

- nicht durch die allgemeinpolitische Situation im Herbst 1974 initiiert, sondern allenfalls politisierend eskaliert wurde.
- 14 Diese Auffassung vertritt auch die Bundesrepublik Deutschland; vgl. hierzu auch die — von Israel kritisierte — Rede von Wechsung, des Chefdelegierten der Bundesrepublik Deutschland bei der UNO, Ende November 1974 vor der UNO-Generalversammlung, in der folgende Gesichtspunkte hervorgehoben werden: a) Unzulässigkeit des Gebietserwerbs durch Gewalt; b) Beendigung der territorialen Besetzung durch Israel; c) Achtung der Souveränität, der territorialen Unversehrtheit eines jeden Staates in diesem Gebiet sowie seines Rechtes, innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen in Frieden zu leben; und d) Berücksichtigung der legitimen Rechte des palästinensischen Volkes.
- 15 Vgl. hierzu vor allem den Artikel von René Maheu in *Le Monde*, aaO (Anm. 9).
- 16 Vgl. UNESCO: Resolutions, aaO (Anm. 4), S. 183—184.
- 17 Von etwa 80 PEN-Zentren hatten 30 Mitglieder und Delegationen entsandt. Die größten Delegationen stellten Israel mit 87 und die Bundesrepublik Deutschland mit 35 Mitglieder; die sozialistischen Staaten Europas boykottierten den Kongreß.
- 18 Diese Erklärung wurde auch Anfang Dezember 1974 in einer »Die Intellektuellen und die UNESCO« betitelten halbseitigen Anzeige in der Pariser Zeitung *Le Monde* abgedruckt.
- 19 Die Schweiz hatte sich bei der Entschliebung zum Jerusalem-Komplex im Plenum der Stimme enthalten.
- 20 UNESCO-Dienst 1/75, S. 9.
- 21 Vgl. hierzu die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 1974 und die Frankfurter Rundschau vom 18. Dezember 1974.
- 22 entfällt.
- 23 UNESCO-Dienst 1/75, S. 8—9.

- 24 Übersetzt und wiederabgedruckt in UNESCO-Dienst 1/75, S. 6—8.
- 25 Vgl. hierzu die Abstimmungsergebnisse über die operativen Paragraphen 1 und 2 in Tabelle 1, die deutlich zum Ausdruck bringen, daß ein großer Teil der westlichen Staaten die Politik Israels in Jerusalem verurteilt.
- 26 Dabei muß auch erwähnt werden, daß ein großer Teil dieser Persönlichkeiten bisher noch nie mit der UNESCO zusammengearbeitet hat.
- 27 UNESCO-Dienst, aaO (Anm. 20), S. 8.
- 28 Das Argument einer »Politisierung der UNESCO« ist häufig sehr unkritisch und widersprüchlich angeführt worden. Bereits in Abschnitt 2 ist darauf hingewiesen worden, daß eine Trennung in politische und nicht-politische Aktivitäten nicht möglich ist. Die UNESCO ist eine internationale, staatliche Organisation; die Zulassung von Mitgliedern erfolgt unter politischen Gesichtspunkten; erinnert sei in diesem Zusammenhang z. B. an die Diskussionen und Entscheidungen über die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland, der DDR und der VR China in der UNESCO. In seinem Artikel in *Le Monde* hat M'bow auch auf diesen Punkt hingewiesen: »Es ist auf die »Politisierung der UNESCO« hingewiesen worden, als ob die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen nicht von Anfang an aus der politischen Entscheidung entstanden wären, durch die Förderung des menschlichen Fortschritts sowie der Verständigung und Zusammenarbeit zwischen allen Völkern den Grund für einen gerechten und dauerhaften Frieden zu legen. Die Mitgliedstaaten der UNESCO sind fast identisch mit den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die Delegierten der Generalkonferenz sind Regierungsvertreter. Es ist deshalb nur natürlich, daß Probleme, die die Welt beunruhigen, dort ein Echo finden.« (UNESCO-Dienst, aaO (Anm. 20), S. 7).

## Die UN-Konvention zum Schutze von Journalisten - ein Fehlstart

ALEXANDER GAULAND

»Menschenrechte in bewaffneten Konflikten; Schutz von Journalisten bei gefährlichen Aufträgen in Gegenden eines bewaffneten Konflikts«, so lautet der Tagesordnungspunkt 70 der jetzt zu Ende gehenden 30. Generalversammlung. Das Schicksal des zu diesem Thema erarbeiteten Konventionsentwurfes erscheint typisch für den wachsenden Graben zwischen manchen politischen und ideologischen Vorstellungen der westlichen Demokratie auf der einen Seite und den Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks auf der anderen Seite.

