15 Georg Dahm, Völkerrecht, Bd. I, S. 79, S. 154 Anm. 7 a. E.; Dionisio Anzilotti in seiner ›Dissenting Opinon‹ vor dem StIGH im Fall der deutsch-österreichischen Zollunion, zitiert nach Rosalyn Higgins, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, S. 26; Hans Teuscher, Die vorzeitige Anerkennung im Völkerrecht, S. 112 Anm. 25; BGHZ 13, 265 ff., 294.
16 BVerfG 1, 18, 34; Gerhard Hoffmann, Die Staatsangehörigkeit in den deutschen Bundesländern in AöR, Bd. 81, S. 310; ebenso Gerhard Hoffmann, Die deutsche Teilung — Politik in unserer Zeit, Bd. 13, S. 21; Jochen Zwecker, aaO, S. 155.
17 Jochen Zwecker, aaO, S. 155.
18 Jochen Zwecker, aaO, S. 156.
19 Vertrags-Ploetz, Teil II, Bd. 4 A, S. 214 ff., 216.
20 Leland Goodrich, Edvard Hambro, Charter of the UN, S. 125 zu Art. 4.
21 Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, S. 127; Leland Goodrich, Edvard Hambro, Charter of the UN, S. 124 zu Art. 3.
22 Leland Goodrich, Edvard Hambro, Charter of the UN, S. 125, Anm. 4
23 Leland Goodrich, Edvard Hambro, Anne Simons, Charter of the UN, S. 89 zu Art. 4, nebst den dort zitierten Quellen; ebenso Rosalyn Higgins, The Development of International Law trough the Political Organs of the UN, S. 31.
24 Leland Goodrich, Edvard Hambro, Anne Simons, aaO, S. 89.
25 Rosalyn Higgins, aaO, S. 28—30.
26 Österreich: 14. Dezember 1955,
Italien: 14. Dezember 1955,
Japan: 18. Dezember 1956.
27 Rosalyn Higgins, aaO, S. 37—38.
28 Vertrags-Ploetz, Teil II, Bd. 4 A, S. 495.
29 UN-Doc. S/PV 1566 vom 10. Februar 1971.
30 Foreign Policy of India, Text of Documents 1947—1964, New Dehli, 1966, S. 8.
31 UN-Doc. S/PV 1566 vom 10. Februar 1971, S. 7.

Ist internationaler Menschenrechtsschutz heute noch aktuell?

DR. ANDREAS A. KHOL

Am 10. Dezember 1948 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verkündet. Die Erklärung ist ein Leitbild, eine Empfehlung, keine rechtsverbindliche Konvention. Aber auch als Empfehlung hat sie segensreich gewirkt. Viele ihrer Forderungen sind von den Staaten in ihre nationale Verfassungen aufgenommen worden. Dennoch ist auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes und im besonderen des internationalen Menschenrechtsschutzes, wie jedermann täglich erlebt, noch das meiste zu tun. Der ›Tag der Menschenrechte‹, den die Vereinten Nationen auf den Tag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gelegt haben, soll jährlich in besonderem Maße die Weltöffentlichkeit hierauf aufmerksam machen. Auch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen beteiligt sich jährlich mit Veranstaltungen an dieser Aufklärung und Unterrichtung der Öffentlichkeit. Die Bundesveranstaltung der Gesellschaft, die zum letztjährigen Tag der Menschenrechte am 8. Dezember 1972 in der Bonner Beethovenhalle stattfand, hatte als Referenten den Wiener Völkerrechtler Dr. Andreas Khol, der beim Europarat als Sachverständiger für Menschenrechtsfragen tätig ist, zu Gast. Seine Ausführungen werden nachstehend wiedergegeben.

I

Ist internationaler Menschenrechtsschutz heute noch aktuell? Eine solche Frage vor dieser Zuhörerschaft am heutigen Tage zu stellen, heißt sie zu bejahen; so möchte man zumindest meinen. Ganz so unproblematisch ist die Antwort jedoch nicht: ein *tour d'horizon* der internationalen Praxis auf diesem Gebiet legt dem Beobachter ganz andere Schlüsse nahe: Die an Pogrome erinnernde Verfolgung und Massenaustreibung der Asiaten aus Uganda, einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen; die Vorfällle um den Stamm der Biharis in Bangladesch, das um Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ersucht hat; die Auswanderungsbeschränkungen in Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen; die diskriminierenden Einwanderungsbeschränkungen für Asiaten aus Kenya und Tanzania in Großbritannien, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen, in einem Mitgliedstaat der Vereinten Nationen und des Europarates; die mehr oder weniger offene Suspendierung der Menschenrechte in anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und des Europarates. Diese Aufzählung könnte fortgesetzt werden. — Und all dies trotz der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, an die wir uns am heutigen Tage erinnern; trotz der Weltpakte über bürgerliche und politische Rechte; trotz der Konvention zur Verhinderung aller Formen der rassischen Diskriminierung; trotz der Europäischen Menschenrechtskonvention: Auch die Aufzählung der Werkzeuge des Internationalen Menschenrechtsschutzes könnte fortgesetzt werden.

Die Konfrontation der Wirklichkeit der Staatenpraxis mit der klingenden Theorie internationaler Vertragswerke zwingt den kritischen Beobachter zur Frage: Ist internationaler Menschenrechtsschutz heute wirklich noch aktuell?

Damit gelangt man zur Prüfung der Frage, ob der Schutz des Menschen durch Organe der Staatengemeinschaft, wie sie in den internationalen Organisationen verkörpert ist, an sich sinnvoll und durchführbar ist. Sollte diese Aufgabe nicht besser dem Staat selbst und seinen Organen überlassen bleiben, gerade im Hinblick auf die immer noch von den Regeln der *Power Politics* beherrschte internationale Gesellschaft? Zeigt die Analyse, daß eine objektive, sachangemessene Rechtfertigung für den internationalen Menschenrechtsschutz wegen der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte nicht mehr besteht oder beweisen eben diese Erfahrungen, daß ein solcher Schutz in der Praxis undurchführbar ist oder damit zwangsläufig nur unbefriedigende Resultate erzielt werden können? Dann erst kann die Antwort auf unsere Frage gegeben werden, ob internationaler Menschenrechtsschutz noch aktuell ist?

