übereinkommen

Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen haben, seit das Thema des internationalen Terrorismus auf ihrer Agenda steht, ein umfangreiches Netzwerk an Übereinkommen zur Beseitigung und Bekämpfung dieses Phänomens geschaffen – angefangen mit dem ›Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen‹ von 1963 (Tokyo-Übereinkommen)¹³ über das ›Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen‹ von 1970 (Haager Übereinkommen)¹⁴, das ›Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt‹ von 1971 (Montréal-Übereinkommen)¹⁵ bis hin zu dem 1997 von der Generalversammlung verabschiedeten ›Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge‹¹⁶ und dem Finanzierungsübereinkommen von 1999¹⁷.

Wie bereits erwähnt, hat sich bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein pragmatischer Ansatz herausgebildet, indem jeweils besonders häufig auftretende terroristische Aktivitäten zum Gegenstand spezifischer Konventionen gemacht wurden. Das dadurch geschaffene Netzwerk an verabschiedeten Übereinkommen läßt sich dabei wie folgt kategorisieren: Die meisten der von der Generalversammlung beziehungsweise von den UN-Sonderorganisationen verabschiedeten Übereinkommen können als Antiterrorkonventionen im engeren Sinne bezeichnet werden, da sie alle bestimmte Kernelemente enthalten. Diese Übereinkommen sind im Anhang zu dem Finanzierungsübereinkommen aufgeführt. Zu ihnen gehören neben den bereits erwähnten Haager und Montréal Übereinkommen sowie der Konvention zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge das ›Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten‹ von 1973¹⁸, das auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland zustande gekommene ›Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme‹ von 1979¹⁹, das ›Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial‹ von 1980²⁰, das das Montréal-Übereinkommen ergänzende ›Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen‹ von 1988²¹, das ›Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt‹ von 1988²² sowie das zeitgleich verabschiedete ergänzende ›Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden‹²³.

Gemeinsame Elemente dieser Antiterrorkonventionen sind Vorschriften, nach denen die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die spezifischen Verhaltensweisen, gegen die sich das jeweilige Übereinkommen richtet, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben und diese mit angemessener Strafe zu bedrohen, welche die Schwere der Tat berücksichtigen. Neben der Strafbarkeit des unmittelbaren Täters begründen die Antiterrorkonventionen grundsätzlich auch die Strafbarkeit des Versuchs sowie die der Mittäterschaft. Daneben begeht auch derjenige eine Straftat, der die in den Übereinkommen genannten Straftaten organisiert oder ihre Begehung durch andere anordnet oder auf andere Weise zur Begehung einer der genannten Straftaten beiträgt. Um die umfassende Bestrafung zu gewährleisten und mögliche Schlupflöcher für Vertragsstaaten zu schließen, sind diese verpflichtet, innerstaatlich alle notwendigen Maßnahmen – einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften – zu treffen, um sicherzustellen, daß nach den Übereinkommen strafbare Handlungen unter keinen Umständen durch politische, ideologische, religiöse oder ähnliche Erwägungen gerechtfertigt werden können. Darüber hinaus legen die Übereinkommen fest, unter welchen Umständen die Vertragsparteien berechtigt und verpflichtet

sind, ihre Gerichtsbarkeit über die in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten zu begründen.

Weiterhin bildet das Prinzip ›aut dedere aut judicare‹ eines der wichtigsten Kernelemente der Antiterrorkonventionen. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Personen, die verdächtigt werden, eine der in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten begangen zu haben, entweder an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern oder aber selbst Ermittlungen einzuleiten und gegebenenfalls Anklage zu erheben. Falls der Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich die verdächtige Person befindet, diese nicht verfolgen und anklagen will, ist er nur dann nicht verpflichtet, dem Auslieferungersuchen eines anderen Vertragsstaats stattzugeben, wenn er ernstliche Gründe zu der Annahme hat, daß das Rechtshilfe- respektive Auslieferungersuchen nur zu dem Zwecke gestellt wurde, um die betroffene Person aus auf rassischen, religiösen, nationalen, ethischen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen zu verfolgen oder zu bestrafen. Da terroristische Anschläge in aller Regel im weitesten Sinne politisch motiviert sind, enthalten die Übereinkommen auch Vorschriften, wonach die Vertragsstaaten nicht dazu berechtigt sind, ein Rechtshilfe- oder Auslieferungersuchen mit der Begründung abzulehnen, daß es sich um eine politische Straftat oder eine aus politischen Erwägungen begangene Straftat handelt, um eine potentielle Einschränkung der Effektivität der Antiterrorkonventionen durch die in Auslieferungsverträgen gängigerweise enthaltenen Ausnahmenvorschriften bezüglich politischer Delikte zu verhindern. Dementsprechend sind bereits existierende Auslieferungsverträge dahingehend auszulegen, daß die in den Übereinkommen aufgeführten Taten als der Auslieferung unterliegende Straftaten anzusehen sind.

Weiteres Kernelement einer jeden Antiterrorkonvention ist die Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit und Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe. Diese Kooperationsverpflichtung erstreckt sich auch auf die Beschaffung der den Staaten zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweismittel. Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, daß keine Person, die verdächtigt wird, eine Straftat im Sinne der aufgeführten Übereinkommen begangen zu haben, in einem anderen Vertragsstaat Zuflucht finden kann.

Nicht zu den Antiterrorkonventionen im engeren Sinne gehört das Tokyo-Übereinkommen von 1963, da es hauptsächlich Fragen der Jurisdiktion und der Koordination in bezug auf die in dem Übereinkommen als unerlaubte Handlungen definierte Aktivitäten behandelt und keine Maßnahmen der Zusammenarbeit zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus – wie beispielsweise den Austausch von Informationen – oder die umfassende Umsetzung des Grundsatzes ›aut dedere aut judicare‹ beinhaltet. Auch das ›Übereinkommen über die Kenntlichmachung von plastischen Sprengstoffen zum Zweck ihrer Entdeckung‹ von 1991²⁴ stellt keine Antiterrorkonvention im engeren Sinne dar, obwohl es durchaus der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dient. Sinn und Zweck des Übereinkommens ist das Verbot von Handlungen, die das Begehen terroristischer Aktivitäten zwar erleichtern, ohne jedoch selbst eine terroristische Handlung darzustellen.

Besonderheiten des Finanzierungsübereinkommens

Auch das Finanzierungsübereinkommen, die bisher letzte von der UN-Generalversammlung verabschiedete einschlägige Konvention, beinhaltet die Standardelemente aller Antiterrorkonventionen im engeren Sinne. Allerdings weist es neben der bereits erörterten umfassenden Umschreibung des internationalen Terrorismus in Art. 2 Ziff. 1b weitere Besonderheiten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf: So verdeutlicht das Übereinkommen eine Veränderung beziehungsweise Erweiterung in den als notwendig erachteten Maß-

nahmen zur effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Es beinhaltet insofern einen neuartigen Aspekt, als daß es nicht die unmittelbaren Aktivitäten, sondern die hinter dem Terrorismus stehenden und ihn erst ermöglichenden Netzwerke und Organisationen zum Gegenstand hat. Dieser Wechsel von der Bekämpfung der unmittelbaren Aktivitäten hin zu den den internationalen Terrorismus finanzierenden Organisationen und Netzwerken wurde bereits in der »Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus« deutlich²⁵. In der Präambel bringt die Generalversammlung ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß eine intensivere Koordination zur Bekämpfung des Terrorismus und der mit ihm eng in Zusammenhang stehenden Verbrechen wie »Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche und Schmuggel von Kernmaterial und anderem potentiell gefährlichem Material« notwendig ist. Dieser Aspekt wurde in Resolution 51/210 der Generalversammlung vom 17. Dezember 1996²⁶ erneut aufgegriffen. Die dort gewählte Sprache ist sogar um ein Vielfaches deutlicher, da die Generalversammlung in der operativen Ziff. 3f alle Staaten auffordert, »Maßnahmen zu ergreifen, um durch geeignete innerstaatliche Maßnahmen die Finanzierung von Terroristen und terroristischen Organisationen zu verhindern«. Dies soll unabhängig davon geschehen, ob die Finanzierung unmittelbar oder auch nur mittelbar durch Organisationen erfolgt, die auch wohltätigen, sozialen oder kulturellen Zielen dienen oder die auch gesetzeswidrigen Aktivitäten nachgehen wie dem unerlaubten Waffen- und Drogenhandel. Durch die wortwörtliche Übernahme von Ziff. 3f der Resolution 51/210 in die Präambel des Finanzierungsübereinkommens wird deutlich, daß langfristiges Ziel dieses Übereinkommens unter anderem die Bekämpfung der unheiligen Allianz zwischen dem Terrorismus und damit zusammenhängenden Verbrechen ist.

Der Fokus des Finanzierungsübereinkommens liegt dementsprechend nicht nur auf der umfassenden Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus im engeren Sinne, sondern jeglicher materiellen Unterstützung²⁷. Der Titel des Übereinkommens ist insofern mißverständlich. Es besteht nämlich ein erheblicher Unterschied zwischen der in dem Übereinkommen verwendeten Definition der »finanziellen Mittel« und dem gewöhnlich damit verbundenen Verständnis. Die Übersetzung »finanzielle Mittel« beruht auf der Verwendung des Begriffs »funds« in der englischsprachigen Fassung. »Funds« wiederum bedeutet grundsätzlich erst einmal »the collection of money«²⁸. Im Gegensatz dazu beinhaltet der Ausdruck »finanzielle Mittel« gemäß Art. 1 des Finanzierungsübereinkommens »Vermögensgegenstände jeder Art, materielle oder immaterielle, bewegliche oder unbewegliche, wie auch immer diese erworben wurden, sowie rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden jedweder, einschließlich elektronischer oder digitaler, Form, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen, darunter, ohne darauf beschränkt zu sein, Bankkredite, Reiseschecks, Bankschecks, Zahlungsanweisungen, Aktien, Wertpapiere, Schuldverschreibungen, Wechsel und Akkreditive«.

Durch die umfassende Definition der finanziellen Mittel wird der Anwendungsbereich der von dem Übereinkommen erfaßten Straftaten erheblich erweitert und stellt damit ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus dar.

Der Art. 2 des Übereinkommens ist neben der in seiner Ziff. 1b enthaltenen allgemeinen Umschreibung des internationalen Terrorismus insofern erwähnenswert, als er einen gemeinsamen Rahmen des bisherigen Netzwerks an Übereinkünften zur Bekämpfung bestimmter Formen des internationalen Terrorismus schafft. Nach Ziff. 1a begeht eine Straftat, wer finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt, um eine Handlung vorzunehmen, die eine Straftat innerhalb des Anwendungsbereichs einer der in der Anlage aufgeführten Übereinkünfte darstellt. Bei diesen handelt es sich um die bereits angesprochenen Antiterrorkonventionen im engeren Sinne. Insbesondere erstreckt es die Strafbarkeit auf Grund der weiten Definition der finan-

Zur Effektivität der Antiterrorkonventionen

Die durch die verschiedenen Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den Terrorismus geschaffenen Vorschriften stellen grundsätzlich ein effektives Mittel zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dar; insbesondere das 1999 von der Generalversammlung verabschiedete Finanzierungsübereinkommen trägt dazu bei, daß nun auch materielle Unterstützungshandlungen, sofern sie nicht von einem bereits in Kraft getretenen Übereinkommen erfaßt werden, Gegenstand eines multilateralen Vertrages geworden sind.

Das grundsätzliche Defizit der Übereinkommen besteht aber in ihrem teilweise geringen Ratifikationsstand. So sind das Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und das Finanzierungsübereinkommen bisher noch nicht in Kraft getreten. Universelle Geltung haben bisher nur das Haager Übereinkommen von 1970 mit 174 Ratifikationen und das Montréal-Übereinkommen von 1971 mit 175 Ratifikationen erlangt.

Zu hoffen bleibt, daß auf Grund der Ereignisse vom 11. September die Staaten nun den wiederholten Aufforderungen von Generalversammlung und Sicherheitsrat nachkommen, die bisherigen Übereinkommen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu ratifizieren.

ziellen Mittel auf alle möglichen Unterstützungshandlungen materieller Art der in den Übereinkommen aufgeführten Straftaten. Problematisch daran ist aber, daß die Antiterrorkonventionen einen sehr unterschiedlichen Ratifikationsstand aufweisen. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 2 Ziff. 2a des Finanzierungsübereinkommens zu lesen, der bestimmt, daß Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, die nicht auch Vertragspartei einer der Antiterrorkonventionen geworden sind, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklären können, daß die entsprechenden Übereinkünfte bei der Anwendung des Finanzierungsübereinkommens auf den Vertragsstaat als nicht in der in Ziff. 1a genannten Anlage aufgeführt gelten. Damit besteht die Gefahr, daß der durch das Finanzierungsübereinkommen geschaffene gemeinsame Rahmen nachträglich wieder ausgehöhlt wird. Dieser Gefahr wird durch die in Art. 2 Ziff. 1b enthaltene abstrakte Umschreibung von terroristischen Handlungen, auf deren Finanzierung sich das Übereinkommen bezieht, begegnet. Die Vorschrift dient dem Zweck, Unterstützungshandlungen für Straftaten, die nicht in einer der Antiterrorkonventionen erfaßt sind, in den Anwendungsbereich des Finanzierungsübereinkommens einzubeziehen. Damit stellt dieses die erste im UN-Rahmen ausgearbeitete und von der Generalversammlung verabschiedete umfassende Antiterrorkonvention dar, die nicht lediglich eine Reaktion auf spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten beinhaltet.

Die Maßnahmen des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat hatte bereits seit den siebziger Jahren in vielen Resolutionen spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten verurteilt und sich besorgt über deren Zunahme gezeigt, ohne daß er eine konkrete Entscheidung über das Vorliegen einer Bedrohung des Weltfriedens oder Maßnahmen nach Kapitel VII getroffen hätte²⁹.

Dies änderte sich im Zusammenhang mit dem Anschlag auf den Pan-American-Flug 103, als durch eine Explosion an Bord einer Boeing 747 über der schottischen Ortschaft Lockerbie am 21. Dezember 1988 insgesamt 270 Menschen ums Leben kamen. Als Hauptverdächtige galten den USA und Großbritannien zwei libysche Staatsangehörige; von diesen beiden Staaten wurde Libyen im November 1991 aufgefordert, die Beschuldigten auszuliefern. Als Libyen dieser Aufforderung nicht nachkam, machte sich der Sicherheitsrat in Resolution 731(1992)³⁰ die Forderungen Großbritanniens und der USA zu eigen. Ohne zu berücksichtigen, daß Libyen zwischenzeitlich den Internationalen Gerichtshof mit der Sache befaßt hatte, verabschiedete er seine Resolution 748(1992)³¹, in der festgehalten wurde, daß das Land der Entschließung 731 nicht nachgekommen sei

und ihre Nichtbeachtung eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Auf Grund dieser Feststellung erließ der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta gegen Libyen³². Dies war das erste Mal, daß der Rat wegen des Verhaltens eines Mitgliedstaats im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dieses Verhalten als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wertete und Kapitel VII zur Durchsetzung seiner Forderungen in Anspruch nahm.

Seitdem hat sich das Instrument der Verhängung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta als ein äußerst effektives Mittel zur Durchsetzung bestimmter Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erwiesen; insbesondere solcher Maßnahmen, die zwar bereits Gegenstand von Antiterrorkonventionen sind, aber entweder für die Staaten nicht verpflichtend sind, weil sie die Übereinkommen nicht ratifiziert haben, oder aber weil die Übereinkommen selbst auf Grund mangelnder Ratifikationen nicht in Kraft getreten sind. Dies hat sich auch in den Resolutionen des Sicherheitsrats zu der Lage in Afghanistan gezeigt. So hat der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 1267 vom 15. Oktober 1999³³ und 1333 vom 19. Dezember 2000³⁴ sowohl ein Luftverkehrs- und Finanzembargo als auch ein Waffenembargo gegen das Taliban-Regime in Afghanistan verhängt, da es den Forderungen der Ziff. 13 der Resolution 1214 des Sicherheitsrats vom 8. Dezember 1998³⁵ – nämlich aufzuhören, »internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren«, und bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, zu kooperieren – nicht nachgekommen ist.

Die Verpflichtungen zur Durchsetzung des Finanzembargos beziehen sich in der Resolution 1267 auf das Einfrieren und Sicherstellen von Geldern und anderen Finanzmitteln, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt unterstehen. Zur Durchsetzung des Waffenembargos in Resolution 1333 werden die Staaten darüber hinaus in Ziff. 8c der Resolution verpflichtet, Gelder oder sonstige Vermögensgegenstände Usama bin Ladens oder der mit ihm verbundenen Personen oder Körperschaften »unverzüglich einzufrieren«. Insbesondere die Resolution 1333 scheint mit ihrer Ziff. 8c Vorschriften des noch nicht in Kraft getretenen Finanzierungsübereinkommens – namentlich Art. 8, der die grundsätzliche Verpflichtung zum Einfrieren und Sicherstellen terroristischer Finanzmittel beinhaltet – umzusetzen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob in dieser Resolution auch die weite Definition des Begriffes »finanzielle Mittel« aus Art. 2 des Übereinkommens übernommen werden soll, wofür zumindest der in der englischsprachigen Fassung identisch benutzte Begriff »funds« spricht.

Die sich möglicherweise hier schon andeutende Praxis, Verpflichtungen aus noch nicht in Kraft getretenen Übereinkünften in bezug auf bestimmte Personen oder Staaten dadurch verbindlich werden zu lassen, daß sie Bestandteil einer für alle Staaten verpflichtenden Maßnahme des Sicherheitsrats nach Kapitel VII werden, ist in der als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 verabschiedeten Resolution 1373 des Sicherheitsrats vom 28. September 2001 nunmehr offen zu Tage getreten. Allerdings beziehen sich diese Maßnahmen nicht mehr auf einen bestimmten Adressaten – wie beispielsweise die Taliban in Ziff. 4b der Resolution 1267 oder Usama bin Laden in Ziff. 8c der Resolution 1333 –, sondern werden abstrakt verpflichtend. Dies wird insbesondere durch einen Vergleich der Ziff. 1 b und c der Resolution mit Art. 2 Ziff. 1 und Art. 8 des Finanzierungsübereinkommens deutlich. Die Resolution 1373 verpflichtet in Ziff. 1b alle Staaten,

»die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, daß diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe«

zu stellen. Dies ist fast identisch mit dem Wortlaut des Art. 2 Ziff. 1 des Finanzierungsübereinkommens, wonach eine Straftat begeht,

»wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, daß sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, um...«

Ein Unterschied besteht aber darin, daß das Übereinkommen die Verpflichtung begründet, das Sammeln oder Bereitstellen jedweder finanziellen Mittel unter Strafe zu stellen, während Ziff. 1b der Resolution 1373 lediglich von Geldern spricht. Ebenso übernimmt die Ziff. 1c der Resolution dem Inhalte nach die Verpflichtung aus Art. 8 Ziff. 1 des Finanzierungsübereinkommens.

Allerdings beschränkt sich die Resolution 1373 nicht nur darauf, Inhalte des Finanzierungsübereinkommens in verbindliches Recht umzusetzen, sondern übernimmt darüber hinaus auch Inhalte der übrigen Antiterrorkonventionen. So begründet Ziff. 2f der Resolution 1373 die Verpflichtung, daß Staaten einander die größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren gewähren müssen. Dies schließt auch die Pflicht ein, Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials zu leisten. Ziff. 2e verpflichtet alle Staaten, Personen, die einen Beitrag zu terroristischen Aktivitäten leisten – sei es in der Planung, Vorbereitung, Finanzierung oder Begehung –, vor Gericht zu stellen und diese terroristischen Handlungen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht zu umschreiben. Darüber hinaus müssen die Staaten sicherstellen, daß die Strafe der Schwere der terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt. Diese Vorschrift findet sich fast in allen Antiterrorkonventionen wieder – so in Art. 4 des Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, in Art. 2 des Den Haager Übereinkommens von 1970, in Art. 3 des Montrealer Abkommens und in Art. 5 des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt –, wenn auch mit teilweise unterschiedlichem Wortlaut.

Aber nicht nur der Inhalt der Resolution 1373 des Sicherheitsrats ist präzedenzlos in der Geschichte der Vereinten Nationen, auch die Umstände ihres Zustandekommens sind es. Der Resolutionsentwurf wurde am 27. September 2001 von den Vereinigten Staaten nach Absprache mit den übrigen Ständigen Mitgliedern dem Sicherheitsrat vorgelegt, ohne daß die nichtständigen Mitglieder vorab von seinem Inhalt in Kenntnis gesetzt worden waren, und bereits am 28. September 2001 verabschiedet. Den zehn nichtständigen Mitgliedern des Rates blieb damit eine nur äußerst knapp bemessene Nachdenk- und Prüfungsfrist³⁶. Es besteht daher die Möglichkeit, daß einige der nichtständigen Mitglieder sich nicht der weitreichenden Konsequenzen und des erheblichen Souveränitätseingriffs, den diese Resolution für alle Staaten darstellt, bewußt waren. Auch die Besetzung des zur Ausführung der Resolution eingesetzten Ausschusses, der die Durchführung der Resolution überwachen soll, mit dem britischen Ständigen Vertreter Sir Jeremy Greenstock als Vorsitzendem³⁷ ist eine Besonderheit, da zum ersten Mal in der Geschichte des Rates ein Vertreter eines der fünf Ständigen Mitglieder den Vorsitz eines Sanktionsausschusses übernommen hat³⁸.

Es ist noch zu früh, diese neue Praxis des Sicherheitsrats – die Durchsetzung noch nicht in Kraft getretener (beziehungsweise teilweise wegen mangelnder Ratifikationen nicht universell geltender) Übereinkommen mittels verbindlicher Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zu ermöglichen – umfassend zu würdigen. Dennoch sollen einige Überlegungen dazu angestellt werden.

Festzuhalten ist zunächst, daß diese Praxis sicherlich eine der effektivsten Methoden ist, internationales Recht zu setzen. Allerdings hat der Sicherheitsrat dieses Mal nicht Maßnahmen gegen ein bestimmtes Land beschlossen, sondern ein Phänomen – nämlich das des internationalen Terrorismus – als generelle Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit qualifiziert und folgerichtig



Eine Woche nach dem Terrorschlag gegen das nur wenige Kilometer südlich des Amtssitzes der Vereinten Nationen gelegene ›World Trade Center‹ besuchte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Stätte des Grauens, ›Ground Zero‹. Begleitet wurde er vom New Yorker Bürgermeister Rudolph Giuliani (links im Bild) und dem Gouverneur des Gliedstaats New York, George Pataki (rechts). Anlässlich der Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung hatte Annan einen Tag nach dem Anschlag unter anderem erklärt: »Alle Nationen der Welt müssen in Solidarität mit den Opfern des Terrorismus vereint und entschlossen sein, gegen die Terroristen selbst wie auch gegen all jene vorzugehen, die ihnen auf irgendeine Weise Unterkunft, Hilfe und Unterstützung gewähren.«

grundsätzliche Verpflichtungen der Staaten zur Bekämpfung dieses Phänomens begründet. Bisher hatte der Rat lediglich Maßnahmen gegen einzelne Völkerrechtssubjekte erlassen, die eine Bedrohung des Weltfriedens verursachten. Selbst wenn man – wozu es Tendenzen gibt – terroristische Gruppen als Völkerrechtssubjekte ansieht, so richtet sich die Resolution 1373 nicht gegen eine konkrete Gruppe, gegenüber der die Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen zu ergreifen und zu befolgen hätten. Es hat vielmehr den Anschein, daß der Sicherheitsrat hier als internationaler (Ersatz-)Gesetzgeber tätig geworden ist, der den Staaten allgemeine Rechtspflichten auferlegt, die bisher in dieser Form nur durch die Zustimmung eines jeden Staates für diesen verbindlich werden konnten. Auf Grund der dezentralen Organisationsstruktur des Völkerrechts, nach der grundsätzlich erst einmal nur die Staaten als primäre Völkerrechtssubjekte Verpflichtungen für sich begründen können, und der Auf-

gabenverteilung innerhalb der Vereinten Nationen müßte diskutiert werden, ob die in Resolution 1373 zum Ausdruck gekommene Praxis des Sicherheitsrats noch von dem seine Befugnisse regelnden Art. 39 der Charta gedeckt ist oder aber eine unzulässige Erweiterung seiner Aufgaben darstellt.

Auch in bezug auf die Legitimation des Sicherheitsrats erscheint die Resolution problematisch. Diese ist nicht unumstritten; seine Zusammensetzung und die Rolle der fünf Ständigen Mitglieder sind bereits seit längerem Gegenstand intensiver Diskussion. Es könnte sich daher als nicht legitimationsfördernd erweisen, wenn der Rat die Rolle eines internationalen Gesetzgebers übernimmt. Des weiteren bleibt zu überlegen, inwieweit der Sicherheitsrat auch in Zukunft abstrakte Maßnahmen als Reaktion auf Phänomene, die eine generelle Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bedeuten, beschließen kann. Es besteht die Gefahr, daß der sich zugegebenermaßen schwerfällig, in der Generalversammlung und auf Staatenkonferenzen vollziehende, Willensbildungsprozeß der internationalen Staatengemeinschaft sozusagen ausgehebelt wird und die Vorstellungen weniger allen oktroyiert werden. Daß eine solche Machtfülle des Sicherheitsrats neue Probleme schafft, ist unschwer vorstellbar.

Die Aufgaben

In den letzten drei Jahrzehnten wurde seitens der Vereinten Nationen eine Vielzahl von Aktivitäten unternommen, um eine wirksame Bekämpfung und Beseitigung des internationalen Terrorismus zu erreichen. Die aktuellen Ereignisse zeigen jedoch, daß diese noch nicht ausreichend sind, um dem Terrorismus in seinen unterschiedlichen Facetten zu begegnen. Es wird daher Aufgabe aller sein, bisherige Maßnahmen zu verstärken und zusätzliche alternative und effektivere Methoden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus umzusetzen. Dazu gehört zum einen, daß die bisher existierenden Antiterrorkonventionen von allen Staaten ratifiziert werden. Eine weitere, allerdings nicht unproblematische Möglichkeit stellt die Resolution 1373 des Sicherheitsrats dar.

Zum anderen sollte auch die internationale Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung verstärkt werden. Eine wichtige Rolle könnte hierbei die 1999 geschaffene ›Unterabteilung für die Verhütung des Terrorismus‹ des in Wien ansässigen ›Büros der Vereinten Nationen für Drogenbekämpfung und Verbrechenverhütung‹ (ODCCP) spielen. Aufgabe dieser Arbeitseinheit des UN-Sekretariats ist es, die Entwicklungen in Sachen Terrorismus zu untersuchen und den Staaten Hilfestellung zu leisten. Sie leidet derzeit allerdings an Unterfinanzierung und personeller Unterbesetzung.

Es läßt sich weiterhin überlegen, ob nicht eine effizientere Bekämpfung des internationalen Terrorismus auch dadurch erreicht werden kann, daß dieser als völkerrechtliches Verbrechen der Jurisdiktion des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs unterstellt wird³⁹. Der Anfang 1998 ausgearbeitete Entwurf für die Gründungskonferenz in Rom beinhaltet zwar einen eigenständigen Verbrechenstatbestand des Terrorismus, der auch eine Definition desselben mit einschloß. Allerdings befürchteten viele Staaten, daß der Streit um eine allgemein anerkannte Definition die Verabschiedung des Statuts gefährden könnte. Zudem waren sie der Auffassung, daß nur Tatbestände aufzunehmen seien, die bereits bestehendes Völkergewohnheitsrecht darstellen. Dementsprechend wurde der Tatbestand des Terrorismus nicht in das Statut aufgenommen. Es konnte nur dahingehend Konsens gefunden werden, daß terroristische Handlungen, gleich wo und von wem sie begangen werden und unabhängig von Begehungsweise, Methoden und Motiven, schwere Verbrechen sind, welche die internationale Gemeinschaft als Ganze berühren. Eine Einbeziehung des Terrorismus in die Jurisdiktion des Strafgerichtshofs hätte aber zum einen den Vorteil, daß im Sinne einer allgemein-

gültigen Definition klargestellt werden müßte, was Terrorismus eigentlich ist. Dies hätte auch einen Zuwachs an Rechtsklarheit und Bestimmtheit für alle, die sich mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschäftigen, zur Folge. Zum anderen könnte so eine neutrale Wahrung des Rechts unabhängig von Schauprozessen und parteilicher Wertung geschaffen werden.

In Anbetracht der momentanen Situation bleibt daher insgesamt zu hoffen, daß die internationale Staatengemeinschaft die bisher existierenden Mechanismen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus effektiver umsetzt und weitere Maßnahmen beschließt, um so eine auf breitem Konsens beruhende Koalition gegen Terroristen und die sie unterstützenden Staaten, Organisationen und Personen zu schaffen. Schon 1987 wurde deutlich, daß

»der internationale Terrorismus wie jegliches Gefahrenmoment für den Weltfrieden nicht in den Formen der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung überwunden werden kann, sondern die Zusammenarbeit auf einer breiten Grundlage erfordert – eine Kooperation, in der die politischen Grundkonflikte nicht ausgeklammert bleiben dürfen.«⁴⁰

Fast eineinhalb Jahrzehnte später haben diese Sätze nichts an Aktualität verloren.

- 1 So die Feststellung in der Präambel der Resolution 1373(2001) des Sicherheitsrats v. 28.9.2001; Text: S. 198f. dieser Ausgabe.
- 2 So Generalsekretär Kofi Annan am 12.9.2001 anlässlich der Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der UN-Generalversammlung; Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Policy Paper No. 4: Erklärung zu den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001, Bonn 2001, S. 7f.
- 3 Siehe hierzu Thomas Bruha / Matthias Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, S. 161ff. dieser Ausgabe.
- 4 Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, Resolution 2625(XXV) der Generalversammlung; Text: VN 4/1978 S. 138ff.
- 5 In Resolution 40/61 v. 9.12.1985 (Text: VN 5/1986 S. 182f.). Dies wurde auch 1998 während der Verhandlungen im Rahmen der Ausarbeitung des Statuts zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs in einer Resolution aufgegriffen, UN Doc. A/CONF.183/10, S. 7.
- 6 Ein Überblick über die verschiedenen Ansätze einer Definition sowohl im Schrifttum wie auch in der Völkerrechtspraxis findet sich bei Robert Kolb, Universal Criminal Jurisdiction of International Terrorism: Some Reflections on Status and Trends in Contemporary International Law, in: Revue Hellénique de Droit International 50 (1997), S. 43-88 (48ff.).
- 7 Hermann Weber, Gewalt, Gegengewalt, Gewaltverbot. Der internationale Terrorismus als Herausforderung der Vereinten Nationen, VN 2/1987 S. 50ff.; W. Michael Reisman, International Legal Responses to Terrorism, in: Houston Journal of International Law 22(1999), S. 3ff.
- 8 Verabschiedet mit Resolution 54/109 der Generalversammlung v. 9.12.1999; Text: VN 1/2001 S. 21ff.; Ratifikationsstand am 17. Oktober 2001: 4 Staaten (Deutschland und die USA sind nicht darunter, haben das Übereinkommen aber unterzeichnet).

- 9 Stefan Oeter, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Friedens-Warte 76(2001), S. 11-31.
- 10 Dazu Weber (Anm. 7), S. 51.
- 11 Oeter (Anm. 9), S. 25.
- 12 Roberto Lavalle, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60(2000), S. 491-510 (497).
- 13 Text: United Nations Treaty Series (UNTS) 704, S. 219ff.; Ratifikationsstand: 172 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 14 Text: UNTS 860, S. 105ff.; BGBl. 1972 II, S. 1505ff.; Ratifikationsstand: 174 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 15 Text: BGBl. 1977 II, S. 1229ff.; Ratifikationsstand: 175 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 16 Verabschiedet mit Resolution 52/164 der Generalversammlung v. 15.12.1997; Text: VN 1/1999 S. 34ff.; Ratifikationsstand: 29 Staaten (von Deutschland und den USA unterzeichnet).
- 17 Siehe Anm. 8.
- 18 Text: UNTS 1035, S. 167ff.; Ratifikationsstand: 107 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 19 Verabschiedet mit Resolution 34/146 der Generalversammlung v. 17.12.1979; Text: VN 3/1980 S. 106ff.; Ratifikationsstand: 96 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert). Vgl. dazu Hans-Gerd Kausch, Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme. Erfolg einer deutschen Initiative, VN 3/1980 S. 77ff.
- 20 Text: International Legal Materials (ILM) 18(1979), S. 1419ff.; Ratifikationsstand: 69 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 21 Text: ILM 27(1988), S. 627ff.; Ratifikationsstand: 107 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 22 Text: BGBl 1990 II, S. 494ff.; Ratifikationsstand: 52 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 23 Text: BGBl 1990 II, S. 508ff.; Ratifikationsstand 48 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 24 ILM 30(1990), S.726ff.; Ratifikationsstand: 69 Staaten (von Deutschland und den USA ratifiziert).
- 25 Verabschiedet mit Resolution 49/60 der Generalversammlung v. 9.12.1994; Text: Policy Paper No. 4 (Anm. 2), S. 32ff.
- 26 Text: Policy Paper No. 4 (Anm. 2), S. 28ff.
- 27 Lavalle (Anm. 12).
- 28 Vgl. Duden Oxford, Großwörterbuch Englisch.
- 29 Siehe den Überblick über die Fälle bis 1993, in denen sich der Sicherheitsrat mit dem internationalen Terrorismus beschäftigt hat, von Sydney D. Bailey, The UN Security Council and Terrorism, in: International Relations 11(1992/93), S. 533-553.
- 30 Text: VN 2/1992 S. 67f.
- 31 Text: VN 2/1992 S. 68f. – Siehe auch Knut Ipsen, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbrüchen. Zu den Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrats, VN 2/1992 S. 41ff.
- 32 Ausgesetzt wurden sie erst nach Überstellung der beiden Beschuldigten an die Niederlande, wo ihnen nach schottischem Recht der Prozeß gemacht wurde, im April 1999. Siehe Kirsten Schmalenbach, Späte Gerechtigkeit für Lockerbie, VN 1/2000 S. 28f.
- 33 Text: VN 1/2000 S. 30ff.
- 34 Text: VN 1/2001 S. 27ff.
- 35 Text: VN 2/1999 S. 69ff.
- 36 Stefan Ulrich, UN als scharfe Waffe Washingtons, in: Süddeutsche Zeitung v. 1.10.2001, S. 4.
- 37 S/2001/935 v. 4.10.2001; Text: S. 205 dieser Ausgabe.
- 38 Siehe zur üblichen Praxis Hans-Peter Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, VN 3/1996 S. 96ff.(97).
- 39 Siehe dazu ausführlich Oeter (Anm. 9), S. 27.
- 40 Weber (Anm. 7), S. 55.

»Hochachtung und Respekt für die tapferen Polizeibeamten, Feuerwehrleute und Arbeiter«, welche »bei den Rettungs- und Aufräumarbeiten im Einsatz sind«, brachte der Generalsekretär der Vereinten Nationen am 12. September zum Ausdruck. Besonders würdigte er jene, »die ihre Entschlossenheit, anderen zu helfen, mit dem eigenen Leben bezahlen mußten«. Wenige Tage später besuchte er eine der Wachen, deren Feuerwehrleute an den Bergungsarbeiten an der Südspitze Manhattans beteiligt waren. – Im Bild: Nane und Kofi Annan an der vor der Feuerwache eingerichteten Gedenkstätte.



Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit

Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung

HERBERT WULF

Von den »menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt«, so die Charta der Vereinten Nationen in ihrem Artikel 26, solle »möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt« werden. Dem Sicherheitsrat wiesen die Gründer der Weltorganisation unter anderem die Aufgabe zu, Pläne zur »Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen«. Auch der Generalversammlung wurde zugestanden, »Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung« zu erörtern (Art. 11). In Resolutionen dieses Gremiums war später von der »allgemeinen und vollständigen Abrüstung« die Rede – ein Ziel, dessen Verwirklichung offenkundig nicht unmittelbar bevorsteht. Doch waren in den fünfzehn Jahren der UN-Geschichte auch bemerkenswerte Durchbrüche zu verbuchen; genannt seien nur der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, das Verbot der Chemiewaffen oder die Vereinbarung eines Stopps für Atomwaffentests. Wo darüber hinaus Abrüstungserfolge zu verzeichnen waren, hatten sie mitunter eine Kehrseite: nach dem Ende der Blockkonfrontation fand eine Vielzahl von den Streitkräften in Ost und West nicht mehr benötigter Waffen willige, aber dubiose Abnehmer. Sie diesen wieder wegzunehmen, erfordert erheblichen politischen und materiellen Aufwand, wie sich unlängst in Mazedonien beobachten ließ. Die Vereinten Nationen hatten bereits 1991 in Resolution 46/36H der Generalversammlung die »Erkenntnis« formuliert, »daß über den unerlaubten Waffenhandel beschaffte Waffen mit größter Wahrscheinlichkeit für gewalttätige Zwecke eingesetzt werden und daß sogar Handfeuerwaffen, die auf diesem Wege direkt oder indirekt von Terroristengruppen, Drogenhändlern oder Untergrundorganisationen erworben werden, eine Gefahr für die regionale und internationale Sicherheit und ganz gewiß für die Sicherheit und politische Stabilität der betroffenen Länder darstellen können«. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali führte Anfang 1995 den Begriff der »Mikroabrüstung« ein. Aus diesen Ansätzen¹ heraus kam es zur Einberufung einer Gruppe von Regierungssachverständigen für Kleinwaffen; die in deren Bericht² enthaltenen Empfehlungen machte sich die Generalversammlung 1997 zu eigen³. 1998 entschied sie, eine Konferenz über Kleinwaffen einzuberufen⁴. Sie fand dann vom 9. bis 20. Juli dieses Jahres am Sitz der Vereinten Nationen statt. Kurz zuvor hatte sich die Generalversammlung unter spezifischer Ausrichtung auf die Organisierte Kriminalität ebenfalls mit der Handfeuerwaffenthematik befaßt: am 31. Mai 2001 verabschiedete sie ein Rechtsinstrument zur Bekämpfung der unerlaubten Herstellung von Feuerwaffen⁵.

Die Kleinwaffenplage

Das Problem der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen ist inzwischen hinlänglich bekannt. Jährlich werden mindestens 500 000 Personen durch Handfeuerwaffen und leichte Waffen getötet. Kofi Annan, der gegenwärtige Generalsekretär der Vereinten Nationen, stellte in seinem Millenniumsbericht im letzten Jahr nüchtern fest, daß durch Kleinwaffen jedes Jahr mehr Menschen sterben als durch die Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki⁶. Sie sterben als Kämpfer in innergesellschaftlichen Konflikten, als Mitglieder von kriminellen Banden, als Opfer staatlich angeordneten Terrors, als unschuldige Zivilisten, die bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen die Fronten geraten, oder auch als Opfer von Selbstmorden oder Raubüberfällen. Die Ursachen für Gewaltanwendung, für Ver-

letzungen und Tod sind vielfältig; doch bemerkenswert ist, daß die leichte Verfügbarkeit der Kleinwaffen deren Einsatz und Mißbrauch so einfach macht. In neueren Untersuchungen des Instituts für Graduiertenstudien der Universität Genf zur Kleinwaffenkontrolle⁷ wird geschätzt, daß weltweit mindestens 550 Millionen Kleinwaffen und leichte Waffen irgendwo eingesetzt, gelagert, versteckt oder auch offen getragen werden. Zu diesen Waffen zählen nach UN-Definitionen sämtliche Waffen, die von einer oder zwei Personen getragen, transportiert und bedient werden können. Es sind dies vor allem Revolver, Pistolen, Gewehre, automatische Gewehre und deren Munition, aber auch leichte Mörser, panzerbrechende Waffen und Abwehrraketen.

Seit einer Reihe von Jahren ist die Kontrolle der Kleinwaffen auf der Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft, und der bisherige Höhepunkt dieser Bemühungen war die Kleinwaffenkonferenz im Juli dieses Jahres in New York. Die Abrüstungsexperten haben erkannt – nachdem während der Zeit des Ost-West-Konflikts vor allem Massenvernichtungswaffen auf der Abrüstungs-Agenda gestanden hatten –, daß die meisten Menschen heute durch Kleinwaffen sterben. Entwicklungshilfeorganisationen beklagen, daß die mangelnde Kontrolle der Kleinwaffen manchen Entwicklungserfolg zunichte macht oder die Durchführung von Projekten verhindert. Menschenrechtsorganisationen weisen zu Recht darauf hin, daß vor allem Kleinwaffen eingesetzt werden, um ganze Bevölkerungsgruppen einzuschüchtern und zu drangsalieren. Das UNICEF führt eine Kampagne durch, um die rund 300 000 Kindersoldaten zu entwaffnen und sie in die Gesellschaft zu integrieren. Wie kommen Maschinengewehre und andere Kleinwaffen in die Hand von Kindern? Warum greifen Kinder zur Waffe, um sich ihren Lebensunterhalt zu sichern? Wieso kann sich heute jeder so leicht bewaffnen?

Kleinwaffen sind nicht nur ein Problem, wenn sie in die Hände von Kindern gelangen. Vielmehr sieht die traurige Wirklichkeit so aus, daß sich heute jeder, der über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, mit militärischen Waffen ausrüsten kann. Waffen sind also nicht die Marotte einiger weniger schießwütiger oder ängstlicher Personen, sondern eine regelrechte Epidemie. Sie werden von einem Konflikt in den nächsten transferiert.

Erstaunlich war selbst für Experten, daß sich weniger als die Hälfte dieser Waffen in der Hand der dafür legitimierten Polizei und Streitkräfte befindet. Mehr als die Hälfte sind in Privatbesitz, vor allem in den USA, und weit weniger als ein halbes Prozent wird von Aufständischen und Rebellen eingesetzt. Nicht die Waffen selbst sind das Hauptproblem, sondern deren Mißbrauch, und dieser Mißbrauch geschieht zumeist, wenn die Waffen in die falschen Hände geraten.

Besitz von Kleinwaffen weltweit

	Stückzahl	Prozent
Polizei	18 000 000	3,3
Staatlich kontrolliertes Militär	226 000 000	41,1
Privat (nur legaler Besitz) mindestens	305 000 000	55,4
Aufständische, Rebellen etwa	1 000 000	0,2
Gesamt (geschätzt)	550 000 000	100,0

Quelle: University of Geneva (Graduate Institute of International Studies), Small Arms Survey 2001, Oxford (Oxford University Press) 2001, S. 88

Kontroversen in New York

Jetzt endlich hat sich auf höchster politischer Ebene eine Konferenz der Vereinten Nationen des Problems angenommen. Ihr Programm war ehrgeizig: Es ging um nichts weniger als darum, die Quellen für die Lieferung besser zu kontrollieren, den Export und Import von Kleinwaffen zu regulieren und vor allem die Vielzahl der in den Konflikten herumvagabundierenden Kleinwaffen abzuschöpfen und möglichst zu verschrotten. Doch schon vor Beginn der Tagung gab es reichlich Konfliktstoff, und es liegt auf der Hand, daß die Verhandlungen bei den Vereinten Nationen nur einen ersten Schritt darstellen.

Die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten drücken sich schon in dem gewundenen Konferenztitel aus: »Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten«. Zahlreiche Regierungen, vor allem die Japans, der Schweiz, der nordischen Länder, der Mitgliedsländer der Europäischen Union und auch einiger afrikanischer Länder wollten nicht nur über den illegalen Handel mit Waffen sprechen, sondern auch über den staatlich lizenzierten Handel, der keineswegs unproblematisch ist. Rußland, die meisten arabischen Staaten und zahlreiche Entwicklungsländer, vor allem China, wehrten sich vehement dagegen, staatliche Waffenpolitik – ob die Produktion, den Handel oder den Umgang mit überschüssigen Waffen betreffend – überhaupt zu thematisieren. Eine seltene nahöstliche Einigkeit gab es in dieser Frage zwischen Ägypten und Israel, am liebsten nur über den illegalen Waffenhandel verhandeln zu wollen, die zahlreichen problematischen staatlicherseits durchgeführten oder autorisierten Waffengeschäfte aber nicht anzusprechen. Dies, obwohl die Erkenntnis inzwischen weltweit akzeptiert ist, daß fast alle illegal gehaltenen Waffen ursprünglich einmal mit staatlicher Genehmigung produziert und verkauft wurden. Erst im Laufe der Zeit und nach dem mehrfachen Wechsel des Besitzers gelangen die Waffen dann auf den Schwarzmarkt.

