hatte sich bereits am 28. September in der einstimmig verabschiedeten Resolution 479 (Text: VN 5/1980 S.187) niedergeschlagen. Darin wurden Iran und Irak aufgefordert, ihre kriegerischen Auseinandersetzungen einzustellen und den Konflikt friedlich beizulegen. Beiden Staaten wurde zudem nahegelegt, auf alle Vermittlungsbemühungen einzugehen.

Der Konflikt zwischen den beiden islamischen Ländern schwelt seit langem. Bereits 1974 war der Sicherheitsrat in die Grenzstreitigkeiten eingeschaltet worden. Damals hatten sich die Delegierten auf irakischen Antrag mit den blutigen Zwischenfällen der vorangegangenen Monate befaßt. Ursache des Streits waren Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung des irakisch-iranischen Grenzvertrags von 1937. Die Vorschläge des Sicherheitsrats für eine friedliche Beilegung in seiner Entschließung 348 vom 28. Mai 1974 (Text: VN 3/1974 S.94) wurden schließlich von beiden Seiten akzeptiert.

II. Den noch laufenden Bemühungen der Vereinten Nationen war ein solcher Erfolg bisher nicht beschieden. Freilich haben sich inzwischen auch die Akzente des Konflikts verschoben. Während es bei den damaligen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ländern noch hauptsächlich um gewisse Abschnitte der gemeinsamen Grenze sowie die Nutzung des Grenzflusses Shatt-al-Arab ging, spielen heute grundsätzlichere Probleme eine Rolle. Sowohl Iran wie auch Irak werfen sich gegenseitig Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten vor. Hinzu kommen weltanschauliche Dimensionen. Vor allem die Teheraner Führung beruft sich in ihrer Argumentation immer wieder auf einen neuinterpretierten Islam, der sie zum Sprachrohr aller Unterdrückten mache, auch derer — so sieht sie es — im Irak.

Bereits vor Ausbruch des offenen Krieges im vergangenen September hatten beide Seiten ihre jeweiligen Standpunkte den Mitgliedern des Sicherheitsrats zur Kenntnis gebracht und auf mögliche Konfliktherde aufmerksam gemacht. In einem Telegramm vom 16. April 1980 wies der damalige iranische Außenminister Ghotbzadeh den UN-Generalsekretär darauf hin, daß in den vergangenen Wochen tausende von Iranern und Irakern iranischer Herkunft — später war von 40 000 Menschen die Rede — vom Nachbarland in den Iran ausgewiesen worden seien. Schon zuvor, mit Schreiben vom 2. April, hatte sich Iraks Außenminister Hammadi an Waldheim gewandt (UN-Doc.S/13918) und die Beendigung der »illegalen Besetzung« der drei im Golf an strategisch wichtiger Stelle gelegenen Inseln Großer Tunb, Kleiner Tunb und Abu Mussa durch die Iraner gefordert.

In darauffolgenden Schreiben an die vereinten Nationen äußerten sich beide Staaten zu den historischen Anrechten auf diese Inseln, die nach dem Abzug der Briten aus der Golfregion 1971 nach Auffassung Teherans »wieder« Teil des iranischen Staatsgebietes geworden waren. Der Irak berief sich auf eine Zugehörigkeit der Inseln zur ›arabischen Nation‹, beanspruchte sie aber nicht. Die Forderung auf »Rückgabe« stellten die Vereinigten Arabischen Emirate (S/14111).

III. Wichtiger noch als das Problem der Inselzugehörigkeit wurde jedoch die Frage der Einmischung in innere Angelegenheiten. Man beschuldigte sich gegenseitig, die Opposition im Nachbarland ermutigt und sogar militärisch unterstützt zu haben. Für die iranische Führung stand fest — wie Präsident Bani-Sadr in einem Brief an Generalsekretär Waldheim (S/14206) ausführte —, daß vom Irak aus die Unruhen in den Provinzen Khusistan und Kurdistan geschürt worden waren. Bagdad auf der anderen Seite warf dem Iran vor, die Bürger iranischer Herkunft im eigenen Land gegen die Staatsführung aufzuhetzen (S/14020).