### I

Die Frage des Schutzes von Journalisten, die über bewaffnete Konflikte berichten sollen und sich zu diesem Zweck in für sie lebensgefährliche Gebiete und Situationen begeben, wird von der Generalversammlung bereits seit 1970 geprüft. Mit der Resolution 2673 vom 19. Dezember 1970 forderte die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat die Kommission für Menschenrechte auf, die Möglichkeit eines Konventionsentwurfes zum Schutze von Journalisten bei gefährlichen Aufträgen zu prüfen. Auf Empfehlung der Kommission legte der Rat der Generalversammlung am 21. Mai 1971 einen solchen Entwurf der Konvention vor<sup>1</sup>.

Kern dieses Entwurfes war der Vorschlag, Journalisten bei gefährlichen Aufträgen mit Ausweisen auszustatten, die durch ein beim Generalsekretär zu bildendes internationales Fachkomitee ausgegeben werden sollten. Inhaber des Ausweises sollten in den Vertragsstaaten der Konvention den gleichen Schutz genießen wie die Journalisten des Staates, auf dessen Gebiet sie sich bewegten. Außerdem sollten sie im Falle der Internierung entsprechend den Regeln der 4. Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949<sup>2</sup> behandelt werden. In den Schutz einbezogen sein sollten auch Fotografen, Kameramänner und Fernsehtechniker.

Grundlage für die weiteren Beratungen auf der 26. Generalversammlung von 1971 waren neben diesem Entwurf die Stellungnahmen einiger Mitgliedstaaten, u. a. Österreichs, Frankreichs, der Vereinigten Staaten<sup>3</sup> und Australiens<sup>4</sup> dazu, die Stellungnahme der vom IKRK einberufenen Expertenkommission zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten<sup>5</sup> sowie der Bericht einer Arbeitsgruppe der Kommission für Menschenrechte zur Zu-

sammensetzung des geplanten Fachkomitees. Mit der Resolution 2854 vom 20. Dezember 1971 forderte die 26. Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat die Menschenrechtskommission auf, die Frage erneut mit höchster Dringlichkeit zu erörtern.

Das Ergebnis dieser Beratungen war ein weiterer, 14 Artikel umfassender Konventionsentwurf zuhanden der Generalversammlung als Grundlage für ihre weitere Arbeit<sup>6</sup>. Der neue Entwurf sah wiederum als Kernstück die Ausgabe eines besonderen Ausweises (Art. 5, 6) vor, sowie das Tragen eines Emblems (Art. 9). Zuständig für Ausgabe, Erneuerung und Entzug des Ausweises sollte nach diesem zweiten Entwurf jedoch der Heimatstaat des Journalisten oder der Staat sein, dessen Staatsgewalt er auf Grund seines Wohnsitzes oder eines anderen Anknüpfungspunktes unterstand. Das bereits eingeführte internationale Fachkomitee sollte Regeln für Form und Inhalt sowie für die Bedingungen der Ausgabe und des Entzuges aufstellen (Art. 4). Das Komitee sollte aus neun, im Benehmen mit dem Präsidenten der Kommission für Menschenrechte vom Generalsekretär zu ernennenden Mitgliedern bestehen, die in geographischer Ausgewogenheit alle Medien angemessen repräsentieren sollten (Art. 3). In Art. 10 verpflichteten sich die zukünftigen Vertragsparteien, die Inhaber der Ausweise vor Tod und Verwundungen zu schützen, sie über mögliche Gefahren und die militärischen Erfordernisse zu informieren. Auch sollten sie im Falle der Internierung entsprechend den Schutzbestimmungen (Art. 79—135) der 4. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten behandelt werden. Im Falle des Todes, der Verwundung oder Gefangennahme sollten die Behörden verpflichtet sein, die Angehörigen oder den Staat, dessen Ausweis der Journalist bei sich trage, über sein Schicksal zu informieren (Art. 10). Diese Schutzbestimmungen sollten anders als die vier Genfer Konventionen auch für bewaffnete Konflikte nicht internationalen Charakters gelten. Für die weiteren Beratungen am problematischsten war der neueingefügte Art. 13, der dem Inhaber des Ausweises die Pflicht auferlegte, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen und sich an keinerlei Handlungen zu beteiligen, die als Parteinahme in den Auseinandersetzungen ausgelegt werden könnten.