Gerade aus der Sicht der Bürger eines sozialen Rechtsstaates wie der Bundesrepublik, die ja treffend auch als Rechtswegestaat apostrophiert wird, ist die Frage berechtigt, ob nicht staatliche Instanzen zweckmäßiger die Menschenrechte zu schützen in der Lage sind als internationale Behörden. Gibt es nahezu doch in jedem Staate eine Reihe von höchstqualifizierten Gerichten, die durch ihre ständige Rechtsprechung den Bestand des Menschen in der Gesellschaft zumindest juristisch sichern. Wozu also noch internationale Behörden, deren sachgerechte Zusammensetzung und objektive Entscheidung so oft angezweifelt wird?

Dazu kommen noch die Einwände gegen die Eingriffsmöglichkeiten, die internationaler Menschenrechtsschutz Staaten in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates bietet, und damit auch den *Mißbrauch* für politische Zwecke ermöglicht, die mit dem Schutz des Menschen wenig zu tun haben. Im Zeitalter des Kalten Krieges wurde dies gerade in den Generalversammlungen der Vereinten Nationen deutlich, wo die Staaten sich wechselseitig der Menschenrechtsverletzung bezichtigten, doch oft nur die politische Diskreditierung des Beschuldigten bezweckten, nicht aber den Schutz der angeblich in ihren Rechten Verletzten.

Besonders schwer wiegt das Argument, daß die Menschenrechte zum wesentlichen Bestandteil der Staatsverfassung gehören, da sie das Verhältnis des Bürgers zu seinem Staat bestimmen und das Menschenbild widerspiegeln, das in einem Staat besteht: die Menschenrechte umreißen den Freiheits-

raum des einzelnen, und je nach ihrer Ausgestaltung richtet sich die Natur des Regierungssystems. An den Menschenrechten, wie sie in einem Staate gewährt werden, erkennt man dessen Ausrichtung und Qualität. Ob es sich um einen freiheitlichen Rechtsstaat oder um eine Diktatur handelt: all dies wird durch die Menschenrechte bestimmt. Gehören diese also zum ›domaine reservé‹ eines jeden Staates, zu seinen inneren Angelegenheiten, in die sich fremde Staaten oder internationale Organisationen nicht einzumischen haben? Wie sollte man das weite Spektrum von Staatsverfassungen und -systemen, wie wir es in der Staatengemeinschaft kennen, unter denselben internationalen Menschenrechtsschutz bringen können? Kann ein sozialistischer Staat denn das Eigentumsrecht seiner Bürger ebenso gewähren wie eine westliche Demokratie? Kann ein Militärregime die Freiheit der Meinungsäußerung verbürgen, so wie eine funktionierende Demokratie?

All diese Argumente scheinen dafür zu streiten, den Menschenrechtsschutz den Staaten selbst zu überlassen, die dazu über die geeigneten Behörden verfügen und deren innere Struktur, deren Regierungssysteme untereinander so verschieden sind, daß sie eine politische Grundlage für einen gemeinsamen überstaatlichen, also internationalen Menschenrechtsschutz gar nicht zu ermöglichen scheinen.

II

Solcher Argumentation ist einiges entgegen zu setzen. So scheint sich doch langsam ein internationaler Konsens darüber zu entwickeln, daß man den Schutz des Menschen im Staat nicht dem Staate allein überlassen kann, der ja hier Richter in eigener Sache ist; bedeutet Menschenrechtsschutz durch den Staat in der Mehrzahl der Fälle doch Schutz vor dem Staat. Worin besteht aber der Schutz gegen den Mißbrauch gerade dieser staatlichen Gewalt? Die Erfahrungen haben gezeigt, daß es Situationen gibt, in denen Staaten Menschenrechte systematisch und vorsätzlich verletzen, darin ein politisch vorrangiges Ziel sehen, und daher ihre Einrichtungen zur Verhinderung solcher Maßnahmen direkt oder indirekt außer Kraft setzen, an ihrer Funktion hindern. Für solche Fälle bedarf es schon aus Gründen der Menschlichkeit eines Schutzorganes, das derlei Mißbräuche der staatlichen Gewalt über den Menschen verhindert. Neben diese menschlichen Gründe treten aber auch politische: Leidvolle Erfahrungen aus allen Jahrhunderten haben gezeigt, daß staatlicher Gewaltmißbrauch nach *innen* oft zu ebensolchem Gewaltmißbrauch nach *außen* führt: daß damit der Friede zwischen den Staaten gefährdet ist. Das Verhältnis des Menschen zu seinem Staat ist daher nicht nur eine innere Angelegenheit, sein Schutz ist internationales Anliegen.

Es trifft natürlich zu, daß sich das Menschenbild in den verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Systemen voneinander unterscheidet, daß die Regierungssysteme verschieden sind und daher auch das Maß des Grundrechtsschutzes im Staat, so wie es sich in den Staatsverfassungen zeigt. Dies gilt aber nicht undifferenziert. Die Wertvorstellungen von den Menschenrechten wechseln zwar von Staat zu Staat, aber es haben sich doch Teilbereiche entwickelt, in denen die gesamte Staatenwelt, oder zumindest die große Mehrzahl der Staaten, die gleichen Wertvorstellungen hat und sich zu denselben Menschenrechten bekennt: so ist *zum Beispiel* das Recht des Menschen auf den Schutz seines Lebens, auf Schutz vor Folter, vor Sklaverei, vor Zwangsarbeit, von den meisten Staaten der Welt grundsätzlich anerkannt, unabhängig davon, ob es sich um westliche Demokratien oder kommunistische Volksdemokratien oder um sich in Asien oder Afrika entwickelnde Demokratien handelt. Daneben gibt es aber regionale Gruppierungen von Staaten, die wesentlich weitergehende Gemeinsamkeiten auf diesem Gebiet aufweisen als die Gesamtheit der Staaten, z. B. die Staaten Südamerikas und die Staaten des westlich-demokratischen Europa. In diesen Subsystemen bestehen gleiche Wertvorstellungen auf weiteren Gebieten, und daher sind dort weitergehende internationale Regelungen zumindest möglich.