Der Kompromiß in den Vereinten Nationen war dann die alles umfassende Formulierung, über »alle Aspekte« des illegalen Kleinwaffenhandels zu sprechen. Dies gab beiden Seiten dann Gelegenheit, sowohl während der Vorbereitung zur Konferenz als auch während der eigentlichen Verhandlungen gebetsmühlenhaft auf die eigene Position hinzuweisen⁸.

Schon weit im Vorfeld der Konferenz klagten nichtstaatliche Organisationen (NGOs), aber auch viele Diplomaten öffentlich über die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger großer Lieferländer, allen voran Chinas, Rußlands und der Vereinigten Staaten.

Positiv zu beurteilen ist, daß das Problem der Proliferation der Kleinwaffen überhaupt auf der Abrüstungs- und Rüstungskontroll-Agenda steht, nachdem es jahrzehntelang im Schatten der Nukleardiskussion und der Verhandlungen über schwere konventionelle Waffensysteme in Europa gestanden hatte und kaum beachtet worden war. Die Probleme der Kontrolle sind vielfältig; die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedsländer lassen sich an fünf zentralen Kontroversen festmachen.

1. Überschüssige Waffen

Da ist zunächst einmal das Waffenarsenal in den Streitkräften, das durch Abrüstungsvereinbarungen, vor allem in Europa, oder durch die Beendigung von Kriegen überschüssig wurde. Das paradoxe Ergebnis der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa, die mit dem Ende des Kalten Krieges möglich wurde, ist, daß die Armeen heute über große Mengen überschüssiger Waffen verfügen. Viele dieser Waffen wurden exportiert, teils verkauft, teils auch verschenkt. Selbst die eifrigsten Befürworter einer schärferen Kleinwaffenkontrolle und die Förderer der UN-Konferenz – auch die westeuropä-

schen Länder – tun sich schwer, wenn es darum geht, die eigenen Überschüsse zu verschrotten. Man muß sich nur die hinlänglich bekannten Finanzprobleme der Bundeswehr ansehen, um zu wissen, daß die Versuchung, den Überschuß zu exportieren statt zu verschrotten, groß ist und ihr häufig genug nachgegeben wurde – obwohl die dabei erzielten Erlöse vergleichsweise bescheiden waren. Zwar hat beispielsweise das deutsche Verteidigungsministerium in den vergangenen Jahren Kleinwaffen in großer Zahl verschrottet und angekündigt, auch die jetzt zur Ausmusterung vorgesehenen Gewehre ebenfalls zu vernichten. Doch trotz dieser positiven Entscheidung besteht die Regierung weiterhin auf dem Recht, auch in Zukunft überschüssige Waffen aus dem Besitz deutscher Behörden an andere Länder zu veräußern. Man hat sich damit der Chance begeben, während der New Yorker Konferenz ein politisch wichtiges Signal abzugeben, indem man grundsätzlich auf den Verkauf von Überschüssen verzichtet hätte.

Verschärft stellt sich dieses Problem in den finanzschwachen Ländern Osteuropas, in Rußland und in einigen Entwicklungsländern. Man verzichtet nicht gern auf diese Einnahmequelle. Deshalb gelangen die Waffen zum Teil illegal und unter Verletzung von UN-Sanktionen in Kriegs- und Konfliktgebiete. Obwohl diese Sünden kurzzeitiger Exportpolitik mit überschüssigen Waffen vor allem Anfang der neunziger Jahre eine wesentliche Quelle für die heutige weite Verbreitung der Kleinwaffen sind, wurde das Problem auf der Konferenz weitgehend ausgespart und erst recht nicht verbindlich geregelt.

2. Überschüssige Produktionskapazitäten

Nach dem Ende des Kalten Krieges sank die weltweite Nachfrage nach Kleinwaffen; die Produktionskapazitäten aber wurden zum Teil durch Lizenzvergaben weiter ausgebaut. Wir erleben die paradoxe Situation, daß die Zahl der Produzenten weiter steigt – eine Übersicht geht von mehr als 600 Firmen in 95 Ländern aus⁹ –, während gleichzeitig viele der traditionellen Produzenten (wie beispielsweise »FN Herstal« in Belgien, »Heckler & Koch« in Deutschland und die Kalaschnikow-Produzenten in Rußland und Osteuropa) in eine Krise gerieten und zum Teil Bankrott machten. Viele der neuen und alten Kleinwaffenhersteller versuchen nun mit allen Mitteln – auch illegalen wie dem Bruch von Waffenembargos – ihre Produkte an die Kunden zu bringen. Wie Pilze schossen dubiose Waffenmaklerfirmen und Transportunternehmen aus dem Boden, um für den reibungslosen Nachschub in die Kriegs- und Konfliktgebiete dieser Welt zu sorgen. Im Krieg befindliche Parteien oder an bewaffneten Auseinandersetzungen Interessierte (ob Regierungstruppen, Rebellen oder kriminelle Netzwerke wie die kolumbianischen Drogenbosse oder die russische Mafia) haben keine Schwierigkeiten, Nachschub zu erhalten, wenn sie über die nötigen Finanzmittel verfügen. Da sich zahlreiche Staaten, so China und Rußland, nicht in den Umgang mit den eigenen Produktionskapazitäten hereinreden lassen wollten, blieb diese Problematik weitgehend außerhalb des Blickfelds der Konferenz.

3. Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure

Einige wenige Regierungen sprachen sich gegen ein generelles Verbot der Lieferung an nicht-staatliche Akteure aus und setzten sich mit dieser Position bei der Konferenz durch. Vor allem die Vereinigten Staaten äußerten zu dieser im Konferenzdokument ursprünglich vorgesehenen Passage ein striktes Nein. Die USA wollen sich nicht die Freiheit nehmen lassen, Waffen beispielsweise an Rebellenorganisationen in sogenannten Schurkenstaaten zu liefern. Trotz der schlechten Erfahrungen der Vergangenheit mit den Lieferungen an afghanische Mudschahedin oder die Contras in Nicaragua will

»Waffen und Entwicklung«: Werkstattseminar des BICC in New York

Das Internationale Konversionszentrum Bonn (Bonn International Center for Conversion, BICC) nahm als NGO an der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen teil und veranstaltete in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), dem Norwegischen Institut für Auswärtige Politik (NUPI), dem Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR), dem Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) sowie mit finanzieller Unterstützung des deutschen Auswärtigen Amtes am 10. Juli ein konferenzbegleitendes Werkstattseminar in der deutschen Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen, dem sich eine Informationsveranstaltung im UN-Gebäude anschloß. Das Thema lautete »Praktische Abrüstung: Waffen und Entwicklung«.

Ziel von »Workshop« und »Briefing« war es zu zeigen, daß trotz der auf dem diplomatischen Parkett vorhandenen Differenzen bereits jetzt wichtige Projekte zur Kontrolle der Kleinwaffen durchgeführt werden und diese auch in Zukunft der Unterstützung bedürfen. Das BICC und die Mitveranstalter wiesen vor allem auf den Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kleinwaffen und der Behinderung des Entwicklungsprozesses hin. Es gilt durch Programme zur Einsammlung und Verschrottung von Waffen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung der einzelnen Länder zu schaffen. Im Mittelpunkt der Zusammenkunft standen Berichte von Praktikern aus Projekten, in denen Waffen eingesammelt und vernichtet sowie Entwicklungsprojekte initiiert wurden. Beteiligte aus Albanien, Kambodscha, Kenia und Togo berichteten über die bisherigen Erfolge, aber auch über die Hindernisse bei der Waffenkontrolle.

Während der Veranstaltung erinnerte der für Abrüstungsfragen zuständige UN-Untergeneralsekretär Jayantha Dhanapala daran, daß das Konzept der »praktischen Abrüstungsmaßnahmen«, das inzwischen Eingang in den Sprachgebrauch der Vereinten Nationen gefunden hat, keineswegs unumstritten war. Doch heute zeigten solche praktischen Abrüstungsmaßnahmen in Projekten wie in Gramsch in Albanien die Leistungsfähigkeit solcher Ansätze, weil nämlich die betroffene Bevölkerung durchaus daran interessiert sei, der Kleinwaffenplage Herr zu werden. Wörtlich sagte er: »Diese praktischen Abrüstungsmaßnahmen haben gezeigt, daß der Erfolg dadurch gewährleistet werden kann, daß die Versprechen (zur Durchführung dieser Maßnahmen) auch eingehalten werden.«

Insofern ist die Konferenz der Vereinten Nationen in New York auch ein Versprechen an die Betroffenen. Gerade die Ergebnisse der praktischen Projekte, die in zahlreichen Ländern bereits erfolgreich durchgeführt werden, beweisen, daß sich die zur Kontrolle der Kleinwaffen bereiten Regierungen und NGOs durch die allzu kleinen Schritte bei großen Konferenzen nicht von eigenen Aktivitäten abhalten lassen müssen. Denn die bisherigen Erfahrungen in der Praxis sind durchaus vielversprechend.

*

Das BICC veröffentlichte zur Konferenz eine Broschüre (Small Arms Control and Disposal: Research, Consultancy & Support), in der diverse BICC-Projekte zur Kleinwaffenkontrolle dokumentiert sind. Sie kann beim BICC (An der Elisabethkirche 25, D-53113 Bonn) kostenlos bezogen werden oder unter <http://www.bicc.de/weapons/publications.html> aus dem Internet abgerufen werden.

Der vollständige Text der Ausführungen von Jayantha Dhanapala (Practical Disarmament: A principal concern of the United Nations) kann ebenfalls aus dem Internet abgerufen werden: www.bicc.de/weapons/events/unconf.

man sich dieses Instrument aus außenpolitischen und strategischen Überlegungen nicht aus der Hand nehmen lassen. Pakistan reagierte ähnlich, wenn auch öffentlich weniger prominent als die US-Regierung; schließlich will man die Rebellen in Kaschmir weiter beliefern. Mancher Befürworter eines Lieferverbots an nichtstaatliche Akteure ist jedoch kaum von besonderen moralischen Motiven getrieben. Manchem Diktator käme es gelegen, wenn auf diesem Wege der innergesellschaftlichen Opposition der Zugang zu Waffen verwehrt würde, man selbst aber weiter ungehindert rüsten könnte.

4. Transparenz

Mangelnde Transparenz der Waffenbestände, der Handelsströme (legale wie illegale), des Einsatzes der Waffen, der Export- und Importkontrollen und der Strafverfolgung bei illegalen Geschäften ist als ein zentrales Problem erkannt worden. Informationsvermittlung, Absprachen in praktischen Fragen (wie beispielsweise die Kooperation zwischen Zoll- oder Strafverfolgungsbehörden), staatlicher Austausch über Praktiken von Maklern und Speditionsunternehmen, die UN-Waffenembargos umgehen, oder auch die einheitliche Markierung von Waffen, um das Waffenherkunftsland auch noch nach Jahren feststellen zu können – all dies sind praktische Vorschläge, die durchaus unmittelbare Wirkung in einer besseren Kontrolle der Kleinwaffen zeitigen könnten. Doch auch in der Frage der Transparenz blieb es bei Appellen. Hier war zweifellos China der großer Bremsen. Die chinesische Delegation wandte sich gegen jede Form vermehrter Transparenz im Waffenhandel und wehrte sich vehement gegen verbindliche Absprachen. In Beijing betrachtet man dies als eine Einmischung in innere Angelegenheiten. So bleibt nur zu hoffen, daß der bei diesem Problembereich anvisierte Kompromiß, nämlich zu regionalen Absprachen zu kommen, auch tatsächlich umgesetzt wird.

5. Privater Waffenbesitz

Privater Waffenbesitz ist vor allem in den Vereinigten Staaten ein (im wahrsten Sinne des Wortes) »heißes Eisen«. Fast wäre die Konferenz hieran gescheitert. In seiner Eröffnungsrede am ersten Tag der Konferenz führte der US-Delegationsleiter und Stellvertretende Außenminister John R. Bolton aus, daß die Behandlung dieses Themas den Rückzug der USA von der Konferenz bedeuten würde; denn, so Bolton: »Die Vereinigten Staaten glauben, daß der verantwortliche Gebrauch von Feuerwaffen ein legitimer Aspekt des nationalen Lebens ist.« Bissig hieß es dazu am Folgetage in einem Leitartikel der »New York Times«: »Die Bush-Administration hätte gleich Charlton Heston, den Präsidenten der National Rifle Association, schicken können, um die Eröffnungsrede zu halten.« Und die Rüstungslobby der Vereinigten Staaten legte nach, da die UN-Konferenz angeblich das Recht, Waffen zu tragen, und die Freiheit der US-Bürger einschränken wolle. Die symbolische Verbrennung von Waffen am Eröffnungstage der Konferenz verglich ein Vertreter der Rüstungslobby in der Zeitschrift »National Review« mit der Buchverbrennung während der Nazizeit, über die der »Völkische Beobachter« am 12. Mai 1933 ausführlich berichtet habe¹⁰. Als Kontrapunkt zu dem Aufruf zur Verschrottung von Waffen anlässlich der Eröffnung der Konferenz deklarierte die US-Waffenlobby den 9. Juli zum »Tag des Kaufes von Handfeuerwaffen« und forderte die US-Bürger zum Erwerb von Waffen und Munition auf.

Tatsächlich setzten sich die USA mit ihrer starren Haltung auf der Konferenz durch. Das Thema der Kontrolle des privaten Waffenbesitzes taucht im Schlußdokument nicht auf. Um den Gipfel nicht scheitern zu lassen, verzichteten die übrigen Teilnehmer auf Kampfabstimmungen und damit auf entsprechende Passagen in dem Dokument. In seinem Schlußwort machte der kolumbianische Konferenzvorsitzende Camilo Reyes Rodriguez – für die Vereinten Nationen ungewöhnlich offen und undiplomatisch – keinen Hehl aus seinem Mißvergnügen:

»Ich muß als Präsident auch meine Enttäuschung über die den Interessen eines Staates geschuldete Unfähigkeit der Konferenz zum Ausdruck bringen, zu einer Verständigung hinsichtlich der Etablierung und Durchführung von Kontrollen des privaten Besitzes dieser tödlichen Waffen ... zu gelangen.«

War schon für eine Vielzahl von Staatenvertretern dieser Ausgang überaus enttäuschend, so galt dies erst recht für die Vertreter der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Immerhin hatten sich zahl-

reiche NGOs an den Vorbereitungen zur Konferenz und auch während der Verhandlungen in New York betätigt. Weit über 100 Organisationen ließen sich offiziell bei den Vereinten Nationen akkreditieren. Wissenschaftliche Organisationen und Forschungsinstitute, Abrüstungsbefürworter und Friedensgruppen, kirchliche Gruppen und Kampagnenorganisationen, Menschenrechtsorganisationen ebenso wie Entwicklungsdienste waren dort vertreten, um sich für deutlich verschärfte Kontrollen der Kleinwaffen einzusetzen. Doch auch die Gegner der Kleinwaffeninitiativen wie der Britische Sportschützenverband und die ›National Rifle Association of America‹ waren registriert, um ihre Tätigkeit zugunsten der Rüstungslobby durchzuführen und Fortschritte bei der Konferenz möglichst zu torpedieren.

Die Beteiligung von NGOs an der Konferenz war leider keine Selbstverständlichkeit. Anders als beispielsweise im Bereich der Umweltthemen, in dem seit langem die gute Arbeit und der Sachverstand der NGOs auch von Regierungen akzeptiert und anerkannt ist und die NGOs eine feste Größe bei internationalen Verhandlungen sind, fehlt diese selbstverständliche Anerkennung auf dem Gebiet der Abrüstung. Im Vorfeld der Konferenz bemühten sich verschiedene Regierungen (vor allem China und einige arabische Regierungen), die NGOs ganz von der Konferenz auszuschließen. Nicht ohne Grund fürchteten sie, aus deren Kreis wegen ihrer Haltung zu Kleinwaffen und deren Weitergabe kritisiert zu werden. Während noch auf den Vorbereitungstagungen für die New Yorker Konferenz die NGOs ihre Teilnahme und das Rederecht an wenigstens einem der Verhandlungstage erkämpfen mußten, gelang dies während der Hauptkonferenz ohne große Widerstände. Zahlreiche Regierungen aus westlichen Ländern hatten zudem die Zeichen der Zeit erkannt und Vertreter von fachlich qualifizierten NGOs in ihre Delegationen aufgenommen.

Der vor zwei Jahren nach dem Vorbild der Landminenkampagne gegründete Dachverband der an der Kleinwaffenkontrolle interessierten NGOs, das ›International Action Network on Small Arms‹ (IANSA), koordinierte die Aktivitäten vieler NGOs und ist auch jetzt insbesondere um die Umsetzung der – aus seiner Sicht freilich spärlichen – Ergebnisse der New Yorker Konferenz bemüht. Den im IANSA aktiven Organisationen geht es vor allem darum, eine stärkere öffentliche Bewegung zur Kleinwaffenkontrolle in Gang zu setzen, auf die hohen menschlichen Kosten der Kleinwaffenflut hinzuweisen, die Ergebnisse von New York in international anerkannte Konventionen umzuwandeln, nationale und regionale Initiativen aktiv zu unterstützen, die Kleinwaffenpolitik der Regierungen kritisch zu begleiten und zu dokumentieren sowie den Aufbau der Kapazitäten zur Kleinwaffenkontrolle zu fördern¹¹.

Problemländer

Aber nicht nur auf der Lieferseite gibt es Kontrollprobleme und politische Widerstände. Die weite Verbreitung der Kleinwaffen, ihre leichte Verfügbarkeit, ihr niedriger Preis und die einfache Handhabung machen Kleinwaffen zu den eigentlichen Massenvernichtungswaffen in den heutigen Kriegen. Die bereits in Umlauf befindlichen Waffen sind schwer zu kontrollieren. In vielen Empfängerländern wurden zahlreiche politische Initiativen ergriffen. Das Schlußdokument der Konferenz enthält eine fünfseitige Anlage, in der die zahlreichen regionalen und subregionalen Initiativen aufgeführt sind. Beispielsweise die Erklärung von Bamako der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), in der eine Ministerkonferenz der OAU zur Abrüstung der Kleinwaffen in Afrika aufruft. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) hat eine Konvention verabschiedet, die die Produktion und den Transfer in Nord- und Südamerika regelt. In der von zehn Staaten des ostafrikanischen Zwischenseengebiets und des Horns von Afrika angenommenen Dekla-

Vereinbarte Folgemaßnahmen

Im abschließenden Teil IV (Folgemaßnahmen) des am 20. Juli 2001 ohne förmliche Abstimmung angenommenen Aktionsprogramms der Konferenz empfahlen die Konferenzteilnehmer der Generalversammlung der Vereinten Nationen,

- eine Folgekonferenz spätestens für 2006 anzuberaumen;
- ein Staatentreffen in jedem zweiten Jahr abzuhalten, um die nationale, regionale und globale Umsetzung des Aktionsprogramms zu erörtern,
- eine Studie hinsichtlich der Zweckmäßigkeit eines internationalen Rechtsinstruments zur Identifizierung des illegalen Waffenhandels in Auftrag zu geben,
- weitere Schritte zur Stärkung der internationalen Kooperation beim Vorgehen gegen den illegalen Waffenhandel zu beraten.

Zugleich verlangten die Konferenzteilnehmer

- daß die Vereinten Nationen und andere einschlägige internationale und regionale Organisationen Initiativen zur Implementierung des Aktionsprogramms ergreifen;
- Initiativen, um Ressourcen und Expertise zur Umsetzung des Aktionsprogramms zu mobilisieren;
- von den NGOs und der Zivilgesellschaft Beiträge zur Umsetzung des Aktionsprogramms.

ration von Nairobi werden allgemeine politische Maßnahmen zur Einschränkung des Waffentransfers in Ostafrika gefordert. In Westafrika haben 16 Staaten ein Moratorium verabschiedet, das ein Transfer- und Produktionsverbot von Kleinwaffen enthält. Ähnliche Initiativen gibt es für den Balkan, die Länder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), im Gebiet des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und in weiteren Regionen.

Doch was bedeuten diese Regierungsdokumente für die Praxis des Kleinwaffenhandels und -einsatzes? Oftmals handelt es sich nur um wohlgemeinte (von manchen nicht einmal ernst gemeinte) Absichtserklärungen, die bei der ersten Gelegenheit beiseite geschoben werden. Wie ernst ist beispielsweise die Initiative der kenianischen Regierung gemeint? Einerseits ist der Versuch der Deklaration von Nairobi lobenswert, durch Kooperation der Länder der Region eine bessere Kontrolle über die Waffenströme zu erlangen. Andererseits aber fragt man sich, an wen wohl die Munition geliefert wird, die in einer neu in Kenia errichteten Fabrik belgischer Lizenz in großen Mengen hergestellt wird. Da die Produktion weit über den Bedarf der kenianischen Sicherheitskräfte hinausgeht, liegt die Vermutung nahe, daß die Konfliktparteien am Horn von Afrika und im ostafrikanischen Zwischenseengebiet mit Munition aus Kenia versorgt werden, um damit ihre militärischen Auseinandersetzungen zu führen. Ähnliche Beispiele lassen sich für zahlreiche andere Länder und Regionen finden.

Oft fehlt es am politischen Willen. Auch macht in manchen Ländern die scheinheilige Politik öffentlicher Deklarationen bei gleichzeitiger Geschäftemacherei in Kriegen und Konflikten die Kleinwaffenkontrolle schwierig. Häufig bestehen aber auch objektive Hindernisse, die schwer zu überwinden sind. Es fehlen den Entwicklungsländern die Mittel (vor allem ausreichende und effiziente Polizei-, Zoll- und Justizkapazitäten), um die beabsichtigten Kontrollen wirksam umzusetzen. Selbst wenn Waffeneinsammel- und Verschrottungsprogramme durchgeführt werden, fehlt häufig das Know-how, um diese Vorhaben wirksam umzusetzen; es fehlen die Kapazitäten, um Waffen zu registrieren und eine sichere Lagerhaltung zu gewährleisten. Hier ist Kooperation und vor allem Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vonnöten.

Die nächsten Schritte

Was ist angesichts dieser Problemlage das Ergebnis der UN-Konferenz über die Kleinwaffen? Anders als bei den Diskussionen um ein Verbot der Landminen kann es bei den Kleinwaffen nicht um ein generelles Verbot oder die Ächtung dieser Waffen gehen; denn allgemein wird die Bewaffnung von autorisierten Sicherheitskräften (Polizei und Militär) als notwendig und legitim angesehen. Öffentlicher Druck auf die Regierungen kann also nicht mit einer einfachen und eingängigen Forderung für ein generelles Verbot dieser Waffenkategorie ausgeübt werden. Es geht nicht um die generelle Abschaffung dieser Waffen, wohl aber um deren Regulierung. Durch die Konferenz wurden zwei Ziele erreicht, die der weiteren Unterstützung bedürfen.

Erstens bedeuten die Formulierungen im »Aktionsprogramm« der Konferenz¹² nichts weniger als die Etablierung wichtiger internationaler Normen in der Kleinwaffenkontrolle. Es sind Passagen enthalten, an denen in Zukunft die Praxis der Regierungen gemessen werden kann. Diese Normen sollten durch öffentlichen Druck als allgemeiner Verhaltenskodex Eingang in die Verträge der internationalen Gemeinschaft finden. In diesem Schlußdokument ist die Rede davon, daß Regierungen wegen der weiten Verbreitung der Kleinwaffen äußerst besorgt sind; daß der Transfer dieser Waffen die Anwendung von Gewalt verschärft; daß die Regierungen anerkennen, daß sie selbst die Hauptverantwortung dafür tragen, dem illegalen Treiben Einhalt zu gebieten; daß sie sich verpflichten, international zu kooperieren und Problemländern Unterstützung zukommen zu lassen. Strikte Ex- und Importkontrollen, die Registrierung der Waffenmakler, die sichere Lagerung von Waffen, die Kennzeichnung von Waffen und strenge Endverbleibsregelungen werden angestrebt, die jetzt jeweils national umgesetzt werden müßten. Auch wenn diese Normen nicht verbindlich geregelt sind, die Maßnahmen wenig konkret benannt wurden und die Umsetzung jeweils national erfolgen soll, so bilden sie dennoch einen Kriterienkatalog, der neue Maßstäbe setzt.

Zweitens wurden Folgemaßnahmen vereinbart. Die Konferenz verständigte sich auf das Aktionsprogramm und vereinbarte eine Folgekonferenz. Auch hieran wäre die Konferenz fast gescheitert, da sich einige Regierungen intensiv darum bemühten, das Thema Kleinwaffenkontrolle wieder ganz von der internationalen Agenda zu streichen. Doch hier setzten sich die Befürworter strenger Kontrollen durch. Im Jahre 2006 soll eine Folgekonferenz die Umsetzung der Maßnahmen zur Kleinwaffenkontrolle überprüfen, und jedes zweite Jahr soll ein Treffen auf staatlicher Ebene stattfinden, bei dem die national, regional und global ergriffenen Maßnahmen und deren Umsetzung beraten werden sollen. Auch wenn einige der notwendigen

Maßnahmen (zum Beispiel Rückkauf- und Verschrottungsprogramme) nicht fest vereinbart wurden, so gibt das Aktionsprogramm den Vereinten Nationen dennoch das Mandat, aktiv zu werden, und die einzelnen Staaten werden ermuntert, auf der Basis dieses Mandats bilateral oder regional wirksame Schritte zu tun.

UN-Generalsekretär Kofi Annan begrüßte das Konferenzergebnis und den erzielten Konsens als wichtigen ersten Schritt, der für die Herausbildung von Normen bedeutsam sei. Der Sicherheitsrat rief Ende August alle Mitgliedstaaten dazu auf, »die erforderlichen Maßnahmen zur raschen Umsetzung der ... Empfehlungen zu treffen«. Der Rat erkenne »seine Verantwortung an, bei der Umsetzung dieses Aktionsprogramms behilflich zu sein«¹³.

Wichtig ist vor allem, daß durch Folgeveranstaltungen das Thema auf der Tagesordnung bleibt und die heutigen Bremser, wenn sie ihr Verhalten nicht ändern, in Zukunft wirksam und mit Verweis auf die Absichtserklärungen an den Pranger gestellt werden können.

Die notwendigen Initiativen sind nicht kurzfristig zu realisieren, und viele Regierungen werden wohl nur dann die Kleinwaffenplage wirklich aktiv bekämpfen, wenn öffentlicher Druck – ähnlich wie bei der Landminenkampagne – sie dazu zwingt.

1 Siehe Edward J. Laurance / Herbert Wulf, Neue Aufgabe Mikroabrüstung. Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an, VN 1/1997 S. 14ff.

2 UN Doc. A/52/298 (Report of the United Nations Panel of Governmental Experts on Small Arms in Pursuance of General Assembly Resolution 50/70B) v. 27.8.1997.

3 Mit ihrer Resolution 52/38J v. 9.12.1997.

4 Mit ihrer Resolution 53/77E v. 4.12.1998. Im Jahr darauf, mit Resolution 54/54V v. 15.12.1999, wurde die Einladung der Schweiz, die Tagung in Genf auszurichten, begrüßt und als Zeitpunkt der Konferenz »Juni/Juli 2001« in Aussicht genommen. Allerdings fand dann aus Kostenüberlegungen die Konferenz doch in New York statt; mit Beschluß 55/415 v. 20.11.2000 wurden Zeit (9.-20.7.2001) und Ort (New York) förmlich festgelegt.

5 Mit ihrer Resolution 55/255 (Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität).

6 UN-Dok. A/54/2000 (Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert) v. 27.3.2000, Ziff. 238.

7 University of Geneva (Graduate Institute of International Studies), Small Arms Survey, Oxford 2001.

8 Der Autor war als Gutachter vom Juli 2000 bis zum Februar 2001 in einer vom UN-Generalsekretär eingesetzten Gruppe von Regierungsexperten tätig, die eine Machbarkeitsstudie als Konferenzgrundlage erarbeitete, um Vorschläge zur Kontrolle von Waffenmaklern, Speditoren und Finanziers zu unterbreiten. Auch in dieser Gruppe wurde selten die eigentliche Aufgabe ins Visier genommen, sondern regelmäßig über den Wirkungsbereich der Konferenz gestritten. Das Ergebnis des Berichts (A/CONF.192/2) ist äußerst mager, auch deshalb, weil die beteiligten Länder nicht unabhängige Sachverständige, sondern Regierungsvertreter entsandten, die darauf achteten, daß die jeweilige Regierungsposition zur Geltung kam, nicht aber zu weitgehende Maßnahmen vorgeschlagen wurden.

9 Survey (Anm. 7), S. 7.

10 Im Internet unter: <http://www.nationalreview.com/Kopel/kopelprint073001.html>.

11 Zu den Aufgaben und Aktivitäten der IANSA ebenso wie zu den Konferenzergebnissen: www.iansa.org.

12 Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten, in: A/CONF.192/15 (Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten).

13 S/PRST/2001/21* v. 4.9.2001; Text, S. 200f. dieser Ausgabe.



Einen Kurzbesuch in den Vereinigten Staaten unternahm der deutsche Bundeskanzler am 9. Oktober dieses Jahres. In Washington traf er mit US-Präsident George W. Bush, in New York mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und dem Bürgermeister der Stadt zusammen. Im Gespräch mit Kofi Annan drückte Gerhard Schröder seinen Respekt für die Rolle aus, die der UN-Generalsekretär und die UN seit dem 11. September gespielt haben; mit den Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats sei ein Stück Völkerrechtsgeschichte geschrieben worden. Die Völkergemeinschaft habe damit gemeinsam den Kampf gegen den Terrorismus aufgenommen.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Der Dienstag nach dem zweiten Montag

REDAKTION

55. Generalversammlung: Jugoslawien drinnen, Taliban draußen – Berlin will Privatsektor einbeziehen – Fortschritte in der Globalisierung, außer beim Reichtum – Blutdiamanten, Ehrenmorde, Organisierte Kriminalität – Noch keine neue Entwicklungsstrategie

(Dieser Beitrag setzt den Bericht der Redaktion, Globalisierungsskeptiker, VN 5/2000 S. 173ff., fort. Siehe zum Millenniums-Gipfeltreffen Ian Williams, Eine kritische Masse an Staatskunst. Der »Millenniums-Gipfel« der Vereinten Nationen vom September 2000, VN 5/2000 S. 161ff.; zur Aufnahme Jugoslawiens Waldemar Hummer / Jelka Mayr-Singer, Koš tunicas Wende, VN 6/2000 S. 203ff.; zu den Verhandlungen um eine neue Beitragsskala Wilfried Koschorreck, Ted Turner als Deus ex machina, VN 2/2001 S. 65ff., sowie den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003, VN 2/2001 S. 61f.; zum neuen Budgetverfahren Joachim Müller / Wolfgang Münch, Verbesserte Mittelsteuerung, VN 2/2001 S. 70f.)

Am Nachmittag des 10. September 2001 schloß die 55. Ordentliche Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York ihre Arbeiten ab; niemand ahnte zu dieser Stunde, daß am nächsten Tag ein neues Kapitel in der Geschichte auch der Weltorganisation aufgeschlagen werden sollte. Der angesehene Präsident der Tagung, Harri Holkeri aus Finnland, erlaubte sich zum Schluß vor der Presse noch einen kleinen Scherz: bis sein Land wieder einmal mit dem Vorsitz an der Reihe sei, werde wohl noch einige Zeit vergehen; er wolle dann aber nicht erneut kandidieren.

Es war die »Millenniums-Tagung« der Generalversammlung, die am 5. September vergangenen Jahres eröffnet worden war und an deren Beginn der spektakuläre »Millenniums-Gipfel« der Staatsoberhäupter und Regierungschefs vom 6. bis 8. September gestanden hatte. Der Hauptteil der Tagung war am 23. Dezember abgeschlossen; zu den Höhepunkten des Herbstes 2000 gehörte neben dem grandiosen Gipfel mit der Verabschiedung der »Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen« (Text VN 5/2000 S. 190ff.) der weniger glanzvolle Prozeß der Einigung über die neue Beitragsskala und die Zahlung der Schulden der Vereinigten Staaten.

Die Diskussionen waren auch durch den im August 2000 vorgelegten »Brahimi-Bericht« über die Reform der Friedenssicherungsansätze der UN (UN Doc. A/55/305-S/2000/809) beflügelt. Im Jahr davor hatte der Positionsbezug des Generalsekretärs zur Frage der sogenannten humanitären Intervention Aufmerksamkeit erregt.

In seinem der 55. Tagung vorgelegten Jahresbericht beklagte er allerdings die Reaktion der Staaten auf seine diesbezüglichen Ausführungen vor der Generalversammlung 1999; vor dem Hintergrund der Tragödien von Rwanda und Srebrenica liege der Schluß nahe, »daß wir wahrscheinlich immer noch keine glaubwürdige Antwort auf die Frage geben können, was das nächste Mal geschieht, wenn wir mit einem vergleichbaren Verbrechen gegen die Menschlichkeit konfrontiert sind« (UN-Dok. A/55/1, Ziffer 36). Im Herbst 2000 wurde Annan unter anderem aufgegeben, die vom Millenniums-Gipfel ausgehenden Anstöße weiterzuentwickeln und eine Orientierungshilfe (road map) für ihre Verwirklichung vorzulegen (A/Res/55/162); dies geschah dann im Spätsommer 2001 (Kompaß für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, A/56/326 v. 6.9.2001). Über die Einzelschritte soll jährlich informiert werden; alle fünf Jahre ist ein umfassender Bericht fällig. Noch im Verlauf der 55. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung erfolgte die Wiederernennung Annans zum *Generalsekretär* der Vereinten Nationen. Dies geschah nach Erhalt der entsprechenden Empfehlung des Sicherheitsrats (Text: VN 4/2001 S. 149) in der am 29. Juni 2001 per Akklamation angenommenen Resolution 55/277 für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2006.

Zahlende und nichtzahlende Mitglieder

In seiner Bewertung der 55. Tagung mahnte – wie andere Tagungsvorsitzende vor ihm – auch Präsident Holkeri eine Verbesserung der Arbeitsmethoden dieses als einziges allen Mitgliedstaaten offenstehenden Hauptorgans der Vereinten Nationen an. Die Tagesordnung solle gestrafft werden; statt seitens der Staatenvertreter immer neue Beratungsgegenstände aufs Tapet zu bringen, empfehle es sich, 80 oder 90 Tagesordnungspunkte anstelle von um die 200 zu behandeln. Die Blockade bei der Diskussion über die Reform des Sicherheitsrats müsse überwunden werden; das Thema des Vetos dürfe dabei nicht ausgespart bleiben.

Die am Ende der 55. Tagung verabschiedete Entschließung 55/285 zur Wiederbelebung der Generalversammlung zielt unter anderem auf eine bessere Nutzung der Informationstechnologie und die Einführung eines Zweijahresrhythmus für bestimmte Themen ab; sie knüpft an den Reformansatz der Resolution 51/241 vom 31. Juli 1997 an. Eine Unklarheit galt es offensichtlich dadurch auszuräumen, daß mittels Beschluß die Wendung »takes note of« oder »notes«, die im Kontext der Geschäftsordnung der Generalversammlung eine Kenntnisnahme bezeichnet, ausdrücklich als neutral definiert wird, also weder als Billigung noch als Ablehnung. Eine weitere Verfahrensfrage war bereits vorher geklärt worden. Der Beginn der jährlichen Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, den Regel 1 ihrer Geschäftsordnung auf den

»dritten Dienstag im September« festsetzte, war in den letzten Jahren jeweils in Ad-hoc-Beschlüssen abweichend festgelegt worden. Der 1997 getroffene Grundsatzbeschluß, den »ersten Dienstag nach dem 1. September« vorzusehen, erwies sich indes als den Gegebenheiten des örtlichen Kalenders nicht gewachsen. Diesem zufolge kann nämlich der am ersten September-Montag auch am Amtssitz der Vereinten Nationen begangene US-amerikanische »Labor Day« auf den Tag unmittelbar vor der Eröffnung der Generalversammlung fallen. Nuncmehr ist der Beginn der Generalversammlung auf den »Dienstag nach dem zweiten Montag im September« angesetzt; mit Wirkung ab 2001 wurde Regel 1 durch Resolution 55/14 entsprechend geändert.

Begonnen hatte die Tagung mit der Aufnahme des südpazifischen Inselstaats Tuvalu als 189. Mitglied der Vereinten Nationen (A/Res/55/1). Bei dem so erreichten Stand von 189 Mitgliedstaaten blieb es, obwohl am 1. November 2000 eine weitere Neuaufnahme erfolgte: die der Bundesrepublik Jugoslawien (A/Res/55/12). Nach der Wende in Serbien und Jugoslawien hatte Belgrad den Aufnahmeantrag gestellt und damit den Anspruch, die ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien »in Identität beziehungsweise Kontinuität fortsetzen zu wollen, aufgegeben« (VN 6/2000 S. 205). Hiermit erledigte sich auch die sozusagen eingefrorene Mitgliedschaft des alten Jugoslawien, das in allen Verzeichnissen noch als UN-Mitglied aufgeführt worden war.

Freilich konnten nicht alle 189 Mitglieder an den Abstimmungen der Generalversammlung teilnehmen; Artikel 19 der UN-Charta entzieht den Staaten das Stimmrecht, die mit zwei oder mehr Jahresbeiträgen im Rückstand sind. Mitte April 2001 umfaßte die Liste 23 Staaten: Burundi, Gambia, Georgien, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Kirgisistan, Komoren, Kongo (Demokratische Republik), Liberia, Mauretaniens, Moldau, Niger, São Tomé und Príncipe, Seychellen, Somalia, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Tadschikistan, Usbekistan, Vanuatu und die Zentralafrikanische Republik. Die Zahlungsrückstände dieser Länder sind jedoch marginal im Vergleich zu denen der USA, auch wenn diese die von Art. 19 gezogene Grenze nie überschritten haben. Sieben Staaten (Burundi, Komoren, Georgien, Kirgisistan, Moldau, São Tomé und Príncipe, Tadschikistan) hatte die Generalversammlung in der Überzeugung, daß der Zahlungsverzug auf von dem jeweiligen Mitglied nicht zu vertretenden Umständen beruhe, die Ausübung des Stimmrechts bis zum 30. Juni 2001 gestattet (A/Res/55/5A).

Ein Vertretungsproblem anderer Art ergab sich hinsichtlich Afghanistans. Der Mandatsprüfungsausschuß akkreditierte die Delegation der Regierung Rabbani, obwohl die Taliban das Land fast vollständig kontrollierten. Das Islamisten-Regime in Kabul war zu diesem Zeitpunkt allerdings lediglich von Pakistan, Saudi-Arabien

und den Vereinigten Arabischen Emiraten anerkannt. Gleichwohl beschäftigte es die Generalversammlung; die Menschenrechtsverletzungen – besonders auch die gegenüber Frauen und Mädchen begangenen – vor allem in dem von ihm kontrollierten Gebiet wurden in Resolution 55/119 verurteilt, und die Zerstörung der etwa 1500 Jahre alten Buddha-Statuen in Bamian versuchte die Generalversammlung mit ihrer Resolution 55/243 vom 9. März aufzuhalten. Die dann erfolgte Vernichtung gab Anstoß zu der EntschlieÙung 55/254 vom 31. Mai 2001 über den *Schutz religiöser Stätten*, in der unmittelbarer Anlaß und Verantwortliche allerdings ungenannt blieben.

Leichter wird der Zugang zu Informationen über das Stimmverhalten der Staaten: Die detaillierten Abstimmungsergebnisse werden jetzt in dem Band des Offiziellen Protokolls der Generalversammlung, der die gedruckte Fassung der Resolutionen enthält (A/55/49), unmittelbar vor dem Text jeder EntschlieÙung wiedergegeben. Dies geht auf eine während der 54. Tagung getroffene Entscheidung zurück (A/Res/54/248, Abschnitt C, Ziff. 3).

Anlauf zur Korruptionsbekämpfung

Bei den im Herbst 2000 verabschiedeten Resolutionen zum *Nahen Osten* konnten die Palästinenser anders als im Vorjahr wieder eine teils deutlichere Unterstützung ihrer Anliegen erreichen; die Vorlage zu Jerusalem (A/Res/55/50) erzielte 145 (1999: 139) Ja-Stimmen, die zum Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes (A/Res/55/87) fand 170 Befürworter (1999 waren es 156 gewesen). Auch die EntschlieÙung zum von Israel völkerrechtswidrig annektierten syrischen Golan (A/Res/55/51) wurde von mehr Staaten (2000: 96; 1999: 92) gebilligt. Vor Ort hat dies freilich nichts bewirkt.

Den Vereinigten Staaten gelang es, die Wahl des von der afrikanischen Regionalgruppe nominierten Sudan, den es als Förderer des internationalen Terrorismus ansah, zum Mitglied des Sicherheitsrats zu verhindern; im vierten Wahlgang wurde Mauritius für die Jahre 2001 und 2002 als nichtständiges Mitglied in den Rat gewählt. Bei der EntschlieÙung zum *Embargo gegen Kuba*, mit der die Staatengemeinschaft die Aufhebung der Willkürmaßnahmen Washingtons gegen den Karibikstaat verlangt, mußten sie erneut eine empfindliche Niederlage einstecken. Die Zahl ihrer Kritiker (und damit der Befürworter der Resolution) stieg von 155 (1999) auf 167 (A/Res/55/20); dagegen votierten lediglich Israel, die Marshallinseln und die USA selbst.

Deutscher Initiative ist die EntschlieÙung 55/215 zum Thema *Globale Partnerschaften* zu verdanken (Text: VN 2/2001 S. 84). Sie zielt auf eine Stärkung der Verbindung zum Privatsektor ab und will das vom Generalsekretär betriebene Projekt eines »globalen Paktes« mit der Wirtschaft unterstützen, ohne allerdings den Begriff im Text zu nennen. Dieses Vorhaben ist nicht unumstritten, da den angestrebten Selbstverpflichtungen der Unternehmen kein bindender Charakter eignet. Die unter Kofi Annan erfolgte Hinwendung zur Privatwirtschaft stößt auf Kritik; unter den nichtstaatlichen Organisationen hat sich eine Koalition für vom Einfluß der

Konzerne freie Vereinte Nationen gebildet, die »Alliance for a Corporate-Free United Nations«. Im engen Zusammenhang damit steht das Thema *Globalisierung*, das weiterhin die Debatten der Vereinten Nationen durchzieht. Kuba hat dabei darauf hingewiesen, daß heute alles globalisiert ist – »außer dem Reichtum und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung«.

Die Europäische Union (EU) erwies sich wiederum als Hauptgesprächspartner der in der »Gruppe der 77« verbundenen Entwicklungsländer. Nach Aussage des Vertreters Frankreichs, das im zweiten Halbjahr 2000 die EU-Präsidenschaft innehatte, stimmten die EU-Mitglieder in 95 vH aller Fälle einheitlich ab.

Mit Blutdiamanten – Edelsteine, deren Ursprungsgebiet Bürgerkriegsländer sind und aus deren Verkauf sich eine Reihe von Kriegsherrn finanziert – hat sich die Generalversammlung erstmals befaßt. In Resolution 55/56 ruft sie zur Umsetzung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen gegen den Handel mit *Konfliktdiamanten* auf. Ebenfalls zum ersten Mal wurden sogenannte *Ehrenmorde*, deren Opfer Frauen in verschiedenen patriarchal geprägten Ländern sind, angeprangert. Gegen die von den Niederlanden initiierte und von 146 Mitgliedstaaten befürwortete EntschlieÙung 55/66 stimmte nur Lesotho, 26 Staaten (vornehmlich islamische Länder, aber auch China und Rußland) enthielten sich. Grundsätze zur Untersuchung und Dokumentation von Fällen der Folter wurden mit EntschlieÙung 55/89 verabschiedet.

