

Das System einer beginnenden Weltregierung stößt an seine Grenzen

Ein Gespräch mit dem Völkerrechtler Christian Tomuschat

Die Situation, in der sich die UNO derzeit befindet, ist symptomatisch für die Lage der internationalen Beziehungen überhaupt. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation kam vieles in Bewegung, entstanden zahlreiche Erwartungen an eine neue, durch mehr Frieden und Sicherheit gekennzeichnete Qualität dieser Beziehungen. Nicht nur die offensichtliche Überforderung, mit der die UNO in ihrer neuen Rolle und deren massiver Ausweitung zu kämpfen hat, wirkt gegenüber allzu großen Hoffnungen auf den baldigen Weltfrieden überaus ernüchternd. Wie sich diese ambivalente Situation auf das die zwischenstaatlichen Verhältnisse regelnde Rechtssystem auswirkt, darüber sprachen wir mit dem Bonner Völkerrechtler und Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Christian Tomuschat. Die Fragen stellte Alexander Foitzik.

HK: Herr Professor Tomuschat, Verträge und Normen, die das Leben der Staatengemeinschaft regeln oder zumindest regeln sollen, bilden sich im Reflex auf internationale Politik. Welche Auswirkungen hatte das Ende des Kalten Krieges auf die internationalen Rechtsverhältnisse bisher, was kann erwartet werden?

Tomuschat: Bis zum Zusammenbruch des sowjetischen Systems sowie der Ideologie des Kommunismus war das Völkerrecht über Jahrzehnte hinweg in einer deutlichen Krise; zwischen Ost und West gab es keinen Konsens über seine Wertgrundlagen. Bei aller Einigkeit über bestimmte Formulierungen in völkerrechtlichen Verträgen blieb doch immer eine grundlegende Divergenz vor allem in der Bewertung der Menschenrechte. Nachdem die ehemals kommunistischen Staaten ihre Ideologie aufgegeben haben, ist es nun viel leichter, zu einem effizienten Regelwerk zu gelangen.

„Eine neue Einigkeit über den Wert des Weltfriedens“

HK: Wo wird dieser Durchbruch zu neuer Effizienz denn erkennbar?

Tomuschat: Besonders deutlich zeigt sich dies in der heute völlig veränderten Stellung des Sicherheitsrates, der über Jahrzehnte hin gelähmt war. Sobald Klientelinteressen einer der Supermächte betroffen waren, blieben früher alle seine Initiativen blockiert. Aktiv einzugreifen, gelang dem Sicherheitsrat zum ersten Mal im Iran-Irak-Krieg. Den bisherigen Höhepunkt seiner neuen Funktionsfähigkeit bildete aber der Golfkrieg: Die durch den Sicherheitsrat erteilte Ermächtigung an Kuwait und seine Verbündeten wären zu Zeiten des Ost-West-Antagonismus und der massiven Unterstützung des Irak durch die Sowjetunion gar nicht denkbar gewesen.

HK: Aber mit dieser wiedererlangten Fähigkeit zur Initiative wurde noch keine neue Qualität der Rechtsbeziehungen in der Staatengemeinschaft erreicht . . .

Tomuschat: Es hat sich eine neue Einigkeit über den Wert des Weltfriedens und auch über die Bedeutung der Menschenrechte herausgebildet. Diese neue Einigkeit gilt es jetzt zu bewahren, um nicht erneut in Divergenzen hineinzuschlittern. Diese Gefahr besteht, weil die Euphorie des Augenblicks sehr schnell wieder in Enttäuschungen und Frustration umschlagen kann.

HK: Wird der neu gewonnene Spielraum jetzt zunächst einmal zu neuen Verträgen, Regeln und Normen führen oder konzentriert man sich jetzt bei einem insgesamt ausreichenden Regelsystem auf die effektivere Durchsetzung der bereits vorhandenen Vereinbarungen?

Tomuschat: Teilweise erfüllen die bestehenden rechtlichen Normen alle berechtigten Ansprüche. Vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte ist die Normenproduktion schon soweit gegangen, daß man bereits vorsichtig sein muß, den Gedanken des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes nicht allzusehr zu strapazieren. Hier geht es jetzt darum, vorhandene Normen durchzusetzen. In anderen Bereichen fehlt es jedoch an den ausreichenden rechtlichen Standards zur Beurteilung von Situationen, die das Allgemeininteresse der Menschheit betreffen. Dies gilt beispielsweise für den Komplex Abrüstung. Die großen Verträge, wie etwa der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968 oder die neue Chemiewaffenkonvention, sind allesamt Verträge im klassischen Sinne. Das heißt, sie müssen ratifiziert werden. Gerade aber die Staaten, die man gerne unter die Gemeinschaftsdisziplin gestellt hätte, sind nicht bereit, sich dieser zu unterwerfen; bezüglich der Atomwaffen betrifft dies beispielsweise Israel, Indien und Pakistan. Bei der Chemiewaffenkonvention muß noch abgewartet werden, wer sich überhaupt diesem komplexen und sehr wichtigen Regelwerk anschließt.

