

Recht und Gewalt im Südatlantik

Der Streit um die Falklandinseln (Malwinen) als Völkerrechtsproblem

HERMANN WEBER

Seit dem 2. April 1982, als Argentinien in einem militärischen Handstreich die Falklandinseln, seit 150 Jahren fest in britischem Besitz, okkupiert hat, beherrschen diese die Schlagzeilen der Weltpresse. Die Falklandinseln, von Argentinien unter der Bezeichnung ›Malvinas‹ beansprucht, liegen im Südatlantik, 770 km nordöstlich von Kap Hoorn. Die Bevölkerung ist ganz überwiegend britischen Ursprungs und lebt seit Generationen dort. Die meisten der etwa 1800 Einwohner sind auf den Inseln geboren. Im Falklandstreit wird von beiden Parteien die Geschichte¹ in den Zeugenstand gerufen; diese aber kann nur in Grenzen dazu dienen, Rechtsansprüche geltend zu machen. Sie kann freilich zum Verständnis der heutigen politischen Situation einiges beitragen; sie kann auch einige der offenen völkerrechtlichen Fragen beantworten und damit einen politischen Ausgleich vorbereiten helfen. Dieser Ausgleich ist um so schwieriger, als der Konflikt um die Inseln auch von anderen Rechtsansprüchen, alten (Antarktis) und neuen (UN-Seerechtskonferenz), überschattet wird.

Der historische Anspruch Spaniens

Der erste, der im Dunkel der Geschichte der Entdecker und Entdeckungen auszumachen ist und zugleich die Voraussetzungen für einen nach damaligem Völkerrecht anerkannten Rechtserwerb der Falklandinseln schuf, war der französische Seefahrer Antoine Louis de Bougainville aus St. Malo. Er sichtete sie (am 31. Januar 1764), landete dort (am 3. Februar 1764) und gründete (am 17. März 1764) Siedlung und Hafen ›Port St. Louis‹ auf Ost-Falkland. Am 5. April 1764 nahm er die Inseln unter der Bezeichnung ›Les Malouines‹ (von St. Malo) für Frankreich formell in Besitz. Die französischen Aktivitäten stießen auf spanisches Mißtrauen, weil sie den Monopolanspruch dieser Seemacht im Südatlantik in Frage stellten. Paris entzog sich der diplomatischen Kontroverse durch Verkauf der ›Malouines‹ an Spanien für eine Summe von über 600 000 Pfund Sterling, die deutlich machte, wie wichtig Madrid die Klärung dieser Frage war. Am 1. April 1767 übergab Frankreich in aller Form die Inseln an Spanien, das sie als ›Malvinas‹ in eigener Regie besiedelte und verwaltete.

Fast um dieselbe Zeit wie Bougainville rüstete John Byron, der Großvater des gleichnamigen Dichters, zu einer Expedition in den Südatlantik. Auch sein Auftrag zielte auf die Gründung von Stützpunkten und Siedlungen, doch landete er, ohne Kenntnis von der kurz zuvor errichteten Siedlung Bougainvilles auf Ost-Falkland, auf der westlichen der beiden Hauptinseln (17. Januar 1765). Er veranlaßte die ersten Schritte zur Gründung von Hafen und Siedlung ›Port Egmont‹ und nahm die ›Falklandinseln‹ — so genannt nach dem ›Falkland-Sund‹, der Wasserstraße zwischen Ost- und West-Falkland — für Georg III. von England in Besitz. Ein Jahr später baute John McBryde im Auftrag der britischen Regierung die Siedlung Egmont aus, errichtete ein Fort und entdeckte erstmals bei Erkundungsfahrten die Parallelsiedlung der Franzosen. Wenige Monate danach verließen die Franzosen die Falklandinseln in Erfüllung des Abtretungsvertrages mit Spanien, worauf dieses London vom Gebietsübergang in Kenntnis setzte.

Spanien suchte sogleich die britische Regierung zur Anerkennung der spanischen Gebietshoheit über die Inseln zu bewegen, stieß aber auf taube Ohren. Zum Zeitpunkt der ersten Besiedlung West-Falklands durch England war Madrid noch nicht bereit, den Grundsatz der Freiheit der Meere anzuerkennen. Am 10. Juni 1770 erzwang eine spanische Streitmacht von 1400 Mann auf drei Fregatten und einem Dreimaster die Räumung der Inseln, worauf England Genugtuung forderte. Spanien gelang es nicht, in der Frage der Souveränität über die Falklandinseln ein

britisches Zugeständnis zu erreichen und leistete London Satisfaktion ohne Gegenleistung.

Der spanisch-britische Kompromiß kam am 22. Januar 1771 durch Notenaustausch zustande und Madrid stellte am 15. September des gleichen Jahres in aller Form den britischen Status quo ante in Port Egmont wieder her. Die von London in Aussicht gestellten Verhandlungen mit Madrid über die Souveränitätsfrage wurden in der Folgezeit aufgenommen, blieben aber ohne Ergebnis. Später zog sich England aus Gründen der Etateinsparungen von den Falklandinseln zurück (1774), also aus Gründen der Opportunität und nicht in Erfüllung etwaiger Zusagen an Spanien. Spanien wiederum sah darin die Erfüllung seiner von Anfang an erhobenen Forderung auf Anerkennung seiner Besitzrechte an den ›Malvinas‹.

Bis dahin wirft der historische Vorgang der Besitznahme keine schwerwiegenden Probleme auf. Nach dem Völkerrecht des 18. Jahrhunderts und noch weit in das 19. Jahrhundert hinein bedurfte es zur Geltendmachung eines Gebietsanspruchs an neu entdeckten Inseln und Landterritorien des Nachweises der effektiven Inbesitznahme. Dieser Nachweis wurde in der Regel durch Gründung einer festen Siedlung oder eines anderen festen Stützpunktes (Hafen, Fort) erbracht. Eine bloße Besitznahme-Proklamation ohne Okkupation von Dauer reichte danach nicht aus. Diese Voraussetzung erfüllte Bougainville für Frankreich, während die Aktivitäten Byrons und McBrydes für England zu spät kamen. Als völkerrechtlich legitimierter Gebiets Eigentümer durfte Frankreich nach damaligem Recht die Falklandinseln an Spanien verkaufen (›zedieren‹). Kraft dieser Zession trat Spanien die Rechtsnachfolge Frankreichs als Gebiets Herr in vollem Umfang an. Den späteren britischen Rückzug von den Inseln unter Aufrechterhaltung des britischen Rechtsstandpunkts in der Souveränitätsfrage durfte Spanien ohne Schaden für seine eigenen Gebietsrechte ignorieren².