Bei den Beratungen dieses Entwurfs im Hauptausschuß für Humanitäre, Soziale und Kulturelle Angelegenheiten (3. Ausschuß) der 27. Generalversammlung nahm auch die Bundesrepublik zu dem Vorhaben Stellung<sup>7</sup>: Trotz grundsätzlichen Einverständnisses mit den Zielen der geplanten Konvention ließ die deutsche Stellungnahme eine gewisse Skepsis durchblicken, ob es möglich sei, auf diesem Wege Journalisten zu schützen. Die deutschen Vertreter wiesen darauf hin, wie schwierig es in der Praxis sei, Ärzte und medizinisches Personal zu schützen, wenn deren Tätigkeit nicht ausdrücklich von einer der am Konflikt beteiligten Parteien gutgeheißen worden sei. Die deutsche Stellungnahme bezweifelte aus Gründen der Durchsetzbarkeit auch, daß es ratsam sei, die gleichen Regeln für internationale wie nicht internationale Konflikte aufzustellen. Außerdem äußerte die Bundesrepublik Bedenken gegen die Bestimmungen der Konvention, die sich auch als Mittel für die Beschränkung der Pressefreiheit eigneten. So sah der deutsche Vorschlag vor, die Verpflichtung der Vertragsparteien, Leben und Gesundheit der Ausweisinhaber zu schützen (Art. 10), dahingehend zu ergänzen, daß derartige Schutzmaßnahmen nicht die journalistischen Aktivitäten beeinträchtigen dürften. Dasselbe sollte nach deutscher Ansicht auch für die von dem internationalen Fachkomitee aufzustellenden Regeln für die Ausgabe der Ausweise gelten. Schließlich wiesen die deutschen Vertreter darauf hin, daß die Konvention exakt in das bereits vorhandene Werk der Genfer Konvention eingepaßt werden müsse. Die Inbezugnahme der für die Internierung von Zivilpersonen geltenden Bestimmungen der 4. Genfer Konvention sei dafür nicht ausreichend, da diese Regelungen weder für Journalisten, die Mitglieder der bewaffneten Kräfte sind, gelten, noch auf nicht internationale Konflikte angewandt werden können. Auch gewähren diese Konventionen keinen vollen Schutz gegen die Beschlagnahme des journalistischen Arbeitsmaterials. Die deutschen Bedenken bezüglich einer Beschränkung der Pressefreiheit durch das Konventionsprojekt wurden im 3. Ausschuß von verschiedenen westlichen Staaten, u. a. Großbritannien und Österreich, geteilt. Zugleich wurde in den Beratungen deutlich, daß viele Entwicklungsländer und die Ostblockstaaten in der Konvention eine Gefahr für ihre Sicherheit und Souveränität sahen.

Nach langwierigen Verhandlungen und der Behandlung von 50 Änderungsanträgen beschloß die Generalversammlung am 12. Dezember 1972 mit 105 Stimmen ohne Gegenstimme bei zwei Enthaltungen der Konvention höchste Dringlichkeit für ihre weitere Beratung auf der 28. Generalversammlung einzuräumen. Die Entscheidung ging zurück auf Frankreich, das sich besonders stark für das Zustandekommen der Konvention eingesetzt und zusammen mit Australien, Österreich, Dänemark, Ecuador, Finnland, Iran, Libanon, Marokko und der Türkei eine revidierte Fassung der Konvention zur weiteren Behandlung eingebracht hatte<sup>8</sup>.

## II

Dieser dritte Entwurf stellt einen Kompromiß zwischen den Vorstellungen der westlichen demokratischen Staaten von Pressefreiheit und der Furcht der autoritären Länder des Ostblocks und der Dritten Welt vor Einmischung in ihre Angelegenheiten dar. Der Entwurf konkretisierte Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Zusammensetzung des internationalen Fachkomitees (Art. 3 und 4) sowie Form und Inhalt des geplanten Ausweises (Art. 5). Neu war eine Bestimmung, wonach die Ausweiskarte auf der Rückseite eine Erklärung enthalten sollte, in der sich der Inhaber des Ausweises verpflichtet, sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Empfangsstaates einzumischen und von allen politischen und militärischen Aktivitäten abzusehen, die als direkte oder indirekte Teilnahme an dem Konflikt angesehen werden können (Art. 5). Außerdem enthält der neue Entwurf eine

Klausel, wonach jedem Vertragsstaat das Recht zustehen soll, dem Inhaber des Ausweises den Zugang zu bestimmten Gebieten zu untersagen, wenn dies auch den eigenen Journalisten verboten ist (Art. 13 Abs. 3).