HK: Heißt das, daß einigen ganz zentralen Problemen mit dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge gar nicht beizukommen ist?

Tomuschat: Im Bereich der Abrüstung wird offensichtlich, daß die übliche Rechtsetzung des Völkerrechtes durch Verträge nicht ausreicht. Auf manchen Gebieten ist dies weniger heikel. Auch die großen menschenrechtlichen Instrumente sind Verträge. Aber hier kann meist sehr viel leichter die Behauptung aufgestellt werden, daß bestimmte Regeln auch als Gewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsprinzipien verbindlich seien. Das heißt, es ist möglich, grundlegende Vertragsbestimmungen auch gegenüber Staaten anzuwenden, die sie noch nicht ratifiziert haben. Auf dem Gebiet der Abrüstung geht dies jedoch nicht so einfach, weil es dort in aller Regel sehr präzise Verpflichtungen gibt, die man unmöglich einem Land als Gewohnheitsrecht auferlegen kann. Gerade bezüglich der Abrüstungsregelungen zeigt sich deutlich, daß man, um die zukünftigen Aufgaben bewältigen zu können, eine verstärkte internationale Gesetzgebungsfunktion braucht, die insgesamt noch stark unterentwickelt ist. Teilweise kann diese Lücke durch den Sicherheitsrat geschlossen werden. Ein Beispiel dafür ist das auf der Grundlage einer von ihm verabschiedeten Resolution geschaffene ad-hoc-Strafgericht für Jugoslawien. Dieses Gericht entstand rechtlich zu dem Zeitpunkt, an dem der Sicherheitsrat den Beschluß hierfür faßte.

„Es gibt heute schon ein beeindruckendes Menschenrechtsinstrumentarium“

HK: Beim normalen Gang der Dinge werden solche Institutionen nicht so spontan geschaffen?

Tomuschat: Bei völkerrechtlichen Verträgen muß normalerweise mit einem sehr langen zeitlichen Leidensweg gerechnet werden. Wenn der Vertrag ausgehandelt und unterzeichnet worden ist, beginnt erst das lange Warten auf die Ratifikation durch die Staaten. Außerdem muß eine Mindestanzahl von Ratifikationsurkunden hinterlegt werden. Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1966 – der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – haben beide rund zehn Jahre gebraucht, bis sie in Kraft treten konnten, nachdem man schon fast zwanzig Jahre gebraucht hatte, um sie auszuarbeiten. Wenn man in der internationalen Gemeinschaft mit ernsthaften Krisensituationen rechnet, dann kann natürlich mit einer solchen Art der Rechtsetzung den auftretenden Gefahren nicht wirksam begegnet werden. Besser zupackende Instrumente sind nötig, die wiederum nur entwickelt und durchgesetzt werden können, wenn alle bedeutenden Mächte auch wirklich damit einverstanden sind. Selbst im Falle von Somalia, wo es noch nicht einmal mehr eine funktionierende Regierung gibt, lassen sich die Regeln der Vereinten Nationen keineswegs ohne weiteres durchsetzen.

HK: Wie kann die neue Einigkeit über die Bedeutung der Menschenrechte über das nur verbale Bekenntnis zum Menschenrechtsschutz hinaus konkret umgesetzt werden? Welche Instrumentarien braucht die internationale Gemeinschaft, um künftig den nach wie vor unzähligen Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt entgegenzutreten zu können?

Tomuschat: Es gibt heute schon ein beeindruckendes Instrumentarium, auf der Weltebene beispielsweise das Beschwerdeverfahren beim Menschenrechtsausschuß auf der Grundlage des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Dort kann jeder einzelne Beschwerde führen, wenn er glaubt, er sei in einem seiner grundlegenden Menschenrechte verletzt. Damit ist grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, nationale Entscheidungen einer internationalen Kontrolle zu unterwerfen. Eine zweite wichtige Kontrollmodalität ist die Diskussion selbst, die in den internationalen Gremien über die Menschenrechtszustände in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen geführt wird: Ein Staat, der Wert darauf legt, respektiert zu werden, sieht sich ungerne an der Pranger der internationalen Öffentlichkeit gestellt. Diese Kontrolle stößt natürlich dort an ihre Grenzen, wo Staaten – dies war beispielsweise beim Iran der Fall – an der internationalen Anerkennung überhaupt nichts mehr liegt.