Ein großer Schritt im Kampf gegen die grenzüberschreitende *Organisierte Kriminalität* wurde am 15. November getan, als mit Resolution 55/25 ohne förmliche Abstimmung ein entsprechendes Übereinkommen samt zwei Protokollen (zum Menschenhandel insbesondere mit Frauen und Kindern beziehungsweise zum Schlepperunwesen) angenommen wurde. Das dritte Protokoll (zur Schußwaffenkontrolle) wurde auf einer Sitzung der Generalversammlung am 31. Mai 2001 gebilligt (A/Res/55/255). Die *Wiener Erklärung über Verbrechen und Gerechtigkeit* des Zehnten Kongresses der Vereinten Nationen für Verbrechenverhütung und die Behandlung Straffälliger (vgl. VN 3/2000 S. 107ff.) machte sich die Generalversammlung zu eigen (A/Res/55/59). Die Ausarbeitung eines Rechtsinstruments gegen die Korruption wird vorbereitet (A/Res/55/61) und die Notwendigkeit der Rückführung illegal ins Ausland verbrachter Gelder in ihre Ursprungsländer thematisiert (A/Res/55/188). Gesucht wird nach Wegen, dem kriminellen *Mißbrauch der Informationstechnologie* zu begegnen (A/Res/55/63).

Damit für ärmere Staaten die Rechtsverfolgung generell auf dem Gebiet des Seerechts oder speziell bei der Abgrenzung des Festlandssockels nicht an den Kosten scheitert, wurden zwei *Treuhandfonds in Seerechtssachen* aufgelegt (A/Res/55/7). Im Gespräch ist die Schaffung eines Fonds für die *Armutsbekämpfung* (A/Res/55/210).

Die *Personalakademie* des Verbandes der Vereinten Nationen in Turin, die bisher sozusagen im Probelauf war, wird nunmehr förmlich gegründet, mit Wirkung von Jahresbeginn 2002 (A/Res/55/207); ihr Statut wurde Mitte 2001 gebilligt (A/Res/55/278). Am Rande des Zusammenbruchs stand hingegen *INSTRAW*, das

aus freiwilligen Zuwendungen gespeiste Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau; ihm wurde erst einmal eine Finanzspritze von 800 000 US-Dollar gesetzt (A/Res/55/219 und Beschluß 55/457). Das 1992 eingeführte *ODS*, das UN-eigene optische Speicherplattensystem, hat sich als überholungsbedürftig erwiesen (A/Res/55/222, Abschnitt V); über die Umstellung berichtete der Generalsekretär dann der 56. Generalversammlung (A/56/120 v. 25.6.2001).

Der mehr als die Hälfte der UN-Mitgliedstaaten umfassende *Informationsausschuß*, ein Nebenorgan der Generalversammlung, wurde durch Beschluß 55/425 von 95 auf 97 Mitglieder erweitert; Armenien und Libyen sind die beiden Neuzugänge. Der *Exekutivausschuß des Programms des UNHCR*, der im Vorjahr bereits um drei Mitglieder auf 57 vergrößert worden war, wurde um ein Mitglied aufgestockt (A/Res/55/72).

Beobachterstatus in der Generalversammlung erlangten die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) und die seit 1984 bestehende Wirtschaftsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (ECCAS), so beschlossen in den Resolutionen 55/160 und 55/161. Bestimmt wurde das Verhältnis der Vereinten Nationen zur *Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW)*; die OPCW wird in dem der Resolution 55/283 vom 7. September 2001 beigegebenen Beziehungsabkommen als eine »unabhängige, autonome internationale Organisation« beschrieben, die auf ihrem Gebiet in eine Arbeitsbeziehung zu den Vereinten Nationen tritt; eine UN-Sonderorganisation ist sie damit nicht.

Neuer Termin für den Frieden

Die zwischenstaatliche Veranstaltung »auf hoher Ebene« zur Frage der *Entwicklungsfinanzierung* – die die Entwicklungsländer im Gegensatz zu den Industriestaaten mit möglichst hohem Stellenwert versehen wollten – wird nun als Konferenz mit möglichst hochrangiger Beteiligung stattfinden (A/Res/55/245), und zwar vom 18. bis 22. März 2002 in Monterrey/Mexiko. Die weiteren bedeutenden UN-Konferenzen des Jahres 2002 sind die *Zweite Weltversammlung zur Frage des Alters* vom 8. bis 12. April in Madrid (A/Res/55/58) sowie der *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung* (»Rio + 10«), der nach Südafrika vergeben wurde (A/Res/55/199) und vom 2. bis 11. September in Johannesburg stattfinden wird. Die deutsche Hauptstadt wird vom 25. August bis zum 6. September Veranstaltungsort der *Achten Konferenz der Vereinten Nationen zur Standardisierung geographischer Namen* sein.

Die Vierte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen lief mit dem Ende des Jahres 2000 sang- und klanglos aus; die Ausarbeitung einer neuen *Internationalen Entwicklungsstrategie* wurde erst einmal zurückgestellt (A/Res/55/190). Die *Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus* umfaßt den Zeitraum 2001 bis 2010 (A/Res/55/146). Die Jahre bis 2010 sind die *Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika*, so beschlossen auf Grund einer Initiative der afrikanischen Staats- und Regierungschefs vom April 2000

am Schluß der 55. Tagung der Generalversammlung (A/Res/55/284). Zum *Internationalen Jahr des Süßwassers* wurde 2003 erklärt (A/Res/55/196).

An die am 25. März 1986 nahe dem Flughafen Beirut erfolgte Verschleppung des UNRWA-Bediensteten Alec Collett erinnerte der ›Tag der Solidarität mit gefangengehaltenem UN-Personal‹, der von der Gewerkschaft der UN-Bediensteten (United Nations Staff Union) am 27. März 2001 mit einer Podiumsdiskussion begangen wurde. Das Schicksal Colletts ist noch immer ungeklärt. Obwohl der Tag nicht Bestandteil des offiziellen Kalenders der UN-Gedenktage ist, nutzte Generalsekretär Annan die Gelegenheit, in einer Grußbotschaft die dringende Notwendigkeit des Schutzes der UN-Mitarbeiter bei der Ausführung ihrer Aufgaben im Dienste der Völkergemeinschaft hervorzuheben. Ohne Erfolg blieb eine Initiative Bulgariens, Maltas, Polens, der Slowakei und Sloweniens (A/55/238 v. 15.11.2000), den 31. August zum ›Internationalen Tag der Solidarität‹ auszurufen, mit dem auch an die 20 Jahre zuvor erfolgte Gründung der gleichnamigen polnischen politischen Bewegung erinnert werden sollte.

Ein neuer wiederkehrender Gedenkanklaß auf dem UN-Kalender wird indes der 18. Dezember als *Internationaler Tag der Migranten* sein (A/Res/55/93). Er soll an die Verabschiedung der ›Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen‹ durch die Generalversammlung im Jahre 1990 erinnern; in Kraft ist diese noch nicht. Der bislang vom UNHCR als ›Tag des afrikanischen Flüchtlings‹ begangene 20. Juni eines jeden Jahres wurde nun zum *Weltflüchtlingsstag* bestimmt (A/Res/55/76). Als *Internationaler Tag für die biologische Vielfalt* wurde der 22. Mai, der Tag der Annahme der entsprechenden Konvention, neu festgesetzt (A/Res/55/201); bisher war es der 29. Dezember, ein Datum ohne großen Aufmerksamkeitswert.

Noch auf der 55. Tagung der Generalversammlung wurde der (bisher mit dem jeweiligen Beginn der Jahrestagung der Generalversammlung verbundene) *Internationale Friedenstag* neu festgesetzt: auf den 21. September eines jeden Jahres (A/Res/55/282). Er ist der Gewaltlosigkeit gewidmet; an ihm soll in allen Konflikten weltweit Waffenstillstand herrschen. □

Sozialfragen und Menschenrechte

Diskothecken-Türsteher

NORMAN WEISS

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 56. und 57. Tagung des CERD – Wechsel des deutschen Experten – Australiens Behandlung der Ureinwohner weiterhin unter Kritik – Einbeziehung der Geschlechterperspektive

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Australien und seine Ureinwohner, VN 5/2000 S. 175ff., fort.)

Liechtenstein ist der einzige neue Vertragsstaat, den das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bis zum Herbst 2000 gewonnen hatte; die Zahl der Vertragsparteien war damit auf 156 gestiegen. Der *Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD)*, das zur Überwachung der Vertragserfüllung eingesetzte 18-köpfige Sachverständigen-gremium (Zusammensetzung: VN 4/2000 S. 160), trat 2000 zweimal in Genf zusammen (56. Tagung: 6.-24.3.; 57. Tagung: 31.7.- 25.8.).

Nachdem der Sachverständige Rüdiger Wolfrum aus Deutschland im September 1999 sein Amt niedergelegt hatte, wurde Brun-Otto Bryde für die restliche Dauer von dessen Amtszeit (also bis Anfang 2002) von der Bundesregierung mit Zustimmung des CERD ernannt. Bryde legte seinerseits sein Amt mit Wirkung vom 30. Juli 2001 nieder, da er zwischenzeitlich zum Richter am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gewählt worden war. Die restliche Amtszeit wird von Gabriele Britz übernommen.

Staatenberichte

● 56. Tagung

Im März 2000 beschäftigte sich der Ausschuß mit elf Staatenberichten, die von *Australien, Bahrain, Dänemark, Estland, Frankreich, Lesotho, Malta, Rwanda, Simbabwe, Spanien und Tonga* vorlegt worden waren.

Überwiegend war die Qualität der Berichte gut bis sehr gut; bei fünf Staaten machte der CERD diesbezüglich kritische Anmerkungen oder unterließ zumindest ein Lob. Frankreich wurde wegen der verspäteten Vorlage gerügt und auch deswegen, weil es nicht auf die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum letzten Bericht eingegangen war. Spanien hatte lediglich über die seit dem letzten Bericht eingetretenen Veränderungen berichtet und nicht den vom CERD geforderten umfassenden Bericht vorgelegt. Außerdem bemängelte der Ausschuß, daß wesentliche Informationen nur auf Spanisch vorgelegt worden waren. Die Berichte Rwandas und Tongas seien von ordentlicher Qualität. Tonga berichte regelmäßig und gehe auch auf Fragen des CERD ein. Der Ausschuß äußerte Verständnis dafür, daß keine Delegation anwesend war. Dies sei für kleine Staaten bei Tagungen in Genf schwierig. Rwanda lobte der Ausschuß, da der Dialog nach einer Unterbrechung von zwölf Jahren und den zwischenzeitlichen Geschehnissen wieder habe aufgenommen werden können.

Der CERD registrierte in allen Staaten eine rege Gesetzgebungstätigkeit zur Umsetzung des Übereinkommens (vor allem zu Art. 4, der die Propagierung des Rassenhasses ächtet), die in den meisten Fällen auch von anderen Maßnahmen, beispielsweise der Errichtung von Antidiskriminierungs-Institutionen, begleitet wurde.

Australien, das im Vorjahr im Rahmen des Frühwarnsystems beobachtet worden war, wurde gelobt, weil es die Anregungen des Ausschusses in vielen Punkten aufgegriffen habe. Gleichwohl kritisierte der CERD, daß dem Diskriminierungsverbot kein Vorrang gegenüber dem innerstaatlichen Recht zukomme. Er forderte die Vertragspartei auf, über Ausführungs-

gesetze zum Gesetz über die Landrechte der Ureinwohner von 1993 (Native Title Act) zu berichten. Die Einsetzung des für die Ureinwohner und die Bewohner der Inseln in der Torresstraße zuständigen Beauftragten (Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner) der australischen Menschenrechtskommission und einer speziellen Kommission für diesen Personenkreis wird begrüßt. Kritik findet aber, daß die Beschlüsse 2(54) und 2(55) des Ausschusses zur fortdauernden Benachteiligung von Ureinwohnern keine zufriedenstellende Reaktion nach sich gezogen hätten; Australien solle im nächsten Bericht ausführlich Stellung nehmen.

Gewaltsame Ausschreitungen und öffentliche Manifestationen von Rassenhaß wurden nur selten gerügt (Lesotho, Spanien); die Diskriminierung von Sinti und Roma wurde beklagt (Frankreich, Spanien). Die Gesetzgebung zum Art. 4 des Übereinkommens wurde teilweise als unzureichend beurteilt (Bahrain, Dänemark, Malta). Mit Blick auf Estland kritisierte der CERD, daß es einen Minderheitenschutz nur für Staatsangehörige gebe, was angesichts der hohen Zahl von Staatenlosen und Ausländern problematisch sei. Eine mögliche Diskriminierung von Einwanderern sah der Ausschuß auch darin, daß dieser Vertragsstaat für bestimmte Staaten (EU, Island, Schweiz) keine Quoten vorsieht, ansonsten aber sehr restriktive Regelungen der Einwanderung vornimmt.

● 57. Tagung

Im August 2000 behandelte der Ausschuß die Staatenberichte von 13 Vertragsparteien: *Finnland, Ghana, Großbritannien, Heiliger Stuhl, Mauritius, Nepal, Niederlande, Norwegen, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Usbekistan*.

Lediglich der Bericht Ghanas entsprach nicht den Anforderungen und enthielt zu wenig Informationen zu den relevanten Punkten; kaum Lob gab es für die Berichte Tschechiens und der Slowakei. Die anderen Berichte wurden ausdrücklich als gut oder sehr gut bezeichnet. In allen Staaten konnte der CERD gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens sowie die Errichtung von Institutionen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung feststellen. Der Ausschuß forderte mehrfach, ihm genauere Aufschlüsselungen der Zusammensetzung der Bevölkerung in den Vertragsstaaten zu unterbreiten.

Positiv hervorgehoben wurden die Maßnahmen in den Transformationsländern des ehemaligen Ostblocks, die sich auch, soweit es sich um erst kürzlich unabhängige Staaten handelt, dem internationalen Menschenrechtsregime angeschlossen haben (Slowenien, Usbekistan). Anerkennung fand auch die britische und niederländische Praxis, Angehörige von Minderheiten gezielt bei der Polizei, im Justizvollzug oder der Feuerwehr einzustellen. Der Ausschuß empfahl den Niederlanden, daß die Polizei die Zusammensetzung der Bevölkerung abbilden solle.

Der Ausschuß kritisierte bei fünf Staaten, daß sie noch nicht genug getan hätten, um ihrer Pflicht aus Art. 4 des Übereinkommens nachzukommen (Finnland, Großbritannien, Norwegen, Schweden und Slowenien). Bei denselben Staaten beklagte der CERD eine überproportio-

nale Arbeitslosenrate für Angehörige ethnischer Minderheiten. Rassistische Einstellungen wurden gegenüber vier Staaten gerügt: Finnland, Großbritannien (hier auch gewaltsame Ausschreitungen), Schweden und Tschechien. Eine negative Einstellung gegenüber den Angehörigen ethnischer Minderheiten wurde der Polizei in Finnland und in Großbritannien bescheinigt; die Briten mußten auch zu Todesfällen in Polizeihaft Stellung nehmen.

Anlaß zu Kritik gab es auch für vermehrte rassistische Diskriminierung unter Privaten, etwa bei der Verweigerung von Zutritt zu Restaurants oder Diskotheken (Norwegen, Schweden). Bedenken äußerte der CERD zum Kastenwesen in Nepal. Sorge machte dem Ausschuß auch die Behandlung von Sinti und Roma in vier Staaten (Finnland, Schweden, Slowenien und Tschechien); Benachteiligungen bei der Wohnungssuche und auf dem Arbeitsmarkt wurden hierbei am häufigsten genannt.

Vor dem Hintergrund der Beteiligung von geistlichem Personal am Völkermord in Rwanda wurde der Heilige Stuhl zur Zusammenarbeit mit den nationalen und internationalen Strafverfolgungsbehörden aufgefordert.

Individualbeschwerdeverfahren

Die Prüfung von »Mitteilungen« gemäß Art. 14 des Übereinkommens durch den CERD ermöglicht es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch diejenigen Vertragsstaaten zu rügen, die diese Prüfungscompetenz des Ausschusses anerkannt haben; deren Zahl belief sich bei Ende der 57. Tagung auf 30. Zum gleichen Zeitpunkt lagen nunmehr insgesamt zehn Sachentscheidungen (»Meinungen«) und vier Unzulässigkeitsbeschlüsse vor. Die bis Mitte 2000 ergangenen neun Meinungen und drei Entscheidungen über eine Unzulässigkeit liegen in der Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen auch in deutscher Sprache vor (UN-Dok. CERD/C/390 v. 5.6.2000).

Auf seiner 56. Tagung entschied der Ausschuß über die 1999 eingereichte Beschwerde eines Dänen pakistanischer Herkunft gegen Dänemark (Mitteilung Nr. 16). Der Beschwerdeführer und sein Bruder waren am Rande einer Schulfeier von Lehrern als »eine Herde Affen« bezeichnet worden, die sich nicht korrekt ausdrücken könnten. Polizei und Staatsanwaltschaft sahen keine strafrechtliche Handhabe, da der Ausdruck nicht als rassistisch diskriminierend zu verstehen sei, sondern das Verhalten des Beschwerdeführers charakterisiere. Die Lehrer stritten diese beziehungsweise ähnliche Äußerungen nicht ab, sie seien in einer Tumultsituation gefallen und hätten sich auf das Verhalten des Beschwerdeführers, seines Bruders und Dritter bezogen. Der CERD kam zu dem Ergebnis, daß die Polizei genauer hätte untersuchen sollen, ob den Äußerungen eine rassistische Diskriminierung zugrundelag. Staatenberichten Dänemarks entnahm der Ausschuß, daß in der Vergangenheit Personen, die sich ähnlich geäußert hatten, strafrechtlich verurteilt worden waren. Das Vorgehen von Polizei und Staatsanwaltschaft habe daher dem Beschwerdeführer die Möglichkeit versperrt, eine mögliche Verletzung seiner Rechte aus dem Übereinkommen

rechtsförmig überprüfen zu lassen; der CERD bejahte eine Verletzung von Art. 6 (Schutz gegen rassistisch diskriminierende Handlungen).

Ebenfalls während der 56. Tagung entschied der Ausschuß über die gleichfalls 1999 vorgebrachte Mitteilung Nr. 17. Gegenstand dieser Beschwerde gegen Dänemark war eine Diskriminierung durch Private, nämlich die Verweigerung des Zugangs zu einer Diskothek für eine Gruppe, zu der der iranischstämmige Beschwerdeführer und weitere fünf Männer (davon drei nicht-dänischer Herkunft) gehörten. Nachdem die Polizei zunächst unter Hinweis auf die Zutrittsregelungen des Diskothekenbetreibers von einer Untersuchung abgesehen hatte, erreichte der Beschwerdeführer schließlich eine strafrechtliche Verurteilung des Türstehers zu einer geringen Geldstrafe. Eine zivilrechtliche Schadenersatzklage wurde allerdings wegen Geringfügigkeit abgelehnt. Der CERD betonte zwar, daß Diskriminierungen der Art, wie sie der Beschwerdeführer erlitten hatte, als besonders demütigend erfahren werden und eine Wiedergutmachung erfordern können, die durch die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung des Täters nicht geleistet werden kann. Allerdings war im vorliegenden Fall die gerichtliche Behandlung des Begehrens nach Schadenersatz dergestalt, daß die Zurückweisung nicht als Verletzung des Übereinkommens gewertet werden konnte.

Während der 57. Tagung befaßte sich der Ausschuß mit einer Beschwerde aus dem Jahr 1998 gegen Australien (Mitteilung Nr. 12), die einen arbeitsrechtlichen Fall zum Gegenstand hatte. Der italienischstämmige Beschwerdeführer war von der Spielbank in Adelaide entlassen und sein befristetes Arbeitsverhältnis nicht in ein unbefristetes umgewandelt worden. Der Ausschuß hatte die Beschwerde bereits 1997 für unzulässig erklärt (vgl. VN 4/1998 S. 149), die Prüfung nun aber wieder eröffnet, weil der Beschwerdeführer zwischenzeitlich seinen Fall vor das australische Bundesgericht gebracht hatte. Der CERD verneinte die Zulässigkeit wegen der Nichterschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs erneut, da der Beschwerdeführer noch das Oberste Gericht hätte anrufen können, dies aber unterließ.

Schließlich entschied der Ausschuß über eine 1998 erhobene Beschwerde gegen die Slowakei (Mitteilung Nr. 13). Hier ging es um die Freizügigkeit der Roma. Konkret hatte eine Gemeinde beschlossen, daß Roma das Gemeindegebiet nicht betreten und sich dort nicht (auch nicht zeitweilig) niederlassen durften. Rechtsmittel der Beschwerdeführerin blieben erfolglos, weil sie nicht in das betroffene Gebiet ziehen oder reisen wollte. Die Slowakei wies darauf hin, daß die betreffenden Beschlüsse nie umgesetzt worden seien und die in den betreffenden Gemeinden ansässigen Roma noch dort lebten. Inzwischen sind die Beschlüsse zudem zurückgenommen worden. Der CERD kam gleichwohl zu dem Ergebnis, daß die Beschlüsse diskriminierend gewesen seien, da sie sich ausdrücklich gegen die in den Gemeindegebieten siedelnden Roma richteten und klar erkennen ließen, daß auch anderen Roma der Zuzug verwehrt werden sollte. Darin liege eine Verletzung des Art. 5d(i) des Übereinkommens, der »das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Aufent-

haltsortes innerhalb der Staatsgrenzen« gewährleistet. Der Ausschuß würdigte die zwischenzeitliche Rücknahme der Beschlüsse und die grundsätzliche Garantie der Freizügigkeit in der slowakischen Verfassung. Er forderte den Vertragsstaat auf, dafür Sorge zu tragen, daß Beeinträchtigungen der Freizügigkeit von Roma unterbunden werden.

Frühwarnverfahren

Der Ausschuß hatte 1992 die Prävention rassistischer Diskriminierung durch Maßnahmen der Frühwarnung und durch sogenannte dringliche Verfahren zum festen Bestandteil seiner Tagesordnung gemacht. Dies unterstreicht die Bedeutung, die der CERD seiner »Frühwarnfunktion« in einer Welt zunehmender ethnischer Spannungen zumißt (VN 6/1992 S. 211). Um so erstaunlicher ist es, daß im Berichtszeitraum keine Aktivitäten im Rahmen des Frühwarnverfahrens erfolgten. Allerdings hat sich gezeigt, daß die vom CERD in diesem Zusammenhang behandelten Konfliktsituationen sich durchaus verfestigt haben und heute noch andauern. Ob hieraus auf eine generelle Wirkungslosigkeit des Mechanismus insgesamt geschlossen werden kann, bleibt vorerst offen.

Allgemeine Empfehlungen

Der CERD nahm am 20. März 2000 die Allgemeine Empfehlung Nr. XXV zu den geschlechterbezogenen Dimensionen der Rassendiskriminierung an. Darin stellte er fest, daß diese Männer und Frauen nicht im selben Umfang und nicht gleichermaßen betreffe. Unter bestimmten Umständen betreffe sie in erster Linie Frauen oder wirke sich in anderer Form oder Intensität auf Frauen aus als auf Männer. Als Beispiele für speziell gegen Frauen gerichtete oder diese primär betreffende rassistische Diskriminierung nannte der Ausschuß unter anderem sexuelle Gewalt gegen Frauen, die bestimmten ethnischen Gruppen angehören, bei Inhaftierungen oder im Rahmen kriegerischer Auseinandersetzungen, aber auch den Mißbrauch ausländischer Hausangestellter. Oftmals würde Frauen auf Grund eines geschlechterdiskriminierenden Rechtssystems die Möglichkeit erschwert, sich gegen rassistische Diskriminierungen zur Wehr zu setzen. Der CERD nimmt sich deshalb vor, hierauf künftig sein besonderes Augenmerk zu richten. Gemeinsam mit den Vertragsstaaten will er ein Raster erarbeiten, mit dem rassistische Diskriminierung gegen Frauen systematisch erkannt und ausgewertet werden kann. Daher sollen in die gesamte Arbeit des Ausschusses eine Geschlechterperspektive integriert, eine geschlechterbezogene Analyse hinzugefügt und, soweit möglich, eine »geschlechterintegrierende Sprache« gewählt werden. An die Vertragsstaaten erging die Aufforderung, in ihren Berichten deutlicher als bisher auf die rassistische Diskriminierung von Frauen einzugehen.

Am 24. März verabschiedete der CERD seine Allgemeine Empfehlung Nr. XXVI zu Art. 6 des Übereinkommens. Er stellte fest, daß Angehörige der Mehrheitsbevölkerung die entwürdigende Wirkung rassistischer Diskriminierung für die Betroffenen oftmals nicht richtig einschätzen können. Das in Art. 6 des Überein-

kommens gewährleistete Recht auf angemessene Entschädigung oder Genugtuung werde nicht allein durch die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung der Täter erfüllt. Der Ausschuß empfiehlt, daß Gerichte und andere zuständige Stellen den materiellen und immateriellen Schaden einer rassistischen Diskriminierung durch die Zuspreehung von Schadenersatz in Geld kompensieren sollten.

Die Diskriminierung von Sinti und Roma, die bei der Prüfung von Staatenberichten aus Nord- und Osteuropa Gegenstand der Erörterung gewesen war, führte im August 2000 zu einer umfassenden Diskussion dieser Problematik. Dabei wurde nicht nur auf eigenes Material des CERD zurückgegriffen; auch andere UN-Gremien sowie OSZE und Europarat steuerten umfangreiche Erkenntnisse bei, und es wurden Vertreter von Roma-Organisationen und anderen nichtstaatlichen Organisationen gehört. Zu den behandelten Themen gehörten unter anderem die an Roma begangene Gewalt – deren Täter mitunter straflos bleiben –, die weitverbreiteten Vorurteile, gerade auch bei örtlichen Behörden, die einen wirksamen Schutz durch die Gesetze konterkarieren, und die doppelte Diskriminierung von Roma-Frauen, die von der Gesellschaft als Roma und in der eigenen Gruppe als Frauen diskriminiert würden. Der Ausschuß verabschiedete auf der Grundlage dieser Informationen und Diskussionen am 16. August 2000 seine Allgemeine Empfehlung Nr. XXVII zur Diskriminierung von Roma. Diese legt den Staaten umfangreiche Maßnahmen nahe, mit denen die fortdauernde Diskriminierung beendet werden soll. Breiten Raum nehmen hier Vorschläge in Sachen Bildung, Wohnung und Medien ein. Außerdem soll das Bewußtsein der Roma selbst zugunsten einer aktiven Teilhabe am öffentlichen Leben gestärkt werden. □

Kettensträflinge

ANJA PAPANFUSS

Anti-Folter-Ausschuß: 24. und 25. Tagung – Verbreitete Mißhandlung von Rekruten – Erstbericht der USA – Auslieferung in Folterstaaten noch nicht überall unterbunden

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papanfuß, Schulung für Vollzugsbeamte, VN 5/2000 S. 181ff., fort.)

Zweimal traf sich der zur Überwachung der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingerichtete *Ausschuß gegen Folter (CAT)* im Jahre 2000 in Genf (24. Tagung: 1.-19.5.; 25. Tagung: 13.-24.11.). Das aus zehn Mitgliedern bestehende Expertengremium (Zusammensetzung: VN 4/2000 S. 160) prüfte in den fünf Wochen insgesamt 14 Berichte von Staaten, die die Konvention ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind. Seit dem vorangegangenen Jahr hatten dies fünf weitere Staaten getan, womit die Zahl der Vertragsstaaten auf 123 – so der Stand bei Ende der 25. Tagung – angestiegen war. Doch trotz dieser erfreulichen Entwicklung waren 2000 wieder mehr Staaten als im Jahr davor ihrer Verpflichtung, dem Aus-

schuß Bericht zu erstatten, nicht nachgekommen. Insgesamt waren im Oktober 2000 38 Erstberichte, ebenso viele Zweitberichte, 31 Drittberichte und 22 Viertberichte überfällig. Die Berichte Togos und Ugandas standen zu diesem Zeitpunkt schon seit 12 Jahren aus. Der dritte Bericht Deutschlands war als seit Oktober 1999 überfällig registriert.

43 Vertragsstaaten haben die Kompetenz des Ausschusses, Staaten- und Individualbeschwerden gemäß den Artikeln 21 und 22 der Konvention entgegenzunehmen, anerkannt. Großbritannien, Japan und die Vereinigten Staaten haben nur die Erklärung nach Art. 21 abgegeben und lassen damit Mitteilungen von Einzelpersonen nicht zu. Somit beläuft sich die Zahl der Vertragsstaaten, die das – bisher in keinem einzigen Fall in Gang gesetzte – Verfahren der Staatenbeschwerde anerkennen, auf 46.

Eine Reihe von *Individualbeschwerden* wurde auch 2000 vom CAT behandelt, wie üblich in nichtöffentlichen Sitzungen. So wurde auf der 24. Tagung die Behandlung von fünf Beschwerden abgebrochen, zwei wurden für unzulässig erklärt, und in sieben Fällen verabschiedete der Ausschuß seine Auffassungen (views). Die beim Ausschuß eingehenden Mitteilungen von Einzelpersonen betreffen meist Art. 3 der Konvention, der den Schutz vor Auslieferung in ein Land, in dem die Gefahr der Folter besteht, beinhaltet.

Ebenfalls nichtöffentlich verhandelt werden Hinweise auf systematische Folterungen im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats, wofür das *vertrauliche Verfahren* gemäß Art. 20 in Anspruch genommen wird. Allein während der 24. Tagung waren vier geschlossene Treffen diesem Problem gewidmet.

Vorangetrieben wurde die Ausarbeitung eines *Fakultativprotokolls* zur Konvention durch eine Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission. Mit dem Protokoll soll ein System der internationalen Gefängnisinspektion etabliert werden.

24. Tagung

Nach Meinung des CAT hat *Polen* beeindruckende und erfolgreiche Anstrengungen unternommen, die zu erheblichen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, legislativen und institutionellen Änderungen geführt haben. Positiv seien die Abschaffung der Todesstrafe und die Verabschiedung der neuen Verfassung, die seit Oktober 1997 in Kraft ist. Darin ist festgelegt, daß niemand der Folter ausgesetzt sein darf und daß internationales Recht Vorrang vor dem nationalen hat. Mangelhaft sei, daß das Strafrecht keine Bestimmungen zur Verfolgung und Bestrafung von Folterern enthalte. Besorgt waren die Experten über die in der Armee übliche Praxis der sogenannten Fala, bei der Rekruten mißhandelt und erniedrigt werden. Polen solle sicherstellen, daß diese unterbunden wird und daß Befehle von Vorgesetzten nicht als Rechtfertigung für Folter dienen können. Zudem solle ein wirksames und verlässliches Beschwerdesystem eingeführt werden, das Folteropfern das Vorbringen von Beschwerden ermöglicht.

Beim dritten Bericht *Portugals* würdigten die Experten die vielen positiven Entwicklungen des Vertragsstaats bei der Anpassung der Gesetze und Institutionen an die Anforderungen der

Konvention. So begrüßte der CAT die Einführung monatlicher Gefängnisbesuche durch Richter, die Reform der polizeilichen Ausbildung und die Einrichtung einer Datenbank zur Abgleichung von Informationen über Amtsmißbrauch. Besorgt waren die Sachverständigen angesichts wiederkehrender Berichte über Todesfälle und Fälle von Mißhandlung durch Polizeibedienstete sowie über Fälle von Gewalt unter Gefängnisinsassen. Portugal solle damit fortfahren, wirksame Maßnahmen sowohl disziplinarischer als auch erzieherischer Natur zu ergreifen, um die Achtung der Menschenrechte durch die Polizei nachhaltig zu sichern.

Der CAT anerkannte und ermutigte die fortwährenden Bemühungen *Chinas*, die Gesetze und Praktiken an die internationalen Menschenrechtsnormen anzugleichen und die Rechtsstaatlichkeit zu verankern. Dennoch war der Ausschuß besorgt über die kontinuierlichen Vorwürfe von schwerwiegenden Fällen der Folter besonders an Tibetern und anderen Angehörigen nationaler Minderheiten. China solle eine Definition von Folter in seine Landesgesetze inkorporieren, die voll mit der Definition in der Konvention übereinstimmt. Es solle darüber hinaus die Abschaffung aller Formen von durch die Exekutive verhängter Haft in Erwägung ziehen. Der CAT empfahl die zügige, gründliche und unparteiische Untersuchung aller Foltervorwürfe und ermutigte den Vertragsstaat, seine Bemühungen, Vollzugsbeamten und Polizisten Schulungen über internationale Menschenrechtsstandards anzubieten, fortzusetzen und zu verstärken. Der CAT konnte keine Faktoren feststellen, die die Anwendung der Konvention auf die Sonderverwaltungszone Hongkong behindern könnten. Er begrüßte die Maßnahmen, die der Vertragsstaat ergriffen hat, um die ununterbrochene Anwendung der Konvention dort sicherzustellen, und begrüßte die Freilassung aller vietnamesischen Flüchtlinge und Einwanderer sowie die Schließung des Gefängnisses »Pillar Point«.

Zu den positiven Aspekten in *Paraguay* zählten die Experten das neue Strafrecht und die graduellen Reformen beim Strafprozeßrecht, die es dem Staat ermöglichen, seinen Verpflichtungen aus der Konvention besser nachzukommen. Zu den neuen Bestimmungen, die beim Strafrecht eingeführt wurden, gehört die Strafbarkeit auch der Folter, die außerhalb des Landes begangen wird. Die angemessene Bestrafung von Folterern des vormaligen diktatorischen Regimes wurde ebenso begrüßt wie die Erziehungs- und Schulungsprogramme für Vollzugsbeamte und Polizisten. Auch Paraguay kennt das Probleme der Mißhandlung von Rekruten in der Armee. Des weiteren monierten die Experten die fortwährende Anwendung der Folter in Polizeirevierern. Sie empfahlen dem Vertragsstaat, einen Ombudsman zu berufen, gegen die Mißhandlung von Rekruten vorzugehen und dafür zu sorgen, daß die Rechte von Folteropfern auf Rehabilitation und Entschädigung gewährleistet sind.

Ermutigend am ersten Bericht *El Salvadors* an den CAT sei die Einsetzung eines öffentlichen Anwalts für den Menschenrechtsschutz und die Förderung von Menschenrechtsprogrammen. Die Sachverständigen begrüßten auch die Einrichtung der Haftrichter, deren Rolle es sei, die

Zustände in den Gefängnissen zu überwachen. Gleichzeitig monierte er jedoch das Fehlen von Gesetzen, die die Entschädigung von Folteropfern festlegen, und von Maßnahmen des Staates zur vollen Rehabilitation der Opfer. Ebenso mangelhaft sei, daß es in El Salvador kein Gesetz gibt, das die Auslieferung von Personen in Länder verbietet, in denen ihnen Gefahr für das Leben oder Folter drohen kann. Der CAT war auch besorgt über Fälle von außergerichtlichen Hinrichtungen, die nach den Friedensabkommen von 1992 erfolgt sein sollen. El Salvador solle die Menschenrechtserziehung der neuen Generation von Vollzugsbeamten und Polizisten fördern und die Zuständigkeit des CAT zur Entgegennahme von Individualbeschwerden anerkennen.

Mit Spannung wurde der – freilich mit einer Verzögerung von fast fünf Jahren gelieferte – erste Bericht der *Vereinigten Staaten* erwartet. Der CAT hob den umfassenden rechtlichen Schutz vor Folter und anderer unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung hervor und die Bemühungen der Behörden um Transparenz. Positiv seien auch die weitgefächerten rechtlichen Entschädigungsmaßnahmen für Opfer der Folter, auch wenn diese nicht in den USA stattgefunden hat. Grund zur Sorge sei die Zahl der Fälle von Mißhandlungen von Bürgern durch die Polizei und in Gefängnissen vorkommende Grausamkeiten. Ein Großteil dieser Mißhandlungen sei auf Diskriminierung zurückzuführen. Auch stellten die Experten sexuelle Übergriffe auf weibliche Häftlinge durch Strafvollzugsbeamte fest sowie erniedrigende Haftbedingungen besonders dieser Gruppe. Nach Ansicht des CAT könne die Anwendung von Elektroschocks und Stühlen, auf denen Häftlinge angeschnallt werden, mit den Bestimmungen des Art. 16 der Konvention (Verbot grausamer Behandlung durch staatliche Bedienstete) kollidieren. Auch sei das extrem strenge Regime in sogenannten Supermaximum-Gefängnissen und die öffentliche Zurschaustellung von Kettensträflingen zu monieren. Der Ausschuß legte den USA nahe, auf Bundesebene das Verbrechen der Folter in Gesetzesform zu bringen sowie alle Vorbehalte und Interpretationen bezüglich der Konvention aufzuheben. Des weiteren solle auf Elektroschocks und Schnallenstühle verzichtet werden. Minderjährige Häftlinge sollten nicht zusammen mit den erwachsenen Gefängnisinsassen untergebracht werden.

Der CAT stellte mit Genugtuung fest, daß es keine Hinweise auf Folterungen in den *Niederlanden* gibt. Er begrüßte auch die Einrichtung einer speziellen nationalen Untersuchungseinheit zur Aufdeckung von Kriegsverbrechen, wobei Folterungen eingeschlossen seien. Positiv sei auch, daß die beiden Überseeterritorien – Aruba und die Niederländischen Antillen – kürzlich die Folter als ein separat strafbares Verbrechen anerkannt haben. Bedenken äußerten die Ausschußmitglieder hinsichtlich von Polizeimaßnahmen in den Niederlanden, vor allem im Blick auf das unrechtmäßige Abtasten von Personen und einen exzessiven Gewalteininsatz bei der Kontrolle von Menschenmengen. Der CAT empfahl dem Vertragsstaat, die Konvention zur Gänze in das nationale Recht zu übernehmen. Trotz einiger Fortschritte sollten weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die be-

klagenswerten Bedingungen im Koraal-Specht-Gefängnis auf den Antillen zu verbessern.

In *Slowenien* sei die Berufung eines Ombudsmann zum Schutze der Menschenrechte und dessen effektive und verantwortliche Arbeit positiv hervorzuheben. Zufriedenstellend sei auch die Tatsache, daß Beweise, die unter Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten erlangt werden, nicht vor Gericht anerkannt werden. Der CAT war besorgt über Meldungen über Mißhandlung und exzessive Gewaltanwendung von Seiten der Polizei gegen Roma und bei Verhaftungen allgemein. Nicht zufriedenstellend seien auch die Bedingungen bei der Unterbringung von Asylsuchenden. Slowenien solle die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um exzessive Polizeigewalt zu verhindern und eine Rechtsprechung ändern, die es in Kauf nimmt, daß Fremde in Länder ausgewiesen werden, in denen ihnen Folter droht.

25. Tagung

Am zweiten Bericht *Armeniens* hoben die Experten die kontinuierlichen Bemühungen der Regierung hervor, ein Regelwerk zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte einschließlich der Folterprävention zu etablieren. Ebenso begrüßt wurde das derzeitige Moratorium bezüglich der Todesstrafe und das Fehlen dieser Strafe im Entwurf für ein neues Strafrecht. Der Ausschuß erkannte als einen Faktor, der die Umsetzung der Konvention erschwert, den wirtschaftlichen Übergangsprozeß an. Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sei der sofortige Zugang zu einem Anwalt, Familienmitgliedern und Ärzten ihrer Wahl zu garantieren; zudem solle die Regierung ein effektives und unabhängiges System der Gefängnisüberwachung einrichten und die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten.

Beim Bericht von *Belarus* waren die Experten erfreut, daß die Regierung sich entschlossen hatte, den Vorbehalt in bezug auf Art. 20 zurückzunehmen sowie Besuche des UN-Sonderberichterstatters zur Meinungsfreiheit respektive zur Unabhängigkeit der Justiz zuzulassen. Auch der Beitritt des Landes zur UN-Flüchtlingskonvention von 1951 sei ein Fortschritt. Mit Besorgnis stellte der CAT jedoch fest, daß die Menschenrechtssituation in Belarus sich verschlechtert habe und es immer wieder zahlreiche Beschwerden über Folterungen und andere inhumane Behandlung durch staatliche Bedienstete oder mit deren Wissen gebe; dies vor allem bei politischen Gegnern der Regierung und friedlichen Demonstranten, von denen einige verschwunden seien. Zu den Empfehlungen des Ausschusses gehörte die Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus, die Schaffung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtskommission mit Untersuchungsvollmacht und die Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz und der Anwälte.

Positiv fielen bei *Australien* die vielen Untersuchungen und Nachforschungen auf, die in den für die Konvention relevanten Belangen sowohl auf der Ebene des Gesamtstaates als auch der einzelnen Bundesstaaten durchgeführt wurden. Des weiteren begrüßten die Experten die Ausweitung der Rehabilitationshilfe für Folteropfer

und die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Folgen der historischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachteile, die die Ureinwohner erfahren, zu mildern. Zu den negativen Aspekten der Menschenrechtssituation zählte der CAT die Beschwerden über den exzessiven Einsatz von Gewalt und die Einschüchterung von Häftlingen durch Polizei- und Strafvollzugsbeamte. Er empfahl dem Vertragsstaat, dafür zu sorgen, daß beschwerdeführende Häftlinge vor Einschüchterungsversuchen geschützt werden. Australien solle seine Bemühungen verstärken, die sozioökonomischen Nachteile abzubauen, die Angehörige der indigenen Bevölkerung überproportional kriminalitätsanfällig machen.

Kanada hat ebenfalls Probleme mit der Behandlung der Ureinwohner. Positiv sei jedoch die Entwicklung von Richtlinien bei der Inhaftierung von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe. Ebenfalls zu den positiven Faktoren an Kanadas drittem Bericht zählte der CAT den breiten rechtlichen Schutz vor Folter und die Transparenz der damit zusammenhängenden Verfahren. Angesichts von Meldungen über den Einsatz von Pfefferspray und Gewalt von Polizeibeamten gegen Demonstranten waren die Experten besorgt. Unerfreulich sei auch die exzessive Inhaftierung von Ureinwohnern und ihre Überrepräsentation in den Haftanstalten. Der Ausschuß empfahl, die Einrichtung eines Untersuchungorgans in Erwägung zu ziehen, das vollmächtig ist, Beschwerden in bezug auf Folter entgegenzunehmen und zu untersuchen. Das Militärpersonal solle weiterhin im Hinblick auf die Konvention und generell in Menschenrechtsfragen geschult werden. Kanada solle auch dafür Sorge tragen, daß Personen – selbst wenn sie kriminell sind oder ein Sicherheitsrisiko darstellen –, nicht an einen anderen Staat ausgeliefert werden, wenn dort die Gefahr der Folter besteht.

Kamerun hat nach Ansicht des CAT bemerkenswerte Anstrengungen unternommen, um Gesetz und Praxis mit der Konvention in Übereinstimmung zu bringen. Auch habe das Land eingewilligt, den Sonderberichterstatter über die Folter und Inspektoren des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu empfangen sowie mit dem Rwanda-Strafgerichtshof zusammenzuarbeiten. Dennoch scheinen in Kamerun noch Folter und Inhaftierungen im Auftrag der Exekutive weit verbreitet zu sein. Kamerun solle dafür Sorge tragen, daß eine Untersuchungshaft nur in absolut notwendigen Situationen angeordnet wird, daß die Verwaltung der Gefängnisse nicht mehr vom Innenministerium, sondern vom Justizministerium übernommen wird und daß allen Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen und Folter nachgegangen wird.

