

schließlich angemessener Sanktionen, ergreifen, da die südafrikanische Regierung durch ihre unrechtmäßige Besetzung Namibias und die »fortgesetzte Politik der rassischen Diskriminierung und Apartheid« gegen eine Vielzahl von UN-Resolutionen verstoße.

Seine Sorge über die verschlechterte Situation in *Rhodesien* drückte der Ausschuß in einer Stellungnahme aus, in der er die »Unterdrückung und Einschüchterung der eingeborenen Bevölkerung durch das Minderheitsregime« und die »Verschärfung rassistischer Trennung auf verschiedenen Ebenen« scharf verurteilte. Die Sachverständigen stellten fest, die unrechtmäßige weiße Regierung der britischen Kolonie könne die UN-Sanktionen mittels wirtschaftlicher, politischer und militärischer Hilfe, insbesondere seitens Portugals und Südafrikas, überleben. Daher schlossen sie sich dem Standpunkt der Generalversammlung an, die im Dezember 1972 empfohlen hatte, »die Sanktionen zu verschärfen und die Notwendigkeit zu erwägen, Sanktionen auch gegen Portugal und die Republik Südafrika zu verhängen« (A/Res/2946, s. VN 2/73 S. 58). Nach Meinung des Ausschusses soll der 24er Ausschuß für Entkolonisierung Großbritannien als zuständige Verwaltungsmacht auffordern, auf die Beendigung der rassendiskriminierenden Praktiken in Rhodesien hinzuwirken. (Demgegenüber vertritt die britische Regierung den Standpunkt, sie habe keinerlei Einflußmöglichkeiten auf ihre Kolonie, da diese bereits vor ihrer einseitigen Unabhängigkeitserklärung eine autonome Selbstverwaltung gehabt habe.)

Besorgt äußerte sich der Ausschuß über jüngste Entwicklungen in *abhängigen Gebieten des Indischen und des Pazifischen Ozeans*, die von Großbritannien verwaltet werden: Wegen der Stationierung von Militär aus dem Verwaltungsstaat seien die Bewohner mehrerer Inseln evakuiert worden; der schnelle Anstieg ausländischer Investitionen auf den Neuen Hebriden erweise sich als nachteilig für die einheimische Bevölkerung. Kritik wurde ebenfalls an den USA geübt, da sie die mikronesische Bevölkerung der unter amerikanischen Treuhandschaft befindlichen Pazifik-Inseln diskriminierten. Über die *Spanische Sahara* und *Französisch-Somaliland* forderte der Ausschuß von deren Verwaltungsstaaten Informationen hinsichtlich der Vorbereitung der Gebiete auf die Selbstständigkeit sowie über die Anwendung des Diskriminierungsverbots.

Mit Befriedigung nahm der Ausschuß zur Kenntnis, daß in weiteren abhängigen Gebieten unter australischer (*Papua-Neuguinea*) und britischer Treuhandsverwaltung (*Bermuda*, einige *Inseln der Kleinen Antillen* und des *Pazifik*) der Rassendiskriminierungskonvention entsprochen wurde.

III. Der Auslegung der Konvention diene eine Aussprache über ihren Artikel 5. Dieser stellt einen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 in weiten Teilen entsprechenden Katalog von Grundrechten auf, allerdings unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes gegen rassistische Diskriminierung. Die Mehrheit der Ausschußmitglieder sieht daher in diesem Artikel den Kern der Konvention. Diese beinhalte nicht den Schutz *aller*

zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und anderen Rechte, vielmehr verpflichte sie die Vertragsstaaten sicherzustellen, daß einzelne Rassen nicht bei der Wahrnehmung der genannten Rechte diskriminiert würden.

