

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Felix Ermacora

Die Menschenrechte  
im Rahmen der Vereinten Nationen

Otto Luchterhandt

Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß

Konrad Löw

Die Achtung der Menschenrechte —  
eine Garantie des Weltfriedens?

B 19/86  
10. Mai 1986

Felix Ermacora, Dr. jur., geb. 1923; Professor für öffentliches Recht an der Universität Wien (Dozent in Innsbruck); seit 1960 im internationalen Menschenrechtsschutz tätig (Europarat und Vereinte Nationen); seit 1970 korrespondierendes Mitglied der österreichischen Akademie für Wissenschaften; Träger des Bruno Kreisky-Preises für Menschenrechte (1982) sowie des UNESCO-Preises für Menschenrechte (1984); seit 1971 Mitglied des österreichischen Nationalrates (ÖVP).

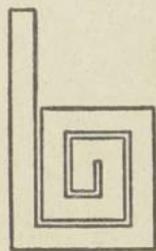
Veröffentlichungen u. a.: Allgemeine Staatslehre, 2 Bde, Berlin 1970; Grundriß einer Allgemeinen Staatslehre, Berlin 1980; Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. I, Wien 1974, Bd. II., Wien 1983; Südtirol und das Vaterland Österreich, Wien-München 1984; The Protection of Minorities in the UN, *Receuil des Cours*, Bd. 184.

Otto Luchterhandt, Dr. jur., Assessor, geb. 1943; Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, Slawistik und Osteuropäischen Geschichte in Freiburg/Br., Bonn und Köln; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980; Die Gegenwartslage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982; Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten der Bürgers in der DDR, Köln-Berlin-Bonn-München 1985 (ausgezeichnet mit dem Ernst-Richter-Preis des Bundesministers für Innerdeutsche Beziehungen, Berlin 1984); zahlreiche Analysen zur Menschenrechtsproblematik in Osteuropa.

Konrad Löw, Dr. jur., geb. 1931; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bayreuth; Mitglied des Lehrkörpers der Hochschule für Politik, München.

Veröffentlichungen u. a.: Die Grundrechte — Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands, München 1982<sup>2</sup>; Die Lehre des Karl Marx — Dokumentation / Kritik, Köln 1982; Nur ein Splitter vom Kreuz — Als Gast und Gefangener in der CSSR, Uhltingen 1983; Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat — Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands, München 1983<sup>5</sup>; Ausbeutung des Menschen durch den Menschen, Köln 1983<sup>3</sup>; Warum fasziniert der Kommunismus — Eine systematische Untersuchung, München 1985<sup>5</sup>; Kann ein Christ Marxist sein?, München 1985; Marxismus-Quellenlexikon, Köln 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46040, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

— Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen

Es wird viel an den Menschenrechten kritisiert, wie sie von den Vereinten Nationen entwickelt und behandelt werden. Eine solche Kritik ist nur dann nicht einseitig, wenn sie auch den Fortschritt bedenkt, der gerade durch die Vereinten Nationen auf menschenrechtlichem Gebiet erreicht wurde. Diesen Zusammenhang von menschenrechtlichem Fortschritt, menschenrechtlichem Versagen und menschenrechtlichen Kompromissen aufzuzeigen, soll Gegenstand dieses Beitrags sein.

Vergleicht man die Charta der Vereinten Nationen mit der Satzung des Völkerbundes, so wird der große Unterschied deutlich, den es in menschenrechtlicher Hinsicht zwischen diesen beiden welthistorischen Dokumenten gibt. In der Völkerbundsatzung fand sich kein auf die Menschenrechte allein abgestellter Bezug. Die Charta der Vereinten Nationen hingegen spricht von der Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte als eines ihrer Hauptziele (Artikel 1, Ziffer 3).

## I. Historische Erinnerungen

Im Jahre 1929 hatte das hochgeachtete Institut de Droit International nach langen Beratungen eine Menschenrechtsdeklaration beschlossen. Der einzige wirklich substantielle Artikel sah vor, den Staaten zu empfehlen, die Freiheit des Menschen als höchstes Gut zu achten. Doch nicht einmal diese einzige grundsätzliche Aussage hätte in der Zwischenkriegszeit Aussicht gehabt, angenommen zu werden<sup>1</sup>).

Demgegenüber haben die Vereinten Nationen — ungeachtet der Arbeit ihrer Spezialorganisationen wie der ILO (International Labour Organization), der UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) und der WHO (World Health Organization) u. a. — bis heute 25 rechtsverbindliche Texte menschenrechtlichen Inhaltes beschlossen<sup>2</sup>), so vor allem die Menschenrechtspakte und die wegweisend gewordene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die allerdings zum Zeitpunkt ihrer Beschlußfassung nicht als ein rechtsverbindlicher Text ange-

sehen worden ist. Allein schon diese kodifikatorische Arbeit muß als Ausdruck des Fortschrittes im Sinne der Freiheit angesehen werden. Wer dieses menschenrechtliche Werk, das ausschließlich ein Verdienst der Vereinten Nationen ist, nicht beachtet, wird daher mit dem Vorwurf einseitiger Kritik rechnen müssen. Dennoch muß die gerechtfertigte Kritik der menschenrechtlichen Arbeit der Vereinten Nationen erörtert und einbezogen werden, daß nämlich den Vereinten Nationen der Schutz der Menschenrechte, d. h. die Einhaltung der Menschenrechte, die sie selbst statuierten und statuieren, in den Augen jener, die in sie Hoffnungen setzen, noch nicht gelungen ist.

Bereits Philosophen des Altertums hatten erkannt, daß die Leiden, die Kriege erzeugen, zugleich zum Fortschritt beitragen. Das konnte, so paradox dies auf den ersten Blick klingen mag, auch im Zuge des Zweiten Weltkrieges nicht ausbleiben. Bei dem sich im Zweiten Weltkrieg anbahnenden Fortschritt standen sich — zumindest auf dem Papiere — zwei Konzeptionen gegenüber: Eine Konzeption war die des nationalsozialistischen Deutschland, eine andere die der USA, auf die die UdSSR — zumindest pro forma — eingeschwenkt ist. Einer nationalstaatlich-volksgemeinschaftlichen Theorie, die da lautete: subjektive Rechte und soziale Rechte werden durch die Volksge-

<sup>1</sup>) Siehe dazu A. Mandelstam, La déclaration des droits internationaux de l'Homme; adopté par l'Institut de Droit International, in: Revue de droit international, 5 (1930) 5, S. 59ff.

<sup>2</sup>) Diese Texte sind alle in der von den Vereinten Nationen herausgegebenen Broschüre, Human Rights. A Compilation of International Instruments, E. 78.XIV.2 zusammengestellt.

meinschaften gesichert<sup>3)</sup>, stand somit eine liberalistisch orientierte Theorie gegenüber, nach der die traditionellen Abwehrrechte des Menschen gegen den Staat durch soziale und wirtschaftliche Menschenrechte sowie die Selbstbestimmung des einzelnen ergänzt werden sollten. Die Atlantikcharta, die Moskauer Deklaration, der Pakt der „Vereinten Nationen des Krieges“ sowie die sozialrechtlich orientierte Charta von Philadelphia waren die Vorboten dieser Konzeption<sup>4)</sup>; sie gingen in die Entwürfe der Charta der Vereinten Nationen ein.

Die Erfahrungen mit der durch das NS-Regime bewirkten systematischen Rassendiskriminierung und die Aufdeckung von Handlungen, die zur späteren Ausformulierung des international strafrechtlichen Delikts des Völkermordes führten, setzten Emotionen und Impulse frei, die auf menschenrechtlichem Gebiete die Verantwortlichen beflügelten, eine neue Weltordnung als menschenrechtliche Wertordnung zu konzipieren. Erstmals war dieser Gedanke auch von einer universellen Gesinnung getragen — jeder Staat, ob Sieger oder Besiegter, ob groß oder klein, sollte durch die menschenrechtliche Ordnung verpflichtet sein. Für die Besiegten allerdings galten faktisch besondere strafrechtliche<sup>5)</sup> und auch diskriminierende Regeln<sup>6)</sup>.

In diesem Konzept eingebaut war ein schon in der Atlantikcharta enthaltener Selbstbestimmungsgedanke, der in der Charta der Vereinten Nationen allerdings auf die Beseitigung kolonialer Herrschaftsverhältnisse gerichtet war. Dieser Gedanke in der Charta ist vor allem sowjetisch-amerikanischen Ursprungs.

## II. Strukturen der UN-Menschenrechtsarbeit

Um diese Umsetzung der Ideen der Charta richtig zu verstehen, ist es unerlässlich, sich einige Strukturelemente der Vereinten Nationen bewußt zu machen.

Die Vereinten Nationen sind ein Bund von Staaten, der — der Charta entsprechend — trotz deren

So fanden sich dann in der Charta der Vereinten Nationen im Abschnitt über deren Ziele, über die Aufgaben des Wirtschafts- und Sozialrates, im Abschnitt über die Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung und im Abschnitt über das internationale Treuhandsystem bedeutende Aussagen über Menschenrechte und Grundfreiheiten. Sie können wie folgt zusammengefaßt werden:

Artikel 1 — Ziel der Vereinten Nationen: die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;

Artikel 62, Absatz 3 — Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council — ECOSOC): Empfehlungen, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern;

Artikel 73, lit. b) — Entwicklung der Selbstregierung;

Artikel 76 — Zweck des Treuhandsystems: Förderung der Entwicklung der Selbstregierung oder Unabhängigkeit; Förderung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache oder der Religion.

Mit diesen Zielsetzungen entließ die Verfassung der Vereinten Nationen die Weltgemeinschaft in ihre „Unabhängigkeit“. Zugleich begann die Arbeit der Vereinten Nationen, die die menschenrechtlichen Zielsetzungen in die Wirklichkeit des Völkerrechtes und der internationalen Beziehungen der Gegenwart miteinbezogen und sie zu ihrem wichtigen politischen und juristischen Bestandteil machten.

<sup>3)</sup> Siehe dazu H. Krüger, Volksgemeinschaft statt subjektiver Rechte, in: DV, 1935, S. 37ff.

<sup>4)</sup> Eine Übersicht dazu bietet F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Wien 1974, S. 441ff.

<sup>5)</sup> Abkommen über die Verfolgung und Bestrafung der Hauptkriegsverbrecher der Europäischen Achse mit

tatsächlichen Unterschiede auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller seiner Mitglieder beruhen muß (Artikel 2, Ziffer 1 der Charta). Die Natur der Mitgliedstaaten gibt dem Bund eine pluralistische Gestalt, d. h., Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen, mit unterschiedem Statut des Internationalen Gerichtshofes vom 8. August 1945, in: E. Sauer, Grundlehre des Völkerrechts, Köln 1948<sup>2</sup>, S. 453ff.

<sup>6)</sup> Kapitel XVII der Charta, Übergangsbestimmungen betreffend die Sicherheit und hier vor allem Artikel 107: Vorbehalte gegenüber den Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges.

schiedlichem Zivilisationsstand, mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, unterschiedlichen Menschenrassen und Religionen, als „Einzelgänger“, als immerwährend Neutrale oder als Mitglieder ideologischer oder religiöser und regionaler Blöcke charakterisieren diese Weltgemeinschaft. In allen Organen der Vereinten Nationen spiegelt sich dieser Pluralismus wider. Eines der Hauptorgane ist das Sekretariat mit seinem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten Bediensteten<sup>7)</sup>. Durch die Strukturen bedingt, übt die internationale Bürokratie der Vereinten Nationen zumindest in allen technischen und fachmännischen Belangen der Arbeit einen erheblichen Einfluß aus. Und schließlich ist zu beachten, daß die menschenrechtliche Arbeit und Politik der Vereinten Nationen in einer Reihe ihrer Organe geleistet bzw. betrieben wird: Wenn menschenrechtliche Fragen den Weltfrieden und die Sicherheit bedrohen, so ist der UN-Sicherheitsrat das maßgebende Organ; wenn allgemeine Fragen der internationalen Zusammenarbeit zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion anstehen, so gibt die Generalversammlung Empfehlungen ab und nimmt entsprechende Untersuchungen vor (Artikel 14 der Charta). Sie bereitet ihre Arbeiten im Plenum durch Ausschüsse (wie in einem Parlament) vor.

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich zur Basis der Organisation der Vereinten Nationen hin eine Art „Organhierarchie“ herausgebildet, die sich auf die Menschenrechtsarbeit bezieht. Dabei ist die Menschenrechtskommission immer mehr — zwar in Unterordnung unter dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC = Economic and Social Council) und damit auch zur Generalversammlung — zur Drehscheibe der gesamten Menschenrechtspolitik der Organisation geworden. Neben und unter ihr stehen Organe, die in menschenrechtlichen Belangen Spezialaufgaben erfüllen. Je mehr die Hierarchie einer Organisation in die Basis reicht, desto differenzierter, spezialisierter und dezentralisierter wird diese Basis. Das gilt auch für die Menschenrechtspolitik in den Vereinten Nationen. Gerade dieser Pluralismus führt für den Außenstehenden zu einer sich ständig erweiternden Unübersichtlichkeit und zur Gefahr, daß die Ver-

einten Nationen zu menschenrechtlichen Fragen mit einer Ausdrucksvielfalt sprechen, die es oft schwer macht, ihre politische Dominante zu erkennen.

Die Selbständigkeit des Organhandelns, die Vielzahl und Verschiedenartigkeit der Menschen, die die Staaten in den Organen vertreten, die oft mangelnde Koordination zwischen Zentrale und Delegationen und zwischen den Organen haben seit 1945 einen menschenrechtlichen und einen menschenrechtspolitischen Prozeß in Gang gesetzt, der dem eigentlichen — eher begrenzten — Anliegen der Charta längst entwachsen ist und eigene Wege zu gehen scheint.

Hat sich die Charta weitgehend darauf beschränkt, die Förderung des Respekts vor Menschenrechten zu entwickeln, so zeigt sich in der unwidersprochen gebliebenen Feststellung des seinerzeitigen libanesischen Präsidenten der Menschenrechtskommission der eigentliche Wendepunkt von den Zielsetzungen der Charta der Vereinten Nationen. Diese Erklärung, die anlässlich der Beratungen über die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte (10. Dezember 1948) abgegeben wurde, lautet:

“From the very beginning it became clear that our task was threefold.

First, we must elaborate a general Declaration of Human Rights defining in succinct terms the fundamental rights and freedoms of man which, according to Article 55 of the Charter, the United Nations must promote. This responsible setting forth of the fundamental rights will exert a potent doctrinal and moral and educational influence on the minds and ways of men. It will serve, in the words of the present Declaration, ‘as a common standard of achievement for all peoples’.

Second, there was the insistent need of something more legally binding than a mere Declaration. Such a document can only be a convention, an international treaty-setting forth in precise legal terms the maximum area of agreement to which governments are willing to be legally bound in this domain. What the convention loses by reason of its more restricted subject matter, it makes up for by the fact that those who sign it are willing to covenant themselves into the strict observance of its terms. Hence we have called it the ‘Covenant on Human Rights’.

<sup>7)</sup> Siehe Artikel 7 i. V. m. Artikel 97ff. der Charta.

Finally, it was obvious we needed adequate machinery for making sure that human rights are observed and for dealing with cases of their infraction. We called this machinery 'Measures of Implementation'.

Thus Declaration, Covenant, Implementation: these are the three basic themes around which our concern in the Commission has turned and which constitute together the 'International Bill of Human Rights'." <sup>8)</sup>

### III. Maßnahmen für Menschenrechtsschutz

Sie war die Richtschnur dafür, daß sich die Vereinten Nationen in zunehmendem Maße mit dem Schutz der Menschenrechte befaßten. Der Ausdruck Menschenrechtsschutz ist dabei heute — fast 41 Jahre nach der Beschlußfassung über die Charta — so eingebürgert und von der Wissenschaft eingehend erörtert, daß man darunter nach Analyse einer vierzigjährigen menschenrechtspolitischen Arbeit der Vereinten Nationen eine ganze Reihe von direkten und indirekten Maßnahmen versteht und unter diesem Sammelbegriff zusammenfaßt. Unterschieden werden die direkten Mittel des Menschenrechtsschutzes von indirekten Mitteln <sup>9)</sup>. Die direkten Mittel des Menschenrechtsschutzes konzentrieren sich im internationalen Bereich nicht auf den richterlichen oder quasirichterlichen Menschenrechtsschutz wie in den Verfassungen westlicher Demokratien, solches zählt zu den Ausnahmen. Zu den direkten Mitteln des Menschenrechtsschutzes werden vielmehr gezählt:

- Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen;
- die materielle Unterstützung von Flüchtlingen und Hungernden;

<sup>8)</sup> „Von Anfang an wurde es klar, daß unsere Aufgabe eine dreifache war.

Erstens: Wir müssen eine allgemeine Erklärung der Menschenrechte erarbeiten, die in verständlicher Terminologie die Grundfreiheiten und Grundrechte der Menschen definiert, die zu fördern entsprechend dem Artikel 55 der Charta Aufgabe der Vereinten Nationen ist. Diese verantwortliche Fortschreibung der Menschenrechte wird einen maßgebenden wissenschaftlichen, moralischen und erziehungsmäßigen Einfluß auf das Bewußtsein und die Haltung der Menschen ausüben. Dies wird mit den Worten der gegenwärtigen Deklaration dem gemeinsamen Standard bei der Erfüllung aller Wünsche der Völker dienen.

Zweitens: Es gab eine dringende Notwendigkeit, etwas rechtlich Verbindlicheres zu schaffen als nur eine Deklaration. So ein Dokument kann nur eine Konvention darstellen, ein internationaler Vertrag, der in genauen rechtlichen Termini ein Maximum an Übereinstimmung ausspricht, welche die Regierungen bereit sind, auf diesem Gebiete als rechtlich verbindlich zu übernehmen. Was die Konvention wegen einer begrenzteren Sachaussage verlieren mag, gewinnt sie durch die Tatsache, daß

- Tatsachenuntersuchungen (fact finding);
- die Vermittlung in menschenrechtlichen Konflikten durch spezielle, von den Vereinten Nationen entsandte Emissäre;
- die Prüfung von Petitionen und Beschwerden in prozeßhaften Behandlungen derselben;
- die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen sowie
- die Geltendmachung von Verantwortlichkeiten im Rahmen des allerdings eher bescheidenen internationalen Strafrechtes.

Zu den indirekten Mitteln des Menschenrechtsschutzes gehören:

- Maßnahmen des „standard setting“ wie die Erlassung von Rechtsvorschriften und ähnlichen Instrumenten;
- Studien und Berichte über menschenrechtliche Fragen;
- die Lehre und Erziehung zur menschenrechtlichen Haltung;
- Staatenberichte und Beratungen über diese.

Wenn man all diese Mittel eines direkten und indirekten internationalen Menschenrechtsschutzes überblickt, so summieren sie sich zu einer solchen

jene, die einer solchen Konvention beitreten, bereit sind, sich zur strikten Einhaltung zu verpflichten. So haben wir den Text ‚Konvention über die Menschenrechte‘ genannt.

Endlich war es offensichtlich, daß wir ein entsprechendes Instrumentarium benötigen, um sicherzustellen, daß die Menschenrechte auch beachtet werden und daß man sich mit Fällen von Menschenrechtsverletzungen befaßt. Wir nennen dieses Instrumentarium ‚Maßnahmen für die Durchsetzung‘.

So sind Deklaration, Konvention und Anwendungsmechanismus drei grundlegende Themen, mit denen sich die Kommission befaßt und die in ihrer Gesamtheit ein ‚Internationales Gesetz über die Menschenrechte‘ begründen.“

Aus M. Moskowitz, Human Rights and World Order, London 1959, S. 51ff.

<sup>9)</sup> Diese Idee hat der UN-Beamte Ramscharan in einer nicht veröffentlichten Untersuchung über den Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen vertreten. Siehe im übrigen die diesbezüglichen Einteilungskriterien in dem Werk von A. Khol, Zwischen Staat und Weltstaat, Wien 1969.

Fülle von Handlungen und Maßnahmen, die nur dann Orientierung ergeben können, wenn man sie in ihrem Stellenwert im Rahmen der Weltgemeinschaft tatsächlich einzuordnen vermag. Dies soll im folgenden skizziert werden<sup>10)</sup>.

Um den Menschenrechtsgedanken zu fördern, werden formell-organisatorische und materiell bezogene Maßnahmen ergriffen. Zu den *formell-organisatorischen Maßnahmen* zählen vor allem: die Einrichtung von Unterkommissionen, hier im besonderen die Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutze der Minderheiten (Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), sodann die Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women), ferner die Einrichtung von Arbeitsgruppen und Ausschüssen sowie die Herausbildung des Sicherungssystems, das sich im Zuge der UN-Treuhandschaft mit dem Schutze der Menschenrechte befaßt. Zu den *materiellen Maßnahmen* der ersten Arbeitsjahre zählen vor allem jene, die dem Aufgabenbereich der Menschenrechtskommission übertragen worden waren, nämlich: die Informationsfreiheit zu sichern, den Minderheitenschutz zu erweitern, das Diskriminierungsverbot auszubauen. Dazu kamen der Flüchtlingsschutz, die Erarbeitung einer Konvention gegen den Völkermord, der Schutz vor Staatenlosigkeit, die Rechte des Kindes, das Assoziationsrecht sowie die Bemühungen, die Unterdrückung der Sklaverei weiter voranzutreiben.

Es gelang den Vereinten Nationen aber bis heute trotz größten Arbeitsaufwandes nicht, die Informationsfreiheit wahrlich zu schützen. Auch die Entwicklung des Minderheitenschutzes stellt ein besonderes Kapitel in der Arbeit der Vereinten Nationen dar<sup>11)</sup>. Die Konvention gegen den Völkermord wurde von der Generalversammlung am 9. Dezember 1948 angenommen. Das kann als ein bedeutsames Ereignis angesehen werden, denn sie stellt die Weiterbildung völkerrechtlichen Strafrechtes dar. Das Recht der Vereinigungsfreiheit wurde durch eine ILO-Konvention in Fassung gebracht. Zum Kampf gegen die Sklaverei wurde ein Spezialkomitee eingesetzt, das nominell noch heute existiert. Gemäß Kapitel XII der Charta

wurde darüber hinaus eine Art Fortsetzung des Mandatssystems der Völkerbundzeit ins Auge gefaßt.

Die entscheidendste Tat der ersten Jahre, die in ihrer welt- und geistesgeschichtlichen Bedeutung nur mit jener der menschenrechtlichen Kodifikationen des 18. Jahrhunderts verglichen werden kann, war jedoch die Beschlußfassung der Generalversammlung über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights) vom 10. Dezember 1948.

Diese Allgemeine Erklärung, auf die weiter unten noch eingegangen wird, ist das typische Beispiel eines indirekten Mittels des Menschenrechtsschutzes, das oben mit dem Ausdruck „standard setting“ bezeichnet worden ist. Die Allgemeine Erklärung war und ist die Basis für alle späteren normsetzenden Tätigkeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Menschenrechte. Bis es hingegen zu der wohl bedeutendsten Normensetzung, nämlich der Beschlußfassung über die UN-Pakte für Menschenrechte im Jahre 1966, kam, existierte ein Vakuum, das die verschiedensten staatlichen Initiativen auszufüllen bestrebt waren. Diese Initiativen befaßten sich mit der Erarbeitung von Detailproblemen inhaltlicher und organisatorischer Natur.

Es versteht sich von selbst, daß die Staatenwelt im Hinblick auf die Anwendung der Menschenrechte geteilt war. Im Rückblick kann man aber die Initiativen deutlich erkennen, die in dieses Vakuum hineinstießen — von der einen Staatengruppe mit Interesse, von den anderen mit größter Zurückhaltung beobachtet. Die letztgenannte Gruppe umfaßte jene Staaten und Delegationen, die besonders auf die Erhaltung der staatlichen Souveränität bedacht waren und daher jede Form einer modernen „humanitären Intervention“ ablehnten. Artikel 64 der Charta wurde von anderen benutzt, um auf dem Gebiete der Menschenrechte ein — in seiner Wirkung allerdings unverbindliches — Berichtssystem zu schaffen. Artikel 64 lautet u. a.: „The ECOSOC . . . may make arrangements with the Members of the United Nations . . . to obtain reports on the steps taken to give effect to its own recommendations and to recommendations on matters falling within its competence made by the General Assembly. It may communicate its observations on these reports to the General Assembly.“

Im Jahre 1950 ergriff Frankreich eine Initiative und unterbreitete der Menschenrechtskommission

<sup>10)</sup> Vgl. dazu ausführlicher F. Ermacora (Anm. 4), S. 537ff.

<sup>11)</sup> Siehe dazu im besonderen F. Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien 1963 und ders., The Protection of Minorities before the UN, in: *Receuil de Court*, Bd. 182 (1984), S. 251ff.

sion einen Resolutionsentwurf, der schließlich auch angenommen wurde, wonach die Mitgliedsstaaten dem Generalsekretär jährlich einen Bericht zu unterbreiten hätten; „on the manner in which respect for, and observance of, human rights have been assured by their domestic law during the year“. Daraus entwickelte sich das sogenannte „Reportsystem“, das später zum „Treannualreportsystem“ verändert worden ist.

Der zweite Schritt in dieses Vakuum hinein wurde auf Initiative der Vereinigten Staaten getan. Diese Initiative stand in engem Zusammenhang mit einer politischen Diskussion in den USA, dem sogenannten Bricker-Amendment und der entsprechenden Erklärung des US-Außenministers im Jahre 1953, wonach die USA nicht ohne weiteres bereit schienen, internationale Verpflichtungen hinsichtlich der Menschenrechte zu übernehmen (sie haben tatsächlich keine der Konventionen bis auf die Völkermordkonvention unterzeichnet). Auch die USA schlugen ein Berichtssystem vor; sodann schlugen sie die Erarbeitung von Studien auf dem Gebiete der Menschenrechte vor und schließlich das System der „advisory services“ als ein Element der „technical assistance“.

Das System der „advisory services“ wurde mit der Resolution Nr. 926 der Generalversammlung gutgeheißen und umfaßte die Zurverfügungstellung von Experten, die Ausschüttung von Stipendien, die Organisation von Seminaren und dergleichen. Auch die Einführung von Studienarbeiten wurde genehmigt und seither praktiziert. Das ganze so geschaffene Instrumentarium ist eine Art technische Hilfe, um den Menschenrechtsgedanken weiterzutragen. Darüber hinaus versuchte man dem Vakuum auch durch ein sogenanntes Petitionssystem zu begegnen. Dieses wurde mit den ECOSOC Resolutionen 75 (V) von 1947 und 275 eingeführt. Es besteht heute darin, daß auch der einzelne die Möglichkeit hat, sich an den Generalsekretär zu wenden, um über eine Menschenrechtsverletzung Beschwerde zu führen. Die Beschwerde wird nach dem gegenwärtigen System den betreffenden Staaten zugewiesen und sodann der Menschenrechtskommission zur Kenntnis gebracht, die aber keine weitere Handlung setzt.

Jahrelang wurde also nach Gründung der Vereinten Nationen um ein System gerungen, das die von diesen erarbeiteten Menschenrechtsinstrumente effektiv machen sollte. Der Widerstand, vor allem der UdSSR, war dabei beträchtlich. Er wurde mit dem Argument geführt, daß nur eine Konvention die Basis dafür bieten könne, Beschwerden von einzelnen, die gegen einen Staat gerichtet sind, substantiell zu prüfen. Die Organe des ECOSOC bauten die Widerstände zwar nicht endgültig ab, jedoch entwickelten sie mit den Resolutionen 728 F (1959), 1235 (1967) und 1503 (1970) ein System, das engmaschig genug ist, Angriffe gegen die staatliche Souveränität abzufangen. Die Resolution 1503 (1970) ermächtigt die Unterkommission zum Schutze der Minderheiten und zur Verhinderung der Diskriminierung, Beschwerden näher zu prüfen, die als „a consistent pattern of gross and reliable violations of human rights“ erscheinen. Die Resolution der Unterkommission 1 (1971) legte für eine Arbeitsgruppe eine Verfahrensordnung fest, nach der entsprechende Beschwerden behandelt werden dürfen.