Zu den positiven Aspekten am dritten Bericht *Guatemalas* zählte, daß die Regierung dem Menschenrechtsschutz eine zentrale Rolle einräumen und die Justizverwaltung reformieren will, um die Tradition der Strafflosigkeit zu überwinden. Die Experten begrüßten auch die Schaffung einer einheitlichen nationalen Polizei und die Durchführung eines Programms zur Modernisierung des Gefängniswesens. Generell waren die Ausschußmitglieder aber besorgt über die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Guatemala, auch im Hinblick auf

Folter, seit dem letzten Bericht. Negativ sei auch die weiterhin vorherrschende Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen aus der Zeit des bewaffneten Konflikts und danach. Guatemala solle die Bestimmungen aufheben, die es der Armee erlauben, in Angelegenheiten, die die öffentliche Sicherheit und die Justiz betreffen, einzugreifen. Eingesetzt werden sollten je eine unabhängige Kommission, die Entführungen und das Verschwindenlassen von Personen untersucht und die Täter vor Gericht bringt beziehungsweise das Verhalten der Polizei überwacht und untersucht. □

Arbeitsmigrantinnen

MONIKA LÜKE

Frauenrechtsausschuß: 22. und 23. Tagung – Niedriglohngruppen, häusliche Gewalt und Frauenhandel – Frauenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern – Teilerfolge durch Frauenförderprogramme

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lüke, Lob der Quote, VN 5/2000 S. 184ff., fort.)

Anders als andere Menschenrechtsgruppen, die in Genf tagen und dies wegen der Schwierigkeiten der Beteiligung für kleine Länder beklagen, konnte der *Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)* die beiden Zusammenkünfte des Jahres 2000 am Sitz der Vereinten Nationen abhalten. Es wird überlegt, eine der nächsten Tagungen statt in New York beispielsweise in der asiatisch-pazifischen Region zu veranstalten. Die 23 Expertinnen (Zusammensetzung des Gremiums: VN 4/2000 S. 160) begutachteten während der beiden Sitzungsperioden (22. Tagung: 17.1.-4.2.; 23. Tagung: 12.-30.6.2000) insgesamt 15 Staatenberichte.

Bei Abschluß der 23. Tagung hatte das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 165 Vertragsparteien. Das im Herbst 1999 von der UN-Generalversammlung angenommene Fakultativprotokoll (Text: VN 4/2000 S. 145f.), mit dem Einzelpersonen oder Personengruppen die Möglichkeit der Beschwerde an den CEDAW eröffnet wird, konnte zum gleichen Zeitpunkt erst fünf Ratifikationen verzeichnen, erreichte aber bald darauf die erforderliche Mindestzahl von zehn und trat am 22. Dezember 2000 in Kraft.

22. Tagung

Bei der Erörterung der acht auf der 22. Tagung behandelten Staatenberichte stellten die Expertinnen fest, daß Frauen im öffentlichen Leben und im Erwerbsprozeß unterrepräsentiert sind und in traditionellen Rollen festgehalten werden. Deshalb hält der Ausschuß die positive Diskriminierung in Form von Quotenregelungen für erforderlich. Weitere Probleme stellen die Ausbreitung des Frauenhandels und die Gewalt gegenüber Frauen dar.

In *Indien* hat das Oberste Gericht durch seine Rechtsprechung wesentlich zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots beigetragen. Obwohl die Politik der Regierung

die Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben fördert, bleiben Frauen in Justiz und Verwaltung weiterhin unterrepräsentiert. Es bedarf grundlegender gesetzlicher Reformen, bevor eine vollständige rechtliche Gleichstellung erreicht ist. Diesbezüglich fordern die Expertinnen eine Sanktionierung der indirekten Diskriminierung, die auch vor Benachteiligungen vor allem am Arbeitsplatz schützt. Die wirtschaftliche Ausbeutung der Frauen erreicht zuweilen die Dimension der Schuldknechtschaft. Des weiteren erschweren die Verarmung weiter Gesellschaftsschichten und das Kastensystem die Realisierung der Frauenrechte erheblich. Traditionen schließen oft die Billigung der Gewalt gegen Frauen ein. Indien gehört zu den Ländern mit der höchsten Mütter- und Säuglingssterblichkeit. Weibliche Föten werden häufig gezielt abgetrieben, weil Mädchen gesellschaftlich weit weniger anerkannt sind als Jungen. Obwohl laut Verfassung ein Recht auf Schulbildung besteht, wird dieses für Mädchen nur lückenhaft umgesetzt. Gesetzliche Maßnahmen, darunter die Verpflichtung, Geburt und Heirat staatlich registrieren zu lassen, könnten dazu beitragen. Kinderarbeit, Mädchenhandel, sexuelle Ausbeutung von Mädchen und die zwangsweise Verheiratung von Kindern zu verhindern.

Lückenhaft ist der Bericht *Myanmars*. Es steht jedoch fest, daß die betrübliche Menschenrechtssituation auch die Frauen betrifft. Ungeachtet gesetzlicher Reformen arbeiten zahlreiche Frauen im informellen Sektor in Zwangsarbeitsverhältnissen. Frauen haben nur beschränkten Zugang zum staatlichen Bildungssystem, insbesondere die höheren Schulen bleiben ihnen in der Praxis häufig verschlossen. Die Müttersterblichkeit ist hoch.

Jordaniens Frauenförderprogramme, die vor allem die Bildung der Frauen verbessert haben, wurden gelobt. Die weiblichen Funktionsträger bleiben aber deutlich unterrepräsentiert. Nur 13,6 vH der Arbeitnehmer sind Frauen, was eher soziale als normative Ursachen hat. Noch immer erschweren die in der Gesellschaft verwurzelten traditionellen Rollenbilder die Verwirklichung der Frauenrechte. Gewalt gegen Frauen ist nicht nur im häuslichen Bereich weit verbreitet. Polygamie bleibt weiterhin erlaubt; Frauen dürfen nicht allein über ihren Aufenthalt entscheiden oder verreisen; sie haben kein Anrecht auf einen eigenen Paß. Diese diskriminierenden Regelungen sollten nach Auffassung des CEDAW reformiert werden. Daneben fordert er, daß das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot auch ausdrücklich geschlechterspezifische Benachteiligungen sanktionieren muß.

In *Kongo (Demokratische Republik)* wird die Umsetzung der Konvention maßgeblich durch den andauernden Bürgerkrieg erschwert. Frauen und Mädchen werden häufig Opfer von Vergewaltigungen durch marodierende Truppen. Zahlreiche Frauen sind auf der Flucht und leben unter der Armutsgrenze. Weite Bevölkerungskreise folgen einem traditionellen Rollenverständnis. Daher werden Mädchen geschlechtlich verstümmelt; Frauen werden zu Eheschließungen gezwungen oder in Leviratsehen verheiratet und müssen bei der Eheschließung eine Mitgift erbringen, während den Männern die Polygamie erlaubt bleibt. Das Familien-

recht, das Strafrecht und auch das Arbeitsrecht enthalten diskriminierende Bestimmungen. Mädchen besuchen häufig keine Schule, so daß nur wenige Frauen lesen und schreiben können. Im Erwerbsleben werden die Frauen faktisch und rechtlich diskriminiert. Zahlreiche Frauen und auch Kinder, die ihren Lebensunterhalt durch Prostitution verdienen, sind besonders von der epidemischen Ausbreitung der Immunschwächekrankheit Aids betroffen. Defizite im Gesundheitswesen tragen zur hohen Mütter- und Kindersterblichkeit bei.

In *Burkina Faso* schreiben Verfassung und Familienrecht mittlerweile die Gleichberechtigung der Geschlechter vor. Die geschlechtliche Verstümmelung von Frauen wird strafrechtlich sanktioniert. Jedoch behindern traditionelle Praktiken, der niedrige Bildungsstand der Frauen und vor allem die geringe Wirtschaftskraft des Landes noch immer die Verwirklichung der Frauenrechte. Das betrifft insbesondere die ländlichen Gebiete, die den überwiegenden Teil des Landes ausmachen. Die gesundheitliche Versorgung ist hier besonders defizitär, was zu einer hohen Kinder- und Müttersterblichkeit beiträgt. Frauen sind im öffentlichen Leben nahezu nicht vertreten. Im Erwerbsleben unterliegen sie entgegen dem gesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatz noch immer diskriminierender Behandlung.

Bei der Begutachtung der Lage in *Deutschland* – gleichzeitig behandelt wurden der zweite, dritte und vierte Bericht – begrüßten die Expertinnen die Aufnahme der Frauenförderung als Staatsziel in Art. 3 des Grundgesetzes und die strafrechtliche Sanktionierung der Vergewaltigung in der Ehe. Trotz der zahlreichen Frauenförderprogramme bleiben die Frauen in den neuen Ländern hinter dem Stand in den westlichen Bundesländern zurück. Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR sind Frauen überproportional von der Arbeitslosigkeit betroffen. Bisher haben die staatlichen Frauenförderprogramme weder im Osten noch im Westen Deutschlands in der Praxis zur Herstellung der Gleichberechtigung geführt. Tatsächlich bleiben Frauen im Erwerbsleben bei Stellenvergabe und Bezahlung weiterhin benachteiligt. Die Tatsache, daß Frauen trotz ihres vergleichsweise hohen Bildungsgrads im Schnitt nur etwa drei Viertel des Männereinkommens verdienen und daneben mehr als die Hälfte der Arbeitslosen stellen, läßt eine indirekte Diskriminierung vermuten. Die Betätigung der Frauen im Erwerbsleben wird durch den Mangel an Kindergartenplätzen erschwert. Nach Ansicht der Expertinnen muß insofern das Bewußtsein der Entscheidungsträger in Justiz, Verwaltung und Politik für die Belange der Frauen geschärft werden. Auch in Deutschland wird die Emanzipation der Frau durch ein traditionelles Rollenverständnis erschwert, wozu teilweise auch die Medien beitragen. Noch immer wird ein Großteil der familiären Aufgaben durch die Frauen ausgeführt. Die wirtschaftlichen und sozialen Nachteile von ausländischen Frauen werden durch ausländerfeindliche Stimmungen und Aktionen in Teilen der Bevölkerung verstärkt. Insbesondere die Situation der Asylbewerberinnen ist verbesserungsbedürftig. Den Ausschußmitgliedern liegen Berichte über Fälle von Frauen- und Mädchenhandel vor. Das deutsche Arbeits- und So-

zialrecht diskriminiert Frauen, die zulässigerweise ihren Erwerb in der Prostitution finden. Die Frauen in *Belarus* sind häufig in besonderem Maße von der im Land verbreiteten Armut und Arbeitslosigkeit betroffen, die durch den Übergang zur Marktwirtschaft verursacht werden. Ungeachtet guter beruflicher Qualifikation arbeiten Frauen häufig im Niedriglohnssektor. Die Regierung verfolgt keine gezielte Frauenförderpolitik, was mit dazu beiträgt, daß Frauen im öffentlichen Leben unterrepräsentiert bleiben. Eine paternalistische Politik, nach der sich der Staat eher als sozialer Dienstleister denn als Rechtsbewahrer sieht, stärkt traditionelle Rollenbilder und verhindert die Emanzipation der Frau. Auch in *Belarus* sind Frauen häufig Opfer der Gewalt in Familie oder Gesellschaft. Weitere Probleme erzeugt der Anstieg von Frauenhandel und Prostitution. Grundsätzlich weit fortgeschritten ist die Realisierung der Frauenrechte in *Luxemburg*. Ein in der Gesellschaft verbreitetes traditionelles Rollenverständnis wirkt allerdings hinderlich. Außerdem verankert die luxemburgische Verfassung nicht ausdrücklich das Prinzip der Gleichberechtigung der Geschlechter. Faktisch leiden die Frauen unter Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt, nicht zuletzt hinsichtlich der Entlohnung.

23. Tagung

Es hatte mehr als nur symbolische Bedeutung, daß sich die 23. Tagung des CEDAW unmittelbar an die unter dem Motto ›Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert‹ stehende 23. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (vgl. Christa Wichterich, Von der Mühe der frauenpolitischen Ebenen. Fünf Jahre nach Beijing: Sondergeneralversammlung in New York, VN 4/2000 S. 121ff.) anschloß. Allerdings mußten die Expertinnen mit Bedauern feststellen, daß entgegen den Zielvorgaben der Weltfrauenkonferenz von 1995 eine universelle Ratifikation der Konvention bis zum Jahre 2000 nicht erreicht werden konnte. In seiner allgemeinen Diskussion hielt der CEDAW zudem fest, daß die Frauen im öffentlichen Leben weiterhin deutlich unterrepräsentiert bleiben. Die Ausschußmitglieder äußerten Besorgnis über die hohe Mütter- und Kindersterblichkeit in den Entwicklungsländern.

In *Kamerun* verhindern neben traditionellen Bräuchen und Praktiken diskriminierende gesetzliche Bestimmungen die vollständige Umsetzung des Übereinkommens. Die Frauen sind in der Regel schlechter ausgebildet als die Männer und im öffentlichen Leben deutlich unterrepräsentiert. Der Anwendung von Gewalt gegen Frauen und der Beschneidung von Mädchen wird nicht wirkungsvoll entgegengetreten. Zahlreiche Frauen versuchen der Verarmung zu entgehen, indem sie sich in die Prostitution flüchten. Aids nimmt epidemische Ausmaße an und trägt zur hohen Frauen- und Kindersterblichkeit bei.

Obwohl die Verfassung von *Moldau* die Benachteiligung von Frauen sanktioniert, spiegelt das Verbot nicht vollständig den Diskriminierungstatbestand der Konvention wider, der sich auch auf indirekte Benachteiligungen erstreckt.

Es ist unklar, welchen Status das Übereinkommen in der moldauischen Rechtsordnung besitzt und ob die in ihm verbürgten Rechte unmittelbar vor staatlichen Gerichten einklagbar sind. Die Rechtslage ist nicht immer konventionsgemäß. Zusätzlich erschwert ein traditionelles gesellschaftliches Rollenverständnis die Situation der Frauen: sie sind im öffentlichen Leben deutlich unterrepräsentiert und arbeiten im Erwerbsprozeß vorrangig in den Niedriglohngruppen, obwohl ihr Bildungsstand hoch ist. Frauen sind in Gesellschaft und Familie häufig von Gewalt bedroht. Die Fälle von Frauenhandel und sexueller Ausbeutung mehren sich.

In *Litauen* sind die Frauen überproportional vom Restrukturierungsprozeß in Verbindung mit dem Übergang zur Marktwirtschaft betroffen. Die Verarmung der weiblichen Bevölkerung hat zugenommen. Sowohl die wirtschaftliche Übergangsphase als auch ein traditionelles gesellschaftliches Rollenverständnis erschweren eine gleichberechtigte Position der Frau im Erwerbsleben. Frauen werden vorwiegend in unteren Positionen und zu niedrigen Löhnen beschäftigt. Im öffentlichen Leben sind die Frauen stark unterrepräsentiert. Gewalt gegen Frauen speziell im häuslichen Bereich ist auch in *Litauen* an der Tagesordnung. Die Frauen haben nur in unzureichendem Maße Zugang zu Verhütungsmitteln und sind besonders von Tuberkulose und psychischen Krankheiten betroffen, welche im Anstieg begriffen sind. Der Staat vernachlässigt die speziellen Bedürfnisse älterer Frauen.

Die Sanktionen gegen *Irak* beeinträchtigen auch die wirtschaftliche und soziale Lage der Frauen und erschweren dadurch die Verwirklichung der Konventionsrechte. Dessen ungeachtet unternehmen die staatlichen Stellen keine ausreichenden Bemühungen, um die Vorgaben der Konvention in die irakische Rechtsordnung umzusetzen. Auch das traditionelle Rollenverständnis verhindert eine gleichberechtigte Stellung der Frau. Die in der Gesellschaft verbreitete Gewalt gegen Frauen kulminiert in sogenannten Ehrenmorden. Im politischen Leben sind Frauen unterrepräsentiert. Die Staatsangehörigkeit der Frau richtet sich nach der Nationalität des Vaters beziehungsweise Mannes. Der weibliche Bildungsstand ist gering; viele Frauen sind Analphabetinnen. Im Erwerbsleben sind die Frauen unterrepräsentiert und arbeiten vorwiegend in Niedriglohngruppen oder zu geringeren Löhnen als ihre männlichen Kollegen. Nicht allein als Folge der Sanktionen bietet das staatliche Gesundheitssystem noch nicht einmal eine Mindestversorgung. Dementsprechend hoch ist die Müttersterblichkeit.

Österreich hat im Berichtszeitraum gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen verabschiedet. Andererseits hat die Regierung das Frauenministerium abgeschafft. Frauen sind im politischen Leben unterrepräsentiert. Die Situation der ausländischen Frauen ist zuweilen nicht konventionsgemäß: Arbeitsmigrantinnen stoßen bei der Bewerbung um eine Arbeitserlaubnis auf größere Schwierigkeiten als ihre männlichen Kollegen. Geschlechtliche Verstümmelung durch Beschneidung und geschlechtsspezifische Verfolgung sollten als Asylgründe anerkannt werden. Obwohl die österreichische Regierung bereits Maßnahmen

gegen den Frauenhandel ergriffen hat, nutzen Schlepperorganisationen das Land noch immer als Aktionsraum. Die Schulbildung der Frauen ist im Durchschnitt geringer als die der Männer. Im Erwerbsleben arbeiten vorwiegend Frauen in den Niedriglohngruppen. Darüber hinaus ermitteln die Expertinnen eine durchschnittliche Lohndiskrepanz zwischen Frauen und Männern, was auf eine indirekte Diskriminierung schließen läßt. Die renten- und sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von älteren alleinstehenden Frauen genügen häufig nicht, um einen angemessenen Lebensstandard aufrechtzuerhalten.

In *Kuba* hat sich die Vertretung der Frauen im öffentlichen Leben erheblich verstärkt, jedoch bleiben sie im Erwerbsleben unterrepräsentiert. Der Bildungsstand der Frauen ist hoch, und ihre gesundheitliche Versorgung durch staatliche Stellen in der Regel zufriedenstellend. Aber auch in *Kuba* wirken sich der Männlichkeitskult und in der Gesellschaft verbreitete traditionelle Rollenvorstellungen hinderlich aus. Der CEDAW bedauert, daß der Bericht Havannas die Problemfelder Gewalt gegen Frauen und Verbreitung der Prostitution nicht anspricht.

Für die Frauen in *Rumänien* erschwert der Übergang zur Marktwirtschaft die Verwirklichung ihrer Rechte insbesondere auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und im Erwerbsprozeß. Die Erwerbsquote der Frauen sinkt, und Frauen sind stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als ihre männlichen Kollegen. Sie arbeiten vorwiegend in den Niedriglohngruppen oder unbezahlt in der Familie. Insbesondere älteren Frauen droht die Verarmung. Zahlreiche ältere Frauen und solche, die in ländlichen Gebieten leben, sind Analphabetinnen. Obwohl das Übereinkommen formal in die rumänische Rechtsordnung inkorporiert ist und gegenüber staatlichen Gesetzen Vorrang genießt, bleiben die Reformbemühungen der Regierung im Tatsächlichen unzureichend. Die Gesellschaft wird durch ein traditionelles Rollenverständnis geprägt, das mit zur Unterrepräsentation der Frauen im öffentlichen Leben beiträgt. Gewalt gegen Frauen und der Frauenhandel sind im Anstieg begriffen. Häusliche Gewalt wird bisher nicht strafrechtlich sanktioniert. □

Aidswaisen

MONIKA LÜKE

Rechte des Kindes: 23.-25. Tagung des Ausschusses – Körperliche Züchtigung oft noch üblich – Defizite im Justizwesen – Häusliche Gewalt – Vernachlässigung von Kindern mit Behinderungen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Monika Lüke, Mädchen als Opfer fragwürdiger Traditionen, VN 5/2000 S. 187ff., fort.)

191 Vertragsstaaten und damit mehr Mitglieder als die Vereinten Nationen weist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes auf. Diese Konvention ist weiterhin das mit Abstand populärste menschenrechtliche Vertragswerk. Irrig wäre indes die Annahme, daß der universellen Zustimmung weltweit eine gleichermaßen

umfassende Verbesserung der Lage der Kinder entspräche. Dies wird anhand der Arbeit des Ausschusses für die Rechte des Kindes (CRC) deutlich. Im Jahre 2000 traten die zehn Mitglieder des Gremiums (Zusammensetzung: VN 4/2000 S. 160) dreimal zusammen: vom 10. bis 28. Januar (23. Tagung), vom 15. Mai bis zum 2. Juni (24. Tagung) und vom 18. September bis zum 6. Oktober (25. Tagung). Die Sitzungsstunden wurden in Genf abgehalten.

Die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. Mai 2000 verabschiedeten und am 5. Juni des gleichen Jahres in New York zur Unterzeichnung aufgelegten beiden Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen, die die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten respektive den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie betreffen (Text: VN 4/2000 S. 146ff.), sind noch nicht in Kraft.

23. Tagung

Im Rahmen seiner allgemeinen Aussprache entschied der CRC, die Arbeit an einer Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 29 des Übereinkommens (Erziehungsziele) aufzunehmen. Bei der Diskussion der acht im Januar begutachteten Staatenberichte stellte der Ausschuss fest, daß traditionelle Vorstellungen die Lage der Kinder erschweren. Im Widerspruch zu den Vertragsbestimmungen werde die körperliche Züchtigung häufig als sozialadäquates Erziehungsmittel angesehen. Besorgnis erregt die weite Verbreitung von Kinderarbeit. Weitere Defizite bestehen oft im Justizwesen und bei der Registrierung von Geburten. Kinder mit Behinderungen werden oftmals vernachlässigt.

In *Indien* besitzen zahlreiche Institutionen ein Mandat für die Verwirklichung der Kinderrechte, die in Gesetzen einschließlich dem Verfassungsrecht niedergelegt sind; gleichwohl stehen die Rechtsnormen nicht vollständig im Einklang mit den Konventionsvorgaben. Die verbreitete Armut, Naturkatastrophen, das Kastensystem und traditionelle Bräuche wirken zum Nachteil der Kinder. Weibliche Föten werden gezielt abgetrieben und Mädchen unmittelbar nach der Geburt getötet. Mädchen wird nur unzureichende Schulbildung gewährt, statt dessen werden sie in frühe Ehen gezwungen. Die Strafmündigkeit ist auf sieben Jahre festgesetzt; auch gegenüber Minderjährigen darf die Todesstrafe verhängt werden. Kinder werden zusammen mit Erwachsenen in überfüllten Gefängniszellen festgehalten. In Familie und Schule, aber auch in Polizeistationen und anderen staatlichen Einrichtungen unterliegen Kinder häufig Mißhandlungen und körperlichen Züchtigungen bis hin zu Folterungen. Die gesundheitliche Versorgung von Kindern mit Behinderungen sowie von solchen, die in den ländlichen Gebieten leben, ist besonders schlecht. Das Bildungssystem ist lückenhaft; qualifizierte Lehrer fehlen vor allem in den ländlichen Gebieten. Kinderarbeit ist weit verbreitet. Die sexuelle Ausbeutung von Mädchen und der Mädchenhandel stellen Probleme dar, die insbesondere die unteren Kasten betreffen.

Der mehrjährige Bürgerkrieg in *Sierra Leone* hat die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung erheblich verschlechtert. Mit größter

Besorgnis registriert der CRC, daß zahlreiche Kinder als Soldaten an den Kampfhandlungen teilnehmen. Diese Kinder sind in erheblichem Maße traumatisiert; andere haben durch den Konflikt ihre Eltern verloren oder sind aus ihren Heimatregionen vertrieben worden. Die Experten heben lobend hervor, daß die Friedensvereinbarung von Lomé ausdrücklich auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes verweist. Zu den konventionswidrigen traditionellen Bräuchen gehören die Beschneidung von Mädchen und ihre Zwangsverheiratung. Weithin wird die körperliche Züchtigung als Erziehungsmittel eingesetzt. Insbesondere in den ländlichen Gebieten fehlt ein flächendeckendes Grundschulsystem. Viele Kinder verlassen die Schule frühzeitig. Kinderarbeit und sexuelle Ausbeutung sind weit verbreitet.

In *Costa Rica* haben zahlreiche gesetzliche Reformmaßnahmen die Situation verbessert. Jedoch stellt der Staat nach Ansicht der Experten insbesondere für die ländlichen Gebiete zu wenig finanzielle und personelle Ressourcen zur Verwirklichung des Übereinkommens zur Verfügung. Kinder- und Müttersterblichkeit bleiben hoch. Die Qualität des Erziehungswesens ist schlecht. Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierungen gegenüber Einwanderern, vorzugsweise nicaraguanischen Familien, und die Marginalisierung von indigenen Familien sowie von Staatsbürgern afrikanischer Herkunft schaden den Kindern aus diesen Gruppen. Die körperliche Züchtigung wird sozial akzeptiert und in Schulen und Familien weiterhin als Erziehungsmittel eingesetzt. Große Probleme stellen Kinderarbeit, sexuelle Ausbeutung und Sex-tourismus dar. Defizite bestehen auch im Justizwesen, das viele Kinder unverhältnismäßig hart bestraft.

Die ehemalige jugoslawische Republik *Mazedonien* hat Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinder- und Müttersterblichkeit erzielt. Mazedonien verfolgt eine ›Drei-Kinder-Politik‹ mit der Folge, daß Familien mit mehr als drei Kindern bei der Zuteilung von Sozialleistungen benachteiligt werden. Trotz der staatlichen Registrierungspflicht melden insbesondere Angehörige der Roma-Minderheit die Geburten ihrer Kinder nicht an. Auch in Mazedonien gilt in Schulen und Familien die körperliche Züchtigung noch immer als Erziehungsmittel. Ein beträchtlicher Teil der Kinder besucht keine Schule, vor allem Mädchen und Roma.

Auch in *Armenien* wird die Situation der Kinder durch den Übergang zur Marktwirtschaft erschwert. Ungeachtet der gesetzlichen Reformmaßnahmen steht die Rechtslage im Land nicht vollständig im Einklang mit den Vorgaben des Übereinkommens, beispielsweise in bezug auf das Mindestalter zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die Experten bemerken zudem einen Widerspruch zwischen Recht und Praxis. Im Alltag werden Mädchen, Kinder mit Behinderungen oder solche, die in ländlichen Gebieten oder unter der Armutsgrenze leben, häufig benachteiligt. Behinderte Kinder werden in staatlichen Institutionen festgehalten. Andere Kinder leben auf der Straße. Drogen- und Tabakkonsum bei Kindern nehmen zu. Die gesundheitliche Versorgung verschlechtert sich; auch der Standard im Bildungswesen sinkt. Zahlreiche Kinder verlassen die Schule frühzeitig und

gehen einer Erwerbstätigkeit im informellen Sektor nach. Es fehlen spezielle Gesetze für jugendliche Straftäter.

Die ungleichen Einkommensverhältnisse und die Armut weiter Bevölkerungskreise beeinträchtigen die Lebensverhältnisse der Kinder in *Peru*. Gesetzliche Defizite bestehen im Justizsektor, wo die Altersgrenze für die Straffälligkeit hinter dem Standard des Übereinkommens zurückbleibt. Trotz staatlicher Förderprogramme werden Mädchen, Kinder, die zu den indigenen Bevölkerungsgruppen gehören, und Kinder im Hochland und in Amazonien häufig benachteiligt. Für diese Kinder ist die gesundheitliche Versorgung besonders schlecht und Unterernährung häufig. Entgegen den Vorgaben der Konvention haben die Kinder aus den indigenen Familien nur selten die Möglichkeit, zweisprachigen Unterricht zu erhalten.

Die Qualität der gesundheitlichen Versorgung der Kinder in *Grenada* wird von den Sachverständigen gelobt. Allerdings erschweren Programme der Strukturanpassung, zunehmende Arbeitslosigkeit, Verarmung und Naturkatastrophen die Verwirklichung des Übereinkommens. Die gesetzlichen Reformen haben die Rechtslage bisher nicht vollständig in Einklang mit den Vorgaben zu bringen vermocht. Beispielsweise liegt mit sieben Jahren das Alter für den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit unter dem Standard. Auch sonst genießen minderjährige Straftäter keine angemessene Behandlung durch das staatliche Justizwesen. Körperliche Züchtigung ist als Erziehungsmittel erlaubt. Uneheliche Kinder und Kinder mit Behinderungen werden benachteiligt. Die Zahl der minderjährigen Mütter ist hoch.

Südafrika hat zur Verbesserung der Lage der Kinder zahlreiche Reformen – unter Einschluß von Verfassungsänderungen – vorgenommen. Doch wirkt das Erbe der Apartheid noch in Gestalt von beträchtlichen wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, durch Arbeitslosigkeit und Armut fort. Auch Kinder leiden unter der Brutalität der Polizei; im häuslichen Bereich werden sie oft Opfer von Mißhandlungen, Mißbrauch und Gewalt. Das südafrikanische Recht läßt die körperliche Züchtigung als Erziehungsmittel zu. Für Adoptionen fehlen ausreichende Regelungen. Die traditionelle Praxis der Beschneidung und der Ritus zum Nachweis der Jungfräulichkeit belasten die Gesundheit der Kinder zusätzlich. Entgegen den Standards der ILO stehen zahlreiche Kinder zwischen zehn und 14 Jahren bereits im Erwerbsleben. Die zunehmende Umweltverschmutzung belastet auch die Kinder. Drogenkonsum, Kinderhandel und die sexuelle Ausbeutung von Mädchen nehmen zu. Kinder mit Behinderungen genießen keinen ausreichenden Schutz.

24. Tagung

Der CRC setzte seine Arbeit an einer Allgemeinen Bemerkung zu Art. 29 fort. Unter Würdigung der auf dieser Tagung behandelten neun Staatenberichte wurde festgestellt, daß Kinder aus marginalisierten Gruppen erheblichen Benachteiligungen unterliegen. In zahlreichen Staaten gibt es kein sachgerechtes Adoptionsrecht.

Defizite bestehen auch im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit.

Die strenge Interpretation der islamischen Religionsgesetze in *Iran* behindert die Umsetzung des Übereinkommens. Insbesondere Mädchen, uneheliche Kinder und Kinder aus ethnischen Minderheiten werden durch die bestehenden Gesetze und Bräuche diskriminiert. Häufig verlassen die Mädchen die Schule vorzeitig und werden zwangsweise verheiratet. Die islamischen Gesetze sehen verschiedene Formen der körperlichen Züchtigung vor. Die Justiz gewährt jugendlichen Straftätern keine gesonderte Behandlung; auch Personen unter 18 Jahren unterliegen konventionswidrig der Todesstrafe. In den großen Städten leben und arbeiten zahlreiche Kinder auf der Straße oder sind in sklavenähnlichen Verhältnissen in Haushalt, Landwirtschaft oder Fabriken beschäftigt.

Die neue Verfassung *Georgiens* sowie verschiedene andere Reformgesetze haben die Rechtslage der Kinder erheblich verbessert. Unzureichende Regelungen im Adoptionswesen erleichterten den Kinderhandel. Weiter erschweren die strukturellen Anpassungsprobleme sowie die politische Instabilität die Realisierung der Konventionsvorgaben. Zahlreiche Kinder leben unterhalb der Armutsgrenze. Kinder in ländlichen Regionen, Straßen- und Flüchtlingskinder und Kinder der ärmeren Bevölkerungsschichten werden diskriminiert. Die Betreuung von Kindern in staatlichen Einrichtungen ist unzureichend. Insgesamt ist die gesundheitliche Versorgung schlecht; Mütter- und Kindersterblichkeit sind hoch. Häusliche Gewalt, Vernachlässigung und Kindesmißbrauch nehmen zu. Die Situation im Bildungswesen verschlechtert sich zusehends; zahlreiche Kinder verlassen frühzeitig die Schule.

Der Mangel an Wasser sowie die wirtschaftlichen Reformmaßnahmen erschweren die Verwirklichung der Kinderrechte in *Jordanien*. Zudem beeinträchtigt eine konservative Interpretation des Korans die Umsetzung des Übereinkommens. Mit sieben Jahren ist die Mindestgrenze für die strafrechtliche Verantwortlichkeit niedriger als im Vertragswerk vorgesehen. Mädchen, uneheliche Kinder und die Kinder in den palästinensischen Flüchtlingslagern werden benachteiligt. *Jordanien* wird von den Experten ermahnt, verstärkt Maßnahmen zur Betreuung minderjähriger Flüchtlinge, insbesondere von unbegleiteten Kindern, zu unternehmen, so zur Förderung der Familienzusammenführung oder zur Vermeidung von Staatenlosigkeit. In den Städten leben zahlreiche Kinder auf der Straße. Die verbreitete Gewalt gegen Frauen wirkt sich schädlich auf die Kinder aus. Kinder mit Behinderungen erfahren keine angemessene Behandlung. Schutzmaßnahmen zugunsten minderjähriger Erwerbstätiger, die oft unter unzumutbaren Bedingungen arbeiten, sind nicht vorhanden.

In *Norwegen* hat sich die Einrichtung des Amtes eines Ombudsmann positiv auf die Situation der Kinder ausgewirkt. Im Staatshaushalt werden großzügig Mittel zur Förderung von Kindern im Lande selbst und für die Entwicklungshilfe zugunsten von Kindern bereitgestellt. Andererseits nehmen psychosomatische Probleme bei Kindern in *Norwegen* zu, und die Zahl der Selbstmorde steigt. Bisher wird diesen Ent-

wicklungen nur in unzureichendem Maße mit medizinischer Versorgung begegnet. Die Lage minderjähriger Asylbewerber ist problematisch; die Verfahren verlaufen schleppend und ohne angemessene Beteiligung der Kinder. Zuweilen wird den Kindern während des Verfahrens nicht die Möglichkeit zum Schulbesuch gegeben.

Der Übergang zur Marktwirtschaft mit den damit verbundenen Struktur Anpassungsproblemen verursacht erhebliche wirtschaftliche und soziale Herausforderungen für *Kirgisistan*, die auch die Kinder speziell in den ländlichen Gemeinden betreffen. Das Sozialsystem beschränkt seine Leistungen auf kirgisische Staatsangehörige, die ordnungsgemäß in ihren Gemeinden angemeldet sind. Ausländer zahlen auch höhere Gebühren für medizinische Leistungen, deren Standard sich zusehends verschlechtert. Die Zahl der schwangeren Jugendlichen steigt und damit auch die Zahl der illegalen Abtreibungen. Aids und Geschlechtskrankheiten sind im Land verbreitet. Kinder werden vermehrt von ihren Familien mißhandelt oder ausgesetzt; Kinder mit Behinderungen werden in staatliche Institutionen abgeschoben, wo sie nur notdürftig versorgt werden. Zahlreiche Kinder verlassen die Schule vorzeitig. Sie leben dann entweder auf der Straße oder arbeiten im informellen Sektor beziehungsweise unter unzumutbaren Bedingungen in der Tabakindustrie oder in Bergwerken. Drogenhandel, sexuelle Ausbeutung und die Fälle von Frauenhandel nehmen zu. Fehlende Regelungen im Adoptionswesen erleichtern den Kinderhandel. Straffällige Jugendliche werden häufig unverhältnismäßig hart bestraft.

Die Folgen eines mehr als zwei Jahrzehnte dauernden, überaus brutalen Bürgerkriegs beeinträchtigt das Leben der Kinder in *Kambodscha*. Das Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahre 1996 ermöglicht die Diskriminierung von Kindern, die nicht von den Khmer abstammen, und führt zu Staatenlosigkeit beträchtlicher Bevölkerungskreise, obwohl sie in *Kambodscha* gebürtig sind. Die epidemische Ausbreitung der Immunschwächekrankheit Aids betrifft auch Kinder, die über ihre Mütter infiziert wurden und als Waisen zurückbleiben. Der Bürgerkrieg hat zahlreiche Kinder zu Krüppeln gemacht, ohne daß der Staat eine adäquate Betreuung zur Verfügung stellt. Eine Schulpflicht besteht nicht; ein flächendeckendes Netz von Schulen ist im Land nicht vorhanden. Statt dessen gehen viele Kinder einer Erwerbstätigkeit nach. Fälle von Kindesmißhandlungen und insbesondere von sexuellem Mißbrauch breiten sich aus. Im Justizwesen erfahren Kindern keine gesonderte Behandlung.

In *Malta* ist die Konvention bisher nicht vollständig in die Rechtsordnung übernommen worden. Kinder mit Behinderungen sind mit einem sozialen Stigma behaftet, was ihre gesellschaftliche Integration erschwert. Die Zahl der minderjährigen Schwangeren steigt. Unter Jugendlichen treten zunehmend psychosomatische Erkrankungen auf. Es gibt eine beträchtliche Zahl von jugendlichen Analphabeten. Obwohl im Einklang mit dem Übereinkommen Kinderarbeit gesetzlich verboten ist, ist es nicht unüblich, daß Kinder in Familienunternehmen oder in der Touristikbranche einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der CRC vermerkt positiv, daß *Malta* ein spezielles Rehabilitationsprogramm für

straffällige Jugendliche eingerichtet hat; andererseits kritisieren die Experten die mit neun Jahren zu niedrige Altersgrenze für die strafrechtliche Verantwortlichkeit.

Die schwierige wirtschaftliche Lage in *Suriname* hat auch Auswirkungen auf die Kinder im Land. Die Brutalität der Polizei richtet sich auch gegen die Kinder, vor allem wenn sie zu nationalen Minderheiten gehören oder unterhalb der Armutsgrenze leben. Obwohl körperliche Züchtigung in den Schulen verboten ist, wird sie dort und im häuslichen Bereich weiterhin praktiziert. Viele Kinder verlassen die Schule vorzeitig und leben auf der Straße. Sie werden oftmals zu Opfern sexueller Ausbeutung. Konventionswidrig liegt das Mindestalter für die Eheschließung für Mädchen bei 13 und für männliche Jugendliche bei 15 Jahren.

Der 1994 beendete Bürgerkrieg sowie Flüchtlingsströme aus den benachbarten Krisengebieten erschweren in der Praxis die Umsetzung der Konvention in *Dschibuti*. Es existieren nur unzureichende Regelungen für die Gewährung von Asyl für Flüchtlingskinder und deren gesundheitliche und schulische Versorgung. Obwohl sich die Regierung bemüht, die Bildung der Mädchen zu fördern, unterliegen diese weiterhin empfindlichen Benachteiligungen. *Dschibuti* versucht die sexuelle Verstümmelung von Frauen dadurch zu bekämpfen, daß es diese Praxis unter einen empfindlichen Strafvorbehalt stellt. Die gesundheitliche Versorgung bleibt unzureichend, so daß Mütter- und Kindersterblichkeit hoch sind und sich Geschlechtskrankheiten und die Immunschwächekrankheit Aids ausbreiten. Kinder sind zunehmend in den Drogenhandel verwickelt, und Mädchen gehen der Prostitution nach.

25. Tagung

In dieser Sitzungsperiode hielten die Experten ein eintägiges Forum über staatliche Gewalt gegenüber Kindern ab. Das Problem wurde den Vertragsstaaten zur Beobachtung anempfohlen; sie wurden aufgefordert, ihr Jugendstrafrecht daraufhin zu überprüfen, ob es unverhältnismäßige staatliche Zwangsmaßnahmen gegenüber Jugendlichen zuläßt. Die Staaten sollen sicherstellen, daß jede Art von staatlicher Gewalt gegenüber Kindern verboten ist. Die Staaten sollten über Alternativen zur Freizeientziehung als strafrechtliche Sanktionsmaßnahme nachdenken.

Die Diskussion der neun behandelten Staatenberichte legte den Schluß nahe, daß die Kinder in vielen Staaten Kampfhandlungen und der Gewalt durch Sicherheitskräfte ausgesetzt sind oder in Schule oder Familie Opfer von körperlichen Züchtigungen werden. Auf Grund der in zahlreichen Gesellschaften verwurzelten traditionellen Rollenmodelle haben Mädchen häufig schlechtere Chancen als Jungen.

In *Finnland* überwacht ein Ombudsmann die Einhaltung der nun auch in der Verfassung verbrieften Kinderrechte. Die Regelungen des staatlichen Sozialsystems sind beispielhaft. Die zunehmende Armut führt aber dazu, daß einige Gemeinden überlastet sind und sich deshalb nicht mehr in der Lage sehen, die gesetzlichen Vorgaben im sozialen Bereich zu realisieren. Ausländische Kinder werden zu Opfern von

Fremdenfeindlichkeit. Zunehmend verlassen Jugendliche die Schule vorzeitig. Obwohl die körperliche Züchtigung verboten ist, sind den Experten Fälle von Gewalt gegenüber Kindern im häuslichen Bereich bekannt.

Durch den Bürgerkrieg kommt es in *Burundi* zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen, unter denen auch die Kinder leiden. Kinder nehmen an den bewaffneten Auseinandersetzungen als Soldaten teil, werden anderweitig in die Feindseligkeiten verwickelt oder vegetieren in Lagern unter menschenunwürdigen Verhältnissen. Die innerstaatliche Rechtsordnung verwickelt die Vorgabe der Konvention nicht. In Familie wie Schule ist die körperliche Züchtigung an der Tagesordnung.

Großbritannien berichtete über die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens in den abhängigen Gebieten und auf der Insel Man. Bisher hat Westminster seinen Anwendungsbezug nicht auf alle abhängigen Gebiete ausgedehnt; auch in Jersey und Guernsey gilt das Übereinkommen nicht. Soweit es in britischen Überseegebieten Anwendung findet, wird die Realisierung der Kinderrechte häufig durch Diskriminierungen gegenüber Mädchen oder gegenüber Kindern, die ethnischen Minderheiten angehören, erschwert. Den Vorfällen von exzessiver Gewalt durch Polizeikräfte oder andere staatliche Stellen auf Man wird nur unzureichend begegnet. Auch zu Hause werden Kinder oftmals Opfer von Gewalt oder sexuellem Mißbrauch. Die körperliche Züchtigung ist gesetzlich nicht verboten. Die Altersgrenze für die strafrechtliche Verantwortlichkeit entspricht nicht dem Konventionsstandard.

In *Tadschikistan* leiden die Kinder unter dem im Land wütenden Bürgerkrieg. Sie sind als Kämpfer in die Auseinandersetzungen involviert, werden aus ihrer Heimat vertrieben oder von Soldaten gefoltert und mißhandelt. Der Übergang zur Marktwirtschaft bringt erhebliche wirtschaftliche und soziale Probleme mit sich. Die Zunahme von Arbeitslosigkeit, Armut und Korruption wirkt sich auf die Kinder aus. Das Gesundheitswesen weist erhebliche Defizite auf. Frauen- und Kinderhandel und Prostitution nehmen zu.

Auch in *Kolumbien* hat der Bürgerkrieg erhebliche Auswirkungen auf die Kinder. Darüber hinaus erschweren die gesellschaftlichen Ungleichheiten, insbesondere das Gefälle zwischen Stadt und Land, die Realisierung der Rechte aus dem Übereinkommen. Mädchen und Kinder, die zu den afroamerikanischen und indigenen Bevölkerungsgruppen gehören, werden diskriminiert. Die soziale Versorgung der Kinder in Flüchtlingslagern ist unzureichend. Zahlreiche Kinder leben auf der Straße, wo sie häufig zu Opfern von Folterungen und Mißhandlungen durch Angehörige der Sicherheitskräfte werden, ohne daß diese anschließend zur Rechenschaft gezogen werden. Bisher ist das Adoptionswesen nicht angemessen reglementiert, und auch die häusliche Gewalt gegen Kinder der Welt nicht wirksam bekämpft.

In der *Zentralafrikanischen Republik* haben der Bürgerkrieg und die politische Instabilität gesetzliche Maßnahmen zur Umsetzung der Konventionsrechte erschwert. Die verbreitete Armut führt häufig zu Verwahrlosung und Mißbrauch der Kinder. Staatliche Stellen wie Fami-

lienangehörige begegnen Kindern oftmals mit Gewalt. Die Ausbreitung der Immunschwächekrankheit Aids wirkt sich auf die Kinder aus, sei es, daß sie selbst infiziert sind oder aber durch den Aidstod ihrer Eltern zu Waisen werden.