Einige Mitglieder führten aus, der Artikel beuge nicht möglichen Beschränkungen in der Ausübung dieser Rechte vor, er schließe indessen eine auf Rassendiskriminierung beruhende einseitige Beschränkung aus. Bezüglich der Unterscheidungen (*distinctions*), Ausschlüsse, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsbürgern praktiziere, vertrat ein Sachverständiger die Auffassung, der Artikel sei nicht auf solche Fälle anwendbar. Demgegenüber erklärten andere Ausschußmitglieder, eine derartige Auslegung könne zwar für einige der aufgezählten Rechte zutreffen, sei jedoch mit dem Geist und den Zielen der Konvention unvereinbar. Eine weitere Gruppe betonte, Unterscheidungen oder Bevorzugungen fielen in jedem Fall unter die Konvention, wenn sie eine bestimmte Nationalität diskriminierten.

Während der Ausschußberatungen über diesen Artikel machte der sowjetische Sachverständige geltend, der Ausschuß überschreite seine Kompetenzen; die Debatte sei unzulässig, da die Interpretation der Rassendiskriminierungskonvention ausschließliches Hoheitsrecht der Vertragsstaaten sei. Mit dem Hinweis auf Artikel 22 der Konvention, der bei Auslegungs- oder Anwendungsstreitigkeiten zwischen Vertragsstaaten die Möglichkeit vorsieht, den Internationalen Gerichtshof anzurufen, unterstützte der deutsche Sachverständige, Professor Partsch, diese Auffassung.

Die Verpflichtungen eines weiteren Artikels der Konvention (Art. 4) hatte der Ausschuß auf seiner Frühjahrstagung unterstrichen. Auf Veranlassung des deutschen Ausschußmitgliedes waren alle Beitrittsstaaten aufgefordert worden, dem Ausschuß bis Ende dieses Jahres mitzuteilen, welche wesentliche Strafgesetzgebung sie erlassen hätten, um

- a) die Verbreitung rassistischer Ideen und die Unterstützung von rassistischer Diskriminierung sowie
- b) die Beteiligung an rassendiskriminierenden Organisationen oder Tätigkeiten als strafbare Handlungen zu bestimmen.

Einige Sachverständige unternahmen den Versuch, aus der Konvention eine Rechtsverpflichtung für Vertragsstaaten zum Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen zu Südafrika abzuleiten. Hierbei konnten sie nicht den Artikel 3 heranziehen, der die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, Apartheid in ihren Hoheitsgebieten auszumerzen. Sie beriefen sich jedoch auf die Präambel der Konvention, die dazu aufruft, alle Maßnahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung zu treffen.

Dem unterschiedlichen Meinungsbild über diese noch nicht endgültig geklärte Frage entsprechend weigerten sich Dänemark, Großbritannien und Schweden, in ihren Staatenberichten über ihre Beziehungen zu Südafrika zu berichten; 37 Staaten berichteten zwar, erkannten aber keine

Rechtsverpflichtung zur Erstellung derartiger Berichte an. Die Niederlande erklärten, sie leisteten keine Hilfe mehr bei Auswanderungen niederländischer Staatsbürger nach Südafrika; sie würden indessen die Isolierung Südafrikas von persönlichen Kontakten nicht unterstützen.

IV. Abschließend stellte der Ausschuß seinen Bericht zuhanden der Generalversammlung fertig. Der Bericht enthält zugleich die Ergebnisse der Frühjahrstagung, auf der 33 Staatenberichte vom Ausschuß beraten worden waren. Der Ausschuß kann in seinen Bericht Bewertungen der von ihm beratenen Staatenberichte einfließen lassen. Hierdurch hat der Ausschuß die Möglichkeit, über die Generalversammlung auf Vertragsstaaten der Rassendiskriminierungskonvention einzuwirken, die den Verpflichtungen der Konvention nicht nachkommen.

