den, von Menschen mit Behinderungen, von Personen, die HIV-positiv sind oder mit AIDS leben, von sexuell ausgebeuteten Menschen, von obdachlosen Kindern und Kindern, die Opfer von bewaffneten Konflikten und Kinderprostitution sind«.
Auch die Konvention über die Rechte des Kindes wurde mit dem Appell der Wiener Konferenz unterstützt, sie solle bis 1995 von allen UN-Mitgliedstaaten ratifiziert, bisherige Vorbehalte sollten zurückgenommen werden. Nach Angaben des UN-Generalsekretärs haben von 183 UN-Mitgliedstaaten erst 121 den Sozialpakt und 118 den Zivilpakt ratifiziert; nur ein einziges Land habe sich bisher zur Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen bekannt.
Im Vergleich zu Teheran 1968 ist auch die Nennung von Behinderten, Alten, Flüchtlingen, spurlos Verschwundenen, ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten im Menschenrechts-Zusammenhang zu begrüßen. Die Folter wurde ebenso wie die Praxis ›ethnischer Säuberungen‹ prinzipiell verurteilt – ein zumindest verbaler Erfolg, auf den sich Opfer in aller Welt berufen können.

Deutsche Defizite

Bundesaußenminister Klaus Kinkel verpaßte am 15.Juni in Wien eine Chance zu selbstkritischer Auseinandersetzung (wie sie etwa in einer vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland veröffentlichten Denkschrift ›Menschenrechte im Nord-Süd-Verhältnis. Plädoyer für einen selbstkritischen Dialog‹, Hannover 1993, gefordert worden war). Zwar räumte er ein, die ausländerfeindlichen Ausschreitungen der beiden letzten Jahre seien »eine Schande für unser Land«, doch obwohl die UN-Menschenrechtskommission gerade einen Untersuchungsauftrag an einen Sonderberichterstatter über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht zuletzt in Deutschland vergeben hatte, ging er nicht auf Ursachen ein, sondern sprach nur von »kriminellen Handlungen einzelner«, die das friedliche Zusammenleben aller Menschen in Deutschland störten.
Zur Verwunderung österreichischer Zuhörer verlegte Kinkel – ein winziger, doch symptomatischer Flüchtigkeitsfehler – in seiner Rede das Menschenrechtszentrum von Genf nach Wien (und dieser Fehler blieb auch noch im ›Bulletin‹ Nr.53/1993 der Bundesregierung unkorrigiert stehen). Enttäuscht wurden vom Bundesaußenminister die Bonner Parlamentarier, die sein politisches Echo auf die einstimmige Resolution des Deutschen Bundestages vom 27.Mai 1993 zur Wiener Konferenz erwartet hatten. Darin hatte das Parlament die Bundesregierung aufgefordert, »zu einem konstruktiven Dialog über den Zusammenhang von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung beizutragen; hierbei müssen die negativen Auswirkungen mit einbezogen werden, die durch ungünstige interne und weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und durch die Folgen der Verschuldungskrise für den Aufbau demokratischer Strukturen, die Förderung der Eigeninitiative und die Sicherung der Menschenrechte entstehen«.
Ungünstige ›weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen‹ gehören nicht ins Vokabular westlicher Minister, und so beließ es auch Kinkel bei der Standardabwehr heftiger (südlicher) Kritik an der Konditionalität für Vergabe von Entwicklungshilfe: »Es geht nicht um politische Konditionen, sondern um interne Erfolgsvoraussetzungen für Entwicklung.« Kein Wort vom Bonner Außenminister auch zur politischen Kehrtwende der USA, die sich in Wien erstmals und ausdrücklich zum bisher abgelehnten Recht auf Entwicklung bekannten. Die Clinton-Administration ging noch über die begriffliche Verbindung von Demokratie, Menschenrechten und Entwicklung hinaus – sie nennt folgende vier Themen als »neue Säulen« der US-Außenpolitik: Demokratie und Menschenrechte; Bevölkerung; Umwelt; bestandfähige (sustainable) Entwicklung.
Die Zustimmung des Westens zum Recht auf Entwicklung sicherte erst das alle Neudefinitionen abwehrende Bekenntnis der Wiener Konferenz zur Universalität der Menschenrechte im Konsens. Es wirkte daher etwas seltsam, daß die Bonner Delegation auf Rückfragen, warum Kinkel dieses zentrale Thema übergangen habe, nur antwortete, hierzu habe die dänische Entwicklungsministerin Helle Degn im Namen der EG und damit der Bundesrepublik Deutschland Erklärungen abgegeben. Frau Degn sprach denn auch über die »wichtige Verflochtenheit« (interrelationship) von Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung: »Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten bekräftigen ihre Entschlossenheit, Entwicklungsländer zu unterstützen, die positive Veränderungen in Menschenrechten und Demokratie vornehmen«, und dabei gehe es nicht um den Versuch, unsere Systeme und Normen anderen Gesellschaften aufzudrücken oder ein einziges Modell für eine demokratische Gesellschaft vorzuschreiben.
Für den im US-Außenministerium für ›globale Angelegenheiten‹ zuständigen Berater und Wiener US-Delegierten Timothy Wirth ist das Thema Konditionalität für alle Teilnehmer des Wiener Konsenses erledigt, denn nunmehr seien alle gleichermaßen den Menschenrechten grundlegend verpflichtet. Während eines Besuches in Singapur wenige Wochen nach der Wiener Konferenz mußte der US-Außenminister Warren Christopher jedoch feststellen, daß beispielsweise die ASEAN-Staaten mitnichten bereit sind, den »amerikanischen Standards« in Menschenrechtsfragen zu folgen.