Aus den dargestellten direkten und indirekten Mitteln des internationalen Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen seien im folgenden einige wesentliche besonders hervorgehoben und in ihren Grundzügen skizziert: die Standards festlegenden Mittel, die allmähliche Hinwendung zur Behandlung von menschenrechtlichen Situationen (behauptete Verletzung von Menschenrechten gegenüber Gruppen oder Völkern), die bescheidenen Ansätze eines judiziellen oder quasi judiziellen Menschenrechtsschutzes und der Blick auf Handlungen humanitären Charakters. Hervorzuheben ist, daß alle diese Handlungen und Maßnahmen der Vereinten Nationen in einer von ihrem Generalsekretariat herausgegebenen gründlichen Untersuchung mit dem Titel „Aktionen der UN auf dem Gebiete der Menschenrechte“ eingehend, zumeist jedoch unkritisch beschrieben sind<sup>12)</sup>.

<sup>12)</sup> Siehe die von den Vereinten Nationen herausgegebene Broschüre: United Nations Action in the field of Human Rights, New York 1983, Sales UN Doc Nr. E.83.XIV.2.

## IV. Aktionen

### 1. Standard Setting

Aus dem ausgedehnten Arbeitsfeld des sich seit 1948 entfaltenden internationalen Menschenrechtsschutzes seien besonders die „standard setting“-Handlungen, also z. B. die Kodifizierung von Deklarationen und Konventionen hervorgehoben<sup>13)</sup>. Der Beschäftigung mit konkreten menschenrechtlichen Situationen steht dabei seitens der Vereinten Nationen eine ganz andere Art von Handlungen gegenüber, die nicht als menschenrechtliche Handlungen angesprochen werden können sondern als humanitäre Maßnahmen: wichtig ist also, zwischen menschenrechtlichen und humanitären Handlungen zu unterscheiden.

Die menschenrechtlichen Handlungen betreffen das Setzen von Rechtsnormen, die Frage der Verfolgung von menschenrechtlichen Verletzungen sowie die Frage nach der Verantwortlichkeit für solche Verletzungen. Bei den humanitären Handlungen wird grundsätzlich nicht nach besonderen Regeln gefragt, obwohl es auch diese gibt, wird nicht nach den Verursachern humanitärer Probleme bzw. nicht nach den Verantwortlichen für die Verursachung humanitärer Probleme gefragt, seien diese nun dem Handeln oder dem Unterlassen von Staaten- bzw. den Naturgewalten (Dürre, Hungersnot, Erdbeben) zuzuschreiben. Die humanitären Handlungen der Vereinten Nationen leisten faktische Hilfe, die, das muß den Kritikern gesagt werden, oft nicht gering ist. Humanitäre Hilfeleistungen werden allerdings allzuoft von Souveränitätsüberlegungen und inneren Verhältnissen einzelner Staaten beeinträchtigt.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die beiden UN-Pakte, die Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung sowie die Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechtes betreffend die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten und Völkern sind nur einige der Maßnahmen, die weltweite Standards gesetzt haben. Dazu kommen noch einige andere, die hier nicht weiter ausgeführt werden können.

#### a) Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948

Die Allgemeine Erklärung<sup>14)</sup> ist nicht das Werk der Straße, sie ist auch nicht von sonderlichem

Enthusiasmus der Völker getragen gewesen; wer die öffentlichen Verhandlungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Pariser Palais Chaillot miterlebt hat, mußte den Eindruck gewinnen, daß das Werk unter dem Ausschluß des Interesses der Öffentlichkeit entstanden ist: Die Allgemeine Erklärung ist das Werk von Diplomaten, Professoren und Politikern, denen es gelungen ist, innerhalb kurzer Zeit mehr mit dem „esprit de la géométrie“ und dem „esprit du compromis“ als mit dem „esprit de la finesse“ das Werk zu erarbeiten. Die Kodifikation spiegelt die Heterogenität der Staaten wider, wie sie in den Jahren 1947/48 das Weltforum kennzeichnete. Die Staatengemeinschaft umfaßte zur Zeit der Erarbeitung der Deklaration 58 Staaten. Amerika stellte 21 Staaten (36%), Europa 16 (27%), Asien 14 (24%), Afrika 4 (6%) und Ozeanien 3 (5%) Staaten. 37 Staaten kamen aus dem christlich-abendländischen Kulturkreis, vier aus dem buddhistischen, sechs Staaten waren als kommunistische Staaten anerkannt. Die Idee, eine allgemeine internationale Erklärung über die Menschenrechte durch die Staatenwelt beschließen zu lassen, reicht, wie schon ausgeführt und dokumentiert, in die Zwischenkriegszeit zurück. Sie wurde im Laufe des Zweiten Weltkrieges von Amerika wieder aufgenommen: Persönlichkeiten und Organisation aus dem katholischen Lager haben im April 1941 an der 15. Conference of the Catholic Association of International Peace (AIP) eine menschenrechtliche Deklaration ausgearbeitet. Neben die Bemühungen katholischer Kräfte traten Gelehrte vom Range eines Q. Wright, G. Gurvitch, H. Lauterpacht und jüdische Organisationen. Das Inter-American Juridical Committee erarbeitete einen Deklarationsentwurf in Übereinstimmung mit Entschlüssen, die von der Inter-American Conference on Problems of War and Peace (Februar/März 1945) gefaßt worden sind. Dieser Deklarationstext wurde auf der I. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch die Delegation von Chile der Generalversammlung vorgelegt. Auch südamerikanische Initiativen wurden ergriffen (Kuba und Panama).

All diese Bemühungen um eine allgemeine Erklärung der Menschenrechte fanden nach der Konstituierung der Menschenrechtskommission in Form einer Reihe von Entwürfen ihren Niederschlag, die den Beratungen der UN-Menschen-

<sup>13)</sup> Über die Texte derselben siehe die in Anm. 2 angeführte UN-Dokumentation.

<sup>14)</sup> Vgl. dazu ausführlicher F. Ermacora (Anm. 4), S. 540ff.

rechtskommission zugrunde lagen. Nach langen Debatten kanalisierte man die auseinanderstrebenden Bemühungen in einem einzigen Arbeitspapier, das die Leitlinie für die Erarbeitung der Deklaration bot.

Der Inhalt der Deklaration entspricht weitgehend den klassischen menschenrechtlichen Vorstellungen, wie sie in den Staaten des westlichen Kulturkreises vorherrschen. Es sind das die auf internationale Verhältnisse abgestellten Deklarationen des Jahres 1789. Oder anders ausgedrückt: Die Allgemeine Erklärung überträgt auf die Staatenwelt das, was die Deklaration von 1789 für Frankreich und das übrige christliche Abendland bedeutet hatte. Die Präambel hebt Grundsätze hervor, die für das geistesgeschichtliche Verständnis der Deklaration von Bedeutung sind: die Betonung der Menschenwürde, die Betonung, daß die Menschenrechte die Basis für jede Demokratie seien, denn die Gewährung der Menschenrechte sollte den Widerstand gegen die Staatsgewalt ausschließen. Die Zielsetzungen der Menschenrechte beziehen sich auch auf die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten, die Menschenrechte trügen zum sozialen Fortschritt und zu besseren Lebensbedingungen bei, Universalität und Effektivität der Menschenrechte seien Ziele der Vereinten Nationen, obwohl behauptet wird, daß die Deklaration den westlichen, marxistischen und chinesischen Humanismus widerspiegle<sup>15)</sup>.

Die Deklaration enthält einen Kompromiß zwischen dem liberalen, sozialen und christlichen Gedankengut, das hinsichtlich der Menschenrechte in den drei klassischen Grundrechten kulminierte: Leben, Freiheit, Eigentum. Darüber hinaus finden sich sozialrechtliche Erklärungen und die Betonung bestimmter Pflichten. Neu ist die Aufnahme einer an das anglosächsische Rechtsdenken gemahnenden prozessualen Garantie, die Betonung des „fair trial“ (Artikel 10, 11), sodann wird das Asylrecht unterstrichen (Artikel 14), Artikel 22 enthält eine deutliche Aussage zugunsten der sozialen Sicherheit, es wird das Recht auf Erziehung begründet (Artikel 26), ein Toleranzgebot enthält Artikel 29, die Glaubens- und Gewissensfreiheit wird im Stile des 19. Jahrhunderts bestätigt, Artikel 11 setzt die Existenz von Völkerstrafrecht voraus. Die Deklaration ist ihrer ganzen Anlage nach generell und abstrakt,

<sup>15)</sup> De la Chapelle, La Déclaration Universelle des Droits et le Catholicisme, Paris 1967.

d. h. — und das ist der allgemeine Trend der Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Menschenrechte —, sie wendet sich an jeden Staat und spricht für jedermann. Man kann sagen, daß die Deklaration das verwirklichte, was in der Zwischenkriegszeit nur von Gelehrten und wissenschaftlichen Vereinigungen gefordert worden ist.

Die Entstehungsgeschichte der Deklaration macht zum ersten Male die Heterogenität der Staatengemeinschaft, wie sie sie zu diesem Zeitpunkt hinsichtlich der Weltanschauungen aufwies, voll bewußt. Sie macht bewußt, wie ideologisch zerklüftet diese Staatengemeinschaft bereits damals war. Das erkennt man an den Materialien über die Erarbeitung der einzelnen Artikel. Aber auch das Fehlen bestimmter Rechte weist auf besondere ideologische Streitpunkte hin. Im Artikel 2, der von dem Gleichheitssatz handelt, verlangte die UdSSR die Aufnahme des Ausdrucks „class“; man konnte sich nicht durchringen, diesen Ausdruck in die Erklärung aufzunehmen und verwendete statt dessen den sicher nicht äquivalenten Ausdruck „birth“. Zu Artikel 3, wo von dem Recht auf Leben die Rede ist, versuchte die Sowjetunion, dieses Recht mit dem Hinweis auf die mangelnde Garantie und Substantialität weiter auszugestalten. Zu Artikel 11, der vom „fair trial“ handelt, verlangte die UdSSR, daß dieses aus Gründen der öffentlichen Sicherheit auch geheim durchgeführt werden könne. Zu Artikel 13, der von der Freizügigkeit handelt, verlangte die UdSSR ebenso einen Gesetzesvorbehalt wie zu Artikel 14 (Asylrecht). Zum Eigentumsschutz, der im Artikel 17 ausgesprochen ist, gab die UdSSR eine Erklärung ab, in der sie die verschiedenen Eigentumsbegriffe darlegte und diese berücksichtigt wissen wollte. Zu Artikel 18, der sich auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit bezieht, verlangte die UdSSR, „that everyone be guaranteed freedom of thought and freedom of religious services in accordance with the laws of the country concerned and the requirements of public morality“. Zu Artikel 20, der sich auf die Vereins- und Versammlungsfreiheit bezieht, trachtete die UdSSR nach einer Einengung, soweit sie faschistische Organisationen betrifft. Zu Artikel 29 (Pflichten- und Toleranzbestimmung) erklärte der Vertreter der Sowjetunion u. a. „that the most important task concerning human progress was to find the proper balance between the interests of the individual and the interest of society“. Der sowjetische Vertreter schlug vor, zu sagen: „and

also to the corresponding requirements of the democratic state“.

Diese sowjetischen Auffassungen, die den angeführten Materialien zur Allgemeinen Erklärung zu entnehmen sind, werden hier deshalb hervorgehoben, weil sie einerseits deutlich machen, wie konsequent die UdSSR daranging, ihre Rechts- und Gesellschaftsdoktrin in die internationalen Instrumente zu übersetzen und weil sie andererseits den Beginn einer Entwicklung darstellen, mit der die Vereinten Nationen im Zuge ihrer gesamten menschenrechtlichen Arbeit konfrontiert sind.

Die Allgemeine Erklärung weist allerdings auch Lücken auf; sie läßt zwei „Rechte“ außer acht, obschon gerade über sie am lebhaftesten beraten worden ist (allerdings muß hier dahingestellt bleiben, ob dies tatsächlich „Rechte“ sind oder politische Prinzipien mit Rechtsreflexen). Das ist zum einen der Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, den Jugoslawien vor allem im Zusammenhang mit den unter der Treuhandschaft stehenden Gebieten und den „non-self-governing-territories“ in die Deklaration aufgenommen haben wollte, und zum anderen eine Aussage über den Schutz der Minderheiten, die vor allem von Dänemark und der Sowjetunion betrieben worden ist.

Jedenfalls war es vor allem das Fehlen dieser Aussagen, das die UdSSR veranlaßt hatte, der Deklaration keine Zustimmung zu geben. Es wird aber auch die Auffassung vertreten, daß die Deklaration in die inneren Angelegenheiten der Staaten eingreift, und daß Verpflichtungen der einzelnen gegenüber dem Staat zu wenig bedeutend seien. Die Sowjetunion enthielt sich der Stimme bei der Gesamtabstimmung, was gleichbedeutend damit ist, daß sie sich wohl auch nicht moralisch durch die Deklaration verpflichtet fühlte.

Die Deklaration ist kein völkerrechtliches Rechtsgeschäft im klassischen Sinne des Wortes; sie ist kein Rechte und Pflichten begründendes Dokument. Sie hat nur feststellenden oder bestätigenden Charakter. Ihrer ganzen Anlage gemäß ist sie nicht dazu bestimmt, verpflichtend zu wirken. Es fehlen ihr alle Merkmale eines Vertrages. Das wurde schon in der Abschlußdebatte der Generalversammlung deutlich genug hervorgehoben. Ohne Zweifel ist aber die Allgemeine Erklärung als eine Resolution des „rechtssetzenden Organs der Vereinten Nationen“ — nämlich der Generalversammlung — Recht im Rahmen der Organisa-

tion der Vereinten Nationen und hat für sie eine bindende Wirkung. Damit teilt sie das Schicksal und die Natur aller anderen Resolutionen. Ob damit die Allgemeine Erklärung als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht angesehen werden kann, hängt von der weiteren Entwicklung der Beachtung dieses Instruments ab. Jedenfalls interpretiert die Allgemeine Erklärung den Begriff der Menschenrechte, so wie er in der Charta unbestimmt gelassen wurde, meist von grundlegender Bedeutung. Theoretisch gesehen gilt die Allgemeine Erklärung als internationaler Standard. Sicher ist, daß sich zahllose Maßnahmen der Vereinten Nationen bis in die Gegenwart auf sie berufen.

Die Allgemeine Erklärung wird in manchem internationalen Dokument angesprochen (so z. B. in der Präambel der Europäischen Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 in der interamerikanischen Deklaration vom 7. April 1951, in der Präambel des Friedensvertrages mit Japan vom 8. September 1951). In manchen Verfassungen ist auf die Allgemeine Erklärung entweder ausdrücklich Bezug genommen oder es wurden die Formulierungen der Erklärung wörtlich übernommen. So sind z. B. zu nennen: die indonesische Verfassung vom 15. August 1950, die Verfassung von Costa Rica vom 7. September 1949, die Verfassung von Syrien von 1953, von Haiti vom 25. November 1950, die Verfassung von Jordanien vom 8. Januar 1952; eine ganze Reihe von afrikanischen Staaten übernahm nach Erlangung der Unabhängigkeit in ihre Verfassungen den Text oder den Bezug auf die Allgemeine Erklärung. Gerichte, auch Staatsgerichte Amerikas, befassen sich mit der Deklaration. Österreich z. B. hat sich in einer interpretativen Erklärung zur Rassendiskriminierungskonvention ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung berufen. Diese kann daher als internationaler Standard angesehen werden, an dem die Entwicklung zu messen ist.

Die oben angeführte Bemerkung, daß die Allgemeine Erklärung als internationaler Standard für die Beurteilung der Menschenrechte angesehen werden kann, scheint heute allgemeine Erkenntnis zu sein. Ein bedeutender Experte innerhalb der Vereinten Nationen, der Uruguayer H. Gros-Espiell, hat darüber hinausgehend in einem UN-Bericht, den er als Spezialberichterstatter der Unterkommission der Menschenrechtskommission über die Menschenrechtsslage in Bolivien abgege-

ben hat, zur Allgemeinen Erklärung festgestellt, daß sie im Laufe der Zeit zu einem Bestandteil des allgemeinen Völkerrechtes geworden ist, das die Staaten zu menschenrechtlichen Unterlassungen oder Handlungen verpflichtet<sup>16)</sup>. In drei Afghanistan-Berichten habe ich diese These übernommen, sie blieb sowohl in der UN-Menschenrechtskommission als auch in der Generalversammlung unwidersprochen, was für den menschenrechtlichen Maßstab in der Welt, für internationale Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten grundlegende Bedeutung haben dürfte.

*b) Die UN-Pakte über die zivilen und politischen Rechte und über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 16. Dezember 1966<sup>17)</sup>*

Die Geschichte der Entstehung der beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen unterscheidet sich von Anfang an von der der Allgemeinen Erklärung. Einmal, weil man schon bald die zivilen und politischen Rechte von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen trennte; zum zweiten, weil sich in den Pakten eine Art „Implementierungsregel“ findet und sie — die Pakte — somit zur verbindlichen Norm macht; zum dritten, weil sich im Zuge der Entwicklung der Erarbeitung der Pakte — etwa von 1960 an — die Zusammensetzung der Generalversammlung, die die Pakte beriet, so grundlegend geändert hat, daß kraft der neuen, erweiterten Mitgliedschaft — es kamen nämlich die aus dem Kolonialstatus entlassenen Staaten dazu — die Beratungen dem Inhalt der Pakte eine neue Note verliehen. Erst durch diese neue erweiterte Mitgliedschaft konnte die UdSSR, die bis dahin bei allen menschenrechtlichen Beratungen in beachtenswerter Minderheit stand, ihre Auffassungen durchsetzen, die betont „Dritte-Welt-freundlich“ waren. Dadurch gelang es neuen Mehrheiten, auch besondere Wünsche kommunistischer Staaten in den Text der Pakte aufzunehmen.

<sup>16)</sup> Siehe die Hinweise auf H. Gros-Espiell im UN Doc E/CN.4/1985/21, para 137: „It is ... essential to bear in mind that ... obligations exist as a direct consequence of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.“

<sup>17)</sup> Siehe die Generalversammlungs-Resolution 2200 A vom 16. Dezember 1966. Ihr sind die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. II 1973, 1596 und 1533), die Deutsche Demokratische Republik (GBl. II 1974, 105 und 157) und die Republik Österreich (öBGBl. 1978 Nr. 590 und 591) neben vielen anderen Staaten der Welt beigetreten.

Die Wandlung des Inhaltes vor allem des Paktes über die zivilen und politischen Rechte können am besten an der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte gemessen werden. Die Pakte enthalten keinen Verweis auf einen Eigentumsschutz, sie enthalten auch keinen Hinweis auf die Staatsangehörigkeit als ein Menschenrecht, sie enthalten aber demgegenüber die Betonung besonderer kollektiver Rechte, nämlich des Selbstbestimmungsrechtes und des Minderheitenschutzes, wengleich letzterer nur verklausuliert zum Ausdruck kam. Die Pakte unterscheiden sich gegenüber der Allgemeinen Erklärung auch wesentlich durch einen Generationenschnitt. Während in der Allgemeinen Erklärung die politischen und zivilen Rechte an der Spitze stehen, sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, nachdem sie von den zivilen und politischen getrennt wurden, vor den anderen eingereiht worden. Dieses Faktum hat in den nachfolgenden Jahren in den Gremien der Vereinten Nationen immer wieder zu einem Rangordnungsstreit geführt, der zugleich ein menschenrechtlicher und politischer Ideologiestreit wurde. Heute läßt man den Streit auf sich beruhen; es scheint sich das Prinzip der Gleichwertigkeit der beiden Gruppen von Rechten durchgesetzt zu haben, wengleich sie, historisch gesehen, zwei unterschiedlichen Generationen zugehören. Der Generationenschnitt in den beiden Pakten hat noch ein weiteres zur Folge: Es gelang nämlich den kommunistischen Staaten gemeinsam mit den Staaten der Dritten Welt, das ursprünglich in den Rechten über die zivilen und politischen Fragen angesiedelte Beschwerdesystem aus dem Pakt über die zivilen und politischen Rechte herauszudrängen. Die allgemeine Verpflichtung ist nur ein Berichtssystem<sup>18)</sup>, die Ausnahme ist das Beschwerdesystem, das aber in eine Art Fakultativprotokoll verwiesen worden ist<sup>19)</sup>.

Die Bestimmungen der Pakte sind allesamt so abgefaßt, daß sie durch bestimmte Formulierungen oder durch die Möglichkeit von Rechtsvorbehalten zugunsten von Staaten einen genügenden Spielraum enthalten, um sich — so gewollt —

<sup>18)</sup> Artikel 40 der Convention on Civil and Political Rights (CCPR) und Artikel 16 der Convention on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).

<sup>19)</sup> Siehe die Generalversammlungs-Resolution 2200 A. Dieses Fakultativprotokoll ist nur von wenigen Staaten des Europarates ratifiziert, nicht von Österreich und nicht von der Bundesrepublik Deutschland, aber auch nicht von der DDR.

jeder wahren internationalen Rechtsverpflichtung zu entziehen und auf die Legalität innerstaatlicher Praktiken auszuweichen. Nur so ist es verständlich, daß Staaten, die in den Vereinten Nationen eine Diskussion über deren Menschenrechtssituation weit von sich gewiesen haben, diesen Konventionen beitreten. Auf den Ratifikationsstand der beiden Pakte wird unten verwiesen<sup>20</sup>). An ihm fällt auf, daß alle kommunistischen Staaten den Pakten beigetreten sind. Die im Pakt über die zivilen und politischen Rechte vorgesehene sogenannte Staatenbeschwerde (Artikel 41) ist von ihnen allerdings nicht anerkannt. Auch die Beschwerdemöglichkeiten von Individuen gegen sie selbst werden nicht eingeräumt, womit sehr klar gemacht wird, daß sie nicht bereit sind, dem Individuum eine begrenzte internationale Rechtspersönlichkeit zuzuerkennen. In den entsprechenden Gremien entscheiden die Experten der kommunistischen Staaten allerdings sehr wohl über individuelle Beschwerden, die sich gegen westeuropäische und amerikanische Staaten richten, mit.

Die beiden Menschenrechtspakte haben ein obligatorisches Staaten-Berichtssystem eingeführt<sup>21</sup>). Die Mitgliedstaaten haben in gewissen Zeitabständen über die Beachtung der konventionellen Rechte den eigens dazu eingerichteten Gremien schriftlich zu berichten. Die berichtenden Staaten werden in mündlichen Verhandlungen über den Inhalt ihrer Berichte befragt. Das ist der einzige Fall, wo sich kommunistische Staaten eine Diskussion über ihre Menschenrechtssituation gefallen lassen müssen und auch gefallen lassen. Hier sind sie eine diesbezügliche internationale Verpflichtung eingegangen, die sie wahrnehmen. Daher weisen sie eine Diskussion über ihre Menschenrechtssituation im KSZE-Prozeß zurück, weil dieser, ihrer Auffassung nach, keine diesbezüglichen Verpflichtungen enthält. Da der „Widersacher“ — die USA — aus anderen Gründen nicht den Pakten beigetreten ist, hat er keine Möglichkeit, die kommunistischen Staaten — nach deren Auffassung — legal zu befragen.

Beide Pakte haben heute ein je eigenes Organ eingerichtet, das im jeweiligen Berichtssystem die Beachtung der Pakte prüft. Der Menschenrechtsaus-

schuß aufgrund der Konvention über die zivilen und politischen Rechte war dabei von Beginn an geplant, ein Ausschuß für die Prüfung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist erst für 1986 vorgesehen. Beide Ausschüsse sind aus unabhängigen Experten zusammengesetzt, die jeweils von den Mitgliedstaaten bzw. dem Wirtschafts- und Sozialrat gewählt werden. Der Menschenrechtsausschuß hat aufgrund des Paktes über die zivilen und politischen Rechte seine Tätigkeit bereits seit 1976 entfaltet.

Dieser Ausschuß hat vor allem die Staatenberichte zu prüfen. Jeder Mitgliedstaat hat einen Bericht darüber vorzulegen, in welcher Weise er seine Paktverpflichtungen erfüllt und ob er dabei auf Schwierigkeiten stößt. In der Regel sind die Berichte Lobeshymnen, die Experten tun jedoch ihre Pflicht und befragen die staatlichen Delegierten sehr eingehend und umfassend. Die privaten internationalen Vereinigungen (NGO's) leisten bei diesem Befragungsprozeß eine große Hilfe. Der Menschenrechtsausschuß unterrichtet in seinen alljährlichen Berichten<sup>22</sup>) die Generalversammlung der Vereinten Nationen über seine Tätigkeit. Bedauerlicherweise konnte der Ausschuß bis heute keine Ausschußmeinung festhalten, er mußte statt dessen auf Individualmeinungen über die Berichte zurückgreifen. Die Berichte des Ausschusses stellen daher eine Aneinanderreihung von Einzelmeinungen dar. Der Ausschuß als solcher hat jedoch zu einzelnen Artikeln sogenannte „General Comments“ verfaßt, die für die spätere Interpretation des Paktes eine erhebliche Bedeutung haben können. Der Menschenrechtsausschuß ist auch berufen, das Optional Protocol anzuwenden (vgl. dazu im folgenden unter 2.)

Ähnliches gilt für die Tätigkeit des Ausschusses über die Rassendiskriminierung<sup>23</sup>). An dieser Stelle soll darauf verzichtet werden, die Internationale Konvention gegen die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung näher zu erörtern. Sie ist ähnlich aufgebaut wie der Pakt über die zivilen und politischen Rechte. Dasselbe gilt für die UN-Konvention gegen die Diskriminierung der Frau, die auch mit einem eigenen Ausschuß ausgestattet ist. Schon an diesen Beispielen zeigt sich die oben gemachte Behauptung, daß die

<sup>20</sup>) Der Ratifikationsstand der Pakte kann dem UN-Dokument ST/HR4/Rev. (laufende Ergänzungen) entnommen werden. Im Jahre 1986 ist der Mitgliedsstand auf 85 bzw. 87 gestiegen.

<sup>21</sup>) Siehe den Hinweis in Anm. 18.

<sup>22</sup>) Die Berichte des Ausschusses sind öffentliche Dokumente der Vereinten Nationen an die Generalversammlung.

<sup>23</sup>) Siehe dazu die Generalversammlungs-Resolution 2106 A vom 7. März 1966.

Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte weit aufgefächert, wenn nicht gar zersplittert ist.

## 2. Der quasi-judizielle Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

Unter quasi-judiziellen Menschenrechtsschutz versteht man eine Sicherung der Menschenrechte durch Organe, die im gewissen Maße Unabhängigkeit und Unversetzbarkeit genießen und die in Form eines Urteiles oder doch in einer Autorität abverlangenden Entscheidung über die Verletzung von Menschenrechten befinden. Jeder einzelne kann sich an solche Organe wenden, doch gilt im Völkerrecht als eine grundlegende Voraussetzung, daß der Staat diese Beschwerdemöglichkeit ausdrücklich anerkannt haben muß. Dasselbe gilt für die Möglichkeit sogenannter Staatenbeschwerden, das sind Beschwerden eines Staates gegen einen anderen Staat, mit denen eine Menschenrechtsverletzung behauptet wird. Die Konvention über die zivilen und politischen Rechte und die Konvention gegen die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung sieht zwar die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde vor, doch ist auch sie nicht automatisch mit dem Beitritt zu diesen Instrumenten verbunden. Auch sie muß vom Staat ausdrücklich anerkannt werden. Kommunistische Staaten haben sich dieser Beschwerdemöglichkeit nicht unterworfen.