#### **Apartheid — Besprechungen in Bonn — Bundesregierung vertritt Grundsätze der UNO (28)**

Die Bundesregierung ist »bereit, ihre Verantwortlichkeiten gemäß der Charta der Vereinten Nationen in vollem Maße zu übernehmen«. Dies erklärte Bundesaußenminister Scheel einer Delegation des UN-Sonderausschusses für Apartheid, der im August in Bonn mit der Bundesregierung Fragen der politischen, militärischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sonstigen Beziehungen mit Südafrika erörterte. Die Delegation vertrat zugleich den »Rat für Namibia«. Auf dessen Wunsch wurde mit Regierungsvertretern auch die besondere Verantwortung der Vereinten Nationen für Namibia und Auswirkungen des Namibia-Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs (1971, s. VN 4/71 S. 115 f) behandelt. Hierzu zählten Fragen hinsichtlich des westdeutschen Konsulats in Windhuk und von Investitionen in Namibia.

Die Bundesregierung wurde u. a. durch Bundesaußenminister Scheel und den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Dr. Eppler vertreten. Sie erläuterten der Delegation Grundsätze und Ziele der deutschen Außenpolitik bezüglich der beiden Problemkreise. Die Bundesregierung verurteile rassistische Diskriminierung, wo immer sie auftrete; sie habe die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung ratifiziert.

Die UN-Delegation betonte die Bedeutung der vollen Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen als eines »Freundes aller Völker, die rassistische Diskriminierung und Kolonialismus zu beenden suchen«. Nach Meinung des Apartheid-Ausschusses könne die Bundesrepublik einen Beitrag zu den Anstrengungen leisten, welche die Probleme der Apartheid und Namibias dringlich erforderten.

Dem gemeinsamen Kommuniqué der Gesprächspartner zufolge bekennt sich die Bundesregierung insbesondere

- > zum Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- > zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, der Farbe oder der Religion;
- > zum Grundsatz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten irgend eines anderen Staates;

> zum Verzicht auf Androhung oder Anwendung von Gewalt.

Bezüglich der Apartheid wies Scheel auf Artikel 3 des Grundgesetzes hin, nach dem niemand wegen seiner Rasse benachteiligt werden darf. Über Lieferungen von Kriegswaffen, Munition und Militärfahrzeugen sowie von Ausrüstung und Material zu deren Herstellung und Unterhaltung nach Südafrika habe die Bundesregierung ein (in mehreren UN-Resolutionen gefordertes) Embargo verhängt; jeder militärischen Zusammenarbeit mit Südafrika habe sie sich enthalten. Den zahlreichen Resolutionen entsprechend werde sie solche Personen in größerem Umfang unterstützen, die rassistischer Diskriminierung ausgesetzt seien. Zum UN-Ausbildungs- und Entwicklungsfonds für das Südliche Afrika habe sie bereits Beiträge geleistet. Darüber hinaus werde sie den Treuhandfonds für humanitäre Hilfe unterstützen. (Inzwischen hat die Regierung dem UN-Generalsekretär 25 000 US-Dollar für diesen Fonds zur Verfügung gestellt.)

Auf der Grundlage der Partnerschaft sei die Bundesregierung im Einklang mit der UN-Entwicklungsstrategie bereit, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Entwicklungsländern zu fördern. Ihre Zusammenarbeit mit der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) wolle sie weiterentwickeln. Zum Namibia-Problem erläuterte Scheel die besondere Aufmerksamkeit, mit der die Bundesrepublik die Lage in dieser ehemals deutschen Kolonie verfolge. Die Bundesregierung unterstütze das Recht der gesamten namibischen Bevölkerung auf Selbstbestimmung und nationale Unabhängigkeit nach den Grundsätzen der UN-Charta. Über die jüngste Entwicklung in Namibia (vgl. VN 4/73 S. 136 f) sei sie besorgt.

Die Delegation des Apartheid-Ausschusses äußerte sich befriedigt über die umfassende und freundschaftliche Diskussion; sie hoffe auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung, dem Ausschuss und dem Rat für Namibia.

