

beit des Komitees, das mit der Aufbereitung und der Nachfolgetätigkeit der CIREFCA beauftragt ist.

Seit 1987 haben die Vereinten Nationen entscheidend zur Lösung der vielfältigen Konflikte in der Krisenregion Zentralamerika beigetragen. Ihre Tätigkeit im Rahmen der Verifikation, Vermittlung, Wahlbeobachtung und Flüchtlingshilfe wurde zu Eckpfeilern der Friedensschaffung (peace-making) in Zentralamerika. Als zentrale Koordinierungsinstanz in der Umsetzung des wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramms für Zentralamerika haben die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle im Rahmen der Friedensgestaltung (peace-building) übernommen.

Der Erfolg der Friedensmission in einem Konflikt, der jahrelang als Angelpunkt der Ost-West-Auseinandersetzung über eine gefährliche internationale Dimension verfügte, hat den Vereinten Nationen ohne Zweifel nicht nur neue Impulse gegeben, sondern auch ihren Handlungsspielraum erweitert. Als unabhängiger und politisch neutraler Akteur wurden die Vereinten Nationen zunehmend respektiert, obgleich – oder vielleicht gerade weil – sie lediglich über Instrumente der Friedensvermittlung verfügen, den Dialog zwischen den Konfliktparteien jedoch nicht diktieren können.

Mit den Wahlen in Nicaragua und der Demobilisierung der Contra – beides Prozesse, an deren erfolgreichem Ablauf die Vereinten Nationen entscheidend beteiligt waren – ist ganz Mittelamerika dem Frieden einen großen Schritt näher gekommen. Doch weder ist die politische Zukunft Nicaraguas geklärt noch der Bürgerkrieg in El Salvador beendet. Die Wirtschaftskrise mit ihren Auswirkungen auf die politische Stabilität der Region ist ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu dauerhaftem Frieden in Zentralamerika.

Aus diesem Grunde wird die Präsenz der Vereinten Nationen in der Region auch weiterhin gefragt sein. Die Verlängerung des ONUCA-Mandats im Hinblick auf den Prozeß der sozialen und politischen Reintegration des nicaraguanischen Widerstandes wie auch das langfristige UN-Engagement im Rahmen des wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramms deuten darauf hin, daß die Vereinten Nationen über 'peace-making' und 'peace-building' in Zentralamerika eine wichtige Funktion in der Phase des 'peace-keeping', der Erhaltung und langfristigen Sicherung des Friedens, übernehmen werden.

Der besondere Dank des Verfassers gilt Ricardo Lagos und Kea Wollrad für ihre Mitarbeit an diesem Beitrag.

- 1 'Zentralamerika' hat sich mittlerweile als politischer Begriff für die fünf Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua durchgesetzt, während unter 'Mittelamerika' die gesamte Region vom Rio Grande bis zum Isthmus verstanden wird. Der herkömmliche Name 'Lateinamerika' oder 'Iberoamerika' für die einstigen spanischen Kolonien südlich des Rio Grande und das ehemals portugiesische Brasilien wird seit der Unabhängigkeit einer Reihe von Staaten des insularen Amerika mitunter als für die Gesamtheit Mittel- und Südamerikas nicht mehr völlig angemessen empfunden; so heißt die in Santiago ansässige Regionalkommission der Vereinten Nationen seit 1984 Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALC; Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC).
- 2 Die 1983 gebildete Contadora-Gruppe umfaßt die regionalen Mittelmächte Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela.
- 3 UN Doc. S/16463 v.4.4.1984 [Text: VN 3/1984 S.111]. Großbritannien enthielt sich der Stimme. Siehe auch den Bericht in VN 3/1984 S.97f.
- 4 Siehe auch VN 3/1984 S.108f., VN 1/1985 S.29f., VN 2/1986 S.79, VN 3/1986 S.93 und VN 4/1986 S.142f.
- 5 Eine juristische Einschätzung findet sich z.B. bei G. Pope Atkins, Latin America in the international political system, Boulder 1989, S.242–246.
- 6 Der seit 1985 bestehenden Contadora-Unterstützungsgruppe gehören Argentinien, Brasilien, Peru und Uruguay an.
- 7 Vgl. Enrique Gomáriz (Hrsg.), Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después, San José 1988, S.73–76.
- 8 Resolution 44/10 v.23.10.1989.
- 9 Vgl. VN 1/1989 S.33f.
- 10 Resolution 644(1989) des Sicherheitsrats (Text S. 149 dieser Ausgabe).
- 11 An der ONUCA-Mission beteiligten sich Argentinien, Brasilien, Deutschland (Bundesrepublik), Ecuador, Indien, Irland, Kanada, Kolumbien, Schweden, Spanien und Venezuela.
- 12 Von den in Anm.11 genannten Ländern beteiligt sich nur die Bundesrepublik Deutschland nicht am militärischen Teil der ONUCA-Mission.
- 13 Resolution 654(1990) des Sicherheitsrats (Text: S. 150 dieser Ausgabe).
- 14 Text: VN 6/1989 S.212f.
- 15 Text: VN 6/1989 S.213.
- 16 Lt. Abschlußbericht des UN-Generalsekretärs über die Tätigkeit der ONUVEN, A/44/927 v.30.3.1990, S.17.
- 17 Operative Ziffer 8 der Resolution 44/10 der Generalversammlung.
- 18 Die OAS-Mission bestand aus 418 Beobachtern. Vgl. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Elecciones en Nicaragua: condiciones y escenarios, Dossier 22, Madrid 1990, S.16.
- 19 Vgl. die ONUVEN-Berichte A/44/642 v.17.10.1989 und A/44/834 v.7.12.1989.
- 20 An diesem Treffen nahmen u.a. Delegationen der OECD-Länder, der EG, der Contadora- und der Unterstützungsgruppe (Rio-Gruppe), der Sowjetunion und internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank, des IMF und der Interamerikanischen Entwicklungsbank teil.
- 21 Ein Bericht der 1987 mit dem Ziel, einen globalen Entwicklungsplan für Zentralamerika auszuarbeiten, gegründeten, aus 47 unabhängigen Sachverständigen bestehenden ICCARD (Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica) vom Februar 1989 spricht sogar von bis zu 2 800 000 zentralamerikanischen Flüchtlingen und Vertriebenen. Diese Zahl schließt aber neben den politisch Verfolgten die Gruppe jener Flüchtlinge ein, deren primäres Motiv für die Migration die gravierenden wirtschaftlichen Probleme der Region sind.
- 22 Siehe auch VN 4/1989 S.137f. sowie das Abschlußdokument der CIREFCA: A/44/527 v.3.10.1989 mit Corr.1 und 2 v.31.10.1989.

