

nicht möglich sind. Technisch lernen diese Länder natürlich die Nutzung dieser Mittel von den Industrienationen in Ost und West. Daß sie sie im eigenen Interesse gut benutzen, dafür bedarf es nicht unseres vorlauten Rates, sondern einer behutsamen Kommunikation, welche die bitteren Erfahrungen unserer jeweiligen eigenen Geschichte und die Ergebnisse unserer Wissenschaften ohne Überheblichkeit und Selbstsicherheit fragend einbringt, eine Kommunikation unter im letzten Sinn gleichen Partnern. Ost und West machen oft genug gemeinsam den Fehler, als hätten sie mit ihrem Sozialismus und Kapitalismus ein Rezept für die Probleme der Dritten Welt. Das gilt auch für die Beschwörung des parlamentarischen Mehrparteien-Staates oder die Beteuerungen, nur ein staats-kapitalistisches, zentral gelenktes System habe eine Chance, zu überleben.

Lassen Sie mich hier abbrechen mit dem Hinweis, daß in den nächsten Jahren für die Zukunft der Welt mehr auf dem Spiel steht, als wir zur Zeit überblicken können. Oft stellt es sich bei nüchterner Analyse so dar, als seien wir mit unlösbaren Problemen konfrontiert. Wenn Menschen und Völker in dieser Sache in Zukunft anders reagieren und handeln sollen, brauchen sie nicht nur einen Fetzen Hoffnung, sondern müssen den Ernst der Lage auch voll verstehen. Wenn auch die Massenmedien der auf sie entfallenden Verantwortung gerecht werden wollen, sind sie auf Hoffnung gebende Impulse engagierter Gruppen angewiesen. Viele meiner Kollegen haben sie von UNICEF immer wieder empfangen. Dafür möchte ich Ihnen in dieser Stunde danken. Zäh und geduldig die Probleme entwicklungspolitischer Informationsarbeit zu lösen, das ist Ihre und unsere gemeinsame Sache.

## Nichtanerkennung als Konventionsflüchtling wegen Handlungen gegen die Ziele und Grundsätze der VN

PROFESSOR DR. IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN

### I

Die Gewährung von Asyl an politisch Verfolgte gilt als ein Verhalten von Staaten, das ob seines ethischen Wertes vom allgemeinen Völkerrecht begünstigt wird. Seit jeher besteht ein Satz des Völkergewohnheitsrechts, daß einem Staat, der politisch Verfolgten Asyl gewährt, deshalb von keinem anderen Staat ein Vorwurf gemacht werden darf. Die Organisation der Vereinten Nationen hat mit der Ausarbeitung der Internationalen Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (BGBI 1953 II, 559) den Status des politischen Flüchtlings international geregelt.

Auch bei der Schaffung dieser Konvention stellte sich, ähnlich wie bei Art. 16 Abs. 2 GG, die Frage, ob Asylrecht unterschiedslos allen politisch Verfolgten gewährt werden solle oder ob gewisse Handlungen die Verwirkung des Asylrechts zur Folge haben sollten. Diesbezügliche Bestimmungen sind in Art. 1 F der Internationalen Flüchtlingskonvention enthalten, der wie folgt lautet:

»Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, ...

c. daß sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.«

Ereignisse der letzten Zeit geben dieser Bestimmung größere Aktualität. So haben die Vereinten Nationen die Aufrechterhaltung der Herrschaft Portugals über dessen Überseegebiete in Afrika als mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen unvereinbar erklärt. Personen, die nach dem Militärputsch in Portugal ins Ausland flohen, werden daher voraussichtlich nicht den Status als Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention erhalten können. Ähnlich wäre die Lage eines Südamerikaners, der sich der Entführung eines Diplomaten schuldig gemacht hatte, sodann in Chile Zuflucht suchte und nunmehr aus Chile vertrieben in einen anderen Mitgliedstaat der UNO kommt. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat ja in ihrer Resolution 3166 (XXVIII) eine Konvention gebilligt, die die Entführung ausländischer Diplomaten für unzulässig erklärt, so daß auch hier ein Handeln gegen die Ziele der Vereinten Nationen vorliegt.