II. Der Aufenthalt der Ausschussdelegation hat sicherlich dazu beigetragen, die in der letzten Zeit an Bonn geübte Kritik seitens mehrerer UN-Organe und -Mitglieder abzubauen und in sachliche Bahnen zu lenken. UN-Vertreter der Dritten Welt hatten die Bundesrepublik vor dem UNO-Beitritt wiederholt wegen ihrer Beziehungen zum Südlichen Afrika (angebliche Waffenlieferungen an Portugal und Verletzungen der Sanktionen gegen Rhodesien, deutsches Konsulat in Namibia) heftig kritisiert. So empfahl ein Unterausschuß dem Ausschuss für Entkolonisierung, die Bundesregierung zusammen mit sechs weiteren Regierungen (Frankreichs, Großbritanniens, Kanadas, Portugals, Südafrikas und der USA) zu verurteilen, da sie die Bürger und Unternehmen ihrer Staaten nicht davon abgehalten hätten, koloniale Gebiete ohne Rücksicht auf das Wohlergehen der dort lebenden Bevölkerung auszubeuten. Kritik an der Bundesrepublik (sowie an Frankreich, Großbritannien, Japan und den USA) entzündete sich auch an einem kürzlich vom ECOSOC erstellten Bericht über »Konsequenzen, die sich über die Wirksamkeit

von Menschenrechten aus der Hilfe ergeben, welche in einigen Fällen den rassistischen und kolonialen Regimen des Südlichen Afrika gegeben werden könnten«. Der Bericht enthält keine Informationen über das Ausmaß der von den genannten Ländern an die weißen Minderheitsregierungen geleisteten Hilfe (Investitionen, Handelsumfang, Beschäftigungspraktiken ausländischer Firmen, Weitergabe von Technologie, Waffenverkäufe, diplomatische und konsularische Beziehungen). Er stellt aber zugleich fest, daß die zahlreichen UN-Resolutionen zu diesem Thema bisher wirkungslos geblieben seien, weil die genannten westlichen Länder »der öffentlichen Weltmeinung zum Trotz fortführen, wirtschaftliche und militärische Hilfe an Staaten zu verschwenden, welche die Unterdrückung der Menschenrechte als nationale Politik« aufrecht erhielten. Durch die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (und die angestrebte Mitarbeit im ECOSOC) wird die Bundesregierung in der Lage sein, solchen Vorwürfen wirksamer entgegenzutreten, als es ihr vor dem Beitritt möglich war. Zugleich wird sie durch die Mitgliedschaft stärker an UN-Resolutionen gebunden als früher.

#### Rechtsfragen

##### Internationaler Terrorismus: keine Einigung über Definition und Maßnahmen (29)

Ohne sich über eine Definition des Begriffs Internationaler Terrorismus einigen zu können, beendete der entsprechende Ausschuss seine erste Tagung (16. Juli bis 11. August in New York).

Der Sonderausschuß war von der Generalversammlung im vergangenen Dezember eingesetzt worden (A/Res/3034), um »konkrete Vorschläge der UN-Mitglieder zur wirksamen Lösung des Terrorismus-Problems zu prüfen« und der gegenwärtigen Generalversammlung »mit Vorschlägen für eine mögliche Zusammenarbeit zur schnellen Beseitigung des Problems« zu berichten.

Einige Delegationen erachteten eine Ausweitung des Ausschusszieles für den wichtigsten und ersten Schritt der zu leistenden Arbeit, weil verschiedene Konventionen bereits Teilbereiche des Internationalen Terrorismus abdeckten (Konvention über die Hohe See; Konvention von Tokio über Gewaltakte an Bord von Flugzeugen; Haager und Montrealer Konventionen über ungesetzliche Inbesitznahme von Flugzeugen). Andere vertraten die Auffassung, eine Erweiterung der Aufgabenstellung führe zu unnötigen Schwierigkeiten, da der Internationale Terrorismus für alle Formen von Gewalt stehen könne: von politischer Unterdrückung bis zu kriegerischen Handlungen.

