

ANALYSEN UND BERICHTE

Kodifikationsinitiativen der Bundesrepublik Deutschland im UN-System*

Von *Rainer Lagoni*

Einleitung

Eine Bilanz der während ihrer zehnjährigen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen von der Bundesrepublik unternommenen Kodifikationsinitiativen muß zunächst einmal diese Initiativen darstellen. In den Vereinten Nationen selbst waren es insgesamt 4, nämlich die 1976 begonnene und inzwischen erfolgreich abgeschlossene Initiative zur Schaffung eines Geiselnahme-Übereinkommens sowie, offenbar ermutigt durch den sich abzeichnenden Erfolg, drei im Jahre 1980 eingebrochene, bisher aber noch unabgeschlossene Initiativen über vertrauensbildende Maßnahmen, die Vermeidung neuer Flüchtlingsströme und die Abschaffung der Todesstrafe.

Unberücksichtigt bleibt in dieser Bilanz die vielfältige und erfolgreiche Mitarbeit der Bundesrepublik in den verschiedenen Sonderorganisationen, denen sie in den meisten Fällen bekanntlich schon länger angehört als den Vereinten Nationen. Ferner werden informelle Anregungen, wie etwa der vom Bundesaußenminister während einer Generaldebatte gemachte Vorschlag eines weltweiten Menschenrechts-Gerichtshofs, nicht berücksichtigt, weil ihnen keine prozeduralen Schritte folgten. Schließlich scheiden auch einzelne deutsche Vorschläge aus, die in einem größeren Verfahrenszusammenhang in den Vereinten Nationen zu einem Besluß oder zur Annahme einer Resolution geführt haben, obwohl gerade sie einen wichtigen Aspekt der laufenden Mitarbeit im UN-System bilden. So führte beispielsweise im Zusammenhang mit den anhaltenden Bemühungen um die Frage der VN-Friedenstruppen ein deutscher Vorschlag in der 33. Generalversammlung zur Annahme einer Resolution, deren Ziel es war, die Tätigkeit der Friedenstruppen auf bessere rechtliche Grundlagen zu stellen.¹

* Vortrag gehalten auf einer Tagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum Thema »10 Jahre Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen« am 22. September 1983 in Bonn.

1 Vgl. A/RES/33/114 vom 18. Dezember 1978, angenommen mit 106 gegen 11 Stimmen bei 19 Enthaltungen; dazu *Rüdiger Freiherr von Wechmar*, Die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen. Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung, VN 1979, S. 113; *ders.*, Friedenserhaltende Maßnahmen – eine Herausforderung an die Bundesrepublik Deutschland, VN 1982, S. 10.

Eine Bilanz der bundesdeutschen Kodifikationsinitiativen, die mehr sein will als ein allgemeiner Bericht² – ich möchte hier klarstellend anmerken, daß derartige Berichte der Verantwortlichen auch im Bereich der Außenpolitik für die Öffentlichkeit in einer Demokratie wichtig sind – muß auch die Kriterien nennen, unter denen sie die einzelnen Initiativen betrachtet. Dies sind Umstände und Ziel der Initiative, die Situation in den Vereinten Nationen, das gewählte Verfahren und das Ergebnis bzw. ihr gegenwärtiger Entwicklungsstand. Diese Kriterien sollen als Grundlage für einige, die Darstellung der 4 Initiativen abschließende Anmerkungen dienen, in denen auf einige allgemeine Aspekte des Themas »bundesdeutsche Kodifikationsinitiativen« eingegangen wird, ohne daß ich damit den Anspruch einer umfassenden politikwissenschaftlichen Analyse dieses Themas erheben wollte.

Die Kodifikationsinitiativen

1. Geiselnahme-Übereinkommen

Die erste und bisher bedeutendste Kodifikationsinitiative der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen führte zur Annahme des Internationalen Übereinkommens gegen Geiselnahme durch die Generalversammlung.³ Das am 18. Dezember 1979 zur Unterzeichnung ausgelegte Übereinkommen trat am 3. Juni 1983 für die Bundesrepublik und 22 weitere Staaten in Kraft.⁴

Eine rückblickende Bewertung muß mit der Feststellung beginnen, daß einige äußerst günstige Voraussetzungen für den Erfolg dieser Initiative vorgelegen haben. In der ersten Hälfte der 70er Jahre war die allgemeine Unzulänglichkeit des Schutzes gegen eine grenzüberschreitende Geiselnahme für die Weltöffentlichkeit mehrfach auf spektakuläre Weise zutage getreten: 1972 bei dem Anschlag auf israelische Sportler in München; 1975 durch die Entführung einiger Minister von der Wiener OPEC-Konferenz; ferner bei zahlreichen Flugzeugentführungen, von denen auch die Bundesrepublik mehrfach betroffen war.

Rechtlich stellte sich das Problem der Geiselnahme als eine verhältnismäßig kleine, genau definierbare Lücke des Friedensvölkerrechts dar, während für das Recht der bewaffneten Konflikte im Genfer humanitären Recht ein Geiselnahmeverbot enthalten war. Ein betroffener Staat, d. h. also der Heimatstaat der Geiseln oder des entführten Flugzeugs bzw. der Staat, in dem die Straftat begangen worden war, konnte von einem Fluchtländer nur dann die Bestrafung eines Geiselnehmers verlangen, wenn dieses eine

2 Vgl. dazu auch *Jürgen W. Möllemann*, Deutsche Initiativen in der Generalversammlung, Das Parlament, Nr. 36 vom 10. September 1983, S. 11.

3 UN Doc. Res/A/34/146 vom 17. Dezember 1979, durch allgemeine Übereinstimmung angenommen. Deutscher Text VN 1980, S. 106.

4 Amtl. Text BGBl. 1980 II, S. 1362. Vermerk über das Inkrafttreten BGBl. 1983 II, S. 461.

derartige Auslandstat überhaupt unter Strafe stellte. Die Auslieferung der Täter konnte überdies gewöhnlich nur auf der Grundlage eines Auslieferungsvertrages verlangt werden. Eine Regelung, die das Fluchtland zur Bestrafung oder Auslieferung der Geiselnehmer verpflichtete, konnte diese Lücke verhältnismäßig einfach schließen.

Die sachliche Begrenztheit der Kodifikationsinitiative ließ die Einberufung einer aufwendigen diplomatischen Konferenz zur Schaffung einer Geiselnahmekonvention überflüssig, hinsichtlich der hohen Kosten derartiger Konferenzen unökonomisch und im Hinblick auf die zu erwartende Beteiligung möglicherweise sogar kontraproduktiv erscheinen. Die Geiselnahmeinitiative der Bundesrepublik war also für ein UN-internes Kodifikationsverfahren prädestiniert. Dementsprechend strebte die Bundesrepublik mit dem »German item«, wie ihre Initiative zunächst in den Vereinten Nationen genannt wurde, von Anfang an die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses durch den 6. Hauptausschuß an, denn eine Überweisung der Angelegenheit an die Völkerrechtskommission hätte sie ihres Einflusses auf das weitere Verfahren beraubt.