## Die ›Hunde des Krieges‹ an die Kette gelegt?

### Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Söldnerumtriebe

HORST RISSE

#### Eines der ältesten Gewerbe

Was in Europa heute eine fast unbekannte Erscheinung ist, stellt in der Dritten Welt, namentlich für kleine, instabile Staaten, bisweilen eine lebensgefährliche Bedrohung der Sicherheit dar: das Auftauchen von ›Hunden des Krieges,‹<sup>1</sup> von Söldnerkommandos. Dabei bildeten Söldnerheere in der frühen Neuzeit hierzulande das Rückgrat der militärischen Struktur. Die Landsknechte verschwanden aber mit dem Aufkommen des Nationalstaates, um erst im Zuge des Entkolonisierungsprozesses in Afrika Anfang der sechziger Jahre unseres

Jahrhunderts in nennenswertem Maße wieder in Erscheinung zu treten. Die Söldnereinsätze in Kongo-Léopoldville, dem heutigen Zaire, vor allem im Zuge der Sezession Katangas unter Moïse Tschombé und der mächtigen Bergbaugesellschaft ›Union Minière,‹ mit der er verstrickt war, waren die wohl bedeutendsten der jüngsten Vergangenheit. Söldner kämpften aber auch im Krieg um die nigerianische Ostprovinz Biafra und tauchten in dem während der siebziger Jahren schwelenden Konflikt zwischen den beiden Jemen auf.

Heute sind Söldnerumtriebe zwar seltener, das heißt aber nicht, daß das Phänomen verschwunden wäre. Eine Durch-

sicht der Meldungen der internationalen Nachrichtenagenturen ergibt, daß 1989 in 16 Staaten Söldner eingesetzt wurden beziehungsweise eingesetzt worden sollen. Beim Umsturzversuch auf den Malediven im November 1988, bei der Ermordung des Komoren-Präsidenten Ahmed Abdallah ein Jahr später und auch im kolumbianischen Rauschgiftkrieg spielten sie ihre blutige Rolle. Allerdings darf man nicht übersehen, daß der Vorwurf des Söldnereinsatzes bisweilen auch schlicht zur politischen Diffamierung der Gegenseite eingesetzt wird. Das eben erwähnte Beispiel der Komoren macht übrigens in besonderer Weise deutlich, wie beliebig die Ziele sind, für die Söldner sich anheuern lassen.<sup>2</sup> Im August 1975 wurde Staatschef Ahmed Abdallah durch den französischen Söldnerführer Robert (Bob) Denard zugunsten eines anderen Prätendenten gestürzt. Der abgesetzte Inselherrscher beauftragte später denselben Denard, ihm wieder zu Amt und Würden in Moroni zu verhelfen. Auch der zweite von Denard inszenierte Umsturz war ein Erfolg. Die neue Freundschaft zwischen dem im Mai 1978 wiederingesetzten Staatschef und seinem Helfer – dessen von Söldnern kommandierte ‚Präsidentengarde‘ faktisch die Macht über die Inseln hatte – währte allerdings nicht ewig; Denard fiel 1989 in Ugnade. Wahrscheinlich hat er dann Ende November blutige Rache genommen: Abdallahs Ermordung wird Denard zugeschrieben, von ihm selbst freilich einem Leibwächter des Präsidenten angelastet. Das Söldnerregiment auf den Komoren fand Mitte Dezember unter Nachhilfe der einstigen Kolonialmacht Frankreich sein Ende. Nach alledem kann man es nicht als bloßen Versuch der Bewältigung der Vergangenheit von ‚Kongo-Müller‘,<sup>3</sup> ‚Mad Mike‘<sup>4</sup> und Konsorten auffassen, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 4. Dezember 1989 mit Resolution 44/34 ohne förmliche Abstimmung die dann am 2. Februar 1990 zur Unterzeichnung aufgelegte *Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern* (Text: S.151ff. dieser Ausgabe) verabschiedete, wenn auch festzuhalten ist, daß das Gewerbe derzeit keine Hochkonjunktur hat.

### Söldner im Völkerrecht

Es waren vor allem afrikanische Staaten, die im Herbst 1980 auf die Verabschiedung einer Resolution drangen, die den Auftrag der Generalversammlung zur Erarbeitung einer Anti-Söldner-Konvention formulierte. Die im Konsens angenommene Entschließung 35/48 setzte für dessen Erledigung einen aus 35 Mitgliedstaaten<sup>5</sup> bestehenden Ad-hoc-Ausschuß ein, der zu acht Sitzungsperioden<sup>6</sup> zusammentrat. Bei der Verabschiedung der Einsetzungsresolution konnte sich die Generalversammlung auf eine Reihe früherer Verurteilungen des Einsatzes von Söldnern durch sie selbst und den Sicherheitsrat stützen.<sup>7</sup> Obwohl die meisten der zitierten Verurteilungen lediglich auf den Einsatz von Söldnern gegen Befreiungsbewegungen, nicht jedoch auf deren Verwendung gegen eine etablierte Regierung bezogen waren,<sup>8</sup> ging die Entschließung 35/48 von der generellen Erkenntnis aus, daß die Aktivitäten von Söldnern gegen fundamentale Prinzipien des internationalen Rechts wie den Nichteinmischungsgrundsatz, das Recht auf Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit verstießen und das Selbstbestimmungsrecht ernsthaft behinderten.<sup>9</sup> Danach mußte der Sinn des neuen Vertragswerks in einem umfassenden Verbot des Söldnerunwesens liegen. Der Auftrag an den Ad-hoc-Ausschuß war folglich weit gefaßt und schrieb deutlich vor, gegen welche Art von Aktivitäten sich die künftige Konvention wenden sollte. Genannt wurden Rekrutierung, Einsatz, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern. Über den Einsatz hinausgehend, sollten also auch Vorbereitungs- und Beihilfehandlungen erfaßt werden. Dabei mußte der Ad-hoc-Ausschuß nicht bei Null anfangen. Aus dem Jahr 1976 gibt es einen Entwurf einer Untersuchungskommission über Söldner-

umtriebe in Angola.<sup>10</sup> Bereits vor Beginn der Arbeiten des Ausschusses lag ein nigerianischer Entwurf für eine Anti-Söldner-Konvention vor.<sup>11</sup> Weitere Texte kamen während der Verhandlungen aus Frankreich,<sup>12</sup> Mexiko<sup>13</sup> und Kuba.<sup>14</sup>

Die Söldnerproblematik ist außerdem in zwei existierenden Vertragswerken angesprochen. Seit 1977 gibt es eine Afrikanische (OAU-)Konvention zur Beseitigung der Söldner aus Afrika.<sup>15</sup> Deren Zielrichtung ähnelt der des vorliegenden Übereinkommens. Sie ist aber weitgehend wirkungslos geblieben, da sie nicht in Kraft getreten ist. Deshalb kann ihr auch kaum Modellcharakter zugemessen werden.

