

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dieter Blumenwitz

Die humanitäre Intervention

Ludger Kühnhardt

**Menschenrechte, Minderheitenschutz und der
Nationalstaat im KSZE-Prozeß**

Johannes Falterbaum

Entwicklungsförderung im Völkerrecht

B 47/94

25. November 1994

Dieter Blumenwitz, Dr. jur., geb. 1939; seit 1976 Ordinarius für Völkerrecht, allgemeine Staatslehre, deutsches und bayerisches Staatsrecht sowie politische Wissenschaften an der Universität Würzburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu staats- und völkerrechtlichen Problemen.

Ludger Kühnhardt, Dr. phil., geb. 1958; Ordinarius für Wissenschaftliche Politik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem, Wien 1984; Die Universalität der Menschenrechte, München 1987; Stufen der Souveränität, Bonn-Berlin 1992; Wege in die Demokratie, Jena-Erlangen 1992; Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994; Jeder für sich und alle gegen alle. Zustand und Zukunft des Gemeinsinns, Freiburg 1994; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Johannes Falterbaum, Dr. jur., geb. 1959; Studium der Rechtswissenschaften und der Philosophie an den Universitäten Köln und Tübingen; zur Zeit journalistische Tätigkeiten.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklungshilfe im nationalen und internationalen Recht. Eine Darstellung ausgehend von christlichen Einrichtungen der Entwicklungsförderung, Würzburg 1995 (i. E.); Auf dem Weg zu einer effektiveren internationalen Rechtsordnung, in: Archiv des Völkerrechts, 33 (1995) 1.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die humanitäre Intervention

Mitte April 1994 gerieten deutsche Staatsbürger im ruandischen Bürgerkrieg in unmittelbare Lebensgefahr. Elf Mitarbeiter der Deutschen Welle waren in einer Relaisstation in der Nähe von Kigali eingeschlossen. Die Bundesregierung untersuchte unverzüglich alle Möglichkeiten zur Rettung der Betroffenen. Dazu gehörten auch Überlegungen zum Einsatz von Fallschirmjägern der Bundeswehr. Die Einsatzplanung konnte abgebrochen werden, als bekannt wurde, daß belgische Fallschirmjäger die Deutschen bereits evakuiert hatten¹. Der Vorfall hat jedoch grundsätzliche Bedeutung. Er zeigt, daß der Einsatz deutscher Streitkräfte nicht nur dann erforderlich ist und kalkuliert werden muß, wenn das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder das eines NATO-Verbündeten unmittelbar angegriffen wird.

Zu den großen Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Kriegs zählt die Durchsetzung grundsätzlicher Menschenrechte wie z. B. die Absicherung der Rechte von ethnischen Minderheiten und Volksgruppen². Die Rechtsbrecher bleiben hier regelmäßig unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs („armed attack“, Art. 51 UN-Charta) und haben zumeist weder individuelle noch kollektive Maßnahmen der Selbstverteidigung zu befürchten.

Auch wenn das Völkerrecht die Einhaltung grundlegender Menschen- und Gruppenrechte zum Gegenstand internationaler Sorge macht, sind auswärtige Staaten, die die Interessen bedrohter Menschen, Minderheiten und Volksgruppen verfolgen, zunächst auf die unverbindlichen und deshalb meist fruchtlosen Methoden der friedlichen Streiterledigung (Kap. VI UN-Charta) verwiesen.

1 Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Verteidigung Nr. 154 vom 18. April 1994.

2 Von der „wachsenden Stärke des weltweiten Verlangens nach Solidarität mit unschuldigen Bevölkerungsgruppen, die Opfer und Spielball politischer Gewalt geworden sind“ berichtet J. Eliasson, Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen in der Abteilung für Humanitäre Angelegenheiten und UN-Nothilfe Koordinator, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 18. Dezember 1992, S. 14.

I.

Das klassische Völkerrecht der Epoche bis zum Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen verfügte über ausreichende Mittel, die unmenschliche Behandlung der Bevölkerung fremder Staaten zu unterbinden. Das Recht zur humanitären Intervention – auch mit militärischer Gewalt – war völkergewohnheitsrechtlich anerkannt, wenn ein Staat nicht fähig oder willens war, Leben und Freiheit der Bewohner seines Territoriums zu schützen³.

Bereits Hugo Grotius⁴ legte sich die Frage vor, ob ein Krieg zur Verteidigung fremder Untertanen rechtmäßig ist – „an justa sit belli causa pro subditis alienis“. Nach eingehender Auseinandersetzung mit dem aus dem Altertum überlieferten Fallmaterial gelangte er zu der Ansicht, daß ich einen anderen mit Krieg überziehen kann, auch wenn er von meinem Volke getrennt ist, aber das seinige mißhandelt: „Sic Seneca estimat bello a me peti posse, qui a mea gente sepositus suam exagitat.“ Auch der Mißbrauch der humanitären Intervention zur Durchsetzung eigener Interessen der Großmächte ist Grotius nicht verborgen geblieben: „Scimus quidem ex veteribus novisque historiis, alieni cupiditatem hos sibi quarere obtentus; sed non ideo statim jus esse desinit, siquid a malis usurpatur. Navigant et piratae; ferro utuntur et latrones.“⁵

3 Vgl. den Überblick bei U. Beyerlin, Humanitarian Intervention, in: Encyclopedia of Public International Law, (1982) 3, S. 211 ff. Vgl. D. Blumenwitz, Die humanitäre Intervention. Wandel und Neubewertung eines Instituts des klassischen Völkerrechts, in: Festschrift für W. Trusen, Paderborn u. a. 1994, S. 453 ff.

4 H. Grotius, De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres, Amsterdam 1712, Zweites Buch, 25. Kap./VIII.

5 „Aus der alten und neuen Geschichte ist allerdings bekannt, daß die Begierde nach fremdem Besitz dies [die Verteidigung Unschuldiger] oft nur als Vorwand benutzt hat; doch hört ein Recht nicht deshalb auf, Recht zu sein, weil es von Schlechten mißbraucht wird; denn auch die Seeräuber fahren zur See und auch die Diebe bedienen sich des Eisens.“ Ebd.

Allein die Güterabwägung zwischen dem Schutz Unschuldiger einerseits und der Gefahr des Mißbrauches einer humanitären Intervention andererseits wird heute – im Zeitalter des universellen Gewaltanwendungsverbots – etwas differenzierter betrachtet. Aus heutiger Sicht bleibt aber bedeutsam, daß wichtige Kapitel der Kolonialgeschichte unter der Überschrift „humanitäre Intervention“ geschrieben wurden⁶. Das gilt vor allem für die Interventionen im Osmanischen Reich. Sie beruhten auf der Überlegung⁷, „daß uncivilisierten Völkern gegenüber seitens civilisierter Staaten nicht derselbe Maßstab angelegt werden kann, wie bei letzteren untereinander: das Völkerrecht beruht auf Gegenseitigkeit, und diese wird von rohen oder fanatischen Völkern nicht beobachtet, sie bieten nicht die Gewähr fester staatlicher Ordnung, weshalb die Berührung civilisierter Staaten mit ihnen, wie Frankreich in Algerien, Rußland in Mittelasien, England in Indien, der Vereinigten Staaten in ihren Beziehungen zu den Indianern zu fortwährenden Interventionen führen“.

Weder Völkerbundsatzung (1919) noch Kellogg-Pakt (1928) berührten die humanitäre Intervention als eine Maßnahme der Selbsthilfe, die unter der Schwelle des Krieges blieb („measures short of war“). Immerhin wurden schon in der Zeit zwischen den Weltkriegen die mit der Akzeptanz einseitiger humanitärer Interventionen einhergehenden Gefahren für die zwischenstaatlichen Beziehungen klar erkannt⁸: Humanitäre Anliegen konnten leicht als Vorwand dienen, um mit anderer Zielsetzung in das innerstaat-

6 Entsprechendes gilt in bezug auf die zweite und dritte Teilung Polens, die damit begründet wurde, einem längeren Blutvergießen, der Anarchie und dem Bürgerkrieg ein Ende zu machen. Vgl. hierzu F. v. Gentz, Fragmente zur Geschichte des politischen Gleichgewichts, Schriften IV, S. 51: „Was den Entwurf zu einer Theilung Polens für das höhere Interesse von Europa so ungleich verderblicher machte als manche frühere in Charakter und Ausführung dem Anschein nach schwärzere Gewaltthat, das war jener entscheidende Umstand, daß er gerade aus der Quelle geschöpft wurde, aus welcher nichts als Wohlthat und Segen, als Sicherheit in Zeiten der Ruhe und Rettung in Zeiten der Gefahr über den Völkerbund geflossen sein sollte.“

7 Vgl. H. Geffcken, Das Recht der Intervention, in: F. von Holtzendorff (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts auf der Grundlage Europäischer Staatspraxis, Bd. IV, Hamburg 1889, S. 131 ff. (157 f.).

8 So bereits M. Fleischmann, in F. v. Liszt/M. Fleischmann, Völkerrecht, 1925¹², S. 122, der nicht anerkennt, daß ein Einmischungsrecht schon dann gegeben ist, „wenn nach der, sei es auch begründeten, Ansicht eines einzelnen Staates die allgemeinen Interessen der Menschheit oder der Kultur einen Eingriff notwendig machen . . .; denn dann würde der Willkür Tür und Tor geöffnet“.

liche Recht fremder Staaten gewaltsam einzugreifen⁹.

Eine neue Einschätzung der Anwendung grenzüberschreitender militärischer Gewalt zur Durchsetzung von Recht und Ordnung brachte Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta, der den Staaten in den internationalen Beziehungen *jede* Androhung oder Anwendung von (militärischer) Gewalt untersagt – also auch die sog. „measures short of war“ (gewaltsame Repressalien nach Friedensrecht) zur Aufrechterhaltung der Völkerrechtsordnung. Gewalt darf nicht „gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar“ sein. Immerhin erklärt Art. 1 Ziff. 3 es zu einem der in Art. 2 Ziff. 4 angesprochenen möglichen Ziele der Vereinten Nationen, die „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Insoweit stellt sich die Frage, ob die humanitäre Intervention mit Waffengewalt, die dann noch näher zu definieren und abzugrenzen wäre, eine mögliche Ausnahme vom ansonsten universell geltenden¹⁰ Gewaltanwendungsverbot sein kann.

Die humanitäre Intervention zählte in den vergangenen Jahren zu den rechtlich umstrittensten Fragen des Gewaltanwendungsverbot¹¹. Zieht man das Kriterium der Staatsangehörigkeit der durch humanitäre Interventionen geschützten Personen heran, lassen sich drei Fallgruppen bilden¹²:

1. Der intervenierende Staat schützt eigene Staatsangehörige im Ausland.

9 So die sogenannte „Kanonenbootpolitik“ alter Prägung, aber auch die Versuche Indonesiens, die eindeutig gegen Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verstoßende Invasion in Ost-Timor mit humanitären Erwägungen zu begründen. Vgl. R. Clark, Humanitarian Intervention – Help to your Friends and State Practice, in: Georgia Journal of International & Comparative Law, (1983), S. 211 ff.

10 Im Nicaragua-Urteil vom 27. Juni 1986 folgte der Internationale Gerichtshof der herrschenden Lehre im Völkerrecht, wonach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta Bestandteil des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts ist, vgl. ICJ Reports, (1986), 14 ff. (147), § 292 (4) (6). Der Gerichtshof verurteilte die Vereinigten Staaten wegen der Verletzung ihrer Verpflichtung „under customary international law not to use force against another State“.

11 Der Begriff der humanitären Intervention wurde regelmäßig auf gewaltsame Aktionen bezogen. Gewaltfreie Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte sind schon nach allgemeinen Grundsätzen, insbesondere des Repressalienrechts, gerechtfertigt.

12 Vgl. Einzelheiten bei M. Hakenberg, Die Iran-Sanktionen der USA während der Teheraner Geisellaffäre aus völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt/M. u. a. 1988, S. 233 f.

2. Der intervenierende Staat schützt Fremde in deren eigenem Land.
3. Der intervenierende Staat schützt Fremde in einem dritten Staat.

Der Schutz Fremder in einem dritten Staat erscheint regelmäßig als Annex des Schutzes eigener Staatsangehöriger im Ausland. Bei Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus (z. B. Schiffs- oder Flugzeugentführungen), aber auch in Bürgerkriegssituationen (Grenada) werden im auswärtigen Bereich eigene wie fremde Staatsangehörige betroffen. Im Vordergrund steht aber regelmäßig der Aspekt des Schutzes eigener Staatsangehöriger, denn es ist fast ausschließlich die Betroffenheit der eigenen Staatsangehörigen, die den handelnden Staat zur Intervention veranlaßt. Deshalb wird die humanitäre Intervention¹³ heute im allgemeinen unter zwei rechtlichen Gesichtspunkten behandelt¹⁴:

- Der Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland.
- Der Schutz Fremder in deren eigenem Land, die humanitäre Intervention im engeren und eigentlichen Sinn des Wortes.

Bis in die jüngste Zeit hat sich die Staatenpraxis darauf berufen, daß das universelle Gewaltanwendungsverbot (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) die Anwendung auch militärischer Gewalt zur Rettung eigener Staatsangehöriger nicht ausschließe, wenn deren Leben, Gesundheit oder Freiheit¹⁵ in einem fremden Staat, der den Schutz nicht wahrnehmen kann oder will, gefährdet sind. Zu den bedeutungsvolleren Vorfällen zählen:

- das Vorgehen der USA im Libanon 1958¹⁶;
- Belgiens Eingreifen im Kongo 1960¹⁷;

13 Den weiten Begriff der „humanitären Intervention“ vertritt z. B. I. Brownlie, *Humanitarian Intervention*, in: J. N. Moore (Hrsg.), *Law and Civil War in Modern World*, Baltimore 1974, S. 217ff.

14 Vgl. z. B. U. Beyerlin (Anm. 3); M. Hakenberg, (Anm. 12), S. 234; N. K. Riedel, *Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland – verfassungs- und völkerrechtliche Schranken*, Frankfurt/M. u. a. 1989, S. 164ff., 176ff.; A. Ranzelzhofer, Art. 2 Rdnr. 49ff. und 52ff. in: B. Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen*, München 1991.

15 Im Schrifttum wird zum Teil auch der Schutz des Eigentums mit einbezogen. Dies geht ebenso zu weit wie die von Großbritannien und Frankreich in der Suez-Krise 1956 (vgl. *Archiv der Gegenwart* (AdG), (1956), S. 6072ff. und 6083ff.) vertretene These, daß, wenn ein Staat Regeln des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts oder Vertragsrechts verletzt, andere Staaten ein Recht zur Intervention hätten und den Rechtsbrecher zur Unterwerfung unter diese Regeln zwingen könnten.

16 Vgl. AdG, (1958), S. 7063, 7182ff.

- die Maßnahmen Belgiens und der USA in der Kongo-Krise 1964, insbesondere die belgisch-amerikanische Rettungsaktion von Stanleyville¹⁸;
- die Aktion der USA in der Dominikanischen Republik 1965¹⁹;
- Israels Flugzeugbefreiung in Entebbe 1976;
- die versuchte Befreiungsaktion der USA im Iran 1980;
- die vorübergehende Besetzung der Insel Grenada durch die USA und karibische Staaten 1983.
- Im September 1991 und im Januar 1993 eskalierten erneut die inneren Unruhen in Zaire. Nachdem Ende Januar 1993 der französische Botschafter in Kinshasa von meuternden Streitkräften erschossen wurde, waren belgische und französische Soldaten bei der Evakuierung von 300 Ausländern – darunter 60 Deutschen – behilflich.
- Zur Zeit laufen noch humanitäre Aktionen in Ruanda.

Die Befreiungsaktion der Bundesrepublik Deutschland in Somalia (Mogadischu) 1977 war keine Intervention zum Schutz eigener Staatsangehöriger, weil sie von der ausdrücklichen Einwilligung des Territorialstaates gedeckt war.

Die Völkerrechtslehre beurteilt die Maßnahmen zum Schutz eigener Staatsangehöriger auf fremdem Territorium sehr unterschiedlich:

1. Zur Verteidigung der Rettungsaktionen wird vorgetragen, daß diese, wenn sie sich im Rahmen des unbedingt Erforderlichen halten, regelmäßig in Ausmaß und Umfang nur unter relativ geringfügiger Gewaltanwendung durchgeführt werden und die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit des betroffenen Staates zumindest nicht nachhaltig beeinträchtigen; sie sollen deshalb auch nicht gegen Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta verstoßen²⁰.

17 Vgl. AdG, (1960), S. 8514ff.

18 Vgl. AdG, (1964), S. 11552ff.

19 Vgl. AdG, (1965), S. 11875ff.

20 Vgl. hierzu H.-G. Franzke, *Die militärische Abwehr von Angriffen auf Staatsangehörige im Ausland – insbesondere ihre Zulässigkeit nach der Satzung der Vereinten Nationen*, in: *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (ÖZöR), 16 (1966), S. 128ff. (148f.); J. R. D'Angelo, *Resort to Force by States to Protect Nationals – The U.S. Rescue Mission to Iran and its Legality under International Law*, in: *Virginia Journal of International Law*, 21 (1981), S. 485ff. (494f., 518); L. Henkin, *How Nations behave*, New York 1979², S. 145.

2. Andere Autoren erkennen eine Pflichtenkollision, die sich für die Mitglieder der Vereinten Nationen aus dem Umstand ergibt, daß die Charta gleichermaßen den Schutz der Menschenrechte (Art. 1 Ziff. 3) fordert und die Anwendung von Gewalt als einzig taugliches Mittel verbietet (Art. 2 Ziff. 4). Die Pflichtenkollision wird durch Güterabwägung entschieden und gestattet dem Heimatstaat auch gewaltsame Schutzaktionen, die sich aber an das unbedingt Erforderliche halten müssen²¹.

3. Schließlich wird der Standpunkt vertreten, der Angriff auf Freiheit, Leben und Gesundheit eigener Staatsangehöriger im Ausland sei ein Angriff auf Teile des Staatsvolkes und damit auf das wichtigste Element des Staates selbst²². Die erforderlichen Schutzmaßnahmen seien deshalb durch Art. 51 UN-Charta oder durch einen Satz des Völkergewohnheitsrechts gerechtfertigt.

