

Beobachter wird dies einmal mehr klar werden, wenn die Vorbereitungskonferenz in Helsinki einen Teilaspekt des Problems unter dem Titel ›Freiheit der Zirkulation von Menschen und Ideen‹ diskutieren wird.

Nicht so negativ ist die Lage dann zu beurteilen, wenn man auf Teilgebiete abstellt, also auf den Schutz ganz bestimmter Menschenrechte. So wie sich die Staatengemeinschaft dazu gefunden hat, die Rassendiskriminierung zu bekämpfen — hier ist allerdings auch erst ein kleiner Schritt getan — und den arbeitenden Menschen zu schützen, so könnte sie schrittweise auch auf anderen Teilgebieten Fortschritte erzielen. Die Zukunft des internationalen Menschenrechtsschutzes liegt allerdings derzeit weniger auf universaler Ebene als auf der regionalen. Hier, wo größere Homogenität zwischen den Staaten besteht, sind Verbesserungen zu erwarten.

Diese realistische Lagebeurteilung sollte nicht zu den falschen Schlüssen führen, daß der internationale Menschenrechtsschutz auf weltweiter Ebene schlechterdings unmöglich und auf der regionalen ein europäisches Steckenpferd sei. Hier korrigiert die historische Perspektive manch vorschnelles Urteil. Die Entwicklung des staatlichen Grundrechtsschutzes

zeigt nämlich, daß es im innerstaatlichen Bereich Jahrhunderte dauerte, bis die Voraussetzungen geistiger, politischer und materieller Art geschaffen werden konnten, um die Grundrechte im Staate durch den Staat zu gewähren. Von der Magna Carta Libertatum des Jahres 1215 und den ständischen Privilegien des deutschen Mittelalters und der beginnenden Neuzeit bis zum subjektiven Recht und der Verfassungsgerichtsbarkeit unseres Jahrhunderts führt ein weiter und beschwerlicher Weg, der noch nicht zu Ende gegangen ist, bedenkt man die Probleme der sozialen Grundrechte.

Die Staatengemeinschaft zeigt in ihrem heutigen Organisationsstand und in ihrer geistigen Verfassung verblüffende Parallelen zur Lage in den Königreichen und Ländern Europas des 16. Jahrhunderts, die man kaum noch als Staaten bezeichnen kann.

Die Erwartung ist nicht unbegründet, daß mit der fortschreitenden Entwicklung der Staatengemeinschaft auch die Voraussetzungen nach und nach geschaffen werden, die für einen universellen Schutz der Menschenrechte notwendig sind. Hier kurzfristig Fortschritte zu erwarten, wäre allerdings vermessend.

## Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus

DR. OTTO LEICHTER †

*Der Autor nachstehenden Beitrags, Dr. Otto Leichter, ist am 14. Februar dieses Jahres an einem Herzversagen im Alter von 75 Jahren in New York plötzlich verstorben. Otto Leichter war Mitarbeiter an dieser Zeitschrift fast seit ihrer Gründung. Er war der erste und langjährige Korrespondent der Deutschen Presse-Agentur (dpa) am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Von hier, aus seinem Büro im dritten Stock des UN-Sekretariats, mitten im Pressegetriebe der Weltorganisation, hat er so lange und so häufig wie kein anderer über das Geschehen der Vereinten Nationen nach Deutschland berichtet. Leichter kannte alle Generalsekretäre der Organisation und viele führende Staatsmänner, mit einigen war er freundschaftlich verbunden. Im Vorjahr verlieh ihm Bundespräsident Heinemann das Große Bundesverdienstkreuz. Bundeskanzler Brandt sandte der Witwe ein Telegramm, in dem es heißt: »Der Tod Ihres Mannes ist ein schwerer Verlust nicht nur für die Journalisten in aller Welt, sondern auch für viele andere, die die hervorragenden Eigenschaften dieses freiheitlichen Sozialisten und Weltbürgers schätzengelert hatten. Otto Leichter war ein Freund, dessen Urteil ich schon in seinem Pariser Exil zu würdigen wußte und der mir bei meinen außenpolitischen Bemühungen selbstlos geholfen hat.« — Da uns der folgende Beitrag erst kurz vor seinem Tode erreichte, dürfte er der letzte sein, den der unermüdlige, aber auch rastlose Autor Otto Leichter geschrieben hat. (Siehe auch Bild und Bildtext in Heft 3/72 S. 92).*

Die Akte internationaler Luftpiraterie, die sich in den letzten Jahren häuften, führten auch innerhalb der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen zu Versuchen, die Weltorganisation in den Dienst des Kampfes gegen Flugzeugentführungen und gegen die mit ihnen verbundenen Gefahren für den internationalen Luftverkehr zu stellen.

Das am 14. September 1963 in Tokio zustandegekommene ›Abkommen über strafrechtliche und andere Handlungen, die sich an Bord von Luftfahrzeugen ereignen‹ war das erste moderne Instrument, das sich mit der rechtswidrigen Inbesitznahme von Flugzeugen beschäftigte. Am 16. Dezember 1970 wurde auf einer Staatenkonferenz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Den Haag das ›Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitz-

nahme von Luftfahrzeugen‹ beschlossen; in dem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten u. a., Flugzeugentführer zu bestrafen oder zur Bestrafung auszuliefern. Durch dieses Übereinkommen wird das Tokioter Abkommen ergänzt, so daß durch beide Verträge der Straftatbestand Flugzeugentführung hinreichend abgedeckt ist<sup>1</sup>. Schließlich kam in Montreal am 23. September 1971 ein weiteres internationales Übereinkommen zustande, das sonstige Gewalttaten gegen den Luftverkehr wie Bombenanschläge auf Flugzeuge unter Strafe stellt.

Schon die 25. Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1970 hatte alle Arten von Luftpiraterie und andere Eingriffe in die zivile Luftfahrt ausnahmslos verurteilt<sup>2</sup>. Im Sicherheitsrat kam am 20. Juni 1972 eine Übereinstimmung zustande, die der ernsten Besorgnis des Rats über die Gefährdung des Lebens von Flugzeugpassagieren durch Luftpiraterie und durch andere rechtswidrige Akte gegen die internationale Zivilluftfahrt Ausdruck gab. Die Mitglieder des Sicherheitsrates verurteilten diese Akte und erklärten, daß sie es für notwendig hielten, ihnen ein Ende zu setzen. Der Rat forderte alle Staaten zu geeigneten Maßnahmen gegen diese Gefahren auf und ersuchte sie, ihre internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken<sup>3</sup>. Die Konventionen von Tokio und Den Haag sind inzwischen in Kraft getreten, die von Montreal noch nicht.