Auf den *Marshallinseln* beeinträchtigen die sozio-ökonomische und geographische Situation sowie überkommene Bräuche die vollständige Umsetzung des Übereinkommens. Staatliche Regelungen und Programme erreichen die Kinder auf entlegenen Inseln nur selten. Das Vertragswerk ist bisher nicht in das Rechtssystem integriert worden. Jungen und Mädchen werden zu Opfern von Inzest und sexuellem Mißbrauch. Zahlreiche Kinder sind unterernährt und werden vom staatlichen Gesundheitswesen nur unzureichend versorgt. Entsprechend schlecht ist der Allgemeinzustand vieler Jugendlicher.

Die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die der Übergang zur Marktwirtschaft mit sich bringt, wirken sich negativ auf die Situation der Kinder auch in der *Slowakei* aus. Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Ungleichheit nehmen zu. Polizei und Justiz unternehmen nur ungenügende und halbherzige Versuche, rassistischen Gewaltausbrüchen gegen Minderheiten, insbesondere Roma, zu begegnen. Auch sonstigen Formen von physischer und psychischer Gewalt gegen Kinder sowie sexueller Mißbrauch sind verbreitet. Roma werden weithin diskriminiert. Die Gesundheit der Kinder wird durch die zunehmende Umweltverschmutzung und durch die lückenhafte gesundheitliche Versorgung beeinträchtigt.

Die politische Instabilität und die sozio-ökonomische Krise auf den *Komoren* betrifft auch die Kinder. Insbesondere müssen die Kindersoldaten zu ihren Familien zurückgebracht und wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden. Kinder leiden unter der zunehmenden Umweltverschmutzung, insbesondere unter der Verunreinigung des Wassers. Weder das Zivilrecht noch die islamischen Gesetze oder das Gewohnheitsrecht befinden sich im Einklang mit dem Übereinkommen. Nicht selten werden die Kinder in der Familie mißbraucht oder mißhandelt. Die hohe Mütter- und Kindersterblichkeit spiegelt die unzureichende gesundheitliche Versorgung wider. Die Ausbreitung der Immunschwächekrankheit Aids erreicht epidemische Ausmaße; zahlreiche Kinder bleiben als Waisen zurück. □

Rechtsfragen

Gerichtliche Grenzziehung

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Nachbarschaftsstreit zwischen Katar und Bahrain – Entscheidung zur Zugehörigkeit mehrerer Inseln im Golf – Bedeutung britischer Verfügungen von 1939 und 1947 – Einheitliche Seegrenze für verschiedene Meereszonen

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1995 S. 75ff. fort.)

Am längsten in der bisherigen Geschichte des Internationalen Gerichtshofs (IGH) hat das Verfahren in der Streitsache *Seewärtige Abgrenzung und territoriale Fragen zwischen Katar und Bahrain (Katar gegen Bahrain)* gedauert; am 16. März 2001 erging das Urteil. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, daß der Fall ein weiteres Novum in der Geschichte des IGH mit sich gebracht hatte: 1994 bejahte der IGH erstmals seine Zuständigkeit unter einer aufschiebenden Bedingung (definitiv bejaht wurde sie 1995). Ein Problem lag zudem darin, daß die Echtheit von 81 von Katar seiner Antragsbegründung beigefügten Dokumenten streitig war. Der Fall war 1991 anhängig gemacht worden.

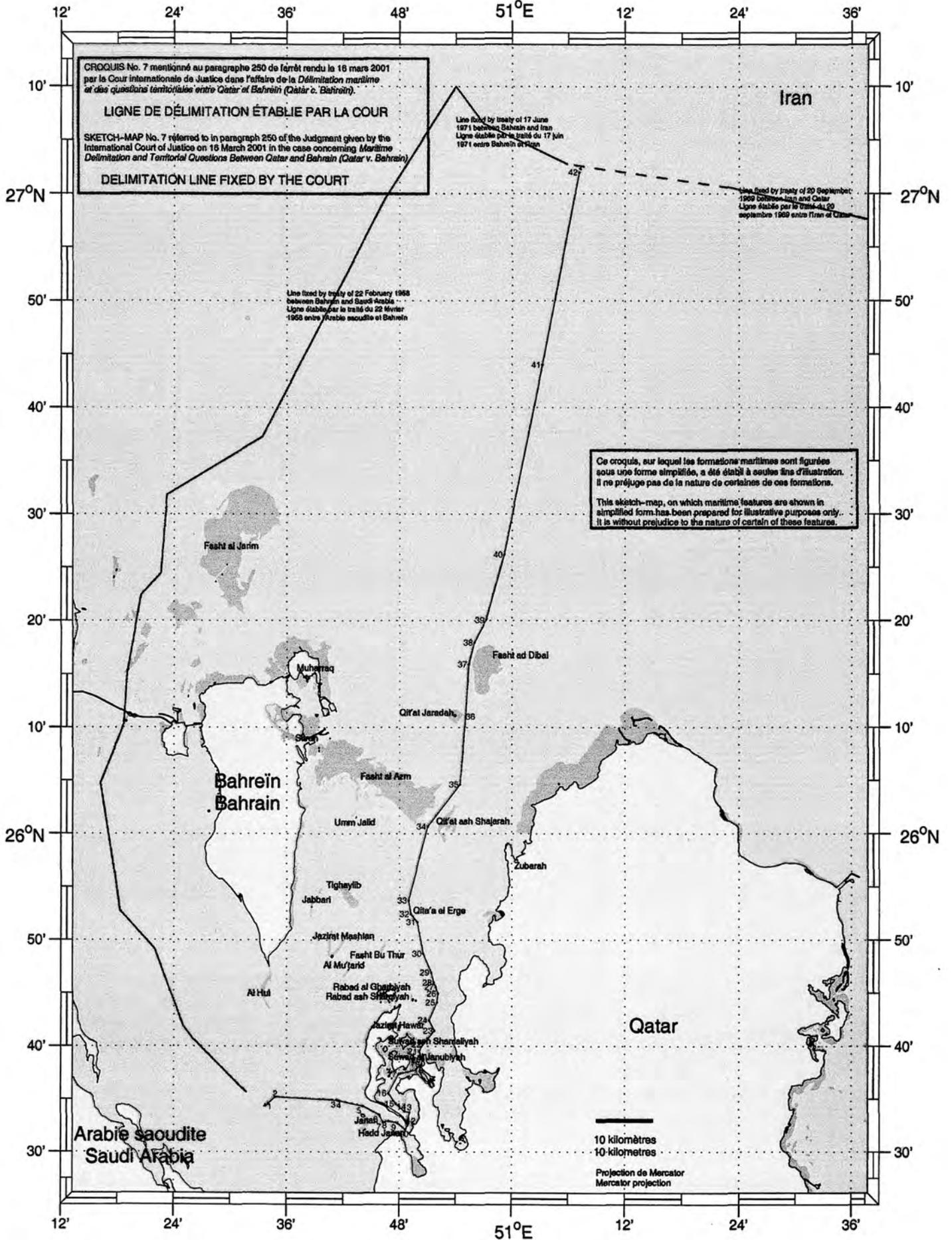
Gegenstand der Streitigkeit war nach dem Klageantrag Katars die Klärung der Zugehörigkeit einiger Gebiete, Inseln und Sandbänke sowie die Festlegung der Seegrenze zwischen den beiden Staaten im Persischen Golf. Dahinter standen aber massive wirtschaftliche Interessen, nämlich die der Zugehörigkeit der Ölquellen im Golf, da insbesondere die Bedeutung der Inseln beziehungsweise von trockenfallenden Erhebungen (low-tide elevations), die zum Teil gerade einmal 1 Quadratmeter groß sind, kaum einen so aufwendigen und langwierigen Streit gerechtfertigt hätten. Im einzelnen hatte Katar beantragt festzustellen, daß die Hawar-Inseln und die südlich davon liegende Insel Janan ebenso zu Katar gehören wie die Halbinsel Zubarah und die Sandbänke Dibal und Qit'at Jaradah (deren Qualifikation als trockenfallende Erhebungen oder Inseln gleichfalls streitig war). Bezüglich der einheitlichen Meeresgrenze, die der IGH zwischen den beiden Staaten zugehörigen Meereszonen ziehen sollte, war Katar der Auffassung, daß Ansprüche Bahrains auf Basislinien, wie sie für Archipelstaaten gezogen werden, nicht bestehen. Bahrain vertrat in allen Punkten die gegensätzliche Auffassung.

I. Großbritannien hatte Bahrain ab Mitte des 19. Jahrhunderts unter seine Kontrolle gebracht, während Katar zunächst zum Osmanischen Reich gehörte, später aber ebenfalls unter britischen Einfluß geriet. Formell waren beide Territorien weder Protektorate noch Kolonien, doch dauerte die britische Präsenz in Bahrain und Katar bis 1971 an.

1925 wurde von Bahrain die erste Ölkonzession an eine britische Firma vergeben, die sich »auf das gesamte Gebiet unter der Kontrolle Bahrains« erstreckte. 1928 wurden Verhandlungen über weitere Konzessionen begonnen; dabei stellte sich die Frage der Zugehörigkeit der Hawar-Inseln. Die britische Regierung vertrat den Standpunkt, daß sie zu Bahrain gehören (was Katar aber nicht mitgeteilt wurde), und dekretierte am 11. Juli 1939, die Hawar-Inseln seien Bestandteil Bahrains. Diese Entscheidung, gegen die Katar nach eigenen Angaben fünfmal offiziell protestiert hatte (zuletzt 1965), spielte in dem vor den IGH gebrachten Fall eine große, aber umstrittene Rolle.

Auch im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit der von beiden Staaten beanspruchten Halbinsel Zubarah gibt es einen für das Urteil relevanten Akt Großbritanniens. Als nämlich eine britische Ölgesellschaft 1946 Konzessionen auf dem Festlandssockel beantragte, der zum Teil zu Ka-

Die vom IGH gezogene Grenze zwischen Bahrain und Katar



tar gehören könnte, entschied die britische Regierung, daß die Konzessionen erst vergeben werden könnten, wenn der Meeresboden zwischen beiden Staaten abgegrenzt sei. Auch dies übernahm Großbritannien durch seinen Vertreter in Bahrain, der den Herrschern beider Territorien 1947 gleichlautende Briefe sandte, in denen eine Abgrenzung des Meeresbodens »in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Billigkeit« niedergelegt war. Aus diesem Brief ging außerdem hervor, daß der Scheich von Bahrain Souveränität über die Gebiete von Dibal und Qit'at Jaradah hatte (die aber nicht als Inseln, sondern als Sandbänke zu betrachten seien) sowie über die Hawar-Inseln (wobei Janan aber nicht als Teil dieser Inselgruppe angesehen wurde). 1964 richtete der britische Vertreter ein Schreiben an Katar mit der Bitte um Änderung der Grenzen, die in dem Brief von 1947 niedergelegt waren. Danach sollten nun Dibal und Jaradah nicht mehr nur als Sandbänke, sondern als Inseln mit eigenen Küstengewässern und Zugehörigkeit zu Bahrain angesehen werden. Katar lehnte die bahrainischen Ansprüche ab und machte den Vorschlag, den Streit durch ein Schiedsgericht beilegen zu lassen. Dies war der Stand der Dinge, als 1971 Bahrain und Katar souveräne Staaten wurden und den Vereinten Nationen beitraten. In dem fortbestehenden Streit vermittelte ab 1976 der König von Saudi-Arabien. 1987 akzeptierten Katar und Bahrain die Beilegung durch ein Schiedsgericht, dem Vertreter der beiden Parteien und Saudi-Arabiens angehörten. Dieses erarbeitete die sogenannte Bahrain-Formel, wonach die Parteien den IGH ersuchen, über alle Fragen territorialer Rechte oder anderer Titel oder Interessen zu entscheiden, die zwischen ihnen streitig sind, sowie »eine einzige Meeresgrenze zwischen den Meeresgebieten des Meeresbodens, des Meeresuntergrunds und der darüberliegenden Gewässer zu ziehen«. Dennoch konnte keine Einigung über eine Inanspruchnahme des IGH erzielt werden; später wurde wiederum auf die Guten Dienste des Königs von Saudi-Arabien zurückgegriffen. Das führte zu keinem Ergebnis, und am 8. Juli 1991 reichte Katar Klage beim IGH ein.

II. In seinem Urteil vom 16. März 2001 behandelt der IGH zunächst die territorialen Ansprüche, da sie Grundlage für die Ziehung der Meeresgrenze sind, und hier zuerst die von beiden Seiten erhobenen Ansprüche auf die Halbinsel Zubarah. Nach Auffassung des IGH zeigt ein 1868 zwischen Großbritannien und dem Scheich von Bahrain getroffenes Abkommen, daß jeder Versuch Bahrains, seine Ansprüche auf Zubarah militärisch durchzusetzen, von London nicht toleriert worden wäre. Seit dieser Zeit hat nach Auffassung des IGH Bahrain nie wieder Hoheitsakte über Zubarah vorgenommen. Der IGH bezieht sich für seine Entscheidung wesentlich auch auf einen 1913 zwischen London und der Hohen Pforte geschlossenen Vertrag, der zwar nie ratifiziert wurde, aber als »deutlicher Ausdruck des Standpunkts der Parteien zum Zeitpunkt der Unterzeichnung« angesehen werden kann und auf den auch im britisch-osmanischen Vertrag von 1914 Bezug genommen wird. Danach sei offensichtlich, daß das Britische Empire und das Osmanische

Reich die Souveränität Bahrains über die Halbinsel Katar einschließlich Zubarahs nicht anerkannten. Auch 1937 habe Großbritannien deutlich seine Auffassung kundgetan, daß Zubarah nicht zu Bahrain gehöre. Der IGH kommt damit zu dem Ergebnis, daß Katar Souveränität über Zubarah hat.

Der nächste Punkt betrifft die Zugehörigkeit der Hawar-Inseln, wobei die Frage von Janan, das im Süden der Inselgruppe liegt und dessen Zuordnung zu den Inseln fraglich ist, zunächst ausgespart wird. Die Zugehörigkeit dieser Inseln ist von größter Bedeutung für die Ziehung der Meeresgrenzen; daher ist es verständlich, daß beide Parteien intensiv zu diesem Punkt argumentiert haben. Zu der britischen Entscheidung von 1939, die Bahrain als einen unantastbaren Schiedsspruch betrachtet, stellt der IGH fest, daß es sich hier nicht um einen Schiedsspruch im Sinne des Völkerrechts handeln kann, da die Voraussetzungen eines Schiedsgerichts – Vereinbarung der Parteien, unabhängige, von den Parteien eingesetzte Richter und Anwendung von Völkerrecht – nicht vorliegen. Daß die Entscheidung nicht als Schiedsspruch anzusehen sei, bedeute aber nicht, daß ihr keine rechtliche Wirkung beizumessen sei. Katar hatte nach Auffassung des IGH seine Zustimmung dazu gegeben, daß die britische Regierung die Frage entscheidet. Daher sei die Entscheidung als für beide Parteien verbindlich anzusehen; die damaligen Proteste Katars seien unerheblich. Der IGH kommt daher zu dem Ergebnis, daß die Hawar-Inseln zu Bahrain gehören. Damit hält er es auch für unnötig, über die anderen aufgeworfenen Rechtsfragen, die beispielsweise historische Titel betreffen, zu entscheiden. In diesem Punkt hat der IGH sehr viel Kritik in den Sondervoten erfahren. Insbesondere wird gerügt, daß der Gerichtshof sich einseitig und ausschließlich auf die Entscheidung von 1939 gestützt habe und andere Dokumente oder Titel unberücksichtigt ließ. Kritisiert wird auch, daß mit der Zustimmung Katars zur Befassung Großbritanniens mit der Streitfrage auch die Zustimmung zur Entscheidung als solcher gegeben angenommen wird. Da beide Staaten unter der Kontrolle Großbritanniens standen, hatten sie gar keine andere Wahl, als diesem die Entscheidung zu überlassen; dies habe aber nicht unbedingt auch die Unantastbarkeit der Entscheidung für alle Zukunft zur Folge.

Der IGH prüft sodann die Frage der Janan-Inseln, wobei schon unklar war, was genau darunter zu verstehen ist. Streitig war, ob diese Inseln, die teils nichts anderes als Sandbänke sind, zu den Hawar-Inseln gehören oder nicht. Der IGH legt seiner Entscheidung wiederum die britische Entscheidung von 1939 zugrunde. Da darin weder definiert worden war, was unter den Hawar-Inseln, noch, was unter den Janan-Inseln zu verstehen ist, sind einige Dokumente von Bedeutung, die teils vor dieser Entscheidung, teils danach abgefaßt wurden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist vor allem das britische Schreiben von 1947 über die Abgrenzung des Meeresbodens zwischen beiden Staaten. Es enthielt die Feststellung, daß Janan nicht als Teil der Hawar-Inseln angesehen wird, so daß dem Scheich von Bahrain keine souveränen Rechte über diese Insel zuerkannt wurden. Der IGH sieht darin eine authentische Interpretation

der Entscheidung von 1939 und stellt damit fest, daß die Janan-Inseln zu Katar gehören.

III. Auf der Grundlage der Entscheidung über die territorialen Fragen kommt der IGH zum seerechtlichen Teil, der Ziehung der Meeresgrenzen, die gemäß Völkerrecht erfolgen sollte. Bahrain hat das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) ratifiziert, Katar hat es bisher nur gezeichnet, so daß das anwendbare Recht Wohnheitsrecht ist. Beide Parteien sind aber darin einig, daß das SRÜ das für den Fall relevante Wohnheitsrecht enthält. Die Aufgabe des IGH war es, eine einheitliche Meeresgrenze für die verschiedenen seerechtlichen Bereiche zu ziehen. Im vorliegenden Fall ist im südlichen Bereich die Entfernung der Küsten beider Staaten nirgends größer als 24 Seemeilen. Hier handelt es sich also nur um die Abgrenzung der jeweiligen Küstengewässer. Weiter nördlich, wo die Küsten sich nicht mehr direkt gegenüber liegen, sondern angrenzenden Küsten (adjacent coasts) vergleichbar sind, betrifft die Abgrenzung den Festlandsockel und die ausschließliche Wirtschaftszone.

Anwendbar für die Abgrenzung der Küstengewässer ist Art. 15 des SRÜ, der wiederholt, was auch schon in der Konvention über die Küstengewässer und die Anschlußzone von 1958 enthalten war und somit als Wohnheitsrecht anzusehen ist. Danach folgt die Abgrenzung dem Prinzip der Äquidistanz und der »besonderen Umstände«, wonach zunächst vorläufig eine Linie gezogen wird, die von den Basislinien beider Küsten gleich weit entfernt ist, die dann aber mit Rücksicht auf besondere Umstände angepaßt wird. Beide Parteien haben allerdings bisher keine festgelegten Basislinien, so daß der IGH diese Festlegung zum Zweck der Abgrenzung – nicht als Teil der Entscheidung – vornimmt. Zu diesem Zweck muß zunächst bestimmt werden, welches die betreffenden Küstenabschnitte sind. Katar vertritt den Standpunkt, daß hier im wesentlichen nur die Küsten des Festlands zu berücksichtigen sind; zudem solle die Hochwassermarke Ausgangspunkt für die Ziehung der Basislinien sein. Bahrain hingegen betrachtet sich als einen Archipelstaat und will gemäß Art. 47 SRÜ selbst die Basislinien unter Berücksichtigung aller Inseln und Felsen ziehen. Der IGH stellt hierzu fest, daß die Frage, ob Bahrain ein Archipelstaat ist oder nicht, nicht formell vor den IGH getragen wurde, so daß er hierzu nicht Stellung nehmen müsse. In jedem Fall könne Bahrain sich aber nicht einseitig als Archipelstaat erklären. In seiner Entscheidung sieht der IGH dann auch nicht das Erfordernis, für Bahrain von der Ausnahmeregel der Ziehung gerader Basislinien Gebrauch zu machen, da Bahrain nicht die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 des SRÜ erfüllt, nämlich eine Küste mit tiefen Einbuchtungen oder einer vorgelagerten Inselkette.

Der IGH geht dann dazu über, die Küsten festzustellen, die für die Abgrenzung erheblich sind. Hierbei gab es noch Klärungsbedarf vor allem bezüglich einiger kleinerer Inseln respektive Sandbänke. Diese Fragen sind insofern von Bedeutung, als sie Einfluß auf die Ziehung der Basislinien haben, für die Inseln, nicht aber trockenfallende Erhebungen von Bedeutung sind. Was Qit'at Jaradah betrifft, so kommt der

IGH zum Ergebnis, daß es sich hierbei um eine Insel handelt, die zu Bahrain gehört, da Bahrain dort Hoheitsakte ausgeübt hat. Diese Meinung wird mit guten Gründen in Sondervoten mehrerer Richter kritisiert. Eine ähnliche Frage stellte sich auch mit Bezug auf Dibal. Wenn es sich hierbei nur um eine trockenfallende Erhebung handelt, wovon ausgegangen wurde, dann mußte geklärt werden, ob sie überhaupt bei der Abgrenzung der Küstengewässer ins Gewicht fällt, da sie sich in einem sich überschneidenden Bereich der Küstengewässer befindet. Eine Berücksichtigung von Dibal als trockenfallende Erhebung hängt aber davon ab, ob – wie Bahrain vorgibt – Souveränität über eine Sandbank erlangt werden kann. Das Seerecht enthält hierzu keine Regeln, so daß unklar ist, ob die trockenfallenden Erhebungen mit Inseln bezüglich des Erwerbs von Souveränität gleichgesetzt werden können. Denn diese Gebilde, die innerhalb des Küstengewässers liegen, haben, so der IGH, nach allgemeinem Seerecht kein eigenes Küstengewässer; daraus schließt er, daß sie nicht mit Inseln gleichgesetzt werden können. Auch in Art. 4 Abs. 3 der Konvention über Küstengewässer von 1958 und Art. 7 Abs. 3 und 4 des SRÜ ist festgelegt, daß gerade Basislinien nicht von trockenfallenden Erhebungen zu ziehen sind, es sei denn, es befinden sich dort Leuchttürme oder ähnliche Bauten, die ständig über Wasser sind. Daher entscheidet der IGH, daß für die Belange der Abgrenzung der Küstengewässer die Sandbänke außer acht gelassen werden. Dies wird teilweise in den Sondervoten kritisiert, da der IGH seerechtliche Aussagen mache, die in Zukunft von Bedeutung sein werden, ohne daß er hierbei die erforderliche Zurückhaltung geübt habe. Insbesondere Richter Oda verweist darauf, daß es heute ohne weiteres technisch möglich sei, auf jeder Sandbank beispielsweise Leuchttürme zu errichten, die immer über Wasser bleiben; dies ändere die Bedeutung der trockenfallenden Erhebungen zum Zwecke der Abgrenzung der Küstengewässer. Zudem habe die Ausdehnung der Küstengewässer zum Zeitpunkt der für den Fall entscheidenden Akte nur 3 Seemeilen betragen, was hätte berücksichtigt werden müssen. Allerdings zielt diese Kritik wohl weniger auf die Entscheidung des IGH als vielmehr auf die Übernahme der alten Regelungen in Art. 7 Abs. 4 des SRÜ, die in der Tat eine Umqualifizierung von Sandbänken und damit deren Berücksichtigung bei der Abgrenzung der Küstengewässer möglich machen.

Der Gerichtshof geht dann zur Ziehung der Äquidistanzlinie über, wobei bezüglich eines Punktes, Fasht al Azm, unklar ist, ob er zur Insel Sitrah gehört oder nicht, was einen Unterschied für die Ziehung der Basislinien ausmacht. Da der Gerichtshof diese Frage noch offengelassen hat, zieht er zunächst zwei Äquidistanzlinien, die jeweils die eine oder andere Variante berücksichtigen. Dann wird das Vorliegen besonderer Umstände geprüft, die die Äquidistanzlinie ändern könnten. Einen solchen besonderen Umstand sieht der IGH in Fasht al Azm, so daß die Grenze zwischen Fasht al Azm und Qit'at Shajarah verläuft. Auch die Bedeutung von Qit'at Jaradah, das als winzige (nur 1 Quadratmeter große) Insel Bahrain zuerkannt war, wird im Zusammenhang mit den besonde-

ren Umständen geprüft. Wenn diese Insel als Bezugspunkt für die Basislinien anerkannt würde, so würde damit die Äquidistanzlinie ungerechtfertigt verzerrt werden, so daß auch hier das Vorliegen eines besonderen Umstands berücksichtigt und die Linie direkt östlich von Qit'at Jaradah gezogen wird.

Auch die Sandbank Dibal warf ein besonderes Problem auf, da die Äquidistanzlinie unter den gegebenen Umständen durch Dibal hindurch verlaufen würde. Der IGH löst die Frage, indem er den Grenzverlauf so festlegt, daß Dibal östlich der Grenze und damit auf der Seite Katars liegt und als diesem zugehörig angesehen wird. Damit liegt die Abgrenzung der Küstengewässer außer für den südlichsten Punkt fest, der von der Ziehung der Seegrenzen der beiden Parteien mit Saudi-Arabien abhängig ist. Von diesem – nicht bestimmten – südlichen Punkt verläuft die Grenze, die der IGH festlegt, dann in einer im Urteil genau beschriebenen und in Längen- und Breitengraden angegebenen Weise, wobei allerdings die Grenzziehung um die Hawar-Inseln herum etwas vereinfacht wird. Der IGH stellt ausdrücklich und einstimmig fest, daß die Gewässer östlich der Hawar-Inseln bis zur Küste von Bahrain keine internen bahrainischen Gewässer, sondern Küstengewässer sind und somit alle Staaten, auch Katar, in diesen Gewässern das Recht der friedlichen Durchfahrt genießen.

Für die Grenzziehung im Bereich von Festlandsockel und ausschließlicher Wirtschaftszone ist das Prinzip der Äquidistanz und der besonderen Umständen ebenfalls anwendbar. Auch hier zieht der IGH eine vorläufige Äquidistanzlinie, die dann mit Blick auf eventuelle besondere Umstände zu korrigieren ist. Als besondere Umstände wurden zum Beispiel von Bahrain Perlenbänke angeführt, die der IGH jedoch nicht anerkennt, da sie seit Jahrzehnten keine bedeutende Rolle mehr spielen. Katar hatte sich auf die 1947 von Großbritannien gezogene Meeresgrenze berufen, die es als besonderen Umstand ansieht, weil sie beiden Staaten er möglichen sollte, ihre Interessen am Meeresgrund wahrzunehmen. Auch dem folgt der IGH nicht, da es sich hierbei nicht um eine Entscheidung über die Festlegung der Meeresgrenze handelt. Auch die unterschiedliche Länge der Küsten erkennt der IGH in diesem Fall nicht als besonderen Umstand an, der eine Änderung der Äquidistanzlinie rechtfertigen kann, wie er es in anderen Fällen getan hatte (so im Jan-Mayen-Fall 1993, vgl. VN 6/1993 S. 208ff.), da durch die Zuerkennung der Hawar-Inseln zu Bahrain die Länge der Küsten praktisch gleich ist. Der Gerichtshof sieht keine Besonderheiten, die berücksichtigt werden müßten, und zieht die Grenzlinie dann unter Angabe von 42 Punkten mit genauen Koordinaten. Diese konkrete Grenzziehung wird in einigen Sondervoten kritisiert. Gerügt wird insbesondere, daß es bei Vorliegen besonderer Umstände nicht nur eine mögliche Grenze gibt, sondern mehrere, und daß die Grenze daher von den Parteien selbst mit Hilfe von Experten zu ziehen sei unter Berücksichtigung der Vorgaben durch den IGH, wie es auch bisher vom IGH gehandhabt wurde.

IV. Einstimmig ist die Entscheidung ergangen bezüglich der Zugehörigkeit von Zubarah, der

friedlichen Durchfahrt in den Küstengewässern zwischen den Hawar-Inseln und den anderen Inseln Bahrains sowie der Zugehörigkeit von Dibal zu Katar. Dem Urteil sind zehn Sondervoten, insbesondere abweichende Meinungen, angehängt, die ganz überwiegend die Entscheidung zu den territorialen Fragen (und hierbei insbesondere die Entscheidung über die Zugehörigkeit der Hawar-Inseln) betreffen. Unabhängig davon, ob man diese Inselgruppe nun als Katar oder Bahrain zugehörig ansieht, hätte die Entscheidung in der Tat gerade in diesem zentralen Punkt wesentlich mehr Überzeugungskraft, wenn sie nicht ausschließlich auf die britische Entscheidung von 1939 gestützt wäre. Auch in anderen Fällen hat der Gerichtshof häufig zur Bestätigung eines Ergebnisses weitere Punkte geprüft; das hätte sich in diesem Fall besonders deshalb angeboten, weil die Entscheidung gut sechs Jahrzehnte zurückliegt und daher durchaus durch spätere Praxis oder andere Entwicklungen überholt sein könnte.

Von größerer allgemeiner Bedeutung als die Entscheidung zu den territorialen Fragen ist die Abgrenzung der Meeresgebiete, die im Ergebnis kaum kritikwürdig ist. Dennoch bleibt unklar, wie der Gerichtshof zu den exakten Koordinaten kommt, die er für die Ziehung der Grenze vorschreibt. Da eine genaue Ziehung der Basislinien nicht erfolgt – das war nicht Gegenstand der Klage –, ist die Angabe der Koordinaten nur schwer nachvollziehbar. Zudem scheint die Kritik an der konkreten Ziehung der Grenze berechtigt. Der IGH hat bisher nur in seltenen, anders gelagerten Fällen selbst die Grenzziehung vorgenommen, da eine einzige, rechtlich gebotene Grenzlinie in der Regel nicht vorgegeben ist. Gerade in einem Gebiet, das für die betreffenden Staaten wirtschaftlich so bedeutend ist, muß die Entscheidung des Gerichtshofs nachvollziehbar und überzeugend sein. Da allerdings der IGH keinen Einfluß auf die Klageanträge hat, konnte er nur über die Anträge, so wie sie gestellt waren, entscheiden, ohne weitergehende Vorschläge zu machen (etwa zur Teilung der Erlöse aus wirtschaftlicher Tätigkeit in den Gebieten, die nun einem der beiden Staaten zuerkannt worden sind). Gerade deshalb hätte aber der zentrale Punkt der Zugehörigkeit der Hawar-Inseln einer überzeugenden Begründung bedurft. Der vorliegende Fall kann daher als ein Beispiel dafür angesehen werden, daß es Streitigkeiten geben mag, die zwar unter Anwendung des Rechts gelöst werden können, bei denen aber andere als rechtliche Aspekte für die Parteien im Vordergrund stehen. □

Deutscher Erfolg im Haag

KARIN OELLERS-FRAHM

IGH: Klage Deutschlands gegen die USA – Verletzung des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen im Fall La Grand – Übertragung von Individualrechten durch das Übereinkommen – Verbindlichkeit einstweiliger Anordnungen des Gerichtshofs – Garantien für inhaftierte Deutsche

(Vgl. auch Karin Oellers-Frahm, Vergebliche vorsorgliche Maßnahmen, VN 4/1998 S. 154.)

Erstmals seit seinem Bestehen hat das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, der IGH, seine »vorsorglichen Maßnahmen« für rechtlich bindend erklärt. Mit dem Urteil vom 27. Juni 2001 im Fall *La Grand (Deutschland gegen Vereinigte Staaten von Amerika)* wurde ein Stück Rechtsgeschichte geschrieben. Auch darüber hinaus ist das Thema von Interesse: Während in einem vergleichbaren Fall, als die US-amerikanische Justiz ebenfalls eine einstweilige Anordnung des IGH unbeachtet ließ und einen zum Tode verurteilten Ausländer hinrichtete, dessen Heimatstaat vermutlich auf politischen Druck hin den Fall »Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Paraguay gegen Vereinigte Staaten von Amerika)« im Herbst 1998 aus der Liste der beim IGH anhängigen Vorgänge streichen ließ, strengte Deutschland nicht nur das Verfahren an, sondern blieb bei seiner konsequenten Haltung.

I. Ausgangspunkt des Falles ist ein fast zwei Jahrzehnte zurückliegendes Verbrechen, dem an sich keinerlei überörtliche Bedeutung zukommt. Verübt wurde es von den Brüdern Karl und Walter La Grand im US-Bundesstaat Arizona; sie begingen im Jahre 1982 einen Bankraub, bei dem der Filialleiter getötet und ein Bankangestellter schwer verletzt wurde.

Die beiden Brüdern waren bereits als Kinder mit ihrer Mutter in die Vereinigten Staaten gekommen. In dem in Arizona durchgeführten Strafverfahren wurden sie zum Tode verurteilt, ohne daß ihnen konsularischer Beistand gewährt wurde, wie dies im Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (kurz: Wiener Konvention) von 1963 vorgesehen ist. Den amerikanischen Behörden war damals allerdings angeblich nicht bekannt, daß es sich um deutsche Staatsangehörige handelte. 1992 erfuhren die Brüder durch Mithäftlinge von ihren Rechten unter der Wiener Konvention (Art. 36 Abs. 1b), wonach bei der Festnahme eines Ausländers dessen Konsulat unverzüglich zu benachrichtigen ist, damit dem Häftling Beistand gewährt werden kann, wenn dieser das wünscht. Die Brüder La Grand versuchten daraufhin, die Verletzung der Wiener Konvention gerichtlich geltend zu machen, was jedoch nicht gelang, da ihr entsprechendes Vorbringen als verspätet abgewiesen wurde. Nach der in den USA gültigen Doktrin zu Verfahrensfehlern (procedural default rule) hätte die Verletzung der Wiener Konvention vor den Gerichten Arizonas vorgebracht werden müssen, was aber nicht geschehen war. Obwohl das amerikanische Recht nach Ausschöpfung der Verfahren vor den Gerichten der Bundesstaaten die Möglichkeit eröffnet, verfassungsrechtliche Einwände insbesondere mit Bezug auf die Grundrechte vor Bundesgerichten geltend zu machen, konnte der Einwand bezüglich der Wiener Konvention hier nicht berücksichtigt werden, da er zumindest der Sache nach schon vor den Gerichten des Staates Arizona hätte vorgebracht werden müssen. Alle Versuche Deutschlands, die Hinrichtung der Brüder zu verhindern, blieben erfolglos. Karl La Grand wurde am 24. Februar 1999 hingerichtet; die Exekution von Walter La Grand war für den 3. März 1999 angesetzt. Während der letzten Bemühungen, die Hinrichtung von Karl La Grand durch den Gnadenaus-

schuß Arizonas zu verhindern, wurde Deutschland bekannt, daß die Vereinigten Staaten bereits seit der Festnahme der Brüder Kenntnis von deren deutscher Staatsangehörigkeit hatten. Diese Information führte zu verstärkten diplomatischen Bemühungen, die Hinrichtung von Walter La Grand auszusetzen und ihm wenigstens ein Verfahren unter Gewährung der Rechte aus der Konvention zu ermöglichen. Diese Schritte blieben erfolglos. Deshalb reichte Deutschland als letzten Versuch, die Exekution zu verhindern, am 2. März 1999 Klage beim IGH ein, gleichzeitig mit einem Antrag auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen nach Art. 41 des IGH-Statuts.

II. Mit diesem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung begehrte Deutschland die Feststellung, daß die Vereinigten Staaten alle verfügbaren Maßnahmen ergreifen sollten, um zu gewährleisten, daß Walter La Grand bis zur Entscheidung des IGH in der Hauptsache nicht hingerichtet werde, und daß sie den Gerichtshof über alle Maßnahmen unterrichten sollten, die sie zu diesem Zweck ergreifen. Zugleich wurde der Gerichtshof ersucht, den Antrag wegen der extremen Schwere des Schadens auf Grund der unmittelbar drohenden Hinrichtung eines deutschen Bürgers äußerst dringlich zu behandeln. Der Präsident des Gerichtshofs wandte sich daraufhin an die USA, um diese zu veranlassen, nichts zu unternehmen, was eine mögliche Anordnung des IGH beeinträchtigen könnte. Am 3. März morgens wurden die Vertreter beider Parteien vom Vizepräsidenten des Gerichtshofs – der Präsident konnte als amerikanischer Staatsbürger in diesem Fall sein Amt nicht wahrnehmen – angehört. Da dem IGH keine 24 Stunden blieben, um über den Antrag zu entscheiden, beantragte Deutschland, in Anwendung von Art. 75 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ohne mündliche Anhörung zu entscheiden.

Der IGH prüfte wie stets zunächst seine Zuständigkeit, die im vorliegenden Fall aus dem Fakultativprotokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten zur Wiener Konvention hervorging, das beide Staaten ratifiziert haben. Dann ging er auf die in der Tat äußerst späte Erhebung der Klage und Beantragung einstweiliger Maßnahmen ein, den zentralen Aspekt des Antrags. Zwar, so führte er aus, erfordere die Verfahrensordnung, daß Anträge auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen zu angemessener Zeit gestellt werden; aber Deutschland habe vorgebracht, daß es nicht vor dem 24. Februar 1999 über alle Fakten des Falles informiert war und seitdem versucht habe, sein Ziel auf diplomatischem Wege zu erreichen. Deshalb sei jene Bestimmung der Verfahrensordnung anwendbar, nach der Gerichtshof jederzeit aus eigener Befugnis (*proprio motu*) beschließen kann zu prüfen, »ob die Umstände der Sache den Erlaß vorsorglicher Maßnahmen erfordern, die von einer oder allen Parteien zu treffen oder zu befolgen sind«. Die USA hatten dagegen eingewandt, daß diese Vorschrift nicht anwendbar sei, wenn ein Antrag auf Erlaß derartiger einstweiliger Maßnahmen bereits gestellt ist. Dem folgte der IGH jedoch nicht, da es in seiner Zuständigkeit liegt, in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob er angesichts der besonderen Umstände des Fal-

les von dieser Zuständigkeit Gebrauch machen will. Da einstweilige Maßnahmen nur erlassen werden, wenn die Dringlichkeit es gebietet, um die in der Hauptsache eingeklagten Rechte zu wahren, und da die für den 3. März 1999 angesetzte Hinrichtung Walter La Grands für Deutschland einen irreparablen Schaden verursachen würde, stellte der Gerichtshof fest, daß es die Umstände als eine Maßnahme äußerster Dringlichkeit und ohne weitere Verfahrensschritte erfordern, einstweilige Maßnahmen zu erlassen.

Der Gerichtshof stellte aber zugleich klar, daß er sich nicht mit der Frage der Todesstrafe zu befassen habe, sondern nur mit der Streitigkeit der Parteien über die Auslegung oder Anwendung der Wiener Konvention, daß er also nicht als Berufungsgericht in Strafsachen fungiert. Nachdem er festgestellt hatte, daß im vorliegenden Fall die Beachtung der Anordnung bei den Behörden des Staates Arizona lag, betonte der Gerichtshof, daß es den Vereinigten Staaten obliege, diesen die Anordnung zu übermitteln, und daß sie verpflichtet sind, in Übereinstimmung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu handeln. Folglich wurde angeordnet, daß die USA alle ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen haben, um sicherzustellen, daß Walter La Grand bis zum Erlaß des Endurteils nicht hingerichtet wird und daß sie den Gerichtshof über diese Maßnahmen unterrichten sollen; zudem sei die Anordnung der Gouverneurin von Arizona zu übermitteln. Dessenungeachtet wurde Walter La Grand wenige Stunden später hingerichtet.

III. Das am 27. Juni 2001 ergangene Urteil in der Hauptsache hatte sich mit folgenden vier Anträgen Deutschlands zu befassen:

1. Feststellung einer Verletzung von Art. 36 Abs. 1 der Wiener Konvention;
2. Feststellung einer Verletzung von Art. 36 Abs. 2 der Wiener Konvention;
3. Frage der Verbindlichkeit einstweiliger Anordnungen und damit verbunden der Verletzung der Anordnung von 1999 durch die USA und
4. Wiedergutmachung für diese Völkerrechtsverletzungen.

Die Vereinigten Staaten hatten beantragt

1. festzustellen, daß eine Verletzung von Art. 36 Abs. 1 vorliegt, daß aber dafür bereits eine Entschuldigung erfolgt sei, und
2. alle weiteren Anträge abzuweisen.

Zwar hatten die USA nicht formell vorgängige Einreden erhoben, aber sie hatten doch eine Reihe von Einwänden gegen die Zuständigkeit des IGH und die Zulässigkeit der Anträge vorgebracht. Zunächst bestritten sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs bezüglich des Antrags Deutschlands, mit dem die nach deutscher Auffassung aus Art. 36 Abs. 1b) der Wiener Konvention resultierenden Individualrechte von Deutschland in Ausübung des diplomatischen Schutzes wahrgenommen wurden. Dies war nach Auffassung der USA keine Frage, die »die Anwendung oder Auslegung« der Konvention im Sinne des Art. 1 des Fakultativprotokolls betrifft. Der IGH folgt dieser Auffassung nicht, da zwischen der Ausübung diplomatischem Schutzes nach allgemeinem Völkerrecht und der Wahrnehmung individueller Rechte durch

den Staat, die aus einem Vertrag resultieren, zu unterscheiden ist. Im selben Zusammenhang hatten die USA eingewandt, daß die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht ausgeschöpft seien, was Voraussetzung für die Wahrnehmung des diplomatischen Schutzes ist. Da aber, so stellt der IGH fest, keine effektiven Rechtsmittel mehr zur Verfügung standen und die rechtzeitige Geltendmachung der Verletzung der Rechte aus der Wiener Konvention auf ein fehlerhaftes Verhalten der USA selbst zurückzuführen ist, könne nun nicht die fehlende Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel vorgetragen werden.

Auch mit Bezug auf die von Deutschland beantragte Zusicherung der Nicht-Wiederholung einer Verletzung der Rechte aus der Wiener Konvention hatten die USA die Zuständigkeit unter dem Fakultativprotokoll verneint. Auch dem folgt der IGH nicht, da eine Streitigkeit über die adäquate Wiedergutmachung einer Vertragsverletzung als Streitigkeit über »Anwendung oder Auslegung« des Vertrags zu verstehen ist.

Die Zulässigkeit der Anträge Deutschlands war unter mehreren Gesichtspunkten bestritten worden. Die USA hielten den Antrag bezüglich der einstweiligen Maßnahmen für unzulässig, da die Folgen der Nichtbeachtung sich auf Tatsachen beziehen, die nach Klageerhebung entstanden sind. Unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung stellt der IGH aber klar, daß es sich hierbei auch um Fragen handelt, die aus der zugrundeliegenden Streitigkeit entstanden sind und daher entschieden werden können. Ebenfalls den Antrag bezüglich der einstweiligen Maßnahmen betraf der weitere Einwand, daß die sehr späte Beantragung der einstweiligen Anordnung das Prinzip der Gleichheit der Parteien verletzt habe und daß dieser Antrag mißbräuchlich gewesen sei, da Deutschland schon viel eher als vorgetragen Kenntnis von allen Fakten hatte, auch davon, daß die USA seit 1982 über die deutsche Staatsangehörigkeit der La Grands informiert waren. Der IGH räumt ein, daß der Antrag außerordentlich spät gestellt worden war, ist aber der Meinung, daß die Tatsache, daß er selbst in Anbetracht aller Umstände den Erlaß der Maßnahmen für erforderlich gehalten hat, Deutschland nun auch berechtigt, die Nichtbefolgung der Anordnung geltend zu machen. Dieser Feststellung fügt der amerikanische Richter Buergenthal seine abweichende Meinung bei: Inzwischen stehe außer Zweifel, daß Deutschland alle Fakten bereits wesentlich eher als erst am 24. Februar 1999 kannte und daß der späte Antrag daher mißbräuchlich gewesen sei; dies müsse nun zur Folge haben, daß alle weiteren Anträge in diesem Zusammenhang als unzulässig abzuweisen seien.

Ein weiterer Einwand der Vereinigten Staaten gegen die Zulässigkeit der Klage wurde damit begründet, daß der IGH im vorliegenden Fall als Berufungsgericht über nationale Strafverfahren agieren solle, was nicht seine Aufgabe sei. Aber auch dem folgt der Gerichtshof nicht, da die Anträge Deutschlands ihn ausschließlich zur Anwendung der einschlägigen Regeln eines internationalen Vertrags aufgefordert hätten; dies sei nach Art. 38 des IGH-Statuts durchaus seine Aufgabe.