Der internationale Menschenrechtsschutz muß also, um sinnvoll zu sein, den gemeinsamen Wertvorstellungen der Staaten folgen, wobei hier neben der universalen Ebene noch andere, regionale Ebenen und Gruppierungen bedeutend sind. Oft handeln die Staaten aber doppelbödig: sie anerkennen international, was sie innerstaatlich nicht zu geben bereit sind, d. h. sie bekennen sich international zu einem Menschenbild, das sie innerstaatlich nicht schützen. Diese politisch begründete Diskrepanz liegt an der Wurzel jener Phänomene, die uns am internationalen Menschenrechtsschutz zweifeln lassen.

Zusammenfassend ergibt sich nun: Internationaler Menschenrechtsschutz ist an sich doch sinnvoll, das heißt notwendig, auch neben dem ausgefeilten staatlichen Rechtsschutzapparat, und trotz der unterschiedlichen Vorstellungen, *welcher* Mensch zu schützen ist; nur auf diese Weise kann der Mißbrauch der Staatsgewalt gerade in den schwerwiegendsten Fällen verhindert oder behindert werden. Aber ist ein solcher Schutz überhaupt durchführbar, läßt er sich im politischen Tagesgeschehen verwirklichen?

III

Menschenrechtsschutz bedeutet mehr als die Annahme von internationalen Vertragswerken auf diesem Gebiet und als Debatten darüber in politischen Foren, Menschenrechtsschutz heißt mehr als davon zu sprechen. Er bedeutet handeln: Verletzungen der Menschenrechte muß wirksam abgeholfen werden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß dies nur dann geschieht, wenn ein eigenes Rechtsdurchsetzungsorgan besteht, das vom Verletzten angerufen werden kann: dies gilt sowohl für den nationalen als auch den internationalen Bereich. So wie die Grundrechtskataloge in den Staatsverfassungen nur dann die Menschenrechte wirksam schützen, wenn auch Gerichte bestehen, die im Falle von Rechtsverletzungen angerufen werden können, so bedarf es auch auf internationaler Ebene solcher Organe. Entscheidend ist nämlich nicht die *Proklamation* von Grundrechten, sondern die Errichtung eines *besonderen Gerichtes*, das über deren Einhaltung wacht. Überspitzt formuliert: das Gericht ist wichtiger als ein Grundrechtskatalog, das Verfahren wichtiger als das substantielle Recht. Die Entwicklung in den USA bezeugt diese These.

Die Frage der Durchführbarkeit internationalen Menschenrechtsschutzes ist daher gleichbedeutend mit der Frage, ob internationale Rechtsdurchsetzungsorgane möglich sind, um die Rechte des Menschen wirksam schützen zu können. Hier beginnt die wahre Problematik, denn damit wird auch die eminent politische Dimension der Frage deutlich: die Staaten sind sich des Umstandes bewußt, daß die bloße Annahme einer internationalen Konvention, also die Übernahme einer Vertragsverpflichtung, an sich noch keinen Schutz bedeutet, ihnen also für den innerstaatlichen Bereich noch keine Verpflichtungen auferlegt. Sie sind daher nur allzuleicht bereit, solche Konventionen zu ratifizieren, da sie damit rechnen können, daß die Einhaltung dieser Verpflichtungen nicht überwacht wird. Dieser Umstand erklärt, warum so viele dieser Konventionen in kritischen Fällen nicht eingehalten werden. So erklärt sich auch das Phänomen, daß oft Menschenrechte ungestraft offensichtlich verletzt werden und daß die uninformierte Öffentlichkeit hieraus auf die Sinnlosigkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes schlechthin schließt. Denn nur dort, wo es internationale *wirkkräftige* Überwachungsorgane gibt, fühlen sich die Staaten echt verpflichtet. Im internationalen Geschehen wenden sich die Staaten daher auch weniger gegen die Annahme eines Grundrechtskataloges, der Kampf wird um und gegen das Rechtsdurchsetzungsorgan geführt.

Aus den verschiedensten Gründen wehren sich die Staaten gegen die Einsetzung von solchen internationalen Kontrollorganen: daraus wird deutlich, welche politischen Schwierigkeiten sich dem internationalen Menschenrechtsschutz entgegenstellen und an seiner Durchführbarkeit zweifeln lassen.