### Generalsekretär Waldheims Initiative

Generalsekretär Kurt Waldheim knüpfte daher an bereits in Entwicklung begriffene Maßnahmen an, als er unter dem unmittelbaren Eindruck der Tragödie während der Münchener Olympischen Spiele die Terrorfrage auf die Tagesordnung der unmittelbar bevorstehenden 27. Generalversammlung zu setzen beantragte. Mit der entsprechenden Note vom 8. September 1972<sup>4</sup> machte der Generalsekretär von der Regel 15 der Geschäftsordnung der Generalversammlung Gebrauch. Der vorgeschlagene Tagesordnungspunkt lautete ›Maßnahmen zur Verhütung von Terrorismus und anderen Formen von Gewalttätigkeit, welche Menschenleben gefährden oder kosten oder Grundfreiheiten beeinträchtigen‹. Ohne auf den Anlaß seines Antrags, nämlich auf die tief beunruhigenden Guerilla-Attacken auf israelische Teilnehmer während der

Olympiade, unmittelbar zu verweisen, stellte der Generalsekretär solche Terrorakte in den Vordergrund, die »das Leben nicht nur von nationalen Führern oder diplomatischen Abgesandten raubten, sondern auch anderer Menschen, deren einziges ›Vergehen‹ in ihrer Rasse, Religion oder nationalen Abstammung lag, ja sogar das Leben unschuldiger Zuschauer«. Der Generalsekretär sah den Trend zu Terrorismus und sinnloser Gewalttätigkeit als so alarmierend an, daß nach seiner Meinung diese Frage von der Generalversammlung in der Hoffnung auf Verhütung solcher Tragödien beraten werden sollte.

In den Vereinten Nationen war die Reaktion der UN-Mitglieder und der zur Generalversammlung anwesenden Spitzendiplomaten angesichts der Tatsache, daß der unmittelbare, wenn auch durchaus nicht der einzige Anlaß zur Initiative des Generalsekretärs mit der Nahostfrage zusammenhing, durchaus nicht einheitlich.

Zwei Probleme wurden sofort von verschiedenen Gruppen angesprochen: 1. Obwohl die Terroraktionen nicht allein auf die Nahostkrise zurückgingen, wurde Waldheims Initiative von den arabischen Delegationen doch mit dem in den Vereinten Nationen immer aktuellen Nahostproblem in Zusammenhang gebracht, umso mehr, als die Weltöffentlichkeit von der Tragödie während der Olympischen Spiele beeinflusst war. 2. Das zweite Problem, das teils aus taktischen Gründen der arabischen Gruppe, teils wegen mangelnder Klarheit des Begriffs ›Internationaler Terrorismus‹ vor allem von den afrikanischen und einigen asiatischen Staaten hochgespielt wurde, war die Frage nach der Berechtigung von Widerstandsaktionen unterdrückter Kolonialvölker. Damit wurden Gruppen der UN-Generalversammlung, die mit Hilfe der kommunistischen Delegationen zumindest über das Sperrdrittel gegenüber dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für wichtige Sachentscheidungen verfügten, in Opposition

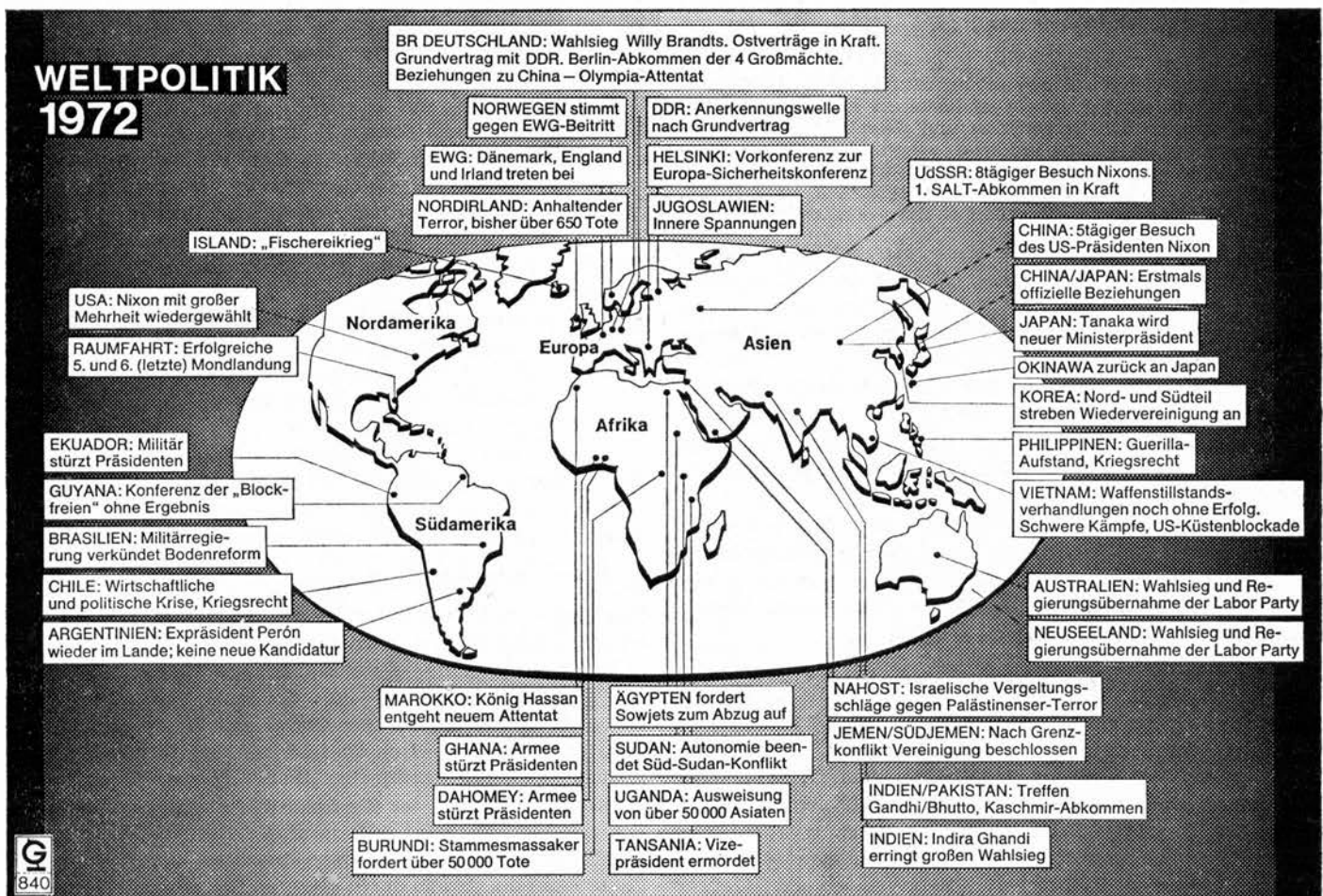
gegen die erste Initiative des Generalsekretärs in der ersten Generalversammlung seiner Amtsführung gedrängt.