Trotz dieser den Vorstellungen der Ostblockstaaten und der Staaten der Dritten Welt entgegenkommenden Formulierungen konnte eine Einigung im 3. Ausschuß der 28. Generalversammlung nicht erzielt werden. Frankreich war als aktivster Förderer der Konvention weitgehend isoliert. Den westlichen Partnern Frankreichs enthielt die Konvention besonders nach Einführung der Selbstverpflichtung des Ausweisinhabers bereits zu viele Einfallstore für eine Beschränkung der Pressefreiheit, während andererseits die Sowjetunion und die Philippinen eine noch weitergehende Verpflichtung des Ausweisinhabers durchzusetzen wünschten.

So fand sich letztlich eine breite Mehrheit aus den unterschiedlichsten Motiven gegen das Zustandekommen der Konvention zusammen. Beide Strömungen waren zudem mehr und mehr davon überzeugt, daß die Konvention praktisch undurchführbar bleiben werde.

Der 3. Ausschuß schlug ausweichend dem Plenum der Generalversammlung am 15. Oktober 1973 im Konsensusverfahren vor, der Genfer Diplomatischen Konferenz über humanitäres Völkerrecht für ihre Tagung vom Frühjahr 1974 den Konventionsentwurf nebst sämtlichen zugehörigen Arbeitspapieren zur Überprüfung und zur Stellungnahme zu übermitteln<sup>9</sup>. Das Plenum seinerseits bestätigte diesen Vorschlag und setzte zugleich das Thema mit Vorrang auf die Tagesordnung ihrer 29. Generalversammlung (Herbst 1974)<sup>10</sup>, um es dann weiter auf den Herbst 1975 zu verschieben<sup>11</sup>, weil die Genfer Diplomatenkonferenz nachträglich ihrerseits die Behandlung der Frage um ein Jahr auf Frühjahr 1975 verschoben hatte.

Die 2. Session der Genfer Diplomatischen Konferenz über humanitäres Völkerrecht beschloß dann, den folgenden neuen Art. 69 in das in Ausarbeitung befindliche 1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 aufzunehmen:

»Journalisten, die gefährliche Aufträge in Gegenden eines bewaffneten Konfliktes durchführen, werden wie Zivilisten nach Art. 45 Ziff. 1 behandelt. Sie sind als solche den Verträgen und dem gegenwärtigen Protokoll entsprechend unter der Voraussetzung geschützt, daß sie keine Handlungen begehen, die ihren Status als Zivilpersonen verletzen und mit dem Recht unvereinbar ist, das für die bei den Streitkräften akkreditierten Kriegsberichterstatter gilt, wie es in Art. 4 Abs. 4 der dritten Konvention vorgesehen ist. Sie können einen Ausweis erhalten, dessen Muster in der Anlage beigelegt ist. Dieser Ausweis, der von der Regierung des Staates ausgestellt wird, dem sie angehören oder in dem sie wohnen oder in dem sich die Agentur oder das Presseorgan befindet, für welche(s) sie arbeiten, bescheinigt die journalistische Eigenschaft des Inhabers.«

Da dieser kurze Artikel ohne internationale Fachkommission und ohne Selbstverpflichtung des zu schützenden Journalisten — den beiden Steinen des Anstoßes in der Konvention — auskommt, ist damit zu rechnen, daß er von beiden Seiten akzeptiert und die mit soviel Einsatz, besonders Frankreichs, aus der Taufe gehobene Konvention endgültig begraben werden wird.

## III

Trotz dieser Aussicht ist es nützlich, noch einmal die deutschen Bedenken gegen die Formulierungen des Konventionsentwurfes zusammenzufassen. Der Haupteinwand der Bundesrepublik Deutschland richtet sich gegen die Bestimmungen, die sich als Mittel der Zensur erweisen könnten und damit die Konvention in die Gefahr bringen, zu einem Schutzwall der Staaten vor Journalisten zu werden. In erster Linie gilt das für die vorgesehene Selbstverpflichtung des Ausweisinhabers, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen (Art. 5), in zweiter Linie aber auch für den Grundgedanken der Konvention, die wesentlichen Ver-

tragspflichten von der Innehabung eines Ausweises und dem Tragen eines Emblems abhängig zu machen. Zusammen mit der Formulierung in Art. 4 des Entwurfes, wonach das internationale Fachkomitee die Regeln für Ausgabe und Entzug des Ausweises sowie Form und Inhalt desselben bestimmen soll, ist eine solche Regelung geeignet, die in Art. 5 des Grundgesetzes garantierte Pressefreiheit zu beeinträchtigen. Dabei ist es letztlich gleichgültig, ob das Fachkomitee vom Generalsekretär der Vereinten Nationen ernannt oder von den Mitgliedstaaten gewählt wird. Zwar wäre die Bundesrepublik Deutschland nicht gehindert, für den Geltungsbereich des Grundgesetzes eine dem Art. 5 entsprechende Regelung zu normieren, eine internationale Mindestregelung steht jedoch immer in der Gefahr, über die Behördenpraxis anderer Staaten zur Einschränkung der Pressefreiheit für deutsche Journalisten zu führen. Insofern käme der vorgesehenen Regelung nicht nur rechtspolitische, sondern auch eminent praktische Bedeutung zu.