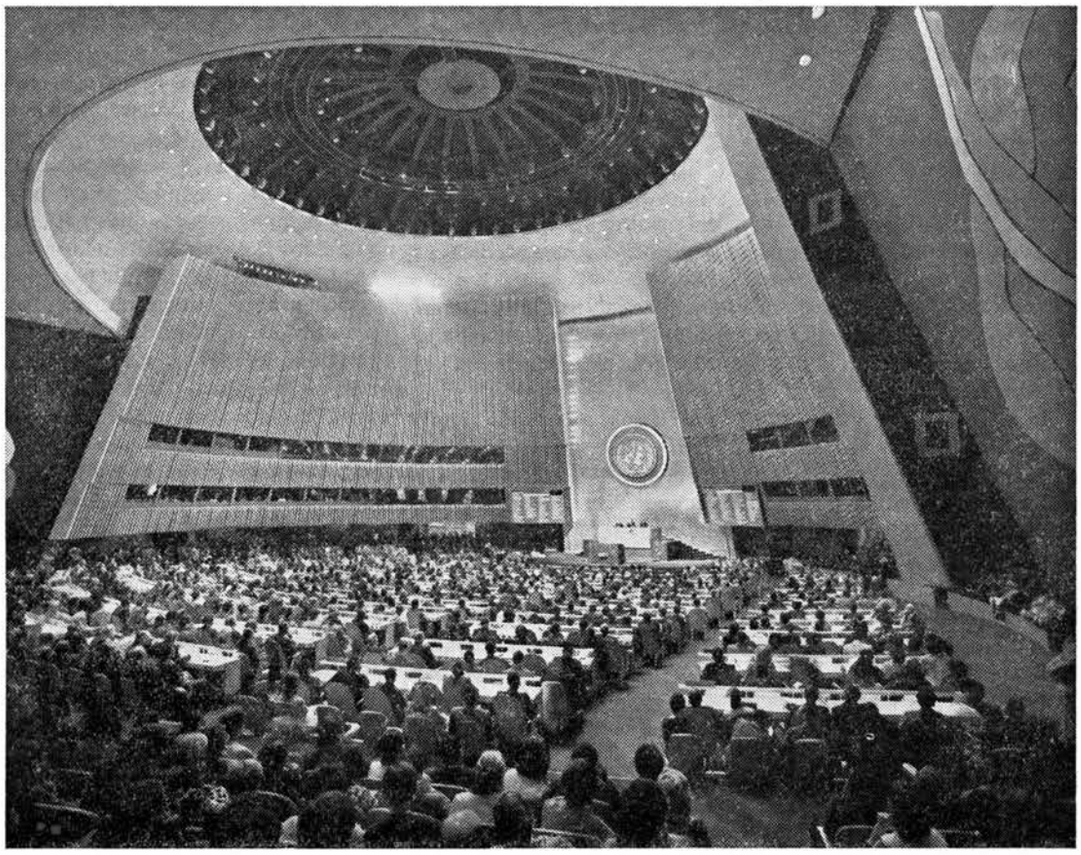
IV

In der Tradition des Völkerrechtes klassischer Prägung ist der Mensch nicht Rechtssubjekt, sondern nur Objekt; Rechtspersönlichkeit haben hier nur die Staaten und, vereinfachend gesagt, die internationalen Organisationen. Der einzelne kann daher die Decke des Staates nicht durchstoßen und nicht auf internationaler Ebene auftreten. Gewährt man ihm allerdings ein Beschwerderecht bei internationalen Menschenrechtsschutzorganen, so durchbricht man dieses Prinzip. Der einzelne kann nun seinen eigenen Staat verklagen, im Scheinwerferlicht der weltweiten Öffentlichkeit. Dies ist dem betroffenen Staat unangenehm. Die auf eine solche Beschwerde möglicherweise folgende internationale Aktivität wird ebenso unangenehm empfunden: Der Staat muß sich in schriftlichen Stellungnahmen verantworten, dem einzelnen, seinem Staatsbürger, auf internationaler Ebene allenfalls Rede und Antwort stehen, er muß dulden, daß internationale Kommissionen in seinen Gefilden Untersuchungen anstellen, Gefängnisse inspizieren, in seinen eigenen Gerichten seine hohen Beamten als Zeugen hört, in seine Staatsgeheimnisse einzudringen versucht u. ä. Schließlich kann er damit konfrontiert werden, Gesetze ändern zu müssen, Höchstgerichtliche Entscheidungen aufheben zu sollen usw.

Aus dieser Aufzählung wird deutlich, daß wirksamer internationaler Menschenrechtsschutz für den betreffenden Staat als überaus tiefgehender Eingriff in seine inneren, ureigensten Angelegenheiten empfunden wird. Effektiver Menschenrechtsschutz bedeutet aber auch Debatte von Entscheidungen internationaler Kontrollorgane im publizitätswirksamen Rahmen von internationalen Versammlungen, von Diplomaten oder Parlamentariern, oder im Rahmen von Ministerausschüssen internationaler Organisationen: kein Staat wünscht hier am Pranger zu stehen und sich für seine innerstaatlichen Aktivitäten gegenüber seinen Bürgern verteidigen zu müssen. Diese politischen Motivationen erschweren den internationalen Menschenrechtsschutz nicht nur insofern, als sie die Staaten dazu bestimmen, internationale Beschwerdeorgane nicht zu schaffen oder ihre Zuständigkeit nicht anzuerkennen. Sie wirken vielmehr noch weiter: selbst wenn ein Staat ein internationales Gericht oder eine gerichtsähnliche Behörde anerkannt und so dem Schutz der Menschenrechte durch ein internationales Organ die Tür geöffnet hat, so steht er den Aktivitäten dieser Organe mit Mißtrauen und Vorsicht gegenüber und trachtet danach, seine inneren Angelegenheiten so weit wie möglich abzuschirmen. Dies bedeutet, daß sich diese Behörde den Staaten gegenübersieht, die ihre Tätigkeit nach Möglichkeit beschränken möchten.

Damit zeigt sich ein weiteres grundlegendes Phänomen, das an der Konzeption des internationalen Menschenrechtsschutzes zweifeln läßt: die Staaten empfinden nach wie vor, mit wenigen Ausnahmen, diese Tätigkeit auch dann als eine unerwünschte Einmischung in die inneren Angelegenheiten, wenn sie der internationalen Kontrolle selbst zugestimmt haben. Dies bedeutet, daß jede Handlung eines anderen Staates auf diesem Gebiete als unfreundlicher Akt gewertet wird.

Nun ist aber der internationale Menschenrechtsschutz wesensgemäß von der Staatengemeinschaft, also von den anderen Staaten, abhängig. So wird in manchen Konventionen auf dem Gebiete der Menschenrechte wohl eine internationale Kontrollinstanz eingesetzt, die gerichtsähnlich funktioniert; sie kann aber nur von anderen Staaten befaßt werden, d. h. Beschwerden darüber, daß ein bestimmter Staat die Menschenrechte verletzt hat, können nur von anderen Staaten, nicht aber vom Betroffenen eingelegt werden. Diese Konzeption liegt z. B. der Rassendiskriminierungskonvention der Vereinten Nationen, der Konvention der UNESCO zur Verhinderung der Diskriminierung im Erziehungswesen, der



Das ist die große, durch Farbe und Raumgestaltung immer wieder beeindrukkende Halle der Generalversammlung. In ihr haben alle Delegationen der gegenwärtig noch 132 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ihre Plätze. Vor jeder der jährlichen Ordentlichen Tagungen der Generalversammlung wird durch den Generalsekretär der Mitgliedstaat ausgelost, der, vom Bildbeschauer aus, die linken Plätze in der vordersten Sitzreihe einnimmt. Ihnen schließen sich länderweise nach dem englischen Alphabet durchlaufend nach rechts und in der zweiten Reihe wieder mit links beginnend alle übrigen Delegationen an. Sollten die beiden deutschen Staaten im kommenden September als Mitglieder in die Halle einziehen, so würden sie, da jeder Mitgliedstaat den Namen, unter dem er in der UNO firmieren will, selbst bestimmt, möglicherweise nebeneinandersitzen: Die Bundesrepublik Deutschland unter ›Germany, Federal Republic‹, die DDR unter ›German Democratic Republic‹. Noch sitzt der Ständige Beobachter der Bundesrepublik Deutschland unter der Empore vorne rechts.