#### Terror auf der Tagesordnung?

Waldheim stellte deshalb im Lenkungsausschuß, der die Tagesordnung für das Plenum vorbereitet, einige Mißverständnisse richtig: Es handele sich bei der geplanten UN-Beratung um internationalen Terror, also nicht um Terror in innenpolitischen Kämpfen. Darüber hinaus sollten die Widerstandsakte gegen koloniale und rassistische Unterdrückung im Zusammenhang mit der Terrorismusfrage nicht diskutiert werden. Waldheim betonte, daß er nicht die Absicht habe, die Grundsätze in Frage zu stellen, die in der ›Erklärung der Generalversammlung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker‹<sup>5</sup> aufgestellt wurden; sie sollten unangetastet bleiben.

Waldheim trug damit im Lenkungsausschuß am 20. September 1972<sup>6</sup> der in der Terrorfrage deutlich gewordenen Tendenz Rechnung, nichts zu überstürzen und die Debatte, die in einer kritischen Situation und unter großer Spannung beantragt worden war, nach Möglichkeit zu entpolitisieren. So beantragte Waldheim selbst, die Debatte angesichts der schwierigen Problematik durch eine sachlich-juristische Beratung im Rechtsausschuß zu behandeln, obwohl in UN-Kreisen erwartet worden war, daß sie wie andere derartige Themen entweder im Plenum oder im Politischen Hauptausschuß erörtert werden würde.

Damit war zugleich die allgemeine Richtung der Beratungen, nämlich der sorgsame Weg hin zum Entwurf einer internationalen Konvention angedeutet. Die Ratifizierung einer solchen Konvention durch die Mitgliedstaaten und damit ihre Gültigkeit würde von der politischen Opportunität abhängen. Eine langsame Entwicklung vom Entwurf einer Konvention in einem Ausschuß über seine Annahme durch eine Bevoll-



mächtigenkonferenz bis zur den Staaten überlassenen Ratifizierung war vorgezeichnet.

Auf die im Plenum zu erwartende Haltung der verschiedenen Gruppen eröffnete bereits die Beratung des Terrorproblems im Lenkungsausschuß insofern Ausblicke über mögliche Ergebnisse, als die afrikanische Gruppe durch ihren Vorsitzenden, den Vertreter Mauretaniens, Moulaye el Hassan, erklärte, daß er und auch die afrikanische Gruppe gegen die Beratung der Terrorfrage in den Vereinten Nationen seien. Die Sowjetdelegation war zunächst zurückhaltend: sie beabsichtigte nicht für die Aufnahme der strittigen Frage in die Tagesordnung zu stimmen, sondern sich der Stimme zu enthalten. Hierbei dürfte die Tatsache, daß China mit den afrikanischen Ländern gegen die Behandlung der Terrorfrage war, nicht ohne Einfluß geblieben sein. Die westliche Haltung wurde am schärfsten von den USA zum Ausdruck gebracht. USA-Botschafter George Bush bezeichnete die Behandlung der Terrorfrage in der UNO als »einen möglichen Wendepunkt in der Geschichte der Vereinten Nationen«. Frankreich, das sich später bei der Sachentscheidung enthielt, setzte sich für die Aufnahme der Terrorfrage in die Tagesordnung ein. Das Ergebnis der langwierigen Diskussion im Lenkungsausschuß war der mit 15 gegen 7 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommene Vorschlag an das Plenum, das vom Generalsekretär vorgeschlagene Thema der Tagesordnung einzuverleiben<sup>7</sup>.

Damit war das Gefecht über die Aufnahme der Terrorfrage in die Tagesordnung nicht beendet. Im Plenum der Generalversammlung, dem die endgültige Entscheidung oblag, erfolgte nach einer eingehenden Debatte über die Annahme der Tagesordnung eine weitere inhaltliche Abschwächung des Tenors des Terrorthemas von Gegnern jeder Terrordiskussion. Jamaika und Saudi-Arabien beantragten und erreichten eine für den Inhalt und die Reichweite der bevorstehenden Sachberatung der Terrorfrage nicht unmaßgebliche Änderung des Titels des Tagesordnungspunktes. Er erhielt folgende ausführliche Formulierung:

»Maßnahmen zur Verhütung von internationalem Terrorismus, der unschuldige Menschenleben gefährdet und kostet oder Grundfreiheiten beeinträchtigt, sowie Maßnahmen zur Untersuchung der jenen Formen von Terrorismus und Gewalttaten zugrundeliegenden Ursachen, welche in Elend, vergeblichen Mühen, Mißständen und Verzweiflung wurzeln und welche manche Menschen beim Versuche, radikale Änderungen zu bewirken, veranlassen, Menschenleben zu opfern, einschließlich ihrer eigenen.«

Diese Formulierung wurde in einer namentlichen Abstimmung mit 66 gegen 27 Stimmen bei 33 Stimmenthaltungen angenommen. Die Terrorfrage, die am 8. September, als der Generalsekretär ihre Behandlung als dringliche Frage beantragte, starken Eindruck auf die Weltöffentlichkeit machte, landete als sechster Punkt auf der Tagesordnung des Rechtsausschusses. Dies zeigte, daß in der Zeit zwischen der Münchner Tragödie und dem Beginn der Beratung am 9. November im Rechtsausschuß eine Abkühlung der weltweiten Empörung eingetreten war.

Auf Verlangen des Rechtsausschusses vom 27. September 1972 hatte das UN-Sekretariat inzwischen eine eingehende Darstellung der Probleme des Terrors, seiner Formen, seiner Ursachen und insbesondere der bisher angewandten Gegenmaßnahmen als Arbeitsunterlage erstellt<sup>8</sup>.

