

Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen

Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte

CHRISTIAN TOMUSCHAT

I. Einleitung

Von der weiteren Öffentlichkeit in der Bundesrepublik war bis vor kurzem das Inkrafttreten der beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1966 kaum zur Kenntnis genommen worden. Erst neuerdings scheint die Diskussion über die Grenzen des engen Kreises der Spezialisten hinauszudringen. Im November 1977 hat die Frankfurter Allgemeine Zeitung einen Vortrag des Saarbrücker Völkerrechtslehrers Wilhelm Karl Geck¹ abgedruckt, der aus pessimistischer Grundhaltung heraus eine düstere Gesamtbilanz aufmacht und auf Grund sorgsamer Faktenanalyse zu der Feststellung gelangt, daß trotz des mit dem Inkrafttreten der Pakte erreichten juristischen Erfolgs Anzahl und Schwere der Menschenrechtsverletzungen weltweit gesehen nicht ab-, sondern zugenommen hätten². Auch Martin Krieles jüngst erschienenen Buch »Die Menschenrechte zwischen Ost und West«³, in dem eher die dynamische Funktion der Pakte betont wird, wird angesichts seiner starken rechtspolitischen Prägung voraussichtlich aus dem Ghetto des Fachgesprächs unter Eingeweihten ausbrechen können. Insgesamt sind dies aber lediglich erste Ansätze, denen es noch an einem breiteren Fundament fehlt.

Auch wenn man das in unserem Lande allgemein geringe Interesse an international-rechtlichen Fragestellungen berücksichtigt, so bleibt es doch verwunderlich, daß der Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit derart weit hinter der Diskussion um die KSZE-Schlußakte⁴ zurückgeblieben ist, die in sehr intensivem Maße die politische Spekulation beflügelt und Zukunftshoffnungen erweckt hat. Denn der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (nachfolgend: politischer Pakt)⁵ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend: Sozialpakt)⁶ enthalten echte Rechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten, während die KSZE-Schlußakte ein äußerst flexibles Dokument darstellt, über dessen rechtliche Bewertung man sich bis heute nicht einig geworden ist⁷. Die teilnehmenden Staaten haben ausdrücklich zu erkennen gegeben, daß die Vereinbarung von Helsinki kein völkerrechtlicher Vertrag sein solle⁸, und damit die nächstliegende Deutung ausgeschlossen. Welche Ersatzlösung das Kategorisierungsbedürfnis des Juristen auch finden mag, fest steht jedenfalls, daß die Schlußakte allenfalls eine politische Leitlinie für das Handeln der Unterzeichnerstaaten darstellt⁹ und daß demgemäß ihre Verwirklichung im wesentlichen vom guten Willen dieser Staaten abhängt.

Auch vom Inhalt her übertreffen die beiden Weltpakete die KSZE-Schlußakte bei weitem. Der Sozialpakt enthält einen umfassenden, fast überperfekten Katalog sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte, der vom Recht auf Arbeit (Art. 6) über das Recht auf einen »angemessenen Lebensstandard« (Art. 11) bis hin zum Recht eines jeden »auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« (Art. 12) reicht. Der politische Pakt hingegen stellt sich als ein Regelwerk dar, welches hauptsächlich die traditionellen liberalen Freiheitsrechte umfaßt, ohne daß freilich eine völlige Deckungsgleichheit mit den in Westeuropa üblichen Verfassungsinhalten erreicht wäre. Eine Erweiterung des herkömmlichen Rechtsbestandes stellt insbesondere das in seinem Art. 1 — wie auch in Art. 1 des Sozialpaktes — verankerte Selbstbestimmungsrecht dar, falls man in ihm

mehr sieht als den selbstverständlichen demokratischen Grundsatz, daß das Volk sich selbst seine Verfassung gibt; zum Fehlbestand rechnet auf der anderen Seite namentlich das Eigentumsrecht, welches in der Gegenwart einen internationalen Konsens nicht mehr auf sich zu vereinen vermag.

Weniger rasch zur Wirksamkeit gelangt als die KSZE-Schlußakte — von der Verabschiedung durch die Generalversammlung bis zum förmlichen Inkrafttreten im Frühjahr 1976 vergingen über neun Jahre —, haben sich die Pakte doch heute konsolidiert. Bis zum 31. August 1977 war die Zahl der Vertragstaaten auf 44 (politischer Pakt)¹⁰ bzw. 46 (Sozialpakt) angestiegen. Eine Durchsicht der Liste der Vertragstaaten ergibt ferner, daß eine regionale Unausgewogenheit in der Mitgliedschaft bisher vermieden werden konnte und damit wohl auch in Zukunft nicht mehr eintreten wird. Staaten aus allen Erdteilen haben sich den Vertragssystemen angeschlossen (mit besonderem Eifer die osteuropäischen kommunistischen Staaten außer Albanien), und sie alle haben sich mit nur zwei Ausnahmen¹¹ zu gleicher Zeit sowohl dem Sozialpakt wie auch dem politischen Pakt unterworfen, während ursprünglich manche Experten vermutet hatten, daß »der Osten« lediglich dem Sozialpakt, »der Westen« hingegen lediglich dem politischen Pakt beitreten würde¹².

Man darf erwarten, daß im Laufe dieses Jahres eine hohe Anzahl weiterer Ratifikationen vor allem von seiten westlicher Staaten eingehen wird. In Belgien¹³, Frankreich¹⁴, Italien¹⁵, den Niederlanden¹⁶ und Neuseeland¹⁷ scheint sich das innerstaatliche Verfahren der parlamentarischen Genehmigung bereits dem Abschluß zu nähern. Außerhalb der Pakt-Systeme stehen bisher die USA. Präsident Carter hat zwar beide Abkommen am 5. Oktober 1977 unterzeichnet, doch ist

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hanna Bokor-Szegö, geb. 1925, ist Professor an der Universität Budapest und steht der Völkerrechts-Abteilung am Institut für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften vor. 1964 bis 1976 Mitglied der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau, 1969 Vorsitzende.

Bernhard Graßhof, geb. 1931, ist Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz; er leitete bis Mitte 1977 das Referat für Allgemeines Völkerrecht und Vereinte Nationen. 1973 als Mitglied der deutschen Delegation im 3. und 6. Ausschuß der 28. Generalversammlung.

Dr. Rolf Herber, geb. 1929, Honorar-Professor an der Universität Frankfurt, ist Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz und leitet die Unterabteilung für Handels- und Gesellschaftsrecht. Er vertritt die Bundesrepublik Deutschland in der Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL) seit 1974, dem Beginn ihrer Mitgliedschaft in der Kommission, und wird ihre Delegation auf der Hamburger Konferenz leiten.

Dr. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Bonn. 1976 wurde er in den auf Grund des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte neu errichteten Ausschuß für Menschenrechte gewählt.

damit noch keine völkerrechtliche Bindung herbeigeführt worden, die erst auf Grund formeller Ratifikation eintritt. Innerstaatlich setzt dies die Zustimmung des amerikanischen Senats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln voraus, und durchaus realistisch schätzt der Präsident die Gefahr, daß das Vertragswerk an der ausgeprägt konservativen Grundhaltung eines beträchtlichen Teils der Senatoren scheitern könnte, offenbar recht hoch ein. In einer kurzen Ansprache anlässlich der Unterzeichnung hat er jedenfalls geäußert, daß er die Pakte »zum frühestmöglichen Zeitpunkt« in das parlamentarische Verfahren einbringen werde¹⁸.

Man kann die rechtliche wie politische Bedeutung der Pakte gar nicht hoch genug veranschlagen. Zwar spricht bereits die UN-Charta eine prinzipielle Verpflichtung aller Mitgliedstaaten auf die Menschenrechte aus¹⁹. Aber Menschenrechte bedürfen der konkreten und präzisen Ausformulierung, um tatsächlich in den Rang wirklichkeitsprägender Kräfte aufsteigen zu können, wie er ihnen funktionell zugeordnet ist. Es ist das Verdienst der beiden Pakte, daß sie die Entwicklung auf diese höhere Stufe gehoben haben, wo angesichts scharf umrissener Rechtskataloge auch weltweit erstmals eine echte rechtliche Argumentation geführt werden kann.

Im Rückblick wird man es noch heute als erstaunlich bezeichnen dürfen, daß es seinerzeit im Jahre 1966 gelungen ist, einen weltweiten Konsens zu erreichen. Es trifft zu, daß ursprünglich die westlichen Staaten sich stärker für die rechtliche Absicherung der bürgerlichen Freiheitsrechte engagiert hatten, während von den sozialistischen Staaten besonderes Gewicht auf die Normierung wirtschaftlicher und sozialer Rechte gelegt worden war. Beide Staatengruppen haben aber gleichfalls schon in der Entstehungsphase die Rechte der jeweils anderen Kategorie akzeptiert²⁰, und es war letzten Endes die Dritte Welt, die durch die Bereitschaft, beide Pakte als eine sachliche Einheit anzunehmen und einer internationalen Überwachung zuzustimmen²¹, den langjährigen Stillstand überwunden und den Redaktionsarbeiten während der 21. Generalversammlung zum Erfolg verholfen hat. Gewiß steht der Konsens zunächst nur auf dem Papier. Durch die in den Pakten angelegten Kontrollverfahren und Rechtfertigungszwänge ist aber zumindest sichergestellt, daß die einzelnen materiellen Rechtsgarantien zu institutionell verfestigten Kristallisationspunkten einer weltweit geführten Diskussion werden, die gute Chancen dafür bietet, daß die Einigkeit im Wort im Zuge der Rechtsanwendung zunehmend Realitätswert gewinnt und zu einer Einigkeit in der Sache wird. Man mag in den Pakten zusammen mit der UN-Charta sogar den Kern einer künftigen Weltverfassung erblicken. In der Tat rechnet heute ein Grundrechtsabschnitt zu den als unentbehrlich empfundenen Bestandteilen einer jeden Verfassung. Da die Pakte auf Dauer angelegt sind und für alle Zeiten Bestand haben sollen, ist im übrigen auch damit zu rechnen, daß die Welt auf unabsehbare Zeit hinaus mit ihnen leben wird. Damit steigen sie zwangsläufig zu primären rechtlichen Bestimmungsfaktoren der Weltpolitik auf. Andererseits ist auf Grund dieser Sachlage das vitale Interesse eines jeden Landes, Inhalt und Tragweite der beiden ehrgeizigsten Vertragswerke in der gesamten bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen²² genau einschätzen zu können, mit Händen zu greifen.