Konvention der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte, der Europäischen Menschenrechtskonvention, und anderen mehr, zu Grunde: Die Konventionsstaaten werden also zum Wächter darüber gemacht, ob ein bestimmter Staat seine Verpflichtungen eingehalten hat, und sie können ihn mittels einer Staatenbeschwerde vor einer gerichtsähnlichen Behörde oder einem Gericht verantwortlich machen. Ob aber ein Staat eine solche Staatenbeschwerde erhebt, hängt von politischen Erwägungen ab: bedeutet eine solche Beschwerde doch, wie gerade dargelegt, einen unfreundlichen Akt gegenüber dem betroffenen Staat: der beschwerdeführende Staat hat mit Vergeltungsmaßnahmen zu rechnen, die sich auf ganz andere Gebiete erstrecken können, z. B. auf die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen. Die Folge ist, daß jeder Staat sehr genau prüft, ob er eine solche Beschwerde erhebt. Dies erklärt, warum Staatenbeschwerden äußerst selten sind und fast ausschließlich dann eingelegt werden, wenn der beschwerdeführende Staat ein über den eigentlichen Menschenrechtsschutz hinausgehendes Interesse daran hat.

Die Staaten sind aber nicht nur als potentielle Beschwerdeführer im System des internationalen Menschenrechtsschutzes von besonderer Wichtigkeit, sondern auch in anderem, noch wichtigeren Zusammenhang: sie sind nämlich letzten Endes für die Durchführung allfälliger internationaler Entscheidungen von Kontrollbehörden zuständig; sie haben die Sanktionen zu ergreifen, die über einen Staat zu verhängen sind, der eine solche Entscheidung nicht durchführt. Anders als im staatlichen Recht, wo die Exekution von gerichtlichen Entscheidungen rechtsförmlich bis ins einzelne geregelt ist und vor den Gerichten automatisch abläuft, gibt es im internationalen Bereich generell keine derartigen Regeln. In der Mehrzahl der Fälle ist ein politisches Organ, nämlich ein Ministerausschuß oder ein anderes politisches Organ der internationalen Gemeinschaft dazu berufen, im Einzelfall die allenfalls notwendigen Entscheidungen zu treffen. Aber in diesem Rahmen spielt sich erneut ein politischer Vorgang ab: die Staaten verhalten sich wiederum politisch, d. h. wägen ihren Vorteil dabei ab, ob sie gegen einen bestimmten Staat vorgehen und ob sie überhaupt irgendwelche Zwangsmaßnahmen ergreifen.

Faßt man nun diese Erwägungen zusammen, so ergibt sich modellhaft folgende Situation, die das typisch staatliche und zwischenstaatliche Verhalten kennzeichnet und die mit den folgenden Leitsätzen schlagwortartig charakterisiert werden kann:

1. Die bloße Übernahme von international verbindlichen Menschenrechtskatalogen bewirkt noch keinen Menschenrechtsschutz.
2. Internationaler Menschenrechtsschutz ist nur mit besonderen gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Kontrollorganen zu erzielen, denen die Staaten aber grundsätzlich reserviert gegenüberstehen.
3. Die Staaten betrachten die Tätigkeit solcher Schutzorgane, auch wenn sie sie akzeptiert haben, als unerwünschten Eingriff in ihre inneren Angelegenheiten.
4. Das Instrument der Staatenbeschwerde zur Sicherung der Rechte des Menschen im Staat versagt aus allgemeinen politischen Gründen; nur ein direktes Beschwerderecht des einzelnen vermag wirksam Schutz zu gewähren.
5. Die allgemeine politische Konstellation erschwert die Tätigkeit internationaler Kontrollorgane und macht die Durchführung ihrer Entscheidungen gegen den Willen des betroffenen Staates problematisch.

V

Ist unter diesen Voraussetzungen, um auf unsere Frage zurückzukommen, internationaler Menschenrechtsschutz durchführbar?

Hier muß nun die Analyse die konkret-praktischen Erfahrungen ins Kalkül ziehen, die mit dem internationalen Menschenrechtsschutz bisher gemacht wurden: Dabei zeigt sich in aller Deutlichkeit ein Phänomen, das die Öffentlichkeit, wenn sie den internationalen Menschenrechtsschutz beurteilt, nicht immer berücksichtigt.

Auf universeller Ebene, also jener der Vereinten Nationen, gibt es heute an sich noch keinen solchen Menschenrechtsschutz, denn dafür fehlt die Rechtsgrundlage, sieht man von der Charta ab. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom Dezember 1948 ist nur eine unverbindliche Empfehlung. Die Vertragstexte, nämlich die Weltpakte über bürgerliche und politische sowie über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte sind erst 1966 im Text fertiggestellt worden und noch nicht von einer genügenden Anzahl von Staaten ratifiziert worden, als daß sie bereits in Kraft getreten wären. Nur auf einem Teilgebiet, dem der Rassendiskriminierung, besteht seit 1969 ein verbindliches Vertragswerk, das auch ein Rechtsdurchsetzungsorgan vorsieht; dieses hat aber seine Arbeit erst im Jahre 1970 aufgenommen und die Erfahrungen sind noch nicht ausreichend, um daraus folgern zu können; darüberhinaus ist dort für den einzelnen kein Beschwerderecht eingeräumt.