Im UN-System kommen die Organe der Vereinten Nationen nur in die Nähe eines quasi-judiziellen Charakters. Sie können dem Vergleich mit dem europäischen Menschenrechtsschutzsystem oder dem amerikanischen System nicht standhalten.

Der Menschenrechtsausschuß aufgrund des Paktes über die zivilen und politischen Rechte hat vor allem die Prüfung von Individualbeschwerden vorzunehmen<sup>24</sup>). Hinsichtlich der Wahrnehmung von sogenannten Prozeßvoraussetzungen ist er nicht allzu penibel. Andererseits ist er ängstlich darauf bedacht, die prozeßrechtlichen Schritte um Sachverhalte zu erhellen und möglichst gering zu halten. Das Verfahren vor diesen Organen ist nicht kontradiktorisch, es ist schriftlich und bis heute gibt es keine Faktenermittlung an Ort und Stelle. Darüber hinaus wird weder dem Staat noch

<sup>24</sup>) Siehe das Optional Protocol; deutscher Text bei F. Ermacora, Internationale Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Dietzingen 1982<sup>3</sup>., (Reclam Bd. 7956), S. 123ff.

dem Beschwerdeführer — der im System des Paktes über die zivilen und politischen Rechte merkwürdigerweise nicht Beschwerdeführer (applicant), sondern „author“ (Autor der Beschwerde) heißt — ein gesprochenes Wort abverlangt. Staaten, die ihre Mitarbeit verweigern, obwohl sie zur Mitarbeit verpflichtet sind, können praktisch nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Das Ergebnis der Verfahren in Beschwerdefällen ist eine Meinung in juristisch erscheinender Form, aber nur mit feststellender Wirkung. Die in solchen Meinungen niedergelegten Empfehlungen gehen in der Regel über den Wert von unverbindlichen Anregungen nicht hinaus.

Weist die Tätigkeit dieser Ausschüsse durch Verfahren, Regelmäßigkeit und Kontinuität der Sitzungen noch einige Elemente auf, die sie in den Bereich eines judiziellen Menschenrechtsschutzes rückt, so haben andere Petitionsverfahren, vor allem die gemäß der Resolution 728 F (1959), mit einem quasi-judiziellen Menschenrechtsschutz nichts zu tun. Zwar werden die Zehntausende Petitionen, die im Generalsekretariat eintreffen, getreulich registriert und den angesprochenen Staaten zur Stellungnahme übermittelt, aber sie werden nicht eigentlich behandelt. Kein Staat ist verpflichtet, solche Petitionen zu beantworten — die einen tun dies, die anderen unterlassen es: Alle Beschwerden, die nicht den oben genannten Ausschüssen zugeleitet oder einem anderen Verfahren zugeführt werden, werden praktisch nicht weiter behandelt. Man überantwortet sie einem nichtöffentlichen Verfahren der UN-Menschenrechtskommission, in dem die Akten innerhalb weniger Minuten — obwohl es sich oft um Hunderttausende von Eingaben handelt — ad acta gelegt werden. Die Eingaben haben bestenfalls einen Informationswert für die staatlichen Delegationen.

## 3. Die Behandlung menschenrechtlicher Situationen

Während die Behandlung von Individualbeschwerden und von Petitionen von Individuen oder zugunsten von Individuen oder kleinen Gruppen in und durch die Vereinten Nationen die Ausnahme sind, nimmt die Behandlung menschenrechtlicher Situationen immer mehr zu. Unter einer menschenrechtlichen Situation<sup>25</sup>) ist ein

<sup>25</sup>) Der Ausdruck „Situationen“ ist in der ECOSOC-Resolution 1503 verwendet. Siehe zu diesem ganzen Fragenkomplex M. Tardu, The petition system, Lose-Blatt-Ausgabe, Oceana New York.

Konflikt über die behauptete Verletzung von Menschenrechten gegenüber ganzen Gruppen oder eines Volkes schlechthin zu verstehen, gegen die es auf legalem Wege keine Abhilfe gibt und gegenüber denen vor allem im innerstaatlichen Bereich alle legalen Mittel versagen. In der Regel hängen solche Situationen eng mit politischen Konflikten zusammen, Staateninteressen werden besonders berührt oder Konfliktsituationen berühren Menschenrechte. Das Verhältnis von Menschenrechten und Frieden steht hier besonders zur Diskussion.

Die über vierzigjährige Tätigkeit der Vereinten Nationen hat keineswegs den Frieden auf Erden geschaffen, aber die Achtung der Menschenrechte in die Konfliktdiskussion eingeführt. Gemeinhin gibt es menschenrechtliche Konflikte, die öffentlich behandelt werden und Konflikte, die zwar öffentlich bekannt sind, aber hinter verschlossenen Türen behandelt werden. Zu den öffentlich behandelten menschenrechtlichen Konflikten zählen vor allem das Apartheidsystem in der Republik Südafrika, die Auseinandersetzungen um die Militärdiktatur und ihre menschenrechtlichen Auswirkungen in Chile, die menschenrechtliche Situation in den von Israel besetzten arabischen Gebieten, der Zypernkonflikt sowie der Konflikt in und um Afghanistan. Diese Konflikte sind von den Vereinten Nationen anerkannte Konflikte. An anderen Konflikten, die menschenrechtlich ebenso gravierend waren und sind — so z. B. Vietnam und Libanon —, haben die Vereinten Nationen vorbeigesehen oder sehen an ihnen vorbei.

Für öffentlich behandelte Konflikte haben sich vor allem aufgrund von Initiativen der USA und anderer westlicher Staaten besondere Verfahren in der UN-Menschenrechtskommission und in der Unterkommission über die Verhinderung der Diskriminierung und den Schutz der Minderheiten herausgebildet. Dieses Verfahren wird in der Fachsprache als 1503-Verfahren bezeichnet. Darunter versteht man ein Verfahren, das aufgrund der ECOSOC-Resolution 1503 eingerichtet ist<sup>26)</sup>. In diesem Verfahren spielen die NGO's eine große Rolle. Sie treten wie Ankläger auf, legen Beschwerden vor, unterbreiten den UN-Organen Unterlagen und fördern die einmal initiierten Ver-

fahren. Die tatsächliche Handhabung liegt jedoch letztlich bei den Staaten selbst.

Hier kann nicht der Ort sein, jede menschenrechtliche Situation im einzelnen zu behandeln. Darüber gibt es genug einschlägige Dokumentationen, die aber nicht immer die Öffentlichkeit erreichen. Vor allem erreichen sie nicht die deutschsprachige Öffentlichkeit, da die gesamte UN-Dokumentation nicht in deutscher Sprache abgefaßt ist. Deutsch ist nirgendwo in den Vereinten Nationen Amtssprache. Einige Beispiele mögen hier genügen:

— Die Vereinten Nationen kämpfen bereits seit 1947 gegen die Apartheidpolitik<sup>27)</sup>. Ihr Kampf hat viele Phasen durchlaufen. Vor allem die Auseinandersetzung mit der Apartheidpolitik führte zur Resolution 1514, die das Recht auf Selbstbestimmung im Entkolonisierungsprozeß besonders betont und die Apartheid als Ausdruck des Neokolonialismus kennzeichnet. Apartheid wird als die bedeutendste systematische Form der Rassendiskriminierung der Gegenwart angesehen. Mit ihr ist das Namibiaproblem engstens verbunden. Den Vereinten Nationen ist es in vierzigjähriger Arbeit — trotz des Aufwandes an Worten, Untersuchungen, Gerichtsentscheidungen, öffentlicher Verurteilung, Embargobeschlüssen, völkerrechtlichen Versuchen — allerdings nicht gelungen, das Rassensystem zu verändern, doch haben sie die Weltöffentlichkeit alarmiert.

— Die Vereinten Nationen waren bis heute nicht imstande, die völkerrechtswidrige Politik Israels<sup>28)</sup> hinsichtlich der besetzten Gebiete zu revidieren.

— Die Vereinten Nationen sind der Militärdiktatur Chiles und ihren menschenrechtswidrigen Praktiken gleichfalls mit Worten, Untersuchungen und öffentlichen Verurteilungen entgegengetreten<sup>29)</sup>, aber sie konnten sie nicht dazu bewegen, ihr politisches System zu verändern.

— Die Vereinten Nationen haben der menschenrechtswidrigen und inhumanen Politik der Demo-

<sup>27)</sup> Siehe dazu F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. II, Wien 1983. Siehe Text der Resolution 1514 in der in Anm. 2 genannten Broschüre. Die Resolution trägt den Titel „United Nations Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“ vom 14. Dezember 1960. — Über den neuesten Stand der Beurteilung der Apartheidpolitik siehe das UN-Dokument E/CN.4/1986/9.

<sup>28)</sup> Das neueste einschlägige Dokument siehe A/40/702.

<sup>29)</sup> Das neueste einschlägige Dokument siehe E/CN.4/1986/2.

<sup>26)</sup> Dazu sind auch die ECOSOC-Resolution 1235 und I der Unterkommission zum Schutz der Minderheiten und zur Bekämpfung der Diskriminierung zu lesen. Englischer Text auszugsweise bei F. Ermacora (Anm. 4), S. 567ff.

kratischen Republik Afghanistan und der UdSSR in Afghanistan Worte, Untersuchungen und öffentliche Verurteilungen entgegengesetzt<sup>30)</sup>, aber sie konnten auch hier keine Änderung der Politik erzwingen.

Im 1503-Verfahren sieht es nicht anders aus. Dieses Verfahren wird seit 1974 praktiziert. Manche Staaten sahen sich ihm konfrontiert und zu Rede und Antwort gezwungen: wie z. B. Indonesien, Pakistan, die Philippinen, Uganda, Malawi, die Türkei, Großbritannien, Uruguay und Brasilien, um einige zu nennen. Nur in wenigen Fällen in dessen kann man sich vom Menschenrechtstandpunkt aus mit Verfahren und Resultat zufrieden geben. Weniger haben diese Zufriedenheit Handlungen der Vereinten Nationen als innerstaatliche revolutionäre Akte bewirkt. Übrigens sind die Verhandlungen über menschenrechtliche Situationen bisher über Vorfragen nicht hinausgekommen — kein Wunder, sie finden nur einmal im Jahr statt<sup>31)</sup>!

Die Vereinten Nationen stellen zwar ihr Instrumentarium zur Behandlung dieser Menschenrechtssituationen zur Verfügung, Initiativen zur Arbeit aber werden von Staaten, Staatengruppen, anerkannten Vertretungen von Befreiungsbewegungen, allenfalls von NGO's ergriffen. Aus diesen Gründen erfolgt die Problembehandlung in den Gremien der Vereinten Nationen oft mit mühsamem Aufwand und unterschiedlichem Erfolg. Nur in den seltensten Fällen zeigen sich betroffene Staaten auch kooperationsbereit. Dazu zählen jedenfalls nicht die Republik Südafrika, Israel, Afghanistan, die UdSSR, die Türkei und der Iran, eher schon Chile. Nur wenn Staaten und Staatengruppen kontinuierlich bereit sind, menschenrechtliche Situationen zur Debatte zu stellen, über sie Resolutionen einzubringen und zur Abstimmung zu stellen, könnte jedoch am Ende eines solchen Prozesses ein zufriedenstellendes menschenrechtliches Ergebnis vorliegen. Die Vereinten Nationen können hier nur Hilfestellung leisten — es sind die Staaten, die gewillt sein müssen, einer Lösung zuzustimmen. Der interessierte Deutsche wird sich fragen, warum die Selbstbe-

stimmung durch Wiedervereinigung, warum nicht Schutz der Deutschen in Polen und Ostdeutschland oder warum nicht die Wiedervereinigung der sowjetisch besetzten japanischen Inseln mit Japan in den Vereinten Nationen behandelt werden. Die Antwort ist einfach: Weil sich die unmittelbar betroffenen Staaten — die Gründe seien hier dahingestellt — außerstande sehen, um ihre vermeintlichen Rechte zu kämpfen und lieber schweigen! Man sieht: In den menschenrechtlichen Situationen geht es um die Konfrontation von politischer Gewalt und Recht.

#### 4. Humanitäre Hilfe<sup>32)</sup>

Ging es bei den vorangegangenen Problemkreisen um Rechte, Rechtsverletzungen und völkerrechtliche Verantwortlichkeit, so stehen die humanitären Leistungen der Vereinten Nationen weit über diesen politischen Fragen, obwohl auch sie von der Staatenpolitik beherrscht werden. Wenn nämlich Staaten kein Geld für eine Unternehmung geben, wenn sie Hilfe erst gar nicht zulassen, wenn Staaten angebotene Hilfe ablehnen oder angebotene Hilfsmittel nicht ergreifen, dann hat auch die humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen ihre Möglichkeiten erschöpft und muß warten.

Die Berichte der humanitären und wirtschaftlichen Organisationen der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen — z. B. der Hochkommissar für das Flüchtlingswesen, die Weltgesundheitsorganisation, die UNESCO, das Kinderhilfswerk, die Entwicklungshilfeorganisation, die Welternährungsorganisation u. a. — sind voll des Leistungsnachweises. So gibt es spezielle Fonds für Gefolterte, für Opfer der Apartheidpolitik, für Hinterbliebene von Verschwundenen, für Erdbeben- und Naturkatastrophenopfer. Die Tätigkeit der UN-Organisationen zeigt, daß viele Staaten, die im menschenrechtlichen Bereich politische Barrieren gegen manchen Fortschritt errichten, bereit sind, außerhalb politischer Konflikte ihre Mittel in den großen Topf der internationalen Solidarität zu werfen. Auf diesem Gebiete haben die organisierten Kräfte der Vereinten Nationen bedeutendes geleistet: Sie planen, organisieren, verteilen die Hilfe ohne wenn und aber, vorausgesetzt, die Staaten, in deren Jurisdiktion sich der Anlaßfall ereignet, sind zur Mitarbeit be-

<sup>30)</sup> Das neueste einschlägige Dokument siehe E/CN.4/1986/24.

<sup>31)</sup> Das bezieht sich auf die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission. Eine Arbeitsgruppe der mehrfach genannten Unterkommission befaßte sich mit solchen Situationen schon im Herbst des der Kommissionstagung vorangehenden Jahres. Die Dokumentation ist nicht öffentlich.

<sup>32)</sup> Über die Struktur der humanitären Hilfe siehe F. Ermacora (Anm. 4), S. 572ff. und 577ff.

reit und zweigen die internationale Hilfe nicht für unvorhergesehene Zwecke ab.

Die NGO's einschließlich des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz arbeiten mit den Vereinten Nationen zusammen. Je umfassender ein humanitärer Konflikt, desto größer die Sorge. Allen voran steht das Internationale Komitee vom Roten Kreuz: uneigennützig, nicht selbstgefällig, nicht aufdringlich, im gewissen Sinne gegenüber den politischen Elementen eines Konfliktes eine Art „pouvoir neutre“. Aber auch hier muß der betreffende Staat für die Arbeit des Roten Kreuzes sein Placet geben. Wo dieser die Genehmigung zu humanitärer Hilfe verweigert, entsteht ein humanitäres Niemandsland. In solchen Fällen können allein private Organisationen Hilfe bringen: im Falle Afghanistan etwa das German Relief Committee, das Austrian Relief Committee, les Medecins sans frontières, das Swedish Relief Committee u. a. Sie erstatten laufend öffentlich Bericht über ihre humanitäre Arbeit.

Gemeinsam mit den Berichten der humanitären Organisationen der Vereinten Nationen ergibt sich ein imponierendes Bild der internationalen Solidarität, vor dem die politischen und rechtlichen Querelen der Staaten manchmal als recht klein erscheinen mögen.

## 5. Lücken und Grauzonen

Im Jahre 1945 — bei der Gründung der Vereinten Nationen — ist man davon ausgegangen, daß die neue Nachkriegsweltordnung eine wirkliche Friedensordnung werde; man wollte aus den Erfahrungen der Völkerbundära lernen. Heute — fast 41 Jahre danach — weiß man, daß diese Ordnung lückenhaft oder gar brüchig geworden ist. Wenn man davon ausgehen darf, daß die Achtung, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte ein Grundpfeiler dieser neuen Weltordnung sind, dann müßte diesem Problemkreis besondere Achtung zugewendet werden. Die Vereinten Nationen haben viel getan, wie in der vorangegangenen Darstellung sichtbar geworden ist. Sie haben vor allem der Entwicklung der Dritten Welt als gleichberechtigtem Partner des klassischen Europa unschätzbare Verdienste geleistet. Sie konnten aber Konflikte, die sich aus diesem Nebeneinander von Kulturen, Staatssystemen und Interessen ergeben würden, nicht vorhersehen. Hier versagten sie, planend zu wirken. Ihre Bemühungen, mit der

Entwicklung Schritt zu halten, hinken aber hinter der Entwicklung her.

Im Menschenrechtsbereich sind die Entwicklungen durch neue Bedrohungen des Menschen gekennzeichnet. Diese Bedrohungen ergeben sich aus der Bevölkerungsexplosion, aus Umweltgefährdungen, aus der nicht ausreichenden Balance von Bewahrung und Entwicklung, aus latenten Revolutionen, die aus ungerechten und labilen Gesellschaftsordnungen resultieren und sich zu Akten des Weltterrorismus ausweiten. In jedem Falle berühren sie unmittelbar Menschenrechte, ihre Bekämpfung ist kaum in Angriff genommen worden. Darüber hinaus gibt es unter Berufung auf das Recht auf Selbstbestimmung Bewegungen, die neue politische Strukturen errichten wollen.

Auf all diesen Gebieten gibt es auch von Seiten der Vereinten Nationen Lösungsansätze. Sie machen deutlich, daß die Menschenrechte — sollen sie tatsächlich friedensbildend sein — integral, mehrdimensional, mehrinstrumental und überregional verstanden werden müssen, um den modernen Bedrohungen der Menschen, ja der Menschheit zu begegnen. Beispielsweise gibt es die berühmte Umweltdeklaration „Nur eine Erde“<sup>33</sup>), es gibt Konferenzpapiere über die Bekämpfung der Bevölkerungsexplosion<sup>34</sup>), es gibt Deklarationen über eine neue Weltwirtschaftsordnung<sup>35</sup>), eine Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechtes hinsichtlich der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern<sup>36</sup>), die dazu beitragen, ein Recht auf Umwelt zu schaffen, ein Recht auf Entwicklung<sup>37</sup>), ein wirksames Recht auf Selbstbestimmung zu statuieren; es gibt Dokumente, um den Terrorismus zu bekämpfen, es gibt UN-Dokumente, die die Gefahren rücksichtslosen Technologiegebrauches für die Menschenrechte sichtbar machen und es gibt ein Dokument über eine neue humanitäre Ordnung<sup>38</sup>). All das aber sind nur Ansätze und im

<sup>33</sup>) Siehe dazu das UN Dokument A/Conf.48/14/Rev.1, Sales Nr. E.73.II.A.14.

<sup>34</sup>) Z. B. The Symposium on Law and Population, UN Fund for Populations Activities, 1975.

<sup>35</sup>) Deklaration und Aktionsprogramm über die Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung. GV Res. 3201 (S-VI) und 3202 (S-VI).

<sup>36</sup>) Siehe die Resolution der Generalversammlung 2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970.

<sup>37</sup>) Siehe dazu neuerdings den Aufsatz von L. Brock, Menschenrechte und Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85 vom 6. Juli 1985, S. 3ff. und das UN-Dokument E/CN.4/1986/38.

Ergebnis keine vollkommen durchgebildeten Konzepte. Vor allem gelingt es den Vereinten Nationen nicht, die Gründe für die neuen Bedrohungen — die in Staat, Technik, Wirtschaft und Wissenschaft liegen — magistral zu erkennen und dann zu bekämpfen. Einzig auf dem Gebiete der

Rassendiskriminierung und des Kampfes gegen sie hat die UNESCO erkannt, daß die Gründe der Diskriminierung vor allem im Vorurteil liegen<sup>39</sup>). Eine wirksame Erziehung gegen dieses aber ist den Staaten überlassen und weitgehend ausgeblieben.

## V. Hindernisse gegen den Fortschritt

Mit dem Terminus „Hindernisse gegen den Fortschritt“ soll angedeutet werden, daß es den Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich wohl gelungen ist, die klassisch gewordenen Bedrohungen von Menschen und Menschenrechten zu erkennen und zu bekämpfen. Der Anschluß an die rapide Weiterentwicklung von Bedrohungssachverhalten muß indessen erst mühsam gefunden werden (das wäre eine konzeptionelle „standard setting“-Tätigkeit). Da diese Bedrohungen im wesentlichen in gesellschaftspolitischen Vorgängen in einzelnen Staaten selbst begründet sind, können die Vereinten Nationen ohne die Bereitschaft dieser Staaten, hier auch zu den Gründen vorzustoßen, keine Fortschritte erzielen. Daher versagt das bisher mühsam aufgebaute menschenrechtliche Instrumentarium. Hinzu kommt, daß die eigentliche Sicherung und Durchsetzung der Menschenrechte gegenüber diesen Staaten von seiten der Vereinten Nationen nicht zu greifen scheint. Lücken und Grauzonen des menschenrechtlichen Systems der Vereinten Nationen sind also wesentlich von der Natur der Hindernisse bestimmt, die nur zum Teil den Vereinten Nationen zurechenbar sind. Diese Hindernisse aber sind struktureller Natur und bestehen in dem daraus folgenden Abblocken fortschrittlicher Ansätze, was im einzelnen genau nachweisbar wäre.

Das Haupthindernis, um über das bisher im Menschenrechtsschutz Erreichte hinauszugehen, ist die Souveränität der Staaten; auf ihr aber ist die Weltorganisation aufgebaut<sup>40</sup>). Diese Souveränität des Staates, d. h. alle Einmischungen in staatliche Angelegenheiten abzuwehren, ist Grund-

prinzip der Vereinten Nationen, auf ihr ist das Ziel einer Kooperation der Staaten, die nicht erzwungen werden kann, aufgebaut. Das Souveränitätsprinzip ist ein klassischer Grundsatz allgemeinen Völkerrechtes. Allerdings hat es keinen versteinerten, sondern einen dynamischen Inhalt. Für die Menschenrechte gilt hinsichtlich des vor allem in Artikel 2, Ziffer 7 verankerten Souveränitätsprinzips<sup>41</sup>): Der eigentliche Menschenrechtsschutz — bis auf die Verbindlichkeit richterlichen oder quasirichterlichen Schutzes, die Durchführung von Untersuchungen an Ort und Stelle — kann heute nicht mehr wesentlich zur eigenen Zuständigkeit eines Staates gerechnet werden. Auch wenn betroffene Staaten sich auf diese Klausel immer wieder zurückziehen (die Republik Südafrika, Afghanistan, Chile u. a.), so ist dies — menschenrechtspolitisch betrachtet — ein Rückzugsgefecht gegen den Fortschritt. Allerdings ist gerade der verbindliche Menschenrechtsschutz für die Einhaltung des festgelegten Standards wesentlich. Solange es nicht gelingt, dem Artikel 2, Ziffer 7 der Charta eine neue, allgemein anerkannte Interpretation zugunsten des Fortschrittes in menschenrechtlichen Entwicklungen zu geben, wird eine progressive Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen ohne Zustimmung der Staaten (und nicht nur der staatlichen Delegationen in den Vereinten Nationen) über den derzeit erreichten Standard der Menschenrechte nicht hinausreichen können, ein Fortschritt nur in kleinen und kleinsten Schritten erzielt werden können.

<sup>38</sup>) Siehe das UN-Dokument A/40/348 und A/40/348 Add. 1.

<sup>39</sup>) Siehe dazu F. Ermacora, Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsverbot in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien-Stuttgart 1971, S. 245 ff.

<sup>40</sup>) Siehe Artikel 2 Ziffer 1 der Charta der Vereinten Nationen.

<sup>41</sup>) „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören . . . nicht abgeleitet werden . . .“. Dazu meine Vorlesungsreihe Den Haag: Human Rights and Domestic Jurisdiction (Artikel 2, para 7 of the charter), in: *Receuil des Cours*, 1968, II, S. 375ff. — Neuerdings wird man sich auch mit der Zulässigkeit humanitärer Interventionen auseinanderzusetzen haben, sie können durch den Selbsthilfetatbestand abgedeckt werden.

Nicht minder wichtig für den Fortschritt der internationalen Menschenrechte im Geiste der Freiheit ist die tatsächliche Mitarbeit des Generalsekretariats, also eines Hauptorgans der Vereinten Nationen. Dieses ist so wenig menschenrechts-*sachlich* orientiert, daß von dort seit Jahren — außer der technischen Hilfe — keine eigenständigen Initiativen mehr kommen. Man wartet statt dessen auf die Aufträge, die aus politischen Gremien der Vereinten Nationen kommen sollen; bleiben diese aus, dann tut sich, von wenigen Ausnahmefällen, wie der menschenrechtlichen Information und Dokumentationsleistung abgesehen, in der Regel wenig.

Dazu kommt in allerjüngster Zeit die Finanzkrise der Vereinten Nationen. Sie berührt sicher nicht die Arbeit der großen Organe wie der Generalversammlung oder des Sicherheitsrates, aber sie berührt die auf Forschung, Gespräch, weltweiten Augenschein, auf Reise und Reisediplomatie beruhende vorbereitende Menschenrechtsarbeit. Darüber hinaus fehlt es an gutem, akademisch vorgebildeten Personal; die Stellenausstattung ist, gemessen an der Flut der Arbeit, spärlich, neue Stellen werden kaum geschaffen, wobei gerade hinsichtlich jener Stellen, bei denen es nicht um eine herausragende politische Tätigkeit, sondern um menschenrechtliche Feinarbeit geht, eine sehr national betonte Personalpolitik betrieben wird. Spricht man in nationalen Bürokratien davon, daß das Parteibuch einen Befähigungsnachweis ersetzen kann, so gilt für die internationale Bürokratie in erster Linie die nationale oder regionale Zugehörigkeit eines Bewerbers.

Da die staatliche Souveränität im Mittelpunkt der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen steht, gelingt es auch nicht, „überstaatliche“ Organe zu schaffen, die die Situation der Menschenrechte in der Welt laufend beobachten und entsprechende Empfehlungen abgeben könnten. Der vor allem von westlicher Seite immer wieder propagierte „Hochkommissar für Menschenrechte“ ist zu einem Symbol für eine über den staatlichen Interessen stehende UN-Menschenrechtspolitik geworden. An diesem seinerzeit erstmals von Uruguay propagierten Organ und den verschlungenen Wegen dieses Projektes bis in die Gegenwart hinein erkennt man sehr wohl den Stand im Verhältnis Menschenrechte und staatliche Souveränität. An die Stelle dieses überstaatlichen Hochkommissars für Menschenrechte haben sich die NGO's gesetzt, die auf ihre Weise eine Informations-, An-

mahnungs- und gar Anklagefunktion wahrnehmen. Ihr System ist im Bereiche des Wirtschafts- und Sozialrats sichert, ihre Wirkung hängt von der Qualität ihrer Arbeit und ihrer Koordinationsfreudigkeit ab. Zur Entwicklung des außerkonventionellen 1503-Verfahrens haben sie entscheidend beigetragen.

