

II. Als erste Staatenberichte wurden die von Ecuador, Finnland, Syrien, Tunesien, Ungarn und Zypern geprüft. Bis Ende August 1977 waren außerdem, teilweise mit Verspätung, die Berichte von Chile, Dänemark, DDR, Großbritannien, Iran, Libyen, Madagaskar, Mauritius, Norwegen, Schweden und der Tschechoslowakei eingegangen. Fällig, aber noch nicht eingetroffen waren die Berichte von Barbados, Bulgarien, Costa Rica, Bundesrepublik Deutschland, Irak, Jamaika, Jordanien, Jugoslawien, Kanada, Kenia, Kolumbien, Libanon, Mali, Mongolei, Rumänien, Rwanda, Sowjetunion, Ukraine, Uruguay und Weißrußland.

Die Seitenzahl der Berichte schwankte zwischen 1 (Zypern) und 38 (Schweden). Auch in Aufbau, Schwerpunktbildung usw. unterschieden sich die Berichte außerordentlich. Zum Zweck der Vereinheitlichung sowie der Vereinfachung seiner eigenen Arbeit einigte sich der Ausschuß auf Allgemeine Richtlinien (General Guidelines) für Form und Inhalt der Berichte. Danach sollen die Berichte in einem ersten, allgemeinen Teil eine knappe Darstellung der innerstaatlichen Rechtsordnung geben (insbesondere: verfassungskräftige Verbriefung der bürgerlichen und politischen Rechte, unmittelbare Anwendbarkeit des Paktes, Kompetenzverteilung im Bereich von Menschenrechtsfragen, Individualrechtsschutz). In einem zweiten Teil sollen zu jedem einzelnen Artikel des Paktes Auskünfte erteilt werden darüber, welche Maßnahmen (legislative, administrative, sonstige) zugunsten der geschützten Rechte getroffen worden sind. Die Staaten werden gebeten, die einschlägigen Texte den Berichten in Abschrift beizufügen.

Dem Vorbild des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung folgend, waren bei der Prüfung der ersten sechs Berichte durch den Menschenrechtsausschuß Vertreter der jeweiligen Staaten zugegen, um, soweit möglich, Rede und Antwort zu stehen. Die einzelnen Sachverständigen stellten zahlreiche Zusatzfragen. Die Staatenvertreter gaben Antworten, soweit sie dazu in der Lage waren, andernfalls sagten sie zu, sich um die Klärung der Angelegenheit bemühen zu wollen und schriftlich Stellung zu nehmen.

Besonders häufig wurde nach der Stellung des Paktes in der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung gefragt (unmittelbare Anwendbarkeit, Rang in der Normenhierarchie). Die meisten Staatenvertreter wurden auf die Modalitäten der Strafverfolgung angesprochen (Festnahmerecht, Haftbedingungen, Folter, Todesstrafe). Die Vertreter Syriens, Tunesiens, Ungarns und Zyperns wurden nach politischen Gefangenen gefragt, der tunesische Delegierte auch nach der Existenz von Sondergerichten für politische Delikte. Syrien, Tunesien und Ungarn wurden gebeten, zur Ausreisefreiheit Stellung zu nehmen, worauf der ungarische Sprecher recht präzise Angaben machte. Fast alle Staatenvertreter erhielten Gelegenheit, zur Gleichberechtigung von Mann und Frau Erläuterungen zu geben. Gezielter waren vielleicht die Fragen nach dem Verbot von Kriegspropaganda in den Fällen Syrien und Zypern.

Interessanterweise begehrten die Sachverständigen öfter Auskunft über staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Kindersterblichkeit und zur Erhöhung der Lebenserwartung. Im Bereich der Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit wurde ihre Aufmerksamkeit erregt durch Vorschriften wie Art.38 der syrischen Verfassung (wonach jeder Bürger u. a. das Recht hat, durch »konstruktive Kritik« zum Schutz der nationalen Sicherheit beizutragen) und Art.141 Ziffer 10 der Verfassung Ecuadors (»...die Hauptaufgabe des Journalismus ist die Verteidigung der nationalen Interessen.«). Schließlich wurden auch mehrfach Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit angesprochen.