Es wäre einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen zwar nicht verwehrt, einer Person trotz derartiger Handlungen Asyl zu gewähren. Der Betreffende käme aber nicht in den Genuß der Rechte, die die Internationale Flüchtlingskonvention einräumt. Es erschiene mir z. B. sehr zweifelhaft, ob ein Flüchtlingspaß, den die Behörden des Zufluchtlandes einer solchen Person trotz ihres UN-widrigen Verhaltens ausgestellt hätten, in anderen Mitgliedstaaten der UNO anerkannt würde.

### II

Die angeführten Beispiele zeigen, daß es sich lohnt, näher die Bedeutung dieser Bestimmungen zu untersuchen. Die bisherige sehr spärliche Praxis hat sich nicht eingehender der ihr innewohnenden Problematik<sup>1</sup> gewidmet.

Die Rechtsprechung der französischen Beschwerdekommision für Flüchtlinge<sup>2</sup> sieht diesen Tatbestand als erfüllt an, wenn der Betreffende während des Krieges Landsleute bei der deutschen Besatzungsmacht denunziert hat<sup>3</sup>. Der Wortlaut dieser Entscheidungen läßt sogar die Auffassung zu, daß nach Ansicht der Kommission unter »Vereinten Nationen« nicht — oder zumindest nicht in erster Linie — die 1945 gegründete Weltorganisation, sondern die Koalition der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges gemeint war<sup>4</sup>.

Zu hart hat das Verwaltungsgericht Ansbach in seiner Entscheidung vom 27. Juni 1962<sup>5</sup> diese Bestimmung ausgelegt, als es dem früheren Pressezensor eines kommunistischen Regimes wegen dieser gegen die Menschenrechte und damit gegen die Ziele der Vereinten Nationen verstoßenden Tätigkeit die Anerkennung als Konventionsflüchtling verweigerte. Auch die jetzige antikommunistische Tätigkeit des Flüchtlings könne wegen der Sperrwirkung der erwähnten Bestimmung nicht als Asylgrund anerkannt werden<sup>6</sup>.

Im Skantzos-Fall<sup>7</sup> hat sich der Bundesgerichtshof nicht auf die Flüchtlingskonvention gestützt, da selbst nach dem Vorbringen des Betroffenen keine Rede davon hätte sein können, daß er als politisch Verfolgter im Sinne dieser Konvention anzusehen wäre. Der Bundesgerichtshof berief sich jedoch auf Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948<sup>8</sup>, derzufolge ein Verfolgter »im Falle seiner Verfolgung ... wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen«, kein Anrecht auf Asyl hat. Es handelt sich hierbei um die Verweigerung des Asylrechts gemäß Art. 16 Abs. 2 GG für einen Griechen, der als Mitglied der kommunistischen ELAS-Bewegung 25 Personen ermordet hat.

In drei Entscheidungen hat der österreichische Verwaltungsgerichtshof nunmehr die erwähnte Bestimmung der Flüchtlingskonvention näher analysiert. Zwei dieser Entscheidungen betrafen einen Schweizer, der vom Schweizerischen Bundesgerichtshof für schuldig erklärt worden war, während des nationalsozialistischen Regimes als Schweizer Staatsbürger von der Schweiz aus mit höchsten Stellen des sog. Dritten Reiches durch Vermittlung von Seyss-Inquart und Kaltenbrunner mit dem Ziel in Verbindung gestanden zu

haben, die Einmischung einer fremden Macht in die inneren Angelegenheiten der Schweiz herbeizuführen, die letzten Endes zu einer Eingliederung der Schweiz in das Großdeutsche Reich führen sollte. In einer ersten Entscheidung vom 16. Dezember 1969, Zahl 876/69, hatte der Verwaltungsgerichtshof hierzu nur für den Fall Stellung genommen, daß der eben geschilderte Sachverhalt tatsächlich erwiesen sei. Die belangte Behörde hatte nämlich die Ausstellung eines Flüchtlingsausweises an den aus Schweizer Haft nach Österreich geflohenen Schweizer lediglich gestützt auf unbeglaubigte Fotokopien aus der Neuen Zürcher Zeitung erlassen, in denen über den Verlauf und den Ausgang des Strafprozesses berichtet worden war. Als dann die belangte Behörde den Text dieses Schweizer Urteils vorlegte, billigte der Verwaltungsgerichtshof am 7. Dezember 1971, Zahl 744/71, nunmehr endgültig die Verweigerung des Flüchtlingsausweises<sup>9</sup>.