Um dieses erste prozedurale Ziel zu erreichen, mußte die Bundesrepublik ihre Geiselnahme-Initiative verfahrensmäßig zunächst von der vergeblichen Terrorismus-Debatte der Vereinten Nationen absetzen.⁵ Auf Anregung des Generalsekretärs hatte die 27. Generalversammlung nach den Ereignissen der Münchener Olympischen Sommerspiele 1972 den Tagesordnungspunkt »Internationaler Terrorismus« aufgenommen und einem Ad-hoc-Ausschuß das Mandat zum Entwurf eines Anti-Terrorismus-Übereinkommens übertragen.⁶ Anstatt den Entwurf zu erarbeiten, hatte sich dieser aber vor allem infolge der Obstruktion einiger arabischer Staaten in fruchtbaren Debatten über die Ursachen des Terrorismus verzettelt.

Auch gegen die Geiselnahme-Initiative war in erster Linie arabischer Widerstand zu erwarten. Es wird berichtet,⁷ vor allem Frankreich und die Niederlande hätten im Hinblick auf mögliche Reaktionen der arabischen Staaten dem Vorhaben anfänglich ablehnend gegenübergestanden, so daß die ursprünglich als gemeinsamer Vorschlag der neun EG-Staaten geplante Initiative von der Bundesrepublik nach umfangreichen diplomatischen Sondierungsgesprächen mit verschiedenen Staatengruppen am Beginn der 31. Generalversammlung im September 1976 allein unternommen wurde. Daß die Befürchtungen nicht ganz unbegründet waren, zeigte sich alsbald in einem libyschen Vorschlag im 6. Hauptausschuß, das zukünftige Übereinkommen auf »unschuldige« Geiseln zu beschränken und jeden Hinweis auf den Grundsatz der Auslieferung oder Bestrafung in der den Ad-hoc-Ausschuß konstituierenden Resolution zu streichen. Nach längeren Verhandlungen gelang es, das gefährliche Wörtchen »unschuldig« zu vermeiden, welches Geiselnahmen der Befreiungsbewegungen aus dem Anwendungsbereich des

5 Zur ersten Phase der Initiative siehe *Rainer Lagoni*, Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus, EA 1977, S. 171, 177 f.; *Peter W. Fischer*, Die Geiselnahme-Initiative der Bundesrepublik Deutschland. Werdegang einer Resolution, VN 1977, S. 37–40.

6 Vgl. dazu *Lagoni*, Anm. 5.

7 *Beate Lindemann*, EG-Staaten und Vereinte Nationen. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen, München, Wien 1978, S. 140.

Übereinkommens ausgeklammert und Geiseln aus gewissen, nach der UN-Mehrheitsauffassung »kolonialistischen, rassistischen und zionistischen« Staaten schutzlos gestellt hätte.

Prozedural wurde die Geiselnahme-Initiative von Bundesaußenminister Genscher während der Generaldebatte der 31. Generalversammlung angekündigt. Der zusätzliche Tagesordnungspunkt »Entwurf eines internationalen Übereinkommens gegen die Geiselnahme« wurde auf Antrag des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik im September 1976 vom Allgemeinen Ausschuß einstimmig als »dringende und wichtige Angelegenheit« anerkannt und vom Plenum dem 6. Hauptausschuß zugewiesen.⁸ Dieser nahm im Dezember 1976 einen von 38 Staaten unterzeichneten Resolutionsentwurf zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses für den Entwurf eines Übereinkommens gegen Geiselnahme ohne Abstimmung an, der am 15. Dezember 1976 als Res. 31/103 auch von der Generalversammlung gebilligt wurde.⁹

Der Ad-hoc-Ausschuß aus 35 Staaten¹⁰ tagte zunächst im August 1977 in New York und danach in zwei weiteren Sessionen 1978 und 1979 in Genf.¹¹ Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wurden eingeladen, Anregungen zu geben und Vorschläge zu machen. Während seiner zweiten und dritten Sitzungsperiode tagte der Ausschuß in je einer Arbeitsgruppe für schwierige und für unproblematische Fragen. Als schwierig galten Fragen

- a) des Geltungsbereichs und der Anwendung auf nationale Befreiungsbewegungen,
- b) der Geiselnahmedefinition,
- c) der Auslieferung und des Asyls, und
- d) der Beachtung der Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit der Staaten im Hinblick auf die Freilassung der Geiseln.

Nach 35 Sitzungen konnte der Ad-hoc-Ausschuß am 16. Februar 1979 seine Arbeit mit einem abschließenden Entwurf beenden. Dieser wurde von der 34. Generalversammlung

8 Vgl. dazu Bundesaußenminister *Genschers* Rede vor der 31. Generalversammlung in VN 1976, S. 129, 131 f. und *Fischer*, Anm. 5, S. 38 f. Deutscher Antrag um Aufnahme in TagesO: UN Doc. A/31/242 vom 28. Sept. 1976.

9 Unterzeichnet wurde der von der Bundesrepublik eingebrachte Resolutionsentwurf von Österreich, Barbados, Belgien, Bolivien, Kanada, Zentralafrikanische Republik, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, El Salvador, Frankreich, Griechenland, Grenada, Iran, Irland, Italien, Japan, Liberia, Luxemburg, Nepal, Niederlande, Nicaragua, Norwegen, den Philippinen, Portugal, Singapur, Suriname, Schweden, Türkei, Vereiniges Königreich, Vereinigte Staaten, Venezuela; später schlossen sich Australien, Finnland und der Senegal an; UN Doc. 1/31/430 vom 14. Dezember 1976. Keine Unterstützung fand die Initiative anfänglich also im arabischen Lager (Ausnahme: Iran) und bei den osteuropäischen Staaten.

10 Algerien, Barbados, Bulgarien (seit 1979), Bjelorußland, Kanada, Chile, Demokratischer Jemen, Dänemark, Ägypten, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Guinea, Iran, Italien, Japan, Jordanien, Kenia, Lesotho, Libyen, Mexiko, Niederlande, Nicaragua, Nigeria, Philippinen, Polen, Somalia, Suriname, Schweden, Syrien, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich, Tansania, Vereinigte Staaten, Venezuela, Jugoslawien. Der Ausschuß wurde am 28. Juni 1977 eingesetzt, UN Doc. A/31/479.

11 Vgl. die 3 Berichte des Ad-hoc-Ausschusses: Report of the Ad Hoc Committee on the Drafting of an International Convention Against the Taking of Hostages, General Assembly, Official Records: Thirty-Second Session, Supplement No. 39 (A/32/39); New York, 1977; Thirty-Third Session, Supplement No. 39 (A/33/39), New York, 1978; Thirty-Fourth Session, Supplement No. 39 (A/34/39), New York, 1979.

behandelt, am 17. Dezember 1979 als Anhang zu Resolution 34/146 durch allgemeine Übereinstimmung angenommen¹² und zur Unterzeichnung und Ratifikation bzw. zum Beitritt aufgelegt.

Das Geiselnahme-Übereinkommen findet zwischen den Vertragsstaaten auf jede internationale Geiselnahme Anwendung, sofern das Geiselnahmeverbot des Genfer humanitären Rechts nicht anzuwenden ist.¹³ International ist eine Geiselnahme dann (Art. 15), wenn sie nicht nur innerhalb eines einzigen Staates begangen worden ist oder an der Ausländer als Täter oder Geiseln beteiligt sind. Auch dann, wenn der Verdächtige im Ausland ergriffen wird, liegt eine internationale Geiselnahme vor.

