Die Vereinten Nationen und eine Normierung des Zusammenlebens in Europa

DR. GERHARD WETTIG

I

Im Zeichen der Entspannung wollen sich die Regierungen in Europa nicht länger damit zufriedengeben, daß ein ›Frieden durch Abschreckung‹ die Gefahr von Kriegen weitgehend von ihrem Kontinent verbannt hat. Eine multilaterale Übereinkunft über verbindliche Regeln des Miteinanderauskommens soll über die bloße Kriegsverhinderung hinaus einen positiven Konsens herstellen, aus dem heraus allmählich über die bestehenden Differenzen hinweg eine Rechts- und Friedensordnung erwachsen könnte. Daher wird auf der bevorstehenden Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unter anderem ein Katalog von Normen der wechselseitigen Beziehungen zwischen den Teilnehmerländern zur Diskussion stehen. Am Ende der dritten Vorgesprächsrunde von Helsinki sprachen westliche Diplomaten hoffnungsvoll davon, daß ›Zehn Gebote des Zusammenlebens in Europa‹ formuliert werden würden[1]. Gedacht ist an eine Charta von Prinzipien, die für das Verhältnis der Beteiligten zueinander bestimmend sein sollen. Derartige Prinzipien sind jedoch in der Satzung der Vereinten Nationen bereits weltweit festgelegt und verbindlich akzeptiert worden. Da alle an der KSZE teilnehmenden Länder entweder den Vereinten Nationen angehören oder doch wenigstens deren Grundsätze bekräftigt haben, stellt sich die Frage, welchem Zweck eine neuerliche Formulierung dienen soll oder dienen kann. Geht es etwa darum, eine Sondergruppierung mit einem im Innenverhältnis gültigen besonderen Völkerrecht zu begründen? Von Vertretern westlicher Staaten ist dies wiederholt als eine Gefahr bezeichnet worden, der man entgegenwirken müsse. Die Führer der Warschauer-Pakt-Staaten scheinen ähnlicher Ansicht zu sein, denn sie haben die »Unterstützung der UNO« ausdrücklich zu einem Teil ihres Europa-Programms erklärt[2].

Wie sich die völkerrechtlichen Regelungen in Europa zu dem völkerrechtlichen Rahmen der UNO-Satzung verhalten werden, wird weniger von den erklärten Absichten der Urheber als von den faktischen Ergebnissen der auf der KSZE zu führenden Diskussionen abhängen. Daher erscheint es notwendig, die Zwecke zu untersuchen, denen eine Formulierung europäischer Normen neben den bestehenden Normen der Vereinten Nationen denkbarerweise dienen könnte:

1. Die Artikel der UNO-Satzung gelten vielleicht als politisch wenig wirksam und verbindlich. Das könnte den Gedanken nahelegen, daß völkerrechtliche Regelungen im kleineren europäischen Bereich für die Beteiligten einen stärker verpflichtenden Charakter gewinnen würden.
2. Ein europäischer Prinzipienkatalog könnte von seinen Urhebern den Sinn erhalten, die als abstrakt angesehenen universalen Normen der Vereinten Nationen konkret auf die regionalen Verhältnisse in Europa zu beziehen. Daran könnte sich die Forderung nach abweichenden inhaltlichen Bestimmungen anschließen: Aus dem Gesamtbukett der in der UNO-Satzung enthaltenen Grundsätze wäre nur das regional Wichtige herauszugreifen und dann den besonderen Bedürfnissen des Kontinents entsprechend abzuwandeln.
3. Da ein Friedensvertrag mit Deutschland bisher nicht zustande gekommen ist und aus verschiedenen Gründen auch in absehbarer Zukunft nicht abgeschlossen werden dürfte, könnte man in der Europa-Regelung eine Art allgemeinen Kriegsfolge-Arrangements sehen, das mit der Fixierung eines legitimen Status quo zugleich eine Deklaration über die wechselseitig zu beachtenden Regeln des internationalen Umgangs verbindet. Das würde bedeuten, daß die Prinzipien des Zusammenlebens gegenüber den Prinzipien einer Zustandsregelung zweitrangig wären.

Alle diese drei denkbaren Funktionen rufen schwere Bedenken hervor:

1. Eine Bekräftigung universaler völkerrechtlicher Grundsätze in einem kleineren Rahmen verspricht keinen größeren Bindungseffekt, denn unter den Teilnehmern des KSZE gehen die machtpolitischen Interessen und die ordnungspolitischen Vorstellungen kaum weniger weit auseinander als unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen. Wenn jedoch die UNO-Satzung nur noch mittels regionaler Kodifikationen auf faktische Geltung hoffen dürfte, würde ihr damit der Charakter eines effektiven Völkerrechts abgesprochen.
2. Das Konzept, daß die universalen Prinzipien der Vereinten Nationen einer regionalen Konkretisierung und Anwendung bedürften, läuft auf die Konsequenz eines besonderen Völkerrechts für die Region Europa hinaus. Der europäische Kontinent würde zu einer separaten Völkerrechtsprovinz, in der das allgemeine Völkerrecht keine unmittelbare Geltung mehr besäße, sondern nur nach Maßgabe von vorgeschalteten regionalen Rechtssetzungen anerkannt würde. Damit wäre eine Unterordnung des UNO-Rechts unter die Grundsätze des europäischen Regionalrechts gegeben.
3. Erhielten die Prinzipien des Zusammenlebens in Europa die Funktion einer Kriegsfolgeregelung, welche die Funktion eines fehlenden Friedensvertrages mit Deutschland ausfüllen würde, dann wäre der ihnen erklärtermaßen zugedachte Sinn dahin. Es ginge dann in Wahrheit nicht mehr wesentlich darum, Regeln für den Umgang der europäischen Länder miteinander zu schaffen, sondern vor allem darum, eine bestimmte Besitzverteilung festzulegen und zu legitimieren. Außerdem würde sich die Frage stellen, welchen Anteil diejenigen europäischen Staaten, die sich nicht mit Deutschland im Kriegszustand befunden haben, an einem derartigen Arrangement nehmen sollten[3].