Mit dem letzten Einwand tragen die USA vor,

daß Deutschland für die USA einen höheren Standard bei der Anwendung der Konvention fordere als es selbst befolge, da auch Deutschland wiederholt nur eine Entschuldigung als Wiedergutmachung für die Verletzung der Wiener Konvention geleistet habe. Der IGH weist auch diesen Einwand zurück, da die USA nicht genügend Beweise erbracht hätten, um ihr Vorbringen zu belegen. Denn es könne durchaus weniger schwerwiegende Fälle geben, in denen eine Entschuldigung ausreichend ist. In schweren Fällen, wie dem vorliegenden, wenn es sich um eine Verurteilung zu gravierenden Strafen, insbesondere die Todesstrafe, handelt, sei eine Entschuldigung jedoch keinesfalls ausreichend; für derartige Fälle haben die USA keine deutsche Praxis dargelegt.

Mit diesen Ausführungen zu den Einwänden der USA trägt der Gerichtshof zur Klarstellung bei, was unter einer »Streitigkeit über Auslegung oder Anwendung« eines Vertrags zu verstehen ist: nämlich alle Elemente, die hiermit in Zusammenhang stehen einschließlich der Entwicklung der Sachlage nach Klageerhebung und einschließlich aller möglichen Arten der Wiedergutmachung. Der IGH betont damit, daß »Streitbeilegung« umfassend zu verstehen ist und alle Aspekte umfaßt, die aus derselben Ursache herrühren.

Zugegeben hatten die USA, daß sie Art. 36 Abs. 1b) der Wiener Konvention verletzt hatten, wonach das Konsulat des Heimatstaates unverzüglich über die Festnahme eines seiner Staatsangehörigen zu benachrichtigen ist. Deutschland hatte aber geltend gemacht, daß damit zugleich auch seine eigenen Rechte aus Art. 36 Abs. 1a), die den konsularischen Verkehr im allgemeinen, und aus Art. 36 Abs. 1c), die den konsularischen Verkehr im Fall der Festnahme regeln, verletzt seien. Dem stimmt der IGH zu, da wegen der Nichtbenachrichtigung gemäß Art. 36 Abs. 1b) Deutschland auch an der Ausübung der anderen in Art. 36 Abs. 1 übertragenen Rechte gehindert war. Auch die weitere Frage, ob Art. 36 Abs. 1b) nicht nur dem Staat, sondern dem Individuum selbst das Recht auf konsularische Benachrichtigung übertrage, bejaht der Gerichtshof mit Blick auf den Wortlaut dieser Bestimmung und stellt daher fest, daß eine Verletzung von Art. 36 Abs. 1 gegeben ist, unabhängig davon, ob bei Beachtung der Wiener Konvention das Verfahren anders ausgegangen wäre oder ob der Betroffene diese Rechte überhaupt in Anspruch genommen hätte.

Art. 36 Abs. 2 des Übereinkommens sieht vor, daß die in Abs. 1 genannten Rechte »nach Maßgabe der Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften des Empfangsstaats auszuüben« sind; »hierbei wird jedoch unterstellt, daß es nach diesen Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften zulässig sein muß, die Zwecke vollständig zu verwirklichen, für welche die in diesem Artikel vorgesehenen Rechte eingeräumt werden«. Diese Bestimmung war in der Sicht Deutschlands dadurch verletzt, daß die »procedural default rule« die Brüder La Grand daran hinderte, auch nach Beendigung des Verfahrens im Staate Arizona die Verletzung der Wiener Konvention nun vor den Bundesgerichten geltend zu machen. Dabei ging es nicht um die Rechtswidrigkeit dieser Regel als solcher, sondern allein um ihre Anwendung im vorliegenden Fall. Der

Gerichtshof kommt zu der Entscheidung, daß eine Verletzung von Art. 36 Abs. 2 vorliegt, denn wenn das Individuum eigene Rechte aus Art. 36 Abs. 1b) hat, muß es auch die Verletzung dieser Rechte geltend machen können. Daher habe in diesem Fall die Anwendung der Regelung bezüglich Verfahrensfehlern eine Verletzung von Art. 36 Abs. 2 nach sich gezogen.

Die Frage, ob einstweilige Anordnungen verbindlich sind oder nicht, war bereits zur Zeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs – des Vorläufers des IGH in den Jahren 1922 bis 1946 – umstritten. Der IGH selbst hat sich aber dazu bisher nie selbst geäußert, so daß der dritte Antrag Deutschlands ihn erstmalig mit dieser Frage befaßte. Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, daß einstweilige Maßnahmen verbindlich sind. Er geht dabei von der Textauslegung des Art. 41 seines Statuts aus. In der englischen und französischen Fassung, die beide gleichermaßen verbindlich sind, wird gleichlautend davon gesprochen, daß die Maßnahmen »angezeigt« (indiquer, indicate) werden, was eine für die Frage der Verbindlichkeit neutrale Formulierung ist, wie der IGH feststellt. Der weitere Text weist hingegen Unterschiede auf, denn in der französischen Fassung heißt es, daß die Maßnahmen »angezeigt« werden, die »befolgt werden müssen« (doivent être prises), während im englischen Text weniger klar von den Maßnahmen die Rede ist, »die getroffen werden sollten« (which ought to be taken). Wenn zwei authentische Texte voneinander abweichen, sind sie gemäß Art. 33 Abs. 4 der Wiener Vertragsrechtskonvention so auszulegen, daß »diejenige Bedeutung zugrundegelegt (wird), die unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Vertrags die Wortlaute am besten miteinander in Einklang bringt«. Sinn und Zweck des Art. 41 seines Statuts ist die Gewährleistung der Funktion des IGH, Streitigkeiten beizulegen. Er dient dazu, bei Gefährdung der in der Hauptsache in Frage stehenden Rechte diese vor jeglicher Beeinträchtigung zu bewahren. Daraus ergibt sich, daß einstweilige Anordnungen verbindlich sind, weil sie die Rechte des verbindlichen Endurteils wahren sollen. Diese Auffassung wird auch aus den Vorarbeiten, die in französischer Sprache durchgeführt wurden, bestätigt, wonach der Begriff »indiquer« dem klareren Begriff »ordonner« deshalb vorgezogen wurde, weil der Gerichtshof nicht die Mittel habe, eine Anordnung auch durchzusetzen. Nach Auffassung des IGH ist aber zwischen der Verbindlichkeit einer Maßnahme und den Möglichkeiten ihrer Durchsetzung zu trennen, so daß auch die Vorarbeiten dem gefundenen Ergebnis nicht entgegenstehen. Und schließlich greift der IGH auch auf Art. 94 der UN-Charta zurück. Dieser besagt in Abs. 1, daß jede »Entscheidung« (decision) des IGH von den Parteien zu befolgen sind; während Abs. 2 davon spricht, daß ein »Urteil« (judgement) des IGH mit Hilfe des Sicherheitsrats durchgesetzt werden könne. Wenn der Begriff »Entscheidung« in Abs. 1 nicht nur Urteile, sondern auch andere Entscheidungen des IGH meint, dann spricht das eindeutig für die Verbindlichkeit einstweiliger Maßnahmen; wenn aber unter dem Begriff nur Urteile verstanden werden, dann steht die Auslegung, die der IGH

gefunden hat, dem auch nicht entgegen. Der Gerichtshof stellt daher fest, daß einstweilige Anordnungen verbindlich sind.

Er prüft dann, ob die USA im konkreten Fall die Anordnung befolgt haben, wonach sie alle ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreifen sollten, um die Hinrichtung zu verhindern. Zwar hatten die USA die Anordnung der Gouverneurin von Arizona übermittelt und hatten auch den IGH darüber informiert, aber sie hatten keine weiteren Schritte unternommen, um die Hinrichtung zu verhindern, wie beispielsweise eine ausdrückliche Bitte um Aussetzung der Hinrichtung oder einen Hinweis darauf, daß die amerikanische Auffassung, wonach einstweilige Maßnahmen unverbindlich sind, nicht allgemein geteilt wird. Auch habe das Oberste Gericht der USA einer Klage Deutschlands, mit der ein Aufschub der Hinrichtung erstrebt wurde, nicht stattgegeben, obwohl dies möglich gewesen wäre. Aus diesen Tatsachen zieht der Gerichtshof den Schluß, daß die USA trotz der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit mehr hätten tun können, um die Hinrichtung zu verschieben; somit haben sie die Anordnung verletzt. Allerdings verweist der Gerichtshof darauf, daß er sowohl die Tatsache, daß die Frage der Verbindlichkeit einstweiliger Maßnahmen noch ungeklärt war, als auch die Tatsache, daß Deutschlands Antrag außergewöhnlich spät eingereicht wurde, dann in Betracht gezogen hätte, wenn Deutschland Schadensersatz verlangt hätte (was aber nicht der Fall war).

Daß eine Völkerrechtsverletzung die Pflicht zur Wiedergutmachung nach sich zieht, ist ein allgemein anerkanntes Prinzip des internationalen Rechts. Deutschland hatte aber einen ungewöhnlichen Antrag auf Wiedergutmachung gestellt, nämlich die Zusicherung der Nicht-Wiederholung der Verletzung der Wiener Konvention und zusätzlich die Garantie, daß im Fall einer Verletzung dieses Übereinkommens unabhängig vom Stadium des Verfahrens diese Verletzung wirksam geltend gemacht werden könne. Die USA waren der Meinung, daß dies über die übliche Wiedergutmachung in Form von Entschädigung oder Genugtuung hinausgeht, da nicht nur die geschehene Verletzung betroffen sei, sondern auch jede künftig mögliche Verletzung. Der IGH gibt jedoch dem Antrag Deutschlands statt. Er betont, daß die von den Vereinigten Staaten immer wieder erwähnten umfangreichen Maßnahmen, die dort getroffen werden, um eine Verletzung der Wiener Konvention in Zukunft zu vermeiden, als allgemeine Zusicherung der Nicht-Wiederholung ausreichen. Er ist aber der Meinung, daß im Fall einer Verletzung eine Entschuldigung nicht genug ist, sondern daß dann die Möglichkeit eröffnet werden muß, die Rechte aus der Wiener Konvention wirksam geltend zu machen, daß also eine Anwendung der »procedural default rule« wie im vorliegenden Fall nicht vorkommen dürfe. Daher müßten die USA garantieren, daß eine Verletzung des Übereinkommens in Zukunft in jedem Fall geltend gemacht werden kann. Wie sie dies erreichen, bleibt ihnen überlassen; das Ergebnis allerdings ist vorgegeben.

Die Entscheidung ist von einer starken Mehrheit getragen; durchgehend wick nur Richter

Oda ab, der diesen Fall durch drei Irrtümer gekennzeichnet sieht: zunächst auf seiten Deutschlands in der Form der Klageerhebung, dann auf seiten der USA in der Reaktion auf die Klage, sowie schließlich beim Gerichtshof selbst bezüglich der Entscheidung des Falles sowie beim Erlaß einstweiliger Maßnahmen. Der amerikanische Richter Buergenthal bekundete seine Abweichung mit ernstzunehmenden Gründen nur zum Aspekt der Zulässigkeit des dritten Antrags, der die einstweiligen Maßnahmen betrifft, nicht hingegen dann zur Frage der Verbindlichkeit der Maßnahmen. Teilweise abweichende Meinungen respektive Ergänzungen zu den Ausführungen des Gerichtshofs fügten Vizepräsident Shi sowie die Richter Koroma und Parra-Aranguren in Sondervoten an.

IV. Das Urteil des IGH vom 27. Juni ist unter mehr als einem Aspekt von großer Bedeutung. Die Tatsache, daß der IGH in Art. 36 Abs. 1b) des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen von 1963, das insgesamt die Rechte der Staaten im konsularischen Verkehr regelt, ein Individualrecht sieht, bestätigt die im Völkerrecht allgemein zu beobachtende Tendenz, dem Individuum eine stärkere Stellung einzuräumen und seinen Schutz in den Vordergrund zu rücken. Mit der Entscheidung, daß Art. 36 Abs. 1b) Individualrechte überträgt, kommt der IGH zu demselben Ergebnis wie der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof, der sich 1999 mit derselben Frage zu befassen hatte. Zwar sind internationale Gerichte autonom, und sie sind auch nicht an Entscheidungen anderer internationaler Gerichte gebunden, aber eine widersprüchliche Entscheidung in einer so bedeutsamen Frage wäre doch äußerst problematisch gewesen. Die individualrechtsfreundliche Auslegung einer fast weltweit geltenden Konvention durch zwei bedeutende internationale Gerichte ist deshalb eine höchst bemerkenswerte Bestätigung der aktuellen völkerrechtlichen Entwicklung.

Von mindestens ebenso großer Bedeutung ist die nun endlich erfolgte Klarstellung in der Frage der Verbindlichkeit einstweiliger Anordnungen. Die Völkerrechtslehre war bisher geteilter Meinung, und das im wesentlichen mit Blick auf die Tatsache, daß internationale Gerichtsbarkeit immer der Zustimmung der Staaten bedarf, da sie einen teilweisen Verzicht auf staatliche Souveränität darstellt. Da im Verfahren der einstweiligen Anordnung die Dringlichkeit der Angelegenheit eine abschließende Prüfung der Zuständigkeit meist nicht zuläßt und da zudem in Art. 41 des IGH-Statuts nur davon die Rede ist, daß diese Maßnahmen »angezeigt« werden, sprach vieles gegen die Verbindlichkeit. Auf der anderen Seite stand die Tatsache, daß eine einstweilige Anordnung nur ein Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Effektivität des – verbindlichen – Endurteils ist und daher folgerichtig auch selbst Verbindlichkeit haben müsse.

Mit der Feststellung, daß einstweilige Anordnungen verbindlich sind, beendet der IGH die jahrzehntelange Diskussion und stärkt den Stellenwert der Gerichtsbarkeit im Völkerrecht. Schon die Feststellung, daß nach nur summarischer Prüfung die Zuständigkeit gegeben ist – denn diese Feststellung ist immer Vorausset-

zung für den Erlaß einstweiliger Maßnahmen –, verpflichtet die Staaten zur Beachtung der Anordnung, selbst wenn möglicherweise schließlich doch keine Zuständigkeit gegeben ist und die Maßnahmen daher zu Unrecht erlassen worden sind. Daß hiermit die Souveränität der Staaten, zu Beginn des letzten Jahrhunderts noch das alles bestimmende Prinzip im Völkerrecht, hinter der Effektivität eines Gerichtsverfahrens zurückzutreten hat, ist von außerordentlicher Bedeutung. Damit wird die Rolle der Gerichtsbarkeit von einer im Völkerrecht außergewöhnlichen Form der Streitbeilegung aufgewertet zu einem Instrument, das neben der Souveränität der Staaten nahezu gleichberechtigten Stellenwert hat.

Schließlich ist auf die Entscheidung zur Wiedergutmachung zu verweisen, die in ihrer Art einmalig ist. Denn bisher war stets nur bereits geschehenes Unrecht Grundlage für eine Wiedergutmachung in Form einer Entschädigung, Genugtuung oder Entschuldigung. Wenn auch die Feststellung einer Rechtsverletzung implizit die Folge haben mußte, Abhilfe in der Weise zu schaffen, daß eine derartige Verletzung nicht mehr vorkommt, so wurde dies doch nie ausdrücklich und mit einer konkreten Verpflichtung für die Zukunft verbunden. Die hier von Deutschland beantragte und erreichte Form der Wiedergutmachung ist in dem Entwurf der Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit vorgesehen. Der Gerichtshof verweist zwar nicht auf diesen, es ist aber kaum zweifelhaft, daß er bei der Entscheidung eine Rolle gespielt hat. Und daher ist es besonders bemerkenswert, daß der IGH in diesem Urteil eine frühzeitige Auslegung dieses Entwurfs vornimmt, indem er deutlich macht, daß die Zusicherung der Nicht-Wiederholung einer Völkerrechtsverletzung eine »obligation of result« ist – also eine Verpflichtung, die ein bestimmtes Ergebnis zu garantieren hat, nicht eine, die bloßes Bemühen um ein bestimmtes Ergebnis erfordert.

Insgesamt gesehen ist dieses Urteil, das mit überzeugender Begründung und erfreulich starker Mehrheit der Richter ergangen ist, ganz sicher geeignet, das Vertrauen in die internationale Gerichtsbarkeit zu stärken. Die umfassende Definition eines Streits und die Betonung der effektiven Beilegung der Streitigkeit einschließlich aller Verfahrensschritte – wie zum Beispiel einstweiliger Anordnungen sowie der Wiedergutmachung und Gewährleistung der Beachtung des Rechts für die Zukunft – macht deutlich, daß internationale Gerichtsbarkeit sich nicht nur als ein effektives Instrument zur Streitbeilegung zwischen Staaten versteht, sondern auch zur Gewährleistung der Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen, wenn auch die Mittel zur zwangsweisen Durchsetzung internationaler Entscheidungen fehlen. In diesem Punkt wird sich internationale Gerichtsbarkeit immer von der nationalen Gerichtsbarkeit unterscheiden. Im übrigen aber wird sie ihr immer mehr gleichen, insbesondere darin, daß ihre Inanspruchnahme zur gängigen Art der Streitbeilegung wird und daß deshalb die bisher häufig geübte Zurückhaltung bei der Auslegung der Zuständigkeit zugunsten einer selbstbewußteren, zielorientierten Wahrnehmung der gerichtlichen Funktionen abgelegt werden kann. □

Dokumente der Vereinten Nationen

Afghanistan, Burundi, Friedensnobelpreis, Horn von Afrika, Internationaler Terrorismus, Irak-Kuwait, Kleinwaffen, Nahost, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Somalia, Westsahara, Verfahren des Sicherheitsrats

Afghanistan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung eines Mechanismus zur Überwachung der Durchführung der gegen die afghanischen Taliban verhängten Maßnahmen. – Resolution 1363(2001) vom 30. Juli 2001

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen, insbesondere der Resolutionen 1267(1999) vom 15. Oktober 1999 und 1333(2000) vom 19. Dezember 2000, sowie der Erklärungen seines Präsidenten über die Situation in Afghanistan,
- feststellend, daß die Situation in Afghanistan eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt, tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. betont, daß alle Mitgliedstaaten nach der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet sind, den mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen uneingeschränkt Folge zu leisten;
 2. begrüßt den Bericht (S/2001/511) des Sachverständigenausschusses nach Resolution 1333(2000) und nimmt Kenntnis von den darin enthaltenen Schlußfolgerungen und Empfehlungen im Anschluß an die Konsultationen mit den Anrainerstaaten des unter der Kontrolle der Taliban stehenden Hoheitsgebiets von Afghanistan, denen er Besuche abgestattet hatte;
 3. ersucht den Generalsekretär, im Benehmen mit dem Ausschuß nach Resolution 1267(1999) binnen 30 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution und für einen Zeitraum, welcher zu der Anwendung der mit Resolution 1333(2000) verhängten Maßnahmen parallel läuft, einen Mechanismus einzurichten,
 - a) der die Durchführung der mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen überwachen soll;
 - b) der den Anrainerstaaten des unter der Kontrolle der Taliban stehenden Hoheitsgebiets von Afghanistan sowie gegebenenfalls anderen Staaten Hilfe gewähren soll, damit sie besser in der Lage sind, die mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen durchzuführen; und
 - c) der Informationen über Verstöße gegen die mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen zusammenstellen, bewerten, soweit möglich verifizieren, darüber berichten und Empfehlungen dazu abgeben soll;
 4. beschließt, daß sich der Überwachungsmechanismus wie folgt zusammensetzen soll, wobei unter anderem eine ausgewogene geographische Verteilung zu berücksichtigen ist:
 - a) aus einer in New York ansässigen, aus bis zu fünf Sachverständigen einschließlich eines Vorsitzenden bestehenden Überwachungsgruppe, die die Durchführung aller mit den Resolutionen 1267(1999) und

1333(2000) verhängten Maßnahmen überwachen soll, namentlich auf dem Gebiet der Waffenembargos, der Terrorismusbekämpfung und der damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften, sowie eingedenk der bestehenden Verbindungen zu Waffenkäufen und zur Terrorismusfinanzierung, auf dem Gebiet der Geldwäsche, der Finanztransaktionen und des Drogenhandels; und

- b) aus einer Unterstützungsgruppe für die Sanktionsdurchsetzung, die aus bis zu 15 Mitgliedern mit Fachkenntnissen auf dem Gebiet des Zollwesens, des Grenzschutzes und der Terrorismusbekämpfung besteht, von der Überwachungsgruppe koordiniert wird und in den in Ziffer 2 genannten Staaten ansässig sein soll, in voller Abstimmung und in enger Zusammenarbeit mit diesen Staaten;
5. ersucht die Überwachungsgruppe, dem Ausschuß nach Resolution 1267(1999) unter anderem im Wege von Informationssitzungen mit Sachverständigen des Überwachungsmechanismus über die Arbeit des mit Ziffer 3 eingerichteten Überwachungsmechanismus Bericht zu erstatten, und ersucht außerdem die Unterstützungsgruppe für die Sanktionsdurchsetzung, der Überwachungsgruppe mindestens einmal monatlich Bericht zu erstatten;
6. ersucht außerdem den Ausschuß nach Resolution 1267(1999), dem Sicherheitsrat in regelmäßigen Abständen über die Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten;
7. fordert alle Staaten, die Vereinten Nationen und die betroffenen Parteien auf, mit dem Überwachungsmechanismus uneingeschränkt und zügig zu kooperieren;
8. legt allen Staaten eindringlich nahe, durch den Erlaß von Rechtsvorschriften beziehungsweise durch Verwaltungsmaßnahmen sofort für die Durchsetzung und die Stärkung der Maßnahmen zu sorgen, die sie nach ihren innerstaatlichen Gesetzen oder sonstigen Vorschriften gegen ihre Staatsangehörigen und andere in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Einzelpersonen oder Körperschaften verhängt haben, um Verstöße gegen die mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen zu verhüten beziehungsweise zu ahnden, sowie den Ausschuß nach Resolution 1267(1999) von der Verabschiedung solcher Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, und bittet die Staaten, dem Ausschuß die Ergebnisse aller diesbezüglichen Ermittlungs- oder Durchsetzungsmaßnahmen mitzuteilen, es sei denn, daß diese dadurch gefährdet würden;
9. ersucht den Generalsekretär, die notwendigen Vorkehrungen zur Unterstützung der Arbeit des Überwachungsmechanismus zu treffen, die als Ausgaben der Vereinten Nationen geführt und aus einem zu diesem Zweck eingerichteten Treuhandfonds finanziert werden sollen, erklärt, daß der Generalsekretär diesen Treuhandfonds einrichten wird, legt den Staaten nahe, Beiträge zu dem Fonds zu entrichten und

über den Generalsekretär Personal, Ausrüstung und Dienstleistungen für den Überwachungsmechanismus beizusteuern, und ersucht den Generalsekretär ferner, den Ausschuß nach Resolution 1267(1999) regelmäßig über die finanziellen Regelungen zur Unterstützung des Mechanismus unterrichtet zu halten;

10. bekundet seine Absicht, die Durchführung der mit den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) verhängten Maßnahmen auf der Grundlage der Informationen zu prüfen, die der Überwachungsmechanismus über den Ausschuß nach Resolution 1267(1999) bereitstellt;
11. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Burundi

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 29. Juni 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/17)

Auf der 4341. Sitzung des Sicherheitsrats am 29. Juni 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation in Burundi« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat fordert die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten in Burundi. Der Sicherheitsrat fordert die bewaffneten Gruppen auf, Verhandlungen aufzunehmen. Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine tiefe Besorgnis über die Fortsetzung des Konflikts in Burundi und den Tribut, den dieser unter der Zivilbevölkerung fordert. In diesem Zusammenhang betont der Sicherheitsrat abermals seine Unterstützung für den Aruscha-Prozeß und die Anstrengungen seines Moderators, Nelson Mandela. Der Sicherheitsrat unterstreicht gegenüber den Parteien des Friedens- und Aussöhnungsabkommens von Aruscha (Abkommen von Aruscha) vom August 2000 eindringlich die Notwendigkeit, alle sofort anzuwendenden Bestimmungen des Abkommens, einschließlich derjenigen über die Schaffung neuer Institutionen, umzusetzen. Der Sicherheitsrat fordert die Parteien des Abkommens von Aruscha auf, gemeinsam mit allen beteiligten Parteien weiter nach Lösungen für die noch offenen Fragen in dem Abkommen zu suchen. Der Sicherheitsrat bringt seine ernste Besorgnis über die noch immer andauernden Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Recht zum Ausdruck und betont, daß alle Parteien die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Rechts sicherstellen müssen. Er fordert die kriegführenden Parteien insbesondere nachdrücklich auf, sich umgehend auf den Schutz der Zivilpersonen zu verpflichten, insbesondere auf den Schutz ihres Lebens, ihrer körperlichen Unversehrtheit und der für ihr Überleben notwendigen Existenzgrundlagen. Er fordert darüber hinaus erneut sicheren und ungehinderten Zugang für

humanitäre Hilfslieferungen zu allen Hilfebedürftigen.

Der Sicherheitsrat ermutigt den Generalsekretär, mit den bewaffneten Gruppen auch weiterhin über seinen Beauftragten Kontakt zu wahren und zu koordinierten Anstrengungen zur Herbeiführung einer politischen Regelung des Konflikts beizutragen.

Der Sicherheitsrat fordert die Gebergemeinschaft erneut auf, ihre humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe für die Menschen in Burundi gemäß ihren Beitragsankündigungen auf der Geberkonferenz in Paris am 11. und 12. Dezember 2000 zu erhöhen.

Der Sicherheitsrat bleibt mit der Situation in Burundi aktiv befaßt und wird in diesem Zusammenhang auch künftig regelmäßige Berichte des Sekretariats über die Entwicklungen in dem Land und den angrenzenden Gebieten erhalten. Der Sicherheitsrat steht bereit, im Lichte der in den genannten Bereichen erzielten Fortschritte weitere Beiträge zu dem Friedensprozeß und zur Durchführung des Abkommens von Aruscha zu erwägen.«

Friedensnobelpreis

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 12. Oktober 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/28)

Auf der 4390. Sitzung des Sicherheitsrats am 12. Oktober 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Friedensnobelpreis‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat feiert heute zusammen mit der gesamten Familie der Vereinten Nationen die Verleihung des Friedensnobelpreises 2001 an die Vereinten Nationen und ihren Generalsekretär, Kofi Annan.

Die Vereinten Nationen verkörpern die Zusammenarbeit zwischen den Staaten bei der Sicherung des Friedens, der Förderung der internationalen Entwicklung und der Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen der Würde und des Wohlergehens aller Völker auf der ganzen Welt.

Die Vereinten Nationen bilden heute mit ihren weltumspannenden Tätigkeiten und den von ihnen vorgegebenen Idealen weiterhin die beste Hoffnung auf eine Zukunft, in der die Völker überall zusammenarbeiten können, um gemeinsamen Herausforderungen zu begegnen und gemeinsamen Zielen näherzukommen.

Der Sicherheitsrat würdigt heute ganz besonders alle Männer und Frauen, die für die Vereinten Nationen arbeiten, gleich welche Aufgabe sie erfüllen und wo immer sie im Dienste des Friedens im Einsatz sein mögen.

In dem Beschluß des Nobelkomitees, den Friedensnobelpreis 2001 an die Vereinten Nationen und ihren Generalsekretär zu verleihen, spiegelt sich die hohe Achtung wider, die Menschen überall auf der Welt Generalsekretär Kofi Annan entgegenbringen. Das Komitee ehrt zu Recht seine außergewöhnlichen Leistungen im Dienste der Vereinten Nationen und der gesamten internationalen Gemeinschaft und zugleich auch die Leistungen der Vereinten Nationen selbst.

Der Rat beglückwünscht Generalsekretär Kofi Annan aufs herzlichste und bekräftigt erneut seine eigene nachdrückliche Unterstützung für seine Bemühungen, die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen hochzuhalten, und für

die Rolle, die er dabei übernimmt, der Organisation ihren vollen und rechtmäßigen Platz in der Welt zuzusichern und sich an die Spitze ihrer Suche nach neuen, zukunftsgerichteten Wegen zu stellen, die es allen Männern und Frauen in allen Ländern ermöglichen sollen, ihr Leben in Würde und Frieden zu leben.«

Horn von Afrika

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 15. Mai 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/14)

Auf der 4320. Sitzung des Sicherheitsrats am 15. Mai 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Die Situation zwischen Äthiopien und Eritrea‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Unter Hinweis auf alle früheren Resolutionen und Erklärungen seines Präsidenten betreffend die Situation zwischen Äthiopien und Eritrea betont der Sicherheitsrat die Bedeutung der Verpflichtungen, die die Regierung der Demokratischen Bundesrepublik Äthiopien und die Regierung des Staates Eritrea mit dem am 18. Juni 2000 in Algier unterzeichneten Abkommen über die Einstellung der Feindseligkeiten (S/2001/601) und dem darauffolgenden, von den Parteien am 12. Dezember 2000 in Algier unterzeichneten Friedensabkommen (S/2000/1183) (den ›Abkommen von Algier‹) eingegangen sind.

Der Sicherheitsrat bekräftigt seine nachdrückliche Unterstützung für den Beitrag, den der Generalsekretär zur Durchführung der Abkommen leistet, namentlich durch seine Guten Dienste, sowie für die Bemühungen seines Sonderbeauftragten. Er dankt ferner der Organisation der Afrikanischen Einheit für den Beitrag, den sie nach wie vor zur Durchführung der Abkommen von Algier leistet.

Der Sicherheitsrat spricht außerdem erneut sowohl den truppenstellenden Ländern als auch denjenigen Mitgliedstaaten, die der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) zuzätzliches Material zur Verfügung gestellt haben, für die weitere Dislozierung der UNMEE seinen Dank aus.

Der Sicherheitsrat legt beiden Parteien nahe, auch weiterhin auf die vollinhaltliche und rasche Durchführung der Abkommen hinzuwirken und in diesem Zusammenhang konkrete vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen. Der Rat bekräftigt ferner sein fortgesetztes Eintreten für eine endgültige friedliche Regelung des Konflikts. In diesem Zusammenhang stellt der Rat mit Genugtuung fest, daß die Parteien dem Vorschlag des Generalsekretärs vom 1. Mai 2001 über die Zusammensetzung der Grenzkommission und der Kommission für Entschädigungsansprüche zugestimmt haben, die maßgebliche Elemente einer endgültigen friedlichen Regelung des Konflikts sind. Er fordert die Parteien nunmehr auf, mit der Grenzkommission in vollem Umfang zusammenzuarbeiten und ihren finanziellen Verpflichtungen im Hinblick auf die Tätigkeit der Grenzkommission nachzukommen.

Der Sicherheitsrat betont, daß die Parteien die erforderliche Bewegungsfreiheit und den benötigten freien Zugang für die UNMEE und ihre Versorgungsgüter ohne jede Einschränkung in dem gesamten von den Parteien kontrollierten Hoheitsgebiet, namentlich auch innerhalb der vorübergehenden Sicherheitszone und dem daran angrenzenden 15 km breiten Gebiet, gewähren müssen. Der freie

und ungehinderte Zugang der UNMEE ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg des Friedenssicherungseinsatzes. Der Sicherheitsrat betont ferner, daß der Zweck der vorübergehenden Sicherheitszone in der Trennung der Streitkräfte der Parteien besteht. Die Zone muß vollständig entmilitarisiert werden. Die Zivilbevölkerung innerhalb der Zone soll durch eine angemessene, jedoch begrenzte Zahl eritreischer Zivilmilizen und Zivilpolizisten unterstützt werden.

Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, mit der UNMEE bei der Wahrnehmung ihres Auftrags uneingeschränkt und rasch zusammenzuarbeiten und sich genauestens an den Wortlaut und den Geist ihrer Abkommen zu halten, insbesondere was die Unverletzlichkeit der vorübergehenden Sicherheitszone betrifft. Er fordert beide Parteien außerdem auf, in ihren öffentlichen Erklärungen Zurückhaltung zu üben.

Der Sicherheitsrat fordert die Parteien ferner auf, die Antiminenprogramme in Abstimmung mit dem Dienst der Vereinten Nationen für Antiminenprogramme auch künftig zu erleichtern. Er legt den Parteien nahe, bei der Rückführung von Zivilpersonen in die vorübergehende Sicherheitszone Vorsicht walten zu lassen, solange keine entsprechende Minenräumung stattgefunden hat. Der Rat fordert ferner die sofortige Einrichtung eines sicheren Luftkorridors zwischen Addis Abeba und Asmara, der keine Umwege über andere Länder erfordert. Er fordert außerdem Eritrea auf, das notwendige Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen für die UNMEE zu schließen.

Der Sicherheitsrat stellt fest, daß das Waffenembargo gegen die Parteien nach Ziffer 16 der Resolution 1298(2000) vom 17. Mai 2000 am 16. Mai 2001 auslaufen wird. Der Rat erkennt an, daß die Abkommen von Algier mit den Ziffern 2 bis 4 der Resolution 1298(2000) im Einklang stehen. Unter den gegenwärtigen Umständen hat der Rat die mit Ziffer 6 der genannten Resolution verhängten Maßnahmen nicht über den 16. Mai 2001 hinaus verlängert.

Der Sicherheitsrat fordert die Parteien nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, daß ihre Anstrengungen nicht länger der Beschaffung von Waffen sowie anderen militärischen Aktivitäten gelten, sondern auf den Wiederaufbau und die Entwicklung ihrer Volkswirtschaft sowie auf die regionale Aussöhnung gerichtet werden, mit dem Ziel, am Horn von Afrika Stabilität herbeizuführen. Der Rat legt den Mitgliedstaaten erneut nahe, höchstes Verantwortungsbewußtsein unter Beweis zu stellen und darauf hinzuwirken, daß Waffenlieferungen in Länder und Regionen, die gerade bewaffnete Konflikte überstanden haben, unterlassen werden.

Der Sicherheitsrat bleibt wachsam und bekundet seine Absicht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, falls die Situation zwischen Äthiopien und Eritrea den Frieden und die Sicherheit in der Region erneut bedroht.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit befaßt bleiben.«

Internationaler Terrorismus

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika. – Resolution 1368(2001) vom 12. September 2001

Der Sicherheitsrat,
– in Bekräftigung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen,

- entschlossen, die durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln zu bekämpfen,
- in Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta,
 1. verurteilt unmißverständlich mit allem Nachdruck die grauenhaften Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania stattgefunden haben, und betrachtet diese Handlungen, wie alle internationalen terroristischen Handlungen, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit;
 2. bekundet den Opfern und ihren Angehörigen sowie dem Volk und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika sein tiefstes Mitgefühl und Beileid;
 3. fordert alle Staaten dringend zur Zusammenarbeit auf, um die Täter, Organisatoren und Förderer dieser Terroranschläge vor Gericht zu stellen, und betont, daß diejenigen, die den Tätern, Organisatoren und Förderern dieser Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, zur Verantwortung gezogen werden;
 4. fordert außerdem die internationale Gemeinschaft auf, ihre Anstrengungen zu verdoppeln, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen, namentlich durch verstärkte Zusammenarbeit und die volle Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkünfte gegen den Terrorismus sowie der Resolutionen des Sicherheitsrats, insbesondere der Resolution 1269(1999) vom 19. Oktober 1999;
 5. bekundet seine Bereitschaft, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu antworten, und alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen;
 6. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

GENERALVERSAMMLUNG – Gegenstand: Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika. – Resolution 56/1 vom 12. September 2001

Die Generalversammlung,

- geleitet von den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen,
 1. verurteilt nachdrücklich die abscheulichen Terrorakte, die zu ungeheuren Verlusten an Menschenleben, Zerstörungen und Sachschäden in New York, der Gaststadt der Vereinten Nationen, in Washington und anderswo geführt haben;
 2. bekundet dem Volk und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika in diesen schmerzlichen und tragischen Stunden ihr Beileid und ihre Solidarität;
 3. fordert nachdrücklich zur internationalen Zusammenarbeit auf, damit die Täter, Organisatoren und Förderer der Greuelthaten vom 11. September 2001 vor Gericht gestellt werden können;
 4. fordert nachdrücklich zur internationalen Zusammenarbeit auf, um terroristische Handlungen zu verhüten und auszumerzen, und betont, daß diejenigen, die den Tätern, Organisatoren

und Förderern derartiger Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, dafür zur Rechenschaft gezogen werden.

Abstimmungsergebnis: Ohne förmliche Abstimmung angenommen.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen. – Resolution 1373(2001) vom 28. September 2001

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner Resolutionen 1269 (1999) vom 19. Oktober 1999 und 1368(2001) vom 12. September 2001,
- sowie in Bekräftigung seiner unmißverständlichen Verurteilung der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania stattgefunden haben, und mit dem Ausdruck seiner Entschlossenheit, alle derartigen Handlungen zu verhüten,
- ferner in Bekräftigung dessen, daß diese Handlungen, wie jede Handlung des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen,
- in Bekräftigung des naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das in der Charta der Vereinten Nationen anerkannt und in der Resolution 1368(2001) bekräftigt wird,
- in Bekräftigung der Notwendigkeit, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, zu bekämpfen,
- zutiefst besorgt über die in verschiedenen Weltregionen zu verzeichnende Zunahme terroristischer Handlungen, die durch Intoleranz oder Extremismus motiviert sind,
- mit der Aufforderung an die Staaten, dringend zusammenzuarbeiten, um terroristische Handlungen namentlich durch verstärkte Zusammenarbeit und durch die volle Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkünfte betreffend den Terrorismus zu verhüten und zu bekämpfen,
- in der Erkenntnis, daß die Staaten die internationale Zusammenarbeit durch zusätzliche Maßnahmen ergänzen müssen, um die Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Handlungen in ihrem Hoheitsgebiet mit allen rechtlich zulässigen Mitteln zu verhüten und zu bekämpfen,
- in Bekräftigung des von der Generalversammlung in ihrer Erklärung vom Oktober 1970 (Resolution 2625(XXV)) aufgestellten und vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 1189(1998) vom 13. August 1998 bekräftigten Grundsatzes, daß jeder Staat verpflichtet ist, die Organisation, Anstiftung oder Unterstützung terroristischer Handlungen in einem anderen Staat oder die Teilnahme daran oder die Duldung organisierter Aktivitäten in seinem eigenen Hoheitsgebiet, die auf die Begehung solcher Handlungen gerichtet sind, zu unterlassen,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. beschließt, daß alle Staaten
 - a) die Finanzierung terroristischer Handlungen verhüten und bekämpfen werden;
 - b) die vorsätzliche Bereitstellung oder Samm-

lung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, daß diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen werden;

- c) unverzüglich Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Institutionen handeln, einfrieren werden, einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehen, das unmittelbar, das mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen und mit ihnen verbundener Personen und Institutionen steht;
 - d) ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen oder zum Nutzen von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln;
2. beschließt außerdem, daß alle Staaten
- a) es unterlassen werden, Institutionen oder Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind, in irgendeiner Form aktiv oder passiv zu unterstützen, indem sie namentlich die Anwerbung von Mitgliedern terroristischer Gruppen unterbinden und die Belieferung von Terroristen mit Waffen beendigen;
 - b) die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten, namentlich durch die frühzeitige Warnung anderer Staaten im Wege des Informationsaustauschs;
 - c) denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen oder die den Tätern Unterschlupf gewähren, einen sicheren Zufluchtsort verweigern werden;
 - d) diejenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, erleichtern oder begehen, daran hindern werden, ihr Hoheitsgebiet für diese Zwecke gegen andere Staaten oder deren Angehörige zu nutzen;
 - e) sicherstellen werden, daß alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, daß diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht umschrieben werden und daß die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt;

- f) einander größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen gewähren werden, einschließlich Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials, das sich in ihrem Besitz befindet;
 - g) die Bewegung von Terroristen oder terroristischen Gruppen verhindern werden, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen und die Ausgabe von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen kontrollieren und Maßnahmen zur Verhütung der Nachahmung, Fälschung oder des betrügerischen Gebrauchs von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen ergreifen;
3. fordert alle Staaten auf,
- a) Wege zur Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs operativer Informationen zu finden, insbesondere in bezug auf Handlungen oder Bewegungen von Terroristen oder Terroristennetzen, auf gefälschte oder verfälschte Reiseausweise, den Handel mit Waffen, Sprengstoffen oder sicherheitsempfindlichem Material, die Nutzung von Kommunikationstechnologien durch terroristische Gruppen und die Gefahr, die von Massenvernichtungswaffen im Besitz terroristischer Gruppen ausgeht;
 - b) im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen und in Verwaltungs- und Justizfragen zusammenzuarbeiten, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten;
 - c) insbesondere im Rahmen bilateraler und multilateraler Regelungen und Vereinbarungen zusammenzuarbeiten, um Terroranschläge zu verhüten und zu bekämpfen und Maßnahmen gegen die Täter zu ergreifen;
 - d) so bald wie möglich Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus zu werden, namentlich des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999;
 - e) ihre Zusammenarbeit zu verstärken und die einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus sowie die Resolutionen des Sicherheitsrats 1269(1999) und 1368(2001) vollinhaltlich durchzuführen;
 - f) bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, daß der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat;
 - g) in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht sicherzustellen, daß diejenigen, die terroristische Handlungen begehen, organisieren oder erleichtern, den Flüchtlingsstatus nicht mißbrauchen und daß angebliche politische Beweggründe nicht als Grund anerkannt werden, Anträge auf die Auslieferung mutmaßlicher Terroristen abzuweisen;
4. nimmt mit Besorgnis Kenntnis von der engen Verbindung zwischen dem internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, unerlaubten Drogen, der

- Geldwäsche, dem unerlaubten Waffenhandel und der unerlaubten Verbringung nuklearer, chemischer, biologischer und anderer potentiell tödlicher Materialien und betont in diesem Zusammenhang, daß die Anstrengungen auf einzelstaatlicher, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene besser koordiniert werden müssen, um die weltweite Reaktion auf diese ernste Herausforderung und Bedrohung der internationalen Sicherheit zu verstärken;
- 5. erklärt, daß die Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen und daß die wesentliche Finanzierung und Planung terroristischer Handlungen sowie die Anstiftung dazu ebenfalls im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen;
 - 6. beschließt, im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuß des Sicherheitsrats einzusetzen, der die Durchführung dieser Resolution unter Heranziehung geeigneten Sachverständigen überwachen wird, und fordert alle Staaten auf, dem Ausschuß spätestens 90 Tage nach Verabschiedung dieser Resolution und anschließend nach einem von dem Ausschuß vorzuschlagenden Zeitplan über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie zur Durchführung dieser Resolution ergriffen haben;
 - 7. weist den Ausschuß an, seine Aufgaben festzulegen, binnen 30 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution ein Arbeitsprogramm vorzulegen und im Benehmen mit dem Generalsekretär zu erwägen, welche Unterstützung er benötigt;
 - 8. bekundet seine Entschlossenheit, im Einklang mit seinen Verantwortlichkeiten nach der Charta alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die vollinhaltliche Durchführung dieser Resolution sicherzustellen;
 - 9. beschließt, mit dieser Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Irak-Kuwait

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen. – Resolution 1352(2001) vom 1. Juni 2001

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren einschlägigen Resolutionen, namentlich seine Resolutionen 986(1995) vom 14. April 1995, 1284(1999) vom 17. Dezember 1999 und 1330(2000) vom 5. Dezember 2000,
- in der Überzeugung, daß vorübergehende Maßnahmen zur Deckung des zivilen Bedarfs des irakischen Volkes ergriffen werden müssen, bis die Erfüllung der einschlägigen Resolutionen, so auch insbesondere der Resolutionen 687(1991) vom 3. April 1991 und 1284(1999), durch die Regierung Iraks es dem Rat gestattet, weitere Maßnahmen in bezug auf die in Resolution 661(1990) vom 6. August 1990 genannten Verbote zu ergreifen, im Einklang mit den Bestimmungen der genannten Resolutionen,
- unter Hinweis auf die Vereinbarung vom 20. Mai 1996 zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Iraks (S/1996/356),
- entschlossen, die humanitäre Lage in Irak zu verbessern,