Anders ist dies bei Artikel 47 des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949. Dieses zweifellos sehr wichtige Vertragswerk hat als Instrument des humanitären Völkerrechts im internationalen bewaffneten Konflikt aber einen ganz anderen Zweck als eine Anti-Söldner-Konvention. Während letztere auch präventiv wirken muß, geht es bei dem Zusatzprotokoll nur um die Behandlung von Söldnern im bewaffneten Konflikt. Artikel 47 Absatz 1 des Protokolls bestimmt, daß Söldnern kein Kombattantenstatus zukommt. Damit nimmt er ihnen das Recht zur Teilnahme an den Kampfhandlungen (Art.43 Abs.2 Prot.I). Denn nur rechtmäßige Kombattanten genießen das kriegsrechtliche Kombattantenprivileg, was bedeutet, daß sie von der Gegenseite für Kampfhandlungen, die die Grenzen des Kriegsrechts wahren, nicht bestraft werden dürfen. Söldner hingegen können wegen Art.47 Abs.1 Prot.I für ihre Taten bei Kampfhandlungen als Kriegsverbrecher wegen Totschlags, Mordes, Körperverletzung, Sachbeschädigung, Nötigung und so fort von der Gegenseite belangt werden. Sie genießen darüber hinaus keinen Kriegsgefangenenstatus, sondern werden wie gewöhnliche Kriminelle abgeurteilt und bestraft. Das Zusatzprotokoll enthält damit kein Verbot des ‚Söldnerseins‘ an sich, eine gewisse abschreckende Wirkung dürfte ihm aber zukommen. Es ist allerdings per se auf die Situation des internationalen bewaffneten Konflikts beschränkt.<sup>16</sup>

Das allgemeine Völkerrecht spricht Söldner nur selten und an verstreuten Stellen an. Generell gilt, daß es den Staaten verboten ist, mit Söldnern Dinge zu unternehmen, die sie mit ihren ‚offiziellen‘ Staatsorganen auch nicht tun dürfen: vor allem also gegen das Nichteinmischungsgebot und das Gewaltverbot zu verstoßen.<sup>17</sup> Ausdrücklichen Niederschlag hat dies namentlich in Prinzip 1 der ‚Erklärung über freundschaftliche Beziehungen‘<sup>18</sup> und Art.3 lit.g der Aggressionsdefinition<sup>19</sup> gefunden.

### Inhalte des neuen Vertragswerks

Obwohl der Konvention keine formale Einteilung zugrunde liegt, läßt sie sich systematisch in verschiedene Teile gliedern. Art.1 enthält mit der Definition des Söldners die Kernbestimmung des ganzen Vertragswerks. Es folgen in den Art.2 bis 4 Verbotsvorschriften, die auf einzelne Personen bezogen sind. Die Art.5 bis 8 enthalten an die Vertragsstaaten gerichtete Verhaltens-, Kooperations- und Unterlassungspflichten. Fragen der strafprozessualen Verfolgung und Auslieferung werden in den Art.9 bis 15 sehr ausführlich geregelt. Das Verhältnis der Konvention zum internationalen Deliktsrecht und zum humanitären Kriegsvölkerrecht ist Gegenstand von Art.16; Art.17 enthält eine Schiedsklausel, und mit Art.18 beginnen die Schlußvorschriften.

Die grundlegende Bestimmung der Konvention ist die Festlegung des Söldnerbegriffs. Der Ad-hoc-Ausschuß hat auf sie besonders viel Zeit und Energie verwendet. Von Anfang an wurde die Möglichkeit erörtert, die Definition des Art.47 Abs.2 Prot.I zu übernehmen, wie dies auch in der OAU-Konvention und – mit Zusätzen – in dem nigerianischen Entwurf geschehen war. Diese enthält drei positive Kriterien: (a) die besondere Anwerbung zur Teilnahme an einem bewaffneten Konflikt, (b) die tatsächliche Teilnahme an Feindseligkeiten und (c) die Motivation durch persönliches Gewinnstreben. Drei Negativkriterien

lassen die Söldnereigenschaft aber gegebenenfalls wieder entfallen: (d) Staatsangehörige einer Konfliktpartei, (e) Angehörige von deren offiziellen Streitkräften und (f) in offizieller Mission befindliche Angehörige der Streitkräfte eines dritten Staates können nach Art.47 des Protokolls keine Söldner sein.<sup>20</sup>

Diese Begriffsbestimmung erfuhr bereits bei den Verhandlungen zu den Zusatzprotokollen einige Kritik.<sup>21</sup> Sie ist vor allem ganz auf den internationalen bewaffneten Konflikt zugeschnitten und daher für die Zwecke einer Anti-Söldner-Konvention zu eng angelegt.<sup>22</sup> Die komplizierte Bestimmung über die Gewinnmotivation wirft Beweisschwierigkeiten auf. In armen Ländern genügen außerdem oft schon geringe Summen zur Anwerbung. Namentlich Nicaragua setzte sich dafür ein, daß es auf die Staatsangehörigkeit nicht ankommen dürfe, da oft Einheimische angeworben würden. Schließlich eröffnen die Negativkriterien (e) und (f) auch unerwünschte Schlupflöcher. Die als Konsequenz geforderte Ausweitung des Söldnerbegriffs ist allerdings wegen der Gefahr, daß die Konturen der Definition aufgelöst werden, auch nicht unproblematisch. Das kann wegen der schwerwiegenden Folgen, die bei einer Einstufung als Söldner drohen, nicht hingenommen werden. So besteht vom Ergebnis her auch Einigkeit, daß Verbände wie die Internationalen Brigaden des Spanischen Bürgerkriegs (1936–1939) wegen ihrer uneigennütigen Motivation nicht als Söldner angesehen werden sollen. Deshalb ist die Gewinnmotivation unverzichtbar, wenn ihr auch ein Element des Gesinnungsstrafrechts innewohnt. Auch die Ausländerklausel kann nicht gestrichen werden. Fiele sie, würden Aufständische bei der Annahme fremder Unterstützung leicht zu Söldnern abgestempelt werden können. So wurde in den Verhandlungen des Ad-hoc-Ausschusses zum Beispiel pauschal der Vorwurf erhoben, die afghanischen Mudschahedin seien von den USA gedungene Söldner. Schon wegen der französischen und der spanischen Fremdenlegion wollte niemand ernsthaft den Versuch unternehmen, das Ausschlußkriterium der Zugehörigkeit zu den offiziellen Streitkräften einer Konfliktpartei zu beseitigen, obwohl die Mißbrauchsmöglichkeit auf der Hand liegt. Das gleiche gilt – mit Rücksicht auf ausländische Militärberater – für die Ausschlußklausel zugunsten in offizieller Mission befindlicher Angehöriger fremder Streitkräfte.