Die Hindernisse für den weiteren Fortschritt auf dem Gebiete der Menschenrechte in und durch die Vereinten Nationen über das bisher Erreichte hinaus sind ganz entscheidend durch zwei Begriffe gekennzeichnet, die im deutschen Sprachraum besonders gebräuchlich geworden sind: „Verpolitisierung“ und auch „Verbürokratisierung der Menschenrechte“. Gewiß sind die Menschenrechte mit einer ganz erheblichen politischen Funktion ausgestattet, sie sind vom Politischen nicht trennbar. Unter „Verpolitisierung der Menschenrechte“ aber ist jener Vorgang zu verstehen, der darin besteht, daß Menschenrechtsfragen geradezu ausschließlich in den Dienst eines nationalen oder regionalen politischen Zieles gestellt werden. Die wahre Aufgabe der Menschenrechte, dem Menschen und den Gruppen zu dienen, wird hintangestellt, der Einsatz menschenrechtlicher Argumente und menschenrechtlicher Regeln für politische Zwecke rückt in den Vordergrund. Damit werden die Menschenrechte ihrem wahren Zwecke entfremdet. Erscheinungsformen dieser Verpolitisierung sind Maßnahmen, die in der Gesamtschau eine Doppelmoral offenbaren: „Chile ja“, „Afghanistan nein“; „Selbstbestimmung für die Palästinenser ja“, „Selbstbestimmung für die Flüchtlinge nein“. Hier zeigt sich eine universelle Blindheit gegenüber Menschenrechtsverletzungen. Wird in der politisch genehmen Situation eine Menschenrechtsverletzung öffentlich angeklagt, so steht dem gegenüber das bewußte Verschweigen von Menschenrechtsverletzungen, wenn ihre Erwähnung nicht in ein politisches Konzept paßt.

Unter der „Verbürokratisierung der Menschenrechte“ ist die Handhabung menschenrechtlicher Normen bzw. ihre Weiterbildung ausschließlich durch „Experten“ zu verstehen, ohne daß dieser Vorgang von den politisch Verantwortlichen irgendwie kontrolliert würde. Daraus entwickeln sich Interpretationsgebäude und eine Selbständigkeit menschenrechtlicher Norminhalte, die mit dem Ziel und Zweck der Menschenrechte oft schwerlich übereinstimmen. Ein besonderes Bei-

spiel ist das 7. Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention des Europarates. Es sollte anlässlich der 30. Wiederkehr der Beschlußfassung über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen erarbeitet werden und inhaltlich an die UN-Pakte anschließen. Was dabei herauskam —

trotz fast 10jähriger Arbeit — ist ein Dokument, so verklausuliert und so begrenzt in der Angleichung an die Pakte, daß von der politischen Zielsetzung der Jahre 1972/78 praktisch nichts übrig geblieben ist. Die Experten haben die Texte zerredet, die verantwortlichen Politiker haben sich darum nicht weiter gekümmert!

# Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß

## I. Zur Problematik

Hätte man nach der politischen Publizistik im Westen zu urteilen, könnte man zu dem Schluß gelangen, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sei im wesentlichen eine Großveranstaltung zur Förderung der Menschenrechte in den 35 Teilnehmerstaaten. Daß diese verbreitete Gleichsetzung alles andere denn selbstverständlich, ja eigentlich erstaunlich und erst das Resultat gewisser Entwicklungen im Ost-West-Verhältnis nach der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki (1. August 1975) gewesen ist, hat die öffentliche Meinung leider weithin verdrängt.

So mag es vielen durchaus gerechtfertigt erscheinen, wenn hier und da aus Enttäuschung über die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in den sozialistischen Staaten der Ruf ertönt, die KSZE zu „kündigen“, da sie jegliche Glaubwürdigkeit verloren habe und ein ebenso nutzloses wie teures Unternehmen geworden sei. Vor solchen Stimmen kann man nur warnen. Sie verraten ein tiefes Unverständnis für das politische Konzept der KSZE und verkennen die Bedeutung, die der Menschenrechtsauseinandersetzung zwischen West und Ost in diesem Rahmen zukommt, sowie die Grenzen, die einer Menschenrechtspolitik auf der Ebene der KSZE gezogen sind. Solchen und anderen Fehlschlüssen mitsamt der in ihnen lauenden Gefahr politischer Enttäuschung und resignativer Ohnmachtsgefühle kann man nur entgegen, wenn man sich auf die *ratio essendi* der KSZE besinnt und davon ausgehend nach dem möglichen Sinn, der Konzeption und den Grenzen einer KSZE-Menschenrechtspolitik fragt.

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat in ihrer langen Vorgeschichte als Projekt erhebliche Wandlungen erfahren. Im Ergebnis läßt sie sich als der groß angelegte Versuch der europäischen und nordamerikanischen Staaten bezeichnen, über den unaufhebbaren Gegensatz der Systeme hinweg Felder gemeinsamen Interesses zu definieren, insbesondere in den Bereichen der militärischen Sicherheit, der Wirtschaft, der Kultur sowie beim grenzüberschreitenden Austausch von Menschen, Informationen und Meinungen, zum wechselsei-

tigen Vorteil so weit wie möglich zusammenzuarbeiten und das Verhalten zueinander an bestimmte, vom Völkerrecht anerkannte oder wenigstens mit ihm zu vereinbarende Grundsätze zu binden<sup>1)</sup>.

Das Ziel der gemeinsamen Anstrengungen sollte sein, so die Präambel zu „Korb I“ der Schlußakte von Helsinki, „Bedingungen zu gewährleisten, unter denen ihre Völker in echtem und dauerhaftem Frieden, frei von jeglicher Bedrohung oder Beeinträchtigung ihrer Sicherheit leben können“. Anders gesagt: Der Frieden in Europa und darüber hinaus in der ganzen Welt sollte durch eine möglichst breite Entfaltung der Kooperation sowie durch die daraus resultierende Verstärkung und Erweiterung der Interdependenzen, Interessenverknüpfungen und Netzwerkbildungen zwischen West und Ost sicherer als bis dahin werden. Man erhoffte ein Mehr an Vertrauen zwischen den Blöcken bzw. den allmählichen Abbau des machtpolitischen Mißtrauens als einer der Hauptursachen des Wettrüstens.

Es braucht kaum hervorgehoben zu werden, daß die KSZE keinem Teilnehmerstaat zumuten konnte, sein politisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches System zu ändern. Die KSZE war ein durch und durch praxisorientierter politischer Kompromiß.

Freilich setzten Ost und West dabei sehr verschiedene Akzente. Während der Westen von einem *dynamischen* Ansatz aus besonderen Wert auf das Anerkenntnis legte, daß mehr Freizügigkeit für nicht in staatlicher Funktion stehende Menschen, für Ideen und Informationen ein selbständiger Faktor innerhalb des Entspannungsprozesses sein müsse, wies die sowjetische Verhandlungsposition eher *statischen* Charakter auf: Sie zielte primär auf eine Anerkennung des territorialen

<sup>1)</sup> Zur „Philosophie“ der Entspannungspolitik siehe Bruno Simma/Edda Blenk-Knocke (Hrsg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE*, Berlin (West) 1979; Hans-Peter Schwarz/Boris Meissner (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln u. a. 1979.

Status quo in Europa, auf eine Bestätigung der ‚Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges‘.

Die Kompromißstruktur der KSZE läßt sich anhand der berühmten drei ‚Körbe‘ stark vereinfacht auf die folgende Formel bringen:

— ‚Korb III‘ über die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ war Gegenstand vor allem westlichen Interesses.

— An der Kooperation in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik, also an ‚Korb II‘, war vorwiegend der Osten interessiert.

— ‚Korb I‘ schließlich, der Probleme der militärischen Sicherheit, insbesondere die sogenannten vertrauensbildenden Maßnahmen betrifft und den Verhaltenskodex der zehn Prinzipien (‚Dekalog‘) enthält, wird in wohlausgewogener Weise den Interessen beider Seiten gerecht.

## II. Die Stellung des Menschenrechtsprinzips in der Schlußakte

Zu der Ausgewogenheit des Prinzipienkatalogs trägt das unter der umständlichen Überschrift „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit“ stehende (Menschenrechts-)Prinzip VII in besonderer Weise bei. Das geht bereits aus seiner Entstehungsgeschichte hervor<sup>2)</sup>. In der sieben Prinzipien umfassenden Friendly-Relations-Declaration<sup>3)</sup> vom 24. Oktober 1970 nahmen nämlich weder die vom Osten betonte (statische) Unverletzlichkeit der Grenzen noch die vom Westen geforderte (dynamische) Menschenrechtsverwirklichung einen herausgehobenen Platz ein. Ihre förmliche Anhebung in den Rang selbständiger Prinzipien war das Ergebnis eines Tauschgeschäftes.

### 1. Die Menschenrechtsproblematik während der KSZE-Verhandlungen

Die UdSSR und ihre Verbündeten mögen diesen Schritt vielleicht schon bald darauf für einen Fehler gehalten und bereut haben; während der entscheidenden KSZE-Verhandlungen 1973 jedoch war ihre Haltung gegenüber einer internationalen Behandlung der Menschenrechte noch keineswegs so ablehnend. Damals waren die sozialistischen Staaten auf diesem Felde sogar eher in der Offensive. Denn während zu jener Zeit viele und auch bedeutende westliche Staaten, z. B. Frankreich und die USA, die beiden UN-Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966 noch nicht einmal unterschrieben, geschweige denn ratifiziert hatten, hatte sich die UdSSR

dazu bereits 1968 bzw. eben gerade 1973, gefolgt von ihren Verbündeten, entschlossen und trug so — ironischerweise — ganz wesentlich dazu bei, daß diese bedeutendste völkerrechtliche Kodifikation der Menschenrechte schon 1976, also unmittelbar nach der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki (1. August 1975), in Kraft treten konnte.

Ein ehrlicher politischer Wille, diese Verpflichtungen auch zu erfüllen, stand allerdings nicht dahinter. Offenkundig glaubten sich die sozialistischen Staaten gegenüber möglichen Menschenrechtsanmahnungen von seiten ihrer Vertragspartner durch Hinweise auf das völkerrechtliche Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten, durch die wesentlichen Menschenrechtsbestimmungen beigefügten Vorbehaltsklauseln des ‚ordre public‘ bzw. der ‚nationalen Sicherheit‘ und wohl auch durch ihre Strategie der Neutralisierung des Freiheitsgehaltes der Menschenrechte im Wege ihrer marxistisch-leninistischen Umdeutung genügend abgesichert.

Die östliche Kompromißbereitschaft erscheint rückblickend um so bemerkenswerter, als die sich gerade 1972/73 stark entfaltende und ihrem ersten Höhepunkt entgegengehende sowjetische Bürgerrechtsbewegung geeignet war, erhebliche Besorgnisse auszulösen, indem ihre Wortführer Alexander Solschenizyn, Nobelpreisträger von 1970, Andrej Sacharow und Roy Medwedjew ihrer freiheitsverpflichteten Systemkritik inzwischen weltweit Gehör verschaffen konnten. Schon damals, während der KSZE-Verhandlungen — und es ist nützlich, sich darauf gerade heute zu besinnen —, fand die vor allem von sowjetischen Bürgerrechtlern erhobene Forderung starke Resonanz in der westlichen Öffentlichkeit, mehr Toleranz der kommunistisch regierten Staaten im Umgang mit ihren Oppositionellen zum Maßstab, zur Bedingung westlichen Entgegenkommens im Entspannungsprozeß zu

<sup>2)</sup> Ausführlich dazu Otto Luchterhandt, Menschenrechtspolitik und KSZE, Teil I, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1985) 3, S. 5 ff.

<sup>3)</sup> Dazu umfassend Bernt Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten, Berlin (West) 1973.

machen. Die Wirkungen zeigten sich besonders in den USA, wo Sacharows Brief an den Kongreß (14. September 1973) erheblich dazu beitrug, daß das nachmals berühmte Jackson/Vanik-Amendment zum Trade Act (mehr Ausreisegenehmigungen für sowjetische Juden gegen Handelsvorteile der UdSSR) erfolgreich das Repräsentantenhaus passieren konnte und sich 1973/74 ein Umschwung in der öffentlichen Meinung zugunsten einer idealistischeren bzw. menschenrechtlich orientierten Außenpolitik vollzog.

Noch vor der Annahme der Schlußakte von Helsinki entwickelte sich damit jener Streit um die Novellierung des Handelsgesetzes zu einem Lehrstück in der Frage, wie menschenrechtliche Verbesserungen mit ökonomischen Mitteln zu erreichen seien: Während Henry Kissinger den (innen-)politischen Druck des Amendments in geradezu klassischer Weise erfolgreich gegenüber der sowjetischen Führung dazu benutzte, eine liberalere Genehmigungspraxis bei Ausreiseanträgen sowjetischer Juden zu erwirken, überschritt die von Jackson und Vanik durchgesetzte förmliche Verankerung des Junktims zwischen der Einräumung der Meistbegünstigung im Handel und der Liberalisierung der Ausreise im Handelsgesetz (3. Januar 1975) das dem Prestige der UdSSR zuzumutende Maß und bewirkte gerade das Gegenteil: die Kündigung des sowjetisch-amerikanischen Handelsabkommens von 1972 und die Drosselung des Emigrationsstromes.

Die KSZE hat also, wie die zur gleichen Zeit auch in der Bundesrepublik Deutschland geführte politische Auseinandersetzung zeigt<sup>4)</sup>, von Anfang an mit der Forderung einer entschiedenen Menschenrechtspolitik, speziell gegenüber der UdSSR, leben müssen. Ein bestimmender Einfluß auf die Regierungen blieb dem Begehren jedoch einstweilen versagt, weil die ‚praktische Philosophie‘ der Entspannung noch völlig unerschüttert war, nämlich Felder politischer Interessenübereinstimmung zwischen Ost und West zu erschließen. Aber: Das mit den Menschenrechten gestellte Problem war nicht zu übersehen und mit deren Aufnahme in den Prinzipienkatalog potentiell in die KSZE einbezogen.

## 2. Menschenrechte und staatliche Souveränität

Das Menschenrechtsprinzip bildet ein wesentliches Korrektiv zu dem an erster Stelle stehenden, vor allem von östlicher Seite mit äußerstem Nachdruck betonten Souveränitätsprinzip. Das gilt als erstes für die *innere* Souveränität, die von der Schlußakte ganz im sowjetischen Sinne definiert wird, nämlich:

<sup>4)</sup> Vgl. etwa Richard Löwenthal, ‚Bedingungen‘ für die Entspannung? Sacharow und das Dilemma des Westens, in: DIE ZEIT, (1973) 37, S. 3.

1. durch das „Recht jedes Teilnehmerstaates . . . , sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln“, sowie

2. durch das „Recht, seine Gesetze und Verordnungen zu bestimmen“.

Bereits hier wäre eine ausdrückliche Einschränkung zugunsten der völkerrechtlich verbrieften Menschenrechte wünschenswert gewesen, um von vornherein das mögliche Mißverständnis einer völligen Beliebigkeit der nationalen Staats- und Rechtsordnung auszuschließen. Die Lücke ist jedoch unschädlich, da das Prinzip X. („Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben“) *erstens* den Zusatz enthält, daß die Signatarstaaten „bei der Ausübung . . . des Rechts, ihre Gesetze und Verordnungen zu bestimmen, . . . ihren rechtlichen Verpflichtungen aus dem Völkerrecht entsprechen“ (werden), und *zweitens* klarstellt, daß innerhalb des Dekalogs jedes Prinzip „unter Beachtung der anderen ausgelegt wird“, mit der unabwiesbaren Folge, daß die innere Souveränität des Staates ihre Grenze an den Menschenrechten findet.

Das Menschenrechtsprinzip beschränkt grundsätzlich aber auch die *äußere* Souveränität, denn es setzt sich gegenüber dem (sechsten) Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ insoweit durch, wie seine Geltungskraft reicht. Das Verhältnis beider Prinzipien ist nicht zuletzt wegen des namentlich von der UdSSR mit äußerster Entschiedenheit eingenommenen Standpunktes, jede Kritik an ihrer Praxis auf dem Gebiete der Menschenrechte als unzulässige Einmischung in ihre Staatsgeschäfte zurückzuweisen, im vergangenen Jahrzehnt des öfteren untersucht worden, mit dem Ergebnis, daß man heute im Westen nahezu einhellig von einem Vorrang des Menschenrechtsprinzips ausgeht. Zugleich verstärkt sich der Eindruck, daß die sozialistischen Staaten hinter einem verbalen Rekurs auf das Prinzip der Nichteinmischung diese Position praktisch übernehmen. Das ist wohl einer der wichtigsten langfristigen Erfolge der west-östlichen Menschenrechtsauseinandersetzung im bisherigen KSZE-Prozeß.

Die meist schlagwortartige Erörterung des Problems in der Öffentlichkeit verdeckt, daß es sich hierbei gerade aus der Sicht der KSZE-Schlußakte um ein kompliziertes Problem handelt, bei dessen theoretischer Erfassung die juristische und die politische Seite im Ansatz sorgfältig voneinander unterschieden werden müssen<sup>5)</sup>. Denn erst

<sup>5)</sup> Sehr erhellend dazu Otto Kimminich, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, in: Archiv des Völkerrechts, (1977/78) 17, S. 274 ff.

wenn das geschieht, wird der Blick frei für die strategische Dimension einer KSZE-Menschenrechtspolitik. Der Vorrang des Menschenrechtsprinzips vor dem Nichteinmischungsprinzip kann sich nämlich nicht schon (allein) daraus ergeben, daß die Schlußakte den Menschenrechten einen derartigen Rang zugewiesen und die von ihnen umschriebenen materialen Gestaltungsvorhaben innerstaatlicher Verhältnisse zu Lasten der *domaine réservée nationale internationalisiert* hat. Denn die Schlußakte ist lediglich eine *nichtrechtliche* Vereinbarung<sup>6)</sup> oder, positiv ausgedrückt, ein *politisches* Programmwerk, während der Grundsatz der (staatlichen) Nichteinmischung in die innären Angelegenheiten eines anderen Staates seit langem Geltung im Völkerrecht besitzt und infolgedessen von dem KSZE-Menschenrechtsprinzip *als solchem* (juristisch) noch nicht verdrängt werden kann.

Ebenso wie das Nichteinmischungsprinzip werden aber inzwischen auf der Ebene des universellen (und nicht nur partikulären oder regionalen) Völkerrechts die Menschenrechte grundsätzlich als rechtsverbindlich anerkannt, allerdings nur in dem äußerst engen Rahmen des sogenannten *Mindeststandards* individueller Rechtsgüter, zu denen Leben, Gesundheit, Bewegungsfreiheit und rechtliches Gehör gerechnet werden. Dieser Standard ist im Detail freilich so unklar und elementar, daß von ihm jene Menschenrechtsprobleme, die heute in der internationalen und insbesondere west-östlichen Menschenrechtsauseinandersetzung die zentrale Rolle spielen (politische Freiheitsrechte, habeas corpus usw.), in aller Regel gar nicht berührt werden. Deswegen kommt der in Prinzip VII (Absatz 8 Satz 2) enthaltenen Verweisung auf die „internationalen Konventionen über die Menschenrechte“ zentrale Bedeutung zu, denn die wichtigsten von ihnen, die schon erwähnten Menschenrechtspakte vom 16. Dezember 1966, sind von den sozialistischen Staaten (mit Ausnahme Albanien) ratifiziert worden und stellen daher eine in Ost und (inzwischen weithin auch in) West übereinstimmend anerkannte Menschenrechtskodifikation dar, welche die Partner dazu berechtigt, auf den KSZE-Folgetreffen, wie geschehen, Menschenrechtsverletzungen kritisch zur Sprache zu bringen und sich kraft dieser einvernehmlichen Internationalisierung der Materie über den (östlichen) Einwand der unerlaubten Intervention hinwegzusetzen.

<sup>6)</sup> Theodor Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, (1976) 36, S. 681 bis 725, bes. S. 695 ff.

### 3. Die UN-Menschenrechtspakte von 1966 — ein tauglicher Maßstab west-östlicher Menschenrechtskritik

Die formelle Überwindung der Hürde des Interventionsverbotes führt freilich auch in der Sache nur dann wirklich weiter, wenn die Bestimmungen der Menschenrechtspakte so eindeutig sind, daß sie einen kritischen Maßstab gegenüber der Staatspraxis auf dem Gebiete der Menschenrechte abgeben können. Daß es hierbei zugleich um einen entscheidenden Punkt geht, nämlich um die *intersystemare* Objektivität des Maßstabes westlicher Kritik an östlichen Menschenrechtsverletzungen, ist in der bisherigen publizistischen Behandlung der Problematik viel zu wenig beachtet worden. Anstatt nämlich in der methodologisch gebotenen Weise zunächst bei den Texten der UN-Menschenrechtskonventionen anzusetzen, nach der in ihnen (objektiv) zum Ausdruck gekommenen Menschenrechtskonzeption zu fragen und so die einzelnen Vorschriften zu interpretieren, ist es leider weithin üblich, von der *Unterschiedlichkeit* des Menschenrechtsverständnisses in Ost und West *auszugehen*, und die als ‚sozial‘ apostrophierte ‚sozialistische‘ und die als ‚liberal‘ apostrophierte ‚bürgerliche‘ Menschenrechtskonzeption als gleichermaßen legitime Interpretationsansätze der internationalen Menschenrechtsdokumente hinzustellen, ohne diese Behauptung anhand jener Texte selbstkritisch zu überprüfen.

Dieses unsachgemäße Vorgehen führt zwangsläufig dazu, die Menschenrechtskonventionen für bloße Formelkompromisse zu halten, für leere Worthülsen, die dann jede Seite *legitimerweise* nahezu beliebig mit ihrer jeweiligen Ideologie füllen kann. Im Ergebnis läuft das auf eine völlige Relativierung des Menschenrechtsgedankens im Ost-West-Verhältnis hinaus. Sie entzieht der westlichen Kritik an den sozialistischen Staaten die Grundlage und degradiert die west-östliche Menschenrechtsauseinandersetzung zu einer ideologischen Propagandaveranstaltung, in welcher jede Seite der anderen den letztlich sinnlosen Vorwurf der Andersartigkeit macht.

Daß es sich in Wirklichkeit jedoch um den Einsatz für die Einhaltung von Völkerrecht, eben um die Menschenrechte handelt, wozu sich sozialistische und nichtsozialistische Staaten gleichermaßen verpflichtet haben, und damit gerade nicht um Propaganda von Ideologien — das gerät unter solchen Umständen völlig aus dem Blick. Es liegt auf der Hand, daß dadurch der sowjetischen These Vorschub geleistet wird, die gegen die Menschenrechtspraxis der sozialistischen Staaten vorgebrachte Kritik sei ‚ideologischer Krieg‘.

Demgegenüber werden hier die Thesen aufgestellt, daß

1. speziell den UN-Menschenrechtspakten von 1966 ein identifizierbares Menschenrechtsverständnis zugrunde liegt, nämlich ein im Ausgangspunkt liberales, das jedoch sozial- und kulturstaatlich modifiziert ist, daß

2. die östliche Menschenrechtskonzeption mit den Pakten unvereinbar ist, und daß

3. die Bestimmungen der Pakte überwiegend präzise genug sind, um auch konkrete Vorgänge von Menschenrechtsverletzungen feststellen und rügen zu können.

Das beweisen die folgenden sieben Punkte:

a) Zentrale Bedeutung besitzen die beiden aufeinander abgestimmten, nahezu gleichlautenden Präambeln der Pakte, die gemäß Artikel 31 Absatz 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention Vertragsbestandteil sind. Sie bestimmen als Träger der Menschenrechte nicht den Staat, die Klasse, das Kollektiv und erst von ihnen abgeleitet das Individuum, sondern unmittelbar den *einzelnen Menschen* aufgrund der „allen Mitgliedern der menschlichen Gesellschaft innewohnenden Würde“. Und diese Rechte besitzt der einzelne nicht nur gegenüber dem Mitmenschen, sondern auch gegenüber dem Staat, was z. B. e contrario daraus hervorgeht, daß die Präambeln auch auf die *Pflichten* des Individuums „gegenüber seinem Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört“, hinweisen.

b) Die namentlich der Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Religionsfreiheit beigegebenen Vorbehalte speziell der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit sind nach dem Vorbild des rechtsstaatlichen Verfassungsvorbehalts konstruiert, d. h. sie ermächtigen den Staat in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Unveräußerlichkeit der Rechte lediglich zu negativ-verbietenden, gesetzlich genau umgrenzten *Einschränkungen* der Rechte, nicht aber zu ihrer Aufhebung und Beseitigung, sei es durch unbegrenzte Eingriffsermächtigungen zugunsten der Behörden oder aber durch die Umfunktionierung namentlich der politischen und sozialen Rechte in Gemeinschaftspflichten<sup>7)</sup>.

Genau dies geschieht aber in der sowjetsozialistischen Konzeption des Verhältnisses von Staat

<sup>7)</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 1 Bürgerrechtspakt bzw. Sozialrechtspakt: „Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin gehend ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.“

und Bürger insbesondere aufgrund des Prinzips der ‚Einheit von Rechten und Pflichten‘. Die politischen Freiheits- und sozialen Gestaltungsrechte werden absorbiert von einer umfassenden Grundpflicht zur treuen Mitwirkung am ‚Aufbau des Sozialismus und Kommunismus‘ nach Weisung der Partei- und Staatsführung. Die sich im Rahmen dieser Grundpflicht ergebenden Dispositionsspielräume der Selbstbestimmung sind keine Menschen- bzw. Freiheitsrechte, sondern nur *faktisch* sich öffnende Verhaltensvarianten<sup>8)</sup>, deren Bestand rechtlich im Regelfall nicht oder nicht ausreichend gesichert ist.

Die personalen Unverletzlichkeitsrechte des Bürgers laufen gegenüber dem Staat weitgehend leer, angesichts der umfassenden Ermächtigung insbesondere der Staatssicherheitsbehörden, nach ihrem in keinem gerichtlichen oder ihm vergleichbaren Verfahren überprüfbar freien politischen Ermessen die ‚Unverletzlichkeit‘ der Wohnung, des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, der Privatsphäre sowie die Handlungsfreiheit und Freizügigkeit des Bürgers auf vielfältige Weise zu beschränken oder aufzuheben.

c) Durch Artikel 2 Absatz 1 des Bürgerrechtspakts und Artikel 2 Absatz 2 des Sozialrechtspakts sind die Teilnehmer dazu verpflichtet, die Rechte allen in ihrem Hoheitsbereich befindlichen Menschen ohne irgendeine Diskriminierung insbesondere wegen „der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft“ zu gewährleisten. Es bedarf keines näheren Nachweises, daß die sozialistischen Staaten diese Verpflichtungen aufgrund ihres Staatsatheismus, ihrer politischen Intoleranz und ihrer sozialrevolutionären Zielsetzung schon im theoretischen Ansatz nicht erfüllen können, und die Praxis bestätigt dies auf der ganzen Linie.

d) Auch der Sozialrechtspakt stützt als solcher nicht den sozialistischen Interpretationsansatz. Dem steht nicht zuletzt die enge Verknüpfung mit dem Bürgerrechtspakt entgegen. Hervorzuheben sind folgende Gesichtspunkte:

1. die gemeinsame naturrechtliche Präambel;
2. die identische Technik des Grundrechtsvorbehaltes bzw. der „Schrankenschranke“, d. h. einer *beschränkten* Einschränkung der Grundrechte unter Wahrung ihres Wesensgehaltes;
3. die im liberal-demokratischen Geiste geregelte Gewerkschaftsfreiheit (Artikel 8);

<sup>8)</sup> Umfassend zur rechtlichen Konstruktion der Stellung des Bürgers im sowjetsozialistischen Staat Otto Luchterhandt, *Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten des Bürgers in der DDR*, Köln u. a. 1985, S. 245 ff.