#### Sechs Hauptfragen in der Ausschußberatung

Angesichts der zu erwartenden schwierigen Verhandlungen hatte der Vorsitzende des Rechtsausschusses, der Belgier Erik Suy, auf Beschluß des Ausschusses vom 27. September Vorbesprechungen mit den verschiedenen Mitgliedergruppen abgehalten. In seinem Bericht<sup>9</sup> über die Konsultationen konzentrierte er die verschiedenen Stellungnahmen auf sechs Punkte:

1. Soll die Generalversammlung internationale Terrorakte verurteilen, und wenn ja, wie und in welchem Ausmaß?
2. Sollen Aktionen, die aus dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung erfolgen, als internationaler Terrorismus angesehen werden?
3. Welche Maßnahmen sollen von den Vereinten Nationen gegen den internationalen Terrorismus ergriffen werden?
4. Haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unmittelbare Maßnahmen in nationalem Rahmen zu ergreifen?
5. In welchem Ausmaß erfassen und bekämpfen bestehende Konventionen den internationalen Terrorismus?
6. Soll dieser Tagesordnungspunkt auf die Vorläufige Tagesordnung der 28. Generalversammlung (Herbst 1973) gesetzt werden?

Der Bericht des Ausschußvorsitzenden umriß den Problembereich klar und objektiv. Die verschiedenen Aspekte kamen dann auch in der Ausschußdebatte und in den Anträgen zum Ausdruck.

Dem Vorsitzenden erschien eine *generelle Verurteilung* des Terrorismus sehr wichtig. Mehrere Delegationen fanden es schwierig, einer allgemeinen Verurteilung des internationalen Terrorismus zuzustimmen, ohne zugleich die Legitimität nationaler Kämpfe gegen Kolonialismus und ausländische Herrschaft festzustellen. Andere Delegationen waren der Meinung, daß die Frage der Fremdherrschaft nicht unter den internationalen Terrorismus subsumiert werden könne.

Zu den Möglichkeiten der Vereinten Nationen gegenüber dem internationalen Terrorismus gab es gleichfalls unterschiedliche Auffassungen und Vorschläge. Einige Delegationen hatten den Vorschlag, daß nach der laufenden Generalversammlung (1972) ein Adhoc-Ausschuß die Ursache des Terrorismus und Maßnahmen zu seiner Bekämpfung studieren und der Versammlung von 1973 berichten sollte. Mehrere Delegationen sprachen sich für eine internationale Staatenkonferenz aus, wie es die Konferenzen Tokio 1963, Den Haag 1970 und Montreal 1971 über die Luftpiraterie gewesen waren. Wieder andere Delegationen schlugen die Völkerrechtskommission der Generalversammlung als geeignetes Forum zur Untersuchung des Terrorproblems und der Prüfung von Gegenmaßnahmen vor.

Über die Zweckmäßigkeit, die Terrorfrage auf die Tagesordnung auch der nächstjährigen Generalversammlung (1973) zu stellen, herrschte Übereinstimmung. Über einen Appell an alle Staaten, den bereits bestehenden Konventionen über Luftpiraterie beizutreten, gleichfalls. Allerdings wurden verschiedene Meinungen über die Form eines solchen Appells geäußert.

Als die schwierigste aller Fragen bezeichnete der Ausschußvorsitzende aufgrund seiner Konsultationen eine Begriffsbestimmung des Terrorismus. Alle Delegationen sprachen sich prinzipiell für eine Verurteilung des Terrorismus aus, konkret wollte man jedoch erst wissen, was Terrorismus sei und was nicht. Wenn die Delegationen bereit wären, bemerkte der Ausschußvorsitzende abschließend, die Frage des Terrorismus von ihren *politischen* Aspekten zu trennen, könnte eine konstruktive Resolution rasch erreicht werden.

#### Drei unvereinbare Resolutionsanträge

Zwei Faktoren hatten in der Zeitspanne zwischen der Debatte im Lenkungsausschuß über die Aufnahme der Terrorfrage in die Tagesordnung — unter dem unmittelbaren Eindruck der Münchener Tragödie — und der am 9. November begonnenen Beratung im Rechtsausschuß entscheidenden Einfluß auf den Verlauf der Debatte und auf die Haltung der verschiedenen Mitgliedergruppen. Ein Faktor war der bereits erwähnte Zeitablauf, der die Abschwächung der außerordentlich starken Reaktion der Weltöffentlichkeit unmittelbar nach der Olympia-Katastrophe bewirkte, und der zweite Faktor war die gerade durch diese heftige Reaktion verstärk-