Die dritte Entscheidung betraf die Verweigerung der Ausstellung eines Flüchtlingsausweises an einen Südtiroler Terroristen italienischer Staatsangehörigkeit. Auch hier billigte der Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung vom 16. Mai 1972 die Weigerung der belangten Behörde, dem Betroffenen einen Flüchtlingsausweis im Sinne der Flüchtlingskonvention auszustellen<sup>10</sup>.

### III

In dem Südtiroler Fall hat der Kläger grundlegende Bedenken gegen die Berufung auf die eingangs erwähnte Bestimmung der Flüchtlingskonvention vorgebracht. Er führte aus, daß »durch die Satzung der Vereinten Nationen die internationalen Beziehungen der Staaten untereinander geregelt und auf eine neue Basis gestellt werden sollten. Das in der Satzung vorgeschriebene Verhalten beziehe sich nur auf die Mitglieder der Vereinten Nationen, also auf die Staaten als solche. Das Verhältnis des einzelnen Staatsbürgers zu demjenigen Staat, dem er angehöre, werde durch die Satzung nicht berührt. Gegen die Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen könnte daher jemand nur dann verstoßen, wenn er als Staatsangehöriger eines Mitglieds der Vereinten Nationen Handlungen setze, die geeignet seien, eine Verletzung der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen durch seinen Staat auf internationaler Ebene durchzuführen, etwa wenn ein Regierungschef einen Angriffskrieg vorbereite, wenn der Herausgeber einer Zeitung trachte, die Regierung seines Staates zu einer Handlung gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gegenüber einem anderen Staat zu veranlassen oder wenn jemand durch Gewaltanwendung die Regierung seines Staates hierzu zu bringen versuche. Auf jeden Fall sei eine Tätigkeit auf internationaler Grundlage erforderlich, denn nur auf die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten sei die Satzung der Vereinten Nationen abgestellt. Die dem Beschwerdeführer zugeschriebenen Gewaltakte richteten sich dagegen nur gegen seinen eigenen Staat. Es fehle ihnen jede internationale Problematik. Sein Verhalten liege in einem vollkommen anderen, von der Satzung der Vereinten Nationen nicht erfaßten Bereich.«

Diese streng dualistische Auffassung von der Satzung der Vereinten Nationen hat der Verwaltungsgerichtshof unter Berufung auf seine erste Entscheidung in dem Schweizer Verräterfall abgelehnt, obwohl die Entstehungsgeschichte für sie zu sprechen scheint<sup>11</sup>. Der Verwaltungsgerichtshof hielt es für zulässig, daß die Bestimmung der Flüchtlingskonvention, insoweit sie auf die Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen Bezug nimmt, diese »zum mittelbaren Gesetzesinhalt macht und damit Normen des Völkerrechtes auf die Individualsphäre physischer Personen projiziert«.

Diese Haltung des Verwaltungsgerichtshofes ist begrüßenswert. Wer der Ansicht ist, daß der Friede der Welt dadurch

am besten gesichert werden könnte, daß der einzelne seine Rechte und Interessen nicht nur als Angehöriger seines Staates wahrnehmen und schützen könnte<sup>12</sup>, der muß es andererseits auch billigen, daß dann auch den einzelnen die Pflichten aus dem Gewaltverbot treffen, die schon heute das Völkerrecht den Staaten, letzten Endes gerade im Hinblick auf die Interessen der einzelnen von der Gewaltanwendung betroffenen Menschen, vorschreibt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht verkannt, daß sich bei einer solchen Transplantation der Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen Schwierigkeiten ergeben können, insbesondere in dem Fall des Südtiroler Terroristen. In dem Fall des Schweizer Verräters hätte man ja allenfalls noch damit argumentieren können, daß dieser durch sein Handeln das Deutsche Reich zu einer Invasion der Schweiz ermutigen, also letzten Endes einen Staat zu einem Verhalten anstiften wollte, das gegen die Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen gerichtet war.