Die Erneuerung des britischen Anspruchs

Spanien hatte die britische Siedlung nach dem Rückzug Englands beseitigt und seine eigene Siedlung auf Ost-Falkland noch eine Weile aufrechterhalten. Nachdem Port St. Louis oder Puerto de la Soledad, wie Spanien die frühere französische Ansiedlung nannte, nur noch als Strafkolonie Verwendung fand, beschloß am 8. Januar 1811 die ›Provisorische Regierende Junta‹ von Buenos Aires — damals noch königstreu — die Aufgabe der spani-

Autoren dieser Ausgabe

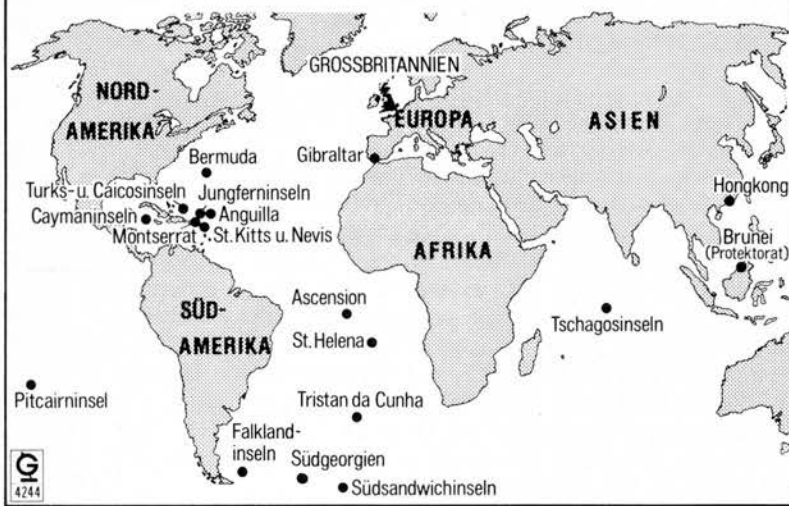
Dr. Wilhelm H. Lampe, geb. 1922, Referatsleiter (Öffentliches See- und Schiffsrecht) im Bundesverkehrsministerium, Abteilung Seeverkehr, Hamburg, vertritt die Bundesrepublik Deutschland im IMO-Rat.

Dr. Karl Josef Partsch, geb. 1914, ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn. Seit 1969 Mitglied im Ausschuß der Vereinten Nationen für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung.

Dr. Hermann Weber, geb. 1936, ist Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg. Autor von ›Falkland-Islands oder Malvinas‹, Frankfurt 1977.

Günther van Well, geb. 1922, ist seit Juni 1981 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York. Zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amts.

Die Reste des britischen Weltreichs



schen Kolonie und evakuierte die verbliebenen Siedler nach Patagonien. Die spanischen Cortes in Cadix nahmen diese Maßnahme zur Kenntnis und erklärten ihre Absicht, die Falklandinseln zu gegebener Zeit wieder zu besetzen. 1820 nahmen dann die ›Vereinigten Provinzen vom Rio de la Plata‹, die sich nach der Ausrufung der Unabhängigkeit 1816 als legitime Rechtsnachfolger Spaniens betrachteten, die Falklandinseln wieder in Besitz. 1823 bestellten sie einen Kommandanten und erteilten zwei unternehmungslustigen Leuten, darunter Louis Vernet aus Hamburg, eine Konzession für Viehzucht und Fischerei auf Ost-Falkland. Vernet ließ die Insel besiedeln und wurde 1829 zum Zivil- und Militärgouverneur auf den ›Malvinas‹ bestellt.

Die Aktivitäten der Regierung in Buenos Aires riefen den lebhaften Protest des britischen Geschäftsträgers hervor (19. November 1829). Nachdem es 1831 zu einem Zwischenfall mit amerikanischen Fischtrawlern gekommen war, erschien am 20. Dezember 1832 die britische Fregatte ›Clio‹ im früheren Port Egmont und erzwang am 2. Januar 1833 in Puerto de la Soledad die Niederholung der Flagge der ›Vereinigten Provinzen vom Rio de la Plata‹. Am 4. Januar 1833 verließ der Repräsentant der Regierung von Buenos Aires für immer die Inseln. Großbritannien erneuerte seine Siedlung, baute Stadt und Hafen Port Stanley, richtete eine Verwaltung ein und organisierte seine neue Besetzung später als Kronkolonie nach britischem Verfassungsrecht. Seither waren die Falklandinseln fest in britischer Hand, wenn auch nicht unbestritten — bis zum 2. April dieses Jahres, als Argentinien die Herrschaft Englands im Handstreich zu beenden suchte.

Argentinien stützt seinen Anspruch auf die Inseln in der Hauptsache auf zwei Gründe: Zum einen auf Rechtsnachfolge Spaniens im Zuge der Auflösung des spanischen Kolonialreichs, zum anderen auf effektive Inbesitznahme einer herrenlosen Inselgruppe und anschließende Wiederbesiedlung in den Jahren nach 1820³. Beide von Argentinien angezogenen Rechtsgründe reichen indessen nicht aus, um ein Besitzrecht Argentinien an den Falklandinseln zu begründen, das dasjenige Großbritanniens verdrängt. Die historischen Fakten zeigen klar, daß Buenos Aires als De-facto-Regime zum Zeitpunkt der Wiederinbesitznahme der Falklandinseln nur eine Zuständigkeit besaß, vorläufige Rechtsakte mit begrenzter Außenwirkung zu setzen. Es konnte die von Spanien tatsächlich, aber nicht auch de jure abgegebenen Inseln nur insoweit wieder in Besitz nehmen, als solche Akte in der damals vorherrschenden Machtsituation ihre Rechtfertigung fanden. Diese war gekennzeichnet durch eine Jahrzehnte dauernde innere Schwäche des Regimes, verursacht durch Krisen, Bürgerkrieg und äußere Bedrohung der Staatlichkeit, so daß sich eine vollständige internationale anzuerkennende Zuständigkeit des neuen Staates zu einem so frühen Zeitpunkt nicht ausbilden konnte. Dafür sind die fehlende internationale

Anerkennung der ›Vereinigten Provinzen vom Rio de la Plata‹, die Nichtübertragung der spanischen Verfügungsrechte über die Inseln an Buenos Aires und die späte Normalisierung der Beziehungen zu Spanien ein Indiz. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß England das Regime in Buenos Aires 1825 als De-facto-Regierung anerkannt hatte, denn weitere Rechtsfolgen, als sie die Anerkennung ausdrückte, waren damit nicht verbunden. Als Ergebnis bleibt festzustellen, daß ›Argentinien‹ aufgrund der gegebenen Machtsituation und Verhältnisse die volle Rechtsnachfolge Spaniens noch nicht angetreten hatte, sondern allenfalls eine Anwartschaft auf späteren Gebietserwerb besaß⁴.

Hätte England die begrenzte Rechtsposition des De-facto-Regimes in Buenos Aires respektieren müssen? England selbst hatte, als es 1832/33 die Falklandinseln wiederbesetzte, nicht von einem herrenlosen Gebiet Besitz ergriffen. Denn einmal verhinderte schon die fehlende Absicht Spaniens, auf die Falklandinseln zu verzichten, einen originären Gebietserwerb, zum anderen hatte Buenos Aires, wenn auch gegenüber Spanien unberechtigt, die Inseln tatsächlich in Besitz genommen. England konnte auch nicht an einen gültigen Rechtstitel kraft Ersterwerbs anknüpfen, als es 1832/33 die Inseln in Besitz nahm, obgleich es seine Souveränitätsansprüche nach dem Rückzug 1774 nie aufgegeben hatte. Denn England hatte selbst nicht fehlerfrei den Erstbesitz an den Inseln 1765 erworben — durch sein Zuspätkommen — und hatte später, durch seinen Rückzug von den Inseln 1774, die spanischen Besitzansprüche informell bestätigt.

England kann jedoch zu Recht darauf verweisen, daß die Schwäche seiner Rechtsposition im Verlauf seiner 150 Jahre währenden Gebietsherrschaft nach den damals gültigen Kategorien des Völkerrechts geheilt worden ist. Dem argentinischen Anspruch, der Anwartschaft auf künftigen Gebietserwerb, kann England den Nachweis der tatsächlichen Herrschaftsausübung (›actual display of state authority‹) entgegenstellen, dem im Streit zweier Präkandidaten um den Rechtsbesitz nach dem Schiedsspruch Max Hubers im Palmas-Streitfall ausschlaggebende Bedeutung zukommt⁵. Der Geltungsanspruch völkerrechtlicher Normen findet wesentlich in der Staatenpraxis seine Stütze. Erst das Zusammenwirken von Normanspruch und Normanwendung verschafft den völkerrechtlichen Regeln die Anerkennung als allgemeingültige Rechtsätze. Im Falle der ›argentinischen‹ Wiederinbesitznahme der Falklandinseln 1820 erwiesen sich die entsprechenden tatsächlichen und rechtlichen Akte der Regierung in Buenos Aires als völkerrechtlich nur begrenzt relevant, weil sie der auf Dauer angelegten und unangefochtenen Autoritätsausübung entbehrten. Gegenüber der nie zum vollen Rechtstitel erstarkten Anwartschaft der Vorgängerin des heutigen Argentinien auf Gebietserwerb besitzt Großbritannien den besseren Rechtstitel, aufgrund seiner Effektivität in der langandauernden und über mehrere Jahrzehnte auch unangefochtenen Autoritätsausübung auf den Falklandinseln⁶.

Selbstbestimmungsrecht kontra Souveränitätsprinzip

Die für Großbritannien im Ergebnis günstige Beweisführung mit dem Rechtsargument der ›langandauernden Herrschaft‹ würde außer Betracht zu bleiben haben, wenn es mit dem Selbstbestimmungsrecht kollidierte. Denn unter Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht in der Auslegung, die es durch die Entkolonierungspraxis der Vereinten Nationen erfahren hat, kann die politische und völkerrechtliche Verselbständigung der unter kolonialer Fremdherrschaft verbliebenen Territorien auch gegen das Argument jahrhundertewährenden Rechtsbesitzes gefordert werden. Ob aber die staatlich-politische Loslösung der Falklandinseln vom Mutterland und der Anschluß an Argentinien die Voraussetzungen der für die Entkolonisierung maßgeblichen Resolution 1514(XV) der Generalversammlung erfüllen, ist fraglich⁷. Auf das Selbstbestimmungsrecht der Falkländer beruft sich die britische Regierung, wenn sie geltend macht, daß die Inselbevölkerung vier, fünf und sechs Generationen lang — seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts — dort ansässig ist. Sie sei vom Prinzip her, wenn auch nur 1800 Personen stark, ebenso

legitimiert, ihren politischen Willen frei zu artikulieren wie eine Bevölkerung von 18 Millionen und habe Anspruch auf Beachtung ihres Votums. Demgegenüber leugnet Argentinien ein Selbstbestimmungsrecht der Falkländer, die kein ›Volk‹, sondern nur eine ›Bevölkerung‹ seien, deren Anspruch sich auf Berücksichtigung ihrer ›Interessen‹, nicht ihrer ›Wünsche‹, im Rahmen der argentinischen Souveränität beschränke⁸.

Die Frage der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker wird dadurch erschwert, daß die Falklandfrage, soweit sie sich als Entkolonisierungsproblem zeigt, in einem entscheidenden Punkt von anderen Entkolonisierungsfällen der bisherigen Staatenpraxis unterscheidet, nämlich in der Frage der »Unterwerfung von Völkern unter fremde Unterjochung, Herrschaft und Ausbeutung« unter Bruch fundamentaler Menschenrechte und der Charta der Vereinten Nationen. Diese Voraussetzung der Ziffer 1 der Resolution 1514 über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker vom 14. Dezember 1960 ist im Falle der Falkländer, überwiegend Nachfahren britischer Siedler, nicht gegeben. Sie trifft vor allem auch deshalb nicht zu, weil der Entkolonisierungsausschuß der Vereinten Nationen das Selbstbestimmungsrecht nur in einer sehr modifizierten Form als Entscheidungsmaßstab im Falklandstreit anerkannt hat. In den beiden Falkland-Resolutionen 2065 (XX) und 3160 (XXVIII) hat die Generalversammlung nämlich auf seine Empfehlung hin die beiden Streitparteien lediglich gedrängt, unter Berücksichtigung der Resolution 1514 eine Lösung des Konflikts im Wege von Verhandlungen zu suchen. Großbritannien ist nicht verpflichtet oder aufgefordert worden, die Falklandinseln politisch-rechtlich zu verselbständigen oder sie in den argentinischen Staatsverband einzugliedern. Der Hinweis auf die Resolution 1514 kann deshalb nur als Mahnung verstanden werden, ihr überhaupt durch eine Beendigung der ›kolonialen‹ Ausgangssituation im Sinne einer Veränderung des Status quo Rechnung zu tragen⁹.

Die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker wird im Falklandstreit weiter dadurch erschwert, daß die Resolution 1514 selbst potentiell gegenläufige Prinzipien inkorporiert. Während Großbritannien aus dem Hinweis der Resolutionen 2065 und 3160 auf die Entkolonisierungsresolution von 1960 die Folgerungen gezogen hat und eine Lösung der alten Streitfrage in Übereinstimmung mit dem erklärten Willen der Inselbevölkerung nach Ziffer 5 der Resolution 1514 fordert, stellt Argentinien unter Berufung auf Ziffer 6 derselben Resolution das Prinzip der nationalen Einheit und der territorialen Unversehrtheit des Landes als Lösungsmaßstab heraus¹⁰. Würde man in einem solchen Fall widersprechender Grundprinzipien auf den Grundgedanken der Entkolonisierung zurückgreifen, wie er in der Praxis der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommt, so müßte das Selbstbestimmungsrecht eher zugunsten der Falkländer als zugunsten Argentiniens zur Anwendung gebracht werden. Denn das Prinzip ist in den Vereinten Nationen primär als Instrument menschenrechtlicher Forderungen — konkret: der Forderung nach freier politischer, sozialer und kultureller Entfaltung von nationalen Gruppen auf der Grundlage eines frei geäußerten Willens der Betroffenen — und nicht so sehr als Instrument zur Durchsetzung historischer Besitzansprüche und Gebietsforderungen verstanden worden.

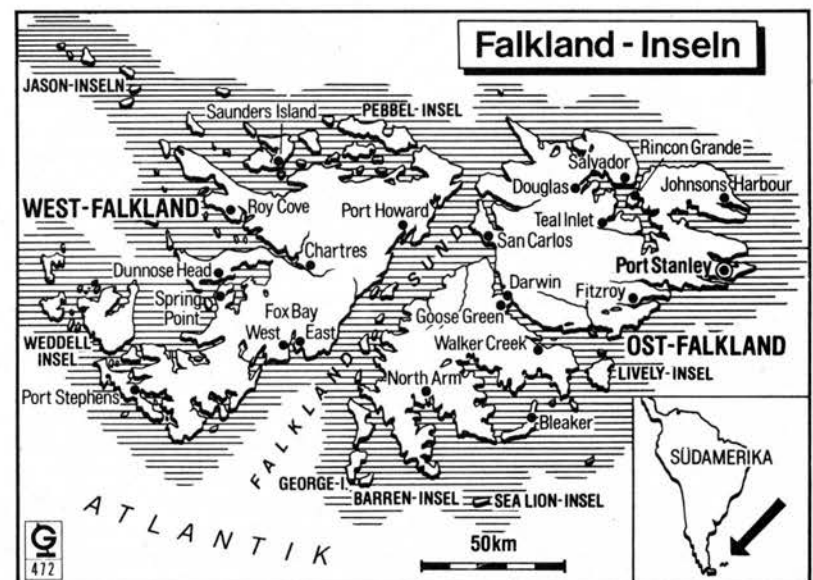
Die Berücksichtigung des frei geäußerten Willens der Inselbevölkerung würde nicht zwangsläufig bedeuten, daß dann nur ein Verbleiben der Falklandinseln im britischen Staatsverband das Ergebnis wäre, obgleich auch eine solche Entscheidung sich durchaus mit dem Prinzip der Entkolonisierung vertragen würde¹¹. Im Falklandstreit ist aber noch niemals ermittelt worden, was wirklich der freie Wille der Falkländer beinhaltet und welcher politischen Lösung letztere langfristig zuneigen. Soweit bisher Voten für ein Verbleiben der Inseln bei Großbritannien registriert wurden, handelte es sich immer um Stimmen nicht oder nicht ausreichend legitimer Vertreter, sei es von Interessengruppen wie der der Schafzüchter, sei es von politischen Organen, die nicht aus freien Wahlen hervorgegangen sind. Charakteristisch

dafür ist die großangelegte Anzeigenaktion der ›sheep-owners‹ auf Falkland, 35 an der Zahl, in der ›Times‹ vom 26. August 1976, mit der mit stark emotionalen Phrasen an das Zusammengehörigkeitsgefühl von Briten und Falkländern appelliert wurde. Der Legislativrat der Falklandinseln, der sich verschiedentlich für ein Verbleiben bei Großbritannien ausgesprochen hat, ist seinerseits kaum repräsentativ zu nennen. Geleitet von einem (fast) allmächtigen Gouverneur, setzt er sich aus vier gewählten und vier nicht gewählten Vertretern zusammen, letztere je zur Hälfte kraft Amtes bestimmt und vom Gouverneur ernannt. Die britische Regierung hat ihrerseits wenig dazu getan, die wirtschaftlichen Perspektiven der Falklandinseln, die 1976 im Bericht einer von Lord Shackleton geleiteten Kommission als außerordentlich vielversprechend herausgestellt worden waren¹², im erforderlichen Maße und den Empfehlungen des Lords entsprechend zu entwickeln, obgleich dies immer wieder von verschiedenen Seiten der Falkländer gefordert worden war. Dadurch ist es auch erstmals zu antibritischen Reaktionen und Demonstrationen auf Falkland gekommen. Wenn diese Kritik an der Londoner Politik auch insgesamt noch nicht als mangelnde Loyalität interpretiert werden kann, denn für das gegenwärtige faschistische Regime in Buenos Aires und seine angeschlagene Wirtschaft besteht mit Sicherheit noch weniger Sympathie, so ist doch nicht gesagt, daß die Falkländer nicht auch andere politische Vorstellungen haben oder bei nüchterner Analyse ihrer Situation möglicherweise entwickeln werden¹³.

Auswirkungen auf Falkland-Nebengebiete und Antarktis

Die Falklandfrage wird überschattet von den Auswirkungen, die verschiedene Faktoren im Umkreis der Falklandinseln möglicherweise haben werden. Dazu gehören die Ergebnisse der UN-Seerechtskonferenz, die soeben die Zustimmung der großen Staatenmehrheit gefunden haben, in erster Linie die Einführung einer exklusiven Wirtschaftszone im Umkreis von Inseln. Sie wird die bisher unter britischer Souveränität stehenden Falklandinseln und ihre Nebengebiete Südgeorgien und Sandwich-Inseln in einem neuen Licht zeigen. Zu diesen Faktoren gehören aber auch die einander teilweise überschneidenden Souveränitätsansprüche Chiles, Argentiniens und Großbritanniens in der Antarktis, die der Antarktis-Vertrag von 1959, wie auch die Ansprüche anderer Staaten, für 30 Jahre eingefroren hat, ohne sie anzuerkennen¹⁴.

Der Status der Falkland-Dependenzen Südgeorgien, Sandwich-Inseln, Süd-Orkney-Inseln und Süd-Shetland-Inseln waren schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts umstritten. Buenos Aires unterstellte sie 1829 pauschal der Befehlsgewalt des Malwinen-Gouverneurs. England erließ stets auch für die Nebengebiete der Falklandinseln die entsprechenden Verwaltungsvorschriften.



Die erste ausdrückliche britische Regelung erfolgte aber erst im ›Letters Patent‹ vom 21. Juli 1908, wo die Zuständigkeiten des Falklandgouverneurs auf die Dependenz erstreckt wurden. Die tatsächliche Autorität dort handhabte Großbritannien unterschiedlich und zeitlich wechselnd. Mal residierten ständige, mal periodisch abgestellte ›Magistrates‹ auf den Inseln im Umkreis der Falklandinseln und des Antarktischen Festlands, weitgehend vom Bedarf und von den klimatischen Bedingungen abhängig.

Argentinien beanspruchte in neuerer Zeit die Nebengebiete erst bei Gelegenheit der Erneuerung seines Anspruchs auf die Falklandinseln zu Beginn dieses Jahrhunderts, konkret seit 1925, als es auf der Insel Laurie (Süd-Orkneys) eine Funkstation errichtete und dafür die Souveränität beanspruchte¹⁵. Es begründete seinen Anspruch auf die Dependenz teils mit historischen Rechten (Bulle Alexanders VI. ›Inter Caetera‹ von 1493, Vertrag von Tordesillas von 1494), teils mit geographischen und geologischen Gegebenheiten. Die angezogenen Gründe dienten im wesentlichen dazu, die argentinischen Ansprüche auf bestimmte Gebiete der Antarktis gemäß der sogenannten Sektoretheorie zu bestätigen und zu festigen. Die Ansprüche fanden indessen keine internationale Anerkennung. Nur die sich nicht überschneidenden Ansprüche der nichtlateinamerikanischen Staaten in der Antarktis werden von den Antarktispräsidenten untereinander zugestanden. Dazu gehören Australien, Frankreich, Großbritannien, Neuseeland und Norwegen. Für alle diese Ansprüche hat der Antarktisvertrag von 1959 eine Klärung herbeigeführt, indem er sie für das gesamte Gebiet südlich des 60. Breitengrades suspendiert hat. Der Vertrag nimmt die Antarktis als Schauplatz und Objekt internationaler Streitigkeiten aus, indem er das Gebiet allen Staaten ausschließlich für Zwecke der friedlichen Forschung und der Zusammenarbeit zur Verfügung stellt. Der Vertrag verbietet jede Form der militärischen Nutzung und konnte in den vergangenen 20 Jahren durchaus mit einer positiven Bilanz abschließen.

Rechtlich gehören heute nur noch Südgeorgien und Sandwich-Inseln als Nebengebiete zur Falkland-Kolonie. Die beiden anderen Dependenz Süd-Shetland-Inseln und Süd-Orkney-Inseln sind vertragsgemäß aus der Verwaltungszuständigkeit der Falklandinseln ausgenommen worden und seit dem 3. März 1962 mit der Halbinsel Grahamland als ›Britisches Antarktis-Territorium‹ neu konstituiert worden. Damit sind diese beiden Falkland-Dependenz als Gegenstand sich überlappenden Sektorenanprüche für die Zeit von 30 Jahren nach Inkrafttreten des Antarktisvertrages, also bis zum 23. Juni 1991, aus dem Streit um die Besitzrechte herausgenommen worden. Die beiden anderen Nebengebiete, Südgeorgien und Sandwich-Inseln, nördlich des 60. Breitengrades gelegen, sind dagegen weiterhin Gegenstand des Präsidentenstreites.

Die Regelung der UN-Seerechtskonferenz in der Frage der erweiterten Nutzungsrechte vor den Küsten der Staaten und im Umkreis von Inseln, insbesondere die Einführung einer exklusiven Wirtschaftszone von 200 Seemeilen, gibt den Falkland-Dependenz eine neue Dimension. Wenn auch die ursprünglichen Erwartungen und Spekulationen in die Ergiebigkeit der in den Schelfgebieten gelegenen Erdölreserven inzwischen einer nüchternen Betrachtung gewichen sind, so sind die verbliebenen Perspektiven in Verbindung mit dem Krill, in dem die größten Proteinvorkommen der Welt gesehen werden, doch nach wie vor verheißend. Auf diesem Hintergrund ist es von nicht geringer Bedeutung, daß der Antarktisvertrag von 1959 den neuen Verfügungsrechten der Staaten im 200-Seemeilen-Bereich vor ihren Küsten und im Umkreis ihrer Inseln eine Schranke zieht. Denn während der Geltungsdauer des Vertrages (zunächst bis 1991) darf kein neuer Anspruch erhoben und keine Erweiterung vorher geltend gemachter Ansprüche auf territoriale Souveränität erfolgen. Die exklusive Wirtschaftszone geht vom Bestehen eines Küstenmeeres aus, an das sie angrenzt.

Bezogen auf den Falklandstreit ist damit klargestellt, daß eine einseitige exklusive wirtschaftliche Nutzung auf der Grundlage

des neuen Seerechts im 200-Seemeilen-Bereich der Falkland-Dependenz südlich des 60. Breitengrades bzw. in der entsprechenden Verfügungszone der Inseln des Britischen Antarktischen Territoriums nicht erfolgen kann. Umgekehrt würden nach Inkrafttreten des neuen Seerechts für die Falklandinseln und ihre Dependenz nördlich des 60. Breitengrades, also für Südgeorgien und Sandwich-Inseln, solche Souveränitätserweiterungen eine automatische Folge der vertraglichen Änderung des Völkergewohnheitsrechts sein.

Argentinien Schritt in die Gewalt und Großbritanniens gewaltsame Gegenmaßnahmen

Inzwischen hat Argentinien durch die gewaltsame Besetzung der Falklandinseln am 2. April 1982 und etwas später auch der Falkland-Dependenz Südgeorgien und Sandwich-Inseln den Streit auf eine andere Ebene gehoben: die des Friedensbruchs unter Verletzung elementarer Vorschriften der UN-Charta wie des Völkerrechts. Der argentinische Schritt in die Gewalt ist auf Antrag Großbritanniens vom Sicherheitsrat am 3. April in seiner Resolution 502 (1982) mit 10 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen verurteilt worden¹⁶.

Der unmittelbare Anlaß der argentinischen Gewaltaktion gegen die Falklandinseln war die Landung einer Handvoll argentinischer Schrottarbeiter am 19. März auf Südgeorgien, um eine alte Walfangstation abzubauen. In der sich daraus entspinne diplomatische Kontroverse, in der es ausschließlich darum ging, ob die Schrottarbeiter hierzu einer Genehmigung bedürfen, die die britischen Behörden auch sogleich auszustellen bereit waren, bezog Buenos Aires eine unnachgiebige Haltung. Am 26. März erklärte die argentinische Regierung, daß die Argentinier auf Südgeorgien den notwendigen Schutz der Regierung erhalten würden. Britisches Entgegenkommen zur Vermeidung einer weiteren Zuspitzung der Krise ließ Buenos Aires unbeachtet. Noch am 30. und 31. März signalisierte London Verhandlungsbereitschaft und den Wunsch nach Wiederaufnahme des Dialogs, doch Buenos Aires lehnte kategorisch ab. Die argentinische Regierung ließ durch ihren Außenminister dem britischen Botschafter erklären, daß sie die Diskussion der Probleme im Zusammenhang mit dem Vorfall auf Südgeorgien ablehne.

Großbritannien hat auf die Besetzung der Falklandinseln mit eigenen Maßnahmen geantwortet: Es brach sofort die diplomatischen Beziehungen zu Argentinien ab, froh die argentinischen Guthaben ein, unterbrach den gesamten Handel und veranlaßte, daß die übrigen EG-Staaten in Solidarität mit Großbritannien ein totales Handelsembargo gegen Argentinien aussprachen¹⁷. Ferner ließ es einen Flottenverband in den Südatlantik auslaufen, erklärte eine 200-Seemeilen-Zone um die Falklandinseln zum Sperrgebiet und verkündete eine totale See- und Luftblockade über dem Sperrgebiet — Maßnahmen, die bereits am 3. Mai in der Versenkung des zweitgrößten argentinischen Kriegsschiffes, des Kreuzers ›General Belgrano‹, in Gewässern außerhalb des Sperrgebietes gipfelten. Es folgte schließlich die Landeoperation auf den Falklandinseln; von Südgeorgien waren die Argentinier noch im April vertrieben worden. Die britische Regierung begründete in den verschiedenen Phasen der Eskalation ihr Vorgehen mit der Aggression Argentinien, mit dessen Weigerung, der Resolution 502 zu entsprechen, mit der weiteren Verstärkung der argentinischen Streitkräfte auf den Falklandinseln nach der Invasion und schließlich mit dem Recht auf Selbstverteidigung aufgrund Art. 51 der UN-Charta. Der britische Vertreter bei den Vereinten Nationen sieht die ergriffenen Gegenmaßnahmen als in vollem Einklang mit der Resolution 502 stehend¹⁸.

Es ist jedoch fraglich, ob Großbritannien die militärischen Maßnahmen gegen Argentinien mit einem Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta oder mit einer Quasi-Ermächtigung der Resolution 502 begründen kann. Die Ausübung eines Rechts auf Selbstverteidigung setzt einen bewaffneten Angriff, verstanden als andauernden Akt militärischer Gewaltanwendung gegen die politische und territoriale Integrität eines anderen Staates, voraus. Großbritannien kann zwar darauf verweisen,

daß die Falklandinseln als Kronkolonie den Verfassungsstatus eines mit britischen Provinzen vergleichbaren Territoriums haben, doch reicht im vorliegenden Falle diese Voraussetzung nicht aus. Als außerordentliches Instrument zur staatlichen Existenzsicherung für den Fall plötzlicher und unvorhergesehener Angriffsoperationen bietet Art.51 keine rechtliche Handhabe, wenn es wie im Falklandstreit letztlich um den Modus von Übergabebedingungen geht. Großbritannien hat schon vor Ausbruch der Krise zu erkennen gegeben, daß es prinzipiell zur Aufgabe der Souveränität bereit ist und entsprechende Vorschläge der argentinischen Regierung unterbreitet. Sie zielten auf die Realisierung verschiedener Modelle (Interimsverwaltung, Kondominium, Pachtvertrag u.a.)¹⁹. Auch die letzten von Außenminister Haig unterbreiteten Vermittlungsvorschläge, die die Zustimmung Londons gefunden hatten, sahen als Ziel die Übergabe der Souveränität an Argentinien vor²⁰. Art.51 bietet keine Rechtfertigung für eine Anwendung bewaffneten Zwangs, um den Gegner zur Annahme eigener oder zur Modifikation seiner Übergabebedingungen zu veranlassen.

Die britischen Gegenmaßnahmen, soweit sie militärischer Natur sind, verstoßen auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der im Kriterium der ›Erforderlichkeit‹ der Selbstverteidigungsmaßnahme zum Ausdruck gebracht wird. In der Bewältigung der Falklandkrise, mag sie auch durch eine argentinische Aggression ausgelöst worden sein, waren die britischen bewaffneten Aktionen nicht das ›letzte Mittel‹, weder im Hinblick auf das Ziel der vorläufigen Wiederherstellung des Status quo ante, noch im Hinblick auf die längerfristigen Ziele Großbritanniens, die eine Souveränitätsaufgabe vorsehen, denn die Folgen des Handelsstopps und des totalen EG-Embargos gegenüber argentinischen Erzeugnissen sind in ihren möglicherweise viel einschneidenderen Auswirkungen gar nicht abgewartet worden.

Die Fragwürdigkeit des britischen Vorgehens erstreckt sich sowohl auf die unmittelbaren bewaffneten Aktionen als auch auf die vorbereitenden Maßnahmen wie Errichtung eines Sperrgebietes und Ausrufung einer See- und Luftblockade. Denn diese Maßnahmen setzten zu ihrer Gültigkeit die Ernsthaftigkeit des Willens zur Gewaltanwendung voraus, bezogen also die bewaffneten Auseinandersetzung mit Schiffen Argentiniens und dritter Staaten schon per definitionem ein. Auch diese Maßnahmen müssen sich an den politischen Zielen der britischen Regierung messen lassen. Als überschießende, unverhältnismäßige Reaktion geraten die britischen Maßnahmen viel eher in die Nähe einer heute nicht mehr zulässigen Strafexpedition und Repressalie, als daß sie sich noch als legitime Ausübung eines Rechts der Selbstverteidigung²¹ rechtfertigen ließen.

Eine andere Beurteilung trafe dann zu, wenn die argentinische Besetzung der Falklandinseln als ›andauernder‹ bewaffneter Angriff, nicht nur als Aggression zu charakterisieren wäre. Dagegen spricht aber einmal Sinn und Zweck des Art.51, der die bewaffnete Selbstverteidigung auf ganz enge Anwendungsfälle begrenzt, während im übrigen der Sicherheitsrat das primär zuständige Organ zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit ist — ihn hat Großbritannien zur Einleitung von eigenen Maßnahmen nicht angerufen. Gegen eine andere Beurteilung spricht aber auch Geist und Wortlaut der Resolution 502, die zwar primär die argentinische Aggression zum Adressaten hat, aber im Interesse der Friedenserhaltung und der Wiederherstellung der internationalen Sicherheit im nichtoperativen Teil auch Großbritannien zur Zurückhaltung gerade bei der Androhung und Anwendung militärischer Gegenmaßnahmen aufruft. Nach dem eigenen Vorbringen des britischen UNO-Botschafters muß die Resolution 502 als ein Ganzes gelesen werden²². Jedenfalls können weder die UN-Charta noch die Resolution des Sicherheitsrats als Legitimationsgrundlage für Maßnahmen dienen, die im Ergebnis auf eine Verschärfung aktueller Bedrohungssituationen und eine weitere Destabilisierung der internationalen Sicherheit hinauslaufen. Großbritannien hat die militärische Eskalation bewußt einkalkuliert und damit dem Weltfrieden und dem Ziel seiner Wiederherstellung keinen Dienst erwiesen.