Inhaltlich beruht das Übereinkommen auf dem Grundsatz »aut dedere aut iudicare« (Präambel u. Art. 8). Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet (Art. 5):

Erstens Geiselnahmen mit einer Strafe zu bedrohen, welche die Schwere der Tat berücksichtigt (Art. 2), d. h. also sein nationales Strafrecht, soweit erforderlich, im Hinblick auf den Geiselnahmetatbestand weiterzuentwickeln.

Zweitens seine Gerichtsbarkeit auf alle in seinem Territorium oder an Bord eines bei ihm registrierten Schiffes oder Luftfahrzeugs oder von einem seiner Staatsangehörigen begangenen, gegen diesen Staat selbst gerichteten Geiselnahmen auszudehnen.

Ferner kann er seine Jurisdiktion auf Fälle ausdehnen, in denen seine Staatsangehörigen zur Geisel genommen worden sind. Schließlich soll er seine Gerichtsbarkeit auch für den Fall begründen, daß der Verdächtige sich in seinem Hoheitsgebiet befindet, wenn er es nicht vorzieht, ihn auszuliefern. Die genannten völkerrechtlichen Pflichten zur Schaffung einschlägiger Straftatbestände und zur Begründung einer entsprechenden (Straf-)Gerichtsbarkeit sollen international ein lückenloses strafrechtliches Netz gegen die Geiselnahme ergeben. Dies setzt allerdings voraus, daß alle Staaten dem Übereinkommen beitreten.

Als Alternative zur Bestrafung des Geiselnehmers besteht die Möglichkeit seiner Auslieferung an einen darum ersuchenden Staat. Lehnt der ersuchte Staat die Auslieferung ab, etwa weil – wie im Falle des Art. 16 GG – seine Verfassung die Auslieferung von eigenen Staatsangehörigen verbietet (Art. 10 Abs. 2 Satz 2), oder weil er dem Täter etwa aufgrund eines der in Lateinamerika verbreiteten Asylverträge Asyl gewährt (Art. 15), so muß er ihn wegen der Geiselnahme bestrafen (Art. 8 I). Im übrigen findet die Auslieferung nach völkerrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Spezialität auf der Grundlage bestehender Auslieferungsverträge statt, denen das Geiselnahme-Übereinkommen bei abweichenden Regelungen allerdings vorgeht (Art. 9 II u. 10 I). Fehlt ein bilaterales Auslieferungsabkommen kann das Geiselnahme-Übereinkommen selbst von dem ersuchten Staat als Auslieferungsvertrag angesehen werden (Art. 10 II).

Für das politische Hauptproblem der Geiselnahme-Initiative, nämlich die Anwendung

12 Dt. Text in VN 1980, 106.

13 Eine inhaltliche Analyse gibt *Hans G. Kausch*, Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme. Erfolg einer deutschen Initiative, VN 1980, S. 77–83.

des Übereinkommens auf Befreiungsorganisationen, hat der Ad-hoc-Ausschuß einen Kompromiß gefunden.¹⁴ Nach Art. 12 findet das Geiselnahme-Übereinkommen keine Anwendung auf eine Geiselnahme, die den Genfer Übereinkommen von 1949 zum Schutz von Kriegsopfern sowie den Zusatzprotokollen von 1977 zu jenen Abkommen unterliegt. Da auch das Genfer Recht¹⁵ die Geiselnahme verbietet, die Vertragsstaaten zur Bestrafung der Geiselnahme verpflichtet und die Möglichkeit der Auslieferung kennt, steht die materielle Regelung des Geiselnahmeverbots unter dem Genfer Recht nicht hinter jener des Geiselnahme-Übereinkommens zurück. Fortan gewährleisten das Genfer humanitäre Völkerrecht und das Übereinkommen von 1979 sich gegenseitig ergänzend einen lückenlosen Völkerrechtsschutz gegen die Geiselnahme innerhalb und außerhalb von bewaffneten Konflikten.

Der politische Preis, den die westlichen Staaten für dieses Ergebnis zahlen mußten, war eine erneute Anerkennung des in den Vereinten Nationen vorherrschenden Begriffs der Freiheitsbewegungen in Art. 12 des Geiselnahme-Übereinkommens. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 1 Abs. 4 des 1. Genfer Zusatzprotokolls von 1977 wiederholt Art. 12 die dort verwendete Formel und schließt die Anwendung des Übereinkommens auf bewaffnete Konflikte aus,

»in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist«.

Diese Klausel war in die erwähnte Bestimmung des 1. Zusatzprotokolls aufgenommen worden, um der humanitären Zielsetzung des Genfer Rechts entsprechend einen möglichst großen Anwendungsbereich des Protokolls zu erreichen.¹⁶ Im Falle des Geiselnahme-Übereinkommens mußten die westlichen Staaten in Art. 12 die Kröte der impliziten Anerkennung der Freiheitsbewegungen schlucken, um überhaupt ein Übereinkommen zu erhalten.

14 Ausführlich dazu *Wil D. Verwey*, The International Hostages Convention and the National Liberation Movements, *American Journal of International Law* 75 (1981), 69 ff.; vgl. ferner *Kausch*, Anm. 13, S. 78 f.

15 Ein Verbot der Geiselnahme enthalten Art. 3 der Genfer Abkommen von 1949 und Art. 34 des IV. Genfer Abkommens sowie Art. 75 Abs. 2 (c) Protokoll I und Art. 4 Abs. 2 (c) Protokoll II von 1977. Art. 146 und 147 des IV. Genfer Abkommens sehen eine Pflicht zur Bestrafung der Geiselnehmer vor. Nach Art. 88 Abs. 2 Protokoll I sollen die Vertragsparteien bei der Auslieferung zusammenarbeiten.

16 Nach Art. 96 Abs. 3 Protokoll I kann eine Freiheitsbewegung durch einseitige Erklärung an den Depositario die Genfer Konventionen und das erste Protokoll auf den bewaffneten Konflikt mit einem Vertragsstaat für anwendbar erklären, vgl. zu Einzelheiten die Kommentierung dieser Vorschrift von *Karl Josef Partsch*, in: *Michael Bothe, Karl Josef Partsch, Waldemar A. Gorf*, New Rules for Victims of Armed Conflicts, 1982, 552 ff.

Ein Blick auf die Ratifikationsliste,¹⁷ die von den arabischen und afrikanischen Staaten bisher nur Ägypten, Kenia, Lesotho und Mauritius nennt, macht deutlich, daß sich der Kompromiß des Art. 12 bisher noch nicht in eine weltweite Annahme des Übereinkommens ummünzen ließ. Aus der Gruppe der osteuropäischen Staaten, die der Geisennahme-Initiative von Anfang an mit Zurückhaltung begegnet sind, hat bisher kein Staat das Übereinkommen ratifiziert.

2. Vertrauensbildende Maßnahmen

Mit ihrer zweiten Initiative verschrieb sich die Bundesrepublik sehr weitsichtig den vertrauensbildenden Maßnahmen als einem Aspekt der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Als Leitidee konnten dieser Initiative die vertrauensbildenden Maßnahmen wie etwa die Manöverankündigung und der Austausch von Manöverbeobachtern dienen, wie sie in der Schlußakte der KSZE von 1975 auf der Grundlage der Freiwilligkeit vorgesehen und seither in der europäischen Praxis entwickelt worden sind.¹⁸ Allerdings sind die vertrauensbildenden Maßnahmen ein neues, noch verhältnismäßig unbestimmtes Völkerrechtskonzept. Auch lassen sich die europäischen Verhältnisse kaum auf andere Regionen übertragen. Deshalb waren weder schnelle Ergebnisse von der Initiative zu erwarten, noch konnte die Bundesrepublik sicher sein, ob sich das gewünschte Fernziel einer internationalen Konvention über vertrauensbildende Maßnahmen überhaupt würde realisieren lassen.

