

fen²⁷. Auf ihrer diesjährigen 28.Tagung hat die Kommission auf Antrag der Bundesrepublik Deutschland, der Vereinigten Staaten, Ghanas und Nigerias nunmehr beschlossen²⁸, den Generalsekretär um die Einsetzung einer Ad-hoc-Gruppe von Experten zur Behandlung von Mitteilungen über den Status der Frau zu ersuchen. Diese Initiative verdient jede Unterstützung, denn sie würde es ermöglichen, konkreten Fällen der Diskriminierung von Frauen in den Mitgliedstaaten nachzugehen und mit den Regierungen dieser Staaten um Lösungen für ihre Beseitigung zu ringen. Hier wie bei allen Aktivitäten für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gilt, daß ihr Wert letztlich daran zu messen ist, welche Veränderungen tatsächlich für die Frauen, auch wenn es nur einzelne sind, dabei erreicht werden.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

- 1 Zur Stellung und Entwicklung der Kommission vgl. United Nations Action in the Field of Human Rights, UN-Publ.E.74.XIV.2, S.144ff.
- 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl 1973 II 1534ff. und VN 1/1974 S.16ff.) und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl 1973 II 1570ff. und VN 1/1974 S.21ff.).
- 3 U. a. Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953 (BGBl 1969 II 1930ff.), Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20. Februar 1957 (BGBl 1973 II 1250ff. und VN 6/1968 S.207), ferner die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 100, 111 und 103 u.v.a.m., gesammelt und in deutscher Sprache abgedruckt in: Irene Maier, Gleichberechtigung der Frau in Recht und Politik der Vereinten Nationen. Übereinkommen, Erklärungen, Empfehlungen und Resolutionen, Opladen 1975.
- 4 Vgl. Anm. 3, ferner: Nationality of married women, UN-Doc. E/CN. 6/254/Rev.1 von 1968; Constitutions, Electoral Laws and other legal instruments relating to the political rights of women, UN-Doc.A/

- 6447/Rev.1 von 1968; Study of discrimination against persons born out of wedlock, UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/265/Rev.1 von 1967; The status of the unmarried mother: law and practice, UN-Doc.E/CN.6/540/Rev.1 von 1971; Parental rights and duties, including guardianship, UN-Doc.E/CN.6/474/Rev.1 von 1968.
- 5 UN-Doc.A/Res/3010 vom 10. Dezember 1972; ferner: Hans Petersmann/Hildegard Wolfrum, Das Internationale Frauenjahr der Vereinten Nationen, VN 3/1975 S.68ff.
 - 6 UN-Doc.E/CONF.66/5.
 - 7 S. Anm. 2 und 3.
 - 8 Vgl. Art.1 des Übereinkommens über die politischen Rechte der Frau; Art.1, 2 und 3 des Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen; Art.3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.
 - 9 UN-Doc.A/Res/2263(XXII) vom 7. November 1967, Text: VN 3/1975 S.92.
 - 10 Resolution 5(XXIV) der Frauenrechtskommission.
 - 11 UN-Doc.E/CN.6/573 und 574.
 - 12 Resolution 1(XXV) der Frauenrechtskommission.
 - 13 UN-Doc.E/CN.6/591.
 - 14 UN-Doc.A/Res/3521(XXX) vom 15. Dezember 1975.
 - 15 UN-Doc.E/Res/2058(LXII).
 - 16 UN-Doc.A/32/218 mit Add.1 und 2.
 - 17 UN-Docs.A/32/830 und A/34/L.61.
 - 18 UN-Doc.A/Res/34/180, Text s.S.108ff. dieser Ausgabe; die zehn Staaten der Dritten Welt, vornehmlich islamische, die sich der Stimme enthalten haben, sind auf S.108 genannt.
 - 19 Vom 7. März 1966 (BGBl 1969 II 962ff. und VN 1/1968 S.28ff.).
 - 20 Vom 15. Dezember 1960 (BGBl 1968 II 386ff.).
 - 21 Vom 25. Juni 1958 (BGBl 1961 II 98ff.).
 - 22 Vgl. Ulrich Beyerlin, »Umgekehrte Rassendiskriminierung« und Gleichbehandlungsgebot in der amerikanischen Verfassungsrechtsprechung, ZaöRV 1979, S.496ff.
 - 23 Vgl. die Proklamation von Teheran, Ziff.16, Satz 2, Final Act of the International Conference on Human Rights 1968, UN-Doc.A/CONF.32/41; deutsch bei Maier (s.Anm.3).
 - 24 Vgl. Art.40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie Art.8 und 9 der Rassendiskriminierungskonvention.
 - 25 Vgl. die Zusammenstellung bei Maier (s. Anm. 3).
 - 26 UN-Doc.A/Res/3452(XXX) (Text: VN 1/1976 S.29ff.) und A/Res/3453 vom 9. Dezember 1975; E/CN.4/1296; E/Res/663C(XXVI).
 - 27 UN-Doc.E/CN.6/L.686.
 - 28 Resolution der Frauenrechtskommission vom 5. März 1980.

Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme

Erfolg einer deutschen Initiative

HANS G. KAUSCH

I. Die Terrorismus-Debatte und die Initiative von 1976

Spektakuläre Geiselnahmen haben, ausgehend von Lateinamerika, seit Mitte der sechziger Jahre der Weltöffentlichkeit immer drastischer vor Augen geführt, daß eine internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Bekämpfung und Verhinderung solcher das Leben, die Freiheit und die Sicherheit ihrer Opfer bedrohenden Gewaltakte unerlässlich ist. Die menschenrechtliche Problematik im Zusammenhang mit Geiselnahmen wird durch die Zwänge verstärkt, unter die sich die zumeist als Adressaten von Forderungen verschiedenster Art betroffenen Staaten bei den Verhandlungen um die Freilassung von Geiseln gestellt sehen. Spannungen in den internationalen Beziehungen, die in extremen Fällen zu einer Gefährdung des Friedens führen, können sich aus den internationalen Verwicklungen aus Anlaß solcher Gewaltakte, z. B. aufgrund der Staatsangehörigkeit der Täter und Opfer, hinsichtlich des unter Druck gesetzten Staates, bei einer sich auf den Territorien mehrerer Staaten abspielenden Gewalttat oder durch die Flucht der Täter, ergeben. Die heute weltweite Dimension des Problems ist zunächst darin offenbar geworden, daß Geiselnahmen kein regional oder auf besondere Krisengebiete beschränktes Phänomen geblieben sind, sondern jeden Staat bedrohen. Nicht zu unterschätzen ist zudem die weltweite Bedeutung der modernen Massenmedien, die derartigen Gewalttaten eine besondere Publizität sichern und damit die mit ihnen bezweckte Wirkung erhöhen können. Die besondere Gefährlichkeit dieser Verbrechen beruht nicht zuletzt darauf, daß sich Staaten durch den auf sie ausgeübten Druck in ihrer Würde und Souveränität verletzt fühlen

und dadurch die Gefahr unkalkulierbarer Reaktionen wächst. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich der Aufgabe gestellt, ein völkerrechtliches Instrumentarium zur Verhinderung und Bekämpfung von Geiselnahmen zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Bemühungen hat sie in ihrer Resolution 34/146 am 17. Dezember 1979 als *Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme* den Staaten zur Unterzeichnung vorgelegt¹. Die Konvention ist im Zusammenhang mit den Bemühungen der Vereinten Nationen um wirksame Maßnahmen gegen den Terrorismus zu sehen². Unter dem Eindruck der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen in München hatte der Generalsekretär solche Maßnahmen angeregt, die in einem mit diesem Thema befaßten Ausschuß seither mit wechselnder Intensität diskutiert werden. Ein von den Vereinigten Staaten bereits 1972 vorgelegter Entwurf für eine umfassende Konvention gegen Terrorismus ist in den Diskussionen des Ausschusses zu den Fragen der Definition des internationalen Terrorismus sowie der Gründe, die zu terroristischen Gewaltakten führen, steckengeblieben³. Eine Definition erwies sich unter anderem dadurch als unmöglich, daß die Beurteilung staatlicher Beteiligung oder Urheberenschaft an Terror- und Gewaltakten verschiedenster Form (»Staatsterrorismus«) zu sehr differiert⁴. Die Untersuchung der Ursachen des Terrorismus führt vollends in die Tiefen aller Übel und Ungerechtigkeiten dieser Welt und ist damit zwar eine im Prinzip nützliche, aber in der Praxis kaum befriedigend zu erfüllende Voraussetzung für die Ausarbeitung einer dem internationalen Strafrecht zugehörigen Konvention. Die zweifelsohne für alle um eine Regelung bemühten