Das Argument, daß die Bestimmungen der UNO-Satzung keineswegs so allgemein befolgt werden, wie ihre weltweite Annahme vermuten lassen sollte, ist nicht unberechtigt. Die Fälle, in denen sich Staaten über die innerhalb der Weltorganisation feierlich übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen hinweggesetzt haben, lassen sich kaum noch zählen. Es wäre darum zweifellos wünschenswert, wenn die völkerrechtlichen Prinzipien der Vereinten Nationen in einem anderen Rahmen, beispielsweise durch eine Übereinkunft zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE, wirksamer gemacht werden könnten. Weder eine einfache Wiederholung des bereits in der UNO Beschworenen noch eine regionale Modifikation der universalen Grundsätze erscheinen als der richtige Weg zu diesem Ziel. Die Überlegung muß von der Frage ausgehen, warum sich die Bestimmungen der UNO-Satzung als so wenig wirkungsvoll erweisen. Ein entscheidender Grund ist, daß die Staaten je nach ihren jeweiligen Interessen und Ansichten den Bestimmungen sehr unterschiedliche Interpretationen geben. Mit anderen Worten: Solange das Völkerrecht der Vereinten Nationen hinlänglich vage formuliert ist, um je nach momentanem Bedarf auslegbar zu sein, können die Staaten sich den übernommenen Verpflichtungen leicht durch zweckentsprechende Ausdeutungen entziehen und brauchen dabei nicht einmal das Odium offenen Völkerrechtsbruchs auf sich zu nehmen. Soll dies verhindert werden, müssen die Völkerrechtspartner sich ein einheitliches Verständnis hinsichtlich des konkreten Inhalts der bestehenden Normierungen erarbeiten.

Unter diesem Gesichtspunkt versprechen auch die Beratungen auf der KSZE über die Normen des Zusammenlebens in

Europa fruchtbar zu werden. Es kann dabei nicht um neue Völkerrechtsgrundsätze oder um veränderte Völkerrechtsbeziehungen gehen. Auch die Herauslösung eines regionalen europäischen Völkerrechts aus dem allgemeinen Völkerrecht der Vereinten Nationen wäre vom Übel. Schließlich kann eine Kriegsfolgeregelung nicht Gegenstand eines Europa-Arrangements sein. Statt dessen kommt es darauf an, daß auf der Basis der bestehenden völkerrechtlichen Normen eine bindende Übreinkunft darüber erzielt wird, welche Verpflichtungen und welche Rechte sich im Hinblick auf konkrete Situationen ergeben. Damit die bisherigen Rechtsgrundsätze nicht unversehens einen abgewandelten Sinn erhalten, sind zwei Voraussetzungen zu beachten:

1. Die Normen des allgemeinen Völkerrechts, das in der UNO-Satzung seinen Niederschlag gefunden hat, müssen vollständig – und nicht etwa auszugsweise – die Basis der Überlegungen bilden.
2. Alle Normen, die in dem allgemeinen Völkerrecht der UNO-Satzung nicht enthalten sind, können auch nicht in die Prinzipien des Zusammenlebens in Europa eingehen.

Nur auf diese Weise läßt sich gewährleisten, daß bei der Detailfestlegung der bestehenden völkerrechtlichen Normen die mit der UNO-Satzung gegebene Grundlage tatsächlich der Ausgangs- und Zielpunkt des Bemühens bleibt und daß die Einheitlichkeit des Völkerrechts nicht durch eine europäische Abspaltung zerstört wird.

II

Die Diskussion der KSZE über die ›Zehn Gebote des Zusammenlebens in Europa‹ wird sich vermutlich auf folgende Themenbereiche erstrecken:

1. Gleichheit und Achtung vor der Souveränität aller Staaten;
2. Verzicht auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt;
3. Unverletzlichkeit der Grenzen;
4. Achtung der territorialen Integrität der Staaten;
5. Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten;
6. Friedliche Regelung von Streitigkeiten;
7. Selbstbestimmungsrecht der Völker;
8. Wahrung der Menschenrechte;
9. Erfüllung aller internationalen Verpflichtungen nach Treu und Glauben;
10. Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit[4].

Alle Punkte sind in irgendeiner Form auch in der UNO-Satzung enthalten. Von einer Gleichberechtigung der Staaten ist in Artikel 1, 2 und 55 die Rede. Abstinenz hinsichtlich der Androhung oder Anwendung von Gewalt ist nach Artikel 2 geboten. Dabei wird ausdrücklich die »territoriale Integrität« jedes Staates als ein vor Gewalt zu schützendes Gut erwähnt. Nach Artikel 2 ist es auch unzulässig, »sich in Angelegenheiten einzumischen, die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines [anderen] Staates gehören«. Der gleiche Artikel gebietet die friedliche Austragung von Streitigkeiten; die Artikel 33 bis 38 treffen hierfür nähere Verfahrensregelungen. Von dem Selbstbestimmungsrecht der Völker spricht Artikel 55. Ebenso sollen sich die Mitglieder der Vereinten Nationen einsetzen für die »höchste Wahrung und Befolgung der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheiten in der ganzen Welt für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion«.

Der europäische Themenkatalog scheint allerdings auch Nuancen- und Akzentunterschiede gegenüber den Bestimmungen der UNO-Satzung anzudeuten. Die Erfüllung der Verpflichtungen nach Treu und Glauben, die sich bei den Vereinten Nationen nur auf die Satzung erstreckt, ist in dem europäischen Themenkatalog auf alle internationalen Verbindlichkeiten ausgedehnt. Während es die Weltorganisation in ihrem Artikel 1 zu ihrem Ziel erklärt hat, »internationale Zusammenarbeit zu ermöglichen, indem die internationalen Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder menschlicher Art gelöst werden«, ist in dem noch nicht vereinbarten Vorschlag für die KSZE von einer »Pflicht [der Teilnehmerstaaten] zur Zusammenarbeit« die Rede.

Außerdem legen die Befürworter des Themenentwurfs augenscheinlich größeres Gewicht darauf, die Souveränitätsrechte und den Anspruch der Staaten auf die Unverletztheit ihrer Grenzen herauszustellen. In der UNO-Satzung wird das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt ausdrücklich auf die »territorale Integrität«, die »politische Unabhängigkeit« und alle sonstigen satzungsentsprechenden Belange der Staaten bezogen. Nach der Auslegung, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen diesem Verbot gegeben hat, ist jeder Versuch zur »teilweisen oder völligen Zerstörung der nationalen Einheit und der territorialen Integrität eines Staates oder Landes« oder zur Beeinträchtigung seiner »politischen Unabhängigkeit« unzulässig[5]. In dem anvisierten europäischen Themenkatalog dagegen wird betont – sogar in zweifacher Variation – auf die territoriale Unverletzlichkeit Bezug genommen, während sich der Schutz der politischen Unabhängigkeit der Staaten mittels des Gewaltverzichts nur in den vorgeordneten Prinzipien der Gleichheit und der Souveränität aller Staaten ausdrückt. Der Sinn des Gewaltverzichts, die Staaten unter anderem vor einer bewaffneten Bedrohung ihrer Unabhängigkeit rechtlich zu sichern, kommt zwar auch auf diese Weise zum Tragen, aber die Öffentlichkeit würde seiner zweifellos besser inne werden, wenn der Gewaltverzicht auch im Formulierungskontext nicht nur der Wahrung des Gebietsbestandes, sondern auch der Behauptung der Unabhängigkeit zugeordnet würde. Nachdem sich im Europa der Nachkriegszeit militärische Aktionen wiederholt gegen die politische Selbständigkeit von Staaten – beispielsweise Ungarns oder der Tschechoslowakei – gerichtet haben, nicht aber gegen ihren territorialen Umfang, erschiene eine derartige Verdeutlichung psychologisch besonders angebracht.