Am 17. September kündigte Irak den Vertrag von Algier, in dem 1975 beide Staaten ihren Grenzzwist beigelegt hatten. Wenige Tage später, am 22. September, marschierten irakische Truppen im Iran ein; iranische Flughäfen wurden bombardiert. UNO-Generalsekretär Waldheim appellierte noch am gleichen Tag an die kriegführenden Parteien, ihre bewaffneten Aktionen einzustellen und miteinander ins Gespräch zu kommen — ein Appell, dem sich am folgenden Tage auch der Präsident des Sicherheitsrats anschloß (Text: VN 5/1980 S.187).

Auf Antrag von Mexiko und Norwegen trat der Sicherheitsrat am 26. September zusammen, um eine Lösung zu finden. Die zwei Tage später verabschiedete Aufforderung zur sofortigen Feuereinstellung in der bereits erwähnten Resolution 479 wurde vom Irak akzeptiert. Aus Teheran dagegen kam ein eindeutiges Nein (Brief von Staatspräsident Bani-Sadr an den Generalsekretär, S/14206).

In leidenschaftlichen Worten begründete am 17. Oktober der aus Teheran angereiste Ministerpräsident Rajai vor dem Sicherheitsrat die Haltung seiner Regierung. Vor der Einstellung der Kampfhandlungen — so argumentierte er — müsse der Aggressor erst die von ihm besetzten Gebiete wieder freigeben. Er müsse zerschlagen und bestraft werden. Schließlich sei der Irak in sein Land eingefallen und habe es verwüstet. Sechs Tage später, am 23. Oktober, forderte der iranische UNO-Vertreter Ardakani dann, der Sicherheitsrat müsse den Irak als Angreifer verurteilen und verlangen, daß er seine Truppen sofort von iranischem Territorium abziehe. Der Rat solle den Irak zudem auffordern, Schadensersatz an sein Land zu entrichten und außerdem die Behörden des Irak als Kriegsverbrecher brandmarken.

Dagegen warf der irakische Außenminister Hammadi im Sicherheitsrat am 15. Oktober dem Iran vor, den Versuch unternommen zu haben, seine Regierung zu stürzen. Subversion, Sabotage und Terrorismus seien von Teheran aus betrieben worden. Dies stelle einen Bruch der Vereinbarungen von Algier dar, die somit der Iran längst vor der offiziellen Aufkündigung durch sein Land verletzt habe.

IV. Weder ein neuerlicher Appell des Präsidenten des Sicherheitsrats am 5. November (Text s. S.37 dieser Ausgabe) noch die Bemühungen der Blockfreien oder der Islamischen Konferenz oder einzelner Staatsoberhäupter haben bisher zum gewünschten Erfolg geführt: An der iranisch-irakischen Grenze wird weiter gekämpft. Auch der Sonderbeauftragte Olof Palme, den Generalsekretär Waldheim im November in das Krisengebiet geschickt hatte, kehrte am 25. November unverrichteter Dinge aus Teheran und Bagdad zurück. Mitte Januar 1981 brach der ehemalige schwedische Ministerpräsident zu einer zweiten Mission auf, um im Krieg zwischen den beiden Staaten zu vermitteln; sie blieb freilich ebenso wie sein dritter, im Februar vor Ort unternommener Vermittlungsversuch ohne unmittelbaren Erfolg. Jk

35. Generalversammlung: Flüchtlingsinitiative der Bundesrepublik Deutschland — Konzeption des vorbeugenden Flüchtlingsschutzes (4)

I. Das Flüchtlingsproblem ist weltweit zu einer wachsenden Bedrohung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten und damit zu einem Weltordnungsproblem geworden. Hoffnungen auf einen allmählichen Abbau der Zahl von schätzungsweise 10 bis 12 Millionen Flüchtlingen haben sich bisher nicht erfüllt. Insbesondere in der Dritten Welt bedeuten ungelöste Flüchtlingsfragen eine Gefährdung der politischen und sozialen Stabilität sowie der wirtschaftlichen Entwicklung der betroffenen Staaten und ganzer Regionen.

Auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1980 nicht nur wie bisher mit den humanitären Aspekten der weltweiten Flüchtlingsfrage, sondern erstmalig auch mit der Problematik vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Flüchtlingsströme befaßt. Zum Tagesordnungspunkt 122 ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ verabschiedete die 35. Generalversammlung am 11. Dezember 1980 die Resolution 35/124, nachdem ein entsprechender Resolutionsentwurf, der von der Bundesrepublik Deutschland und weiteren 24 Staaten des Westens und der Dritten Welt eingebracht worden war, am 5. Dezember 1980 nach teilweise turbulenten Auseinandersetzungen den Politischen Sonderausschuß passiert hatte. Mit einer überwältigenden Mehrheit von 105 Ja-Stimmen wurde die Resolution 35/124 bei 16 Gegenstimmen vorwiegend von Staaten des Ostblocks und 14 Enthaltungen von der Generalversammlung angenommen.

II. Materiell enthält die Resolution 35/124 folgende wesentliche Elemente:

— Grundsätzliche Bestätigung des Rechts und der Pflicht der Generalversammlung, das weltweite Flüchtlingsproblem nicht nur unter humanitären und sozialen Gesichtspunkten, sondern auch unter dem Aspekt der Prävention zu untersuchen (Präambel);
— Bekräftigung des Rechts auf Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimatländer (Präambel);
— Feststellung, daß die Folgen von Massenflüchtlingsströmen über individuelles menschliches Leid hinaus in schweren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Belastungen der gesamten Staatengemeinschaft, insbesondere der Entwicklungsländer, liegen (Präambel);
— Feststellung, daß Massenflüchtlingsströme nicht nur die innere Ordnung und Stabilität von Aufnahmestaaten, sondern auch die Stabilität ganzer Regionen und damit Weltfrieden und internationale Sicherheit gefährden können (Präambel);
— Verurteilung von Unterdrückungs- und Rassisten-Regimen sowie Aggressionsakten, Fremdherrschaft und ausländischer Besetzung als Hauptursachen für

Massenflüchtlingsströme (Ziffer 1 des operativen Teils).

Prozedural trifft die Resolution zur weiteren Behandlung der Flüchtlingsproblematik durch die Generalversammlung folgende Entscheidungen:

— Einladung an die UN-Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär Stellungnahmen und Vorschläge zur Flüchtlingsproblematik zu übermitteln, der darüber der 36. Generalversammlung Bericht erstatten soll (Ziffern 2 und 3 des operativen Teils);

— Aufnahme des Tagesordnungspunkts ›Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme‹ in die vorläufige Tagesordnung der 36. Generalversammlung (Ziffer 4 des operativen Teils).

III. Die Bundesrepublik Deutschland hat die wesentlichen Grundlinien ihrer Initiative mehrfach in der 35. Generalversammlung dargelegt (vgl. UN-Docs.A/35/PV.8, A/35/242, A/SPC/35/SR.43): Ihr theoretischer Ansatz liegt in der Erkenntnis, daß eine Effektivierung des Flüchtlingsschutzes die Vorverlagerung des Aktionsradius der Vereinten Nationen aus dem kurativen in den präventiven Bereich erfordert. Diese Konzeption impliziert die These, daß die Vereinten Nationen strukturell in der Lage sind, das dazu notwendige Instrumentarium einzusetzen bzw. zu entwickeln, mit dem zukünftig auf die Ursachen für die Entstehung von Flüchtlingsströmen eingewirkt werden kann. Nach den Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland ist diese theoretische Zielsetzung durch folgende Maßnahmen in die Praxis umsetzbar: *materiell* durch die Entwicklung allgemeiner Richtlinien für das Staatenverhalten in flüchtlingsrelevanten Situationen; *institutionell* durch praktische vorbeugende Maßnahmen, insbesondere die Bildung eines ständigen Gremiums der Generalversammlung als zentrale Instanz auf dem Gebiet des vorbeugenden Flüchtlingsschutzes; *prozedural* durch die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses der Generalversammlung zur Erarbeitung von Richtlinien und praktischen vorbeugenden Maßnahmen.