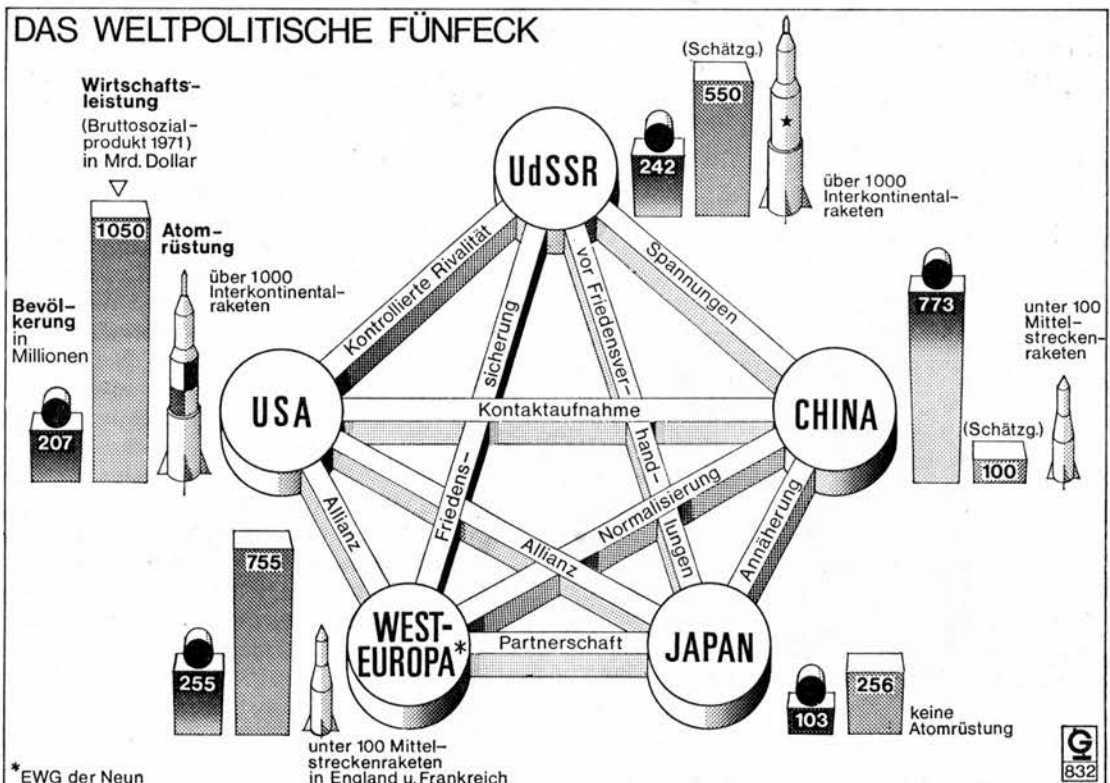
te Entschlossenheit der arabischen Gruppe, afrikanische, asiatische und sogar lateinamerikanische Delegationen gegen eine scharfe Verurteilung des Terrors zu gewinnen. Im Zusammenhang damit stand die Wendung verschiedener Delegationen, die wegen ihrer Haltung zur Dritten Welt, vor allem im Hinblick auf die Rechte der noch unter kolonialer oder rassistischer Herrschaft stehenden Länder, nun mehr und mehr einer vorsichtigen Behandlung der Terrorfrage und der Ablehnung einer scharfen unpräzisen Verurteilung des internationalen Terrors zuneigten. Dies traf insbesondere auf die unter Führung der Sowjetunion stehenden Delegationen zu, zumal sie in ihrer Solidarisierung mit der Dritten Welt nicht hinter China zurückstehen wollten. Das galt zugleich für ihre Solidarität mit den arabischen Delegationen. Auch westliche Länder, die in der Debatte über die Tagesordnung entschieden für den Antrag des Generalsekretärs eingetreten waren, wie der schwedische Botschafter als Sprecher der gesamten nordischen Gruppe und wie der französische Delegierte, bewerteten nun die Terrorfrage auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Nahostpolitik. Und schließlich zeigte sich, daß, je eingehender die Terrorfrage diskutiert wurde, eine juristisch einwandfreie, von politischen Gesichtspunkten freie Definition des Terrors kurzfristig kaum erreichbar wurde.

1. Zunächst brachten die *Vereinigten Staaten* einen Resolutionsentwurf<sup>10</sup> ein. Er gipfelte in der Forderung nach Einberufung einer internationalen Konferenz bereits Anfang 1973 zwecks Beschlußfassung über eine Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des internationalen Terrorismus. Der Antrag forderte alle Staaten auf, die drei (oben genannten) Konventionen gegen Luftpiraterie unverzüglich zu ratifizieren und zu verhindern, daß auf ihrem Territorium Hilfe für internationale Terrorakte oder Zuflucht für Personen gewährt werde, die den internationalen Terrorismus unterstützen oder an ihm teilgenommen hätten. Gleichzeitig legte die USA-Delegation ein Arbeitspapier vor, das als Grundlage der Beratungen der internationalen Konferenz dienen sollte<sup>11</sup>: Alle Akte von Terrorismus sollten als Verbrechen erklärt und streng bestraft werden; jeder Staat, in dem ein Terrorist festgestellt würde, müsse entweder seine Bestrafung oder seine Auslieferung sicherstellen; Staaten sollten

einander die größtmögliche Hilfe bei der Verfolgung solcher Verbrechen gewähren; jede Differenz, die sich bei der Durchführung dieser Konvention ergebe, solle einer Schiedskommission vorgelegt werden. — Die meisten UN-Mitglieder sahen den Vorschlag der USA zwar als einen berechtigten, zugleich aber als einen wenig realistischen Plan besonderer Dringlichkeit an. Die komplizierten Vorbereitungen für eine internationale Konferenz, noch dazu mit einem juristisch wie politisch schwer definierbaren Aufgabenkreis, seien nicht binnen weniger Wochen erfolgreich durchzuführen. Aus diesem Grunde wurde die an sich durchaus wünschenswerte Eile, mit der die USA diese Frage behandelt wissen wollten, mehr als eine Demonstration der Besorgnis über den sich ausbreitenden Terror wie auch als ein durch die bevorstehenden amerikanischen Präsidentschaftswahlen veranlaßter Vorschlag angesehen. In UN-Kreisen wurde auch der sonst in ähnlichen Fällen übliche Druck in den Wandelgängen vermißt<sup>12</sup>.

2. Angesichts der Tatsache, daß der Stimmung im Rechtsausschuß eine realistische Bewertung und damit ein juristischen Erwägungen angemessenes Tempo entsprach, brachten vierzehn Delegationen einen Resolutionsentwurf ein, der im wesentlichen die Meinungen der *westlichen* Delegationen wiedergab<sup>13</sup>. *Italien* hatte an dem Entwurf entscheidenden Anteil; Großbritannien, Japan, Kanada, Australien, Belgien, Österreich, einige lateinamerikanische Staaten und der Iran unterschrieben den Antrag mit. Er sah eine klare Verurteilung internationaler Terrorakte vor und forderte alle Staaten auf, wirksamer als bisher im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu kooperieren. Die wichtigste Bestimmung dieses Entwurfs war eine Aufforderung an die Völkerrechtskommission, mit höchstem Vorrang den Text einer Konvention gegen den internationalen Terrorismus zu entwerfen und ihn der 28. Generalversammlung im Herbst 1973 zur Billigung vorzulegen. Diese sollte dann noch während der Tagung im November 1973 in Form einer Delegiertenkonferenz den Text als Konvention verabschieden. Die UN-Mitglieder sollten außerdem die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation in ihren Bemühungen zur Verhinderung der Luftpiraterie unterstützen. Das Argument, daß vor diesen Maßnahmen die

Die Weltpolitik ist vielseitiger geworden: Ein Vierteljahrhundert lang war sie im West-Ost-Gegensatz polarisiert. Diese Zweiseitigkeit ist zu Ende, auch wenn die beiden Supermächte immer noch beherrschende Positionen innehaben. Drei weitere Mächte jedoch sind im letzten Jahr hinzugekommen: Westeuropa als zweitgrößter Produktionsfaktor und größte Handelsmacht der Erde, Japan dank seiner immensen Wirtschaftskraft und Dynamik und China als das mit rund 800 Millionen Menschen bei weitem volkreichste Land der Erde, dazu mit wachsendem atomaren Potential. Dieses Fünfeck bildet für die kommenden Jahre den Rahmen des weltpolitischen Geschehens. Die politischen Kombinationsmöglichkeiten haben sich vervielfacht. Bei Wahrung des Friedens die kommenden Entwicklungen zu steuern bedarf hoher Staatskunst und äußerster Selbstzügelung.