Die schließlich verabschiedete Definition gliedert sich in zwei Teile. Art.1 Abs.1 bestimmt den Söldnerbegriff für alle Arten bewaffneter Konflikte. Der Text ist wörtlich von Art.47 Abs.2 des I.Zusatzprotokolls übernommen, ausgelassen ist lediglich das Erfordernis der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten. Im Sinne der präventiven Funktion der Konvention war diese Veränderung unumgänglich. Denn die Beteiligten von im Versuchsstadium unterbundenen Söldneraktionen wären straflos ausgegangen, wenn die Angeworbenen die Kampfhandlungen erst hätten aufnehmen müssen, bevor sie als Söldner im Sinne der Konvention einzustufen wären.<sup>23</sup> Bei den oben dargestellten Ausschlußkriterien ist es geblieben. Sowohl in internationalen wie in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten<sup>24</sup> ist damit als Söldner anzusehen, wer sich für den Kampf in dem Konflikt besonders anwerben läßt und dies vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn tut. Ihm muß eine wesentlich über der in den Streitkräften der Konfliktpartei üblichen liegende materielle Kompensation versprochen sein. Ist er Inländer einer Konfliktpartei (Staatsangehörigkeit oder gewöhnlicher Aufenthalt), Mitglied der Streitkräfte einer Konfliktpartei oder ausländischer Militärangehöriger in offizieller Mission, so kann er nicht Söldner sein.

Für alle anderen Situationen als die des bewaffneten Konflikts ist in Abs.2 eine eigene Definition geschaffen worden. Auch sie enthält zwei Positiv- und drei Negativkriterien, die den oben dargestellten nachgebildet sind. Entscheidend ist zunächst die Anwerbung speziell zur Teilnahme an einer gemeinsam geplanten Gewalttat (concerted act of violence), deren Ziel der Sturz der Regierung oder die anderweitige Unterminierung der verfassungsmäßigen Ordnung oder der territorialen Integrität

eines Staates ist. Angesichts des Ausgangspunkts der Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses mutet es etwas eigenartig an, daß hier die Behinderung des Selbstbestimmungsrechts nicht mitgenannt ist, wie dies in früheren Textversionen der Fall war.<sup>25</sup>

Um Söldner zu sein, muß der Angeworbene wiederum vor allem durch das Streben nach persönlichem Gewinn motiviert sein. Seine Teilnahme muß durch das Versprechen oder die Zahlung einer materiellen Vergütung veranlaßt sein. Die Bezugnahme auf eine in Streitkräften übliche Bezahlung ist hier gestrichen worden. Der Ad-hoc-Ausschuß konnte sich im Ergebnis darauf verständigen, daß ein allgemeiner Maßstab dieser Art außerhalb bewaffneter Konflikte nicht bestimmbar sei.<sup>26</sup> Die Söldnereigenschaft entfällt wiederum, wenn der Angeworbene Staatsangehöriger des Staates ist, gegen den der Akt gerichtet ist, oder dort ansässig ist. Das gleiche gilt für Personen, die von einem Staat in amtlichem Auftrag entsandt worden sind und für Angehörige der Streitkräfte des Staates, auf dessen Gebiet der Gewaltakt unternommen worden ist.

Beide Absätze werfen eine Reihe von Fragen auf. Bei den beiden Positivkriterien, dem Anwerbungs- und dem Motivationserfordernis, wird es in der Praxis vornehmlich um Fragen der Beweiswürdigung gehen. Ein weiteres praktisches Problem ist in Abs.1 (d) enthalten: Bei Regierungsstreitkräften dürfte die Armeezugehörigkeit noch einigermaßen sicher feststellbar sein. Die Zugehörigkeit zur Rebellenstreitmacht wird demgegenüber wahrscheinlich oft weniger deutlich dokumentiert sein. In Abs.2 treten auch gravierende Auslegungsprobleme auf. Wie hoch muß der erhebliche persönliche Gewinn (significant private gain) sein, der die Motivation des Söldners ausmacht? Muß der einzelne Angeworbene die Zielrichtung der Gesamtaktion (Regierungssturz, Untergrabung der Verfassung oder der territorialen Integrität) kennen oder gar in seinen Vorsatz mit aufgenommen haben? Was ist überhaupt mit 'Untergrabung der verfassungsmäßigen Ordnung' (undermining the constitutional order) gemeint? Offenbar sollen auch (zumindest von ihrem Ursprung her) lediglich kriminell motivierte Taten darunter fallen, denn in der Präambel sind die jüngsten Aktivitäten des internationalen Drogenhandels, die die Verwendung von Söldnern einschließen,<sup>27</sup> im Zusammenhang mit der Untergrabung der verfassungsmäßigen Ordnung von Staaten genannt.<sup>28</sup>

Probleme bereiten auch die beiden letztgenannten Ausschlußkriterien in Abs.2. Ist ein als Saboteur oder Attentäter eingesetzter Geheimdienstmann in 'amtlichem Auftrag' (official duty) seines Staates tätig und damit zwangsläufig kein Söldner? Unklar ist der Anwendungsbereich der Vorschrift, die die Söldnereigenschaft für Militärangehörige des Staates ausschließt, auf dessen Gebiet der Gewaltakt unternommen worden ist. Sozusagen normale Putschisten dürften bereits wegen des Nationalitätskriteriums keine Söldner sein. Geht der Gewaltakt vom Boden eines anderen als des geschädigten Staates aus und wird er von dessen Militärpersonal verübt, so sind diese Personen keine Söldner, wenn sie in offiziellem Auftrag handeln. Ist dies nicht der Fall und handeln sie aus Gewinnsucht, so ist nicht erkennbar, warum sie nicht als Söldner angesehen werden sollten.

Trotz dieser offenen Fragen ist die Definition insgesamt gelungen. Sie paßt den Text des Art.47 Abs.2 des I.Zusatzprotokolls an die Zwecke einer präventiv wirkenden Konvention soweit nötig an, ohne den dort gefundenen Kompromiß grundsätzlich in Frage zu stellen.

Die Bestimmungen über die nach der Konvention strafbaren Handlungen sind in der letzten Phase der Verhandlungen sehr gestrafft worden. Strafbar machen sich zwei Kategorien von Personen: die Söldner und deren Hintermänner. Nach Art.2 wird bestraft, wer Söldner anwirbt, einsetzt, finanziert oder ausbildet. Damit sind die in der Einsetzungsresolution genannten Vorbereitungs- und Unterstützungshandlungen insgesamt als strafbares Unrecht definiert. Die erwogene Ergänzung

## Zäsur, nicht Neubeginn

dieses Katalogs um die Bereitstellung von Waffen und die Erleichterung des Transits<sup>29</sup> unterblieb, weil dies als durch die Bestimmungen im Art.4 über die Strafbarkeit von Beihilfehandlungen abgedeckt angesehen wurde. Die weitere Aufblähung des Katalogs hätte auch zu unerwünschten Umkehrschlüssen Anlaß geben können.