Ureinwohner auf der Schattenseite

Der Generalsekretär von Amnesty International, Pierre Sané, hob in seiner insgesamt sehr skeptisch-zurückhaltenden Bewertung der Wiener Konferenz positiv hervor, daß die Rechte der indigenen Völker bekräftigt worden seien. Nach Schätzungen der ILO leben etwa 16 Millionen Ureinwohner in Nordamerika, etwa 30 Millionen in Lateinamerika und weitere 200 Millionen in Asien, einschließlich der sibirischen Gebiete der Russischen Föderation. Der Rest verteilt sich auf den Mittleren Osten und auf Afrika. Diese Angaben seien allerdings unzuverlässig, da in einigen Regionen, besonders in Afrika, die jeweiligen Regierungen die Existenz von Ureinwohnern totschwiegen, warnt die ILO-Studie. Nach anderen Quellen leben 300 Millionen Ureinwohner in über 70 Staaten.
Die Vertreter der indigenen Völker haben in Wien ihr Ziel nicht erreicht: nicht mehr länger Bevölkerungen oder Bevölkerungsgruppen genannt zu werden, sondern Völker (nicht ›populations‹ oder ›people‹, wie sie in der Wiener Erklärung heißen, sondern ›peoples‹). Die Konferenz forderte die Staaten auf, »die volle und freie Teilhabe autochthoner Volksgruppen an allen Aspekten der Gesellschaft sicherzustellen, besonders in Angelegenheiten, die sie betreffen«, und sie empfiehlt, wie es auch die Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchu gefordert hatte, nach dem den Ureinwohnern gewidmeten Internationalen Jahr 1993 ab 1994 ein Internationales Jahrzehnt der indigenen Bevölkerungen der Welt zu proklamieren. Doch immer, wenn Minderheiten erwähnt werden, folgt auch schnell die besorgte Mahnung, es gelte durch ihren Schutz die politische und soziale Stabilität der Staaten zu stärken, in denen »solche Personen« leben . . .
Nach Mitteilung des Generalsekretärs der Wiener Konferenz Ibrahima Fall, der auch Koordinator des laufenden Internationalen Jahres ist, sind von den hierfür angeforderten 33 Mill Dollar bisher ganze 200 000 Dollar von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eingegangen. Die Vorsitzende der UN-Arbeitsgruppe für indigene Völker, die Griechin Erica-Irene Daes, bezeichnete dieses Internationale Jahr der Vereinten Nationen als das ärmste und kleinste Ereignis dieser Art in der Geschichte der Weltorganisation. Sie beschwor die Delegierten, nicht mit der toten Stimme des 19.Jahrhunderts über dieses Thema zu sprechen, sondern den Ausdruck ›Völker‹ zu verwenden. Sie wünschten Völker zu sein, nicht Bevölkerungsgruppen, und damit ihren Anspruch auf Selbstbestimmung zu stärken.

Ansgar Skriver □

Rechtsfragen

IGH: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) – Anwendbarkeit der Völkermord-Konvention – Einstweilige Anordnung erlassen, aber nicht befolgt (16)

Selten hat der Internationale Gerichtshof (IGH) vor einem derart dramatischen politischen Hintergrund beraten wie im *Fall betreffend die Anwendung der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro))*, in dem er am 8.April 1993 vorsorgliche Maßnahmen traf.

I. Nachdem weder die zahlreichen Waffen-

stillstände und Vermittlungsversuche im Rahmen der EG noch die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu einer Einstellung der Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien geführt hatten, erhob Bosnien-Herzegowina am 20.März 1993 Klage gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vor dem IGH. Gegenstand der Klage in der Hauptsache waren vor allem die Verletzungen der Genozid-Konvention von 1948 und der vier Genfer Abkommen von 1949 sowie ihres I. Zusatzprotokolls von 1977 und allgemein des humanitären Kriegsrechts. Außerdem begehrte Bosnien-Herzegowina die Feststellung, daß ihm das Selbstverteidigungsrecht aus Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen zustehe. Mit ihrem Antrag auf Erlaß vorsorglicher Maßnahmen beantragte die Regierung in Sarajevo die sofortige Einstellung aller Akte des Genozids gegen das Volk Bosnien-Herzegowinas und den Staat selbst sowie die Feststellung, daß es ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung habe und daher das Waffenembargo nach Resolution 713(1991) des Sicherheitsrats insoweit nicht für Bosnien-Herzegowina gelte. Die Zuständigkeit des IGH stützte Bosnien-Herzegowina auf Art.9 der Genozid-Konvention sowie in einem verspätet vorgebrachten Antrag auf ein Schreiben, in dem sich Jugoslawien bereit erklärt hatte, die Streitigkeiten aus dem Untergang des bisherigen Staates vor den IGH zu bringen. Belgrad hatte schon die Berechtigung der Klageerhebung durch den Präsidenten Bosnien-Herzegowinas, Alija Izetbegovic, bestritten, da dessen Amtszeit abgelaufen sei. Dieser Einrede gab der IGH jedoch nicht statt.

Im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung stellte sich die schwierige Frage der Mitgliedschaft von Jugoslawien (Serbien und Montenegro) in den Vereinten Nationen, da vor dem IGH nur Staaten parteifähig sind, die Mitglieder der UN sind. Der Sicherheitsrat hatte im September 1992 in seiner Resolution 777 (Text: VN 6/1992 S.218) zu dieser Frage ausgeführt, daß man nicht davon ausgehen könne, daß die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) »automatisch die Mitgliedschaft der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien in den Vereinten Nationen fortführen« könne, wie Belgrad dies beanspruchte. Daher hatte der Sicherheitsrat die Generalversammlung aufgefordert zu beschließen, daß Restjugoslawien einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen habe und daß es so lange von den Arbeiten der Generalversammlung ausgeschlossen sein solle. Auch die entsprechende Resolution 47/1 der Generalversammlung (Text: VN 6/1992 S.218; siehe auch Karl Josef Partsch, Belgrads leerer Stuhl im Glaspalast. Das Einfrieren der UN-Mitgliedschaft Jugoslawiens durch Sicherheitsrat und Generalversammlung, VN 6/1992 S.181ff.) klärte diesen Punkt nicht in eindeutiger Weise, so daß der IGH zu einem Ausweg Zuflucht nahm, indem er prüfte, ob Restjugoslawien die Parteifähigkeit anderweitig erlangt habe, es also auf die Mitgliedschaft in den UN nicht ankomme.

II. Artikel 35 Absatz 2 des IGH-Statuts bestimmt, daß der Gerichtshof auch Nichtmitgliedstaaten der UN offen steht, unter dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen in geltenden Verträgen, unter Bedingungen, die der Sicherheitsrat festlegen solle. Im vorliegenden Fall lagen »besondere Bestimmungen in geltenden Verträgen« vor, nämlich Art.9 der Genozid-Konvention, die damit als Zuständigkeitsgrundlage anzusehen war, wenn beide Parteien ihr beigetreten waren.

Das ehemalige Jugoslawien hatte die Genozid-Konvention am 11.Dezember 1948 unterzeichnet und am 29.August 1950 ohne Vorbehalte ratifiziert. Restjugoslawien hatte durch eine formelle Erklärung die Nachfolge in die Konvention erklärt. Bosnien-Herzegowina hatte dem UN-Generalsekretär am 29.Dezember 1992 eine Sukzessionsnote zur Genozid-Konvention übermittelt, und zwar rückwirkend zum 6.März 1992, dem Tag seiner Unabhängigkeit. Jugoslawien (Serbien und Montenegro) bestritt, daß Bosnien-Herzegowina auf Grund von Sukzession Mitglied der Konvention geworden sei. Die Sukzession in Verträge gemäß der Wiener Konvention, die noch nicht in Kraft ist, bezieht sich, so das Vorbringen Jugoslawiens, nur auf Entkolonisierungsfälle. Auch wenn man die Note zur Beitrittserklärung umdeute, so sei die für den Beitritt vorgesehene Frist von 90 Tagen zu beachten, die im vorliegenden Fall erst Ende März ablaufe.