Für eine weltweite Sicherheitspartnerschaft

Zur 12. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen — der zweiten Sondergeneralversammlung, die ausschließlich Abrüstungsfragen gewidmet ist — vom 7. Juni bis 9. Juli in New York erklärt die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN):

Aus Anlaß der zweiten Sondergeneralversammlung über Abrüstung erinnert die DGVN an die Mahnung im Schlußdokument der ersten Sondergeneralversammlung vom 30. Juni 1978:

Das »Anhäufen von Waffen, insbesondere von Kernwaffen, stellt heute weit eher eine Gefahr als einen Schutz für die Zukunft der Menschheit dar. Deshalb ist es an der Zeit, diesen Zustand zu beenden, in den internationalen Beziehungen auf die Anwendung von Gewalt zu verzichten und Sicherheit durch Abrüstung anzustreben...«

Die DGVN unterstützt eine Politik, die Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung und nicht durch ein weiteres Anhäufen von Waffen zu erreichen sucht.

Die DGVN erwartet von der Bundesregierung:

- daß sie sich weiterhin für weltweite und regionale Rüstungskontrolle und gleichgewichtige, kontrollierte Abrüstung einsetzt;
- daß sie mithilft, das Schlußdokument der ersten Sondergeneralversammlung über Abrüstung durch geeignete Initiativen zu verwirklichen;
- daß sie im Rahmen internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen auch die Sicherheitsinteressen der Staaten der Dritten Welt berücksichtigt; dazu sollte auch eine von der Bundesregierung initiierte internationale Vereinbarung gegen den Rüstungstransfer und eine entsprechende eigene, restriktive Haltung zu Waffenexporten beitragen;
- daß sie sich dafür einsetzt, daß die Erkenntnisse zum Problembereich Abrüstung und Entwicklung auf der Grundlage der jüngsten UNO-Studie zu diesem Thema operativ umgesetzt werden;
- daß sie sich in den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen dafür engagiert, daß im Rahmen einer Studie die Ansätze zu neuen, zukunftsorientierten Strategien zur Sicherung des Friedens, die es bereits in zahlreichen westlichen Ländern gibt, weiterentwickelt werden;
- daß sie Überlegungen und Vorschläge in ihre Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung einbezieht, die die Besonderheit der atomaren Bedrohung der Menschheit berücksichtigen;
- daß sie gleichermaßen ihre Bemühungen um weltweite Ächtung und kontrollierte Vernichtung der biologischen und chemischen Waffensysteme fortsetzt;
- daß sie sich verstärkt für eine vertiefte internationale Zusammenarbeit zur Befriedigung der Rohstoffbedürfnisse und zur Sicherung der ökonomischen und ökologischen Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilen der Welt als Voraussetzung für eine friedliche Zukunft einsetzt;
- daß sie an ihrem Konzept der vertrauensbildenden Maßnahmen als eine wichtige Voraussetzung und Begleitung von Abrüstung und Rüstungskontrolle festhält und in diesem Bereich weitere Initiativen entwickelt.

Weiter erwartet die DGVN von der Bundesregierung:

- den jährlichen Bericht zur Entwicklung der Waffenpotentiale und zum Stand der Abrüstungsverhandlungen und -bemühungen dem Deutschen Bundestag vorzulegen, damit dieser ihn diskutiert;
- die Abrüstungswochen der Vereinten Nationen finanziell stärker zu unterstützen;
- die mehrfach von ihr in den Vereinten Nationen vorgetragene Forderung nach Einrichtung eines Registers, das Auskunft über Waffenexporte und -importe gibt, durch weiterführende Beiträge zu fördern;
- die Bemühungen um Rüstungstransparenz weiterhin zu unterstützen.

Insgesamt ruft die DGVN dazu auf, daß die von Bundeskanzler Helmut Schmidt auf der ersten Sondergeneralversammlung über Abrüstung vorgetragene Idee einer weltweiten Sicherheitspartnerschaft von der Bundesregierung konkretisiert wird.

Anmerkungen

- 1 Zur Geschichte: J. Goebel, *The Struggle for the Falkland Islands*, New Haven 1927 (Neuauf. 1971). Zur völkerrechtlichen Bewertung der historischen Vorgänge: H. Weber, ›Falkland Islands‹ oder ›Malvinas?‹, Frankfurt 1977; B. Hillekamps, *Der Streit um die Falklandinseln*, Diss. Köln 1978.
- 2 Vgl. Weber, S.61ff. (69f.). Ebenso im Ergebnis Hillekamps, S.89ff. (94f.).
- 3 Vgl. die Erklärung des argentinischen Botschafters vor dem Sicherheitsrat am 14.1.1982, UN-Doc. S/PV. 2345.
- 4 Dazu ausführlich Weber, S.70ff. (85f.). Anderer Ansicht H.-H. Nöll (Rezension) in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1978, S.451ff. (453), und Hillekamps, S.118ff. (165). Mit Recht ist aber gegenüber dem argentinischen Standpunkt darauf hingewiesen worden, daß sich bis dahin keinerlei kulturelle oder gesellschaftliche Bindungen von bleibendem Wert zwischen der Inselgruppe und einem ihrer Herren ergeben hatten, auf die heute Bezug genommen werden könnte, vgl. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe) v. 15.4.1982. Vgl. auch George Grey, *der die Falklandinseln im Auftrag der britischen Admiralität 1836 inspiziert hatte*, *Observer* v. 2.5.1982.
- 5 Abgedruckt in: *Zeitschrift f. ausl. öff. Recht und Völkerrecht*, 1929, Teil 2, S.3ff. (16f., 50 u. 52).
- 6 Weber, S.96ff. Demgegenüber betont Hillekamps, Großbritannien habe die Inselgruppe nicht durch langandauernden Besitz ›ersessen‹, wegen der argentinischen Proteste; dem Schweigen von Buenos Aires in den Jahren 1849–1884 und 1888–1927 mißt er keine rechtliche Bedeutung bei, da es auf den Einzelfall ankomme. Gerade das Schweigen während 35 und 39 Jahren ist aber relevant, da Argentinien seit der Mitte des 19. Jahrhunderts engste wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zu Großbritannien unterhielt.
- 7 W. Heidelmeyer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Paderborn 1973; F. Nuscheler, *Die Entkolonisationsbilanz der Vereinten Nationen*, VN 6/1981 S.195ff.; H. Gros Espiell, *Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker in heutiger Sicht*, VN 1/1982 S.54ff. Gros Espiell geht aber auf die heutigen Probleme des Selbstbestimmungsrechts — die Fragen der Mikrostaaten und der Sezessionsbewegungen in der Dritten Welt — nicht ein.
- 8 A. Parsons und C. Mendez vor dem Sicherheitsrat am 3.4.1982, S/PV. 2350. S. auch E. Roca am 1.4.1982 vor dem Rat, S/PV. 2345.
- 9 Text von A/Res/1514: VN 4/1962 S.117; A/Res/2065 und 3160: S. 105f. dieser Ausgabe. Dazu auch Weber, S.110ff., und Hillekamps, S.166ff.
- 10 Vgl. auch die Stellungnahme Panamas zugunsten Argentiniens v. 14.4.1982, S/14978.
- Die Einfügung der Ziff.6 in die Resolution 1514 geht auf die Sorge der afro-asiatischen Staaten um die Erhaltung des eigenen territorialen Bestandes zurück, s. G. Cohen Jonathan, *Les îles Falkland (Malouines)*, in: *Annuaire Français de Droit International*, 1972, S.235 (249 ff.).
- 11 Im Falle der Entkolonisierung des Cookinseln und der Insel Niue (Savage Island) hat die Generalversammlung die Entscheidung der Bevölkerung für den Status der inneren Autonomie bei freier Assoziierung mit Neuseeland als Form der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts akzeptiert, vgl. J. Delbrück, *Selbstbestimmung und Dekolonisation*, in: *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland* (Hrsg. U. Scheuner/B. Lindemann), München-Wien 1973, S.69ff.(79). S. auch Weber, S.117, und H. S. Johnson, *Self-Determination within the Community of Nations*, Leiden 1967, S. 43.
- 12 *Economic Survey of the Falkland Islands* (Economist Intelligence Unit Ltd.), veröffentlicht am 20.7.1976. Vgl. auch *The Times* v.21.7.1976.
- 13 Dazu *The Times* v. 26.8.1976 und G. Creelman, *No great love for Britain*, in: *New Statesman* v. 23.4.1982, S.14.
- 14 Art. 4; Text des Vertrages: VN 6/1969 S.184f.
- 15 Ausführlich dazu C.H.M. Waldock, *Disputed Sovereignty in the Falkland Islands Dependencies*, in: *Brit. Yearbook of Int. Law*, 1948, S.311ff., und Weber, S.34ff. Zur Frage des Gebietserwerbs in der Antarktis und zu den entsprechenden Theorien s. auch I. v. Münch, *Völkerrechtsfragen der Antarktis*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 1957/58, S.225ff. (235ff.).
- 16 Text: S.106 dieser Ausgabe.
- 17 Verordnung (EWG) No. 877/82 des Rates vom 16.4.1982 zur Aussetzung der Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien, in: *Amtsbl. d. Eur. Gemeinschaften*, L 102/1 v.16.4.1982.
- 18 S/14963 v.10.4.1982 und S/14964 v.11.4.1982; A. Parsons in einem Radio-Interview der BBC am 28.4.1982.
- 19 Weber, S. 40 f.; Ch. Rousseau in: *Rev. Gen. de Droit Int.* 1977, S.1110f.
- 20 *Wireless Bulletin from Washington* v.3.5.1982. In diesem Zusammenhang ist auch auf die modifizierte Staatsangehörigkeitsregelung Großbritanniens für Angehörige der überseeischen Territorien hinzuweisen. Sie sieht für bestimmte Personengruppen einen Minderstatus vor. Von dieser Regelung sollen 400 Falkländer betroffen sein.
- 21 Ausführlich dazu H. Weber/H. v. Wedel, *Grundkurs Völkerrecht*, Frankfurt 1977, S.202ff.
- 22 S/14973 v.13.4.1982.

Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Menschenrecht

Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung

KARL JOSEF PARTSCH

I

Die Freiheit von Religionen und Weltanschauungen ist ein erregendes Thema angesichts der sehr unterschiedlichen Haltung der Weltreligionen zum Schutz der Menschenrechte¹, angesichts der so unterschiedlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Religion und Staat und nicht zuletzt wegen der Verschiedenheit religiöser und weltanschaulicher Auffassungen und Haltungen in der Welt. Das Spektrum reicht vom strengen islamischen Fundamentalismus über andere Staaten mit Staatskirche, Staaten mit einer pluralistischen Religionsstruktur und einer neutralen Haltung bis zum kompromißlosen Atheismus als ›Staatsreligion‹, wie er sich in der Sowjetunion findet. Es kann daher nicht verwundern, daß die Bestrebungen im Rahmen der Vereinten Nationen, die Garantien der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit in den Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes näher auszuführen, sehr lange Zeit in Anspruch nahmen, bis sie zu einem Ergebnis führten, zumal es noch unlängst aus christlicher Sicht für undenkbar erklärt wurde, das gemeinsame Minimum zu definieren².

Nun ist aber ein Ergebnis da. Am 25. November 1981 hat die Generalversammlung in einem nicht gerade emphatischen Konsensus die ›Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Weltanschauung‹³ angenommen. Das Bestreben, den unterschiedlichsten religiösen und weltanschaulichen Strömungen Rechnung zu tragen, mußte unweigerlich zu Kompromißklauseln führen, die manchmal blaß und wenig aussagekräftig sind. Wichtige Probleme wurden auch ausgeklammert, da keine Einigung zu erreichen war.

Die wechselvolle Vorgeschichte dieser Erklärung⁴ von 1946 bis 1981 sei nur grob umrissen. Erste Grundlage war die Formulie-

rung der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit für Artikel 18 der Universellen Erklärung der Menschenrechte, die in das Jahr 1946 zurückreicht. Noch bevor die Vorarbeiten für die Menschenrechtspakte abgeschlossen waren, beauftragte die Generalversammlung die Menschenrechtskommission mit der Ausarbeitung von getrennten Erklärungen und auch Konventionen über Rassendiskriminierung einerseits und religiöse Intoleranz andererseits. Während die Arbeiten über die Beseitigung der Rassendiskriminierung unter dem politischen Druck der aus der Kolonialherrschaft entlassenen neuen UNO-Mitglieder erstaunlich schnell zum Erfolg führten (Erklärung 1963, Konvention 1965), konnte der Wirtschafts- und Sozialrat erst 1967 einen von der Menschenrechtskommission erarbeiteten Entwurf einer *Konvention* »zur Beseitigung aller Formen religiöser Intoleranz« vorlegen⁵, der weitgehend den Charakter einer Charta des Atheismus hatte⁶ und nicht auf die Tagesordnung der Generalversammlung gelangte. Diese beschränkte ihren Auftrag 1973 auf die Ausarbeitung einer *Erklärung*, die nun den Titel haben sollte: »zur Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion und Weltanschauung«, da der bisher benutzte Begriff der »religiösen Intoleranz« einerseits nicht bestimmt genug, andererseits aber auch zu eng sei. Es sollte auch die weltanschauliche Intoleranz erfaßt werden. Die Menschenrechtskommission unterbreitete schon im Dezember 1973 einen Bericht⁷, der aufschlußreiche Angaben über die in den Diskussionen aufgeworfenen Gesichtspunkte enthielt, aber noch keine ausgereiften Ergebnisse, die eine Chance hatten, angenommen zu werden.

Eine Wende ergab sich erst durch die starke Vermehrung der Mitgliedstaaten in den siebziger Jahren. Eine von Schweden und den Niederlanden ausgehende Initiative fand Unterstützung