II. Die materiell-rechtlichen Wirkungen der Pakte im innerstaatlichen Raum

Wendet man sich zunächst den materiell-rechtlichen Wirkungen der Pakte zu, so lautet die nicht nur vom systematisch-juristischen Standpunkt, sondern auch von der praktischen Politik aus entscheidende Grundfrage, ob die in ihnen aufgeführten Rechte subjektiv-individuellen Charakter in dem Sinne besitzen, daß der Einzelne sie gegebenenfalls auch vor Gericht einklagen kann. Die Grundrechte des Grundgesetzes

besitzen kraft der Art. 1 Abs. 3 und 19 Abs. 4 diese Qualität. Sie verkörpern eine Rechtsmacht, über deren Ausübung der Einzelne nach eigenem Belieben entscheidet und zu deren Durchsetzung ihm im Extremfall des Konfliktes der staatliche Justizapparat Hilfe zu leisten hat. Auch für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat sich diese Auslegung durchgesetzt. Die Gewährleistungen der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle stellen in der Bundesrepublik unmittelbar anwendbares Recht dar, auf dessen Einhaltung jeder Betroffene einen echten, einklagbaren Rechtsanspruch besitzt²³.

Der Sozialpakt

Der Versuch einer Klärung begegnet hinsichtlich des Sozialpaktes den geringsten Schwierigkeiten. In Art. 2 Abs. 1 heißt es mit einer gewissen Eindeutigkeit wie folgt:

»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.«

Aufschlußreich sind in diesem Text insbesondere die Worte „nach und nach“. Sie lassen die sichere Folgerung zu, daß es sich bei den Verpflichtungen des Paktes nicht um eine strikte, sofortige und unmittelbare Rechtsverbindlichkeit handelt, sondern daß die Vertragsschöpfer nur ein Ziel aufgestellt haben, das anzustreben jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist²⁴. Niemand wird sich also etwa vor deutschen Gerichten auf das in Art. 6 des Paktes statuierte Recht auf Arbeit berufen können, um mit seiner Hilfe einen Arbeitsplatz zu erstreiten.

Der Sozialpakt teilt damit die Schwäche anderer sozialer Grundsatznormen unseres Rechtssystems. Auch aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für sich allein keine subjektiven Rechtsansprüche²⁵, ebensowenig wie im übrigen aus der Europäischen Sozialcharta²⁶, dem europäischen Gegenstück des Sozialpaktes. Die Gründe für diese an sich unbefriedigende Unvollkommenheit sozialer Prinzipien liegen auf der Hand. Die von ihnen versprochenen sozialen Leistungen lassen sich nicht beliebig durch bloßen politischen Willensakt bereitstellen. Finanzielle Zuwendungen mögen häufig noch die geringsten Schwierigkeiten bereiten, wenngleich auch sie durch die allgemeine Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens bedingt sind und jedenfalls organisiert und verteilt werden müssen, was wiederum die Existenz eines sachlich kompetenten bürokratischen Apparats voraussetzt. Nicht alles ist machbar. Letzten Endes hängt die Gewährleistung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte im wesentlichen von einer prosperierenden Wirtschaft ab²⁷, die allein auch ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen hervorbringen vermag²⁸. Patentrezepte zur Erreichung der Vollbeschäftigung, wie sie häufig vorschnell angeboten werden, gibt es nicht. Trotzdem machen östliche Staaten der Bundesrepublik Deutschland seit geraumer Zeit immer wieder den Vorwurf, daß sie auf Grund ihres freien marktwirtschaftlichen Systems die Arbeitslosigkeit geradezu bewußt plane²⁹, und werden nicht müde, die Verstaatlichung der Produktionsfaktoren als Allheilmittel anzupreisen. Aber selbst die kommunistischen Staaten haben bisher den Stein der Weisen nicht gefunden — da es ihn gar nicht geben kann, weil es ja nicht um die Zuteilung irgendeiner Arbeit geht, sondern um die ausbildungs- und neigungsgemäße, die zugleich sinnvoll in den gesamten volkswirtschaftlichen Leistungsverband hineinpaßt. Hunderttausende von Menschen mit Erdarbeiten zu beschäftigen, mag wohl jedem Staat gelingen; daß in einem differenzierten System jeder den seiner Vorbildung entsprechenden Arbeitsplatz findet, muß hingegen fast ein glücklicher Zufall genannt werden, zumal sich die

wirtschaftlichen Strukturen vor allem wegen der starken außenwirtschaftlichen Verflechtungen in einem dauernden und in der Gegenwart geradezu rasant verlaufenden Entwicklungsprozeß umbilden. Das Beispiel macht also zur Genüge deutlich, daß die Rechte aus dem Sozialpakt nur als Zielverpflichtungen aufgefaßt werden können. Welche Mittel zur Verwirklichung der Ziele eingesetzt werden, liegt weitgehend im Ermessen der Staaten und wird von ihnen entsprechend ihrer allgemeinen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundkonzeption naturgemäß in höchst unterschiedlicher Weise beantwortet.

Trotz dieser Vorbehalte soll nicht in Abrede gestellt werden, daß der Sozialpakt, der in der Bundesrepublik kraft des Zustimmungsgesetzes mit seinem gegebenen Inhalt gesetzliche Geltungskraft erlangt hat, nicht auch gelegentlich für die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger in einem unmittelbaren Sinne relevant werden kann. Daß aus ihm allein keine subjektiven Rechte fließen, bedeutet z. B. nicht, daß er nicht im Zusammenhang mit einer nationalstaatlichen Regelung eine Interpretationshilfe liefern könnte. So werden seine Zielvorstellungen künftig etwa bei der Ausübung des Verwaltungsermessens in Betracht zu ziehen sein⁹⁰. Im Augenblick ist es noch zu früh, sich sämtliche im innerstaatlichen Raum denkbaren Rechtswirkungen noch weiter auszumalen. Man wird hierzu das Anschauungsmaterial benötigen, welches erst tüchtige Anwälte im Verein mit mutigen Gerichten liefern können.

Der politische Pakt

Hinsichtlich des politischen Paktes stellt sich die gleiche Frage. Allerdings trifft man hier auf ganz andere Ausgangsdaten. Freiheitsrechte sind ihrer Natur nach geeignet, als subjektive Rechte des Bürgers gegen den Staat gewährleistet zu werden, wie das Beispiel des Grundgesetzes oder der EMRK schlagend beweist. Denn es handelt sich um Abwehrrechte, die dem Staat ein bloßes Unterlassen auferlegen, wobei es nicht auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit des gesamt-

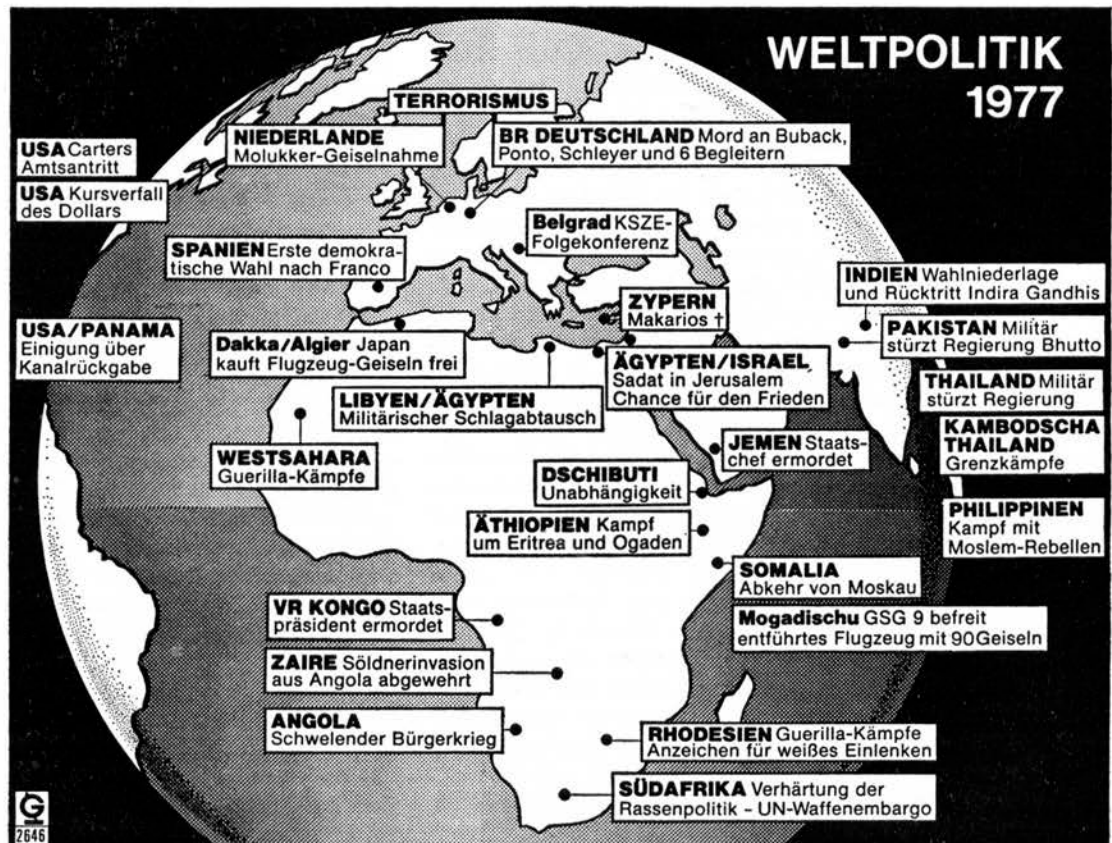
wirtschaftlichen Systems ankommt. Eine genaue Analyse des Paktes bestätigt, daß die in ihm garantierten Rechte in der Tat als strikte Rechtsverpflichtungen der Staaten und nicht lediglich als Verpflichtungen zu fortschreitender Anpassung des innerstaatlichen Rechts an den vertraglich festgelegten Standard aufzufassen sind.

Nicht gefordert ist von den Staaten zwar, daß sie den Pakt als solchen in die eigene Rechtsordnung übernehmen, ihm selbst also die Kraft eines nationalen Rechtsaktes verleihen. Es entspricht den herkömmlichen völkerrechtlichen Regeln, daß jeder Staat frei in der Entscheidung darüber ist, mit welchen Methoden und Techniken er seinen internationalen Verpflichtungen nachkommen will. So sieht etwa Großbritannien häufig davon ab, völkerrechtliche Verträge in die innere Rechtsordnung zu übernehmen, sondern erläßt zu ihrer Durchführung die erforderlichen staatlichen Rechtsakte⁹¹; auch hinsichtlich des Paktes hat es sich an dieses bewährte Muster gehalten⁹². Die in Ansehung der Erfüllungsmodalitäten gegebene Ermessensfreiheit hat aber nichts mit der Frage nach der Stringenz der Verpflichtungen aus dem Pakt zu tun, die den eigentlichen rechtlichen Angelpunkt bildet.