Beteiligten frustrierende Erfahrung bei der Behandlung des Generalthemas des internationalen Terrorismus führte die Bundesrepublik Deutschland dazu, in den Vereinten Nationen 1976 ein separates Übereinkommen gegen Geiselnahmen anzulegen⁵. Ihre Delegation legte einen Konventionsentwurf vor und förderte beständig den Fortgang der Verhandlungen. Die Abtrennung dieser Konvention von der verfahrenen Terrorismus-Debatte, die sich mit der immer wieder drastisch durch neue Geiselnahmen unterstrichenen besonderen Verwerflichkeit dieser Gewaltakte und der Dringlichkeit ihrer Regelung begründen ließ, war sicherlich der Schlüssel zu ihrem erfolgreichen Abschluß.

Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens haben sich die Staaten von dem Gedanken leiten lassen, daß Geiselnahmen in bewaffneten Konflikten aufgrund des Genfer Rechts verboten sind und daher ein ausdrückliches und mit Sanktionen durchsetzbares Verbot auch im Frieden dringend notwendig ist. Die Konvention beruht auf dem Prinzip der Abschreckung, indem die Geiselnahme in allen Staaten unter Strafe zu stellen ist und dem Täter in der ganzen Welt damit Bestrafung oder zumindest Auslieferung drohen soll. Präventive Maßnahmen der einzelnen Staaten und Kooperationspflichten sollen mithelfen, diese Gewaltakte im Keim zu ersticken. Die Lösung der jeweiligen Geiselaffäre bleibt dem betroffenen Territorialstaat überlassen, wobei das Ziel selbstverständlich die Erleichterung des Loses der Geiseln und ihre Freilassung ist.

II. Definition und Anwendungsbereich

1. Probleme einer Definition

Angesichts der negativen Erfahrungen bei den Diskussionen um eine Terrorismus-Konvention hing viel davon ab, die Definition der Geiselnahme so eng zu fassen, daß dem Staatsterrorismus verwandte Probleme nicht auftauchen konnten. Das Konzept der »Geiselnahme« bot jedoch Anhaltspunkte für weitreichende Interpretationsversuche allein schon aus der Tatsache, daß dieser Begriff im Verlauf der Geschichte für die verschiedensten Tatbestände gebraucht worden ist. Während Geiseln früher zur Sicherung völkerrechtlicher Rechtsverhältnisse, so insbesondere bei Friedensverträgen — in Europa zuletzt 1748 im Vertrag von Aachen zwischen Frankreich und den Seemächten —, freiwillig den Vertragspartnern überstellt wurden, dienten sie in späterer Zeit vornehmlich in Kriegszeiten als Sicherungsmittel, etwa um Angriffe der Bevölkerung auf eine Okkupationsarmee zu unterbinden (sogenannte Gefahren-, Pfand- oder Vergeltungsgeiseln)⁶. Dieser Repressaliengedanke der Geiselnahme ist in jüngster Zeit in die politischen nichtkriegerischen Auseinandersetzungen übernommen worden, allerdings mit der Abwandlung, daß es jetzt nicht die Staatsmacht ist, die sich mittels Geiseln gegen Angriffe schützen will, sondern daß Gruppen, die die staatliche Macht herausfordern, dieses Mittel gegen eine behauptete Unterdrückung seitens des Staates einsetzen⁷. Gerade im Hinblick auf die Aktivitäten solcher Gruppen wurden nachdrücklich Versuche unternommen, in ein Verbot auch »Massengeiselnahmen« einzubeziehen, womit die Unterdrückung von Völkern und Volksteilen im Zusammenhang mit Kolonialismus oder Okkupation erfaßt werden sollte⁸. Akte des Widerstandes gegen solche »Massengeiselnahmen« sollten dadurch in anderem Licht erscheinen. Eine wesentliche Einschränkung des Verbots war andererseits durch die Einführung des Begriffs der »unschuldigen« Geisel beabsichtigt. Durch die damit erreichte Strafbarkeit der Tat je nach der besonderen Eigenschaft des Opfers wollten die Befürworter dieser Klausel Geiselnahmen vom Verbot ausgenommen sehen, die sich etwa gegen Repräsentanten von als kolonialistisch, imperialistisch oder rassistisch eingestuftem Regimes (man dachte an Smith, Vorster oder auch Mitglieder ausländischer Geheimdienste) gerichtet hätten. Die

mit dieser Variante der Viktimologie eingeführte Subjektivität hätte die Definition von vornherein unbrauchbar gemacht. Man einigte sich schließlich — nach der Kompromißlösung zum Thema Befreiungsbewegungen, die noch darzustellen ist — auf eine eher strafrechtlichen Standards entsprechende Definition, die auf Individualfälle gemünzt ist und keine Differenzierung zwischen kriminellen oder politischen Motiven enthält. Art. 13 enthält in diesem Zusammenhang das Erfordernis, daß die Geiselnahme einen internationalen Bezug aufweisen muß, um von der Konvention erfaßt zu werden.

2. Das Verhältnis zu anderen Konventionen

Zu den Erfolgen des Völkerrechts gehören im Zusammenhang mit der Festsetzung von unschuldigen Menschen die Regeln gegen Piraterie und Sklavenhandel⁹. Speziell auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus konnte die Terrorismus-Konvention von 1937¹⁰ zwar nicht in Kraft treten, aber eine Reihe von auf ihren Grundkonzepten aufbauenden Spezialkonventionen sind heute von einer wachsenden Anzahl von Staaten ratifiziert worden¹¹. Auch wenn einige dieser Konventionen teilweise Aspekte der Geiselnahme mit erfassen, so sind doch hinsichtlich der geschützten Personen sowie des Regelungsgegenstandes und (im Falle der Europäischen Terrorismuskonvention) des Kreises der möglichen Mitgliedstaaten Lücken geblieben, die dieses Übereinkommen ausfüllen soll, ohne die früheren Regelungen zu beeinträchtigen. So regeln die Menschenrechtsinstrumente¹² nur das Verhalten von Staaten, während die Genfer Abkommen zum Schutze der Opfer des Krieges von 1949 sowie die sie ergänzenden Protokolle von 1977¹³ nur im herkömmlichen Krieg gelten und kein Auslieferungsgebot enthalten. Die im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO ausgearbeiteten Konventionen von Tokio, Den Haag und Montreal¹⁴ befassen sich nur mit Gewaltakten im Zusammenhang mit dem internationalen kommerziellen Luftverkehr, während die New Yorker Diplomatenchutz-Konvention von 1973¹⁵ nur den dort aufgezählten Personenkreis vor Angriffen schützen soll. Geiselnahmen zu Lande oder auf dem Wasser sowie solche, die andere als die in der New Yorker Konvention geschützten Personen betreffen, werden durch dieses neue Übereinkommen erfaßt. Hinsichtlich der bereits geregelten Tatbestände kann sich im Einzelfall eine Verbesserung des Schutzes dadurch ergeben, daß die jeweiligen Vertragsparteien nicht identisch sind oder sich eine wirksamere Bestrafung der Täter bei Anwendung der neuen Konvention ergibt. Die Parallelität der Abkommen kann allerdings auch zu Konflikten führen, die gegebenenfalls jeweils bilateral zu bereinigen wären.