Sowohl konzeptionell als auch institutionell hat die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Flüchtlingsinitiative Neuland betreten: Konzeptionell haben sich die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um die Lösung des Weltflüchtlingsproblems bislang auf die humanitäre Aufgabe beschränkt, die Folgen von Flucht oder Vertreibung für die betroffenen Menschen zu lindern. Präventive Maßnahmen zur Identifizierung und Beseitigung der Ursachen für die Entstehung von Massenflüchtlingsströmen blieben hingegen ausgeklammert. Institutionell haben die negativen Erfahrungen insbesondere der beiden Genfer Flüchtlingskonferenzen im Juli 1979 und im Mai 1980 (vgl. VN 4/1979 S.144f. bzw. 4/1980 S.141) in aller Deutlichkeit bewiesen, daß die Vereinten Nationen de facto noch über keine strukturelle Basis für einen effektiven präventiven Flüchtlingsschutz verfügen.

IV. Das Abstimmungsergebnis zur Resolution 35/124 reflektiert in der Frage der Etablierung eines präventiven Flüchtlingsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen eine weitgehende Solidarisierung des Westens mit der Dritten Welt bei gleichzeitiger Isolierung der Sowjetunion auf den Kernbestand ihrer Klientel. Das eindrucksvolle positive Votum von 105 Staaten zur Flüchtlingsresolution kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß nicht nur pro-sowjetische Länder, sondern auch eine Reihe der Staaten, die der Flüchtlingsinitiative grundsätzlich positiv gegenüberstehen, erhebliche materielle und prozedurale Einwände gegen die präventive Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland haben (vgl. im einzelnen UN-Doc.A/SPC/35/SR.43—49). Während der Ostblock jedoch durch sein negatives Votum zur Resolution 35/124 seine grundsätzliche Ablehnung der Etablierung eines präventiven Flüchtlingsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen dokumentiert hat, konzentrieren sich die Bedenken anderer Staaten auf Einzelaspekte der Gesamtkonzeption sowie auf die vorgeschlagene prozedurale Behandlung der von der Bundesrepublik Deutschland kurzfristig lancierten Flüchtlingsinitiative. Die kategorische Weigerung der Sowjetunion, die von der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagene präventive Flüchtlingsstrategie der Vereinten Nationen mitzutragen, resultiert aus der grundsätzlichen Ablehnung eines zentralen UN-Gremiums für den präventiven Flüchtlingsschutz. Nach Auffassung der Sowjetunion bedeutet die Schaffung einer solchen »supranationalen Institution« einmal eine Kompetenzanmaßung der Generalversammlung insbesondere im Verhältnis zum Sicherheitsrat, zum anderen bewertet sie diese Institution als Versuch, unzulässigerweise in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzugreifen (vgl. UN-Doc.A/SPC/35/SR.44, Ziffern 34—38). Die Debatte im Politischen Sonderausschuß der Generalversammlung hat gezeigt, daß sich die Bedenken von Staaten des Westens und der Dritten Welt ebenfalls auf die Errichtung einer zentralen UN-Institution sowie auf die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses der Generalversammlung zur Erarbeitung von Richtlinien für das Staatenverhalten sowie praktischen vorbeugenden Maßnahmen konzentrieren. Diese Vorbehalte sind jedoch nicht Ausdruck einer grundsätzlichen Ablehnung der präventiven Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland, sondern beruhen vielmehr darauf, daß ihre materiellen Elemente bislang noch nicht ausreichend präzisiert worden sind. Um eine breite Zustimmung zur Resolution 35/124 zu erreichen, mußte die Bundesrepublik Deutschland daher in der 35. Generalversammlung von ihren Maximalpositionen abrücken und zunächst insbesondere auf die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Erarbeitung von Richtlinien für das Staatenverhalten und praktischen vorbeugenden Maßnahmen sowie auf die Festschreibung der materiellen Elemente ihrer präventiven Flüchtlingskonzeption weitgehend verzichten. Die Resolution 35/124 erscheint daher insoweit kopflastig, als ihr operativer Teil mit Ausnahme der Verurteilung bestimmter Ursachen für die Entstehung von Flüchtlingsströmen ausschließlich prozeduraler Natur ist. Die materielle Begründung für die Notwendigkeit der Etablierung eines präventiven Flüchtlingsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen hat hingegen lediglich in der Präambel ansatzweise Eingang gefunden.