- in Bekräftigung des Eintretens aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Iraks,
- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
- 1. beschließt, die Bestimmungen der Resolution 1330(2000) bis zum 3. Juli 2001 zu verlängern;
- 2. bekundet seine Absicht, neue Regelungen für den Verkauf oder die Lieferung von Rohstoffen oder Erzeugnissen an Irak und für die Erleichterung des zivilen Handels und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Irak in zivilen Bereichen nach Maßgabe der folgenden Grundsätze in Erwägung zu ziehen:
 - a) daß diese neuen Regelungen den Zufluß von Rohstoffen oder Erzeugnissen, mit Ausnahme der in Ziffer 24 der Resolution 687(1991) genannten, nach Irak erheblich verbessern werden, vorbehaltlich dessen, daß der Ausschuß nach Resolution 661(1990) vorgeschlagene Verkäufe oder Lieferungen von Rohstoffen oder Erzeugnissen nach Irak, die in einer vom Rat zu erstellenden Liste zu prüfender Güter enthalten sind, überprüft;
 - b) daß diese neuen Regelungen die Kontrollen zur Verhinderung des Verkaufs oder der Lieferung von Gütern, die vom Rat verboten beziehungsweise nicht genehmigt wurden, in den in Ziffer 2 a) genannten Kategorien sowie zur Verhinderung des Zuflusses nach Irak von Einnahmen aus der Ausfuhr von Erdöl und Erdölprodukten aus Irak außerhalb des mit Ziffer 7 der Resolution 986(1995) eingerichteten Treuhandkontos verbessern werden, und bekundet außerdem seine Absicht, solche neuen Regelungen sowie Bestimmungen zu verschiedenen damit zusammenhängenden Fragen, die der Rat derzeit erörtert, für einen am 4. Juli 2001 um 0.01 Uhr New Yorker Ortszeit beginnenden Zeitraum von 190 Tagen zu verabschieden und umzusetzen;
- 3. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen. – Resolution 1360(2001) vom 3. Juli 2001

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine früheren einschlägigen Resolutionen, namentlich die Resolutionen 986(1995) vom 14. April 1995, 1284(1999) vom 17. Dezember 1999, 1330(2000) vom 5. Dezember 2000 und 1352(2001) vom 1. Juni 2001, soweit sie sich auf die Verbesserung des humanitären Programms für Irak beziehen,
- in der Überzeugung, daß vorübergehende Maßnahmen zur weiteren Deckung des humanitären Bedarfs des irakischen Volkes ergriffen werden müssen, bis die Erfüllung der einschlägigen Resolutionen, so auch insbesondere der Resolution 687(1991) vom 3. April 1991, durch die Regierung Iraks es dem Rat gestattet, weitere Maßnahmen in bezug auf die in Resolution 661(1990) vom 6. August 1990 genannten Verbote zu ergreifen, im Einklang mit den Bestimmungen der genannten Resolutionen,
- sowie in der Überzeugung, daß die humanitären Hilfsgüter gerecht an alle Teile der ira-

- kischen Bevölkerung im ganzen Land verteilt werden müssen,
- entschlossen, die humanitäre Lage in Irak zu verbessern,
 - in Bekräftigung des Eintretens aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Unversehrtheit Iraks,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. beschließt, daß die Bestimmungen der Resolution 986(1995), mit Ausnahme der Ziffern 4, 11 und 12 und vorbehaltlich von Ziffer 15 der Resolution 1284(1999), für einen weiteren Zeitraum von 150 Tagen ab dem 4. Juli 2001 0.01 Uhr New Yorker Ortszeit in Kraft bleiben;
 2. beschließt ferner, daß aus dem Erlös aus der von den Staaten getätigten Einfuhr von Erdöl und Erölprodukten aus Irak, einschließlich der damit zusammenhängenden finanziellen und sonstigen wesentlichen Transaktionen, in dem in Ziffer 1 genannten Zeitraum von 150 Tagen die vom Generalsekretär in seinem Bericht vom 1. Februar 1998 (S/1998/90) empfohlenen Beträge für die Bereiche Nahrungsmittel/Ernährung und Gesundheit auch künftig im Kontext der Tätigkeiten des Sekretariats mit Vorrang zuzuteilen sind, wobei 13 Prozent des in dem genannten Zeitraum erzielten Erlöses für die in Ziffer 8 Buchstabe b der Resolution 986 (1995) genannten Zwecke zu verwenden sind;
 3. ersucht den Generalsekretär, auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die wirksame und effiziente Durchführung dieser Resolution sicherzustellen, und den Beobachtungsprozeß der Vereinten Nationen in Irak auch weiterhin nach Bedarf dahin gehend zu verbessern, daß dem Rat die erforderliche Zusicherung gegeben werden kann, daß die im Einklang mit dieser Resolution beschafften Güter gerecht verteilt werden und daß alle Güter, deren Beschaffung genehmigt wurde, einschließlich Gegenstände mit doppeltem Verwendungszweck und Ersatzteile, für den genehmigten Zweck verwendet werden, namentlich auf dem Sektor des Wohnungsbaus und der damit zusammenhängenden Infrastrukturentwicklung;
 4. beschließt, 90 Tage nach Inkrafttreten von Ziffer 1 und erneut vor Ablauf des 150-Tage-Zeitraums eine eingehende Überprüfung aller Aspekte der Durchführung dieser Resolution vorzunehmen, und bekundet seine Absicht, vor Ablauf des 150-Tage-Zeitraums gegebenenfalls die Verlängerung der Bestimmungen dieser Resolution wohlwollend zu prüfen, sofern aus den in den Ziffern 5 und 6 genannten Berichten hervorgeht, daß diese Bestimmungen zufriedenstellend angewandt werden;
 5. ersucht den Generalsekretär, dem Rat 90 Tage nach Inkrafttreten dieser Resolution über ihre Durchführung umfassend Bericht zu erstatten und erneut spätestens eine Woche vor Ablauf des 150-Tage-Zeitraums auf der Grundlage der vom Personal der Vereinten Nationen in Irak gemachten Beobachtungen sowie auf der Grundlage von Konsultationen mit der Regierung Iraks darüber Bericht zu erstatten, ob Irak die gerechte Verteilung der im Einklang mit Ziffer 8 Buchstabe a der Resolution 986(1995) finanzierten Medikamente, medizinischen Versorgungsgüter, Nahrungsmittel und Güter und Versorgungsgegenstände zur Deckung des Grundbedarfs der Zivilbevölkerung sichergestellt hat, und in seine Berichte auch etwaige Bemerkungen zu der Frage aufzunehmen, ob die Einnahmen zur Deckung des humanitären Bedarfs Iraks ausreichen;
 6. ersucht den Ausschuß nach Resolution 661 (1990), dem Rat in enger Abstimmung mit dem Generalsekretär 90 Tage nach Inkrafttreten von Ziffer 1 und erneut vor Ablauf des 150-Tage-Zeitraums über die Durchführung der Regelungen in den Ziffern 1, 2, 6, 8, 9 und 10 der Resolution 986(1995) Bericht zu erstatten;
 7. beschließt, daß die gemäß dieser Resolution erzielten Mittel auf dem mit Ziffer 7 der Resolution 986(1995) eingerichteten Treuhandkonto bis zu einem Gesamtbetrag von 600 Millionen US-Dollar zur Deckung aller angemessenen Ausgaben, mit Ausnahme der in Irak zahlbaren Ausgaben, verwendet werden dürfen, die unmittelbar aus den nach Ziffer 2 der Resolution 1175(1998) vom 19. Juni 1998 und Ziffer 18 der Resolution 1284(1999) genehmigten Verträgen entstehen, und bekundet seine Absicht, die Verlängerung dieser Bestimmung wohlwollend zu prüfen;
 8. ersucht den Generalsekretär, die erforderlichen Maßnahmen zur Überweisung der überschüssigen Mittel aus dem nach Ziffer 8 Buchstabe d der Resolution 986(1995) eingerichteten Konto für die in Ziffer 8 Buchstabe a der Resolution 986(1995) genannten Zwecke zu ergreifen, um die für die Beschaffung humanitärer Hilfsgüter verfügbaren Mittel zu erhöhen, gegebenenfalls einschließlich für die in Ziffer 24 der Resolution 1284(1999) genannten Zwecke;
 9. beschließt, daß die effektive Abzugsquote der auf das Treuhandkonto nach Resolution 986 (1995) eingezahlten Mittel, die in dem 150-Tage-Zeitraum an den Entschädigungsfonds zu überweisen sind, 25 Prozent beträgt, beschließt ferner, daß die sich aus diesem Beschluß ergebenden zusätzlichen Mittel auf das nach Ziffer 8 Buchstabe a der Resolution 986(1995) eingerichtete Konto eingezahlt werden und ausschließlich für humanitäre Projekte zu verwenden sind, die dem Bedarf der hilfsbedürftigsten Gruppen in Irak Rechnung tragen, wie in Ziffer 126 des Berichts des Generalsekretärs vom 29. November 2000 (S/2000/1132) angegeben, ersucht den Generalsekretär, in den in Ziffer 5 genannten Berichten über die Verwendung dieser Mittel Bericht zu erstatten, und bekundet seine Absicht, einen Mechanismus zu schaffen, um vor Ablauf des 150-Tage-Zeitraums die effektive Abzugsquote der auf das Treuhandkonto eingezahlten und in künftigen Phasen an den Entschädigungsfonds zu überweisenden Mittel zu überprüfen, unter Berücksichtigung der wichtigsten Elemente des humanitären Hilfsbedarfs des irakischen Volkes;
 10. fordert alle Staaten und insbesondere die Regierung Iraks nachdrücklich auf, bei der wirksamen Durchführung dieser Resolution voll zu kooperieren;
 11. fordert die Regierung Iraks auf, die verbleibenden Maßnahmen zu ergreifen, die zur Durchführung der Ziffer 27 der Resolution 1284 (1999) notwendig sind, und ersucht ferner den Generalsekretär, in seine Berichte nach Ziffer 5 eine Prüfung der von der Regierung Iraks bei der Durchführung dieser Maßnahmen erzielten Fortschritte aufzunehmen;
 12. unterstreicht die Notwendigkeit sicherzustellen, daß die Sicherheit aller Personen, die an der Durchführung dieser Resolution in Irak unmittelbar beteiligt sind, auch weiterhin geachtet wird;
 13. ruft alle Staaten auf, auch weiterhin zu kooperieren, indem sie Anträge rechtzeitig vorlegen, Ausfuhrgenehmigungen rasch ausstellen, den Transit der von dem Ausschuß nach Resolution

661(1990) genehmigten humanitären Hilfsgüter erleichtern und alle anderen innerhalb ihrer Zuständigkeit liegenden geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß die dringend benötigten humanitären Hilfsgüter die Bevölkerung Iraks so rasch wie möglich erreichen;

14. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Kleinwaffen

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 31. August 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/21* v. 4.9.2001)

Auf der 4362. Sitzung des Sicherheitsrats am 31. August 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats in Fortsetzung der Behandlung des Punktes »Kleinwaffen« durch den Rat auf der 4355. Sitzung des Sicherheitsrats am 2. August 2001 im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat bekräftigt die Erklärung seines Präsidenten vom 24. September 1999 (S/PRST/1999/28) und seine Resolution 1209(1998) vom 19. November 1998 und stellt mit ernster Besorgnis fest, daß die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Ausbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in vielen Regionen der Welt bewaffnete Konflikte intensiviert und verlängert, die Dauerhaftigkeit von Friedensabkommen untergräbt, eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung behindert, Anstrengungen zur Prävention bewaffneter Konflikte erschwert, die Bereitstellung humanitärer Hilfe erheblich behindert und die Effektivität des Sicherheitsrats bei der Wahrnehmung seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beeinträchtigt. Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die nachteiligen Auswirkungen von Kleinwaffen und leichten Waffen auf Zivilpersonen, insbesondere auf gefährdete Gruppen wie Frauen und Kinder, in Situationen eines bewaffneten Konflikts und erinnert in diesem Zusammenhang an seine Resolutionen 1296(2000) vom 19. April 2000 und 1314(2000) vom 11. August 2000.

Der Sicherheitsrat nimmt ferner mit Befriedigung davon Kenntnis, daß in der internationalen Gemeinschaft das Bewußtsein für das Problem des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen als einer Herausforderung, die humanitäre wie auch sicherheits- und entwicklungsbezogene Dimensionen umfaßt, immer mehr zunimmt. In dieser Hinsicht begrüßt der Rat die jüngsten weltweiten und regionalen Initiativen, wie das Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten; das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schußwaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität; das von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verabschiedete Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen; die Resolution des Ministerrats der Europäischen Union über Kleinwaffen; die Erklärung von Bamako über eine gemeinsame afrikanische Position in bezug auf die unerlaubte Verbreitung und Verschiebung von Kleinwaffen und leichten Waffen und

den unerlaubten Handel damit; und die Verlängerung des Moratoriums der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) für die Herstellung von Kleinwaffen und leichten Waffen und den Handel damit.

Der Sicherheitsrat begrüßt die Verabschiedung des Aktionsprogramms der Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten und fordert alle Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zur raschen Umsetzung der darin enthaltenen Empfehlungen zu treffen. Der Rat erkennt seine Verantwortung an, bei der Umsetzung dieses Aktionsprogramms behilflich zu sein, und betont, daß der Erfolg des Programms von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten und ihren Anstrengungen zur Durchführung der darin vorgesehenen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und weltweiter Ebene sowie von der Bereitstellung internationaler Zusammenarbeit und Hilfe und von den von der Konferenz vereinbarten Folgemaßnahmen, namentlich der Einberufung einer Überprüfungs-Konferenz bis spätestens 2006, abhängig ist.

Der Sicherheitsrat bekräftigt das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen sowie, vorbehaltlich der Charta, das Recht eines jeden Staates, diejenigen Kleinwaffen und leichten Waffen einzuführen, herzustellen und zu behalten, die er für seine Selbstverteidigung und Sicherheit benötigt. Eingedenk des beträchtlichen Volumens des erlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unterstreicht der Rat die grundlegende Bedeutung wirksamer innerstaatlicher Vorschriften und Kontrollen für diesen Handel. In dieser Hinsicht sollen die waffenexportierenden Länder ein Höchstmaß an Verantwortungsbewußtsein in bezug auf Transaktionen mit Kleinwaffen und leichten Waffen beweisen, und alle Länder tragen dafür Verantwortung, die illegale Umlenkung und Wiederausfuhr zu verhindern, damit legale Waffen nicht auf illegale Märkte gelangen. Der Sicherheitsrat betont außerdem, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit ist, damit die Staaten in die Lage versetzt werden, unerlaubte Kleinwaffen und leichte Waffen rechtzeitig und zuverlässig zu identifizieren und zurückzufolgern.

Der Sicherheitsrat unterstreicht, wie wichtig praktische Abrüstungsmaßnahmen sind, um bewaffnete Konflikte abzuwenden, und er ermutigt die Staaten und die zuständigen internationalen und regionalen Organisationen, die entsprechende Zusammenarbeit von Akteuren der Zivilgesellschaft bei Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verhütung und Bekämpfung der exzessiven und destabilisierenden Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dem unerlaubten Handel damit zu erleichtern, indem insbesondere das Bewußtsein für die Art und das Ausmaß des Problems geschärft und das Verständnis dafür verbessert wird.

Der Sicherheitsrat erkennt die wichtige Rolle der regionalen und subregionalen Organisationen an, wenn es um die Bereitstellung nützlicher Informationen und Perspektiven in bezug auf die regionalen und subregionalen Dimensionen geht, die bei Waffenströmen in Konfliktgebiete zum Tragen kommen, und er unterstreicht, wie wichtig regionale Abmachungen und die regionale Zusammenarbeit in dieser Hinsicht sind.

Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig die wirksame Einsammlung und Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie gegebenenfalls ihre Lagerung und Vernichtung im Rahmen von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungs-

programmen ist und wie wichtig andere Maßnahmen sind, die zur wirksamen Beseitigung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie zur Verhütung ihrer Ausbreitung in anderen Regionen beitragen können. In dieser Hinsicht begrüßt der Rat die Veröffentlichung des Handbuchs für umweltverträgliche Methoden der Vernichtung von Kleinwaffen, leichten Waffen, Munition und Sprengstoffen durch den Generalsekretär. Der Rat unterstreicht, wie wichtig es ist, in die Aushandlung, Konsolidierung und Durchführung von Friedensabkommen sowie in die Mandate der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen von Fall zu Fall geeignete Bestimmungen über die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Exkombattanten aufzunehmen, unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindersoldaten.

Der Sicherheitsrat fordert erneut die wirksame Durchführung der vom Rat in seinen einschlägigen Resolutionen verhängten Waffenembargos und legt den Mitgliedstaaten nahe, den Sanktionsausschüssen verfügbare Informationen über behauptete Verstöße gegen Waffenembargos bereitzustellen. Der Sicherheitsrat bekundet seine Entschlossenheit, die Wirksamkeit der vom Rat verhängten Waffenembargos von Fall zu Fall weiterhin zu verbessern, so auch gegebenenfalls durch die Einrichtung konkreter Überwachungsmechanismen oder ähnliche Vorkehrungen. Der Rat betont, daß die in Betracht kommenden internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen, Wirtschafts- und Finanzinstitutionen und anderen Akteure auf internationaler, regionaler und lokaler Ebene dazu angehalten werden müssen, zur Durchführung der Waffenembargos beizutragen.

Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Sanktionsausschüssen in bezug auf Waffenhändler ist, die gegen vom Rat verhängte Waffenembargos verstoßen haben. Diese Informationen könnten auch der Interpol-Datenbank IWETS (Internationales System zur Rückverfolgung von Waffen und Sprengstoffen) oder jeder sonstigen einschlägigen Datenbank, die zu diesem Zweck eingerichtet wird, zur Verfügung gestellt werden.

Der Sicherheitsrat betont, daß es innovativer Strategien bedarf, um in den von ihm behandelten Situationen den Zusammenhang zwischen der unerlaubten Ausbeutung natürlicher und anderer Ressourcen und dem Ankauf unerlaubter Waffen und dem Handel damit anzugehen. Der Rat bekundet seine Absicht, auch künftig den Einsatz wirksamer Maßnahmen zu erwägen, um zu verhindern, daß durch die unerlaubte Ausbeutung natürlicher und anderer Ressourcen diese Konflikte weiter angefaßt werden. In dieser Hinsicht sollen dem Rat Informationen über finanzielle und andere Transaktionen bereitgestellt werden, die den unerlaubten Zustrom von Waffen für diese Konflikte fördern.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, in seine Berichte über einschlägige vom Rat behandelte Situationen analytische Bewertungen des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen aufzunehmen, namentlich, soweit möglich und im Rahmen der verfügbaren Mittel, über die Verfügbarkeit solcher Waffen, die Lagerbestände, die Nachschublinien, den Zwischenhandel, die Transportvorkehrungen und die finanziellen Netze sowie über die humanitären Auswirkungen, vor allem auf Kinder.

Der Sicherheitsrat erkennt die Rolle an, die dem Generalsekretär bei der Unterstützung der Koordinierung aller Tätigkeiten der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit

Kleinwaffen und leichten Waffen zukommt. In diesem Zusammenhang ersucht der Sicherheitsrat den Generalsekretär, dem Rat bis zum September 2002 einen Bericht vorzulegen, der konkrete Empfehlungen dazu enthält, auf welche Weise der Rat zur Auseinandersetzung mit der Frage des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen in Situationen, mit denen er befaßt ist, beitragen kann, unter Berücksichtigung der Auffassungen der Mitgliedstaaten, der neuesten Erfahrungen im Feld und des Inhalts dieser Erklärung.«

Nahost

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien (UNDOF). – Resolution 1351(2001) vom 30. Mai 2001

Der Sicherheitsrat,

- nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung vom 18. Mai 2001 (S/2001/499) sowie außerdem in Bekräftigung seiner Resolution 1308(2000) vom 17. Juli 2000,
- 1. fordert die beteiligten Parteien zur sofortigen Durchführung seiner Resolution 338(1973) vom 22. Oktober 1973 auf;
- 2. beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten, das heißt bis zum 30. November 2001, zu verlängern;
- 3. ersucht den Generalsekretär, am Ende dieses Zeitraums einen Bericht über die Entwicklung der Lage und die zur Durchführung der Resolution 338(1973) getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 30. Mai 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/15)

Auf der 4322. Sitzung des Sicherheitsrats am 30. Mai 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation im Nahen Osten« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Im Zusammenhang mit der soeben verabschiedeten Resolution über die Verlängerung des Mandats der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung bin ich ermächtigt worden, im Namen des Sicherheitsrats die folgende ergänzende Erklärung abzugeben:

»Bekanntlich heißt es in Ziffer 11 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2001/499): »... die Situation im Nahen Osten ist weiterhin potentiell gefährlich, woran sich voraussichtlich auch nichts ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahostproblems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.« Diese Erklärung des Generalsekretärs gibt auch die Auffassung des Sicherheitsrats wieder.«

Ostafrikanisches Zwischengebiet

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 3. Mai 2001 (UN-Dok. S/PRST/2001/13)

Auf der 4318. Sitzung des Sicherheitsrats am 3. Mai 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes »Die Situation betreffend die Demokratische Republik Kongo« durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verweist auf die Erklärung seines Präsidenten vom 2. Juni 2000 (S/PRST/2000/20). Er bringt seine Absicht zum Ausdruck, den Bericht der Sachverständigengruppe für die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo (S/2001/357) ausführlich zu prüfen. Er nimmt Kenntnis von dem Aktionsplan der Sachverständigengruppe für die Verlängerung ihres Mandats (S/2001/416).

Der Sicherheitsrat stellt fest, daß der Bericht beunruhigende Informationen über die illegale Ausbeutung der kongolesischen Ressourcen durch an dem Konflikt beteiligte Personen, Regierungen und bewaffnete Gruppen sowie über den zwischen der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo und dem Anhalten des Konflikts bestehenden Zusammenhang enthält.

Der Sicherheitsrat verurteilt die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen der Demokratischen Republik Kongo und bringt seine ernste Besorgnis über die wirtschaftlichen Aktivitäten zum Ausdruck, die dem Konflikt Nahrung geben. Er fordert die in dem Bericht benannten Regierungen mit Nachdruck auf, eigene Untersuchungen über diese Informationen anzustellen, mit der Sachverständigengruppe voll zusammenzuarbeiten und dabei die erforderliche Sicherheit der Sachverständigen zu gewährleisten und sofortige Schritte zu unternehmen, um die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen durch ihre Staatsangehörigen oder durch andere ihrer Kontrolle unterstehende Personen zu beenden.

Der Sicherheitsrat stellt mit Besorgnis fest, daß der Konflikt schreckliche Folgen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Umwelt der Demokratischen Republik Kongo hat.

Der Sicherheitsrat ist der Auffassung, daß die einzige gangbare Lösung der Krise in der Demokratischen Republik Kongo die volle Durchführung der Waffenruhevereinbarung von Lusaka (S/1999/815) und der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats ist.

Der Sicherheitsrat betont die Wichtigkeit eines umfassenden Ansatzes, der alle tieferen Ursachen des Konflikts erfaßt, um eine dauerhafte Friedensregelung in der Demokratischen Republik Kongo herbeizuführen.

Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, das Mandat der Sachverständigengruppe um einen abschließenden Zeitraum von drei Monaten zu verlängern, und ersucht außerdem darum, daß die Sachverständigengruppe dem Rat über den Generalsekretär ein Addendum zu ihrem Schlußbericht vorlegt, das folgendes enthalten soll:

- a) Eine Aktualisierung der einschlägigen Daten und eine Analyse weiterer Informationen, wie insbesondere in dem Aktionsplan vorgesehen, der dem Sicherheitsrat von der Sachverständigengruppe vorgelegt wurde;
- b) sachdienliche Informationen über die Aktivitäten jener Länder und anderer Akteure, über die bislang keine Daten in der erforderlichen Quantität und Qualität vorlagen;
- c) eine so weit wie möglich auf bestätigten Beweisen beruhende Antwort auf die Kommentare und Reaktionen der Staaten und Akteure, die

in dem Schlußbericht der Sachverständigengruppe genannt wurden;

- d) eine Bewertung der Lage am Ende des verlängerten Mandats der Sachverständigengruppe sowie ihrer Schlußfolgerungen, worin beurteilt werden soll, ob in den Fragen, für die die Sachverständigengruppe zuständig ist, Fortschritte erzielt wurden.

Der Sicherheitsrat bringt seine Absicht zum Ausdruck, die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen im Lichte des von der Sachverständigengruppe vorgelegten Addendums zu prüfen und daraufhin zu handeln, um den Friedensprozeß in der Demokratischen Republik Kongo voranzubringen.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC). – Resolution 1355(2001) vom 15. Juni 2001

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 1234 (1999) vom 9. April 1999, 1258(1999) vom 6. August 1999, 1265(1999) vom 17. September 1999, 1273(1999) vom 5. November 1999, 1279(1999) vom 30. November 1999, 1291 (2000) vom 24. Februar 2000, 1296(2000) vom 19. April 2000, 1304(2000) vom 15. Juni 2000, 1323(2000) vom 13. Oktober 2000, 1332 (2000) vom 14. Dezember 2000 und 1341 (2001) vom 22. Februar 2001 sowie die Erklärungen seines Präsidenten vom 13. Juli 1998 (S/PRST/1998/20), 31. August 1998 (S/PRST/1998/26), 11. Dezember 1998 (S/PRST/1998/36), 24. Juni 1999 (S/PRST/1999/17), 26. Januar 2000 (S/PRST/2000/2), 5. Mai 2000 (S/PRST/2000/15), 2. Juni 2000 (S/PRST/2000/20), 7. September 2000 (S/PRST/2000/28) und 3. Mai 2001 (S/PRST/2001/13),
- in Bekräftigung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo und aller Staaten in der Region,
- ferner in Bekräftigung dessen, daß alle Staaten verpflichtet sind, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung von Gewalt zu unterlassen,
- sowie in Bekräftigung der Souveränität der Demokratischen Republik Kongo über ihre natürlichen Ressourcen,
- mit dem Ausdruck seiner höchsten Beunruhigung über die tragischen Auswirkungen des anhaltenden Konflikts auf die Zivilbevölkerung im gesamten Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo, insbesondere über die Zunahme der Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen, und betonend, daß die kongolesische Bevölkerung dringend umfangreiche humanitäre Hilfe benötigt,
- mit dem Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über alle Verletzungen der Menschenrechte und alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, namentlich die gegen die Zivilbevölkerung gerichteten Greueltaten, die insbesondere in den östlichen Provinzen begangen werden,
- tief besorgt über das Ansteigen der HIV/Aids-Infektionsrate, insbesondere unter Frauen und Mädchen in der Demokratischen Republik Kongo,
- in ernster Besorgnis über die weiter anhaltende Anwerbung und den weiteren Einsatz von Kin-

- dersoldaten durch bewaffnete Kräfte und Gruppen, namentlich auch die grenzüberschreitende Anwerbung und die Entführung von Kindern,
- in Bekräftigung dessen, daß ihm nach der Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit obliegt,
 - in Bekräftigung seiner Unterstützung für die Waffenruhevereinbarung von Lusaka (S/1999/815) sowie den Plan von Kampala und die Unterpläne von Harare betreffend die Entflechtung und Umdislozierung,
 - in Bekräftigung dessen, daß die Hauptverantwortung für die Durchführung der Waffenruhevereinbarung von Lusaka bei den Parteien liegt,
 - erneut seine Unterstützung für den innerkongolesischen Dialog und den Moderator erklärend und hervorhebend, daß die Parteien die offenen Sach- und Verfahrensfragen regeln müssen,
 - daran erinnernd, daß es Aufgabe aller Parteien ist, im Hinblick auf die vollständige Dislozierung der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) zu kooperieren,
 - sich dem Bericht der Mission des Sicherheitsrats in das Ostafrikanische Zwischenseengebiet (S/2001/521) anschließend und unter Hinweis auf das Kommuniqué der gemeinsamen Tagung des Politischen Komitees für die Durchführung der Waffenruhevereinbarung von Lusaka in der Demokratischen Republik Kongo und der Mission des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in das Ostafrikanische Zwischenseengebiet (S/2001/525),
 - Kenntnis nehmend von dem Bericht des Generalsekretärs vom 8. Juni 2001 (S/2001/572) und den darin enthaltenen Empfehlungen,
 - feststellend, daß die Situation in der Demokratischen Republik Kongo nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt,

A

- tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
 1. nimmt mit Genugtuung Kenntnis davon, daß die Waffenruhe zwischen den Parteien der Waffenruhevereinbarung von Lusaka eingehalten wurde, begrüßt die im Bericht des Generalsekretärs vom 8. Juni 2001 vermerkten Fortschritte bei der Entflechtung und Umdislozierung und erneuert seine nachdrückliche Aufforderung an alle Parteien der Waffenruhevereinbarung von Lusaka, diese Vereinbarung sowie die in Kampala und Harare erzielten Vereinbarungen und alle einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats durchzuführen;
 2. verlangt, daß die Kongo-Befreiungsfront (FLC) im Einklang mit den Unterplänen von Harare und ihrer Zusage gegenüber der Mission des Sicherheitsrats in das Ostafrikanische Zwischenseengebiet auf ihrem Treffen vom 25. Mai 2001 die Entflechtung und Umdislozierung ihrer Truppen vornimmt, und bekundet seine Absicht, diesen Prozeß zu überwachen;
 3. verlangt abermals den Abzug der ugandischen und rwandischen Truppen sowie aller sonstigen ausländischen bewaffneten Kräfte aus dem Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo in Befolgung von Ziffer 4 seiner Resolution 1304(2000) und der Waffenruhevereinbarung von Lusaka, fordert diese bewaffneten Kräfte nachdrücklich auf, die erforderlichen Maßnahmen zur Beschleunigung dieses Abzugs zu ergreifen, und begrüßt in dieser Hinsicht den Beschluß der ugandischen Behörden,

- mit dem Abzug ihrer Truppen aus dem Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo zu beginnen (S/2001/461);
4. fordert alle Parteien auf, während des Prozesses der Entflechtung und des Abzugs der ausländischen bewaffneten Kräfte alle Angriffshandlungen zu unterlassen, und bringt seine Besorgnis über die jüngsten Berichte über Militäroperationen in den Kivu-Provinzen zum Ausdruck;
 5. verlangt, daß die Kongolesische Sammlungsbewegung für die Demokratie (RCD) Kisanгани im Einklang mit Resolution 1304(2000) demilitarisiert und daß alle Parteien die Demilitarisierung der Stadt und ihrer Umgebung achten;
 6. verlangt, daß alle Parteien einschließlich der Regierung der Demokratischen Republik Kongo alle Formen der Unterstützung für die in Anlage A Kapitel 9.1 der Waffenruhevereinbarung von Lusaka genannten bewaffneten Gruppen und jegliche Zusammenarbeit mit ihnen sofort einstellen;
 7. nimmt Kenntnis von den durch das Politische Komitee ausgearbeiteten Plänen (S/2001/521/Add.1) für den geordneten Abzug aller ausländischen bewaffneten Kräfte aus dem Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo und für die Entwaffnung, Demobilisierung, Rückführung und Wiedereingliederung aller bewaffneten Gruppen in der Demokratischen Republik Kongo und fordert die Parteien auf, diese Pläne fertigzustellen und dringend umzusetzen;
 8. ersucht, mit dem Ziel, die Fertigstellung dieser Pläne zu gewährleisten, alle Parteien, soweit sie es nicht bereits getan haben, der Gemeinsamen Militärkommission so bald wie möglich alle notwendigen operativen Informationen über den Abzug, so auch unter anderem über Personalstärke und Standort der ausländischen bewaffneten Kräfte, ihre Sammelplätze und Abzugsrouten und den Zeitplan, sowie über die Entwaffnung, Demobilisierung, Rückführung und Wiedereingliederung, so auch unter anderem über Personalstärke, Standort und Bewaffnung der bewaffneten Gruppen und über die vorgeschlagenen Standorte für die Demobilisierungsräume, zur Verfügung zu stellen, um den Vereinten Nationen ihre Planung zur Unterstützung der Parteien bei der Durchführung dieser Pläne zu erleichtern;
 9. ermutigt die Präsidenten und die Regierungen der Demokratischen Republik Kongo und Rwandas, ihren Dialog zu intensivieren, mit dem Ziel, regionale Sicherheitsstrukturen herbeizuführen, die auf dem gemeinsamen Interesse und der beiderseitigen Achtung der territorialen Unversehrtheit, der nationalen Souveränität und der Sicherheit beider Staaten gründen, und betont in diesem Zusammenhang, daß die Entwaffnung und Demobilisierung der ehemaligen Rwandischen Streitkräfte und der Interahamwe-Kräfte sowie die Einstellung jeglicher Unterstützung für diese Gruppen für die Regelung des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo unabdingbar sind;
 10. verurteilt die jüngsten Einfälle bewaffneter Gruppen in Rwanda und Burundi;
 11. begrüßt den zwischen den Behörden der Demokratischen Republik Kongo und Burundis eingeleiteten Dialog, fordert sie mit allem Nachdruck auf, ihre Bemühungen fortzusetzen, fordert alle Staaten in der Region auf, ihren Einfluß auf die burundischen bewaffneten Gruppen geltend zu machen und ihnen nahezu legen, Gewaltanwendung zu unterlassen, in Verhandlungen über eine politische Regelung einzutreten und sich dem Friedensprozeß von Aruscha anzuschließen, und verlangt, daß alle Staaten in der Region jegliche militärische Unterstützung für solche Gruppen einstellen;
 12. betont, daß ein dauerhafter Frieden in der Demokratischen Republik Kongo nicht auf Kosten des Friedens in Burundi erreicht werden soll, und ersucht den Generalsekretär sowie interessierte Mitgliedstaaten, dringend Vorschläge zu machen, wie diese miteinander verknüpften Krisen am besten anzugehen sind;
 13. begrüßt die Ankündigung des Moderators des innerkongolesischen Dialogs, daß am 16. Juli 2001 die Vorbereitungsstages des innerkongolesischen Dialogs stattfinden wird, fordert alle kongolesischen Parteien auf, diesen Dialog so bald wie möglich aufzunehmen, vorzugsweise auf kongolesischem Boden, und seinen erfolgreichen Ausgang zu gewährleisten, und begrüßt in dieser Hinsicht die von den Behörden der Demokratischen Republik Kongo ergriffenen ersten Maßnahmen zur Liberalisierung der politischen Betätigung;
 14. fordert alle in Betracht kommenden Parteien auf, dafür zu sorgen, daß dringende Anliegen des Kinderschutzes, namentlich die Entwaffnung, Demobilisierung, Rückführung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten, das Schicksal der von dem Konflikt betroffenen Mädchen, der Schutz und die sichere Rückkehr von Flüchtlings- und binnenvertriebenen Kindern sowie die Registrierung von unbegleiteten Kindern oder Waisenkindern und ihre Wiedervereinigung mit ihren Familien in allen nationalen, bilateralen und regionalen Dialogen aufgegriffen werden und daß Lösungen im Einklang mit den besten internationalen Verfahrensweisen erarbeitet werden;
 15. verurteilt die im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo verübten Massaker und Greuelthaten, verlangt abermals, daß alle Konfliktparteien den Verletzungen der Menschenrechte und den Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht sofort ein Ende setzen, und betont, daß die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden;
 16. erinnert alle Parteien an die Verpflichtungen, die ihnen das Vierte Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten hinsichtlich der Sicherheit der Zivilbevölkerung auferlegt, und betont, daß alle im Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo anwesenden bewaffneten Kräfte dafür verantwortlich sind, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in dem unter ihrer Kontrolle stehenden Gebiet zu verhindern;
 17. verurteilt nachdrücklich die Angriffe auf Personal der humanitären Organisationen und verlangt, daß die Täter vor Gericht gestellt werden;
 18. verurteilt den Einsatz von Kindersoldaten, verlangt, daß alle bewaffneten Kräfte und Gruppen, die es betrifft, alle Formen der Anwerbung, Ausbildung und des Einsatzes von Kindern in ihren Streitkräften beenden, fordert alle Parteien auf, mit den Vereinten Nationen, den humanitären Organisationen und den sonstigen zuständigen Stellen zusammenzuarbeiten, um die zügige Demobilisierung, Rehabilitation und Wiedereingliederung von entführten oder zu bewaffneten Kräften oder Gruppen eingezogenen Kindern sicherzustellen und ihnen die Wiedervereinigung mit ihren Familien zu ermöglichen, und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, dauerhaft ausreichende Mittel für die langfristige Wiedereingliederung bereitzustellen;
 19. fordert alle Parteien auf, im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts den vollständigen, sicheren und ungehinderten Zugang des humanitären Hilfspersonals zu allen Hilfsbedürftigen sowie die Lieferung humanitärer Hilfsgüter, insbesondere für alle von dem Konflikt betroffenen Kinder, zu gewährleisten, und erinnert daran, daß die Parteien auch Garantien im Hinblick auf die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten humanitären Personals geben müssen;
 20. fordert die internationale Gemeinschaft auf, die humanitären Hilfsmaßnahmen in der Demokratischen Republik Kongo und den von dem Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo betroffenen Nachbarländern verstärkt zu unterstützen;
 21. bekundet seine volle Unterstützung für die Arbeit der Sachverständigenkommission für die illegale Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo und stellt fest, daß der Bericht der Sachverständigenkommission vom 12. April 2001 (S/2001/357) beunruhigende Informationen über die illegale Ausbeutung der kongolesischen Ressourcen durch an dem Konflikt beteiligte Personen, Regierungen und bewaffnete Gruppen sowie über den Zusammenhang zwischen der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und anderer Reichtümer der Demokratischen Republik Kongo und dem Andauern des Konflikts enthält;
 22. bekräftigt, daß er der Einstellung der illegalen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen der Demokratischen Republik Kongo höchste Bedeutung beimißt, und bekräftigt, daß er bereit ist zu prüfen, welcher Maßnahmen es bedarf, um dieser Ausbeutung ein Ende zu setzen;
 23. erwartet in diesem Zusammenhang die Veröffentlichung des Addendums zu dem Bericht der Sachverständigenkommission, das eine aktualisierte Bewertung der Situation enthalten sollte, fordert alle Parteien des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo und die sonstigen beteiligten Parteien abermals nachdrücklich auf, mit der Sachverständigenkommission voll zusammenzuarbeiten und dabei die erforderliche Sicherheit der Sachverständigen zu gewährleisten, und begrüßt die Einsetzung einer diesbezüglichen Untersuchungskommission durch die ugandischen Behörden;
 24. betont den Zusammenhang zwischen den Fortschritten im Friedensprozeß und der wirtschaftlichen Erholung der Demokratischen Republik Kongo, begrüßt die von der Regierung der Demokratischen Republik Kongo unternommenen ersten Wirtschaftsreformen und unterstreicht den dringenden Bedarf an internationaler Wirtschaftshilfe;
 25. betont, wie wichtig die Wiederherstellung der Flußschifffahrt ist, begrüßt es, daß der Kongo und der Ubangui wieder für die Schifffahrt geöffnet wurden, fordert alle Parteien und insbesondere, angesichts ihrer jüngsten öffentlichen Äußerungen, die Kongolesische Sammlungsbewegung für die Demokratie (RCD) nachdrücklich auf, auch weiterhin zusammenzuarbeiten, um die Wiederherstellung der Wirtschaftsverbindungen unter anderem zwischen Kinshasa, Mbandaka und Kisanгани zu ermöglichen, und bekundet seine Unterstützung für den Vorschlag, eine Kommission für das Kongobecken zu schaffen, in der die kongole-

- sischen Parteien, Organisationen der Vereinten Nationen und einige Nachbarländer vertreten sind und die unter dem Vorsitz der MONUC steht;
26. betont, daß ein dauerhafter Frieden nur erzielt werden kann, wenn es allen Länder der Region gelingt, untereinander die Regeln für die Förderung von Sicherheit und Entwicklung festzulegen, und bekräftigt in dieser Hinsicht, daß zu gegebener Zeit unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit eine internationale Konferenz über Frieden, Sicherheit, Demokratie und Entwicklung in der Region organisiert werden soll, an der alle Regierungen der Region und alle sonstigen beteiligten Parteien teilnehmen;
27. bekundet seine Absicht, die Fortschritte, welche die Parteien bei der Durchführung der Bestimmungen dieser Resolution und bei der Befolgung der darin enthaltenen Forderungen erzielen, genau zu überwachen;
28. bekundet erneut seine Bereitschaft, die mögliche Verhängung von Maßnahmen im Einklang mit seiner Verantwortung und seinen Pflichten nach der Charta der Vereinten Nationen zu erwägen, falls es die Parteien verabsäumen, diese Resolution und die anderen einschlägigen Resolutionen vollinhaltlich zu befolgen;

B

29. beschließt, das Mandat der MONUC bis zum 15. Juni 2002 zu verlängern, und beschließt außerdem, auf der Grundlage der Berichte des Generalsekretärs die erzielten Fortschritte mindestens alle vier Monate zu überprüfen;
30. ersucht den Generalsekretär, nach Übermittlung aller notwendigen Informationen durch die Parteien der Waffenruhevereinbarung von Lusaka und vorbehaltlich der weiteren Kooperation der Parteien dem Rat Vorschläge dafür zu unterbreiten, wie die MONUC die Durchführung der in den Ziffern 7 und 8 genannten Pläne durch die Parteien unterstützen, überwachen und verifizieren könnte;
31. billigt das vom Generalsekretär in den Ziffern 84 bis 104 seines Berichts vom 8. Juni 2001 enthaltene aktualisierte Einsatzkonzept, darunter, für die Zwecke der weiteren Planung, die Schaffung eines Zivilpolizeianteils und einer integrierten zivil-militärischen Abteilung zur Koordinierung der Entwaffnungs-, Demobilisierungs-, Rückführungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, die Stärkung der MONUC-Präsenz in Kisangani und die Stärkung der logistischen Unterstützungskapazität der MONUC zur Unterstützung der gegenwärtigen und der in Zukunft vorgesehenen Dislozierung, mit dem Ziel, den Übergang zur dritten Phase der Dislozierung der MONUC vorzubereiten, nachdem die Parteien die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt haben;
32. ermächtigt in diesem Zusammenhang die MONUC, entsprechend dem Bericht des Generalsekretärs auf Antrag und im Rahmen ihrer Kapazitäten bei der baldigen, auf freiwilliger Basis erfolgenden Durchführung der Entwaffnung, Demobilisierung, Rückführung und Wiedereingliederung bewaffneter Gruppen behilflich zu sein, und ersucht den Generalsekretär, an Orten, an denen ein frühzeitiger Abzug erfolgt, Militärbeobachter zur Überwachung dieses Prozesses zu dislozieren;
33. verweist erneut auf die Genehmigung in Resolution 1291(2000), das Militärpersonal der MONUC auf bis zu 5 537 Personen zu verstärken, einschließlich Beobachtern, soweit der Generalsekretär dies für notwendig erachtet;
34. ersucht den Generalsekretär, den zivilen Anteil der MONUC zu verstärken, im Einklang mit den Empfehlungen in seinem Bericht, um in die Gebiete, in denen die MONUC disloziert ist, Menschenrechtspersonal zu entsenden und so eine Überwachungskapazität für Menschenrechte zu schaffen, sowie Zivilpersonal für politische und humanitäre Angelegenheiten dorthin zu entsenden;
35. fordert den Generalsekretär auf, für eine ausreichende Dislozierung von Beratern für Kinderschutz zu sorgen, um eine konsequente und systematische Überwachung und Berichterstattung über das Verhalten der Konfliktparteien bezüglich ihrer Verpflichtungen zum Schutz der Kinder nach dem humanitären Recht und dem Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie bezüglich ihrer Zusagen gegenüber dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte sicherzustellen;
36. betont, daß die Kapazität für die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden muß, namentlich durch die Einrichtung von Hörfunkstationen der Vereinten Nationen, die das Verständnis der örtlichen Gemeinwesen und der Parteien für den Friedensprozeß und die Rolle der MONUC fördern;
37. fordert alle Konfliktparteien auf, bei der Dislozierung und dem Einsatz der MONUC voll zu kooperieren, namentlich durch die volle Anwendung der Bestimmungen des Abkommens über die Rechtsstellung der Truppen im gesamten Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo, und erklärt erneut, daß alle Parteien dafür verantwortlich sind, die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen sowie des beigeordneten Personals zu gewährleisten;
38. betont, daß es erforderlich ist, die Gemeinsame Militärkommission zusammen mit der MONUC in Kinshasa unterzubringen;
39. bekräftigt seine Bereitschaft, den Generalsekretär dabei zu unterstützen, wenn er es für notwendig hält und wenn die Bedingungen es zulassen, im Kontext eines tragfähigen Sicherheitsrahmens weiteres Militärpersonal in den Grenzgebieten im Osten der Demokratischen Republik Kongo zu dislozieren;
40. bekundet seinen Dank für die mit den Parteien der Waffenruhevereinbarung von Lusaka eingerichtete Partnerschaft, die während der letzten Mission des Sicherheitsrats in das Ostafrikanische Zwischenseengebiet gestärkt wurde, und erklärt erneut, daß er fest entschlossen ist, den Parteien bei ihren Bemühungen um die Herbeiführung des Friedens auch künftig Hilfe zu gewähren;
41. würdigt die hervorragende Arbeit des Personals der MONUC unter schwierigen Bedingungen und bekundet seine nachdrückliche Unterstützung für den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs;
42. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Somalia