Anzusetzen hat die Prüfung bei Art.2 des politischen Paktes, der sich durch seine schärfere Fassung deutlich von Art.2 Abs.1 des Parallelpaktes abhebt. Es heißt in Abs.1, daß jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, »die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen... zu gewährleisten«. Ergänzend muß freilich die Vorschrift des Abs.2 herangezogen werden, die wie folgt lautet: »Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.«

Obwohl man dem ersten Eindruck nach an eine gewisse Abschwächung der eher kategorischen Fassung des Abs.1 den-

Die Nachricht des Jahres 1977 kam aus dem Nahen Osten. Im dreißigsten Jahr des Kriegszustandes zwischen Israel und den Arabern eröffnete Präsident Sadats Reise nach Jerusalem erstmals das direkte Gespräch. Der Frieden bekam eine Chance. Dies war aber auch der einzige Durchbruch, der 1977 in den Krisenherden der Welt gelang, und auch sein langfristiger Erfolg scheint mittlerweile angesichts des israelischen Festhaltens an den Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten in Frage zu stehen. Ein anderes explosives Gebiet ist weiterhin das Südliche Afrika. Dort blies, so Generalsekretär Kurt Waldheim, »der Wind des Wandels im abgelaufenen Jahr stärker denn je zuvor.« Die Verschärfung der Politik der südafrikanischen Regierung gegenüber den Apartheid-Gegnern im eigenen Land führte auf internationaler Ebene zur Verhängung eines Waffenembargos. Erstmals wurden Sanktionen gegen einen UN-Mitgliedstaat verhängt (vgl. S. 26 f. dieser Ausgabe).



ken könnte, fällt doch im Vergleich das Fehlen der Worte »nach und nach« auf, die den Kern der Regelung des Sozialpaktes bilden. Von den Staaten wird also ein sofortiges Handeln verlangt³³. Damit klärt sich der Sinn des Abs.2. Nicht etwa soll zurückgenommen werden, was in Abs.1 statuiert wird, vielmehr stellt die Vorschrift lediglich klar, welche Arten von Maßnahmen zu ergreifen sind, um dem Gebot des Abs.1 gerecht zu werden. In der Tat verdiente es besondere Hervorhebung, daß die Staaten sich nicht mit dem Erlaß von Rechtsvorschriften begnügen dürfen, sondern daß sie sämtliche erforderlichen Maßnahmen zu treffen, also auch Rechtsprechung und Verwaltungspraxis auf den Pakt einzustellen haben. Auf diese Weise konnte dem immerhin möglichen Mißverständnis begegnet werden, daß die Vertragsländer durch die Inkraftsetzung einer paktkonformen Gesetzgebung die von ihnen geschuldete Leistung bereits voll erbracht hätten. Was allein zählt, ist die Effektivität des Rechtsgenusses, die sich gerade im Alltag erweisen muß.

Ergänzend sei auf die Grundsatzvorschriften über die Berichtspflicht hingewiesen. Um den Gegensatz zu der nuancierten Rechtsbindung aus dem Sozialpakt klar zum Ausdruck zu bringen, hat man statt der im Sozialpakt gebrauchten Wendung »reports on the measures which they (scil. the States Parties) have adopted and the progress made in achieving the observance of the rights« bewußt die abweichende Formulierung gewählt »reports on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized herein and on the progress made in the enjoyment of those rights«³⁴.

Erhärtet finden sich die damit indizierten vorläufigen Schlußfolgerungen durch die Bestimmung des Art.2 Abs.3. Dort wird von den Mitgliedstaaten verlangt, daß sie jedermann, der in seinen Rechten aus dem Pakt beeinträchtigt worden ist, eine wirksame Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung stellen. Würde der Pakt keine strikten Rechtsverpflichtungen enthalten, so hätte eine solche Beschwerdemöglichkeit keinerlei Sinn. Ein gegen staatliche Verletzungshandlungen eröffneter Rechtsweg setzt notwendig die Existenz einer klaren Abgrenzungslinie zwischen Individualsphäre und staatlichem Eingriffsrecht voraus und würde mangels einer solchen Grenzscheide zum potemkinschen Schein verkommen. In die gleiche Richtung deutet die Existenz des Fakultativprotokolls zum politischen Pakt, das die Individualbeschwerde an den nach dem Pakt gebildeten Ausschuß für Menschenrechte institutionalisiert hat.

Auch die Art der im Pakt garantierten Rechte läßt weitreichende Schlüsse zu³⁵. Unter anderem sind verbürgt das Recht auf Leben (Art.6), das Verbot der Folter (Art.7) sowie der Sklaverei und der Leibeigenschaft (Art.8). Bei alledem handelt es sich um Grundsätze, welche bereits seit langem dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht angehören und die sogar heute zum jus cogens gerechnet werden, d. h. zu jenem Kernbestand des Rechts, der für das einzelne Mitglied der Völkergemeinschaft unverfügbar ist und dem es ganz unabhängig von seiner subjektiven Willensrichtung Respekt schuldet³⁶. Die Verpflichtungen des Paktes als bloße Zielverpflichtungen zu interpretieren hieße also, entgegen den Absichten der Vertragsschöpfer, die den Schutz der Menschenrechte verbessern wollten, einer rückschrittlichen Entwicklung das Wort reden und seit langem konsolidierte rechtliche Errungenschaften wieder abbauen³⁷.

Schließlich läßt sich auch die Auffassung entkräften, daß die hier vertretene Deutung mit dem Willen der Vertragsstaaten deswegen kollidiere, weil sie den Staaten ohne Rücksicht auf die Belange des Gemeinwohls, die überall Grundrechtseinschränkungen erforderten, ein starres Korsett umlege, und daß ein solches Übermaß an individueller Freiheit nicht gewollt gewesen sein könne, weil sie zu Anarchie und Auflösung der Staatlichkeit führe. Der Pakt enthält nämlich an anderer Stelle vollauf hinreichende Elemente der Elasti-

zität. Besondere Vorkehrungen für den Fall des öffentlichen Notstandes trifft Art.4, der in beschränktem Umfang eine Suspendierung der Vertragsverpflichtungen gestattet, ohne daß allerdings die Art.6,7,8,11,15,16 und 18 angetastet werden dürften — was im übrigen ein weiteres Argument für die Richtigkeit der Meinung liefert, daß die Vertragsstaaten zu strikter Gewährleistung der Rechte verpflichtet sind. Im übrigen findet sich in einem Großteil der Bestimmungen des Paktes eine Vorbehaltsklausel, derzufolge unter gewissen Voraussetzungen ein Eingriff in die geschützte rechtliche Substanz zulässig ist. Als Beispiel sei der — als repräsentativ anzusehende — Vorbehalt zum Recht der Freizügigkeit in Art.12 Abs.3 angeführt:

»Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.«

Hiernach besitzen die Staaten eine relativ umfassende Befugnis, die Freiheitsgarantien nach Maßgabe der jeweiligen staatlichen Gemeinwohlbedürfnisse zu beschneiden, wobei allerdings das Regel- und Ausnahmeverhältnis gewiß nicht auf den Kopf gestellt werden darf. Das Prinzip des Paktes ist die individuelle Freiheit. Jede Einschränkung dieser Freiheit bedarf einer besonderen Rechtfertigung am Maßstab der ausdrücklich genannten Kriterien, die im übrigen durchweg präziser sind als etwa die Einschränkungsvorbehalte, welche das Grundgesetz einer Reihe von Grundrechten angefügt hat. Die stärkste Gefahr für die Rechte des Paktes wird man in dem häufig auftauchenden Vorbehalt der »öffentlichen Ordnung« sehen müssen, der leicht dazu mißbraucht werden kann, die rechtliche Substanz jeden real faßbaren Inhalts zu berauben³⁸.

Stellen nach alledem die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen aus dem politischen Pakt strikte Rechtsverpflichtungen dar, zu deren Sicherung den Betroffenen eine Beschwerdemöglichkeit eröffnet sein muß, so kann jedenfalls für die Bundesrepublik Deutschland nur der eine Schluß gezogen werden, daß angesichts der Eingliederung des Paktes in die innerstaatliche Rechtsordnung dem Bürger die einzelnen Rechte als subjektive Ansprüche gewährt sind³⁹. Der politische Pakt besitzt damit die gleiche rechtliche Qualität wie die EMRK oder wie das Grundgesetz, mit dem Unterschied allerdings, daß der Pakt nicht den formalen Rang des Verfassungsgesetzes aufweist. Es gelten also in der Bundesrepublik heute drei (bzw. fünf) umfassende Grundrechts- oder Menschenrechtskodifikationen nebeneinander, was naturgemäß zu vielfältigen Differenzen führen kann. Ernstlich braucht man indes darum nicht besorgt zu sein. Die internationalen Abkommen wollen nur einen Mindeststandard aufrichten und zielen nicht etwa darauf ab, höherwertige Garantien des Grundgesetzes auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abzusenken⁴⁰. Andererseits löst das deutsche Verfassungsrecht die umgekehrte Fallkonstellation, daß nämlich ein Recht internationalen Ursprungs weiterreicht als die verfassungsrechtliche Verbürgung, nach dem Günstigkeitsprinzip. Einer Verstärkung individueller Rechtspositionen stellt das Grundgesetz keinerlei Hindernis in den Weg.

Im übrigen kann auch für Staaten, die wie Großbritannien dem Pakt nicht die Kraft innerstaatlichen Rechts verliehen haben, nichts anderes gelten. Nach dem Willen der Vertragsschöpfer soll der Pakt direkte innerstaatliche Wirkung zugunsten des Einzelnen besitzen⁴¹. Dieser angestrebte Erfolg darf nicht abhängig sein von den unterschiedlichen nationalen Erfüllungsmodalitäten. Selbst wenn der Pakt als solcher innerstaatlich nicht in Geltung steht, so ist doch dem Individuum das Recht zuzugestehen, sich unmittelbar auf ihn zu berufen, da er die Rechtsgarantien umschreibt, die jeder Mitgliedstaat zu respektieren hat⁴². Im europäischen Menschen-

rechtsschutzsystem hat sich die Rechtslage seit langem in diesem Sinne geklärt. Im Lawless-Fall hat es der Europäische Menschenrechts-Gerichtshof für entscheidend erachtet, daß Irland an die EMRK gebunden ist, und demzufolge dem Beschwerdeführer ein Recht auf die Einhaltung der EMRK durch die irischen Behörden zugesprochen, ungeachtet der Tatsache, daß Irland die EMRK nicht förmlich in das innerstaatliche Recht übernommen hatte⁴³.

Die Frage, ob es irgendwelche gesetzlichen Regelungen oder Verwaltungspraktiken der Bundesrepublik gibt, die nicht den Anforderungen der beiden Pakte genügen, würde eine eingehende Prüfung, die sich auf eine Vielzahl von Einzelproblemen zu erstrecken hätte, erfordern. Wegen der Flexibilität des Sozialpaktes läßt sich eine solche Prüfung sinnvoll ohnehin nur im Hinblick auf den politischen Pakt anstellen. Hingewiesen sei aber auf eine bereits vor dem Inkrafttreten des Paktes vollzogene Reform, nämlich die Einführung einer zweiten Instanz in Staatsschutzsachen im Jahre 1969⁴⁴, nachdem bis dahin der Bundesgerichtshof in erster und letzter Instanz zuständig gewesen war. In der Tat bestimmt der Pakt in Art.14 Abs.5, daß jeder strafrechtlich Verurteilte das Recht hat, die Entscheidung durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen. Diese Bestimmung steht im übrigen eindeutig jenen im Zusammenhang mit der Terrorismus-Diskussion aufgetragenen Vorschlägen entgegen, denen zufolge für bestimmte Prozesse die gegenwärtig statthaften Rechtsmittel beseitigt werden sollten.