V. Die Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Etablierung eines präventiven Flüchtlingsschutzes im UN-System werfen in der Tat eine Reihe politischer und völkerrechtlicher Probleme auf, die sich auf zwei Kernbereiche reduzieren lassen:

- Es könnte argumentiert werden, daß die satzungssystematische Einordnung des Bereiches ›Präventiver Flüchtlingsschutz‹ insbesondere im Verhältnis zum Aktionsradius des Sicherheitsrats noch einer eindeutigen Klärung bedarf. Als Sonderproblematik auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen fallen Ursachen und Wirkungen grenzüberschreitender Flüchtlingsströme zwar einerseits unter den Aspekt der Aufrechterhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, andererseits jedoch auch in den Bereich des Menschenrechtsschutzes. Von der sachlichen Standortbestimmung im Charta-System hängt es ab, wie das Kompetenzverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung im Bereich des präventiven Flüchtlingsschutzes zu beurteilen ist.
- Weiterhin könnte die Frage gestellt werden, ob die von der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagenen Richtlinien für das Staatenverhalten sowie die praktischen vorbeugenden Maßnahmen überhaupt taugliche Mittel sind, mit denen auf die Ursachen für die Entstehung von Flüchtlingsströmen eingewirkt werden kann. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß Richtlinien und praktische vorbeugende Maßnahmen Anlaß zu Zweifeln an ihrer Rechtmäßigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten geben könnten. Berücksichtigt man, daß — neben höherer Gewalt — die Hauptursachen für die Entstehung von Flüchtlingsströmen in zwischenstaatlicher (militärischer) sowie innerstaatlicher (struktureller und physischer) Gewaltanwendung liegen und die Generalversammlung grundsätzlich keine verbindlichen Entscheidungskompetenzen ausüben kann, so ist bereits im derzeitigen Stadium der Diskussion absehbar, daß sowohl Richtlinien für das Staatenverhalten als auch praktische vorbeugende Maßnahmen keinen rechtlich bindenden Charakter, sondern lediglich einen politisch-moralischen Aussagewert besitzen können.

Die Etablierung eines effektiven präventiven Flüchtlingsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen wird entscheidend davon abhängen, ob diese offenen Kernfragen gelöst werden können und ob bei der internationalen Staatengemeinschaft der politische Wille vorhanden ist, den Vereinten Nationen im Bereich der Flüchtlingsprävention eine zentrale Rolle zuzuweisen. Bö

UN-Friedenstruppen: Veränderungen im Kommando in Nahost und auf Zypern (5)

Änderungen an der Spitze der friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen, die in der zweiten Februarhälfte bzw. zum 1. März 1981 in Kraft treten, gab UN-Generalsekretär Kurt Waldheim am Jahresende bekannt:

Generalmajor Günther Greindl (Österreich), bisher Kommandant der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) auf den Golanhöhen, übernimmt das Kommando der Friedenssi-