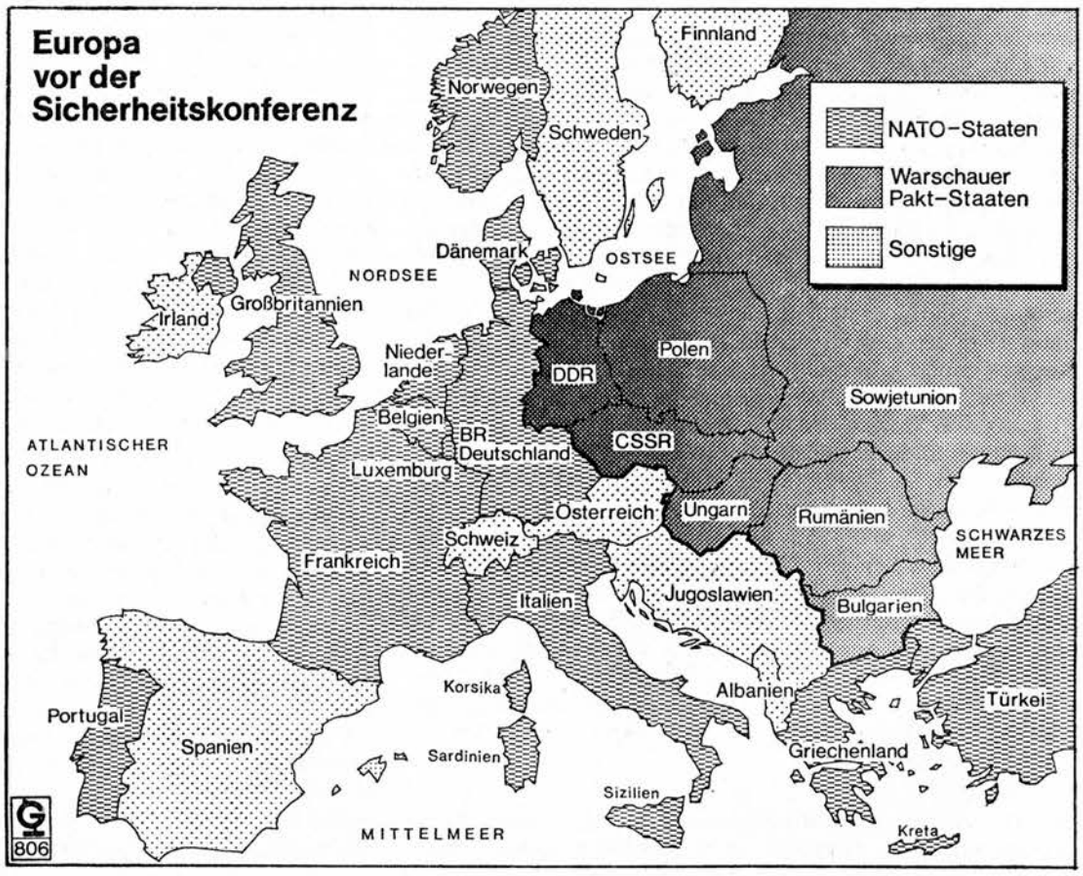
III

Über den Inhalt der ›Zehn Gebote‹ besteht vielfach noch keine Übereinstimmung. Der erste Punkt – das Prinzip der Gleichberechtigung und der Souveränität aller Staaten – findet deklaratorisch den Beifall aller Konferenzteilnehmer. Stellt man jedoch die Frage, was im einzelnen darunter zu verstehen sei und auf welche konkreten Fälle sich dies anwenden lasse, ergeben sich grundlegende Differenzen. Die Sowjetunion und einige der mit ihr verbündeten Staaten nehmen den Standpunkt ein, daß es »die gemeinsame internationale Pflicht aller sozialistischen Länder« sei, ihre »Errungenschaften«, das heißt die in ihnen etablierte Herrschaftsordnung und die von ihnen verfolgte grundsätzliche Linie, »zu festigen und zu verteidigen«[6]. Die sowjetische Führung beansprucht damit, daß die kleineren Warschauer-Pakt-Staaten entscheidende Fragen ihrer Innen- und Außenpolitik nur im kollektiven Rahmen der »sozialistischen Gemeinschaft«, also praktisch im Einvernehmen mit der UdSSR, regeln dürfen. Mit anderen Worten: Sie sollen ihre souveränen Rechte nicht individuell als Einzelstaaten, sondern nur kollektiv im Zusammenwirken mit der Sowjetunion ausüben. Da sich leicht voraussehen läßt, daß bei kollektiven Entscheidungen dieser Art die sowjetische Hegemonialmacht das entscheidende Gewicht geltend zu machen hat, läuft das Verlangen nach einer kollektiven Souveränitätsausübung der Warschauer-Pakt-Staaten praktisch auf eine Souveränitätseinschränkung für die Verbündeten der UdSSR hinaus. Diese sogenannte ›Breshnev-Doktrin‹, die offiziell ›proletarischer‹ oder auch ›sozialistischer Internationalismus‹ heißt, hat nicht nur die Ablehnung der westlichen und neutralen Länder Europas, sondern auch den offenen Widerstand des betroffenen Rumänien herausgefordert. Bei den Vorgesprächen in Helsinki wollte der rumänische Botschafter

die Beteiligung der 34 Staaten ausdrücklich auf »Bedingungen völliger Gleichheit, ungeachtet ihres gesellschaftlichen Systems, ihrer Größenordnung, des Entwicklungsstandes, der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu Militärbündnissen« gründen[7].

