

tung des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung ein, der vom 26. August bis zum 4. September in Johannesburg stattfinden wird. Dabei wird unter anderem hervorgehoben,

- daß der zur Bewältigung der Querschnittsaufgabe Armuts- und Desertifikationsbekämpfung notwendige sektorübergreifende Ansatz für viele Länder die eigentliche Herausforderung darstellt,
- daß Investitionen in die Landwirtschaft wenig Aussicht auf Erfolg haben, wenn es an grundlegender Infrastruktur fehlt,
- daß eine armutsorientierte Politik zuerst die Handlungskapazitäten der Armen stärken muß (empowerment),
- daß der mangelnde Zugang zu produktiven Ressourcen und alternativen Einkommensmöglichkeiten nach wie vor ein Kernproblem darstellt,
- daß mehr Kohärenz in den nationalen Politiken im Kampf gegen Armut und Desertifikation notwendig ist.

V. Die Entwicklungsländer konnten mit Abschluß der Fünften Konferenz der Vertragsstaaten nahezu alle Forderungen durchsetzen, die aus ihrer Sicht zur institutionellen Konsolidierung des UNCCD notwendig waren. Bereits seit der ersten derartigen Zusammenkunft 1997 zeichnete sich ab, daß sie schrittweise viele ihrer Interessen durchsetzen würden. Dazu beigetragen hat vor allem, daß nach Ansicht vieler Beobachter der Norden kaum Alternativen zu den Vorschlägen des Südens entwickelte und überwiegend reaktiv handelte. Inwieweit sich diese nun weitgehend ausgehandelte Struktur des UNCCD bewährt, bleibt abzuwarten und hängt auch davon ab, wie wirksam die einzelnen Gremien arbeiten und zusammenarbeiten.

Entscheidend für die Bewertung der Wirksamkeit des UNCCD wird letztlich sein, ob sich damit die Lebenssituation der von Armut und Desertifikation betroffenen Menschen verbessern läßt. Weitere Reformen könnten erforderlich sein, wenn sich der im Jahre 2000 mit der Verabschiedung einer neuen regionalen Anlage für die »mittel- und osteuropäischen Staaten« angestoßene Globalisierungsprozeß des UNCCD über die Trockengebiete hinaus weiter fortsetzt. Für die nächsten Weichenstellungen bleiben noch mindestens eineinhalb Jahre Zeit. Da die Vertragsstaaten des UNCCD künftig im Zweijahresturnus zusammentreten werden, wird ihre nächste Konferenz erst im Oktober 2003 stattfinden. Tagungsort wird wohl Bonn sein. □

Rechtsfragen

Wer ist Terrorist?

KATJA WIESBROCK

56. Generalversammlung: Kaum Fortschritte bei Verhandlungen über umfassende Terrorismuskonvention – Tatbestand terroristischer Handlungen definiert – Frage des »Staatsterrorismus« – Hintergrund Nahostkonflikt

(Vgl. auch Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 5/2001 S. 168ff.)

Die Befassung der Weltorganisation mit den Akten und Erscheinungsformen des internationalen Terrorismus reicht Jahrzehnte zurück; mit den Terrorschlägen des 11. September 2001 stellte sich somit eine alte Frage neu. Im letzten Herbst bestand am Sitz der Vereinten Nationen die Erwartung, in Anbetracht der aktuellen Ereignisse rasch zu einer Einigung über ein *umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus* gelangen zu können. Diese Hoffnung hat getrogen, da die grundsätzlichen Auffassungsunterschiede darüber, was als »Terrorismus« zu definieren sei und wer als »Terrorist« zu gelten habe, bisher nicht überwunden werden konnten.

I. Seit dem Jahr 2000 liegt dem für Rechtsfragen zuständigen 6. Hauptausschuß der Generalversammlung ein Entwurf Indiens für ein umfassendes Übereinkommen zum Terrorismus vor. Behandelt wird er in einer Arbeitsgruppe dieses Hauptausschusses und in dem mit Resolution 51/210 vom 17. Dezember 1996 eingerichteten, allen Staaten offenstehenden Ad-hoc-Ausschuß, in dem auch das – entgegen der Mitteilung in VN 5/2001 S. 170 – bereits seit dem 23. Mai 2001 in Kraft befindliche »Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge« (Text: VN 1/1999 S. 34ff.) und das am 10. April 2002 in Kraft getretene »Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus« (Text: VN 1/2001 S. 21ff.) vorbereitet wurden.