III. Die internationale Bedeutung der Menschenrechtspakte

1. Unterschiedliche Interpretationen in Ost und West

Im Hinblick auf die internationale Dimension der beiden Pakte besitzt nicht nur für die Bundesrepublik eine gewisse Priorität das Problem der ›richtigen‹ Auslegung, wobei hier insbesondere der politische Pakt im Spannungsfeld der divergierenden ideologischen Grundauffassungen steht.

Bekanntlich betont die östliche Menschenrechtskonzeption⁴⁵ in starkem Maße die gesellschaftliche Einbindung des Menschen, die sowohl Freiheit als auch Zwang bedeuten kann. Grundsätzlich sei die individuelle Freiheit im Arbeiter- und Bauernstaat der Gegenwart allein schon durch die politischen Machtstrukturen gesichert. Indem der Arbeiter- und Bauernstand die Produktionsmittel ergriffen habe, habe er gleichzeitig die Ursachen für Ausbeutung und Unterdrückung beseitigt. Die Staatsgewalt, die ihm früher stets als fremde, als Instrument der Repression gegenübergetreten sei, habe sich ihrem Wesen nach gewandelt und sei nunmehr die eigene Hoheitsmacht des Volkes. Demgemäß könne es grundsätzliche Interessenkonflikte zwischen Staat und Bürger gar nicht geben, sondern allenfalls ›Unfälle‹, d. h. partielle und nicht strukturelle Interessenkollisionen. Die Interessenidentität zwischen dem Bürger und seinem Staat gelte es mit allen Mitteln zu erhalten und zu verteidigen. Der Bürger sei aufgerufen, durch die Ausübung der Grundrechte zur Festigung der sozialistischen Staatsmacht beizutragen. In diesem Sinne heißt es etwa in dem 1977 erschienenen Lehrbuch ›Staatsrecht‹ der DDR: »Die Grundrechte und -pflichten orientieren die Mitglieder der sozialistischen Gesellschaft auf ein aktives Handeln, wie es die gesellschaftliche Entwicklung erfordert.«⁴⁶ Das praktische Ergebnis dieser Grundprämisse ist, daß ein vorbehaltloses Recht der individuellen Kritik negiert wird. Kritik darf sich nur als Zustimmung zur Regierungspolitik artikulieren oder als konstruktive, aufbauende Kritik, die sich vorgeprägter Kanäle in Partei oder Staatsapparat bedient. Der schlichte Appell an die Öffentlichkeit, die ›subjektive Besserwisserei‹, wird indes nicht als legale Ausübung der Meinungsfreiheit anerkannt⁴⁷.

Dies alles ist bekannt und braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Es interessieren auch im vorliegenden Zusammenhang allein die Konsequenzen dieses Rechtsstandpunkts für

die Auslegung des politischen Paktes. Man braucht insoweit keine Sehergabe, um zukunftsweisende Aussagen formulieren zu können: Keinesfalls wird die DDR oder werden die anderen osteuropäischen Staaten im Hinblick auf die Existenz des Paktes von ihrer bisherigen Auffassung von Inhalt und Funktion politischer Bürgerrechte ablassen⁴⁸. In der Tat besitzt die Zulassung der Kritik systemsprengende Kraft und gefährdet die Sinnmitte eines Gemeinwesens, welches glaubt, ein für allemal die Entwicklungsgesetze der Geschichte entdeckt zu haben und sich auf einem planmäßigen Marsch durch die verschiedenen Etappen dieses von Marx, Engels und Lenin beschriebenen Prozesses zu befinden. Bernhard Graefrath, mein Kollege im Ausschuß für Menschenrechte, hat recht, wenn er in einem Aufsatz in der ›Neuen Justiz‹ vom Januar 1977 schreibt:

»Menschenrechte . . . sind nicht nur subjektive Rechte, sondern bestimmen zugleich die grundsätzliche Rechtsstellung der Menschen in einer bestimmten Gesellschaftsordnung und zu einem bestimmten Staat. Sie spiegeln die Struktur der jeweiligen Gesellschaft wider, dienen der Organisierung und Gestaltung dieser Gesellschaft.«⁴⁹

Gleichwohl muß bezweifelt werden, ob die östliche Interpretation richtig ist, welche versucht, dem Art.19 des Paktes den Sinn des Art.27 der DDR-Verfassung zu unterschieben und das Recht der Kritik durch das Recht der Akklamation zu ersetzen — das gewiß von keiner Regierung gefürchtet zu werden braucht. Bekanntlich versuchen gerade Diktaturen, das Volk möglichst häufig zu Sympathie- und Beifallskundgebungen zu bewegen, um sich auf diese Weise eine scheindemokratische Legitimität zu verschaffen. Die menschenrechtliche Substanz des Art.19 wird zunichte gemacht, wenn man die regierungspolitische Konformität einer Meinung zum Kriterium ihrer Zulässigkeit erhebt⁵⁰. Einer besonderen Gewährleistung bedarf lediglich die unbequeme, die kritische Meinung, und gerade sie soll auch nach der objektiv feststellbaren Konzeption der Vertragsschöpfer den Schutz des Rechts genießen. Trotz der zeitlichen Entfernung vom Jahre 1945 ist der Pakt doch immer noch auf dem Hintergrund der Greuel des Zweiten Weltkrieges zu sehen. Er ist wie die UN-Charta erwachsen aus dem Bestreben, ähnliche Menschheitskatastrophen ein für allemal auszuschließen, wobei man sich sehr genau der Tatsache bewußt war, daß gerade die rücksichtslose Unterdrückung der individuellen Meinungsfreiheit im Dritten Reich, die Verdrängung des politischen Arguments zugunsten erzwungener ideologischer Geschlossenheit, zu den Hauptursachen des Übels gehört hatte.

Wie dem aber auch sei: Die hier vorgetragene Interpretation wird sich nicht von selbst durchsetzen, die von den Staaten des östlichen Lagers verfochtene Auslegung wird ebenso wenig automatisch eine Niederlage erleiden. Es gilt also, mit aller Festigkeit und Entschiedenheit den eigenen Standpunkt zu vertreten, um auf diese Weise die Auslegung zu beeinflussen. Bildet der Pakt die Grundrechtscharta der Welt, die in vielfältiger Weise auf die innerstaatliche Ordnung zurückwirkt, so muß jeder Staat schon im Interesse der Erhaltung der eigenen ideellen Identität bestrebt sein, in diesen prozeßhaften Vorgang seine spezifischen Wertvorstellungen einzubringen. Das kann etwa geschehen bei der Vorlage des Berichtes, den nach Art.40 jeder Staat regelmäßig zu erstatten hat, in den politischen Gremien der UN oder auch in innerstaatlichen Verfahren, in denen der Pakt zur Anwendung kommt.

Sogleich ist freilich einem möglichen Mißverständnis entgegenzutreten. Die Meinungsfreiheit als Prototyp der politischen Freiheit wird hier nicht etwa so stark betont, um auf diese Weise ein politisches Kampfinstrument gegen die sozialistischen Regierungen zu schärfen. Den Mitgliedern des Ausschusses für Menschenrechte kann es nur um die Sache der individuellen Freiheit gehen, und auch die Bundesregierung wird, wenn sie für politische Freiheit hier und anderswo

eintritt, allein die Interessen des wegen friedlicher Meinungskundgabe verfolgten Bürgers vor Augen haben dürfen. Zu verkennen ist gleichwohl nicht, daß die effektive Durchsetzung der politischen Rechte des Paktes gewisse systemverändernde Wirkungen haben kann. Wenn dies so ist, so beruht es aber auf der freiwilligen Übernahme der Verpflichtungen des Paktes. Kein Staat war gezwungen, eine Ratifikationserklärung abzugeben. Entschließt er sich zu diesem Schritt, so muß er auch die Konsequenzen hinnehmen. Art.19 Abs.1 lautet schlicht: »Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.« Das ist eine Aussage, die m. E. einer korrigierenden Auslegung weder bedarf noch zulässigerweise einer solchen unterworfen werden kann. Ergänzend sei im übrigen bemerkt, daß auch die Mehrzahl der Länder der Dritten Welt, welche sich dem Pakt angeschlossen haben, es als eine Selbstverständlichkeit betrachtet, die rechtsverbindlich festgelegten Texte beim Wort zu nehmen, wie es bekanntlich die völkerrechtlichen Auslegungsregeln verlangen.

Ein weitaus stärkeres Maß an realem Konsens besteht bei denjenigen Rechten, welche die physische Integrität schützen und keine unmittelbare Ausstrahlungswirkung in den politischen Raum hinein besitzen. Schutz des Lebens und der Familie, Folter- und Sklavereiverbot werden von allen Regierungen ohne jede inhaltsbeeinträchtigende Umdeutung anerkannt. Gewiß mag die Zahl der Verstöße nach wie vor hoch sein. Keine Regierung bekennt sich indes offen zu solchen Praktiken, sondern versucht sie in der Regel mit einem Schleier des Geheimnisses zu umgeben oder sie abzuleugnen. Hohe Aussagekraft besitzt insoweit die einstimmige Annahme der Deklaration über das Folterverbot durch die 30. Generalversammlung im Jahre 1975⁵¹. Auch wenn manche Regierungen ihr positives Votum möglicherweise nur unter dem Druck abgegeben haben, nicht ihre Respektabilität in der Staatenwelt aufs Spiel zu setzen, und sich insgeheim vorbehalten haben, nach politischer Opportunität gelegentlich jenes klare Verbot zu übertreten, so ändert das nichts an der Gültigkeit der nach außen hin abgegebenen Willenserklärung. Die meisten völkerrechtlichen Handlungen erwachsen aus den Sachzwängen heraus, welche die Existenz als ein Glied der Völkergemeinschaft mit sich bringt. Auch hier erweist sich die öffentliche, förmliche Erklärung als ein langfristig wirksames Wirkelement, das zumindest den politisch-moralischen Untergrund des Rechts prägt und damit dem Recht eine erhöhte Chance der Effektivität verleiht.