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Ausnahmeregelungen in bezug auf das gegen Somalia verhängte bindende Waffenembargo. – Resolution 1356(2001) vom 19. Juni 2001

- Der Sicherheitsrat,
- in Bekräftigung seiner Resolutionen 733(1992) vom 23. Januar 1992 und 751(1992) vom 24. April 1992,
 - seinem Wunsch Ausdruck verleihend, die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit in Somalia verwirklicht zu sehen,
 - in Anerkennung der laufenden Bemühungen der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und der humanitären Organisationen um die Gewährung humanitärer Hilfe an Somalia,
 - tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,
1. erinnert alle Staaten an ihre Verpflichtung, die mit Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen einzuhalten, und fordert jeden Staat nachdrücklich auf, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die volle Durchführung und Durchsetzung des Waffenembargos sicherzustellen;
 2. beschließt, daß die mit Ziffer 5 der Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen keine Anwendung auf Schutzkleidung finden, einschließlich kugelsicherer Westen und Militärhelme, die von Personal der Vereinten Nationen, Medienvertretern und humanitären und Entwicklungshelfern sowie beigeordnetem Personal zeitweise und ausschließlich zur eigenen Verwendung nach Somalia ausgeführt wird;
 3. beschließt außerdem, daß die mit Ziffer 5 der Resolution 733(1992) verhängten Maßnahmen keine Anwendung auf Lieferungen nichtletalen militärischen Geräts finden, das ausschließlich für humanitäre oder Schutzzwecke bestimmt ist, wie von dem Ausschuß nach Resolution 751(1992) (>dem Ausschuß<) im voraus genehmigt;
 4. ersucht den Ausschuß, Anträge auf Ausnahmen nach Ziffer 3 zu prüfen und darüber zu entscheiden;
 5. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Westsahara

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Verlängerung des Mandats der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). – Resolution 1359(2001) vom 29. Juni 2001

- Der Sicherheitsrat,
- unter Hinweis auf alle seine früheren Resolutionen über Westsahara, insbesondere die Resolution 1108(1997) vom 22. Mai 1997, und die Erklärung seines Präsidenten vom 19. März 1997 (S/PRST/1997/16),
 - sowie unter Hinweis auf seine Resolution 1308(2000) vom 17. Juli 2000 und die einschlägigen Grundsätze in dem Übereinkommen vom 9. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal,
 - in Bekräftigung der Bestimmungen in Artikel I Ziffer 2 der Charta der Vereinten Nationen,
 - nach Behandlung des Berichts des Generalsekretärs vom 20. Juni 2001 (S/2001/613),
 - mit dem Ausdruck seiner vollen Unterstützung für die Rolle und die Tätigkeit des Persönlichen Abgesandten,
 - mit dem erneuten Ausdruck seiner vollen Unterstützung für die laufenden Anstrengungen, die die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) zur

Durchführung des Regelungsplans und der von den Parteien getroffenen Vereinbarungen zur Abhaltung eines freien, fairen und unparteiischen Selbstbestimmungsreferendums des Volkes von Westsahara unternimmt,

- unter Berücksichtigung der von der POLISARIO-Front unterbreiteten offiziellen Vorschläge für die Überwindung der Hindernisse, die sich der Durchführung des in Anlage IV des Berichts des Generalsekretärs enthaltenen Regelungsplans entgegenstellen,
 - sowie unter Berücksichtigung des Entwurfs des Rahmenabkommens über den Status Westsaharas in Anlage I des Berichts des Generalsekretärs, in dem eine umfangreiche Übertragung von Befugnissen vorgesehen ist, welche die Selbstbestimmung nicht ausschließt und sogar vorsieht,
 - ferner unter Berücksichtigung des Memorandums der Regierung Algeriens über den Entwurf des Status Westsaharas in Anlage II des Berichts des Generalsekretärs,
 - in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, den Parteien bei der Herbeiführung einer gerechten und dauerhaften Lösung der Westsaharfrage behilflich zu sein,
1. beschließt, wie vom Generalsekretär in seinem Bericht vom 20. Juni 2001 empfohlen, das Mandat der MINURSO bis zum 30. November 2001 zu verlängern;
 2. unterstützt uneingeschränkt die Bemühungen des Generalsekretärs, alle Parteien einzuladen, entweder direkt oder im Rahmen indirekter Gespräche unter der Schirmherrschaft seines Persönlichen Abgesandten zusammenzutreffen, und legt den Parteien nahe, den Entwurf des Rahmenabkommens zu erörtern und alle konkreten

- Änderungen auszuhandeln, die sie an diesem Vorschlag anzubringen wünschen, sowie alle etwaigen sonstigen Vorschläge für eine politische Lösung zu erörtern, die die Parteien gegebenenfalls vorbringen, um zu einem für beide Seiten annehmbaren Abkommen zu gelangen;
3. bekräftigt, daß, während die genannten Erörterungen stattfinden, die von der POLISARIO-Front vorgelegten offiziellen Vorschläge zur Überwindung der Hindernisse, die der Durchführung des Regelungsplans entgegenstehen, behandelt werden;
 4. erinnert daran, daß gemäß den von dem Persönlichen Abgesandten aufgestellten Regelungen für die Konsultationen nichts als vereinbart gilt, solange nicht Einvernehmen über alles erzielt wurde, und betont daher, daß die endgültige Haltung der Parteien durch die Teilnahme an den Verhandlungen nicht präjudiziert wird;
 5. fordert die Parteien nachdrücklich auf, das Problem der Personen, deren Verbleib und Schicksal nicht geklärt ist, zu lösen, und fordert die Parteien auf, ihren Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht nachzukommen und alle Personen, die seit dem Beginn des Konflikts gefangengehalten werden, unverzüglich freizulassen;
 6. ersucht den Generalsekretär, ihm vor Ablauf dieses Mandats eine Lagebeurteilung sowie gegebenenfalls Empfehlungen zum künftigen Mandat und zur künftigen Zusammensetzung der MINURSO zu unterbreiten;
 7. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Verfahren des Sicherheitsrats

SICHERHEITSRAT – Mitteilung des Präsidenten vom 4. Oktober 2001 (UN-Dok. S/2001/935)

Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 1373 (2001) – Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen

1. Gemäß Resolution 1373(2001) vom 28. September 2001 und im Anschluß an Konsultationen unter den Ratsmitgliedern wurde vereinbart, den Vorsitzenden und die Stellvertretenden Vorsitzenden des gemäß Ziffer 6 der Resolution 1373 (2001) eingesetzten Ausschusses zu wählen:

Vorsitzender: Sir Jeremy Greenstock
(Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland)
Stellvertretende Vorsitzende:
Botschafter Alfonso Valdivieso (Kolumbien)
Botschafter Jagdish Koonjul (Mauritius)
Botschafter Sergey Lavrov
(Russische Föderation)

2. Gemäß Ziffer 7 der Resolution 1373(2001) wird der Ausschuß bis zum 28. Oktober 2001 ein Arbeitsprogramm vorlegen und im Benehmen mit dem Generalsekretär prüfen, welche Unterstützung er benötigt.

3. Spätestens am 4. April 2002 werden die Mitglieder des Rates eine Überprüfung der Struktur und der Tätigkeiten des Ausschusses durchführen.

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

Buchbesprechungen

Daws, Sam / Taylor, Paul (eds.): The United Nations

Volume I: **Systems and Structures**
Volume II: **Functions and Futures**

Aldershot etc.: Ashgate 2000
1022 S., 170,- brit. Pfd.

Ziel der Serie ›The International Library of Politics and Comparative Government‹ ist es, die nach Auffassung der Herausgeber wichtigsten Beiträge aus Fachzeitschriften zu einem bestimmten Sachgebiet aus einem Zeitraum von etwa 25 Jahren zu versammeln. Die Serie ist aufgliedert in ›Institutional Studies‹ – zu denen das hier vorgestellte zweibändige Werk über die Vereinten Nationen gehört –, ›Thematic Studies‹ und ›Country Studies‹. Berücksichtigt sind in dem tausendseitigen Werk zu den UN nur englischsprachige Titel; unter den Verfassern der 48 nachgedruckten Aufsätze ist ein Deutscher, der ehemalige UN-Bedienstete Josef Klee. Die Originalaufsätze sind im Faksimile abgedruckt, was der Authentizität dient, der Lesbarkeit aber nicht in allen Fällen förderlich ist.

Geboten wird ein breites Spektrum der Positionen und Autoren, es reicht von dem aus Irland

stammenden UN-Insider Erskine Childers bis zu Jesse Helms, dem langjährigen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des US-Senats und erklärten Widersacher der Weltorganisation. Die Beiträge sind meist um die Zeit des 50-Jahre-Jubiläums der UN herum entstanden; auch einige frühere Arbeiten fanden Aufnahme, so der Aufsatz von Leland M. Goodrich, eines Mitwirkenden der Gründungskonferenz in San Franzisko, ›From League of Nations to United Nations‹ aus dem Jahrgang 1947 der Zeitschrift ›International Organization‹. Die Auswahl wurde getroffen von dem Oxforder Politikwissenschaftler Sam Daws, der an der dritten Auflage des Standardwerks von Sydney D. Bailey ›The Procedure of the UN Security Council‹ mitgewirkt hatte (vgl. VN 3/2000 S. 109), und Paul Taylor von der ›London School of Economics and Political Science‹.

Daws und Taylor ordnen die Beiträge in sieben Teile: institutionelle Entwicklung und Reform; Finanzierung der UN; Vereinte Nationen, Staaten und nichtstaatliche Akteure; Sekretariat und Generalsekretär; Weltfrieden und Weltordnung; Menschenrechte und humanitäre Intervention; nachhaltige Entwicklung, soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten. Am meisten Raum wird mit 17 Beiträgen und knapp 350 Seiten dem Komplex Weltfrieden und Weltordnung

eingräumt, während der letzte Teil – der zu Entwicklung, Sozialem und Wirtschaft – mit 40 Seiten und nur drei Aufsätzen alibihaft kurz ausgefallen ist. Gleichwohl ermöglicht die Aufsatzsammlung insgesamt eine vertiefte Befassung mit Theorie und Praxis der Vereinten Nationen; vor allem im universitären Lehrbetrieb dürfte sich ihr Nutzen erweisen.

Das immer wiederkehrende Thema der Reform der Vereinten Nationen – mit dem sich durchaus unterschiedliche, oft einander ausschließende Absichten und Vorstellungen verbinden –, wird neben den anderen behandelten Komplexen in der knappen Einleitung der beiden Herausgeber angesprochen. Hier wird auf die in einer 1995 erschienenen Sammelrezension verschiedener Werke zur Erneuerung der Vereinten Nationen vorgetragene Einschätzung aufmerksam gemacht, nämlich den Hinweis auf die Dürftigkeit der theoretischen Grundlage vieler Reformmaßnahmen. In diesem Aufsatz von W. Andy Knight aus der Zeitschrift ›Global Governance‹ wird eine langfristige Anpassungsstrategie gefordert, die unter gleichzeitigem Abarbeiten der aktuellen politischen Agenda erfolgen müsse – selbst wenn dies »dem Versuch, den Flügel eines im Fluge begriffenen Flugzeugs auszutauschen« gleiche.

REDAKTION □

Müller, Joachim (ed.): Reforming the United Nations. The Quiet Revolution

UN Publ. E.01.I.16
Den Haag etc.: Kluwer 2001
968 S., 275,- Euro

Anpassungszwängen unterlagen die Vereinten Nationen schon bald nach ihrer Gründung, oftmals ausgelöst durch teils kleinere, teils größere, kurzzeitige oder langandauernde Finanzkrisen. Einige der Veränderungen in fünfeinhalb Jahrzehnten UN-Geschichte verdienen die Bezeichnung Reform; dies gilt etwa für die Änderungen der UN-Charta, durch die die Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrats (einmal) und des Wirtschafts- und Sozialrats (in zwei Fällen) in den sechziger und siebziger Jahren aufgestockt wurde, oder etwa die Resolution 41/213 der Generalversammlung von 1986, die ein neues Budgetverfahren schuf. Anderes gehört eher unter die Kategorien von Stückwerk, kurzlebigen Arrangements und armseligen Kompromissen, da der Mangel an Konsensbereitschaft unter den Mitgliedstaaten mehr nicht hergab.

Dem jetzigen UN-Generalsekretär Kofi Annan ist es gelungen, in den ersten vier Jahren seiner Tätigkeit eine Reihe nachhaltiger Reformmaßnahmen entweder selbst direkt durchzusetzen oder – soweit er auf die Zustimmung der UN-Mitgliedstaaten angewiesen war – konsensfähig zu machen. Seine Mitte dieses Jahres erfolgte Wiederwahl für eine zweite Amtsperiode ab Januar 2002 bietet eine gute Gelegenheit zu einer Rückschau auf die jüngere und weiter zurückliegende Vergangenheit in der UN-Reformgeschichte. Diese Aufgabe hat sich die vorliegende Publikation Joachim Müllers zum Ziel gesetzt. Müller, ein langjähriger Mitarbeiter des UN-Sekretariats, ist Haushaltsdirektor der WIPO in Genf. Auf mehr als 180 Seiten präsentiert er eine gestraffte Darstellung der Reformversuche und -erfolge bis zum Beginn der Epoche Annan (mit vorsichtigen Bewertungen) sowie eine breit angelegte Erläuterung der Reformvorhaben der letzten Jahre. Seine Rückschau umfaßt die vom gegenwärtigen Generalsekretär selbst angestoßene Agenda (›Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm‹), Reforminitiativen aus der Reihe der Mitgliedstaaten und solche von dritter Seite. Abgehandelt werden unter anderem die Forderungen der Regierung Clinton und des republikanischen US-Senators Jesse Helms bis hin zu Vorschlägen der nordischen Staaten, des Millenniums-Forums der nichtstaatlichen Organisationen und des in Genf angesiedelten ›South Centre‹, einer Interessenvertretung der Entwicklungsländer. Hervorhebung verdient die Darstellung der (leider in der öffentlichen Diskussion nicht mit der angemessenen Aufmerksamkeit bedachten) Reformarbeit des deutschen Untergeneralsekretärs und UNEP-Exekutivdirektors Klaus Töpfer, der auch Vorsitzender der Arbeitsgruppe über Umwelt und menschliche Siedlungen im Jahre 1998 war. Unterstützt von einer vom Generalsekretär eingesetzten hochrangigen Experten-Gruppe erarbeitete Töpfer konkrete Vorschläge zur Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen; konkret ging es um die Zusammenarbeit von UNEP und Habitat, die Aufwertung der Aufsichtsgremien und weiterer Gremien der Mit-

gliedstaaten der beiden Spezialorgane, eine zusätzliche Koordinierung im Rahmen des UN-Systems, die Einbeziehung des nichtstaatlichen Sektors, die Etablierung eines Frühwarnsystems für Umweltkatastrophen, schließlich um verbesserte Informationssysteme und neue Finanzierungsinstrumente. Beabsichtigt war damit auch die Stärkung des Standorts Nairobi, Sitz von UNEP und Habitat. Sie sind die einzigen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen mit weltweitem Mandat, die in einem Entwicklungsland ansässig sind.

Während die Reform des Sekretariats der Vereinten Nationen im großen und ganzen erfolgreich voranschritt, sind die Reformbemühungen beim Sicherheitsrat längst noch nicht am Ziel angelangt. Die Hoffnungen beispielsweise Deutschlands und Japans auf einen ständigen Sitz mit Vetorecht sind wegen des Widerstands einiger Staaten, die von einer Erweiterung der Zahl der Sicherheitsratsmitglieder nicht profitieren würden und gegenüber den beiden erwähnten Kandidaten an politischem Gewicht verlieren könnten, zunächst einmal steckengeblieben.

Weitere Beiträge beschäftigen sich mit der ›Agenda für die Entwicklung‹ und der Ergänzung zur ›Agenda für den Frieden‹ von 1997, mit der Reform der Friedenssicherung (Brahimi-Bericht) oder mit humanitärer Hilfe. Die Reorganisation des Sekretariats, Haushaltskürzungen und andauerndes Nullwachstum, die Revision des Haushaltsverfahrens und der mühsam ausgehandelte neue Beitragsschlüssel waren Antworten auf die Finanzprobleme der Organisation. Den Schlußpunkt der Betrachtung bilden die Beschlüsse des Millenniums-Gipfels vom Spätsommer 2000. Als weitreichende Neuerung wird die von Kofi Annan verwirklichte Öffnung der Vereinten Nationen zum nichtstaatlichen Sektor und zur Wirtschaft bezeichnet. Der von ihm initiierte Globale Pakt bietet den Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft eine Plattform, auf freiwilliger Basis zur Verwirklichung grundlegender Ziele der UN in den Bereichen der Menschenrechte, von Arbeit und Umwelt beizutragen. Diese ›stille Revolution‹ kann als eines der Kernstücke der Reformagenda in der ersten Amtsperiode des Generalsekretärs gesehen werden.

Der Darstellung der jüngsten Reformbemühungen schließt sich auf mehr als 750 Seiten die Wiedergabe von Primärliteratur an. Sie umfaßt 20 ausgewählte einschlägige Dokumente und zehn Reformbeschlüsse der Generalversammlung und des Sicherheitsrats.

Die Fülle der gelieferten Information wirkt auf den Benutzer nicht entmutigend, sondern ermöglicht ein Nachvollziehen und Verstehen der mitunter recht verschlungenen Abläufe von Reformprozessen im UN-Rahmen und zeigt die Grenzen des Machbaren auf. Der Autor konzentriert sich nicht nur auf Erfolge, sondern nennt auch Fehlschläge beim Namen (zum Beispiel blieben fünf Jahre schwieriger Verhandlungen zur Agenda für die Entwicklung ohne ein nennenswertes Ergebnis). Es liegt auf der Hand, daß nicht jeder Benutzer alles in der Detailliertheit vorfindet, die ihm wichtig erscheinen mag; ein solches Werk hätte nur mehrbändig ausfallen können. Eine etwas breiter und tiefer angelegte Darstellung hätte vielleicht der Komplex

der Reformmaßnahmen im Bereich des Personalwesens verdient. Kofi Annan, früher selbst einmal Chef der Personalabteilung des UN-Sekretariats, hat auf diesem Gebiet eine Menge in Bewegung gesetzt (so die Stärkung der Eigenverantwortung der UN-Mitarbeiter), aber ebenso noch eine Menge vor sich (so das schon seinem Amtsvorgänger von der Generalversammlung aufgetragene Ziel eines ausbalancierten Verhältnisses der Geschlechter im höheren Dienst).

Die neue Veröffentlichung ist einerseits ein eigenständiger Beitrag, ergänzt aber zugleich eine 1997 im gleichen Verlag erschienene Publikation ›Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts‹. Jene Veröffentlichung umfaßt drei Bände und präsentiert Primärliteratur über den Zeitraum von 1950 bis 1995. Unter Einschluß der neuen Publikation bildet das Gesamtwerk eine über 4000 Seiten umfassende Dokumentation zum Thema Reformbemühungen in den Vereinten Nationen (unter teilweiser Berücksichtigung der freiwillig finanzierten Fonds und Programme, aber unter Ausschluß der UN-Sonderorganisationen). Der große Umfang dieser Dokumentation hat sicher zum recht hohen Preis der Publikation beigetragen, aber erspart dem Benutzer das mühsame Zusammenstellen der Dokumente, ohne deren Lektüre das Verstehen der UN-Realität schwerfallen würde.

Die neue Publikation ist von besonderem Interesse für alle, die sich auf publizistischem und akademischen Feld oder in der beruflichen Praxis mit der Arbeit der Vereinten Nationen befassen. Mit einem Griff und in chronologischer Ordnung sind Dokumentation und Erläuterungen zu den wichtigsten Reformvorschlägen verfügbar.

WOLFGANG MÜNCH □

Hobe, Stephan (Hrsg.): Kooperation oder Konkurrenz internationaler Organisationen. Eine Arbeitstagung zum Verhältnis von Vereinten Nationen und Europäischer Union am Beginn des 21. Jahrhunderts

Baden-Baden: Nomos 2001
156 S., 58,- DM

Das Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Europäischer Union (EU) ist gemeinhin ein Thema für Spezialisten. Seit jedoch mit dem Kosovo-Krieg zwischen den UN einerseits und der NATO – und mit ihr auch der EU – andererseits Probleme hinsichtlich der militärischen Gewaltausübung für außenpolitische Zwecke und ihrer völkerrechtlichen Legitimierung entstanden sind, scheint dieses wichtige internationale Thema zumindest im vopolitischen Raum stärkeres Interesse zu finden. Dies gilt um so mehr, als die EU sich anschickt, mit ihrer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine eigene militärische Komponente für ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu entwickeln. Es war daher verdientvoll, daß das von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung finanzierte Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit (R.I.Z.) an der Universität zu Köln im

Herbst letzten Jahres eine Arbeitstagung zu den rechtlichen Aspekten dieser Thematik in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen durchgeführt hat. Das R.I.Z. hat über diese Tagung jetzt eine Dokumentation vorgelegt, die auch für sich genommen lesenswert ist.

In ihr dürften vor allem außenpolitische Generalisten eine Menge interessanter rechtlicher Fakten und Interpretationen finden. So beispielsweise die Tatsache, daß die Weltorganisation zwar nach ihrer Charta keine Völkerrechtssubjektivität aufzuweisen hat, daß ihr aber der Internationale Gerichtshof schon frühzeitig die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit zuerkannt hat. Oder die Tatsache, daß die Europäischen Gemeinschaften (EG) im Rahmen der Erfüllung der ihnen vertraglich zugewiesenen Aufgaben nicht nur intern, sondern nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs auch im Außenverhältnis Völkerrechtssubjektivität besitzen, was dann in Art. 281 des EG-Vertrages seinen Niederschlag gefunden hat. Oder es wird erläutert, daß die EG in der FAO als bisher einziger UN-Sonderorganisation neben ihren Mitgliedstaaten auch als EG Mitglied ist, dies aber zu äußerst komplizierten EG-internen Verfahren führt. Man erfährt, daß es ähnlich schwierig ist, in der WTO rechtliche EG-Einheitlichkeit zu erreichen. Und es wird auch die im Zusammenhang mit der Einführung des Euro besonders interessante Tatsache dargestellt und erläutert, daß die neue Währung im IMF nicht als solche in Erscheinung treten kann, sondern daß sie dort nur durch die Teilnehmerländer der Währungsunion mit einer gemeinschaftlichen Position vertreten wird.

Der Sammelband macht die Bedeutung der in der tagespolitischen Betrachtung und Analyse häufig vernachlässigten rechtlichen Aspekte des Themas UN/EU und darüber hinaus generell die Entwicklung internationalen Rechts durch Verträge und Gerichte deutlich. Er zeigt aber auch, daß dies eben nur ein Teilbereich der Gesamthematik ist. Denn in der rechtlichen Betrachtung müssen UN und EU notwendigerweise, wie auch im Titel der Tagung, als zwei unterschiedliche Organisationen erscheinen, was sie zweifellos auch sind. Eine umfassende Betrachtung der Thematik aber hätte von der Politik der Staaten in den beiden Organisationen auszugehen und dabei insbesondere von der Politik der 15 Staaten, die sowohl in den UN als auch in der EU mit allen Rechten und Pflichten Mitglied sind. Denn die gegenwärtigen Probleme zum Beispiel zwischen den Vereinten Nationen und der NATO/EU im Bereich der Sicherheitspolitik sind offenkundig nicht aus der Rechtslage entstanden, sondern aus dem Umgang der NATO- und der EU-Staaten mit ihr.

Dies wurde auf der Tagung deutlich, als in der (in dem Sammelband dokumentierten) Diskussion die Entwicklung gemeinsamer außenpolitischer Standpunkte der 15 EU-Staaten mit ihrer GASP in den UN und der hierfür (nicht allzu verpflichtende) Art. 19 des EU-Vertrages behandelt wurde und dabei auch die besondere Position der EU-Staaten Frankreich und Großbritannien als Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Auch die beiden Beiträge zur Perspektive der UN beziehungsweise der EU im Bereich der Entwicklungspoli-

tik illustrierten den auch im UN/EU-Zusammenhang häufigen Primat des Politischen vor dem Rechtlichen. Daher gewinnt der Band durch seine hier klärend wirkende rechtliche Sichtweise besondere Bedeutung für die Beurteilung der Politik der Staaten in beiden Organisationen.

Bedauerlich bleibt, daß sich die beiden Beiträge zu dem für das Verhältnis zwischen UN und EU zweifellos zentralen und zudem aktuellen Bereich der Sicherheitspolitik sehr viel weniger als die übrigen Beiträge in den Gesamtrahmen der Doppelthematik UN/EU einpassen. Bei dem einen Beitrag wird die »Organisation der Vereinten Nationen« zwar im Titel erwähnt, dann aber, nach einer ausführlichen Beschreibung der Entwicklungen in der EU, erst wieder in der Schlußbemerkung und dort auch nur mit wenigen Worten. Und in dem anderen Beitrag kommt die Weltorganisation nur in dem Maße vor, wie dies für das mit ihm geführte Plädoyer für eine transatlantische und europäische Sicherheitspolitik an den UN vorbei erforderlich erschien. Insgesamt ist der Band aber ein interessanter und nützlicher Beitrag zur Behandlung eines wichtigen, aber bisher eher vernachlässigten Themas, und er ist eine Anregung, sich mit diesem Thema weiter und intensiv zu befassen.

HANS ARNOLD □

**Rudolf, Beate: Die thematischen Bericht-
ersteller und Arbeitsgruppen der UN-Men-
schenrechtskommission. Ihr Beitrag zur Fort-
entwicklung des internationalen Menschen-
rechtsschutzes**

Berlin etc.: Springer (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 142) 2000
690 S., 229,- DM

Die UN-Mitgliedstaaten werden nicht müde, den Menschenrechtsschutz als große Errungenschaft der Weltorganisation zu preisen. Gleichwohl sind die internationalen Mechanismen zur tagtäglichen Durchsetzung dieser Rechte im Rahmen der Vereinten Nationen eher gering entwickelt und finden – da wenig spektakulär – kaum Beachtung. Auch die Völkerrechtswissenschaft hat sich in weit größerem Maße der Analyse der im Rahmen der UN abgeschlossenen Menschenrechtsverträge zugewandt und die Tätigkeit der Menschenrechtskommission eher als vordergründig politisch abgetan. Daß diese Herangehensweise ungerechtfertigt war, macht die vorliegende Arbeit eindrucksvoll deutlich. Es zeigt sich, daß gerade die »thematischen« – also die zu bestimmten Themen eingesetzten – Berichterstatter durchaus einen beachtlichen Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes erbracht haben. Es ist sehr zu begrüßen, daß Rudolf eben diesen Aspekt in den Vordergrund ihrer umfangreichen und sehr sorgfältigen Analyse stellt. Sie erläutert einleitend die Einbindung der thematischen Mechanismen als Instrument der Menschenrechtskommission und sieht es als gegeben an, daß sie als Organe der UN zur Ent-

stehung und Weiterentwicklung von Völkerge-
wohnheitsrecht beitragen (S. 53). Dies betreffe
vor allem die Frage, inwieweit Menschenrechte
heute noch zum Bereich der durch Artikel 2 Zif-
fer 7 der UN-Charta geschützten inneren Ange-
legenheiten der Staaten gehören. Aber auch hin-
sichtlich der inhaltlichen Konkretisierung der
Menschenrechte leisteten die thematischen Be-
richterstatter einen Beitrag, wenngleich dieser
als problematischer anzusehen sei (S. 54).

Von dieser Ausgangsposition untersucht die
Autorin in ihrer mit einer englischen Zusam-
menfassung versehenen Dissertation die Tätig-
keit der einzelnen thematischen Mechanismen,
beginnend mit der »Arbeitsgruppe über erzwun-
genes oder unfreiwilliges Verschwinden« (S.
55ff.). Sie bescheinigt ihr einen großen »Ideen-
reichtum«, da sie ihr Mandat zur effektiven Re-
aktion auf bei ihr eingegangene Informationen
dahingehend auslegte, daß sie Einzelfälle auf-
klären soll (S. 128). Da das Verbot des Ver-
schwindenlassens heute zweifelsfrei völkerge-
wohnheitsrechtlichen Charakter habe, komme
es nunmehr darauf an, der detaillierten Absi-
cherung dieses Verbots ebenfalls Rechtscharak-
ter zu verschaffen (S. 131). Der nächste Schritt
wäre dann die Festschreibung einer Entschädi-
gungspflicht des Staates; freilich ist der Autorin
zuzustimmen, daß hier ein derart starker Wider-
stand der Staaten zu erwarten wäre, daß die
Menschenrechtskommission wahrscheinlich ein
solches Ansinnen ablehnen würde (S. 132).
Der zweite untersuchte Mechanismus ist der
»Berichterstatter über religiöse Intoleranz« (S.
133 ff.). Die Tätigkeit des Berichterstatters Ri-
beiro wird zutreffend kritisiert, da seine Einzel-
fallbetrachtungen nicht mit klaren Stellungnah-
men endeten. Deshalb enthielten seine Berichte
inhaltlich ähnliche Vorwürfe, was bei den Staa-
ten den Eindruck hervorrief, ihre Rechtsauffas-
sungen seien nicht zur Kenntnis genommen
worden (S. 197). Demgegenüber habe der Be-
richterstatter Amor klare Bewertungen erken-
nen lassen, die der inhaltlichen Ausgestaltung
der UN-Deklaration zur Beseitigung der reli-
giösen Intoleranz gedient hätten. Während die-
ser Darstellung Rudolfs vollinhaltlich zu folgen
ist, bleibt unverständlich, wieso die Autorin die-
se Deklaration für eine Kodifizierung hält und
ihrer »zwangsweisen« Durchsetzung das Wort
redet (S. 198). Als Resolution der Generalver-
sammlung stellt diese Erklärung ja längst noch
keine bindende Norm dar, zudem dürfte heute
unstreitig sein, daß die zwangsweise Durchset-
zung im Völkerrecht die Ausnahme ist und
bleiben wird.

Der dritte untersuchte Mechanismus ist die
»Arbeitsgruppe über willkürliche Haft«. Rudolf
schätzt sie so ein, daß sie sowohl in verfahrens-
rechtlicher als auch hinsichtlich der Fortent-
wicklung internationaler Standards deshalb eine
Ausnahme ist, weil sie gemäß Mandat expli-
zit Einzelfälle untersuchen soll. Damit hat sie
Kontrollfunktionen, die sonst nur im Individu-
albeschwerdeverfahren des Menschenrechtsaus-
schusses vorgesehen sind. Ob man dies aller-
dings bereits als »Rechtsprechungstätigkeit«
(S. 333) bezeichnen kann, ist die Frage. (Die
Autorin spricht an einer anderen Stelle – auf
S. 544 – auch nur von einer »urteilsähnlichen
Darstellung«.) Zu teilen ist demgegenüber ihr
Bedauern über die kritische Haltung der Men-

schenrechtskommission gegenüber der Arbeitsgruppe, die auch die Bildung von Gewohnheitsrecht behindert oder sogar verhindert. Die folgenden Kapitel befassen sich allesamt mit Berichterstatter-Mechanismen, und zwar zum ›Recht auf Meinungsfreiheit‹, über ›Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‹, über die ›Unabhängigkeit der Justiz‹ und über ›Giftmüll‹.

Insgesamt sieht die Autorin die Gemeinsamkeit aller untersuchten Mechanismen in der Befassung mit individuellen Fällen und in ihrer jeweiligen großen Flexibilität. Damit werde es möglich, außerhalb vertragsgebundener Verfahren auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren (S. 543). Unterschiede sieht sie in der Art der Fallbehandlung, die von der bloßen Weitergabe gemeldeter Fälle bis zu urteilsähnlichen Bewertungen reiche. Letztlich belegt die Analyse, daß alle Mechanismen mehr oder weniger auf die Kooperation der betroffenen Staaten angewiesen sind. Als Druckmittel kann praktisch nur die öffentliche Meinung eingesetzt werden, was auch differenziert geschieht. Die Verletzungen würden insofern deutlicher geahndet als im sogenannten 1503-Verfahren der Menschenrechtskommission (S. 547). Das trifft sicher zu, heißt aber nicht viel, da dieses Verfahren eben gerade nichtöffentlich ist. Wichtiger ist daher die Einschätzung Rudolfs, daß sich zumindest hinsichtlich der beiden untersuchten Arbeitsgruppen ein außervertragliches Kontrollverfahren für Einzelfälle herausbilde (S. 548). Auch könne zumindest hinsichtlich einzelner Aspekte eine »Verrechtlichung des Menschenrechtsschutzes« (S. 548) festgestellt werden. Selbst wenn man in Betracht zieht, daß dieser angesichts des politischen Charakters der Menschenrechtskommission enge Grenzen gezogen sind – das zeigt die ausführlich dargestellte Tätigkeit der Arbeitsgruppe über willkürliche Haft –, so ist dies schon eine bemerkenswerte Erkenntnis aus dem Studium dieses Buches. Im Lichte dessen muß die Tätigkeit der thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen künftig in der wissenschaftlichen Literatur größere Beachtung finden. Ihre Berichte sollten nicht im Wust der zahllosen UN-Dokumente untergehen, weil sonst wesentliche Momente der Fortentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes übersehen würden.

HANS-JOACHIM HEINTZE □

Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernziel Weltoffenheit. Fünfzig Jahre deutsche Mitarbeit in der UNESCO

Bonn: DUK 2001
446 S., 38,- DM

Das Bundesland mit den meisten ›Welterbestätten‹ der UNESCO ist Sachsen-Anhalt: hier finden sich die Stiftskirche, das Schloß und die Altstadt von Quedlinburg; die Bauhausstätte in Dessau; die Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg sowie das Gartenreich Dessau-Wörlitz. Die 24 Welterbestätten und 14 Biosphärenreservate in Deutschland sind aufgeführt in einem Band mit dem durchaus programmatischen Titel ›Lernziel Weltoffenheit‹, der eine

Darstellung von Arbeit und Tätigkeitsfeldern der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) mit einer umfassenden Dokumentation verbindet und sich bald schon einen Platz als Referenzwerk sichern dürfte. Erschienen ist die Festschrift aus Anlaß des 50. Jahrestags der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (der Begriff ›Bildung‹ hat mittlerweile in der deutschen Bezeichnung den der ›Erziehung‹ ersetzt).

Die DUK ist eine der Nationalkommissionen der in Paris ansässigen UN-Sonderorganisation; das System dieser Kommissionen läßt sich als eine Form der organisierten Mitwirkung der Zivilgesellschaft im zwischenstaatlichen Prozeß beschreiben. Als ›eingetragener Verein‹ stellt die DUK hier einen Sonderfall dar. Ihren Doppelcharakter beschreibt DUK-Präsident Klaus Hüfner unter dem Titel »Unabhängigkeit und Partnerschaft«, was er sowohl gegenüber dem eigenen Staat als auch gegenüber der internationalen Organisation verstanden wissen will. Zugleich nimmt die DUK Aufgaben einer Vertretung der UNESCO in Deutschland wahr, wozu beispielsweise auch der Schutz von Emblem und Namen der UNESCO gegen mißbräuchliche Verwendung gehört. Vor allem aber betreibt sie Informations- und Öffentlichkeitsarbeit; auch Lobbytätigkeit in Gestalt der Einwirkung auf den Deutschen Bundestag, um die Ratifikation von UNESCO-Konventionen zu erreichen, gehört nach ihrem Selbstverständnis zum Aufgabenspektrum.

Im Hauptteil des Bandes wird durch Jutta van Hasselt die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland ausführlich aufgearbeitet: »Fünf Jahrzehnte im Überblick«. Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit, auf der ersten Generalkonferenz der UNESCO 1946, sprachen sich die Niederlande und die Vereinigten Staaten für eine Beteiligung Deutschlands aus, das »aus der geistigen Isolation in die intellektuelle Zusammenarbeit geführt werden« müsse (S. 157). Drei Jahre später wurde die (in dem Band dokumentierte) ›Deutschland-Resolution‹ verabschiedet, die konkrete Vorgaben etwa für den Wissenschafts- und den Jugendaustausch machte. Am 11. Juli 1951 wurde die Bundesrepublik Deutschland – gegen die Stimme Israels und bei drei Enthaltungen – als 64. Mitgliedstaat in die Sonderorganisation aufgenommen. Dies ist nicht zuletzt vor dem spezifischen zeitgeschichtlichen Hintergrund zu sehen; wie die Vereinten Nationen selbst waren auch die Sonderorganisationen zu jener Zeit vom Westen dominiert.

Doch auch die DDR fand Aufnahme in die UNESCO, freilich erst sehr viel später; erfreulicherweise wird dieser Gesichtspunkt in der Festschrift nicht ausgeblendet. So findet sich nicht nur eine von Wolfgang Reuther verfaßte knappe Chronik der Mitgliedschaft der DDR in der Zeit von 1972 bis 1990 einschließlich des Falles Percy Stulz (eines aus der DDR stammenden UNESCO-Bediensteten, der bei einem Heimaturlaub unter Verletzung seines Status als Angehöriger des internationalen öffentlichen Dienstes verhaftet worden war), sondern auch das Statut der UNESCO-Kommission der DDR und die Liste ihrer Vorsitzenden.

REDAKTION □

Wegweiser GmbH Berlin (Hrsg.): Beschaffungsmarkt Vereinte Nationen, Weltbank und ausgewählte NGOs. Tipps, Hintergründe, Kontakte für das Geschäft mit den wichtigsten Weltorganisationen

Berlin: Wegweiser 2001
96 S., 49,- Euro

Mit einem Volumen von etwa 3,4 Mrd US-Dollar jährlich stellen die Vereinten Nationen auf dem Weltmarkt einen der größten Einkäufer dar. Doch belegt Deutschland, so der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Siegmund Mosdorf, in einem der Vorworte dieses Leitfadens, »gerade einmal Platz 9 bei den Beschaffungen«. Der Auftragsanteil betrage lediglich 3,1 vH, womit die »hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Waren und Dienstleistungen nicht genügend genutzt« werde.

Das Vergabewesen ist bei den Vereinten Nationen dezentral organisiert; mehr als 30 Einrichtungen führen Beschaffungen durch. Das Gros der Aufträge wird allerdings von einer Handvoll UN-Organisationen erteilt; angeführt wird die Liste von WFP, UNDP und UNICEF.

Das Mehrfache des Volumens der Hauptorganisation und der Programme der Vereinten Nationen verteilt eine UN-Sonderorganisation: die Weltbank. »Weltbank und IDA vergeben jährlich ein Kreditvolumen von 20-25 Mrd. US-\$. Addiert man Eigenanteile und andere Mittel hinzu, gelangt man zu der gewaltigen Summe von bis zu 50 Mrd. US-\$, die jährlich als Auftragsvolumen durch die Weltbank generiert wird.« (S. 73) Die Kredite werden von den Empfängerstaaten zu etwa 70 vH zum Kauf von Gütern und Ausrüstungen verwendet; ein Fünftel der Kredite wird für Infrastrukturprojekte, ein Zehntel für Beratungsdienste ausgegeben. Rund 40 000 Einzelaufträge werden auf diese Weise jährlich an private Firmen erteilt.

Ins Visier der Wirtschaft sind mittlerweile auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) geraten, flossen doch bereits 1992 »7,6 Mrd. US-Dollar an Hilfgeldern über die NGOs in Entwicklungsländer« (S. 81). Der Marktzutritt der interessierten Firmen gestaltet sich freilich nicht ganz einfach, da es in der weitgefächerten NGO-Szene »keine allgemeingültigen Richtlinien für die Beschaffung von Hilfsgütern und Ausrüstungsgegenständen« gibt.

Der von einem Unternehmen für Wirtschaftsinformation und Marketing in Zusammenarbeit mit der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, dem Deutschen Industrie- und Handelstag und dem Bundesverband des Deutschen Exporthandels erstellte Leitfaden, der sich vor allem an kleine und mittlere Unternehmen wendet, erläutert, wer für welche Auftragsvergaben zuständig ist, und gibt »geschäftspraktische Informationen« zu den Beschaffungseinrichtungen, zum Beschaffungsbedarf und den Beschaffungsverfahren. Wiedergegeben ist das Formular der einschlägigen UN-Datenbank (United Nations Common Supply Database), mittels dessen sich Anbieter mit ihrem Firmenprofil registrieren lassen können. Von nicht minder praktischer Bedeutung sind die abgedruckten Mustervordrucke der Weltbank und die wiedergegebenen Adressen.

REDAKTION □



UNITED NATIONS PUBLICATIONS

A selection of UN titles

Prevention and Suppression of International Terrorism

Terrorism strikes at the very heart of everything the United Nations stands for. It presents a global threat to democracy, the rule of law, human rights and stability. Globalization brings home the importance of a truly concerted international effort to combat terrorism in all its forms and manifestations. An important part of that effort is the work of the United Nations in the establishment of the necessary legal framework for the prevention and suppression of terrorism.

The “treaty-making” process, covering various aspects of terrorism, has led to the adoption of many instruments over the past four decades. The Codification Division of the Office of Legal Affairs of the United Nations has prepared the following compilation which contains universal and regional instruments on terrorism:

International Instruments Related to the Prevention and Suppression of International Terrorism

Contents:

- Universal treaties relating to the prevention and suppression of international terrorism;
- Instruments adopted at the regional level;
- United Nations declarations which have provided the legal framework for international action on the prevention and suppression of terrorism in recent years;
- Some relevant international treaties.

ISBN 92-1-133631-7, 280 pages, € 38,40 (DM 75,10)

Related titles:

Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering

*1999, Softcover, 80 pages, ISBN 92-1-130193-9,
€ 32,00 (DM 62,59)*

Attacking the Profits of Crime: Drugs, Money and Laundering

*1999, Softcover, 56 pages, ISBN 92-1-130192-0,
€ 32,00 (DM 62,59)*

Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications

*2000, Softcover, 112 pages, ISBN 92-9045-134-3,
€ 24,40 (DM 47,72)*

Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: An Action-Oriented Agenda

*1998, Softcover, 286 pages, ISBN 92-9045-127-0,
€ 32,00 (DM 62,59)*

Illicit Trafficking in Firearms: Prevention and Combat in Rio de Janeiro, Brazil

*2001, Softcover, 66 pages, ISBN 92-9045-139-4,
€ 32,00 (DM 62,59) Forthcoming*

Time to Control Tactical Nuclear Weapons

*Papers of a Seminar held in New York on
24 September 2001
Forthcoming in 2002*

Orders in Germany: UNO-Verlags-und Vertriebs GmbH, Am Hofgarten 10, D-53113 Bonn
Tel. +49(0)228 94 90 20 - Fax: +49(0) 228 94 90 222 - E-mail: bestellung@uno-verlag.de