

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 Staaten- nachfolge 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 Staaten- nachfolge bei Verträgen fortzusetzen und ein solches Übereinkommen anzunehmen.

Unter Staaten- nachfolge ist nach der Definition der Völkerrechtskommission die Ab- lösung eines Staates durch einen anderen

in der Verantwortung für die internationalen Beziehungen eines Hoheitsgebietes zu verstehen; sie umfaßt einmal die Fälle, in denen abhängige Gebiete die Unabhängigkeit erlangen und zum anderen die Fälle, bei denen es sich um die Übertragung von Hoheitsgebiet und die Vereinigung, Auflösung und Teilung von Staaten handelt. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob vorher geschlossene und auf ein bestimmtes Hoheitsgebiet anzuwendende Verträge auch noch anwendbar sind, wenn sich der Status des betreffenden Gebiets geändert hat.

Grundlage der Beratungen war ein etwa 40 Artikel umfassender Entwurf, den die Völkerrechtskommission vorbereitet hatte. Die Konferenz nahm lediglich 25 Artikel an, darunter einige allgemeine Bestimmungen sowie Bestimmungen, die die Fälle der Staatennachfolge bei Entkolonisierung regeln. Danach sollen die bei der Entkolonisierung entstandenen neuen Staaten grundsätzlich von vertraglichen Verpflichtungen des Vorgängerstaates frei werden; sie sollen das Recht auf Wiedereintritt durch einseitige Erklärung haben. Die Bestimmungen, die den neuen Staaten Bindungen auferlegen, wie z. B. Konzessionsverträge oder Stützpunktverträge, wurden nicht angenommen.

Auch die Frage der Geltungsdauer blieb offen. Die Entwicklungsländer, vor allem Kuba, strebten eine Ausdehnung auf bereits zurückliegende und weitgehend abgeschlossene Fälle der Staatennachfolge an.

Die Fälle der Staatennachfolge, die außerhalb des Bereichs der Entkolonisierung liegen, wie z. B. die Vereinigung und Teilung von Staaten, blieben unbehandelt, obwohl gerade hier die rechtliche und politische Bedeutung groß ist. Die Erörterung dieser Probleme wurde bis zur Wiederaufnahme der Konferenz, die im April 1978 in Wien erfolgen soll, verschoben.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die Absicht, im Anschluß an das Vertragsrechtsübereinkommen von 1969 die rechtliche Wirkung einer Staatennachfolge auf völkerrechtliche Verträge in vertraglicher Form zu kodifizieren, konnte nur teilweise verwirklicht werden. Eine Kodifikation stößt nicht zuletzt deshalb auf Schwierigkeiten, weil die Entwicklungsländer immer wieder versuchen, ihre eigenen Vorstellungen ohne Rücksicht auf die bisherige Praxis durchzusetzen, wobei häufig der Hauptzweck einer Kodifizierung, nämlich die abstrakte Weiterentwicklung des Völkerrechts, verkannt wird.

Auch hier kommt der Nord-Süd-Gegensatz zum Ausdruck. Eine Lösung dieser Probleme könnte dadurch erreicht werden, daß schon vor einer Konferenz die verschiedenen Rechtsauffassungen geklärt werden und die Staatenpraxis mitgeteilt wird.

II. Vom 9. Mai bis zum 29. Juli 1977 fand in Genf die 29. Tagung der Völkerrechtskommission statt, die sich u. a. mit der Staatennachfolge in bezug auf andere Angelegenheiten als Verträge befaßte. Neues Mitglied des insgesamt 25-köpfigen Expertengremiums wurde Abdul Hakim Tabibi (Afghanistan), der die durch den Tod von Edvard Hambro (Norwegen) verwaiste Stelle übernahm.

Das Thema Staatennachfolge in bezug auf andere Angelegenheiten als Verträge steht seit der Eröffnungssitzung der Kommission im Jahre 1949 auf der Liste der für eine Kodifikation in Betracht kommenden Materien. Nachdem sich die Kommission in früheren Jahren mit der Staatennachfolge bei wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten befaßt hatte, konzentrierte sie sich in diesem Jahr auf die Behandlung der Staatennachfolge bei Staatsschulden.

Die Tatsache, daß die Kommission Materien wie z. B. Verpflichtungen des Nachfolgestaates hinsichtlich der auf ihn übergehenden Staatsschulden, Auswirkungen des Übergangs der Staatsschulden in bezug auf die Gläubiger, Übergang eines Teiles des Hoheitsgebietes eines Staates behandelt hat, läßt die überragende Bedeutung entsprechender Regelungen in einem Übereinkommen insbesondere für Entwicklungsländer und neue Staaten erkennen. Die Kommission wird angesichts der aufgezeigten Probleme einer Kodifikation ihre Arbeitsergebnisse in Form eines Entwurfs herausgeben, der als Grundlage für ein Übereinkommen dienen soll. Sie ist davon überzeugt, daß dieses Verfahren zusammen mit einer sorgfältigen Beobachtung der Entwicklung methodisch der richtige Weg ist, um das Völkerrecht weiter zu entwickeln. Hzg