2. Internationale Sicherungsverfahren

Berichtsverfahren

Als Kontrollmodalität sieht sowohl der Sozialpakt wie auch der politische Pakt ein Berichtsverfahren vor, mit dem Unterschied allerdings, daß der politische Pakt noch weitere ergänzende Sicherungsverfahren kennt. Bekanntlich werden die Berichte nach dem Sozialpakt vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, einem mit Staatenvertretern besetzten politischen Gremium, geprüft, während die Berichte nach dem politischen Pakt an den Ausschuß für Menschenrechte gehen, ein aus 18 Personen bestehendes Gremium unabhängiger Experten. Jeder Vertragsstaat unterliegt dieser Kontrolle, ohne daß er zusätzlich noch eine besondere Unterwerfungserklärung abzugeben hätte. Es liegt auf der Hand, daß der Wert des Verfahrens ganz entscheidend von der Qualität der Berichte abhängt und von der Offenheit, mit der die eigentlichen Probleme von der jeweiligen Regierung angesprochen werden. Um den Dingen auf den Grund gehen zu können, hat der Ausschuß für Menschenrechte bei seiner zweiten Tagung im August letzten Jahres »General Guidelines«⁵² für Form und Inhalt der Staatenberichte beschlossen und darin dem Wunsch Ausdruck verliehen, daß die Berichte zu jeder einzelnen Bestimmung eines jeden Artikels genaue

Angaben machen sollten. Anlaß zu einer solchen Aufforderung bestand um so mehr, als der erste Staatenbericht (Syrien) lediglich eine einzige Seite umfaßte⁵³; er wurde allerdings später zurückgezogen und durch eine umfangreichere Information⁵⁴ ersetzt. Selbst der in Verfahrensfragen weniger bewanderte Laie wird ohne weiteres erkennen, daß derartige Bündigkeit die gesamte Berichtsprüfung diskreditiert, ja sie der Lächerlichkeit preisgibt.

Als einen Musterfall an Offenheit kann man wohl auch kaum den Bericht der DDR bezeichnen, wenn es dort zum Ausreiserecht des Art.12 Abs.2 des politischen Paktes in einem Satz lapidar wie folgt heißt:

»Frontier-crossing traffic, the exit and entry of persons as well as customs and foreign exchange formalities are regulated in accordance with principles of international law and international usage in specific provisions, notably the Passport Law and the Customs and Foreign Exchange Law of the German Democratic Republic.«⁵⁵

Nicht einmal der Versuch wird also unternommen, die geltenden Ausreisebeschränkungen mit Hilfe des Vorbehalts des Art.12 Abs.3 zu rechtfertigen, vielmehr wird das Problem einfach und schlicht totgeschwiegen.

Mir scheint, daß die Bundesregierung die Möglichkeit nutzen sollte, durch Offenheit und Gründlichkeit der Darstellung ein positive Maßstäbe setzendes Beispiel zu geben. Leider wurde ihr Bericht verspätet erst vor kurzem vorgelegt⁵⁶. Künftig sollte auf genaue Einhaltung der Termine geachtet werden. Freilich hat die Neuartigkeit des Berichtsverfahrens, in dem erstmals über die gesamte Breite der menschenrechtlichen Lage zu berichten ist, auch bei anderen Staaten zu erheblichen Verzögerungen geführt.

Staatenbeschwerde

Beschwerdeverfahren gibt es, wie bereits dargelegt, nur im System des politischen Paktes. An erster Stelle sei hierbei die sog. Staatenbeschwerde nach Art.41 genannt, die allerdings der Pakt selbst mit dem vorsichtigen Ausdruck »Mitteilung« (»Communication«) über Vertragsverletzungen durch einen anderen Staat belegt. Anders als die EMRK kennt der Pakt keine Automatik. Die Staatenbeschwerde gilt nur im Verhältnis derjenigen Staaten untereinander, die sich ihr durch besondere Erklärung unterworfen haben. Bisher ist das Verfahren noch nicht in Kraft getreten, da anstelle der erforderlichen Mindestzahl von zehn Unterwerfungserklärungen bisher erst sechs vorliegen. Zu dem Kreis der Staaten, welche diese mutige Entscheidung getroffen haben, gehört neben den vier skandinavischen Staaten und Großbritannien auch die Bundesrepublik Deutschland⁵⁷. Dieser Stand der Dinge vermag wenig Hoffnung zu erwecken. Der unbefangene Betrachter muß den Eindruck gewinnen, daß allein die Westeuropäer bereit seien, sich auf das Staatenbeschwerdeverfahren einzulassen, obwohl gerade sie es entbehren könnten, besitzen sie doch mit den Straßburger Organen des Menschenrechtsschutzes Instanzen, die zur Erledigung der zwischen ihnen auftretenden Streitfälle durchaus kompetent sind.

Insgesamt auch kann man die vor allem im Straßburger System angefallenen Erfahrungen mit der Staatenbeschwerde nicht gerade günstig nennen. Die Regierungen haben sich dieses Verfahrens meist nur zur Verfolgung eigennützig gefärbter Interessen bedient. Vielleicht wird aber ein solches egoistisches Motiv noch eher verstanden und auch hingenommen als der Anspruch, die Verteidigung der Menschenrechte im objektiven Interesse der Menschheit zu übernehmen. Fatal müßte es namentlich wirken, wenn die Westeuropäer sich zum Anwalt der Menschenrechte auch in anderen Weltregionen aufwerfen wollten. Allenfalls innerhalb einer Regionalgruppe mag eine solche Bevormundung erträglich sein, obwohl bekanntlich die Beschwerde der skandinavischen Staaten und der Niederlande gegen Griechenland wegen der Folterpraktiken des Obristen-Regimes seiner-

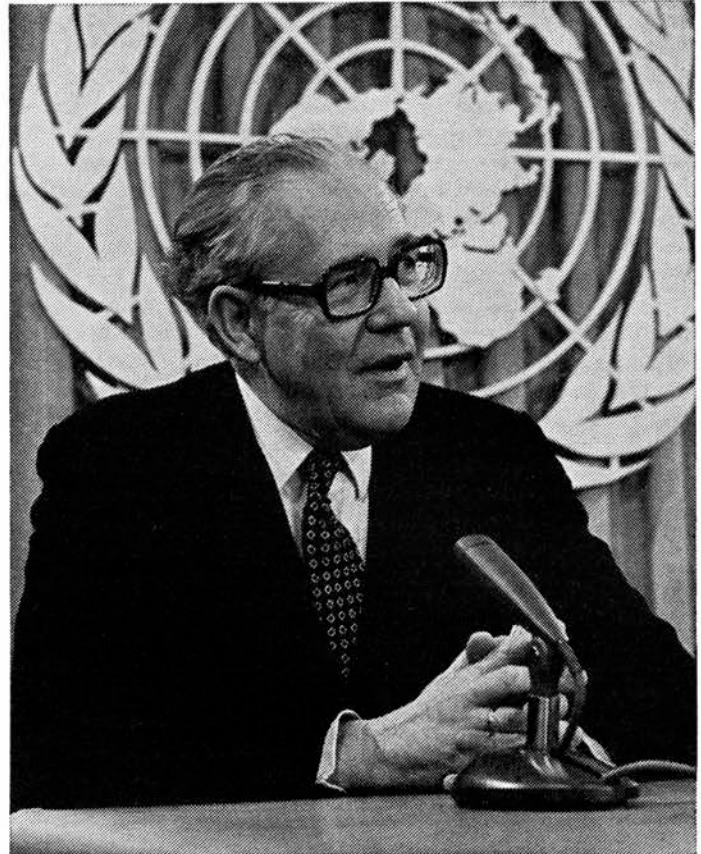
zeit zum Ausscheiden Griechenlands aus dem Europa-Rat und zur Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention geführt hat⁵⁸. Selbst die Regionalsysteme werden also einer erheblichen Spannung ausgesetzt, falls der Versuch unternommen wird, die Staatenbeschwerde als objektives Anklageverfahren zu praktizieren. Nur wenige Staaten nehmen gegenwärtig eine derart ausgeprägte Außenseiterrolle ein, daß ihnen gegenüber jegliche aus dem Grundsatz der souveränen Gleichheit resultierende Scheu entfallen ist. Keiner von ihnen hat indes die Erklärung nach Art.41 abgegeben, und nur einer, nämlich Chile, hat überhaupt den politischen Pakt ratifiziert.

Individualbeschwerde

Dem Individualbeschwerdeverfahren haben sich durch Ratifizierung des Fakultativ-Protokolls (FP) bisher sechzehn Staaten unterworfen, die sämtlich der westeuropäischen, der lateinamerikanischen oder der afrikanischen Staatengruppe angehören⁵⁹. Kein asiatisches und auch kein osteuropäisches Land hat sich bisher zu dieser weittragenden Entscheidung durchringen können. Bei den osteuropäischen Staaten handelt es sich um prinzipielle Bedenken, die auch in Zukunft nicht entfallen werden. Ihrer Ansicht nach gehört die Verwirklichung der Menschenrechte in den inneren Zuständigkeitsbereich eines jeden Staates, und es würde daher eine systemwidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeuten, wenn ein internationales Gremium das Verhalten nationaler Instanzen überprüfen könnte.

Auch die Bundesrepublik ist dem Fakultativ-Protokoll bis heute nicht beigetreten. Als Grund sind mögliche Überschneidungen mit dem Straßburger Schutz-System angegeben worden⁶⁰. In der Tat bildet die solche Konkurrenzen regelnde Bestimmung des Art.5 Abs.2 Buchst.a FP nur ein temporäres Verfahrenshindernis für die Dauer der Zeit, wo eine Sache in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird. Wer also mit seiner Beschwerde bei der Straßburger Menschenrechtskommission gescheitert ist, könnte nachfolgend noch den Ausschuß für Menschenrechte befassen und diesen dann gleichsam in die Rolle einer Rechtsaufsichtsinstanz drängen. Mit der Selbständigkeit und Gleichwertigkeit der beiden Kontrollsysteme läßt sich derartiges nur schwer in Einklang bringen. Die skandinavischen Staaten haben das Problem durch einen Vorbehalt zu lösen versucht, der den betroffenen Bürger vor die Wahl stellt, entweder das eine oder das andere Gremium anzugehen, aber nicht beide nacheinander in Anspruch zu nehmen.