Das Konzept der vertrauensbildenden Maßnahmen wurde von der Bundesrepublik und anderen westlichen Staaten im Sommer 1978 zunächst auf der 1. Sondergeneralversammlung über Abrüstung eingeführt, in deren Schlußdokument¹⁹ es Eingang fand. Die anschließende 33. Generalversammlung beschloß im gleichen Jahr in einer von der Bundesrepublik initiierten Resolution, den Tagesordnungspunkt »Vertrauensbildende Maßnahmen« auf die Tagesordnung der 34. Generalversammlung zu setzen,²⁰ die wiederum eine in ausgewogener geographischer Verteilung besetzte Gruppe aus 15 Regierungssachverständigen mit der Ausarbeitung einer Studie über vertrauensbildende Maßnahmen beauftragte.²¹ Der unter deutschem Vorsitz entstandene Expertenbericht

17 Stand 15. Juli 1983: Ägypten, Bahamas, Barbados, Bhutan, Chile, El Salvador, Finnland, Guatemala, Honduras, Island, Kenia, Republik Korea, Lesotho, Mauritius, Norwegen, Panama, Philippinen, Schweden, Suriname, Trinidad und Tobago, Vereinigtes Königreich, vgl. BGBl. 1983 II, S. 461.

18 Vgl. das »Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung« in der Schlußakte. Dazu auch *Klaus J. Citron, Reinhard W. Ehni*, Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen. Ursprung – Erste Verwirklichung – Perspektiven, VN 1979, S. 6 ff. *Hans-Joachim Schütz*, Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin 1984, passim.

19 UN Doc. S-10/2, 30 June 1978, para. 93. General Assembly, Official Records: Tenth Special Session, Supplement No 4 (A/S-10/4), New York 1978. Zu allen Einzelheiten vgl. *Citron/Ehni*, Anm. 18, S. 9.

20 A/Res. 33/91 B vom 16. Dezember 1978, deutsch in VN 1979, S. 34. Angenommen mit 132 Stimmen bei 2 Gegenstimmen (Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate). Mitunterzeichner waren 20 Staaten aus allen Regionen.

21 A/Res. 34/87 B vom 11. Dezember 1979, deutsch in VN 1980, S. 105.

vom August 1981²² stellte u. a. fest, das Völkerrecht enthalte bisher noch keine bestimmten Regeln für vertrauensbildende Maßnahmen.²³ Diese könnten im Vertragswege bzw. einseitig, aber auch auf der Ebene rechtsunverbindlicher, politischer Verpflichtungen geschaffen werden. Langfristig empfiehlt es sich jedoch, die Vertrauensbildenden Maßnahmen auf verbindliche Vereinbarungen zu stützen.²⁴ Auf der Grundlage der Studie nahm die 36. Generalversammlung eine wiederum von der Bundesrepublik vorgeschlagene Resolution an, die alle Staaten anregt, die Möglichkeit der Einführung vertrauensbildender Maßnahmen in ihrer Region zu prüfen.²⁵ Allerdings werden auch Anstrengungen zur Erweiterung der vertrauensbildenden Maßnahmen über den militärischen Bereich auf nicht-militärische Aspekte empfohlen, was sich nur allzuleicht zu einer uferlosen Diskussion über die Rolle des Vertrauens im Nord-Süd- bzw. Ost-West-Verhältnis ausweiten könnte.

Um die Entwicklung in überschaubare Bahnen zu lenken, schlug die Bundesrepublik 1982 auf der 2. Sondergeneralversammlung über Abrüstung, der die Expertenstudie zur weiteren Behandlung vorgelegen hat, die Schaffung eines Verhaltenskodex für vertrauensbildende Maßnahmen vor.²⁶ Als ein für diese Aufgabe geeignetes UN-Gremium bestimmte die 37. Generalversammlung im Dezember 1982²⁷ die für alle UN-Mitglieder offene Abrüstungskommission.²⁸

Sie soll Richtlinien für geeignete Typen vertrauensbildender Maßnahmen und für ihre Anwendung auf globaler und regionaler Ebene erarbeiten. Der erste Zwischenbericht der Abrüstungskommission wurde im Sommer 1983 vorgelegt.²⁹ In ihm wird die wachsende Bedeutung der vertrauensbildenden Maßnahmen anerkannt. Allerdings hielten die meisten Delegierten eine genaue Definition derartiger Maßnahmen nicht für erforderlich, sondern wollten von Fall zu Fall funktional bestimmen, was vertrauensbildende Maßnahmen seien.

Die von der Abrüstungskommission zu entwerfenden Richtlinien für vertrauensbildende Maßnahmen sind begrifflich präziser als es der von der Bundesrepublik vorgesehene Verhaltenskodex wäre. Dieser würde nur Verhaltensprinzipien und Rahmenregeln ent-

22 UN Doc. A/36/474 of 6 October 1981. General and Complete Disarmament: Confidence – Building Measures. Der Expertengruppe gehörten Vertreter aus der Bundesrepublik Deutschland, Ecuador, Finnland, Ghana, Japan, Kanada, Österreich, Peru, Rumänien, Sowjetunion, Thailand, Tschechoslowakei, den Vereinigten Staaten, Zaire an.

23 Vgl. den Bericht, Anm. 22, Paragraph 93–98.

24 A.a.O., Paragraph 119; siehe auch Paragraph 114.

25 A/Res. 36/97 vom 9. Dezember 1981, deutsch VN 1982, S. 107.

26 Deutsches Arbeitspapier UN Doc. A/S-12/AC.1/38 vom 25. Juni 1982.

27 A/RES/37/100 D vom 13. Dezember 1982, im 1. Hauptausschuß von der Bundesrepublik und 35 Staaten eingebracht und ohne Abstimmung angenommen.

28 Die ursprünglich 1952 errichtete Abrüstungskommission hatte seit 1965 nicht mehr getagt, war 1978 nach der 1. Sondergeneralversammlung über Abrüstung aber wiederbelebt worden. Sie besteht aus 157 Mitgliedern (Abrüstungsausschuß nur 40 Mitglieder) und tagte vom 9. Mai bis 3. Juni 1983 in New York. Ihre »Erklärung der achtziger Jahre zur zweiten Abrüstungsdekade« nennt die vertrauensbildenden Maßnahmen in der Prioritätenliste ihres Aktionsprogrammes, siehe A/RES/35/46 vom 3. Dezember 1980, deutsch in VN 1981, S. 137 (139).

29 Vgl. UN Chronicle, Bd. XX (1983), Nr. 7, S. 18 f.

halten, die im Einzelfall ausgefüllt werden müßten. Allerdings sind Richtlinien unverbindlich, ein Verhaltenskodex könnte aber auch als Rahmenvertrag, also als ein rechtsverbindliches Instrument geschaffen werden. Im übrigen können sich Richtlinien und Verhaltenskodex sinnvoll ergänzen. Zunächst aber scheint der durch die Bundesrepublik ingang gesetzte Prozeß auf ein unverbindliches Instrument, etwa eine Deklaration mit anhängenden Richtlinien hinauszulaufen.

3. Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme

Große internationale Flüchtlingsströme werfen durch das ungeheure persönliche Leid für die Beteiligten zum einen humanitäre Probleme auf. Dementsprechend befaßte sich die Menschenrechtskommission seit 1980 aufgrund einer kanadischen Initiative mit der Menschenrechtsproblematik von Massenfluchtbewegungen.³⁰ Zum anderen können Flüchtlingsströme aber vor allem für Entwicklungsländer mit begrenzten Ressourcen ökonomisch und sozial verheerend wirken und nicht nur die innere Ordnung des Aufnahmelandes sondern die Stabilität gesamter Regionen gefährden, so daß es zu einer Bedrohung des Weltfriedens kommen kann. Diese ordnungs- und sicherheitspolitischen Aspekte liegen einer ebenfalls 1980 von der Bundesrepublik im Politischen Sonderausschuß unternommenen Initiative für die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme³¹ zugrunde. Sie sind dementsprechend in der Präambel der ersten dazu angenommenen Resolution 35/124³² der Generalversammlung erwähnt. Die von 24 Staaten aller Regionen mit Ausnahme des Ostblocks und seiner Verbündeten unterstützte deutsche Initiative soll die bestehenden internationalen Vereinbarungen (insbesondere die Flüchtlingskonvention von 1951 mit Zusatzprotokoll von 1967) und die mit Flüchtlingsfragen befaßten Institutionen (allen voran der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen) durch ein präventives Instrumentarium ergänzen. Denn wie sich gerade wieder auf den Genfer Flüchtlingskonferenzen vom Juli 1979 und April 1980 erwiesen hatte, ist das Problem der Flüchtlingsströme mit den herkömmlichen kurativen Maßnahmen nicht zu bewältigen.

Die Initiative der Bundesrepublik auf der 35. Generalversammlung zielte prozedural zunächst auf die Aufnahme eines entsprechenden Punktes in die Tagesordnung der 36. Generalversammlung, institutionell auf eine Einfügung präventiver Maßnahmen in das UN-System und materiell auf die Entwicklung eines entsprechenden Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit der Staaten bei der Verhütung der Flüchtlingsströme.³³ Neben internen Kompetenzproblemen der Vereinten Nationen und schwierigen Abgren-

30 Vgl. dazu Resolution 29 (XXXVII) der Menschenrechtskommission vom 11. März 1981.

31 Ausführlich zu diesem Thema *Siegwart Böhm*, Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme. Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen, VN 1982, S. 48.

32 A/RES/124 vom 11. Dezember 1980, deutsch in VN 1982, 72. Vgl. dazu auch den Bericht von *Böhm* in VN 1981, S. 24 unter Ziff. 35.

33 Vgl. die Diskussion im Politischen Sonderausschuß vom 24. November 1981, UN Doc. A/SPC/36/SR.40, S. 2 f.

zungsfragen zwischen internationalen und innerstaatlichen Angelegenheiten berührte sie vor allem die Empfindlichkeit solcher Staaten, von denen Flüchtlingsströme ausgehen. Dementsprechend konnte der Resolutionsentwurf ungeachtet seines weitgehend prozeduralen Inhalts nur gegen heftigen Widerstand der osteuropäischen Gruppe und ihrer Verbündeten den Politischen Sonderausschuß passieren. Von der Generalversammlung wurde er mit 105 Stimmen gegen 16 Stimmen bei 14 Enthaltungen angenommen.³⁴ Resolution 35/124 beschloß die Aufnahme des Punktes in die Tagesordnung der 36. Generalversammlung 1981, rief die Mitgliedstaaten zur Stellungnahme auf und ersuchte den Generalsekretär um einen Bericht. Materiell bestätigt sie das Recht der Vereinten Nationen zur Befassung mit der Sache sowie das Rückkehrrecht der Flüchtlinge in ihre Heimat und verurteilt die Hauptursachen für die internationalen Flüchtlingsströme. Wiederum auf Initiative der Bundesrepublik und diesmal sogar von 44 Staaten unterstützt nahm die folgende Generalversammlung Resolution 36/148 ohne formelle Abstimmung an.³⁵ Diese erwähnt erstmalig das Entschädigungsrecht der nicht zurückkehrenden Flüchtlinge und überträgt die Ausarbeitung geeigneter Empfehlungen für die internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme einem siebzehnköpfigen Gremium von Regierungssachverständigen. Dieses soll u. a. den Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission und deren Beratungen in ihre Betrachtungen einbeziehen. Die Bundesrepublik legte 1981 einen Richtlinienentwurf für das Staatenverhalten vor.³⁶ Die 37. Generalversammlung erweiterte 1982 das Expertengremium auf 24 ständige und ein routierendes Mitglied.³⁷ Mittlerweile tagte das Gremium in diesem Sommer in zwei Sitzungsperioden in New York und legte seinen ersten Zwischenbericht vor, mit dem sich die kommende 38. Generalversammlung befassen wird. Die internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung von Flüchtlingsströmen wird also weiterhin die Vereinten Nationen beschäftigen.

4. Abschaffung der Todesstrafe

Die neueste Initiative der Bundesrepublik ist ein weiterer Schritt in den allgemeinen Bestrebungen, die Diskussion über die Todesstrafe in den Vereinten Nationen nicht einschlafen zu lassen. Gemeinsames Fernziel dieser von einigen westeuropäischen und lateinamerikanischen Staaten getragenen Bestrebung ist die Abschaffung der Todes-

34 Gegenstimmen: Afghanistan, Angola, Bjelorusland, Bulgarien, DDR, Demokratischer Jemen, Kuba, Laos, Mongolei, Mosambik, Polen, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn, Vietnam. Enthaltungen: Äthiopien, Algerien, Benin, Burundi, Guinea, Guinea Bissau, Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Sao Tomé und Príncipe, Simbabwe, Tansania, Uganda.

35 A/RES/36/148 vom 16. Dezember 1981; deutsch in VN 1982, S. 72.

36 UN Doc. A/36/582 vom 23. Oktober 1981, S. 18-27.

37 A/RES/37/121 vom 16. Dezember 1982.

strafe, die als prinzipielle Verneinung des fundamentalen Menschenrechts auf Leben anzusehen ist.³⁸

Das geltende Völkerrecht enthält kein Verbot der Todesstrafe sondern überläßt die Entscheidung über ihre Anwendung jedem Staat als interne Angelegenheit. Allerdings enthalten regionale Menschenrechtskonventionen in Europa und Amerika und der Internationale Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte gewisse Voraussetzungen und Schranken für die Anwendung der Todesstrafe. Die 69 Vertragsstaaten des Menschenrechtspaktes, zu denen auch die beiden deutschen Staaten gehören,³⁹ sind nach Art. 6 verpflichtet, die Todesstrafe nur für »schwerste Verbrechen« und nicht gegenüber Jugendlichen unter 18 Jahren zu verhängen oder sie an Schwangeren zu vollstrecken. Ferner sind, ähnlich wie schon in Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950, gewisse rechtsstaatliche Gewährleistungen für die Verhängung vorgesehen. Noch weitergehende Einschränkungen sieht die Menschenrechtskonvention der Organisation Amerikanischer Staaten von 1969 vor, die auch ein Verbot der Wiedereinführung einer einmal abgeschafften Todesstrafe, sowie ihrer Verhängung bei politischen Delikten und gegenüber Personen über 70 Jahre (Art. 4 u. 5) enthält.