3. Das Problem der Befreiungsbewegungen

Als Hauptproblem stellte sich sehr bald die Frage heraus, ob eventuelle Geiselnahmen durch Befreiungsbewegungen von dem Anwendungsbereich der Konvention ausgenommen werden sollen. Die Diskussion war zunächst von gegenseitigen Befürchtungen gelähmt. Die von den Ländern des Ostens unterstützten Staaten der Dritten Welt befürchteten, die Konvention würde im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus auch den von ihnen unterstützten und als legitim eingeschätzten Kampf von Befreiungsbewegungen¹⁶ kriminalisieren und damit beeinträchtigen. Die westlichen Staaten wollten angesichts der zahlreichen von den verschiedensten Gruppierungen ausgeführten Geiselnahmen auch Akte von Befreiungsbewegungen in die Konvention eingeschlossen sehen, da nur eine lückenlose Erfassung dieses Delikts ohne Ansehung des Täterkreises oder etwa der damit verfolgten Motive die Garantie ihrer Wirksamkeit sei. Sie sahen sich wie bei den Diskussionen um die Zusatzprotokolle zum Genfer Recht (Zus. Prot.)¹⁷ wieder mit der Idee des gerechten Krieges konfrontiert und argumentierten dagegen mit dem Prinzip, daß

der Zweck schließlich — entgegen Macchiavelli — nicht die Mittel heiligen könne. Es wurde auch grundsätzlich Übereinstimmung darüber erzielt, daß niemand freie Wahl im Einsatz seiner Mittel habe. Insbesondere sozialistische Staaten ermahnten die Befreiungsbewegungen wiederholt, daß Geiselnahme ohnehin ein untaugliches Mittel für ihre Zwecke sei, da es allein auf die Mobilisierung der Massen ankomme und solche Akte eher ihrem Ansehen schädlich seien. Diese Ansicht wurde auch von dem als Beobachter an den Verhandlungen teilnehmenden Vertreter der PLO geteilt. Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, daß in den klassischen ›Leitfäden‹ für Befreiungsbewegungen¹⁸ die Geiselnahme unter den geeigneten Mitteln aufgeführt ist und sich die Praxis offensichtlich auch daran hält. Als Beispiele unterschiedlichster Art sei nur auf die Affäre um Madame Clautre im Tschad, die Geiselnahme von sechs französischen Entwicklungshelfern in Mauretanien, den Überfall auf einen Bus auf der Straße von Haifa nach Tel Aviv oder Ereignisse in Mittelamerika verwiesen. Eine Herausnahme solcher und ähnlicher Geiselnahmen aus der Konvention erschien den westlichen Ländern als untragbar, da die Abgrenzung zu ›normalen‹ terroristischen Akten, die einbezogen bleiben sollten, sich allein an letztlich subjektiven Kriterien orientieren würde.

Der Kompromiß, mit dem dieses als unlösbar angesehene Problem einer die Konvention überhaupt ermöglichenden Lösung zugeführt wurde, findet sich in ihrem Art.12. Der zunächst etwas verwirrende Artikel besagt im wesentlichen, daß solche Geiselnahmen von dieser Konvention ausgenommen sind, die von Befreiungsbewegungen gegen Kolonialherrschaft, fremde Besetzung oder rassistische Regimes im Zusammenhang mit ihrem bewaffneten Kampf zur Durchsetzung ihres Selbstbestimmungsrechts¹⁹ vorgenommen werden. Die Grenzlinie zwischen den unter die Konvention fallenden Gewaltakten — etwa von terroristischen Kampfgruppen in Westeuropa oder gewöhnlichen kriminellen Akten — und von der Konvention ausgenommenen Geiselnahmen von Befreiungsbewegungen markiert das humanitäre Völkerrecht der Genfer Konventionen: Sofern im konkreten Fall die Geiselnahme Genfer Recht unterliegt, wird sie allein nach diesem Recht beurteilt.

Das negative Ergebnis der Ausklammerung gewisser Arten von Geiselnahmen wird zunächst dadurch relativiert, daß auch nach Genfer Recht jede Geiselnahme verboten ist. Das unter dem Eindruck der im Zweiten Weltkrieg erfolgten massenweisen und brutalen Geiselnahmen²⁰ kodifizierte Genfer Recht verbietet in Art.34 der IV. Genfer Konvention jegliche Geiselnahme. Nach Genfer Recht sind nur die Art und der Grad der Schwere des Aktes, nicht aber irgendwelche Motive für seine Anwendung maßgebend; denn alleiniges Ziel ist der Schutz von Personen, die nicht aktiv in die Feindseligkeiten verwickelt sind. Gemäß Art.147, 146 der IV. Genfer Konvention sind alle Vertragsparteien verpflichtet, das Festnehmen von Geiseln unter Strafe und die Täter vor Gericht zu stellen. Ein Täter kann auch ausgeliefert werden. Diese Rechtslage ist durch das 1. Zus. Prot. von 1977 in Art.75(2 c) und 85 bestätigt und bekräftigt worden. Art.1 Absatz 4 des 1. Zus. Prot., auf den Art.12 der Geiselnahmekonvention verweist, erweitert den Anwendungsbereich des Genfer Rechts auf bestimmte Befreiungsbewegungen, die das Protokoll und die Konventionen gemäß Art. 96(3) des 1. Zus. Prot. durch einseitige Erklärung auf ihren Kampf für anwendbar erklären können. Aber auch bevor das 1. Zus. Prot. in Kraft trat, standen Aktionen von Befreiungsbewegungen in Kampfhandlungen, die nach den Genfer Konventionen nicht als internationale bewaffnete Konflikte anerkannt wurden, unter den Beschränkungen des gemeinsamen Art.3 der Konventionen, der auch für die von ihm erfaßten Konflikte jede Geiselnahme verbietet und jetzt durch das 2. Zus. Prot. insoweit in Art.4(2) bestätigt wird.