Aufbauend auf einem allgemeingültigen Straftatbestand terroristischer Handlungen soll das von Indien vorgeschlagene künftige völkerrechtliche Instrument zur strafrechtlichen Zusammenarbeit die bereits vorhandenen Konventionen zur Bekämpfung spezieller Formen des Terrorismus ergänzen. Einige Entwicklungsländer wollen dem neuen Vertragswerk dabei Vorrang vor den Spezialkonventionen einräumen, um die zum großen Teil noch ausstehenden Ratifizierungsprozesse auf ein Abkommen zu beschränken. Die Mehrheit der Staaten ist demgegenüber jedoch bestrebt, die Errungenschaften der Spezialkonventionen zu wahren. Dem umfassenden Übereinkommen solle ihrer Ansicht nach nur eine Auffangfunktion zukommen, um die Strafbarkeit jeglicher terroristischer Aktivitäten zu gewährleisten.

Während die einzelnen Konventionen zur Bekämpfung spezifischer Begehensweisen terroristischer Aktivitäten relativ zügig verhandelt wurden, konnten die Arbeiten an dem umfassenden Übereinkommen in der Arbeitsgruppe des 6. Hauptausschusses sowie in dem Ad-hoc-Ausschuß bislang wegen der unterschiedlichen Auffassungen zu ihrem Anwendungsbereich nicht abgeschlossen werden.

Unter dem Eindruck der Terrorschläge des 11. September schien es in der Verhandlungsrunde der Arbeitsgruppe vom 15. bis 27. Oktober 2001 zunächst, als ob ein Durchbruch erzielt werden könne. In einer von Kompromißbereitschaft geprägten Atmosphäre haben es die Ver-

handlungsführer in der ersten Woche geschafft, die meisten offengebliebenen Rechtsfragen zu klären. Entstanden ist ein Text, der nach dem auch in den Spezialkonventionen angewandten Prinzip »aut dedere aut iudicare« – entweder Ahndung terroristischer Aktivitäten vor Ort oder Auslieferung der verdächtigen Personen – eine juristische Handhabung der Bedrohung durch den Terrorismus allgemein verspricht.

II. Insbesondere ist es den Verhandlungsführern gelungen, in Artikel 2 Absatz 1 des überarbeiteten Entwurfs (UN Doc. A/C.6/56/WG.1/CRP.5/Add.5) den Tatbestand terroristischer Handlungen zu formulieren. Danach gilt eine Person im Sinne der Konvention als Terrorist, wenn sie vorsätzlich und rechtswidrig jemanden tötet oder schwer verletzt, öffentliches oder privates Eigentum oder die Umwelt schwerwiegend schädigt oder wenn die einfache Schädigung dieser Sachgüter durch die Person gravierende ökonomische Verluste zur Folge hat. Darüber hinaus muß die Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielen, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen. In den Absätzen 2 und 3 werden die Androhung beziehungsweise der Versuch solcher Handlungen erfaßt. Abs. 4 regelt die Strafbarkeit der Teilnahmeformen.

Mit der Einigung über die Formulierung des Tatbestands terroristischer Handlungen schien es gelungen, das Problem der Definition des Terrorismus als Phänomen zu umschiffen. Politisch brisant wäre eine solche Definition insbesondere wegen der seit 1972 in der Generalversammlung umstrittenen Fragen, ob einerseits bestimmte Formen des gewaltsamen Widerstands – zum Beispiel im Kontext von Befreiungskämpfen – aus der Begriffsbestimmung ausgenommen und andererseits Akte von »Staatsterrorismus« erfaßt werden sollten.

Im weiteren Verlauf der Verhandlungen wurde jedoch deutlich, daß die Einigung über den Tatbestand terroristischer Handlungen das Problem nicht lösen konnte. Die Diskussion um die alte politische Streitfrage nach der Legitimität von Befreiungskämpfen oder Kämpfen gegen fremde Besetzung wurde lediglich aus dem Tatbestandsartikel in denjenigen Artikel des Übereinkommens verlagert, der sich mit Ausnahmetatbeständen zur Anwendbarkeit des Übereinkommens beschäftigt (Art. 18).