Das kodifikatorische Ziel der deutschen Initiative besteht in der Schaffung eines zweiten fakultativen Zusatzprotokolls zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in welchem sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Todesstrafe abzuschaffen und – sofern dies schon geschehen ist, wie zum Beispiel durch Art. 102 GG⁴⁰ – sie nicht wieder einzuführen. Die Bundesrepublik geht mit ihrer Initiative also über das Mittel unverbindlicher, für die Abschaffung oder jedenfalls Einschränkung der Todesstrafe appellierender Resolutionen früherer Initiativen anderer Staaten⁴¹ hinaus und greift nach dem hohen Ziel einer vertraglichen Selbstverpflichtung der Staaten.

Bei näherer Betrachtung muß man allerdings zugestehen, daß dieses Ziel nicht ohne ein gewisses Augenmaß gewählt worden ist. Die Initiative wendet sich überhaupt nur an die gegenwärtig 70 Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie betrifft also nicht einmal jene 12⁴² oder 88 Nicht-Vertragsstaaten des Menschenrechtspaktes unter den 157 UN-Mitgliedern, welche die Todesstrafe schon abgeschafft oder

38 Dazu insbesondere *Klaus Wilhelm Platz*, Deutsche UN-Initiative gegen Todesstrafe, *ZaöRV* 41 (1981), S. 345 ff.; *Irene Maier*, Initiativen zur Abschaffung der Todesstrafe, *VN* 1981, S. 6 ff.

39 *BGBI.* 1973 II, S. 1533. Die Zahl der Vertragsstaaten ist dem Fundstellennachweis B zum 31. Dezember 1982 entnommen.

40 Neuestens dazu die Kommentierung von *Philip Kunig* in: *Ingo von Münch* (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. 3, 2. Aufl. 1983, Art. 102.

41 Res. 2857 (XXVI) vom 20. Dezember 1971, angenommen mit 59 gegen 1 Stimmen bei 54 Enthaltungen; A/RES/32/61 vom 9. Dezember 1977, ohne Abstimmung angenommen.

42 Vollständig abgeschafft: Belgien (nicht *de jure*, wohl aber faktisch), Honduras, Kap Verde, Luxemburg, Papua Neuguinea, Salomonen. Ferner einige Bundesstaaten der USA, die aber nicht als Völkerrechts-subjekte in den VN vertreten sind.

Auf Kriegs- und Notzeiten beschränkt: Guinea-Bissau, Israel, Malta, Nepal; ebenso die Schweiz, die aber kein UN-Mitglied ist. Länderangaben wie in Anm. 43.

auf Kriegs- oder Notstandssituationen beschränkt haben. Ihr Ziel ist nicht die Änderung des Art. 6 des Paktes, sondern die Schaffung eines zusätzlichen Fakultativprotokolls, das schon nach 10 Ratifikationen in Kraft treten soll. Die Initiative rechnet in erster Linie also mit einer freiwilligen Selbstverpflichtung vor allem jener 15 Vertragsstaaten⁴³ des Paktes, welche die Todesstrafe vollständig abgeschafft haben. Sie kann sich nicht einmal jener anderen 5 Vertragsstaaten⁴⁴ sicher sein, die diese Strafe nur noch für Kriegs- und Notstandssituationen kennen, denn schon dies wäre nicht mehr mit dem neuen Zusatzprotokoll zu vereinbaren.

Trotz ihres eng begrenzten Ziels hat die deutsche Kodifikationsinitiative in den Vereinten Nationen mit erheblichen politischen Widerständen zu kämpfen. Getragen von einer Minderheitengruppe westeuropäischer und lateinamerikanischer Staaten trifft sie auf die skeptische Zurückhaltung der osteuropäischen Gruppe, eine verbreitete Gleichgültigkeit gegenüber Menschenrechtsfragen unter den meisten afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländern, die sich etwa im Falle Indiens zur offenen Ablehnung steigern kann, und eine entschlossene Gegnerschaft der arabischen Staaten. Da die Scheria, das religiöse Recht des Islam, die Todesstrafe vorsieht, bildet diese für den gläubigen Moslem einen Teil der göttlichen Weltordnung. Die arabischen Staaten befürchten im übrigen wohl nicht ganz zu Unrecht, daß an die Haltung der Staaten gegenüber dem vorgeschlagenen Fakultativprotokoll eine ihren religiösen Grundvorstellungen widersprechende, wertende Unterscheidung zwischen guten und bösen Staaten geknüpft werden kann.

Gegenüber einem in den letzten Jahren im allgemeinen deutlich abnehmendem Interesse der UN-Mehrheit an Menschenrechtsfragen⁴⁵ und einem mit dem arabischen Selbstbewußtsein und Einfluß in der Generalversammlung wachsendem islamischen Fundamentalismus muß die deutsche Initiative gegen die Todesstrafe prozedural mit Behutsamkeit und diplomatischem Geschick vorangetrieben werden. Ein sichtbares Scheitern dieser Kodifikationsinitiative könnte sogar einen Rückschlag für den Kampf gegen die Todesstrafe bedeuten.

Prozedural hat die Bundesrepublik diese Kodifikationsinitiative eingeleitet, indem sie zusammen mit Österreich, Costa Rica, Italien, Portugal und Schweden 1980 der 35. Generalversammlung den Entwurf eines 2. Fakultativprotokolls zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorlegte.⁴⁶ Danach gelang es ihr und den Sponsoren dieser

43 Costa Rica, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Dominikanische Republik, Ecuador, Finnland, Island, Kolumbien, Nicaragua, Norwegen, Panama, Portugal, Schweden, Uruguay, Venezuela. Außerdem ist sie in einigen Bundesstaaten Australiens abgeschafft, die aber keine selbständigen Vertragsstaaten sind. Die Angaben der Länder stammen von *Platz*, Anm. 38, S. 348 und stützen sich weitgehend auf den Bericht des VN-Generalsekretärs an den Wirtschafts- und Sozialrat zur Todesstrafe, ECOSOC Doc. E/1980/9 vom 8. 2. 1980, vgl. *Platz*, S. 346 Anm. 5.

44 Italien, Kanada, Neuseeland, Spanien, Vereinigtes Königreich; Länderangaben wie Anm. 43.

45 Ausnahmen bilden Todesurteile gegen Mitglieder des Afrikanischen Nationalkongresses in Südafrika, siehe A/RES/37/1 vom 1. Oktober 1982, deutsch in VN 1982, S. 212, sowie Res. 525 (1982) vom 7. Dezember 1982 des Sicherheitsrats, deutsch in VN 1983, S. 27.

46 Draft Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. A/C.3/35/L.75 vom 2. Dezember 1980, enthalten in UN Doc. A/35/742.

Initiative, den unauffälligen Punkt »Menschenrechtspakte« auf die Tagesordnungen der 36. und 37. Generalversammlungen zu bringen.⁴⁷ Letztere übertrug, wiederum auf Vorschlag der Bundesrepublik, der Menschenrechtskommission das Mandat, sich in ihrer 39. und 40. Sitzungsperiode mit der Idee eines Protokollentwurfs zur Beseitigung der Todesstrafe zu befassen.⁴⁸ Außer den dabei bereits vorliegenden Vorschlägen, Stellungnahmen und Verhandlungen sind dabei auch die Berichte des Generalsekretärs⁴⁹ über Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zum deutschen Entwurf zu berücksichtigen. Mit Ausnahme einer Abstimmung im 3. Hauptausschuß zu diesem Tagesordnungspunkt konnten bisher alle Beschlüsse ohne Abstimmung gefaßt werden. Das Ergebnis der Abstimmung in dem Ausschuß, in welchem sich die Gegner der Todesstrafe mit 52 Stimmen gegen 23 Stimmen vor allem islamischer Staaten bei 53 Enthaltungen insbesondere sozialistischer Staaten und Entwicklungsländer durchsetzen konnten, wirft ein deutliches Licht auf die ungewisse Zukunft dieser Kodifikationsinitiative in den Vereinten Nationen.