Auf den ersten Blick erscheint also die Einschränkung des

Art.12 der Geiselnahmekonvention hinsichtlich von Befreiungsbewegungen unschädlich zu sein; denn entweder fallen Geiselnahmen unter das Verbot der neuen Konvention oder unter das Verbot des Genfer Rechts: Verboten sind sie also zu jeder Zeit und unter allen Umständen. Wo liegt aber dann das Problem? Die Brisanz des Kompromisses wird klarer, wenn man sich vergegenwärtigt, daß auch der für die Fassung des Art.12 zentrale Art.1 Abs.4 des 1. Zus. Prot. einer der zentralen Streitpunkte der Verhandlungen zur Reform des Genfer Rechts gewesen ist²¹. Angesichts der Tatsache, daß ›traditionelle‹ Kriege heute zunehmend von bewaffneten Konflikten unterschiedlichster Art ersetzt worden sind, war prinzipiell eine Ausdehnung der Genfer Konventionen auf solche Konflikte wünschenswert; die Frage war nur, wo die Grenze zu ziehen sein würde. Die Staaten der Dritten Welt setzten die Formulierung des Art.1 Abs.4 1. Zus. Prot. durch²² und verknüpften damit die Entscheidung über die Anwendung des Protokolls mit den Kriterien ›Kolonialherrschaft‹, ›Fremdbesetzung‹ und ›rassistisches Regime‹. Die westliche Opposition gegen diese Formel beruht darauf, daß damit dehnbare und weitgehend auf Motivationen abstellende Begriffe als Abgrenzungskriterien benutzt werden²³. Gerade das Genfer Recht, das den streitenden Parteien ja auch gewisse Vorteile — im Gegensatz etwa zu kriminellen Gewalttättern — einräumt, beruht aber prinzipiell auf objektiven Kriterien, die in Art.1 Abs.4 des 1. Zus. Prot. verwässert werden. Der Hinweis, daß die drei genannten Kategorien von Konflikten sich heute bei dem sich abzeichnenden Abschluß der Entkolonialisierungsphase weitgehend auf einige wenige Konfliktherde lokalisieren lassen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß neue und weitergehende Interpretationen unschwer vorstellbar sind²⁴. Die eigentliche Gefahr liegt aber darin, daß unter Hinweis auf die von den Befreiungsbewegungen als gerecht empfundenen Situationen militärische Gewalt unter dem Schutz des Genfer Rechts zur Durchsetzung des — allgemein anerkannten — Selbstbestimmungsrechts eingesetzt wird, wo nach objektiven Kriterien der Einsatz solcher Gewalt nur etwa als Verteidigung gegen einen Angriff zu rechtfertigen wäre. Durch diese Aufwertung und Privilegierung der Befreiungsbewegungen²⁵ wächst somit letztlich die Gefahr einer zunehmenden Auflösung des traditionellen Gewalt- und Interventionsverbots²⁶. Dies erklärt auch, warum von den Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks erst die ausdrückliche Aufnahme des Textes von Art.1 Abs.4 1. Zus. Prot. als Basis für einen Kompromiß angesehen wurde, wo doch auch allein der Hinweis auf diesen Artikel schon zu einer Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Konvention geführt hätte. Zusammen mit dem in der Präambel enthaltenen Hinweis auf die Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker (und der auch dort erfolgten Verweisung auf die ›Erklärung über freundschaftliche Beziehungen‹²⁷) wird eine ausdrückliche Aufwertung der Befreiungsbewegungen beabsichtigt. Auch wenn dies angesichts der drei genannten Kategorien heute als unbedenklich oder sogar wünschenswert erscheinen mag, liegt die eigentliche Gefahr in der Dehnbarkeit der letztlich auf Motivationen abstellenden Kriterien²⁸. Überspitzt formuliert, nimmt Art.12 somit nicht nur Geiselnahmen durch Befreiungsbewegungen von der Konvention aus, sondern bestärkt sie auch durch ihre Aufwertung in ihrem bewaffneten Kampf. Damit werden allerdings keine Geiselnahmen durch Befreiungsbewegungen erlaubt, die ja auch nach Genfer Recht verboten sind. Insoweit besteht für Befreiungsbewegungen eine Situation, die sie eben doch nicht aus allen Verpflichtungen entläßt: Um aus der Konvention herauszukommen, muß auf sie nach Art.12 das Genfer Recht im konkreten Fall anwendbar sein. Das ist nur möglich, wenn sie die einseitige Erklärung des Art.96(3) 1. Zus. Prot. abgeben, womit sie dann aber auch die gesamten humanitären Verpflichtungen übernommen haben. Insgesamt ist den Befreiungsbewegungen allerdings sicherlich die Anwendbarkeit der



Nachfolger seines Landsmannes Henry R. Labouisse als Exekutivdirektor des Weltkinderhilfswerks (UNICEF) ist seit Anfang dieses Jahres der 1922 in China geborene Amerikaner James P. Grant. Der 1951 in Harvard promovierte Jurist war zuvor in leitenden Funktionen in der amerikanischen Entwicklungshilfe und auch im US-Außenministerium tätig.

humanitären Regeln des Genfer Rechts, das sie auf eine Ebene mit ihrem staatlichen Gegner stellt — und damit politisch Raum für das »Aug' um Auge«-Argument läßt — bei weitem lieber als die Gleichstellung mit Terroristen. Für die westlichen Staaten war kein besseres Ergebnis erreichbar; sie waren die Geiseln ihrer eigenen Geiselnahmekonvention: Wollten sie die Konvention, so führte der Weg allein über die Verlagerung des Verbots von Geiselnahmen durch Befreiungsbewegungen in das Genfer Recht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Frage des Anwendungsbereichs der Konvention im Einzelfall zu schwierigen Interpretationsproblemen Anlaß geben kann. Nehmen wir den Fall der Geiselnahme der Reisenden eines Zuges in Holland durch eine Gruppe von Südmolukkern: Sollten sich keine Ausländer im Zug befinden, handelte es sich um eine rein holländische Angelegenheit. Dies wäre allerdings dann eventuell anders zu bewerten, wenn einige der Molukker nicht holländische Staatsangehörige sind, Staatenlose etwa, oder sie sich auf das Genfer Recht mit der Begründung berufen, sie stellten eine Befreiungsbewegung dar. Kompliziert würde der Fall zudem, wenn sich etwa ein Diplomat in einem Abteil befunden hätte. Allgemein ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten möglicherweise daraus, daß die Sowjetunion darauf gedrungen hat, in die Präambel einen Hinweis aufzunehmen, der Geiselnahmen als Äußerungen des internationalen Terrorismus qualifiziert. Hieraus könnten sich im Einzelfall Probleme bei der Anwendung des Übereinkommens ergeben, da damit auf einen rechtlich noch nicht definierten und wohl auch wegen seines eminent politischen Charakters schwer definierbaren Begriff in einer strafrechtlichen Konvention Bezug genommen worden ist.

III. Der Regelungsmechanismus des Übereinkommens

1. Beendigung der Geiselnahme

Die Rettung von Menschenleben hat bei allen Überlegungen der staatlichen Stellen im Zusammenhang mit Geiselnahmen den obersten Rang einzunehmen. Dieses Prinzip folgt aus der menschenrechtlichen, in der Präambel abgesicherten Ziel-

setzung der Konvention und ist in Art.3 konkret verankert. Der Staat, auf dessen Territorium eine Geiselnahme stattfindet, entscheidet nach eigenem Ermessen über ihm geeignet erscheinende Maßnahmen zur Befreiung der Geiseln. Trotz des in Art.8 festgelegten Grundsatzes, Täter entweder auszuliefern oder aber Strafverfahren gegen sie einzuleiten (*aut dedere aut judicare*), kann er nötigenfalls auch die Geiselnahmer unbehelligt ausreisen lassen, da Art.3 und Art.8 als gleichwertig anzusehen sind. Dies kann jedoch nur die seltene Ausnahme sein, da sonst das Ziel der Konvention insgesamt verhindert würde, weil die Täter bei entsprechender Verhandlungstaktik kein Risiko eingingen. Ein Drittstaat wäre allerdings nicht durch die Maßnahmen gebunden und könnte seinerseits ein Verfahren einleiten. Ein Mangel der Konvention muß wohl darin gesehen werden, daß keine Pflicht zur gegenseitigen Konsultation und Kooperation der Vertragspartner bei der Lösung der Affäre verankert wurde²⁹. Von der Geiselnahme betroffene Drittstaaten können allerdings beispielsweise technische Hilfe leisten.

Problematisch war in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage der humanitären Intervention. Das Entebbe-Beispiel mit der Verurteilung Israels durch zahlreiche Staaten war ein Indiz für die Empfindlichkeit gegenüber diesem im Völkerrecht heute nicht unbestritten anerkannten Institut³⁰. Art.14 läßt diese Frage mit dem einfachen Bezug auf Prinzipien der UN-Charta weiter offen. Es soll mit dieser Regelung verhindert werden, daß eine Geiselnahme als Rechtfertigung für eine Intervention unter Berufung auf diese Konvention herangezogen wird.

