

# »Eine Grenze hat Tyrannenmacht«

Wie die Vereinten Nationen die Würde des Menschen schützen wollen

DR. DIETHER POSSER  
Justizminister von Nordrhein-Westfalen

*Der nachstehende Beitrag gibt eine Übersicht über Entwicklung und Stand der Durchsetzung der Menschenrechte. Wir entnehmen den Beitrag der Wochenzeitung »Die Zeit« mit freundlicher Genehmigung des Verfassers und der Schriftleitung. Bei einigen Angaben ist das Erscheinungsdatum Dezember 1973 zu berücksichtigen. Wegen der erwähnten Texte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden Menschenrechtspakte sowie wegen ihrer Bedeutung und ihres Inhalts sei auf Heft 6/73 und auf die weiteren Beiträge in diesem Heft, auch auf Tabelle S. 16, verwiesen.*

Mit der Erklärung vom 10. Dezember 1948 tat die Generalversammlung der Vereinten Nationen den ersten Schritt, um eine Selbstverpflichtung einzulösen, die sie in der UN-Satzung eingegangen war, nämlich den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion zur Anerkennung zu verhelfen. Die Erklärung wurde ohne Gegenstimme angenommen, allerdings enthielten sich acht Staaten der Stimme: die Sowjetunion, die Ukraine, Weißrußland, Polen, Jugoslawien, die Tschechoslowakei, die Südafrikanische Union und Saudi-Arabien.

Die Ostblockstaaten begründeten ihre Stimmenthaltung mit ihrem nicht berücksichtigten Wunsch, die Erklärung um zusätzliche wirtschaftliche und soziale Rechte zu erweitern; die Südafrikanische Union sah Inhalt und Umfang der Rechte und Freiheiten als zu weit gezogen an; Saudi-Arabien meinte, der Artikel 18 über die Religionsfreiheit verstoße gegen den Koran. Aber auch andere Staaten äußerten in den der Schlußabstimmung vorausgehenden Kommissionssitzungen Bedenken, weil die Auswirkungen einer Annahme dieser Menschenrechtserklärung auf das innerstaatliche Recht nicht sicher berechenbar waren.

In der Tat lag hier das unwälzende Neue in der völkerrechtlichen Entwicklung: Bis zur Gründung der Vereinten Nationen konnte die Verletzung der Menschenrechte durch einen Staat nur in Ausnahmefällen von fremden Staaten zum Anlaß diplomatischer Einwirkung gemacht werden, weil der Grundsatz der Souveränität der Staaten und das damit zusammenhängende Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates die Grundlage der internationalen Beziehungen waren. Ob und in welchem Umfang ein Staat seinen Bürgern Menschenrechte zuerkannte, war ausschließlich eine Frage seiner innerstaatlichen Ordnung.

Nun aber hatte zum erstenmal in der Geschichte der Staaten die Satzung der UN die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem gemeinsamen Ziel der Völkergemeinschaft erklärt. Zudem bedeutete die Erklärung vom 10. Dezember 1948 ihrer Zielsetzung nach nicht nur eine Einschränkung der Gewalt des Staates über Fremde, sondern auch über seine eigenen Staatsangehörigen. Andererseits be ruht auch die UN »auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder« und kennt Sanktionen gegen einen Staat nur bei Friedensbedrohung, Friedensbruch oder einer Angriffshandlung. Damit war die Frage aufgeworfen, ob die Menschenrechtserklärung nur eine rein moralische Bedeutung hat, allenfalls Programmsätze für künftig zu verwirklichendes Recht enthält, oder ob es sich bereits um unmittelbar die Staaten verpflichtendes Recht handelt.

Eng verknüpft war damit die weitere Frage, wie die Einhaltung der Menschenrechte durch die Mitgliedstaaten überwacht und äußerstenfalls erzwungen werden kann. Denn anders als im innerstaatlichen Bereich, in dem die Befolgung

der Rechtsordnung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht notfalls durch Freiheitsentzug erreicht werden kann, fehlen im Völkerrecht — jedenfalls im Weltmaßstab — die Verfahrens- und Zwangsregelungen, die die Beachtung des Völkerrechts gewährleisten können.