HK: Wo kann die internationale Gemeinschaft angesichts von Menschenrechtsverletzungen noch stärker aktiv werden?

Tomuschat: Über die beiden erstgenannten Kontrollmöglichkeiten hinaus gibt es die sogenannte Tatsachen-Feststellung, ein Verfahren, das in Zukunft sehr viel stärker entwickelt werden sollte. Das effektivste „fact-finding“-Verfahren findet man derzeit in Europa auf der Grundlage der Europäischen Folterkonvention. Nach dieser Konvention verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, ihre Gefängnisse oder Anstalten, in denen Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, dem Europäischen „Ausschuß gegen die Folter“ zu öffnen, der ad hoc oder nach einem bestimmten Anmeldeverfahren Kontrollen durchführt. Diese Inspektionsverfahren, die gleichzeitig den Kontakt mit den Betroffenen herstellen, sind außerordentlich wirksam. Die entscheidenden Probleme entstehen jedoch dann, wenn irgendwo auf der Welt massive Menschenrechtsverletzungen stattfinden und die internationale Gemeinschaft wie gelähmt zuschaut und nicht bereit ist, aktive Solidarität mit den Betroffenen zu bekunden. Ein Beispiel dafür ist der Sudan: das Menschenrechtsproblem hat dort eine erschütternde Dimension. Die internationale Gemeinschaft, die sich nicht in der Lage sieht einzugreifen, befindet sich hier in einem Dilemma, das sehr schwerwiegende moralische Probleme stellt.

HK: Was bedeutet es denn konkret, aktive Solidarität zu üben? Fallen darunter alle Aktionen, die gemeinhin unter dem Begriff „Humanitäre Intervention“ zusammengefaßt werden?

Tomuschat: Aktive Solidarität heißt, nicht nur zu kritisieren, sondern auch konkret Unterstützung zu leisten. Das Kritisie-

ren ist zugegeben sicher einfacher. Aktive Unterstützung beginnt in den alltäglichen Wirtschaftsbeziehungen. Es ist zunächst einmal ganz wichtig, daß die reicheren Staaten versuchen, in geeigneter Weise den jungen Ländern bei der Entwicklung ihrer Systeme, des Wirtschafts-, Sozial- und Erziehungssystems, Hilfe zu leisten. Wenn es zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch eine Regierung kommt, muß sich die internationale Gemeinschaft die Frage stellen, ob und wie sie eingreifen kann. Sie darf nicht einfach als passiver Beobachter dabei stehen, wohl händeringend, aber letztlich doch ohne jede Initiative. Man hat früher viel von „humanitärer Intervention“ gesprochen. Diesem Begriff haftet ein schlechter Klang an, weil er dazu diente, das Eingreifen durch einzelne Staaten zu rechtfertigen. Diese Epoche scheint mir jedoch heute vorbei zu sein. Die Aufgabe, bei massiven Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren, obliegt allein der Staatengemeinschaft und nicht einzelnen Staaten.

HK: Bislang haben sich die Staaten allerdings auch ein Eingreifen durch die internationale Gemeinschaft mit dem Hinweis auf die „inneren Angelegenheiten“ ihres Landes entschieden verboten . . .

Tomuschat: Wenn eine Notlage in einem Land gegeben ist, wie das etwa in Somalia und Liberia der Fall ist und die auch für die Situation der Kurden im Irak zutrifft, dann muß der Sicherheitsrat eingreifen. Man sollte dies nicht mehr als eine innere Angelegenheit eines Staates begreifen. Massenmord – ich erinnere an die Jahre 1933 bis 1945 in Deutschland – ist keine innere Angelegenheit eines Staates. Menschenrechte sind heute ein fester Bestandteil des Völkerrechtes. Das Schicksal fremder Menschen geht alle Staaten an – und umgekehrt dürfen sich diese nicht der Verantwortung entziehen. Aber, gehandelt werden muß immer durch die Institutionen der Vereinten Nationen.

HK: Dem Sicherheitsrat und den Vereinten Nationen kommt aber so eine ganz neue Dimension von Verantwortung zu. Wie kann er so weit reichende Initiativen begründen?

Tomuschat: Der Sicherheitsrat hat – so ist es in der UN-Charta festgeschrieben – die Aufgabe, den „Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ zu wahren. Dabei ist zwar von der Wahrung der Menschenrechte nicht die Rede, und ursprünglich glaubte man auch, die Formel von der Sicherung des Weltfriedens ziele ausschließlich darauf ab, Gewalt zwischen den Staaten zu bekämpfen. Von diesem engen Verständnis der Formel hat sich der Sicherheitsrat aber abgewandt. Er vertritt heute einen sehr viel weiteren Friedensbegriff. In der Resolution zu Somalia stellt er fest, daß die „magnitude of the human suffering“ eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Damit hat er der Formel vom Weltfrieden eine ganz entschiedene Wendung gegeben. Er erklärt sich damit eben auch für Situationen zuständig, von denen keine grenzüberschreitenden Wirkungen ausgehen, in denen allein die Menschen in dem betreffenden Land die Opfer sind. Dies ist ein ganz wichtiger Schritt voran.

HK: Was ist den einzelnen Staat rechtlich erlaubt, wenn er seinen eigenen Beitrag leisten will?

Tomuschat: Auch der einzelne Staat verfügt über rechtlich zulässige und wirksame Mittel. Dies betrifft beispielsweise die deutliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen. Auch der Einsatz von wirtschaftlichem Druck ist möglich. Beim jüngsten Putsch in Guatemala, bei dem der frühere Präsident versuchte, alle Instrumentarien des Rechtsstaates auszuschalten, haben die USA, die Bundesrepublik und andere Länder sofort sämtliche Kreditzusagen annulliert, und dies hat tatsächlich dazu geführt, daß der Putsch zusammengebrochen ist. Auf diesem Gebiet ist vieles möglich und zulässig. Die gewaltsame militärische Intervention ist aber nur dem Sicherheitsrat gestattet.

„Die militärische Intervention ist nur dem Sicherheitsrat gestattet“

HK: Dieser gewaltsamen militärischen Form der Intervention und deren Legitimation wird die vielleicht etwas polemische Formel des „Krieges für Menschenrechte“ entgegengehalten. Darf wirklich Krieg für Menschenrechte geführt werden?

Tomuschat: Die Formel ist sehr polemisch und hat kein Fundament in den Tatsachen. Die Truppen in Somalia sollen doch keinen Krieg führen, sondern sie sollen nur präsent sein, die Banden entwaffnen, die Versorgung der Bevölkerung sichern und die nötigste Infrastruktur wiederherstellen. Vor allem sollen sie die verfeindeten Kräfte wieder zu politischen Verhandlungen an einen Tisch bringen. Aber ich will nicht ausschließen, daß ein Krieg für die Menschenrechte auch möglich ist, etwa wie der Krieg der Alliierten gegen Hitlerdeutschland. Wenn ein Regime sich anmaßt, Millionen von Menschen umzubringen, dann muß die internationale Gemeinschaft auch bereit sein, zur Rettung der Opfer alles in ihrer Kraft Stehende zu tun. Die Möglichkeit des Krieges ist als allerletztes Mittel immer gegeben. Im System der Vereinten Nationen sind so viele checks and balances eingebaut, daß nicht befürchtet werden muß, daß ein Krieg unbegründet und unüberlegt vom Zaun gebrochen wird. Im Gegenteil ist die Gefahr sehr viel größer, daß alles zu langsam geht.

HK: Gibt es denn feste Kriterien dafür, welche Formen der Intervention in den verschiedenen Situationen angemessen sind?

Tomuschat: Ein solcher Katalog mit festen rechtlichen Kriterien existiert bisher noch nicht und muß erst erarbeitet werden. Wir stehen ja erst am Anfang einer Entwicklung. Die sogenannte „Kurdenresolution“ (688) unterscheidet sich ja noch grundlegend von der „Somaliarésolution“ (794): In der Kurdenresolution wird nur gesagt, daß ein Staat humanitäre Hilfe gestatten muß. Gleichzeitig wurde aber auf die souveränen Rechte des Irak hingewiesen. Insgesamt war diese Resolution

außerordentlich vorsichtig gefaßt. Erst in der Somalia-Resolution wurde der entscheidende Schritt getan, indem man sagte, das Kapitel VII der UNO-Charta wird angewendet, ohne Rücksicht auf die in diesem Land vorhandenen Kräfte. Da es allerdings keine Regierung gab, konnte dort auch kein repräsentativer Wille gebildet werden, so daß quasi eine Art Treuhandregime vorläufiger Art über das Land errichtet werden mußte.

HK: In jedem Fall haben die Vereinten Nationen oder besser hat der Sicherheitsrat eine ungeheure Fülle an Aufgaben. Verfügt er denn auch über die Kompetenzen, die er braucht?

Tomuschat: Durch seine erweiterte Auslegung der Formel von Weltfrieden und internationaler Sicherheit sind die rechtlichen Möglichkeiten geschaffen, um in allen großen Konfliktlagen einzugreifen. Es bleiben sehr wenig Bereiche, die der Sicherheitsrat nicht an sich ziehen könnte. Ein Bereich, in dem die ausreichenden Instrumentarien noch fehlen, ist – wie schon erwähnt – die internationale Gesetzgebung. Bisher hat der Sicherheitsrat noch nicht damit experimentiert, sich auch als „Weltgesetzgeber“ zu betätigen und bestimmte Standards etwa für den Komplex Rüstung oder Umweltschutz festzulegen. Der Sicherheitsrat könnte ja durchaus auch den Standpunkt einnehmen, die grundlegenden Umweltschutzfragen betreffen ebenso den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Auf dieser Basis wäre es dann möglich, bestimmte Regeln für ein umweltgerechteres Verhalten der Staaten zu erlassen. Ich halte eine solche Entwicklung für denkbar und wünschenswert.

„Es bleiben wenig Bereiche, die der Sicherheitsrat nicht an sich ziehen könnte“

HK: Von seiten der Dritte-Welt-Länder wird der Sicherheitsrat aufgrund seiner Zusammensetzung immer wieder beargwöhnt. Wohl nicht ganz grundlos wird ihm unterstellt, daß er doch nur die nationalen Interessen der Großmächte und des reichen Nordens im Blick habe. Erhält dieses Mißtrauen mit der gegenwärtigen Machtfülle nicht neue Nahrung?

Tomuschat: Die Legitimität des Sicherheitsrates könnte erheblich gesteigert werden, wenn die Dritte Welt besser vertreten wäre. Ich plädiere auch sehr dafür, daß die Mitgliederzahl des Sicherheitsrates ausgeweitet wird, allerdings beschränkt und sehr vorsichtig. Eine Höchstzahl von Mitgliedern wäre sicher 25, besser wären vielleicht 21. Auch die Mitgliedschaft von Japan und Deutschland ist ausdrücklich zu befürworten. Aber eben auch die von Vertretern der Dritten Welt: Ein künftiger Sicherheitsrat ohne Indien ist kaum vorstellbar.

HK: Die Vielzahl von Aufgaben, die sich die Vereinten Nationen in jüngster Zeit allein auf dem Gebiet der Friedenssicherung oder -durchsetzung aufgeladen haben, wird mehr und

mehr kritisiert. Besteht nicht Gefahr, daß sich die UNO maßlos überfordert?

Tomuschat: Das Problem der effektiven Durchsetzung dieser vielen Aufgaben hat zwei Komponenten. Auf der einen Seite müssen die Staaten handeln, denn die Vereinten Nationen sind ja nur ein Organisationsrahmen für die Zusammenarbeit der Staaten. Auf der anderen Seite müssen diese Aktionen zielstrebig vom Sekretariat der Vereinten Nationen umgesetzt werden. In beiden Bereichen aber gibt es offensichtliche Schwächen. Die Staaten überlegen es sich derzeit zehnmal, ehe sie Unterstützung leisten. Und das Sekretariat der Vereinten Nationen scheint vielfach damit überfordert zu sein, die Aktionen effizient zu steuern. Da gibt es offensichtlich noch viele Schwachstellen im Apparat, zuviel Leerlauf, falschen persönlichen Ehrgeiz und kleinliche Intrigen. Entscheidend ist aber der erste Punkt: Ich glaube, die Staaten sind wirklich erschrocken, als sie gesehen haben, was plötzlich auf sie zukommt, wenn sie sich auf den Standpunkt stellen, daß sie eingreifen können und bei schweren Notlagen auch eingreifen müssen. Die Möglichkeiten, sich zu engagieren, scheinen ja unendlich, von Ost-Timor über den Sudan bis Tibet. Und genau hier stößt das System einer beginnenden Weltregierung an die Grenzen seiner Kapazität: Die demokratisch regierten Länder müssen die Entscheidungen zu Hilfsangeboten vor ihrer heimischen Wählerschaft rechtfertigen, und die heimische Wählerschaft ist keineswegs bereit, im Sinne eines sehr abstrakten Gemeinwohles der Weltstaatengemeinschaft das Leben ihrer Soldaten aufs Spiel zu setzen. Wieweit die Solidarität hier wirklich reicht, ist ganz ganz schwer zu sagen.

HK: Aber wenn sich nun die Vereinten Nationen zu diesem sehr viel weiteren Aufgabenfeld bekennen und wachsende Zuständigkeit beanspruchen, müssen dann diese Aufgaben nicht auch mit mehr Entschiedenheit übernommen werden? Wenn sich die UNO-Truppenkontingente in der Weise vorführen lassen müssen, wie dies zum Beispiel in Kambodscha oder auch im ehemaligen Jugoslawien geschieht, verspielen die Vereinten Nationen doch erneut die frisch gewonnene Autorität.

Tomuschat: Ein Mandat, wie es in Jugoslawien erteilt wurde, ist sinnlos. Da macht sich die UNO geradezu zum Komplizen. Natürlich steckt die UNO, wenn sie beispielsweise wie in Jugoslawien die Schutzzonen verteidigen will, als Konfliktpartei mittendrin. Und sicherlich würde ihr ein solches Mandat auch mehr Ressourcen abfordern, als sie vielleicht im Augenblick aufbringen kann. Aber sie wird dies künftig tun müssen. Ein so fauler Kompromiß wie UNPROFOR wird auf Dauer nicht als Modell dienen können.

HK: Mit der Kurdenfrage haben wir bereits eine weitere Facette des Menschenrechtsschutzes angesprochen, das Problem der Minderheiten. Die UNO-Vollversammlung hat im Dezember 1992 eine Deklaration zum Minderheitenschutz verabschiedet. Will sich die UNO nun auch verstärkt um

Gruppenrechte als einer quasi neuen Dimension neben den Individualrechten bemühen?

Tomuschat: Diese Deklaration ist eigentlich ziemlich trivial. Es wird hier nur von Personen gesprochen, die Minderheiten angehören. Minderheiten als solche sind – auch wenn im ersten Kapitel kurz von ihnen die Rede ist – hier gar nicht im Blick. Die Rechte, die dort ausgewiesen sind, sind ausschließlich Rechte der Individuen. Insofern stellt die Deklaration nur eine nähere Ausdeutung des Artikels 27 des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte dar, der ebenso nur von Personen spricht, die Minderheiten angehören. Grundsätzlich glaube ich nicht, daß man in den Vereinten Nationen mit dem Minderheitenschutz weiterkommt.

„Beim Schutz der Urvölker besteht ein deutlicher Handlungsbedarf“

HK: Die Vereinten Nationen haben 1993 zum „Jahr der indigenen Völker“ erklärt, das öffentliche Interesse also auf eine ganz besonders gefährdete Untergruppe von Minderheiten zu lenken versucht. Werden sie damit Erfolg haben?

Tomuschat: Derzeit wird bei den Vereinten Nationen versucht, eine Erklärung zu erarbeiten. Die bisherigen Texte sind sehr kühn und gehen weit über den Text des genannten Artikels 27 hinaus. Sie sprechen sogar von einem Selbstbestimmungsrecht dieser Ureinwohner. Ob diese Bemühungen mit großer politischer Unterstützung rechnen können, muß man allerdings mit einem großen Fragezeichen versehen. Ich habe eher den Eindruck, daß die hier involvierten Staaten – dies betrifft in erster Linie die Staaten in Amerika, aber auch Rußland – über die Formulierungen des Deklarationsentwurfes nicht sehr glücklich sein werden. Das Ganze steckt noch sehr in den Anfängen, und man kann kaum sagen, ob hier ein baldiger Abschluß absehbar ist.

HK: Abgesehen von dem derzeitigen Beratungsstand: Wie dringlich ist ihrer Einschätzung nach ein besonderer internationaler Schutzmechanismus für Minderheitengruppen?

Tomuschat: Hier gibt es einen großen Handlungsbedarf, vor allem im Bereich von Kultur und Sprache. Es sind gar nicht so viele Bereiche, in den Minderheitenrechte festgeschrieben werden müßten. In erster Linie sollte nur die Bewahrung der Identität und Tradition gewährleistet werden, etwa über das Recht auf eigene Schulen. Allerdings ist hier auf Weltebene nicht allzuviel zu erhoffen. Schon in Westeuropa gibt es vielfältige nationale Ängste, selbst hier ist man nicht bereit, den Minderheiten substantielle Rechte zuzugestehen, weil man immer befürchtet, daß dies der erste Schritt sein könnte, der hin zu Autonomie- und dann zu Sezessionsbestrebungen führt.

HK: Sie haben jetzt auch schon einen weiteren derzeit sehr heiklen Punkt auch der völkerrechtlichen Diskussion ange-

sprochen: die Gefahr des Sezessionismus aufgrund eines unbeschränkten Gebrauches des „Rechts auf Selbstbestimmung“. Wer kann dieses Recht überhaupt beanspruchen und wo bestehen sinnvolle Grenzen?

Tomuschat: Die große Schwierigkeit beim Selbstbestimmungsrecht liegt darin, daß alle Aussagen zu diesem Recht auf das Volk abgestellt sind. Der Grundsatz lautet, jedes Volk hat ein Selbstbestimmungsrecht. Dies ist richtig und zweideutig irreführend zugleich. Es muß gefragt werden, was ein Volk ist. Im völkerrechtlichen Schrifttum machen sich viele Autoren die Antwort darauf sehr leicht, indem sie Volk im juristischen und Volk im ethnischen Sinne gleichsetzen. Diese Gleichsetzung stimmt aber mit der Praxis der Vereinten Nationen nicht überein. Dort wurde und wird versucht, das Recht auf bestimmte Träger zu begrenzen.

HK: Und wer sind in den Augen der Vereinten Nationen die legitimen Träger dieses Rechtes?

Tomuschat: Den kolonisierten Völkern hat man immer ein Selbstbestimmungsrecht zugestanden. Auch Völker, die in einem Staat leben, etwa das deutsche Volk, haben ein Selbstbestimmungsrecht. Auf das Selbstbestimmungsrecht berufen sich die Staatsvölker im übrigen auch bei der Abwehr äußerer Angriffe. Wenn ein Land von den Truppen eines anderen besetzt wird, ist dies nicht nur ein Verstoß gegen das Gewaltverbot, sondern zugleich auch eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes. Dies ist anerkannte Praxis innerhalb der Vereinten Nationen. In allen Dokumenten aber ist zu lesen, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht zur Aufspaltung eines Landes führen dürfe. Das heißt, grundsätzlich verbindet sich mit dem Selbstbestimmungsrecht nicht das Sezessionsrecht einer Volksgruppe. Daraus läßt sich nun weiter schließen, daß nach dem bisherigen Entwicklungsstand jedenfalls nicht jedes Volk im ethnischen Sinne Träger des Selbstbestimmungsrechtes ist.

HK: Läßt sich diese generelle Zurückhaltung nicht auch mit dem Schreckgespenst eines in Kleinststaaten zerfallenden Afrikas erklären? Gerade der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Ghali, beschwört ja diese Gefahr unermüdlich?

Tomuschat: Ja, vor allem in Hinblick auf Afrika hat man ein Selbstbestimmungsrecht für ein Volk im ethnischen Sinne nie anerkennen wollen. Wollte man jeder Gruppe mit einer eigenen Sprache ein Selbstbestimmungsrecht zuerkennen, würde dies zu einem rapiden Zerfall von Staatlichkeit auf dem Kontinent führen, da die jungen afrikanischen Staaten aus vielen Gruppen zusammengesetzt sind, gleich ob man sie Volksgruppen, Völker oder Stämme nennt.

HK: Die Furcht der internationalen Gemeinschaft vor dem Zerfall von Staatlichkeit ist die eine Seite. Aus der konkreten Unterdrückungssituation vieler Volksgruppen heraus ist der Autonomiewunsch auf der anderen Seite doch sehr verständlich. Wie läßt sich dieses Dilemma bewältigen?

Tomuschat: Es gibt eine gewisse Öffnungsklausel in den Rechtstexten: Das Prinzip staatlicher Integrität gilt nicht, wenn die Regierung eines Landes nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichmäßig an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten beteiligt oder gar eine Gruppe massiv unterdrückt. Daraus ist zu Recht geschlossen worden, daß es so etwas wie ein Widerstandsrecht in Form des Sezessionsrechtes gibt, wenn die unterdrückte Gruppe ein einheitliches Siedlungsgebiet hat. Grundsätzlich wird also eine Präferenz in dem Sinne ausgesprochen, daß ethnische Gruppen sich in das Staatsganze einordnen sollten, daß ihnen aber gleichberechtigte Möglichkeiten der Teilnahme am staatlichen Leben eröffnet werden müssen.

