

ist. So könnten konkrete Maßnahmen des Sicherheitsrats im konkreten Fall einen Sachverhalt darstellen, der möglicherweise auch von Vertragsrecht außerhalb der Charta erfaßt wird.

1. Vorrangige Anwendbarkeit der Montreal-Konvention?

Libyen hat noch vor der Verabschiedung der Resolution 731 versucht, durch Schreiben an die Außenminister Großbritanniens und der Vereinigten Staaten sowie an den Präsidenten des Sicherheitsrats die gesamte Angelegenheit zu einem nach der Montreal-Konvention zu beurteilenden Rechtsfall zu erklären.¹² Auf der Sitzung des Sicherheitsrats, auf der sodann die Resolution 731 beschlossen wurde, hatte sich der Vertreter Irans ebenfalls nachdrücklich dafür ausgesprochen, daß der gesamte Sachverhalt völkerrechtlich nach der Montreal-Konvention zu beurteilen ist. Die (im Entwurf auf dieser Sitzung diskutierte) Resolution 731 gehe – so der iranische Vertreter – über die ausdrücklichen Maßgaben der Montreal-Konvention hinaus.¹³ Das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. September 1971 – die Montreal-Konvention¹⁴ – umfaßt zwar als Vertragsparteien sowohl Libyen als auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten, jedoch erscheint es als äußerst fraglich, das in die Resolution 731 übernommene Ansuchen Londons und Washingtons um Übergabe der Beschuldigten als ein Auslieferungsverlangen gemäß Art. 7 der Montreal-Konvention zu bewerten. Diese Vertragsnorm begründet keine absolute Auslieferungspflicht,¹⁵ sondern überläßt es dem Vertragsstaat zu entscheiden, ob er einen Beschuldigten seinen zuständigen Behörden zum Zwecke der Strafverfolgung überstellt oder aber ihn an einen anderen Vertragsstaat ausliefert. Art. 8 der Konvention regelt sodann Einzelheiten der Alternative Auslieferung: Grundlage für eine Auslieferung ist entweder – soweit vorhanden – ein übliches Auslieferungsabkommen oder bei dessen Fehlen die Montreal-Konvention selbst.

Sowohl der Regelungszusammenhang der Art. 7 und 8 der Montreal-Konvention als auch der in diesen Vorschriften ständig verwendete Begriff der »Auslieferung« (extradition) erweisen, daß das in die Resolution 731 aufgenommene Ansuchen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten gerade *nicht* auf eine Auslieferung unter Anwendung der Montreal-Konvention und etwaiger, von ihr in Art. 8 in Bezug genommener Auslieferungsabkommen gerichtet war. Das gemeinsame britische und amerikanische Ansuchen verband vielmehr in *einer* Forderung die Übergabe der Beschuldigten und die Übernahme der Verantwortung durch die libysche Regierung.¹⁶ Damit ist die Rechtsgrundlage, auf welche sich London und Washington beziehen, eindeutig bestimmt: Beide Staaten machen eine Haftung Libyens nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit geltend und verlangen die Übergabe der beschuldigten libyschen Staatsangehörigen als Wiedergutmachung. Daß ein Anspruch aus Staatshaftung geltend gemacht wird, folgt auch aus der Schlußforderung des Ansuchens, mit der verlangt wird, eine »angemessene Entschädigung« zu zahlen. Die Montreal-Konvention aber regelt nicht den Fall, daß einem Vertragsstaat selbst ein terroristischer Akt zugerechnet wird und er insoweit kraft völkerrechtlicher Verantwortlichkeit zur Rechenschaft gezogen werden kann. Vom Ansatz des in der Resolution 731 enthaltenen Ansuchens her liegt somit ein Fall der Staatshaftung, nicht aber ein Regelungsgegenstand der Montreal-Konvention vor.

Wenn also die Montreal-Konvention schon vom Ansatz her nicht geeignet ist, die Charta als Rechtsgrundlage für den konkreten Sachverhalt zu substituieren, so gilt dies erst recht, wenn der Einschluß des britischen und amerikanischen Ansuchens in die Resolution 731 des Sicherheitsrats richtig gewürdigt wird. Großbritannien und die Vereinigten Staaten gehen mit ihrem Ansuchen offenkundig von dem eindeutigen völkerrechtlichen Befund aus, daß einem Staat in jedem Falle das Verhalten seiner Staatsbediensteten als Organverhalten zuzurech-

Die Blamage

Peinlich, dilettantisch, kleinkrämerisch, skandalös, unverantwortlich, unseriös, mieser Stil – so kennzeichneten Politiker aller Parteien die Blamage, die die Bundesregierung sich selbst beibrachte; eine »bittere, ehrliche Entscheidung«, hieß es dagegen durchsichtig populistisch im Auswärtigen Amt. Bundeskanzler und Außenminister haben verfügt, ohne das Parlament, den Senat von Berlin oder den Finanzminister zu fragen, obwohl es angeblich keinen anderen Grund als Geld dafür gibt, daß 1993 die zweite große Menschenrechtskonferenz der Weltorganisation – die erste war 1968 in Teheran – nicht in Berlin stattfinden wird.