4. das Streikrecht (Artikel 8 Absatz 1 lit. d);
5. die Anerkennung der Religionsfreiheit (Artikel 13 Absatz 3);
6. das Gebot der Toleranz im Bildungswesen und seiner Menschenrechtskonformität (Artikel 13);
7. die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl (Artikel 6 Absatz 1).

e) Aus dem Umstand, daß die Pakte das Eigentumsrecht nicht berücksichtigen, kann keine Entscheidung für das sozialistische Grundrechtsverständnis abgeleitet werden, denn durch ihre gleichlautenden Artikel 5 Absatz 2 erkennen beide die Kompatibilität mit sonstigen in den Vertragsstaaten geltenden „grundlegenden Menschenrechten“ an. Darin darf eine Schutzklausel auch zugunsten des Eigentumsrechts gesehen werden, das durch Artikel 5 lit. d des Internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 auch von den sozialistischen Teilnehmerstaaten grundsätzlich als Menschenrecht anerkannt und im übrigen (wenngleich nur in engbegrenztem Umfang) ja auch von deren Verfassungen garantiert wird.

f) Außerdem ist der Umstand bedeutsam, daß die Bestimmungen des Bürgerrechtspakts in der Form der klassischen Menschen- und Grundrechtskataloge die jeweiligen Rechte dem Individuum als Adressaten unmittelbar zuerkennen („Jeder Mensch hat ...“; „Niemand darf ...“), während im Sozialrechtspakt die Pflichten der Vertragsstaaten im Vordergrund stehen und die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte nur mittelbar anerkannt werden („Die Vertragsstaaten erkennen das Recht an ...“). Diese Regelungstechnik spiegelt die liberale Grundrechtsauffassung wider, die bekanntlich einen wesentlichen Unterschied zwischen den individuellen Freiheitsrechten, die als *self executing* gelten und vom Staat grundsätzlich ohne weiteres gewährleistet werden können, und den ‚sozialen‘ Rechten sieht, die der Staat nur aufgrund besonderer Leistungsanstrengungen seiner Dienste und letztlich der Bürger selbst erfüllen kann, wobei der Grad der Erfüllbarkeit entscheidend von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens abhängt.

Der Sozialrechtspakt enthält daher, ganz in Übereinstimmung namentlich mit der bundesdeutschen Grundrechtstheorie, nicht mehr als einen Verfassungsauftrag zugunsten einer Sicherung

der materiellen Existenzbedingungen des Bürgers, unter voller Wahrung seiner Rechte aus dem Bürgerrechtspakt. Das wird gerade an dem von östlicher Seite so oft beschworenen *Recht auf Arbeit* deutlich. Artikel 6 Absatz 2 des Sozialrechtspakts verpflichtet insofern die Staaten lediglich zu einer Politik der „produktiven Vollbeschäftigung“, und diese „unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen“. Eine Pflicht zur Arbeitsbeschaffung für jeden arbeitsfähigen Bürger um jeden Preis folgt daraus nicht.

g) Schließlich kann als weiterer Beleg für die aufgestellten Thesen gelten, daß der Bürgerrechtspakt die Menschenrechte als staatsgerichtete subjektive Rechte des Individuums versteht. Sein Artikel 2 Absatz 3 verpflichtet die Teilnehmerstaaten zur Institutionalisierung wirksamer Beschwerdemöglichkeiten im Falle von Rechtsverletzungen und favorisiert dabei den gerichtlichen Rechtsschutz. Unvereinbar mit dieser Forderung ist der in den meisten sozialistischen Staaten — trotz einer gewissen Tendenz zur Besserung — noch immer völlig unzureichende Schutz des einzelnen gegen Akte der öffentlichen Gewalt<sup>9)</sup>.

Die durchaus naheliegende Frage, warum die UdSSR und ihre Verbündeten die UN-Menschenrechtspakte angesichts solcher mehr oder weniger offenkundigen Unvereinbarkeiten nicht nur ratifiziert, sondern im wesentlichen sogar *vorbehaltlos* ratifiziert haben, läßt sich nur mit der Vermutung beantworten, daß sie die internationale Arbeit an den Menschenrechtstexten als eine rein außenpolitische Veranstaltung verstehen, dazu bestimmt, die allgemeine Völkerrechtsentwicklung so weit wie möglich im marxistisch-leninistischen Sinne zu beeinflussen, die politische Aktionseinheit mit den Entwicklungsländern zu vertiefen und die heimischen Menschenrechtsverletzungen propagandistisch zu überspielen. Solche (und andere) Motive mögen aus sowjetischer Sicht zweckmäßig sein — von der Verpflichtung zur Verwirklichung der Menschenrechtskonventionen in ihrer authentischen Fassung können sie nicht entbinden.

<sup>9)</sup> Dazu Georg Brunner, Die sozialistische Grundrechtskonzeption im Lichte der UN-Menschenrechtskonvention, in: Gottfried Zieger/Georg Brunner/Siegfried Mampel/Felix Ermacora, Die Ausübung staatlicher Gewalt in Ost und West nach Inkrafttreten der UN-Konvention über zivile und politische Rechte, Heidelberg 1978, S. 37—60, bes. S. 53 ff.

### III. Das Spannungsverhältnis zwischen KSZE-Konzept und Menschenrechtspolitik

Die Menschenrechtsauseinandersetzung zwischen West und Ost vollzieht sich aus den dargelegten Gründen nicht nur auf der Ebene der KSZE unter der eigenartigen Paradoxie, daß die ehrliche Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen den sozialistischen Parteidiktaturen zwar eine grundlegende Änderung ihrer Verfassungsordnung hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abnötigen würde, sie dazu aber bekanntermaßen nicht bereit sind, und die westlichen Staaten sich ihrerseits darauf insofern eingestellt haben, als sie den an sich gebotenen Verfassungswandel nicht zur Bedingung ihrer grundsätzlichen Bereitschaft gemacht haben und machen, mit den sozialistischen Staaten zu kooperieren. Die Befürworter und Betreiber einer KSZE-Menschenrechtspolitik dürfen nicht die Augen davor verschließen, daß mit dem Problem der Menschenrechte gerade der fundamentale Systemgegensatz zwischen dem demokratischen, sozial gebundenen Rechtsstaat einerseits und einer partiell sozialistisch orientierten Parteidiktatur andererseits aufgeworfen ist, jener Systemgegensatz also, über den hinweg die KSZE gerade praktische Wege zu einem friedlichen modus vivendi aufzeigen und gangbar machen wollte und will.

Es ist daher nicht zu leugnen, daß zwischen dem Anliegen der Menschenrechte und dem Konzept der KSZE ein Spannungsverhältnis besteht. Dieses Spannungsverhältnis ist jedoch kein unaufhebbarer Gegensatz, sondern es ist integriert in die materielle Programmatik der Schlußakte. Denn die Menschenrechte sind Teil jener ‚positiven‘ Friedensvorstellung, welche die Schlußakte in Absatz 5 des Menschenrechtsprinzips, übereinstimmend mit den Fundamenten der UNO-Charta, formuliert: Danach gilt die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als „ein wesent-

licher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen . . . , die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit . . . zwischen allen Staaten zu gewährleisten“.

Mit diesem Satz erinnert die Schlußakte von Helsinki an die wichtige Erkenntnis, daß der Frieden *zwischen* den Staaten letztlich erst dann auf einer sicheren Grundlage steht, wenn die Staaten ihr Verhältnis *zu ihren Bürgern* an den Prinzipien der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit ausrichten. Sie weist damit über ein pragmatisches, auf den ‚negativen‘ Frieden begrenztes Verständnis der KSZE hinaus und auf die innerhalb der heutigen Völkerrechtsgemeinschaft anzustrebenden weiterreichenden Werte und Ziele hin und macht damit zugleich unmißverständlich deutlich, daß der Einsatz für die Menschenrechte auch mit der ‚praktischen Entspannungsphilosophie‘ der KSZE grundsätzlich vereinbar und eine KSZE-Menschenrechtspolitik durchaus gerechtfertigt ist.

Ihre *praktische Durchführung* darf jedoch dem oben skizzierten Sinn und Zweck der KSZE nicht widersprechen. Sie darf vor allem nicht die Achtung vor den Menschenrechten zur *conditio sine qua non* einer Fortsetzung des ‚KSZE-Prozesses‘ machen, denn die Einhaltung der Menschenrechte stellt eine Maximalforderung mit systempolitischen Konsequenzen dar, deren Erfüllung, wenn überhaupt, nur das Ergebnis einer langen soziopolitischen Entwicklung innerhalb der sozialistischen Staaten sein kann, einer Entwicklung, die sich von außen nur sehr begrenzt und mit nicht sicher berechenbaren Auswirkungen beeinflussen läßt.

### IV. Die strategische Bedeutung einer KSZE-Menschenrechtspolitik

Da es eine Illusion wäre zu meinen, innerhalb der KSZE durch diplomatischen, politischen oder ökonomischen Druck die UdSSR und ihre Verbündeten zu einer entscheidenden Änderung ihrer Praxis auf dem Gebiet der Menschenrechte zwingen zu können, kann sich eine KSZE-Menschenrechtspolitik vernünftigerweise keine unmittelbaren praktischen Ziele setzen. Sie muß vielmehr *strategisch* angelegt sein, d. h. in langfristiger Perspektive auf die Durchsetzung der Men-

schenrechte im KSZE-Bereich (mit) hinarbeiten. Die Antwort auf die Frage, was dies des näheren bedeutet, hat bei der allgemeinen völkerrechtlichen Problematik der Menschenrechte im Ost-West-Gegensatz, wie sie oben dargelegt wurde, anzusetzen. Daraus folgt im einzelnen:

1. Eine KSZE-Menschenrechtspolitik muß sich maßstäblich auf die in Ost *und* West völkerrechtlich verbindlich anerkannten Menschenrechts-

konventionen, voran den Bürgerrechtspakt und den Sozialrechtspakt der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966, stützen.

2. Eine KSZE-Menschenrechtspolitik muß allen ideologisch motivierten bzw. bestimmten Versuchen entschieden entgegentreten, die Menschenrechte in einem verkürzenden, kollektivistischen Sinne lediglich als Ermächtigungen des *Staates* zu interpretieren, irgendwelche als ‚fortschrittlich‘ ausgegebenen sozial- und kulturpolitischen Reorganisationen durchzuführen. Sie muß vielmehr im allgemeinen Bewußtsein wachhalten und dort fest verankern, daß (auch die völkerrechtlich verbrieften) Menschenrechte primär (subjektiv-öffentliche) Rechte des *einzelnen* sind, die ihm gegenüber der staatlichen Gemeinschaft zustehen und ihrer Verfügungsgewalt im Kern entzogen sind; sie muß immer wieder aufzeigen und nachdrücklich betonen, daß den UN-Menschenrechtskonventionen ein im Ansatz liberales, sozialstaatlich lediglich korrigiertes Menschenrechtsverständnis zugrunde liegt.

3. Da die KSZE eine im wesentlichen auf Europa begrenzte Veranstaltung ist, richtet sich der *Hauptstoß* einer in ihrem Rahmen betriebenen Menschenrechtspolitik zwangsläufig gegen die freiheitsfeindlichen und rechtsstaatswidrigen Strukturen in den sozialistischen Staaten Mittel-, Ost- und Südeuropas. Eine KSZE-Menschenrechtspolitik muß darauf hinarbeiten, daß die Idee der Menschenrechte in den betreffenden Völkern tiefere Wurzeln schlägt, daß die Texte der UN-Menschenrechtskonventionen dort allgemein bekannt werden und sich unter den Menschen ein kritisch wirkendes Bewußtsein ihrer persönlichen Rechte gegenüber dem Staat entwickelt.

In dieser (scheinbaren) regionalen Einseitigkeit einer KSZE-Menschenrechtspolitik, die durch die Kritik an der Menschenrechtssituation in der *Türkei* nur unwesentlich abgeschwächt wird und

abgeschwächt werden kann, liegt die Ursache und zugleich die Gefahr, die KSZE-Menschenrechtspolitik als eine lediglich antikommunistische Veranstaltung mißzuverstehen. Es ist dies eine Versuchung, der man auf der rechten Seite des politischen Spektrums der Bundesrepublik Deutschland mitunter leider zu erliegen scheint; verhängnisvoller erscheint aber die komplementäre Neigung auf der linken Seite des Spektrums, KSZE-Menschenrechtspolitik pauschal unter Ideologieverdacht zu stellen und sich von ihr abzuwenden. Beide Gefahren können nur vermieden werden, wenn die besagten politischen Kräfte der Versuchung widerstehen, ihre innenpolitische Gegnerschaft auf die Ebene der europäischen Menschenrechtsauseinandersetzung zu projizieren und unbeirrt nach *allen* Seiten *positiv* für die in den Menschenrechten verkörperten politischen Leitwerte eintreten<sup>10</sup>).

4. Durch eine KSZE-Menschenrechtspolitik werden schließlich der gemeinsame Wertkonsens in und zwischen den demokratischen Verfassungsstaaten Europas sowie das Bewußtsein ihrer geistig-politischen Verbundenheit mit den USA und Kanada gestärkt. Namentlich die Staaten der Europäischen Gemeinschaft gelangen so zu einer noch lebendigeren Erkenntnis ihrer politischen Zusammengehörigkeit, ihrer kulturellen Identität und ihrer werbenden Ausstrahlungskraft auf den östlichen Teil des Kontinents.

5. Auch wenn, wie bemerkt, das Menschenrechtsprinzip (VII) der KSZE-Schlußakte für sich gesehen völkerrechtlich nicht verpflichtend ist, so bedeutet doch die förmliche Erhebung der Menschenrechte zu einem politischen Verhaltensprinzip innerhalb der wichtigsten Region der Staatengemeinschaft ein *völkerrechtspolitisches Signal*, das auf längere Sicht zu einer weiteren Aufwertung der Menschenrechte im *universellen* Völkerrecht und zu einer Anhebung ihres vorläufig noch unzureichenden Mindeststandards (s. o.) beitragen kann.

## V. Stationen der bisherigen KSZE-Menschenrechtspolitik

Wer sich der strategischen Bedeutung einer KSZE-Menschenrechtspolitik bewußt ist, unterliegt nicht der Gefahr einer kurzatmigen, aktuellen publizistischen oder tagespolitischen Bedürfnissen verhafteten Beurteilung der fraglichen Vorgänge. Er weiß, daß er es mit einem praktisch äußerst schwierigen, sich in langen Fristen entfaltenden politischen Problem zu tun hat, dessen Behandlung Nüchternheit, Ausdauer und Be-

harrlichkeit verlangt. Daher gelangt ein solcher Beobachter der Szenerie auch meist zu anderen Bewertungen und Schlußfolgerungen in bezug auf die bisherige KSZE-Menschenrechtspolitik. Aus dieser Sicht kommt insbesondere nicht den

<sup>10</sup>) Zur Illustration des hier angesprochenen Problems vgl. insbesondere die jüngste Diskussion zwischen Ralf Dahrendorf und Marion Gräfin Dönhoff, in: DIE ZEIT, (1985) 51, S. 9f.

etwaigen Schlußdokumenten der jeweiligen KSZE-Folgetreffen die entscheidende Bedeutung zu, sondern dem „vertieften Meinungs austausch“ zwischen den Signatarstaaten während der sogenannten Konferenzphase I über die Fortschritte und die Mängel bei der Erfüllung der KSZE-Verpflichtungen. In diesen Implementierungsdebatten auf den Treffen von *Belgrad* (4. Oktober 1977 bis 9. März 1978) und *Madrid* (11. November 1980 bis 9. September 1983) hat die kritische Überprüfung der östlichen Menschenrechtspraxis bekanntlich eine Schlüsselrolle gespielt und dabei eine außerordentlich lebhafteste, weltweite Publizität erfahren. Jene bisher abgehaltenen Folgetreffen sowie das Expertentreffen über die Menschenrechte in *Ottawa* (7. Mai 1985 bis 18. Juni 1985) und auch das Kulturforum in *Budapest* (15. Oktober 1985 bis 26. November 1985) können, entgegen einer landläufigen Ansicht, insgesamt durchaus als Erfolge der westlichen Menschenrechtspolitik betrachtet werden.

## 1. Belgrad

Zweifelloos war für die bisherige KSZE-Menschenrechtspolitik das Folgetreffen von Belgrad das wichtigste Ereignis; denn nach der vorausgegangenen Blütezeit der Entspannungspolitik, ermöglicht durch einen in West und Ost dominierenden Willen zum politischen Kompromiß und zur Zusammenarbeit und bestätigt durch praktische Erfolge namentlich im deutsch-deutschen Verhältnis, bedeutete die insbesondere von amerikanischer Seite als Antwort auf die Verfolgungen osteuropäischer Bürgerrechtler auf die Tagesordnung gesetzte Menschenrechtsfrage eine gezielte und für die Signatarstaaten neue Hervorkehrung des konfrontativen Elements im ‚KSZE-Prozeß‘. Der Akzentwechsel mußte um so belastender wirken, als er in eine Phase stark gedämpfter Kooperationserwartungen — vor allem auf ökonomischem Gebiet — im Ost-West-Verhältnis fiel. Gleichwohl platzte das erste Folgetreffen nicht, und es bildete sich jene, in Helsinki so noch nicht erkennbare, seit Belgrad aber für die KSZE insgesamt typische Spannungslage von Kooperation und Konfrontation heraus.

Diese modifizierte Fortsetzung des KSZE-Dialogs, die den west-östlichen Systemgegensatz nicht ausblendet, sondern in die Konferenz verfahrensmäßig integriert, darf als ein bedeutender Erfolg im ‚Kampf um die Menschenrechte‘ in Europa und darüber hinaus gewertet werden. Denn

— *erstens* wurde die KSZE in Belgrad zu einem weltweit beachteten Forum der Menschenrechtskontrolle gemacht, und der Osten nahm dies

praktisch hin. Er erkannte damit de facto den Vorrang des Menschenrechtsprinzips vor dem Prinzip der Nichteinmischung an und schuf so ein wichtiges Präjudiz für alle weiteren KSZE-Folgetreffen und eine KSZE-Menschenrechtspolitik insgesamt;

— *zweitens* wurde in Belgrad Solidarität mit den Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen in den sozialistischen Staaten geübt, die durch die Schlußakte von Helsinki einen in diesem Ausmaße nicht erwarteten Auftrieb bekommen hatten<sup>11)</sup> und nun vom Westen moralische Rücken deckung für ihre kritische Aufklärungsarbeit über die Mängel bei der Verwirklichung der Schlußakte erwarteten;

— *drittens* schärfte die in Belgrad vorgetragene Kritik an der Staats- und Rechtsordnung der sozialistischen Staaten und an der ‚sozialistischen‘ Grundrechtskonzeption das öffentliche Bewußtsein für die Tatsache, daß die *Menschenrechte* primär keine Kompetenzen des Staates, sondern *Rechtsansprüche des Individuums* sind. Das östliche Menschenrechtsverständnis wurde nachhaltig in Frage gestellt, der ‚reale Sozialismus‘ verfassungspolitisch unter den bislang wohl kräftigsten öffentlichen Rechtfertigungsdruck gesetzt und in dieser geistig-politischen Auseinandersetzung stark in die Defensive gedrängt.

## 2. Madrid

Unter dem Eindruck der scharfen Verfolgungen, denen die Bürgerrechtler in den meisten sozialistischen Staaten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ausgesetzt waren, haben die westlichen sowie viele neutrale und nichtpaktgebundene Staaten ihr Engagement für die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf dem Folgetreffen von Madrid erheblich intensiviert und dabei sichtlich geschlossener Position bezogen, als das noch in Belgrad der Fall gewesen war. Sie haben sich insofern außerdem nicht auf die bilanzierende Implementierungsdebatte der ersten Konferenzphase beschränkt, sondern das Thema während der folgenden drei Jahre aus mancherlei Anlässen, namentlich im Zusammenhang mit der Verhängung des Kriegsrechts in Polen, immer wieder aufgegriffen<sup>12)</sup>.

<sup>11)</sup> Siehe dazu Otto Luchterhandt, Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/83, S. 12 ff.

<sup>12)</sup> Zum Verlauf der Konferenz ausführlich Margit Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46/83, S. 17 bis 34; ferner Arie Bloed/Pieter van Dijk (Eds.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Dordrecht — Boston — Lancaster 1985, S. 9 ff.

Zahlreiche nichtstaatliche — nationale und internationale — Menschenrechtsorganisationen leisteten als Beobachter und Lobbyisten am Rande des Treffens Bedeutendes, um die Wirkung der Menschenrechtskritik zu erhöhen, das allgemeine Problembewußtsein zu schärfen und hinter den Kulissen die praktische Lösung von Härtefällen zu erreichen.

Im Unterschied zu Belgrad endete das Treffen von Madrid mit einem offiziellen „Abschließenden Dokument“<sup>13)</sup>, welches das Menschenrechtsprinzip der Schlußakte in nicht weniger als zehn Punkten sowie den Abschnitt über die ‚menschlichen Kontakte‘ innerhalb von ‚Korb III‘ durch eine Reihe von Verbesserungen, insbesondere bei der Herstellung familiärer Begegnungen, ergänzt. Angesichts der Tatsache, daß sich die reale Menschenrechtssituation innerhalb des sowjetischen Hegemonialbereiches vor und während der Konferenz von Madrid insgesamt und zum Teil dramatisch verschlechterte, muß diese östliche Kompromißbereitschaft erstaunen und paradox erscheinen. Zweifellos sind der UdSSR und ihren Verbündeten jene verbalen Zugeständnisse nicht leicht gefallen. Augenscheinlich wurden sie zum einen gemacht, weil die Sowjetunion stark an dem Zustandekommen der von ihr vorgeschlagenen und inzwischen ihrem Ende entgegengehenden Stockholmer Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa<sup>14)</sup> interessiert war; zum anderen, weil die sozialistischen Staaten in der Schlußphase des Treffens von Madrid die Bürgerrechtsbewegungen weitgehend vernichtet oder aber fest im Griff hatten und nunmehr die innenpolitischen Risiken eines Entgegenkommens bei den Menschenrechten besser als noch in Belgrad abschätzen konnten.

Mag man daher auf westlicher Seite das Schlußdokument von Madrid für einen großen Erfolg gehalten haben und halten — die (wenig substantiell ausgefallenen) Ergänzungen des Menschenrechtsprinzips der Schlußakte jedenfalls geben eher zu Bedenken Anlaß<sup>15)</sup>. Denn das Hauptproblem der Menschenrechte liegt heute und schon seit längerem nicht mehr in dem Mangel an einschlägigen Texten und Bestimmungen, sondern an ihrer mangelhaften Respektierung und Verwirklichung. Es bedeutet daher keinen echten Fortschritt, wenn sich die einzelnen KSZE-

<sup>13)</sup> Text: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Nr. 88) vom 12. September 1983.

<sup>14)</sup> Dazu Joachim Fesefeldt, Die Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/84, S. 3—15.

<sup>15)</sup> Ausführlich Otto Luchterhandt, Menschenrechtspolitik und KSZE, Teil II, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1985) 4, S. 29 ff.

Schlußdokumente in Zukunft zu einem mehr oder weniger zufälligen, lückenhaften und unübersichtlichen Katalog schwammig formulierter Menschenrechtsbestimmungen addieren, zu einem Katalog, der zudem keine völkerrechtliche, sondern nur politische Geltung besitzt und der, wie sich in Madrid z. B. bei dem Tauziehen um die Berücksichtigung des Streikrechts gezeigt hat, hinter den besagten UN-Menschenrechtspakten, in diesem Falle hinter dem Sozialrechtspakt, auch noch sachlich zurückbleibt. Statt das Prinzip VII der Schlußakte mit wenig substantiellen Verpflichtungen aufzublähen, sollten auf dem bevorstehenden, am 4. November 1986 beginnenden dritten KSZE-Folgetreffen in Wien die verfügbaren Verhandlungskapazitäten und -energien darauf verwendet werden, dafür Sorge zu tragen, daß die Menschenrechtspakte von 1966 in den sozialistischen Staaten endlich die ihnen gebührende Publizität erlangen und daß die ‚Korb III‘ betreffenden Festlegungen über menschliche Kontakte im grenzüberschreitenden Verkehr noch präziser und verbindlicher ausfallen.

### 3. Ottawa

Ein sehr bemerkenswerter Erfolg der in Madrid betriebenen Menschenrechtspolitik war die Vereinbarung gewesen, ein „Expertentreffen der Teilnehmerstaaten zu Fragen betreffend die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in ihren Staaten in allen ihren Aspekten, wie in der Schlußakte festgelegt“, abzuhalten. Ein Erfolg war diese Vereinbarung nicht deswegen, weil man hätte hoffen können, den Osten in der Menschenrechtsauseinandersetzung sachlich zu überzeugen, sondern weil das Treffen über die Möglichkeit hinaus, die östliche Menschenrechtspraxis ein weiteres Mal kritisch in die Öffentlichkeit zu tragen, erstmals auch die Chance bot, sich in einer prinzipielleren Weise und eingehender mit den menschenrechtswidrigen Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Rechtsakten und generell mit den Fragwürdigkeiten des sozialistischen Menschenrechtsverständnisses auseinanderzusetzen. Diese Chance wurde in Ottawa genutzt. Besonders bemerkenswert erscheint dabei, daß die Menschenrechtsauseinandersetzung zwischen Ost und West nicht in einem bloßen Schlagabtausch steckengeblieben ist.

Folgende Besonderheiten des Treffens verdienen hervorgehoben zu werden:

— *Erstens* wurde in Ottawa die Menschenrechtsproblematik im Ost-West-Verhältnis in bisher noch nicht dagewesener Breite und Tiefe erörtert. Die westliche Seite ging dabei mit der gebotenen Differenzierung auf die sozialistischen Staaten, etwa hinsichtlich der Religionsfreiheit, ein.

Erstmals wurde auch die Lage auf dem Gebiet der sozialen Rechte, namentlich in der UdSSR, einer kritischen Überprüfung unterzogen<sup>16)</sup>.

— *Zweitens* verteidigte sich der Osten in sachlicher Hinsicht nicht mehr nur mit dem Gegenwurf einer Verletzung des Rechts auf Arbeit und sonstiger sozio-ökonomischer Rechte, sondern versuchte erstmals bei den klassischen Menschenrechten, speziell der negativen Glaubensfreiheit, den Spieß herumzudrehen, bis hin zur Rüge konkreter Freiheitsverletzungen. Zum einen dementierte er damit selbst den schon längst brüchig gewordenen Vorwurf einer unzulässigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten; zum anderen eröffnete er auf diese Weise die von verschiedenen Seiten sofort aufgegriffene Möglichkeit, über den wechselseitigen Schlagabtausch hinaus wenigstens partiell in eine echte sachliche Diskussion konkreter Menschenrechtsprobleme einzutreten.

— *Drittens* kam es in Ottawa, ausgelöst durch die — pikante — Kritik der Türkei an der Lage der türkischen Minderheit in Bulgarien, erstmals zu einer echten Menschenrechtskontroverse innerhalb des sowjetischen Hegemonialbereichs, nämlich zwischen Ungarn und Rumänien wegen der Unterdrückung der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen.

— *Viertens* wurde dem in den letzten Jahren spe-

ziell von der UdSSR mit großem Propagandaaufwand unternommenen Versuch entschieden entgegengetreten, die moralisch-politische Pflicht der *Staaten* zur Friedenssicherung und Abrüstung in den Rang eines ‚Menschenrechts‘ zu heben, um durch eine derartige Begriffsverwässerung bzw. -veränderung („Menschenrecht der 3. Generation“) das Problem auf eine andere, politisch erwünschte Ebene zu verschieben und vom Ernst und Ausmaß der echten Menschenrechtsdefizite im ‚realen Sozialismus‘ abzulenken<sup>17)</sup>.

Die Ausstrahlungskraft des Treffens von Ottawa wurde allerdings dadurch erheblich beschränkt, daß die UdSSR sich in den schwierigen Verhandlungen über die Regularien dem Wunsche nach einer möglichst breiten Öffentlichkeit für die Sitzungen des Treffens erfolgreich widersetzen konnte. Angesichts dieses Publizitätsmangels, der durch die Abgelegenheit des Konferenzortes noch verstärkt wurde, muß man es sehr bedauern, daß in Ottawa kein offizielles Schlußdokument zustande kam, so verständlich es sein mag, daß die UdSSR keinen substantiellen Text mittragen wollte, der zumindest einige der 45 eingegangenen Vorschläge zur praktischen Menschenrechtssicherung sowie die Erwähnung von Menschenrechtsverletzungen in den Signatarstaaten und die Empfehlung eines weiteren Menschenrechtsexpertentreffens enthalten sollte.