Auf der Ebene der Sonderorganisationen, vor allem der Internationalen Arbeitsorganisation, sind auf dem Gebiete des Sozialwesens und der sozialen Grundrechte größere Fortschritte erzielt worden. In diesem engen Fachbereich existiert internationaler Menschenrechtsschutz, der trotz der geringen Anteilnahme der Öffentlichkeit als sehr effektiv zu bezeichnen ist.

Auf der Ebene der regionalen Gruppierungen sind die Dinge weiter gediehen. So ist im Rahmen des Europarates die Europäische Menschenrechtskonvention seit 1950 geltendes Recht, seit 1954 besteht die Europäische Menschenrechtskommission, seit 1959 der Europäische Menschenrechtsgerichtshof, 11 Staaten Europas haben das unbeschränkte Recht auf direkte Beschwerde bei der Europäischen Menschenrechtskommission anerkannt, die seit 1955 an die 5000 Beschwerden geprüft hat. Im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten wurde diese europäische Entwicklung nachvollzogen und eine entsprechende interamerikanische Menschenrechtskommission ins Leben gerufen. Es ist also vor allem an den Ergebnissen des europäischen Experimentes festzustellen, ob internationaler Menschenrechtsschutz an sich durchführbar ist. Nur in diesem Rahmen wurden bislang jene gerichtsähnlichen und gerichtlichen Organe geschaffen, deren praktische Ergebnisse eine Beurteilung des internationalen Menschenrechtsschutzes zulassen. Daß der Menschenrechtsschutz durch internationale Organe an sich durchführbar ist und selbst dann Ergebnisse erzielen kann, wenn die politischen Optionen der Staaten, wie ich sie vorher skizzierte, unverändert weiterbestehen, zeigt die Erfahrung des Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention. Dies allerdings nur deshalb, weil einige grundlegende Voraussetzungen geschaffen wurden, ohne deren Bestehen auch dieses Experiment zum Scheitern verurteilt oder erst gar nicht gewagt worden wäre.

Für unsere Fragestellung ergibt sich damit, daß internationaler Menschenrechtsschutz nicht nur an sich sinnvoll, sondern auch durchführbar ist, wenn bestimmte Grundtatsachen berücksichtigt werden und bestimmte Bedingungen juristischer, staatensoziologischer und politischer Natur erfüllt sind. Diese gilt es nun herauszustellen, um zu einer realistischen Beurteilung der Lage zu kommen:

> Der internationale Menschenrechtsschutz muß auf einem Grundrechtskatalog beruhen, der von Wertvorstellungen über die Wirtschafts- und Sozialordnung im Staate getragen wird, über die in den Staaten, die sich diesem Kataloge unterwerfen, im großen und ganzen Übereinstimmung besteht. Derart kongruente Wertvorstellungen

können sich auch auf Teilgebiete beschränken, der Grundrechtskatalog muß aber dann dementsprechend begrenzt sein.

> Der Grundrechtskatalog muß dem sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand der von ihm betroffenen Staaten entsprechen, wobei diese strukturelle Grundlage wiederum in allen davon erfaßten Staaten in gleichem Maße herausgebildet sein sollte. Auch hier genügt allerdings ein Maß an Homogenität auf Teilgebieten. Anzumerken wäre, daß diese Voraussetzung *allgemein* derzeit im wesentlichen nur in den hochentwickelten Industriestaaten, nicht aber in den unterentwickelten Ländern gegeben ist.

> Eine weitere Bedingung für die Durchführbarkeit internationalen Menschenrechtsschutzes ist die Überwachung der Einhaltung international verbindlicher Grundrechtskataloge durch ein gerichtliches oder gerichtsähnliches Kontrollorgan, d. h. also durch eine unabhängige, nicht den diplomatischen Regeln des zwischenstaatlichen politischen Lebens folgende Behörde. Dieses Schutzorgan muß die Kompetenz zur Prüfung von Beschwerden jener haben, die sich in ihren Menschenrechten verletzt erachten.

> Die rechtliche Ausgestaltung dieses Kontrollmechanismus muß so beschaffen sein, daß sie genügend Raum für eine Ausbildung und Fortbildung des Verfahrens durch diese unabhängigen Organe läßt. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, daß diese Kontrollbehörden im Laufe der Zeit ihr Verfahren selbst dem jeweils politisch gerade noch möglichen anzupassen trachten und dabei schrittweise die Effizienz der Kontrolle verstärken, oder aber auch schwächen und so das System als solches zu erhalten trachten. Die Gefahr, daß ein zu starres Kontrollsystem an den politischen Optionen der ihm Unterworfenen scheitert, ist für manche Juristen nicht einsichtig, aber eine gesicherte Erfahrung der Praxis.

> Grundvoraussetzung für einen wirksamen Menschenrechtsschutz ist des weiteren, daß sich diese Kontrolle in einem Klima des wechselseitigen Vertrauens abspielt, das zumindest ansatzweise gegeben sein muß: innerhalb des Kontrollorganes, wo die Überwacher nicht wechselseitig als Vertreter von staatlichen oder regionalen Interessen handeln, sondern ein gemeinsames Rollenverständnis entwickeln; in der Beziehung zwischen dem Kontrollorgan und den Staaten, die sicher sein müssen, daß sich das Kontrollorgan nicht politisch mißbrauchen läßt, während das Kontrollorgan selbst auf eine offene Mitarbeit der Staaten rechnen können sollte; schließlich zwischen den Staaten untereinander, daß das Kontrollsystem nicht politisch zweckentfremdet wird.

Aus dieser Aufzählung, die noch fortgesetzt und verfeinert werden könnte, ergeben sich für unsere heutige Lage die Schlußfolgerungen von selbst.