5. Aspekte einer Kodifikationspolitik

Fragt man einmal, ob die Bundesrepublik in den ersten 10 Jahren ihrer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen eine bestimmte Kodifikationspolitik verfolgt hat, so scheint mir die Antwort darauf in den gemeinsamen Grundzügen der gerade geschilderten Initiativen zu liegen. Allerdings sollten wir uns zunächst die allgemeine politische Situation in den Vereinten Nationen während dieser Dekade und die Ausgangsposition der Bundesrepublik ins Gedächtnis rufen, um das Ambiente zu sehen, in dem diese Politik betrieben wurde.

Deutschland, die verspätete Nation, hat mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen im September 1973 einen verspäteten Einzug in die Weltorganisation gehalten. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Vereinten Nationen selbst schon auf eine 28jährige Geschichte zurückblicken. Zugleich standen sie am Beginn einer neuen Entwicklungsphase. Ihre vom kalten Krieg bestimmte Frühgeschichte unter dem beherrschenden Einfluß der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten, welche die Aufnahmeanträge von 18 Staaten blockierten, weil sie deren kommunistische Ideologie mit Art. 4 der UN-Charta für unvereinbar hielten, war 1955 auf der X. Generalversammlung zuende gegangen. War von 1949–1955 nur Indonesien als neues Mitglied zugelassen worden, so wurden nun die Türen für den Beitritt von 16 Staaten geöffnet. Mit dem Beitritt Ghanas begann 1957 die Welle der jungen Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Asiens in das Gebäude am East River in New York zu strömen, durch die die institutionellen und politischen Verhältnisse der Vereinten Nationen tiefgreifend verän-

47 A/RES/35/437 vom 15. Dezember 1980, A/RES/36/59 vom 25. November 1981.

48 A/RES/37/192 vom 17. Dezember 1982.

49 Report of the Secretary General, UN Doc. A/36/441 and Add. 1, 5 October 1981; A/37/407 and Add. 1, 30 September 1982.

dert wurden. Das überkommene politische und militärische Ost-West-Verhältnis der Industrieländer wurde durch das fortan prädominante Nord-Süd-Problem mit seinen Schwerpunkten in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik und in neuerer Zeit zunehmend der Kultur überlagert. Nichts scheint mir die Veränderung der politischen Verhältnisse innerhalb der Vereinten Nationen so klar widerzuspiegeln wie die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten erstmalig 1970 ihr Veto gegen einen Sicherheitsratsbeschuß einlegen mußten, was seither des öfteren notwendig geworden ist.

Als die Bundesrepublik 1973 ihren Sitz als 134. Mitglied einnahm, war die 1955 einsetzende Veränderungsphase der Vereinten Nationen abgeschlossen. Mit dem ausklingenden Dekolonisierungsprozeß sind seither zwar noch 23 überwiegend kleinere Entwicklungsländer den Vereinten Nationen beigetreten. Sie haben aber nur noch die neue, allerdings recht inhomogene Entwicklungsländermehrheit verstärkt, die seither als sog. Gruppe der 77⁵⁰ die Generalversammlung beherrscht. Gruppensolidarität und, im Zusammenhang mit der ersten Ölkrise, ein neues politisches Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer bestimmten das Klima in der Generalversammlung, als die Bundesrepublik ihr beitrat. Die traditionellen, von Entwicklungsländervertretern gelegentlich etwas despektierlich »propagandistisch« genannten Themen des Westens, insbesondere die Menschenrechte wurden – abgesehen von einigen Sonderbereichen wie der Rassenfrage in Südafrika – zugunsten wirtschaftlicher Fragen zurückgedrängt. Es wurde eine Strategie zur Schaffung sog. »sektoraler Weltordnungen«,⁵¹ z. B. einer neuen Weltwirtschaftsordnung, einer neuen Meeresordnung oder einer Weltkommunikationsordnung, entwickelt und diese Aufgabe Spezialorganen wie der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) oder großen Staatenkonferenzen übertragen. Im Bereich des Völkerrechts zeigte sich unter dem Einfluß der Entwicklungsländer in vielen Einzelheiten eine schnelle Veränderung der materiellen Grundlagen der internationalen Beziehungen. Damit gewann das in Form von Resolutionen und Deklarationen geschaffene sog. »soft law« vor allem für die Tätigkeit der Vereinten Nationen wegen seiner konsensbildenden Wirkung aber auch darüber hinaus für die Weiterentwicklung des auf dem herkömmlichen Quellenkanon beruhenden bindenden Völkerrechts eine zunehmende Bedeutung.

Fest in der NATO, der WEU, den EG und dem Europarat verankert war die Bundesrepublik von Anfang an ein typisches Mitglied der Gruppe westeuropäischer und anderer Staaten in den Vereinten Nationen. Abgesehen von dieser unvermeidlichen Zugehörigkeit zu einer Minderheitengruppe (WEOG) war ihre Ausgangsposition für eine eigenständige Kodifikationspolitik insgesamt nicht ungünstig. Vom lange zurückliegenden Kolonialismus des Deutschen Kaiserreichs unbelastet – allerdings auch ohne die guten Beziehungen der früheren großen Kolonialmächte zu ihren ehemaligen Kolonialgebieten –, von der Frühgeschichte der Vereinten Nationen kaum berührt und von der Feind-

50 Vgl. *Karl P. Sauvant*, Die »Gruppe der 77« – Gewerkschaften der Dritten Welt, VN 1981, S. 189 ff.

51 Vgl. *Rüdiger Wolfrum*, Entwicklung neuer Weltordnungen, Das Parlament Nr. 36 vom 10. September 1983, S. 6.

staatenklausel praktisch nicht mehr beschwert,⁵² konnte sie eine gute Bilanz in der Entwicklungshilfe und bei der Beachtung der Menschenrechte vorweisen und wurde zudem ein beachtlicher Beitragszahler.

Gemessen an den in den Generaldebatten wiederholt herausgestellten Säulen einer bundesrepublikanischen UN-Politik,⁵³ nämlich Friedenssicherung, Menschenrechte, Nord-Süd Problem und deutsche Wiedervereinigung, offenbaren die Kodifikationsinitiativen eine gewisse Kopflastigkeit im Menschenrechtsbereich. Nun war im Bereich der »querelles allemandes« aus guten Gründen in den Vereinten Nationen keine Kodifikationsinitiative zu erwarten. Die Erwähnung der deutschen Frage kann dort allenfalls der Erinnerung an ein ungelöstes Problem dienen. Aber während in dem wichtigen Bereich der Friedenssicherung immerhin eine recht respektable Initiative unternommen wurde, spiegelt das Fehlen jeglicher Kodifikationsinitiativen im Bereich des Nord-Süd Problems eine allgemeine Haltung der Industrieländer, die dieses Feld jedenfalls in den Vereinten Nationen den Entwicklungsländern überlassen haben und sich gegenüber der Mehrheit auf eine weitgehend defensive und reaktive Politik beschränken.