4. Im Gegensatz zu den geschilderten Meinungen vertritt die derzeit in Deutschland wohl herrschende Auffassung den Standpunkt, daß der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger gegen den Willen des Aufenthaltsstaates nicht rechtmäßig ist. Sie verweist darauf, daß Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta jede – auch relativ geringfügige – Gewaltanwendung untersagt und auch nicht durch die in Art. 1 Ziff. 3 UN-Charta gebotene Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten eingeschränkt wird. Andererseits sei das Gewaltverbot gebietsbezogen. Ein „Angriff“ auf Fremde auf eigenem Staatsgebiet kann folglich auch nicht das Selbstverteidigungsrecht des Heimatstaates auslösen.

Der Internationale Gerichtshof hat sich zu den angesprochenen Fragen noch nicht rechtsverbindlich geäußert. Während der Teheraner Geisellaffäre und dem gescheiterten Rettungsunternehmen der Vereinten Staaten war ein Verfahren über den amerikanisch-iranischen Streitgegenstand beim Internationalen Gerichtshof (IGH) anhängig²³, und der Gerichtshof hätte Gelegenheit gehabt, sich zum gewaltsamen Schutz eigener Staatsangehöri-

ger rechtlich zu äußern; lediglich in einem „obiter dictum“ seiner Entscheidung brachte der IGH einerseits „understanding“ und andererseits „concern“ über die Geiselfreilassungsaktion zum Ausdruck²⁴.

Das Bild bei der völkerrechtlichen Einschätzung der humanitären Intervention im engeren und eigentlichen Sinne (Schutz fremder Bürger, Minderheiten oder Volksgruppen vor schweren Verletzungen der Menschen- oder Gruppenrechte) entspricht weitgehend dem Ergebnis beim Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland²⁵.

Ein nicht unbeachtlicher Teil der Völkerrechtslehre hält die gewaltsame humanitäre Intervention unter engen Voraussetzungen für rechtmäßig. Das gilt vor allem für die sich mehr an den zwischenstaatlichen Gegebenheiten – nämlich mangelnde Funktionsfähigkeit kollektiver Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte – orientierende amerikanische Völkerrechtswissenschaft. Es wird vorgetragen, daß die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung oder Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat in Einklang stehe mit den fundamentalsten zwingenden Normen der Charta und sich weder gegen die territoriale Unversehrtheit noch gegen die politische Unabhängigkeit der Verletzter-Staaten richte. Blende man bei der Auslegung des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta die Funktionsfähigkeit kollektiver Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte einfach aus, komme dies einer „doktrinären Manipulation“ der tatsächlich bestehenden internationalen Lage gleich²⁶. Die wohl herrschende Meinung in der deutschen Völkerrechtsliteratur sieht demgegenüber die humanitäre Intervention wiederum nicht in Einklang mit dem geltenden Völkerrecht. Sie rückt die uneingeschränkte Geltung des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta in den Mittelpunkt der Argumentation: Außer bei der Selbstverteidigung i. S. des Art. 51 UN-Charta muß die Gewaltanwendung als Mittel der internationalen Politik „schlechthin der Disposition der einzelnen Staaten entzogen“ bleiben.

Bei der Bewertung der aktuellen Staatenpraxis darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat vom zuständigen UN-Organ, dem

21 Vgl. z.B. Th. Schweisfurth, Operations to Rescue Nationals in Third States Involving the Use of Force in Relation to the Protection of Human Rights, in: German Yearbook of International Law (GYIL), 23 (1980), S. 159 ff. (177).

22 Vgl. H. Stöbel, Nochmals zur Geiselfreilassung in Entebbe, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 37 (1977), S. 691 ff. (705); M. Schröder, Die Geiselfreilassung von Entebbe – ein völkerrechtswidriger Akt Israels?, in: Juristenzeitung (JZ), 32 (1977), S. 420 ff.

23 Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America vs. Iran), in: ICJ Reports, (1980), S. 3.

24 Entscheidung vom 24. Mai 1980, in: ebd., S. 43.

25 Vgl. A. Pauer, Die humanitäre Intervention, Diss. Basel 1985, insbes. S. 123 ff.

26 Vgl. T. Farer, Law and War, in: C. Black/R. Falk (Hrsg.), The Future of the International Legal Order, Bd. 3, Princeton, N. J. 1971, S. 5 ff. (55).

Sicherheitsrat, nie verurteilt wurde; es sind auch bislang keine Zwangsmaßnahmen gegen die gewaltsam intervenierenden Staaten verhängt worden. In der Staatenpraxis ist die Tendenz unverkennbar, die Schutzmaßnahmen zwar nicht generell zu rechtfertigen, aber doch im Einzelfall in Anbetracht der besonderen Notlage der Betroffenen, die andere wirksame Hilfe nicht erwarten läßt, zu tolerieren²⁷. Eine andere Haltung wäre wegen der zunehmenden Bedeutung des völkerrechtlichen Schutzes der Menschen- und Gruppenrechte politisch gar nicht vorstellbar. Nach dem Ende des Kalten Krieges stellt sich die Frage, wie der Schutz der Menschen- und Gruppenrechte weiterentwickelt werden kann, um den alten und neuen Herausforderungen weltweit gerecht zu werden.

Berücksichtigt man die weltweite Perspektive der Problematik, erscheint es nicht mehr geboten, zwischen der Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat einerseits und dem Schutz eigener Staatsangehöriger mit Waffengewalt im Ausland andererseits zu differenzieren. Der einzige die Differenzierung stützende rechtliche Gesichtspunkt, die Privilegierung des humanitären Schutzes eigener Staatsangehöriger im Ausland unter dem Aspekt des Angriffs auf das Staatsvolk als konstitutives Merkmal der Staatlichkeit, hat sich als unbeachtlich erwiesen, da Art. 51 UN-Charta den „bewaffneten Angriff“ („armed attack“) auf den Staat in seiner territorialen Verankerung zur Voraussetzung hat. Die besondere „Notlage“ des Staates, dessen Bürger in einem fremden Staat massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, ist lediglich ein politischer Gesichtspunkt, der sich nicht nur mit staatsangehörigkeitsrechtlichen, sondern auch mit ethnischen, nationalen oder religiösen Bindungen begründen läßt²⁸. Entscheidend für die künftige Rechtsentwicklung sollte sein, daß der Schutz eigener Staatsangehöriger wie auch der fremder Personen im Ausland primär humanitär motiviert ist und nur die zunehmende Bedeutung des völkerrechtlichen Schutzes universeller Menschenrechte die Intervention rechtfertigen kann.

Die zweite, wichtigere Frage ist, ob der völkerrechtlich gebotene Schutz der Menschen-, Minderheiten- und Volksgruppenrechte künftig durch ein humanitäres Interventionsrecht einzelner Staaten

27 Vgl. A. Verdross-B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984³, § 1338, S. 906.

28 Wie z. B. die systematische Verfolgung der konationalen Minderheit oder der Glaubensbrüder in einem auswärtigen Staat.

oder durch den weiteren Ausbau der Funktionsfähigkeit kollektiver Mechanismen zur Sicherung der Menschen- und Gruppenrechte gewährleistet werden soll.

Schon gegenwärtig bietet die Tatsache, daß die Staatengemeinschaft die Anwendung auch bewaffneter Gewalt zur Rettung von Menschenleben im Ausland politisch toleriert, zumindest aber rechtlich nicht unterbindet, einen begrenzten faktischen Schutz der Menschenrechte vor besonders zynischen Angriffen. Aus dem „politischen Tolerieren“ könnte sich die für die Entstehung eines entsprechenden Satzes des Völkergewohnheitsrechts notwendige „*opinio iuris*“ bilden²⁹. Aber auch dann bleiben grundsätzliche Bedenken bestehen: Soll das universelle Gewaltanwendungsverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta nicht seine Bedeutung für die zwischenstaatlichen Beziehungen verlieren, muß – von der eng begrenzten Möglichkeit des Art. 51 UN-Charta abgesehen – die Anwendung militärischer Gewalt als Mittel der internationalen Politik schlechthin der Entscheidungsbefugnis einzelner Staaten, die im Konfliktfall Richter in eigener Sache wären, entzogen bleiben. Der Vorzug ist damit eindeutig dem weiteren Ausbau der Funktionsfähigkeit *kollektiver* Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte einzuräumen.

II.

Die Charta der Vereinten Nationen hat die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem ihrer wichtigsten Ziele erklärt (Art. 1 Ziff. 3) und alle Mitgliedstaaten verpflichtet, „gemeinsam und jeder für sich“ (Art. 56) dieses Grundziel anzustreben. Damit ist der Schutz der Menschenrechte der rein nationalen Verfügungsgewalt entzogen und zu einer internationalen Aufgabe gemacht worden. Dreh- und Angelpunkt eines wirksamen Schutzes der Menschenrechte im Rahmen der UNO ist Art. 39 UN-Charta. Dem Sicherheitsrat obliegt die für Mitglieder verbind-

29 Vgl. A. Randelzhofer (Anm. 14), Rdnr. 55. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß es bislang auch bei so eklatanten und klar abgrenzbaren Menschenrechtsverletzungen, wie sie mit dem internationalen Terrorismus verbunden sind, nicht möglich war, sich auf rechtliche Sanktionen zu verständigen. So sind z. B. bislang alle Bemühungen gescheitert, sich auf eine Konvention zu verständigen, die wirksame Sanktionen gegen Staaten ermöglichen soll, die Luftpiraten aufnehmen und weder bestrafen noch ausliefern, vgl. F. Spörri, *Die Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen durch das Haager Übereinkommen vom 16. Dezember 1970*, Zürich 1980.

liche Feststellung, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. „Bedrohung des Friedens“ oder „Bruch des Friedens“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Bei der Rechtsanwendung eröffnen sich dem Sicherheitsrat weite Ermessensspielräume, die bereits zu Zeiten des Kalten Krieges gelegentlich genutzt wurden, nunmehr aber im Interesse der Menschenrechte instrumentalisiert werden können.

Am 16. Dezember 1966 entschied der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 232, daß durch die einseitige Unabhängigkeitserklärung der weißen Minderheitsregierung in Rhodesien eine besondere Lage entstanden war und verpflichtete die Mitgliedstaaten zu einem umfassenden Wirtschaftsboykott. Auch die Generalversammlung verurteilte die Einsetzung einer Minderheitsregierung („such a minority rule“) als Friedensbruch, da sie mit den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Selbstbestimmung unvereinbar sei³⁰. Am 4. November 1977 verurteilte der Sicherheitsrat mit der Resolution 418 einstimmig die Apartheid-Politik der südafrikanischen Regierung, deren Gewaltmaßnahmen gegenüber der schwarzen Bevölkerung sowie deren Angriffe gegenüber Nachbarstaaten. Auf der Grundlage des VII. Kapitels (Art. 39ff. UN-Charta) wurde gegen Südafrika ein mandatorisches Waffenembargo verhängt.

Die Fälle Rhodesien und Südafrika zeigen, daß auch innere Zustände in einem Staat, wie z. B. die massive Verletzung der Menschenrechte, eine objektive Bedrohung des Weltfriedens bilden können. Dies erscheint möglich, wenn der Friede nicht ausschließlich negativ (im Sinne der bloßen Abwesenheit zwischenstaatlicher militärischer Gewalt) definiert, sondern als gute Ordnung verstanden wird, die den Völkern und Menschen angemessene Existenzbedingungen gewährleistet³¹. Friedensbedrohend wirkt sich dann vor allem die Verletzung der erga omnes wirkenden Normen des *ius cogens* aus, wie z. B. das Verbot des Völkermordes, das Verbot der Zerstörung der Lebensgrundlagen der Menschheit und das Gewaltverbot. Friedensbedrohend sind Minderheiten- und Volksgruppenkonflikte, wenn das bestehende System der friedlichen Streiterledigung (VI. Kapitel UN-Charta) vom Rechtsbrecher gezielt unterlaufen wird³² oder

30 Resolution 2012 (XX) vom 12. Oktober 1965, AJIL, 60 (1966), S. 921.

31 Vgl. D. Blumenwitz, Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland, Berlin 1966.

32 Das Zusammenspiel von VI. und VII. Kapitel der UN-Charta ist noch weitgehend ungeklärt. Immerhin verweist Art. 94 Abs. 2 UN-Charta – allerdings nur hinsichtlich der Durchsetzung eines Urteils des Internationalen Gerichts-

grenzüberschreitende Fluchtbewegungen ausgelöst werden.

Maßnahmen, die der Sicherheitsrat bei festgestellter Friedensbedrohung nach dem VII. Kapitel der UN-Charta ergreift, sind keine Intervention; sie sind gemäß Art. 2 Ziff. 7 UN-Charta ausdrücklich von dem sonst geltenden Verbot an alle UN-Organe ausgenommen, sich in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen.

Die jüngsten Krisenherde im Irak, auf dem Balkan und in Somalia haben menschen-, minderheiten- und volksgruppenschützende Maßnahmen des Sicherheitsrats unter dem Gesichtspunkt der Friedensbedrohung erneut akzentuiert:

Mit seiner am 5. April 1991 gegen den Irak gefaßten Resolution 688³³

- verurteilt der Sicherheitsrat „die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten, stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen *den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen*“;
- verlangt der Sicherheitsrat, „daß der Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region die Unterdrückung sofort einstellt“. Aus dem Wortlaut der Resolution ergibt sich eindeutig, daß der Sicherheitsrat die Unterdrückung der kurdischen Volksgruppe, aber auch der schiitischen religiösen Minderheit durch die irakische Regierung als eine Bedrohung des Friedens ansieht.

Nicht restlos geklärt ist allerdings, ob die Resolution 688 vom April 1991 die im Herbst 1992 von den USA, Großbritannien und Frankreich – nach Konsultationen mit Rußland – verhängte „no fly zone“ für irakische Flugzeuge deckt. Abgesehen vom zeitlichen Abstand zur Resolution verlangt diese vom Irak – als Vorstufe zu etwaigen Sanktionen – nur die Unterlassung des völkerrechtswidrigen Tuns³⁴. Rechtlich umstritten ist auch die Wie-

hofs – auf den Sicherheitsrat, der Empfehlungen abgeben oder Maßnahmen beschließen kann, „um dem Urteil Wirksamkeit zu verschaffen“. Soll die friedliche Beilegung von Streitigkeiten effektiver gestaltet werden, wie dies die neue „Agenda for Peace“ vorsieht, darf das VI. Kapitel nicht zum Spielball von Rechtsbrechern werden, die sich unterhalb der Schwelle bewaffneter Angriffe halten.

33 UN Doc. S/Res/688 (1991), zit. in: Europa-Archiv, (1991), D 234.

34 Bei der Festlegung der „no fly zone“ beriefen sich die Vereinigten Staaten auf „dringende humanitäre Erfordernisse, die nach internationalem Recht gegeben sind“, und auf

deraufnahme der alliierten Luftangriffe auf den Irak, als dieser Mitte Januar 1993 – ohne die erforderliche Zustimmung der UN einzuholen – nach Kuwait vordrang, um dort im neu geordneten Grenzbereich Waffen und Material abzuholen. Dieses Vorgehen und die Bedrohung alliierter Flugzeuge in der „no fly zone“ durch die irakische Flugabwehr wertete der Sicherheitsrat als Verstoß gegen den Waffenstillstand. Über diese Feststellung hinaus wurden keine weiteren Sanktionen verhängt.

In Anbetracht der Kampfhandlungen in Jugoslawien qualifiziert die Sicherheitsratsresolution 713 vom 25. September 1991³⁵ „die schweren Verluste an Menschenleben und Sachschäden“ als eine „Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“. Der Sicherheitsrat beschließt „nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, daß alle Staaten zur Herstellung von Frieden und Stabilität in Jugoslawien die Lieferung von Waffen und militärischen Ausrüstungen an Jugoslawien sofort mit einem allgemeinen und vollständigen Embargo belegen werden, bis der Sicherheitsrat nach Konsultationen zwischen dem Generalsekretär und der Regierung Jugoslawiens etwas anderes beschließt“.

Mit der Resolution 757³⁶ erweiterte der Sicherheitsrat gegenüber Serbien und Montenegro, die nunmehr die Bundesrepublik Jugoslawien bilden, das Handels- und Luftembargo durch weitere nichtmilitärische Sanktionen. Obwohl die UNO eine größere Friedenstruppe in Jugoslawien unterhält³⁷, der gemäß VI. Kapitel UN-Charta die Konfliktparteien zugestimmt haben, steht fest, daß der Sicherheitsrat den Unruheherd Jugoslawien als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ansieht, sich Sanktionen nach dem VII. Kapitel vorbehält und sich beim Schutz der Menschen-, Minderheiten- und Volksgruppenrechte nicht nur auf „peacekeeping“, d.h. auf friedenserhaltende Operationen, beschränken will.

die Resolution 688. UN-Generalsekretär und Sicherheitsrat halten die zur Umsetzung der „no fly zone“ durchgeführten Kontrollflüge amerikanischer, britischer und französischer Kampfflugzeuge, die im Dezember 1992 zum Abschub einer irakischen Maschine geführt haben, für ausreichend legitimiert; lediglich die Volksrepublik China hat die Warnung ausgesprochen, die Kontrollflüge dürften nicht zu Angriffen gegen den Irak mißbraucht werden.

35 UN Doc. S/Res/713 (1991), zit. in: Europa-Archiv, (1991), D 550ff.; vgl. hierzu auch United Nations Law Reports, 26 (1991) 2, S. 7ff.

36 UN Doc. S/Res/757 (1992).

37 Vgl. die Resolution vom 27. November 1991 (UN Doc. S/Res/721), vom 21. Februar 1992 (UN Doc. S/Res/743) und vom 7. April 1992 (UN Doc. S/Res/749); hierzu O'Connell, Continuing Limits on UN Intervention in Civil War, in: Indiana Law Journal, (1992), S. 909ff.