Der Entwurf dieses Artikels sieht zunächst vor, daß die Konvention die sonstigen Rechte und Pflichten von Staaten und Einzelpersonen nach dem Völkerrecht, insbesondere den Zielen der Charta der Vereinten Nationen und dem humanitären Völkerrecht, unberührt läßt. Aus dem Anwendungsbereich des Vertragswerks ausgenommen werden die Aktivitäten von Streitkräften in bewaffneten Konflikten, soweit sie vom humanitären Völkerrecht erfaßt werden. Ergänzt werden die Ausnahmetatbestände schließlich um eine Klausel, die Handlungen des Militärs in Ausübung seiner Pflicht ausnimmt, soweit diese anderen Regeln des internationalen Rechts unterfallen.

Vor dem Hintergrund der Befürchtung, Israel könne die Konvention als politische Waffe gegen den Kampf der Palästinenser verwenden,

beharrten insbesondere Ägypten und Syrien namens der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) gegen den Widerstand der Vereinigten Staaten darauf, Befreiungskämpfe explizit in die Ausnahmetatbestände des Art. 18 aufzunehmen. An diesem Punkt politisierten sich die Verhandlungen zunehmend; juristisch gesehen würden sich Befreiungskämpfe als Aktivitäten nichtstaatlicher Streitkräfte in bewaffneten Konflikten unter den Ausnahmetatbestand in der Form des Entwurfes subsumieren lassen, soweit sie vom humanitären Völkerrecht erfaßt wären.

Auch ein von der Europäischen Union vorgeschlagener Kompromiß konnte diese Frontstellung nicht durchbrechen. Der EU-Vorschlag sah vor, in Art. 18 durch Bestätigung des Selbstbestimmungsrechts der Völker klarzustellen, daß dieses von dem umfassenden Übereinkommen grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Damit wäre man der Forderung der OIC insoweit entgegengekommen, als Völkern das Recht zum Kampf gegen fremde Besetzung nicht abgesprochen würde, ohne andererseits die USA und Israel durch eine ausdrückliche Legitimierung aller im Zuge von Befreiungskämpfen begangenen Gewalttaten zu brüskieren.

III. Um den Verhandlungsdruck für dieses po-

litisch so bedeutende Vorhaben aufrechtzuerhalten, hat sich Generalsekretär Kofi Annan am 5. und 7. November 2001 in die Verhandlungen eingeschaltet und mit den Botschaftern einer kleinen, aber repräsentativen Kontaktgruppe gesprochen. Während die Vereinigten Staaten den vorliegenden Kompromißentwurf schließlich akzeptierten, haben die Mitgliedstaaten der OIC ihre Position weiter verhärtet und sich auf ihre Maximalforderungen zu Art. 18 zurückgezogen. Neben der generellen Nichtanwendung des umfassenden Übereinkommens auf Befreiungskämpfe fordern sie nunmehr erneut, daß der Ausnahmetatbestand nicht nur Streitkräfte, sondern allgemein Parteien in bewaffneten Konflikten zu erfassen habe. Damit würden alle Arten bewaffneter Auseinandersetzungen aus dem Anwendungsbereich der Konvention fallen.

Wohl mit Blick auf das israelische Vorgehen in den palästinensischen Gebieten wollen sie schließlich Art. 18 derart formulieren, daß die Konvention nicht bereits insofern auf diese bewaffneten Auseinandersetzungen keine Anwendung findet, als sie vom humanitären Völkerrecht erfaßt werden. Vielmehr wollen sie bewaffnete Konflikte nur in den Fällen von dem Anwendungsbereich der umfassenden Übereinkommen ausschließen, in denen sie im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht ausgetragen

werden – eine Forderung, die insbesondere für die USA inakzeptabel ist.

Auch in den jüngsten Verhandlungen der Arbeitsgruppe des 6. Hauptausschusses vom 25. Januar bis zum 1. Februar 2002 sind die Mitglieder der OIC von diesen Forderungen nicht abgewichen. Wieder auf dem Tisch ist auch die Streitfrage der Einbeziehung von Staatsterrorismus, die die OIC-Staaten durch ihre Forderung einer entsprechenden Definition anstreben. Hintergrund ist der Wunsch, Staaten mit Hilfe der Konvention des Terrorismus anprangern zu können. Dies wäre allerdings mit dem Charakter des umfassenden Übereinkommens als einem völkerrechtlichen Instrument zur strafrechtlichen Zusammenarbeit nicht vereinbar, denn nur Personen, nicht aber Staaten, können ausgeliefert werden.