## Die zwei Pakte von 1966

Seit 1948 hat es beachtliche Fortschritte auf dem mühsamen Wege gegeben, der Menschenrechtserklärung über ihren programmatischen Charakter hinaus rechtliche Verbindlichkeit beizulegen. Die weiteren Schritte wurden durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen eingeleitet, der nach der UN-Satzung nicht nur Empfehlungen geben soll, »um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern«, sondern auch eine Kommission für Menschenrechte bestellte, welche die Erklärung von 1948 durch völkerrechtliche Abkommen über die Sicherung der Menschenrechte zu ergänzen hatte.

Auf die Beratungen dieser Kommission fiel der düstere Schatten des Kalten Krieges, doch konnte die große Gruppe der blockfreien Mächte die ideologischen Gegensätze zwischen den Supermächten so mildern, daß schon 1954 Entwürfe für zwei internationale Pakte vorgelegt wurden. Es hatte sich nämlich bald ergeben, daß es zweckmäßig war, die in der Menschenrechtserklärung proklamierten Rechte und Freiheiten in zwei verschiedenen Pakten zu behandeln.

Die Verbesserung des politischen Klimas, besonders zwischen Amerika und der Sowjetunion, brachte das Unerwartete zuwege: Am 16. Dezember 1966 — 18 Jahre nach der feierlichen Erklärung der Menschenrechte — verabschiedete die Generalversammlung beide Pakte: das Abkommen über bürgerliche und politische Rechte und das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Bundesrepublik Deutschland hat beide Abkommen am 9. Oktober 1968 unterzeichnet, Bundestag und Bundesrat haben vor wenigen Wochen beiden Pakten zugestimmt. Die Pakte treten drei Monate nach dem Tag in Kraft, an dem 35 Staaten ihre Ratifikations- und Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt haben. Bis zum Herbst dieses Jahres waren dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte 20 Staaten, dem Sozialpakt 19 Staaten beigetreten, darunter jeweils die europäischen Staaten Bulgarien, Dänemark, Jugoslawien, Norwegen, Schweden, Sowjetunion. Beide Abkommen bringen die wesentlichen Grundsätze der Menschenrechtserklärung von 1948 in vertraglicher Form, gehen aber zugleich darüber hinaus, indem nicht nur Rechte der einzelnen Menschen aufgeführt werden. So enthalten beide Pakte außer einer wortgleichen Präambel mehrere Artikel, deren Text identisch ist und die kein Menschenrecht im eigentlichen Sinn betreffen. In Artikel 1, der in beiden Urkunden gleich lautet, heißt es zum Beispiel: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechtes der Völker in beide Abkommen ist insbesondere von der Sowjetunion gefordert worden. Es wird viel davon abhängen, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht nur als ein antikoloniales Freiheitsrecht verstanden wird, wie es neben der Sowjetunion vor allem die Länder der Dritten Welt begreifen. Bundespräsident Heinemann hat in seiner Rede bei der Internationalen Konferenz für Menschenrechte der Vereinten Nationen

am 24. April 1968 in Teheran als Leiter der deutschen Delegation und damaliger Bundesminister der Justiz auf den für uns Deutsche besonders wichtigen Aspekt des Selbstbestimmungsrechtes hingewiesen: »Durch den Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes wird aber auch den Völkern, deren nationale Gemeinschaft durch außenpolitische Ereignisse zerrissen wurde, erneut das Recht bestätigt, über ihren politischen Status und damit über ihre staatliche Einheit entscheiden zu können. Die Freiheit, als Nation ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung bestimmen und verfolgen zu können, ist ein unschätzbare Wert, bedeutet sie doch auch das Recht, zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Systemen eine freie Wahl treffen zu können.«

Die Entwicklungsländer forderten und erreichten, daß in beiden Abkommen auch das Recht aller Völker auf den Genuß und die volle und freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel aufgenommen wurde. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte präzisiert und ergänzt die in der Menschenrechtserklärung niedergelegten Grundsätze. So wird zum Beispiel bestimmt, daß in Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, sie nicht gegen Jugendliche unter 18 Jahren verhängt werden darf. Auch über den Strafvollzug sind Vorschriften enthalten.

Andererseits werden die Grenzen einzelner Grundrechte aufgezeigt. Während in der Erklärung von 1948 die Meinungsfreiheit ohne Vorbehalte proklamiert wird, legt der Pakt fest, daß die Rechte und der Ruf anderer Menschen geachtet werden müssen und daß Einschränkungen für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit gesetzlich vorgesehen werden können.

Sehr eingehend sind die Grundsätze eines fairen Gerichtsverfahrens geregelt; sie gehen in Einzelheiten noch über die weitgefaßten Vorschriften des deutschen Prozeßrechtes hinaus. Deshalb haben Bundestag und Bundesrat im Ratifizierungsverfahren von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vorbehalte für die Anwendung einiger Vertragsbestimmungen zu erklären.