Der IGH klärte diese Frage nicht abschließend, sondern stellte, für die Belange einer einstweiligen Anordnung durchaus ausreichend, nur fest, daß selbst wenn man nicht von Sukzession, sondern vom Beitritt Bosnien-Herzegowinas zur Genozid-Konvention ausgehe, die 90-Tage-Frist abgelaufen sei; für das Verfahren der einstweiligen Anordnung sei es ausreichend, wenn dies zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung geschehen sei. Damit hat der IGH sich seiner bisherigen Rechtsprechung gemäß im Rahmen der einstweiligen Maßnahmen an die Maxime gehalten, nicht mehr als nötig zu entscheiden, um den Anschein einer Präjudizierung der Hauptsache zu vermeiden. Denn der Sache nach wäre ihm wohl die Entkräftung des Arguments Belgrads gegen eine Sukzession nicht schwer gefallen. Damit ist Art.9 der Genozid-Konvention als Zuständigkeitsgrundlage bestätigt worden, allerdings nur für »Streitigkeiten hinsichtlich der Auslegung, Anwendung und Durchführung dieser Konvention«. Das bedeutete, daß der Antrag bezüglich des Bestehens des Selbstverteidigungsrechts Bosnien-Herzegowinas auf dieser Grundlage nicht entschieden werden konnte.

III. Um hierfür die Zuständigkeit zu begründen, hatte Bosnien-Herzegowina sich auf den Brief der Präsidenten Montenegros und Serbiens an den Präsidenten der Schiedskommission der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien bezogen. In diesem Schreiben war die Antwort auf drei Fragen des Präsidenten der Schiedskommission enthalten. Die dritte dieser Fragen galt der Art der Regelung von Problemen der Staatensukzession zwischen den verschiedenen neu entstandenen Staaten, wenn die Auflösung des alten Jugoslawien als beendet angesehen wird. In ihrer Antwort erklärten die Präsidenten Serbiens und Montenegros, daß die Fragen, die nicht durch Vereinbarung gelöst werden könnten, »vor den IGH als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen gebracht werden sollten«. Dieses Schreiben führte Bosnien-Herzegowina als Zuständigkeitsgrundlage im vorliegenden Fall an. In Anlehnung an die Entscheidung im Ägäis-Fall von 1978, in dem ein vergleichbares Problem zu lösen war, lehnte der IGH dieses Schreiben als Zuständigkeitsgrundlage für die Belange des einstweiligen Rechtsschutzes ab, weil nach erstem Anschein eine konkrete Unterwerfung für eine konkrete Streitigkeit aus dem Schreiben nicht ersichtlich war und im Verfahren der einstweiligen Anordnung die Zuständigkeit wegen der Dringlichkeit der Angelegenheit nicht abschließend geprüft werden muß.

IV. Den Einwand der gleichzeitigen Befassung von Sicherheitsrat und IGH wies der IGH in Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung zurück.

Bei der Prüfung der Verletzung der Genozid-Konvention hatte der IGH den Einwand Belgrads zu prüfen, daß ihm die gerügten Taten gar nicht zuzurechnen seien, eine Frage, deren Klärung mit schwierigsten Beweisfragen verbunden ist. Hier brauchte der IGH eine Klärung aber nicht vorzunehmen, weil Art.1 der Konvention besagt, daß alle vertragschließenden Parteien sich zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes verpflichten, dies also auch unabhängig von der Frage der Verantwortlichkeit für derartige Akte. Damit konnte der IGH anordnen, daß Jugoslawien (Serbien und Montenegro) alle in seiner Macht stehenden Maßnahmen zu ergreifen habe, um die Begehung von Taten des Völkermordes zu verhindern. Soweit erging die Entscheidung einstimmig.

Gegen die Anordnung, Jugoslawien (Serbien und Montenegro) habe sicherzustellen, daß es keinerlei Unterstützung zu irgendwelchen Akten des Völkermordes durch seiner Kontrolle unterstehende Organe oder Personen leiste, stimmte als einziges Mitglied des Gerichtshofs der russische Richter Nikolai Tarassov, da er hierin doch eine Unterstellung der Zurechenbarkeit solcher Akte an Jugoslawien sah.

Zur Frage des Selbstverteidigungsrechts konnte der IGH sich mangels einer Zuständigkeitsgrundlage in dieser Phase des Verfahrens nicht äußern.

Wie zu erwarten, ist diese Entscheidung, die ohne weiteres als verbindlich anzusehen ist, nicht befolgt worden. Anders als eine Entscheidung zur Hauptsache kann sie, da sie ja nur eine vorläufige Entscheidung darstellt, allerdings nicht über den Art.94 der UN-Charta – der bei Nichtbefolgung eines Urteils durch eine Partei eine Einschaltung des Sicherheitsrats zuläßt – durchgesetzt werden, eine Maßnahme, die im vorliegenden Fall ohnehin ebenfalls wenig Erfolg versprechen würde.

Karin Oellers-Frahm □