Weiter<sup>13</sup> wendet gegen die Entscheidungen in dem Fall des Schweizer Verräters ein, der Verwaltungsgerichtshof habe hier nicht berücksichtigt, daß die Schweiz kein Mitglied der Vereinten Nationen sei und daß die verräterische Tätigkeit sich vor der Gründung der Vereinten Nationen ereignet habe. Ich halte diese Einwendungen für nicht stichhaltig. Art. 2 Ziff. 4 der Satzung verpflichtet alle Mitglieder in ihren internationalen Beziehungen, jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Abhängigkeit eines Staates oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen.

Insbesondere aus Art. 35 Abs. 2 der Satzung geht hervor, daß durch diese Bestimmung nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch Nichtmitgliedstaaten geschützt sein sollen<sup>14</sup>.

Auch der Hinweis auf die Tatsache, daß die gegenständlichen Handlungen gegen die Schweiz vor der Gründung der Organisation der Vereinten Nationen begangen wurden, ist nicht durchschlagend. Es braucht hierbei gar nicht zurückgegriffen zu werden, daß nach dem Sprachgebrauch in der Zeit des Zweiten Weltkriegs die Gegner der Achsenmächte sich als »Vereinte Nationen« bezeichneten<sup>15</sup> und daß eine deutsche Invasion in der Schweiz den Zielen dieser Mächtegruppe abträglich gewesen wäre. Es liegt jedenfalls näher, die eingangs erwähnte Bestimmung der Flüchtlingskonvention auf die Ziele und Grundsätze der Organisation der Vereinten Nationen zu beziehen. Es bedarf ebenfalls keiner langen Ausführungen, daß auch auf Grund dieser naheliegenderen Interpretation der erwähnten Worte eine Anstiftung zum Überfall auf ein friedliebendes Land mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.

### IV

Gegen diese von der belangten Behörde vertretene Ansicht wandte der Beschwerdeführer jedoch ein, daß es sich bei einer solchen Auslegung der Flüchtlingskonvention um die Verhängung einer Strafe mit rückwirkender Kraft handle, da ja die Satzung der Vereinten Nationen ebenso wie die Flüchtlingskonvention erst nach den ihm zur Last gelegten Handlungen in Kraft getreten sei. Er berief sich insoweit auf Art. 11 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, derzufolge niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden kann, die im Zeitpunkt, da sie erfolgte, aufgrund des nationalen oder internationalen Rechts nicht strafbar war. Der Verwaltungsgerichtshof wies diesen Einwand mit der Begründung zurück, daß die Ausnahmebestimmung des Art. 1 F c der Flüchtlingskonvention zuungunsten der Täter, die den »Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen« zuwiderhandelten, nicht etwa eine Einschränkung der Begehungszeit auf die Zeit nach der Konstituierung der Vereinten Nationen vorsehe, sondern ledig-

lich eine Bestimmung hinsichtlich der inhaltlichen Beschaffenheit der Handlungen treffen wollte. Insoweit ist den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs beizupflichten.

Fraglicher erscheint mir dagegen dessen weiterer Einwand gegen das Rückwirkungsargument. Der Verwaltungsgerichtshof begnügte sich nämlich darauf hinzuweisen, daß es sich bei der erwänten Bestimmung nicht um eine Strafnorm handele, sondern um die Normierung eines Tatbestandes, der die Anwendung der Flüchtlingskonvention im Einzelfall ausschließt. Nun ist der Ausschluß eines Flüchtlings vom Genuß der Bestimmungen der Konvention gewiß keine Bestrafung im formellen Sinne. Der Sinn und Zweck der Bestimmung zielt aber doch darauf hin, einem solchen Flüchtling den Genuß der Vorteile der Konvention wegen seines früheren Verhaltens zu verweigern, ihn also im weitesten Sinne des Wortes für dieses Verhalten zu bestrafen. Im Hinblick auf den Schutzzweck der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte halte ich es für unzulässig, den Begriff der Strafe so eng formalistisch auszulegen wie der Verwaltungsgerichtshof es getan hat<sup>16</sup>.