Die in diesem Zusammenhang auftretenden schwierigen Abgrenzungsfragen dürfen beileibe nicht unterschätzt werden. Aber in der Sache handelt es sich eher um eine rechtspolitisch fundierte Entscheidung. Mit der Beschwerdemöglichkeit an die Straßburger Menschenrechtskommission besitzt jeder, der von einem Akt deutscher Staatsgewalt in seinen Rechten beeinträchtigt worden ist, das derzeit erreichbare Höchstmaß an internationalem Menschenrechtsschutz. Von den Modalitäten des Verfahrens her betrachtet wie auch im Vergleich der möglichen Verfahrensergebnisse schneidet das Straßburger System besser ab. Für den Betroffenen vermag die Ratifizierung des Fakultativ-Protokolls daher kaum eine Besserung seiner Rechtsstellung zu bringen. Gleichwohl wird sich die Bundesregierung die Frage vorlegen müssen, ob sie nicht durch einen solchen Akt die Arbeit des Ausschusses fördern und gleichzeitig auch ihr Vertrauen in eine weltweite Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte dartun könnte. Aus meiner persönlichen Erfahrung im Ausschuß kann ich im übrigen bezeugen, daß die Prüfung der Individualbeschwerden in einem Geiste hoher Objektivität ohne irgendwelche politischen Untertöne der Parteilichkeit erfolgt. Freilich wäre die Ratifizierung des Fakultativprotokolls eine in ihren langfristigen Auswirkungen und nicht nur aus der



Poul Hartling wurde Anfang Dezember 1977 auf Vorschlag des Generalsekretärs von der 32.Generalversammlung für eine fünfjährige Amtszeit zum neuen Flüchtlingsbeauftragten der Vereinten Nationen gewählt. Er folgt Prinz Sadruddin Aga Khan, der das Amt während der letzten zwölf Jahre innehatte. Poul Hartling wurde 1914 in Kopenhagen geboren und erreichte 1939 einen theologischen Studienabschluß. 1957 wurde er in den Folketing gewählt; von 1965 bis zu seiner Wahl zum Flüchtlingsbeauftragten war er Vorsitzender der liberalen Partei seines Landes. Er war dänischer Außenminister von 1968 bis 1971 und Ministerpräsident von 1973 bis 1975.

gegenwärtigen Situation heraus zu beurteilende Entscheidung, die demgemäß reiflicher Überlegung bedarf.

IV. Relevanz der Pakte für die deutsche Außenpolitik

Verwirklichung der Menschenrechte als politische Zielsetzung

Die völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik auf Grund des politischen Paktes erschöpft sich m. E. entgegen dem ersten Anschein nicht in der Verpflichtung, innerstaatlich für die Verwirklichung der einschlägigen Rechte Sorge zu tragen, obwohl Art.2 Abs.1 lediglich von einer Schutzpflicht für diejenigen Personen spricht, die im Staatsgebiet der jeweiligen Herrschaftsgewalt unterstehen. Es ist richtig, daß der Staat allein diesen Personen gegenüber eine volle und ungeteilte Verantwortung trägt, da ihm die politische Ausgestaltung des Lebensraumes innerhalb seiner Staatsgrenzen als ausschließliche Kompetenz obliegt. Wenn aber die Rechte des Paktes aus der dem Menschen innewohnenden Würde herzuleiten sind, wie es in Abs. 2 der Präambel des politischen Paktes heißt, so wäre es äußerst widersprüchlich, wenn ein Staat sich gegenüber den Menschen außerhalb seiner Grenzen von völlig anderen Grundsätzen bestimmen lassen dürfte. Für die Außenpolitik müssen die einzelnen Rechtsgarantien daher zumindest als Zielbestimmungen gelten, also im Gegensatz zu ihrer innerstaatlichen Wirkungsmodalität nicht als strikte Verpflichtungen, da nach außen hin der einzelne Staat faktisch wie rechtlich an die Grenzen seiner politischen Gestaltungsmacht gelangt.

Freilich muß man sich offen eingestehen, daß menschenrechtliche Argumentationen außerordentlich ambivalent sein können, was ihre Konsequenzen für die praktische Politik an-

geht. Der Verpflichtung, auch in der Außenpolitik auf die Sicherung der Rechte des Paktes bedacht zu sein, vermag die Bundesrepublik in erster Linie durch eine effektive Mitarbeit in den allgemein-politischen oder spezialisierten Organisationen weltweiten und regionalen Zuschnitts zu genügen.

Sehr viel handfestere Aussagen lassen sich für die Verpflichtungen der Bundesrepublik nach Art.2 des Sozialpaktes treffen. Der Text dieser Vorschrift spricht eindeutig von einer Verpflichtung zu »internationale(r) Hilfe und Zusammenarbeit«. Damit ist dem traditionellen Konzept, daß jeder Staat für das Wohlergehen lediglich seiner eigenen Bürger sorgt und sich im übrigen darauf verlassen darf, daß jede andere Regierung bei sich gleichgerichtete Anstrengungen unternimmt, eine klare Absage erteilt. Der Sozialpakt fügt sich mit dieser prinzipiellen Ausrichtung nahtlos in das von den Entwicklungsländern der Dritten Welt propagierte Konzept der Neuen Weltwirtschaftsordnung ein. Seit langem postuliert die Dritte Welt eine Verantwortung sämtlicher Staaten und insbesondere der reicheren Industriestaaten für das Los der Menschen in aller Welt, was jedenfalls die Befriedigung der materiellen Lebensbedürfnisse angeht. Ihre im Aktionsverband der Gruppe 77 vorgetragene Forderung nach internationaler Solidarität stützt sie politisch auf das Argument, daß der Erdball heute insgesamt zu einem interdependenten wirtschaftlichen Gefüge zusammengewachsen sei. Bisher habe der Westen den Hauptnutzen aus den Austauschbeziehungen davongetragen. Nun gelte es, die Ergebnisse des Marktgeschehens durch eine Verteilungspolitik universellen Ausmaßes zu korrigieren, ebenso wie ja auch die Industrieländer bei sich das Sozialstaatsprinzip als Gegengewicht und Ausgleichsmechanismus gegenüber den Marktkräften institutionalisiert hätten.

Unterstützung erhalten diese dem Art.2 des Sozialpaktes zu entnehmenden Folgerungen durch den idealistischen Anspruch der westlichen Verfassungen, den Menschen als Zentrum des Gemeinwesens anzuerkennen. Stärker noch als die völkerrechtliche Grundsatz-Verpflichtung ist es wohl dieser Zwang, den eigenen Verfassungsprämissen treu bleiben zu müssen, der die westlichen Länder in immer stärkerem Maße dazu nötigen wird, eine internationale Solidaritätsverpflichtung nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten zu honorieren. Innenpolitisch ist der Boden für die dabei notwendige Opferbereitschaft bei uns allerdings noch keineswegs vorbereitet.

Gegenseitige Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Als völkerrechtliche Abkommen besitzen die beiden Pakte selbstverständlich auch eine Aktivseite. Wenn die Mitgliedstaaten ein multilaterales Vertragsregime geschaffen haben, so haben sie damit gegenseitige Verpflichtungen übernommen, deren Erfüllung jeder von jedem anderen einfordern kann. Insbesondere die Vorschrift des Art.41 des politischen Paktes über die Staatenbeschwerde wäre kaum verständlich, würden nicht auch die Menschenrechtskonventionen im üblichen Sinne ein Netz von Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen Vertragsteilen konstituieren. Nachdrücklich zu widersprechen wäre andererseits der These, daß Art.41 eine ausschließliche Regelung darstelle und daß demzufolge jedes andere Verfahren zur Geltendmachung der Vertragsrechte ausscheide, mit der Folge, daß sämtliche dem freiwilligen Staatenbeschwerdeverfahren nicht unterworfenen Staaten außer im Rahmen des Berichtsprüfungsverfahrens durch den Ausschuß für Menschenrechte von niemandem zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Wer eine solche Abweichung von den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln behauptet, ist beweispflichtig. Es müßte dargetan werden, daß die Vertragspartner die Absicht gehabt haben sollten, die Pakte einer ihrer wichtigsten Antriebskräfte zu berauben. Dieser Beweis kann nicht geführt werden. Im Gegenteil liegt der Einfügung

des Art.41 die Absicht zugrunde, stärkere Überwachungsverfahren zu schaffen, als sie sonst üblicherweise in multilateralen Verträgen vorgesehen sind⁶¹.

Fest steht damit auch, daß kein Staat dem Verlangen eines anderen Mitglieds der Paktsysteme, den Vertragsverpflichtungen nachzukommen, den Einwand der unzulässigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten entgegenhalten kann. Spätestens durch ihre Gewährleistung in den Pakten sind die Menschenrechte ein für allemal aus dem Kreis der ausschließlich inneren Angelegenheiten ausgeschieden⁶². Auch bisher schon hatten etwa Staaten wie Frankreich, das noch heute die staatliche Souveränität als einen Kernpfeiler des Völkerrechts bewußt hochhält, es als ihr selbstverständliches Recht betrachtet, fremden Staaten gegenüber ihre Besorgnisse angesichts massiver Verletzungen der Menschenrechte zum Ausdruck zu bringen, auch wenn durch derartige Mißstände eigene Staatsangehörige nicht betroffen waren⁶³. Freilich wird man nach wie vor die Existenz gewisser Toleranzschwellen bejahen müssen, deren Überschreitung erst die internationale Gegenvorstellung zu rechtfertigen vermag. Primär liegt unbezweifelbar die Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte beim jeweils territorial zuständigen Staatswesen. Die Rechtsverletzung in einem Einzelfall, die gleichsam als »Betriebsunfall« der Verwaltungstätigkeit erscheint, erreicht daher den geforderten Schweregrad nicht⁶⁴. Anders namentlich dann, wenn die Mißachtung der Menschenrechte Bestandteil einer bewußten politischen Gesamtkonzeption ist. Freilich kann nicht die Rede davon sein, daß Menschenrechtsangelegenheiten erst dann zu einer Angelegenheit von »international concern« würden, wenn der Weltfrieden bedroht ist, so wie dies als »Chile-Doktrin« von östlicher Seite durchweg behauptet wird⁶⁵.

Streiten läßt sich demnach allein über die Frage, ob ein Staat zuerst zu den Mitteln der »quiet diplomacy« greifen muß, ehe er die öffentliche Anschuldigung erheben darf. Politisch kann es insoweit keine Zweifel geben. Wem es um die Verbesserung des Schicksals der betroffenen Menschen geht und wer nicht nur einen Anlaß zur Entrüstung und moralischen Selbstbefriedigung sucht, der muß alle Möglichkeiten nützen, welche der geschmeidige Weg der diplomatischen Verhandlungen bietet. Aber auch in rechtlicher Sicht darf man nicht aus dem Auge verlieren, daß Souveränität und gegenseitige Achtung unter den Staaten nach wie vor geltendes Völkerrecht darstellen. Demgemäß wird man zu fordern haben, daß einem Appell an die Weltöffentlichkeit eine Phase ernsthaften Bemühens, im bilateralen Gespräch eine Beseitigung der Mißstände zu erreichen, voranzugehen hat.

Jedem Mitgliedstaat der Pakte erwächst aus dem ihm zugefallenen Recht, sich mit Menschenrechtsverletzungen durch andere Staaten befassen zu dürfen, eine schwere politische Last. Man muß hoffen, daß diese Befugnis in einer verantwortungsvollen Weise ausgeübt wird. Je weniger die Regierungen sich vernebelnder allgemeiner Schlagworte bedienen⁶⁶, je präziser und genauer ihre Beanstandungen auf den konkreten Rechtsbruch abzielen, um so besser wird den Belangen des Einzelmenschen gedient, zu dessen Gunsten ja — und nicht um der politischen Polemik willen — die Pakte abgeschlossen worden sind.