Schon die Autorisierung des militärischen Schutzes der Konvois, die Hilfsgüter für die Zivilbevölkerung nach Bosnien-Herzegowina bringen, durch die Sicherheitsratsresolutionen vom 15. Mai und 13. Juli 1992³⁸ überschreitet die Schwelle vom VI. zum VII. Kapitel der UN-Charta, da die Zustimmung des von der Maßnahme betroffenen Staates nicht eingeholt wurde.

Schließlich hat die Somalia-Krise die Bereitschaft des Sicherheitsrates bekräftigt, bei massiven innerstaatlichen Konflikten die Möglichkeiten auch des VII. Kapitels zu nutzen. Bereits mit der Resolution 733 vom 23. Januar 1992³⁹ wurden die Weichen für ein, wenn nötig, auch gewaltsames Eingreifen gestellt. Die Aktionen wurden mit dem Ziel, Frieden und Stabilität in Somalia herzustellen („establishing peace and stability“), eingeleitet. Der Sicherheitsrat verhängte ein allgemeines und vollständiges Waffenembargo und autorisierte die Entsendung von Friedenstruppen nach Somalia zum Schutz der Verteilung der Hilfslieferungen für die hungernde Zivilbevölkerung.

Die neue Sicht der Interventionsbefugnisse bei massiven Menschenrechtsverletzungen dokumentiert die Resolution 794 vom 3. Dezember 1992⁴⁰:

- Der Sicherheitsrat stellt eindeutig fest, daß die menschliche Tragödie, die durch die Behinderung der Verteilung von Hilfsgütern bewirkt wurde, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt („constitutes a threat to international peace and security“).
- Er zeigt sich entschlossen, Frieden, Stabilität sowie Recht und Ordnung wiederherzustellen, um den Aussöhnungsprozeß in Somalia voranzutreiben, erkennt aber gleichzeitig an, daß das somalische Volk die letzte Verantwortung für die nationale Aussöhnung und den Wiederaufbau seines eigenen Landes trägt.
- Im operativen Teil der Resolution 794 stellt der Sicherheitsrat nochmals die Bedeutung des VII. Kapitels für die ins Auge gefaßten Maßnahmen heraus: „... that action under Chapter VII of the Charter of the United Nations should be taken in order to establish a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia as soon as possible“⁴¹.

38 Vgl. UN Doc. S/Res/752 (1992) bzw. UN Doc. S/Res/764 (1992); hierzu Vereinte Nationen, (1992), S. 109ff.

39 Vgl. UN Doc. S/Res/733 (1992).

40 United Nations Security Council S/Res/794 (1992) – 3145th meeting.

41 Ebd., Ziff. 7.

In Wahrnehmung seiner Befugnisse nach dem VII. Kapitel autorisiert der Sicherheitsrat den Generalsekretär und die mit ihm zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten „to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia“⁴².

- Schließlich wird parallel zur Anwendung bewaffneter Gewalt zur Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen das „peace-keeping“ nach dem VI. Kapitel aktiviert. Der Sicherheitsrat verlangt vom Generalsekretär die Vorlage eines Plans, der sicherstellt, daß die Friedensstreitmacht (UNOSOM) ihre Aufgaben nach Abzug der Interventionsstreitmacht zu erfüllen vermag⁴³.

III.

In ersten Stellungnahmen ist die Somalia-Resolution 794 zu Recht als eine „historische Entschliebung“ gewertet worden, weil sie den humanitären Aktionsradius der Vereinten Nationen entscheidend erweitert. Systematische, schwere Verletzungen der Gruppen- und Menschenrechte können künftig nicht mehr als bedauerliche innerstaatliche Betriebsunfälle betrachtet werden, die wirksame Sanktionsmaßnahmen der Staatengemeinschaft nach dem VII. Kapitel der UN-Charta ausschließen. Erstmals in der UN-Praxis wird ein Bezug zwischen friedensbewahrenden und friedensschaffenden Maßnahmen hergestellt. Die systematische Behinderung von Peacekeeping-Operationen kann Sanktionen und Anwendung von Gewalt nach dem VII. Kapitel zur Folge haben.

42 Ebd., Ziff. 10.

43 Vgl. ebd., Ziff. 19.

Der praktische Nutzen jeder Sanktionsmaßnahme muß im Einzelfall überprüft werden. Es wäre verfrüht, von einer neuen „Weltinnenpolitik“ der UNO oder gar von einem „Weltinnenrecht“ des Sicherheitsrates zu sprechen. Eine neue „UNO-Rule of Law“ als Maßstab internationalen Handelns bedeutete nicht nur eine Ausweitung des Völkerrechts in völlig neue, vornehmlich innerstaatliche Bereiche, sondern verlangte auch eine grundsätzliche Umstrukturierung der Organe der Vereinten Nationen und ihrer Verantwortungsbereiche. Die Frage, warum man Somalia hilft, nicht aber Bosnien, warum der Irak bestraft wird, andere Staaten aber nicht, müßte nach Rechtsgrundsätzen beantwortet werden. Eine Weltinnenpolitik unter der Herrschaft des Sicherheitsrates als „Großmachtdirektorium“ würde rasch neue Konflikte aufbrechen lassen. Bleibt der (revolutionäre) Schritt zu einem Weltinnenrecht und zu einer Weltinnenpolitik Utopie, so kommt es auch weiterhin auf das organische Wachstum der Rechtsnormen im genossenschaftlichen Verband an.

Mit seinem Urteil vom 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht in staatsrechtlicher Hinsicht klargestellt, daß sich die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Streitkräften an allen Sanktionsmaßnahmen im Rahmen von UNO und NATO-Bündnis beteiligen kann⁴⁴. Das wiedervereinigte souveräne Deutschland kann damit die Herausforderung, dem Frieden zu dienen und die Menschenrechte – nötigenfalls mit Waffengewalt – zu schützen, weltweit aufnehmen.

44 Einsätze im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG). Humanitäre Interventionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger in Ausnahmesituationen sind rechtlich kaum regelbar und vom Gericht auch nicht erwähnt worden; das dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht empfohlene Entsendegesetz sollte Formulierungen vermeiden, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit derartiger unbedingt erforderlicher Einsätze stützen könnten. Vgl. zu Einzelheiten D. Blumenwitz, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), (1994) 21, S. 641 ff.

Menschenrechte, Minderheitenschutz und der Nationalstaat im KSZE-Prozeß

I.

Die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) hat eine ebenso beachtete wie beachtliche Rolle in jenen Prozessen gespielt, die zur Auflösung der Ost-West-Gegensätze und zur inneren Zerrüttung und Auflösung der kommunistischen Einparteiendiktaturen in Osteuropa geführt haben¹. Zwischen 1975 und der in Helsinki vollzogenen Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte und 1990, der Verkündung der „Pariser Charta für ein neues Europa“, liegen die Jahre eines einzigartigen Erfolges der KSZE. Faktisch waren es Jahre, in denen sich Ereignisse an Ereignissen reihten, sich wie Steinchen zu einem Mosaik zusammenfügten. Der Erfolg, den 1975 noch kaum einer für möglich gehalten hatte und der in der Weise, wie er sich bis 1990 faktisch einstellte, noch weniger vorhergesehen werden konnte, weckte neue, weitergehende Hoffnungen in bezug auf die Fähigkeit der KSZE, Mechanismen und Strukturen zu schaffen, die das „neue Europa“ konsolidieren und stabilisieren würden.

Die Erfahrungen in der europäischen Politik seit 1990 sind indessen eher gemischt. Zum einen gibt es neue Entwicklungen hin zur Verankerung von rechtsstaatlichen Strukturen in einer Reihe der postkommunistischen Länder; vieles aber bleibt in vielen, wenn nicht in fast allen Ländern dieser Staatengruppe im Übergang. Zum anderen sind alt-neue Konflikte aufgebrochen, die vor allem mit Phänomenen des Nationalismus und mit Fragestellungen der Minderheitenproblematik zu tun haben; nicht alle Probleme dieser Kategorie haben eine internationale Dimension angenommen wie der Krieg im ehemaligen Jugoslawien.

Das Hauptaugenmerk „des Westens“ während der Jahre 1975 bis 1990 war auf die Problematik der Menschenrechte und ihrer Verwirklichung in den

kommunistischen Einparteiendiktaturen gerichtet. Seit 1990 scheint sich der Hauptakzent der Besorgnis in bezug auf den inneren, politisch-moralischen Entwicklungsprozeß in den postkommunistischen Staaten von der Menschenrechts- auf die Minderheitenschutzfrage verlagert zu haben. Ist die KSZE in der Lage, diese Thematik in ähnlicher Weise aufzugreifen, zu Lösungen in den diversen Einzelfällen beizutragen und dadurch ihr eigenes Profil als Ordnungskraft im „neuen Europa“ zu schärfen? Die Beantwortung dieser Frage setzt voraus, systematische und prinzipielle Erkenntnisse über den Charakter der Phänomene zu gewinnen, um die es geht. Erst dann kann beurteilt werden, ob und inwieweit die KSZE den politischen Rahmen abgeben kann, um auch in Konflikten schlichtend einzuwirken, die aus neuen Menschenrechts- bzw. Minderheitenproblemen erwachsen. Dabei spielen die Probleme der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes keine absolute normative und abstrakte Rolle. Sie müssen vielmehr auch in ihrem gesamtpolitischen und strategischen Kontext erörtert werden, der vor 1990 ein anderer war als seither. Die Garantie der Menschenrechte gehört zu den selbstverständlichsten und zentralsten Forderungen an jeden demokratischen Staat. Demokratische Herrschaft rechtfertigt sich in besonderer Weise dadurch, daß sie Menschenrechte schützt und allen Bürgern des Gemeinwesens ermöglicht.

Die Existenzberechtigung des zeitgenössischen Staates hängt geradezu ab von dem Einhaltungsgang der Menschenrechte. So lautet die gewöhnliche Vorstellung der meisten Bürger in Demokratien, wenn sie nach ihren Erwartungen an den Staat und seine Institutionen befragt werden. Menschenrechtliche Ansprüche sind Bürgerrechte unter den Maximen der freiheitlich verfaßten Ordnung und insofern legitim. Sie sind aber nicht einfach Kampfrechte des einzelnen gegen den Staat oder Selbstverwirklichungspostulate des Individuums als Mittelpunkt der Freiheitsidee. Menschenrechte sind zugleich mehr und zugleich weniger oder präziser: Sie verweisen auf transpolitische Dimensionen unserer Existenz, auf anthropologi-

¹ Vgl. Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konfliktes, Darmstadt 1992.

sche, philosophische und religiöse Vorstellungen und Glaubensbekenntnisse, und sie werden lebendig nur unter den Bedingungen eines komplexen und zuweilen kompliziert gestalteten Rechtssystems².

II.

Die Idee der Menschenrechte in ihrer heutigen Gestalt ist in der politischen Philosophie Europas und Nordamerikas entstanden und dort im 18. Jahrhundert zum Durchbruch gelangt. Seit der Antike kreist das staatsphilosophische Denken um die Frage nach der Freiheit des einzelnen. Im politischen Ringen geht es seit ebenso langer Zeit darum, inwieweit die Herrschaftsansprüche der Regierenden gegenüber ihren Untertanen gelten. Erst in einer langwierigen Entwicklung begannen diese beiden Linien menschlicher Existenzdeutung und machtpolitischen Handelns auseinanderzugehen³.

Die Magna Charta von 1215, dem englischen König Johann ohne Land von den einflußreichen Großen des Landes abgerungen, war ein erster Schritt auf dem Weg zur Begrenzung politischer Herrschaft und zur Sicherung rechtsstaatlicher Prozeduren bei der Verfolgung einzelner Menschen. Sie war aber noch kein Menschenrechtspakt in dem Sinne, wie wir dies heute verstehen. Die antike Philosophie hatte die Sklaverei noch für einen naturgegebenen Zustand gehalten. Das Christentum schlug seit seiner weltwandelnden Botschaft von der Gottesebenbildlichkeit aller Menschen ein neues Kapitel in der Geschichte der Ethik auf. Die Würde des Menschen wurde theologisch begründet. Sie ist nach christlicher Auffassung von Gott gegeben und entzieht sich daher der Verfügung des Menschen. Aus theologischen Überlegungen, aber ebenso aus anthropologischen und biologischen Einsichten entwickelte sich der Gedanke, daß dem Menschen von Natur aus Rechte zukommen müssen. Aber aus dieser sozial-ethisch tiefgreifenden Erkenntnis wurde keine politisch wirksame Folgerung gezogen. Gewiß: Man gelangte zu der Position, daß dem Menschen seine Rechte zwar verweigert, nicht aber genommen werden könnten, da sie ihm wesenseigen

zustehen. Diese Grundansicht immunisierte die natürlichen Rechte vor einer allgemeinen und gänzlichen Verfügung durch die Machtansprüche anderer Menschen. Sie gab der Idee der Menschenwürde ihre tiefste ethische Wurzel. Aber sie blieb lange Zeit hinweg politisch folgenlos.

Es bedurfte der Säkularisierung des Naturrechts durch die Philosophen der Aufklärung und der Überwindung des politischen Absolutismus, um die Idee der Menschenrechte zu einer politisch wirkungsvollen Größe werden zu lassen. Theoretisch wurde das aufklärerische Naturrechtsdenken des Engländers John Locke (1632–1704) besonders nachhaltig wirksam. Er sah die Existenz des Staates nur dann als gerechtfertigt an, wenn dieser die natürlichen Rechte des Menschen sichere. Locke nannte als solche Leben, Freiheit und das Recht auf Eigentum. Er dachte die Menschenrechte als naturgegeben, dem Staat vorausgehend, angeboren und unwiderrufbar. Zugleich stellte er eine unauflösbare Beziehung zwischen den natürlichen und angeborenen Rechten des Menschen und der Pflicht des Staates zur Sicherung dieser Rechte her. Locke wollte nicht den autonomen, geradezu anarchischen Menschen der Freiheit, sondern sein Zielbild war der verantwortungsbewußte Bürger, dessen unveräußerliche Rechte im Rechtsstaat geschützt werden, wodurch dieser wiederum seine Existenzberechtigung erhält.

Praktisch entfaltete die Menschenrechtsidee ihre große politische Wirkung seit den Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts. Während das Ideal der Menschenrechte in der Französischen Revolution allerdings noch weitgehend rhetorisch blieb und zunächst von den Diktatoren der Jakobinerherrschaft, später dann vom neuen Imperator Napoleon mit Füßen getreten wurde, gelang die verfassungspolitische und staatsrechtliche Verankerung der Menschenrechte erstmals und dauerhaft in den Vereinigten Staaten⁴. Die Unabhängigkeitserklärung von 1776 klang wie die popularisierte Version der Philosophie John Lockes. Die Verfassung von 1788 und die in den ersten zehn Zusatzartikeln niedergelegten Menschenrechte sorgten für eine rechtsstaatliche Garantie der hehren moralischen Postulate im neuen Staat der Amerikaner. Daß noch im 19. Jahrhundert die Sklaverei anhielt und das Wahlrecht für Frauen erst im 20. Jahrhundert eingeführt wurde, ist mehr als nur ein Schönheitsfehler. Es sind Zeichen der ungleichen und

2 Vgl. Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen 1981².

3 Vgl. Gerhard Oestreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Berlin 1978².

4 Zu der Kontroverse um die Bedeutung der amerikanischen und der französischen Tradition: Karl Dietrich Bracher, Menschenrechte und politische Verfassung, in: ders., Geschichte und Gewalt, Berlin 1981, S. 28 ff.

ungerechten Strukturen jener Zeit, aber es sind keine Gegenbeweise gegen die frühzeitige verfassungsmäßige Verbürgung der Menschenrechte in den USA.

Menschenrechte wurden und werden in der Tradition von John Locke bis heute im liberalen angelsächsischen Denken wesentlich als Rechte im Staat, als durch den Staat zu schützende politische Rechte begriffen. Es sind vor allem Abwehrrechte gegenüber Eingriffen des Staates in das Leben seiner Bürger. Es sind aber im Laufe der Zeit immer stärker auch Anspruchsrechte des einzelnen an den Staat geworden, Forderungen im Rahmen des Rechts- und vor allem des sozialen Wohlfahrtstaates. Dabei ist es oftmals zu Kontroversen über die angemessene Gewichtung und die Setzung verbindlicher Prioritäten gekommen⁵.

III.

Besondere Zuspitzung erfuhr dieser Konflikt im Zeichen der ideologischen Auseinandersetzungen zwischen Liberalismus und Sozialismus und während des geistig-politischen und machtpolitischen Gegensatzes von Demokratie und Diktatur zur Zeit der kommunistischen Regime nach dem Muster der Sowjetunion. Für sie galten Menschenrechte nur als vom Staat gewährte – und mithin jederzeit wieder entziehbare – Rechte, deren Auftrag an den einzelnen darin liege, das Ziel des vollendeten Sozialismus voranzubringen.

Aber Grenzen der Menschenrechtsdurchsetzung blieben bestehen, vor allem außerhalb Europas, bald aber auch wieder in Europa. 1948 war es im Rahmen der neubegründeten Vereinten Nationen zur Verabschiedung einer ersten weltweiten Menschenrechtserklärung gekommen⁶. Angehörige aller Kulturkreise hatten der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zugestimmt – mit Ausnahme der Sowjetunion und einiger ihrer Verbündeter, Saudi-Arabiens und Südafrikas. Apartheid und die strenge Auslegung islamischer Staatspflichten sollten die Völkergemeinschaft bis in die Gegenwart beschäftigen, die Kontroversen

mit den kommunistischen Grundauffassungen währten bis zum revolutionären Sturmjahr 1989.

In den sechziger Jahren war es im Rahmen der Vereinten Nationen zu einem völkerrechtlichen Kompromiß gekommen, indem zwei internationale Pakte verabschiedet wurden, die jedem Lager seine Auslegung ermöglichten. Im ersten Pakt wurden die grundlegenden politischen und bürgerlichen Freiheiten postuliert, die zur Wesensbasis der Menschenrechtsidee gehören; in einem zweiten Pakt wurden soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte niedergelegt, die den kommunistischen Ländern und vielen Staaten der Dritten Welt wichtiger schienen. Die westlichen Demokratien wiesen immer wieder darauf hin, daß es sich bei der ersten Kategorie um unveräußerliche Rechte handele, die von jedem Staat zu jeder Zeit gegenüber jedem Bürger garantiert werden müßten, während die zweite Kategorie von Verwirklichungsbedingungen abhängt, die von Land zu Land verschieden seien. Zum Teil handelt es sich dabei auch einzig um sozialpolitische Forderungen, die einer anderen Rechtskategorie entspringen als die natürlichen politischen Freiheitsrechte des Bürgers im Staat⁷.

Seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime und der Diskreditierung der Ordnungs-ideen, die sie getragen haben, sind die ideologisch überspitzten Menschenrechtskontroversen zurückgegangen. In den Vordergrund haben sich im weltweiten Zusammenhang zwei Kontroversen geschoben: Die eine betrifft die Frage neuer, kollektiver Kategorien von Menschenrechten, die andere berührt die Problematik einer universellen Verbindlichkeit der Menschenrechtsidee im Angesicht der Vielfalt der Weltkulturen. Im Bereich der ersten Diskussion versuchen Vertreter der südlichen Hemisphäre, aber auch „progressive“ Menschenrechtsverfechter des Nordens, sogenannte Solidarrechte in den universellen Menschenrechtsbegriff aufzunehmen. Dazu gehören in erster Linie das Recht auf Frieden, das Recht auf Entwicklung und das Recht auf eine saubere Umwelt. Wenngleich es sich dabei um ehrenwerte und gewichtige politische Ziele handelt, so ist doch umstritten geblieben, ob es sich bei diesen kollektiven Zielen um eine gleichartige Kategorie von Rechtsansprüchen handeln kann wie bei den individuellen politischen Rechten⁸. Die

⁵ Vgl. Gottfried Dietze, *Bedeutungswandel der Menschenrechte*, Karlsruhe 1972; Maurice Cranston, *What are human rights?*, London 1973.

⁶ Vgl. Ludger Kühnhardt, *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/88, S. 3 ff.

⁷ Vgl. Rudolf Uertz (Hrsg.), *Menschenrechte in Ost und West*, Mainz 1989.

⁸ Kritisch zu der Diskussion: Christian Tomuschat, *Das Recht auf Entwicklung*, in: *German Yearbook of International Law*, 25 (1982), S. 85 ff.; ders., *Recht auf Frieden*, in: *Europa-Archiv*, 40 (1985), S. 271 ff.

postulierten Solidarrechte sind ausnahmslos Ausdruck kollektiver Zustände und setzen aktives politisches Handeln voraus, wobei ein Scheitern stets eingeschlossen ist. Für die Philosophie der Menschenrechtsidee aber war es stets zentral, daß Menschenrechte moralische und rechtlich einklagbare Rechte eines jeden einzelnen Menschen sein müssen, die zu jeder Zeit in jedem Staat einzulösen beziehungsweise einzuhalten sind.

Die zweite, eher zunehmende Kontroverse um einen weltweiten Menschenrechtsschutz berührt das kulturelle Selbstverständnis einiger Kulturkreise und die Frage, ob aus unterschiedlichen kulturellen Traditionen das Recht auf eine jeweils spezifische Interpretation der Menschenrechte abgeleitet werden kann. Strittig sind vor allem die Auffassungen, die orthodoxe Vertreter islamischer Länder vortragen. Sie meinen, die Menschenrechtsidee sei eine Art christlicher Missionsidee und unvereinbar mit dem Pflichtenkodex des strenggläubigen Muslim. Dahinter stehen in der Tat unterschiedliche Auffassungen in der Frage, ob der Mensch sein eigener Gesetzgeber in den Belangen der Politik und des Staates sein dürfe oder nicht. Vielfach aber dient die orthodoxe islamische Auffassung, die diese Frage mit dem Verweis auf die islamischen Rechtstraditionen verneint, als Vorwand für den Schutz politischer Machtansprüche und Privilegien integristischer islamischer Gruppierungen.

Nicht weniger kontrovers scheinen die Interpretationsdifferenzen mit der Volksrepublik China. Auf der ersten Weltmensenrechtskonferenz im Sommer 1993 in Wien kamen diese zum Austrag, als China die Anwesenheit des Dalai Lama, des mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Oberhauptes der tibetischen Buddhisten, mit dem Argument ablehnte, dies führe zu einer Verurteilung der Politik der Volksrepublik China. Sie werde sich westlichen Menschenrechtsinterpretationen nicht beugen. Die dahinterstehenden geistig-politischen wie machtpolitischen Kontroversen werden ihre Rolle in der internationalen Politik und im Ringen um das Völkerrecht auch noch während des 21. Jahrhunderts spielen. Dabei geht es um nichts weniger als um die Frage, ob ein einheitlicher ethischer Dialog zwischen allen Völkern möglich bleiben wird oder ob er einem kulturellen Relativismus und einer Regionalisierung von Völkerrechtsregeln weichen muß⁹.

⁹ Vgl. Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, München 1987; ders., Bericht über ein Seminar „Menschenrechte und ihre Grundsätze“ vom 9. bis 12. September 1991 in Teheran, in: Orient, 32

IV.

Die Menschenrechtsproblematik hat sich zumindest derzeit aus dem europäischen Kontext herausverlagert und ist zu einem internationalen, globalen Thema geworden. Parallel dazu ist die Bedeutung der KSZE, in den damit verbundenen Fragen Position zu beziehen und Lösungsperspektiven aufzuzeigen, geschwunden. Zwar bleibt auch in der postkommunistischen Zeit der dauerhafte Schutz stabiler Rechtsstaatlichkeit in verschiedenen postkommunistischen Ländern Europas ein Gegenstand der Sorge, aber die KSZE hat sich in den seit 1990 ausgebrochenen Konflikten eher mit der Frage befassen müssen, inwieweit Minderheitenschutz und Nationalitätenprobleme im überstaatlichen, kooperativen Rahmen geregelt werden können. Viele der nachkommunistischen Konflikte traten relativ überraschend auf und erreichten die Staatengemeinschaft Europas unvorbereitet. Viele Gegenreaktionen mußten daher als hilfloses Unterfangen erscheinen. Inmitten von konkreten Gewaltausbrüchen, vor allem im zerfallenden Jugoslawien, schienen alle internationalen Bemühungen diskreditiert: Wo Krisenmanagement nach vorbeugenden Maßnahmen suchte, forderten die Krisen ihre Opfer hier und jetzt. Dabei tauchten aber auch konzeptionelle Probleme und Spannungen auf, die auf das Krisenmanagement einwirkten. Beim Einsatz für die individuellen Menschenrechte im Zeitalter kommunistischer Einparteiendiktaturen war es leicht, im Westen und gemeinsam mit den betroffenen Dissidenten und Bürgerrechtlern Konsens darüber herzustellen, worum es ging und wofür beziehungsweise wogegen man sein sollte. Daraus erwuchs der diplomatisch kluge, komplexe Ansatz der KSZE, in deren Rahmen das Menschenrechtsanliegen integraler Bestandteil einer mehrschichtigen und mehrstufigen Kooperations- und Konfliktzählungsstrategie wurde.

Wie aber sollte man die Minderheitenproblematik, die Frage nach Nationalitätenschutz und kollektivem Selbstbestimmungsrecht interpretieren? War jeder Volksanspruch auf Sezession und Eigenstaatlichkeit schon deshalb gerechtfertigt, bloß weil er artikuliert wurde? Oder war er nur deshalb ungegerechtfertigt, weil er zu Problemen mit dem bisherigen Einheitsstaat und den Nachbarstaaten führen

(1991) 4, S. 521 ff.; Rüdiger Wolfram, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmensenrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv, (1993) 23, S. 681 ff.

konnte? Während das Menschenrechtsproblem im Extremfall die Legitimität eines Regimes berührt, rüttelt die Minderheitenschutzfrage im Extremfall an der Existenzberechtigung eines ganzen Staates. Sonderfälle der letzten Jahre wie die DDR und die Sowjetunion, aber auch das ehemalige Jugoslawien können diese prinzipielle Differenz nicht übersehen lassen. Damit steht auch die KSZE vor einer anderen Situation, je nachdem, ob sie mit Menschenrechts- oder Minderheitenschutzfragen konfrontiert wird.

Die Minderheitenschutzproblematik muß nicht zwangsläufig zu der Frage zugespitzt werden, ob und inwieweit das Existenzrecht eines Staates angefochten wird, ob und inwieweit das Recht auf Selbstbestimmung zum Recht auf Sezession wird und ob und inwieweit die Ansprüche von Minderheiten zu destabilisierenden Konsequenzen für eine Region oder die Staatenwelt insgesamt führen können. Dies hängt von den Umständen und der Intensität der entsprechenden Vorgänge ab, von den Interessen der beteiligten Konfliktparteien und von den Erfahrungen mit bereits erprobten Konfliktlösungsstrategien.

Eine Grundformel kann weithin empirische Richtigkeit beanspruchen: Der verfassungsmäßig verbürgte Schutz von Menschenrechten im Rahmen einer rechtsstaatlichen Grundordnung erleichtert und sichert auch den Schutz der Rechte ethnischer, kultureller oder nationaler Minoritäten. Indem er jeden einzelnen Bürger schützt, garantiert er zwingenderweise auch die Rechte der in dem Gemeinwesen lebenden Minderheiten, ohne Sorge vor Illoyalität oder gar Sezessionsabsicht haben zu müssen. So war es nur konsequent, als das rechtsstaatlich gewordene Polen seinen deutschstämmigen Staatsangehörigen nicht nur die allgemeinen Bürgerrechte, sondern im Rahmen des Freundschaftsvertrages mit der Bundesrepublik Deutschland 1991 auch kulturelle Minderheitenrechte gewährte, die das kommunistische Regime in Warschau ihnen über Jahrzehnte vorenthalten hatte¹⁰.

In den liberalen Rechtsstaaten ist der Menschenrechtsschutz weithin gesichert. Dies bedeutet aber keineswegs, daß die parlamentarischen Demokratien die Menschenrechtsfrage ein für allemal beantwortet hätten. Im Rahmen des Europarats haben die rechtsstaatlichen Demokratien Europas ein differenziertes menschenrechtliches Schutz-

instrumentarium entwickelt und anerkannt, das es jedem einzelnen Bürger der Mitgliedsstaaten möglich macht, nach Ausschöpfung seiner nationalen Klagewege Beschwerde wegen angeblicher Menschenrechtsbehinderungen seines eigenen oder eines anderen Mitgliedsstaates vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu erheben. Das entsprechende Regelwerk gehört zu den großen Leistungen der europäischen Politik im Sinne einer verbindlichen und dauerhaften Sicherung der Menschenrechte. Es bleibt Maßstab für jeden Staat, der sich dem Europarat anschließen möchte; für die postkommunistischen Staaten bleibt es mithin Maßstab, wenn sie „zurück nach Europa“ wollen.

Hinsichtlich des Minderheitenschutzes liegen die Dinge komplizierter. Die KSZE hat sich von Anfang an unter dem Stichwort „menschliche Dimension“ auch mit Minderheitenfragen beschäftigt. Die KSZE bleibt dabei bis zur Stunde von der Grundtatsache bestimmt und durch diese beschränkt, keine juristische Bindewirkung für ihre Texte erwirken zu können. Sie müssen im Prinzip im Konsensverfahren angenommen werden, und sie bleiben, was noch schwerer wiegt, bei ihrer Verwirklichung vom Willen und von der Bereitschaft der Staaten abhängig, die als ‚Produzent‘ eines Minderheitenproblems in die Schußlinie der Kritik geraten sind.

In der „Schlußakte von Helsinki“ war von nationalen Minderheiten noch nicht als Gruppe die Rede, sondern nur im Sinne von einzelnen Personen, die einer nationalen Minderheit angehören. Jeder Angehörige nationaler Minderheiten habe das Recht, daß seine Menschenrechte wie die jedes anderen Staatsbürgers vollständig geachtet werden. Allerdings gelte dies nur, insofern es nationale Minderheiten gibt; da der Staat dies entscheide, blieb auch die Menschenrechtsgewähr in seiner Macht. Im Juni 1990, „in einem politisch sehr günstigen Umfeld“¹¹, gelang es der KSZE, auf ihrer zweiten Spezialkonferenz von Kopenhagen über die „menschliche Dimension“ einen umfangreichen Katalog mit verpflichtenden Bestimmungen auch im Hinblick auf Gruppenrechte zu verabschieden. Darin wurde die Verpflichtung des Staates statuiert, die ethnische, religiöse, sprachliche und kulturelle Identität nationaler Minderheiten zu schützen. Zudem wurde die Verpflichtung unterstrichen, daß der Staat Bedingungen zu schaffen habe, die der Identität nationaler Minderheiten förderlich sind.

¹⁰ Vgl. Ludger Kühnhardt, Prioritäten der Freiheit, in: Die politische Meinung, 37 (1992) 266, S. 39ff.; ders., Menschenrechte und Volksrechte, in: Karl Graf Ballestrin (Hrsg.), Naturrecht und Politik, Berlin 1993, S. 147ff.

¹¹ Paul Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa-Archiv, (1993) 9, S. 268.

Das Thema „Minderheiten“ rückte nun immer stärker in das Interesse der internationalen Politik. Neu aufkeimende Hoffnungen, einen Minderheitenschutz zu kodifizieren, der weit über die Bemühungen des Völkerbundes während der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg hinausginge, wurden indesens alsbald vom ausbrechenden Bürgerkrieg im zerfallenden Jugoslawien überschattet. Dort radikalisierten sich alt-neue Minderheitenkonflikte und explodierten in einem Bürgerkrieg, der bald mit seinen „ethnischen Säuberungen“ zu einem schrecklichen Dauerthema der Medienwelt wurde. Internationale Friedensbemühungen erwiesen sich als hilflos, ja wirkten zuweilen in ihrer Hilflosigkeit gar zynisch.

Auf einer KSZE-Konferenz über die „menschliche Dimension“ in Moskau war Anfang Oktober 1991 zwar keine neue Normierung des Minderheitenschutzes erreicht worden. Die Teilnehmerstaaten verständigten sich aber auf Prozeduren, um künftig die Einhaltung von Menschenrechten und Minderheitenschutz zu kontrollieren. Vom „Mechanismus in der menschlichen Dimension“ sprach die Diplomatie und meinte dabei unter anderem folgende, seither KSZE-gültige Übereinkünfte:

- Ein Staat der KSZE kann aus eigener Initiative um die Entsendung eines Expertenteams zu Vermittlungszwecken oder zur Bestandsaufnahme der Menschenrechtslage bitten; Albanien ging hier mit gutem Beispiel noch während der Moskauer KSZE-Konferenz voran und bat im Zusammenhang mit seiner Aufnahme in die KSZE als erstes Land um die Entsendung einer Berichterstattekommission.
- Jeder KSZE-Mitgliedstaat kann die Entsendung eines Expertenteams in ein anderes Mitgliedsland anregen; wenn der entsprechende Staat sein Einverständnis erklärt, wird es wenig Probleme geben, weigert er sich jedoch, dem zuzustimmen, stehen keine Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung.
- Im Falle der Weigerung, ein KSZE-Expertenteam ins Land zu lassen, können sechs Mitgliedsstaaten gemeinsam verlangen, daß eine solche Expertenmission auch gegen den Willen des betreffenden Staates durchgeführt wird; bleibt es bei der Weigerung, so zeigt sich endgültig die offenkundige Grenze für Bemühungen, das Souveränitäts- und Nichteinmischungsprinzip durch KSZE-Goodwill aufzubrechen¹².

12 Vgl. ebd., S. 270.

Normfestsetzungen und Durchsetzungsmechanismen zeigten das ernsthafte Bemühen der KSZE, einen über die historisch begrenzte Sicherung der Rechte von Minderheiten hinausgehenden Schutz aufzubauen. Als die KSZE auf ihrem Gipfeltreffen im Juli 1992 in Helsinki sogar beschloß, einen „Hochkommissar für nationale Minderheiten“ einzusetzen, nahm der Minderheitenschutz als politisches Thema erstmals ein konkretes Gesicht an, begann personalisiert zu werden. An die Berufung des ersten Kommissars, des vormaligen holländischen Außenministers van den Stoel, waren Hoffnungen geknüpft, die im Zuge der Zeit lagen und doch zugleich durch die neuen tragischen ethnischen Konflikte umgehend an ihre eigenen Grenzen stießen.

Man blieb an die politisch-moralischen Mechanismen erinnert, die auch bei der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes gewirkt hatten. Lange schon war rhetorisch über Menschenrechte reflektiert worden, aber erst die Folgen des Zweiten Weltkrieges, die Wirkungen von Holocaust und Totalitarismus sollten die Völkergemeinschaft dazu bringen, mit der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 den Weg hin zu einem weltweit verbindlichen Menschenrecht zu gehen; daß dieser Weg weiterhin aus unterschiedlichen Gründen angefochten wurde, konnte die Ernsthaftigkeit des Bemühens nicht in Zweifel ziehen. Nun schien sich ähnliches in bezug auf den Minderheitenschutz zu wiederholen. Lange Zeit war darüber diskutiert worden; erst jetzt, als im ehemaligen Jugoslawien, aber auch im Kaukasus und in anderen Regionen neue Minderheitenkonflikte blutig ausbrachen, raffte die Völkergemeinschaft insgesamt sich auf. Es blieb im übrigen nicht bei den Bemühungen der KSZE oder auch des Europarates und der Europäischen Gemeinschaft. Am 18. Dezember 1992 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine „Deklaration über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören“¹³.

Das Problem des Minderheitenschutzes als eines menschenrechtlichen Anliegen wurde so deutlich in einer UN-Deklaration zur Sprache gebracht wie niemals zuvor. Aber bei allem bemerkenswerten positiven Einsatz für die Minderheiten: Nicht nur blieb – wie vom Menschenrechtsanliegen bekannt – eine tiefe Kluft zwischen deklariertem Sollen und politischem Sein bestehen. Auch theoretische Probleme konnten keineswegs vollständig

13 Klaus Dicke, Die UN-Deklaration über Minderheitenschutz, in: Europa-Archiv, (1993) 4, S. 107 ff.

bewältigt werden. So gab die Regierung der Bundesrepublik Deutschland eine Erklärung in der UNO ab, in der deutlich festgehalten wurde, man habe zwar den UNO-Kompromiß mitgetragen, verstehe jedoch unter Minderheit „nur klar definierte und deutlich unterscheidbare Gruppen, die lange auf dem Territorium eines Staates gelebt haben“¹⁴. Deutlich wurde, daß hinter der Bestimmung „Minderheit“ unterschiedlichste Definitionen und unterschiedlichste Ansprüche aufscheinen mußten. Sollte tatsächlich von der UNO gemeint und gewollt sein, daß jede nationale, sprachliche, kulturelle und religiöse Minderheit die gleichen Rechte – einschließlich eines möglichen Maximalrechts auf staatliche Souveränität – einfordern könnte? Und wenn dies nicht so ist, wovon gemeinhin ausgegangen wurde, wer legte dann mit welchem Recht und mit welchem Handlungsradius die jeweiligen Grenzen fest?

Dies mußte am Ende doch wieder der individuelle Nationalstaat sein, dessen Rechtsdurchsetzungsmonopol angezweifelt werden mochte, aber noch immer keineswegs gebrochen worden ist. In einer Welt mit rund 3000 Sprachgruppen und 5000 nationalen Minderheiten blieb es voller Ambivalenzen, allen ungeachtet jeder spezifischen Vorgabe gleichermaßen ein Recht auf Minderheitenschutz einzuräumen, das von den bestehenden Staaten in maximalistischer Sichtweise als Anschlag auf ihr Souveränitätsrecht verstanden werden mußte. Deutschland ging es bei seiner einschränkenden Erklärung in der UNO übrigens nicht um relativierende Vorstellungen gegenüber den seit alters her in Deutschland lebenden Minderheiten wie den Dänen oder den Sorben, sondern vor allem um die Problematik der Roma, einer potentiellen Einwanderungsgruppe. In einer Debatte, auf die Deutschland 1992 in der UNO-Menschenrechtskommission einwirken wollte, wurde von der deutschen Regierung vorgeschlagen, daß die Verhandlungen über die Lage der Roma nur auf jene Staaten beschränkt bleiben sollten, „in denen die Roma traditionell als Staatsangehörige lebten“. Eine entsprechende Resolution wurde abgelehnt, woraufhin der deutsche Delegationsleiter feststellte, daß die Roma in Deutschland, wo sie nicht diskriminiert werden, „nicht als Minderheit gelten und im übrigen jeder, der sich unrechtmäßig in Deutschland aufhalte, ausgewiesen werden könne“¹⁵. Dieses Beispiel mag zeigen, daß bei jeder konkreten politisch-rechtlichen Behandlung des Minderheitenproblems, und damit auch im Rahmen der

KSZE, Spannungen und Zielkonflikte auftreten können, sobald sie über den rein deklaratorischen Rahmen hinausgeht.

V.

Politiktheoretisch erscheinen drei Problemkreise als besonders relevant:

1. Menschenrechte und Minderheitenschutz beziehen sich aufeinander, können aber auch in Konflikt zueinander geraten. Die Minderheitenschutzthematik scheint durch die allgemeine Sicherung der Menschenrechte zufriedenstellend abgedeckt zu sein. Bis zu einem bestimmten Punkt ist dies auch der Fall. Aber Menschenrechtsschutz bedeutet stets die Sicherung der individuellen Rechte einzelner Bürger. Demgegenüber beziehen sich Minderheitenrechte, bei denen es thematisch um gleiche oder analoge Rechtstitel gehen mag, doch immer auf Gruppen von Menschen. Das Wesen der Minderheit ist ihr kollektives Auftreten in anderen Kollektiven; das Wesen der Menschenrechte ist ihr individueller Kern. Immer dort aber, wo Minderheiten- oder Volksgruppenrechte festgeschrieben werden sollen, können sie in Konflikt treten mit den Rechten einzelner Menschen, die nicht zu der Minderheit zählen und sich ihrerseits durch die Gewährung von Minderheitenrechten in ihren individuellen Menschenrechten beeinträchtigt fühlen können. Dies kann vor allem dort zu politischen Konflikten führen, wo die eingeforderten Minderheitenrechte gegen die individuellen Menschenrechte einer Bevölkerungsmehrheit gerichtet sind.

2. Eine zweite Kollisionsmöglichkeit besteht zwischen dem Anliegen des Minderheitenschutzes und dem Demokratiedanken im Sinne des Mehrheitsprinzips. Minderheitenprobleme gelangen in Diktaturen kaum an das Licht der Öffentlichkeit. Rigide autoritäre Politik wird in der Regel zu verhindern wissen, daß Minderheitenanliegen als solche überhaupt eine Möglichkeit der Darstellung bekommen. Gegebenenfalls kommt es zu harter, wo nötig auch brutaler Unterdrückung durch den Staat. Unter freiheitlichen Bedingungen gelangen Minderheitenanliegen rascher und schärfer an das Licht einer größeren Öffentlichkeit. Jetzt können sie vom Problem, das schon immer bestand, zum fordernden Anliegen werden, das nicht länger verschwiegen werden kann. Diese Forderungen einer Minderheit nach angemessener Mit-

14 Ebd., S. 113.

15 Ebd., S. 113.

wirkung, gegebenenfalls auf Sonderbehandlung im Staatswesen, können in einem verfassungsmäßig geordneten Rechtsstaat indessen kollidieren mit dem für die rechtsstaatliche Demokratie konstitutiven Mehrheitsprinzip. Minderheiten neigen dazu, Maßnahmen zu ihren Gunsten zu fordern, die nicht mit dem Willen der Bevölkerungsmehrheit in Übereinstimmung gebracht werden können. Zugleich gibt ihnen ihr Status als Minderheit tendenziell einen anderen „moralischen“ Anspruch, als dies für „normale“ Minderheiten im Sinn unterlegener politischer Gruppen gilt. Wer zieht hier die Grenzen? Zwischen Proportionalität in der Behandlung und affirmativen Aktionen zugunsten von Minoritäten liegt eine große Bandbreite von Möglichkeiten, die im Einzelfall ausgelotet werden müssen. Widerspruchsfrei ist das Verhältnis von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz jedenfalls ebensowenig wie jenes zwischen Minderheitenschutz und Menschenrechtspostulat¹⁶.

3. Die beiden angesprochenen Zielkonflikte werden in einem dritten Spannungsverhältnis zusammengeführt und gewissermaßen aufgehoben. Dies betrifft die Beziehung zwischen Mehrheitsprinzip, Minderheitenrecht und individuellem Menschenrecht auf der einen Seite und den Ansprüchen der staatlichen Souveränität auf der anderen Seite. Die Grenze jeder internationalen Politik, moralische Machtmittel politisch wirksam werden zu lassen, wird durch die Nichteinmischungsthese gezogen, die zur äußeren Schutzhülle der Idee souveräner Staatlichkeit geworden ist. Der Souveränitätsanspruch der Staaten, der in langer, komplexer Tradition entstanden ist und inzwischen umfassende globale Geltungskraft erlangen konnte¹⁷, ist die machtpolitisch relevante, aber auch brisante Konfliktfrage, an der sich jede Art von individuellem und kollektivem Rechtsanspruch aufreiben kann. Soll dies nicht geschehen, setzt es Einsicht der Staaten und ihrer Regime in die Erkenntnis voraus, daß sie ihre Souveränität am legitimsten und mithin am stabilsten dort verfechten können, wo sie als Rechtsstaaten weder dem einzelnen noch nationalen oder anderen Minderheiten Grund geben, sich als unterdrückt zu empfinden.

Es bleibt das Problem der Kriterien für eine Beurteilung der unterschiedlichen Zielkonflikte. Wer vermag zu bemessen, wann, ob und wieweit

die individuellen Menschenrechte beeinträchtigt werden; wann, ob und wieweit die Rechte nationaler, ethnischer, sprachlicher oder religiöser Minderheiten beeinträchtigt werden; wann, ob und wieweit zwischen beiden Anliegen Zielkonflikte auftreten und wie diese bewältigt werden können? Die politiktheoretischen Antworten können nur begrenzt befriedigen, weil sie eher auf die Ambivalenzen und die Komplexität der Sachverhalte hinweisen müssen, anstatt klare Antworten und Auswege weisen zu können, die jeweils im Einzelfall zu suchen sind. Die Bemühungen der internationalen Staatenwelt müssen ebenfalls unvollständig bleiben, weil sie an machtpolitische Grenzen stoßen und weil sie aufgrund der Zusammenhänge, in denen sie unternommen werden, sich als unzulänglich darstellen, da es tendenziell stets „Sieger“ und fast immer „Besiegte“ zu geben scheint. Dennoch aber ist mit den KSZE-Bemühungen – seit den siebziger Jahren um die Menschenrechte, seit den neunziger Jahren um den Minderheitenschutz – eine neue, „menschliche“ Dimension auf die Tagesordnung der europäischen Politik und Staatenwelt gesetzt worden.

Zwischenstaatliche Beziehungen in dem Raum von Vancouver bis Wladiwostok, der durch die KSZE umfaßt wird, lassen sich nicht länger auf klassische Fragen der Diplomatiepolitik und der strategischen Machtausbalancierung reduzieren. Sie greifen sogar über den im Zeichen der Weltwirtschaftsentwicklung allseits verbreiteten transnationalen Kooperationsansatz hinaus. Indem sie Menschenrechte und den Minderheitenschutz thematisiert und zum Gegenstand permanenter öffentlicher Erörterung erhoben haben, haben sie beide Fragen aus dem Vorbehaltsraum souveräner nationalstaatlicher Angelegenheiten herausgezogen. Unbeschadet der Grenzen, die auftreten, wenn die konkrete Lage von Menschenrechten und Minderheitenschutz durch politische Bemühungen verbessert werden soll, bleibt der politische Einsatz in der KSZE ein Beitrag zu einer Welt, in der die „menschliche Dimension“ ernster genommen wird als bisher.

Dennoch: Zwei prinzipielle Erwägungen müssen sich anschließen, die jede Art von Euphorie dämpfen. Zum einen mangelt es der KSZE an durchsetzungsfähigen Sanktionsmechanismen, um ihre eigenen Prinzipien zur Geltung bringen zu können. Damit unterliegt sie dem gleichen strukturellen Dilemma, das analog für alle Überlegungen gilt, ein kollektives Sicherheitssystem aufzubauen: Ein solches setzt Stabilität voraus, kann diese aber nicht

16 Vgl. Luzius Wildhaber, Menschen- und Minderheitenrechte in der modernen Demokratie, Basel 1992.

17 Vgl. Ludger Kühnhardt, Stufen der Souveränität, Bonn-Berlin 1992.

herstellen. Für ein kollektives Menschenrechtsbeziehungswise Minderheitenschutzsystem gilt im Prinzip gleiches: Es setzt rechtsstaatliche Verhältnisse und einen minderheitlichen Ausgleich in den einzelnen Staaten voraus, kann beides aber nicht selbst und unmittelbar erzeugen. Die KSZE bleibt ein mittelbares Instrument menschenrechtlicher und minderheitsschützender Bemühungen. Als „gemeineuropäisches Verfassungsrecht“¹⁸ kristallisiert sich bislang im Kern nur jener Kodex europarechtlicher Verbindlichkeiten heraus, den die Europäische Union als eine Integrationsgemeinschaft des Rechts herzustellen in der Lage ist. Nur in einem weiteren Sinne werden dazu bislang die Deklarationen und Kodifizierungsansätze der KSZE gerechnet werden können.

Bei der Schärfung des Bewußtseins gemeinsamer europäisch-atlantischer Standards des Menschenrechtsschutzes und des Minderheitenschutzes kann die KSZE einen Beitrag leisten. Damit wirkt sie im Sinne ihres Anspruchs, eine Klammer „von Vancouver bis Wladiwostok“ zu bilden. Inwieweit daraus positives Recht und einklagbare Rechtstitel erwachsen, bleibt eine Frage der nationalen Politik in den Mitgliedsstaaten der KSZE. Die KSZE ist eine der Quellen, aus denen ein gemeineuropäisches Rechts-, Moral-, Politik- und Kulturbewußtsein neue Kraft schöpfen kann. Am Ende eines Jahrhunderts der Gewaltpolitik und vielfältiger Teilungserfahrungen ist dies nicht wenig. Aber dieses Jahrhundert hat auch den Instinkt der Skepsis entschieden geschärft, vielleicht zu sehr.

Es entläßt die Völker und Staaten der KSZE jedenfalls in ein neues Jahrhundert alter wie neuer Probleme. Während andere Regionen der Welt unter den veränderten globalstrategischen Rahmenbedingungen auf die KSZE „zwischen Modell und Mythos“ blicken¹⁹, bleibt die KSZE zuallererst an die Region gebunden, in der sie entstanden ist. Dabei hat sich ihre Existenzbegründung gewandelt. Von der Phase der Entflechtung und Überwindung des Ost-West-Konfliktes ist die KSZE mit der gesamten europäisch-atlantischen Region in die Phase der Suche nach einer neuen politisch-strategischen Architektur eingetreten. Dabei wird gemäß der Natur der Politik in der Staatenwelt die „menschliche Dimension“ stets nur ein Baustein eines komplexen Ganzen sein können.

Mit den neuen Entwicklungen eng verbunden ist die Theorie von der Selbstbestimmung, die seit dem Ende der kommunistischen Herrschaft und der ost-westlichen Teilung Europas neue Intensität erlangt hat. Bis 1990 war die KSZE vor allem mit der „innenpolitischen Dimension“ der Selbstbestimmungsproblematik konfrontiert, das heißt mit dem Problem rechtsstaatlicher und Menschenrechtsschutz garantierender Herrschaftssysteme im Inneren der bestehenden Staatenwelt. Niemand dachte an die Auflösung Polens oder Albanien, wohl aber an die Demokratisierung ihrer Regierungssysteme. Schon im Prozeß der historischen Umwälzungen in der kommunistischen Welt begannen sich die Akzente zu verschieben. In den Auflösungstendenzen der Sowjetunion und der DDR, aber auch Jugoslawiens, wurde sichtbar, daß der Kommunismus nicht nur eine künstliche Ideologie gewesen war, sondern auch Kunststaaten hervorgebracht oder sanktioniert hatte. Die „innenpolitische Dimension“ der Selbstbestimmung wurde überlagert von ihrer „außenpolitischen Dimension“, das heißt von der Frage des Rechts auf staatliche Souveränität und Unabhängigkeit. Darauf war die KSZE, und nicht nur sie, wenig vorbereitet.

Die unterschiedlichen Entwicklungen in der DDR, in der Sowjetunion und in Jugoslawien sind zur Genüge bekannt. Die zutiefst unterschiedlichen Muster, die dort erkennbar wurden, zeigten Dilemmata des Selbstbestimmungskonzepts. Im Falle der DDR kam es zur relativ reibungslosen und stabilen Wiedervereinigung eines bis dahin getrennt lebenden Volkes. Aus der Sowjetunion lösten sich unabhängige Staaten, die in unterschiedlichen historischen Verhältnissen zu Rußland gestanden hatten und in unterschiedlicher Weise auch weiterhin mit Rußland verbunden bleiben; im Innern einiger dieser Staaten, vor allem im Kaukasus, aber auch in Zentralasien, kam es zu bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen, weil subnationale Selbstbestimmungsansprüche mit den neuen neonationalen Staatsgebilden kollidierten. In Jugoslawien führte der Staatsverfall zum intensivsten Kriegsgeschehen und zu konfligierenden, irredentistischen und sezessionistischen Tendenzen, die das komplexe multiethnische, multikulturelle und multireligiöse Gefüge des alten Jugoslawien zerrissen.

Kritiker der neuen Entwicklungen und schrecklichen Gewaltausbrüche sprachen von einer „Vergötzung der Selbstbestimmung“, denn es sei „nicht bedacht worden, daß man innere regionale Grenzen nicht ohne weiteres zu Staatsgrenzen machen

18 So Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Europäische Grundrechtszeitschrift, 18 (1991) 12/13, S. 261ff.

19 So Mir A. Ferdowsi, Die KSZE als Modell? Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung in der Dritten Welt, in: Europa-Archiv, (1992) 3, S. 78.

kann²⁰. Jedenfalls kann man dies offenbar nicht, ohne jene Konflikte auszulösen, die seit 1990 zu den bedrückenden Erfahrungsbeständen des „neuen Europa“ gehören. Der Krieg auf dem Balkan, die intensivste militärische Auseinandersetzung in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, hat die besondere Tragik einer Konstellation gezeigt, in der konfligierende Selbstbestimmungsvorstellungen und ein multiethnischer Pluralismus zu einer kaum entwirrbaren Katastrophe führen konnten. Die KSZE zeigte sich bei Lösungsperspektiven, die zwischen Idealismus und Realpolitik neue Anfänge finden sollten, überfordert.

VI.

Für eine Region im anhaltenden Umbruch, mit verschiedenen Übergängen und Beschwernissen, hin- und hergerissen zwischen einer Vertiefung der westeuropäischen Integration, ihrer Erweiterung um nordeuropäische und danach mitteleuropäische Länder, konfrontiert mit der „russischen Frage“ und komplexen Labilitäten, wird es schwierig sein, ein stabiles, dauerhaft tragfähiges Politikmuster nach dem Vorbild der „alten KSZE“ zu entwerfen. Die „drei Körbe“ der Schlußakte von Helsinki 1975 sollten eine starre, festgefahrene Lage auflockern und, wo möglich, aufbrechen und überwinden. In den neunziger Jahren ist eher zuviel an Bewegung, Umbruch und Labilität zu konstatieren. In dieser Situation wird die Ingeniösität, die zum „Drei-Körbe-Ansatz“ der KSZE geführt hat, nur bedingt greifen können.

Anstelle einer horizontalen Multivariabilität von Ansätzen, um Beweglichkeit in eine erstarrte Ordnung zu bringen, bedarf es eher einer Konzentration auf das Wesentliche und Gebotene durch eine vertikale Prioritätensetzung, an der sich die Politik ausrichten kann, um Frieden und Freiheit in einem Europa der Ordnung und der Berechenbarkeit zu fördern. Kann dies von der KSZE erwartet werden? Als erstes setzt es jedoch intellektuelle Klarheit in der Analyse einer solchen Prioritätensetzung im postkommunistischen Europa voraus, damit die praktische Politik nicht ständig zwischen der Scylla des Idealismus und der Charybdis der Realpolitik hin- und hergerissen wird. Ob und wie-

20 Peter Coulmas, Das Problem des Selbstbestimmungsrechts. Mikronationalismus, Anarchie und innere Schwäche der Staaten, in: Europa-Archiv, (1993) 4, S. 90.

weit sie sich an gedankliche Klärungen halten kann oder will, ist eine völlig andere Frage.

In einem Europa, das das Ethos seines Namens und den idealistischen Anspruch der Revolution von 1989 ernst nimmt, wird der Mensch an erster Stelle vor allen Prinzipien und Theorien stehen müssen. Dies bedeutet, den individuellen Menschenrechten und ihrem Schutz oberste Priorität einzuräumen; die Würde des Menschen zu schützen und seine unveräußerlichen Rechte zu achten ist oberstes Gebot. Es gilt durch die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte als bestätigt, daß dies in einer politischen Ordnung von Rechtsstaatlichkeit und parlamentarischer Demokratie am besten garantiert werden kann.

Unter den Bedingungen von Rechtsstaatlichkeit und garantiertem Menschenrechtsschutz kann am wahrscheinlichsten auch der Schutz nationaler, ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten gelingen beziehungsweise in einer Form gestaltet werden, die dem Anliegen von Mehrheit und Minderheit unter der Maßgabe eines politisch-kulturellen Ausgleichs und einer wechselseitigen Rechtsgarantie entgegenkommt. Die Idee selbstbestimmter Staatlichkeit und die Forderung nach unabhängiger Souveränität kann unter solchen Voraussetzungen kein absolutes Gut sein, wenn sie mit den Rechten anderer kollidiert. Sie wird dort, wo ein maßvoller Ausgleich der konfligierenden Traditionen, Interessen und Ansprüche gelungen ist, wahrscheinlich auch nicht als Maximalforderung auftreten. Und sie wird dort, wo die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden, grenzöffnenden und grenzüberwindenden Perspektive der Zusammenarbeit oder gar einer supranationalen Integration gewiesen ist, am ehesten zu allseitiger Zufriedenheit relativiert werden können. Dort aber, wo dieser Weg nur in Grenzen möglich ist, muß Menschenrechtsschutz und Minderheitenschutz Priorität vor territorialen Änderungen im Namen des Selbstbestimmungspostulats haben.

Die Geschichte Europas ist die Geschichte territorialer Verschiebungen und innerer wie äußerer Machtkonflikte. Daß dazwischen die Kultur unseres Kontinents gedeihen konnte, ist manchmal geradezu überraschend. Zu ihren Hervorbringungen gehört die Einsichtsfähigkeit, der Vernunftfationalismus. Er hat entschiedene Grenzen, die anthropologisch gesehen im Wesen des Menschen, in seiner nicht vorhandenen Fähigkeit zur Selbsterlösung begründet sind. Im Angesicht dieser Grenzen des Fortschrittsbegriffs und der Fortschrittmöglichkeiten muß Politik gestaltet werden – nicht nur in Europa. Die Versöhnung von „Kultur“ und

„Politik“ kann nur dort gelingen, wo das politische Denken in den Kategorien von Territorialität überwunden wird durch ein Denken in den Kategorien von Menschenrecht und Minderheitenschutz. Von dieser seiner Bestimmung ist Europa noch weit entfernt. Das revolutionäre Sturmjahr 1989 gibt aber Anlaß, an die großen Weichenstellungen zu erinnern, in denen Europas Politik sich vollzieht.

Dabei hat der schreckliche Krieg auf dem Balkan die Frage aufgeworfen, ob hier nicht eine neue Form des Konfliktes aufgetreten ist, die nicht länger bloß mit umstrittener Territorialität und konfligierenden Rechtstiteln zu tun hat, sondern als „clash of civilisations“ bezeichnet werden muß²¹. Menschenrechte und Minderheitenschutz sind zu Themen der politischen Tagesordnung geworden. Wird künftig aber diese Tagesordnung der Politik

21 Samuel P. Huntington, *The clash of civilisations?*, in: *Foreign Affairs*, Summer 1993, S. 22 ff.

abgelöst werden von einer der Kultur, und steht auf ihr der Zusammenprall der Kulturen und Zivilisationen an erster Stelle? Wir betreten eine Ebene der Spekulation, die weiter- oder gar zu Ende gedacht wenig Grund zu Freude gibt. Ob der Krieg um Bosnien auch ein Krieg der Kulturen ist? Ob in einer Welt der konfligierenden Zivilisationen und Kulturen die erprobten Mechanismen der Politik noch greifen werden? Ob die Kulturkonflikte nach Mechanismen ihrer politischen Bewältigung suchen werden, die sich am Ende von den altbekannten so sehr nicht unterscheiden? Dies sind Fragen, die aus dem Bereich plausibler Analyse in einen solchen der Zukunftsschau hinüberreichen. Nun mag man meinen, die Zukunft habe uns schon erreicht. Im wirklichen Leben kann man dem Sachverhalt kaum ausweichen, daß Altes und Neues, Gegenwärtiges und Zukünftiges sich berühren. Dies ist das Wesen des – auch politisch – realen Lebens, das seit dem Ende der Ost-West-Gewißheiten wieder allgegenwärtig geworden ist.

Entwicklungsförderung im Völkerrecht

Stehen derzeit Fragen der Friedenssicherung und einer grundsätzlichen Weiterentwicklung der Völkerrechtsordnung¹ im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, so ist es jedenfalls mittelfristig unausweichlich, das nach wie vor ungelöste Problem des Arm-Reich-Gegensatzes zwischen den Völkern der Welt neu zu bedenken. Daran wird sich ebenso die Überlebensmöglichkeit der Menschheit wie die Ordnung des künftigen Völkerrechts entscheiden. In weitgehender Unabhängigkeit von den während des Kalten Krieges durch unterschiedliche politische Interessen entstandenen Polarisierungen gibt es derzeit die Chance, neu zu untersuchen, welche Bedeutung völkerrechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Entwicklungsförderung zukommen soll.

I. Entwicklungsförderung in der geschichtlichen Entwicklung

Gemessen an dem Ziel weltweiter sozialer Gerechtigkeit und der davon abhängigen politischen und rechtlichen Stabilität zwischen den Völkern, gibt es nach wie vor ganz erhebliche, ja zunehmende Defizite. Nicht zu übersehen ist aber auch, in welchem Maße das Engagement einzelner Länder und privater Einrichtungen im Bereich der Entwicklungsförderung in den letzten fünfzig Jahren gewachsen ist. Vor allem aber hat in ganz beachtlicher Weise das Bewußtsein für soziale Verantwortlichkeit bei den Trägern politischer Entscheidungen und den einzelnen Menschen in den verschiedensten Staaten der Welt zugenommen. Es wird kaum noch in Frage gestellt, daß die Völkergemeinschaft hier zum gemeinsamen Handeln verpflichtet ist. Nur so ist es zu erklären, daß internationale Solidarität als Grundprinzip des Völkerrechts und ein „Recht auf Entwicklung“ als Menschenrecht weitgehende völkerrechtliche Anerkennung finden konnten².

1 Vgl. Johannes Falterbaum, Auf dem Weg zu einer effektiveren internationalen Rechtsordnung, in: Archiv des Völkerrechts, 33 (1995) 1.

2 Vgl. Eibe Riedel, Recht auf Entwicklung (und Drittgenerationsrechte), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991², S. 657–662; Christian

Aufgrund der dringenden Notwendigkeit zum schnellen Handeln und der Angst, frühere Fehler in Form einer Bevormundung der Bedürftigen in modifizierter Weise zu wiederholen, aber auch aufgrund der Gefahren einer allzu engen Verknüpfung mit politischen Interessen, ist eine angemessene Auseinandersetzung mit der Frage was Entwicklungsförderung ist und mittels welcher Strukturen sie geschehen kann, in der Vergangenheit häufig zu kurz gekommen³.

Nachdem die Epoche der Verbreitung des technischen, medizinischen und schulischen Fortschritts als Teil der Kolonialisierung durch die europäischen Länder abgeschlossen war, folgte eine Phase, in der auf die Steigerung des Bruttosozialproduktes in den Entwicklungsländern abgestellt wurde. Verbunden mit dem Anliegen, soziale Gerechtigkeit auch in den Ländern der Dritten Welt zu fördern, kam es zu der bis heute weithin geltenden Maßgabe, „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten zu wollen⁴. Entwicklungshilfemaßnahmen seitens der verschiedenen westlichen Staaten wie auch unterschiedlichster privater und kirchlicher Einrichtungen werden zwar in sehr uneinheitlicher und vielfältiger Weise durchgeführt, aber eine Unterscheidung nach den genannten grundlegenden Phasen ist dennoch auffallend einheitlich möglich.

In letzter Zeit wird nun deutlich wahrnehmbar Abstand genommen von dem Ansatz einer „neutralen Entwicklungshilfe“, und verstärkt werden wieder, allerdings ganz unterschiedliche, wertende Vorstellungen in den Entwicklungsbegriff aufgenom-

Tomuschat, Das Recht auf Entwicklung, in: German Yearbook of International Law, 25 (1982), S. 85; Sabine Bennigsen, Das „Recht auf Entwicklung“ in der internationalen Diskussion, Frankfurt 1989.

3 Als aktuellen, zusammenfassenden Überblick vgl. Theodor Dams, Art. Entwicklung/Entwicklungspolitik, in: Staatslexikon, Bd. II, 1989⁷, S. 294–329.

4 Vgl. Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Was heißt Entwicklung, in: dies., Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1982², S. 48 ff.; dies., Was heißt Unterentwicklung, in: ebd., S. 25 ff.; Deutsche Kommission Justitia et Pax (Hrsg.), Gerechtigkeit für alle. Zur Grundlegung kirchlicher Entwicklungsarbeit, Bonn 1991, S. 15–25; Lothar Brock, Die Dritte Welt in ihrem fünften Jahrzehnt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 13–23; zur Entwicklungshilfearbeit der katholischen Kirche umfassend: Ludwig Watzal, Die Entwicklungspolitik der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz–München 1985.

men. Da nach wie vor eine pauschale Übertragung unserer westlichen Wertvorstellungen eher als Gefahr denn als wünschenswert angesehen wird⁵, wird zum Teil die Förderung des Umweltbewußtseins und entsprechender Maßnahmen als besonders vordringlich, eine fortschreitende Demokratisierung als Basis jeder menschenwürdigen Entwicklung⁶ oder eine „Kulturweltanschauung“ als Voraussetzung und Ziel der Entwicklungshilfe angesehen⁷. Man entdeckt eine verbreitete Unsicherheit, aber auch Aufgeschlossenheit gegenüber der Frage, an welchen Werten Entwicklungshilfe auszurichten ist. Vor allem die staatliche Entwicklungszusammenarbeit sieht sich damit vor grundsätzliche Probleme gestellt, wie sie in dieser Radikalität in den zurückliegenden Dekaden nicht aufgetaucht sind. Die Phase, in der allein auf die wirtschaftliche Förderung von Staaten, Bevölkerungsgruppen oder einzelner abgestellt wurde, ist jedenfalls, so scheint es, im wesentlichen vorbei.

II. Ganzheitliche Förderung der Menschen

Will man die Menschen in den Armutsgeländern der Welt unterstützen, in eigenständiger Weise ihr Leben gestalten zu können, so geht dies nur unter Einbeziehung der psychischen, seelischen, kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, unter denen sie leben; dies nicht nur in solcher Weise, daß dort Hindernisse einer Entfaltung abgebaut werden, sondern auch dadurch, daß die Entfaltung dieser Dimensionen des Menschseins aktiv zu fördern ist. Jede einseitige Förderung des Menschen bedeutet oftmals gleichzeitig eine vielfältige Verarmung, was in der Regel nicht angestrebt, gleichwohl aber häufig hingenommen wird. Nimmt man aber eine ganzheitliche Entwicklung der Menschen und Völker in den Blick, so setzt dies gleichzeitig ein Bezugssystem voraus, auf welches die Entfaltung und Entwicklung des Menschen zu beziehen ist. Entscheidend ist, daß die für die Entwicklungsförderung Verantwortlichen in den Ländern der

westlichen Welt sich einer daraus erwachsenden umfassenden Verantwortung, selbst wenn sie wollten, nicht entziehen können.

Denn mit der Förderung eines Projektes oder eines Landes wird immer eine von vielen anderen Entwicklungsmöglichkeiten unterstützt. Dies entspricht der Förderungspraxis sämtlicher Entwicklungshilfeeinrichtungen und fördernden Staaten, die nach sehr detaillierten Bestimmungen nur ganz bestimmte, aus ihrer Sicht förderungswürdige Projekte auswählen. Bei der immer noch verbreiteten Annahme, daß nach Bereitstellung finanzieller Mittel sozusagen von selbst vor Ort die „richtige Entwicklung“ stattfinden würde oder von vornherein fraglos feststünde, welche Maßnahmen zu ergreifen seien, handelt es sich, jedenfalls wenn es nicht ausschließlich um kurzfristige Katastrophenhilfe geht, um eine Täuschung bzw. Vortäuschung⁸. Unter anthropologischer und philosophischer Betrachtung ist jedes sittlich gestaltende Handeln des Menschen nicht nur abhängig von der Einsicht in die objektiven Umstände, sondern ebenso von durch den Menschen selbst gesetzten ethischen Werten und bewußten oder unbewußten Beurteilungskriterien⁹.

Rückblickend wird man sagen müssen, daß die westlichen Staaten, angefangen von der Kolonialisierung über die rein wirtschaftliche Förderung bis hin zur Förderung der Selbsthilfe, dieser kulturellen und weltanschaulichen Bedingtheit jedes Entwicklungsverständnisses und der sich daraus ergebenden Relativierung der jeweils vertretenen Auffassungen nicht hinreichend Rechnung getragen haben. Bei jeder Entwicklungshilfe trägt der Helfende – bzw. die helfende Instanz – ein hohes Maß an Verantwortung, und die getroffenen Entscheidungen bleiben häufig auch aufgrund der Unabsehbarkeit der Folgen grundsätzlich fragwürdig¹⁰. Bei einer Betrachtung der kulturellen, religiösen und politischen Unterschiede in der Welt

8 Zum Verständnis von Selbsthilfe bei der Entwicklungsförderung vgl. Peter Moßmann, Voraussetzungen, Philosophie und Praxis der Selbsthilfe in der Dritten Welt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46/91, S. 32–38.

9 Vgl. Karl-Heinz Ilting, *Grundfragen der praktischen Philosophie* (hrsg. von Paolo Becchi und Hansgeorg Hoppe), Frankfurt/M. 1994, S. 176–198; Otfried Höffe, *Naturrecht ohne naturalistischen Fehlschluß: ein rechtsphilosophisches Programm*, Wien 1980; Walter Schulz, *Grundprobleme der Ethik*, Pfullingen 1989.

10 Die Gründe, die immer wieder von verschiedenen Seiten für eine Einstellung sämtlicher Entwicklungshilfe angeführt werden, verdienen Beachtung. Vgl. hierzu eindrucksvoll bereits Richard Dickinson, *Richtschnur und Waage. Die Kirchen und die sozialökonomische Entwicklung. Bericht des Ausschusses des ökumenischen Rates der Kirchen für den Aufbau sozialer Projekte*, Genf 1968, S. 35 ff.

5 Einen guten Einstieg in die Problematik aktueller Entwicklungshilfe bietet: Klaus Otto Nass, *Stirbt Afrika? Chancen und Gefahren der Entwicklungshilfe*, Bonn 1986.

6 Vgl. Theodor Hanf, *Überlegungen zu einer demokratieorientierten Dritte-Welt-Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/80, S. 11 ff.

7 Vgl. Ludwig Watzal, *Ethik – Kultur – Entwicklung. Zur Entwicklungskonzeption Albert Schweitzers*, Göttingen – Zürich 1985, insbes. S. 30–65.

wird man sich daher auf verschiedene und gegensätzliche Vorstellungen von Entwicklung einzustellen haben, will man nicht auf eine auf den ganzen Menschen zielende Entwicklungshilfe verzichten. Eine solche pluralistische Vielfalt ist als sachgemäß zu akzeptieren. Fraglich ist aber, welche Rolle hierbei die einzelnen Staaten, die Staatengemeinschaft und das Völkerrecht spielen können und sollen.

III. Bedeutung der Völkerrechtsordnung

Wird auch zu Recht allgemein beklagt, wie wenig effektiv bisher die Völkergemeinschaft dem Nord-Süd-Gegensatz entgegengewirkt hat, und die Unzulänglichkeit der völkerrechtlichen Kontrolle bezüglich der Gewährleistung von Menschenrechten bemängelt, so ist es gleichzeitig doch erstaunlich, in welcher kurzen Zeit – gemessen an der Geschichte des Völkerrechts – moralisch wie auch rechtlich den Staaten Verantwortlichkeit für eine gleichmäßige Förderung der Entwicklung in der Welt zugesprochen wird. Vor allem durch die Formulierung eines „Rechts auf Entwicklung“ als Menschenrecht werden Ansprüche auf Entwicklungsförderung gegenüber den westlichen Staaten hergeleitet¹¹.

Zu kurz kommt neben vielen Einzelproblemen bei den umfangreichen und äußerst umstrittenen Untersuchungen über den Bedeutungsgehalt und die Umsetzung eines „Rechts auf Entwicklung“, warum und in welcher Weise dieses fraglos verfolgenswerte Ziel durch eine Verpflichtung gerade der Staaten zu erreichen sei. Bei der heftigen Auseinandersetzung um universell gültige sittliche Wertvorstellungen, wie sie insbesondere durch die Formulierung von Menschenrechten zum Ausdruck kommen, wurde zu wenig geprüft, ob und wie weit diese überhaupt sinnvoll durch die Staatengemeinschaft oder aber sachgerechter durch andere Organe, wie die Einzelstaaten oder nichtstaatliche Einrichtungen, zu gewährleisten sind. Diese starke Orientierung an staatlichen Rechten und Pflichten liegt aber zweifellos darin begründet,

11 Zum unterschiedlichen Verständnis vgl. Wolfgang Benedek, Das Recht auf Entwicklung in universeller Sicht und im Rahmen des afrikanischen Menschenrechtsschutzes, in: Hans-Joachim Konrad (Hrsg.), Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren. Internationaler Menschenrechtsschutz. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 484, Berlin 1985, S. 275–310.

daß traditionell im Völkerrecht ausschließlich die einzelnen Staaten Rechtsträger sind und damit überhaupt nur diese als Handelnde und Träger völkerrechtlicher Verpflichtungen zunächst in Betracht kommen¹².

Aufgrund dieser Struktur des Völkerrechts gab es bisher wenig Raum für staatstheoretische Überlegungen unter Einbeziehung von Einzelpersonen und staatsunabhängiger Verbände und Interessengruppen als Rechtsträger, so wie dies innerhalb der einzelnen Staaten weitgehend üblich ist¹³. Man muß daher unterscheiden zwischen der geschichtlichen Erklärung der Dominanz der Staaten im Völkerrecht und sachgerechten Möglichkeiten zur Lösung globaler Probleme entsprechend der aktuellen politischen Situation in der Welt¹⁴. Fast einhellig bemängeln heute die Völkerrechtler, daß es noch immer nicht gelungen ist, die Rechte von Einzelmenschen und Bevölkerungsgruppen im Völkerrecht hinreichend zu stärken¹⁵.

Es ist wohl an der Zeit, im internationalen Recht den Blick nicht nur auf die Erreichung greifbarer politischer Erfolge zu richten, sondern darüber hinaus verfassungstheoretische Grundsatzfragen auch auf der Ebene des Völkerrechts zu thematisieren¹⁶. Wenn überhaupt über derartige Fragen reflektiert wird, werden in aller Regel ganz verschiedene Vorverständnisse stillschweigend auf das Völkerrecht projiziert, ohne aber die entscheidenden Grundfragen als solche zu benennen und kontrovers zu diskutieren. Im Folgenden wird von einem Verständnis von Staat und Recht ausgegangen, wie dies der Bundesrepublik Deutschland zugrunde liegt, und der Versuch unternommen, aus diesem Zusammenhang Grundgedanken für das Völkerrecht fruchtbar zu machen.

12 Vgl. Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990³, S. 93.

13 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Art. Staat und Gesellschaft, in: Staatslexikon, Bd. V, 1989⁷, Sp. 228–235; ders. u. a., Soziale Grundrechte. Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung, Karlsruhe 1981; Manfred Spieker, Legitimationsprobleme des Sozialstaats. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bern–Stuttgart 1986; Peter Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien–New York 1986.

14 Vgl. hierzu ausführlich Johannes Falterbaum, Entwicklungshilfe im nationalen und internationalen Recht. Eine Darstellung ausgehend von christlichen Einrichtungen der Entwicklungsförderung, Würzburg 1995 (i. E.).

15 Vgl. Georg Dahm u. a. (Hrsg.), Völkerrecht I, Berlin–New York 1989², S. 26, 70f.; Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München u. a. 1990⁴, S. 121f.; K. Ipsen (Anm. 12), S. 76f., 92f.; Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, Berlin 1984³, S. 916.

16 Vgl. J. Falterbaum (Anm. 1).

Der mit der internationalen Entwicklungsförderung korrelierende Sozialstaatsgedanke ist innerhalb Deutschlands zwar weitgehend selbstverständlich, seine theoretische Legitimierung, die Beschreibung der Aufgaben und Grenzen des Sozialstaats, ist aber durchaus nicht unproblematisch¹⁷. Die tatsächlich große Leistungsbereitschaft im sozialen Bereich und die damit verbundene Anspruchsberechtigung der deutschen Bürger ist in diesem Umfang keineswegs unwiderrufliche Verpflichtung des Staates, sondern beruht wesentlich auf freiwilligen Entscheidungen der Legislative, die in den letzten Jahrzehnten allerdings erheblich zugenommen haben. In welchem Umfang der Staat für Sozialleistungen grundsätzlich verantwortlich ist, ist vielmehr umstritten, ebenso wie die Frage, inwieweit dies für ihn wesensbestimmend ist¹⁸.

Das Anliegen der zwischenmenschlichen Solidarität ist nicht zwangsläufig eine Aufgabe zur Verwirklichung staatlichen Gerechtigkeitsstrebens. Auch heute noch lassen sich Grundfragen des Verständnisses vom Staat, sei es des Einzelstaates oder der Staatengemeinschaft, gut anhand der Spannung zwischen einem liberalen Rechtsstaat und einem sozialistischen Versorgungsstaat beschreiben¹⁹. Unvermeidlich ist, daß die staatliche und damit für alle Bürger zwangsweise Verfügung irgendwann mit der Freiheit und Eigenverantwortung des Menschen kollidiert. Aber auch das Bewußtsein persönlicher Verantwortung im sozialen Bereich und der persönlich-zwischenmenschliche Kontakt können durch umfassende staatliche Zuständigkeit langfristig abnehmen. Diese Bedenken gewinnen an Gewicht, je weiter vom zahlenden Bürger entfernt die Hilfeleistungen erbracht werden. Dabei spielen geographische, kulturelle, politische und andere Unterschiede eine bedeutende Rolle. Pointiert führt dieses Thema zu unlösbaren theoretischen Kontroversen, wenn der Sozialstaatsgedanke mit dem Verständnis der Würde

und Freiheit des Menschen in Kollision gerät, weil zwangsweise Bürgern zum Zwecke der Fürsorge Besitz entzogen wird²⁰.

Bei diesen abstrakten Erwägungen darf außerdem nicht vergessen werden, daß der demokratische Staat langfristig bei der wirtschaftlichen Umverteilung aus sozialen Gründen auf die Zustimmung seiner Bürger angewiesen ist. Dies alles sind gute Gründe dafür, daß etwa der bundesdeutsche Staat auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips insgesamt nicht darum bemüht ist, möglichst viele soziale Aufgaben zu übernehmen, sondern diese soweit wie möglich freien Trägern und Eigeninitiativen der Bürger überläßt. Bezogen auf das Völkerrecht kommt hinzu, daß es bisher keinen weltweiten, universellen Staat gibt und sich daher hier in besonderer Aktualität die Legitimationsfrage für Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger und Staaten stellt. Im Bereich der Entwicklungshilfe ist der Bedürftige außerdem – im Unterschied zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland – in der Regel nicht imstande, seine kulturellen, sozialen und anderen ursprünglichen Entfaltungsformen des Menschseins eigeninitiativ zu gestalten und auszuwählen. Den Bedürftigen muß häufig erst geholfen werden, um hierzu in der Lage zu sein. In Anbetracht der Notwendigkeit einer vielfältigen und wertbezogenen Entwicklungshilfe wird auch massive staatliche Entwicklungshilfe in einem liberalen und pluralistischen Staatensystem daher immer unzulänglich bleiben müssen. Besondere Beachtung verdienen deshalb nichtstaatliche Initiativen, die insgesamt der nötigen Vielfalt und dem berechtigten Bedürfnis nach Identifikation wesentlich umfassender gerecht werden können. Bezogen auf das Völkerrecht heißt das, daß die Bedeutung eines eigenständigen gesellschaftlichen Lebens innerhalb der Völkergemeinschaft zur Belebung der Entwicklungszusammenarbeit unabdingbar weiter entwickelt werden muß.

IV. Menschenrecht auf Entwicklung

Die Bedeutung der Entwicklungsförderung im Völkerrecht wird fälschlicherweise häufig daran gemessen, in welchem Umfang ein „Recht auf Entwicklung“ als grundlegendes Menschenrecht anerkannt wird. Die politische Wirkung eines solchen

20 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Recht und Liebe*, in: Ulrich Ruh/David Seeberger/Rudolf Walter (Hrsg.), *Handwörterbuch religiöser Gegenwartsfragen*, Freiburg 1986, S. 286–290.

17 Vgl. Ernst Forsthoff, *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, in: ders. (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968, S. 146 ff.; Herbert Krüger, *Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat*, Hamburg 1975, S. 35; Johannes Messner, *Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, Innsbruck u.a. 1958³, S. 631 ff.

18 Vgl. Wolfgang Abendroth, *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, in: E. Forsthoff (Hrsg.) (Anm. 17), S. 114 ff.; Egon Edgar Nawroth, *Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus*, Heidelberg 1962, insbes. S. 76 ff.; umfassend M. Spieker (Anm. 13).

19 Vgl. Günter Dürig, *Die Menschenauffassung des Grundgesetzes*, in: *Juristische Rundschau*, (1952), S. 259–263.

Postulats ist in der Tat hoch einzuschätzen. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser Diskussion werden jedoch allgemein überschätzt. In der völkerrechtlichen Fachliteratur ist es heftig umstritten, ob das „Recht auf Entwicklung“, neben dem Recht auf Frieden und auf saubere Umwelt, den klassischen Menschen- und Freiheitsrechten gleichzusetzen ist²¹. Die oben angesprochenen staats- und gesellschaftstheoretischen Fragen werden dabei regelmäßig vernachlässigt. Die Unvereinbarkeit zwischen den Auffassungen von Vertretern der westlichen Welt und denen der Entwicklungsländer über die inhaltliche Bedeutung eines „Rechts auf Entwicklung“ und dessen Stellung gegenüber den übrigen Menschenrechten beruht nicht nur auf einer unterschiedlichen Interessenlage, sondern ebenso auf den jeweiligen Weltanschauungen und den Vorstellungen vom Menschen und der Aufgabe des Staates. Dabei ist die immer noch verbreitete Unterscheidung zwischen Freiheitsrechten, Teilhaberechten und Kollektivrechten unzureichend. Die Unterschiede, aber auch Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Menschenrechten und Menschenrechtsauffassungen sind vielfältiger. Schon mit dem Anspruch der Menschenrechte auf universelle Gültigkeit ist es unvereinbar, von sich gegenseitig verdrängenden oder gar sich widersprechenden Menschenrechten auszugehen. Hält man an diesem ursprünglichen Anspruch von Menschenrechten – und nur so ergibt es einen Sinn, Rechte als Menschenrechte zu qualifizieren – fest, so müssen die verschiedenen Menschenrechte als aufeinander bezogene aufgefaßt werden, die verschiedene individuelle, soziale und kulturelle Dimensionen der Rechte und Pflichten des Menschen beschreiben²².

Ob die Menschenrechte auch in Zukunft ihre aktuelle hohe politische und rechtliche Bedeutung behalten werden, hängt entscheidend davon ab, ob sie verstärkt widerspruchsfrei zueinander in Beziehung gesetzt werden, so wie dies bezüglich des klassischen Katalogs der Menschenrechte der Fall ist. In besonderer Weise stellt sich bei dem gravierenden Problem der Entwicklungsförderung die

21 Vgl. Ludger Kühnhardt, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig? Zum Problem der verschiedenen Kategorien von Grundrechten, in: Rudolf Uertz (Hrsg.), Menschenrechte in Ost und West, Mainz 1989, S. 89–104; Eibe Riedel, Menschenrechte der Dritten Dimension, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 16 (1989), S. 9ff.; A. Verdross/B. Simma (Anm. 15), S. 836; Ignaz Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, München 1987⁰, S. 330; Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, München 1991², S. 250ff., S. 17–34; Eibe Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards, Berlin 1986, S. 330ff.

22 Zurückgehend auf E. Riedel (Anm. 21); jetzt verbreitete Meinung, vgl. K. Ipsen (Anm. 12), S. 642f.

Frage, wieweit der Mensch zu gegenseitiger Solidarität und Hilfe verpflichtet ist, unter welchen Voraussetzungen sich hieraus Ansprüche gegenüber dem Staat und der Staatengemeinschaft ableiten lassen und wann diese Verpflichtungen nicht nur gegenüber Einzelpersonen sondern auch Volksgruppen und Staaten als unmittelbar Berechtigte und Verpflichtete bestehen. Gemeinschaftsrechte und solche, die auf der personalen Freiheit des Menschen beruhen, müssen nicht als Widerspruch gesehen werden, sondern können als einander ergänzende Sichtweisen für eine menschenwürdige Weltgestaltung betrachtet werden. Ausgehend von seiner Veranlagung zu zwischenmenschlicher Solidarität ist der Mensch sowohl durch seine kulturelle Volkszugehörigkeit als auch durch eine individuelle moralische Verpflichtung bestimmt. Eine solche integrale Sicht der verschiedenen Menschenrechtskategorien wurde aber bisher kaum bezogen auf konkrete Probleme und Rechte ausgeführt²³.

Auch zeigen sich bei der zum Teil heftig geführten Diskussion über die Unvereinbarkeit verschiedener Menschenrechte die negativen Folgen, die sich daraus ergeben, daß bei einer Beschreibung von Menschenrechten zu wenig auf eine klare Unterscheidung zwischen moralisch-philosophischen Ansprüchen und auf rechtliche Gewährung zielenden Aspekten der Menschenrechte Wert gelegt wurde²⁴. Die Bedeutung einer rechtlichen Anerkennung eines „Rechts auf Entwicklung“ als eigenständiges Menschenrecht schwindet, wenn man unter Anerkennung der klassischen Freiheitsrechte von einer völkerrechtlichen Pflicht der Staaten zu internationaler Solidarität ausgeht. Außerdem würden dem „Recht auf Entwicklung“ weniger Vorbehalte entgegengebracht, wenn dieses nicht regelmäßig in einen Zusammenhang mit der Verdrängung individueller Freiheitsrechte gestellt würde. Bedauerlicherweise hat aber die erfolgreiche Rolle der Menschenrechte bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts zu der Tendenz geführt, zahlreiche erstrebenswerte Ziele bestimmter Volksgruppen und Weltanschauungen als Menschenrechte zu postulieren²⁵, meist um den Preis der Eindeutigkeit und der Möglichkeit eines Konsenses in konkreten Sachfragen²⁶.

23 Vgl. L. Kühnhardt, Die Universalität (Anm. 21), S. 17–34.

24 Vgl. Martin Kriele, Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Norbert Achterberg (Hrsg.), Öffentliches Recht und Politik, Berlin 1973, S. 187ff.

25 So auch Lothar Brock, Menschenrechte und Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85, S. 3–16.

26 Vgl. L. Kühnhardt, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig? (Anm. 21).

V. Das Völkerrecht als Garant pluralistischer Entwicklungsförderung

Über der in der Politik sehr umstritten diskutierten Frage, ob es eine Pflicht zu oder einen Anspruch auf Entwicklungsförderung gibt, wurde weitgehend die Frage unberücksichtigt gelassen, welche Ziele damit zu verfolgen sind. Staatlicherseits jedenfalls setzt in der Regel Hilfe dort ein, wo eine möglichst selbstverständliche und weitgehende Zustimmung zu erwarten ist oder gleichzeitig damit politische Ziele des Geberlandes verfolgt werden können. Bei der immer wieder laut verkündeten Absicht, Entwicklungshilfe zur weltweiten Verwirklichung von Menschenrechten und zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens zu leisten, kommt ein entscheidender Aspekt zu kurz: Einerseits haben Menschenrechte zwar naturgemäß einen universellen Anspruch, andererseits soll aber durch die Verwirklichung von Menschenrechten gerade Raum gegeben werden für die Verwirklichung und Gestaltung ganz unterschiedlicher Vorstellungen vom Menschen. Der historische Hintergrund der Menschenrechte, jedenfalls soweit sie Rechte im eigentlichen Sinn darstellen, basiert darauf, daß durch die Verwirklichung der Menschenrechte Rahmen und Bedingungen geschaffen werden sollen, durch die nach ganz verschiedenen Überzeugungen und Wertgehalten Leben gestaltet werden kann. Keineswegs zielten die Menschenrechte in ihrem Ursprung darauf ab, möglichst einheitliche Auffassungen und Beurteilungen zu politischen Fragen zu erzielen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die internationalen Pakte über politische und wirtschaftliche Rechte von 1966 sind insoweit ungeeignet als eine Art Bekenntnis zu einer umfassenden Kulturweltanschauung zivilisierter Völker²⁷.

Die Voraussetzung für die Realisierung der Menschenrechte ist vielmehr eine wesentlich über sie hinausgehende kulturelle, religiöse, politische und auch rechtliche Identifikation der einzelnen Menschen und Bevölkerungsgruppen. Damit soll die Bedeutung der Menschenrechte und eines Konsenses hierüber nicht geschmälert werden, aber man muß nüchtern betrachten, welche Aufgabe ihnen tatsächlich zukommt, sollen letztlich totalitäre Tendenzen vermieden werden. Konkret zeigt sich

²⁷ Hierzu im geschichtlichen Zusammenhang vgl. Otto Kimminich, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/91, S. 25–33.

an der Frage der Entwicklungsförderung, daß dezidierte Beurteilungen, etwa über Bildungsziele, gesellschaftliche Strukturen oder die Werte einer Gesellschaft, erforderlich sind, die weit über das hinausgehen müssen, was von Menschenrechtserklärungen einheitlich erfaßt werden kann. Im völkerrechtlichen Zusammenhang, insbesondere in der Politik der Vereinten Nationen, stehen wir erst am Anfang einer Entwicklungsförderungspolitik, die sich zur Notwendigkeit einer solchen dezidierten, konkreten und pluralistischen Parteinahme bekennt und damit gleichzeitig eine umfassende Zuständigkeit staatlicher und zwischenstaatlicher Organisationen in Frage stellt.

Im konkreten Kontext muß die zu realisierende Entwicklungshilfe daher sehr unterschiedlich ausfallen und umstritten bleiben. Dies gilt es zu bejahen, freilich unter Wahrung bestimmter Grundrechte und Werte, wie der gegenseitigen Toleranz. Die Berücksichtigung von in sich stimmigen und plausiblen Sinnzusammenhängen entsprechend einer ganz konkreten geschichtlichen Situation und Kultur, kann so teilweise in Konkurrenz treten zum Anliegen einer universellen und einheitlichen Entwicklungsförderung. Ganz offensichtlich kann daher der liberale Staat und noch viel stärker die Völkergemeinschaft nach den noch wesentlich liberaleren Grundsätzen des Völkerrechts in alleiniger Verantwortung im Bereich der Entwicklungsförderung vieles nicht leisten, was für eine umfassende Hilfe notwendig wäre. Man kommt nicht umhin, Entwicklungsförderung stärker in den Zusammenhang konkreter Weltanschauungen und kultureller Wertungen zu stellen. Damit kommt aber den unterschiedlichen Weltanschauungsgemeinschaften – auch wenn diese in der politischen Diskussion, insbesondere aber in der Völkergemeinschaft derzeit kein besonderes Gewicht haben – von der Sache her entscheidende Verantwortung zu.

VI. Entwicklungsförderung aus christlicher Sicht

Bei den Anfängen der staatlichen Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland wurde dies erkannt. Schon Bundeskanzler Adenauer hat einerseits die politische Notwendigkeit der Entwicklungsförderung erkannt, andererseits aber nicht ausschließlich den Staat damit befaßt wissen wollen. Seit Beginn der sechziger Jahre werden dementsprechend in erheblichem Umfang staat-

liche Mittel zum Zwecke der Entwicklungshilfe privaten Einrichtungen in der Bundesrepublik zur Verfügung gestellt²⁸. Neben verschiedenen anderen nichtstaatlichen, privaten Einrichtungen erhielten 1993 die politischen Stiftungen 369 Mio. DM, kirchliche Entwicklungshilfeeinrichtungen 269 Mio. DM von der Bundesregierung zugunsten eigenverantwortlicher Entwicklungshilfearbeit.

Die christlichen Kirchen in Deutschland bringen seit Jahrzehnten jedes Jahr noch einmal mehr als das Doppelte an kirchlichen Geldern und Spenden auf. Sie erfüllen damit einen eigenen, spezifisch christlichen Auftrag, übernehmen damit aber zugleich eine politische Aufgabe im Rahmen einer internationalen Solidarität zwischen den Völkern. Dieses Engagement steht nicht losgelöst von staatlichem Einsatz in diesem Bereich und auch nicht als Ersatz für zu geringe finanzielle Aufwendungen des Staates, aber die Staaten in der Welt sind unabdingbar auch auf derartiges nichtstaatliches Engagement angewiesen. Innerhalb der Kirchen fehlt es jedoch weitgehend an Darstellungen über die Zusammenhänge zwischen christlicher Entwicklungshilfe und Theologie, insbesondere unter Einbeziehung der christlichen Anthropologie und der Auseinandersetzung mit nichtchristlichen Religionen. Religiös verankerte Entwicklungshilfearbeit steht heute fast überall in Konkurrenz zu verschiedenen anderen Einrichtungen und ist schon deshalb auf Argumentation und Überzeugung angewiesen. Damit verbunden ist die Möglichkeit und Verpflichtung, konkrete politische und wirtschaftliche Umstände aus christlicher Verantwortung zu beleuchten und auch die Vorstellungen von Menschenrechten aus dieser Sicht mit spezifischem Gehalt (was nicht im Widerspruch steht zu einer Universalisierungstendenz) zu erfüllen²⁹.

Aus kirchlicher Sicht geht es dabei heute darum, weder eine neutrale Arbeit noch eine Ausgrenzung aus religiösen Gründen zu betreiben, sondern spezifisch christliches Profil mit Weltoffenheit und Dialogbereitschaft zu verbinden. Auch wenn die Berührungspunkte zur christlichen Missionierung keineswegs unproblematisch sind und in ihrer Ausrichtung christliche Entwicklungshilfemaßnahmen

äußerst vielfältig und auch innerkirchlich umstritten sind, so findet man hier fraglos den Ansatz für eine ganzheitliche Sicht des Menschen, umfassender, als dies bei rein politischen Bemühungen möglich ist³⁰. Aus der christlichen Theologie ergibt sich, als ein Angebot von vielen, aus einem auf innere Stimmigkeit angelegten Sinnhorizont ein Begründungsangebot für konkrete Entwicklungsförderungsmaßnahmen. Im Gegensatz hierzu weisen im allgemeinen auch vehement vorgetragene Forderungen nach Entwicklungsförderungsmaßnahmen genauer betrachtet häufig erhebliche Argumentationsdefizite bei der Legitimierung und Beschreibung der eigenen Arbeit auf.

Durch das klare Bekenntnis der katholischen und der evangelischen Kirche zur Verwirklichung von Menschenrechten überall auf der Welt nehmen sie über das eigene kirchliche Engagement hinaus teil an der politischen und völkerrechtlichen Diskussion über Ziele und Inhalte internationaler Entwicklungsförderung. Nach christlicher Vorstellung wird durch die transzendental-religiöse Bezogenheit des Menschen, wie sie insbesondere in der neuzeitlichen Theologie betont wird, die freiheitliche Lebensgestaltung nicht nur begründet, sondern durch den Glaubensvollzug erst in einem umfassenden Sinn ermöglicht. Wenn auch nicht historisch, so ist hiernach doch in der Sache der Gottesbezug des Menschen Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem klassischen Verständnis³¹. Dazu gehört die Überzeu-

30 Vgl. unter anderem: Franz Kumphaus, Theologische Erwägungen zur armutsorientierten kirchlichen Entwicklungsarbeit, in: Hans-Rimbert Hemmer/Herbert Kötter, Armutsorientierte kirchliche Entwicklungsarbeit, Reihe: Misereor Dialog Nr. 8, Aachen 1990, S. 14–23; Theodor Schober, Geschaffen zu guten Werken. Diakonie als Christi Zeugnis, in: Theodor Schober/Hans Thimme (Hrsg.), Gemeinde in diakonischer und missionarischer Verantwortung, Stuttgart 1979, S. 272 ff.; Richard Dickinson, Richtschnur und Waage. Die Kirchen und die sozialökonomische Entwicklung, Genf 1968, S. 35 ff.; Johannes Schütte, Entwicklungshilfe – Hindernis der Mission?, in: Franz Nuscheler/Hans Zwiefelhofer (Hrsg.), Mission und Entwicklung, Reihe: Kirche und Dritte Welt, Mannheim–Ludwigshafen 1971, S. 50 ff.; Hans Zwiefelhofer, Evangelisierung durch Mission oder Entwicklungsförderung?, in: F. Nuscheler/H. Zwiefelhofer (Hrsg.), ebd., S. 85 ff.; Walter Kasper, Warum noch Mission?, in: F. Nuscheler/H. Zwiefelhofer (Hrsg.), ebd., S. 21 ff.; Giancarlo Collet, Das Missionsverständnis der Kirche in der gegenwärtigen Diskussion, Mainz 1984, S. 137 ff.; Ludwig Watzal, Die missionarische Offensive eingestellt? Anmerkungen zu 30 Jahre Misereor, in: Die Neue Ordnung, 42 (1988) 6, S. 456–467.

31 Auch wenn unter historischen Gesichtspunkten die Menschenrechte sich nur gegen den Widerstand der christlichen Kirchen etablieren konnten, ist die Entwicklung der Menschenrechte letztlich geistesgeschichtlich ohne das Christentum undenkbar; vgl. Martin Heckel, Die Menschenrechte im Spiegel der reformatorischen Theologie, in:

28 Zu Orientierungskonzepten und der Zusammenarbeit von staatlicher und kirchlicher Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik Deutschland: Ludwig Watzal, Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Interessen und Ethik, in: Politische Studien, 36 (1985) 283, S. 505–519.

29 Zum Problem der Relativität und Universalität der Menschenrechte vgl. Heiner Bielefeldt, Menschenrechte als „Erbe der Menschheit“, in: ders. u. a. (Hrsg.), Würde und Recht des Menschen, Würzburg 1992, S. 143–160; L. Kühnhardt, Die Universalität (Anm. 21), S. 229–243.

gung, daß der Mensch wesensmäßig eben nicht allein durch materielle Zwänge definiert ist und jeder menschlichen Person eine ganz besondere eigene Würde zukommt³².

Die Würde des Menschen als Zentrum der Menschenrechte zu begreifen ist aber nicht mehr selbstverständlich und auch hinsichtlich deren näherer Beschreibung umstritten. Innerhalb der Theologie gibt es in der Auseinandersetzung mit den Menschenrechten zunehmend Bemühungen, einen Weg zwischen Relativismus und Universalismus zu finden, der eine Kultur- und Zeitbedingtheit aller Werte bejaht, ohne sie jedoch der Beliebigkeit preiszugeben. Der prinzipiellen Erkenntnisfähigkeit jedes Menschen und einer darauf gründenden Konsensfähigkeit über den kirchlichen Raum im engen Sinne hinaus wird dabei entscheidende Bedeutung beigemessen³³.

Anhand von konkreten Themen bedarf dies der Entfaltung entsprechend den jeweiligen kulturellen und situationsbedingten Umständen. Mag man sich diesem theologischen Ansatz anschließen oder nicht, jedenfalls erhält dadurch das Bemühen um eine menschenwürdige Gestaltung der Welt einen Bezugspunkt, wodurch eine klare Auseinandersetzung mit verschiedenen anderen Auffassungen erst möglich wird. In nächster Zeit besteht keine Gefahr, daß im Völkerrecht eine Weltanschauung – schon gar nicht eine christlich begründete – beherrschend wird. Es würde vielmehr einen Fort-

schrift bedeuten und den Realitäten besser entsprechen, künftig verstärkt von Entwicklungsverständnissen und Menschenrechtsverständnissen aus einer bestimmten Sicht zu sprechen. Dies steht nicht im Widerspruch zu einem ehrlichen Bemühen um einen Konsens in der Sache.

Darüber hinaus hält die christliche Religion in einer ganz spezifischen Weise ein Angebot zur Begründung, Motivierung und Realisierung von Entwicklungshilfe bereit. Denn durch das zentrale Gebot der Nächstenliebe erscheint der Mensch als zur gegenseitigen Hilfe veranlagt und verpflichtet. Auch der Hilfsbedürftige erscheint hier als dem Gebenden in seiner Würde gleich, so daß er nur als Partner erscheinen kann. Die Verantwortung der Christen ist sowohl universell als auch individuell geprägt, so daß der Freiwilligkeit ebenso wie der Radikalität und der Gesellschaftlichkeit der Hilfe in gleicher Weise große Bedeutung zukommen. Dieser spezifisch christliche Legitimierungszusammenhang für Entwicklungshilfe ist hier nur ein Beispiel für verschiedene mögliche.

Entscheidend ist, daß es unverzichtbar geworden ist, in die unklaren und gegensätzlichen Auseinandersetzungen über Fragen der Entwicklungsförderung verstärkt Bezugspunkte einzuführen, die nicht frei von klaren Wertungen sein können, und so neben der Notwendigkeit der einheitlichen Beurteilung bestimmter Fragen auch die Notwendigkeit eines echten Pluralismus in diesem Bereich bewußter zu machen. Bei der Realisierung solcher unterschiedlicher Anschauungen zeigt sich, ob wir in der Lage sind, auf absolutistische Tendenzen zu verzichten. Im Zusammenhang mit dem gravierenden Problem der Verelendung in der Welt ist insgesamt eine grundlegende Verbesserung von Strukturen im Völkerrecht, die auf eine Förderung wertbezogener, pluralistischer und nicht ausschließlich auf staatlichen Zwang beruhender Maßnahmen gerichtet sind, unverzichtbar. Die mit dieser Forderung verbundene Relativierung der Bedeutung staatlicher Macht in der Völkergemeinschaft zielt im Ergebnis nicht auf eine Verminderung des staatlichen Engagements für Entwicklungsförderung ab, sondern allein darauf, den Blick zu schärfen auch für die Verantwortung und besonderen Möglichkeiten nichtstaatlicher Einrichtungen.

Abhandlungen der Heidelberger Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-Historische Klasse, Heidelberg 1987, S. 27–40; Wolfgang Huber, Art. Menschenrechte, in: Roman Herzog u. a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1983, Sp. 2117; Walter Kasper, Theologische Bestimmung der Menschenrechte, in: Johannes Schwartländer (Hrsg.), Modernes Freiheitsethos und christlicher Glaube, München–Mainz 1981, S. 295 und 297; vgl. Heinz Eduard Tödt, Menschenrechte – Grundrechte, in: Franz Böckle u. a. (Hrsg.), Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Bd. 27, Freiburg 1986, S. 46f.

32 Vgl. Wolfhart Pannenberg, Christliche Wurzeln des Gedankens der Menschenwürde, in: Walter Kerber (Hrsg.), Menschenrechte und kulturelle Identität, München 1991, S. 61–76.

33 Vgl. Wolfgang Huber, Art. Menschenrechte/Menschenwürde, in: Horst Balz u. a. (Hrsg.), Theologische Realenzyklopädie, Bd. XXII, Berlin–New York 1992, S. 577–602; ders., Menschenwürde und Menschenrechte als Grundelemente einer zukünftigen internationalen Ordnung, in: Leviathan, 22 (1994); ders., Die tägliche Gewalt. Gegen den Ausverkauf der Menschenwürde, Freiburg–Basel–Wien 1993, S. 15f., 150–184.

Dieter Blumenwitz: Die humanitäre Intervention

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/94, S. 3–10

Der Schutz grundlegender Menschenrechte gehört zu den größten Herausforderungen an die Staatengemeinschaft im ausgehenden 20. Jahrhundert. Während das klassische Völkerrecht humanitäre Interventionen im Rahmen einer Güterabwägung zwischen dem Schutz Unschuldiger und der Gefahr des Mißbrauchs dieses gewohnheitsrechtlichen Rechtsinstituts durch den intervenierenden Staat grundsätzlich für zulässig erachtete, ist die Rechtslage auf dem Hintergrund der Charta der Vereinten Nationen ungleich schwieriger zu beurteilen. Vor allem ist fraglich, ob das in Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta statuierte universelle Gewaltanwendungsverbot einer humanitären Intervention unter Verwendung militärischer Mittel entgegensteht. Die Staatenpraxis kennt verschiedene Szenarien der humanitären Intervention. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen tendiert dahin, derartige Schutzmaßnahmen zwar nicht generell zu rechtfertigen, sie in Anbetracht der besonderen Notlage der Betroffenen im Einzelfall aber zu tolerieren.

Der einzelstaatlichen humanitären Intervention ist allerdings der Ausbau der Funktionsfähigkeit kollektiver Mechanismen zur Sicherung der Menschen- und Volksgruppenrechte vorzuziehen. Erst dadurch erlangt der Schutz der Menschenrechte als Aufgabe von internationaler Bedeutung sein eigentliches Gewicht. Die in Art. 39 UN-Charta dem Sicherheitsrat nach dem Ende des Kalten Krieges neu eröffneten Handlungsspielräume könnten im Interesse einer weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte genutzt werden. Erste Ansätze einer solchen Entwicklung zeigen sich in der Somalia-Resolution 794, die bei innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen die Reaktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen nicht auf das VI. Kapitel der UN-Charta (friedliche Streiterledigung) beschränkt, sondern erstmals auch den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten zu militärischen Maßnahmen nach dem VII. Kapitel ermächtigt.

Ludger Kühnhardt: Menschenrechte, Minderheitenschutz und der Nationalstaat im KSZE-Prozeß

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/94, S. 11–21

Die KSZE hat eine wesentliche Rolle bei der Zähmung des Ost-West-Konfliktes gespielt. Der klugen Konzeption ihres Ansatzes war es zu danken, daß die Menschenrechtsproblematik als integraler Bestandteil der internationalen Tagesordnung etabliert werden konnte. In der postkommunistischen Umbruchphase haben Minderheitenprobleme die früheren Menschenrechtsdebatten abgelöst beziehungsweise ihnen eine neue Richtung gegeben. Die internationalen politischen Ansätze zur Befriedung von Minderheitenkonflikten, auch im Rahmen der KSZE, sind bislang eher unzulänglich geblieben. Der Beitrag weist darauf hin, daß eine Klärung von Begriffen und von Prioritäten im Verhältnis von Menschenrechten, Minderheitenrechten und Selbstbestimmungspostulaten notwendig ist, um den neuen Konflikten allein schon analytisch zu begegnen. Dabei eröffnen sich aus politiktheoretischer Sicht Dilemmata, die der Beitrag analysiert.

Johannes Falterbaum: Entwicklungsförderung im Völkerrecht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/94, S. 22–29

Der Entwicklungsförderung (hier Synonym für Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit) kommt innerhalb der internationalen Politik und im Völkerrecht eine besondere Bedeutung zu. Im Umgang mit diesem Thema wird sich zeigen, in welcher Weise soziale Aspekte in die sich zunehmend verdichtende internationale Rechtsordnung einbezogen werden. Gleichzeitig treten bei der Beurteilung und Durchführung von Entwicklungsförderungsmaßnahmen unterschiedliche Vorstellungen vom Menschen sowie weltanschauliche und gesellschaftspolitische Fragen unvermeidbar deutlich zutage.

Nach einer überwiegend am Wirtschaftswachstum und einer Demokratisierung orientierten Phase ist in letzter Zeit bei den westlichen Staaten, christlichen Kirchen und privaten Einrichtungen das Bemühen um eine ganzheitliche Förderung der Menschen unter Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer, religiöser, kultureller und gesellschaftlicher Dimensionen in den Mittelpunkt getreten. Im Rahmen des liberalen Völkerrechts stellt sich damit die Frage, welche Strukturen und Institutionen für eine weltanschaulich und grenzüberschreitend orientierte Entwicklungsförderung geeignet erscheinen.