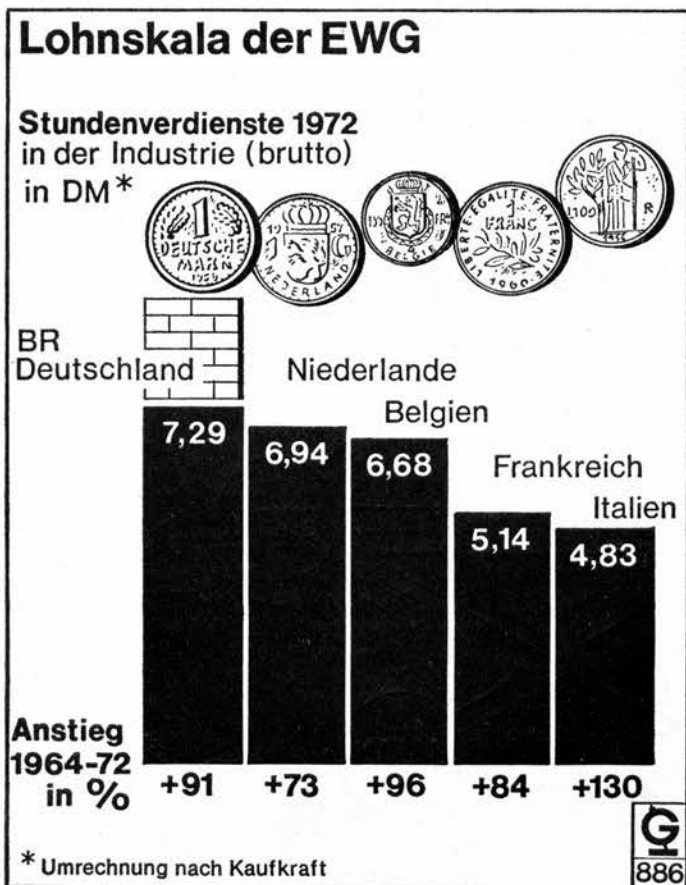


Ursachen des internationalen Terrors untersucht werden müßten, eine Forderung, die auch der Titel des Beratungsgegenstandes über den Terrorismus enthielt, sollte ein vom Präsidenten der Generalversammlung einzusetzender Sonderausschuß mit entsprechendem Auftrag abfangen. Der Generalsekretär sollte sodann die Mitgliedstaaten auffordern, bis 31. März 1973 Stellungnahmen und Material über internationale Terrorakte vorzulegen. Schließlich sollte der internationale Terrorismus auf die Vorläufige Tagesordnung der Generalversammlung vom Herbst 1973 gesetzt werden. — Die Absicht dieses Entwurfs insgesamt war es, sowohl der Forderung nach Verurteilung des Terrorismus durch die Generalversammlung wie auch dem Wunsch nach gründlicherer und zugleich möglichst beschleunigter Sachberatung Rechnung zu tragen. Auch sollte die Forderung nach Untersuchung der tieferen Gründe des Terrorismus berücksichtigt werden.

3. Ein dritter Antrag wurde unter Führung *Algeriens* im wesentlichen von Ländern der *Dritten Welt* vorgelegt<sup>14</sup>. Zu den Antragstellern zählten Indien, Jugoslawien, Afghanistan, sodann Kamerun und Tschad als ehemals französisch-afrikanische Länder, Guyana von der westlichen Hemisphäre sowie Mauretanien und der Sudan als Moslemstaaten. Die arabischen Länder nahmen an diesem Antrag aus taktischen Gründen nur stillen Anteil.

Dieser Entwurf äußerte seine »tiefe Besorgnis« über Terrorakte, vermied hierbei das Wort »Verurteilung«, benutzte es aber für rassistische und terroristische Akte kolonialistischer und rassistischer Länder, die das Selbstbestimmungsrecht verweigerten. Der Text unterstreicht das »unveräußerliche Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit« und hält die Berechtigung des Kampfes dieser diskriminierten Völker, insbesondere der nationalen Freiheitsbewegung, aufrecht. — Nach Absicht der Antragsteller und nach der Interpreta-

Die deutschen Löhne stehen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an der Spitze. Sie stiegen von 1964 bis 1972 um 91 Prozent, verdoppelten sich in diesem Zeitraum also beinahe. Die Italiener kletterten zwar mit 130 Prozent schneller, rangieren aber mit 4,83 Mark Stundenlohn noch am unteren Ende, während der deutsche Arbeiter mit 7,29 Mark vorne liegt.



tion im Rechtsausschuß bedeutete der Text eine Rechtfertigung von Widerstandsakten nationaler Befreiungsbewegungen, als deren Angehörige sich auch die Münchener und andere Terroristen erklärt hatten. Die Definitionsfrage wurde damit nicht leichter, sondern letztlich zu einem Haupthindernis für internationale Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus. — Der Text des Antrages der Dritten Welt schlug ferner vor, einen vom Präsidenten der Generalversammlung zu ernennenden Ausschuß (von 40 Mitgliedern, später auf 35 vermindert) damit zu betrauen, die vom Generalsekretär einzuholenden Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zu beraten und sie zusammengefaßt und mit eigenen Kommentaren und Vorschlägen versehen der 28. Generalversammlung (Herbst 1973) vorzulegen; die Versammlung sollte sich dann mit dieser Frage erneut befassen.

Die »italienische« Resolution wollte die Völkerrechtskommission, also ein sachlich kompetentes Gremium internationaler Experten, mit der dringlichen Aufgabe eines Konventionsentwurfes betrauen. Die »algerische« Resolution suchte die Prüfung der Stellungnahmen der Regierungen einem noch aus Mitgliedstaaten zu bildenden Ausschuß zu übertragen, der zudem keinen Konventionsentwurf abfassen, sondern lediglich Empfehlungen zuhanden der Generalversammlung von 1973 aussprechen sollte. Mit Ausnahme der USA-Resolution sahen also die Vorschläge im Rechtsausschuß einen Aufschub jeder Sachentscheidung um ein Jahr vor, wobei der Antrag der Dritten Welt die weiteren Beratungen und Maßnahmen der Vereinten Nationen in unverbindlichere Formen kleidete.