## VI. Menschenrechte und ‚Korb III‘

Zwischen der KSZE-Menschenrechtspolitik auf der Grundlage des in ‚Korb I‘ enthaltenen Prinzipienkataloges und der in ‚Korb III‘ der Schlußakte angesprochenen „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ besteht zwar ein enger, ja untrennbarer Zusammenhang, doch handelt es sich bei ihnen, genau genommen, um verschiedene Dimensionen und Qualitäten menschlicher Freiheit. Die Menschenrechte betreffen die Gestaltung des rechtlichen Grundver-

hältnisses zwischen dem einzelnen, zum Teil auch Gruppen, und dem Staat, während es bei den von ‚Korb III‘ erfaßten Problemen um das Ausmaß und die Leichtigkeit von grenzüberschreitenden Kontakten der Bürger und ihrer Organisationen geht. Beide Aspekte verzahnen sich beim Menschenrecht auf Ausreise aus und auf Rückkehr in das Heimatland.

Bei den sozialistischen Staaten tritt ihre Unterschiedlichkeit besonders deutlich hervor, da es diesen im allgemeinen leichter fällt, sich bei Auslandskontakten toleranter zu verhalten als bei den systembestimmenden Freiheitsrechten, da der Staat im ersten Falle die volle Kontrolle über die Bürger behält, weswegen er unmittelbare destabilisierende Auswirkungen auf das diktatorische Herrschaftssystem der kommunistischen Partei- und Staatsführung ernstlich nicht zu befürchten hat.

Es ist daher kein Zufall, daß die KSZE-Bilanz der sozialistischen Staaten seit Helsinki im Bereich von ‚Korb III‘, insgesamt gesehen, günsti-

<sup>16)</sup> Siehe dazu die Ausführungen des amerikanischen Delegationsleiters Shifter in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 28. Mai 1985.

<sup>17)</sup> Siehe dazu die erfreulich klaren Ausführungen des deutschen Delegationschefs in Ottawa, Botschafter Eickhoff, Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa — Eine Bewertung, in: Europa-Archiv, (1985) 19, S. 573 ff. (S. 576); ferner die von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher zu ‚Ottawa‘ am 27. Juni 1985 vor dem Deutschen Bundestag abgegebene Regierungserklärung, Text: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 1. Juli 1985, S. 676; zu dem Problem grundsätzlich Christian Tomuschat, Recht auf Frieden, in: Europa-Archiv, 1985, S. 271—278.

ger ausfällt als beim Menschenrechtsprinzip VII<sup>18</sup>). Eine KSZE-Menschenrechtspolitik, die diesen Unterschied im Auge behält, kann sich differenzierter an die erklärte Aufgabe begeben, für Verbesserungen in der sogenannten menschlichen Dimension der KSZE (Prinzip VII; Korb III) zu sorgen, d. h. einerseits in strategischer Hinsicht die Idee der Menschenrechte zu verbreiten und zu stärken und andererseits in unmittelbarer praktischer Absicht die Grenzen für Menschen, Informationen und Meinungen durchlässiger zu machen.

Vereinbarungen zu ‚Korb III‘ besitzen den Vorzug, daß sie relativ präzise, weniger interpretationsbedürftig und folglich besser kontrollierbar sind und wegen ihrer Einbindung in das multinationale Interessengeflecht der Signatarstaaten und aufgrund der KSZE-Implementierungsdebatten wenigstens einer gewissen Garantie unterliegen. Freilich sind auf diesem Gebiet Zugeständnisse von seiten der sozialistischen Staaten nur zu erwarten, wenn sie dafür substantielle Vorteile, etwa in den Wirtschaftsbeziehungen oder beim Technologietransfer, erwarten können, wenn also auch im weiteren KSZE-Prozeß die in der Schlußakte von Helsinki selbst angelegte, eingangs skizzierte Kompromißstruktur ausbalancierter nationaler Interessen gewahrt bleibt. Dabei kann letztlich allerdings kein Zweifel bestehen, daß sich die Bedingungen für grenzüberschreitende Kontakte auf nichtstaatlicher Ebene zwischen West und Ost erst dann durchgreifend ändern werden, wenn sich die Menschenrechtssituation in den sozialistischen Staaten entscheidend wandelt.

Den deutlichsten Beweis dafür liefert der Verlauf des erwähnten *Budapester „Kulturforums“* der KSZE. Daran sollten nach dem in Madrid geäußerten Willen (auch) „führende Persönlichkeiten der Teilnehmerstaaten aus dem Bereich der Kultur“ teilnehmen. Tatsächlich aber waren von östlicher Seite nur (offizielle) Kulturfunktionäre vertreten, während die Delegationen der westlichen und neutralen Staaten pluralistisch zusammengesetzt waren. Dementsprechend prallten die Positionen aufeinander. Der Wunsch des Westens, die Menschenrechte im Kulturbereich auszuformulieren, ein Bekenntnis zur Kontaktfreiheit zwischen den Kulturen abzulegen und in

<sup>18</sup>) Siehe die Bilanz bei Otto Luchterhandt (Anm. 15), S. 34ff.

einem Anhang die 250 eingebrachten praktischen Verbesserungsvorschläge aufzulisten, stieß erwartungsgemäß auf die Ablehnung namentlich der UdSSR, die an der staatlichen Zuständigkeit für den Kulturaustausch und an der (partei-)politischen Rolle der Kulturschaffenden in der Gesellschaft eisern festhielt und sich bereits einer schlichten Erwähnung der ‚Menschenrechte‘ widersetzte.

Dennoch war das Budapester Kulturforum keineswegs ein Fehlschlag. Die relative Liberalität des Gastlandes machte es möglich, daß während der ersten vier Tage in einem halböffentlichen Rahmen ein von György Kónrad, Ed Doktorow, Pawel Kohout und Hans Magnus Enzensberger organisiertes Alternativforum („Kultursymposium“) stattfand<sup>19</sup>); daß, ebenso wie in Madrid, nichtstaatliche Organisationen aus dem Westen von der ungarischen Regierung offiziellen Beobachterstatus erhielten (darunter sogar der „Weltbund Freier Letten“!)<sup>20</sup>) und daß schließlich die Diskussionen in den vier Facharbeitskreisen des Forums sich nicht selten aus den engen Fesseln obrigkeitlicher Weisungen lösten<sup>21</sup>). Die kommunistischen Kulturbürokraten befanden sich (auch) bei dieser KSZE-Veranstaltung allenthalben in der Defensive, wobei gewisse Auflockertendenzen unter den östlichen Delegationen nicht zu übersehen waren.

Auch wenn nicht zu erwarten ist, daß das am 15. April 1986 in Bern beginnende (weitere) Expertentreffen über menschliche Kontakte (im Sinne von ‚Korb III‘ der Schlußakte) und das sich am 4. November 1986 in Wien anschließende (dritte) KSZE-Folgetreffen Bewegung in die starre Haltung der UdSSR und ihrer Verbündeten bringen werden — der Westen wird auf jenen Veranstaltungen aufs neue wertvolle Erfahrungen dazu sammeln können, wie er seine konfrontative KSZE-Menschenrechtspolitik am wirkungsvollsten mit seiner Kooperationsbereitschaft, insbesondere auf den Gebieten der Wirtschaft und der militärischen Sicherheit, verbindet.

<sup>19</sup>) FAZ vom 16. Oktober 1985; 17. Oktober 1985, S. 6; Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 24. Oktober 1985, S. 2.

<sup>20</sup>) FAZ vom 29. Oktober 1985.

<sup>21</sup>) FAZ vom 22. Oktober 1985, S. 7; 27. November 1985, S. 5; 30. November 1985, S. 6; NZZ vom 31. Oktober 1985; 20./21. November 1985; 26. November 1985.

# Die Achtung der Menschenrechte — eine Garantie des Weltfriedens?

*„Frieden, Freiheit, Menschenrechte — diese drei Ziele sind untrennbar miteinander verbunden; es ist unmöglich, eines von ihnen zu erreichen, wenn man den beiden anderen keine Beachtung schenkt.“*  
Andrej Sacharow

## I. Die These

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossen, und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, am 23. Mai 1949 in Kraft getreten, behaupten, daß die Anerkennung der Menschenrechte die Grundlage des Friedens in der Welt bilde. Der genaue Wortlaut der beiden Urkunden lautet:

„Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet ...“ (Allgemeine Erklärung, Präambel, 1. Satz)

„Die Würde des Menschen ist unantastbar ... Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Grundgesetz, Artikel 1 Absatz 1 und 2).

Menschenrechte im Sinne der beiden Urkunden sind, wie die Texte zeigen, angeborene, vor- und überstaatliche Rechte, die der Staat also nicht gewährt, sondern zu gewährleisten hat. Sie sind immanente Schranken staatlicher Souveränität.

Da juristische Laien die Worte „Grundrechte“ und „Menschenrechte“ meist synonym gebrauchen, erscheint es angezeigt, vorab den Unterschied der Begriffe kurz zu betonen: Grundrechte sind alle jene subjektiven öffentlichen Rechte, die die Verfassung als Grundrechte bezeichnet. Die Menschenrechte hingegen existieren unabhängig von der jeweiligen Verfassung und vom Willen der Staaten, und zwar auch dann, wenn sie in der Theorie verkannt, in der Praxis mißachtet werden. Demnach kann es Grundrechte

geben, die keine Menschenrechte sind, und Menschenrechte ohne Grundrechte<sup>1)</sup>.

Zu den Menschenrechten zählt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit<sup>2)</sup>. Aus ihnen folgt das Gebot der Gewaltenteilung, da weltweite, Jahrtausende überspannende geschichtliche Erfahrung die Gefahr des Mißbrauchs gebündelter Macht beweist<sup>3)</sup>. Aus ihnen folgt ferner das Gebot einer demokratischen Ordnung, wo immer die Menschen dazu reif sind<sup>4)</sup>. Denn diese Staatsform respektiert die Eigenverantwortung und das Selbstbestimmungsrecht des Menschen auf optimale Weise, da er so vom Objekt staatlicher Macht zu ihrem Mitinhaber wird.

Die These der eingangs zitierten Urkunden lautet also in expliziter Form, daß die Anerkennung des Rechts auf Leben im allgemeinen, der Gewaltenteilung und der Demokratie im besonderen eine solide Grundlage des Friedens bilde.

Im folgenden soll das Verfassungsrecht der beiden deutschen Staaten, der USA und der UdSSR danach befragt werden, ob die Menschenrechte mit den eben aufgezeigten Konsequenzen anerkannt wurden und werden (II.). Gravierende Un-

<sup>1)</sup> Näheres über Menschen- und Grundrechte sowie über den Geltungsgrund der Menschenrechte siehe Konrad Löw, Die Grundrechte — Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands, München 1982, S. 32 ff.; allgemein zum Thema Menschenrechte siehe Wolfgang Heide Meyer, Die Menschenrechte — Idee, Gestalt und Wirklichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/68.

<sup>2)</sup> Siehe Entscheidungen (E) des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Bd. 2, S. 13; E des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Bd. 9, S. 89.

<sup>3)</sup> Siehe Martin Kriele, Menschenrechte und Gewaltenteilung, in: Kontinent, (1985) 3, S. 15 ff.

<sup>4)</sup> Diese Reife ist z. B. dort fragwürdig, wo sich die Mehrheit in freien Wahlen ihrer demokratischen Rechte entledigt hat. Doch auch dort ist diese Selbstmündigung kein Rechtfertigungsgrund für dauernde Bevormundung.

terschiede, die sich dabei zeigen, bilden dann die Grundlage für eine Realanalyse der Geschichte der Außenpolitik dieser Staaten, und zwar ab 1929, ab dem Inkrafttreten des Briand-Kellogg-Paktes, durch den der Angriffskrieg in völkerrechtlich verbindlicher Weise geächtet wurde (III.). Es folgt der Versuch einer Antwort auf die

Frage, warum die Anerkennung der Menschenrechte und ihrer Konsequenzen dem Frieden dient (IV.). Die hier vertretene Auffassung findet breite Zustimmung (V.). Die Frage nach den Chancen einer Friedensstabilisierung mit Hilfe der Menschenrechte bildet den Abschluß der Untersuchung (VI.).

## II. Die Menschenrechte in den verschiedenen politischen Ordnungsformen

### 1. Das Deutsche Reich

Ob die beiden deutschen Staaten, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, mit dem Deutschen Reich der Jahre 1871 ff. identisch sind, wie das amtliche Bonn, gestützt auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>5)</sup>, behauptet, oder ob das Deutsche Reich 1945 untergegangen ist, wie — jetzt im Gegensatz zu früher — Berlin-Ost meint<sup>6)</sup>, kann unbeantwortet bleiben. Deutsch ist jeweils das Land, und deutsch sind jeweils die Menschen, und hier wie dort wird die Geschichte des Deutschen Reiches als Bestandteil der Geschichte des eigenen Volkes gesehen.

Die 1919 in Kraft getretene Verfassung bildete die Rechtsgrundlage des Deutschen Reiches. Sie enthielt zwar die üblichen Grundrechte (Artikel 109 ff.), von Menschenrechten im eingangs beschriebenen Sinne (I.) war aber nicht die Rede. Im Schrifttum wurden sie kaum erwähnt, geschweige denn anerkannt. Der Positivismus dominierte. Die Republik war jedoch ein Rechtsstaat mit Gewaltenteilung, insbesondere mit einer persönlich und sachlich unabhängigen Rechtspflege. Sie war auch eine Demokratie, in der alle Staatsgewalt aus allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgeht.

Nach Hitlers Ernennung zum Reichskanzler (30. Januar 1933) kam es rasch zu fundamentalen Veränderungen der Reichsverfassung. Die politischen Grundrechte wurden auf Dauer durch eine Notverordnung suspendiert, die restlichen Grundrechte wurden ebenfalls gänzlich ineffektiv. An die Stelle der Gewaltenteilung trat äußerste Machtkonzentration in den Händen des Führers. Recht und Wille des Führers wurden als identisch angesehen. Der Führer war so oberster Gesetzgeber, Reichskanzler, Reichspräsident,

oberster Feldherr und oberster Richter. Alles war seiner Kontrolle unterworfen, nichts und niemand durfte ihn kontrollieren. „Demokratie“ wurde bejaht, nachdem man den Wortsinn in sein Gegenteil verkehrt hatte<sup>7)</sup>. Ebenso erging es dem Begriff „Naturrecht“, wie das folgende Zitat beweist: „Es ist etwas Großes, neben den Paragraphen das ewige Naturrecht zu beobachten ... Darum wird Deutschland nie auf seine natürlichen Rechte verzichten.“<sup>8)</sup> Auch von den Menschenrechten war die Rede, und zwar schon in Hitlers „Mein Kampf“: „Menschenrecht bricht Staatsrecht.“<sup>9)</sup> Seine berufenen Interpreten verstanden ihn richtig: „Der Anspruch des nationalsozialistischen Staates ergreift das irdische Dasein des Menschen in umfassender Weise. Er findet seine Grenze weder an geschichtlichen Traditionen noch an gewissen Grundrechten oder Menschenrechten.“<sup>10)</sup> „Es gibt keine persönliche, vorstaatliche und außerstaatliche Freiheit des einzelnen, die vom Staat zu respektieren wäre. An die Stelle des isolierten Individuums ist der in die Gemeinschaft gliedhaft eingeordnete Volksgenosse getreten ...“<sup>11)</sup>

Mit der totalen Niederlage Hitler-Deutschlands 1945 wurde das politische Leben in den einzelnen Zonen ein Spiegelbild der Intentionen der jeweiligen Besatzungsmacht.

### 2. Die Bundesrepublik Deutschland

1949 entstand mit der Bundesrepublik Deutschland ein neuer Staat auf deutschem Boden. Die Verfassung enthält, wie eingangs betont, ein klares Bekenntnis zu den Menschenrechten und einen Grundrechtskatalog. Die Gewaltenteilung ist der europäischen Tradition entsprechend ausge-

<sup>5)</sup> BVerfGE, Bd. 36, S. 1 ff.

<sup>6)</sup> Siehe z. B. Roland Schweizer, Die DDR und die nationale Frage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/85, S. 37 ff.; Gerhard Riege, Die Staatsbürgerschaft der DDR, Berlin (Ost) 1982, S. 104 ff.

<sup>7)</sup> Adolf Hitler, Mein Kampf, Bd. 1, München 1935, S. 95, 99 f.

<sup>8)</sup> Zit. nach: Ilse Staff (Hrsg.), Justiz im Dritten Reich, Frankfurt 1978, S. 63.

<sup>9)</sup> Adolf Hitler (Anm. 7), S. 105.

<sup>10)</sup> Ebd., S. 152.

<sup>11)</sup> Ebd., S. 149.

staltet. Zwar sind Legislative und Exekutive dadurch miteinander verwoben, daß in der Regel alle Regierungsmitglieder zugleich auch dem Parlament angehören. Aber die Judikative ist persönlich und sachlich unabhängig und hat Kompetenzen wie nie zuvor in der deutschen Geschichte: Jeder Bürger, der sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt glaubt, kann den Rechtsweg beschreiten. Ein Bundesverfassungsgericht hütet die Verfassung, entscheidet Kompetenzstreitigkeiten zwischen den obersten Verfassungsorganen und prüft behauptete Grundrechtsverletzungen. Verfassungsverstöße haben die Nichtigkeit der angegriffenen Norm zur Folge. Die Gewaltenteilung wird durch die föderative Ordnung verstärkt. Die Gliedstaaten haben eigene Parlamente und Regierungen. Um die Gunst der Wähler konkurrieren mehrere Parteien. Das Bundesverfassungsgericht wacht über ihre Gleichbehandlung durch die Staatsorgane. Alle denkbaren Koalitionen wurden schon praktiziert — ein Beweis für die Einheit von Verfassung und Wirklichkeit.

### 3. Die DDR

Wie die Bundesrepublik Deutschland entstand die DDR im Jahre 1949. In Übereinstimmung mit der Verfassung des Jahres 1949 kommt auch in der jetzt gültigen Verfassung aus dem Jahre 1968 das Wort „Menschenrecht(e)“ nicht vor. Gerade in den letzten Jahren ist jedoch in der DDR sehr viel von Menschenrechten die Rede<sup>12)</sup>. In einem Aufsatz heißt es sogar: „Die DDR ist eine wahre Heimstatt der Menschenrechte...“<sup>13)</sup>.

In strenger ideologischer Geschlossenheit wird gleichzeitig betont, daß der sozialistische Menschenrechtsbegriff mit dem bürgerlichen nichts gemeinsam habe: „Das theoretische Selbstverständnis der bürgerlichen ‚Menschenrechte‘ ist unhaltbar: Sie sind weder göttlichen oder natürlichen Ursprungs, noch sind sie, wie immer wieder behauptet wird, die Rechte aller Menschen zu allen Zeiten in allen Situationen. In Wirklichkeit sind sie ein Produkt der Gesellschaft auf einer

bestimmten Entwicklungsstufe, sie sind nicht ewigen, sondern zeitbedingten Inhalts, sie verkörpern nicht allgemein menschliche Werte, sondern Klasseninteressen...“<sup>14)</sup>. „Die sozialistischen Bürgerrechte sind keine allgemein menschlichen, sondern Klassenrechte. Sie sind Produkt und Instrument der sozialistischen Gesellschafts- und Persönlichkeitsentwicklung, tragen also auf ihre Weise zum Weg vom Kapitalismus zum Kommunismus wie zur Auseinandersetzung zwischen sozialistischen und kapitalistischen Staaten bei. Menschenrechte neutralisieren nicht etwa die Staatsmacht, sie sind Ausdruck der staatlichen Souveränität, nicht ihre Negation.“<sup>15)</sup>

Schon im ersten Verfassungsartikel bekennt sich die DDR ausdrücklich zum Marxismus-Leninismus, indem es heißt, daß der Staat unter der Führung der marxistisch-leninistischen Partei steht. Die eben belegte Ablehnung des traditionellen Menschenrechtsbegriffs entspricht den Vorstellungen Karl Marx', ist also ideologisch wohl fundiert<sup>16)</sup>.

Schon im Kommunistischen Manifest vertraten Marx und Engels die Auffassungen, daß die bürgerlichen Ideen nur der Ausfluß der bürgerlichen Produktionsweise seien; jede Produktionsweise kreiere ihr eigenes Recht: „Aber streitet nicht mit uns, indem ihr an euren bürgerlichen Vorstellungen von Freiheit, Bildung, Recht usw. die Abschaffung des bürgerlichen Eigentums meßt. Eure Ideen selbst sind Erzeugnisse der bürgerlichen Produktions- und Eigentumsverhältnisse, wie euer Recht nur der zum Gesetz erhobene Wille eurer Klasse ist, ein Wille, dessen Inhalt gegeben ist in den materiellen Lebensbedingungen eurer Klasse.“<sup>17)</sup>

Marx' Historischer Materialismus verweist Recht und Ethik in den Überbau, das heißt, sie sind abhängig von der jeweiligen Basis. Das Recht ist Klassenrecht, Recht der jeweils Herrschenden oder Gebot der Geschichte. Wenn Marx von Menschenrechten spricht, dann mit dem ausdrücklichen oder sinngemäßen Zusatz: „die sogenannten“<sup>18)</sup>.

<sup>12)</sup> Hermann Klenner, *Marxismus und Menschenrechte. Studien zur Rechtsphilosophie*, Berlin (Ost) 1982; Jürgen Kuczynski, *Menschenrechte und Klassenrechte*, Berlin (Ost) 1978; Eberhard Poppe u. a., *Grundrechte des Bürgers in der sozialistischen Gesellschaft*, Berlin (Ost) 1980, insbes. S. 18 ff.; Carola Luge u. a., *Sozialismus und Menschenrechte*, in: *Staat und Recht*, Berlin (Ost), (1977) 8. Im Staatsrecht der DDR — Lehrbuch werden sie in der 1. Auflage, Berlin (Ost) 1978, nur beiläufig erwähnt (S. 184), in der 2. Auflage ausführlich abgehandelt (S. 177 f., 180).

<sup>13)</sup> Armin Behrendt, *Heimstatt der Menschenrechte*, in: *Der Morgen*, Berlin (Ost), vom 22./23. September 1979.

<sup>14)</sup> Autorenkollektiv, *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie* — Lehrbuch, Berlin (Ost) 1980, S. 411.

<sup>15)</sup> Ebd., S. 417.

<sup>16)</sup> Siehe Hans Werner Bracht, *Das marxistisch-leninistische Grundrechtsverständnis als Ausgestaltung des kommunistischen Menschenrechtsverständnisses in sozialistischen Staaten*, in: Edgar Lamm, *Frieden ohne Menschenrechte? — Aspekte einer Politik für den Menschen*, Aachen 1981, S. 22 ff.; Leszek Kolakowski, *Marxismus und Menschenrechte*, in: *Kontinent*, (1983) 3, S. 6 ff.

<sup>17)</sup> Zit. nach: Konrad Löw, *Marxismus-Quellenlexikon*, Köln 1985, „Recht, Rechtsstaat“.

<sup>18)</sup> Ebd., „Menschenrechte“.

Wie oben ausgeführt (II., 2.), kannte das verfassungsrechtliche Denken der Weimarer Zeit (1919—1933) zwar keine Menschenrechte, aber durchaus Grundrechte. Auf den ersten Blick erscheinen die Gegebenheiten in der DDR gleichgelagert. Alle traditionellen Grundrechte — und auch andere — finden sich in ihrer Verfassung. Doch es verhält sich genau so, wie es das amtliche Lehrbuch des „Staatsrechts der DDR“ schildert: „Es handelt sich auch bei scheinbar gleichen oder in der Formulierung ähnlichen bürgerlichen und sozialistischen Grundrechten in Wirklichkeit um grundverschiedene Qualitäten.“<sup>19)</sup>

Worin besteht der Unterschied? In Übereinstimmung mit der Betrachtungsweise von Marx, Engels und Lenin gilt es als ein Wesenselement des Rechts, der herrschenden Klasse zu dienen<sup>20)</sup>.

In der Phase der Diktatur des Proletariats soll das Recht dazu dienen, die politischen Ziele der kommunistischen Partei durchzusetzen. Daher kann niemand ein Recht geltend machen, das den Intentionen der Partei zuwider ist. Die Meinungsfreiheit z. B. ist also nur die Freiheit, die Meinung der Partei zu wiederholen. Ein Recht gegen die Staatspartei und den von ihr geführten Staat gibt es nicht: „Die sozialistischen Grundrechte sind Errungenschaften des Kampfes der Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten und Ausdruck objektiver Notwendigkeiten.“<sup>21)</sup>

Gewaltenteilung wird in der DDR entschieden abgelehnt. „Aufbau und Tätigkeit sozialistischer Volksvertretungen liegt das Prinzip der Einheit, der Macht und der Konzentration der grundlegenden Machtfunktionen bei dem gewählten Machtorgan zugrunde. Darin findet die Volkssouveränität und ihre Verwirklichung nach dem demokratischen Zentralismus spezifischen Ausdruck.“<sup>22)</sup>

Auch hinsichtlich der Gewaltenteilung ist die Deutsche Demokratische Republik marxistisch-leninistisch. Wenn Marx und Engels auf Gewaltenteilung zu sprechen kommen, dann nur ironisch ablehnend, z. B.: „Betrachten wir jetzt den Zweck, den eigentlichen praktischen Grund dieser bemoosten Weisheit, dieser ganzen Montesquieuschen Teilungstheorie.“<sup>23)</sup>

<sup>19)</sup> Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR — Lehrbuch, Berlin (Ost) 1984, S. 183.

<sup>20)</sup> Marx/Engels-Werke, Bd. 4, Berlin (Ost) 1969, S. 477.

<sup>21)</sup> Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR — Lehrbuch, Berlin (Ost) 1978, S. 190. In der Neuauflage fehlt der Satz!

<sup>22)</sup> Autorenkollektiv (Anm. 14), S. 301.

<sup>23)</sup> Zit. nach Konrad Löw (Anm. 17), „Recht, Rechtsstaat“.

„Demokratie“ hingegen findet schon in der Bezeichnung des Staates eine positive Erwähnung. Dazu heißt es im amtlichen Lehrbuch: „Die sozialistische Demokratie verkörpert einen geschichtlich *neuen*, den *höchsten Typ der Demokratie*. Sie entsteht mit der Errichtung der Diktatur des Proletariats...“<sup>24)</sup>.

Diese Position ist ebenfalls marxistisch-leninistisch. Marx und Engels waren es bereits, die immer wieder für die Diktatur des Proletariats eintraten und keinen Zweifel daran ließen, daß die neuen Herren keine Alternative, keine Opposition dulden dürfen: „Da nun der Staat doch nur eine vorübergehende Einrichtung ist, deren man sich im Kampf, in der Revolution bedient, um seine Gegner gewaltsam niederzuhalten, so ist es purer Unsinn, vom freien Volksstaat zu sprechen: So lange das Proletariat den Staat noch gebraucht, gebraucht es ihn nicht im Interesse der Freiheit, sondern der Niederhaltung seiner Gegner...“ „Haben diese Herren nie eine Revolution gesehen? Eine Revolution ist gewiß das autoritärste Ding, das es gibt; sie ist der Akt, durch den ein Teil der Bevölkerung dem anderen Teil seinen Willen vermittelt Gewehren, Bajonetten und Kanonen, also mit denkbar autoritärsten Mitteln aufzwingt; und die siegreiche Partei muß, wenn sie nicht umsonst gekämpft haben will, dieser Herrschaft Dauer verleihen durch den Schrecken, den ihre Waffen den Reaktionären einflößen.“<sup>25)</sup> „Alle Versuche, das marxistische Bekenntnis zur Diktatur des Proletariats in ein Bekenntnis zur Demokratie umzuwandeln, sind wissenschaftlich unhaltbar.“<sup>26)</sup>

In der DDR gibt es zwar Veranstaltungen, die die Bezeichnung „Wahlen“ tragen. Aber es sind keine Wahlen im üblichen Wortsinne, da es dabei nichts zu wählen gibt. Die ständige Suprematie einer Staatspartei ist ausdrücklich oberster Verfassungsgrundsatz. Demzufolge sind die „Wahlen“ so gestaltet, daß die Führungsrolle dieser Partei, der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), nicht gefährdet ist. Die anderen Parteien anerkennen die Führungsrolle der Kommunistischen Partei und verstehen sich als Werkzeuge zur Verwirklichung der kommunistischen Ziele. Die Fortexistenz der sogenannten kleinbürgerlichen Parteien hängt ab vom Wohlwollen der SED.