VI

Im weltweiten Rahmen, oder nur im Rahmen jenes Europas, das sich gegenwärtig in Helsinki an einem Konferenzvorbereitungstisch findet, ist ein *genereller* Grundrechtsschutz derzeit noch undenkbar, trotz des Umstandes, daß all diese Staaten den Vereinten Nationen angehören oder angehören werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß sich diese Staaten, wenn dies politisch fruchtbringend ist, zum Menschenrechtsschutz bekennen, vielleicht auch Rechtsverpflichtungen eingehen. Die Einsetzung unabhängiger Kontrollorgane, und nur dieses wäre relevant, ist unwahrscheinlich. Zu groß sind die Unterschiede in den wirtschaftlich-sozialen Strukturen, in den Wertvorstellungen, in den politischen Konzeptionen. In diesem Rahmen, in dem noch wenig Homogenität besteht, ist das essentielle Vertrauensklima nicht zu erwarten. Für den universalen, allgemeinen Menschenrechtsschutz fehlen noch die Voraussetzungen: dem politischen

DIE PERSÖNLICHE MEINUNG

Wieviel Währungskrisen bis Europa?

Trotz der überraschenderweise und entgegen vorangegangenen Erklärungen kürzlich vollzogenen Abwertung des Dollars, der zweiten innerhalb von 14 Monaten, blieben sich die USA in einem wesentlichen Punkte prinzipientreu: Nach wie vor sind sie bestrebt, ihre eigenen ökonomischen Probleme auf andere Staaten der westlichen Welt zu überwälzen. Denn auch dieses Mal wollen die USA wieder eine Mitbeteiligung ihrer westlichen Partnerländer bei der Sanierung ihrer Zahlungsbilanz. Nach offizieller amerikanischer Ansicht wird nämlich der amerikanische Export diskriminiert; besonders Japan und die EWG nähmen durch ihre protektionistische Politik den Amerikanern viele Möglichkeiten, ihre Handels- und Zahlungsbilanz zu verbessern. Dementsprechend soll nach Auffassung des amerikanischen Präsidenten die Position des Dollars vor allem durch den Abbau von Handelsschranken verbessert werden. Unter Ausnutzung ihrer Machtstellung versuchen die USA daher, weitgehende handelspolitische Zugeständnisse zu erreichen. Seit Wochen bereits führen sie einen handelspolitischen Nervenkrieg, um so den Boden für die Handelsgespräche mit Japan und der EWG psychologisch vorzubereiten.

Tatsache ist aber, daß die Weltmarktposition der USA und damit die Dollarsituation nur durch eine konsequente Inflationsbekämpfung im Innern verbessert werden kann. Die Hauptlast der Dollargesundung muß demnach, durch eine entsprechende Wirtschaftspolitik, von den Amerikanern selbst getragen werden. Hierauf sollten die Europäer deutlich hinweisen.

Dennoch bleibt der Konfliktspielraum der Europäer politisch begrenzt. Bei allen handels- und währungspolitischen Auseinandersetzungen wird die Tatsache unausgesprochen im Hintergrund stehen, daß hauptsächlich die USA einen militärischen Schutz gewähren und in der gegenwärtigen Phase der Ost-West-Kontakte über einen Spannungsabbau eine Verstimmung zwischen Europa und den USA (Möglichkeit des Truppenabbaus), nicht riskiert werden kann.

So ist es nicht verwunderlich, daß bereits wieder versöhnliche Töne zu hören sind: Dem besonders von den Franzosen getragenen Konfliktkurs (möglichst wenig Zugeständnisse an die USA), steht inzwischen die aus der BRD zu vernehmende Meinung gegenüber, mehr Verständnis für die ökonomischen Schwierigkeiten der Amerikaner zu zeigen und die atlantische Gemeinschaft nicht zu gefährden.

Die mangelnde politische Einigkeit der Europäer reicht also bis in das Ökonomische hinein. Eigentlich müßte eine Währungskrise (sprich Dollarkrise) ein Startschuß für die Bildung einer europäischen Währungsunion sein. Bedauerlicherweise ist aber der integrierende Effekt einer Währungskrise gering, nach der bisherigen Erfahrung intensivieren sie eher das nationalstaatliche Denken, indem die Europäer mit unterschiedlichen nationalen Maßnahmen gegen unerwünschte Dollarzuflüsse vorgehen. Die gegenwärtigen Dollarschwemmen zeigen wieder einmal, daß eine Krisensolidarität in der EWG noch gering entwickelt ist.

Die unterschiedlichen wirtschaftlichen und währungspolitischen Interessen der EG-Länder verhindern eine gemeinsame Haltung gegenüber dem Dollar, und damit auch gegenüber den USA.

Nach den jüngsten Erfahrungen könnte man daher fragen: Wieviel Währungskrisen muß es noch geben, bis sich die Europäer aus dem nationalstaatlichen Dickicht befreien und den amerikanischen Druck mit einer gemeinsam erarbeiteten Lösung auffangen? Solange sie das nicht fertigbringen, müssen sie schwächer sein, als sie es tatsächlich sind, und schließlich Zugeständnisse an die Amerikaner machen.

Dieter Tiegel

Beobachter wird dies einmal mehr klar werden, wenn die Vorbereitungskonferenz in Helsinki einen Teilaspekt des Problems unter dem Titel ›Freiheit der Zirkulation von Menschen und Ideen‹ diskutieren wird.

Nicht so negativ ist die Lage dann zu beurteilen, wenn man auf Teilgebiete abstellt, also auf den Schutz ganz bestimmter Menschenrechte. So wie sich die Staatengemeinschaft dazu gefunden hat, die Rassendiskriminierung zu bekämpfen — hier ist allerdings auch erst ein kleiner Schritt getan — und den arbeitenden Menschen zu schützen, so könnte sie schrittweise auch auf anderen Teilgebieten Fortschritte erzielen. Die Zukunft des internationalen Menschenrechtsschutzes liegt allerdings derzeit weniger auf universaler Ebene als auf der regionalen. Hier, wo größere Homogenität zwischen den Staaten besteht, sind Verbesserungen zu erwarten.