So spricht Artikel 14 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte jedem Angeklagten das Recht zu, bei einer gerichtlichen Verhandlung anwesend zu sein und sich selbst zu verteidigen. Die Bundesrepublik Deutschland will diese Vorschrift derart anwenden, »daß die persönliche Anwesenheit eines nicht auf freiem Fuß befindlichen Angeklagten zur Revisionshauptverhandlung in das Ermessen des Gerichts gestellt wird«. Diese Einschränkung ist wegen der Eigenarten des Revisionsverfahrens vernünftig, weil dort keine Beweisaufnahme stattfindet, sondern lediglich die Rechtsanwendung und die widerspruchsfreie und denkgesetzmäßige Tatsachenfeststellung in dem mit der Revision angefochtenen Urteil überprüft wird. Zu dieser begrenzten Überprüfung kann ein Angeklagter in aller Regel nichts beitragen.

Auf den ersten Blick beklagenswert, aber doch wohl einer nüchternen Lagebeurteilung entsprechend ist die Tatsache, daß die Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen aus dem Pakt außer Kraft setzen können, wenn ein öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, vorliegt. Einige besonders wichtige Grundrechte wie das Recht auf Leben, das Verbot der Folter oder das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit dürfen aber auch dann nicht angetastet werden. Eine wirksame Bremse vor leichtfertiger Vorgehen dürfte die Vorschrift sein, daß jeder Vertragsstaat den übrigen Paktpartnern über den UN-Generalsekretär unverzüglich mitzuteilen hat, welche Vorschriften des Paktes er außer Kraft gesetzt hat und welche Gründe ihn dazu veranlaßt haben.

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz »Sozialpakt« genannt, ist kürzer gefaßt als der Pakt über bürgerliche und politische Rechte. In ihm wird zum Beispiel das Recht jedes Menschen auf Arbeit erwähnt, zu des-

sen Verwirklichung auch der Grundsatz einer produktiven Vollbeschäftigung gerechnet wird. Das Streikrecht wird anerkannt, jedoch sind Einschränkungen für die Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei und der öffentlichen Verwaltung zulässig. Bis in Einzelheiten werden Maßnahmen aufgezählt, durch die das Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, verwirklicht werden soll. Das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit wird ebenso anerkannt wie das Recht auf Bildung für alle. Eingehende Forderungen werden für den ganzen Bereich von Schule und Ausbildung erhoben.

Auch die Vertragsstaaten des Sozialpaktes sind verpflichtet, Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die erzielten Fortschritte dem UN-Generalsekretär für den Wirtschafts- und Sozialrat vorzulegen. Freilich muß noch einmal hervorgehoben werden, daß beide Pakte noch nicht in Kraft sind. Zur Entmutigung besteht aber kein Anlaß: In den beiden Jahren, die seit der Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung bis Ende 1968 vergangen waren, hatte kein Staat die Pakte ratifiziert. In den seitdem verflossenen fünf Jahren ist die Zahl von 20 und von 19 Staaten erreicht worden, so daß schon die Hälfte der erforderlichen Mindestzahl von 35 Staaten überschritten ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird ihre Ratifikationsurkunde in diesen Tagen im Zusammenhang mit der 25jährigen Wiederkehr der UN-Menschenrechtserklärung hinterlegen. Weitere Beitritte stehen bevor.

#### *Neues Bewußtsein, neue Ordnung*

Sicher ist, daß auch nach dem Inkrafttreten gewaltige Anstrengungen notwendig sein werden, um die anerkannten Rechte und Grundfreiheiten zu verwirklichen, denn mit ihrer Proklamierung ist erst ein Schritt getan. Auch die Weimarer Verfassung für das Deutsche Reich vom 11. August 1919 zählte zum Beispiel im Abschnitt »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen« ein Recht auf Arbeit auf. Dennoch war die Weimarer Republik nicht in der Lage, die Massenarbeitslosigkeit in den Jahren 1930/32 mit schließlich über sechs Millionen Arbeitslosen zu verhindern. Damals stand das Recht auf Arbeit während der Weltwirtschaftskrise wirklich nur auf dem Papier.

Ebenso ist das im Sozialpakt anerkannte Recht eines jeden Menschen, vor Hunger geschützt zu sein, keine Garantie dafür, daß sich nicht als Folge von Dürrekatastrophen ein ähnliches Massensterben ereignet wie in diesem Jahr in der afrikanischen Sahelzone oder in Äthiopien. In solchen Fällen bleibt nur der Appell an die weltweite Solidarität, die durch die internationalen Pakte ohnehin gestärkt werden soll.

Anders liegen Vorgänge, bei denen eine bewußte und gewollte Verletzung von Menschenrechten festzustellen ist. So hat erst kürzlich die Vereinigung *Amnesty International*, die sich um die Opfer politischer, religiöser oder rassischer Verfolgung oder grausamer Haftbedingungen kümmert, gefordert, daß die Folter in 28 Ländern abgeschafft wird, in denen sie nach sorgfältigen Ermittlungen heute noch angewendet wird. Es ist verständlich, daß bei solchen Befunden zwei Fragen unvermeidlich gestellt werden:

- > Was nützen Menschenrechte, wenn es trotzdem in vielen Ländern noch zu brutaler Mißachtung der Menschenwürde kommt?
- > Was kann getan werden, um derartiges Unrecht zu verhindern?

Zweierlei ist dazu erforderlich: *erstens* das Bewußtsein der Menschen für die universale Geltung der Menschenrechte zu wecken und damit das Gefühl zu stärken, für ihre Beachtung mitverantwortlich zu sein, und *zweitens* die öffentliche Meinung gegen festgestellte Verstöße und Mißstände zu mobilisieren.

Die Geschichte der Menschheit ist reich an Beispielen, wie das fatalistische Hinnehmen ungerechter Zustände über lange

Zeiträume hinweg durch Bewußtseinsveränderung beendet und eine neue Ordnung erreicht werden konnte.

Jahrtausendlang konnten unbehindert Sklaverei und Sklavenhandel betrieben werden, bis die Staatengemeinschaft beides grundsätzlich verurteilte und schließlich vertraglich verbot. Jahrtausende vergingen, bis die Menschheit begriff, daß private Rache und Fehde in immer neue Verstrickungen führten und an ihre Stelle die Streitschlichtung oder die Verurteilung des Rechtsbrechers durch unabhängige Gerichte trat.

Jahrhunderte hindurch gehörte zur Souveränität der Staaten das *ius ad bellum*, das Recht zum Krieg, gerade auch die Vorbereitung des Angriffskrieges. Erst durch den 1928 geschlossenen Briand-Kellogg-Pakt wurde der Angriffskrieg geächtet, als die Vertragschließenden erklärten, »daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten«. Heute ist das Verbot des Krieges, abgesehen vom Verteidigungs- und Sanktionskrieg, in die UN-Satzung aufgenommen.

Gewiß hat es auch später Kriege gegeben, aber das Bewußtsein der Menschen war verändert. Selbst die Androhung der schwersten Strafen kann nicht Morde und Gewalttaten verhindern, und doch ist unerläßlich, daß die Rechtsgemeinschaft durch die Strafandrohung ihr Unwerturteil spricht. Wie lange hat es gedauert, bis die Religionsfreiheit anerkannt war und der Irrtum aufgegeben war, es gehöre zum Recht der Obrigkeit zu bestimmen, was der einzelne zu glauben oder nicht zu glauben habe.

Die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen eine Mißachtung und Verletzung der Menschenrechte ist in unserer Zeit überdies leichter als irgendwann früher. Wir verfügen über ein immer dichter werdendes Informationssystem, so daß Verstöße gegen die elementaren Freiheiten der Menschen

kaum unbemerkt bleiben. Da es in absehbarer Zeit keine etwa unserem Bundesverfassungsgericht entsprechende internationale Zentralinstanz zur Überwachung der Menschenrechte geben wird, sollte der von der Bundesregierung seit Jahren gemachte Vorschlag, einen Hochkommissar für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen einzustellen, weiter verfolgt werden.

Ein Rückblick auf die Entwicklung der letzten 25 Jahre zeigt, daß die normative Kraft der Menschenrechtserklärung vom 10. Dezember 1948 nicht schwächer, sondern stärker geworden ist. Das in ihr aufgestellte Leitbild war der Wegweiser für mehrere nationale Verfassungen — auch der Grundrechtsteil des Grundgesetzes ist durch sie beeinflußt —, vor allem aber für wichtige internationale Abkommen: so die Menschenrechtskonvention der Europarat-Staaten, die Europäische Sozialcharta, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, das Abkommen über die politischen Rechte der Frau und die beiden Internationalen Pakte von 1966. Sie beweisen, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht, wie Skeptiker befürchteten, politische Lyrik, sentimentale Attrappe oder »ein moralisches Kapitel aus des Thomas Morus Utopia« gewesen ist.