Schon Marx und Engels haben ohne Rücksicht auf Mehrheitsverhältnisse die Liquidierung kon-

<sup>24)</sup> Autorenkollektiv (Anm. 14), S. 280.

<sup>25)</sup> Zit. nach Konrad Löw (Anm. 17), „Demokratie“, „Diktatur des Proletariats“.

<sup>26)</sup> Zit. nach Konrad Löw, Die Lehre des Karl Marx — Dokumentation — Kritik, Köln 1982, S. 288 ff.; dort vielfältige Belege.

kurrierender sozialistischer Parteien gefordert, z. B. mit den Worten: „Die Sekten, im Anfange Hebel der Bewegung, werden ein Hindernis, sowie diese sie überholt; sie werden dann reaktionär; Beweis dafür sind die Sekten in Frankreich und England und letzthin die Lassalleaner in Deutschland...“<sup>27)</sup>.

#### 4. Die USA

Die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 ist mehr als die bloße Aufkündigung der Loyalität durch 13 nordamerikanische Kolonien gegenüber dem englischen Mutterland. Sie ist konstitutiver Teil des Entstehungsprozesses der USA. Berühmt sind die folgenden Sätze aus der Präambel, die vom Geist des rationalen Naturrechts beseelt sind und überhaupt die erste Anerkennung der Menschenrechte in Rechtsform verkörpern: „Folgende Wahrheiten halten wir für selbstverständlich: daß alle Menschen gleichgeschaffen sind; daß sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; daß dazu Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören; daß zur Sicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingesetzt werden, die ihre rechtmäßige Macht aus der Zustimmung der Regierten herleiten; daß, wann immer irgendeine Regierungsform sich als diesen Zielen abträglich erweist, es Recht des Volkes ist, sie zu ändern oder abzuschaffen...“.

Die Verfassung der USA datiert vom 17. September 1787 und bestand zunächst aus nur sieben Artikeln. Sie befassen sich insbesondere mit der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt, der föderativen Ordnung und einigen Tagesfragen. Menschenrechte und Grundrechte wurden nicht positiviert. Sie waren, für die damalige Zeit vorbildlich, in den Verfassungen der Gliedstaaten geregelt, z. B. in der von Virginia aus dem Jahre 1776. Vier Jahre nach dem Inkrafttreten wurde die Bundesverfassung durch zehn Zusatzartikel, die sogenannte „Bill of Rights“, ergänzt, die, völlig unpathetisch, aktuelle politische Streitigkeiten lösen. Zu einem Bruch der naturrechtlichen Tradition, zu einer Preisgabe des Bekenntnisses zu den Menschenrechten ist es in den über 200 Jahren nicht gekommen. Im Gegenteil: Der Bruch bestand zunächst zwischen Theorie und Wirklichkeit, insbesondere zwischen den „gleichen Rechten aller Menschen“ und der Sklavenhalterordnung, und wurde insofern in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts beseitigt. Auch sonst kam es „nur schrittweise und nach vielen Konflikten zur

Annäherung der Wirklichkeit an die 1776 proklamierten Normen“<sup>28)</sup>.

Die USA waren von Anfang an eine Demokratie, freilich zunächst ohne allgemeines Wahlrecht. Kurz nach ihrer Emanzipation erhielten die ehemaligen Sklaven dieses Recht. Wie in Europa gelang die Gleichstellung der Frauen erst im 20. Jahrhundert.

Ebenfalls von Anfang an war Gewaltenteilung Verfassungsprinzip, und zwar konsequenter als in Mittel- und Westeuropa. Nie gelang es einem Manne oder einer Partei, unkontrollierte Macht zu usurpieren.

#### 5. Die UdSSR

Lenins „Oktoberrevolution“ 1917 stürzte nicht den Zaren, sondern die sozialistische Regierung Kerenskij. Ab Juli 1918 nannte sich das Kernland des ehemaligen russischen Reiches „Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik“ (RSFSR). Durch den Zusammenschluß der RSFSR mit den inzwischen geschaffenen drei anderen Sowjetrepubliken Ukraine, Weißrußland und Transkaukasus wurde im Dezember 1922 die „Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ (UdSSR) ins Leben gerufen. Die Verfassungen der Sowjetunion, nämlich von 1924, 1936 und 1977, enthalten zwar mit „Grundrechte“ überschriebene Normen. Aber sie basieren ebensowenig auf Menschenrechten im eingangs skizzierten Sinne wie die „Grundrechte“ der DDR-Verfassung.

Im Gegensatz zur Verfassung der DDR und auch zu den vorausgegangenen eigenen Verfassungen gebraucht zwar die jetzt gültige Verfassung der Sowjetunion an einer Stelle (Artikel 29) das Wort „Menschenrechte“, aber nicht im Abschnitt über die „Grundrechte“, sondern in dem Teil, der der Außenpolitik gewidmet ist.

Wohl aus propagandistischen Gründen hat sich die Sowjetunion mit der Ratifizierung der beiden UN-Menschenrechtspakte am 18. September 1973 in diese Domäne des abendländischen Rechtsdenkens vorgewagt. „Das politische und ideologische Dilemma wurde mit Hilfe einer Zwei-Sektoren-Konzeption gelöst: Menschenrechte für das Ausland, Bürgerrecht für das Inland.“<sup>29)</sup>

<sup>28)</sup> Der Inkonsequenz bewußt, hat die Bundesverfassung das Gleichheitspostulat erst 1865 positiviert. Siehe Willi Paul Adams, Die Ausprägung der Menschenrechte in der Amerikanischen Revolution, in: Menschenrechte, Bd. 1, Berlin (West) 1981, S. 109.

<sup>29)</sup> Georg Brunner, Menschenrechte in der sowjetischen Rechtsordnung, in: Kontinent, (1985) 3, S. 28; siehe ferner Klaus Westen, Über das Menschenrechts-

<sup>27)</sup> Zit. nach Konrad Löw (Anm. 17), „Partei“.

Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß der Rezeption des Wortes „Menschenrechte“ die Rezeption des ursprünglichen, des westlichen Begriffes vorausging oder folgen werde. Auch sonst kann gänzlich auf die Ausführung über die DDR verwiesen werden. Denn die Sowjetunion ist für die DDR das große Vorbild, an die sie, wie es in Artikel 6 der DDR-Verfassung heißt, „für immer und unwiderruflich“ gebunden ist. Es gibt keine in diesem Zusammenhang bemerkenswerten Unterschiede zwischen den beiden Staaten. Im Gegensatz zur DDR, die heute unbestritten ein Einheitsstaat ist, ist die Sowjetunion als Bundesstaat konzipiert. Der föderative Staatsaufbau ändert jedoch nichts daran, daß die oberste Macht im Staate, nämlich die Kommunistische Partei, unitaristisch ist und ihren Willen unbehindert auch in den Gliedstaaten durchsetzen kann.

### III. Die Außenpolitik der vier Staaten (einschließlich des Deutschen Reiches) seit 1929

Vorbemerkung: Bekenntnis zu den Menschenrechten meint mehr als Lippenbekenntnis, als gelegentlichen affirmativen Gebrauch des Wortes, meint mehr auch als Bejahung des abendländischen Menschenrechtsbegriffes. Bekenntnis ist Offenbarung einer ernsthaften, zu konsequenter Tat entschlossenen Gesinnung. Entsprechendes gilt für die „Anerkennung“.

Es wäre reizvoll, der Frage nachzugehen, inwieweit das Bekenntnis allgemein in die Tat umgesetzt worden ist. Doch die eben aufgeworfene Frage ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Der Versuch ihrer Beantwortung würde auch den vorgegebenen Rahmen sprengen und die Möglichkeiten eines einzelnen gänzlich übersteigen. Darüber hinaus liegen zahlreiche entsprechende Untersuchungen verschiedenster Organisationen vor, z. B. der UNO, des Europäischen Parlaments, der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, von Amnesty International, der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen.

Im folgenden geht es nur darum, ob und, falls ja, wie die genannten vier Staaten den internationalen Frieden beeinträchtigt haben.

verständnis der sozialistischen Staaten — die neue Sowjetverfassung, in: Menschenrechte, Bd. 2, Berlin (West) 1982, S. 61 ff.; Martin Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Berlin (West) 1983, Artikel 29.

#### 6. Erstes Zwischenergebnis

Die Gegebenheiten lassen eine klare Beurteilung und Kategorisierung zu. Zwei der vier Staaten sagen ja zu den Menschenrechten und zu den Konsequenzen, die sich daraus ergeben, nämlich die USA und die Bundesrepublik Deutschland. Die Sowjetunion und die DDR negieren diese Menschenrechte und ihre Konsequenzen.

Die Geschichte des Deutschen Reiches der Jahre 1929 bis 1945 gliedert sich in zwei gänzlich verschiedene Etappen. Die Zäsur liegt im Jahre 1933. Vorher steht das Reich zwar nicht auf dem Boden der Menschenrechte, anerkennt aber die Konsequenzen: Grundrechte, Gewaltenteilung, Demokratie. Es kann also den USA und der Bundesrepublik Deutschland zugeordnet werden. Ab 1933 ist das Deutsche Reich ein geradezu idealtypischer totalitärer Staat, also weder Demokratie noch Rechtsstaat.

#### 1. Das Deutsche Reich 1929—1933

Der Kellogg-Pakt, mit dessen Inkrafttreten hier der geschichtliche Rückblick beginnt, wurde am 27. August 1928 abgeschlossen. An seinem Zustandekommen hat der deutsche Außenminister Gustav Stresemann unbestritten an hervorragender Stelle mitgewirkt. Auch der „Erbfeind Frankreich“ schien nun davon überzeugt, daß die Weltfriedensordnung im Deutschen Reich eine ihrer zuverlässigen Stützen gefunden hatte<sup>30</sup>). Diese Einschätzung überdauerte den Tod Stresemanns (Oktober 1929) und war bis zu Hitlers Machtübernahme richtig.

#### 2. Das Deutsche Reich 1933 — 1945

„Das junge Deutschland will Arbeit und Frieden“, so lautet der Titel einer Sammlung der ersten Reden Hitlers nach der Machtergreifung. Hinter vorgehaltener Hand teilte er jedoch schon im Februar 1933 den Befehlshabern des Heeres und der Marine seinen Expansionsplan mit. Unter Betonung seines guten Willens verließ Deutschland noch im Herbst 1933 die Abrüstungskonferenz und schied aus dem Völkerbund aus. Unter Mißachtung des Versailler Vertrages

<sup>30</sup>) Karl Heinz Dederke, Reich und Republik — Deutschland 1917—1933, München 1968, S. 173.

begann Hitler 1935 die Wiederaufrüstung und ließ 1936 unter Bruch des Locarno-Vertrages deutsche Truppen ins Rheinland einmarschieren. Völkerrechtswidrig erfolgte im März 1938 der Anschluß Österreichs, im September und Oktober die Wiedereingliederung des Sudetenlandes, im März 1939 die Errichtung des „Protektorats Böhmen und Mähren“. Die Aufzählung der weiteren vertrags- und völkerrechtswidrigen Kriegshandlungen erübrigt sich. Nicht nur den meisten europäischen Staaten, auch den USA wurde von Hitler-Deutschland der Krieg aufgezwungen.

### 3. Die Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz bestimmt (Artikel 26): „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“ Dementsprechend heißt es in § 80 des Strafgesetzbuches, der ersten Norm des Besonderen Teils: „Wer einen Angriffskrieg . . ., an dem die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sein soll, vorbereitet und dadurch die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft.“ Auch die UNO-Charta (Artikel 1, 2 u. a.) verbietet es seinen Mitgliedern, also auch dem UNO-Mitglied Bundesrepublik Deutschland, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates zu beeinträchtigen. Das NATO-Bündnis, dem die Bundesrepublik 1955 beigetreten ist, ist entsprechend den klaren Bestimmungen ein reiner Defensivpakt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre internationalen und nationalen Friedensverpflichtungen strikt befolgt. Wengleich Ostblockstaaten allen deutschen Nachkriegsregierungen Expansionspläne und -vorbereitungen unterstellen<sup>31)</sup>,

<sup>31)</sup> Insbesondere laufend die DDR, z. B. mit Blick auf die CDU/CSU-FDP-Koalition des Jahres 1961: „Wir schreiben den 13. August 1985. Über jene Ereignisse heute vor 24 Jahren ist im Geschichtsbuch festgehalten: Um 6 Uhr ist die Grenze zu Westberlin gesperrt, um 15 Uhr gesichert. Diesem Satz folgt schließlich die Feststellung, daß durch die Sicherung der Grenze zwischen der DDR und der BRD, zwischen der DDR und Westberlin damals der Frieden erhalten worden ist. Hören Sie Manfred Engelhardt mit unserem Abendkommentar: „Damals sind nicht nur teuflische Pläne aggressiver imperialistischer Politik zuschanden geworden, vor allem die Einverleibung der DDR in die kapitalistische BRD.“ (Berliner Rundfunk, 13. August 1985, 19.30) Mit Blick auf die SPD-FDP-Koalition: „So intensiv und umfassend, wie die gegenwärtige Regierung der BRD die Manipulierung der Soldaten und der Bevölkerung betreibt, hat dies vor ihr noch keine Bundesregierung getan! Unverkennbar besitzt die geistige Aggres-

so macht doch kein Staat ihr irgendwelche Angriffshandlungen zum Vorwurf.

### 4. Die DDR

Die Verfassung bestimmt (Artikel 8 und Artikel 23): „Die allgemein anerkannten, dem Frieden und der friedlichen Zusammenarbeit der Völker dienenden Regeln des Völkerrechts sind für die Staatsmacht und jeden Bürger verbindlich. Die Deutsche Demokratische Republik wird niemals einen Eroberungskrieg unternehmen oder ihre Streitkräfte gegen die Freiheit eines anderen Volkes einsetzen.“ „Kein Bürger darf an kriegsähnlichen Handlungen und ihrer Vorbereitung teilnehmen, die der Unterdrückung eines Volkes dienen.“

Wie die Bundesrepublik Deutschland ist auch die DDR Mitglied der UNO und durch deren Satzung gebunden. Der Warschauer Pakt, dem die DDR angehört, bezeichnet sich ebenfalls als Defensivbündnis und bekennt sich eindeutig zur UNO-Satzung. Das Strafgesetzbuch (§ 85) sieht für Planung und Durchführung von Aggressionskriegen u. a. die Todesstrafe vor.

Die eben zitierten Verfassungstexte traten am 9. April 1968, das Strafgesetzbuch am 12. Januar 1968 in Kraft. Im August desselben Jahres überfielen Truppen der DDR zusammen mit Truppen aller anderen Staaten des Warschauer Paktes, Rumänien ausgenommen, die Tschechoslowakei. Sowohl die tschechoslowakische Regierung als auch die große Mehrheit des Volkes waren ganz entschieden gegen diese „brüderliche Hilfe“.

In der DDR wurde trotz des flagranten Verfassungsbruchs niemand zur Verantwortung gezogen. Im Gegenteil: Wer vorsichtig Kritik wagte, wurde verhaftet und abgeurteilt<sup>32)</sup>. Im Parteiorgan der SED „Neues Deutschland“ hieß es am 21. August 1968: „Im Interesse ihrer Sicherheit, im Interesse der Völker und des Weltfriedens konnten und durften die sozialistischen Bruderländer nicht zulassen, daß die ČSSR aus der Gemeinschaft der sozialistischen Staaten herausgebrochen wird. Indem die Regierungen unserer Länder dem dringenden Hilfersuchen der tschechoslowakischen Patrioten und der Internationalisten unverzüglich Folge leisten, geben sie ein leuchtendes Beispiel des sozialistischen Internationalismus . . .“.

sionsvorbereitung einen weitaus höheren Stellenwert im Gesamtsystem der Manipulierung, als das bisher der Fall war.“ (Nach Eckhard Biechele, Das Feindbild der SED in den Jahren 1970—1974, in: Beiträge zur Konfliktforschung, (1974) 4, S. 9f. Nach wie vor ist laufend von Revanchismus die Rede.

<sup>32)</sup> Robert Havemann, Fragen, Antworten, Fragen, München 1970, S. 288.

## 5. Die USA

Der bereits mehrfach erwähnte Kellogg-Pakt aus dem Jahre 1928 ist auf die Initiative des amerikanischen Secretary of State, Franc B. Kellogg, zurückzuführen. Die Querelen der europäischen Staaten gaben den Amerikanern Veranlassung, sich außenpolitisch zurückzuziehen. 1935 bis 1937 wurden trotz der Bedenken des Präsidenten Franklin D. Roosevelt Neutralitätsgesetze erlassen.

Die rasante Expansion Hitler-Deutschlands nach Osten, Norden, Westen und Südosten gab den USA Veranlassung, den noch nicht eroberten, aber bedrohten europäischen Staaten wirtschaftlich Beistand zu leisten. Im Dezember 1941 überfiel Japan die amerikanische Flotte in Pearl Harbor und fügte ihr schwerste Verluste zu. Auch Deutschland und Italien erklärten kurz darauf den USA den Krieg, den die Alliierten, insbesondere die USA, die Sowjetunion und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland 1945 siegreich beendeten.

Am 16. Juni 1945 wurde die Satzung der Vereinten Nationen in San Francisco unterzeichnet. Hauptinhalt: Gewaltverbot und Friedenssicherungspflicht. Hauptinitiator waren die USA, Hauptfinancier waren und sind ebenfalls die USA.

Vom Ausland, insbesondere von der Volksrepublik China, unterstützt, überfiel 1950 Nordkorea Südkorea. Neben Südkorea trugen die USA die Hauptlast des Verteidigungskrieges, der 1953 mit einem Waffenstillstandsvertrag endete. Man hatte die Aggression erfolgreich abgewehrt.

Ende der fünfziger Jahre begannen kommunistische Guerillaeinheiten, unterstützt insbesondere von Nordvietnam, einen Bürgerkrieg in Südvietnam, der auf die kommunistische Machtergreifung und die Wiedervereinigung unter kommunistischer Führung abzielte. Ab Oktober 1961 kamen US-amerikanische Truppen Südvietnam zu Hilfe. Es entwickelte sich ein unerklärter Krieg mit Nordvietnam, der 1973 durch einen Waffenstillstandsvertrag beendet wurde.

Im April 1961 landeten 1 500 Exil-Kubaner in der „Schweinebucht“ auf Kuba, um ihre Heimat vom totalitären Regime Fidel Castros zu befreien. Sie waren in den Sümpfen Floridas dafür vorbereitet worden. Der amerikanische Präsident John F. Kennedy hatte die Invasion gebilligt.

1965 landeten 20 000 US-amerikanische Soldaten in der Dominikanischen Republik, um den gewaltsamen Sturz einer Militärregierung zu verhindern. Die Intervention wurde zunächst als Schutzmaßnahme für amerikanische Bürger ge-

rechtfertigt, später auch mit der Gefahr einer Machtübernahme durch Kommunisten. Der amtierende Präsident der Dominikanischen Republik hatte das Eingreifen der US-Streitkräfte erbeten.

Am 25. Oktober 1983 landete eine multinationale Streitmacht, die zu mehr als 95% aus US-Soldaten bestand, auf der Antilleninsel Grenada. Auslöser der Intervention war die Ermordung des Ministerpräsidenten Bishop und dreier weiterer Kabinettsmitglieder durch kubafreundliche Politiker. Am Abend des gleichen Tages trat auf den Antrag Nicaraguas hin der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammen. Ein Entschließungsentwurf, der die Verurteilung der Intervention zum Ziele hatte, scheiterte am amerikanischen Veto. Am 2. November 1983 forderte die Generalversammlung mit 108:9 Stimmen bei 27 Stimmenthaltungen, auch der Bundesrepublik Deutschland, „unter Bekräftigung des souveränen und unveräußerlichen Rechts Grenadas, sein politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches System in Freiheit selbst zu bestimmen ... die unverzügliche Einstellung der bewaffneten Intervention und den unverzüglichen Abzug der ausländischen Truppen aus Grenada ...“.

## 6. Die UdSSR

Wie das Deutsche Reich, so hat auch die UdSSR den Kellogg-Pakt unterzeichnet. Er diente 1932 als Grundlage für zweiseitige Nichtangriffsverträge mit Polen, Estland, Lettland, Litauen, Finnland, Rumänien, alle ausdrücklich abgeschlossen „für ewige Zeiten“.

Elf Monate nachdem Hitler-Deutschland den Völkerbund verlassen hatte, trat die UdSSR dem Völkerbund bei (18. September 1934). Am 23. August 1939 schlossen die UdSSR und das Deutsche Reich völlig überraschend einen Nichtangriffsvertrag ab. Er enthielt einen geheimen Zusatz, der von der Sowjetunion bis heute geleugnet wird. Er teilte die Region von ostmitteleuropäischen Staaten, die nach dem Ersten Weltkrieg zwischen Deutschland und Rußland (RSFSR) als Puffer gelegt worden waren, in zwei Interessensphären auf: Finnland, Estland, Lettland und Polen östlich der Linie Weichsel-Narew-San sowie Bessarabien sollten in das Interessengebiet der UdSSR fallen.

Trotz des Nichtangriffsvertrages marschierte die von Polen noch als Bündnispartner angesehene Rote Armee am 17. September 1939 in Polen ein. In den folgenden Monaten wurden Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Finnland, jeweils unter flagranter Verletzung sowohl der vorher abgeschlossenen Verträge als auch des Kellogg-Pak-

tes, von der Roten Armee überfallen, ganz oder teilweise (Finnland) annektiert. Am 14. Dezember 1939 brandmarkte die Generalversammlung des Völkerbundes das sowjetische Vorgehen gegen Finnland als Aggression und veranlaßte den Ausschluß der Sowjetunion aus dem Völkerbund.

Auf Betreiben der Sowjetunion kam es im Herbst 1940 erneut mit dem Deutschen Reich zu Sondierungsverhandlungen, um Rest-Finnland und den Balkan aufzuteilen — eine Anregung, auf die Hitler nicht einging.

Am 13. April 1941 wurde mit Japan ein Nichtangriffsvertrag abgeschlossen. Am 8. August 1945, kurz vor der bedingungslosen Kapitulation Japans, wurde Japan der Krieg erklärt und die Kurilen-Inseln sowie Südsachalin annektiert.

Ohne jede völkerrechtliche oder demokratische Legitimation wurde in den Jahren 1944 ff. Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Polen, der Tschechoslowakei und der DDR ein totalitärer Satellitenstatus oktroyiert. Versuche, diese Zwangssysteme abzuschütteln, wurden in der DDR 1953, in Polen 1956, in Ungarn 1956, in der Tschechoslowakei 1968 von der Roten Armee niedergeschlagen.

Nach einem blutigen Putsch in Kabul, bei dem der Ministerpräsident ermordet worden war, intervenierte im Dezember 1979 die Sowjetunion auf Wunsch der Putschisten in Afghanistan mit einer inzwischen auf mehr als 100 000 Mann angewachsenen Streitmacht.

Seit Januar 1980 (20. November 1980, 18. November 1981, 29. November 1982, 23. November 1983, 15. November 1984, 14. November 1985) hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen immer wieder mit überwältigender Stimmenmehrheit die Intervention der UdSSR verurteilt und sie aufgefordert, ihre Truppen zurückzuziehen.

Im Jahre 1984 hat die Menschenrechtskommission, ein Organ der UNO, ihren Vorsitzenden aufgefordert, einen Spezialberichterstatter zu bestellen. Im August 1984 wurde der Österreicher Prof. Dr. Felix Ermacora als Spezialberichterstatter nominiert. Im Februar 1985 legte er der Menschenrechtskommission einen Bericht über das Ergebnis seiner Untersuchung vor, der mit 26 von 42 Stimmen angenommen wurde (die acht kommunistischen Staaten stimmten dagegen, acht Staaten enthielten sich der Stimme).

Der Bericht umfaßt 50 Schreibmaschinenseiten. Ermacora kommt zu dem Ergebnis: Das von den Sowjets gestützte kommunistische Regime in Afghanistan „wendet alle, aber auch alle Mittel

an, um den Widerstand zu brechen: Es bombardiert die strategischen Täler und Knotenpunkte, es führt einen unbarmherzigen Partisanenkrieg, es ergreift unverhältnismäßige Repressalien, es nimmt auf religiöse und kulturelle Gebräuche keine Rücksicht, es wendet auch infame Mittel des totalen Krieges an: die sogenannten Spielzeugbomben, denen vor allem Kinder zum Opfer fallen — das kann unbestreitbar als bewiesen angesehen werden; das Regime folgt der Politik ‚verbrannter Erde‘: Landschaften werden ausgeräuchert, Bewässerungszonen und -einrichtungen zerstört, die Leute so vertrieben . . . Junge Leute werden in Form einer ‚kulturellen Entwicklungshilfe‘ zu Training und Unterweisung in die UdSSR gebracht.“<sup>33)</sup>

## 7. Zweites Zwischenergebnis und Auswertung

Beweist die Geschichte die Richtigkeit dessen, was eingangs als die Auffassung der UNO-Satzung und des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zitiert worden ist, daß zwischen der Anerkennung der Menschenrechte und dem friedlichen Zusammenleben ein Zusammenhang besteht?

Wir haben gesehen: Das demokratische Deutsche Reich wurde selbst von argwöhnischen Nachbarn als Säule der Weltfriedensordnung empfunden, das totalitäre Deutsche Reich hingegen hat sich fast über Nacht in den schlimmsten Weltfriedensstörer verwandelt. Die Bundesrepublik Deutschland ist wiederum, was die Beachtung der friedensstiftenden Normen der UNO-Satzung anlangt, so etwas wie ein Musterschüler, dem keinerlei fragwürdige Aktionen, geschweige denn schwerwiegende Verstöße angelastet werden können.

Die DDR hingegen hat — unter Einsatz militärischer Gewalt — mitgewirkt, die politische Selbstbestimmung eines Volkes, nämlich der Bewohner der Tschechoslowakei, zu vereiteln. Sie verteidigt bis auf den heutigen Tag mit leeren Worten diesen flagranten Bruch der eigenen Verfassung, des eigenen Strafgesetzbuches und der UNO-Satzung. Sie billigt ausdrücklich alle Völkerrechtsverletzungen der Sowjetunion, einschließlich aller Scheußlichkeiten in Afghanistan.

Die sowjetische Außenpolitik bildet eine lange Kette militärischer Aktionen, denen die Mehrzahl der Anrainerstaaten und andere, z. B. Bulga-

<sup>33)</sup> Felix Ermacora, Moskaus blutige Spur, in: Bayernkurier vom 30. März 1985, S. 3; der ganze Bericht ist erschienen in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1985, S. 249 ff.; Original: United Nations Economic and Social Council Dist. General E/CN. 4/1985/21, 19. Februar 1985.

rien und Japan, zum Opfer gefallen sind. Alle sowjetischen Rechtfertigungsversuche sind unter völkerrechtlichen Kriterien indiskutabel. Alle mit der Sowjetunion gemachten Erfahrungen sprechen dafür, daß, wenn sie Afghanistan nicht annektiert, es in einen Status versetzt wird, der dem der anderen Satellitenstaaten entspricht, jede Selbstbestimmung unmöglich macht und Afghanistan zum Werkzeug der Sowjetunion degradiert.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland, deren außenpolitisches Verhalten völkerrechtlich gleichsam musterschülerhaft erscheint, und zur Sowjetunion, deren Außenpolitik ebenso eindeutig durch gewaltsame expansive Aktionen in Fortsetzungszusammenhang gekennzeichnet ist — mit der DDR im Schlepptau —, gestattet die Außenpolitik der USA keinen knappen, für jeden Gutwilligen sofort einleuchtenden Schuld- oder Freispruch.