Zum Abschluß seien einige kurze Passagen aus dem DDR-Bericht wiedergegeben, der den Ausschuß vermutlich auf dessen Januartagung beschäftigen wird: »Grenzüberschreitender Verkehr, Aus- und Einreise von Personen ... sind in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Völkerrechts und internationalem Brauch durch besondere Vorschriften geregelt, insbesondere das Paßgesetz...« (Zur Vereinigungsfreiheit:) »In der Deutschen Demokratischen Republik gibt es fünf politische Parteien und eine große Anzahl demokratischer und gesellschaftlicher Organisationen.« NJP

Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung: Schutz inhaftierter Personen – Rechte der Minderheiten – Zigeuner – Ausländerschutz (48)

I. Mit dem weiteren Ausbau des Menschenrechtsschutzes befaßte sich die »Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz« auf ihrer 30. Tagung vom 15. August bis 2. September 1977 in Genf. Das Gremium ist ein Unterorgan der Menschenrechtskommission, erstattet dieser jährlich einen Bericht und besteht aus 26 Experten, die in persönlicher Eigenschaft tätig sind.

Es wurde ein Grundsatzkatalog für den Schutz von Personen vorgelegt, die in irgendeiner Form inhaftiert sind. Die darin enthaltenen 40 Grundsätze sind in drei Abschnitte unterteilt: Allgemeine Grundsätze; Grundsätze über die Festnahme, über die Untersuchungshaft und die Inhaftierung verdächtiger Personen, die einer strafbaren Handlung beschuldigt oder überführt wurden; Inhaftierung unter Notstandsrecht.

Im ersten der sechs Allgemeinen Grundsätze heißt es, daß alle Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, mit Menschlichkeit und unter Beachtung der Würde der menschlichen Person behandelt werden sollen.

Die dreißig Grundsätze des zweiten Abschnitts enthalten allgemeine Bestimmungen über das Verfahren bei der Festnahme und der Untersuchungshaft, über die Rechte der festgenommenen und in Untersuchungshaft befindlichen Personen während des Untersuchungs- und Gerichtsverfahrens, über die Rechte der für schuldig befundenen Inhaftierten sowie über die Rechtsmittel.

Im ersten Grundsatz des aus vier Artikeln bestehenden dritten Abschnitts heißt es, daß die Bedingungen und das Verfahren, unter denen Sondervollmachten für die

Festnahme und Inhaftierung im Falle eines öffentlichen Notstandes ausgeübt werden können, genau gesetzlich umrissen sein müssen.

II. Die Menschenrechtskommission wurde aufgefordert, eine Deklaration auszuarbeiten, in der die Rechte von Angehörigen von Minderheiten innerhalb des von Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte festgelegten Rahmens präzisiert werden.

Weiterhin werden alle Länder, in denen Zigeuner leben, aufgefordert, ihnen die gleichen Rechte wie den anderen Bürgern einzuräumen, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Ein Deklarationsentwurf befaßt sich mit den Rechten der Ausländer, die als solche bis jetzt noch in keinem Menschenrechtspakt enthalten sind. In ihm ist eine Liste von Mindestrechten enthalten, die jeder Nichtstaatsangehörige genießen sollte. Er enthält auch Bestimmungen darüber, daß Ausländer nicht willkürlich verhaftet, gefoltert oder ausgewiesen werden dürfen. Aber auch die Pflichten der Nichtstaatsangehörigen werden festgelegt. Sie sind verpflichtet, die Gesetze des Staates zu befolgen, in dem sie sich aufhalten und sich aller ungesetzlichen Tätigkeiten zu enthalten, die für den Staat schädlich sein könnten. StJ

Rechtsfragen

Geiselnahme: Tagung des Ad-hoc-Ausschusses – Fortsetzung der Arbeit empfohlen – Sachliche und entspannte Arbeitsatmosphäre (49)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an den Beitrag in VN 2/1977 S. 37ff. an.)