Als Söldner zu bestrafen ist, wer die Begriffsmerkmale des Art.1 erfüllt und an Feindseligkeiten oder gemeinsam geplanten Gewaltakten unmittelbar teilnimmt (Art.3 Abs.1). Diese Fassung ist erheblich kürzer als frühere Vorschläge.<sup>30</sup> Sie reduziert die Strafbarkeit nach dem Übereinkommen wieder auf dessen Kern, nämlich die Bekämpfung des Söldnerunwesens. Die in früheren Verhandlungsstadien einzeln aufgeführten Delikte von Mord bis Plünderung sind ohnehin ganz gewöhnliche Straftaten (erst recht für Nicht-Kombattanten), deren Strafbarkeit durch eine Anti-Söldner-Konvention nicht erst begründet werden muß.<sup>31</sup> Umstritten blieb bis zum Ende der Verhandlungen, ob Vorbereitungshandlungen wie das Sich-anwerben-lassen und das Absolvieren einer Ausbildung schon als Versuch strafbar seien. Um diese Frage nicht zu präjudizieren, enthält Art.3 Abs.2 eine salvatorische Klausel für den insoweit einschlägigen Art.4. Dieser ordnet die Strafbarkeit des Versuchs zu und der Teilnahme<sup>32</sup> an einer in der Konvention genannten Straftat an. Die Teilnahme am Versuch ist eingeschlossen. Wiederum wegen der Uneinigkeit, ab welchem Stadium Vorbereitungshandlungen als Versuch strafbar sein sollen, verständigte sich der Ad-hoc-Ausschuß auf eine gemeinsame Erklärung, wonach die Staaten sich an Art.6 lit.a orientieren können, um zu erkennen, welche Vorbereitungshandlungen als Versuch zu qualifizieren sind.<sup>33</sup>

Lange war im Ad-hoc-Ausschuß umstritten, ob die in Art.2 aufgeführten Taten in der Konvention als Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit im Sinne des in Arbeit befindlichen einschlägigen Entwurfs der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen qualifiziert werden sollten.<sup>34</sup> Davon ist man im Ergebnis abgekommen. Um die Frage offen zu halten, wurde einvernehmlich festgestellt, daß nichts in der Konvention die Einstufung bestimmter Taten als derartige Verbrechen präjudizieren solle.<sup>35</sup>

Die Art.5 bis 8 beschreiben Verpflichtungen der Konventionsstaaten. Die wichtigste ist, daß die Staaten Söldner nicht anwerben, einsetzen, finanzieren und ausbilden dürfen und solches Tun verbieten müssen (Art.5 Abs.1). Eigenartig ist, daß dieses Verbot speziell für gegen das Selbstbestimmungsrecht gerichtete Einsätze in Abs.2 wiederholt wird. Diese Bestimmung greift aber strenggenommen überhaupt nur im bewaffneten Konflikt. Denn bei Auseinandersetzungen unterhalb dieser Schwelle fällt die Teilnahme an gegen das Selbstbestimmungsrecht gerichteten Gewalttaten nicht unter die Söldnerdefinition, weil die Behinderung des Selbstbestimmungsrechts dort nicht als Einsatzzweck genannt ist (Art.1 Abs.2 lit.a). Abs.3 enthält die wichtige Verpflichtung, Verstöße im Sinne der Konvention mit der Schwere der Tat angemessenen Strafen zu bedrohen. Die Art.6, 7 und 8 haben Kooperationspflichten zur Verhütung von Verstößen (mit umfangreichem Katalog zu verhindernder Vorbereitungshandlungen), zur Umsetzung des Übereinkommens und zur gegenseitigen Information zum Gegenstand.

Strafrechtliche und strafverfahrensrechtliche Regelungen enthalten die Art.9 bis 12. Sie sind weitestgehend den bewährten Bestimmungen anderer Übereinkommen mit strafrechtlichem Einschlag nachgebildet.<sup>36</sup> Grundlegend ist Art.9, der die Staaten verpflichtet, ihre Gerichtsbarkeit über Straftaten im Sinne der Konvention zu begründen, soweit sie auf ihrem Hoheitsgebiet oder von ihren Staatsangehörigen (einschließlich sich dort gewöhnlich aufhaltender Staatenloser) begangen werden (Abs.1). Ergänzend hierzu wird den Staaten in Abs.2 aufgegeben, ihre Gerichtsbarkeit für solche Verdächtige zu begründen, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet befinden und die – aus welchen Gründen auch immer – nicht an einen der in Abs.1 ge-

Nun, da die staatliche Einheit näherrückt, wird gelegentlich und mittlerweile eher zaghaft gefragt, ob es denn nicht Wichtigeres als die deutsche Einigung gebe. Die Frage ist berechtigt, und die Antwort kann nur lauten: In der Tat, es gibt Wichtigeres, von der Wahrung und Sicherung des Weltfriedens über die Behebung der vielgestaltigen Malaise in weiten Teilen der Dritten Welt bis hin zur Abwendung der ökologischen und der Klimakatastrophe. Doch jedes Problem auch unterhalb der Ebene der umfassenden Menschheitsanliegen, das friedlich gelöst werden kann und unter günstigen äußeren Umständen dann auch tatsächlich gelöst wird, sollte Erleichterung nach sich ziehen. Die Betroffenen brauchen sich ihrer Freude nicht zu schämen; immerhin hat die staatliche Teilung der Deutschen länger als vier Jahrzehnte gewährt. Die 17jährige Mitgliedschaft zweier deutscher Staaten in der Weltorganisation erweist sich im Nachhinein und entgegen manch voreiliger früherer Prognose als Übergangsphase.

Auch in den Vereinten Nationen wird der gesamtdeutsche Staat bis zu einer (vorstellbaren) Verfassungsänderung ‚Bundesrepublik Deutschland‘ heißen, jedenfalls in der amtlichen Vollform seines Namens; als Kurzbezeichnung wird sich wohl bald ‚Deutschland‘ (‚Germany‘ statt des umständlichen ‚Germany, Federal Republic of‘) einbürgern. Sein Außenminister wird der bisherige westdeutsche Ressortinhaber sein, die UN-Politik die vom Bonner Auswärtigen Amt verfolgte. Was bleibt dann auf der Ebene der Weltorganisation vom einstmals am gleichen Tag wie die Bundesrepublik Deutschland (und, wenn man der alphabetischen Reihenfolge folgen will, als ‚ersten‘) aufgenommenen anderen deutschen Staat, der Deutschen Demokratischen Republik? Bei realistischer Betrachtungsweise wird man festhalten müssen, daß aus dem Politikbestand der alten DDR kaum mehr als die Immobilien übernommen werden und daß selbst von einem Sich-Einbringen der Frühling-bis-Herbst-DDR mit ihren teils unkonventionellen Ansätzen in der Außenpolitik die Rede nicht mehr ist.