Diese realistische Lagebeurteilung sollte nicht zu den falschen Schlüssen führen, daß der internationale Menschenrechtsschutz auf weltweiter Ebene schlechterdings unmöglich und auf der regionalen ein europäisches Steckenpferd sei. Hier korrigiert die historische Perspektive manch vorschnelles Urteil. Die Entwicklung des staatlichen Grundrechtschutzes zeigt nämlich, daß es im innerstaatlichen Bereich Jahrhunderte dauerte, bis die Voraussetzungen geistiger, politischer und materieller Art geschaffen werden konnten, um die Grundrechte im Staate durch den Staat zu gewähren. Von der Magna Carta Libertatum des Jahres 1215 und den ständischen Privilegien des deutschen Mittelalters und der beginnenden Neuzeit bis zum subjektiven Recht und der Verfassungsgerichtsbarkeit unseres Jahrhunderts führt ein weiter und beschwerlicher Weg, der noch nicht zu Ende gegangen ist, bedenkt man die Probleme der sozialen Grundrechte.

Die Staatengemeinschaft zeigt in ihrem heutigen Organisationsstand und in ihrer geistigen Verfassung verblüffende Parallelen zur Lage in den Königreichen und Ländern Europas des 16. Jahrhunderts, die man kaum noch als Staaten bezeichnen kann.

Die Erwartung ist nicht unbegründet, daß mit der fortschreitenden Entwicklung der Staatengemeinschaft auch die Voraussetzungen nach und nach geschaffen werden, die für einen universellen Schutz der Menschenrechte notwendig sind. Hier kurzfristig Fortschritte zu erwarten, wäre allerdings vermessen.

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus

DR. OTTO LEICHTER †

Der Autor nachstehenden Beitrags, Dr. Otto Leichter, ist am 14. Februar dieses Jahres an einem Herzversagen im Alter von 75 Jahren in New York plötzlich verstorben. Otto Leichter war Mitarbeiter an dieser Zeitschrift fast seit ihrer Gründung. Er war der erste und langjährige Korrespondent der Deutschen Presse-Agentur (dpa) am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Von hier, aus seinem Büro im dritten Stock des UN-Sekretariats, mitten im Pressegetriebe der Weltorganisation, hat er so lange und so häufig wie kein anderer über das Geschehen der Vereinten Nationen nach Deutschland berichtet. Leichter kannte alle Generalsekretäre der Organisation und viele führende Staatsmänner, mit einigen war er freundschaftlich verbunden. Im Vorjahr verlieh ihm Bundespräsident Heinemann das Große Bundesverdienstkreuz. Bundeskanzler Brandt sandte der Witwe ein Telegramm, in dem es heißt: »Der Tod Ihres Mannes ist ein schwerer Verlust nicht nur für die Journalisten in aller Welt, sondern auch für viele andere, die die hervorragenden Eigenschaften dieses freiheitlichen Sozialisten und Weltbürgers schätzengelernt hatten. Otto Leichter war ein Freund, dessen Urteil ich schon in seinem Pariser Exil zu würdigen wußte und der mir bei meinen außenpolitischen Bemühungen selbstlos geholfen hat.« — Da uns der folgende Beitrag erst kurz vor seinem Tode erreichte, dürfte er der letzte sein, den der unermüdliche, aber auch rastlose Autor Otto Leichter geschrieben hat. (Siehe auch Bild und Bildtext in Heft 3/72 S. 92).

Die Akte *internationaler* Luftpiraterie, die sich in den letzten Jahren häuften, führten auch innerhalb der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen zu Versuchen, die Weltorganisation in den Dienst des Kampfes gegen Flugzeugentführungen und gegen die mit ihnen verbundenen Gefahren für den internationalen Luftverkehr zu stellen.

Das am 14. September 1963 in Tokio zustandegekommene ›Abkommen über strafrechtliche und andere Handlungen, die sich an Bord von Luftfahrzeugen ereignen‹ war das erste moderne Instrument, das sich mit der rechtswidrigen Inbesitznahme von Flugzeugen beschäftigte. Am 16. Dezember 1970 wurde auf einer Staatenkonferenz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Den Haag das ›Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen‹ beschlossen; in dem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten u. a., Flugzeugentführer zu bestrafen oder zur Bestrafung auszuliefern. Durch dieses Übereinkommen wird das Tokioter Abkommen ergänzt, so daß durch beide Verträge der Straftatbestand Flugzeugentführung hinreichend abgedeckt ist[1]. Schließlich kam in Montreal am 23. September 1971 ein weiteres internationales Übereinkommen zustande, das sonstige Gewalttaten gegen den Luftverkehr wie Bombenanschläge auf Flugzeuge unter Strafe stellt.

Schon die 25. Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1970 hatte alle Arten von Luftpiraterie und andere Eingriffe in die zivile Luftfahrt ausnahmslos verurteilt[2]. Im Sicherheitsrat kam am 20. Juni 1972 eine Übereinstimmung zustande, die der ernsten Besorgnis des Rats über die Gefährdung des Lebens von Flugzeugpassagieren durch Luftpiraterie und durch andere rechtswidrige Akte gegen die internationale Zivilluftfahrt Ausdruck gab. Die Mitglieder des Sicherheitsrates verurteilten diese Akte und erklärten, daß sie es für notwendig hielten, ihnen ein Ende zu setzen. Der Rat forderte alle Staaten zu geeigneten Maßnahmen gegen diese Gefahren auf und ersuchte sie, ihre internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken[3]. Die Konventionen von Tokio und Den Haag sind inzwischen in Kraft getreten, die von Montreal noch nicht.

Generalsekretär Waldheims Initiative

Generalsekretär Kurt Waldheim knüpfte daher an bereits in Entwicklung begriffene Maßnahmen an, als er unter dem unmittelbaren Eindruck der Tragödie während der Münchener Olympischen Spiele die Terrorfrage auf die Tagesordnung der unmittelbar bevorstehenden 27. Generalversammlung zu setzen beantragte. Mit der entsprechenden Note vom 8. September 1972[4] machte der Generalsekretär von der Regel 15 der Geschäftsordnung der Generalversammlung Gebrauch. Der vorgeschlagene Tagesordnungspunkt lautete ›Maßnahmen zur Verhütung von Terrorismus und anderen Formen von Gewalttätigkeit, welche Menschenleben gefährden oder kosten oder Grundfreiheiten beeinträchtigen‹. Ohne auf den Anlaß seines Antrags, nämlich auf die tief beunruhigenden Guerilla-Attacken auf israelische Teilnehmer während der