Verschiedenes

Depot-Büchereien der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland: Allgemeine Situation – Aspekte der Arbeit und Organisation – Situation der einzelnen Bibliotheken (51)

I. Im Frühjahr 1976 wandte sich die Forschungsstelle der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) mit einem kurzen Fragebogen an die sieben UN-Depot-Büchereien im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin, um einen groben Überblick über Arbeitsbedingungen und Probleme dieser Bibliotheken zu erhalten. Es handelt sich um die folgenden Einrichtungen (der in Klammern jeweils angegebene Ort dient im weiteren Text als Kurzbezeichnung): Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel (Kiel), Bibliothek des Deutschen Bundestages (Bonn), HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg), Bayerische Staatsbibliothek (München), Freie Universität Berlin (Berlin 1), Staatsbibliothek Preussischer Kulturbesitz (Berlin 2).

In den folgenden Monaten versuchten Mitglieder und Mitarbeiter der Forschungsstelle, die so erhaltenen Informationen durch Besuche und Gespräche vor Ort zu ergänzen (was allerdings in Heidelberg, Hamburg und Kiel aus personellen Gründen nicht möglich war). Die Ergebnisse dieser Bemühungen der Forschungsstelle werden nachstehend zusammengefaßt.

II. Die Befragungsergebnisse scheinen anzudeuten, daß sich insgesamt gesehen die Qualität des Service und der Bestandspflege der deutschen Depot-Büchereien in den letzten zehn Jahren verbessert hat und die (noch immer bestehenden) Unterschiede zwischen den Büchereien geringer geworden sind. Dies ist vor allem auf die Verbesserungen in München, in Berlin¹, in

Kiel sowie auf die Schließung der Depot-Bücherei am Juristischen Seminar der Universität Heidelberg zurückzuführen. Gleichwohl bleiben erhebliche Unterschiede bestehen, die zum Teil in den Funktionsunterschieden der Büchereien begründet sind: Heidelberg und Kiel sind Depot-Büchereien an spezialisierten Instituten (die zwar allgemein zugänglich sind, aber nicht an der Fernleihe teilnehmen), Hamburg nimmt eine Mittelstellung ein, und München, Bonn sowie die beiden Berliner Einrichtungen sind große, nicht-spezialisierte Magazinbibliotheken.

Alle Bibliotheken bis auf München schätzen ihre Qualität selbst als »gut« ein (bei einer vorgegebenen Bewertungsskala von »gut« über »mittel« bis »eher schlecht«). München gibt sich selbst die Bewertung »mittel«, was – trotz der eingetretenen Verbesserungen – wohl auch den objektiven Gegebenheiten entspricht. Auf die Frage, welche der anderen Depot-Bibliotheken sie selbst für zugänglich und gut bis sehr gut hielten, konnten (oder wollten) nur drei Bibliotheken antworten: München, Berlin¹ und Hamburg wurden einmal, Heidelberg zweimal genannt.

Alle großen Magazin-Bibliotheken bis auf Bonn berichten von einem zunehmenden Publikumsinteresse in den letzten Jahren, offensichtlich eine Konsequenz des Beitritts der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen. Daß sich dies an den Depot-Büchereien der spezialisierten Institute nicht derart niederschlägt, dürfte daran liegen, daß sie in erster Linie von Spezialisten besucht werden, einer Teilöffentlichkeit also, die weniger ausgeprägt auf bestimmte politische Zäsuren reagiert. Bonn als große Magazin-Bibliothek fällt allerdings offensichtlich aus diesem Muster heraus: Dies ist die einzige Bibliothek, die von sich behauptet, personalmäßig für Beratungen ausgestattet zu sein, aber eine geringe Nachfrage konstatiert. Die Erklärung dafür dürfte in dem Umstand liegen, daß Bonn für den allgemeinen Publikumsverkehr ausgesprochen schwer zugänglich ist. Für die Allgemeinheit ohnehin nur an sitzungsfreien Tagen des Bundestages zugänglich, erhalten Interessenten erst nach sicherheitspolitischer Überprüfung eine auf wenige Tage befristete Benutzungsgenehmigung (wobei eine erneute Sicherheitsüberprüfung bei jeder Verlängerung erforderlich ist).

III. Bei so verschiedenartigen Bibliotheken muß man selbstverständlich einzelne Informationen über Arbeits- und Organisationsaspekte sehr vorsichtig interpretieren. So kann beispielsweise die Anzahl von »Ausleih-« oder »Beratungsfällen« auf sehr unterschiedliche Einflußfaktoren zurückzuführen sein: Die Zahl der Ausleihfälle mag hoch sein, weil die Bestände bibliographisch vielfältig erschlossen sind; gleichzeitig kann die Zahl der Beratungsfälle relativ niedrig sein (weil die Benutzer sehr kompetent sind und selbständig mit den verschiedenen Katalogen arbeiten können) oder aber auch hoch (weil es sich um ein »allgemeines Publikum« handelt). Beratungsfälle können aber auch deswegen relativ häufig sein, weil weder Spezialisten noch das allgemeine Publikum, noch die Bibliothekare selbst mit den Katalogen gut