Um einen grundlegenden Neubeginn, wie er von manchem etwa aus dem Kreise der DDR-Bürgerbewegungen erhofft worden war, wird es sich also nicht handeln. Eine Zäsur auch in den internationalen Beziehungen stellt die Beendigung der Zweistaatlichkeit Deutschlands jedoch allemal dar. Daher sollte es mit einem bloßen Weiter-so nicht sein Bewenden haben. Die neuen Entwicklungen in Europa dürfen nicht dazu führen, daß ein international-multilateraler Ansatz, der über europäische oder Ost-West-Kooperation hinausreicht, in den Hintergrund tritt; finanzielle Aufwendungen für Osteuropa dürfen nicht auf Kosten (ohnehin eher spärlicher) Leistungen für die Dritte Welt gehen. Immerhin ist dieses Problem erkannt, und an einschlägigen politischen Bekenntnissen herrscht kein Mangel.

Aufgabe einer kritischen Öffentlichkeit wird es sein, auf die Einlösung derartiger Bekenntnisse zu dringen und zu achten, politisch wie militärisch von der nun größeren Bundesrepublik Selbstbescheidung einzufordern, verstärktes Eintreten für die Problemlösung mittels der Vereinten Nationen zu verlangen. Eine sinnvolle Geste gegenüber der Weltorganisation – und gegenüber Südafrika, solange die Apartheidstrukturen noch nicht endgültig beseitigt sind – wäre etwa die Weiterführung der DDR-Mitgliedschaft in der Anti-Apartheid-Konvention. Und auch im Innern ergeben sich zahlreiche Bezüge zu Anliegen der Vereinten Nationen. So dürfen keine neuen Mauern entstehen gegenüber alteingesessenen oder neuen Minderheiten; gegen Ausländerhaß und Rassendiskriminierung in all ihren Formen anwendbare Vorschriften sind daraufhin zu überprüfen, ob sie ausreichen, und müssen in allen Teilen des Staatsgebietes durchgesetzt werden. Bei Maßnahmen gegen Mißbräuche des Asylrechts ist das Institut des Asyls unzweideutig zu sichern, und der Umgang mit der Thematik hat auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention zu erfolgen. Internationalismus beginnt eben zu Hause, nunmehr im ‚einig Vaterland‘.

nannten Staaten ausgeliefert werden. Zusammen mit dem in Art.12 statuierten unbedingten Verfolgungsgebot für Verdächtige, die nicht ausgeliefert werden, ergibt sich eine lückenlose Kette von Verfolgungs- oder Auslieferungspflichten unter den Vertragsstaaten. Damit folgt die Konvention dem bekannten Prinzip, den Täter entweder an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern oder ihn selbst zu bestrafen: »aut punire, aut dedere«.

Art.10 befaßt sich mit der Verhaftung von Verdächtigen und deren Folgen. Er beginnt mit der an sich selbstverständlichen Ermächtigung der Vertragsstaaten, einen Verdächtigen gegebenenfalls in Haft zu nehmen oder seine Anwesenheit für die Dauer des Straf- oder Auslieferungsverfahrens sonst sicherzustellen. Hier wird es ohnehin hauptsächlich auf das Strafverfahrensrecht des betreffenden Staates ankommen. Die Verhaftung und Maßnahmen zur vorläufigen Untersuchung des Sachverhalts sind verschiedenen betroffenen Vertragsstaaten zu notifizieren. Substantiell wichtiger sind die Kontakt- und Besuchsrechte von Verdächtigen, gegen die Verfolgungsmaßnahmen eingeleitet sind. Nach Abs.3 besteht ein Kontaktaufnahmerecht zu einem Vertreter des Heimatstaates, dessen Besuch der Verdächtige auch empfangen darf. Hiervon unberührt bleibt, daß der Heimatstaat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz einladen (invite) darf, mit dem Verdächtigen Verbindung aufzunehmen und ihn zu besuchen. Das IKRK hat bereits darauf hingewiesen, daß es in keinem Fall im Auftrag des Heimatstaates, sondern nur aus eigenem Antrieb tätig werden werde. Es behalte sich zudem vor, derartige Einladungen abzulehnen, zumal es nicht ohne die Zustimmung des Haftstaates und des Verhafteten handeln werde.<sup>37</sup>

Eine bemerkenswerte Regelung trifft Art.11 für die dem Verdächtigen zustehenden Verfahrensgarantien. Allgemein wird eine gerechte Behandlung (fair treatment) zugesichert, sowie alle Rechte und Garantien des innerstaatlichen Rechts des Verfolgungsstaates. Diese für sich genommen schon auffallend inhaltsleere Festlegung – sie stimmt fast wörtlich mit Art.8 Abs.2 der Geiselnahme-Konvention überein – wird noch durch den (neu erdachten) Satz 2 der Vorschrift übertroffen: Danach sollen die anwendbaren Normen des Völkerrechts berücksichtigt werden! Wie eine solche Formulierung in ein Übereinkommen geraten kann, das als herausragender Beitrag zur Internationalen Dekade des Völkerrechts gefeiert wurde,<sup>38</sup> bleibt bei allem Verständnis für die Notwendigkeit von politischen Kompromissen in internationalen Verhandlungen unerfindlich.

Vorschriften über die internationale Rechtshilfe sind in den Art.13 bis 15 niedergelegt. Dabei folgt das Übereinkommen praktisch wörtlich dem Muster der Geiselnahme-Konvention. Bedeutsam sind neben der Verpflichtung zur Überlassung von Beweismitteln (ausdrücklich nach dem Recht des ersuchten Staates) die Auslieferungsregeln. Straftaten nach dem Übereinkommen gelten als von bereits geschlossenen Auslieferungsabkommen erfaßt. Besteht zwischen zwei Vertragsstaaten kein solches Abkommen, so kann die Söldner-Konvention selbst als Grundlage herangezogen werden.

Wichtig ist schließlich die salvatorische Klausel zugunsten des Rechts des bewaffneten Konflikts in Art.16 lit.b. Sie erfüllt jedenfalls in internationalen bewaffneten Konflikten eine bedeutende Auffangfunktion. Zum einen verschafft sie dem Verdächtigen die Mindestrechte nach Art.75 des I.Zusatzprotokolls, was angesichts des mißlungenen Art.11 der Konvention von ganz entscheidender Bedeutung ist. Zum anderen folgt aus Art.16 lit.b, daß der Verdächtige bis zum Beweis seiner Söldnereigenschaft als Kriegsgefangener zu behandeln ist und daß sich das IKRK – unabhängig von irgendwelchen Einladungen hierzu – seiner annehmen darf.<sup>39</sup> Überflüssig ist hingegen die Auffangklausel für das internationale Deliktsrecht (Art.16 lit.a).<sup>40</sup> Das Abkommen enthält dann noch die von der Geiselnahme-Konvention übernommene abdingbare Schiedsklausel (Art.17). Es soll nach der zweiundzwanzigsten Ratifikation in Kraft treten (Art. 19).