I. Internationale Konventionen mit humanitärer Zielsetzung werden erfahrungsgemäß nicht in einem genialen Wurf geschaffen. Sie entwickeln sich in einem langwierigen und zähen Prozeß von Diskussionen, Auseinandersetzungen und Verhandlungen zwischen Staaten – ein Prozeß, der in der Regel Jahre dauert. Die von der Bundesrepublik Deutschland angestrebte internationale Konvention gegen Geiselnahme scheint da keine Ausnahme zu bilden.

Die 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte zwar 1976 einen Ad-hoc-Ausschuß ins Leben gerufen, der so bald wie möglich den Entwurf für eine derartige Konvention ausarbeiten und der 32. Generalversammlung vorlegen sollte. Diesen Auftrag hat der Ausschuß auf seiner Tagung vom 1.–19. August in New York nicht erfüllen können. Aber damit hatte im Ernst auch niemand gerechnet. Auf Vorschlag der Bundesrepublik empfahl der Ausschuß am 19. August der Generalversammlung durch allgemeine Übereinstimmung, das Mandat des Ausschusses auf das Jahr 1978 auszudehnen. Es ist kaum damit zu rechnen, daß sich die Generalversammlung dieser Empfehlung widersetzen wird. Das bedeutet: der Ad-hoc-Ausschuß wird im nächsten Jahr an die Arbeit anknüpfen, die er im August 1977 geleistet hat.

Das erste Anzeichen dafür, daß die dreiwöchige Sitzung nicht ohne tiefgreifende Kontroversen verlaufen würde, ließ sich daraus ablesen, daß nach Ablauf der einleitenden einwöchigen allgemeinen Aussprache keineswegs unter allen 34 Ausschußmitgliedern Einmütigkeit auch nur

über den weiteren Verfahrensablauf bestand. Die Delegation der Bundesrepublik und zahlreiche andere Delegationen faßten die darauffolgende Phase wie eine Art erste Lesung eines Gesetzentwurfs auf. Dem Ad-hoc-Ausschuß lag der Konventionsentwurf vor, den die Delegation der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der Tagung des Ausschusses als »Arbeitsgrundlage« zur Diskussion gestellt hatte. Einige afro-arabische Delegationen hielten aber eine derartige textbezogene Sachdebatte noch für verfrüht. Sie argumentierten, daß zunächst einmal eine allgemeinverbindliche Definition des Begriffs »Geisel« erarbeitet und der Anwendungsbereich der angestrebten Konvention abgegrenzt werden sollte.

Dazu ist es auf der dreiwöchigen Tagung nicht gekommen. Offen wurden die Meinungsverschiedenheiten über das prozedurale Vorgehen nie ausgesprochen. In keinem Stadium der Tagung kam es aber zu einem offenen Eklat, weil offenbar jede Seite einer derartigen Auseinandersetzung aus dem Wege gehen wollte. Die Debatten wurden bis zuletzt in einer sachlichen Arbeitsatmosphäre geführt – ganz im Gegensatz zu früheren Tagungen anderer mit Rechtsfragen befaßter Gremien, bei denen es etwa um Fragen des internationalen Terrorismus oder der Charta-Reform ging. II. Die Delegationen, die anstelle einer »ersten Lesung« zunächst lieber über die Definition des Geisel-Begriffs und des Anwendungsbereichs der Konvention diskutiert hätten, nahmen dennoch hin, daß nach der allgemeinen Aussprache der deutsche Entwurf im Ausschuß erörtert wurde – obgleich sie sich an dieser Fachdiskussion nicht beteiligten. Ein substantieller Meinungsaustausch über den Entwurf der Bundesrepublik kam dennoch zustande, der es der deutschen Delegation ermöglichen dürfte, ihren Entwurf 1978 mit einem sachlichen Vorsprung wieder auf den Tisch zu legen.