Kontrovers sind auch die Ansichten über den Geltungsbereich, der dem vorgesehenen Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen zukommen soll. Nach sowjetischer These gehört der Gewaltverzicht in den Zusammenhang der ›friedlichen Koexistenz‹. Dieses Prinzip soll nur auf die zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen Ländern mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung anwendbar sein[8]. Das bedeutet eine doppelte Einschränkung des Gewaltverzichts. Die bewaffnete Form der Auseinandersetzung soll zwar im Verhältnis der Staaten zueinander, nicht aber notwendigerweise im gesellschaftlichen Bereich ausgeschlossen sein. Bürgerkriege mit internationaler Unterstützung würden demnach weiter möglich bleiben. Das stünde in Widerspruch zu den rechtlichen Geboten der Vereinten Nationen[9]. Darüber hinaus würde das Gewaltverbot nach der Koexistenz-Doktrin nur unter Staaten mit unterschiedlicher gesellschaftlicher und ideologischer Orientierung gelten. Die UdSSR nimmt daher weiter für sich das Recht in Anspruch, so wie 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn und 1968 in der CSSR militärisch im Warschauer-Pakt-Bereich zu intervenieren[10]. Da in der Nachkriegszeit auf dem europäischen Schauplatz die bewaffneten Konflikte nie zwischen Staaten der beiden gegensätzlichen Lager, sondern immer innerhalb eines Lagers stattgefunden haben, erscheint es widersinnig, gerade diese Fälle aus der Verpflichtung zum Gewaltverzicht herauszunehmen. Dementsprechend sind die westlichen und die neutralen Staaten ebenso wie Rumänien nicht geneigt, den sowjetischen Vorbehalt zu akzeptieren[11]. Wenn eine Ausnahme beim Gewaltverzicht zugelassen würde, wäre das im übrigen mit einer regionalen Einschränkung des universalen Gewaltverbots in der UNO-Satzung gleichbedeutend. Damit wäre nicht nur das allgemeine Völkerrecht durchbrochen, sondern auch eine völkerrechtliche Abspaltung Europas von der übrigen Welt eingeleitet.

Der Grundsatz, daß die Grenzen unverletzlich sein sollen, ist unbestritten. Trotzdem bestehen Differenzen darüber, wie das Prinzip der Grenzunverletzlichkeit anderen Leitvorstellungen des Zusammenlebens in Europa zugeordnet werden soll. In Artikel 2 der UNO-Satzung ist die »territoriale Integrität« klarerweise eine Folgewirkung des Gebotes, daß keine Gewalt angedroht oder angewendet werden darf. Ebenso ist im sowjetisch-bundesdeutschen Vertrag vom 12. August 1970 die Unverletzlichkeit der Grenzen an das vorausgehende und übergeordnete Prinzip des Gewaltverzichts gebunden. Auf Artikel 2, der den Gewaltverzicht unter Hinweis auf die UNO-Satzung festlegt, folgt Artikel 3, indem sich die beiden vertragschließenden Staaten »in Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien« wechselseitig die Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen zusichern[12]. Demgegenüber zeigt sich, ausgehend von den entsprechenden Formulierungen der Prager Deklaration vom 26. Januar 1972[13], in den sowjetischen Stellungnahmen die Tendenz, die Grenzunverletzlichkeit aus ihrer Bindung an den Gewaltverzicht zu lösen und als ein diesem vorausgehendes Prinzip zu behandeln. Damit jedoch würde der Grundsatz der Grenzunverletzlichkeit eine neue Bedeutung erhalten. Nach den bisherigen völkerrechtlichen und vertraglichen Formulierungen ist das Gebot, das Gebiet und die Grenzen anderer Staaten zu respektieren, eine zwingende Konsequenz aus dem Gewaltverbot: Wer sich nicht mit bewaffneten Aktionen gegen andere Länder wendet, muß deren territorialen Bestand als eine nicht einseitig abzuändernde Tatsache hinnehmen. Würde jedoch die Grenzunverletzlichkeit als vom Gewaltverzicht losgelöster, ihm vielleicht sogar übergeordneter Völkerrechtssatz gelten, dann hätte sie den Sinn einer territorialen Regelung: Die Staatsgebiete und die sie umschließenden Grenzen werden so, wie sie gegenwärtig sind, für die Zukunft festgelegt. Es ginge dann nicht



Zum Beginn der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 3. Juli 1973 in Helsinki. Alle europäischen Staaten des Ostens und Westens mit der alleinigen Ausnahme von Albanien nehmen teil. Teilnehmer sind ferner die Vereinigten Staaten und Kanada. Die Hauptverhandlungsthemen der Konferenz sind: Sicherheit; wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit; menschliche Kontakte. Zum erstenmal seit dem Krieg soll ein Dialog zwischen wirtschaftlich und sozial unterschiedlichen Systemen mit dem Ziel hergestellt werden, gemeinsame Spielregeln für eine friedliche Zusammenarbeit zu entwickeln. — Über die Beziehungen der Konferenz zu den Vereinten Nationen siehe nebenstehenden Beitrag.

mehr um den Gewaltverzicht, der es – ungeachtet aller etwaigen unterschiedlichen Auffassungen über die Richtigkeit bestehender Grenzverläufe – erfordert, daß kein Staat die Grenzen eines anderen angreift. Vielmehr ginge es darum, eine gegebene territoriale Besitzverteilung als solche gutzuheißen und zu fixieren.

Das würde eine weitere Folge nach sich ziehen. Sobald die Grenzunverletzlichkeit nicht mehr mit dem Gedanken des Gewaltverzichts verbunden ist, läuft sie praktisch auf eine Unveränderlichkeit der Grenzen hinaus. Wenn nämlich der Gewaltverzicht für die Respektierung der bestehenden Grenzen maßgebend ist, bleibt die Möglichkeit von Grenzänderungen mit anderen als gewaltsamen Mitteln, das heißt auf dem Wege des freiwilligen wechselseitigen Einvernehmens, weiterhin offen. Wird die Grenzunverletzlichkeit dagegen zu einem Wert an sich selber, dann darf es keinen wie auch immer gearteten Versuch mehr geben, bestehende Grenzen zu verändern. Auf diese Weise würde auch die sowjetische Konzession an die Bundesrepublik im Verlauf der Verhandlungen über den sowjetisch-bundesdeutschen Vertrag, den Begriff der »Unerschütterlichkeit« (nezyblemost') der Grenzen durch die Formel von ihrer »Unverletzlichkeit« (nerusimost') zu ersetzen und im Zusammenhang damit die Möglichkeit von einvernehmlichen Grenzänderungen zuzulassen, nachträglich aufgehoben werden. Zudem erhielten die Normen des Zusammenlebens in Europa den Charakter einer Kriegsfolgeregelung und eines Ersatzfriedensvertrages mit Deutschland. Das würde die Mitwirkung der neutralen europäischen Staaten zweifelhaft machen[14]. Hinzu kommt, daß von einem derartigen Arrangement des territorialen Status quo auch Grenzen außerhalb Mitteleuropas festgeschrieben würden, die zu ändern vielleicht einmal im Interesse der Beteiligten liegen könnte. Im Hinblick auf das nordirische Problem hat die Regierung der Republik Irland Bedenken gegen das Prinzip einer Unveränderlichkeit der europäischen Grenzen angemeldet[15].

Nach westlicher Ansicht muß die Verbindung des Prinzips der Grenzunverletzlichkeit mit dem Prinzip des Gewaltverzichts erhalten bleiben. In dem Tagesordnungsvorschlag, den die italienische Delegation nach Absprache mit ihren NATO-Partnern am 24. Januar 1973 bei den Vorgesprächen in Helsinki vorlegte, war von einem »Verzicht auf Androhung oder Anwendung von Gewalt« die Rede, der »insbesondere bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen« gelte[16]. Die deutsche Bundesregierung weist mit Unterstützung ihrer Verbündeten darauf hin, daß die Frage der strittigen deutschen Grenzen durch die Verträge mit der UdSSR und mit Polen bilateral bereinigt sei und daher die Teilnehmer der KSZE nicht zu beschäftigen brauche[17]. Es erscheint nicht unmöglich, daß sich die UdSSR diesen Vorstellungen nicht dauernd verschließen wird. In dem ersten Entwurf der Warschauer-Pakt-Staaten für ein Dokument über den Gewaltverzicht in Europa, der praktisch den Ausgangspunkt für den jetzt erörterten Normenkatalog gebildet hat, stand der »Verzicht auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt« in den Staatenbeziehungen an erster Stelle; erst danach wurde die »territoriale Integrität aller europäischen Staaten in ihren gegenwärtigen Grenzen« behandelt[18]. Auch die sowjetisch-französische Deklaration vom 29. Oktober 1971 nennt den Gewaltverzicht vor der territorialen Integrität[19]. Der sowjetische Völkerrechtler Gregorij Tunkin bezeichnet unter Hinweis auf das Vorbild des Moskauer Vertrages die Respektierung des territorialen Status quo als eine Anwendung des Gewaltverzichts auf konkrete Situationen[20]. Eine derartige Auffassung würde mit Artikel 2 der UNO-Satzung zusammenstimmen, der den Schutz der territorialen Integrität der Staaten unmittelbar aus dem Gewaltverbot hervorgehen läßt.

IV

Der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten ist theoretisch allgemein anerkannt. Hinsichtlich seiner praktischen Ausfüllung ergeben sich jedoch Differenzen. Entsprechend der These vom ›sozialistischen Internationalismus‹ (das heißt der sogenannten ›Breshnev-Doktrin‹) steht die sowjetische Führung auf dem Standpunkt, daß zwischen den Mitgliedsstaaten der ›sozialistischen Gemeinschaft‹ von vornherein nicht von einer Einmischung in die wechselseitigen Angelegenheiten die Rede sein könne. Die Beziehungen zwischen diesen Ländern werden als eine Art Innenverhältnis gesetzt, bei dem die gegenseitigen Einflußnahmen keinen auswärtigen Charakter besitzen und keinem Urteil von seiten der gemeinsamen Außenwelt unterliegen. Bei der extrem asymmetrischen Struktur der Machtverhältnisse im Warschauer-Pakt-Bereich ist es natürlich klar, daß in allen Fällen die sowjetische Einwirkung entscheidet. Der sowjetische Anspruch wird von Rumänien offen bestritten; es vertritt mit den westlichen und neutralen Staaten die Ansicht, daß das Einmischungsverbot für jede von außen auf ein einzelnes Land treffende Einflußnahme zu gelten hat, also auch jede unerbetene »brüderliche Hilfeleistung« der eigenen Verbündeten einschließen muß.

Eine andere Frage ist, welche Art von Handlungen den Tatbestand einer Einmischung ausmachen soll. Herkömmlicherweise kann eine Einmischung nur aus solchen Aktionen bestehen, von denen ein zwingender oder nötigender Einfluß auf den betroffenen Staat ausgeht. Diese Vorstellung liegt dem Einmischungsverbot nach Artikel 2 der UNO-Satzung zugrunde[21]. Demgegenüber haben – aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Akzenten – die Warschauer-Pakt-Staaten und zahlreiche Entwicklungsländer in den letzten Jahren eine zunehmende Tendenz erkennen lassen, alle möglichen auswärtigen Einflußnahmen als Einmischungsversuche in innere Angelegenheiten gelten zu lassen. Während es den Entwicklungsländern vor allem darum geht, nachteilige wirtschaftspolitische Entscheidungen der Industriemächte als Einmischungsakte zu brandmarken und damit so weit wie möglich von vornherein auszuschließen, soll nach Ansicht der UdSSR und ihrer Verbündeten die geistige Ausstrahlung der westlichen Welt auf die kommunistischen Gesellschaften einem Verdikt unterliegen. Mit Hilfe des Einmischungsverbots sollen alle den Machthabern unerwünschten Kontakte und Kommunikationen zwischen den kommunistischen Ländern der ›sozialistischen Gemeinschaft‹ und der nicht-kommunistischen Umwelt abgeblockt werden. Das Ziel dabei ist, einen freieren Austausch von Personen, Informationen und Ideen zwischen beiden Teilen Europas zu verhindern – einen Austausch, welcher der sowjetischen Führung und ihren Gesinnungsfreunden vor allem wegen der mit ihm verbundenen Gefahr einer allmählichen inneren Annäherung der europäischen Gesellschaften odios erscheint. Hier geht es in Wahrheit gar nicht darum, irgendeine Form fremder Einmischung auszuschließen, sondern vielmehr darum, das Prinzip der Nichteinmischung zu ganz anderen Zwecken – nämlich zur Verewigung des antiwestlichen Feindbewußtseins in den kommunistischen Ländern – zu benutzen.

Unbestritten ist der Grundsatz, daß alle Streitigkeiten friedlich geregelt werden sollen. Bei den Vorgesprächen in Helsinki hat die Schweizer Delegation darüber hinaus den Vorschlag unterbreitet, ein Verfahren der friedlichen Streiterledigung festzulegen. Der Hinweis, so heißt es, auf die Verpflichtung zum friedlichen Austrag von Streitigkeiten weise keinen konkreten Weg zur Konfliktlösung. Demzufolge würden die entzweienden Probleme in aller Regel nicht geregelt, sondern nur eingefroren. Das aber führe oft dazu, daß unbefriedigende Situationen allmählich immer unerträglicher würden und schließlich die Gefahr einer Explosion nach sich zögen. Das bloße Konservieren eines gegebenen Zustandes sei wenig geeignet, den Frieden langfristig zu sichern. Aus dieser Analyse haben die Schweizer den Schluß gezogen, daß man ein Streiterledigungsverfahren schaffen müsse. Dieses Verfahren soll

für die streitenden Länder obligatorisch sein, sobald ein Staat mit einer Beschwerde hervorgetreten ist. Bei justiziablen Streitigkeiten soll die resultierende Entscheidung verbindlich sein, während bei nicht-justiziablen Konflikten die Annahme oder Ablehnung des Schiedsspruchs freistehen würde[22]. Das Problem, wie auch die Groß- und vor allem die Supermächte dazu gebracht werden sollen, ein nicht in ihrem Interesse liegendes Schlichtungsverfahren anzunehmen, ist anscheinend noch nicht im einzelnen erörtert worden.

V

Um die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker in den Katalog der Normen für das europäische Zusammenleben hat es während der Vorgespräche in Helsinki eine lebhafte Kontroverse gegeben. Die sowjetische Delegation erklärte dieses Prinzip für entbehrlich, weil es sich nur auf die Frage der Entkolonialisierung – und damit auf außereuropäische Schauplätze – beziehe[23]. Diese Interpretation geht offensichtlich an den Absichten vorbei, welche die Urheber der UNO-Satzung bewegten. Denn damals stand die Entkolonialisierung noch nicht so stark im Vordergrund des politischen Denkens wie in den fünfziger und sechziger Jahren. Die sowjetische Darstellung deckt sich auch nicht mit der Auslegung, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1970 dem Prinzip der Selbstbestimmung gegeben hat. Danach verwirklicht sich die Selbstbestimmung eines Volkes nicht nur durch die »Schaffung eines souveränen und unabhängigen Staates« (also der Herauslösung aus einem imperialen Verband), sondern auch durch »die freie Vereinigung oder Integration mit einem unabhängigen Staat oder den Wandel zu irgendeinem anderen vom Volke frei bestimmten politischen Status« (also im Sinne von Optionen, wie sie in Europa teilweise auf der Tagesordnung stehen)[24]. Die nichtkommunistischen Länder sowie Jugoslawien und Rumänien legen großen Wert darauf, daß das Recht auf nationale Selbstbestimmung in den Katalog der Regeln für ein europäisches Zusammenleben Eingang findet[25]. Von einem derartigen Recht her wären sowohl ein bundesstaatlicher Zusammenschluß der Westeuropäer als auch eine einvernehmliche Vereinigung der beiden deutschen Staaten (wenn das eine oder das andere einmal politisch realisierbar sein sollte) abgedeckt.

Die sowjetische Seite widersetzt sich auch dem Hinweis auf die Wahrung der Menschenrechte. Begründend heißt es, es gehe um Regeln des zwischenstaatlichen Verhältnisses in Europa und nicht um eine Kodifikation innerstaatlicher oder gesellschaftlicher Normen[26]. Dieser Einwand läßt außer acht, daß die UNO-Satzung sich nicht darauf beschränkt hat, Prinzipien für den wechselseitigen Verkehr der organisierten Staaten miteinander zu formulieren, sondern im Gegenteil es auch für sehr wichtig erachtet hat, ebenso einen Rahmen für die zwischenmenschlichen Freiheiten und Beziehungen abzustecken. Es läßt sich nicht einsehen, warum von diesem Vorbild gerade in Europa als dem Ursprungsgebiet der Menschenrechte abgegangen werden sollte. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat zudem in einer 1970 verabschiedeten Auslegung zur UNO-Satzung die Ansicht bekräftigt, daß der internationaler Frieden »auf Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Achtung vor den grundlegenden Menschenrechten begründet« sein müsse[27]. Damit ist ein deutlicher Zusammenhang hergestellt zwischen der Friedlichkeit der Staatenbeziehungen einerseits und der Respektierung der Menschenwürde durch die Staaten andererseits. Mit anderen Worten: Der Frieden in Europa kann nicht gesichert sein, wenn die Menschen in verschiedenen europäischen Staaten einer schweren Unterdrückung unterliegen.

Das Prinzip, daß übernommene internationale Verpflichtungen nach Treu und Glauben erfüllt werden sollten, scheint auf den ersten Blick problemlos. Erfahrungen seit dem Zweiten Weltkrieg haben jedoch gezeigt, daß ideologische Uminterpretationen die Folge nach sich ziehen können, den Sinn von Vertragsbestimmungen nachträglich zu verändern[28]. Wenn der Grundsatz von Treu und Glauben gilt, sind Vorbehalte dieser oder anderer Art nicht mehr zulässig: Gültig kann dann von vornherein nur sein, was der Vertragspartner bei Abschluß der Vereinbarung als deren Inhalt vermuten konnte und mußte. Mit dem Prinzip einer Pflicht der Staaten zu wechselseitiger Zusammenarbeit wird das Erfordernis unterstrichen, daß die Regierungen in den verschiedensten Bereichen nicht in abweisender Konfrontation und einseitiger Aktion, sondern in Konsultation und Verständigung miteinander handeln. Nach welchen Regeln das kooperative Verhalten ablaufen soll, wird sich vermutlich nur allmählich auf dem Wege allseitiger Übereinstimmung festlegen lassen.

VI

Wenn die Normen eines internationalen Zusammenlebens in Europa zur Diskussion und zur Entscheidung stehen, erweisen sich die prinzipiellen politischen Gegensätze zwischen dem sowjetischen Lager einerseits und den übrigen Staaten andererseits als Hauptproblem. Der Disziplinierungs- und damit Herrschaftsanspruch der UdSSR bezüglich Osteuropas, das Festhalten Moskaus an der Prämisse einer grundlegenden Unversöhnlichkeit im Verhältnis zu den systemfremden Ländern und das sowjetische Streben nach der Festlegung einseitig begünstigender Bedingungen des politisch-ideologischen Kampfes stehen einer Friedensordnung entgegen, die allen Teilnehmern der KSZE ein gleiches Recht auf Selbständigkeit, einen Schutz vor fremder Gewalt und ein Klima allgemeiner Ausgleichs- und Versöhnungsbereitschaft gewähren würde. Allerdings hat die sowjetische Führung in den vergangenen Jahren auch einen zunehmenden Sinn für Regelungen wechselseitigen Kompromisses bekundet. Daher erscheint heute der Versuch sinnvoll, daß an die einvernehmliche Formulierung von Prinzipien des Zusammenlebens in Europa herangegangen wird, zu denen sich auch die UdSSR verpflichtet.

Damit es nicht so wie in früheren Jahren zu bloßen Wortkompromissen kommt, die nur bestehende Differenzen zum Schein überdecken und dann den Anlaß zu wechselseitigen Auseinandersetzungen bilden, müssen die Prinzipien hinreichend eindeutig und konkret abgefaßt werden. Mit dem allgemeinen Völkerrecht, das in der UNO-Satzung und anderen Dokumenten der Vereinten Nationen vorliegt, ist eine verbindliche Grundlage gegeben. Es kommt nun darauf an, von diesem Ausgangspunkt her zu einem gemeinsamen Verständnis über den genauen Inhalt der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu gelangen. Zugleich müssen die ›Zehn Gebote‹ des intereuropäischen Zusammenlebens ein untrennbares Ganzes bilden, dessen einzelne Teile in engster wechselseitiger Abhängigkeit voneinander stehen. Nur so läßt sich verhindern, daß die Beteiligten jeweils nur die ihnen genehmen Grundsätze betonen und das Übrige ignorieren.

Anmerkungen:

1 Vgl. z. B. Einigung auf ›zehn Gebote‹ des Zusammenlebens in Europa? in: FAZ, 6. 4. 1973.
2 So in der Prager Deklaration vom 26. 1. 1972, siehe Schramm/Riggert/Friedel, Hrsg., Sicherheitskonferenz in Europa, Frankfurt 1972, S. 615.
3 Die Schweiz hat bereits offiziell darauf hingewiesen, daß sie an einer Übereinkunft, die den Charakter einer Kriegsfolgeregelung annehmen würde, nicht teilnehmen könnte (Europäische Sicherheitskonferenz, in: NZZ, 17. 6. 1970).
4 Einigung auf ›zehn Gebote‹ des Zusammenlebens in Europa? in: FAZ, 6. 4. 1973.
5 Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/Res/2625 vom 24. 10. 1970, in: GAOR, 25th session, suppl. Nr. 28, S. 122).
6 Preßburger Erklärung vom 3. 8. 1968, wiedergegeben bei B. Meissner, Hrsg., Die »Breschnew-Doktrin«, Köln 1968, S. 53. Interpretation insbesondere durch den »S. Kovalev« gezeichneten Leitartikel der »Pravda« vom 26. 9. 1968, aaO., S. 64—69.
7 Zitiert bei H. Bechtoldt, Von der ersten zur zweiten Runde in Helsinki, in: Außenpolitik, 1/1973, S. 26. Die schließlich erzielte Kompromißformel lautete, die Konsultationen fänden »außerhalb der Militärbündnisse« statt.

8 Vgl. die grundlegenden Aussagen in Vorbereitung des 24. Parteitages der KPdSU: D. Tomasevskij, Leninskij princip mirnogo sosuscestvovanija, in: Kommunist, 12/1970, S. 101—113.
9 Declaration on Principles, (Anm. 5) aaO., S. 123.
10 Eine maßgebliche Stellungnahme zu dieser Frage: N. Inozemcev, Principial'nost' i dejstvennost' sovetskoj vnesnej politiki, in: Pravda, 9. 6. 1972.
11 Nach französischem Vorschlag soll »jede Drohung oder jede Form der Intervention oder jeder Druck, unter welchem Vorwand auch immer«, ausgeschlossen sein. Ähnlich plädierte die jugoslawische Delegation dafür, daß der Nichtgebrauch von Gewalt in jeder Form und unter jedem Vorwand festgelegt werden müsse. Die rumänischen Vertreter verlangten, daß Gewalt »unter keinen Umständen, in keiner Form und unter keinem Vorwand« angedroht oder angewendet werden dürfe. Zitiert nach Bechtoldt, (Anm. 7) aaO., S. 29.
12 Schramm/Riggert/Friedel, (Anm. 2) aaO., S. 151.
13 Schramm/Riggert/Friedel, (Anm. 2) aaO., S. 614 f.
14 Vgl. Anm. 3.
15 Memorandum der irischen Regierung vom 10. 8. 1970, zusammenfassend dargestellt in: Pressemitteilung der Irischen Botschaft in Bonn, Nov. 1970.
16 Zitiert nach B. Wördehoff, Die Bleistifte sind gespitzt — das ist alles, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 9. 3. 1973.
17 Bericht des Korrespondenten v. Dannwitz über ein Pressegespräch mit dem Leiter der bundesdeutschen Delegation in Helsinki, Guido Brunner, lt. WDR-Sendung, 5. 4. 1973.
18 Dokumentenentwurf, der den Regierungen der Teilnehmerstaaten zusammen mit der Prager Deklaration vom 31. 10. 1969 übergeben wurde (Europa-Archiv, 4/1970, D 90).
19 Pravda, 30. 10. 1971.
20 Beitrag von G. Tunkin zu einer Sachverständigendiskussion über Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, wiedergegeben in: Mezdunarodnaja zizn', 3/1973, S. 18.
21 Das ergibt sich beispielsweise daraus, daß die — im Falle von Friedensbrüchen zulässigen — Ausnahmen als ›Zwangsmaßnahmen‹ bezeichnet werden. In Declaration on Principles, (Anm. 5) aaO., S. 123 ist, auch wenn die Formen der verbotenen Einmischungen nicht völlig auf den militärischen Bereich beschränkt werden, das Moment der Zwangsausübung konstitutiv für die Definition dessen, was als Einmischung anzusehen sein soll.
22 Vgl. die Ausführungen von R. Bindschedler, Ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung, in: NZZ, 18. 4. 1973.
23 Zähe Diskussionen der Tagesordnungsvorschläge in Helsinki, in: NZZ, 3. 2. 1973.
24 Declaration on Principles, (Anm. 5) aaO., S. 124.
25 N. Ceausescu sprach von der Achtung vor dem »Recht jedes Volkes seine Entwicklung so, wie es sie wünscht, zu bestimmen« (Interview mit: Le Figaro, 24. 10. 1972).
26 Verhärtete sowjetische Haltung bei den Vorgesprächen in Helsinki, in: NZZ, 2. 2. 1973.
27 Declaration on Principles, (Anm. 5) aaO., S. 122.
28 Ein Paradefall hierfür ist die Behandlung, die das Potsdamer Abkommen seitens der UdSSR erfahren hat. Die Abschnitte, die dem besiegten Deutschland galten, waren wesentlich in Washington formuliert worden. Natürlich verbanden die amerikanischen Urheber mit Begriffen wie ›Entmilitarisierung‹, ›industrielle Entwaffnung‹ und ›Entnazifizierung‹ keinen prokommunistisch-volksdemokratischen Sinn. Die sowjetischen Vertreter schienen in Potsdam mit dem westlichen Verständnis dieser Termini übereinzustimmen, demzufolge es um eine Erzwingung friedlichen Verhaltens von deutscher Seite ging. Ab Mitte 1946 jedoch gab Moskau den Bestimmungen des Abkommens plötzlich einen antiwestlichen gesellschaftspolitischen Inhalt. Das widersprach den Vorstellungen, von denen die beiden angelsächsischen Mächte bei Abschluß der Übereinkunft als der Grundlage des Kontrakts mit Recht ausgehen zu können geglaubt hatten.