## Wert der Konvention

In der Gesamtwürdigung erscheint die neue Konvention in einem guten Licht. Die schwierige Aufgabe, den Begriff des Söldners handhabbar und mit einigermaßen greifbaren Konturen zu definieren, hat der Ausschuß in akzeptabler Weise gelöst; die erwähnten Ungereimtheiten ändern an dieser Bewertung im Ergebnis nichts. Die als strafwürdiges Unrecht eingestuften Tatbestände erfassen den Kern des Anliegens der Konvention. Der Ausschuß hat sich am Ende doch der Versuchung entziehen können, seine eigene Intention durch zu kleinteilige Regelungen im Ergebnis zu konterkarieren. Die Staatenverpflich-

- 1 So der Titel eines im Söldnermilieu spielenden Romans von Frederick Forsyth (The Dogs of War, London 1976).
- 2 Zu dem Vorgang C.M.Peter, Mercenaries and International Humanitarian Law, in: Indian JIL 24 (1984), S.384.
- 3 Spitzname des ehemaligen Wehrmachts-Oberleutnants Siegfried Müller, filmisch als »Der lachende Mann« dokumentiert.
- 4 Der gebürtige Ire Michael Hoare wurde so genannt. Er tauchte bei einem versuchten Coup auf den Seschellen 1981 noch einmal auf.
- 5 Zusammensetzung des Ausschusses im Jahre 1988: VN 4/1988 S.136. 1989 nahm dann Senegal den Platz Nigerias ein. Dem Gremium gehörten beide deutsche Staaten an.
- 6 Über die Tagungen ist in dieser Zeitschrift vom Verfasser regelmäßig berichtet worden: VN 3/1981 S.100; VN 2/1984 S.67; VN 2/1986 S.80; VN 1/1989 S.34f. Siehe auch die Berichte über die Aktivitäten des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission Ballesteros in VN 3/1988 S.97f. und VN 5/1989 S.180f.
- 7 Vgl. die im 2.Erwägungsgrund der Resolution 35/48 zitierten Entschlüssen.
- 8 Resolutionen 2465(XXIII), 2548(XXIV), 2708(XXV) und 3103(XXVIII) der Generalversammlung.
- 9 4.Erwägungsgrund; die Entschlüsselung geht damit auch über die »Erklärung über freundschaftliche Beziehungen« (GV Res.2625(XXV)) hinaus, in der Söldner nur im Zusammenhang mit dem Eindringen in das Gebiet eines fremden Staates ausdrücklich erwähnt werden.
- 10 Abgedruckt bei P.W.Mourning, Leashing the Dogs of War: Outlawing the Recruitment and Use of Mercenaries, in: Virginia JIL 22 (1982), S.615ff.
- 11 Abgedruckt in UN Doc.A/37/43, S.42ff.
- 12 A/38/43, S.27ff.
- 13 A/C.6/38/L.2.
- 14 A/40/43, S.35ff.
- 15 OAU Doc.CM/817/(XXIX), Ann.II, Rev.3.
- 16 Art.1 Prot.I. Nach Abs.4 schließt der Begriff nationale Befreiungskriege jedoch ein.
- 17 A.Cassese, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Inst.3 (1982), S.257.
- 18 GV Res.2625(XXV); Text: VN 4/1978 S.138ff.
- 19 GV Res.3314(XXIX); Text: VN 4/1975 S.120. Dazu Mourning (Anm.10), S.594f.
- 20 Solf, in: Bothe/Partsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, 1982, S.269.
- 21 Siehe Anm.17.
- 22 Ebenso der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission, UN Doc.E/CN.4/1988/14.
- 23 Bericht des Ad-hoc-Ausschusses, A/44/43, Ziff.22, 23.
- 24 A/44/43, Ziff.18.
- 25 Siehe zuletzt A/44/43, Ziff.41 und S.IIf.; vgl. aber auch Art.5 Abs.2 der Konvention und den 2.Erwägungsgrund der Präambel.
- 26 A/44/43, Ziff.34.
- 27 Jüngster Report des Sonderberichterstatters E/CN.4/1990/11 v. 3.1.1990, Ziff.122–127.
- 28 So auch der kolumbianische Vertreter im 6.Hauptausschuß der Generalversammlung, A/C.6/44/SR.42 v. 15.11.1989.
- 29 A/44/43, Ziff.24.
- 30 Siehe noch die Art.4 und 5 des Textes von 1988, A/43/43, S.28f.
- 31 A/44/43, Ziff.28.
- 32 Der Vertragstext verwendet hier den Begriff »accomplice«. Der Text des Deutschen Übersetzungsdienstes überträgt dies – wie bei der vergleichbaren Geiselnahme-Konvention (Text: VN 3/1980 S.106ff.) – mit »Mittäter oder Gehilfe«. Die Zielrichtung des Übereinkommens, gerade auch an die Hintermänner heranzukommen, legt es aber nahe, alle strafrechtlichen Teilnahmeformen, auch die Anstiftung, als erfaßt anzusehen.
- 33 A/43/43, Ziff.35.
- 34 So noch Art.7 des Textentwurfs von 1988, A/43/43, S.29.
- 35 A/44/43, Ziff.48.
- 36 Vor allem der Geiselnahme-Konvention (siehe Anm.32). Siehe auch die Aussage des italienischen Vertreters im 6.Hauptausschuß, A/C.6/44/SR.42 v. 15.11.1989 [Ziff.3].
- 37 A/C.6/44/SR.42 v. 15.11.1989 [Ziff.48]. Vor diesem Hintergrund scheint die deutsche Übersetzung, nach der der Heimatstaat das IKRK »auffordern« kann, mit dem Verhafteten Kontakt aufzunehmen, zu weitgehend.
- 38 So der Vorsitzende der zuständigen Arbeitsgruppe des 6.Hauptausschusses, A/C.6/44/SR.41 v. 14.11.1989 [Ziff.12].
- 39 Diese Auslegung hat die Repräsentantin des IKRK im 6.Hauptausschuß unwidersprochen vertreten, A/C.6/44/SR.42 v. 15.11.1989 [Ziff.47].
- 40 So auch der Vertreter Italiens im 6.Hauptausschuß, A/C.6/44/SR.42 v. 15.11.1989 [Ziff.8].

tungen zur Zusammenarbeit, Strafverfolgung und Rechtshilfe folgen mit gewissen Anpassungen bewährten Mustern. Das ist eine angemessene Lösung, denn das Rad muß nicht für jede Konvention vergleichbaren Inhalts neu erfunden werden. In der internationalen Gemeinschaft sollten einmal erreichte konsensfähige Lösungen zudem nicht um des bloßen Neuerungswillens in Frage gestellt werden.