V. Zusammenfassende Thesen

1.

Durch die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen ist erstmals in der Geschichte der Menschheit auf weltweiter Grundlage ein detaillierter und rechtsverbindlicher Konsens über die innere staatliche Ordnung im Verhältnis zwischen Regierungsgewalt und Bürger zustande gekommen. Es geht heute darum, die Einigkeit im Wort zur Einigkeit in der Sache werden zu lassen, ohne dabei durch ein Zusammentreffen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner menschenrechtliche Substanz preiszugeben.

2. Jedermann kann sich gegenüber der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates auf die Rechtsverbürgungen der politischen Pakte berufen.
3. Die Durchsetzungsmechanismen der beiden Pakte sind zwar unvollkommen und erreichen nicht die Effektivität des staatlichen Behörden- und Justizapparates. Aber sie fehlen nicht vollkommen. Neben dem Ausschuß für Menschenrechte sind vor allem die Staaten selbst aufgerufen, für die Verwirklichung der Pakte einzutreten. Sie wiederum unterliegen dem Zwang, ihr Verhalten vor einer kritischen Weltöffentlichkeit rechtfertigen zu müssen.
- Anmerkungen**
- 1 Menschenrechte — Schein und Wirklichkeit, FAZ vom 21.11.1977, S.9.
 - 2 So auch der Tenor des jüngst erschienenen Jahresberichts 1976 von Amnesty International.
 - 3 1977.
 - 4 Abgedruckt: Europa-Archiv 1975, S.437, sowie in der vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen KSZE-Dokumentation, 1975.
 - 5 BGBl 1973 II, S.1534. S. auch VN 1/1974 S.16ff.
 - 6 BGBl 1973 II, S.1570. S. auch VN 1/1974 S.21ff.
 - 7 Zur neueren Diskussion vgl. etwa J. Delbrück, Die rechtliche Bedeutung der Schlußakte der KSZE, in: Bernhard et al. (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd.1: KSZE-Schlußakte, 1977, S.31ff.; J.F. Prévost, Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la CSCE, AFDI 1975, S.129ff.; O. Schachter, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, AJIL 71 (1977), S.296ff.; Th. Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, ZaöRV 36 (1976), S.681ff.; K. Skubiszewski, Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, in: Bernhard, op.cit., S.13ff.
 - 8 Die Registrierung nach Art.102 UN-Charta wurde bewußt ausgeschlossen, vgl. den Teil 'Folgen der Konferenz, vorletzter Absatz, sowie das Schreiben der Republik Finnland an den UN-Generalsekretär, KSZE-Dokumentation (s. Anm. 4), S.147.
 - 9 Erst jüngst haben die USA in einer zusammenfassenden Stellungnahme die KSZE-Schlußakte als »a political statement of intent« bezeichnet, Department of State Bulletin 77 (1977 II), S.404, 405.
 - 10 Vgl. Report of the Human Rights Committee, GAOR XXXII, Suppl.44 (A/32/44), S.45/46. Weitere Ratifikationen im Januar 1978 durch die Dominikanische Republik und Guinea.
 - 11 Australien, Philippinen.
 - 12 So etwa A. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968, S.27 f., 34.
 - 13 Vgl. die Erklärung des belgischen Vertreters im 3. Ausschuß der Generalversammlung (GV) am 26.10.1977, A/C.3/32/SR.30, Nr.40.
 - 14 Vgl. die Erklärung des französischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 2.11.1977, A/C.3/32/SR.37, Nr.54.
 - 15 Vgl. die Erklärung des italienischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 26.10.1977, A/C.3/32/SR.31, Nr.15.
 - 16 Vgl. die Erklärung des niederländischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 27.10.1977, A/C.3/32/SR.32, Nr.9.
 - 17 Vgl. die Erklärung des neuseeländischen Vertreters im 3. Ausschuß der GV am 27.10.1977, A/C.3/32/SR.33, Nr.17.
 - 18 A/C.3/32/4, S.3. Der amerikanische Vertreter im 3. Ausschuß erklärte kurz darauf, das Verfahren »might actually take a few years«, A/C.3/32/SR.33, Nr.2.
 - 19 Es handelt sich dabei um eine echte Rechtsbindung, vgl. das Namibia-Gutachten des IGH vom 21.6.1971, ICJ-Reports 1971, S.16, 57 Nr.131.
 - 20 Vgl. etwa die westlichen Stellungnahmen zu den sozialen und wirtschaftlichen Rechten: USA (Mrs. Roosevelt), 3. Ausschuß der GV, 360.Sitzung, 5.12.1951, GAOR VI, S.78 Nr.14; Großbritannien, ibid., 361.Sitzung, 7.12.1951, S.87/88 Nr.48, 50; Frankreich (R. Cassin), ibid., 371.Sitzung, 20.12.1951, S.142 Nr.14.
 - 21 Vgl. etwa die besonders markanten Stellungnahmen durch Ghana, 3.Ausschuß der GV, 1418.Sitzung, 7.11.1966, GAOR XXI, S.245 Nr. 39—43; Nigeria, ibid., S.246 Nr.45/46.
 - 22 Ähnlich auch Indien, 3. Ausschuß der GV, 1416.Sitzung, 8.11.1966, GAOR XXI, S.225 Nr.1.
 - 23 Vgl. etwa A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S.377; H. Guradze, Die EMRK, 1968, S.12.
 - 24 Fast einhellige Meinung, vgl. etwa die Denkschrift der Bundesregierung zum Sozialpakt, BT-Drs. 7/658, S.18, und die Erläuterungen der österreichischen Bundesregierung an den Nationalrat, abgedruckt in: ÖZÖR 28 (1977), S.331, 338, sowie aus dem jüngeren Schrifttum H.-J. Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 1977, S.474; Bleckmann (s. Anm. 23), S.390; A. Michalska, Les Pactes des Droits de l'Homme et les droits des citoyens en République Populaire de Pologne, Polish Yearbook of International Law 6 (1974), S.75, 80: »acte-programme«.
 - 25 BVerfG, 3.12.1969, E 27, 253, 283.
 - 26 Zur Frage der innerstaatlichen Anwendbarkeit der Sozialcharta vgl. einerseits W. Wengler, Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat, 1969; M. Zuleeg, Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 35 (1975), S.341ff., andererseits Bleckmann (s. Anm. 23), S.385f.
 - 27 Freilich sollte man sich davor hüten, den vollen Genuß dieser Rechte ausschließlich als eine Funktion ökonomischer Daten zu sehen. Ein geistiges Klima der Mitmenschlichkeit und Brüderlichkeit findet sich im Gegenteil in einem kompromißlos auf die wirtschaftliche Rationalität angelegten System einer ständigen Bedrohung ausgesetzt.
 - 28 In der Debatte über den Sozialpakt seinerzeit von Chile hervorgehoben, 3. Ausschuß der GV, 1396.Sitzung, 17.10.1966, GAOR XXI, S.113 Nr.34.
 - 29 H. Gruber, Zum UNO-Menschenrechtstag 1976, Deutsche Außenpolitik (DA) 1976, S.1803, 1816.
 - 30 Zu weitgehend m.E. M. Zuleeg, Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, RdA 1974, S.321, 324, der sich über den von allen Vertragsparteien deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen hinwegsetzt, lediglich Förderungsverpflichtungen (»promotional obligations«) zu übernehmen.
 - 31 So geschehen auch im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Gleichwohl beruft sich die Rechtsprechung neuerdings unmittelbar auf die Konvention, vgl. dazu A. Drzemczewski, European Human Rights Law in the United Kingdom: Some Observations, HRJ 9 (1976), S.123ff. Vgl. jetzt auch die durch denselben Autor gegebene Gesamtübersicht in allen Vertragsstaaten der EMRK, The domestic status of the European Convention on human rights: new dimensions, Legal Issues of European Integration 1977/1, S.1ff., 22ff., sowie A. Lester, Fundamental Rights in the United Kingdom: The Law and the British Constitution, The Human Rights Review 2(1977), S.49, 62—64.
 - 32 Vgl. den britischen Bericht an den Ausschuß für Menschenrechte vom 18.8.1977, CCPR/C/1/Add.17, S.1 Nr.1. Die gleiche Rechtslage findet sich in den skandinavischen Staaten Dänemark, Norwegen und Schweden, vgl. CCPR/C/1/Add.4, S.2, Add.5, S.1, Add.9, S.2, sowie in der DDR und der Tschechoslowakei. Bestandteil des nationalen Rechts ist der Pakt hingegen in Zypern, vgl. CCPR/C/1/Add.6, S.1, Finnland, CCPR/C/1/Add.10, S.1, und Ungarn, CCPR/C/1/Add.11, S.1.
 - 33 Aus der in Art.40 Abs.1 Buchst.a) für die Abgabe des ersten Berichts vorgesehenen Frist von einem Jahr läßt sich allerdings schließen, daß den Staaten für die Anpassung ihrer Gesetzgebung eine einjährige Übergangsfrist zur Verfügung stehen soll, vgl. Lady Gaitkell als Vertreterin Großbritannien im 3. Ausschuß der GV, 1396.Sitzung, 17.10.1966, GAOR XXI, S.113 Nr.27.
 - 34 Vgl. dazu die Diskussion in der 1426. und 1427.Sitzung des 3. Ausschusses der GV am 17. und 18.11.1966, GAOR XXI, S.280—291.
 - 35 Auch insoweit klarsichtig die britische Vertreterin Lady Gaitkell im 3. Ausschuß der GV am 7.11.1966, GAOR XXI, S.222 Nr.26.
 - 36 Vgl. etwa den jüngst von M.M. Whiteman, Jus Cogens in International Law, with a Projected List, Georgia Journal of International and Comparative Law 7 (1977), S.609, 625/626, aufgestellten Katalog.
 - 37 In der Debatte über den politischen Pakt im 3. Ausschuß der GV war nicht nur von sämtlichen westlichen Vertretern die strikte Rechtsbindung betont worden, vielmehr hatte auch die Dritte Welt durchgängig diesen Standpunkt eingenommen, vgl. Pakistan, 1414. Sitzung, 4.11.1966, GAOR XXI, S.216 Nr. 15; Uruguay, 1427.Sitzung, 18.11.1966, ibid., S.287 Nr.8; Madagaskar, 1427.Sitzung, ibid., S.289 Nr.29; abweichend lediglich Irak, 18.11.1966, ibid., S.286, Nr.3. Auch die östlichen Staaten hatten dem seinerzeit nicht widersprochen, sondern lediglich hervorgehoben, daß wirtschaftliche und soziale Rechte im Vergleich keineswegs so stark abfielen, vgl. Bulgarien, 1396.Sitzung, 17.10.1966, ibid., S.114 Nr.42; Ungarn, 1397.Sitzung, 18.10.1966, ibid., S.118 Nr.10; Polen, 1414.Sitzung, 4.11.1966, S.216 Nr.12.
 - 38 Zu den Vorbehaltsklauseln vgl. jetzt die umfangreiche, allerdings wenig problembewußte Darstellung von O.M. Garibaldi, General Limitations on Human Rights: The Principle of Legality, Harvard International Law Journal 17 (1976), S.503ff.
 - 39 Die jüngst wieder zum Ausdruck gebrachten Zweifel — vgl. Bartsch (s. Anm. 24), S.474 — scheinen mir auf einer ungenügenden Vertiefung der Entstehungsgeschichte zu beruhen; zutreffend hingegen Kriele (s. Anm. 3), S.16 f. Vgl. auch Anm. 41.
 - 40 Art.60 EMRK; Art.5 Abs.2 politischer Pakt.
 - 41 In diesem Sinne auch die Mehrheit der Stimmen im Schrifttum, vgl. E. Menzel, Die Bedeutung der Menschenrechts-Konvention der Vereinten Nationen, DÖV 1970, S.833, 836; Michalska (s. Anm. 24), S.79; J.P. Müller, Die Schweiz und die Menschenrechtskonventionen der UNO und ihrer Spezialorganisationen, in: Riklin et al. (Hrsg.) Handbuch der Schweizerischen Außenpolitik, 1975, S.343, 352; M. Schreiber, La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme, RdC 145 (1975 II), S.297, 341; zweifelnd H.-J. Uibopuu, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, Osteuroparecht 1975, S.1, 14; weitere Nachweise bei Tomuschat, VN 6/1976 S.166, 174 Anm. 44,45.
 - 42 A.A. B. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte, Neue Justiz 1977, S.1,4.
 - 43 Urteil vom 1.7.1961. Vgl. auch Drzemczewski, Legal Issues of European Integration 1977/1, S.1, 40/41; W. Morvay, Rechtsprechung nationaler Gerichte zur EMRK, ZaöRV 21 (1961), S.89, 111/112.
 - 44 Gesetz zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtzuges in Staatsschutz- und Strafsachen vom 8.9.1969, BGBl 1969 I, S.1582.
 - 45 Jüngste Darstellungen etwa durch H. Klenner, Die marxistische Menschenrechts-Konzeption, in: Dimensionen des Rechts. Gedächtnisschrift für René Marcic, Bd.2, 1974, S.793 ff.; T. Riemann, Die Große Sozialistische Oktoberrevolution — Geburtsstunde der sozialistischen Menschenrechte, Neue Justiz 1977, S.526ff.
 - 46 AaO, S.184.
 - 47 Nochmals hingewiesen sei auf den offiziellen Kommentar zur Verfassung der DDR, Bd.II, 1969, Art.27 Anm. 3, S.106.
 - 48 So heißt es etwa im Bericht der Tschechoslowakei an den Ausschuß für Menschenrechte, vom 17.6.1977, CCPR/C/1/Add.12, S.15: »L'Article 28 de la Constitution de la République Socialiste tchécoslovaque garantit les droits et libertés d'expression, de parole et de la presse à condition que leur exercice ne soit pas contraire aux intérêts des travailleurs«.