Erstaunlich bleibt, daß sich so viel Staaten unterschiedlichster Gesellschaftsstruktur und zivilisatorischer Entwicklung mit oft gegensätzlichen politischen, wirtschaftlichen und weltanschaulichen Auffassungen auf eine gemeinsame Proklamation geeinigt haben. Vielleicht war der 10. Dezember 1948 sogar der Höhepunkt in der bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen, als die in der UN zusammengeschlossenen Staaten erklärten, was ihrer Ansicht nach erforderlich ist, um die Würde des Menschen zu sichern. Ohne Polemik und politische Effekthascherei klingt durch die ganze Erklärung das, was letztlich den Vereinten Nationen ihren Sinn gibt: menschliche Sehnsucht nach Gerechtigkeit und Freiheit, die Voraussetzungen des allgemeinen Friedens sind.

## Zum VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte

BERNHARD GRASSHOF

Am 17. Dezember 1973 sind die Ratifikationsurkunden der Bundesrepublik Deutschland zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (nachstehend als Pakt oder Zivilpakt bezeichnet) und zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend als Sozialpakt bezeichnet) bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegt worden. Mit diesen Ratifizierungen hat die Bundesrepublik Deutschland einen wichtigen Beitrag zum 25. Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 geleistet. Wenngleich die beiden Pakte völkerrechtlich noch nicht in Kraft getreten sind, wird doch die jetzt erfolgte Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland Anlaß zu vermehrten Erörterungen über ihr Wesen und ihre Bedeutung geben.

Die innere Verwandtschaft des Zivilpaktes mit der im Rahmen des Europarates ausgearbeiteten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>1</sup> (nachstehend als MRK bezeichnet), die in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbare, vor Gerichten einklagbare Rechte von Einzelpersonen begründet hat, sichert dabei gerade dem Zivilpakt besondere Aufmerksamkeit.

### A. Vorbereitung der Ratifizierung

Ein Vergleich des Zivilpaktes mit der MRK und ihren Zusatzprotokollen<sup>2</sup> zeigt, daß er Verpflichtungen enthält, die zum Teil hinter den europäischen Regelungen zurückbleiben (z. B. bezüglich der Anwendbarkeit im Ausland, des Rechts

auf Achtung des Eigentums, des Verbots von Kollektivausweisungen), zum Teil über diese hinausgehen (z. B. bezüglich der Selbstbestimmung, der Gefangenenbehandlung, des Rechts auf zweite Instanz, des Verbots der Kriegspropaganda, der Gleichheit vor dem Gesetz), die zum überwiegenden Teil aber gleiche Gebiete wie die MRK betreffen, jedoch unter Verwendung unterschiedlicher Formulierungen. Zu diesem, sich aus der Vorgeschichte des Zivilpaktes<sup>3</sup> und der MRK<sup>4</sup> erklärenden Überschneidungen materiellrechtlicher Bestimmungen treten noch — nachstehend in Abschnitt C erwähnte — Überlagerungen der verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die jeweiligen Rechtssysteme. Da eine Ratifizierung des Paktes ohne Klärung der sich hieraus ergebenden Probleme im europäischen Bereich nicht möglich war, beauftragte das Ministerkomitee des Europarates — auf Veranlassung der im Sachverständigenausschuß für Menschenrechtsfragen vertretenen Mitgliedstaaten des Europarates einschließlich der Bundesrepublik — im Oktober 1967 diesen Ausschuß mit den notwendigen Prüfungen. Im Frühjahr 1970 erstattete dieser Ausschuß einen ausführlichen Bericht über die aus der Koexistenz der beiden Übereinkommen und aus den Unterschieden zwischen den garantierten Rechten folgenden Probleme<sup>5</sup>. Zu den verfahrensmäßigen Problemen, die durch das Nebeneinander zweier Kontrollsysteme entstehen, nahm das Ministerkomitee des Europarates durch die von den Ministerdelegierten am 15. Mai 1970 angenommene Resolution (70)17 Stellung. Darin wurde — unter Bezugnahme auf Art. 33 der VN-Charta — die Erwartung ausgesprochen, daß bis zu einer endgültigen Klärung der Auslegung von Art. 62 MRK diejenigen