Der Konventionsentwurf der Bundesrepublik, der einzige, der bisher vorgelegt wurde, hat freilich noch keinen anderen Status als die übrigen zwölf »Arbeitspapiere«, die im Verlauf der Tagung unterbreitet wurden. Einige der Arbeitspapiere reflektieren die tiefgreifenden Differenzen über den Anwendungsbereich der angestrebten Konvention, die erwartungsgemäß auch wieder während der Debatte im August zutage traten. Mehrere Delegationen, vor allem Mitglieder der afrikanischen Gruppe, vertraten die Auffassung, daß Geiselnahmen durch anerkannte nationale Befreiungsbewegungen ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich einer solchen Konvention ausgeklammert bleiben müßten, sofern solche Geiselnahmen im Rahmen des Kampfes gegen rassistische Regimes oder ausländische Besetzung stattfänden. Die Delegationen Algeriens sowie Lesothos und Tansanias unterbreiteten entsprechende Vorschläge.

Es waren nicht nur die Juristen der bundesdeutschen Delegation, die angesichts dieser Ausnahme-Begehren darauf hinweisen, daß der Kampf der Befreiungsbewegungen in den am 8. Juni 1977 angenommenen Zusatzprotokollen zur Genfer Konvention von 1949 bereits als »bewaffnete Konflikte« definiert wurden. Somit wür-

den diese Konflikte ohnehin nicht unter den Anwendungsbereich einer Konvention fallen, die für Verbrechen in Friedenszeiten gedacht sei. Sollte eine derartige Ausnahmeregelung aber in eine Konvention aufgenommen werden, so hieße das, daß man die Befreiungsbewegungen von ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen freisprechen würde.

Vor allem Algerien, die Sowjetunion und Tansania vertraten die Meinung, daß der Ausschuß sich nicht mit Einzelheiten einer Konvention befassen sollte, bevor diese prinzipiellen Meinungsverschiedenheiten nicht beigelegt worden seien. Andere Delegationen (vor allem die der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Kanadas) widersprachen: ein Mangel an Übereinkunft in einem Bereich, so erklärten sie, sollte den Ausschuß nicht daran hindern, sich um Fortschritte auf anderen, weniger umstrittenen Gebieten zu bemühen. Die Kontroverse blieb bis zum Schluß der Tagung ungelöst.

In der Ausschußdebatte zeigte sich, daß einigen Delegationen die von deutscher Seite ins Spiel gebrachte Alternative »Auslieferung oder Strafverfolgung« nicht flexibel genug ist. Sollte ein Staat zur Strafverfolgung und »strenger Bestrafung« gezwungen werden, wenn er sich gegen eine Auslieferung entscheidet? Hat eine Regierung das Recht, mit Geiselnehmern zu verhandeln und ihnen für den Fall, daß sie ihre Geiseln unbeschadet freilassen, Strafmilderung oder gar Straffreiheit zuzusichern? Oder sogar Asyl?

Mexiko brachte in der Tagung einen Vorschlag ein, nach dem die angestrebte Konvention den Signatarstaaten ausdrücklich das Recht auf Asylgewährung zugestehen soll – ein Gedanke, der auch von Venezuela unterstützt wurde. Frankreich und Nicaragua schlugen in einem Arbeitspapier vor, daß Strafmilderung in den Fällen statthaft sein soll, in denen Geiseln freiwillig freigelassen werden. Frankreich und die Niederlande vertraten die Auffassung, daß Staaten, denen kein Auslieferungsbegehren vorliegt, nicht unbedingt verpflichtet sein müßten, Geiselnahmer strafrechtlich zu verfolgen. Beide Staaten brachten Arbeitspapiere mit entsprechenden Vorschlägen ein.