HK: Das Problem wird die Weltgemeinschaft gerade im Hinblick auf weitere Entwicklungen im Gebiet des ehemaligen Sowjetimperiums ja noch eine ganze Weile beschäftigen. Taugt diese doppelte Präferenz auch als Modell für die Zukunft?

Tomuschat: Dies ist meines Erachtens eine politisch sehr vernünftige Richtung. Denn die Annahme ist durchaus berechtigt, daß Gleichheit für alle sehr viel besser in einem multiethnischen Staat gewährleistet ist als in einem Staat ethnischer Homogenität, wo letztendlich diejenigen, die nicht gleich sind, immer nur einen Duldungsstatus haben und nicht als Bürger im vollen Sinne anerkannt sind. Der Balkan bietet im Augenblick dafür schreckliche Beispiele. Manche Staaten wie etwa Mazedonien müßten von heute auf morgen wieder zerfallen, wenn man den einzelnen ethnischen Gruppen ein Selbstbestimmungsrecht zugestehen würde. Im Selbstbestimmungsrecht scheint mir grundsätzlich eine Überbetonung der ethnischen Identität mitzuschwingen. Ich glaube, daß die Freiheit besser durch Gesetz, Gleichheitsprinzip und Respektierung von Minderheiten gesichert ist, als daß in der ganzen Welt Klein- und Kleinststaaten errichtet werden.

Respekt vor der Gewissensentscheidung

Die Bischöfe von Freiburg, Mainz und Rottenburg-Stuttgart zur Frage der Wiederverheirateten Geschiedenen

Die kirchliche Haltung zu den Wiederverheirateten Geschiedenen gehört seit langem zu den umstrittensten Fragen innerhalb der Pastoral. Zusammen mit einem gemeinsamen Hirtenwort veröffentlichten die Bischöfe von Freiburg, Mainz und Rottenburg-Stuttgart, Oskar Saier, Karl Lehmann und Walter Kasper „Grundsätze für eine seelsorgliche Begleitung von Menschen aus zerbrochenen Ehen und von Wiederverheirateten Geschiedenen in der Oberrheinischen Kirchenprovinz“, so der vollständige Titel. Die Zulassung von Wiederverheirateten zu den Sakramenten bezeichnen die Bischöfe darin als in allgemeiner Form nicht möglich, verweisen aber darauf, daß die Gewissensentscheidung des einzelnen von Priestern respektiert werde. Wir dokumentieren die Grundsätze im Wortlaut.

I. Zur Situation

Das christliche Verständnis der Ehe als personale Lebensgemeinschaft von Mann und Frau, die sich auszeichnet durch Partnerschaft und Elternschaft sowie durch vorbehaltlose Ausschließlichkeit und lebenslange Verlässlichkeit gehört zu den wertvollsten Faktoren einer vom Evangelium geprägten Kultur. Dieser hohe Anspruch konnte freilich von Anfang an auch von manchen Christen nicht eingelöst werden. Jede geschichtliche Zeit und alle Gesellschaftsformen hatten damit ihre Mühe. Die Kirchen spüren dies heute besonders hart und oft enttäuschend. Etwa ein Drittel der geschlossenen Ehen wird bei uns geschieden. In Ballungsräumen ist die Zahl noch größer. Den-

noch sehnen sich viele nach einer ehelichen Partnerschaft, die auf gegenseitiger Zuneigung beruht und in unwiderruflicher Treue Verlässlichkeit und Geborgenheit gewährt. Viele bleiben freilich nach der Enttäuschung einer zerbrochenen Ehe allein, zum Teil mit ihren Kindern. Manche wollen sich nicht mehr auf die Ehe als verbindliche Lebensform einlassen und ziehen eine nicht-eheliche Lebensgemeinschaft vor. Viele Menschen, deren erste Ehe zerbrochen ist, suchen jedoch auch heute in einer zweiten ehelichen Gemeinschaft, die zivilrechtlich geschlossen wird, einen neuen Lebensinhalt. Dieser Schritt wirkt sich aus auf gesellschaftliche, familiäre und freundschaftliche Beziehungen, auf das Verhältnis der betroffenen Menschen zu Glaube und Kirche sowie auf die religiöse Erziehung der Kinder. Nicht selten kommt es zu einem offenen oder versteckten Bruch mit der Kirche.