In den fast zehnjährigen Verhandlungen des Ad-hoc-Ausschusses spiegelten sich die Wandlungen der Weltpolitik in der vergangenen Dekade mit bemerkenswerter Deutlichkeit wider. In der konstruktiven Atmosphäre der zweiten Hälfte der achtziger Jahre konnten Brücken über zuvor unüberwindlich scheinende Gräben gebaut werden. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, daß in New York aus der Delegation der Bundes-

republik Deutschland den an dem Vertragswerk interessierten Staaten der Dritten Welt juristische Formulierungshilfe geleistet wurde – nicht nur ein Stück Technischer Zusammenarbeit im völkerrechtlichen Bereich, sondern auch ein Beleg dafür, daß die Diplomaten Bonns dieses Anliegen insbesondere der Afrikaner ernster genommen haben als mancher andere westliche Staat.

Der Wert der neuen Konvention liegt vor allem darin, solchen Staaten ein Signal zu geben, die bislang Söldnerumtrieben mit manchmal augenzwinkernder Gleichgültigkeit zugesehen haben. Daß Söldnereinsätze kein zulässiges Mittel der Politik sind, war auch schon vor der Konvention bekannt. Daß die Pflicht zur aktiven Bekämpfung des Söldnerwesens nun in das Völkerrecht eingefügt ist, ist ihr Verdienst.

## Nach dem Ende der Teilung

### Plädoyer für die Berücksichtigung der DDR-Erfahrung in der gesamtdeutschen UN-Politik

WOLFGANG KÖTTER · DIETER WEIGERT

*Im Spätsommer 1973 sind die beiden deutschen Staaten gleichzeitig den Vereinten Nationen beigetreten; im Herbst 1990 wird der eine von ihnen erlöschen. Künftig wird sich diese Zeitschrift auch mit der UN-Politik des gesamtdeutschen Staates befassen, begleitet von gelegentlichen Rückblicken auf die Phase der Zweistaatlichkeit. Nachstehend ein erster Beitrag zum Thema.*

Die Tage der Deutschen Demokratischen Republik sind gezählt, und auch ihre Außenpolitik ist mit der Selbstauflösung beschäftigt. Dies ist, so scheint es, nicht die Zeit für neue Konzepte und große Projekte. Trotzdem sollten gerade jetzt weitgreifende Überlegungen für langfristige Linien der Außenpolitik des zukünftigen Deutschland angestellt werden. Zwar ist die gegenwärtige Konzentration auf die europäischen Fragen verständlich, aber auch die UN-Politik ist ein wesentlicher Teil der Gesamtpolitik. Heutzutage ist der Versuch, die Außenpolitik eines Staates zu definieren und daraus Schwerpunktaufgaben der Politik abzuleiten, zum Scheitern verurteilt, wenn er nicht den weltweiten Kontext berücksichtigt. Vielfache Erfahrung bestätigt es: Die heutige Welt ist in hohem Maße interdependent. Sie verkörpert trotz aller Konflikte und Widersprüche eine Ganzheit, in der alle Staaten durch vielfältige Vernetzungen und gegenseitige Abhängigkeiten eingebunden sind. Das trifft natürlich auch auf Deutschland zu. Die zukünftige Politik Deutschlands in den Vereinten Nationen ist notwendig in die Zusammenführung der beiden deutschen Staaten einzubeziehen. Welche Chance hat die bisherige UN-Politik der DDR, in eine gesamtdeutsche Politik in der Weltorganisation einzugehen? Wie ist ihre historisch kurze, aber nicht zu ignorierende Geschichte zu bewerten? Was ist bewahrenswert, und wovon muß man sich trennen?

#### I. Widersprüchliche Nutzung begrenzter Spielräume

Die UN-Politik der DDR war in das Gesamtkonzept der außen- und sicherheitspolitischen Strategie der DDR-Führung eingebunden, besaß jedoch einen bestimmten Spielraum für Konstruktivität und diplomatische Flexibilität. Spielräume

waren dort gegeben, wo sich die DDR-Politik zu konkreten Sachfragen in Übereinstimmung mit der UN-Mehrheit und der Mehrheit der westlichen Staaten brachte, wenn diese den Grundsätzen und Zielen der Vereinten Nationen entsprachen. Glaubwürdig waren DDR-Aktivitäten dann, wenn sie den Wertvorstellungen der Mehrheit ihrer Bevölkerung entsprachen und von ihr mitgetragen wurden:

- Die DDR, die lange um ihre internationale Anerkennung ringen mußte, fühlte sich instinktiv solidarisch mit den Armen und Benachteiligten. Die Menschen in der DDR unterstützten mehrheitlich den Gedanken der Solidarität und Verbundenheit mit den um ihre Unabhängigkeit ringenden Völkern der Dritten Welt.
- Aus den schmerzhaften Erfahrungen zweier Weltkriege heraus fanden die auf reale Abrüstungsmaßnahmen der DDR zielenden Aktivitäten breite Akzeptanz in der Bevölkerung.
- Der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit, die Gleichberechtigung der Frau, die Ablehnung von Faschismus, Rassismus und Apartheid bilden trotz neuerdings aufbrechender gegenläufiger Tendenzen bei den meisten Menschen in der DDR tiefverwurzelte Grundüberzeugungen.
- Schließlich gewannen viele Bürger der DDR, ob als offizielle Staatenvertreter, als Mitarbeiter im UN-Sekretariat oder als Experten in multilateralen Arbeitsgremien durch Sachkompetenz und persönliche Integrität Achtung und Autorität auch bei Anhängern gegenteiliger politischer oder weltanschaulicher Positionen.

Hinzuweisen ist natürlich auch auf die Mitarbeit der DDR in den UN-Spezialorganisationen (UN-Sonderorganisationen im westdeutschen Sprachgebrauch) – vorrangig in UNESCO, WHO, UPU, ITU und WMO – sowie in der mit den UN verbundenen IAEA.

Bestehende Spielräume konnten genutzt werden, wenn das staatliche Interesse an der Lösung von Sachfragen gegenüber ideologischen Dogmen, Bündniszwängen und politischer Kurzsichtigkeit dominierte. Erfolge wurden erreicht, wenn Realitätssinn der Führung sich mit Sachkunde der zuständigen Beamten im Außenministerium und dem Geschick der Diplomaten vor Ort verband. Die DDR-Präsidentschaft der 42. Tagung der Generalversammlung wie auch ihre Mitgliedschaft