Als weiteres Einfallstor für eine staatliche Reglementierung muß man auch die Formulierungen zur staatlichen Schutzpflicht gegenüber dem Journalisten ansehen. Hier wäre es möglich, die Verpflichtung als Vorwand für eine Einschränkung der journalistischen Aktivitäten zu benutzen, was sich nur durch die in der ersten deutschen Stellungnahme vorgeschlagene Ergänzung verhindern ließe, daß diese Ver-

pflichtung die journalistische Arbeit nicht beeinträchtigen dürfe. Schließlich ist die in Art. 13 enthaltene Klausel, wonach jeder Staat das Recht hat, ausländischen Journalisten den Zugang zu bestimmten Gebieten zu verweigern, wenn er auch die eigenen Journalisten von diesem Gebiet ausgeschlossen hat, geeignet, Journalisten aus totalitären Staaten bei Konflikten in Ländern mit einer verfassungsrechtlich garantierten Pressefreiheit Vorteile einzuräumen, die westliche Journalisten im umgekehrten Falle nicht haben. Aus diesen Gründen ist es vom Standpunkt der Arbeitsfähigkeit einer freien Presse aus zu begrüßen, daß die Konvention in dieser Form nicht zustande gekommen ist, auch wenn ihr Anliegen — der Schutz von Menschenleben — jede Unterstützung verdient.

#### Anmerkungen

- 1 Siehe UN-Doc.A/8371/Annex I vom 15. September 1971.
- 2 Siehe Text bei Franz Groh: Die vier Genfer Abkommen zum Schutze der Opfer des Krieges, vom 12. August 1949, S. 112.
- 3 Siehe UN-Doc.A/8371/Annex II vom 15. September 1971.
- 4 Siehe UN-Doc.A/8371/Add. 1 vom 7. Oktober 1971.
- 5 Siehe UN-Doc.A/8371/Annex III vom 15. September 1971.
- 6 Siehe UN-Doc.A/8777 vom 5. September 1972.
- 7 Siehe UN-Doc.A/8777/Add. 2 vom 20. Oktober 1972.
- 8 Siehe UN-Doc.A/9073 vom 9. Juli 1973.
- 9 Siehe UN-Doc.A/C.3/L.2009 vom 15. Oktober 1973.
- 10 Siehe UN-Doc.A/Res/3058 vom 6. November 1973.
- 11 Siehe UN-Doc.A/Res/3245 vom 10. Dezember 1974.

Anlässlich des 30. Jahrestages der Gründung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1975 empfing Bundespräsident Walter Scheel den Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu einem längeren Gespräch. Eine entschlossene Mitarbeit in den Vereinten Nationen zählt nach Ansicht des Bundespräsidenten zu den wichtigsten Aufgaben der deutschen Außenpolitik, wobei die anfallenden, meist schwierigen und vielschichtigen Probleme in konstruktivem Geist angegangen werden müßten. — Das Bild zeigt die Teilnehmer an dem Gespräch. In der vorderen Reihe von links: Karl-Hans Kern, Vorsitzender der DGVN, Bundespräsident Walter Scheel, Prof. Dr. Klaus Hüfner und Senatsdirektor a. D. Dr. Walter Klein, beide stellvertretende Vorsitzende; in der zweiten und dritten Reihe von rechts: Prof. Dr. Karl Josef Partsch, deutsches Mitglied im UN-Ausschuß zur Bekämpfung jeder Rassendiskriminierung, Dr. Harald Mehner, Kurt Seinsch, Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, Dr. Paul Frank, Staatssekretär im Bundespräsidialamt, Joachim Krause, Generalsekretär der DGVN, Regierungsdirektor Dr. Hans-Dietrich Berendt, Referent für UN-Angelegenheiten im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Ministerialdirigent Dr. Helmut Reddies, Leiter der Unterabteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt, Uwe G. Fabritzek, Dr. Jens Naumann und Dr. Helmut Bley.