Botschafter Rüdiger von Wechmar hatte zu Beginn der Tagung versichert, daß die Ausschußmitglieder seine Delegation offen und diskussionswillig finden würden. Der Verlauf der Diskussionen hat dies bestätigt. Die Arbeitspapiere, die in diesen drei Wochen vorgelegt wurden, zeigten aber auch, daß der deutsche Entwurf – selbst wenn man von den Bedenken der afro-arabischen Gruppe hinsichtlich der Befreiungsbewegungen absieht – nicht in allen Punkten den Vorstellungen aller Delegationen entspricht, selbst nicht denen derjenigen Delegationen, die die Bonner Geiselnahme-Initiative aktiv unterstützen. So wenig es in den Vereinten Nationen möglich ist, eine derartige Initiative aus der politischen Diskussion herauszuhalten, so wenig kann es einer Delegation gelingen, einen auf Anhieb für alle akzeptablen Konventionsentwurf vorzulegen. In Lateinamerika hat das Asylrecht eben einen anderen Stellenwert als in Europa, was beispielsweise die Haltung Mexikos erklärt.

III. Asylrecht oder Recht auf Strafmilderung – dies waren freilich nicht die Hauptkontroversen in den Debatten im August. Die Stellung der Befreiungsbewegungen blieb wie schon während der 31. Generalversammlung der Hauptkonflikt der Debatte des Ad-hoc-Ausschusses. Da der Bundesrepublik an einem Erfolg ihrer Initiative gelegen ist, dringt sie nicht auf überhastetes Vorgehen. Wechmar hat mehrfach darauf hingewiesen, wie lange es dauerte, bis Konventionen mit humanitärer Zielsetzung endlich unter Dach und Fach waren. In Kreisen der deutschen Delegation macht man auch keinen Hehl daraus, daß man darauf hofft, daß das Problem der Befreiungsbewegungen im Nahen Osten und im Südlichen Afrika schon in wenigen Jahren nicht mehr die politische Sprengkraft haben wird, die ihm heute noch innewohnt. Die Bonner Diplomaten konnten sich in der bisherigen Debatte jedenfalls weitgehend aus ideologischen Konfrontationen heraushalten und zeigten sich sachlich und konziliant.

Wenn es nach der Sowjetunion gegangen wäre, hätte der Abschlußbericht des Ad-hoc-Ausschusses weder eine Empfehlung über eine Verlängerung des Ausschußmandats noch eine konkrete Äußerung über die Arbeit des Ausschusses enthalten. Die Bundesrepublik kam mit einem Gegenvorschlag, der sowohl die Mandatsempfehlung als auch eine knappe Würdigung der Ausschußarbeit und -debatte enthielt. In einer bemerkenswerten Verhandlungsrunde, an der außer den deutschen Diplomaten nur die Delegationen Tansanias, der Sowjetunion und Algeriens teilnahmen, setzte die Bundesrepublik die Empfehlung mit einem – etwas abgeschwächten – Text über die Ausschußarbeit durch. Deutsche Diplomaten fungierten dabei sozusagen als Kurier zwischen der Verhandlungsgruppe und den übrigen Ausschußmitgliedern, die nicht nur informiert werden, sondern auch selbst Vorschläge und Änderungen unterbreiten wollten.

Wechmar bezeichnete vor der Presse das Ergebnis der Ausschußarbeit als zufriedenstellend. Niemand sollte entmutigt sein, daß der angestrebte Konventionsentwurf noch nicht erarbeitet worden sei, erklärte er zum Schluß der Tagung und dankte den übrigen Delegationen für den von ihnen gezeigten »Geist der Zusammenarbeit«. Wie stark dieser Geist wirklich ist, dürfte sich im nächsten Jahr bei der Fortsetzung der Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses erweisen.

PWF

Völkerrechtskommission: Konferenz über Staaten- nachfolge bei Verträgen – 29. Tagung der Kommission (50)

I. Die »Konferenz der Vereinten Nationen über Staatenfolge bei Verträgen« tagte vom 4. April bis zum 6. Mai 1977 unter dem Vorsitz von Karl Zemanek (Österreich) in Wien; insgesamt 203 Delegierte aus 89 Staaten nahmen an ihr teil. Aufgabe der Konferenz war es, die Beratungen über ein internationales Übereinkommen über die Staatenfolge bei Verträgen fortzusetzen und ein solches Übereinkommen anzunehmen.

Unter Staatenfolge ist nach der Definition der Völkerrechtskommission die Ablösung eines Staates durch einen anderen