Unter dem Gesichtspunkt der Friedensstörung begründet weder das US-amerikanische Engagement im Zweiten Weltkrieg noch in Korea irgendwelche vernünftigen Vorwürfe. Auch der Krieg der USA in Vietnam war Nothilfe. Daran ändert nichts, daß die dortige Regierung zunächst, nämlich unter dem Präsidenten Diem, nicht demokratisch legitimiert gewesen ist.

Nordvietnam hatte aus dem Korea-Krieg gelernt, daß die USA in offener Feldschlacht nicht zu besiegen sind. Deshalb beherrschte von Anfang an die Guerilla-Kampftaktik das Geschehen, ein Umstand, der nicht nur die Schlagkraft der USA lähmte, sondern den Krieg, der vor den Augen der Weltöffentlichkeit und des Weltgewissens geführt wurde, noch schmutziger machte, als Kriege notwendigerweise sind. Der aus diesen Gründen anschwellende Protest im eigenen Land bewirkte 1973 einen Waffenstillstandsvertrag.

Die moralische Verurteilung der USA durch breite Schichten der Bevölkerung aller Staaten der freien Welt ist heute noch fragwürdiger als damals. Daß der Krieg Millionen Unschuldige auf das schwerste in Mitleidenschaft gezogen hat, ist unbestreitbar. Doch der Waffenstillstand brachte nicht den Frieden und zerstörte den Rest an Freiheit und Selbstbestimmung. Kaum hatten die US-Streitkräfte das Land verlassen, nahmen die Nordvietnamesen die Kampfhandlungen wieder auf, besiegten und annektierten den Süden, marschierten in Laos und Kambodscha ein, und werden wohl beide Staaten auf Dauer gänzlich an sich binden<sup>34</sup>).

<sup>34</sup>) Siehe Peter Schier, Der Krieg um Kambodscha — Ein Konflikt ohne Ende?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/83.

In Vietnam selbst, insbesondere im Süden, wütet ein stalinistisches Regime, dem sogar die „Nationale Befreiungsfront“, der ursprüngliche Bürgerkriegsherd, zum Opfer gefallen ist. Trotz der Armut im Lande werden die Ressourcen rücksichtslos in die imperialistischen Kanäle geleitet. Die Zustände dort waren und sind so katastrophal, daß mehr als eine Million Menschen Hab und Gut opferten und ihr Leben aufs Spiel setzten, um dieser Hölle zu entfliehen<sup>35</sup>).

Hätten Südvietnam und die USA den Krieg gewonnen, hätten wir heute in Südvietnam entweder eine Demokratie oder ein autoritäres Regime, gegenüber einem totalitären das kleinere Übel. Von diesem Staat wäre nach außen sicher keine Gefahr ausgegangen.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß das militärische Engagement in Vietnam von jenem US-Präsidenten angeordnet wurde, der von den späteren Hauptkritikern dieses Abenteuers am meisten verehrt worden war, nämlich von John F. Kennedy<sup>36</sup>).

Er ist es auch, dem das Schweinebucht-Desaster in erster Linie angelastet werden muß. Wenn gleich es völkerrechtlich kaum gerechtfertigt werden kann, so bleibt doch andererseits unbestritten, daß die USA Kuba weder zum Vasallen degradieren noch gar annektieren wollten.

Der militärische Beistand, der dem amtierenden Präsidenten der Dominikanischen Republik 1965 gewährt wurde, gestattet kein glattes Urteil unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten, da dieser Präsident durch einen Staatsstreich des Militärs gegen den demokratisch gewählten Juan Bosch in sein Amt gelangt war. Doch befand sich der neue Präsident bereits drei Jahre im Amt, als er die Amerikaner um Hilfe anrief, die ihm aus Furcht vor einem zweiten Kuba gewährt wurde<sup>37</sup>).

Als sich der Sicherheitsrat mit der US-Intervention auf Grenada befaßte, war noch nicht bekannt, daß der Generalgouverneur der Insel, Paul Scoon, die Intervention erbeten hatte. Die USA unterließen diese Mitteilung, um sein Leben nicht zu gefährden. Artikel 62 der Verfassung von Grenada lautet: „Hält der Generalgouverneur, soweit er selbständig handelt, es für unpraktikabel, den Rat des Premierministers zu erlangen, weil er außer Landes oder krank ist, so

<sup>35</sup>) Siehe Doan van Toai, Der vietnamesische Gulag, Köln 1980; Time News Magazine, Vietnam: Ten years later, vom 15. April 1985; Oskar Weggel, Vietnam: Die historische Chance vertan?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/83.

<sup>36</sup>) Siehe Christian Hacke, Von Kennedy bis Reagan, Stuttgart 1984, S. 49

<sup>37</sup>) Siehe John W. Spanier, American Foreign Policy Since World War II, New York 1971, S. 222f.

darf er die Befugnisse nach eigener Entscheidung ausüben.“ Der Ministerpräsident war, wie erwähnt, ermordet worden, und auch mehrere seiner Kabinettskollegen. Die Regierung hatte sich aufgelöst, ein Fall, auf den Artikel 62 analog angewendet werden muß. Und so betrachtet, handelte es sich bei der Hilfeleistung der USA um eine jener Formen der Intervention, die nahezu allgemein als Rechtfertigungsgrund angesehen werden<sup>38)</sup>. Am 3. Dezember 1984 — also 13 Monate nach der Intervention — fanden allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen statt, aus denen eine Regierung hervorgegangen ist, die das Einschreiten der USA als Befreiungstat begrüßt.

Nicht alle außenpolitischen Aktionen der USA sind demnach, wie bereits betont, bedenkenlos als völkerrechtlich einwandfrei einzustufen. Warum gelingt es den USA nicht — im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland —, jede halbwegs sachliche Kritik zu vermeiden? Je größer der Staat, um so größer die weltpolitische Verantwortung. Der Erste Weltkrieg wäre wahrscheinlich anders ausgegangen, hätten die USA ihren Neutralitätskurs fortgesetzt. Ohne die USA, so steht zu vermuten, wäre die Sowjetunion eine Mittelmeermacht und stünde die Rote Armee am Atlantik. Die Bundesrepublik kann sich so lange Gesinnungsethik leisten, solange die USA Verantwortungsethik praktizieren. Uns erklären wir zuständig für Entspannung und Handel, die USA für Sicherheit und Freiheit. Verantwortungsethik wägt ab zwischen widerstreitenden Werten und Rechten, scheut nicht die schmutzige Hand, steht

unter der Devise: *Et respice finem*. Die USA wollen Nicaragua weder erobern noch zum Satelliten machen. Weder nach dem Ersten noch nach dem Zweiten Weltkrieg haben die USA, der damals mit Abstand mächtigste Staat der Erde, irgendwelche Gebiete annektiert. Sie sind Weltmacht wider Willen<sup>39)</sup>. Soweit sie machtpolitisch Einfluß nehmen, geht es, ganz im Gegensatz zu allen Interventionen der Sowjetunion, um die Schaffung eines demokratisch legitimierten Staates, zumindest eines Staates, der seine Nachbarn in Frieden läßt. Kein Staat, erst recht keine Demokratie, fühlt sich von den USA bedroht, es sei denn, daß er als Metastase des totalitären Imperialismus zu wirken beginnt.

Es ist glaubwürdig und entspricht US-amerikanischer Tradition, was die Präsidenten der Vereinigten Staaten als Hauptgrund für ihr Eintreten in die Weltkriege genannt haben. Woodrow Wilson: „Wir sind froh . . ., für den dauernden Frieden der Welt und die Befreiung ihrer Völker . . . zu kämpfen: für die Rechte der großen und kleinen Nationen und für die Rechte der Menschen, überall ihren Lebensstil . . . zu wählen. Die Welt muß für die Demokratie sichergestellt werden.“<sup>40)</sup> Und Franklin D. Roosevelt: „Laßt uns den Demokraten sagen: Wir Amerikaner nehmen tiefsten Anteil an Eurer Verteidigung der Freiheit . . . Diese Nation hat ihre Geschicke in die Hände, Köpfe und Herzen von Millionen freier Männer und Frauen gelegt und ihr Vertrauen in die Freiheit der Führung Gottes anheim gegeben. Freiheit heißt die Überlegenheit der Menschenrechte . . . Unsere Unterstützung geht an diejenigen, die für diese Rechte streiten . . .“<sup>41)</sup>.

#### IV. Gründe für die friedentiftende Wirkung der Menschenrechte

Es hat sich also gezeigt, daß die Behauptung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, wonach die konsequente Anerkennung der Menschenrechte den Frieden gewährleistet, richtig ist. Welches sind die Gründe?

##### 1. Innere Einheit

Wer als Staatsmann oder einfacher Bürger die Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, nicht nur mit der Zunge, sondern auch mit dem Herzen anerkennt, kann nicht gleichzeitig einen An-

griffskrieg planen, durch den Hunderte, Tausende, vielleicht sogar Millionen ihrer Habe, ihrer Gesundheit, wenn nicht sogar ihres Lebens beraubt werden.

##### 2. Rechtssicherheit

Dort, wo Gewaltenteilung Wirklichkeit ist, hat das Recht unvergleichlich größere Chancen, respektiert zu werden, als dort, wo alle Macht gebündelt ist. Man stelle sich vor, in einer Demo-

<sup>38)</sup> Siehe zum Thema Intervention: Hermann Weger, Die „erbetene“ Intervention — Die Landung auf Grenada im Lichte des Völkerrechts, in: Vereinte Nationen 1983, 169 ff.

<sup>39)</sup> Siehe Carl-Christoph Schweitzer, Weltmacht USA — Kontinuität und Wandel ihrer Außenpolitik nach 1945, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1983, S. 7 ff.

<sup>40)</sup> Nach Friedbert Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, München 1983, S. 38.

<sup>41)</sup> Ebd., S. 39.

kratie würde die Vorbereitung eines Angriffskrieges publik werden. Und was läßt sich in einer Demokratie schon geheimhalten, zumal wenn die „undichte Stelle“ damit rechnen darf, allseits belobigt zu werden? An wen könnte sich aus dem gleichen Anlaß heraus in einem totalitären Staat ein Amtswalter wenden, ohne Gefahr zu laufen, wegen Landesverrats zeitlebens der Freiheit beraubt oder gar hingerichtet zu werden?

### 3. Keine ideologische Basis

Die Gefährdung des Rechts durch die Macht wächst ins Gigantische, wenn es zudem als reines

Machtinstrument definiert wird, das dem jeweiligen Willen der Herrschenden keinen Abbruch tun darf, eine Auffassung, die für alle totalitären Staaten typisch ist, dem demokratischen Denken jedoch gänzlich widerstreitet.

### 4. Wehrbereitschaft statt absoluter Gehorsam

Der demokratische Staat ist vom Wehrwillen seiner Bürger abhängig. Der totalitäre Staat hingegen läßt die Puppen tanzen, wann und wo er will. Niemand kann es dort wagen, laut danach zu fragen, ob kriegerische Aktionen rechtens sind oder nicht.

## V. Breiter Konsens

Der Ostblock, der sich nach anfänglichem Zögern auch auf die Menschenrechtsthematik und -problematik eingelassen hat, nennt in bewußter Umschichtung der Reihenfolge die Menschenrechte eine Frucht des Friedens: „Die Forderung nach Menschenrechten war und ist eine Forderung nach Frieden. Die Friedenssehnsucht der Völker führt die Staaten in eine weltumspannende Organisation, deren oberstes Ziel die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit sowie die friedliche Zusammenarbeit ist... Ohne Frieden sind Menschenrechte eine Fiktion.“<sup>42)</sup>

Richtig ist, daß in allen Kriegen die Menschenrechte vieler auf das schwerste beeinträchtigt werden, richtig aber auch, daß Friedhofsruhe in einem Land oder an seinen Grenzen mit den schlimmsten Menschenrechtsverletzungen einhergehen können, wohingegen der Krieg zwischen Staaten, die die Menschenrechte respektieren, so gut wie ausgeschlossen ist (die Analyse aller Kriegsursachen seit 1929 ist dafür der beste Beweis<sup>43)</sup>). Diese Auffassung erfreut sich heute

<sup>42)</sup> Eberhard Poppe u.a., Politische und persönliche Grundrechte in den Kämpfen unserer Zeit, Berlin (Ost) 1984, S. 20.

<sup>43)</sup> Welche nennenswerten blutigen Konflikte wurden zwischenzeitlich zwischen Demokratien ausgetragen? Die selbständigen kommunistischen Staaten hingegen beweisen die Gefährlichkeit totalitärer Staaten aller Couleurs. Erinnert sei an:

— die blutigen Auseinandersetzungen zwischen der UdSSR und der Volksrepublik China, China und Vietnam, Vietnam und Laos/Kambodscha, Äthiopien und Somalia, Südjemen;

— die Ausrichtung der Verteidigungsanstrengungen Jugoslawiens gegen die UdSSR;

— die gegenseitigen imperialistischen Anschuldigungen, z. B. Albanien gegen UdSSR (Radio Tirana 7. November 1985): „Diese Realität aber, die die anderen

eines breiten Konsenses. Hier nur einige herausragende Stimmen aus dem multinationalen Chor:

Für die Bundesregierung äußerte der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen Windelen: „Die Bundesregierung ist der Meinung, daß die Beachtung der Menschenrechte unerläßliche Voraussetzung für die Sicherung des Friedens und für mehr Stabilität in Europa ist.“<sup>44)</sup>

Der Menschenrechtsausschuß des Europäischen Parlaments stellt fest: „Das Recht auf Leben ist natürlich das authentischste Recht, das Grundrecht schlechthin, das nicht geleugnet werden kann. Das menschliche Leben ist unverletzlich und bleibt etwas Absolutes, von dem sich jedes menschliche Verhalten leiten lassen muß. So stellt der Krieg, eine echte Geißel der Menschheit, die offenkundigste Mißachtung dieses Grundsatzes dar.“<sup>45)</sup>

Die Ansprache Papst Johannes Paul II. vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1979 stand unter dem Motto: „Ohne Menschenrechte keimt und reift die Kriegslust.“<sup>46)</sup>

Lew Kopelew im Oktober 1981: „Heute müßte bereits allen eindeutig klar sein, daß der Friede

inspirierte, wurde nach dem konterrevolutionären Putsch von Chruschtschow umgestürzt. Der revisionistische Verrat führte nicht nur zur Entartung der Sowjetunion zu einem sozialimperialistischen Staat, der eine aggressive und expansionistische Politik verfolgt.“

<sup>44)</sup> Nach Das Parlament vom 3. August 1985, S. 11.

<sup>45)</sup> Nach Das Parlament vom 2. Juli 1983, S. 12.

<sup>46)</sup> Die Welt vom 4. Oktober 1979, S. 8. Auszüge aus einschlägigen Papst-Ansprachen, Botschaften, Enzykliken bietet Edgar Lamm u.a., Frieden ohne Menschenrechte — Aspekte einer Politik für den Menschen, Aachen 1981, S. 221 ff.

auf dieser Welt nur dann wirklich erhalten bleibt, wenn auch die Menschenrechte gesichert werden — die Rechte der kleinsten nationalen und sozialen Minderheiten und die Rechte jedes einzelnen Menschen. Deswegen sind alle, die sich heute für die Menschenrechte einsetzen, wahre Friedenskämpfer.“<sup>47)</sup>

Der Träger des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1984, der mexikanische Dichter und Essayist Octavio Paz, meint zwar — ohne nachprüfbare Begründung —: „Ich betone nochmals, daß ich zwischen Demokratie und Frieden keine Beziehung von Ursache und Wirkung sehe: Mehr als einmal sind Demokraten kriegerisch gewesen.“ Er fährt dann jedoch fort: „Aber ich glaube, daß die demokratische Staatsform uns einen Raum erschließt, der der Diskussion der öffentlichen Angelegenheiten und mithin der Themen Krieg und Frieden förderlich ist. Die großen gewaltfreien Bewegungen der unmittelbaren Vergangenheit — die größten Beispiele sind Gandhi und Martin Luther King — entstanden und entwickelten sich mitten in demokratischen Gesellschaften . . . Es ist daher sowohl ein logischer und politischer Fehler, als auch ein Mangel an Moral, den Frieden von der Demokratie zu trennen. Alle diese Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der einfachste und wesentlichste Ausdruck der Demokratie ist der Dialog, und der Dialog öffnet die Türen des Friedens.“<sup>48)</sup>

Der Schweizer Ordinarius für neuere Geschichte Walther Hofer schreibt zum Thema: „Man könnte dies im Gegensatz sogar auf die Formel bringen, daß totale Diktatur eine Einrichtung für den Krieg ist, Demokratie aber ein System, das eigentlich nur in Friedenszeiten gedeihen

kann . . . Demokratische Außenpolitik muß anders als totalitäre auf Faktoren Rücksicht nehmen wie die öffentliche Meinung, Parteien, Kirchen und andere soziale Gruppen, und sie muß insbesondere der parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden. Im Unterschiede zum totalitären Staat findet die außenpolitische Entscheidungsfindung sozusagen coram publico statt, was natürlich der Einmischung von außen Tür und Tor öffnet.“<sup>49)</sup>

In einer „Erklärung aus dem polnischen Untergrund“ heißt es schließlich unter der Überschrift „Der Totalitarismus — die größte Bedrohung für den Frieden“: „Angesichts der wachsenden, den Weltfrieden bedrohenden internationalen Spannungen erklären wir — Vertreter der in den Untergrund abgedrängten Organisationen und Gruppierungen des um gesellschaftliche Befreiung und um Unabhängigkeit kämpfenden polnischen Volkes — folgendes: Die von totalitärem politischem System beherrschten Staaten stellen eine Bedrohung für den Weltfrieden dar. Die Notwendigkeit der Anwendung einer aggressiven Expansion tritt dort in Erscheinung, wo die Herrschaft auf Gewalt und Lüge gegründet ist, wo die Völker der Möglichkeit einer Einflußnahme auf die Regierungspolitik beraubt sind, wo die Regierungen vor den Regierten Angst haben und gegen diese Krieg führen müssen. Die von den totalitären politischen Systemen unterdrückten, versklavten und irreführten Völker wurden nämlich in der jüngsten Vergangenheit zu blinden Werkzeugen und Opfern der aggressiven Politik ihrer Regierungen. Das totalitäre kommunistische System ist eine Form jenes Totalitarismus, der gegenwärtig die größte Bedrohung für den Frieden und die Welt darstellt.“<sup>50)</sup>

## VI. Dem Weltfrieden näher?

Vor mir liegt ein Buch „Menschenrechte — Ihr internationaler Schutz“, München 1985. Das Buch zählt über 400 eng bedruckte Seiten, nur Texte von Menschenrechtserklärungen, beginnend mit einem Auszug aus der Charta der Vereinten Nationen (26. Juni 1945) bis zur „Convention against torture and other cruel, inhuman oder degrading treatment or punishment“

(10. Dezember 1984). Die wichtigsten Übereinkommen tragen auch die Unterschrift der Sowjetunion und anderer totalitärer Staaten. Ist die Menschheit damit auf dem richtigen Wege, ihrem Ziele nahe, zumindest nähergekommen? — Vier Gesichtspunkte blockieren ein rasches, freudiges Ja.

Da ist zunächst das Wissen um die Tatsache, daß die Menschenrechtsidee schon einmal über die Grenzen hinweg die Menschen in ihren Bann schlug, und zwar gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Dem Enthusiasmus folgte die Ernüchterung, dem Naturrechtsdenken der Positivismus<sup>51)</sup>.

<sup>47)</sup> Nach Friedbert Pflüger (Anm. 40), über dem Vorwort.

<sup>48)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Oktober 1984.

<sup>49)</sup> Walther Hofer, Die außenpolitische Überlegenheit totalitärer Staaten, in: Lothar Bossle u. a., Unregierbarkeit als Wertproblem, München 1984, S. 34 u. 38.

<sup>50)</sup> Kontinent, (1983) 4, S. 4.

<sup>51)</sup> Konrad Löw (Anm. 1), S. 32, 51 ff.

Ferner: Das allgemeine Reden von den Menschenrechten hat bei nur wenigen eine solide Basis im Wissen um ihren Geltungsgrund.

Des weiteren: Nur 23 der 146 Mitgliedstaaten der UNO haben eine freiheitliche, rechtsstaatliche Ordnung. Trotzdem sind die meisten Abkommen, die das eingangs erwähnte Buch füllen, in der und durch die UNO entstanden. Ist das nicht ein unlösbarer Widerspruch?

Und schließlich: Am bedrückendsten ist es zu wissen, daß die Abkommen dort, wo sie vor allem eine Wandlung zum Besseren hätten herbeiführen müssen, anscheinend, zumindest mittelbar, eine Verschlechterung bewirkt haben. In der Kurzfassung seiner Untersuchung über „Menschenrechtspolitik und KSZE“ schreibt Otto Luchterhandt: „Zugleich läßt sich feststellen, daß während des KSZE-Prozesses die Menschenrechtssituation in den sozialistischen Staaten in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht beinahe

durchweg schlechter geworden ist. Wesentlich ungünstiger stellt sich heute auch die Bilanz bei den grenzüberschreitenden ‚menschlichen Kontakten‘ im Sinne von ‚Korb III‘ der Schlußakte von Helsinki dar.“<sup>52)</sup>

Soll man die Menschenrechtstexte widerrufen? Ganz sicher nicht, auch wenn es ginge. Doch erscheint es wenig ratsam, ihre Zahl noch zu steigern. Mit Menschenrechtstexten allein können wir den Totalitarismus nicht überwinden. Sie tragen jedoch dazu bei, das Menschenrechtsdenken weltweit zu begründen und zu vertiefen.

Was wir brauchen, ist Geduld und eine starke, entschlossene Haltung, getragen von dem Bewußtsein und der Hoffnung, daß auch der Absolutismus letztlich von der Aufklärung überwunden worden ist.

---

<sup>52)</sup> Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Oktober 1984.

## **Felix Ermacora: Die Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/86, S. 3—20

Die Forderung nach Achtung der Menschenrechte ist ein Ziel der Vereinten Nationen seit 1945, dem Jahr ihrer Gründung. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Vereinten Nationen in den vergangenen über 40 Jahren große Anstrengungen unternommen; sie haben sich dem Schutz der Menschenrechte zugewandt und dabei einen weltweiten Menschenrechtsstandard gesetzt. Alle Staaten der Welt haben diesem Standard durch ihr Ja zu den UN-Menschenrechtspakten zugestimmt — auch Staaten, die als Entwicklungsländer bezeichnet werden. Neben dem „standard setting“ in bezug auf Menschenrechte behandeln die Vereinten Nationen nur ausnahmsweise individuelle Menschenrechtsverletzungen. Sie sind aber dazu übergegangen, globale menschenrechtliche Situationen, d. h. behauptete Verletzungen von Menschenrechten gegenüber Gruppen oder Völkern, vor allem wenn es sich um massive und systematische Menschenrechtsverletzungen handelt, laufend zu behandeln. Darüber hinaus bemühen sie sich um die Ausbildung humanitären Rechtes.

Im Umgang mit konkreten Fällen und menschenrechtsbezogenen Konfliktlagen offenbaren die Vereinten Nationen ihren Pluralismus und ihre Heterogenität. Bis heute ist es ihnen jedoch nicht gelungen, einen Standard für all jene modernen Menschenrechtsfragen und -bedrohungen zu setzen, die durch die Fortentwicklung der Gesellschaften, der Technik und der Wissenschaft entstehen. Die konstante Anwendung der einstimmig in den Vereinten Nationen angenommenen Menschenrechtspakte und anderer Regeln, aber auch die Gewinnung menschenrechtlicher Neulandes, sind darüber hinaus zunehmend einer „Verpolitisierung“ und „Verbürokratisierung“ der Menschenrechte ausgesetzt.

## **Otto Luchterhandt: Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/86, S. 21—32

Der Aufsatz behandelt die Frage, welche Bedeutung eine Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß in prinzipieller, insbesondere völkerrechtspolitischer Hinsicht auf die Ost-West-Beziehungen besitzt. Aus diesem Blickwinkel werden die bisherige KSZE-Menschenrechtsauseinandersetzung kritisch gewürdigt, Schlüsse gezogen für eine möglichst wirkungsvolle Fortsetzung der KSZE-Menschenrechtspolitik, die sich in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zu dem Hauptanliegen der KSZE, der Kooperation, befindet.

Auf den KSZE-Folgetreffen, so die Schlußfolgerung, sollte stärker als bisher zwischen dem Menschenrechtsprinzip VII des ‚Korb I‘ und den menschlichen Erleichterungen im Sinne von ‚Korb III‘ unterschieden werden. In der Dimension von Prinzip VII geht es nicht darum, unmittelbar praktische Menschenrechtsfortschritte durchzusetzen, sondern um die strategische Linie der KSZE-Menschenrechtspolitik. Eines ihrer wichtigsten Ziele ist es, dem liberalen, sozialstaatlich modifizierten Menschenrechtsverständnis, das, wie ausführlich dargelegt wird, den UN-Menschenrechtspakten von 1966 zugrunde liegt, in West und Ost zu breiter Anerkennung zu verhelfen. Das gegebene Instrument dafür ist die öffentliche Kritik an den Menschenrechtsverletzungen während der Debatten über die Erfüllung der KSZE-Schlußakte in der Konferenzphase I.

In der Dimension der menschlichen Erleichterungen geht es dagegen unmittelbar um konkrete praktische Verbesserungen bzw. Vereinbarungen, die Grenzen zwischen den Signatarstaaten für den Austausch und Verkehr von Menschen, Informationen und Meinungen durchlässiger zu machen. Es wird empfohlen, auf den weiteren KSZE-Folgetreffen die Verhandlungsenergien nicht so sehr für die Ausweitung des Prinzips VII einzusetzen, sondern sich auf die ergänzenden Vereinbarungen zu ‚Korb III‘ zu konzentrieren und sie so konkret wie möglich zu formulieren, um die Kontrolle ihrer fairen Erfüllung zu erleichtern.

## **Konrad Löw: Die Achtung der Menschenrechte — eine Garantie des Weltfriedens?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/86, S. 33—46

Wichtige internationale und nationale Dokumente behaupten, daß die Anerkennung der Menschenrechte die Grundlage des Friedens in der Welt bilde. Ist diese Behauptung richtig?

Anhand der politisch-rechtlichen Gegebenheiten wird zunächst geprüft, ob und wie, und zwar ab dem Inkrafttreten des Briand-Kellogg-Paktes im Jahre 1929, die Menschenrechte im Deutschen Reich, in der Bundesrepublik Deutschland, in der DDR, in den USA und der UdSSR gewertet wurden und werden.

Es folgt dann ein Abriß der Außenpolitik der genannten Staaten und ihre Beurteilung unter dem Gesichtspunkt: Pro oder contra Frieden. Aufs Ganze gesehen bestätigt das Ergebnis die eingangs herausgestellte These.

Welches sind die Gründe für diese Korrelation von Anerkennung der Menschenrechte und Frieden? Vier Gründe werden ausgeführt. Namhafte Stimmen kommen zu Wort, die alle das gefundene Ergebnis unterstreichen.

Ist der Friede heute sicher geworden, weil es noch nie in der Menschheitsgeschichte so viele Menschenrechtserklärungen, -pakete, -konventionen gegeben hat?