Die Debatten im Rechtsausschuß standen im Zeichen juristischer Erwägungen über die Verhinderung des Terrors, rückten vor unter dem Eindruck weiterer Terrorakte und wurden erschwert durch den Gegensatz zwischen den arabischen Ländern und Israel<sup>15</sup>. Besonders die Nahostfrage verhinderte die vom Ausschußvorsitzenden und von anderen versuchte Entpolitisierung des Terrorproblems und auch die Prüfung internationaler Maßnahmen gegen Terrorakte, die nicht mit dem Nahen Osten zusammenhingen. Dazu kam gerade die von Ländern der Dritten Welt und insbesondere von afrikanischen Ländern immer wieder nach vorne geschobene Frage nach den tieferen Ursachen solcher Aktionen, die in rassistischer oder kolonialer Unterdrückung gesehen wurden. Bei diesen handelte es sich jedoch nicht um die Weltöffentlichkeit unmittelbar bedrängende Fragen, zumal die unter kolonialem oder rassistischem Druck stehenden Gruppen Afrikas sich ihres von den Vereinten Nationen bereits wiederholt bekräftigten Rechts auf Widerstand bewußt waren. Die Luftpiraterie, wenn auch aus verschiedenen, zum Teil unpolitischen Gründen und der internationale Terrorismus, vor allem im Zusammenhang mit der Nahostkrise, schienen dagegen ein weltweites Sicherheitsproblem zu berühren.

Die Befürchtung, daß internationale Maßnahmen gegen den Terror, soweit sie überhaupt wirksam werden konnten, auch gegen kolonialisierte Nationen oder Gruppen angewendet werden könnten, war aber trotzdem ein für viele afrikanische und manche asiatische Nationen wesentlicher Grund, sich für den Antrag der Dritten Welt einzusetzen. In dem Maße wie der »algerische« Entwurf auf eine aus Mitgliedern der Dritten Welt und den kommunistischen Mitgliedern zusammengesetzte Mehrheit rechnen zu können schien, desto aussichtsloser wurden die Bemühungen um eine Kompromißresolution. Die wichtigsten sachlichen Gegensätze lagen nicht so sehr in der Verschiebung einer Sachentscheidung auf die nächstjährige Generalversammlung (1973), auch nicht in der Wahl der für die Voruntersuchung des Terrorproblems erwogenen Ausschüsse — Völkerrechtskommission oder Sonderausschuß —, sondern in den Fragen, wie der internationale Terrorismus verurteilt werden sollte und wie der Gegensatz

in der Nahostfrage beim Terrorproblem ausgeräumt werden könnte. Die politischen Gegensätze, die eine Übereinstimmung über eine annehmbare Definition des Terrorismus verhinderten, waren die Hauptgründe auch für das Scheitern der Bemühungen um eine Kompromißresolution.

#### Politische Erwägungen

Die Verschärfung der Gegensätze und die zunehmende Verbindung der Terrorfrage mit den Gegensätzen im Nahen Osten hatten auch sonstige Änderungen in der Einstellung einiger Gruppen zur Folge. Der Ostblock, der bei der Debatte über die Tagesordnung Stimmenthaltung geübt hatte, schloß sich der »algerischen« Resolution an. China stand von Anfang an auf der Seite der Araber. Auch Frankreich suchte eine Haltung zu vermeiden, die seine Beziehungen zu den arabischen Ländern beeinträchtigen könnte. Obwohl die nordischen Länder in der Tagesordnungsdebatte einheitlich mit großer Entschiedenheit für die Terrordiskussion eingetreten waren, enthielten sich Schweden, Norwegen und Island einer Stellungnahme für eine der drei vorgelegten Entschließungsentwürfe.

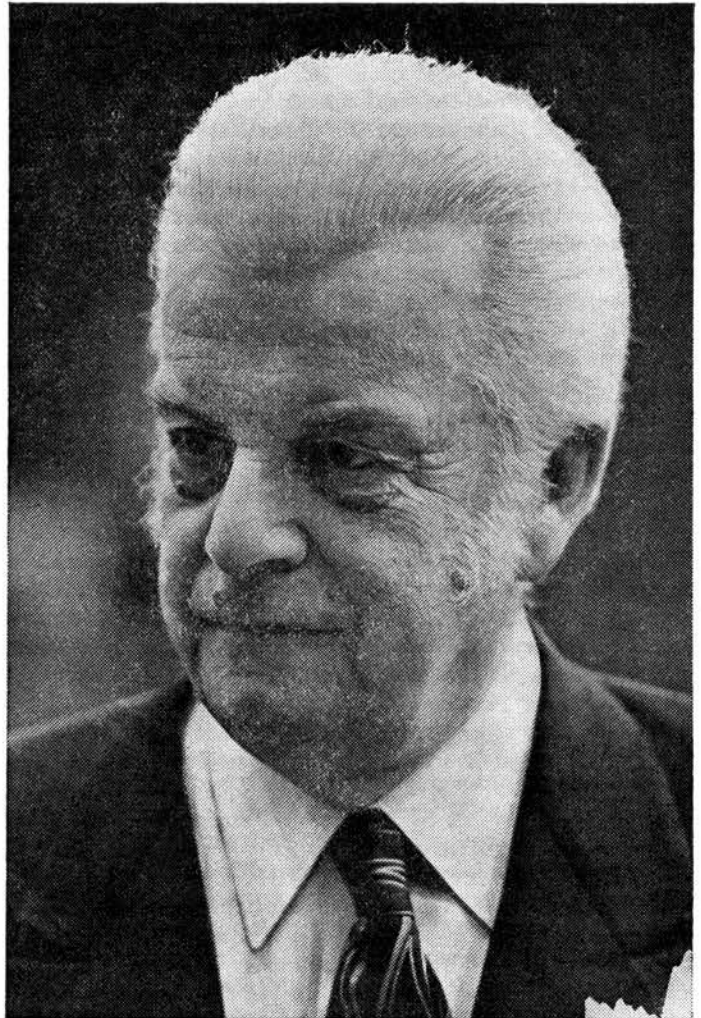
So kam es im Rechtsausschuß am 9. Dezember 1972 zur Annahme des »algerischen« Antrags. Da er Priorität bei der Abstimmung erreichte, kam es nicht mehr zur Abstimmung über die von den USA und von Italien eingebrachten Anträge. Im Plenum der Generalversammlung erfolgte die endgültige Beschlußfassung am 18. Dezember 1972 aufgrund des Berichtes des Rechtsausschusses<sup>16</sup>. Die im Ausschuß mit 76 Ja-Stimmen gegen 34 Nein-Stimmen bei 16 Enthaltungen angenommene Entschließung wurde vom Plenum mit 76 gegen 35 bei 17 Enthaltungen zum Beschluß erhoben<sup>17</sup>.