Weltraumfragen in der UNO 1969-1972

DR. GEORG W. REHM

Das Jahr 1969, daran kann niemand zweifeln, wird auf lange Sicht als das ereignisreichste Jahr in der Geschichte der Raumfahrt angesehen werden müssen. Den Russen gelang am 10. Januar 1969 mit Sojus 4 und 5 das erste Kopplungsmanöver zweier bemannter Raumfahrzeuge. Den Amerikanern gelang es, am 20. Juli 1969 mit Apollo 11 das von Präsident Kennedy am 5. Mai 1961 als nationale Aufgabe des Jahrzehnts gesteckte Ziel zu erreichen, einen Menschen auf dem Mond zu landen und ihn wohlbehalten zur Erde zurückzubringen, genau 8 Jahre, 2 Monate und 4 Tage nach dem ersten bemannten Weltraumflug des sowjetischen Kosmonauten Gagarin. Für die Raumfahrt der Bundesrepublik Deutschland war das Jahr 1969 insofern von besonderer Bedeutung, als am 8. November der erste deutsche Satellit AZUR mit einer amerikanischen Trägerrakete in eine Umlaufbahn gebracht wurde.

Auch die optimistische Deutung, die der Apollo 11-Kommandant Armstrong seinen ersten Schritten auf dem Mond gab — That's one small step for man, one giant leap for mankind —, hat der Öffentlichkeit nichts von der Skepsis nehmen können, mit der viele nach dem Sinn und nach dem Lohn eines Wettlaufs zum Mond gefragt haben. In gewissem Sinne ist dies eine stets wiederkehrende Frage. Man könnte schließlich ebenso fragen, warum so große Opfer dafür gebracht wurden, am Nordpol zu stehen oder den Himalaya zu besteigen. Fragen dieser Art werden vor allem immer dann gestellt werden, wenn Weltraumunternehmen so tragisch enden wie der Flug von Salut 1 und Sojus 11, die am 7. Juni 1971 zur ersten Raumstation verbunden wurden, bei deren Rückflug aber durch eine technische Störung an Sojus 11 die drei sowjetischen Astronauten Dobrowolski, Wolkow und Pazajew ums Leben kamen. Aber, so müssen wir uns fragen, und die Antwort hierauf wird erst nach der nun einsetzenden lunaren Denkpause möglich sein: Würden uns auch unbemannte Mondladungen die vielfachen, heute noch gar nicht ausgeloteten Erkenntnisse bieten können, die uns die bemannte Mondfahrt gebracht hat? Mit Apollo 17 endeten zunächst die bemannten Mondlandungen. Ihren Nutzen sollte man nicht vorschnell nach den vorliegenden, der Spitze eines Eisberges vergleichbaren Erkenntnissen, sondern nach den Erkenntnissen beurteilen, die noch ›unter Wasser‹ liegen und deren Auswertung vielleicht ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen wird.

In der Zwischenzeit aber sollten die freigewordenen Kräfte dem Ziele gewidmet werden, um das es letztlich auch bei der Weltraumfahrt geht: Die Umwelt des Menschen und damit die Qualität des Lebens auf der Erde zu verbessern. Jede Forschungstätigkeit im Weltraum sollte schließlich in die Frage einmünden: Welcher Nutzen kann aus ihr für das Leben auf der Erde gewonnen werden? Die Vorstellungskraft des Laien dürfte nicht ausreichen, all das zu erfassen, was da möglich ist. Wird die anstrengende und gefahrvolle Tätigkeit der Wetterschiffe im Nordatlantik einmal überflüssig werden? Inwieweit wird die Flugsicherung der 80er Jahre von aeronautischen Satelliten beeinflußt werden? Wird es einmal eine Welt-Öl-Wacht geben, die Ölsünder auf den Weltmeeren aufspürt? Und wie wäre es beispielsweise mit bemannten Raumstationen, von denen aus gemischt-nationale Kommissionen, wie heute schon unbemannte ›Himmelsspione‹, über den Frieden auf unserer Erde wachen? Ideen und Aufgaben gibt es in Fülle. Sie müssen angepackt und in die Tat umgesetzt werden, im weltweiten, regionalen und nationalen Bereich.

I

Das herausragende Ereignis in den Weltraum-Verhandlungen der Vereinten Nationen der vergangenen zwei Jahre war das *Schadenhaftungsabkommen*, das am 29. 11. 1971 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit 93 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen ohne Gegenstimme gebilligt wurde[2]. Seit Jahren war der Entwurf eines solchen Abkommens ständiger Tagesordnungspunkt im Weltraumausschuß der Vereinten Nationen. Bis zuletzt waren Fragen ungelöst wie die, ob einer Haftung ohne oder mit Verschulden der Vorzug zu geben sei, wie Streitfälle geschlichtet werden sollten und welches Recht anwendbar sei. In einer mehrwöchigen Sitzung des Unterausschusses für Rechtsfragen des Weltraumausschusses im Juni 1971 gelang es schließlich, alle noch offenen Fragen einvernehmlich zu lösen und einen aus 28 Ar-