Ein Vorschlag Syriens, die Zuständigkeit eines internationalen Organs zur Übernahme der alleinigen Verantwortung für internationale konzertierte Aktionen zur Befreiung der Geiseln und der Garantie eines fairen Verfahrens zu begründen, wurde nicht aufgenommen. Eine solche weitgehende Zuständigkeit, die einer internationalen Strafgerichtsbarkeit nahekommt, ist sicher illusorisch und auch wegen der Sachnähe des Tattortstaates nicht praktikabel. Zu erwägen wäre allerdings in diesem Zusammenhang, ob man nicht internationalen Menschenrechtsorganisationen ein Initiativrecht einräumen sollte. Der Erfolg der Bemühungen der Interamerikanischen Menschenrechtskommission kürzlich bei der Lösung der Geiselnahme von Bogota spricht für die Effektivität solcher Organisationen.

2. Zusammenarbeit bei vorbeugenden Maßnahmen

Art.4 des Übereinkommens³¹ verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit bei der Verhütung von Geiselnahmen. Im Gegensatz zu Vorläufern in anderen Konventionen ist auf Vorschlag Jugoslawiens auch die Überwachung und ein Verbot von Organisationen, die Akte von Geiselnahme fördern oder begehen, vorgesehen. Eine Pflicht zur Angleichung nationaler Gesetze wird, zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Probleme bei unterschiedlichen Rechtssystemen, dadurch relativiert, daß nur »durchführbare« (*»practicable«*) Maßnahmen zu treffen sind. Während Jugoslawien sicher gerne eine Pflicht zum Verbot von Exilorganisationen aus Art.4 abgeleitet hätte, dachte Marokko gar an ein Verbot von Flüchtlingslagern unter militärischer Bewachung. Die Nähe einer solchen Vorschrift zur Frage der Ursachen von Geiselnahmen ist unverkennbar.

3. Schaffung nationaler Strafhoheit

Das Problem des Art.5, der die Ausschaltung straffreier Räume³² beabsichtigt, liegt darin, daß die erwünschte lückenlose Strafhoheit zu möglichen Kollisionen und in der Praxis damit wieder zu Effektivitätsverlust führen kann. Art.5 verpflichtet die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten zur Schaffung von zwingender Strafhoheit, und zwar erstens nach dem Territorialitätsprinzip (Begehungsort), zweitens soweit der Staat Adressat von Forderungen ist sowie drittens

nach dem aktiven (= Täter) und passiven (= Geisel) Personalitätsprinzip. Hätte das Übereinkommen, wie es vorgesehen war, auch die Mitgliedstaaten internationaler Organisationen, die erpreßt werden, zur Ausdehnung ihrer Strafhoheit verpflichtet, so wäre dies auf die Anerkennung des Universalitätsprinzips hinausgelaufen, was in diesem Zusammenhang aber als zu weitgehend angesehen wurde. Zur Ausdehnung der Strafhoheit bezüglich des Staates, dem die Geisel angehört, ist nur eine Empfehlung enthalten, da das passive Personalitätsprinzip nicht allgemein anerkannt ist und von einigen Staaten wegen der damit möglicherweise verbundenen weiten Ausdehnung und Überschneidung auch nicht gewünscht wird.

Eine weltweite Strafverfolgung soll im übrigen damit abgesichert werden, daß gemäß Art.5(2) auch die Strafhoheit für den Fall begründet wird, daß die Geiselnahme in einem der Mitgliedstaaten begangen wurde, der Täter sich im Inland befindet und der Aufenthaltsstaat die Auslieferung verweigert. Dabei geht aus dem Text nicht ganz klar hervor, ob hierzu eine Verpflichtung besteht. Die ursprüngliche anglo-amerikanische Zurückhaltung bei der extraterritorialen Ausübung von Strafhoheit scheint inzwischen, jedenfalls für diesen Bereich, aufgegeben worden zu sein, die Sowjetunion hingegen scheint aus Souveränitätsgesichtspunkten in dieser Hinsicht Bedenken zu haben. Eine möglichst universale Strafhoheit liegt auch nicht immer im Interesse einer effektiven Strafverfolgung, wenn etwa ein Staat Strafgewalt ausüben kann, der eine nur sehr geringe Beziehung zum Verbrechen hat und das Verfahren darunter aus verschiedensten Gründen leidet.

Eine Rangordnung bei der Strafhoheit ist der Konvention nicht zu entnehmen und entspräche auch nicht den unterschiedlichen Prioritätsvorstellungen. An erster Stelle wurde allerdings zumeist der Staat des Begehungsortes genannt; bekanntlich setzen sich viele Geiselnahmen jedoch auf dem Gebiet mehrerer Staaten fort, so daß damit auch keine klare Rangordnung erreichbar ist. Der Einzelfall ist auch zu verschieden, um eine »Nähe« des Staates zum Verbrechen allgemein definieren zu können. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß durch eine solche Rangordnung der Versuchung, lieber andere Staaten mit möglicherweise bei der Strafverfolgung gewisser Täter entstehenden Problemen zu belasten, entgegengewirkt werden könnte.

4. Vorbereitung und Durchführung von Verfahren

Aufbauend auf dem Vorbild und den Erfahrungen der Konventionen von Den Haag, Montreal und New York³³ enthält die Konvention eine Reihe von Detailvorschriften zur Vorbereitung und Durchführung eines Straf- oder Auslieferungsverfahrens. So sind die Mitgliedstaaten zur Festnahme des Täters, zu einer vorläufigen Untersuchung und zur Unterrichtung interessierter Staaten über das Ergebnis der vorläufigen Untersuchung oder eines Prozesses verpflichtet. Rechtsstaatliche Garantien sollen nach nationalem Recht eingehalten werden (Art.8(2)); aber es wird zumindest dadurch ein gewisser Mindeststandard errichtet, daß der Zweck gewisser Verfahrensvorschriften, die dem Beschuldigten diplomatischen Schutz ermöglichen sollen, gesichert sein muß (Art.6(4)).

Wichtig ist auch die Vorschrift in Art.6(5), die dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ein Besuchsrecht einräumt³⁴. Hiermit wird der internationale Charakter der geregelten Materie unterstrichen; die Einschaltung speziell des IKRK ist jedoch insoweit verwunderlich, als Art.12 gerade eine Reihe von potentiellen Anwendungsfällen der Konvention entzieht und dem Genfer Recht zuweist. Es hieße diese Bestimmung übermäßig zu strapazieren, wollte man daraus ableiten, daß möglicherweise die Ausschlußwirkung des Art.12 nicht so umfassend ist, wie es oben angenommen wurde. So begrüßenswert diese Erweiterung des Initiativrechts

des IKRK ist, so sehr wäre auch hier eine Besuchsberechtigung für anerkannte Menschenrechtsorganisationen zu begrüßen gewesen.

5. Pflicht zu Auslieferung oder Strafverfolgung

Die Effektivität der Konvention hängt entscheidend davon ab, ob das bereits erwähnte Prinzip des »aut dedere aut judicare« lückenlos durchgeführt wird. Denn die Auslieferung gilt als besonders wirksames Mittel, eine Bestrafung in jedem Fall zu erreichen. Gewohnheitsrechtlich besteht keine Pflicht zur Auslieferung³⁵, eine solche müßte vielmehr vertraglich verankert sein. Hierbei ist besonders darauf zu achten, ob das möglicherweise vertraglich vereinbarte Prinzip unbedingter Auslieferung auch für politisch motivierte Täter gilt; denn überwiegend ist eine Auslieferungspflicht gerade bei solchen Tätern eingeschränkt³⁶, ohne daß andererseits dieser Grundsatz völkergewohnheitsrechtlich verankert wäre. Es besteht allerdings auch eine Tendenz, diese Ausnahme von der Auslieferungsverpflichtung bei gewissen Verbrechen wiederum einzuschränken³⁷.