Damit wäre allerdings für den Beschwerdeführer nichts gewonnen, denn nach dem Urteil im Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozeß<sup>17</sup> galt die Anstiftung zur Entfesselung eines Angriffskrieges spätestens seit dem Briand-Kellogg-Pakt vom 27. August 1928 als verboten und strafbar. Die Handlungen des Beschwerdeführers waren daher auch im Sinne des Art. 11 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Zeitpunkt ihrer Begehung aufgrund des internationalen Rechts strafbar<sup>18</sup>. Diese Überlegung wird durch den Umstand bekräftigt, daß sowohl Art. 7 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950<sup>19</sup> als auch Art. 15 Abs. 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966<sup>20</sup> ausdrücklich vorsehen, daß durch das im ersten Absatz dieser Bestimmungen enthaltene Rückwirkungsverbot »die Verurteilung oder Bestrafung einer Person nicht ausgeschlossen werden darf, die sich einer Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht hat, welche im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft der Völker strafbar war«<sup>21</sup>.

Aus Sinn und Zweck der Flüchtlingskonvention von 1951, die ja zunächst vorwiegend im Hinblick auf die durch den Zweiten Weltkrieg ausgelösten Fluchtbewegungen geschaffen worden war, geht hervor, daß sie grundsätzlich auch auf die Bewältigung von Sachverhalten angewendet werden sollte, die vor dem Inkrafttreten der Konvention liegen<sup>22</sup>. Brintzinger bejaht dies in einem Zusammenhang, in dem eine solche Rückwirkung bis auf den Zeitpunkt der Flucht für den Flüchtling von Vorteil ist<sup>23</sup>.

Vom Sinn und Zweck der Konvention her, also zwecks Bewältigung aller Sachverhalte des Fluchtvorgangs, erscheint aber auch ein rückwirkender Ausschluß von den Vorteilen der Konvention wegen eines in der Vergangenheit liegenden Fehlverhaltens angemessen.

## V

Wer ist aber nun berufen, darüber zu entscheiden, ob die Handlung eines Flüchtlings tatsächlich gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstößt? Im Fall des Südtiroler Terroristen brachte dieser vor, daß seine Taten keineswegs gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen könnten. Er habe durch seine Sprenganschläge ja nur den Menschenrechten und Grundfreiheiten der Südtiroler Bevölkerung zum Durchbruch verhelfen wollen, also den Zielen der Vereinten Nationen insofern gedient. Der Verwaltungsgerichtshof wies demgegenüber darauf hin, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen in mehreren Resolutionen, insbesondere in einer Resolution vom 31. Oktober 1960, erklärt hat, daß der Streit zwischen Österreich und Italien über die Durchführung des

Pariser Südtirolabkommens vom 5. September 1946 mit friedlichen Mitteln, insbesondere durch Verhandlungen, beigelegt werden solle<sup>24</sup>.

Im konkreten Fall ist die hier von der Generalversammlung der Vereinten Nationen getroffene Auslegung der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zweifellos zutreffend. Die Satzung der Vereinten Nationen verlangt die Beilegung von Konflikten mit *friedlichen* Mitteln. Der Beschwerdeführer hatte allerdings darauf hingewiesen, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen in anderen Fällen, z. B. in Angola und Rhodesien, die Anwendung von Waffengewalt zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechtes und der Grundfreiheiten zumindest indirekt gebilligt habe<sup>25</sup>. Wäre eine Auslegung der Satzung der Vereinten Nationen durch die Generalversammlung, die in gewissen Fällen Ausnahmen vom generellen Gewaltanwendungsverbot zulassen will, als eine verbindliche Auslegung der Satzung anzusehen? Die Satzung verleiht meiner Ansicht nach der Generalversammlung der Vereinten Nationen kein solches Recht zu verbindlicher Satzungsauslegung. Als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen wäre eine solche Auslegung primär wohl Sache des Internationalen Gerichtshofes, obwohl gemäß Art. 59 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes dessen Entscheidungen nur für die streitenden Parteien und nur für den zur Entscheidung gestellten Fall bindend sind und obwohl seinen Rechtsgutachten an und für sich keine verbindliche Kraft zukommt<sup>26</sup>. Eher noch als der Generalversammlung wäre dem Sicherheitsrat die Möglichkeit zu verbindlicher Satzungsauslegung zuzubilligen, als Analogieschluß aus der Tatsache, daß gemäß Art. 108 und 109 der Satzung den vetoberechtigten Großmächten im Sicherheitsrat die letzte Entscheidung über Schritte vorbehalten ist, die weitergeht als lediglich eine verbindliche Erklärung des gegenwärtigen Inhalts der Satzung, nämlich das Recht der Zustimmung zur Satzungsänderung.