Ob bei der für Oktober 2002 anberaumten Fortsetzung der Verhandlungen der gewünschte Durchbruch erzielt werden kann, hängt angesichts der Politisierung der Diskussion entscheidend von den Entwicklungen im Nahen Osten ab. Eine deutliche Entspannung des israelisch-palästinensischen Konflikts könnte somit auch zur Annahme eines wichtigen Instruments für den mit rechtlichen Mitteln erfolgenden Kampf gegen den Terrorismus führen. □

Dokumente der Vereinten Nationen

Afghanistan, Afrika, Frauen, Friedenssicherungseinsätze, Internationaler Terrorismus, Konfliktprevention, Nahost, Westafrika, Dokumentation des Sicherheitsrats, Verfahren des Sicherheitsrats

Afghanistan

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Vorläufige politische Regelungen in Afghanistan. – Resolution 1383(2001) vom 6. Dezember 2001

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere seiner Resolution 1378(2001) vom 14. November 2001,
- sowie in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und nationalen Einheit Afghanistans,
- unter nachdrücklichem Hinweis auf das unveräußerliche Recht des afghanischen Volkes, frei über seine eigene politische Zukunft zu bestimmen,
- entschlossen, dem Volk Afghanistans dabei behilflich zu sein, die tragischen Konflikte in Afghanistan zu beenden und die nationale Aussöhnung, einen dauerhaften Frieden, Stabilität und die Achtung der Menschenrechte zu fördern, sowie mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, um der Nutzung Afghanistans als Basis für den Terrorismus ein Ende zu setzen,
- mit Genugtuung über das Schreiben des Generalsekretärs vom 5. Dezember 2001, mit dem der Rat von der am 5. Dezember 2001 in Bonn erfolgten Unterzeichnung des Abkommens über

vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiedereinsetzung dauerhafter Regierungsinstitutionen (S/2001/1154) in Kenntnis gesetzt wird,

- feststellend, daß die vorläufigen Regelungen der erste Schritt zur Einrichtung einer auf breiter Grundlage stehenden, gleichberechtigungsorientierten, multiethnischen und allseitig repräsentativen Regierung sein sollen,
- 1. macht sich das Abkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiedereinsetzung dauerhafter Regierungsinstitutionen, von dem er in dem Schreiben des Generalsekretärs vom 5. Dezember 2001 in Kenntnis gesetzt wurde, zu eigen;
- 2. fordert alle afghanischen Gruppen auf, das Abkommen vollinhaltlich durchzuführen, indem sie insbesondere mit der Interimsbehörde, die am 22. Dezember 2001 ihre Tätigkeit aufnehmen soll, voll zusammenarbeiten;
- 3. bekräftigt seine volle Unterstützung für den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und unterstützt die ihm in Anlage 2 des Abkommens übertragenen Aufgaben;
- 4. erklärt seine Bereitschaft, auf der Grundlage eines Berichts des Generalsekretärs weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die mit dem Abkommen geschaffenen Übergangsinstitutionen zu unterstützen und zu gegebener Zeit die Durchführung des Abkommens und seiner Anlagen zu unterstützen;

- 5. fordert alle afghanischen Gruppen auf, den vollen und ungehinderten Zugang der humanitären Hilfsorganisationen zu den notleidenden Menschen zu unterstützen und die Sicherheit der humanitären Helfer zu gewährleisten;
- 6. fordert alle bilateralen und multilateralen Geber auf, in Abstimmung mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, den Organen der Vereinten Nationen und allen afghanischen Gruppen die von ihnen gemachten Zusagen für Hilfe bei der Normalisierung, Wiederherstellung und dem Wiederaufbau Afghanistans, im Benehmen mit der Übergangsbehörde und solange die afghanischen Gruppen ihre Verpflichtungen erfüllen, zu bekräftigen, auszuweiten und zu erfüllen;
- 7. beschließt, mit der Angelegenheit aktiv befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Genehmigung der Einrichtung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan. – Resolution 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001

Der Sicherheitsrat,

- in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere seiner Resolu-