- 49 AaO (s. Anm. 42), S.3.
 50 Zu Recht kritisch Kriele (s. Anm. 3), S.19ff., 46ff.
 51 Resolution 3452 (XXX) der GV vom 9.12.1975. Deutscher Text s. VN 1/1976 S.29 f.
 52 Abgedruckt in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex IV, S.69.
 53 Vom 31.1.1977, CCPR/C/1/Add.1.
 54 Vom 28.6.1977, CCPR/C/1/Add.1/Rev.1.
 55 CCPR/C/1/Add.13, S.6.
 56 CCPR/C/1/Add.18 vom 30.11. 1977, jetzt auch erschienen in deutscher Sprache unter dem Titel: Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik. Ein Bericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, o.J.(1978).
 57 Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions. List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1976 (ST/LEG/SER.D/10), S.106.
 58 Vgl. die Note vom 12.12.1969 zur Kündigung der EMRK, Yearbook of the European Convention on Human Rights 12 (1969), S.78.
 59 Aufstellung in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex I, S.47.
 60 Vgl. die Denkschrift zum politischen Pakt, BT-Drs.7/660 vom 1.6.1973, S.27, 41.
 61 In dem von der Menschenrechtskommission erarbeiteten Entwurf von 1954, ESCOR XVIII, Suppl.7, Annex I, S.65, war bekanntlich ein obligatorisches Staatenbeschwerdeverfahren vorgesehen (Art.40).
 Erst im Jahre 1966 einigte man sich auf Grund eines Vorschlags von Ländern der Dritten Welt (A/C.3/L.1379/Rev.1, GAOR XXI, Annexes, Agenda item 62, S.37) kompromißweise dahin, stattdessen ein obligatorisches Berichtsverfahren vorzusehen.
 62 Unklar V. Kartashkin, Human Rights and Peaceful Coexistence, HRJ 9 (1976), S.5, 12. Für die beiden Pakte kommt einer im Hinblick auf die UN-Charta entwickelten Doktrin keinerlei Bedeutung zu. Aber auch in den UN selbst ist die ursprüngliche Konzeption, wie sie ihren Niederschlag gefunden hat in der Äußerung des Unterausschusses I/A von San Francisco, United Nations Conference on International Organization. Documents, Vol.VI, 1945, S.696, 705, durch die ständige Praxis längst überholt.
 63 In den Berichten über die französische Praxis des Völkerrechts werden kontinuierlich entsprechende Äußerungen von Regierungsvertretern nachgewiesen, vgl. etwa AFDI 1971, S.1075/76; 1973, S.1060 — 1065; 1974, S.1059/1060.
 64 Diese Einschränkung gilt selbstverständlich nicht im Individualbeschwerdeverfahren.
 65 Vgl. Gruber, Chilenischer Faschismus am Pranger der UNO-Menschenrechtskommission, DA 1976, S.1196, 1205; id., aaO (s. Anm. 29), S.1810; M. Mohr, Die Grundprinzipien des allgemein-demokratischen Völkerrechts und die Konferenz von Helsinki, DA 1977, S.24, 29; E. Moldt, Zur XXXI.UNO-Vollversammlung, DA 1977, S.5, 12.
 66 Ein ungetes Beispiels liefert insoweit der Aufsatz von Gruber (s. Anm. 29).

Zur Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte

HANNA BOKOR-SZEGÖ

Zehn Jahre nach ihrer Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen sind 1976 die beiden Menschenrechtspakte in Kraft getreten. Dieses bedeutende Ereignis im internationalen Menschenrechtsschutz regt an zu einer Einschätzung der bisherigen Entwicklung auf dem Gebiet der internationalen Regelung wie auch der Probleme, die noch immer einer Lösung harren. Interessieren sollen vor allem die Gründe dafür, daß in den internationalen Beziehungen der vergangenen Jahrzehnte in diesem Bereich wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten.

Neuartiger Charakter der internationalen Beziehungen

Eine derartige internationale Regelung ist eine verhältnismäßig neue Erscheinung in den zwischenstaatlichen Beziehungen. In der Vergangenheit gingen die Staaten ausschließlich solche internationalen Verpflichtungen ein, aus denen nur unmittelbar für die beteiligten Staaten Rechte und Pflichten entstanden. Die Erklärung hierfür ist, daß aus dem Begriff der Souveränität, genauer: aus dem Inhalt des Gebietshoheitsrechtes, für jeden Staat das eindeutige Recht folgte, die Lebensumstände der auf seinem Gebiet lebenden Bevölkerung selbst, mit seinen eigenen Gesetzen, zu regeln. Die Frage der Sicherung der Menschenrechte — welche sich im wesentlichen in der Art und Weise der Regelung der Lebensumstände der Bevölkerung auf dem Staatsgebiet ausdrückt — gehörte also in den Bereich der inneren Zuständigkeit des Staates. In der jahrhundertelangen Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen lag diese Frage deshalb naturgemäß außerhalb des Bereichs der Dinge, die Objekt der zwischenstaatlichen Beziehungen waren bzw. die Basis für eine internationale Regelung hätten bilden können.

Eine Analyse der Vorgeschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes würde den Rahmen dieses Beitrags weit überschreiten¹. Wir gehen von der Tatsache aus, daß die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf diesem Gebiet wesentliche Veränderungen brachte. Die historischen Umstände nach Kriegsende haben sowohl im inneren Leben der Staaten als auch auf internationaler Ebene die Erkenntnis zum Reifen gebracht, daß ohne eine Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme weder innerhalb der einzelnen Staaten noch auf internationaler Ebene Verhältnisse entstehen kön-

nen, die für die Schaffung und Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen unerläßlich sind.

Ich möchte kurz darauf hinweisen, daß es schon im Rahmen des Völkerbundes seit 1935 Bestrebungen gab, die Tätigkeit der Organisation auch auf das nicht-politische Gebiet auszuweiten². Hintergrund dieser Bestrebungen war die Tatsache, daß der Völkerbund als Sicherheitssystem gescheitert war. Es bestand das Bedürfnis, die Organisation im Dienste der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene aufrechtzuerhalten. 1939 wurde deshalb der sogenannte ›Bruce-Ausschuß‹ ins Leben gerufen³. Er veröffentlichte im August 1939 seinen Bericht⁴ ›Die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet‹. Darin wurde betont:

»...der Fortschritt der Zivilisation hängt mehr und mehr von den wirtschaftlichen und menschlichen Werten ab. ... Diese Fragen, die das Alltagsleben jedes Mannes, jeder Frau und jedes Kindes berühren, gehören — unabhängig von der jeweiligen politischen Struktur — zu den wichtigsten Aufgaben der Staatsmänner und Politiker aller Länder. Die moderne Erfahrung brachte auch die zunehmend klarere Erkenntnis, daß keines dieser Probleme zur Gänze mit ausschließlich nationalen Maßnahmen lösbar ist«⁵.

Der Bericht enthielt auch den Vorschlag zur Schaffung eines neuen Organs im Rahmen des Völkerbundes: des ›Zentralen Ausschusses für wirtschaftliche und soziale Fragen‹ (Comité central des questions économiques et sociales). Der Ausbruch des Weltkrieges verhinderte derartige Bestrebungen. Die historischen Umstände waren zu einer organisatorischen Absicherung der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet noch nicht reif. Der Gedanke aber entstand, daß die politische Zusammenarbeit der Staaten ohne ihre Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet nicht effektiv gesichert werden kann.

Innere Angelegenheiten und internationale Beziehungen

Die historische Erkenntnis, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme und der Aufrechterhaltung des Friedens besteht, führte zur Formulierung der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen; diese Erkenntnis wurde durch das gemeinsame Wirken mehrerer Faktoren — namentlich psychologischer, technischer und politischer — hervorgerufen.