Soweit eine Auslegung der Satzung durch die Generalversammlung, aber nicht durch eine gleichlaufende Auslegung des Sicherheitsrates, abgestützt ist, könnte eine solche Auslegung durch die Generalversammlung höchstens auf einem Umweg als verbindlich angesehen werden. Nach dem Vorschlag der Völkerrechtskommission (ILC) zur Kodifikation des Rechtes der Verträge sollte das spätere einmütige Verhalten von Staaten, die einen Vertrag ratifiziert haben, dessen Abänderung bewirken können. Gerade dieser Artikel 38 des Entwurfes<sup>27</sup> wurde aber von der Wiener Konferenz über das Recht der Verträge mit der Begründung abgelehnt, daß er — weit ausgelegt — gegen den Grundsatz *pacta sunt servanda* verstoße und eng ausgelegt überflüssig sei, da Art. 31 Z. 3 (b) der Konvention zur Auslegung eines Vertrages das spätere Verhalten der Parteien berücksichtigt, das deren Übereinstimmung bezüglich der Auslegung des Vertrages ersichtlich macht<sup>28</sup>.

Nur unter dieser Voraussetzung könnte einer wirklich einhelligen Auffassung der Staatenvertreter in der Generalversammlung eine solche Auslegungswirkung zukommen. Von einer solchen Einhelligkeit der Auffassungen kann aber bei den sehr umstrittenen Umdeutungen des Gewaltverbots zu Gunsten von antikolonialistischen Freiheitskämpfen keine Rede sein. So hat insbesondere Großbritannien gegen diese »Auslegung« der Satzung nachdrücklich protestiert<sup>29</sup>.

Indirekt liefert im übrigen eine Hilfserwägung des Verwaltungsgerichtshofs im vorliegenden Fall ebenfalls einen Beweis dafür, daß die Auslegung der »Ziele und Prinzipien der Vereinten Nationen« nicht automatisch der Generalversammlung der Vereinten Nationen überlassen bleiben sollte. Der Verwaltungsgerichtshof hat sich nämlich in einer die Entscheidung nicht tragenden Bemerkung mit der Frage

auseinandergesetzt, inwieweit die Anwendung terroristischer Gewalt mit den Zielen und Prinzipien der Vereinten Nationen vereinbar sein könnte. Er kam dabei zu einer eigenständigen Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Satzung. Er wollte solche Gewaltanwendung nur im Falle von Selbstverteidigung in Ausübung eines Widerstandsrechtes zulassen. Er sah aber als Selbstverteidigung nicht jede Gewaltmaßnahme zur Durchsetzung von Rechten an, sondern nur Maßnahmen, die direkt gegen die Urheber des staatlichen Unrechts selbst, nicht aber gegen Unbeteiligte, gerichtet seien. Diese Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs ist wesentlich enger als diejenige, die sich der Praxis der Generalversammlung der Vereinten Nationen entnehmen läßt<sup>30</sup>. Dennoch stimmt die Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs besser mit den wohlverstandenen Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen überein<sup>31</sup>.