Die Konvention erklärt in Absatz 4 der Präambel das Prinzip »aut dedere aut judicare« ohne jede Einschränkung für anwendbar und wiederholt es in Art.8 ausdrücklich. »Ohne irgendeine Ausnahme« ist gemäß Art.8 jedoch nur die Strafverfolgung bei Nichtauslieferung durchzuführen, wobei die Entscheidung diesbezüglich »in der gleichen Weise wie im Fall einer gemeinrechtlichen Straftat« zu fällen ist³⁸. Eine ausdrückliche und automatische Entpolitisierung der Tat für Zwecke der Auslieferung, wie sie etwa die Europäische Terrorismuskonvention in Art.1 und 2 vorsieht und die zu einer Auslieferung ungeachtet ihrer Motive führen würde, kann in Art.8 nicht gesehen werden.

Nach Art.10(1) unterliegt eine Geiselnahme prinzipiell der Auslieferung, jedoch nur im Rahmen bestehender oder eventueller neuer Auslieferungsverträge, in die eine Geiselnahme als der Auslieferung unterliegende Tat für einbezogen gilt oder einzubeziehen ist. Auch im übrigen erleichtert Art.10 in jeder Weise die Auslieferung, indem u. a. in Abs.2 die Konvention in Ermangelung eines Auslieferungsvertrages als vertragliche Grundlage für die Auslieferung angesehen werden kann. In Art.10 Abs.2 und 3 ist jedoch ausdrücklich festgehalten, daß die Auslieferung im einzelnen den »im Recht des ersuchten Staates vorgesehenen Bedingungen« unterliegt³⁹. Damit sind die nach nationalem Recht vorgesehenen Ausnahmen von der Auslieferung politisch motivierter Täter, die etwa in Portugal und Italien Verfassungsrang haben, weiterhin möglich. Es ist unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen kaum eine bessere Regelung zu erhoffen; denn es erscheint nicht vorstellbar, daß beispielsweise arabische Staaten eine Konvention unterzeichnen, die sie zur Auslieferung eines Palästinensers nach Israel verpflichten würde.

Eine weitere Möglichkeit, ein Auslieferungersuchen zu verweigern, bietet Art.9, der auf Vorschlag Jordaniens in die Konvention aufgenommen wurde. Diese u. a. aus dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen (Art.3(2)) und auch der Europäischen Terrorismuskonvention (Art.5) bekannte Vorschrift beinhaltet eine Ausnahme nicht wegen der politischen Motive des Täters bei der Tat, sondern wegen einer möglichen politischen Verfolgung, der der Täter ausgesetzt sein könnte, wenn er ausgeliefert wird. Die Vorschrift soll dem Täter ein rechtsstaatlich gesichertes Verfahren und effektiven diplomatischen Schutz gewährleisten. Beides sehen arabische Staaten offensichtlich im Falle der Auslieferung palästinensischer Täter an Israel nicht als gesichert an.

Eine besondere und bislang unbekannte Einschränkung der Auslieferung enthält Art.9 Absatz 1(b)(ii). Diese Vorschrift betrifft den Fall, daß ein Staat gegenüber seinen Staatsangehörigen oder von ihm betreuten Staatenlosen Schutzrechte in einem anderen Staat, in dem der Täter inhaftiert ist, nicht

ausüben kann, da er im Haftstaat keine Verbindung mit der inhaftierten Person aufnehmen kann. Die wiederum auf die Verhältnisse im Nahen Osten zurückgehende Regelung würde in diesem Fall nicht nur den zur Ausübung von Schutzrechten befugten sondern auch jeden anderen Staat, der ein Auslieferungsgesuchen erhält, an einer Auslieferung hindern und muß wohl insbesondere im Verhältnis zu Israel beachtet werden.

Bei der Beurteilung, ob politische Verfolgung in einem anderen Staat droht oder ein Verfahren dort aus den aufgezählten Gründen beeinträchtigt sein würde, muß der um Auslieferung ersuchte Staat allerdings »ernstliche Gründe« anführen können, wenn er die Auslieferung verweigern will. Die Sowjetunion und ihre engsten Verbündeten sehen in dieser Bestimmung eine Gefahr der Aushöhlung des Prinzips der sicheren Bestrafung des Täters und haben in der einzigen Abstimmung, die separat über einen Artikel der Konvention im Plenum der Generalversammlung stattfand, gegen Art.9 gestimmt⁴⁰.

Die Frage, welches der geeignetste Staat zur Durchführung einer Strafverfolgung im einzelnen Fall ist, läßt sich allgemein nicht beantworten. Trotz ihrer gemäß der Konvention errichteten Strafgewalt dürfte dennoch mancher Staat, in dem sich der Täter lediglich nach der Tat aufhält, nur sehr ungern bereit sein, ein Strafverfahren beispielsweise nach Art.8 durchzuführen, wenn kein Auslieferungsgesuchen bei ihm eingegangen ist. Die Niederlande hatten entsprechend vorgeschlagen, daß die Verpflichtung zur Strafverfolgung in diesem Fall nur dann gilt, wenn der Aufenthaltsstaat ein Auslieferungsgesuchen bekommen und abgelehnt hat. Bezeichnend für die Probleme kleinerer Staaten ist der Vorschlag von Barbados, der UN-Generalsekretär solle um die Benennung eines Staates gebeten werden können, der bereit sei, das Strafverfahren durchzuführen und ein entsprechendes Auslieferungsgesuchen zu stellen. Die Abu-Daud-Affäre⁴¹ hat es nur zu deutlich gezeigt, daß nicht nur kleine Staaten befürchten, im Falle von Prozessen seitens terroristischer Gruppen Repressalien ausgesetzt zu werden. Bei kleinen Staaten kommt hinzu, daß sie häufig auch gar nicht in der Lage sein werden, die nötige Sicherheit eines Prozesses zu garantieren. Eine unbedingte Pflicht zur Bestrafung (im Gegensatz zur Einleitung eines Strafverfahrens) besteht im übrigen auch unter dem in Art.8 verankerten Grundsatz nicht. Zwar bestimmt Art.2, daß die Geiselnahme in allen Mitgliedstaaten mit »angemessenen Strafen« unter Strafandrohung zu stellen ist⁴². Allein das nationale Recht entscheidet jedoch über den Ausgang des Strafverfahrens, wobei eine Einstellung des Verfahrens genauso möglich ist wie eine Strafmilderung oder das Absehen von Strafe überhaupt. Die Entscheidungsfreiheit des Staates steht allerdings unter dem völkerrechtlichen Vorbehalt einer Entscheidung unter Berücksichtigung aller Umstände und nach Treu und Glauben.

6. Fragen der Asylgewährung

Insbesondere die lateinamerikanischen Staaten wollten sichergestellt sehen, daß das in Lateinamerika traditionell verankerte Prinzip der Gewährung territorialen Asyls⁴³ durch die Konvention nicht beeinträchtigt wird. Auch wenn es schwerfällt, angesichts der oben dargestellten Möglichkeiten der Verweigerung der Auslieferung eine Beeinträchtigung des Asylrechts festzustellen, so ist in Art.15 diesem Wunsch (wenn auch nicht zur vollen Zufriedenheit aller Staaten) doch Rechnung getragen worden⁴⁴. Zumindest sind damit aber Bestimmungen aus Asylverträgen unbeeinträchtigt geblieben, die bei einer Asylgewährung eine Strafverfolgung in dem das Asyl gewährenden Staat nicht zulassen.