Die aktive Bilanz der Initiativen im Menschenrechtsbereich – Geiselnahme, Flüchtlingsströme und Todesstrafe sind Menschenrechtsfragen oder aufs engste mit ihnen verbunden – gibt der deutschen Kodifikationspolitik eine westlich-idealistische Färbung. Dabei sollte man nicht übersehen, daß der Raum für Initiativen im Menschenrechtsbereich für das verspätete Mitglied Bundesrepublik von Anfang an recht klein war, da die Kernbereiche der Menschenrechtsdiskussion nach gewissen, ungeschriebenen Traditionen in den Vereinten Nationen eine Domäne skandinavischer, vor allem norwegischer und schwedischer sowie niederländischer Initiativen bildete. Die Bundesrepublik war damit auf politisch und sachlich besonders schwierige Randfragen verwiesen und auch dort trifft sie auf das bereits erwähnte, abnehmende allgemeine Interesse an Menschenrechtsfragen.

Gemeinsam knüpfen die 4 Initiativen jeweils an eine ganz genau bestimmte völkerrechtliche Problemlage an und gemeinsam ist ihnen das kodifikatorische Ziel, ein bindendes Übereinkommen oder wenigstens einen verbindlichen Verhaltenskodex zu schaffen. Nur wo dies sachlich und politisch vorerst nicht opportun ist – wie bei den vertrauensbildenden Maßnahmen – begnügt man sich zunächst einmal mit der Schaffung unverbindlicher Richtlinien. Auf diese deutliche Bevorzugung des völkerrechtlichen Übereinkommens gegenüber den unverbindlichen Prinzipien und Verhaltensregeln ließe sich nun keineswegs der Vorwurf einer positivistischen Überschätzung der verbindlichen Völkerrechtsnorm durch die Initiatoren der einzelnen Kodifikationsvorhaben – oder genauer gesagt:

52 Vgl. dazu *Wilhelm A. Kewenig*, Sonderprobleme einer deutschen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, in: *Ulrich Scheuner/Beate Lindemann* (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, München, Wien 1973, S. 307, 308 ff.

53 Vgl. dazu etwa die Reden des Bundesaußenministers *Hans-Dietrich Genscher* während der Generaldebatten in den Jahren 1979–1981 in VN 1979, S. 213; VN 1980, S. 175; VN 1981, S. 163.

Vorhaben zur fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts – stützen. Immerhin gibt es aber zu denken, daß der Entwicklung vor-verbindlicher Prinzipien und Regeln bisher offenbar vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Aus der Tradition des kontinentaleuropäischen, von der Aufklärung geprägten Rechtsdenkens ist die große Bedeutung, welche die Bundesrepublik der Verrechtlichung einzelner internationaler Problembereiche zumäßt, leicht zu verstehen. Verrechtlichung bedeutet in dieser Denktradition fortschreitende Friedenssicherung – eine für die innerstaatlichen Rechtsordnungen zutreffende, auf die internationalen Beziehungen aber nur bedingt anwendbare Formel. Vor allem aber leidet diese Denktradition gelegentlich an einem gewissen Unvermögen, die konsens- und damit auf längere Sicht gesehen normenbildende Funktion der Resolutionen internationaler Organisationen richtig einzuschätzen.

Eine abschließende Bemerkung gilt der Bedeutung des Verfahrens für die Kodifikationsinitiativen. Hier wäre sehr viel zu sagen, denn sobald eine Initiative erst einmal in das VN-System eingegeben ist, kann sie oftmals nur in Form prozeduraler Resolutionen mit minimalem materiellem Inhalt vorangetrieben werden. Häufig sehr aufwendige vorbereitende und begleitende diplomatische Maßnahmen und prozedurale Strategien spielen für das weitere Schicksal jeder Initiative in den Vereinten Nationen eine zentrale Rolle, insbesondere da diese kein von vornherein bestimmtes Kodifikationsverfahren haben.⁵⁴ Kodifikationsinitiativen in den Vereinten Nationen sind keine parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, die Generalversammlung ist eben kein nationales Parlament sondern eine internationale Organisation, d. h. eine institutionalisierte, mit eigener Rechtspersönlichkeit versehene Staatenkonferenz. Der strukturelle Unterschied wird unter anderem auch daran deutlich, daß für bestimmte Initiativen immer wieder Mehrheiten quer durch alle regionalen Gruppen gefunden werden können.⁵⁵ Das macht die Arbeit an diesen Kodifikationsinitiativen diplomatisch und politisch mühsam, aber auch reizvoll und gelegentlich sogar erfolgreich.

54 Zum Verfahren siehe *Johan Kaufmann, Conference Diplomacy*, Leyden, Dobbs Ferry, N.Y., 1970, S. 29 f.; *Meinhard Schröder, Völkerrecht durch Vereinte Nationen*, in: *Rüdiger Wolfrum, Norbert Prill, Jens A. Brückner, Handbuch Vereinte Nationen*, S. 503 f.

55 Vgl. generell dazu *Fritz Fischer, Rituale Resolutionen und Frustrationen. Die internationale Verhandlungsmaschinerie*, VN 1983, S. 114 ff.

ABSTRACTS

West-German Initiatives Within the United Nations

By *Rainer Lagoni*

The Federal Republic of Germany has acceded to the United Nations as the 134th State in September 1973. During the first ten years of its membership, the Federal Republic has launched 4 diplomatic initiatives for the purpose of encouraging the codifications and progressive development of international law.

The first and, as yet, most successful one has originally been included into the agenda of the 31st General Assembly 1976. This »German item« finally led to the adoption of the International Convention against the Taking of Hostages of 18 December 1979 by the General Assembly (Res. 34/146). The convention entered into force on 3rd June 1983 for 23 States. Whereas the taking of hostages has already been illegal during armed conflicts under the Geneva Convention of 1949 for the protection of war victims and the Additional Protocols of 1977, the Convention against the Taking of Hostages fills a painful gap in international law outside the situation of an armed conflict. Under its essential provision (Art. 8), the State Parties to the convention are required either to prosecute or extradite any person committing an act of hostage-taking. In 1983 three other initiatives were still pending within the United Nations. To have these topics included into the agenda of the General Assembly together with several co-sponsors means to have drawn the attention of the organization to certain issues of international concern. The second is an initiative on confidence building measures, which originally started in 1978 on the 1st Special General Assembly on Disarmament, and later in 1982 has been mandated to the Disarmament Commission. This commission shall develop guidelines for adequate types of confidence building measures. The third initiative is concerned with the mass movement of refugees. Aiming at an improved cooperation between the States for the prevention of mass movements of refugees, it originated in the Special Political Committee in 1980, whereas in 1982 a Committee of Government experts has been established to report on this matter. The most recent initiative of the Federal Republic is a proposal of an optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights stipulating the States acceding to it to abolish and not reintroduce capital punishment. This very limited initiative tries to fight the increasing abuse of this kind of punishment in various regions of the world, without offending those States where capital punishment traditionally is an institution of the legal system. The initiative originated from the 35th General Assembly 1980.

The four West-German initiatives seem to reflect a general policy which tries to resolve matters of international concern by the development of international law and by increasing international co-operation.