#### Anmerkungen:

- 1 Zur Entstehungsgeschichte Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings (1962), S. 293 u. S. 277, und Grahl-Madsen, The Status of Refugees in International Law, Bd. II (1972), S. 29-30, und Bd. I (1966), S. 282-289.
- 2 Heilbronner, Jurisprudence de la Commission de Recours des Réfugiés (Paris 1961).
- 3 Entscheidung vom 7. Juli 1954, Nr. 304 Milosek, Heilbronner, S. 19, und Entscheidung vom 8. Dezember 1955, Nr. 858 Kamykowski, Heilbronner, S. 54.
- 4 Vgl. unten Text bei Anm. 15. Diese Frage wirft Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 287 in seiner Kritik dieser Entscheidung auf.
- 5 Fall Nr. 5845/III/61 zitiert bei Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 287-289.
- 6 Dagegen Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 289.
- 7 BGH 12. 7. 1955, BGHSt 8, 59 = NJW 1955, S. 1365; hierzu Seidl-Hohenveldern, Die Internationale Flüchtlingskonvention von 1951 in der Praxis, in Festschrift für Walter Schaezel (1960), S. 444-445, sowie derselbe, Zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, JuS 1 (1961) S. 19.
- 8 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, S. 919.
- 9 Diese beiden Entscheidungen sind nicht in die Amtliche Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes, Administrativrechtlicher Teil (Sammlung [A]), aufgenommen und auch sonst bisher nicht veröffentlicht worden.
- 10 Entscheidung Zahl 185/72/9, Slg. Nr. 8235 (A). Hierzu Seidl-Hohenveldern, Kombattantenstatus für Terroristen?, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 15 (1973), S. 87-88.
- 11 Grahl-Madsen, s. Anm. 1, Bd. I, S. 283, der ebenda, S. 286, dieser Auslegung mit einigen im vorliegenden Fall nicht belangreichen Vorbehalten zustimmt.
- 12 Landheer, On the Sociology of International Law and International Society (1966), S. 19, 62 und 99.
- 13 Die Flüchtlingskonvention in der österreichischen Rechtsprechung, Juristische Blätter 94 (1972), S. 352.
- 14 Vgl. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften (2. Aufl. 1971), S. 77.
- 15 Vgl. die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942, Kraus-Heinze, Völkerrechtliche Urkunden zur Europäischen Friedensordnung seit 1945, Nr. 6 Anm. 8, auf die Art. 3 der Satzung der Vereinten Nationen Bezug nimmt. Siehe auch oben Text bei Anm. 4.

- 16 Für eine relativ weite Auslegung des Begriffs der Strafe (auf Geldbußen und Disziplinarstrafen) Guradze, Die Europäische Menschenrechtskommission (1968), S. 112-113.
- 17 International Law Reports 13 (1946), S. 208-209.
- 18 A.A. Guradze, s. Anm. 16, S. 114-115.
- 19 Vgl. hierzu aber den Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland gegen diese Bestimmung und die Ausführungen von Scheuner in Rechts- u. Staatswissensch. Fakultät (Hrsg.), Menschenrechte in Staatsrecht und Völkerrecht (1967), S. 220-221, sowie Guradze, s. Anm. 16, S. 115-116.
- 20 Ein Vorbehalt wie zu Art. 7 Abs. 2 EMRK würde für nicht erforderlich gehalten, da diese Bestimmung keine Pflicht, sondern nur ein Recht des Staates zur Bestrafung begründet und da Art. 103 Abs. 2 GG als günstigere Regel (Art. 5 Abs. 2 des Paktes) vorgeht. BT-Drucksache 7/660, S. 35.
- 21 Nach der Praxis sowohl des Gerichtshofes (de Becker-Fall, Yearbook of the European Convention on Human Rights 4, S. 227) als auch der Kommission der Europäischen Menschenrechtskonvention (Beschwerde Nr. 1038/61, ebenda S. 336) läßt diese Bestimmung eine rückwirkende Anwendung von Gesetzen zu, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegen Kollaboranten usw. erlassen worden waren. Vgl. Scheuner, s. Anm. 19, S. 221.
- 22 Sie fällt insoweit unter die Ausnahme, die die Eingangsworte des Art. 28 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, AJIL 63 (1969), S. 884, von dem darin vorgesehenen Rückwirkungsverbot machen. Zu diesem Bleckmann, Die Nichtrückwirkung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 33 (1973), S. 38 ff.
- 23 Rückwirkung des Art. 12 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951? (Hamburg 1966, S. 55).
- 24 Zu diesem Streit u. a. Miehsler, Südtirol als Völkerrechtsproblem (1962), und Fernet, La Question du Tyrol du Sud (1968). Zur Beilegung dieses Streites vgl. das Südtirol-Paket von 1969, Österr. Zeitschrift für Außenpolitik 9 (1969), S. 317-347, und Alcook, The History of the South Tyrol Question (1970), S. 434-454.
- 25 Vgl. die Auffassung der Anti-Kolonialisten im UN-Komitee für Völkerrechtsgrundsätze über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten (Raton, Travaux de la Commission Juridique, Ann. Fr. Dr. Int. 1969, S. 447), die Bestimmungen der gleichnamigen Resolution des Sechsten Komitees der Generalversammlung (Raton, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 521) und der Generalversammlung Nr. 2625 (XXV), Beschlüsse des 24er-Dekolonisationsausschusses (Tavernier, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 501-503, 1971, S. 576-577, die Anti-Terrorismus-Resolution Nr. 3034 (XXVII) und deren Vorarbeiten (Raton, Ann. Fr. Dr. Int. 1972, S. 566, 571).
- 26 Rosenne, The International Court of Justice (1957), S. 441 f., Dubisson, La Cour Internationale de Justice (1964), S. 323-333. Vgl. auch die »Annahme« des Rechtsgutachtens über gewisse Ausgaben der Vereinten Nationen durch die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 1854A (XVII). Hierzu Chayes-Ehrlich-Löwenfeld, International Legal Process, Bd. 1, S. 216 ff.
- 27 Yearbook of the International Law Commission 1966 II, S. 236, unter Berufung auf die Air Transport Services Agreement Arbitration (United States of America v. France 1963/64, Int. Law Reports 38, S. 182).
- 28 Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités, Première Session, Documents Officiels, 37ème Séance para. 57-77, 38ème Séance para. 1-60, S. 225-227, und Deuxième Session, 16ème Séance para. 2, S. 77. Dieser Artikel ist daher in der Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969, AJIL 63 (1969), S. 875 ff., nicht enthalten.
- 29 Tavernier, L'Année des Nations Unies, Ann. Fr. Dr. Int. 1970, S. 502.
- 30 Die in Anm. 25 zitierten Beschlüsse und Äußerungen heißen Gewaltanwendung ohne jede Einschränkung gut.
- 31 Vgl. dazu Seidl-Hohenveldern, Anm. 10.

## Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen (Schluß)

PROFESSOR DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

### III. Die Rechtmäßigkeit der VN-Praxis

Versucht man, die Rechtmäßigkeit der geschilderten Praxis mit ihrem soeben definierten rechtlichen Bedeutungsgehalt zu würdigen, so muß man sich zunächst der Unterschiede der Rechtslage in bezug auf die einzelnen hier in Betracht kommenden Gebiete vergegenwärtigen.

1. Im Hinblick auf *Namibia* gibt es keine andere Möglichkeit, als vom Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 21. Juni 1971<sup>100</sup> auszugehen<sup>101</sup>. Wenn danach die Präsenz der Republik Südafrika in Namibia illegal ist und die Mitgliedstaaten der Weltorganisation gehalten sind, das Handeln der VN-Organen zu unterstützen<sup>102</sup>, so ist nicht zu ersehen, daß die bloße Anerkennung von SWAPO und ihre Heranziehung zur Arbeit der VN in irgendeiner Weise in die Hoheitsrechte der Republik Südafrika eingreifen oder sonst zwingendes Völkerrecht verletzen könnte.

2. Was *Süd-Rhodesien* angeht, so wird von der ganz überwiegenden Mehrheit der Staaten als Gebietsherr immer noch Großbritannien betrachtet. Zunächst kommt es also darauf an, ob Großbritannien sich hinter die Erklärungen über die Verleihung des Beobachter-Status an die Befreiungsbewegungen aus »Zimbabwe« gestellt hat. Der Verf. vermag diese Frage nicht mit Sicherheit zu beantworten. Immerhin kann festgestellt werden, daß Großbritannien beispielsweise in der Abstimmung über die letzte Süd-Rhodesien-Resolution der GV vom 12. Dezember 1973<sup>103</sup> ein negatives Votum abgegeben hat.

3. Völlig eindeutig läßt sich im Hinblick auf die *portugiesischen Gebiete* in Afrika sagen, daß Portugal niemals seine Zustimmung zu einer irgendwie gearteten rechtlichen Legitimierung der Befreiungsbewegungen gegeben hat. Der Einfachheit halber soll daher im folgenden nur noch von den