IV. Bewertung des Übereinkommens

Nach dem Stand vom 7. Mai 1980 ist die Konvention von 18 Staaten unterzeichnet worden, unter denen sich noch kein

arabisches Land befindet⁴⁵; zum Inkrafttreten werden 22 Ratifikationen oder Beitritte benötigt. Es ist zu früh, jetzt Schlüsse auf eine Effektivität des Übereinkommens zu ziehen. Die vorstehende Untersuchung hat gezeigt, daß unter den heutigen politischen Realitäten keine Konvention denkbar ist, die im Sinne des Weltrechtsprinzips alle Geiselnahmen ausnahmslos einer Bestrafung zuführen wird. Es besteht kein Anlaß zu der Hoffnung, daß diese neue Konvention wirksamer sein wird als etwa die im Rahmen der ICAO verhandelten Abkommen zur Sicherung des internationalen Flugverkehrs. Dennoch enthält die Konvention dort wo und soweit sie anwendbar ist, ein gutes rechtliches Instrumentarium zur Verhütung und Bestrafung von Geiselnahmen, auch wenn sie aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen, ideologischen und politischen Wertsysteme dieser Welt ein erhebliches Maß an Flexibilität aufweist. Wie bei den meisten Kompromissen wird es kaum einen Staat geben, der uneingeschränkt mit der Konvention zufrieden ist⁴⁶; aber die Tatsache, daß sie im Konsensverfahren verabschiedet wurde, ist schon ein gutes Zeichen. Seine größte Bedeutung wird das Übereinkommen zweifelsohne im politischen, moralischen und humanitären Bereich darin haben, daß es unwidersprochen die Geiselnahme als Mittel in der internationalen Auseinandersetzung verurteilt hat. Dies bildet eine gute Basis für die kooperative Lösung künftiger Fälle. Die Verhandlungsdelegation der Bundesrepublik verdient Anerkennung für die geschickte Verwirklichung einer lobenswerten Initiative. Das Ergebnis spricht nicht gegen sie: Auch Diplomatie ist die Kunst des Möglichen.

Anmerkungen

- 1 Text S.106ff. dieser Ausgabe; engl. Text in: International Legal Materials 1979, 1456.
- 2 W. Schwenk, Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, VN 1976, 97; R. Lagoni, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus, Europa-Archiv 1977, 171.
- 3 Franck/Lockwood, Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism, AJIL 1974, 69; zum gegenwärtigen Stand vgl. Bericht des Ad-hoc-Ausschusses zur Frage des internationalen Terrorismus, UN-Doc.A/34/37.
- 4 P. Mertens, L'introuvable: acte de terrorisme, in: Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme, Brüssel 1974, 27; G. Bouthoul, Definitions on terrorism, in: International terrorism and world security, London 1975, 50; UN-Doc. A/AC.160/4.
- 5 P. W. Fischer, Die Geiselnahme-Initiative der Bundesrepublik Deutschland, VN 1977, 37; Berichte des Ad-hoc-Ausschusses für die Ausarbeitung einer internationalen Konvention gegen Geiselnahme, UN-Docs.A/32/39, A/33/39 und A/34/39.
- 6 Oppenheim/Lauterpacht, International Law, Vol.II, 7.Aufl. 1952, 589ff.; C. C. Hyde, International Law, Vol.III, 2.Aufl. 1947, 1902f.; von der Heydt, Völkerrecht, Band II, 1960, 381f.; W. Middendorff, Menschenraub, Flugzeugentführungen, Geiselnahme, Kidnapping, 1972, 24ff.; P. Wild, Sanctions and Treaty Enforcement, 1934, 95ff.; A. Lutteroth, Der Geisel im Rechtsleben, 1922; R. von Keller, Der Geisel im modernen Völkerrecht, 1932; C. M. O. van Nispen Tot Sevaer, La Prise d'otages, 1949.
- 7 Middendorff (Anm.6), 28ff.
- 8 Vietnam lieferte sogar eine Definition für den Begriff »Massengeiselnahme«: UN-Doc.A/C.6/33/SR.51, para.38; Kuba wollte auch politische Gefangene einbeziehen, A/C.6/34/SR.12.
- 9 Vgl. Dahm, Völkerrecht, Band I, 680ff.; 438ff.
- 10 Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism (16.11.1937), Hudson, International Legislation, Vol.VII, 862; UN-Doc.A/C.6/418, Annex I; vgl. H. Mosler, ZaöRV 1938, 99.
- 11 Abkommen v.14.9.1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (Tokio-Konvention), BGBl 1969 II 121 (z.Zt. 100 Vertragsstaaten); Übereinkommen v.16.12.1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Den Haag-Konvention), BGBl 1972 II 1505 (z.Zt. 107 Vertragsstaaten); Übereinkommen v.23.9.1971 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal-Konvention), BGBl 1977 II 1229 (z.Zt. 101 Vertragsstaaten); Übereinkommen v.14.12.1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (New Yorker Diplomatsenschutz-Konvention), BGBl 1976 II 1745 (z.Zt. 45 Vertragsstaaten). Vgl. auch das Europäische Übereinkommen v.27.1.1977 zur Bekämpfung des Terrorismus, BGBl 1978 II 32) (z.Zt. 7 Vertragsstaaten); der Plan eines Übereinkommens unter den EG-Staaten über die gerichtliche Verfolgung oder Auslieferung von Geiselnehmern (vgl. Bull. EG 7/8-1976, Ziff.2504) wird nicht weiter verfolgt. Vgl. stattdessen das EG-Übereinkommen zur Anwendung der Europäischen Terrorismuskonvention, Bull. EG 12-1979, Ziff.2268.
- 12 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte v.10.12.1948; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v.19.12.1966, BGBl 1973 II 1533 und VN 1974, 16.