Im Mai letzten Jahres lud Hans-Dietrich Genscher die Vereinten Nationen nach Berlin ein; dann warben deutsche Diplomaten und Parlamentarier in aller Welt dafür; im September schmückte sich der Außenminister bei seiner jährlichen UN-Rede als künftiger Gastgeber; im Dezember 1991 nahm die UN-Generalversammlung die deutsche Einladung an. Genschers Akzept: »Die Weltkonferenz über Menschenrechte wird voraussichtlich die bislang größte internationale Konferenz auf deutschem Boden werden. Mit dem Auftrag, diese wichtige Konferenz auszurichten, würdigen die Vereinten Nationen die aktive Rolle, die Deutschland international und im Rahmen der Vereinten Nationen für die weltweite Anerkennung der Menschenrechte spielt.«

Am 12. Februar 1992 wollte Deutschland seine internationale Rolle selbst nicht mehr so wunderbar gewürdigt sehen. Plötzlich sah es ganz anders aus: »Nimm den Mund nicht so voll, wenn du hinterher den Schwanz einziehen mußt!«, spottete der Berliner CDU-Abgeordnete Lummer. Erst nach ihrer Großtat für Berlin hatte die Bundesregierung sich erkundigt, was »die von den Vereinten Nationen als unbedingt bezeichneten Voraussetzungen« sein würden – angeblich die Übernahme von 100 Millionen Mark an Kosten einer Konferenz mit 15 000 Teilnehmern, und das nach dem Hauptstadtbeschuß zum Umzug von Bonn nach Berlin und wegen angeblicher Probleme, »die sich in Berlin durch das Zusammenwachsen der Stadt und ihre Vorbereitung auf die Hauptstadtfunktion ergeben«. Eineinhalb Jahre Umzugsverspätung wegen einer UN-Weltkonferenz in Berlin, oder, wie sich mittlerweile zeigt, aus ganz anderen Gründen? Sparsame Hausväter, die voriges Jahr 660mal so viel für Verteidigung ausgegeben haben und denen ihre »Meinungsführerschaft« für die Menschenrechte nicht einmal die Hälfte des diesjährigen Bonner Mitgliedsbeitrags (210 Millionen DM) bei den Vereinten Nationen zusätzlich wert ist. Kein Zusammenhang mit Bonner Bemühungen, den Bevölkerungsfonds UNFPA, das Entwicklungsprogramm UNDP, den Frauenfonds UNIFEM und gar das Kinderhilfswerk UNICEF nach Bonn zu ziehen, ihnen kostenlos demnächst (?) in Bonn leere 70 000 Quadratmeter Büros anzubieten?

Ein bißchen spät beklagte der FDP-Abgeordnete Hirsch den »Wahnsinn«, die »Gigantomanie« solcher Konferenzen – die für Juni anstehende Umweltagung UNCED in Rio de Janeiro ist ein Beispiel. Diese Argumente waren längst bekannt, bevor der Außenminister sich brüstete, die »bislang größte« internationale Konferenz auf deutschen Boden geholt zu haben, eine »Würdigung« durch die Vereinten Nationen, die per »Annahme verweigert« nach New York zurückgeschickt worden ist.

Die Bewerbung um eine solche Konferenz ohne vorherige Prüfung technischer Anforderungen und damit verbundener Kosten war schlicht ein kapitaler Fehler, die Beschädigung der Glaubwürdigkeit eines Außenministers, der seit 18 Jahren ein hochprofessionell arbeitendes Amt leitet. Der Bundeskanzler teilt mit ihm die Verantwortung für diese Blamage.

Ob – wie Oppositionspolitiker meinten – die Glaubwürdigkeit der Bonner Menschenrechtspolitik insgesamt geschwächt worden ist, wird man sehen; ein Fall von Mißmanagement reicht zu so weitgehenden Schlüssen nicht aus. Allerdings sind politische Konstellationen vorstellbar, die die Bundesregierung teurer zu stehen kommen, wenn künftig unter Beweis zu stellen ist, daß der Kampf um die Menschenrechte nicht im rhetorischen Höhenflug zu gewinnen ist, ausgegebene Schecks sozusagen gedeckt sein müssen.

Ansgar Skriver □