Die Terrorfrage bleibt danach auf der Tagesordnung der Generalversammlung. Der 35er-Ausschuß beginnt am 10. April 1973 aufgrund der Stellungnahmen der Regierungen zum Terrorthema seine Beratungen und wird der Generalversammlung von 1973 seinen Bericht vorlegen.

#### Ergebnis

Der Terrorismus, dessen Debatte in einem Aufsehen erregenden Verbrechen ihren Ursprung hatte und vom Generalsekretär unmittelbar veranlaßt wurde, dürfte in die Kategorie jener Fragen geraten, die, wie die Definition der Aggression, seit Jahren ungelöst sind. Auch die Definition des internationalen Terrorismus begegnet möglicherweise oder wahrscheinlich durch die mit ihr verbundenen politischen, moralischen und juristischen Fragen kaum überwindbaren Schwierigkeiten.

Die Vereinten Nationen konnten dieses Problem trotz des internationalen Entsetzens über die Münchener Tragödie bisher nicht lösen. Politische Interessen der unmittelbar Beteiligten und das politische Taktieren sowohl von Großmächten wie von anderen UN-Mitgliedern verurteilten die erste große Initiative des neuen Generalsekretärs zu einem Patt. Obwohl sich Generalsekretär Waldheim nur auf den Antrag beschränkte, die Frage auf die Tagesordnung zu stellen, und angesichts der problematischen Aufnahme seines Vorschlags durch einige Gruppen, geographische wie politische, sein weiteres Verhalten vorsichtig war, kann das Ergebnis der Terrordebatte nicht als ein Erfolg für ihn angesehen werden. Wichtiger ist noch, daß die gegenwärtige Struktur der Vereinten Nationen nicht die Voraussetzungen für eine wirksame Aktion gegen den internationalen Terrorismus und die mit ihm verbundene Gefahr bietet. Die Wirksamkeit der Vereinten Nationen in dieser Farge blieb bisher auf die Möglichkeit einer Erörterung beschränkt. Ob die Diskussion und der getroffene Beschluß einen Fortschritt bedeutet oder ob das bisher keine praktische Wirkung in der Bekämpfung des Terrorismus erzielende Ergebnis die Vereinten Nationen weiter schwächt, wird die Zukunft erweisen.



Die Frage, welchen Status Namibia (Südwestafrika) haben wird, ist weiterhin offen. Der Sicherheitsrat nahm den Vorschlag Generalsekretär Waldheims an, einen auch von der südafrikanischen Regierung anerkannten Vermittler zu berufen. Ihm sollten bestimmte Vollmachten sowie Arbeits- und Reisemöglichkeiten gegeben werden. Zu seinem Beauftragten ernannte Waldheim den Schweizer Diplomaten Alfred Martin Escher (Bild). Escher hat viele nationale und internationale Posten bekleidet, von 1957 bis 1964 war er Botschafter seines Landes in der Bundesrepublik Deutschland.

#### Anmerkungen

- 1 Siehe Schwenk, Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation, in: VN 1/72, S. 22 ff.
- 2 UN-Doc. A/Res/2645 (XXV) vom 25. November 1970.
- 3 UN-Doc. S/10705 vom 20. Juni 1972.
- 4 UN-Doc. A/8791 vom 8. September 1972.
- 5 UN-Doc. A/Res/1514 (XV) vom 14. Dezember 1960. — Deutsche Übersetzung siehe VN 4/62, S. 117.
- 6 UN-Press Release SG/SM/1753 vom 20. September 1972.
- 7 Neinstimmen: Äthiopien, China, Guinea, Libyen, Mauretanien, Mauritius, Syrien; Stimmenthaltungen: Sowjetunion, Tschechoslowakei. In: UN-Press-Release GA/4607 vom 22. September 1972.
- 8 UN-Doc. A/C. 6/418 vom 2. November 1972 und A/C. 6/418/Add. 1 vom 21. November 1972 umfaßten 41 Seiten Darstellung des Terrorproblems und der bisherigen internationalen Gegenmaßnahmen.
- 9 UN-Doc. A/C. 6/L. 866 vom 9. November 1972.
- 10 UN-Doc. A/C. 6/L. 851 vom 25. September 1972.
- 11 UN-Doc. A/C. 6/L. 850 vom 25. September 1972.
- 12 Von verschiedenen Delegierten, die bereit gewesen wären, für den USA-Vorschlag einzutreten, wurde darauf verwiesen, daß beim »Lobbying« in den Wandelgängen, der Beeinflussung anderer Delegationen, von den USA mehr Energie auf die Zustimmung zur Herabsetzung des USA-Beitrags zum ordentlichen Budget von 31 auf 25 Prozent als auf die Terrorfrage eingesetzt wurde.
- 13 UN-Doc. A/C. 6/L. 879 vom 27. November 1972 und A/C. 6/L. 879/Rev. 1 vom 8. Dezember 1972.
- 14 UN-Doc. A/C. 6/L. 880 vom 27. November 1972.
- 15 Israel legte eine umfangreiche Denkschrift (UN-Doc. A/C. 6/L. 872 vom 20. 11. 72) mit detaillierter Aufzählung von Terrorakten gegen Israel seitens arabischer Guerillas vor. Die Demokratische Republik Jemen legte eine Denkschrift des Vorsitzenden des Exekutiv-Ausschusses der Palästinensischen Befreiungsorganisation, Yasir Arafat, vor, in der israelische Terrorakte gegen Araber aufgezählt wurden (A/C. 6/L. 876 vom 22. 11. 72).
- 16 UN-Doc. A/8969 vom 16. Dezember 1972.
- 17 UN-Doc. A/Res/3034 (XXVII) vom 18. Dezember 1972. — Deutsche Übersetzung siehe Seite 29 dieser Ausgabe.