- 13 IV. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten v.12.August 1949, BGBl 1954 II 781; der Text der Zusatzprotokolle von 1977 ist abgedruckt bei Bothe/Ipsen/Partsch, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZaöRV 1978, 1ff. (86ff.); zum Stand der Ratifikationen vgl. UN-Doc.A/34/445, z.Zt. ist Prot. I von 14 Staaten ratifiziert.
- 14 Vgl. O. Philipp, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, Berlin 1977; H. J. Schütz, Der völkerrechtliche Rahmen zur Bekämpfung von Flugzeugentführungen und anderen Terrorakten gegen die internationale Zivilluftfahrt, ÜJZ 1975, 225.
- 15 Diese Konvention, die ebenfalls einen Teilaspekt des Terrorismusproblems behandelt, ist für die Ausarbeitung der Geiselnahmekonvention ein besonders wichtiges Vorbild gewesen; vgl. zur Vorgeschichte Bloomfield/FitzGerald, Crimes Against International Protected Persons: Prevention and Punishment, New York 1975.
- 16 Vgl. Resolutionen 2936(XXVII), 3034(XXVII), 3103(XXVIII), 3382(XXX) und 32/147 der Generalversammlung; allgemein dazu C. Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, VN 1974, 65 und 110.
- 17 Vgl. Randelzhofer, Entwicklungstendenzen im humanitären Völkerrecht für bewaffnete Konflikte, Friedenswarte 1975, 44; Frick, Ein neues Kapitel im humanitären Kriegsvölkerrecht?, VN 1976, 178 (180f.); K. Ipsen, Zum Begriff des internationalen bewaffneten Konflikts, in: Recht im Dienst des Friedens (Festschrift Menzel), 1975, 405; A. Grahl-Madsen, Decolonization: The Modern Version of a 'Just War', GYIL 1979, 255.
- 18 Beispielsweise C. Marighela in seinem Handbuch des Stadtguerillero, in: Zerschlag die Wohlstandsiseln dieser Welt, 1971, 39ff.
- 19 Ausführliche Dokumentation der UN-Praxis in den beiden Studien von Cristescu und Gros Espiell, UN-Docs.E/CN.4/Sub.2/404 und 405; zur Problematik zusammenfassend J. Delbrück, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Völkerrecht der Gegenwart, VN 1977, 6.
- 20 Vgl. Middendorff (Anm.6), 26ff.; Art.6(b) der Charta des Nürnberger Gerichtshofs erklärte das Töten von Geiseln zum Kriegsverbrechen; solche Verbrechen wurden u.a. auch in Nürnberg abgeurteilt.
- 21 Vgl. D. Forsythe, The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: some observations, AJIL 1979, 77; G. Abi-Saab, Les guerres de libération nationale et la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire, Annales (Genf) 1977, 63; T. Hentsch, Comment aborder le problème de la violence?, Annales (Genf) 1977, 159; O. Kimminich, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, 1979, 82ff.
- 22 Art.1(4) 1.Zus.Prot. wurde auf Kommissionsebene mit +70, -21, =13, bei der Endabstimmung mit +81, -1: Israel, =11 Stimmen verabschiedet. Die Bundesrepublik Deutschland stimmte zunächst gegen diesen Artikel, enthielt sich dann aber der Stimme.
- 23 Partsch, in Bothe/Ipsen/Partsch (Anm.13), 8f.
- 24 Kimminich (Anm.21), 94f., 119.
- 25 Nach Art.4(1) 1.Zus.Prot. wird der Rechtsstatus der Konfliktparteien durch die Anwendung Genfer Rechts nicht berührt.
- 26 Kimminich (Anm.21), 89ff.
- 27 Vgl. A. Lombardi, Bürgerkrieg und Völkerrecht, 1976, 327ff.; B. Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten, 1973, 90ff.; U. Scheuner, Zur Auslegung der Charta durch die Generalversammlung, VN 1978, 111.
- 28 Eine Beschränkung nur auf Befreiungsbewegungen, die von der UNO oder Regionalorganisation anerkannt sind, wurde verworfen. Daß die UN-Resolutionen weiteren Raum für Interpretationen lassen, zeigte der Hinweis des sowjetischen Vertreters, der auch »Aktionen der Werktätigen gegen das Joch des Kapitals« von der Konvention ausgenommen wissen wollte, UN-Docs.A/C.6/31/SR.58 und A/AC.188/34/SR.33.
- 29 Siehe den Vorschlag des australischen Vertreters, UN-Doc.A/C.6/33/SR.49.
- 30 Vgl. F. Ermacora, Geiselnahmefreiheit als humanitäre Intervention im Lichte der UN-Charta, in: Um Recht und Freiheit (Festschrift v.d. Heydte) I.Halbbd., 1977, 147; U. Beyerlin, Die israelische Befreiungsaktion von Entebbe in völkerrechtlicher Sicht, ZaöRV 1977, 213.
- 31 Im wesentlichen entsprechend Art.4 Konvention von New York und Art.10 Konvention von Montreal.
- 32 Vgl. Art.3 Konvention von New York, Art.5 Konvention von Montreal.
- 33 Die Art.6-8 und 11 basieren weitgehend ebenfalls auf den entsprechenden Artikeln der verwandten Konventionen.
- 34 Das IKRK begrüßte das Initiativrecht und nahm dazu Stellung, wie es es zu handhaben gedenkt.
- 35 F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, I.Band, 2.Aufl., 1975, 418; Dahm (Anm.9), 279.
- 36 M. C. Bassiouni, The political offense exception in extradition law and practice, in: International terrorism and political crime, 1975, 398; vgl. Art.3 Europäisches Auslieferungsübereinkommen und die nationalen Gesetze bei Grütznier, Internationaler Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Teil III und IV. Im Ergebnis der Jahre 1970-75 haben von 267 verhafteten internationalen Terroristen nur 50 eine Haftstrafe verbüßt, während 39 ohne Bestrafung freigelassen wurden und 58 freies Geleit in ein ihnen freundliches Land genossen, so W. Kittrie, Reconciling the irreconcilable: The quest for international agreement over political crime and terrorism, Yearbook of World Affairs 1978, 208, 232.
- 37 So seit der sogenannten belgischen Attentatsklausel, vgl. auch Art.7 Völkermordkonvention, § 3 DAG.
- 38 Entsprechend Art.7 der Konventionen von Den Haag und Montreal.
- 39 Vgl. ebenso Art.8(2) und (3) der Konventionen von Den Haag und Montreal.
- 40 Das Abstimmungsergebnis bei Art.9 lautete +125, -10, =3: Botswana, Kuba, Rumänien (UN-Doc.A/34/PV.105); das Übereinkommen insgesamt wurde anschließend im Konsens angenommen.
- 41 Vgl. R. Riggie, L'affaire Abou Daoud: Some problems of extraditing an international terrorist, International Lawyer 1978, 333.
- 42 Die entsprechenden Vorschriften der Haager und Montreal-Konvention sprechen von »schweren« Strafen, während diese Formulierung dem — etwas weiteren — New Yorker Übereinkommen nachgebildet wurde.
- 43 A. Grahl-Madsen, Territorial Asylum, 1980; E. Riedel, Auslieferung und Asylgewährung am Beispiel der Terrorismusbekämpfung in Europaratsstaaten, DöV 1979, 27; T. Stein, Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, ZaöRV 1977, 668.
- 44 Weiterhin unzufrieden waren Mexiko und Venezuela; Algerien meldete einen Vorbehalt an (UN-Docs.A/C.6/31/SR.57; A/C.6/34/SR.62). Der mexikanische Vertreter verwies darauf, daß das Asylrecht mehr Menschenleben gerettet habe, als alle UN-Terrorismuskonventionen es jemals könnten.
- 45 Bisher haben unterzeichnet: Belgien, Bolivien, Chile, Deutschland (Bundesrepublik), Gabun, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Italien, Jamaika, Kanada, Lesotho, Liberia, Luxemburg, Panama, Schweden und Vereinigte Staaten.
- 46 Israel äußerte Bedenken wegen Art.12, 8 und 9; lateinamerikanische Staaten sind wegen des Asylrechts (Art.15) besorgt, sozialistische wegen Art.9. Es bestehen allerdings noch zusätzliche Möglichkeiten, sich den als zu hart empfundenen Folgen der Konvention zu entziehen — durch Austritt (Art.19) oder einen Vorbehalt nach Art.16(2) —, so daß diese Gründe nicht unbedingt dazu führen werden, daß diese Staaten der Konvention fernbleiben.

Entwicklungsländer-Industrialisierung bleibt dringlich

Denkpause nach dem Scheitern von UNIDO III

DIETRICH KEBSCHULL

Mit dem Jahr 1981 wird die dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen beginnen. In ihr hoffen die Länder der Dritten Welt der Lösung ihrer immer größer werdenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme näher zu kommen¹. Dazu soll vor allem die grundlegende Neuordnung der Weltwirtschaft in allen ökonomisch und politisch relevanten Bereichen beitragen — Thema auch der UN-Sondergeneralversammlung, die für den 25. August bis zum 5. September dieses Jahres vorgesehen ist. In der breiten Öffentlichkeit wurden bisher vor allem die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern besonders kontroversen Fragen der Preisfixierung und der Regulierung von Rohstoffmärkten diskutiert. Darüber hinaus gibt es umfangreiche Auseinandersetzungen darüber, welche Sektoren im Zuge des angestrebten Wachstums vorrangig zu fördern sind und welche Maßnahmenkomplexe dabei Priorität erhalten sollen.

Industrialisierung nach wie vor unerlässlich

Dies hat zur Folge, daß die ländliche Entwicklung sowie die Deckung der Grundbedürfnisse stärker in den Vordergrund des Interesses gerückt wurden. Doch bedeuten beide Vorstellungen keineswegs, daß damit die lange Zeit im Vordergrund der Entwicklungsbemühungen stehenden Industrialisierungsziele zurückgedrängt worden wären. Denn Industrialisierung spielt sowohl im Konzept der neuen Weltwirtschaftsordnung als auch in Strategieansätzen wie »Entwicklung ländlicher Gebiete« und »Grundbedürfnisdeckung« eine zentrale Rolle. Ausschlaggebend dafür ist sicherlich zum Teil noch immer die unkritische Reflektion der Strukturen der reichen Länder, bei der Reichtum und wirtschaftlicher Fortschritt mit Industrialisierung gleichgesetzt werden, und die deshalb auf eine simple Imitation der Industrieländer abzielt. Wesentlich grö-