Einheitlicher waren die Standpunkte, die für eine Verurteilung von Terrorakten zum Zweck persönlicher Bereicherung vorgebracht wurden. Sie seien jedoch kriminelle Delikte, die von ordentlichen Gerichten verfolgt würden und stünden damit außerhalb der Kompetenzen des Ausschusses. Die Mehrheit der Delegierten stimmte darin überein, daß die Rechte der Völker auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit, wie sie in der UN-Charta und ver-

schiedenen Entschließungen niedergelegt seien, nicht verletzt werden dürften. Nach Meinung Großbritanniens und Japans dürfe Terrorismus jedoch unter keinen Umständen zur Erlangung dieser Rechte eingesetzt werden.

Schwierige Probleme ergaben sich auch bei der Unterscheidung zwischen individuellem (nichtstaatlichem) und staatlichem Terrorismus. Eine Gruppe blockfreier und östlicher Staaten hielt den von Staaten verübten Terror für die tödlichste Form dieser Erscheinung und wollte entsprechende Regelungen. Solange Regierungen Terror einsetzen könnten, sei der Gegenterror die einzige Vergeltungswaffe ihrer Opfer.

Eine besondere Pflicht der Weltgemeinschaft sei es ferner, den Terror zu bekämpfen, mit dem koloniale und rassistische Regime zusammen mit ihren Verbündeten die von ihnen beherrschten Völker immer noch unterdrückten. Hier müßten besonders die politischen Untergründe des Terrors (Kolonialismus, Besetzung fremder Gebiete, Ausbeutung, Rassismus und Apartheid) beseitigt werden.

Demgegenüber hielten westliche Länder den Kampf gegen einzelnen oder in Gruppen arbeitende Terroristen für vordringlicher. Zu diesem Zweck schlugen sie Maßnahmen auf nationaler Ebene vor; wenn jeder Staat in seinem eigenen Hoheitsgebiet Schritte gegen Terroristen ergreife, werde das Problem bald gelöst sein.

Eine Gruppe aus Ländern verschiedener Richtungen wollte zumindest den von kolonialistischen und rassistischen Regimen ausgeübten Terrorismus durch internationale Abkommen beseitigen. Darüber hinaus sollten die noch ausstehenden Länder den bereits in Kraft getretenen Abkommen zur Beseitigung einzelner Formen von Terrorismus (s. o.) beitreten.

Da der Sonderausschuß sich insgesamt nicht auf eine verbindliche Definition einigen konnte, nahm er in seinen Bericht für die diesjährige Generalversammlung (A/9028) einen Katalog von Verstößen mit »anerkannt terroristischem Inhalt« auf:

- > Gewalt- und andere Unterdrückungsakte kolonialistischer und rassistischer Regime,
- > Gewaltakte von Einzelnen oder Gruppen, durch die unschuldige Menschenleben oder Grundfreiheiten gefährdet oder vernichtet werden,
- > Gewaltakte von Einzelnen oder Gruppen zur persönlichen Bereicherung,
- > staatliche Duldung oder Unterstützung von Organisationen, deren terroristische Handlungen gegen andere souveräne Staaten gerichtet sind.

Nach einem Vorschlag Frankreichs sollte der Katalog auch »Akte von Barbarei« aufnehmen, die Ausländer auf dem Gebiet eines Drittstaates gegen Personen begingen, die nicht die Nationalität des Angreifers besäßen und die zu dem Zweck verübt würden, in einem internationalen Konflikt Druck auszuüben, der die Interessen mehrerer Staaten berühre.

Die Gruppe der blockfreien Staaten, die die Mehrheit innerhalb des Ausschusses hatten, schlug zur Verhinderung des Terrorismus unter anderem folgenden Katalog vor: