



# MenschenRechtsMagazin

Informationen • Meinungen • Analysen

Themenheft

50 Jahre Allgemeine Erklärung

der Menschenrechte

Dezember 1997

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam



**Ekkehard Strauß:**

**Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte  
— Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung**

Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) ist nicht nur von rechtsgeschichtlichem Interesse, sondern gewinnt auch heute noch konkrete Bedeutung bei der Anwendung nationalen oder internationalen Rechts.

**Andreas Haratsch:**

**Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — ein Ideal für alle Völker und Nationen**

Die Verwirklichung der in der AEMR niedergelegten Menschenrechte ist ausweislich ihrer Präambel ein von allen Völkern und Nationen zu erreichendes Ideal. Ausgangspunkt und Ursprung der Menschenrechte ist die Würde des Menschen. In ihr gründen Freiheits- und Gleichheitsrechte. Das Menschenbild der Deklaration ist dabei nicht das des isolierten, souveränen Individuums, sondern das des gemeinschaftsbezogenen und - gebundenen Menschen. Die AEMR erhebt ausdrücklich einen Universalitätsanspruch. Einerseits soll jede Obrigkeit die Rechte achten, andererseits sollen alle Menschen in den Genuß der gleichen Rechte kommen. Sie ist zwar nicht rechtlich verbindlich. Einzelne grundlegende Menschenrechte sind in jedoch gewohnheitsrechtliche Geltung erwachsen. Neben dem politisch-moralischen Einfluß, den die AEMR auf die deutsche Rechtsordnung ausübt, sind die in ihr enthaltenen Menschenrechte daher bei der Auslegung auch der Grundrechte zu berücksichtigen, soweit sie verbindliches Völkergewohnheitsrecht darstellen. Zudem sind letztere gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts und gehen einfachgesetzlichen Bestimmungen vor.

**Norman Weiß:**

**Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Gewährleistung politischer Freiheitsrechte**

Politische Freiheitsrechte bilden ein Kernstück des in der AEMR zum Ausdruck gebrachten Staatsverständnisses. Sie konstituieren eine Sphäre individueller Freiheit, deren der einzelne bedarf, um sich aktiv als Citoyen zu betätigen. Der Beitrag untersucht unter anderem, inwieweit die Allgemeine Erklärung spätere Garantien beeinflusst hat, und versucht aufzuzeigen, ob sich aus ihr Erkenntnisse für die Auslegung des Grundgesetzes gewinnen lassen.

**Matthias Weinberg:**

**50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und völkerrechtlicher Minderheitenschutz  
— ein ungelöstes Problem**

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat die Errichtung eines Minaretts durch eine muslimische Gemeinde in Bayern zugelassen. Bei dieser Entscheidung hätte auf den völkerrechtlichen Minderheitenschutz eingegangen werden können. Inwieweit dieser als Auslegungskriterium und Argumentationshilfe in nationalen Rechtsfragen herangezogen werden kann, ist Gegenstand dieser Abhandlung. Die durch die Generalversammlung und den Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen erzielten Fortschritte bei der Realisierung eines effektiven Minderheitenschutzes werden kritisch gewürdigt und ihre Bedeutung für den nationalen Rechtsschutz herausgestellt. Dabei werden - u.a. mit der Problematik der „Neuen Minderheiten“ - Aspekte des Minderheitenschutzes aufgegriffen, die in der Bundesrepublik diskutiert werden und im engen Zusammenhang mit der Frage der doppelten Staatsangehörigkeit stehen.

**Eckart Klein:**

**Individuelle Wiedergutmachungsansprüche nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte — Die Praxis des Menschenrechtsausschusses**

Der Schritt vom moralischen Unwerturteil hin zu konkreten Unrechtsfolgen ist im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes nicht einfach gewesen, vor allem, als es darum ging, dem Individuum einen Rechtsanspruch auf Wiedergutmachung einzuräumen. Der Beitrag versucht, einen solchen Anspruch zu begründen und behandelt die praktischen Fragen, die sich bei seiner Geltendmachung stellen.

**Heike Stender:**

**Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung — die Maßnahmen des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta**

Der Sicherheitsrat hat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Läßt sich daraus auch eine Verantwortung für die innerstaatliche Beachtung der Menschenrechte herleiten? Wie und welchem Erfolg kommt der Sicherheitsrat dieser möglichen Aufgabe nach?

## Inhaltsverzeichnis

Geleitwort des Herausgebers .....	4
Editorial .....	5
Grußwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer .....	7
Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — Text .....	8
Ekkehard Strauß: Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte — Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung .....	13
Andreas Haratsch: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — ein Ideal für alle Völker und Nationen .....	23
Norman Weiß: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Gewährleistung politischer Freiheitsrechte .....	35
Matthias Weinberg: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und völkerrechtlicher Minder- heitenschutz — ein ungelöstes Problem .....	51
Eckart Klein: Individuelle Wiedergutmachungsansprüche nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte — Die Praxis des Menschenrechtsausschusses .....	67
Heike Stender: Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung — die Maßnahmen des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta .....	79
Autorenverzeichnis .....	96

### Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)  
Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam  
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99 / e-mail: mrz@zr.uni-potsdam.de

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Assessor Ekkehard Strauß (strauss@rz.uni-potsdam.de)

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

ISSN 1434 - 2828



## Zum Geleit

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, hat das Arbeitsprogramm der Weltgemeinschaft in Sachen Menschenrechte seitdem bestimmt.

Auf dieser Grundlage sind die wichtigen universellen Menschenrechtskonventionen Schritt für Schritt entwickelt worden. Die Deklaration ist noch lange nicht „abgearbeitet“. Sie bleibt Anspruch und Verpflichtung.

Eckart Klein

## Editorial

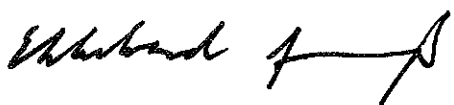
Das Jubiläumsjahr zur 50jährigen Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beginnt am 10. Dezember 1997 und endet mit dem eigentlichen Jahrestag am 10. Dezember 1998. Die Vereinten Nationen haben ein weltweites Programm initiiert, um neben der feierlichen Rückschau auch aktiv zur umfassenden Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte beizutragen.

Auch das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam wird aus diesem Anlaß während des nächsten Jahres Aktionen und Veranstaltungen zu einem Gesamtprogramm bündeln. Wir beginnen dieses Jahresprogramm mit diesem Themenheft des *MenschenRechtsMagazins*.

Unsere Absicht ist es, zu einer Verbreitung der Kenntnis über die Erklärung beizutragen. Außerdem wollen wir ihre Bedeutung für die heutige Rechtsanwendung sichtbar machen. Dabei greifen wir auf die Erkenntnis zurück, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte historische Erfahrungen verallgemeinert hat, und deshalb grundsätzlich immer dann zu Rate gezogen werden kann, wenn Staaten andere Interessen über die Würde des einzelnen stellen. Diese Entscheidungssituation tritt in den internationalen Beziehungen wiederholt auf.

Unbeschadet der Frage ihrer formalen Rechtswirkung und der weiten Einschränkungsmöglichkeiten bildet die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in solchen Situationen einen Maßstab, an dem das staatliche Verhalten zu messen ist, weil sie als Grundlage für die Delegitimierung von Regierungshandeln herangezogen wird. Hierdurch kann sie moralische, politische und rechtliche Wirkungen entfalten.

In den Beiträgen werden verschiedene Aspekte dieser Maßstabswirkung erörtert. Die Autoren befassen sich dabei vor allem mit der Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte für das nationale Recht. Durch diese Bezüge soll der Rechtsanwender erkennen, welche zusätzlichen Argumentationsspielräume ihm erwachsen, wenn er den Blick über das nationale Recht hinaus weitet.





## Grußwort

Förderung und Schutz der Menschenrechte gehen uns alle an. Sie sind nicht allein Aufgabe der Bundesregierung, sondern ein Anliegen, dem sich der Deutsche Bundestag und eine Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte und Organisationen stellen. Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe und ein zentrales Thema der modernen Zivilgesellschaft.

Die Bundesregierung tritt für die Universalität und die Unteilbarkeit der Menschenrechte ein: Für alle Menschen gelten die gleichen Rechte. Einzelne Menschenrechte dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Unser Ziel ist daher die weltweite Durchsetzung und Sicherung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

1998 wird ein wichtiges Jahr für die Menschenrechte: An der Schwelle zum 21. Jahrhundert wird die Völkergemeinschaft den 50. Jahrestag der ersten internationalen Verkündung der Menschenrechte und Grundfreiheiten begehen. Die Männer und Frauen, die am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte proklamierten, verkündeten eine wichtige Botschaft: Die Wahrung der Würde des Menschen und seiner unveräußerlichen Rechte sind Grundlage für Frieden, Sicherheit und Stabilität.

Der Jahrestag der Annahme dieser historischen Erklärung wird als Anlaß dienen, auf Erfolge und Rückschläge zurückzublicken und zu überprüfen, welche Erfahrungen bei der Förderung und beim Schutz der Menschenrechte in den vergangenen 50 Jahren gemacht worden sind. Der 50. Jahrestag bietet auch Gelegenheit, Bilanz zu ziehen, welche Fortschritte seit der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz 1993 erzielt worden sind. 171 Staaten aus allen Rechts- und Kulturkreisen hatten dem Schlußdokument der Menschenrechtsweltkonferenz zugestimmt und damit die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zur legitimen Angelegenheit der internationalen Gemeinschaft erklärt. Dieser Jahrestag sollte aber auch der internationalen Gemeinschaft dazu dienen, mit frischer Kraft ihr Bekenntnis zu erneuern, daß noch viel zu tun bleibt, um die weltweite Anerkennung der Menschenrechte für alle Menschen zu verwirklichen.

Auch die vorliegende Veröffentlichung des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, das Themenheft des *MenschenRechtsMagazins*, trägt dazu bei, auf den hohen Stellenwert hinzuweisen, der dem Schutz und der weltweiten Förderung der Menschenrechte zukommt.

Helmut Schäfer  
Staatsminister im Auswärtigen Amt

## **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948**

Resolution der Generalversammlung 217 A (III)

### **Präambel**

Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in aller Welt bildet,

da Verkenning und Mißachtung der Menschenrechte zu Akten der Barberei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, und da die Schaffung einer Welt, in der den Menschen, frei von Furcht und Not, Rede- und Glaubensfreiheit zuteil wird, als das höchste Bestreben der Menschheit verkündet worden ist,

da es wesentlich ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen, damit der Mensch nicht zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung als letztem Mittel gezwungen wird,

da es wesentlich ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,

da die Völker der Vereinten Nationen in der Satzung ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen bei größerer Freiheit zu fördern,

da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen,

da die gemeinsame Auffassung über diese Rechte von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist

verkündet die Generalversammlung

die vorliegende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereiche ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung bei der Bevölkerung sowohl der Mitgliedsstaaten wie der ihrer Oberhoheit unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

### **Artikel 1**

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

### **Artikel 2**

Jeder Mensch hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen. Weiter darf keine Unterscheidung gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, ohne Rücksicht darauf, ob es unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder irgendeiner anderen Beschränkung seiner Souveränität unterworfen ist.

### **Artikel 3**

Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

#### Artikel 4

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen Formen verboten.

#### Artikel 5

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

#### Artikel 6

Jeder Mensch hat überall Anspruch auf Anerkennung als Rechtsperson.

#### Artikel 7

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede unterschiedliche Behandlung, welche die vorliegende Erklärung verletzen würde, und gegen jede Aufreizung zu einer derartigen unterschiedlichen Behandlung.

#### Artikel 8

Jeder Mensch hat Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz vor den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen alle Handlungen, die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzen.

#### Artikel 9

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

#### Artikel 10

Jeder Mensch hat in voller Gleichberechtigung Anspruch auf ein der Billigkeit entsprechendes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, das über seine Rechte und Verpflichtungen oder über irgendeine gegen ihn erhobene strafrechtliche Beschuldigung zu entscheiden hat.

#### Artikel 11

(1) Jeder Mensch, der einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, ist so lange als unschuldig anzusehen, bis seine Schuld in einem öffentlichen Verfahren, in dem alle für seine Verteidigung nötigen Voraussetzungen gewährleistet waren, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.

(2) Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die im Zeitpunkt, da sie erfolgte, auf Grund des nationalen oder internationalen Rechts nicht strafbar war. Desgleichen kann keine schwerere Strafe verhängt werden als die, welche im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung anwendbar war.

#### Artikel 12

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, sein Heim oder seinen Briefwechsel noch Angriffen auf seine Ehre und seinen Ruf ausgesetzt werden. Jeder Mensch hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen derartige Eingriffe oder Anschläge.

### Artikel 13

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.

### Artikel 14

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.
- (2) Dieses Recht kann jedoch im Falle einer Verfolgung wegen nichtpolitischer Verbrechen oder wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen, nicht in Anspruch genommen werden.

### Artikel 15

- (1) Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit.
- (2) Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch ihm das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

### Artikel 16

- (1) Heiratsfähige Männer und Frauen haben ohne Beschränkung durch Rasse, Staatsbürgerschaft oder Religion das Recht, eine Ehe zu schließen und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.
- (2) Die Ehe darf nur auf Grund der freien und vollen Willenseinigung der zukünftigen Ehegatten geschlossen werden.
- (3) Die Familie ist die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

### Artikel 17

- (1) Jeder Mensch hat allein oder in Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum.
- (2) Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

### Artikel 18

Jeder Mensch hat Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder seine Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Überzeugung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, in der Öffentlichkeit oder privat, durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Vollziehung von Riten zu bekunden.

### Artikel 19

Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfaßt die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

### Artikel 20

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken.
- (2) Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

### Artikel 21

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.
- (2) Jeder Mensch hat unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
- (3) Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

### Artikel 22

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

### Artikel 23

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit.
- (2) Alle Menschen haben ohne jede unterschiedliche Behandlung das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- (3) Jeder Mensch, der arbeitet, hat das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmaßnahmen zu ergänzen ist.
- (4) Jeder Mensch hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Berufsvereinigungen zu bilden und solchen beizutreten.

### Artikel 24

Jeder Mensch hat Anspruch auf Erholung und Freizeit sowie auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und auf periodischen, bezahlten Urlaub.

### Artikel 25

- (1) Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge, gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
- (2) Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und uneheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

### Artikel 26

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Der Unterricht muß wenigstens in den Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein. Der Elementarunterricht ist obligatorisch. Fachlicher und beruflicher Unterricht soll allgemein zugänglich sein; die höheren Studien sollen allen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten und Leistungen in gleicher Weise offen stehen.
- (2) Die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis, Duldsamkeit Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens begünstigen.



(3) In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen.

#### Artikel 27

(1) Jeder Mensch hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Wohltaten teilzuhaben.

(2) Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz der moralischen und materiellen Interessen, die sich aus jeder wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Produktion ergeben, deren Urheber er ist.

#### Artikel 28

Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

#### Artikel 29

(1) Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.

(2) Jeder Mensch ist in Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke vorsieht, um die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.

(3) Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

#### Artikel 30

Keine Bestimmung der vorliegenden Erklärung darf so ausgelegt werden, daß sich daraus für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht ergibt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu setzen, welche auf die Vernichtung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten abzielen.

**Ekkehard Strauß:**

## **Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte — Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung**

---

### **Inhaltsübersicht**

#### **I. Vorbemerkung**

1. **Bedeutung der AEMR für das nationale Recht**
2. **Bedeutung der AEMR für das internationale Recht**

#### **II. Einordnung der AEMR in die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes**

1. **Nationale Entwicklungen in Frankreich und USA**
2. **Internationale Entwicklung**

#### **III. Entstehungsgeschichte**

1. **Der Zweite Weltkrieg als einigende Erfahrung**
2. **Grundpositionen der Verhandlungspartner**
3. **Kodifikationsgeschichte**
4. **Hauptstreitpunkte**

#### **IV. Inhaltlicher Überblick**

#### **V. Aktuelle Bedeutung**

#### **I. Vorbemerkung**

Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung<sup>1</sup> ist nicht nur von rechtsgeschichtlichem Interesse, sondern gewinnt konkrete Bedeutung bei der Anwendung nationalen oder internationalen Rechts.

#### **1. Bedeutung der AEMR für das nationale Recht**

Ansatzpunkt für eine Einwirkung der AEMR auf das nationale Recht ist ihre Vorbildwirkung für das Grundgesetz und ihre Beziehung zum Menschenwürdebegriff der Verfassung.<sup>2</sup> Art. 1 GG begründet eine

normative Bindung der öffentlichen Gewalt an die Menschenrechte.<sup>3</sup> Durch die rechtliche Verpflichtung des Staates, zur Verwirklichung der Menschenrechte weltweit beizutragen, öffnet sich die Verfassung für die internationale Menschenrechtsdiskussion.<sup>4</sup>

---

Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Ausführliche Darstellung bei K.-P. Sommermann, Völkerrechtlich garantierte Menschenrechte als Maßstab der Verfassungskonkretisierung - Die Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, AöR 114 (1989), S. 391ff.

<sup>1</sup> Vom 10. Dezember 1948 (AEMR); deutsche Übersetzung in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hg.), *Menschenrechte*, 1995, S. 37ff.

<sup>2</sup> Vgl. den Wortlaut von Art. 1 Abs. 1, 2 GG: „(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar.

<sup>3</sup> BVerfGE 66, 39 (56f.).

<sup>4</sup> H.D. Jarass/B. Pieroth, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1989, Art. 1 Rdnr. 12.

Praktische Bedeutung gewinnt die AEMR daher unmittelbar bei der Auslegung der Grundrechte.<sup>5</sup> Mittelbar wirkt sie damit auch auf die Auslegung des einfachen Rechts ein, insbesondere im Rahmen der systematischen Auslegung in Form der verfassungskonformen Auslegung und im Rahmen der theologischen Auslegung, weil dabei auf die Wertentscheidungen der Verfassung abzustellen ist.<sup>6</sup>

## 2. Bedeutung der AEMR für das internationale Recht

Die AEMR ist in verschiedenen internationalen und regionalen völkerrechtlichen Verträgen zu konkreten Pflichten näher konkretisiert worden,<sup>7</sup> denen in Deutschland der Rang einfachen Bundesrechts zukommt. Die AEMR beeinflusst damit auch die Auslegung

internationalen Rechts.<sup>8</sup> Über die EMRK sind auch die Organe der Europäischen Union bei ihrem Handeln in diese Zusammenhänge eingebunden.<sup>9</sup>

Die Entstehungsgeschichte der AEMR begründet bei der Anwendung nationaler und internationaler Rechtsvorschriften somit neue Argumentationsmöglichkeiten, die zu nutzen sind. Außerdem ermöglicht sie ein tieferes Verständnis für die aktuellen Entwicklungen und bestehenden Defizite auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes.

## II. Einordnung der AEMR in die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes

Die AEMR ist das Ergebnis nationaler und internationaler Rechtsentwicklungen, als deren Ergebnis die verschiedenen Elemente des heutigen internationalen Menschenrechtskonzeptes entstanden sind.<sup>10</sup>

### 1. Nationale Entwicklung in Frankreich und USA

Die Entwicklung eines nationalen Menschenrechtsschutzes bedeutete die Anerkennung absoluter und angeborener Rechte des Individuums.

Zunächst gelang es insbesondere in England zwischen dem dreizehnten und siebzehnten Jahrhundert, Landesfürsten konkrete Verbriefungen von Rechten ihrer Untergebenen abzutrotzen.<sup>11</sup> Diese Rechte waren jedoch

<sup>5</sup> BVerfGE 74, 358, 370.

<sup>6</sup> Vgl. etwa E. Denninger. Über das Verhältnis von Menschenrechten zum positiven Recht, JZ 1982, S. 225.

<sup>7</sup> Vgl. insbes Präambel Abs. 1, 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II 686 m. Änd.) (EMRK): „In Erwägung der Universellen Erklärung der Menschenrechte, die von der allgemeinen Versammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet wurde; in der Erwägung, daß diese Erklärung bezweckt, die universelle und wirksame Anerkennung und Einhaltung der darin erklärten Rechte zu gewährleisten [...]“; den gemeinsamen Abs. 3 der Präambeln des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II 1553) (IPbpR) und des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II 1569) (IPwsR): „[...] in der Erkenntnis, daß nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechte ebenso wie seine bürgerlichen und politischen Rechte genießen kann [...]“

<sup>8</sup> Vgl. etwa für die Auslegung des IPbpR M. Nowak, CCPR-Commentary, 1993, Introduction Rnr. 17ff.; für die Auslegung der EMRK J.Abr. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Einführung Rnr. 7ff.

<sup>9</sup> S. insbes. EuGH, Slg. 1979, 3727ff.-Hauer.

<sup>10</sup> Vgl. im einzelnen: A. Haratsch in diesem Heft.

<sup>11</sup> Insbes. die Magna Charta Libertatum von 1215 und die Habeas Corpus Akte von 1679; deut-

hinsichtlich ihres Anwendungsbereiches beschränkt auf bestimmte Regionen und gesellschaftliche Gruppen. Die Verbreitung der universellen Menschenrechtsidee gelang erst mit der Französischen Erklärung der Rechte des Menschen und der Bürger<sup>12</sup> und verschiedener Erklärungen innerhalb der Vereinigten Staaten, insbesondere der Unabhängigkeitserklärung<sup>13</sup> und der Virginia-Bill of Rights<sup>14</sup>. Diese Erklärungen entsprangen der zwingenden Notwendigkeit revolutionärer Ausnahmesituationen. Es galt, bestehende Institutionen des Staates zu eliminieren und den Feudalismus zu überwinden.<sup>15</sup> Der Vorstellung gottgegebener Herrschaft wurden die Philosophie der Aufklärung von der menschlichen Natur, immanente Rechte und Gewaltenteilung entgegengesetzt. Die Erklärungen entwickelten ein ganz bestimmtes Konzept vom Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft, das gekennzeichnet war durch das Prinzip der Freiheit, das Recht auf Eigentum und die Selbstverwaltung. Die politischen Institutionen sollten nach Vorstellung der Erklärungen der Realisierung von Freiheit und Gemeinwohl dienen.

Wichtige Gemeinsamkeit der genannten Erklärungen ist die besondere Rolle des Rechtes zur Einschränkung der Staatsgewalt einerseits und als einzig zulässiges Mittel zur Einschränkung von persönlicher Freiheit andererseits. Dies ist die Konsequenz aus der Vorstellung, daß das Recht als Ausdruck des *volonté général* durch den

Volkswillen legitimiert ist, ohne daß die Erklärungen eine Bestimmung enthalten, wie dieses Recht erlassen werden muß, um diesen auch tatsächlich auszudrücken. Die sehr offene Textfassung und die weitreichenden Gesetzesvorbehalte spiegeln das Vertrauen in die Entstehung vom richtigem Recht allein aufgrund der Gewaltenteilung wider.

Die genannten Erklärungen wurden in der Folgezeit bis hinein ins zwanzigste Jahrhundert Vorbilder für die Verfassungen verschiedener Staaten.

## 2. Internationale Entwicklung

Die internationale Entwicklung im Bereich des Menschenrechtsschutzes bezog sich auf die Rolle des Individuums im Völkerrecht.

Das Völkerrecht regelte ursprünglich ausschließlich die Beziehungen zwischen souveränen Staaten. Individuen waren Teil einer Nation und Objekt staatlicher Macht, konnten in den internationalen Beziehungen also keine eigenständige Rolle spielen.<sup>16</sup> Es gab keine allgemeinen internationalen Regeln für die Behandlung eigener Staatsangehöriger. In bestimmten Situationen konnten Einzelpersonen aber hinsichtlich ihrer Behandlung durch Rechtsreflexe begünstigt sein.<sup>17</sup> Beziehungsgrundlage zwischen den Staaten waren gegenseitige Vorteile, so daß die Reziprozität den entscheidenden Regelungsmechanismus darstellte.<sup>18</sup> Bei einer Änderung der Umstände wurden bestehende Vertragsverpflichtungen suspendiert oder unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus*

---

sche Übersetzung in *U. Loest*, Von der Würde des Menschen, 1989, S. 17ff., 35ff.

<sup>12</sup> Vom 26. August 1789; deutsche Übersetzung in *U. Loest*, Fn. 11, S. 71ff.

<sup>13</sup> Vom 4. Juli 1776; deutsche Übersetzung in *U. Loest*, Fn. 11, S. 51ff.

<sup>14</sup> Vom 12. Juni 1776; deutsche Übersetzung in *U. Loest*, Fn. 11, S. 43ff.

<sup>15</sup> *G. Ritter*, Ursprung und Wesen der Menschenrechte, in: R. Schnur, Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, 1964, S. 202ff. (203).

<sup>16</sup> Sog. Mediatisierung; vgl. dazu *F. Ermacora*, in: Ignaz Seidl-Hohenveldern (Hg.), Lexikon des Rechts. Völkerrecht, 1985, S. 66ff.

<sup>17</sup> So etwa durch diplomatischen Schutz ihres Heimatstaates; vgl. dazu *W.K. Geck*, Diplomatic Protection, in: R. Bernhardt (ed.), EPIL Vol. 1, 1992, S. 1045ff.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *B. Simma*, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972.

gekündigt.<sup>19</sup> Unter der Voraussetzung einer ausreichenden Machtposition konnte bei einem Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen Schadensersatz verlangt oder Sanktionen ergriffen werden. In diesen Fällen war lediglich das bilaterale Verhältnis betroffen. Wegen des Grundsatzes der Staatengleichheit war eine Intervention von Drittstaaten grundsätzlich ausgeschlossen, mangels eines generellen Interesses an der Einhaltung von Normen im Sinne einer Weltgemeinschaft auch kaum wahrscheinlich. Grundsätzlich befinden sich die internationalen Beziehungen auch heute noch auf diesem Stand.

Diese Vorstellungen wurden am Ende des neunzehnten, insbesondere aber zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts zu Gunsten von bestimmten Bevölkerungsgruppen modifiziert.

So vertrat etwa die Theorie der Nationalitäten<sup>20</sup> die Ansicht, daß nur eine Nation in einem Staat leben dürfe. Eine Nationalität war danach verbunden durch gemeinsame Sprache, Kultur und Tradition. Auf dieser Theorie aufbauend wurden verschiedene Ansätze für einen Minderheitenschutz entwickelt. Das von Wilson vertretende Recht der Völker auf Selbstbestimmung wurde im Rahmen des politischen Willens der Siegermächte im Anschluß an den Ersten Weltkrieg in Europa teilweise verwirklicht.<sup>21</sup> Der

Minderheitenschutz von bestimmten Bevölkerungsgruppen wurde in die Pariser Vorortverträge aufgenommen.<sup>22</sup> Während der Diskussion der Völkerbundsatzung stellte Japan einen Vorschlag zur Diskussion, nach dem eine Bestimmung in die Satzung aufgenommen werden sollte, daß Angehörige einer Minderheit in einem Mitgliedstaat innerhalb aller Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Rasse und Religion gleich zu behandeln seien. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt.<sup>23</sup> Hingegen vertrat die Mehrheit der Staaten während der Auseinandersetzungen um die Rassenpolitik des Nationalsozialismus in Deutschland, daß rassische Diskriminierung wegen der Würde der menschlichen Person als solcher aufgrund moralischer Verpflichtungen zu verurteilen sei.<sup>24</sup> Hinsichtlich des Minderheitenschutzes war nach Ansicht der Mehrheit auch ohne vertragliche Verpflichtung von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Mit seiner Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung war Deutschland im Völkerbund isoliert.

Die breite internationale Anerkennung einer zumindest moralischen Verpflichtung der menschlichen Person gegenüber führte zur Umsetzung dieser Prinzipien in internationa-

---

mumsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, 1993, S. 19f.

<sup>22</sup> Vgl. im einzelnen *R. Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa, 1995, S. 17ff.

<sup>23</sup> Vgl. im einzelnen *A. Cassese*, Fn. 20, S. 16ff.

<sup>24</sup> Die Diskussion entzündete sich 1933 am Fall des deutschen Staatsbürgers jüdischer Abstammung *F. Bernheim*, der vor dem Völkerbund die Anwendung der Rassengesetze in Oberschlesien als Verstoß gegen die Minderheitenschutzvorschriften des deutsch-polnischen Abkommens betreffend Oberschlesien vom 15. Mai 1922 bezeichnete; vgl. den Text des Abkommens in: *H. Kraus*, Das Recht der Minderheiten, 1927, S. 126ff. Insbesondere Frankreich plädierte in der Diskussion für eine moralische Verpflichtung der Staaten zu weitreichenden Maßnahmen des Minderheitenschutzes; s. zu den Einzelheiten der Diskussion: *C. Gütermann*, Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes, 1979, S. 133ff.

---

<sup>19</sup> Vgl. heute Art. 54ff. der Wiener Konvention über das Vertragsrecht vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II 926) als Kodifikation des Gewohnheitsrechts hinsichtlich der Beendigung von Verträgen.

<sup>20</sup> *Mancini*, 1885; zit. nach *A. Cassese*, Human Rights in a Changing World, 1990, S. 14f.

<sup>21</sup> *Wilson*s Verständnis vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, nach dem die neuen Grenzen in Europa nach dem Willen der Völker festgelegt werden sollten, stand das Verständnis *Lenins* gegenüber, der im Selbstbestimmungsrecht die Grundlage der Unabhängigkeit kolonialer und fremdbestimmter Völker erblickte; vgl. im einzelnen *H.J. Heinze*, Selbstbestim-

les Recht und Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg. Die AEMR sollte zur Demokratisierung der internationalen Beziehungen beitragen. Hinsichtlich ihrer Funktion überschneidet sie sich damit mit den nationalen Erklärungen, nicht aber mit deren Begründung auf Naturrecht, Gewaltenteilung und Gesellschaftsvertrag. Im Gegensatz zu den nationalen Erklärungen, die Forderungen und Vorstellungen einer bestimmten Zeit und Gesellschaft widerspiegeln, erhebt die AEMR die Prämisse vorgegebener Menschenrechte als primäre Begründung internationalen Menschenrechtsschutzes aufgrund konkreter gemeinsamer Erfahrungen der Weltgemeinschaft.<sup>25</sup> Die AEMR stellt damit einen Kompromiß zwischen verschiedenen Menschenbildern und Gesellschaftsvorstellungen dar, der für Hilfsbegründungen auf der Grundlage von Naturrecht, Philosophie oder Religion offen bleibt.<sup>26</sup>

### III. Entstehungsgeschichte

#### 1. Der Zweite Weltkrieg als einigende Erfahrung

Die AEMR wird immer wieder als eine Reaktion auf Nationalsozialismus und Totalitarismus bezeichnet.<sup>27</sup> Die Durchsetzung der Hitlerschen Rassenideologie setze Zwangsherrschaft voraus, die nötigenfalls durch Krieg erreicht werden mußte.<sup>28</sup> Das Men-

schenrechtssystem Hitlers, das die internationalen Beziehungen als den Kampf einer Herrenrasse um ausreichenden Lebensraum auffaßte, war damit eine unmittelbare Friedensbedrohung. Es bestand ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Frieden und Menschenrechten, der das Bedürfnis entstehen ließ, die Menschenrechte zur Grundlage der neuen Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu machen.

Dieses Ziel wurde in zwei Schritten verfolgt.

Die Verkündung der vier Freiheiten durch Roosevelt bedeutete zunächst eine Sinngebung und Inspiration des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus. Durch die Einbeziehung in die Atlantikcharta<sup>29</sup> wurden sie zum gemeinsamen Programm der Alliierten. Ihre Verwirklichung wurde einerseits zum Rechtfertigungsgrund, andererseits zur Meßlatte zukünftiger alliierter Politik.

Nach Ende des Krieges wurde als Ziel der Organisation der Vereinten Nationen in ihrer Satzung festgeschrieben, die Achtung der Menschenrechte zu fördern und zu festigen.<sup>30</sup> Diese Bestimmung blieb allerdings die einzige materielle Norm hinsichtlich eines Menschenrechtsschutzes, während weitere Erwähnungen innerhalb der Charta lediglich Kompetenz- und Verfahrensvorschriften zur Abgrenzung der Aufgaben der verschiedenen Organe enthalten.<sup>31</sup> Der Vertrag enthält

<sup>25</sup> Vgl. Abs. 1 der Präambel der AEMR: „[...] da Verkenning und Mißachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben [...]“ und Art. 1 Satz 1 AEMR: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“

<sup>26</sup> T. Lindholm, Article 1, in: A. Eide et al. (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights*, 1993, S. 31ff.

<sup>27</sup> Vgl. etwa A. Eide/G. Alfredsson, Introduction, in: A. Eide et al. (eds.), *Fn*, 26, S. 5ff. (10).

<sup>28</sup> Diesen Zusammenhang zwischen Rassenideologie und Expansionspolitik entwickelte Hitler insbesondere in den sog. Hoßbach-Protokollen vom 5. November 1937; s. K.D. Erdmann,

Deutschland unter der Herrschaft des Nationalsozialismus, 1996, S. 216ff.

<sup>29</sup> Vom 14. August 1941; deutsche Übersetzung in: G. Comnichau (Hg.), *Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart*, 1972, S. 133ff.

<sup>30</sup> Vgl. insbes. Art. 1 Ziff. 3 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II 430) (SVN): „Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: [...] eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um [...] die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen [...]“

<sup>31</sup> R. Wolfrum, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, 1995, Art. 1 Rnr. 2.

selbst keine Aufzählung oder Definition internationaler Menschenrechte. Ein Vorschlag zur Aufnahme einer AEMR in die Charta ist auf der Konferenz von San Francisco gescheitert.<sup>32</sup> Die Kompetenzen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes beschränken sich damit grundsätzlich auf „Protection“ und „Promotion“ der Menschenrechte.<sup>33</sup> Während „Protection“ primär eine Kompetenz zu Sanktionen von Verstößen bezeichnet, ist „Promotion“ auf Weiterentwicklung des Systems für die Zukunft, insbesondere die Lückenfüllung gerichtet<sup>34</sup>.

Der Ausgleich dieses materiellrechtlichen Defizits sollte durch Erarbeitung einer „International Bill of Human Rights“ erreicht werden.<sup>35</sup>

## 2. Grundpositionen der Verhandlungspartner

Hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes war bereits gegen Ende des Zweiten Weltkriegs nicht nur eine Blockbildung zwischen den Achsenmächten und den Alliierten, sondern auch zwischen Alliierten auszumachen. Trotz ihrer imperial ausgerichteten Politik vertraten die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich gemeinsame Prinzipien parlamentarischer Demokratie. Die Verfassungen dieser Staaten waren in Zentral- und Lateinamerika kopiert worden. Für diese Länder bedeutete die Erarbeitung einer

Menschenrechtserklärung also lediglich die internationale Festlegung nationaler Prinzipien. Hingegen lehnte die Sowjetunion Menschenrechte wegen ihres grundlegenden Widerspruchs zur marxistischen Theorie ab. Der Marxismus faßt Menschenrechte lediglich als Instrumente zur Überwindung des Kapitalismus auf.<sup>36</sup> Zudem stand das Konzept der vier Freiheiten im Widerspruch zu dem totalitären Anspruch des Stalinismus. Asien entwickelte zu dieser Zeit eigene Ansätze zur Regelung des Verhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft,<sup>37</sup> die ebenfalls den westlichen Vorstellungen widersprachen.

Diese Positionen trafen aufeinander, als die Diskussion über die AEMR begonnen wurde.

## 3. Kodifikationsgeschichte

Die Kodifikation der AEMR dauerte vom 27. Januar 1947 bis 10. Dezember 1948, eine für die Verhältnisse der Vereinten Nationen relativ sehr kurze Zeit.

Die Generalversammlung erteilte der gerade konstituierten Menschenrechtskommission den Auftrag zu Erarbeitung einer International Bill of Human Rights.<sup>38</sup> Die Mitgliedsstaaten der Menschenrechtskommission<sup>39</sup> lehnten - wie bei der Erarbeitung der Satzung - die Verabschiedung einer Menschenrechtskonvention oder einer entsprechenden Chartaergänzung ab. Statt dessen wurde der Erlaß einer Menschenrechtserklärung, einer

<sup>32</sup> Dieser Vorschlag wurde von Chile, Kuba und Panama unterstützt; vgl. im einzelnen *J.P. Humphrey*, *The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character*, in: B.G. Ramcharan (ed.), *Thirty Years After the Universal Declaration of Human Rights*, 1979, S. 21ff.

<sup>33</sup> *F. Ermacora*, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, 1974, Textziff. 259.

<sup>34</sup> *K. Vasak* (ed.), *The International Dimension of Human Rights*, 1983, S. 215f.

<sup>35</sup> *H. Kanger*, *Human Rights in the U.N. Declaration*, 1984, S. 17.

<sup>36</sup> Zur marxistisch-leninistischen Menschenrechtstheorie vgl. *L. Kühnhardt*, *Die Universalität der Menschenrechte*, 1987, S. 150ff.

<sup>37</sup> Vgl. etwa *W. Schmale* (ed.), *Human Rights and Cultural Diversity*, 1993, S. 239ff.

<sup>38</sup> Vgl. zum Mandat der Kommission ECOSOC Res. 1/5 vom 16. Februar 1946.

<sup>39</sup> Dies waren Australien, Belgien, Weißrußland, Chile, China, Ägypten, USA, Frankreich, Indien, Iran, Libanon, Panama, Philippinen, Großbritannien, Ukraine, UdSSR, Uruguay und Jugoslawien.

Konvention und Durchsetzungsmechanismen beschlossen. Am Anfang der Arbeit stand die Zusammenstellung internationaler und nationaler Menschenrechtsstandards. Dann wurde ein sog. drafting-committee gebildet<sup>40</sup>, das Cassin mit einem ersten Entwurf beauftragte. Der abschließende Vorschlag des Komitees wurde von der Menschenrechtskommission angenommen, allerdings bei Enthaltung der vier kommunistischen Staaten.<sup>41</sup> Ihnen war die Erklärung inhaltlich nicht ausreichend und von ihrer Wirkung her zu schwach. Die Sowjetunion kritisierte außerdem fehlende konkrete Pflichten des Individuums gegenüber der Gemeinschaft und beharrte auf ihrem Standpunkt, daß Menschenrechte nur in Übereinstimmung mit der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung garantiert und realisiert werden können. Nach ausführlichen Diskussionen im dritten Komitee erfolgte die Annahme des Vorschlags durch die Generalversammlung. Hier enthielten sich weitere kommunistische Staaten, Südafrika und Saudi-Arabien der Stimme.<sup>42</sup> Neben den bereits genannten Argumenten kritisierte Südafrika das Fehlen wirtschaftlicher und sozialer Rechte und Saudi-Arabien bestritt die Freiheit der Eheschließung ohne Beschränkung durch die Religion<sup>43</sup>.

Dieses Abstimmungsergebnis sollte nicht vorschnell als Indiz für mangelnde Universalität gewertet werden. Die AEMR ist in den nachfolgenden Resolutionen der Gene-

ralversammlung mit wechselnden Stimmmehrheiten, einschließlich der sich ursprünglich enthaltenden Staaten, bestätigt worden.<sup>44</sup>

#### 4. Hauptstreitpunkte

Der Verlauf der Diskussion ist teilweise aus den Begründungen für das Abstimmungsverhalten ersichtlich. Während der Verhandlung bestand ein grundsätzlicher Ost-West-Gegensatz, während die ehemaligen Kolonien noch keine eigene Identität ausgebildet hatten, sondern die westlichen Staaten als Vorbild ansahen.

Insgesamt lassen sich in den Verhandlungen vier Staatengruppen identifizieren:

Zunächst die westlichen Industriestaaten und der einheitlich ablehnend eingestellte kommunistische Block. Daneben profilierte sich Lateinamerika, das oft über die Ziele des Westen hinaus wollte, während Asien ohne Einfluß blieb. Auch der Islam verhielt sich neutral, äußerte aber Vorbehalte hinsichtlich Kultur und Tradition im Bereich Familie und Religion.

Die Schwierigkeit bestand darin, daß die Diskussion selbst zum Aspekt des Kalten Krieges instrumentalisiert wurde. Während die USA in den Verhandlungen eine Möglichkeit zur weltweiten Installierung eigener Wertvorstellungen sahen, waren in den Augen des Ostblocks Menschenrechte ein reines Politikum des Westens, um Einfluß in ihrem Machtbereich zu gewinnen.<sup>45</sup> Die Diskussion erstarrte in diesen Grundpositionen zum Grabenkrieg.

Die Hauptstreitpunkte haben bis heute Auswirkungen auf die internationale Menschenrechtsdiskussion:

- Zunächst war das Ziel des gesamten Verhandlungsprozesses hinsichtlich der Rechtswirkung der zu erlassenden Ver-

<sup>40</sup> Das Drafting - Committee bestand aus Vertretern der Staaten Australien, Chile, China, Libanon, USA, Großbritannien und UdSSR.

<sup>41</sup> Der Entwurf wurde von der Menschenrechtskommission am 18. Juni 1948 mit zwölf Stimmen, ohne Gegenstimme, aber bei Enthaltung der UdSSR, der Ukraine, Jugoslawiens und Weißrußlands angenommen.

<sup>42</sup> Die Allgemeine Erklärung wurde von der Generalversammlung ohne Gegenstimme mit 48 Ja-Stimmen bei acht Enthaltungen angenommen.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 AEMR.

<sup>41</sup> Vgl. im einzelnen A. Haratsch in diesem Heft.

<sup>45</sup> Vgl. im einzelnen A. Cassese, Fn. 20, S. 34ff.



einbarung streitig. Während der Westen lediglich einen unverbindlichen Standard für zukünftige Anstrengungen festlegen wollte, verlangte der Ostblock ein verbindliches Instrument mit legislativem Charakter. Dabei gingen die kommunistischen Staaten davon aus, daß die Menschenrechte im Sozialismus verwirklicht seien. Während der Abstimmung in der Menschenrechtskommission wiesen einige Staaten darauf hin, daß die AEMR als authentische Interpretation der Satzung der Vereinten Nationen oder als allgemeine Rechtsgrundsätze angesehen werden könne.<sup>46</sup>

Eine weitere Auseinandersetzung betraf das Verhältnis von Menschenrechten und nationaler Souveränität. Die Sowjetunion beharrte auf ihrem Standpunkt, daß Menschenrechte innerhalb des jeweiligen nationalen Systems verwirklicht werden müssen. Daher enthält die AEMR keine Vorgaben für nationale Maßnahmen. Mit dieser Argumentation wurde auch die Verankerung eines Petitionsrechts abgelehnt.

Die vom Ostblock vorgeschlagene Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker in die Erklärung wurde vom Westen abgelehnt. An dieser Diskussion scheiterte auch die Verankerung eines Minderheitenschutzes.<sup>47</sup>

Insbesondere im dritten Komitee der Generalversammlung wurde über die Art und Weise der Niederlegung des Grundkonzeptes der Erklärung und später über die Formulierung von Artikel 1 intensiv diskutiert.

<sup>46</sup> Diese Meinung vertraten insbes. Frankreich, die Republik Südafrika und Chile. Tatsächlich wird diese Ansicht heute auch vertreten; s. *A. Haratsch* in diesem Heft.

<sup>47</sup> Vgl. im einzelnen, *M. Weinberg* in diesem Heft.

#### IV. Inhaltlicher Überblick

Zunächst ist festzustellen, daß die Erklärung selbst nur einen Teil der Aufgabe darstellt, die ursprünglich zum Ausgleich der Mängel der Satzung der Vereinten Nationen geleistet werden sollte. Wegen ihres Kompromißcharakters ist die Erklärung inhaltlich unbestimmt, und auf die Benutzung anderweitig belegter Begriffe wurde bewußt verzichtet. Dies wird insbesondere deutlich bei der Beschreibung des Zweckes der Erklärung in der Präambel.<sup>48</sup>

Aus rechtshistorischer Sicht bestehen verschiedene Gliederungsmöglichkeiten. Neben der klassischen Gliederung in wirtschaftliche und soziale Rechte einerseits und politische Rechte andererseits könnte bestimmt werden, welche Vorschläge aus dem westlichen oder dem kommunistischen Lager in welcher Form verwirklicht wurden. Statt dessen soll im Folgenden das Säulenmodell wiedergegeben werden, das Cassin seinen Vorschlägen zugrunde legte.<sup>49</sup>

Danach besteht die Erklärung aus vier Säulen. Diese werden gebildet von den persönlichen Rechten, Artikel 3 bis 11, den Rechten des einzelnen im Verhältnis zu seinen sozialen Gruppen, Artikel 12 bis 17, von den zivilen Freiheiten und politischen Rechten in den Artikeln 18 bis 21, und schließlich von den Rechten, die im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ausgeübt werden, Ar-

<sup>48</sup> Vgl. Abs. 6 und 7 der Präambel der AEMR: „[...] da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen, da eine gemeinsame Auffassung über diese Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtungen ist [...]“; dazu neuerdings *P. van Dijk*, *A Common Standard of Achievement. About Universal Validity and Uniform Interpretation of International Human Rights Norms*, NQHR 1995, S. 105ff.

<sup>49</sup> Vgl. *R. Cassin*, *La Déclaration Universelle et la Mise en Oeuvre des Droits de l'Homme*, RdC Vol. 79 (1951-II), S. 242ff. (278).

tikel 22 bis 27. Über diesen Säulen bildet Artikel 28 einen Giebel, gebildet aus dem notwendigen positiven Verhalten der Staaten, weil die Verwirklichung der Rechte nur in günstigen sozialen Strukturen möglich ist. Neben diesen Säulen sollen einerseits die Pflichten gegenüber der Gemeinschaft stehen, Artikel 29 Abs. 1, andererseits die möglichen Grenzen der Rechte, Artikel 29 Abs. 2, Abs. 3 und Artikel 30 AEMR.

Aus rechtshistorischer Sicht ist hinsichtlich des Inhaltes auffällig, daß die AEMR den Mangel der o.g. nationalen Erklärung des späten achtzehnten Jahrhunderts teilt, das Recht überbetont als Einschränkungsmöglichkeit der Menschenwürde zu akzeptieren, ohne jedoch die Mindestvoraussetzungen seiner Entstehung zu regeln.

## V. Aktuelle Bedeutung

Die Beurteilung der AEMR hinsichtlich ihrer heutigen Bedeutung ist zunächst abhängig von der jeweiligen Position des Urteilenden hinsichtlich der aufgezeigten Hauptstreitpunkte.<sup>50</sup> Unabhängig von den einzelnen inhaltlichen Regelungen kann aufgrund der Entstehungsgeschichte festgehalten werden, daß die AEMR historische Erfahrungen abstrahiert hat, also grundsätzlich zur Orientierung in allen Situationen geeignet ist, in denen die einzelstaatlichen wirtschaftlichen oder militärischen Interessen über die Würde des einzelnen gestellt werden. Diese Entscheidungssituation tritt in den internationalen Beziehungen wiederholt auf. Unabhängig von einer formalen Rechtswirkung und ihrer weiten Einschränkungsmöglichkeiten bildet die AEMR in diesen Situationen eine negative Richtlinie für staatliches Verhalten, weil sie als Grundlage für die Delegitimierung von Regierungshandeln herangezogen wird. Als solche Grundlage entfaltet sie Wirkungen

auf moralischem, politischem und rechtlichem Gebiet. Weitere Bedeutungen der AEMR, über ihre Entstehungsgeschichte hinaus, werden in den weiteren Beiträgen dieses Heftes aufgezeigt.

---

<sup>50</sup> S.o. III.4; zur Beurteilung aus kommunistischer Sicht s. B. *Graefrath*, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, 1956, S. 75ff.



**Andreas Haratsch:**

## **Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – ein Ideal für alle Völker und Nationen**

### **Inhaltsübersicht**

- I. Einleitung**
- II. Die Würde des Menschen als Ursprung der Menschenrechte**
- III. Allgemeine Menschenpflichten?**
- IV. Die Universalität der Menschenrechte**
- V. Die Frage der Verbindlichkeit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**
- VI. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und das Grundgesetz**

### **I. Einleitung**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 ist ausweislich ihrer Präambel ein „von allen Völkern und Nationen zu erreichendes gemeinsames Ideal“.<sup>1</sup> Bereits *Theodor Heuss* sprach anlässlich des zehnten Jahrestages der Erklärung davon, daß „nur ein Träumer oder ein Illusionist ... Sätze jener Deklaration für eine Spiegelung der Wirklichkeiten halten“ könne.<sup>2</sup> Ihr Wert liege aber darin, Maß zu sein, das Maß für die Stellung des Menschen in der Gemeinschaft.<sup>3</sup> Aus welchen Quellen sich dieses Idealmaß der Menschenrechtserklärung speist, soll im folgenden aufgezeigt werden. Auch erhebt die Präambel der Erklärung den Anspruch, ein Ideal für *alle* Völker und Nationen zu sein. Zu fragen ist, wie es um die

Universalität, sprich die weltweite Anerkennung, der Menschenrechte bestellt ist. Eng damit verknüpft ist die Frage nach der Geltung, d. h. der rechtlichen Verbindlichkeit der in der Erklärung formulierten Verbürgungen. Nicht zuletzt ist darauf einzugehen, welche Bedeutung die AEMR für die deutsche Rechtsordnung besitzt und ob ihre unmittelbare Anwendung durch den innerstaatlichen Rechtsanwender in Betracht kommt.

### **II. Die Würde des Menschen als Ursprung der Menschenrechte**

Das Bekenntnis zu „unveräußerlichen“ Menschenrechten knüpft an naturrechtliche Vorstellungen<sup>4</sup> in der Tradition der westli-

<sup>1</sup> Die englische Fassung spricht weniger pathetisch von einem „common standard of achievement for all peoples and all nations“.

<sup>2</sup> *Th. Heuss*, Wegweiser für Staatsführer und Gesetzgeber, Bull.BReg. 1958, S. 2289 (2290).

<sup>3</sup> *Heuss* (Fn. 2), S. 2290.

<sup>4</sup> Vgl. etwa *John Locke*, Two Treatises of Government, in: *John Locke*, The Works in ten Volumes, Vol. V, 1823 (Nachdruck 1963), S. 207 ff., Book II, §§ 22 f., § 135; *Samuel Pufendorf*, De iure naturae et gentium, 1759 (unveränderter Nachdruck 1967); *Immanuel Kant*, Die Metaphysik der Sitten, 2. Aufl. 1798; in: *W. Weischedel* (Hrsg.), *Immanuel Kant*, Werke in sechs Bänden, Bd. IV, Schrif-

chen Demokratien an,<sup>5</sup> die davon ausgehen, daß es vorstaatliche, überpositive Menschenrechte gibt, die nicht erst durch die Staatsgewalt geschaffen werden, sondern zu denen sich diese lediglich „be-kennen“ kann.<sup>6</sup> Bereits der Begriff „Menschenrechte“ spricht dafür, diese Rechte als mit der Natur des Menschen verknüpft, d. h.

ten zur Ethik und Religionsphilosophie, 1983, S. 303 (345 f.).

<sup>5</sup> Vgl. Virginia Bill of Rights v. 12. Juni 1776, Section 1: „That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state or society, they cannot by any compact deprive or divest their posterity; ...“ (Text abgedruckt in: F. Hartung/G. Commichau [Hrsg.], Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, 5. Aufl. 1985, S. 52 ff.); Déclaration des droits de l'homme et du citoyen v. 26. August 1789 (die später in die Verfassung v. 3. September 1791 aufgenommen wurde), Art. II: „Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. ...“ (Text abgedruckt in: F. Hartung/G. Commichau [Hrsg.], Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, 5. Aufl. 1985, S. 54 ff.).

<sup>6</sup> A. Eide/G. Alfredsson, Introduction, in: A. Eide/G. Alfredsson u. a. (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, 2. Aufl. 1993, S. 5 (8); W. Höfling, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 1996, Art. 1 Rdnr. 61; R. Zippelius, in: R. Dolzer/K. Vogel (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Art. 1 Abs. 1 u. 2. (Drittbearbeitung 1989/95), Rdnr. 103; H. D. Jarass, in: H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1997, Art. 1 Rdnr. 12; E. Denninger, in: (Alternativ-)Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), 2. Aufl. 1989, Art. 1 Abs. 2, 3 Rdnr. 6; E. Benda, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 6 Rdnr. 3; J. Isensee, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V (HStR V), 1992, § 115 Rdnrn. 35, 48, 55.

als natürliche Rechte anzusehen.<sup>7</sup> Sie bestehen unabhängig von jeder Positivierung durch eine von Menschen geschaffene Rechtsordnung. Die Menschenrechte sind aus ihrer Bedingtheit durch staatliche Gewährung („konzedierte Rechte“) gelöst; sie sind durch den Staat zu gewährleisten.<sup>8</sup>

Ausgangspunkt der AEMR und Ursprung der in ihr niedergelegten Rechte ist die Würde des Menschen.<sup>9</sup> Die Präambel hebt an mit dem Hinweis auf die „Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde“. Art. 1 Satz 1 bekräftigt, daß alle Menschen „frei und gleich an Würde“ geboren sind. Da die Würde des einzelnen Menschen geschützt ist, geht die AEMR erkennbar von einer individuellen Sichtweise aus.<sup>10</sup> Gewährleistet ist der Eigenwert, der dem Menschen kraft seines Personseins zukommt.<sup>11</sup> Auch das

<sup>7</sup> K. Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V (HStR V), 1992, § 108 Rdnr. 51.

<sup>8</sup> W. Schaumann, Der völkerrechtliche Schutz der Menschen- und Freiheitsrechte in seiner Verwirklichung durch die Vereinten Nationen, JIR 1967, S. 133 (138).

<sup>9</sup> A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 1237.

<sup>10</sup> Chr. Tomuschat, Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen, EA 1981, S. 587 (588 f.); J. Märtenson, The Preamble of the Universal Declaration of Human Rights and the UN Human Rights Programme, in: Eide/Alfredsson u. a. (Fn. 6), S. 17 (20).

<sup>11</sup> Vgl. etwa Immanuel Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, 2. Aufl. 1786; in: W. Weischedel (Hrsg.), Immanuel Kant, Werke in sechs Bänden, Bd. IV, Schriften zur Ethik und Religionsphilosophie, 1983, S. 9 (68): „... das aber, was die Bedingung ausmacht, unter der allein etwas Zweck an sich selbst sein kann, hat nicht bloß einen relativen Wert, d. i. einen Preis, sondern einen innern Wert, d. i. Würde“. Die Gedanken, daß das Personsein dem Menschen einen Eigenwert verleiht, der mit dem Begriff Menschenwürde, „dignitas humana“ bezeichnet wird, reichen freilich weiter zurück

betont die Präambel ausdrücklich, wenn sie darauf hinweist, daß die Völker in der Satzung der Vereinten Nationen „ihren Glauben ... an die Würde und den Wert der menschlichen Person“ bekräftigt haben. Die unverlierbare Würde des Menschen besteht darin, daß er als selbstverantwortliche Persönlichkeit anerkannt wird. Das Gebot der Unverletzlichkeit der Menschenwürde verbürgt den Schutz vor Eingriffen in die Persönlichkeitssphäre, durch die der Mensch als solcher in seinem Eigenwert, seiner Eigenständigkeit verletzt wird.<sup>12</sup> Zumindest geschützt sein soll daher der „Kernbestand der Existenz“ des einzelnen, der das umfaßt, was für seine physische, psychische und seelische Existenz wesentlich ist. Das Wissen um das Wesentlich-Menschliche setzt die AEMR dabei voraus. Die Art. I nachfolgenden Menschenrechte stehen zwar nicht ausnahmslos, aber doch weitgehend im Dienste der Würde des Menschen. Sie dienen dem Würdeschutz segmentär und speziell und gebieten dabei jeweils anderes, meist mehr als der bloße Hinweis auf die menschliche Würde allein zu leisten vermöchte.

Aufgrund seiner Würde steht dem Menschen Selbstverwirklichungsfähigkeit zu, in der sich das Wesen des Menschen manifestiert. Daher ist dem Menschen aufgrund seiner Würde wesentypisch personale Freiheit gewährt.<sup>13</sup> Die menschliche Würde ist

die Wurzel, der Grund der Freiheit. Nur durch Freiheit kann der Mensch sich selbst und sein Schicksal eigenverantwortlich bestimmen und seine Umwelt gestalten.<sup>14</sup> Wenn nun jedem Menschen kraft seiner Würde Freiheit zukommt, dann ist dies eine je gleiche Freiheit des Menschen.<sup>15</sup> Art. 1 der Erklärung formuliert folgerichtig, daß „alle Menschen ... frei und gleich an Würde ... geboren“ sind. Personalität bedingt gleiche Menschenwürde, Gleichheit in dem, was den Menschen ausmacht. Diese Gleichheit ist allerdings eine abstrakte, niemals eine konkrete Gleichheit, und sie ist bezogen auf die aus der menschlichen Würde entspringende Freiheit. Daraus wird deutlich, daß sowohl Freiheitsrechte als auch Gleichheitsrechte in der Menschenwürde begründet sind.<sup>16</sup>

Am Beginn der AEMR stehen daher Freiheits- und Gleichheitsrechte: so beispielsweise der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 7), das Recht auf Leben und Freiheit (Art. 3), das Sklavereiverbot (Art. 4), das Folterverbot (Art. 5), der Anspruch auf Rechtsschutz (Art. 8), der Schutz vor willkürlicher Verhaftung und Ausweisung (Art. 9), der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 10), der Grundsatz „nulla poena sine lege“ (Art. 11), der Schutz der Privatsphäre (Art. 12), das Recht auf Freizügigkeit und Auswanderung (Art. 13), das Asylrecht (Art. 14), der Schutz von Ehe und Familie

---

bis auf *Thomas von Aquin* (ca. 1225 - 1274) sowie, im weltlichen Bereich, auf den italienischen Philosophen *Pico della Mirandola* (1463 - 1494) und dessen Werk „*De hominis dignitate*“.

<sup>12</sup> Vgl. *Kant*, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten (Fn. 11), S. 69: „Autonomie ist also der Grund der Würde der menschlichen und jeder vernünftigen Natur“.

<sup>13</sup> *K. Stern*, Menschenwürde als Wurzel der Menschen- und Grundrechte, in: N. Achterberg/W. Krawietz/D. Wyduckel (Hrsg.), Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für H. U. Scupin zum 80. Geburtstag, 1983, S. 627 (640); *W. Kägi*, Die Menschenrechte und ihre Verwirklichung, 1968, S. 12.

<sup>14</sup> *Stern*, in: Festschrift Scupin (Fn. 13), S. 627 (640).

<sup>15</sup> *Stern*, in: Festschrift Scupin (Fn. 13), S. 627 (640); *G. Schwan*, Freiheit und Menschenwürde: Die Idee der Freiheit als Chance der europäischen Geschichte, in: Th. Brose/M. Lutz-Bachmann (Hrsg.), Umstrittene Menschenwürde, 1994, S. 21 (27).

<sup>16</sup> *B. Boutros-Ghali*, Establishing the system: From the Charter to the Universal Declaration of Human Rights (1945-1948), in: United Nations (Hrsg.), The United Nations and Human Rights 1945-1995, 1995, S. 5 (24); *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd III/1, 1988, S. 36 f.

(Art. 16), das Eigentumsrecht (Art. 17), das Recht der Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18), das Recht der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 19) sowie das Recht der Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 20).<sup>17</sup> Hierbei handelt es sich um Rechte, die dem einzelnen einen Anspruch gegen den Staat auf Unterlassung von Eingriffen in die Freiheit und Gleichheit der Bürger geben wollen. Insoweit ist die Erklärung weitgehend im Sinne der klassischen Erklärungen der Freiheitsrechte gehalten.<sup>18</sup>

Die AEMR geht jedoch darüber hinaus. Art. 21 enthält politische, demokratische Mitwirkungsrechte des einzelnen. Die Art. 22 bis 28 formulieren soziale und kulturelle Rechte. Zu nennen sind etwa das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 22), das Recht auf Arbeit und freie Berufswahl (Art. 23), der Anspruch auf Erholung und Freizeit (Art. 24) und das Recht auf Bildung (Art. 26). In Art. 28 wird ein Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung beschrieben, in der die Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können. Damit wird deutlich, daß die AEMR keineswegs den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt, sondern zumindest in Teilen – auch heute noch – progressiv und innovativ darüber hinaus geht.<sup>19</sup>

Das Menschenbild der Deklaration ist freilich nicht das eines isolierten, souveränen Individuums, sondern das eines gemeinschaftsbezogenen und -gebundenen Menschen. Art. 29, eine der interessantesten Bestimmungen der AEMR, verdeutlicht dies. Danach hat jeder Mensch „Pflichten gegenüber der Gemeinschaft“ und ist in der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten den

Beschränkungen unterworfen, die ein Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen. Ein ungebremster Individualismus ist mithin die Sache der AEMR nicht. Vielmehr versucht sie einen Ausgleich herzustellen zwischen Individualismus und Kollektivismus. Ziel ist nicht eine egoistische Durchsetzung der Individualinteressen, sondern Ausgleich und Rücksichtnahme auf die Interessen anderer und der Gemeinschaft. Das Menschenbild der AEMR deckt sich mithin weitgehend mit dem des Grundgesetzes.<sup>20</sup>

### III. Allgemeine Menschenpflichten?

Trotz der ausdrücklichen Erwähnung von Pflichten des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft sind in jüngster Vergangenheit Stimmen laut geworden, die das vor 50 Jahren mit der AEMR aufgestellte Ideal für ergänzungsbedürftig halten und daher die Notwendigkeit sehen, ihr eine „Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten“ an die Seite zu stellen.<sup>21</sup> Nur so könnten „die beiden kategorischen Imperative der Freiheit und der Verantwortlichkeit miteinander im Gleichgewicht“ gehalten werden.<sup>22</sup> Menschenpflichten in diesem Sinne können defi-

<sup>17</sup> Zu den Freiheitsrechten im einzelnen vgl. *N. Weiß* in diesem Heft

<sup>18</sup> *Schaumann* (Fn. 8), S. 150.

<sup>19</sup> *Boutros-Ghali* (Fn. 16), S. 26; *Chr. Tomuschat*, Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen, VN 1976, S. 166 (167). – Zu den Lücken und Defiziten der AEMR vgl. unten *M. Weinberg* in diesem Heft.

<sup>20</sup> Zum Menschenbild des Grundgesetzes vgl. *E. Benda*, Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Fn. 6), § 6 Rdnrn. 5 ff.; *ders.*, Der soziale Rechtsstaat, ebd., § 17 Rdnrn. 132 ff.

<sup>21</sup> Eine solche „Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten“ ist den Vereinten Nationen und der Weltöffentlichkeit vom InterAction Council zur Diskussion vorgelegt worden, vgl. *DIE ZEIT* Nr. 41 v. 3. Oktober 1997, S. 18.

<sup>22</sup> *Helmut Schmidt*, Zeit, von den Pflichten zu sprechen!, *DIE ZEIT* Nr. 41 v. 3. Oktober 1997, S. 17 (17 f.).

niert werden als Aktivierung der den Rechtsinhabern zustehenden Freiheiten für die Zwecke des Gemeinwohls. Dieser Ansatz begegnet jedoch gravierenden Bedenken. Es besteht nämlich keine Pflicht, ein Menschenrecht auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Im Gegenteil umfaßt jedes Menschenrecht immer auch die sogenannte negative Freiheit, von ihm gerade keinen Gebrauch zu machen.<sup>23</sup> Eine Symmetrie von Recht und Pflicht ist der Idee der Freiheit wesensfremd.<sup>24</sup> Eine Pflicht zu verantwortlicher Wahrnehmung menschenrechtlicher Freiheit steht in der permanenten Gefahr, die Rechtsbetätigung auf einen bestimmten Inhalt zu verpflichten.<sup>25</sup> Zu beachten ist zudem, daß Menschenpflichten keineswegs identisch sind mit den Schranken der Menschenrechte. Während letztere eine wechselseitige Zuordnung und Abgrenzung verschiedener Freiheitsbereiche, Rechtsgüter und Gemeinwohlbelange bewirken,<sup>26</sup> konstituieren Menschenpflichten gegenläufig von Gemeininteressen ausgehend Bereiche relativer Heteronomie.<sup>27</sup> Vorsicht bei der Rechtsfigur der Menschenpflicht ist vor allem deshalb geboten, weil eine Pflicht –

einmal aufgefunden – den einzelnen Freiheitsrechten gegenüber nicht unter diesem starken Legitimationszwang steht, wie es bei den Schranken dieser Freiheitsrechte der Fall ist.<sup>28</sup>

#### IV. Die Universalität der Menschenrechte

Die AEMR, als gemeinsames Ideal aller Völker und Nationen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet, erhebt in ihrem Art. 2 ausdrücklich einen Universalitätsanspruch.<sup>29</sup> Universalität ist dabei im doppelten Sinn gemeint. Einerseits soll jede Obrigkeit die Rechte achten, andererseits sollen aber auch alle Menschen in den Genuß der gleichen Rechte kommen.<sup>30</sup> Jeder Mensch soll ohne Unterscheidung „nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“ in den Genuß der verkündeten Menschenrechte kommen (Art. 2 Ziff. 1). Und es darf keine Unterscheidung gemacht werden aufgrund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört (Art. 2 Ziff. 2). Allerdings wird dieser Universalitätsanspruch der Menschenrechte neuerdings von vielen Seiten in Frage gestellt.<sup>31</sup> So erheben vor allem Staaten der

<sup>23</sup> Vgl. dazu J. Hellermann, Die sogenannte negative Seite der Freiheitsrechte, 1993.

<sup>24</sup> E. Klein, Die Verantwortung des Wissenschaftlers für seine Forschung und deren Folgen aus rechtlicher Sicht, in: P. Caesar (Hrsg.), Zur ethischen Verantwortung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, 1995, S. 61 (66 f.).

<sup>25</sup> C. Gramm, Mitmenschlichkeit und Gemeinwohl als Verfassungsrechtssatz, JZ 1994, S. 611 (612).

<sup>26</sup> V. Götz, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1983), S. 7 (12 f.); H. Hofmann, Grundpflichten und Grundrechte, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V (HStR V), 1992, § 114 Rdnr. 48.

<sup>27</sup> H. Hofmann, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41 (1983), S. 42 (76); ders., in: HStR V (Fn. 26), § 114 Rdnr. 48.

<sup>28</sup> Klein (Fn. 24), S. 67.

<sup>29</sup> L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1987, S. 117.

<sup>30</sup> K. J. Partsch, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, 1991, Art. 55 (c) Rdnr. 15.

<sup>31</sup> Zur Problematik vgl. J. W. Nickel, Making Sense of Human Rights, 1987, S. 61 ff.; H. Bielefeldt, Die Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und kultureller Bedingtheit, Orient 33 (1992), S. 3 ff.; Chr. Tomuschat, Is Universality of Human Rights Standards an Outdated and Utopian Concept?, in: R. Bieber/A. Bleckmann/F. Capotorti u. a. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation,



Dritten Welt den Einwand, es fehlten die wirtschaftlichen Mittel, um Menschenrechte garantieren zu können. Daneben steht der Vorwurf eines westlichen „Neo-Kolonialismus“, der westliches Rechtsdenken den übrigen Staaten der Welt überstülpe.<sup>32</sup> Überliefert ist beispielsweise die Aussage des chinesischen Vertreters Chang in der UN-Menschenrechtskommission, der während der Arbeiten an der Menschenrechtserklärung<sup>33</sup> geraten habe, zunächst einmal Chinesisch zu lernen und sich dann in die Werke der chinesischen Philosophen zu versenken, bevor man das Wagnis unternehme, auch in China anwendbare Menschenrechte zu entwerfen.<sup>34</sup>

Die Behauptung, Menschenrechte seien einzig vom kulturellen Standort abhängig, würde allerdings dazu führen, daß der Begriff der Menschenrechte aufgegeben würde.<sup>35</sup> Denn Menschenrechte sind eben solche Rechte, die von ihrem Anspruch her für alle Menschen unabhängig von ihren jeweiligen Rechts- und Moralsystemen gelten sollen<sup>36</sup> und die ihre Begründung der Würde des Menschen finden.<sup>37</sup> Diese Tatsache schließt freilich kulturell oder religiös oder ideologisch inspirierte Auslegungen menschen-

rechtlicher Bestimmungen nicht aus. Gemeinsamer interpretatorischer Ausgangspunkt ist dabei aber immer die Anerkennung der Würde des Menschen, seines Personseins und seiner Rechtssubjektivität.<sup>38</sup> Zu beachten ist freilich, daß der Kernbestand elementarer und unmittelbar mit der Würde des Menschen verknüpfter Rechte in nur sehr geringem Maße einer relativierenden Auslegung zugänglich ist. Bei „peripheren“ Menschenrechten sozialen oder kulturellen Inhalts mag die interpretatorische Amplitude großzügiger bemessen sein.

Das Element des Wandels kann auch die Auslegung des Begriffs der Menschenwürde durchaus beeinflussen.<sup>39</sup> So hängt beispielsweise die Beantwortung der Frage, ob ein Obdachloser menschenwürdig untergebracht ist, vom jeweils erreichten Standard ab.<sup>40</sup> Das Urteil darüber, was der Würde des Menschen entspricht, kann daher nur auf dem jetzigen Stand der Erkenntnis beruhen und keinen Anspruch auf zeitlose Gültigkeit haben.<sup>41</sup> Der Würdebegriff bezieht sich nicht auf einen Fixpunkt in der Entwicklung der Einsichten und Einschätzungen zu *Essentia* lia menschlicher Existenz.<sup>42</sup> Die Auslegung der AEMR sperrt sich daher nicht gegen gewandelte Erkenntnisse, Anschauungen und Bewertungen, solange der Eigenwert

---

Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, 1981, S. 585 ff.; H. J. Steiner/Ph. Alston, *International Human Rights in Context*, 1996, S. 192 ff.

<sup>32</sup> Dazu etwa B. Rwezaura, *Traditionalism and Law Reform in Africa*, 1983; vgl. auch A. Cassese, *The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989*, in: Ph. Alston (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal*, 1992, S. 25 (31 f.).

<sup>33</sup> Zur Entstehung der AEMR vgl. oben E. Strauß in diesem Heft.

<sup>34</sup> J. P. Humphrey, *Human Rights & the United Nations – a great adventure*, 1984, S. 29.

<sup>35</sup> S. König, *Zur Begründung der Menschenrechte: Hobbes – Locke – Kant*, 1994, S. 56.

<sup>36</sup> König (Fn. 35), S. 56; *Stern*, *Staatsrecht*, Bd. III/1 (Fn. 16), S. 43; *ders.*, in: *HStR V* (Fn. 7), § 108 Rdnr. 51.

<sup>37</sup> König (Fn. 35), S. 58 f.

---

<sup>38</sup> E. Klein, *Menschenrechte*, 1997, S. 23 f.

<sup>39</sup> E. Benda, *Erprobung der Menschenwürde am Beispiel der Humangenetik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 3/1985*, S. 18 (26). Zweifelnd allerdings Jarass, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 6), Art. 1 Rdnr. 4.

<sup>40</sup> So für die deutsche Rechtsordnung *OVG Lüneburg*, *FamRZ* 1971, S. 669 (670); *OVG Berlin*, *NJW* 1980, S. 2484 (2485); *VGH Kassel*, *NJW* 1984, S. 2305 (2306); *VGH Kassel*, *DVBf* 1991, S. 1371 (1371).

<sup>41</sup> *BVerfGE* 45, 187 (229).

<sup>42</sup> So für den Menschenwürdebegriff des Grundgesetzes Ph. Kunig, in: I. v. Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1, 4. Aufl. 1992, Art. 1 Rdnr. 19.

und die Würde des Menschen als Fundament anerkannt bleiben.

## V. Die Frage der Verbindlichkeit der AEMR

Eng verknüpft mit der Frage der Universalität der Menschenrechte ist die Problematik der rechtlichen Verbindlichkeit der AEMR. Als Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist die Erklärung nicht rechtlich verbindlich.<sup>43</sup> Dennoch wird häufig versucht, der AEMR Rechtsverbindlichkeit beizumessen. Argumente sind etwa, daß die Generalversammlung selbst in unzähligen Resolutionen auf die Erklärung Bezug genommen hat und weiter nimmt. Diese verbale Wiederholung und Bezugnahme hebt die Erklärung selbst jedoch keineswegs auf die Stufe rechtlicher Verbindlichkeit.<sup>44</sup> Gleiches gilt für die Hinweise auf die AEMR in völkerrechtlichen Verträgen, wie etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950,<sup>45</sup> in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969<sup>46</sup> sowie in den beiden UN-Menschenrechtspakten vom 19. Dezember 1966<sup>47</sup>. Darüber hinaus wird

behauptet, die Erklärung sei eine Konkretisierung oder autoritative Interpretation der rechtlich verbindlichen Charta der Vereinten Nationen<sup>48</sup>, insbesondere deren Art. 55 lit. c<sup>49</sup> und Art. 56<sup>50</sup>, und habe daher an deren Rechtscharakter teil.<sup>51</sup> Auch wird angeführt, die Erklärung sei mittlerweile Völkergewohnheitsrecht geworden.<sup>52</sup> Ein Indiz dafür sei die „rituelle Wiederholung“ der Formulierungen der Erklärung in der Praxis der Organe der Vereinten Nationen und die Be-

---

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1570.

<sup>48</sup> Charta der Vereinten Nationen v. 26. Juni 1945, BGBl. 1973 II S. 431; BGBl. 1974 II S. 769; BGBl. 1980 II S. 1252.

<sup>49</sup> Art. 55 der Charta der Vereinten Nationen lautet:

„Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen

a) ...

b) ...

c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.“

<sup>50</sup> Art. 56 der Charta der Vereinten Nationen lautet:

„Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.“

<sup>51</sup> *H. Gros Espiell*, The Evolving Concept of Human Rights: Western, Socialist and Third World Approaches, in: B. G. Ramcharan, Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration, 1979, S. 41 (45); *J. Carrillo Salcedo*, Human Rights, Universal Declaration (1948), in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of International Law, Vol. 8 (EPIL 8), 1985, S. 303 (307).

<sup>52</sup> *J. P. Humphrey*, The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, in: E. Luard (Hrsg.), The International Protection of Human Rights, 1967, S. 39 (53).

<sup>43</sup> *Verdross/Simma* (Fn. 9), § 1234, §§ 634 ff.; *I. Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 9. Aufl. 1997, Rdnr. 1585; *K. Hailbronner*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 1997, III Rdnr. 205; *O. Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl. 1997, S. 340; *F. Pocar*, Codification of Human Rights Law by the United Nations, in: N. Jasentuliyana (Hrsg.), Perspectives on International Law. In Honour of Judge M. Lachs, 1995, S. 139 (141).

<sup>44</sup> *K. J. Partsch*, Hoffen auf Menschenrechte, 1994, S. 45.

<sup>45</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4. November 1950, BGBl. 1952 II S. 685, 953.

<sup>46</sup> Amerikanische Menschenrechtskonvention v. 22. November 1969, ILM 1970, S. 99.

<sup>47</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534; Internationaler Pakt über

zunahme in zahlreichen Rechtssprüchen nationaler und internationaler Gerichte.<sup>53</sup> Dies mag für einzelne in der AEMR enthaltene Rechte anzunehmen sein,<sup>54</sup> gilt aber nicht für alle Bestimmungen<sup>55</sup>. Einzelne grundlegende Menschenrechte sind in gewohnheitsrechtliche Geltung erwachsen. Dies bedarf jedoch des Nachweises einer andauernden Staatenpraxis<sup>56</sup> und einer damit korrespondierenden Rechtsüberzeugung für jedes Menschenrecht im einzelnen. Die Umgießung der AEMR in vertragliche Verpflichtungen erfolgte in den beiden UN-Menschenrechtspakten vom 19. Dezember 1966,<sup>57</sup> deren Vertragspartei auch die Bundesrepublik Deutschland ist. Durch die beiden dazu ergangenen Vertragsgesetze<sup>58</sup> haben die Bestimmungen der Pakte innerstaatliche Verbindlichkeit erlangt. Während die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Garantien konkrete Individualansprüche des einzelnen bilden, handelt es sich bei den im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltenen Menschenrechten um bloße Programmsätze, deren volle Verwirklichung die Vertragsstaaten nach und nach zu erreichen suchen.<sup>59</sup> Auch

dies läßt den Rückschluß zu, daß nicht alle in der AEMR enthaltenen Verbürgungen geltendes und verbindliches Völkerrecht darstellen. Im ganzen kann die AEMR daher nicht wie eine völkerrechtliche Konvention angewendet werden.<sup>60</sup> Die politisch-moralische Autorität der Menschenrechts-erklärung ist aber ungeachtet der Frage ihrer Verbindlichkeit unbestritten.<sup>61</sup>

## VI. Die AEMR und das Grundgesetz

In Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten. Für die Aufnahme dieser Bestimmung in das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 hat nicht unmaßgeblich die AEMR vom 10. Dezember 1948 Pate gestanden. Sowohl die sprachliche Nähe als auch die zeitliche Nähe zur Entstehung des Grundgesetzes legen dieses Verständnis nahe.<sup>62</sup> Bekennt sich das Deutsche Volk in Art. 1 Abs. 2 GG zu „unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“, spricht die Präambel der AEMR ebenfalls von „unveräußerlichen Rechten“, die „die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt“ bilden. Gestützt wird diese Auslegung durch die Ent-

<sup>53</sup> So *J. P. Humphrey*, *The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character*, in: *B. G. Ramcharan*, *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, 1979, S. 21 (33).

<sup>54</sup> So *Verdross/Simma* (Fn. 9), §§ 1234 f.

<sup>55</sup> *L. Henkin*, *Human Rights*, in: *R. Bernhardt* (Hrsg.), *Encyclopedia of International Law*, Vol. 8 (EPIL 8), 1985, S. 268 (270); *Th. Buergerthal/K. Doehring/J. Kokott/H. G. Maier*, *Grundzüge des Völkerrechts*, 1988, S. 40.

<sup>56</sup> Diese Staatenpraxis kann durchaus in einem entsprechenden Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestehen.

<sup>57</sup> Vgl. Fn. 47.

<sup>58</sup> BGBl. 1973 II S. 1534; BGBl. 1973 II S. 1570.

<sup>59</sup> *Verdross/Simma* (Fn. 9), § 1247; *Hailbonner*, in: *Graf Vitzthum* (Fn. 43), III Rdnr. 208.

<sup>60</sup> *Partsch*, in: *Simma* (Fn. 30), Art. 55 (c) Rdnr. 32.

<sup>61</sup> *Hailbonner*, in: *Graf Vitzthum* (Fn. 43), III Rdnr. 205; *Partsch*, in: *Simma* (Fn. 30), Art. 55 (c) Rdnr. 29; *Carrillo Salcedo*, in: *EPIL 8* (Fn. 51), S. 307; *Kimminich* (Fn. 43), S. 340.

<sup>62</sup> *Benda*, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Fn. 6), § 6 Rdnr. 1; *H. Dreier*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, 1996, Art. 1 II Rdnr. 3; *Kunig*, in: *v. Münch/Kunig* (Fn. 42), Bd. 1, Art. 1 Rdnr. 43; *W. Waldstein*, *Zur Frage des Naturrechts im Grundgesetz und in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 33/1991*, S. 31 (31).

stehungsgeschichte des Art. 1 GG.<sup>63</sup> Das bedeutet jedoch keineswegs, daß über Art. 1 Abs. 2 GG die in der AEMR angesprochenen Rechte ohne weiteres innerstaatlichen Verfassungsrang erhalten hätten. Welche Menschenrechte im einzelnen und mit welchem Schutzzumfang in das grundgesetzliche Menschenrechtsbekenntnis einbezogen sind, ist dem Grundgesetz nicht ohne weiteres zu entnehmen. Überwiegend wird der Inhalt der von Art. 1 Abs. 2 GG in Bezug genommenen Menschenrechte jedoch recht eng bestimmt.<sup>64</sup> Teilweise wird auf die in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789/91<sup>65</sup> und in der Virginia Bill of Rights von 1776<sup>66</sup> enthaltenen Verbürgungen verwiesen,<sup>67</sup> teilweise aber auch auf heutige internationale Rechtsstandards, dabei auch auf die AEMR vom 10. Dezember 1948<sup>68</sup> sowie auf die im Rahmen des Europarates erarbeitete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950<sup>69</sup>. Zu beachten ist dabei

freilich, daß die allgemeine Entwicklung der Menschenrechte einem Rechtsfortbildungsprozeß unterliegt, der in den letzten Jahrzehnten Fortschritte gemacht hat und der über den Menschenrechtsstandard hinausgeht, den Art. 1 Abs. 2 GG ursprünglich im Auge gehabt haben konnte. Aber auch die beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966<sup>70</sup> dürften nicht als in vollem Umfang vom Menschenrechtsbekenntnis des Grundgesetzes umfaßt angesehen werden.<sup>71</sup> Das Grundgesetz enthält keine Rezeptionsautomatik in bezug auf völkervertragsrechtlich gewährleistete Menschenrechte.<sup>72</sup> Ohnehin ist – angesichts der ständigen Ausweitung dieser Kategorie von Rechten durch eine Vielzahl von Menschenrechtsproklamationen<sup>73</sup> – mittlerweile zweifelhaft geworden, inwieweit alle internationalen „Menschenrechte“ ihrem Inhalt nach wirklich noch Rechte sind, die sich mit der grundlegenden Stellung des Menschen verbinden.<sup>74</sup> Auf der anderen Seite darf die hi-

<sup>63</sup> Vgl. *K.-B. v. Doemming/R. Fußlein/W. Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, *JöR N.F.*, Bd. I (1951), S. 1 (42, 48 ff., insbes. 50).

<sup>64</sup> *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 6), Art. 1 Rdnr. 12; *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/2, 1994, S. 1116.

<sup>65</sup> Déclaration des droit de l'homme et du citoyen v. 26. August 1789, die später in die Verfassung v. 3. September 1791 aufgenommen wurde (Text abgedruckt in: *Hartung/Commichau* [Fn. 5], S. 54 ff.).

<sup>66</sup> Virginia Bill of Rights v. 12. Juni 1776 (Text abgedruckt in: *Hartung/Commichau* [Fn. 5], S. 52 ff.).

<sup>67</sup> *Chr. Starck*, in: *H. v. Mangoldt/F. Klein*, *Das Bonner Grundgesetz*, 3. Aufl. 1985, Art. 1 Rdnr. 90.

<sup>68</sup> *Denninger*, in: *AK-GG* (Fn. 6), Art. 1 Abs. 2, 3 Rdnr. 11.

<sup>69</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4. November 1950, *BGBI.* 1952 II S. 685, 953.

<sup>70</sup> Vgl. Fn. 47.

<sup>71</sup> *Denninger*, in: *AK-GG* (Fn. 6), Art. 1 Abs. 2, 3 Rdnr. 11.

<sup>72</sup> *Dreier*, in: *Dreier* (Fn. 62), Bd. I, Art. 1 II, Rdnr. 15; *Höfling*, in: *Sachs* (Fn. 6), Art. 1 Rdnr. 68. Anders aber wohl *Kunig*, in: *v. Münch/Kunig* (Fn. 42), Bd. I, Art. 1 Rdnr. 44, der in Art. 1 Abs. 2 eine dynamische Verweisung sieht, wonach sich das deutsche Volk fortwährend auch zu Fortentwicklungen der Menschenrechtsidee bekenne.

<sup>73</sup> Vgl. zur Kritik gegenüber dieser Entwicklung etwa *K. J. Partsch*, *Menschenrechte und „Rechte der Völker“*, *VN* 1986, S. 153 (159); *Ph. Alston*, *Conjuring up New Human Rights: A Proposal for Quality Control*, *AJIL* 78 (1984), S. 607 ff.; *E. Klein*, *Human Rights of the Third Generation*, in: *Chr. Starck* (Hrsg.), *Rights, Institutions and Impact of International Law according to the German Basic Law*, 1987, S. 63 (72 f.); *Buergenthal/Doehring/Kokott/Maier* (Fn. 55), S. 117.

<sup>74</sup> *Stern*, *Staatsrecht*, Bd. III/2 (Fn. 64), S. 1526; *ders.*, in: *HSfR V* (Anm. 7), § 108 Rdnr. 61.

storische Einordnung der Entstehung des Grundgesetzes jedoch auch nicht zu einem „Einfrieren“ der grundgesetzlichen Menschenrechtsgarantie auf dem Stand von 1948/49 bedeuten.<sup>75</sup> Pauschale Verweisungen auf neuere und neueste Menschenrechtspakte und -entwicklungen werden Art. 1 Abs. 2 GG daher ebensowenig gerecht wie eine starre historische Auslegung. Nicht zu leugnen ist jedoch, daß die in der AEMR formulierten Rechte bei der Auslegung des Art. 1 Abs. 2 GG in Betracht zu ziehen sind.<sup>76</sup>

Mit dem Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten enthält das Grundgesetz eine „überpositive Normreserve“<sup>77</sup> für den Fall, daß das geltende Verfassungsrecht sich als lückenhaft erweist. Bleibt der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes hinter dem Menschenrechtsstandard zurück, läßt dies die Geltung der in Bezug genommenen Menschenrechte unberührt.<sup>78</sup>

Art. 25 GG bestimmt, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind und einfachgesetzlichen Bestimmungen im Rang vorgehen. Mit dem Begriff der „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ bezeichnet das Grundgesetz das allgemeine Völkergewohnheitsrecht, ergänzt durch anerkannte Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 38 Abs. 1 lit. c des Statuts des Internationalen Gerichtshofs<sup>79</sup> genannt sind.<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Denninger, in: AK-GG (Fn. 6), Art. 1 Abs. 2, 3 Rdnr. 11; Höfling, in: Sachs (Fn. 6), Art. 1 Rdnr. 67; Stern, Staatsrecht, Bd. III/2 (Fn. 64), S. 1117.

<sup>76</sup> Denninger, in: AK-GG (Fn. 6), Art. 1 Abs. 2, 3 Rdnr. 11.

<sup>77</sup> Isensee, in: HStR V (Fn. 6), § 115 Rdnr. 36.

<sup>78</sup> Höfling, in: Sachs (Fn. 6), Art. 1 Rdnr. 62; anders J. Valentin, Grundlagen und Prinzipien des Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes, 1991, S. 107, der den Bezug genommenen Menschenrechten nur eine „moralische, außerrechtliche Geltung“ zuspricht.

<sup>79</sup> BGBl. 1973 II S. 505.

Soweit die in der AEMR aufgeführten Rechte als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind, nehmen sie daher innerstaatlich als allgemeine Regeln des Völkerrechts den durch Art. 25 GG vorgeschriebenen Rang ein.<sup>81</sup>

Zudem wird das Grundgesetz und damit die gesamte deutsche Rechtsordnung von einer völkerrechtsfreundlichen Tendenz getragen, was aus der Präambel („dem Frieden der Welt zu dienen“), Art. 1 Abs. 2, Art. 24 und Art. 25 GG sowie aus dem Verfassungssystem insgesamt hergeleitet wird.<sup>82</sup> Dieser Völkerrechtsfreundlichkeit kommt die Bedeutung einer Auslegungsrichtlinie zu, d. h. sie ist bei der Auslegung sowohl des Grundgesetzes als auch des gesamten nachgeordneten Rechts zu berücksichtigen.<sup>83</sup> Neben ihrem politisch-moralischen Einfluß, den die AEMR auf die deutsche Rechtsordnung ausübt, sind die in der Erklärung enthaltenen

<sup>80</sup> BVerfGE 15, 25 (32 f., 34 f.); BVerfGE 16, 27 (33); BVerfGE 23, 288 (317) – st. Rspr.; E. Klein, Die Stellung des Staates in der internationalen Rechtsordnung, ZVglRWiss 77 (1978), S. 79 (81); A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 291; M. Zuleeg, in: AK-GG (Fn. 6), Art. 24 Abs. 3/Art. 25 Rdnrn. 14 ff.; H. Steinberger, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII (HStR VII), 1992, § 173 Rdnrn. 8 f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fn. 6), Art. 25 Rdnr. 6.

<sup>81</sup> R. Streinz, in: Sachs (Fn. 6), Art. 25 Rdnr. 65.

<sup>82</sup> Vgl. dazu BVerfGE 18, 112 (121); BVerfGE 31, 58 (75 ff.); O. Rojahn, in: I. v. Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1985, Art. 24 Rdnrn. 1 ff., Art. 25 Rdnr. 1; Zuleeg, in: AK-GG (Fn. 6), Art. 24 Abs. 3/ Art. 25 Rdnr. 32; Steinberger, in: HStR VII (Fn. 80), § 173 Rdnr. 5; A. Bleckmann, Die Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, DÖV 1979, S. 309 ff.

<sup>83</sup> Rojahn, in: v. Münch/Kunig (Fn. 82), Bd. 2, Art. 24 Rdnrn. 2 ff.; Streinz, in: Sachs (Fn. 6), Art. 24 Rdnr. 6; Bleckmann (Fn. 82), DÖV 1979, S. 309 (312 ff.).

Menschenrechte daher bei der Auslegung  
auch der Grundrechte des Grundgesetzes zu

berücksichtigen, soweit sie verbindliches  
Völkergewohnheitsrecht darstellen.



**Norman Weiß:**

## **Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Gewährleistung politischer Freiheitsrechte**

---

### **Inhaltsübersicht**

#### **I. Zielsetzung des Beitrages**

#### **II. Einleitung**

1. **Begriff der politischen Freiheitsrechte**
2. **Synopse**
3. **Konzept der politischen Freiheitsrechte**

#### **III. Analyse der von der AEMR anerkannten politischen Freiheitsrechte**

1. **Artikel 18 - Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit**
2. **Art. 19 - Meinungs- und Äußerungsfreiheit**
3. **Art. 20 - Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit**
4. **Art. 21 - Mitwirkungsrechte, insbesondere Wahlen**

#### **IV. Wechselwirkungen mit anderen völkerrechtlichen Garantien**

1. **Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte**
2. **Andere Instrumente der VN**

#### **V. Bewertung**

#### **I. Zielsetzung des Beitrages**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) bildet gemeinsam mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im folgenden: Pakt oder IPbpR) die sogenannte "International Bill of Rights". Die als Resolution der Generalversammlung ergangene Erklärung ist selbst rechtlich unverbindlich, stellt in Teilen aber heute Völkergewohnheitsrecht dar.<sup>1</sup> Nach dem wiederholt geäußerten Verständnis der Vereinten Nationen dient sie als wichtige Erkenntnisquelle und Auslegungshilfe für jüngere Kodifikationen, bekräftigt bereits bestehende Grundsätze und begründet

Verpflichtungen für die Staaten.<sup>2</sup> Dieser Beitrag will daher im hier behandelten Be-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu: *E. Strauß* in diesem Heft.

<sup>2</sup> Erklärung von Teheran vom 13. Mai 1968, Ziff. 2: „Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stellt das gemeinsame Verständnis der Völker der Welt von den unveräußerlichen und unverletzlichen Rechten aller Mitglieder der menschlichen Familie fest und begründet eine Verpflichtung für die Mitglieder der Völkergemeinschaft.“;  
Abk. über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, BGBl. 1953 II S. 560, Präambel Abs. 1: „[I]n der Erwägung, daß die Satzung der Vereinten Nationen und die [...] Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, daß die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen.“;  
Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 247, Präambel, Abs. 4: „[I]m Hinblick auf Art. 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 7 des Internationalen



reich einen Schritt hin zu einer vernetzten Auslegung von Grund- und Menschenrechten tun und so gerade dem deutschen Rechtsanwender zusätzliche Argumentationsmuster erschließen. Dies könnte mit Blick auf Art. 21<sup>3</sup> etwa für die Frage des Ausländerwahlrechts aktuell werden.

## II. Einleitung

### 1. Begriff der politischen Freiheitsrechte

Unter politischen Freiheitsrechten werden diejenigen Grund- und Menschenrechte verstanden, die die politische Teilhabe des einzelnen am staatlichen Leben, kurz seine Stellung als Citoyen sichern. Demgegenüber schützen die bürgerlichen Rechte das Individuum vor staatlichen Eingriffen in seine persönliche Sphäre.

Auf der Basis ungehinderter Äußerungen von Gedanken und anhand frei zugänglicher Informationen<sup>4</sup> soll eine unreglementierte Meinungsbildung aller ermöglicht werden. Diese erlaubt es dem einzelnen, an den wesentlichen Vorgängen im Staat kritisch teilzuhaben und Kontrolle auszuüben. Die politischen Freiheitsrechte sind demnach:

- Meinungsfreiheit,
- Äußerungsfreiheit,
- Pressefreiheit,
- Informationsfreiheit,
- Versammlungsfreiheit,
- Koalitionsfreiheit,

---

Paktes über bürgerliche und politische Rechte, die beide vorsehen, daß niemand der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf.“

<sup>3</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der AEMR.

<sup>4</sup> Zum Problem des Rechts auf Zugang zu Informationen vgl.: *G.H. Gornig, Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*, 1988, S. 153f m.w.Nw.; *Chr. Breunig, Kommunikationsfreiheiten*, 1994, S. 118ff. m.w.Nw.

### - Wahlrecht.

Der politischen Autonomie ist eine Sphäre persönlicher Autonomie vorgelagert. Dem demokratischen Freiheitsbegriff, der auf Partizipation ausgerichtet ist, tritt der liberale Freiheitsbegriff zur Seite, dem es um die individuelle Entfaltung innerhalb möglichst weit gezogener Grenzen bei gleichzeitiger Respektierung der Freiheit anderer geht.

Bei den hier interessierenden politischen Freiheiten handelt sich um klassische Freiheitsrechte, die ursprünglich rein als Abwehrrechte gegen den Staat konzipiert waren.<sup>5</sup> Politische Freiheitsrechte waren nach der Religionsfreiheit diejenigen Rechte, um die in der Geschichte die ersten und sehr heftige Auseinandersetzungen stattgefunden hatten. Nach evolutionären Teilausprägungen in England - der Anerkennung fundamentaler Individualrechte, nämlich dem Recht auf Schutz der Freiheit der Person vor unbegründeter oder willkürlicher Verhaftung, dem Rederecht im Parlament und dem Recht auf Schutz des Eigentums vor (unrechtmäßiger) Minderung<sup>6</sup> - wurden die politischen Freiheitsrechte im ausgehenden 18. Jahrhundert - amerikanischer Unabhängigkeitskrieg, französische Revolution -<sup>7</sup> erstritten.

---

<sup>5</sup> Dazu siehe allgemein BVerfGE 7, 198 [204f.]; *K. Hesse, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland*, EuGRZ 1978, S. 427 (431).

<sup>6</sup> Vgl. die Petition of Right aus dem Jahre 1629 und die Declaration of Rights von 1689. Näher siehe *G. Stourzh, Grundrechte zwischen Common Law und Verfassung. Zur Entwicklung in England und des nordamerikanischen Kolonien im 17. Jahrhundert*, in: *G. Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte*; 1981, S. 59 ff. sowie *P. Christianson, Ancient Constitutions in the Age of Sir Edward Coke and John Selden*, in: *E. Sanzoz (ed.), The Roots of Liberty*, 1993, S. 989 (118ff.).

<sup>7</sup> Dazu: *G. Oestreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, 2. Aufl. 1978, S. 57ff., 64ff.

Zusammen mit den sogenannten bürgerlichen Freiheiten - neben der schon erwähnten Religionsfreiheit<sup>8</sup> das Recht auf Eigentum<sup>9</sup> und die in der Trias von Leben, Freiheit und Sicherheit der Person zusammengefaßten Rechte<sup>10</sup> - bilden die politischen Freiheitsrechte nach einer heute gängigen Terminologie die Menschenrechte der ersten Generation.<sup>11</sup>

Die einschlägigen Artikel der AEMR stehen unverkennbar in dieser Tradition, was durch die nachstehende Synopse verdeutlicht werden soll.

---

<sup>8</sup> Dazu: *O. Kimminich*, Religionsfreiheit als Menschenrecht, 1990.

<sup>9</sup> Dazu: *J. Schwartländer/D. Willoweit* (Hrsg.), Das Recht des Menschen auf Eigentum, 1983.

<sup>10</sup> Vgl.: *L. Kühnhardt*, Die Universalität der Menschenrechte, 1987, S. 81ff. und passim.

<sup>11</sup> Siehe *M. Nowak*, CCPR-Commentary, 1993, Introduction, Rdnr. 3.

## 2. Synopse

AEMR  
10. Dezember 1948

### Art. 18:

*Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissen und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Unterricht, Ausübung, Gottesdienst und Beachtung religiöser Bräuche zu bekunden.*

### Art. 19:

*Jedermann hat das Recht auf Freiheit der Meinung und Meinungsäußerung; dieses Recht umfaßt die ungehinderte Meinungsfreiheit und die Freiheit, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.*

### Art. 20:

*(1) Jedermann hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken.*

*(2) Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.*

### Art. 21:

*(1) Jedermann hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.*

*(2) Jedermann hat unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.*

*(3) Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch wiederkehrende, echte, allgemeine und gleiche Wahlen zum Ausdruck kommen, die mit geheimer Stimmabgabe oder mit einem gleichwertigen freien Wahlverfahren stattfinden.*

Virginia Bill of Rights  
12. Juni 1776

### Section 16:

*That religion or the duty, which we owe to our Creator, and the manner of discharging it can be directed only by reason and conviction, not by force or violence; and therefore all men are equally entitled to the free exercise of religion, according to the dictates of conscience; and that it is the mutual duty of all to practise christian forbearance, love and charity towards each other.*

### Section 12:

*That the freedom of the press is one of the greatest bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic governments.*

### Section 2

*That all power is vested in and consequently derived from the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them.*

### Section 6

*That elections of members to serve as representatives of the people, in assembly, ought to be free; and that all men, having sufficient evidence of permanent common interest and attachment to the community have the right of suffrage [...].*

Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers

3. Sept. 1791/ 24. Juni 1793

### Art. 10/1791:

*Niemand soll wegen seiner Ansichten, auch nicht seiner religiösen beunruhigt werden, sofern ihre Äußerung die durch das Gesetz errichtete öffentliche Ordnung nicht stört.*

### Art. 11/1791:

*Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Rechte des Menschen. Jeder kannmithin frei sprechen, schreiben, drucken, mit Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Mißbrauch dieser Freiheit in den durch Gesetz bestimmten Fällen.*

### Art. 7/1793:

*Das Recht, seine Gedanken und Meinungen mitzuteilen, sei es durch die Presse oder auf jede andere Weise, das Recht sich friedlich zu versammeln und die freie Ausübung des Gottesdienstes können nicht verwehrt werden.*

### Art. 25/1793

*Die Souveränität steht dem Volke zu.*

### Art. 29/1793

*Jeder Bürger hat das Recht auf Teilnahme an der Gesetzgebung sowie der Ernennung seiner Bevollmächtigten oder seiner Beamten.*

### 3. Konzept der politischen Freiheitsrechte

Die im ersten Beitrag dieses Heftes behandelten Schwierigkeiten des Entstehungsprozesses hatten ihre Wurzeln nicht zuletzt im Bereich der politischen Freiheitsrechte. Hier standen sich das westliche und das sowjetische Konzept besonders unversöhnlich gegenüber.

Vereinfacht gesagt, wollten die westlichen Staaten lediglich klassische liberale Abwehrrechte formulieren. Demgegenüber betonte die Gruppe der sozialistischen Staaten die Gleichwertigkeit und gegenseitige Bedingtheit aller Menschenrechte. Besonders scharf zeichnete sich dieser Gegensatz bei den Beratungen über die die AEMR umsetzen sollende Konvention - die späteren Pakte - ab. Hier traten die westlichen Staaten für bürgerliche und politische Rechte ein, auf die man sich innerstaatlich direkt berufen können und für deren völkerrechtliche Kontrolle ein internationales Gericht, ergänzt um einen Hochkommissar für Menschenrechte<sup>12</sup>, zuständig sein sollte.

Demgegenüber forderten die sozialistischen Staaten einen einheitlichen - auch Menschenrechte der sogenannten zweiten Generation enthaltenden - Pakt, dessen Umsetzung den einzelnen Staaten vorbehalten sein sollte. Sie lehnten eine internationale gerichtliche Kontrolle als Eingriff in die Souveränität ab. Nachdem die Generalversammlung im Jahr 1950 zunächst der mit der Ausarbeitung des Entwurfs betrauten Human Rights Commission geraten hatte, einen einheitlichen Konventionsentwurf zu erstellen,<sup>13</sup> setzte sich die westliche Staatengruppe

im darauffolgenden Jahr knapp mit der Forderung nach zwei Pakten mit unterschiedlichen Kontrollmechanismen durch.<sup>14</sup>

Das allgemeine marxistisch-leninistische Grundrechtsverständnis hatte ein Staatsrechtslehrer der früheren DDR folgendermaßen charakterisiert: „Die sozialistische Gesellschaft kann Freiheit, Würde und Entfaltung des Menschen durch ihre politischen und materiellen Einrichtungen und Zielstellungen gewährleisten. Sie braucht die Menschenrechte nicht aus metaphysischen und überirdischen Geboten und Erscheinungen abzuleiten.“<sup>15</sup> Für die hier interessierenden politischen Freiheitsrechte, insbesondere die Meinungsäußerungsfreiheit, kann das sozialistische Konzept folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Da es keinen Gegensatz zwischen dem von der Arbeiterklasse gelenkten Staat und dem einzelnen (mehr) gibt, sind umfangreiche Sicherungen von dessen Rechtsstellung überflüssig. Als Klassenrecht ist die Meinungsäußerungsfreiheit auf das Interesse des Volkes ausgerichtet und wird letztlich als Mitwirkungsrecht am Aufbau der kommunistischen Gesellschaftsordnung gewährt. Informationsfreiheit widerspricht dem Sinn und Zweck des staatlich gelenkten Informationssystems sozialistischer Staaten, dessen erste Aufgabe die Stärkung der politischen Macht der Arbeiterklasse ist. Pressefreiheit schließlich darf nicht zu einer Unterwanderung des sozialistischen Systems benutzt werden und kann daher nicht dazu dienen, einen Marktplatz der Ideen zu sichern.

Demgegenüber sahen die Westmächte in den politischen Freiheitsrechten eine unabdingbare Voraussetzung dafür, ein demokratisches Zusammenleben in einem rechtsstaatlichen System zu erreichen. Von besonderer Bedeutung war für die Vereinten Na-

<sup>12</sup> Speziell zu den Bemühungen um die Schaffung dieser Institution *R.S. Clark*, A United Nations High Commissioner for Human Rights, 1972; neuerdings hierzu *E. Klein* (ed.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, S. 17ff. und 55ff.

<sup>13</sup> GA Res. 421 (V).

<sup>14</sup> GA Res. 543 (VI).

<sup>15</sup> *E. Poppe*, *Die Selbstbestimmung der Deutschen und die Menschenrechte in der DDR*, *Deutsche Außenpolitik* 1968, S. 548 (552).

tionen in diesem Zusammenhang die Informationsfreiheit, um die sie sich gerade während der ersten Jahre ihres Bestehens intensiv bemühten. Bereits in den Gründungsverhandlungen der Vereinten Nationen war - nicht zuletzt unter dem Eindruck der Wirkungen von Gleichschaltung und Propaganda unter totalitären Regimen - auf den hohen Stellenwert der Informationsfreiheit für eine funktionierende Demokratie hingewiesen worden. Mit dem Begriff der Informationsfreiheit reagierte man auf die technische Entwicklung im Medienbereich. Pressefreiheit - für Immanuel Kant noch das „Palladium der Volksrechte“<sup>16</sup> - im herkömmlichen Sinne beschrieb die Situation angesichts von Volksempfänger, Wochenschau und Fernsehen sowie den sich abzeichnenden weiteren Neuerungen nicht mehr ausreichend. Daher organisierte der Wirtschafts- und Sozialrat im Frühjahr 1948 eine Konferenz, die sich mit den aktuellen Herausforderungen befaßte.

Während dieser Vorbereitungsarbeiten entwickelte sich die Philosophie der Vereinten Nationen zur Informationsfreiheit, nach der es Einigkeit über ein aus zwei Elementen bestehendes Konzept („Twin concept“) gab: Einerseits sollte die Meinungsäußerungsfreiheit und der freie Informationsfluß garantiert werden, gleichzeitig galt es, die Verbreitung von Kriegs- und Rassenpropaganda zu unterbinden.

Beide Seiten mußten schließlich einen Kompromiß finden, der am Ende weniger in einer sprachlichen Verwässerung der umstrittenen Rechte selbst bestand. Vielmehr wurden gegen den Willen der Westmächte auch Menschenrechte der zweiten Generation in die AEMR aufgenommen.

<sup>16</sup> I. Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nichts in der Praxis, in: W. Weischedel (Hrsg.), Kant, Werke in 10 Bänden, Darmstadt 1983, Bd. 9, S. 127 (161), nannte die "Freiheit der Feder [...] das einzige Palladium der Volksrechte".

Im Bereich der politischen Freiheitsrechte wurde darüber hinaus ein offener Dissens über die Inhalte hingenommen.<sup>17</sup> Die Staaten des Ostblocks hielten bis 1989 an ihrem sozialistischen Menschenrechtsverständnis fest.

Verkompliziert wurde die Situation dadurch, daß im Zuge der fortschreitenden Entkolonialisierung<sup>18</sup> die wachsende Zahl von Staaten der Dritten Welt ein eigenständiges Konzept der politischen Freiheitsrechte, insbesondere der Meinungsäußerungsfreiheit entwickelten, das sie der AEMR sowie dem sie später ausprägenden Pakt entgegenhielten.

Besonders im Rahmen der UNESCO formulierten diese Staaten verstärkt Vorbehalte gegen den „Free flow“, der aus ihrer Sicht eine Einbahnstraße der Informationsströme darstelle. Die großen Nachrichtenagenturen<sup>19</sup> dominierten den Markt und berichteten aus den Entwicklungsländern stets mit negativer Tendenz. Beklagt wurde der negative Einfluß der westlichen Medien, der die kulturelle Identität der Entwicklungsländer beeinträchtigte. Ein freier Informationsfluß bringe nur den - hauptsächlich in den USA ansässigen - Mediengiganten der Nachrichten- und Unterhaltungsindustrie Vorteile. Viele Staaten fürchteten daneben, von amerikanischer Propaganda überrollt zu werden; hier mag auch die uneingestandene Sorge, sich vor der eigenen Bevölkerung rechtfertigen zu müssen, eine Rolle gespielt haben.

<sup>17</sup> Evident aus dem Abstimmungsverhalten über die einzelnen Vorschriften, vgl. dazu: M.J. Bossuyt, Guide to the „Travaux Préparatoires“ of the International Covenant on Civil and Political Rights, bei den jeweiligen Artikeln. Hintergründe finden sich bei J.P. Humphrey, Human Rights and the United Nations: A great adventure, 1984, S. 72ff. et passim.

<sup>18</sup> Dazu allg.: F. Ansprenger, Entkolonialisierung, in: W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch internationale Politik, 5. Aufl. 1993, S. 65ff.

<sup>19</sup> UPI, AP in den USA, Reuters in GB, AFP in F, früher auch TASS in der UdSSR.

Ein häufig geäußelter Vorschlag lautete deshalb, Nachrichten nur aufgrund eines „Prior consent“ ins Land zu lassen.<sup>20</sup>

Grundsätzlich trat diese Staatengruppe dafür ein, durch Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zwischen den Staaten einen gerechten Frieden zu sichern. Nationalsozialismus - Rassenüberlegenheit - erschien vielen als die Manifestation typisch westlicher Systembestandteile, die es für die Zukunft zu bannen gelte. Den freien Informationsfluß hielten diese Staaten deshalb nur für zulässig, wenn Propaganda gegen andere Völker oder Rassen unterbunden werde. Also auch nach diesem Verständnis stand die Meinungsäußerungsfreiheit unter dem Vorbehalt des „Twin concept“. Insgesamt ging es den Dritte-Welt-Staaten darum, die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit für das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben der Völker und Staaten nutzbar zu machen. Folgerichtig lehnten sie - insbesondere die Gruppe der Blockfreien - auch eine Propaganda ab, die das Hegemonialstreben der Blöcke und Supermächte absichern sollte.<sup>21</sup>

Um das Konzept der Entwicklungsländer ist es inzwischen stiller geworden und nach dem Zusammenbruch der UdSSR wird das sozialistische Konzept der Freiheitsrechte in

ernstzunehmende Weise nur noch von der Volksrepublik China vertreten.

Der nachfolgende Beitrag will untersuchen, ob der Inhalt der politischen Freiheitsrechte nach der AEMR heute eindeutig ist. Außerdem soll der Frage nachgegangen werden, ob die AEMR auf andere Instrumente ausgestrahlt hat oder vielmehr durch diese selbst neu geprägt worden ist. Schließlich wird darauf einzugehen sein, ob der AEMR neben dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte im Bereich des Schutzes der politischen Freiheitsrechte eine eigenständige Bedeutung zukommt.

### III. Analyse der von der AEMR anerkannten politischen Freiheitsrechte

#### 1. Artikel 18 - Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Bei Artikel 18 handelt es sich um einen relativ unproblematisches, weil nach der vorstehenden Klassifizierung „unpolitisches“ Recht. Für die Staaten stellt es üblicherweise keine Schwierigkeit dar, ihren Bürgern Gedankenfreiheit zu gewähren. Die Schwierigkeiten beginnen vielmehr erst dann, wenn es darum geht, seine Überzeugung auszudrücken, sich in einer Gemeinschaft zu organisieren, um eine Religion oder ein Bekenntnis auszuüben, und wenn die Freiheit berührt ist, das eigene Handeln nach dem Gewissen auch dort auszurichten, wo die innerstaatliche Rechtsordnung hierauf keine Rücksicht nehmen möchte. Mit anderen Worten liegen die Probleme bei der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit nicht im eigentlichen Kern des Rechts selbst, sondern bilden Problemfelder bei anderen Rechten. Insofern bezeugen diese in Artikel 18 garantierten inneren Freiheiten die Notwendigkeit, Menschenrechte nicht isoliert zu betrachten. Sie bekräftigen die Erkenntnis,

<sup>20</sup> Vgl. hierzu B. Simma, Grenzüberschreitender Informationsfluß und domaine réservé der Staaten, in: J. A. Frowein/B. Simma, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des "domaine réservé", Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 19, 1979, S. 39 (79ff.) sowie B. Weyl, Anmerkungen zur Medienpolitik der UNESCO unter besonderer Berücksichtigung ihrer Mediendeklaration und deren Geschichte, in: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit, Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag, 1980, S. 409 (411).

<sup>21</sup> Ausführlich zu dem Konzept der Meinungsäußerungsfreiheit und Informationsfreiheit der Dritte-Welt-Staaten Cl. Wells, The UN, UNESCO and the Politics of Knowledge, 1987, S. 35ff.

daß sie nur insgesamt geschützt werden können.<sup>22</sup>

Die AEMR definiert die Begriffe Gedanken, Gewissen und Religion nicht. Zusammengekommen wird man hierunter das Gesamtfeld der Reaktionen des einzelnen gegenüber der Welt, gegenüber der Gesellschaft, und gegenüber dem, was sein Schicksal und das der Welt bestimmt, sei es eine Gottheit, eine höhere Macht, oder einfach Vernunft oder gar Zufall bezeichnen können.<sup>23</sup>

Hervorzuheben wäre, daß es in Artikel 18 gelungen ist, sich auf eine einheitliche Formel über die Religion zu einigen. Schließlich liegen zwischen den einzelnen Staaten und ihrem Verhältnis gegenüber Religionsgemeinschaften große Unterschiede. Dies kann mit *Partsch*<sup>24</sup> so erklärt werden, daß die Formulierung Gedanken, Gewissen und Religion sowohl Atheisten, Liberale, wie auch Religiöse zufriedenstellen kann.

Auf dem Gebiet der Religionsfreiheit wurde in der Vorbereitung des Deklarationstextes dementsprechend auch am meisten um eine einheitliche Fassung gerungen. Dabei konnte sich ein früher sowjetischer Vorschlag nicht durchsetzen, der die Religionsausübungsfreiheit deutlich den Regelungen des innerstaatlichen Rechts unterworfen hätte. Das gleiche Schicksal erlitt ein Änderungsantrag Saudi-Arabiens, mit dem die Worte „Freiheit, seine Religion oder seinen Glauben zu wechseln“ gestrichen werden sollten. Zielrichtung dieses Änderungsantrages war es, gegen politische Einmischung unter dem Deckmantel der Mission vorzugehen.<sup>25</sup>

Damit sollte ausdrücklich nicht das Recht des einzelnen, seine Religion zu wechseln, beschnitten werden.<sup>26</sup>

## 2. Art. 19 - Meinungs- und Äußerungsfreiheit

Diese Recht stand im Mittelpunkt der Tätigkeiten der Vereinten Nationen. So fand bereits vom 23. März bis zum 21. April 1948 die Konferenz der Vereinten Nationen über die Informationsfreiheit in Genf statt. Die Konferenz verabschiedete trotz des schon damals vom Kalten Krieg bestimmten Klimas drei Konventionsentwürfe<sup>27</sup>: über das Sammeln und internationale Verbreiten von Nachrichten, über ein internationales Recht der Gegendarstellung und über die Informationsfreiheit. Außerdem legte die Konferenz Entwurfsartikel für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vor, in denen sich die unterschiedlichen Auffassungen der Staatenblöcke widerspiegeln.

Der sowjetische Vorschlag zur AEMR, Äußerungen, die auf die Verbreitung von Faschismus, Aggression und Haß zwischen den Nationen abzielten, von der Presse- und Redefreiheit auszunehmen, wurde insbesondere von den Amerikanern abgelehnt und vermochte sich nicht durchzusetzen. Das ursprüngliche Konzept mit den zwei Elementen Freiheit einerseits und Verantwortung andererseits war zunächst aufgegeben worden, weil man die AEMR als ein bloß generelles Programm verstand und die bindende Ausgestaltung in noch abzuschließenden völkerrechtlichen Verträgen realisieren wollte. Außerdem sah man das Verhältnis von Freiheit und Pflicht durch Art. 29 der AEMR als hinreichend gesichert an.<sup>28</sup> Die

<sup>22</sup> M. Scheinin, Art. 18, in: A. Eide et al (eds.), The Universal Declaration of Human Rights. A Commentary, 2. Aufl. 1993, S. 264.

<sup>23</sup> K.J. Partsch, Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms, in: L. Henkin (ed.), The International Bill of Rights, 1981, S. 209 (213).

<sup>24</sup> Ebenda S. 210.

<sup>25</sup> November 1948, General Assembly Official Records III, Teil I, S. 391.

<sup>26</sup> M. Scheinin (Fn. 21), S. 265.

<sup>27</sup> Sie finden sich alle im Final Act of the U.N. Conference on Freedom of Information, Geneva, 21 April 1948, UN-Doc. E/CONF.6/79.

<sup>28</sup> Dazu und allgemein zur Entstehung von Art. 19 AEMR siehe W. Kleinwächter, The Birth of Article 19 - A UN Twin Concept, in:

endgültige Fassung des Artikels wurde im Dritten Ausschuß der Generalversammlung mit sechsunddreißig gegen sechs Stimmen angenommen und in der Generalversammlung ohne weitere Aussprache bestätigt.<sup>29</sup>

Während die Einigung über die AEMR relativ schnell erzielt wurde, zogen sich die Beratungen über die informationsrechtlichen Spezialkonventionen in die Länge.<sup>30</sup>

Insgesamt wird mit Art. 19 eine umfassende Grundlage für den Erhalt und die Weiterleitung von Informationen geschaffen. Das Ziel war es, einen ungehinderten, grenzüberschreitenden Informationsfluß zu ermöglichen und so indoktrinierender Propaganda vorzubauen. Allerdings ist auch diese Bestimmung in Zusammenhang mit Art. 29 der AEMR zu sehen, der Pflichten und Schranken statuiert.

### 3. Art. 20 - Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Gemeinsam mit der in Artikel 19 verbürgten Äußerungsfreiheit bilden die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 20 das Herzstück der politischen Freiheitsrechte. Hier liegt die rechtliche Basis für eine aktive Bürgergesellschaft, die eine rationale gemeinschaftliche Willensbildung ermöglicht, ebenso für Transparenz der öffentlichen Angelegenheiten der im Wortsinne *res publica*, sowie schließlich für jede Teilhabe am demokratischen Prozeß.<sup>31</sup>

---

K. Nordenstreng & W. Kleinwächter (eds.), *Human Rights, Communication and Culture*, 1988, S. 35 (50f.).

<sup>29</sup> Näher zu den *Travaux préparatoires* siehe *L. Hannikainen/K. Myntti*, Article 19, in: A. Eide et al. (eds), (Fn. 21) S. 276ff.

<sup>30</sup> Dazu ausführlich: *E. Klein/N. Weiß*, Praxis im Rahmen des UN-Menschenrechtsschutzsystems zum Schutz der Pressefreiheit, in: G. Ress (Hrsg.), *Pressefreiheit und Presserecht in Europa*, erscheint Anfang 1998.

<sup>31</sup> *M. Scheinin*, Art. 20, in: A. Eide et al. (eds), (Fn. 21), S. 287.

Man sollte aber nicht den Fehler begehen, aus dem vorrangig politischen Charakter der in Artikel 20 gewährleisteten Rechte die Folgerung abzuleiten, es lägen keine Überschneidungen mit anderen Menschenrechtskategorien vor. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind wesentlich für viele menschliche Aktivitäten, die klar der privaten Sphäre zuzuordnen sind. Sie sind unabdingbar für jede wirksame Ausübung der Gewissens- und Religionsfreiheit und ebenfalls von großer Bedeutung, beispielsweise im Bereich der Erziehung (Artikel 26).

Im Laufe der verschiedenen Entwürfe nahm man davon Abstand, die Arten der geschützten Zusammenschlüsse positiv aufzuzählen. Keine Mehrheit fand auch ein sowjetischer Vorschlag, der faschistische und vergleichbare Organisationen ausdrücklich von den in Artikel 20 garantierten Rechten ausschließen wollte. Starke Vorbehalte wurden zwar vom Vereinigten Königreich, Australien und Neuseeland gegen die in Absatz 2 formulierte negative Vereinigungsfreiheit formuliert, konnten jedoch an der Mehrheit zugunsten dieser Bestimmung nichts ausrichten.<sup>32</sup>

### 4. Art. 21 - Mitwirkungsrechte, insbesondere Wahlen

Mit Artikel 21 wird im Bereich der politischen Freiheiten Neuland betreten. Die Vorschrift fordert Minimalstandards für die Struktur und den inneren Ablauf in den Staaten. So muß sich die Autorität der Regierung auf den Willen des Volkes begründen, und es muß ein System demokratischer Mitwirkung mit gleichen politischen Rechten für jeden Bürger geben. Damit befaßt sich Artikel 21 in erster Linie mit den Mitgliedern einer bestehenden politischen Gemeinschaft und weniger mit dem Individuum als solchen. Im Mittelpunkt dieser Norm steht somit das System, dessen der Citoyen

---

<sup>32</sup> Einzelheiten bei *M. Scheinin*, (Fn. 30), S. 288.



zur zufriedenstellenden Ausübung seiner Rechte bedarf.

Die Norm verbindet verschiedene Menschenrechtsgruppen, wie die verschiedenen Gleichheitsrechte, die in den Artikeln 1, 2, 4 und 7 der AEMR angesprochen werden, setzt ferner verschiedene bürgerliche Rechte und Freiheiten sowie soziale Grundrechte voraus, und ist ferner berührt von den Bestimmungen der AEMR, die es ermöglichen, Rechte und ihre Ausübung zu beschneiden (Artikel 29 und 30).

Nach dem deutschen Verständnis geht es hier um eine „spezifische Verknüpfung von Staat und Gesellschaft“.<sup>33</sup>

In der ersten Entwurfsfassung<sup>34</sup> war außerdem noch ein Widerstandsrecht gegen tyrannische Herrschaft enthalten, für das vor allem die Sowjets immer wieder eingetreten waren. In der endgültigen Fassung wurde das Widerstandsrecht jedoch in die Präambel aufgenommen und nicht in Artikel 21.

Heftige Diskussionen gab es auch über den Volkswillen als Basis der Herrschaft. Es war insbesondere das Vereinigte Königreich, welches eine kürzere Version des Artikels ohne diese Bezugnahme favorisierte. Gründe hierfür war vor allem die Furcht, die Bestimmung in den damaligen Kolonien einsetzen zu müssen. Dem gegenüber insistierten die Franzosen auf der Beibehaltung des Volkswillens. Auf Betreiben vor allem der Sowjets aber auch Kubas, Frankreichs und Schwedens wurde in den heutigen Absatz 3 auch ein Passus über regelmäßige Wahlen aufgenommen.

<sup>33</sup> W. Schmitt Glaeser, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes, 1987, § 29, Rz. 2.

<sup>34</sup> Zu den Travaux Préparatoires vgl.: A. Rosas, Art. 21, in A. Eide et al. (eds), (Fn. 21), S. 301ff.

Der amerikanische Delegierte erläuterte seine Enthaltung in der Abstimmung damit, daß der Passus „Wille des Volkes“ ein politisches Prinzip proklamiere und nicht ein Menschenrecht betreffe. Ein entsprechender, individualrechtlicher Ansatz, wie ihn die USA vorgeschlagen hatten, konnte sich nicht durchsetzen. Dies rührte wiederum von einer französischen Intervention her, da es nach den Worten des französischen Delegierten Cassin der Tradition des romanischen Rechtskreises widerspreche, das Prinzip der Volksherrschaft als Individualrecht auszugestalten.

Auch im Hinblick auf die nähere Beschreibung der in Artikel 21 geforderten Wahlen zeigten sich deutliche Unterschiede, die aus den politischen Systemen der Mitgliedstaaten herrührten. So lehnten Staaten mit direkten Demokratien die Festlegung auf geheime Wahlen ab, und - insbesondere auf Betreiben der Sowjetunion - wurde die ausdrückliche Beschreibung der Wahl als allgemein und gleich in den Artikel aufgenommen.

Trotz dieser und noch einer Reihe weiterer strittiger Fragen wurde Artikel 21 einstimmig angenommen.

In der Rückschau kann man sagen, daß Artikel 21 viele andere Vertragsbestimmungen, die politische Freiheitsrechte statuieren, geprägt hat. Darüber hinaus kann sein Text im Vergleich mit dem anderer Instrumente bestehen. Die Vorschrift ist sicherlich auch verständlicher als die vergleichbaren Vorschriften des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Afrikanischen Menschenrechtscharta. Dadurch, daß der Text über manche Vertragsbestimmungen hinaus geht, ergeben sich im Bereich des Overlapping<sup>34</sup> interessante Fragestellungen.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu E. Tistounet, Overlapping Human Rights Guarantees: Effects on their Interpretation and Examination Procedure, in: E. Klein (ed.)

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte wird deutlich, daß Artikel 21 - wie die AEMR insgesamt - keine rein „westliche“ Vorschrift ist. So waren an der Schaffung dieser Vorschrift maßgeblich Frankreich, verschiedene lateinamerikanische Staaten und Staaten aus dem Ostblock beteiligt. Die Zustimmung der westlichen Staatengruppe hielt sich in Grenzen, was auch durch die Schwierigkeiten belegt wird, die die Kreation entsprechender Bestimmungen im westeuropäischen Kontext (EMRK) mit sich brachte.

Der Erfolg des demokratischen Modells hielt sich nach der Verabschiedung für einen Zeitraum von gut vierzig Jahren in engen Grenzen. Seit den Umbrüchen in früheren Ostblock hat sich die Zahl der Staaten die demokratisch im Sinne von Artikel 21 sind, erhöht.

Mit dem Stichwort „Gleiches Wahlrecht“ ist das Problem der Gleichberechtigung der Frau angesprochen. Hier ist die Entwicklung in den einzelnen Staaten - wie bekannt - sehr unterschiedlich verlaufen. Die Vereinten Nationen haben diesem Fragenkreis stets besonderes Augenmerk gewidmet.<sup>36</sup>

#### IV. Wechselwirkungen mit anderen völkerrechtlichen Garantien

##### 1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Hier ist vor allem auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>37</sup> einzugehen; exemplarisch wird dabei der

Komplex von Rechten behandelt, die unter dem Begriff Kommunikationsfreiheiten zusammengefaßt werden: Gedankenfreiheit, Pressefreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit.<sup>38</sup>

##### a) Aufbau der Regelung

Der Pakt gewährleistet in seinem Art. 19 Abs. 1 zunächst die Meinungsfreiheit ("right to hold opinions"), dann in Abs. 2

*"the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art or through any other media of his choice"*.

Gleichzeitig formuliert er in Art. 19 Abs. 3 Schranken für die Freiheiten des Abs. 2.

##### b) Schutzzumfang

Art. 19 Abs. 1 IPbPR gewährleistet das Recht "to hold opinions without interference". Schärfer als in der AEMR wird zwischen der Meinungsfreiheit und der Äußerungsfreiheit unterschieden.<sup>39</sup> Inzwischen hatte sich die Überzeugung herausgebildet, daß die Meinungsfreiheit eine innere, private Angelegenheit darstelle, die Äußerungsfreiheit dagegen der äußeren, öffentlichen Sphäre zuzurechnen sei. Weil die letztere das soziale Verhältnis zu anderen Menschen berühre, müsse hier eine Möglichkeit für Beschränkungen zum Schutz von deren Rechten geschaffen werden. Bei der Meinungsfreiheit sei dagegen für Einflußnahme keinerlei Raum.<sup>40</sup> Dementsprechend wurde der ursprüngliche, vor allem von den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich unterstützte Vorschlag, nur Eingriffe durch staatliche Organe auszuschließen,

The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 147ff.

<sup>36</sup> The United Nations and The Advancement of Women 1949-1995, 1995, listet die zahlreichen Aktionen der Vereinten Nationen auf.

<sup>37</sup> Vom 19. Dezember 1966; UN-Treaty Series, vol. 999, 171ff.; BGBl. 1973 II S. 1534; in Kraft seit dem 23. März 1976, BGBl. 1976 II S. 1068.

<sup>38</sup> Vertiefend dazu: E. Klein/N. Weiß (Fn. 30).

<sup>39</sup> In diesem Sinne auch HR Committee, GenC 10/19 vom 27. Juli 1983; Doc. A/38/40, S. 109 = CCPR/C/21/Add.2, S. 2.

<sup>40</sup> Bossuyt (Fn.16), S. 378 m.w.Nw.

fallengelassen. Nach der insbesondere von Frankreich vertretenen und Vertragstext gewordenen Gegenansicht soll die Meinungsfreiheit auch frei von Einflüssen Privater bleiben, weshalb den Staat die Pflicht trifft, solche zu unterbinden.<sup>41</sup> Man wird sinnvollerweise nur solche Einflußnahmen für unzulässig halten dürfen, die gegen den Willen des einzelnen oder zumindest ohne seine stillschweigende Zustimmung und mit Mitteln des Zwangs oder der Drohung erfolgen.

Das Recht der Meinungsfreiheit nach Art. 19 Abs. 1 IPbPR wird durch Abs. 2 in zwei Richtungen gesichert und erweitert. Im Vorfeld des Meinunghabens gewährleistet er das Recht der Meinungsbildung, indem er dazu berechtigt, "to seek, receive and impart information". Die Informationsfreiheit ist Voraussetzung dafür, sich eine Meinung zu bilden. Dazu bedarf es nicht nur des Sammelns von Fakten, sondern auch des Kennenlernens anderer Ansichten, weshalb die Meinungsäußerungsfreiheit des anderen genauso wichtig ist. Dem einzelnen steht es sodann frei, seine auf der Grundlage freier Information und offenen Meinungsaustauschs gebildete Meinung in der von ihm gewählten Form zu äußern oder für sich zu behalten.

Unter „freedom of expression“ wird der anglo-amerikanischen Interpretation entsprechend das Recht verstanden, jede Tatsache oder Meinung zu äußern. Der Pakt unterscheidet nicht danach, ob der Gegenstand oder der Inhalt der Äußerung wertvoll oder belanglos, zutreffend oder falsch, sachlich oder marktschreierisch ist. Die Kompromißformel „information and all kinds of ideas“ soll einer etwaigen Beschränkung nur auf

Meinungen entgegenwirken.<sup>42</sup> Anders als in Art. 17 IPbPR wird aber nur geistige Kommunikation erfaßt, geschlechtliche Beziehungen unterfallen nicht der Meinungsäußerungsfreiheit.<sup>43</sup> Art. 19 Abs. 2 IPbPR schützt lediglich das Verbreiten von Meinungen und anderen Äußerungen, nicht aber darüberhinausgehende Handlungen, welche der tatsächlichen Umsetzung der verbreiteten Vorstellungen dienen sollen.<sup>44</sup>

Der Pakt gewährleistet das Recht der Meinungsfreiheit des einzelnen und verpflichtet den Staat nicht nur dazu, eigene Eingriffe in dieses Recht zu unterlassen, sondern auch Beeinträchtigungen Privater zu unterbinden (Art. 19 Abs. 1). Dies wird durch die Garantie einer umfassenden Äußerungs- und Informationsfreiheit ergänzt. Diese kann sich aller vorstellbaren Formen und Medien bedienen.

#### c) Beschränkungsmöglichkeiten

Der Pakt enthält ein abgestuftes System zur Beschränkung der garantierten Rechte. Eine generelle Norm nach dem Vorbild des Art. 29 AEMR gibt es nicht.

Die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit steht, wie alle anderen Rechte auch, unter dem Vorbehalt des Art. 20 IPbPR. Daß die Norm nicht ausdrücklich auf die Äußerungsfreiheit gemünzt ist, hängt mit dem Entstehungsprozeß des Paktes zusammen, ändert aber nichts daran, daß Art. 19 der Hauptanwendungsfall für Art. 20 IPbPR bildet. Diese, auf die Unterbindung von Rassenhaß und Kriegspropaganda abzielende Vorschrift berechtigt die Staaten nicht nur,

<sup>41</sup> Ebenso Nowak (Fn. 11), Art. 19, Rdnr. 8; K.J. Partsch, (Fn. 22), S. 218. Partsch bezweifelt aber, ob der Schutz auf diese Weise gewährleistet werden kann. Auch *Türk/Joinet*, E/CN.4/Sub.2/1990/11, §§ 13ff., verneinen einen absoluten Schutz der Meinungsfreiheit.

<sup>42</sup> Zu den anderen Vorschlägen siehe *Bossuyt* (Fn. 16), S. 381f.

<sup>43</sup> Nowak (Fn. 11), Rz. 12 mit Bezug auf die Rechtsprechung zur EMRK. Ausdrücklich entschieden für Art. 10 EMRK von der Europäischen Kommission für Menschenrechte im Fall eines homosexuellen Häftlings, Bericht vom 12.10.1978, 7215/75, Ziffer 173.

<sup>44</sup> Nowak (Fn. 11), Rdnr. 13.

den diesen Zielen zuwiderlaufenden Freiheitsgebrauch einzuschränken, sondern verpflichtet sie zum gesetzlichen Verbot entsprechender Betätigung. Gleichzeitig dürfen entsprechend den Regelungen des Art. 5 Abs. 1, daß keine Bestimmung so ausgelegt werden darf, daß sie auf eine weitergehende Beschränkung der im Pakt anerkannten Rechte abzielt, Maßnahmen nach Art. 20 nicht die Hürden des Art. 19 Abs. 3 außer acht lassen. So dürfte etwa eine Einführung einer Zensur nicht auf Art. 20 gestützt werden.

Art 19 IPbpR selbst ermöglicht es den Staaten in seinem Abs. 3, gesetzliche Einschränkungen der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit, nicht aber der Meinungsfreiheit (Abs. 1) vorzunehmen, um bestimmte Rechtsgüter zu schützen. Die Norm trägt so der Außenwirkung dieser Freiheiten Rechnung, die in der gesellschaftlichen Sphäre mit den Rechten anderer in Berührung treten.

Im Notstandsfalle schließlich können bestimmte im Pakt garantierte Rechte, zu denen auch die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit gehören, nach Art. 4 IPbpR eingeschränkt oder suspendiert werden. Dies setzt voraus, daß der Notstand das Leben der Nation bedroht, offiziell verkündet wurde und die Einschränkungen der Vertragsgemeinschaft über den Generalsekretär der Vereinten Nationen angezeigt und begründet werden.

#### d) Bewertung

Bei der Bewertung der Vorschrift sind die von einigen Vertragsstaaten dazu angebrachten Vorbehalte zu berücksichtigen. Österreich und Deutschland erklärten, daß sie die Art. 19, 20 und 21 IPbpR im Rahmen von Art. 16 EMRK anwenden werden. Belgien und Frankreich verweisen außerdem auf die Art. 10 und 11 EMRK. Ohne daß dies hier näher untersucht werden kann, lassen sich diese Vorbehalte als Versuch deuten, den im

Rahmen der EMRK erreichten Schutzstandard nicht abzusenken.

Der normative Gehalt weist für eine Vorschrift mit universeller Geltung einen recht hohen Standard auf. Allerdings war und ist Art. 19 IPbpR einer unterschiedlichen Auslegung fähig. Hieran hat sich mit der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes nur wenig geändert, weil der andauernde Nord-Süd-Konflikt von einem ebenso scharfen Interessengegensatz geprägt ist.

Bei allen Möglichkeiten, Rechte und Freiheiten zu beschränken oder gar außer Kraft zu setzen, betont der Pakt, daß die Freiheit die Regel und ihre Beschränkung die Ausnahme bildet. Indem der Pakt die Beschränkbarkeit bei den jeweiligen Rechten ansiedelt - und so von Art. 29 AEMR abweicht -, unterstreicht er das Bemühen der Staaten, dem einzelnen den größtmöglichen Schutz zukommen zu lassen.<sup>45</sup>

Die Staaten definieren zwar selbst, welche Freiheitsbeschränkungen zum Schutze anderer Rechte notwendig sind. Doch die Frage ihrer Übereinstimmung mit dem Pakt ist - auch mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 IPbpR - keine Angelegenheit des nationalen Rechts, sondern des Völkerrechts.<sup>46</sup> Nationale Instanzen müssen ihre diesbezügliche Entscheidung daher am Völkerrecht ausrichten und werden auch von den Treaty bodies an ihm gemessen.

#### e) Rechtspraxis

Art. 19 IPbpR nahm in der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses<sup>47</sup> bis zum

<sup>45</sup> A.C. Kiss, *Permissible Limitations on Rights*, in: L. Henkin (ed.) (Fn. 22), S. 291. Andererseits bezeichnet *Th. Meron, Human Rights and Law-Making in the United Nations*, 1986, S. 115 die Meinungsäußerungsfreiheit als "one of the weakest rights" des Paktes.

<sup>46</sup> Ebenso *Partsch* (Fn. 22), S. 220f.

<sup>47</sup> Dazu allg.: *N. Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Pakt über bürgerli-

Fall *Faurisson* keine zentrale Stellung ein. Doch hatte der Ausschuß auch zuvor schon einige wesentliche Aussagen zur Auslegung und Anwendung der Vorschrift gemacht. Dies ist allerdings weniger in der Allgemeinen Bemerkung als in den „Views“ der Fall. Die Allgemeine Bemerkung aus dem Jahre 1983 ist ein Produkt der Nachkriegsära, des Kalten Krieges. Der fortdauernde Systemgegensatz führte zu einer Wiederholung der im Entstehungsprozeß des Paktes zu beobachten gewesenen Argumentationsmuster und verhinderte inhaltliche Konkretisierungen von Art. 19 IPbpR.

Aufgrund der Mitteilungen brachte der Menschenrechtsausschuß zum Ausdruck, daß Staaten die Voraussetzungen für Einschränkungen nach Art. 19 Abs. 3 IPbpR konkret und nachvollziehbar darlegen müssen. Allerdings gestand er ihnen auch einen recht weitgesteckten Beurteilungsspielraum zu. Offen blieb, ob Art. 19 Abs. 2 IPbpR - „regardless of frontiers“ - dem einzelnen ein Ein- und Ausreiserecht zur Informationserlangung oder -weitergabe einräumt. In der neueren Behandlung von Fällen der freien Sprachwahl stellt der Ausschuß darauf ab, ob die Beschränkungen im Amtsverkehr ergehen (wo sie zulässig sind) oder den nicht-öffentlichen Bereich betreffen (wo Sprachverbote unzulässig sind).

f) Die übrigen politischen Freiheitsrechte unter dem Pakt

Der Pakt setzt neben den verschiedenen Elementen der Kommunikationsfreiheit auch die anderen politischen Freiheitsrechte, nämlich die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 IPbpR), die Versammlungsfreiheit (Art. 21 IPbpR) und die Koalitionsfreiheit (Art. 22 IPbpR) um. Dabei sind - insoweit der Regelung des Art. 19 IPbpR vergleichbar - ebenfalls jeweils Be-

schränkungsmöglichkeiten direkt in die Norm integriert.

Politische Rechte *strictu sensu* statuiert der Pakt nur in Art. 25. Hier werden das Recht auf politische Mitwirkung, das aktive und passive Wahlrecht und der gleichberechtigte Zugang zu öffentlichen Ämtern garantiert. Allerdings sind dies Rechte, die ein demokratisches System erfordern - und es gleichzeitig charakterisieren.<sup>49</sup>

Die verschiedenen Ansichten über die politischen Teilhaberechte, die bereits bei den Beratungen über die AEMR zutage getreten waren, wurden in den Entwürfen zum Pakt erneut sichtbar.<sup>50</sup> Wesentliches Kompromißelement war es, daß zwar ein subjektives Recht auf Teilhabe formuliert wurde, dieses jedoch nur den Staatsangehörigen („citizen“) eingeräumt ist. Diese Recht wird durch die Möglichkeit zur Ausübung ergänzt. Daher sind die Staaten verpflichtet, den einzelnen durch positive Maßnahmen ihre Mitwirkung am politischen Leben zu ermöglichen.

## 2. Andere Instrumente der Vereinten Nationen

Vorschriften über politische Freiheitsrechte finden sich auch in anderen Konventionen der Vereinten Nationen. So enthalten beispielsweise das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>51</sup> oder das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der

che und politische Rechte, in: MRM, Heft 1 S. 7ff.

<sup>49</sup> J.P. Humphrey, Political and Related Rights, in: Th. Meron, Human Rights in International Law: Legal and Political Issues, 1984, Nachdruck 1992, S. 171 (172f.).

<sup>50</sup> Zur Entstehungsgeschichte vgl.: M. Nowak, (Fn. 11), Art. 25, Rdnr. 3ff.

<sup>51</sup> Vom 7. März 1966, BGBl. 1969 II 961. Dort Art. 5 c.

Frau<sup>52</sup> detaillierte Umsetzungen der Vorgaben der AEMR.

## V. Bewertung

Insgesamt zeigt sich, daß die AEMR im Bereich der politischen Freiheitsrechte eine deutliche Entscheidung für eine Bürgergesellschaft getroffen hat, in der der einzelne aus einer gesicherten Stellung heraus aktiv an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilnehmen können soll. Sie greift dabei auf Traditionen des abendländischen Kampfes um diese Rechtsstellung des einzelnen gegenüber der Allmacht des Staates zurück und weist zugleich deutlich den Weg in eine demokratische Zukunft.

Diese Impulse sind in der nachfolgenden Rechtssetzungstätigkeit der Vereinten Nationen aufgegriffen und weiterentwickelt worden. Dabei ist es jeweils gelungen, die demokratischen Elemente auch dann einzubringen, wenn es um deren tatsächliche Umsetzung schlecht bestellt war. Hieraus erwächst seit den politischen Umwälzungen den Jahren 1989/1990 die Chance, das demokratische Prinzip in einer zunehmenden Anzahl von Staaten zu realisieren.

Grundsätzlich sollte es aufgrund der Bedeutung der AEMR selbstverständlich sein, sie als ergänzendes Element in die Auslegung nationaler Grundrechte einfließen zu lassen.

Es stellt sich die Frage, ob Art. 21 der Diskussion um das Wahlrecht von Ausländern neue Argumente zuführen kann. In dieser Vorschrift wird ausgesagt, daß jedermann an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes teilnehmen darf. Anders als im Pakt (dort Art. 25) ist nicht vom Staatsbürger die Rede. Dies deutet auf eine weitere Auffassung vom berechtigten Personenkreis hin. Andererseits ist mit der Formulierung „seines Landes“ ein gewisser Konnex zwischen dem einzelnen und diesem

Staat angesprochen, wie auch ein Blick auf Art. 13 Abs. 2 zeigt. Man wird daher - ungeachtet der Frage einer eventuellen Verbindlichkeit gerade von Art. 21 - keine schlüssigen Argumente für ein ausländerwahlrecht aus der AEMR ableiten können. Andererseits zeigt die Vorschrift doch, daß die enge Perspektive der Staatsangehörigkeit auch in dieser Frage keineswegs zwingend ist.

<sup>52</sup> Vom 18. Dezember 1979, BGBl. 1985 II 648. Dort Art. 7-9.



**Matthias Weinberg:**

## **50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und völkerrechtlicher Minderheitenschutz - ein ungelöstes Problem**

### **Inhaltsübersicht**

- I. Einleitung**
- II. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Minderheitenschutz**
- III. Minderheitenschutz in den Folgejahren der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**
- IV. Ungelöste/unbefriedigend gelöste Fragen**
  1. Minderheitendefinition
  2. Doppelstaatler/Staatenlose
  3. Gruppenrecht oder Individualrecht
  4. Selbstbestimmungsrecht
  5. Recht auf die Heimat/Bevölkerungstransfers
  6. Umfang der Rechte
  7. Schutzmechanismen
- V. Zusammenfassung**

### **I. Einleitung**

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) sind zweifelsfrei Anlaß, die Fortschritte der Vereinten Nationen (VN) auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes zu würdigen.<sup>1</sup>

50 Jahre AEMR sind aber auch Grund, kritisch auf nach wie vor ungelöste bzw. nicht zufriedenstellend gelöste Probleme des Menschenrechtsschutzes einzugehen. Zu

diesen gehört der völkerrechtliche Minderheitenschutz, der auf der Ebene der VN nicht als effektiv genug ausgestaltet angesehen werden kann.

Ein Grund dafür ist, daß die VN nach dem Zweiten Weltkrieg davon ausgingen, daß der völkerrechtliche Minderheitenschutz obsolet geworden sei. So kam der damalige Generalsekretär der VN in einem Gutachten vom 7. April 1950 zu dem Ergebnis, daß die Minderheitenschutzverträge des Völkerbundes<sup>2</sup> schon deshalb nicht mehr gelten könnten, weil die bisher von ihnen geschützten Volksgruppen nicht mehr vorhanden seien<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Zu erwähnen ist insbesondere, daß die Pflicht zur Wahrung der elementaren Menschenrechte nunmehr als Völkergewohnheitsrecht gilt, vgl. C. Tomuschat, Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn 1992, S. 7; so auch bereits der IGH im *Barcelona-Traction-Case*, ICJ Rep. 1970, S. 32; ebenso O. Kimminich, Die Menschenrechte in der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg [Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 6 (1990)], S. 73 f.; Vgl. a. A. Haratsch in diesem Heft.

<sup>2</sup> Vgl. zu dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes M. Weinberg, Schutz der deutschen Minderheit in Polen nach den Weltkriegen. Ein Vergleich unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtslage [Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 72 (1997)], S. 77 ff.

<sup>3</sup> Man hatte die Minderheitenproblematik nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst durch Umsiedlung und Vertreibung möglichst vieler



und außerdem der allgemeine Schutz der Menschenrechte ausreichend für den Schutz der Minderheiten sei.<sup>4</sup>

Die Unklarheiten auf internationaler Ebene führen dazu, daß auch auf nationaler Ebene Unsicherheit über die Anwendbarkeit des Minderheitenschutzes besteht; den wenigsten Non-Governmental Organizations (NGOs), Anwälten und Betroffenen selbst ist geläufig, wann dieser geltend gemacht werden kann. Dabei gibt es zahlreiche Fälle, in denen die Einbeziehung des Minderheitenschutzes durchaus in Betracht zu ziehen wäre. So hat z.B. der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) am 29. August 1997 durch Urteil entschieden,<sup>5</sup> daß der Bebauungsplan einer bayerischen Gemeinde insoweit nichtig ist, als er dem Vorhaben einer muslimen Gemeinde widerspricht, einer privatrechtlichen Religionsgemeinschaft, die neben einer bestehenden Moschee ein Minarett errichten will. Dabei ging es bei der Prüfung der Wirksamkeit des Bebauungsplans um die Auslegung von § 9 Abs. 1 Nr. 1 Baugesetzbuch und die §§ 16 ff. Bau-nutzungsverordnung (BauNVO) sowie Art. 98 Abs. 1 Nr. 2 Bayerische Bauordnung. Der BayVGH machte in seiner Entscheidung deutlich, daß bei diesen Vorschriften die Belange privatrechtlicher Religionsgemeinschaften - als kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung im Sinne von § 1 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 BauGB oder als ein in dem nicht abschließenden Katalog des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB nicht ausdrücklich erwähnter Belang - bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen sind. Wei-

terhin hob er hervor, daß Art. 4 GG das Recht der Glaubensgemeinschaft beinhaltet, die Gebäude zu errichten, die nach ihrem Selbstverständnis für die individuelle Religionsausübung ihrer Mitglieder erforderlich sind.

Neben der Argumentation des BayVGH wäre auch noch denkbar gewesen, daß sich die muslimen Gemeinde auf den Minderheitenschutz berufen und der BayVGH dessen Anwendbarkeit geprüft und gegebenenfalls berücksichtigt hätte. Denn in der entsprechenden Gemeinde sind rund ein Zehntel der Einwohner Türken muslimischen Glaubens, die aufgrund ihrer kulturellen und religiösen Unterschiede schutzbedürftig sind.

Bei einer eventuellen Anwendung des Minderheitenschutzes als Argumentationskriterium in derartigen Konfliktlagen hätte man sich auf die Präambel des Grundgesetzes (GG) „... dem Frieden der Welt zu dienen ...“ und Art. 1 Abs. 2 GG berufen können. Diese sind Beleg für die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und verpflichten die staatlichen Organe, die internationale Menschenrechtsentwicklung zu berücksichtigen<sup>6</sup> und eine allgemeine Stärkung des Minderheitenschutzes, die sich in die aktuelle internationale Entwicklung einfügt, zu gewährleisten.<sup>7</sup>

Ziel dieser Abhandlung ist es, darzustellen, wann und in welchem Umfang Minderheitenschutz zur Durchsetzung von Rechten auf nationaler Ebene - zumindest als Argumentationshilfe - geltend gemacht werden kann. Dafür ist es erforderlich, die Defizite des Minderheitenschutzes der VN und die Fortschritte zu analysieren, die sichtbar sind in der Deklaration der Generalversammlung der VN über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vom 18. Dezem-

---

Minderheitenangehöriger zu lösen versucht, vgl. O. Kimminich, Minderheiten- und Volksgruppenrecht im Spiegel der Völkerrechtsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: BayVBl. 1993, S. 321 ff. (321).

<sup>4</sup> K. Doehring, Das Gutachten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die nach dem Ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenverpflichtungen, in: ZaöRV 1954, S. 541 ff.

<sup>5</sup> Az. 26 N 95.2983, abgedruckt in: BayVBl. 1997, S. 144 ff.

<sup>6</sup> Vgl. H. Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 1996, Art. 1, Rn. 16.

<sup>7</sup> Vgl. M. Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 1996, Art. 3, Rn. 229.

ber 1992,<sup>8</sup> der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm der VN vom 25. Juni 1993<sup>9</sup>, dem General Comment No. 23 des Menschenrechtsausschusses vom 6. April 1994 zu Art. 27 IPBPR<sup>10</sup> und der geplanten Verabschiedung der Erklärung über Bevölkerungstransfers und die Selbsthaftmachung von Siedlern durch die Generalversammlung der VN.<sup>11</sup> Auf die für den Ausgangsfall maßgeblichen Aspekte wird in Punkt 4 dieser Abhandlung eingegangen. In den Punkten 2 und 3 werden zunächst die Ursachen der Defizite im Minderheitenschutz und dessen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg dargestellt werden.

## II. Allgemeine Erklärung für Menschenrechte und Minderheitenschutz

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich bei den VN die Auffassung durchgesetzt, daß der Minderheitenschutz durch einen effektiven auf das Individuum bezogenen Schutz der Menschenrechte ersetzt werden könne.<sup>12</sup>

Dennoch wurde der Minderheitenschutz nicht gänzlich ausgeklammert. So hatte der Wirtschafts- und Sozialrat der VN am 21. Juni 1946 gemäß Art. 68 der Satzung der VN (SVN) eine Menschenrechtskommission eingerichtet und ihr gemäß seiner Entschliebung 9 II die Aufgabe des Schutzes der Minderheiten übertragen.<sup>13</sup> Die Menschenrechtskommission delegierte die Aufgabe des Minderheitenschutzes im wesentlichen an die Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und Minderheitenschutz.<sup>14</sup> Die Mitglieder dieser Unterkommission erhielten die Aufgabe, insbesondere unter Einbeziehung der AEMR Studien auszuarbeiten und der Menschenrechtskommission Empfehlungen hinsichtlich der Verhütung von Diskriminierung und Förderung des Minderheitenschutzes zu geben.<sup>15</sup>

Die Unterkommission erkannte bereits in ihren ersten Beratungen die wesentlichen Probleme bei der Realisierung eines Minderheitenschutzes.<sup>16</sup> Diese waren (sind):<sup>17</sup>

<sup>8</sup> UN Doc. E/CN.4/1992/48.

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere die Punkte I. 19, II. B. 2 der Erklärung, abgedruckt in HRLJ 14 (1993), S. 352 ff.; in deutscher Übersetzung in EuGRZ 1993, S. 520 ff.

<sup>10</sup> UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, abgedruckt in HRLJ 15 (1994), S. 234 ff.

<sup>11</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/23 S. 26.

<sup>12</sup> R. Hofmann, Die Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung. Ihre Bedeutung für die deutschen Volksgruppen in Mittel- und Osteuropa, in: Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 13 (1994), S. 9 ff. (10); D. Blumenwitz, Minderheiten- und Volksgruppenrecht. Aktuelle Entwicklung [Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 15 (1992)], S. 41; P. Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, 1991, S. 118 ff.; D. Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen [Akt. Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 38 (1995)], S. 19.

<sup>13</sup> ECOSOC Res. 9 (II).

<sup>14</sup> UN Doc. E/CN.4/SR 6; zur Entstehung der Kommission vgl. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2.

<sup>15</sup> P. Hilpold, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1/2/1994, S. 31 ff. (38); F. Ermacora, Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen [Ethnos 31 (1988)], S. 26; allgemein zur Entstehungsgeschichte der AEMR vgl. E. Strauß in diesem Heft.

<sup>16</sup> Vgl. Sales No. 1950, XIV. 3; UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/L.45, 1953; Sales No. 1949, XIV. 3; UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/194; UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/33.

<sup>17</sup> F. Ermacora, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht [Ethnos 15 (1978)], S. 25; mit diesen Problemen war teilweise auch schon der Völkerbund und der StIGH konfrontiert, vgl. u.a. zur Minderheitendefinition StIGH, PCIJ Series A No. 15 (Minderheitenschulen im Oberschlesienfall).

- die Frage der Gültigkeit in den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg,
- die Aufnahme von Minderheitenbestimmungen in die Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkrieg,
- die Notwendigkeit, den Begriff der Minderheit zu definieren,
- die Frage des Minderheitenrechts als Gruppenrecht und
- das Verhältnis des Minderheitenschutzes zum Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten (Art. 2 Abs. 7 SVN).

Die Gültigkeit der völkerbundlichen Minderheitenschutzverträge wurde abgelehnt. In die Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkrieg wurden nur vereinzelt Minderheitenschutzbestimmungen aufgenommen,<sup>18</sup> wobei besonders das auch als Pariser Vertrag bezeichnete österreichisch-italienische Abkommen vom 5. September 1946 (Gruber-de Gasperi-Abkommen) hervorzuheben ist.<sup>19</sup> Dieses ist Grundlage eines Minderheitenschutzes für Südtirol, der weltweit als vorbildlich erachtet wird.<sup>20</sup>

Die Unterkommission machte anlässlich einer in der AEMR aufzunehmende Minderheitenklausel folgenden Vorschlag für die Definition der Minderheit: „in Staaten, in denen sicher bestimmbare ethnische, sprach-

liche oder religiöse Gruppen existieren, die sich eindeutig von der übrigen Bevölkerung unterscheiden und die besonders behandelt zu werden wünschen, sollen Personen, die zu den genannten Gruppen gehören, das Recht haben, ihre eigenen Schulen, kulturellen und religiösen Einrichtungen zu gründen und zu führen, ihre eigene Sprache und Schrift in Presse und öffentlichen Versammlungen und vor Gerichten und anderen staatlichen Behörden zu verwenden, soweit sich dies mit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vereinbaren läßt“. Weder dieser noch weitere Vorschläge<sup>21</sup> für die Aufnahme einer Minderheitenschutzklausel wurden indes von der Generalversammlung zur Abstimmung gebracht. In die AEMR wurde keine Minderheitenschutzbestimmung aufgenommen.<sup>22</sup> Zusammen mit der AEMR wurde von der Generalversammlung lediglich die Resolution 217/C (III) erlassen,<sup>23</sup> in der festgestellt wurde, daß die VN dem Schicksal der Minderheiten gegenüber nicht gleichgültig bleiben können. Durch die Resolution wurde dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN, der Menschenrechtskommission und der Unterkommission die Aufgabe überwiesen, eine sorgfältige Studie über das Minderheitenproblem vorzunehmen, um geeignete Schutzvorkehrungen treffen zu können.

Grund dafür, daß in die AEMR keine Minderheitenschutzklausel aufgenommen wur-

<sup>18</sup> Hierzu im einzelnen *D. Blumenwitz*, Internationale Schutzmechanismen zur Durchsetzung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten [Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 24 (1997)], S. 42 ff. (Seitenangaben nach dem Manuskript, Abweichungen von Druckfassung möglich).

<sup>19</sup> *T. Veiter*, Das Gruber-de Gasperi-Abkommen als Beitrag zur Lösung von Minderheitenproblemen in Europa, in: *Der Pariser Vertrag*, Bozen 1976, S. 156; *D. Blumenwitz*, Fn. 12, S. 43 ff.; *A. E. Alcock*, Geschichte der Südtirolfrage [Ethnos 24 (1982)].

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch *FAZ* vom 24. November 1997, S. 16.

<sup>21</sup> Zu nennen ist insbesondere noch der Vorschlag der Menschenrechtsabteilung des Generalsekretariats, abgedruckt in: UN Doc. E/CN.4/21, S. 8 ff., 23; vgl. zu weiteren Vorschlägen *C. Scherer-Leydecker*, Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen. Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht [Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Bd. 4 (1997)], S. 48 ff.

<sup>22</sup> Minderheitenrechte können somit im wesentlichen nur mittelbar über das Gleichheitsgebot des Art. 2 AEMR als geschützt angesehen werden.

<sup>23</sup> In deutscher Übersetzung u.a. abgedruckt in: *F. Ermacora*, Fn. 17, S. 150.

de, war neben dem Verständnis des Minderheitenschutzes als Menschenrechtsschutz im wesentlichen die Sorge der Staaten um ihre staatliche Souveränität.<sup>24</sup> Denn anders als bei dem Problem der Diskriminierung kann der Minderheitenschutz mit der staatlichen Integrität in Konflikt geraten, wenn einer Minderheit das Selbstbestimmungsrecht oder politische Autonomierechte eingeräumt werden.<sup>25</sup> Deshalb wurde auch die Forderung der ehemaligen Sowjetunion, das Minderheitenrecht als Gruppenrecht auszugestalten, von der Mehrheit in der Generalversammlung abgelehnt.

Nahezu zeitgleich mit der AEMR wurde die Konvention über den Völkermord am 9. Dezember 1948 erlassen.<sup>26</sup> Aber auch diese Konvention enthält keine spezielle Minderheitenklausel, sondern primär Schutzrechte für das Individuum.<sup>27</sup> Und diese sind für die Individuen selbst nach der Konvention nicht durchsetzbar. Zur Durchsetzung der Konventionsbestimmungen wurde für den Streitfall für die vertrags-schließenden Parteien in Art. IX der Konvention eine Schiedsklausel aufgenommen, nach der ein Streit dem IGH auf Antrag einer beteiligten Partei unterbreitet werden kann.<sup>28</sup> Von dieser Möglichkeit wurde erstmals am 20. März 1993 Gebrauch ge-

macht.<sup>29</sup> Ein Nachteil der Konvention liegt darüber hinaus darin, daß wichtige Fragen nicht geregelt wurden. So sind in der Konvention vor allem keine Bevölkerungstransfers und Umsiedlungen verboten, ein Versäumnis, dessen Folgen im ehemaligen Jugoslawien sichtbar wurden und durch das Daytonabkommen in einem besonderen Fall korrigiert werden sollten.<sup>30</sup>

### III. Minderheitenschutz in den Folgejahren der AEMR

Auch in den Jahren nach dem Inkrafttreten der AEMR konzentrierte man sich auf der Ebene der VN auf den Diskriminierungsschutz, was in der Resolution F (VI) der Unterkommission explizit festgestellt wurde,<sup>31</sup> eine Befassung mit Minderheitenfragen - einschließlich der Erstellung einer Minderheitendefinition - wurde ausgesetzt.

So verwundert es nicht, daß erst 1966 eine Minderheitenschutzbestimmung erlassen wurde, die in den am 19. Dezember 1966 verabschiedeten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) als Art. 27 aufgenommen wurde. Diese lautet:

*„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes*

<sup>24</sup> P. Hilpold, Fn. 15, S. 38.

<sup>25</sup> K. Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: EA 1993, S. 107 ff. (108).

<sup>26</sup> Abgedruckt in BGBl. 1954 II, 730; 78 U.N.T.S. 277. Die Konvention trat am 12. Januar 1951 in Kraft.

<sup>27</sup> So wurde u.a. die bei der Ausarbeitung der Konvention vorgeschlagene Einbeziehung kultureller Gruppen mit 25 zu 16 Stimmen abgelehnt, vgl. UN Doc. A/C.6/216; UN Doc. A/C.6/218 und UN Doc. A/C.6/229.

<sup>28</sup> Daneben besteht für die Parteien gemäß Art. VIII der Konvention die Möglichkeit, die zuständigen Organe der VN aufzufordern, geeignete Maßnahmen nach der Charta der VN zu ergreifen.

<sup>29</sup> Die Republik Bosnien-Herzegowina hatte beim IGH Klage gegen Rest-Jugoslawien wegen Verletzung der Konvention erhoben, vgl. ICJ-Reports 1993, S. 3 sowie VN 4/1993, S. 148 f.; mit Urteil vom 11. Juli 1996 erklärte der IGH die Klage für zulässig, vgl. VN 5/1996, S. 181 ff.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu A. de Zayas, Das Recht auf die Heimat, ethnische Säuberungen und das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 35 (1997), S. 29 ff. (70 f.).

<sup>31</sup> UN Doc. E/CN.4/Sub.2/170, S. 67 f.

*kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“.*<sup>32</sup>

Diese Vorschrift wurde von der VN-Generalversammlung wegen der unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten über die Konzeption des Minderheitenschutzes erst nach langen Verhandlungen verabschiedet.<sup>33</sup> Deshalb ist Art. 27 IPBPR auch sehr abstrakt gehalten, was zu zahlreichen Diskussionen über seine Auslegung führte.<sup>34</sup>

Erst nachdem sich Anfang der 70er Jahre in der Unterkommission die Einsicht durchgesetzt hatte, daß der Menschenrechtsschutz, der einen bloßen Individualrechtsschutz beinhaltet, für einen effektiven Minderheitenschutz nicht ausreichend ist,<sup>35</sup> wurden

Fortschritte möglich in Form der Studie des Sonderberichterstatters der Unterkommission Francesco Capotorti über die Rechte von Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten (sog. *Capotorti-Bericht*)<sup>36</sup>, der Deklaration der VN-Generalversammlung über die Rechte von Angehörigen nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten vom 18. Dezember 1992<sup>37</sup> und des auf Art. 40 Abs. 4 S. 2, 2. Alt. beruhenden General Comment No. 23<sup>38</sup> zu Art. 27 IPBPR vom 6. April 1994 des Menschenrechtsausschusses. Diese Fortschritte ermöglichen eine präzisere Auslegung des Art. 27 IPBPR. So ist konstituierend für eine Minderheit

- die nicht herrschende Stellung,
- die zahlenmäßige Unterlegenheit,
- die Unterschiede in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht und

<sup>32</sup> Vgl. BGBl. II 1973, S. 1533 ff.

<sup>33</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte *M. Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, Kehl am Rhein 1993, Art. 27, Rn. 5 ff.; *F. Ermacora*, Fn. 17, S. 29 ff.

<sup>34</sup> *P. Hilpold*, Fn. 15, S. 41; im einzelnen: zur Minderheitendefinition vgl. *R. L. Barsh*, United Nations and Protection of Minorities, in: NJIL 58 (1989), S. 188 ff. (189 f.); zum Selbstbestimmungsrecht für Minderheiten vgl. *P. Thornberry*, Self-determination, Minorities, Human Rights: A review of International Instruments, in: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 38 (1989), S. 867 ff. (877 ff.); zu den *indigenous people* vgl. *M. Nowak*, Fn. 33, Art. 27, Rn. 26 ff.

<sup>35</sup> *K. Dicke*, Fn. 25, S. 109. Dabei hatte schon der StIGH erkannt, daß der Diskriminierungsschutz zwar als Ausprägung des Menschenrechtsschutzes auch Bestandteil des Minderheitenschutzes ist, dieser aber im Vergleich zum Menschenrechtsschutz gerade eine Privilegierung der Minderheit verlangt, weil diese nur so ihre Eigenart bewahren kann und in ihrem Bestand geschützt ist, PCIJ Series A/B No. 64 (*Minderheitenschulen in Albanien*) und PCIJ Series B No. 6 (*Kolonistenfall*): „Rechtsgleichheit schließt jede Art von Diskriminierung aus, während faktische Gleichheit eine unterschiedliche Behandlung erfordern kann, um ein Ergebnis zu erzielen, das ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Situationen

gewährleistet“; vgl. hierzu auch *M. Weinberg*, Fn. 2, S. 62 f. und *C. Tomuschat*, Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für H. Mosler, Völkerrecht als Rechtsordnung. Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, S. 949 ff. (966 f.); als Beispiel für eine derartige Privilegierung sei hier nur auf § 3 I LandeswahlG von Schleswig-Holstein verwiesen, der eine Ausnahme von der 5 % Klausel vorsieht, was letztlich der dänischen Minderheit in Südschleswig zugute kommt.

<sup>36</sup> UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1; zur Entstehungsgeschichte UN Doc. E/CN.4/976, S. 47 ff., §§ 117 ff.;

<sup>37</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Deklaration vgl. *K. Dicke*, Fn. 25, S. 109 ff.; *P. Hilpold*, Fn. 15, S. 45 ff.; *R. Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick [Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 19 (1995)], S. 23 f.

<sup>38</sup> Zu den Schwierigkeiten, die diesem General Comment vorausgingen, vgl. *C. Scherer-Leydecker*, Fn. 21, S. 100 ff.

der Wille, einer Minderheit zugehörig zu sein.

Diesem zuletzt genannten subjektiven Kriterium kommt für die Zugehörigkeit nach nunmehr h.M. grundlegende Bedeutung zu.<sup>39</sup> Darüber hinaus ist nach dem derzeitigen staatlichen Souveränitätsverständnis die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates Voraussetzung für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit.<sup>40</sup> Der Menschenrechtsausschuß dehnte zwar in Ziff. 5.1. des General Comment zu Art. 27 IPBPR dessen Schutzbereich auf Ausländer aus und bestätigte damit seine bisherige Auffassung.<sup>41</sup> Diese stellt indes kein Völkergewohnheitsrecht dar, denn die KSZE/OSZE und insbesondere der Europarat gehen von dem Erfordernis der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit aus.<sup>42</sup>

Nach derzeitigem Verständnis der VN ist Art. 27 IPBPR weiterhin dahingehend zu verstehen, daß

- er nur Individual- und keine Kollektivrechte gewährleistet,<sup>43</sup>
- *indigenous communities/indigenous people* Minderheiten sein können,<sup>44</sup>
- Minderheiten nicht nur Erhaltungs-, sondern auch Entfaltungsschutz zukommen muß.<sup>45</sup>

Art. 27 IPBPR ist auch nach dieser nunmehr möglichen Konkretisierung nicht als zufriedenstellende Minderheitenschutzbestimmung anzusehen, weil damit dem Erfordernis eines effektiven Minderheitenschutzes nicht entsprochen wird, was im einzelnen unter Punkt 4 dieser Abhandlung nachgewiesen wird.<sup>46</sup> Das Fehlen einer echten Minderheitenschutznorm zeigt sich bereits daran, daß Art. 27 IPBPR in der Praxis des Menschenrechtsausschusses der VN nur wenig Bedeutung erlangt hat. Die Zahl der Individualbeschwerden nach Art. 1 ff. des Fakultativprotokolls zum IPBPR vom 19. Dezember 1966, die auf Art. 27 gestützt wurden, ist gering.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> D. Gerdes, Minderheitenschutz - eine internationale Rechtsnorm auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: VN 1980, S. 126 ff. (127); D. Blumenwitz, Der Begriff der Minderheit/Volksgruppe, in: Forum für Kultur und Politik, Bd. 6 (1993), S. 27 ff. (27); vgl. aber auch bereits den StIGH, PCII, Series A, No. 15 (*Minderheitenschulen im Oberschlesienfall*). Die objektiven Kriterien werden dagegen zunehmend weit ausgelegt; so hat der Menschenrechtsausschuß in Ziff. 5.2. des General Comment zu Art. 27 IPBPR den Minderheitenschutz auch auf Wanderarbeiter ausgedehnt: „...they need not be permanent residents. Thus, migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights“.

<sup>40</sup> R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage, in: ZaöRV 1992, S. 1 ff. (3); F. Capotorti, Minorities, in: EPIL, Bd. 8, S. 385 ff. (385); M. Weinberg, Fn. 2, S. 55 ff.; a.A. C. Scherer-Leydecker, Fn. 21, S. 99 f.

<sup>41</sup> M. Nowak, Fn. 33, Art. 27, Rn. 30.

<sup>42</sup> R. Hofmann, Fn. 37, S. 20 f.

<sup>43</sup> Ziff. 1 S. 2 des General Comment von 1994.

<sup>44</sup> Ziff. 3.2., S. 3 und Ziff. 7, S. 1 des General Comment von 1994; während Erhaltungsschutz u. a. die Möglichkeit des Gebrauchs der Volksgruppensprache im Privat- und Familienleben sowie Elementarunterricht in der Muttersprache beinhaltet, sieht der Entfaltungsschutz darüber hinaus u. a. die staatliche Förderung kultureller Einrichtungen und die Gewährung kultureller Autonomie vor, vgl. M. Weinberg, Fn. 2, S. 62.

<sup>45</sup> Ziff. 6 des General Comment von 1994; Art. 4 der Minderheitendeklaration der VN; a.A. R. Hofmann, Fn. 37, S. 22; M. Nowak, Fn. 33, Art. 27, Rn. 38 ff.; wie hier C. Tomuschat, Menschenrechte und Minderheitenschutz, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 49 (1996), S. 89 ff. (99).

<sup>46</sup> Vgl. im einzelnen unter Punkt 4 dieser Abhandlung (Ungelöste/ Unbefriedigend gelöste Fragen).

<sup>47</sup> Zu den einzelnen Fällen C. Scherer-Leydecker, Fn. 21, S. 94 ff. und D. Blumenwitz, Fn. 18, S. 72 ff.

Neben dem IPBPR gibt es weitere Pakte der VN,<sup>48</sup> die unmittelbar oder mittelbar dem Minderheitenschutz zugute kommen, allerdings keine über die zu Art. 27 IPBPR genannten hinausgehenden Erkenntnisse ermöglichen. Zur Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte sehen viele Pakte ein Berichts- und Beschwerdesystem vor.<sup>49</sup>

#### IV. Ungelöste / unbefriedigend gelöste Fragen

##### 1. Minderheitendefinition

Nach wie vor gibt es keine völkerrechtlich verbindliche Minderheitendefinition. Die unter Punkt 3 genannten Voraussetzungen reichen nicht in allen Fällen für die Klassifizierung als Minderheit aus. Denn die Praxis zeigt, daß manche Staaten die Existenz von Minderheiten auf ihrem Territorium schlicht negieren.<sup>50</sup> Nur durch eine völkerrechtlich verbindliche Regelung kann auf diese Staa-

ten Druck ausgeübt werden, den völkerrechtlichen Mindeststandard des Minderheitenschutzes einzuhalten. Der von den VN vertretenen Auffassung, daß eine über den bisher erzielten Konsens für eine Minderheitendefinition hinausgehende Klarstellung des Begriffs der Minderheit nicht erforderlich sei,<sup>51</sup> kann deshalb nicht gefolgt werden.

Für die Definition des Begriffs wird gegenwärtig diskutiert, ob das von der h.M. für erforderlich gehaltene Kriterium der Staatsangehörigkeit für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit noch zeitgemäß ist.<sup>52</sup> Denn dieses Kriterium führt dazu, daß Immigranten und Ausländer - damit auch die Mitglieder der muslimen Gemeinde im Ausgangsfall - von dem Minderheitenbegriff nicht erfaßt werden. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen ist dieser Ausschluß aufgrund des staatlichen Souveränitätsverständnisses zwar zulässig,<sup>53</sup> aber es bestehen Bedenken, ob man dieses Verständnis u. a. mit Blick auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland aufrecht erhalten kann. In der Bundesrepublik Deutschland leben ca. sieben Millionen Ausländer, denen nur etwa

<sup>48</sup> Vgl. u.a. den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, das Zweite Fakultativprotokoll zum IPBPR vom 15. Dezember 1989, die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, und das am 15. Dezember 1960 von der UNESCO verabschiedete Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.

<sup>49</sup> Neben den Verfahren nach dem IPBPR und dessen Fakultativprotokoll sind insbesondere zu nennen die Beschwerde- und Berichtverfahren der ILO, der UNESCO und des CERD, dargestellt bei D. Blumenwitz, Fn. 18, S. 57 ff.; vgl. auch E. Klein (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations [Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Bd. 5 (1998)].

<sup>50</sup> So ging auch die französische Staatsdoktrin davon aus, daß Art. 27 IPBPR mangels Existenz ethnischer und nationaler Minderheiten für Frankreich nicht zur Anwendung gelange, vgl. UN Doc. CCPR/C/46/Add.2, S. 67; J. Polakiewicz, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Frankreich, in: Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht, Bd. 108, S. 126 ff. (126 f.).

<sup>51</sup> F. Ermacora, Späte Einsichten. Der Entwurf der UN-Erklärung zum Minderheitenschutz, in: VN 5/1992, S. 149 ff. (149); die Auffassung der VN teilt auch R. Oxenknecht, Der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten in Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte [Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 29 (1988)], S. 191.

<sup>52</sup> Hierzu G. Brunner, Die rechtliche Lage der Minderheiten in Mittel- Ost- und Südeuropa (Osteuropa Recht 1994), S. 22 f.; E. Schwelb, Some Aspects of the International Covenant on Human Rights of December 1966, in: A. Eide/A. Schou (Hrsg.), International Protection on Human Rights, Stockholm 1968, S. 103 ff. (122); M. N. Shaw, The Definition of Minorities in International Law, in: Y. Dinstein (Hrsg.), The Protection of Minorities and Human Rights, Dordrecht 1992, S. 1 ff. (8 ff.).

<sup>53</sup> Vgl. M. Weinberg, Fn. 2, S. 55 ff.

240.000 Personen<sup>54</sup> gegenüberstehen, die einer Minderheit zuzurechnen sind. Diese Ausländer sind aufgrund kultureller, religiöser und sprachlicher Unterschiede oftmals größeren Problemen ausgesetzt als Staatsangehörige, die zu einer Minderheit zählen.<sup>55</sup> erinnert sei neben der Konstellation im Ausgangsfall nur an die die Verwaltungsgerichte häufig beschäftigende Frage, ob sich eine Schülerin islamischen Glaubens der allgemeinen staatlichen Schulpflicht außerhalb des Religionsunterrichts (insbesondere im Sportunterricht) unter Berufung auf ihre abweichenden religiösen oder kulturellen Maßstäbe entziehen könne.<sup>56</sup> Genannt werden kann in diesem Zusammenhang die Verfassungsbeschwerde eines türkischen Staatsbürgers, die er auf eine Verletzung von Art. 5 I S. 1, 2. Halbsatz GG stützte; vor den Zivilgerichten hatte der Beschwerdeführer erfolglos auf Zustimmung seiner Wohnungsbaugesellschaft zu der Installation einer Satellitenempfangsantenne geklagt, um die Möglichkeit zu haben, auch türkische Fernsehkanäle zu empfangen.<sup>57</sup>

Die Diskussion, ob derartigen Konfliktlagen für diese sogenannten „Neuen Minderheiten“ nicht durch die Ausweitung des Min-

derheitenschutzes Rechnung zu tragen ist,<sup>58</sup> sofern die sonstigen Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit vorliegen, ist durch Schlagworte wie die der „multikulturellen Gesellschaft“ und des „Einwanderungslandes“ geprägt. Die bereits auf nationaler Ebene bestehende Uneinigkeit, die sich in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere auch an der geführten Diskussion über die Einführung einer Minderheitenschutzklausel in das Grundgesetz festmachen läßt,<sup>59</sup> macht einen Konsens für das Aufgeben des Kriteriums der Staatsangehörigkeit als Voraussetzung zur Zugehörigkeit zu einer Minderheit auf internationaler Ebene derzeit unwahrscheinlich. Wie das Beispiel Ecuador zeigt,<sup>60</sup> können aber von einzelnen Staaten begrüßenswerte Initiativen ausgehen.

<sup>54</sup> Je 50.000 Dänen und Friesen und je 70.000 Sorben und Sinti und Roma; die Einordnung der Sinti und Roma als Minderheit wurde von der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit bestritten, vgl. nur UN Doc. E/CN.4/1992/SR 36, § seit der Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Unterzeichnung des Rahmenabkommens zur EMRK am 11. Mai 1995 werden Sinti und Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit aber als Minderheit anerkannt.

<sup>55</sup> R. Gronemeyer, Minderheiten unter uns, in: VN 1980, S. 119 ff. (120).

<sup>56</sup> Vgl. etwa BVerwG, NVwZ 1994, S. 578 und OVG Lüneburg, NVwZ 1992, S. 79.

<sup>57</sup> BVerfG vom 09. Februar 1994 - 1 BvR 1687/92 - NJW 1994, S. 1147; vgl. auch *Mehring*, Die Parabolantenne - eine unendliche Geschichte, in: NJW 1997, S. 2273ff. (2274f.).

<sup>58</sup> Ein anderes heftig umstrittenes Lösungsmodell ist die Einräumung der doppelten Staatsbürgerschaft, vgl. nur FAZ vom 27. Oktober 1997, S. 1 über die derzeitige Debatte im Bundestag und *Die Zeit* vom 20. November 1997, S. 1, 4f.

<sup>59</sup> Für das Erfordernis einer Minderheitenschutzklausel u.a., vgl. B. Koplín, Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten. Eine rechtsvergleichende Darstellung, in: *Quellen zur Rechtsvergleichung*, Bd. 41, S. 215 ff.; ablehnend D. Blumenwitz, Fn. 12, S. 114 ff.; D. Murswiek, Minderheitenschutz - Für welche Minderheiten. Zur Debatte um die Einfügung eines Minderheitenartikels ins Grundgesetz, in: *Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Bd. 13 (1994), S. 39 ff.

<sup>60</sup> Ecuador hatte in einem Staatenbericht an das Committee on the Elimination of Racial Discrimination einen nationalen Entwicklungsplan vorgelegt, in dem die Bedeutung und die Wiederbelebung des multi-ethnischen und multi-kulturellen Charakters für Ecuador betont wurde, vgl. UN Doc. CERD/C/197/Add. 9, 1991 sowie R. Wolfrum, The Emergence of „New Minorities“, as a Result of Migration, in: C. Brölmann (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, S. 153 ff. (165 f.).



## 2. Doppelstaatler/ Staatenlose

Die Konkretisierung des Art. 27 IPBPR berücksichtigt nicht die Behandlung von Doppelstaatlern und Staatenlosen. Entsprechend dem nach der h.M. erforderlichen Kriterium der Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit ergibt sich bei restriktiver Handhabung, daß nur die Doppelstaatler einer Minderheit zugerechnet werden können. Allerdings zeigt sich auch hier, daß das Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht geeignet ist, gerechte Lösungen zu erzielen, denn ohne Anwendung des Minderheitenschutzes auf Staatenlose werden diese nicht ausreichend geschützt; das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen<sup>61</sup> sichert den Staatenlosen zwar eine Reihe von Rechten zu, die über den Mindeststandard der Ausländerbehandlung hinausgehen,<sup>62</sup> berücksichtigt aber ein zentrales Schutzbedürfnis der Staatenlosen nicht. Denn nach ganz h.M. findet das Fremdenrecht<sup>63</sup> auf Staatenlose<sup>64</sup> keine Anwendung.<sup>65</sup> Lediglich Ausländern kommt der fremden-

rechtliche Mindeststandard zu, der den Grundbestand an Menschenrechten und den diplomatischen Schutz beinhaltet. Die Rechtsverhältnisse von Staatenlosen werden dagegen nach den Gesetzen des Staates beurteilt, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Insofern ergibt sich die unbefriedigende Situation, daß den Staatenlosen kein diplomatischer Schutz zukommt, sie aber mangels Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates auch keiner Minderheit zugehörig sein können. Als Lösung bleibt somit nur, daß Staatenlose - sofern der subjektive Wille dazu vorhanden ist - einer Minderheit zugehörig sein können.

Für Doppelstaatler ist die Möglichkeit, Angehörige einer Minderheit zu sein, gleichfalls aus dem Fremdenrecht abzuleiten. Bei Doppelstaatlern ist die Staatsangehörigkeitsfrage oftmals nicht abschließend geregelt, so daß auch der diplomatische Schutz für die Doppelstaatler nicht immer gewährleistet ist. Auch besteht die Gefahr, daß der Aufenthaltsstaat den völkerrechtlich gewährleisteten diplomatischen Schutz mit Verweis auf Art. 4 der Haager Konvention über Staatsangehörigkeitskonflikte von 1930<sup>66</sup> umgehen kann, wonach kein Staat ein Recht auf Ausübung diplomatischen Schutzes für eigene Staatsangehörige gegenüber dem anderen Heimatstaat des Betroffenen hat. Deshalb muß auch den Doppelstaatlern bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen, insbesondere dem Bekennen zu einer Minderheit, der Minderheitenschutz zuteil werden. Eine bereits bestehende bzw. die bei einer denkbaren Reform des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts<sup>67</sup> mögliche doppelte Staatsangehörigkeit bei einigen Mitgliedern der muslimen Gemeinde stünde der Anwendung des Minderheitenschutzes damit nicht entgegen.

<sup>61</sup> BGBl. 1976 II, S. 473.

<sup>62</sup> Vgl. O. Kimminich, Staatenlose, in: Lexikon des Völkerrechts, S. 255. Ein besonderer Schutz besteht nach der Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II, S. 566) für politische Flüchtlinge.

<sup>63</sup> Das Fremdenrecht verlangt, daß jeder Staat Fremde in seinem Gebiet so behandelt, daß der völkerrechtliche Mindeststandard nicht unterschritten wird, vgl. M. Schweitzer, Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Heidelberg 1995, Rn. 362.

<sup>64</sup> Staatenlos ist eine Person, die keine Staatsangehörigkeit besitzt, weil sie in keinem Staat die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, vgl. R. Geiger, Deutsches-Rechts-Lexikon, Bd. 3, München 1992, S. 476; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, BGBl. 1976 II, S. 473.

<sup>65</sup> K. Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 24, Rn. 34; I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Köln 1994, Rn. 1696.

<sup>66</sup> Abgedruckt in: League of Nations Treaty Series, Bd. 179, S. 89.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Fn. 58.

### 3. Gruppenrecht oder Individualrecht

Art. 27 IPBPR beinhaltet lediglich ein Individual- und kein Gruppenrecht; Minderheitenrechte sind als Rechte des einzelnen formuliert (die er gemeinsam mit anderen wahrnehmen kann) und werden nicht dem Kollektiv „Minderheit“ als solchem garantiert.

Daß diese Regelung unbefriedigend ist, ergibt sich bereits aus der Zielsetzung des Minderheitenschutzes: der Erhaltung und Entfaltung der Minderheit.<sup>68</sup> Durch einen individuellen Minderheitenschutz, der für den einzelnen Minderheitenangehörigen zwar unverzichtbar ist, kann dieser Erhaltungs- und Entfaltungsschutz der Volksgruppe aber nicht gewährleistet werden, da der Individualschutz nur einen Schutz der Ausübung von allgemeinen Grund- und Freiheitsrechten beinhaltet.<sup>69</sup> Darüber hinaus ist zu bedenken, daß das Wesen der Minderheit ihr kollektives Auftreten innerhalb eines über sie hinausgehenden Gemeinwesens ist,<sup>70</sup> während das Wesen der Menschenrechte in ihrem individuellen Kern liegt.

Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich Individual- und Gruppenschutz ergänzen und sich wechselseitig bedingen. So ist Voraussetzung für die Existenz der Minderheit das individuelle Recht des einzelnen, sich zu einer bestimmten Gruppe zu bekennen.<sup>71</sup> Schließlich kann auch aus dem Wortlaut des

Art. 27 IPBPR ein Bestandsschutz der Minderheit abgeleitet werden; dort wird von der Ausübung des Rechtes „mit anderen“ Gruppenangehörigen gesprochen. Auch wenn dieser Wortlaut grundsätzlich als eine Absage an die Konzeption des Gruppenrechts anzusehen ist, ist nicht ausgeschlossen, daß eine Verletzung kollektiver Rechte gleichzeitig auch als Verletzung individueller Rechte angesehen wird. Denn wenn jeder einzelne Rechte innehat und sie auch gemeinsam mit anderen sich in der gleichen Lage befindlichen Minderheitenangehörigen wahrnehmen kann, so ergibt sich aus der kollektiven Verknüpfung indirekt ein Schutz der Minderheit als solcher.<sup>72</sup>

Ein Gruppenrecht ist somit erforderlich. Zu denken ist an die garantierte Mitwirkung der Minderheit auf parlamentarischer Ebene, an ein Recht auf eigene Verwaltungseinheiten und Wahlkreise sowie Klagerechte zur Durchsetzung der Schutzvorschriften.<sup>73</sup>

Derzeit ist ein Konsens für die Anerkennung von Gruppenrechten indes nicht erreichbar, da die Staaten im Fall des Zugestehens von Kollektivrechten die Gefahr einer Abspaltung sehen bzw. zumindest mit Forderungen nach der Einräumung von Autonomierechten rechnen.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> O. Kimminich, Ansätze für ein europäisches Volksgruppenrecht, in: Archiv des Völkerrechts 1990, S. 1 ff. (8); M. Weinberg, Fn. 2, S. 62 f.

<sup>69</sup> P. Pernthaler, Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte, Wien 1964, S. 59.

<sup>70</sup> L. Kühnhardt, Menschenrechte und Volksrechte, in: Ballestrem (Hrsg.), Naturrecht und Politik, Berlin 1993, S. 151.

<sup>71</sup> O. Kimminich, Der Schutz ethnischer Minderheiten in Westeuropa [Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 17 (1985)], S. 24; C. Tomuschat, Fn. 35, S. 966.

<sup>72</sup> C. Tomuschat, Menschenrechte und Minderheitenschutz, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 49, 1996, S. 89 ff. (99); Tomuschat verweist als Beleg für seiner Auffassung auf den Menschenrechtsausschuß im Fall *Lubicon Lake Band*, in dem er dem Stammeshäuptling erlaubte, die Behauptung vorzutragen, daß Rechte des Stamme als solchen verletzt seien, vgl. Report of the Human Right Committee vom 26. März 1990, UN Doc. A/45/40, Vol. II, I, 27.

<sup>73</sup> E. Klein, Der Status des deutschen Volkszugehörigen und die Minderheiten im Ausland, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, § 200, Rn. 64.

<sup>74</sup> F. Benoît-Rohmer, The Minority Question in Europe: Towards a Coherent System of Protection for National Minorities, 1996, S. 21 f.

#### 4. Selbstbestimmungsrecht

Mit der Frage der Anerkennung eines Gruppenrechts der Minderheiten steht das Verhältnis von staatlicher Souveränität und Selbstbestimmungsrecht in engem Zusammenhang. Das in Art. 1 IPBPR kodifizierte Selbstbestimmungsrecht gilt nach h.M. als Völkergewohnheitsrecht.<sup>75</sup> Dieses sollte den Minderheiten ursprünglich nicht zustehen.<sup>76</sup> Nach einer im Vordringen befindlichen Auffassung wird den Minderheiten aber nunmehr ein inneres Selbstbestimmungsrecht zugestanden.<sup>77</sup> Darunter versteht man das Recht eines Volkes, das in einem von einem anderen Volk dominierten Staat lebt, an der Regierung in irgendeiner Form beteiligt zu werden oder Selbstverwaltungsrechte eingeräumt zu bekommen.<sup>78</sup> In Abgrenzung hierzu umfaßt das äußere Selbstbestimmungsrecht das Recht auf Sezession.<sup>79</sup> Da das Sezessionsrecht Völkern nur in Extrem-

fällen zugestanden wird,<sup>80</sup> ist dessen Ausdehnung auf Minderheiten weder derzeit noch in naher Zukunft wahrscheinlich. Aber auch das innere Selbstbestimmungsrecht können die Minderheiten als solche nicht selbst durchsetzen, da ihnen die Fähigkeit, Rechtsträger der Minderheitenrechte zu sein, aberkannt wird.

Nach h.M. können sich allerdings auch die Minderheitenangehörigen nicht auf das Selbstbestimmungsrecht berufen.<sup>81</sup> Denn nachdem sich aus der Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses der VN bis 1991 durchaus ein derartiges Recht herauslesen ließe,<sup>82</sup> ist dies seit dem „Südtirolfall“<sup>83</sup> von 1991 de facto ausgeschlossen.<sup>84</sup>

Da das Selbstbestimmungsrecht unstreitig ein kollektives Recht ist und die Minderheit nicht Rechtsträger des Minderheitenschutzes ist, ergibt sich damit, daß das Selbstbestimmungsrecht für Minderheiten und deren Angehörige selbst nicht realisiert werden

<sup>75</sup> A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984, § 513.

<sup>76</sup> Vgl. die Berichte der Special Rapporteurs der Unterkommission N. Cristescu, The Right to Self Determination. Historical and Current Development on the Basis of the United Nations Instruments, New York 1980, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/404, Vols. I-III, § 279 und H. Gros Espiell, The Right to Self Determination. Implementation of United Nations Resolutions, New York 1980, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev. 1, § 56.

<sup>77</sup> M. Nowak, Fn. 33, Art. 1, Rn. 34; C. Tomuschat, Self-Determination in a Post-Colonial World, in: Developments in International Law, Vol. 16, S. 1 ff. (11 ff.).

<sup>78</sup> D. Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten, Politische Vertretung und Kulturautonomie [Forschungsergebnisse der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 20 (1994)], S. 73.

<sup>79</sup> M. Nowak, Fn. 33, Art. 1, Rn. 32; Tomuschat will den Minderheiten dieses Recht als ultima ratio zugestehen, vgl. C. Tomuschat, Fn. 35, S. 975; ebenso E. Klein, Das Selbstbestimmungsrecht und die deutsche Frage, Mainz 1990, S. 62.

<sup>80</sup> D. Blumenwitz, Fn. 78, S. 72.

<sup>81</sup> P. Thornberry, Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments, in: International and Comparative Law Quarterly, vol. 38, 1989, S. 867 ff. (881 f.); H.-J. Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz [Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 85 (1994)], S. 47 f.

<sup>82</sup> Vgl. den Mikmaq-Fall (EuGRZ 1984, S. 388 ff.) und den Kitok-Fall [UN Doc. A/43/40, S. 221 ff., VIII. G.; M. Nowak, UN-Ausschuß für Menschenrechte - Rechtsprechung-Übersicht Juli 1986 bis Juli 1989, EuGRZ 1989, S. 430 ff. (434)] und deren Interpretation durch D. Blumenwitz, Fn. 18, S. 74 f., vgl. auch P. Thornberry, Fn. 34, S. 881 f.

<sup>83</sup> HRLJ 1991, S. 25, in deutscher Übersetzung in EuGRZ 1991, S. 158 ff.

<sup>84</sup> M. Nowak, Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht in der Praxis des UNO-Ausschusses für Menschenrechte, in: Ethnos 40 (1993), S. 204 ff. (207); Ziff. 3.1. des General Comment zu Art. 27.

kann. Dies ist insbesondere unter dem Aspekt nicht akzeptabel, daß die indirekten Möglichkeiten der Realisierung des inneren Selbstbestimmungsrechts, die Staatenbeschwerde nach Art. 41 IPBPR und das Berichtsverfahren nach Art. 40 IPBPR, mangels Durchsetzungsmöglichkeit im Berichtsverfahren und mangels Nutzung der Staatenbeschwerde faktisch nicht das innere Selbstbestimmungsrechts der Minderheiten gewährleisten.

Wenn man aber die Minderheit als solche schon nicht als Rechtsträger akzeptieren will, muß man zumindest den Minderheitenangehörigen gestatten, sich auf das innere Selbstbestimmungsrecht zu berufen. Um einen Mißbrauch zu verhindern, ist die Beschwerdebefugnis dabei auf die Fälle zu beschränken, in denen Einzelpersonen das Selbstbestimmungsrecht als legitime Vertreter ihres Volkes geltend machen.<sup>85</sup>

Das Gegenargument, daß nämlich die Inanspruchnahme des inneren Selbstbestimmungsrechts durch Minderheiten in Widerspruch zur territorialen Souveränität und Integrität stehe,<sup>86</sup> ist nicht schlüssig. Das Zugestehen des inneren Selbstbestimmungsrechts kann im Gegenteil vielmehr dazu geeignet sein, das Vertrauen in den Staat zu fördern und damit secessionistische Tendenzen einer Gruppe zu unterbinden.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> M. Nowak, Fn. 33, S. 20.

<sup>86</sup> Von der Generalversammlung mehrfach zum Ausdruck gebracht, vgl. u.a. General Assembly Res. 1514 (XV) und General Assembly Res. 2625 (XXV).

<sup>87</sup> S. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, in: ZaöRV 1992, S. 741 ff. (765 f.); so besteht zum Beispiel auch die Möglichkeit, anstelle der Territorialautonomie eine funktionelle Autonomie einzuräumen (D. Bricke, Fn. 12, S. 41); zum Regelungsinhalt von „Territorialautonomie“, „Personalautonomie“, „Funktioneller Autonomie“ und „Föderalismus“ vgl. E.-J. von Studnitz, Politische Vertretung von Minderheiten- und Volksgruppenrechten auf verschiedenen staatlichen und zwischenstaatlichen Ebenen, in: Staats- und völker-

## 5. Recht auf die Heimat / Bevölkerungstransfers

Die Massenvertreibungen und ethnischen Säuberungen<sup>88</sup> im ehemaligen Jugoslawien und in vielen Teilen Afrikas machen deutlich, daß die bestehenden Menschenrechtspakte den Schutz von Bevölkerungstransfers und des Rechts auf die Heimat<sup>89</sup> nicht ausreichend gewährleisten. Ein solcher Schutz läßt sich den einzelnen Paketen nur mittelbar entnehmen.<sup>90</sup>

Mit der geplanten Resolution über Bevölkerungstransfers und die Selbsthaftmachung von Siedlern will die Generalversammlung der VN diesem Mißstand Rechnung tragen.<sup>91</sup>

In Abweichung von der bisherigen Meinung und der Rechtssystematik wird das Recht auf die Heimat aber nicht explizit aus dem Selbstbestimmungsrecht, sondern aus dem Freizügigkeitsrecht abgeleitet. Solange die Minderheiten und die Minderheitenangehörigen das Selbstbestimmungsrecht nicht selbst durchsetzen können, ist die Zuordnung des Rechts auf die Heimat zum Freizügigkeitsrecht durchaus positiv zu beurteilen, denn die Minderheitenangehörigen kön-

---

rechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 12 (1993), S. 17 ff. (23 f.); D. Blumenwitz, Fn. 78, S. 63 ff.; C. Pan, Die Autonomierechte der Volksgruppen in Europa. Aufgabe und Inhalt europarechtlicher Regelungen, in: Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 14 (1995), S. 49 ff. (56 f.).

<sup>88</sup> Zu dem Begriff der ethnischen Säuberung vgl. D. Petrovic, Ethnic Cleaning - An Attempt at Methodology, 5 European Journal of International Law, S. 342.

<sup>89</sup> Grundlegend zum Recht auf die Heimat vgl. O. Kimminich, Das Recht auf die Heimat, Bonn 1989.

<sup>90</sup> Hierzu im einz. A. de Zayas, Fn. 30, S. 29 ff.

<sup>91</sup> Der Entwurf der Resolution wurde Anfang August 1997 von der Unterkommission auf ihrer 49. Sitzung als Teil des Berichts E/CN.4/Sub.2/1997/23 veröffentlicht.

nen dieses mit der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll des IPBPR selbst geltend machen.

Noch nicht geklärt ist, ob die Resolution als bloße Deklaration und damit als nicht zwingendes Völkerrecht oder als Fakultativprotokoll zum IPBPR verabschiedet wird und die Rechte damit mit der Individualbeschwerde durchsetzbar wären. Um nicht nur die Bedeutung eines bloßen Auslegungsinstruments zu erreichen - wie z.B. die Minderheitendeklaration der Generalversammlung -, ist die Verabschiedung als Fakultativprotokoll zwingend.

## 6. Umfang der Rechte

Art. 27 IPBPR hat eine im wesentlichen nur negative Schutzrichtung, was sich bereits aus seiner Formulierung „*shall not be denied the right*“ ergibt.<sup>92</sup> Die Mitgliedstaaten sind nur verpflichtet, Maßnahmen zu unterlassen, von denen ein Integrations- oder Assimilationsdruck ausgehen könnte.

In Ziff. 6.1. des General Comment des Menschenrechtsausschusses und in Art. 4 der Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist nunmehr allerdings auch der Entfaltungsschutz der Minderheiten aufgenommen worden. Dieser beinhaltet das Recht auf freien Gebrauch der Muttersprache, effektive Teilhabe am politischen Entscheidungsprozeß und das Recht auf grenzüberschreitende Kontakte.<sup>93</sup> Auch der Bau eines Minarets im Ausgangsfall ist von dem Entfaltungsschutz erfaßt.

Es fehlt aber nach wie vor eine Regelung des Rechts auf Gebrauch von Minderheiten-

sprachen vor Gerichten und Behörden sowie das Recht auf territoriale Autonomie.<sup>94</sup>

## 7. Schutzmechanismen

Der Minderheitenschutz auf der Ebene der VN leidet daran, daß er in den seltensten Fällen durchsetzbar ist. Das auf der Ebene der VN bestehende Berichts- und Beschwerdesystem für den Menschenrechtsschutz kann für den Minderheitenschutz nur bedingt nutzbar gemacht werden.

So enden die Berichtsverfahren des Menschenrechtsausschusses, der ILO, der UNESCO und des CERD nicht mit einer durchsetzbaren Entscheidung. Mit dem Berichtsverfahren nach Art. 40 IPBPR ist auch nur ein einziges obligatorisches Berichtssystem gegeben.

Die Beschwerdeverfahren des Menschenrechtsausschusses, der ILO, der UNESCO und des CERD sind für die Minderheiten und Minderheitenangehörigen bereits deshalb wenig effektiv, weil es nur wenige Minderheitenbestimmungen gibt. Die am weitesten reichende Bestimmung des Art. 27 IPBPR garantiert - wie oben dargelegt - keinen ausreichenden Schutz. Daneben bestehen Mängel in der Ausgestaltung der prozessualen Beschwerdemöglichkeiten. Größtes Problem ist auch hier die fehlende Verbindlichkeit der Entscheidungen der einzelnen Organe; es fehlt die Möglichkeit, die Minderheitenrechte tatsächlich durchzusetzen. Weiterhin bestehen teilweise berechtigte Zweifel an der Objektivität der an den Berichts- und Beschwerdeverfahren beteiligten Organe, weil kein unabhängiges Gericht über die Beschwerden zu befinden hat.<sup>95</sup>

Für Berichts- und Beschwerdeverfahren gilt daneben gleichermaßen, daß es bisher an

<sup>92</sup> Vgl. hierzu D. Engel, Der Minderheitenschutz in Vergangenheit und Gegenwart, in: Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Bd. 3 (1997), S. 35 ff. (46 f.).

<sup>93</sup> Vgl. Ziff. 5.3. des General Comment und Art. 2 V und Art. 4 III-V der Deklaration.

<sup>94</sup> R. Hofmann, Fn. 37, S. 30.

<sup>95</sup> M.G. Schmidt, Kein stilles Dulden. Beschwerdeverfahren vor Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen, in: VN 1/ 1994, S. 7 ff. (S. 7); M. Weinberg, Fn. 2, S. 174 ff.

einer Koordination der verschiedenen Verfahren mangelt. In der VN existiert bisher keine klare Aufgabenverteilung zwischen den Organen oder eine klare Konkurrenzregel für die einzelnen Verfahren. Es gilt das Prinzip der Dezentralisation und Autonomie der Organisationen.<sup>96</sup> Folge hiervon ist fehlende Transparenz der Verfahren und Kompetenzüberlagerungen.<sup>97</sup>

Zur Realisierung des Minderheitenschutzes bedarf es deshalb - neben einem umfassenden nationalen Rechtsschutz - eines klar abgrenzbaren und durchsetzbaren internationalen Rechtsschutzes, der für die Minderheitenangehörigen selbst zugänglich ist und ihnen nicht nur mittelbar, d.h. durch Handeln von Staaten oder NGOs,<sup>98</sup> zugute

kommt. Entsprechend der *local remedies rule* ist dieser internationale Rechtsschutz dann subsidiär, wenn der nationale Rechtsschutz effektiv ausgestaltet ist. Dieses Rechtsschutzsystem ist durch dem internationalen Rechtsschutz vorgelagerte „Auffangvorrichtungen“ wie z.B. der Ombudsmann-Institution<sup>99</sup> zu ergänzen, da dadurch Lösungen ohne eine „Internationalisierung“ der Streitigkeiten möglich sind.<sup>100</sup> Durch ein Berichtsverfahren ist auf Minderheitenprobleme und -konflikte aufmerksam zu machen.

## V. Zusammenfassung

Betrachtet man die neueren Entwicklungen zur Verwirklichung eines effektiven Minderheitenschutzes auf der Ebene der Vereinten Nationen - *Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of 18 December 1992, General Comment No. 23 (50) (Art. 27) of 6 April 1994 and the Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993* - ist festzustellen, daß trotz unstrittiger Fortschritte kein effektiver Minderheitenschutz gewährleistet ist. Damit wurde die nach dem Zweiten Weltkrieg eingeleitete Fehlentwicklung - bedingt durch die falsche Einschätzung, der Minderheitenschutz sei weitestgehend obsolet geworden und im übrigen durch den Diskriminierungsschutz ausreichend gewährleistet, und die damit verbundene Nichtaufnahme einer Minderheitenschutzbestimmung in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 -, den Minderheitenschutz nicht rechtsverbindlich auszuge-

<sup>96</sup> Im Bereich der formellen Verfahren der einzelnen Organisationen besteht lediglich in Art. 5 Abs. 2 Nr. a des Fakultativprotokolls zum IPBPR eine Kollisionsvorschrift. In dieser ist ein ausdrückliches Kumulationsverbot enthalten, das die gleichzeitige Behandlung derselben Angelegenheit durch den Menschenrechtsausschuß und eine andere internationale Untersuchungs- oder Ausgleichsinstanz ausschließt.

<sup>97</sup> Vgl. hierzu E. Tistounet, *Overlapping Human Rights Guarantees: Effects on their Interpretation and Examination Procedure*, in: E. Klein, Fn. 49, S. 147 ff.

<sup>98</sup> Neben Staatenbeschwerden und dem Berichtssystem kann Minderheitenschutz mittelbar auch durch Wirtschaftssanktionen und die humanitäre Intervention realisiert werden. Wirtschaftssanktionen, die ein rein politisches Druckmittel sind, eignen sich für den Minderheitenschutz insbesondere dann, wenn man von vornherein nur die Staaten an bedeutenden Wirtschaftsabkommen partizipieren läßt, die sich der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte verpflichtet haben. Die humanitäre Intervention kommt bei schweren Minderheiten- und Menschenrechtsverletzungen aufgrund der Bedeutung des universellen Gewaltanwendungsverbots des Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen nur für die Fälle in Betracht, in denen ein Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erfolgt ist, vgl. hierzu D. Blumenwitz, Fn. 18, S. 126 ff.; sowie H. Stender in diesem Heft.

<sup>99</sup> Hierzu ausführlich M. Franke, *Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeiten einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen* (erscheint Mitte 1998).

<sup>100</sup> Hierzu M. Franke, Fn. 99, S. 135 ff.; M. Weinberg, Fn. 2, S. 240 f., 248.

stalten, immer noch nicht vollständig revidiert.

Zwar ist den genannten Dokumenten zu entnehmen, daß *indigenous people* unter den Minderheitenbegriff fallen und daß Minderheiten neben Erhaltungsschutz auch Entfaltungsschutz zukommen muß, damit diese ihre Eigenarten aufrecht erhalten können. Allerdings kommt den genannten Dokumenten mangels rechtlicher Bindungswirkung bzw. Einbindung in die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum IPBPR letztlich nur die Rolle als Auslegungs- und Anwendungsinstrument für den Minderheitenschutz zu. Dieses gilt besonders für die am weitesten reichende Minderheitenschutzbestimmung der VN, Art. 27 IPBPR und den nationalen Minderheitenschutz.

Die anhand der Dokumente mögliche Konkretisierung des Art. 27 IPBPR verdeutlicht darüber hinaus, daß ein Konsens in Minderheitenfragen bisher stets nur auf kleinstem gemeinsamen Nenner erzielt werden konnte; der Inhalt der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Rechte ist nicht präzise formuliert. Auch ist nach wie vor unbefriedigend, daß es keine für einen echten Minderheitenschutz unverzichtbare verbindliche Minderheitendefinition gibt und daß den Minderheiten kein Gruppenrecht, sondern nur ein Individualrecht zugestanden wird. Hier tritt die Sorge der Staaten um ihre staatliche Souveränität in den Vordergrund, was auch dazu führt, daß den Minderheiten kein inneres Selbstbestimmungsrecht zugestanden wird, das das Recht auf Teilhabe an der Regierung oder das Recht auf Autonomie beinhaltet. Von Brisanz ist zunehmend die Frage des Umgangs mit den sogenannten „Neuen Minderheiten“, die in vielen Bereichen rechtlos gestellt sind.

*The Draft Declaration on Population Transfer and the Implantation of Settlers* der Generalversammlung der VN gibt Anlaß zur Hoffnung, daß der aufgrund der derzeitigen Massenvertreibungen und ethnischen Säuberungen in vielen Teilen Afrikas und im

ehemaligen Jugoslawien in den Vordergrund getretenen Forderung nach der Kodifizierung des Rechts auf die Heimat und des Verbots von Bevölkerungstransfers entsprochen werden kann. Die Verabschiedung der Resolution muß dabei als Zusatzprotokoll zum IPBPR erfolgen, damit den Minderheitenangehörigen der Rechtsschutz des IPBPR und dessen Fakultativprotokolls zugute kommt. Ansonsten wird auch diese Resolution als Absichtserklärung ohne große Effektivität bleiben.

Für den Ausgangsfall ergibt sich folgendes Bild: Der Bau eines Minarets neben einer bestehenden Moschee wäre grundsätzlich als Recht einer Minderheit anzuerkennen. Dieses Recht wäre Ausdruck des einer Minderheit zustehenden Entfaltungsschutzes, der die staatliche Förderung religiöser und kultureller Einrichtungen beinhaltet. Dieses Minderheitenrecht hätte insofern bei der Aufstellung eines Bebauungsplans im Rahmen von § 1 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 und § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB Berücksichtigung finden können. Die Mitglieder der muslimen Gemeinde hätten sich indes deshalb nicht mit Erfolg auf den Minderheitenschutz berufen können, weil die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Türken regelmäßig keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und deshalb nicht als Minderheit im völkerrechtlichen Sinn anerkannt sind. Um auf ein bestehendes Schutzbedürfnis dieser Gruppe hinzuweisen, sollte der Minderheitenschutz dennoch in vergleichbaren Fällen - insbesondere auch dann, wenn Art. 4 GG keinen ausreichenden Schutz gewährleistet - als Argumentationshilfe herangezogen werden.

**Eckart Klein:**

## **Individuelle Wiedergutmachungsansprüche nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte - Die Praxis des Menschenrechtsausschusses\***

### **Inhaltsübersicht**

#### **I. Einführung**

1. Bedeutung und Einordnung von Wiedergutmachungsansprüchen
2. Begriff der Wiedergutmachung

#### **II. Das Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuß und seine rechtliche Grundlage**

1. Inhalt der Verpflichtung aus dem Pakt
2. Die Zuständigkeit des Ausschusses
3. Die materielle Grundlage von Wiedergutmachungsansprüchen
4. „Follow-up“-Verfahren

#### **III. Schlußbemerkung**

##### **I. Einführung**

##### **1. Bedeutung und Einordnung von Wiedergutmachungsansprüchen**

Die Idee der Menschenrechte hängt als solche nicht vom Bestehen individueller Wiedergutmachungsansprüche ab. Deren Anerkennung trägt jedoch zu ihrer Stärkung bei und bedeutet einen wichtigen Schritt hin zu einem effizienteren Schutz der Menschenrechte.

Die Frage nach der Behandlung und Existenz solcher Ansprüche gehört in den Bereich der Staatenverantwortlichkeit. Ansatzpunkt ist die Verletzung von vertraglich - wie durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (nach-

folgend: Pakt) - oder durch allgemeines Völkerrecht begründeten Menschenrechten. Jede Mißachtung eines solchen Rechtes durch einen Staat stellt eine Verletzung einer internationalen Verpflichtung dar, die zur internationalen Verantwortlichkeit dieses Staates führt. Nach einem allgemein anerkannten Prinzip und einer bekannten Feststellung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ist es so, daß „the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form“<sup>1</sup>. Die Frage ist jedoch, wem gegenüber diese Pflicht besteht.

Im traditionellen Recht der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit sind Ansprüche nur zwischen dem Verletzerstaat und dem oder den verletzten Staaten vorgesehen,<sup>2</sup> und selbst der Entwurf der International Law Commission zur Staatenverant-

\* Teilweise gekürzter Vortrag, den der Verfasser am 26. September 1997 unter dem Titel: "Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights - The Practice of the Human Rights Committee" in Berlin gehalten hat. Der Verfasser dankt Frau Ulrike Schwarz für die Mitarbeit bei der Herstellung der deutschen Fassung.

<sup>1</sup> P.C.I.J., Urteil vom 13.9.1928 - Chorzow -, Series A No.17, S. 47.

<sup>2</sup> A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, 1984, § 1294.



wortlichkeit geht nicht darüber hinaus<sup>3</sup>. Diese Einstellung ist mit Recht kritisiert worden, da sie eine ganze Kategorie internationaler Vereinbarungen, nämlich Vereinbarungen zum Menschenrechtsschutz, gänzlich unberücksichtigt läßt und folglich moderne Entwicklungen im Völkerrecht ignoriert.<sup>4</sup>

Grundsätzlich führt die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht durch einen anderen Staat nicht dazu, daß Staaten ihre Rechtsposition - sei es nun als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft oder als Partei eines Menschenrechtsabkommens - verlieren. Vielmehr behalten sie ihre Rechte. Es kommt ihnen stets zu, die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten zu verlangen und aus ihrer Mißachtung die allgemein anerkannten Konsequenzen zu ziehen, z.B. die Erfüllung seiner eigenen Verpflichtung im Umfang der vorausgegangenen Verletzung auszusetzen.<sup>5</sup>

Damit wird jedoch der speziellen Wesensart von Menschenrechtsverpflichtungen nicht Genüge getan. Die Vertragsstaaten müssen nämlich die Rechte typischerweise nicht nur gegenüber einem anderen Staat respektieren und gewährleisten, sondern auch gegenüber allen Personen, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten und ihrer Gerichtsbarkeit unterstehen. Die Individuen erhalten somit eine eigene Rechtsstellung aus diesen Verträgen.

Sie sind nicht länger nur Gegenstand internationaler Verpflichtungen, sondern haben eine Stellung als partielles Völkerrechtssubjekt mit einem eigenen, substantiellen Recht

auf der internationalen Ebene erlangt.<sup>6</sup> Sie können die Beachtung der und den Schutz durch die in diesen Abkommen anerkannten Rechte einfordern.<sup>7</sup> Diese Rechtsstellung folgt aus Natur und Funktion der Menschenrechte.<sup>8</sup>

Seit Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 sind wir Zeugen eines allmählichen Fortschreitens des internationalen Menschenrechtsschutzes, das sich in vier Entwicklungsstufen manifestiert.

Zunächst schließt die Anerkennung der Menschenrechte durch einen Staat dessen völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Falle ihrer Verletzung ein.

Sodann berechtigen die aus den Menschenrechtsverpflichtungen folgenden Pflichten nicht nur Staaten untereinander, sondern auch die einzelnen Menschen direkt. Sie sind die unmittelbaren Nutznießer von Menschenrechten und daher auch die wahren Opfer von Verstößen gegen die Menschenrechte.

Das Recht des einzelnen, vor einem internationalen Gremium die Verletzung eigener Rechte geltend zu machen, besteht jedoch nicht ohne weiteres. Es existiert keine allgemein anerkannte internationale Instanz, die der einzelne als Opfer einer Menschenrechtsverletzung anrufen könnte und die dazu berufen wäre, über eine solche Beschwerde zu entscheiden. Vielmehr wird das Recht, die Beachtung von Menschenrechten geltend zu machen, erst durch vertragliche Bestimmungen gewährleistet.

<sup>3</sup> Chr. Tomuschat, Gegenwartsprobleme der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut - Sektion Rechtswissenschaft - Nr. 311 (1994).

<sup>4</sup> Zum Problem A.H. Robertson, Implementation System: International Measures, in: L. Henkin (ed), The International Bill of Rights, 1981, S.357.

<sup>5</sup> A. Verdross/B. Simma (Fn. 2), § 1339.

<sup>6</sup> A. Verdross/B. Simma (Fn. 2), § 423ff.

<sup>7</sup> Th. van Boven, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Review of Further Developments in Fields Which The Sub-Commission has been Concerned, in: E/CN.4/Sub.2/1993/8, III, Nr. 45.

<sup>8</sup> Dazu: E. Klein, Menschenrechte. Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1997, S. 26.

Schließlich bedürfen der Rechtsanspruch der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und die Art der Wiedergutmachung der Erläuterung. Welches ist die Rechtsgrundlage für einen solchen Anspruch? Läßt er sich aus den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, insbesondere dem Recht der Staatenverantwortlichkeit herleiten oder bedarf es auch hierfür einer vertraglichen Grundlage? Ein prozessuales Recht auf Anrufung einer internationalen Instanz, um die Existenz eines Wiedergutmachungsanspruchs sowie dessen Inhalt klären zu lassen, muß auf jeden Fall in dem betreffenden Vertrag zu finden sein.

## 2. Begriff der Wiedergutmachung

Wiedergutmachung wird nachfolgend so verstanden, daß sie alle von dem verletzenden Staat vorzunehmenden Handlungen bezeichnet, die notwendig sind, um der Folge seiner Mißachtung von Menschenrechtsverpflichtungen abzuweichen.

Die Wiedergutmachung hat „den Zweck das Leid der Opfer zu lindern und ihnen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, indem die Folgen der Menschenrechtsverletzung soweit möglich beseitigt oder wiedergutmacht werden [...] Die Entschädigung sollte sich nach den Bedürfnissen der Opfer richten.“<sup>9</sup>

Die Beendigung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und das Unterlassen einer erneuten Verletzung der Verpflichtung sollten von der Wiedergutmachung unterschieden werden. Erstere sind Teil der vertraglichen Verpflichtungen selbst, also der Pflicht, die vertraglich anerkannten Rechte zu beachten und zu gewährleisten.

## II. Das Verfahren vor dem Menschenrechtsausschuß und seine rechtliche Grundlage

<sup>9</sup> Th. van Boven (Fn. 7), E/CN.4/Sub.2/1993/8 IX, Nr. 3f.

## 1. Inhalt der Verpflichtung aus dem Pakt

Zunächst ist zu untersuchen, was der Pakt unter dem Schutz von Menschenrechten versteht. Art. 2 Abs. 1<sup>10</sup> enthält die Grundaussage, die durch die in Teil III des Paktes niedergeschriebenen Menschenrechte konkretisiert wird. Der Menschenrechtsausschuß hat versucht, den Umfang der vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen des Paktes zu definieren, indem er feststellte, „daß sie nicht auf die [bloße] Achtung der Menschenrechte beschränkt sind, sondern daß die Vertragsstaaten sich auch dazu verpflichtet haben, den Genuß dieser Rechte für alle ihrem Gerichtsstand unterliegenden Personen sicherzustellen.“<sup>11</sup> Es ist deshalb so wichtig, den Schutzzumfang zu bestimmen, weil damit das Spektrum der möglichen Verletzungen und Wiedergutmachung abgesteckt wird.

Seit Beginn seiner Tätigkeit unter dem Fakultativprotokoll hat der Ausschuß nicht nur seine „Auffassungen“ („views“) über Verletzungen des Paktes abgegeben, sondern auch als Konsequenz seiner Feststellungen vom betroffenen Staat Wiedergutmachung verlangt. Die Art und Weise, wie sich der Ausschuß zu diesen Fragen äußert, ist breitgefächert und hängt natürlich in erster Linie von den Umständen des Falles ab. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen.

So hat der Ausschuß in einem Fall, wo er die in Art. 7 und Art. 10 Abs. 1 garantierten Rechte als verletzt ansah, dem Antragsteller („author“) einen „Rechtsanspruch auf effiziente Wiedergutmachung für die erlittenen Verletzungen“ zugebilligt. Der Ausschuß ging davon aus, daß „dies eine angemessene Entschädigung für die erlittene Folter und unterbliebene medizinische Versorgung ein-

<sup>10</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des Paktes.

<sup>11</sup> General Comment Nr. 3 vom 28. Juli 1981, Nr.1, in: HRC, Annual Report, UN-Dok. A/36/40

schließt. Der Vertragsstaat hat die Pflicht, dafür zu sorgen, daß ähnliche Verletzungen zukünftig unterbleiben.<sup>12</sup>

In einem anderen Fall wurde eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 sowie Art. 14 Abs. 3 lit. c) und Art. 5 festgestellt. Der Antragsteller hat - so der Ausschuß - „einen Rechtsanspruch auf effiziente Wiedergutmachung. Der Ausschuß hat die Umwandlung der Todesstrafe in eine lebenslange Haftstrafe zur Kenntnis genommen. In Anbetracht der Tatsache, daß der Antragsteller bereits zehn Jahre im Gefängnis verbracht hat, davon fünfzehn Jahre in der Todeszelle, hält der Ausschuß die vorzeitige Haftentlassung und, bis zur Entlassung, die sofortige Verbesserung der Haftbedingungen [...] für eine angemessene Wiedergutmachungsleistung. Ferner empfiehlt der Ausschuß dem Vertragsstaat zur Vermeidung von zukünftigen Verletzungen, die generellen Haftbedingungen zu verbessern.“<sup>13</sup>

In einem dritten Fall hat der Ausschuß eine Verletzung von Art. 6 und Art. 14 Abs. 3 lit. b) und d) angenommen und aufgrund dessen dem Antragsteller einen Wiedergutmachungsanspruch zugestanden. „Der Vertragsstaat hat das Todesurteil [...] in eine lebenslange Haftstrafe umgewandelt. Der Ausschuß betrachtet die Abänderung der Strafe zwar als adäquate Wiedergutmachung für die Verletzung des Art. 6. Bezüglich der Verletzung der Rechte aus Art. 14 Abs. 3 lit. b) und d) sollte der Vertragsstaat jedoch eine angemessene Entschädigung leisten. Der Ausschuß betont die Pflicht des Vertragsstaates, Gewähr dafür zu tragen, daß ähnliche Verletzungen zukünftig unterbleiben.“<sup>14</sup>

In einem Fall von Folter forderte der Ausschuß von dem Vertragsstaat folgende „effiziente Maßnahmen: a) Einleitung einer amtlichen Untersuchung der Foltterwürfe, in deren Rahmen die Verantwortlichen ermittelt werden sollen, um dem Antragsteller die Möglichkeit zur zivilrechtlichen Entschädigung zu geben; b) Gewähr eines angemessenen Schadensersatzes; c) sicherzustellen, daß ähnliche Verletzungen zukünftig ausgeschlossen sind.“<sup>15</sup>

In einem anderen Fall wurde eine Verletzung von Art. 26 angenommen. Nach Ansicht des Ausschusses „ist der Vertragsstaat verpflichtet, dem Antragsteller wirksam Wiedergutmachung zu leisten. Diese sollte, wenn die Rückgabe des Eigentums nicht möglich ist, in einer Schadensersatzleistung bestehen. Ferner regt der Ausschuß eine Überprüfung der relevanten Gesetzgebung an, um auszuschließen, daß das Gesetz oder seine Anwendung diskriminierend wirken.“<sup>16</sup>

In einem kanadischen Fall, in dem eine Verletzung von Art. 19 Abs. 2 vorlag, merkte der Ausschuß an, „daß die angefochtenen Bestimmungen der Quebec Charter of the French Language durch den Gesetzentwurf Nr. 86 im Juni 1993 abgeändert wurden und [der Antragsteller] gemäß der aktuellen Rechtslage ungeachtet bestimmter Ausnahmen berechtigt ist, englischsprachige Werbeanlagen außerhalb seines Ladens aufzustellen. Der Ausschuß stellt desweiteren fest, daß er nicht angerufen wurde, um über die Vereinbarkeit der Quebec Charter of the French Language mit dem Pakt zu entscheiden. Im vorliegenden Fall hat der Staat [...] eine effiziente Wiedergutmachung geleistet.“<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Carl Sterling vs. Jamaica, Communication Nr. 598/1994, Nr. 10.

<sup>13</sup> Clyde Neptune vs. Trinidad and Tobago, Communication Nr. 523/1992, Annex, Nr. 11.

<sup>14</sup> George Graham and Arthur Morrison vs. Jamaica, Communication Nr. 461/1991, Nr. 12.

<sup>15</sup> Hugo Rodriguez vs. Uruguay, Communication Nr. 322/1988, Nr. 14.

<sup>16</sup> Josef Frank Adams vs. The Czech Republic, Communication Nr. 586/1994, Nr. 13.2.

<sup>17</sup> Allan Singer vs. Canada, Communication Nr. 455/1991, Nr. 13f.

In einem anderen, ebenfalls Kanada betreffenden Fall wurde eine Verletzung von Art. 7 (und nicht von Art. 6) angenommen, da der Antragsteller in die USA ausgeliefert wurde, wo ihm die Hinrichtung durch Zyamidgas bevorstand. Da der Antragsteller bereits ausgeliefert worden war, forderte der Ausschuß Kanada dazu auf, „gegen das Todesurteil zu protestieren und so möglicherweise dessen Ausführung zu verhindern. Außerdem soll der Vertragsstaat sicherstellen, daß eine ähnliche Situation künftig nicht mehr eintreten kann.“<sup>18</sup>

Die skizzierten Fälle werfen die Frage auf, auf welcher Grundlage der Ausschuß seine Folgerungen zieht. Dem soll nun unter den Aspekten der Zuständigkeit des Ausschusses und des materiellen Rechts nachgegangen werden.

## 2. Die Zuständigkeit des Ausschusses

Die Zuständigkeit des Ausschusses ist nicht, wie nach Art. 5 in Verbindung mit Art. 1 des Fakultativprotokolls angenommen werden könnte, auf die Feststellung behaupteter Vertragsverletzungen begrenzt.<sup>19</sup> Allerdings ist der Wortlaut dieser Bestimmungen wenig klar. Er schließt es jedenfalls nicht aus, daß der Ausschuß auf eine Verletzung mit einer Wiedergutmachungsempfehlung reagieren kann. Seit seiner ersten „Ansicht“ aus dem Jahre 1979 hat der Ausschuß Art. 5 Abs. 4 des Fakultativprotokolls als Ermächtigung dafür ausgelegt, daß er den Streitparteien Art und Weise einer Wiedergutmachung empfehlen kann.<sup>20</sup> Diese Argumentation ist insofern folgerichtig, als durch die bloße Feststellung einer Verletzung der Antrag-

steller nur in seiner Opfereigenschaft bestätigt und die Entscheidung nicht dazu beitragen würde, den Rechtsfrieden wiederherzustellen. Damit verlöre das Fakultativprotokoll viel von seiner Bedeutung.

## 3. Die materielle Grundlage von Wiedergutmachungsansprüchen

### a) Ausgangspunkt des Menschenrechtsausschusses

Der Ausschuß stützt sich heute bei seinen Beschlüssen über individuelle Wiedergutmachungsansprüche in ständiger Praxis auf Art. 2 Abs. 3 lit. a) als Rechtsgrundlage.<sup>21</sup> Hieraus entwickelt der Ausschuß sämtliche Spielarten individueller Wiedergutmachungsansprüche.

Es gibt im Pakt auch verschiedene spezielle Vorschriften, aus denen sich direkte Ansprüche ergeben, so z. B. ein Anspruch auf Haftentlassung (Art. 9 Abs. 3) oder Entschädigungsansprüche (Art. 9 Abs. 4). In diesen Fällen ist im Unterschied zu den hier diskutierten Wiedergutmachungsansprüchen die Folge einer Verletzung der Vorschrift bereits in dieser selbst festgelegt und somit zwingende und einzig mögliche Konsequenz und nicht eine von mehreren möglichen Folgen im Rahmen eines Wiedergutmachungsanspruchs.

Daher konzentriere ich mich im folgenden auf Art. 2 Abs. 3 lit. a).

### b) Kritik

Die Anwendung dieser Vorschrift als Rechtsgrundlage ist nicht unumstritten. Das gewichtigste Gegenargument bezieht sich auf den Unterschied zwischen dem englischen Begriff „remedy“ und dem französischen Begriff „re-cours“, der in der deutschen offiziellen Übersetzung, die schlicht von „wirksamer Beschwerde“ spricht, nicht

<sup>18</sup> Charles Chitat Ng vs. Canada, Communication Nr. 469/1991, Nr. 17f.

<sup>19</sup> M. Traßl, Die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen im Völkerrecht, 1994, S. 35f.

<sup>20</sup> Chr. Tomuschat, EuGRZ 1979, S. 498 (502) (= Anmerkung des Bearbeiters zur Entscheidung des Ausschusses vom 15. August 1979).

<sup>21</sup> T. van Boven (Fn. 7), E/CN.4/Sub.2/1991/7, Nr. 14.

zum Ausdruck kommt. Während der englische Begriff „remedy“ sowohl das Verfahrensrecht als auch das materielle Recht auf Wiedergutmachung oder Entschädigung umfaßt, kann dem französischen Begriff keine so umfassende Bedeutung zugeschrieben werden. Nach dieser Ansicht kann demnach die Rechtsgrundlage für einen Wiedergutmachungsanspruch nur aus den allgemeinen Regeln über das völkerrechtliche Delikt hergeleitet werden.<sup>22</sup>

Der Ausschuß ist hier möglicherweise nicht genügend genau. Die Bedeutung von Art. 2 Abs. 3 lit. a) liegt aber darin, daß Vertragsstaaten, die den Pakt verletzt haben, verpflichtet sind, dem Opfer einen einklagbaren effizienten Rechtsanspruch auf Wiedergutmachung einzuräumen.<sup>23</sup> Doch ist Art. 2 Abs. 3 lit. a) nicht nur als bloßes Verfahrensrecht zu interpretieren, sondern auch dahingehend, daß durch das Zugestehen eines effizienten Wiedergutmachungsanspruchs eine materielle Rechtsfolge von Vertragsverletzungen in den Pakt aufgenommen wird, die den Opfern einen notwendigen effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Folglich ist nicht der Wortlaut - „remedy“ oder „recours“ -, sondern Ziel und Zweck der Norm entscheidend. Wenn eine Völkerrechtsverletzung vorliegt, so ist jeder Wiedergutmachungsanspruch ohne materielle Grundlage nutzlos. Die vorstehende Interpretation kodifiziert diese völkergewohnheitsrechtliche Regel, so daß keine Notwendigkeit zu einem Rückgriff auf allgemeine Regeln des Völkerrechtes bezüglich individueller Wiedergutmachungsansprüche besteht.

#### c) Anspruchsgegner

Der Wiedergutmachungsanspruch richtet sich gegen den Staat, der im Pakt garantier-

te Rechte verletzt hat. Es besteht kein völkerrechtlicher Anspruch des Opfers gegen andere Individuen.

#### d) Anspruchsinhaber

Grundsätzlich steht der Wiedergutmachungsanspruch dem Opfer einer Menschenrechtsverletzung und somit meist dem Antragsteller selbst zu. Der Begriff „Opfer“ kann jedoch auch Familienangehörige, nahe Verwandte und manchmal selbst andere Personen, die in spezifischer Weise von der Verletzung berührt werden, miteinbeziehen. Verschiedentlich haben UN-Gremien versucht, den Begriff des Opfers zu definieren.<sup>24</sup>

Der Ausschuß hat insbesondere in Fällen von „Verschwindenlassen“ von den Staaten eine „angemessene Wiedergutmachung für die Opfer und ihre Familien“<sup>25</sup> gefordert und insoweit stillschweigend die Familie als Opfer anerkannt

#### e) Problem: Die Normativität des Wiedergutmachungsanspruchs

Wenden wir uns nun der Frage zu, ob der individuelle Wiedergutmachungsanspruch einen gültigen Rechtstitel darstellt. Dabei muß untersucht werden, aus welcher Autorität diese Qualität abgeleitet werden kann.

Denkbar ist, daß die Ansichten des Ausschußes über Höhe und Umfang einer Entschädigung rechtsverbindlich sind. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Aus-

<sup>22</sup> M. Traßl (Fn.19), S. 38, 54ff.

<sup>23</sup> Daniel Monguya Mbenge vs. Zaire, Communication Nr. 16/1977, Nr. 13.

<sup>24</sup> Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, GV Res. 40/34 vom 29. November 1985, Nr. 2; Conclusions of the Maastricht Conference on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms, Maastricht, Netherlands, 11-14 March 1992.

<sup>25</sup> Maria del Carmen Almeida de Quinteros vs. Uruguay, Communication Nr. 107/1981, Nr. 14.

schuß - anders als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte - keine Urteile fällt, sondern nur „Ansichten“ äußert, die nach eigener Einschätzung und unter Zustimmung der Literatur „unverbindliche Empfehlungen“<sup>26</sup> darstellen. Es wäre problematisch, dem Ausschuß bezüglich des Wiedergutmachungsanspruchs eine weitreichende Kompetenz zuzugestehen, als er sie in bezug auf die Überprüfung einer Vertragsverletzung hat.

Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß den Äußerungen des Ausschusses keinerlei rechtliche Relevanz zukommt. Die Vertragsstaaten haben mit der Ratifizierung des Fakultativprotokolls die Prüfungszuständigkeit des Ausschusses in Fragen von behaupteten staatlichen Menschenrechtsverletzungen anerkannt, weshalb ein Außerachtlassen der Ausschlußempfehlungen dem Grundsatz von Treu und Glauben widerspricht. Die Empfehlungen müssen von dem Vertragsstaat berücksichtigt werden. Eine letztliche Nichtbeachtung einer Ausschlußempfehlung stellt jedoch keine Völkerrechtsverletzung dar, und würde das Opfer nicht zu einer Anrufung des Menschenrechtsausschusses berechtigen. Allerdings kann eine Wiederholung der ursprünglichen Verletzung als eine erneute Menschenrechtsverletzung betrachtet werden, auf die mit einer Beschwerde reagiert werden kann.<sup>27</sup>

Obwohl die Nichtbeachtung von Ausschlußempfehlungen keine Völkerrechtsverletzung darstellt, ist der Ausschuß gleichwohl berechtigt, den Vertragsstaat immer wieder von der Annahme und Durchführung der gegebenen Vorschläge zu überzeugen.<sup>28</sup>

Der Ausschuß hat in einem Fall, wo er erneut wegen einer Verletzung des Antragstellers von dessen Rechten aus Art. 10 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 des Paktes angerufen wurde, eine Verletzung bejaht und einen Wiedergutmachungsanspruch des Antragstellers nach Art. 2 Abs. 3 lit. a) des Paktes angenommen. Desweiteren führte er aus: „Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der Vertragsstaat der Ansicht des Ausschusses vom 20. Juli 1990 bezüglich eines Wiedergutmachungsanspruchs [des Antragstellers] in Form seiner Entlassung nicht gefolgt ist. Das Todesurteil wurde in eine lebenslange Haft umgewandelt, jedoch befindet sich [der Antragsteller] immer noch in Haft. Der Ausschuß hatte bereits festgestellt, daß [ihm] kein faires Gerichtsverfahren zuteil geworden war. Die fortgesetzte Haft nach einem regelwidrigem Verfahren kann weitere Streitpunkte im Rahmen des Paktes aufwerfen. Aufgrund dessen fordert der Ausschuß den Vertragsstaat zur Wiedergutmachung durch Haftentlassung auf und bittet um sofortige Benachrichtigung über alle in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen“.<sup>29</sup>

Wenn die Rechtsverbindlichkeit von Wiedergutmachungsansprüchen auch nicht aus der das Verfahren abschließenden Ansicht des Ausschusses hergeleitet werden kann, so könnte sie sich doch aus Art. 2 Abs. 3 lit. a) selbst ergeben. Diese Vorschrift formuliert - wie dargestellt - die generelle Völkerrechtsregel, daß Wiedergutmachung auf eine Verletzung zu folgen hat und ermöglicht somit individuelle Wiedergutmachungsansprüche. Es ist nicht einzusehen, daß dieser in einer Vertragsbestimmung enthaltene Anspruch keine rechtliche Verbindlichkeit haben sollte.

<sup>26</sup> Selected Decisions of the Human Rights Committee Under the Optional Protocol, UN-Doc. CCPR/C/OP/2, S. 1, Nr. 8; *D. McGoldrick*, The Human Rights Committee, 1994, Rdnr. 4.39.

<sup>27</sup> Daniel Pinto vs. Trinidad and Tobago, Communication Nr. 512/1992.

<sup>28</sup> Zum „Follow Up“-Verfahren s. u. Punkt 4.

<sup>29</sup> *M. Schmidt*, Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanism Beyond, Enforcing International Human Rights Law: The Treaty System in the 21st Century: Centre for Refugee Studies, York University, Toronto, Canada, 22-24 June 1997, Rdnr. 12.

Allerdings muß bedacht werden, daß als Basis eines solchen Anspruchs stets die Verletzung eines durch den Pakt garantierten Rechts erforderlich ist. Gerade diese wird in der Regel aber vom Vertragsstaat bestritten. Weil es gleichzeitig keine Institution gibt, die hierüber verbindlich entscheiden kann, bleibt nicht nur diese Frage, sondern auch die des Wiedergutmachungsanspruchs offen. Tatsächlich weigern sich viele Vertragsstaaten, die Wiedergutmachungsempfehlungen des Ausschusses anzuerkennen, da sie die Menschenrechtsverletzung an sich bezweifeln. So läßt sich zwar die Rechtsgrundlage für den Wiedergutmachungsanspruch in abstracto feststellen, doch bei seiner konkreten Bewertung stößt man schnell an die Grenzen der Völkerrechts, das durch das Fehlen von verbindlichen Streitschlichtungsmechanismen gekennzeichnet ist. Daher ist die Durchsetzung von Wiedergutmachungsansprüchen letztlich in der Praxis allein auf die moralische, vielleicht auch quasi - gerichtliche Autorität des Ausschusses gestützt<sup>30</sup>

f) Inhalt der Wiedergutmachungsansprüche

Der Ausschuß hat in seiner bisherigen Rechtsprechung eine Vielzahl von verschiedenen Entschädigungsmöglichkeiten entwickelt, die nachfolgend systematisch eingeordnet werden sollen.

aa) Die Ausschlußempfehlungen enthalten, soweit sie sich auf die Wiedergutmachung beziehen, verschiedene Elemente, die es zu unterscheiden gilt. Oft wird die bloße Erfüllung der im Pakt garantierten Rechte gefordert, z.B. daß die Haftentlassung bei Freispruch unverzüglich zu erfolgen habe oder daß solche Verletzungen künftig auszu-

schließen seien. Dies, d.h. die Forderung nach Beachtung der regulären Verpflichtungen, ist wohl über Art. 2 Abs. 3 lit. a) mit dem - darüber hinausgehenden - Wiedergutmachungsanspruch verbunden. Doch sollte man sich darüber im klaren sein, daß es sich um zwei theoretisch verschiedene Aspekte handelt.

bb) Heutzutage spricht der Ausschuß dem Antragsteller gewöhnlich eine effektive Wiedergutmachung („effective remedy“) zu, und greift damit eine Formulierung aus der englischen Fassung des Art. 2 Abs. 3 lit. a) auf. Manchmal spricht der Ausschuß jedoch auch von einer angemessenen („appropriate“) oder „effektiven und angemessenen“ Wiedergutmachung, wobei diesen Begriffen oft weitere detaillierte Erklärungen folgen. Diese können die vorzeitige Haftentlassung und weitere Begnadigungsmöglichkeiten nach einer Umwandlung der Todesstrafe in eine lebenslange Haftstrafe, medizinische Versorgung, Verbesserung der Haftbedingungen, Schadenersatz, Verfolgung und Verurteilung von Verantwortlichen und sogar die Änderung von Vorschriften oder Gesetzen beinhalten.

Dies stellt den Ausschuß vor besondere Herausforderungen. Oftmals sieht er sich nicht zu einer ausreichenden Feststellung der angemessenen Wiedergutmachung in der Lage, so daß er seine Empfehlung auf den Begriff „effektive Wiedergutmachung“ beschränkt und so - selbst dem gutwilligen - Verletzerstaat ein weites Auswahlmessen gewährt. Obwohl dies nicht unbedingt ein befriedigendes Ergebnis darstellt, muß doch berücksichtigt werden, daß der Ausschuß seine Autorität nicht dadurch untergraben will, daß er von den Staaten Handlungen fordert, die von diesen keinesfalls akzeptiert werden würden.

Dies läßt sich gut am Beispiel der Todesstrafe illustrieren. Der Pakt verbietet sie nicht, und das Zweite Fakultativprotokoll, das die Abschaffung der Todesstrafe zum

<sup>30</sup> M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 1993, Art. 2, Rdnr. 72.

Ziel hat, wurde erst von 30 Staaten ratifiziert. Trotzdem verletzt unter Umständen ein Todesurteil, das in einem fehlerhaften Verfahren gefällt wurde, das gegen die Maßgaben aus Art. 14 verstieß, nach der ständigen Rechtsprechung des Ausschusses das in Art. 6 garantierte Recht auf Leben.<sup>31</sup> In diesen Fällen führt die Verletzung des Art. 14 bei Verhängung der Todesstrafe gleichzeitig zu einer Verletzung von Art. 6 des Paktes. Anfangs sah der Ausschuß eine effektive Wiedergutmachung in der über die Umwandlung hinausgehenden baldigen Entlassung; die Umwandlung galt als nicht ausreichend, da aufgrund des unfairen Verfahrens auch eine lebenslange Haftstrafe mit demselben Rechtsmangel behaftet wäre.

Allerdings müssen die gesellschaftlichen Bedingungen des Staates, an den die Empfehlung gerichtet ist, berücksichtigt werden. Die meisten Mitteilungen bezüglich Todesurteile erhält der Ausschuß aus Jamaika und Trinidad und Tobago, also Ländern mit gewalttätigen Gesellschaften und sehr hohen Mordraten. Dem Ausschuß ist es gegenüber Ländern, die das Zweite Fakultativprotokoll nicht ratifiziert haben, nur begrenzt möglich, deren Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung zu beurteilen.

Dies entläßt den Ausschuß freilich nicht aus seiner Pflicht, über die Einhaltung des Rechts auf ein faires Verfahren zu wachen. Doch auch unter diesem Blickwinkel wird die Aufforderung, aufgrund von Verfahrensverletzungen einen mutmaßlichen Mörder zu entlassen, als problematisch empfunden. Es besteht ein starker Druck seitens der Bevölkerung dieser Staaten, sicherere Lebensbedingungen zu schaffen, dem sich die Regierungen der Staaten beugen müssen.<sup>32</sup>

In Anbetracht dieser Umstände ist der Ausschuß vielleicht etwas weniger anspruchsvoll geworden, so daß er sich heute regelmäßig mit einer Umwandlung des Todesurteils in eine lebenslange Haftstrafe zufrieden gibt.

Obwohl durchaus Kritik an dieser Vorgehensweise geübt werden kann, so ist es für den Ausschuß doch in der Praxis nur sehr schwer möglich, hier anders vorzugehen.

In Fällen, wo im Rahmen von Wiedergutmachung dem Opfer Schadensersatz in Geld zu leisten ist, beziffert der Ausschuß nicht die Höhe des Betrages, sondern überläßt dies wiederum dem (weiten) staatlichen Ermessen. Die notwendigen Richtlinien für Schadensersatz müssen den allgemeinen Regeln des Völkerrechts entnommen werden, wobei die für Enteignungen entwickelten Grundsätze, wonach der Schadensersatz prompt, adäquat und wirkungsvoll zu sein hat, durchaus als Orientierung dienen können.<sup>33</sup>

Demgegenüber geht die Aufforderung des Ausschusses, als effiziente Wiedergutmachung bestehende Gesetze zu ändern, in der Tat sehr weit. Der Ausschuß verlangt dies jedoch nur, wenn eine mit dem Pakt konforme Auslegung der bestehenden Gesetze unmöglich ist. In Fällen, in denen das innerstaatliche Recht die Vertragsparteien an der Einhaltung des Paktes hindert, ist die Forderung nach Gesetzesänderung berechtigt.<sup>34</sup>

#### 4. „Follow-up“-Verfahren

Das über die Jahre vom Ausschuß entwickelte Verfahren der Nachprüfung, das sogenannte „follow-up“, stellt einen bemerkenswerten Versuch dar, die Staaten zur der

<sup>31</sup> Irene B. Lewenhoff and Rosa Valino de Bleier vs. Uruguay, Communication Nr. 30/1978.

<sup>32</sup> Vergleichbare Diskussionen - allerdings ohne den Bezugspunkt Todesstrafe - gibt es auch in der Bundesrepublik, etwa zum Umgang mit der steigenden Kinder- und Jugendkriminalität in

Deutschland, vgl. M. Klingst, Kriminelle Kinder, in: DIE ZEIT vom 27. Juni 1997, S. 7.

<sup>33</sup> A. Verdross/B. Simma (Fn.2), § 1217.

<sup>34</sup> M. Traßl (Fn.19), S. 60.



Befolgung der Ausschlußempfehlungen zu veranlassen.

Die Zuständigkeit des Ausschusses, die Durchführung zu überwachen, kann entweder als „implied power“ des Ausschusses betrachtet oder direkt aus Art. 1 des Fakultativprotokolls hergeleitet werden.<sup>35</sup> Die Formulierung „Prüfung von Mitteilungen“ kann vernünftigerweise dahingehend ausgelegt werden, daß eine Überprüfung der beschlossenen Maßnahmen von der Zuständigkeit des Ausschusses mitumfaßt ist.

Der Ausschuß hat erstmals 1989, acht Jahre nach seiner ersten Stellungnahme, einen Staat ersucht, über die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses zu informieren.<sup>36</sup> Im Laufe des folgenden Jahres wurden allgemeine Richtlinien zur Nachprüfung aufgestellt;<sup>37</sup> der Ausschuß bestimmte Eingangsfristen für solche Informationen, wobei sich die Zeitspanne je nach Einzelfall bis hin zu 180 Tagen nach der Stellungnahme des Ausschusses erstreckte. Das vom Ausschuß gesetzte Zeitlimit beträgt heute in der Regel 90 Tage, wovon jedoch - wenn notwendig - abgewichen wird.

Der Ausschuß benutzt für seine Nachprüfung folgende Formel, wobei er seine Bitte um Information mit einem Appell zur Durchführung der Ausschlußempfehlungen nach Treu und Glauben verbindet: „Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Vertragspartei des Fakultativprotokolls durch ihre Ratifizierung die Zuständigkeit des Ausschusses bezüglich der Nachprüfung von behaupteten Vertragsverletzungen anerkannt hat und nach Art. 2 des Paktes der Vertragsstaat verpflichtet ist, allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschafts-

gewalt unterliegenden Personen die im Pakt anerkannten Rechte zu gewähren und ihnen wirksame und durchsetzbare Wiedergutmachung im Fall von Verletzungen zukommen zu lassen, erbittet der Ausschuß innerhalb von 90 Tagen Auskunft über die unternommenen Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausschlußempfehlung.“<sup>38</sup>

Die allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zum Follow-up aus dem Jahre 1989 schufen das Amt des „Special Rapporteur for Follow-Up on Views“ (Sonderberichterstatteur über die Nachprüfung).<sup>39</sup> Der Berichterstatteur setzt sich mit den zur Wiedergutmachung aufgeforderten Verletzterstaaten in Verbindung, um sich über die unternommenen Maßnahmen zu informieren; dabei versucht er sowohl auf offiziellen wie inoffiziellen Wegen auf die betroffenen Regierungen einzuwirken. Normalerweise finden am Rand der offiziellen Ausschußsitzungen Treffen mit Vertretern von unwilligen Staaten statt. In einem Fall wurde eine Delegation mit der Aufgabe in den betreffenden Staat (Jamaika) gesandt, den Staat um ein kooperativeres Verhalten zu bitten. Die Rolle des „Special Rapporteur“ ist mittlerweile formell anerkannt; so wird er in den Verfahrensregeln des Ausschusses (Regel 95) erwähnt und seine Aktivitäten werden im jährlichen Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung aufgeführt.<sup>40</sup>

Trotz aller Bemühungen ist der Erfolg verhältnismäßig gering. Die Berichte des Special Rapporteurs werden immer umfassender, wobei sie meist weniger von Fortschritten als von Versäumnissen handeln. Der aktuelle Bericht (Juli 1997) listet 91 Fälle aus 21 Staaten auf, die teilweise seit 1982 keine oder nur unzureichende Informationen

<sup>35</sup> M. Schmidt (Fn. 29), S. 3.

<sup>36</sup> F. Birindwa ci Birhashwirwa and E. Tshisekedi wa Mulumba vs. Zaire, Communication Nr. 241 & 242/1989, Nr.14.

<sup>37</sup> HRC, Annual Report 1990, A/45/40, Vol.I, S.144f. und Vol. II, Appendix XI.

<sup>38</sup> HRC, CCPR/C/57/WP.1, A Nr. 11.

<sup>39</sup> HRC, Annual Report 1990, UN-Dok. A/45/40, Vol. I, Annex VI.

<sup>40</sup> HRC, Annual Report 1995, UN-Dok. A/50/40, S. 544ff.: Follow-Up Activities Under the Optional Protocol.

zu den geforderten Maßnahmen erbracht haben.<sup>41</sup> Im Vergleich zu den - vom ersten Zusammentritt bis heute - 190 festgestellten Verletzungen des Paktes ist das eine sehr hohe Zahl. Darin sind nicht die Fälle enthalten, in denen es der Antragsteller versäumt hat, innerhalb der nationalen gesetzlichen Fristen Schadenersatz vom Verletzterstaat zu fordern.

In der Sitzung vom Juli 1994 brachte der Ausschuß die Situation nochmals klarer zum Ausdruck. Es soll mit den entsprechenden Verlautbarungen deutlich gemacht werden, welche Vertragsstaaten mit dem Special Rapporteur kooperieren und welche dessen Arbeit behindern. Dies soll auch in einem Pressecommuniqué veröffentlicht werden. Ferner begrüßt der Ausschuß zusätzliche Informationen von NGOs zu diesem Thema, und gemäß den Verfahrensvorschriften des Ausschusses werden ab April 1997 die Special Rapporteur - Berichte in toto veröffentlicht.<sup>42</sup>

Der aktuelle Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auf zwei Stellungnahmen des Ausschusses, in denen unter anderem eine angemessene Schadenersatzleistung als Teil einer wirksamen Wiedergutmachung gefordert wurde. Im ersten Fall, in dem eine Verletzung des Art. 9 Abs. 3 durch Senegal angenommen wurde,<sup>43</sup> wurde dem Antragsteller vom Staat ein Schadenersatz in Höhe von 300.000 Senegalesischen Francs angeboten, was rund 7,50 Schweizer Franken (SFR) entspricht. Dieser lehnte den Pauschalbetrag jedoch ab und verlangte statt dessen einen Schadenersatz in Höhe von 1 Milliarde Senegalesischer Francs und bat den Ausschuß

um Bestätigung der geforderten Schadenersatzhöhe.

In dem zweiten ähnlich gelagerten Fall, in dem eine Verletzung der Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 10 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 durch Sambia angenommen wurde, wurde ebenfalls ein angemessener Schadenersatz als effektive Wiedergutmachung vom Ausschuß gefordert.<sup>44</sup> Der Staat bot daraufhin dem Antragsteller 14,5 Millionen in nationaler Währung an, was rund 17,40 SFR entspricht. Auch hier lehnte der Antragsteller die angebotene Summe ab und forderte vom Staat Schadenersatz in Höhe von 129 Millionen in nationaler Währung. In beiden Fällen informierte der Ausschuß die Antragsteller, daß er sich nicht in die innerstaatlichen Schadenersatzregelungen einmischen wolle und die Fälle aus dem Bericht des Special Rapporteur als erledigt gestrichen werden würden.<sup>45</sup>

### III. Schlußbemerkung

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß durch das Fakultativprotokoll, das betroffenen Personen die Möglichkeit eröffnet, den Ausschuß anzurufen, ein großer Fortschritt für den internationalen Menschenrechtsschutz erreicht wurde. Inzwischen haben 92 Staaten dieses Protokoll ratifiziert.<sup>46</sup> Das größte Manko ist immer noch die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Ansichten des Ausschusses. Der größte Erfolg besteht in der Anerkennung von Individuen als Inhaber von Ansprüchen auf Einhaltung der im Pakt enthaltenen Rechte und auf Wiedergutmachung für begangene Verletzungen.

Die Menschenrechte haben die Stellung des Individuums im Völkerrecht verändert wenn nicht gar wieder geschaffen. Völkerrecht hat

<sup>41</sup> Follow-Up Progress Report vom 1. August 1997, CCPR/C/60/R1.

<sup>42</sup> HRC, Annual Report 1996, UN-Dok. A/51/40, Nr. 437.

<sup>43</sup> Famara Koné vs. Senegal, Communication Nr. 386/1989, in: Follow-Up Progress Report vom 1. August 1997, UN-Doc. CCPR/C/60/R1, S. 75.

<sup>44</sup> Henry Kalenga vs. Zambia, Communication Nr. 390/1990, (Fn. 43), S. 98.

<sup>45</sup> Fn. 43, S. 75 und 98.

<sup>46</sup> Kürzlich hat Nordkorea den Pakt gekündigt, was nach der Auffassung sowohl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als auch des Menschenrechtsausschusses unzulässig ist.

- wie jedes andere Rechtsgebiet - die Aufgabe, dem Individuum zu dienen. Allein die Einigung darauf wird dem Versprechen in der Präambel der UN- Charter gerecht, wonach die Völker der Vereinten Nationen

„ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person“ bekräftigen.

**Heike Stender:**

## **Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung — Maßnahmen des Sicherheitsrates im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta**

### **Inhaltsübersicht**

#### **I. Einleitung**

#### **II. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen - die Vorgehensweise des Sicherheitsrates**

1. Die Feststellung des Sicherheitsrates nach Art. 39 der UN-Charta
2. Die Maßnahmen des Sicherheitsrates nach Art. 41 und 42 der UN-Charta
3. Das Nichteinmischungsgebot des Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta

#### **III. Die Praxis des Sicherheitsrates**

1. Südrhodesien
2. Südafrika
3. Irak
4. ehemaliges Jugoslawien
5. Somalia
6. Ruanda

#### **IV. Internationale Strafgerichte auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta**

1. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
2. Der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda
3. Der Sicherheitsrat als Gründer eines ständigen Strafgerichtshofs?

#### **V. Die Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrates - deutsche Beispiele**

1. Das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
2. Embargomaßnahmen in der Außenwirtschaftsverordnung

#### **VI. Ausblick**

##### **I. Einführung**

- Der bosnische Serbe Dusan Tadic war im Februar 1994 in München festgenommen worden. Die Bundesanwaltschaft ermittelte zunächst gegen ihn wegen des Verdachts der Beihilfe zum Völkermord, des Mordes und der gefährlichen Körperverletzung. Er wurde auf Ersuchen des Chefanklägers des Haager Kriegsverbrechertribunals an das internationale Strafgericht überstellt. Im Mai dieses Jahres erging der Urteilsspruch. Er wäre ohne

die Auslieferung durch die Bundesrepublik nicht möglich gewesen.

- Das Oberlandesgericht München verurteilte am 23. Mai 1997 in dem bundesweit ersten Prozeß um Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien den bosnischen Serben Novislav Djajic zu fünf Jahren Haft wegen Beihilfe zum Mord. Das Haager Kriegsverbrechertribunal hatte

das Verfahren wegen Überlastung abgegeben.<sup>1</sup>

- Der 1. Strafsenat des Bundesgerichtshofs bestätigte im November 1995 die Verurteilung eines bayerischen Unternehmers wegen der Lieferung von Rüstungsmaterial an den Irak.<sup>2</sup> Dieser hatte damit gegen Bestimmungen des Außenwirtschaftsgesetzes und des Kriegswaffenkontrollgesetzes verstoßen. Die Gesamtfreiheitsstrafe betrug fünf Jahre und sechs Monate. Ein anderer vom BGH behandelter Fall betraf Verurteilungen wegen Lieferungen von Waffenteilen an den Iran und Handeltreiben mit Komponenten für eine libysche Chemiewaffenfabrik, die er für rechtskräftig erklärte.<sup>3</sup>

Diese Maßnahmen deutscher Staatsgewalt beruhen in ihrem Ursprung auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates.

Durch Art. 24 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen ist dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen worden.<sup>4</sup> Dazu wurden ihm

besondere Befugnisse eingeräumt (Art. 24 Abs. 2 Satz 2 UN-Charta).

So kann der Sicherheitsrat zum Beispiel nach Kapitel VII UN-Charta Maßnahmen nichtmilitärischer oder militärischer Art ergreifen, wenn er eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens bzw. eine Aggression feststellt. Ausgangspunkt seiner Handlungsmöglichkeiten sind daher typischerweise zwischenstaatliche Konfliktsituationen wie z.B. Krieg zwischen zwei Staaten oder Gewaltandrohung eines Staates gegen einen anderen.

Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates gegenüber seinen eigenen Staatsangehörigen - seien sie noch so massiv und grausam - werden grundsätzlich davon nicht erfaßt.

In den ersten vier Jahrzehnten vermied es der Sicherheitsrat denn auch weitestgehend, sich mit behaupteten Menschenrechtsverletzungen innerhalb von Staaten überhaupt auseinanderzusetzen. Erst in den vergangenen sechs Jahren erschien dieses Problem häufiger auf der Tagesordnung seiner Versammlungen.

In diesem Beitrag soll dargestellt werden, wann der Sicherheitsrat bei der Ahndung schwerer Verletzungen von Menschenrechten nach der UN-Charta zu den Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII greifen darf, wie er in der Praxis auf Menschenrechtsverletzungen reagierte und welche Auswirkungen sein Tätigwerden auf die Mitgliedstaaten hat.

## II. Kapitel VII der UN-Charta - die Vorgehensweise des Sicherheitsrates

Das Kapitel VII der UN-Charta gibt dem Sicherheitsrat verschiedene Mittel zur Hand,

aufgrund dessen jegliche Entscheidung des Rates blockiert werden kann.

<sup>1</sup> Die Welt vom 26.2.97, 17/18.5.97 und 24./25.5.97.

<sup>2</sup> Urteil vom 23. November 1995 - 1 StR 296/95.

<sup>3</sup> Beschluß vom 16. Januar 1996 - 1 StR 604/95.

<sup>4</sup> Der Weltsicherheitsrat ist eines der fünf Hauptorgane der Vereinten Nationen (Generalversammlung, Internationaler Gerichtshof, Wirtschafts- und Sozialrat, Generalsekretariat). Im Gegensatz zur Generalversammlung, in der alle UN-Mitgliedstaaten eine Stimme haben, sollte das Gremium mit nur fünfzehn Mitgliedern in der Lage sein, schnell und effektiv seine Aufgaben wahrnehmen zu können; R. Geiger in: B. Simma, Charta der Vereinten Nationen, 1991, Art. 24, Rdnr. 1. Die fünf ständigen Mitglieder sind China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und USA. Die anderen zehn werden für die Dauer von jeweils zwei Jahren von der Generalversammlung gewählt. Jedem der ständigen Mitgliedern steht in allen außer verfahrensrechtlichen Fragen ein sog. Veto-Recht zu,

um seiner Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nachzukommen. Zugleich enthält es Vorgaben, unter welchen Bedingungen er diese Zwangsmaßnahmen ergreifen kann. Der Sicherheitsrat muß dazu in zwei Schritten vorgehen:

1. Er muß gemäß Art. 39 UN-Charta feststellen, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens bzw. eine Angriffshandlung vorliegt.
2. Ist dies der Fall, so muß er eine der Maßnahmen nach Art. 40 ff. UN-Charta auswählen. Von besonderer Brisanz sind hierbei die Sanktionen gemäß Art. 41 und 42 der Charta.

Bei alledem stellt sich letztendlich eine grundsätzliche Frage: Stellen solche Maßnahmen als Reaktion auf innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen nicht eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten gemäß Art. 2 Abs. 7 UN-Charta dar?

### 1. Die Feststellung des Sicherheitsrates gemäß Art. 39 UN-Charta

Ob Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates Grundlage für eine Feststellung des Sicherheitsrates nach Art. 39 UN-Charta<sup>5</sup> sein können, hängt entscheidend davon ab, wie man die Begriffe Frieden und Friedensbedrohung versteht.<sup>6</sup> Die in dieser

<sup>5</sup> „(1) Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.“

<sup>6</sup> Zum außerdem in Art. 39 enthaltenen Aggressionsbegriff gab es nach jahrelanger Diskussion den Versuch einer Definition durch die Generalversammlung in ihrer Resolution 3314 (XXIX) im Jahre 1974, um dem Sicherheitsrat eine - für diesen unverbindliche - Grundlage für die einheitliche Anwendung des Begriffes zu geben. Danach ist Aggressor derjenige, der

Bestimmung enthaltenen Termini sind in der Charta nicht näher definiert und daher konkretisierungsbedürftig, insoweit aber auch interpretationsfähig.

Unter Frieden wird im herkömmlichen Sprachgebrauch die Abwesenheit von Krieg verstanden. Entsprechend gingen auch die Verfasser der Charta bei der Begriffsbestimmung von der Abwesenheit organisierter zwischenstaatlicher Gewaltanwendung aus (sog. negativer Friedensbegriff).<sup>7</sup> Versuche, diese traditionell zwischenstaatliche Sicht durch die Einbeziehung interner Verhältnisse in einem Staat zu erweitern, sind schon damals innerhalb der Vereinten Nationen gescheitert.<sup>8</sup>

Ein heute verstärkt vertretener positiver Friedensbegriff bezieht dagegen die Verwirklichung der Menschenrechte sowie das Herbeiführen von wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit und andere interne Verhältnisse mit ein (sog. positiver Friedensbegriff).<sup>9</sup> Frieden sei erst bei Verwirklichung

---

als erster bewaffnete Gewalt gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates angewendet.

<sup>7</sup> D. Blumenwitz in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1991, S. 176, Rdnr. 2; hierzu auch J. Frowein in: B. Simma, (Fn. 4), Art. 39, Rdnr. 6, nach dessen Meinung jedwede Ausweitung der Definition in Art. 39 die Konturen der Begriffe vollständig verschwinden ließe. Anders dagegen A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, Rdnr. 234, der aufgrund der Möglichkeit des Sicherheitsrates, sich bei schweren Menschenrechtsverletzungen auf Kapitel VII zu stützen, nicht davon ausgeht, daß dieses lediglich auf die Sicherung des „negativen Friedens“ ausgerichtet sei.

<sup>8</sup> Zu den damaligen Bemühungen siehe J. Frowein in: B. Simma (Fn. 4), Rdnr. 8.

<sup>9</sup> Kritisiert wird an diesem unter anderem, daß zur Definition eines positiven Friedens eine Einheit der Wertvorstellungen notwendig sei und derzeit kein umfassender Konsens bestünde. Den Streit m.w.N. bei H. Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch

oder Durchsetzung bestimmter Werte erreicht. In Systemen mit hoher Gewalttätigkeit nach innen sei dies nicht möglich. Dieses Verständnis hat sich bisher jedoch nicht durchsetzen können.

Da selbst massive Verbrechen an der eigenen Bevölkerung grundsätzlich auf dem Territorium eines Staates begangen werden, stellen diese bei Zugrundelegung des negativen Friedensbegriffs mangels grenzüberschreitender Waffengewalt folglich jedenfalls keinen Bruch des Friedens im Sinne des Art. 39 UN-Charta dar.

Die Situation in einem Menschenrechte verletzenden Staat könnte aber den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen.<sup>10</sup>

Eine Friedensbedrohung ist gegeben, wenn eine gewisse Gefahr besteht, daß es zur Anwendung zwischenstaatlicher bewaffneter Gewaltanwendung kommt. Wie intensiv diese Gefahr sein muß, ob etwa Kampfhandlungen schon unmittelbar bevorstehen müssen oder latente Gefahren in Form politischen oder wirtschaftlichen Drucks genügen, kann dem Bedrohungsbegriff nicht entnommen werden.<sup>11</sup> Dem Sicherheitsrat steht hier bei der Bestimmung nach Lage des jeweiligen Falles ein weiter, wenn auch si-

cherlich nicht unbegrenzter Beurteilungsspielraum zu.

Ungeachtet dessen stellen Menschenrechtsverletzungen selbst folglich nach der Konzeption der Charta aufgrund des fehlenden grenzüberschreitenden Elements auch keine Friedensbedrohung dar und begründen für sich keine Feststellungsgrundlage nach Art. 39 UN-Charta. Sie können aber Auslöser von friedensbedrohenden Situationen sein, insbesondere durch Flüchtlingsströme in angrenzende Länder und der daraus folgenden Gefahr einer Internationalisierung des Konflikts, zum Beispiel durch militärische Gegenmaßnahmen des Nachbarstaates. In diesem Fall kann der Sicherheitsrat die Feststellung einer Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta treffen.

## 2. Die Maßnahmen des Sicherheitsrates nach Art. 41 und 42 der UN-Charta

Bei der sich an die Feststellung gemäß Art. 39 UN-Charta anschließenden Entscheidung über die Art der Zwangsmaßnahmen kann der Sicherheitsrat zwischen den Bestimmungen der Art. 41 und 42 UN-Charta wählen.

Art. 41 UN-Charta<sup>12</sup> enthält eine nicht abschließende Auflistung möglicher gewaltloser Zwangsmaßnahmen. Der Sicherheitsrat hat die Möglichkeit, sich auch beim Ergrei-

---

militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, 1996, S. 82ff.

<sup>10</sup> Schon während der Ausarbeitung der Charta wies Uruguay auf den friedensbedrohenden Charakter von massiven Menschenrechtsverletzungen hin, indem es zu bedenken gab, daß durch die Vernichtungswelle gegen die Juden im Hitlerdeutschland nicht nur die deutsche Rechtsordnung, sondern auch der Weltfrieden bedroht war, s. UN Conference, San Francisco, Vol. VI, S. 630.

<sup>11</sup> Ausführlich zu diesem Streit *J. Nowlan*, Der Begriff der Friedensbedrohung bei innerstaatlichen Konflikten in der jüngsten Praxis des Weltsicherheitsrates, in: Bochumer Schriften, Festgabe für G. Bock, 1993, S. 165 (178ff.).

---

<sup>12</sup> „Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen - unter Ausschluß von Waffengewalt - zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See-, und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch diplomatischer Beziehungen einschließen.“

fen anderer Maßnahmen auf Art. 41 UN-Charta zu stützen, solange diese keine militärische Gewalt beinhalten und für die Erreichung des Sanktionsziels notwendig scheinen.<sup>13</sup>

Sanktionen dienen grundsätzlich dem Zweck,

*„bei einer den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohenden Partei eine Verhaltensänderung herbeizuführen, und nicht, um sie zu bestrafen oder in sonstiger Weise Vergeltung an ihr zu üben.“<sup>14</sup>*

Der Sicherheitsrat kann aufgrund seiner Befugnis zur Einsetzung von Unterorganen gemäß Art. 29 UN-Charta Ausschüsse für die einzelnen Sanktionsregime beschließen. Deren Mandat ist allerdings sehr begrenzt und beschränkt sich im wesentlichen auf die Erteilung oder Versagung von Ausnahmegenehmigungen, die Prüfung wirtschaftlicher Probleme der durch die Embargos betroffenen Drittstaaten und eine allgemeine Beratungs- und Empfehlungskompetenz hinsichtlich der Umsetzung der Sanktionen.<sup>15</sup>

Der Einsatz militärischer Sanktionen gemäß Art. 42 UN-Charta<sup>16</sup> ist vorgesehen, wenn Maßnahmen nach Art. 41 UN-Charta erfolglos waren oder nach der Prognose des Sicherheitsrates keinen Erfolg erzielen würden.

Hierfür können entweder, was jedoch bisher nicht praktiziert wurde, die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Truppen übernehmen, die dann unter Befehlsgewalt eines Generalstabsausschusses der Vereinten Nationen stünden. Oder der Sicherheitsrat ermächtigt einzelne Staaten, Staatengruppen oder militärische Organisationen (z.B. NATO) zum Aufstellen von Einsatztruppen, die dann auch unter deren militärischem Kommando bleiben.<sup>17</sup>

Die in den letzten Jahren angestiegene Zahl der vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen, ob gewaltlos oder militärisch, haben in erschreckender Weise auch ihre Probleme aufgezeigt hinsichtlich des oft willkürlich scheinenden „ob und wie“ der Anwendung, ihres mangelnden Überwachungssystems und insbesondere ihrer Legitimität angesichts der oft verheerenden Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, deren Leiden hierdurch noch vergrößert wird.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Militärische Demonstrationen, wie sie der Sicherheitsrat im Falle Rhodesiens gegen Drittstaaten anordnete, fallen aufgrund einer Eskalationsgefahr eigentlich unter Art. 42, auch wenn der Sicherheitsrat sich hier auf Art. 41 stützte, siehe hierzu J. Frowein in: B. Simma, (Fn. 4), Art. 41, Rdnr. 6f.

<sup>14</sup> So der Generalsekretär der Vereinten Nationen in einem Positionspapier zum Thema Sanktionen anlässlich des 50jährigen Bestehens der Organisation, in dem er Probleme aufzeigt und Lösungsvorschläge unterbreitet (UN Doc. A/50/60-S/1995/1 vom 3. Januar 1995, abgedruckt in: Vereinte Nationen 1996, S. 90).

<sup>15</sup> Ausführliche Darstellung der Ausschubarbeit mit konkreten Informationen zur Behandlung von Ausnahmegenehmigungen in H.-P. Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen 1996, S. 96ff.

<sup>16</sup> „Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Art. 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“

<sup>17</sup> Zu unterscheiden sind die gegen den Willen des betroffenen Staates durchgeführten Maßnahmen des Art. 42 UN-Charta von den sogenannten peace-keeping-Einsätzen (Blauhelme), die unter Zustimmung des Staates erfolgen.

<sup>18</sup> Siehe hierzu die Beispiele bei M. Kulesa, Von Märchen und Mechanismen, in: Vereinte Nationen 1996, S. 89 (90).



Gerade bei Maßnahmen aufgrund massiver Menschenrechtsverletzungen muß sich gefragt werden, ob hier das gewählte Mittel überhaupt zur Erfüllung des Zwecks geeignet sein kann. Der Sicherheitsrat reagiert darauf heute in seinen Sanktionsbeschlüssen bei Wirtschaftsembargos mit humanitären Ausnahmeklauseln, die jedoch nicht in der Lage sind, diese Probleme zu lösen.

### 3. Das Nichteinmischungsgebot des Art. 2 Abs. 7 UN-Charta

Dem Befassen des Sicherheitsrates mit Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Staates nach Kapitel VII der Charta könnte aber letztendlich der Einwand des Gebots der Nichteinmischung in dessen innere Angelegenheiten gemäß Art. 2 Abs. 7 UN-Charta<sup>19</sup> entgegenstehen. Das Interventionsverbot<sup>20</sup> ist eines der „Verfassungsprinzipien“<sup>21</sup> der Vereinten Nationen und beruht auf der Souveränität und Gleichheit aller Mitgliedstaaten. Alle UN-Organe haben hiernach den Bereich der „essentially“ inneren Angelegenheiten eines Staates zu achten und dürfen sich mit derar-

tigen Themen und Situationen nicht beschäftigen.<sup>22</sup>

Damit stellt sich die Frage, ob Menschenrechte und deren Verletzungen unter das Gebot des Art. 2 Abs. 7 UN-Charta fallen.

Während im allgemeinen das Regierungssystem, die Organisation des Staates, Fragen der inneren Sicherheit und die Finanzpolitik sowie die Regelung der Staatsangehörigkeit grundsätzlich als dem Wesen nach dem staatlichen Bereich zugeordnet gelten<sup>23</sup>, und andere Materien ausschließlich durch das Völkerrecht geregelt werden, ist die Einordnung der Menschenrechte nicht so klar vorzunehmen.

Einzelne Verletzungen von Rechten Staatsangehöriger fallen grundsätzlich in den innerstaatlichen Jurisdiktionsbereich.<sup>24</sup>

Hinsichtlich systematischer und massiver Menschenrechtsverletzungen dagegen kann kein Zweifel bestehen, daß diese nicht mehr eine ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit darstellen, da der Schutz der Menschenrechte als „matter of international concern“ schon seine Grundlage in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und einer Vielzahl menschenrechtlicher Verträge findet.<sup>25</sup> Der IGH erklärte

<sup>19</sup> „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“

<sup>20</sup> Die Bestimmung des Art. 2 Abs. 7 UN-Charta ist nicht zu verwechseln mit dem, seit dem 19. Jahrhundert entwickelten und inzwischen zur völkerrechtlichen Grundregel gewordenen, zwischenstaatlichen Verbot der Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten; vgl. hierzu U. Beyerlein in: R. Wolfrum (Fn. 7), Art. 2 Ziff. 7, Rdnr. 2ff. Nach F. Ermacora in: B. Simma (Fn. 4), Rdnr. 33, stellt Art. 2 Abs. 7 nur eine „Detailregel des Interventionsverbotes“ dar.

<sup>21</sup> F. Ermacora in B. Simma (Fn. 7), Art. 2 Ziff. 7, Rdnr. 10.

<sup>22</sup> Ist der betreffende Staat allerdings Mitglied menschenrechtlicher Verträge wie etwa dem Internationalen Pakt für politische und bürgerliche Rechte (IPbPR), ergibt sich schon hieraus die Pflicht, die Menschenrechtssituation in seinem Land zur Diskussion zu stellen.

<sup>23</sup> Selbst solche typisch staatlichen Angelegenheiten können zum Beispiel durch völkerrechtliche Verträge begrenzt werden, ihrem Wesen nach gehören sie aber zur inneren Zuständigkeit eines Staates, hierzu A. Verdross/B. Simma, (Fn. 7), Rdnr. 266.

<sup>24</sup> F. Ermacora in: B. Simma, (Fn. 4), Art. 2 Ziff. 7, Rdnr. 44, spricht hier von einem „direkten Menschenrechtsschutz“.

<sup>25</sup> A. Verdross/B. Simma, (Fn. 7), Rdnr. 265.

schon 1970, daß schwere Menschenrechtsverletzungen eine Verletzung von gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft bestehenden Pflichten der Staaten darstellen.<sup>26</sup> Aus dieser Internationalisierung der Menschenrechte folgt aber letztlich nur, daß deren Verletzung keine innere Angelegenheit des Staates im Sinne des Art. 2 Abs. 7 UN-Charta darstellen. Daraus kann aber nicht per se auch eine Friedensbedrohung hergeleitet werden, da wiederum die zwischenstaatliche Ebene vorliegen muß. Für die Feststellung einer Friedensbedrohung ist das Interventionsverbot des Art. 2 Abs. 7 UN-Charta somit ohne Belang.

### III. Die Praxis des Sicherheitsrates

#### 1. Südrhodesien

1965 erklärte die weiße Minderheitsregierung des bis dahin formell noch unter kolonialer Herrschaft stehenden Rhodesiens einseitig die Unabhängigkeit des Landes. Das Vereinigte Königreich verweigerte seine - völkerrechtlich notwendige - Zustimmung, weil es die Errichtung eines apartheidsähnlichen Regimes befürchtete.

Die Bedrohung des Friedens sah der Sicherheitsrat von Anfang an in der illegalen Proklamation des Staates Rhodesien, durch die das Recht des Volkes auf Freiheit und Unabhängigkeit verletzt sei.<sup>27</sup> Zudem bezeichnete er die mit der Einführung der Rassentrennung verbundenen Menschenrechtsverletzungen als friedensbedrohend.<sup>28</sup> Der Sicherheitsrat verhängte unter Bezugnahme auf Art. 41 UN-Charta einen umfassenden Wirtschaftsboykott. Zudem ermächtigte er das Vereinigte Königreich ausdrücklich, notfalls auch durch militärische Gewalt das Embargo durchzusetzen und das Anlaufen

des Hafens von Beira durch Öltanker zu unterbinden.<sup>29</sup>

Bereits in diesem Fall schien der Sicherheitsrat in seiner Praxis der Auffassung zum Durchbruch verholfen zu haben, daß auch rein innerstaatliche Zustände wie Menschenrechtsverletzungen schon für sich eine Bedrohung des Weltfriedens darstellen können.

Allerdings dürfen gewisse Besonderheiten des Falles nicht übersehen werden. Rhodesien war zu diesem Zeitpunkt noch nicht als selbständiger Staat anerkannt, und das Vereinigte Königreich, als Kolonialmacht somit das eigentlich betroffene Völkerrechtssubjekt der Maßnahmen, stimmte diesen zu. Zudem drängte sich aufgrund der besonderen politischen Lage in der Region die reelle Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen mit den Nachbarstaaten auf. Eher davon hat sich der Sicherheitsrat offensichtlich leiten lassen.<sup>30</sup>

#### 2. Südafrika

Seit der Gründung der Vereinten Nationen stand das Apartheidsystem Südafrikas in der wiederholten Kritik. Doch erst 1960 sah sich der Sicherheitsrat gezwungen, sich damit zu befassen. Und trotz der offenkundigen, massiven Menschenrechtsverletzungen in Südafrika beließ er es bei verbalen Verurteilungen. Indem er von einer Gefährdung des internationalen Friedens sprach, die von der Situation in Südafrika ausgehen könnte, bezog er sich ausdrücklich nur auf Kapitel VI der Charta. Teils aus eigenen wirtschaftlichen Interessen, teils, um die militärischen Balancen während des Kalten Krieges zu halten, suchte er lange Zeit gegen den Druck afrikanischer und asiatischer

<sup>26</sup> „Barcelona Traction“, ICJ Reports 1970, Rdnr. 30.

<sup>27</sup> Resolution 253 (1968), Resolution 277 (1970).

<sup>28</sup> Resolution 217 (1965) vom 20. November 1965.

<sup>29</sup> Resolution 221 (1966).

<sup>30</sup> J. Frowein in: B. Simma (Fn. 4), Art. 39 Rdnr. 21, siehe auch J. Arntz, Der Begriff der Friedensbedrohung in der Satzung der Vereinten Nationen, 1975, S. 116 f.

Staaten nicht den Bezug zu Kapitel VII der Charta.

1972 gebrauchte er dann zunächst den Begriff der Friedensstörung - ein Terminus, der so in der Charta überhaupt nicht existiert.<sup>31</sup> Fünf Jahre später kam er aber doch zur Feststellung, daß eine Friedensbedrohung aufgrund der Unterdrückungsmaßnahmen und der Fortsetzung des Apartheidsystems in Südafrika und aufgrund der Angriffe Südafrikas auf benachbarte Staaten vorliegt. Er verhängte ein Waffenembargo.<sup>32</sup>

Auch dieses Mal waren es nicht die Menschenrechtsverletzungen allein, auf die der Sicherheitsrat seine Feststellung der Friedensbedrohung stützte. Erneut bezog er die bewaffneten Auseinandersetzungen mit den Nachbarstaaten mit ein.

### 3. Irak

Die Unterdrückung und zum Teil sehr grausame Behandlung der kurdischen Bevölkerung durch das irakische Regime war bereits seit langem bekannt. Auch der Einsatz von Giftgas zur Vernichtung ganzer Dörfer war nicht Anlaß genug. Es bedurfte erst der militärischen Niederlage des Iraks im zweiten Golfkrieg, damit sich der Sicherheitsrat dieses Problems annahm. Am 5. April 1991 nahm er die Resolution zur „Notlage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung“ an.<sup>33</sup>

Der Sicherheitsrat stellte einen Zusammenhang zwischen der Behandlung der kurdi-

schen Bevölkerung und einer Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit in der Region her. Allerdings verband er beides über die durch die Unterdrückung ausgelösten starken, grenzüberschreitenden Flüchtlingsströme. Insbesondere sah man die Gefahr, daß der Konflikt dadurch auf die in der Türkei ansässigen Kurden übergreifen und militärische Gegenmaßnahmen der Türkei hervorrufen könne. Erst diese Gefahr führe unmittelbar zur Friedensbedrohung.

Wie in den Fällen zuvor sah auch hier wieder der Sicherheitsrat keinen direkten Bezug zwischen Menschenrechtsverletzungen und Friedensbedrohung.

Zudem bezog sich der Sicherheitsrat nicht ausdrücklich auf Kapitel VII der UN-Charta und ließ insoweit offen, worauf er sein Handeln eigentlich stützte. Stattdessen bekannte er sich ausdrücklich zum Nichteinmischungsgebot gemäß Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta. Da diese Norm eigentlich die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII unberührt läßt, könnte dies als Hinweis verstanden werden, daß er selbst nicht davon ausgegangen ist, im Rahmen dieses Kapitels zu handeln.

### 4. Ehemaliges Jugoslawien

Als sich Ende der achtziger Jahre die politische Krise in Jugoslawien verschärfte und schließlich Anfang der neunziger Jahre in einen Bürgerkrieg mündete, sah sich auch der Sicherheitsrat am 25. September 1991 erstmalig zur Befassung mit diesem Konflikt verpflichtet.<sup>34</sup>

Hierin äußerte er seine Besorgnis, daß ein Fortbestehen der Situation eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstelle. Als Begründung benannte er neben den „Verlusten an Menschenleben“

<sup>31</sup> Resolution 311 (1972) vom 4. Februar 1972.

<sup>32</sup> Resolution 418 (1977) vom 4. November 1977.

<sup>33</sup> Resolution 688 (1991) vom 5. April 1991: „Der Sicherheitsrat (...) 1. verurteilt die in vielen Teilen Iraks, insbesondere auch in allerjüngster Zeit in den kurdischen Siedlungsgebieten stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen.“

<sup>34</sup> Resolution 713 (1991) vom 25. September 1991.

„die Auswirkungen dieser Kampfhandlungen auf die Länder der Region, insbesondere in den Grenzgebieten der Nachbarländer“. Diese Analyse blieb auch Grundlage aller weiteren Resolutionen. Er entschied, unter Kapitel VII tätig zu werden, und verhängte ein generelles und vollständiges Embargo für Waffen und militärische Ausrüstung.

Damit blieb der Sicherheitsrat auch im Jugoslawien-Konflikt auf der Linie, die im Bürgerkrieg aufgetretenen Menschenrechtsverletzungen selbst jedenfalls nicht allein als Bedrohung des Friedens zu sehen. Erst die Verbindung mit den Folgeerscheinungen ließ eine entsprechende Qualifizierung zu.

## 5. Somalia

Qualitativ neu war dagegen die Herangehensweise des Sicherheitsrates im Falle Somalias. Dort kam es aufgrund des Bürgerkrieges Anfang der neunziger Jahre ebenfalls zu großen Flüchtlingsströmen. Und auch hier stellte er eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fest. Im Unterschied zu früher leitete er diese Feststellung aber direkt aus den massiven Menschenrechtsverletzungen und der humanitären Notlage ab.<sup>35</sup>

Allerdings weist auch dieser Fall wieder eine Besonderheit auf, die einer Verallgemeinerung zumindest entgegengehalten werden kann. In Somalia gab es zu diesem Zeitpunkt keine Staatsgewalt mehr. Es handelte sich um einen sog. „failed state“, dessen völkerrechtliche Behandlung allerdings umstritten ist.

## 6. Ruanda

Die Auseinandersetzungen zwischen Hutus und Tutsi in Ruanda gehen noch auf die

Kolonialzeit zurück. Die Hutu, die die Mehrheit der Bevölkerung stellen (rund 90%), waren bis zur Unabhängigkeit im Jahre 1960 gegenüber der Volksgruppe der Tutsi von den Kolonialmächten Belgien und Deutschland benachteiligt worden. Die nach der Unabhängigkeit geflüchteten Tutsi versuchten 1990 mit dem militärischen Einmarsch von Uganda aus die Rückkehr in ihre Heimat. Der dadurch entbrannte Bürgerkrieg kostete schätzungsweise eine Million Menschen beider Volksgruppen das Leben.

Mit der Resolution 846<sup>36</sup> wurde die Schaffung einer Beobachtermission der Vereinten Nationen für die Grenze Uganda-Ruanda beschlossen (UNOMUR). Vier Monate später kam es zur Einrichtung einer Friedensstruppe (UNAMIR), die das Friedensabkommen von Arusha vom August 1993 bewachen sollte.

Aufgrund verstärkter öffentlicher Kritik seines unzureichenden Tätigwerdens und angesichts des Mordens in Ruanda verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 929, in der er auf die „systematischen und weitverbreiteten Massaker an der Zivilbevölkerung“ einging und betonte, „daß die derzeitige Situation in Ruanda einen einmaligen Fall darstellt“ und dringende Maßnahmen notwendig seien. Das Ausmaß der humanitären Krise in Ruanda stelle eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit in der Region dar. Er bezog sich ausdrücklich auf Kapitel VII, die zur „Operation Turquoise“ führte und die Massaker nach zwei Monaten endlich beenden konnte.

Die Flüchtlingsströme als typische Folgeerscheinung eines Völkermords gaben dem Sicherheitsrat auch hier die Möglichkeit, sich nicht auf die Menschenrechtsverletzungen selbst als friedensbedrohend zu berufen.

<sup>35</sup> Resolution 733 (1992) vom 23. Januar 1992, Resolution 767 (1992) vom 27. Juli 1992.

<sup>36</sup> Resolution 864 (1993) vom 22. Juni 1993.

#### IV. Internationale Strafgerichte auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta

Nach den Urteilen von Nürnberg und Tokio und in Erinnerung an die Schrecken des zweiten Weltkrieges gab es anfangs verschiedene Bemühungen um die Schaffung eines Weltstrafgerichtshofs zur Ahndung von Kriegsverbrechen und anderen schweren Verbrechen gegen Menschenrechte. Entwürfe der von der Generalversammlung ins Leben berufenen Völkerrechtskommission, der unter anderem die Kodifizierung des Völkerrechts obliegt, wurden aufgrund ideologischer und konzeptioneller Differenzen in der Vergangenheit immer wieder verworfen. Die schrecklichen Verbrechen vor allem in Jugoslawien und Ruanda und die darauf beruhende Errichtung der Kriegsverbrechertribunale durch den Sicherheitsrat haben den Bemühungen in jüngster Zeit allerdings wieder neue Impulse gegeben.

##### 1. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien<sup>37</sup>

Mit der Resolution 808 vom 22. Februar 1993 beschloß der Sicherheitsrat die Einsetzung eines Internationalen Strafgerichtshofes zur Verfolgung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien mit der Begründung, daß die dortige Situation eine Bedrohung des Weltfriedens darstelle und die Aburteilung der dort verübten Verbrechen zur Wiederherstellung des Friedens und seiner dauernden Sicherung beitragen werde.

Die Errichtung des Tribunals als Ad-hoc-Maßnahme und die vom Sicherheitsrat verwandte Rechtsgrundlage des Art. 41 im Rahmen des Kapitels VII hat eine Reihe von Kontroversen ausgelöst. Teilweise wurde dem Sicherheitsrat die Kompetenz abge-

sprochen, per Resolution ein Strafgericht einzusetzen.<sup>38</sup> Die Einsetzung des Jugoslawientribunals ist jedoch eine legitime Maßnahme nach Kapitel VII, da sie der Wahrung des Friedens nach Beendigung des Friedensbruchs diene und eine andere effektive, genauso kurzfristige Durchsetzung des Projektes nicht zu erwarten war.<sup>39</sup> Das Tribunal selbst, dem dieser Einwand insbesondere von der Verteidigung entgegengehalten wurde, erklärte sich zuständig zur Aburteilung von Kriegsverbrechen, da es nicht die Kompetenz besitze, die Entscheidungen des Sicherheitsrates in Frage zu stellen.<sup>40</sup>

Gem. § 2 der Resolution wurde der Generalsekretär mit dem Entwurf eines Statuts für das Tribunal beauftragt. Auf der Grundlage dieses Berichtes<sup>41</sup> wurde das Statut des Gerichts in der Resolution 827 vom 25. Mai 1993 verabschiedet<sup>42</sup>. Die elf von der Gene-

<sup>37</sup> Eine ausführliche Darstellung der Entstehung des Tribunals gibt K.-J. Partsch, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, in: Vereinte Nationen, 1994, S. 11ff.

<sup>38</sup> So schon die Bedenken in den Stellungnahmen Frankreichs und Kanadas zum Bericht des Generalsekretärs, nach denen nur ein Vertrag eine ausreichende Rechtsgrundlage bieten kann, siehe dazu R. Marx, Auf dem Weg zum permanenten Internationalen Tribunal?, in: Kritische Justiz, 1994, S. 358 (359).

<sup>39</sup> So K. Oellers-Frahm, Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, in: ZaöRV 1994, S. 418. Rechtliche Bedenken und Lücken werden von J. Partsch, (Fn. 37), S. 17 aufgezeigt. Sehr skeptisch äußert sich B. Graefrath, Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage?, in: Neue Justiz 1993, S. 433ff.

<sup>40</sup> FAZ vom 11.8.95, S. 2.

<sup>41</sup> UN Doc. S/25704 vom 3. Mai 1993. Fast dreißig UN-Mitgliedstaaten und viele Nichtregierungsorganisationen unterbreiteten hierzu Vorschläge und gaben Stellungnahmen ab, was als Indiz für das große Interesse an der Errichtung des Gerichtshofes - vielleicht auch als Modell für einen ständigen Gerichtshof - gesehen werden kann.

<sup>42</sup> Während der Diskussion um den Entwurf kam es lediglich von chinesischer Seite zu Einwänden bezüglich der Kompetenz des Sicherheits-

ralversammlung gewählten Richter und der auf Vorschlag des Generalsekretärs vom Sicherheitsrat ernannte erste Leiter der Anklagebehörde<sup>43</sup> nahmen ihre Tätigkeit am 17. November 1993 auf.

Das Statut geht davon aus, daß nur die schon zu Gewohnheitsrecht<sup>44</sup> erstarkten internationalen Rechtsquellen angewendet werden sollen.<sup>45</sup> Die geächteten Verbrechen sind:

- schwere Verstöße gegen die Genfer Rot-Kreuz-Abkommen von 1949<sup>46</sup> (Art. 2)
- Verstöße gegen das Haager Kriegsge-  
wohnheitsrecht<sup>47</sup> (Art. 3)
- Völkermord (Art. 4)
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach der Charta des Nürnberger Tribunals von 1945 und des Kontrollratsgesetzes Nr. 10 von 1946 (Art. 5).

---

rates und der Verletzung der Souveränität durch den Vorrang des Tribunals vor nationalen Instanzen.

<sup>43</sup> Ramón Escovar-Salom (Venezuela), der schon im Juli 1994 von Richard Goldstone (Südafrika) abgelöst wurde. Seit dessen Rückkehr zum südafrikanischen Verfassungsgericht im Oktober 1996 übernahm die Kanadische Richterin Louise Arbour die Amtsgeschäfte.

<sup>44</sup> Gewohnheitsrecht ist gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“.

<sup>45</sup> Man wollte sich nicht vorwerfen lassen, gegen den Grundsatz „nullum crimen sine lege“, der die Definition eines Verbrechens in einem Rechtssatz fordert, verstoßen zu haben, s. *Partsch*, (Fn. 37), S. 13.

<sup>46</sup> Die Genfer Abkommen von 1949 legen Grundregeln der Humanität in bewaffneten Konflikten für die Behandlung unter anderem von Kriegsgefangenen und Zivilpersonen fest.

<sup>47</sup> Die Haager Landkriegsordnung von 1907 bestimmt Verhaltensmaßregeln aufgrund der Gebräuche des Landkrieges.

Bezüglich der Strafzumessung sieht Art. 24 vor, das Gericht solle sich an der allgemeinen Praxis der Gerichte des ehemaligen Jugoslawien orientieren, wobei die Todesstrafe ausgeschlossen ist.

Der Strafgewalt des Gerichtshofes unterliegen nur natürliche Personen, auf deren Stellung als Staatsoberhaupt oder Funktionsträger bei Begehung der Verbrechen keine Rücksicht genommen wird. Die wesentlichen Garantien eines fairen Verfahrens sind nach dem Statut vorgesehen.<sup>48</sup>

Die Resolution 827 verpflichtet die Staaten zur Zusammenarbeit mit dem Tribunal.<sup>49</sup> Sanktionen gegen den nicht kooperationsbereiten Staat wurden allerdings bisher vom Sicherheitsrat nicht verhängt.<sup>50</sup> So bleibt dem Gericht zum Beispiel bei Weigerung von Regierungen, mutmaßliche Kriegsverbrecher auszuliefern, nur die Möglichkeit der Ausstellung eines internationalen Haftbefehls, da ein Verfahren in Abwesenheit nicht möglich ist (Art. 24 Abs. 4 lit. d).<sup>51</sup> Bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Tribunal stellte zwar dessen Appellationskammer<sup>52</sup> in einem Urteil vom 29. Oktober

---

<sup>48</sup> So z. B. Rechte des Angeklagten wie das Recht auf einen Dolmetscher, die Unschuldsvermutung, das Recht zur Verteidigung und auf Vernehmung von Entlastungszeugen usw.

<sup>49</sup> Sofern das innerstaatliche Recht die Festnahme und Überstellung von Personen aufgrund des Ersuchens des Tribunals nicht erlaubt, sind die Staaten verpflichtet, ihre Gesetze dementsprechend zu ändern. Zur Umsetzung durch die Bundesrepublik s. unten V.1).

<sup>50</sup> Diesen Vorschlag macht *U. Fastenrath* in der FAZ vom 29.7.1995, der als Präzedenzfall das Luftverkehrsembargo gegen Libyen angibt, wegen seiner Weigerung, die mutmaßlichen Verantwortlichen des Lockerbie-Attentates auszuliefern.

<sup>51</sup> Insbesondere die im Juli 1996 erlassenen Haftbefehle gegen Karadzic und Mladic waren bisher allerdings wirkungslos.

<sup>52</sup> Jedes Urteil kann in einem Berufungsverfahren überprüft werden, wie durch Art. 14 Abs. 5 des

1995 fest, daß Staaten Dokumente nicht aus nationalen Interessen zurückhalten dürften.<sup>53</sup> Eine Zwangsvorladung der 1. Kammer gegen einen Regierungsvertreter allerdings mußte für nichtig erklärt werden, da man über „keinerlei Gewalt“ verfüge, „gegen souveräne Staaten Zwangsmaßnahmen zu ergreifen“. Das Gericht könne nur einen Bericht an den Sicherheitsrat mit der Aufforderung zur Einleitung von Maßnahmen irgendeiner Art verfassen. Bisher hatten verschiedene Beschwerden des Tribunals beim Sicherheitsrat jedoch keinen konkreten Erfolg.<sup>54</sup>

Trotz vorgesehener konkurrierender Rechtsprechungsgewalt mit nationalen Gerichten kann das Tribunal gemäß Art. 9 Abs. 2 seines Statuts Verfahren, die in anderen Staaten eingeleitet wurden, an sich ziehen.<sup>55</sup>

Kam es schon zu einem Urteil vor einem nationalen Gericht, kann dieser Fall auch noch vom Tribunal verhandelt werden, wenn in dem nationalen Verfahren die Straftaten nicht als Verletzung des humanitären Völkerrechts abgeurteilt wurden oder das Gericht nicht unparteiisch, unabhängig bzw. sorgfältig war oder mit dem Willen

vorging, den Beschuldigten vor seiner internationalen Verantwortlichkeit zu schützen.<sup>56</sup>

In den ersten vier Jahren des Bestehens des Tribunals kam es zu nur zwei Verurteilungen.<sup>57</sup> Das Gericht sieht sich finanziellen Problemen und mangelnder Bereitschaft zur Kooperation seitens der ehemaligen Kriegsparteien gegenüber, die sich auf sein Tätigkeit stark hemmend auswirken.<sup>58</sup>

## 2. Das Internationale Strafgericht für Ruanda

Das internationale Ad-hoc-Tribunal zur Ahndung der Verbrechen in Ruanda wurde aufgrund der Sicherheitsratsresolution 955 vom 8. November 1994 errichtet.<sup>59</sup> Auch in diesem Fall sah der Sicherheitsrat die begangenen Verbrechen als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an und stützt sich daher auf Kapitel VII der Charta.

Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen sind im wesentlichen vom Jugoslawientribunal übernommen worden.<sup>60</sup> Die Appellati-

---

Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen. Die Berufung kann sowohl auf Rechtsgründe als auch Tatsachenirrtümer gestützt werden.

<sup>53</sup> Kroatien verweigert bis heute die Vorlage von Beweismaterial an das Tribunal unter Berufung auf die Wahrung von Sicherheitsinteressen, FAZ vom 30.10.1997.

<sup>54</sup> Die Welt vom 30.10.1997, S. 7

<sup>55</sup> „The International Tribunal shall have primacy over national courts.“ (Art. 9 Abs. 2 Satz 1). So wurden die Fälle Karadzic und Mladic zum Beispiel ursprünglich in Sarajevo behandelt. Andererseits zum Beispiel wurde der Serbe Krsmanovic vom Tribunal wieder an Sarajevo zurücküberstellt, da ihm Verbrechen vorgeworfen wurden, die nach Auffassung des Tribunals nicht in dessen Kompetenz fallen (FAZ vom 30.3.96).

<sup>56</sup> Art. 10 Abs. 2 des Statuts. Hingegen darf kein nationales Gericht einen Fall behandeln, der schon vor dem Tribunal behandelt wurde, *Partsch* (Fn. 37), S. 15.

<sup>57</sup> Erdemovic (November 1996) und Tadic (Mai 1997).

<sup>58</sup> FAZ vom 10.10.95, 7.5.96. Das Tribunal wird aus dem regulären Haushalt der Vereinten Nationen finanziert (Art. 32).

<sup>59</sup> Die Einsetzung des Tribunals geht auf das Ersuchen des ruandischen Präsidenten Bizimungu und der OAU zurück.

<sup>60</sup> Der Vorschlag der Vereinigten Staaten, die Kompetenzen des Jugoslawientribunals auf Ruanda zu erweitern, fand keine Unterstützung, da man fürchtete, dadurch würde ein permanenter Ad-hoc-Gerichtshof geschaffen, der langsam die Charakteristik eines Weltstrafgerichts annehmen könnte.

onskammer des Jugoslawientribunals soll auch für das Tribunal in Ruanda zuständig sein (Art. 12 Abs. 2 des Statuts), ebenso der Chefankläger, dem jedoch zusätzliches Personal und einen Stellvertreter zur Seite gestellt werden (Art. 15 Abs. 3).

Während die geächteten Verbrechen sich im wesentlichen mit denen des Jugoslawientribunals decken, bezieht sich das Statut des Ruanda-Gerichtshofes ausdrücklich auch auf den Art. 3 des Zusatzprotokolls II von 1977, das für interne bewaffnete Konflikte gilt.

Das Tribunal in Ruanda wäre wohl ohne den zeitlich vorhergegangenen Völkermord im ehemaligen Jugoslawien und die Reaktion der Staatengemeinschaft hierauf nicht möglich gewesen.<sup>61</sup> Die Arbeit des Ruanda-Tribunals kann allerdings bisher nicht als sehr effektiv eingeschätzt werden. Die Ursachen hierfür liegen ebenso wie in Den Haag vorrangig an der mangelnden Beachtung und finanziellen Unterstützung seitens der Staatengemeinschaft. Die Verfahren gestalten sich als äußerst schwierig, da zum Beispiel Belastungszeugen mitsamt ihren Familien ermordet werden und sich demzufolge ängstliches Schweigen unter der Bevölkerung ausbreitet.<sup>62</sup> Des weiteren hat sich die Kritik von Beobachtern an der Fairneß der Verfahren, daß etwa Angeklagten der Rechtsbeistand verweigert würde, in den letzten Monaten gehäuft.

### 3. Der Sicherheitsrat als Gründer eines ständigen Strafgerichtshofs?

<sup>61</sup> P. Akhavan, The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Practics of Punishment, in: American Journal of International Law, 1996, S. 501, drückt es drastisch aus: „On the basis of international responses to other situations, it has been suggested that the plight of African victims would not generate the same outcry as the suffering of Europeans.“

<sup>62</sup> Die Zeit vom 9.5.1997.

Die Schaffung konfliktbezogener Ad-hoc-Gerichtshöfe ist sicherlich ein wichtiger Schritt, kann aber keine Lösung darstellen, da ihnen das Element der Permanenz fehlt und somit kaum in der Lage sein dürfte die Abschreckung potentieller Kriegsverbrecher zu bewirken. Eine einheitliche Rechtsprechung ist für die Verfolgung schwerer Verbrechen notwendig.

Seit 1993 befaßt sich die Völkerrechtskommission wieder mit der Erarbeitung eines Statuts für einen ständigen Internationalen Strafgerichtshof.

Für die Errichtung kämen verschiedene Möglichkeiten in Betracht:

- a) als Hauptorgan der Vereinten Nationen - dies würde eine Änderung der Charta erforderlich machen<sup>63</sup>, was sicher nicht in nächster Zeit erreichbar sein wird,
- b) als Unterorgan entweder der Generalversammlung nach Art. 22 oder des Sicherheitsrates nach Art. 29 der Charta - als solches wäre die Unabhängigkeit des Gerichtes aber kaum gewährleistet, da es einem Hauptorgan untergeordnet würde,
- c) aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages - bei dem die Effektivität der Arbeit des Gerichtes folglich von der Anzahl der ratifizierenden Staaten abhinge.

Diese dritte Möglichkeit ist die wohl am meisten akzeptierte, da die meisten Staaten die Auffassung vertreten, daß die Abtretung souveräner Rechte wie der Strafverfolgung grundsätzlich nicht ohne ihre Zustimmung erfolgen könne und somit nur eine völkerrechtliche Konvention in der Lage sei, eine ausreichende Rechtsgrundlage zu bieten.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Nach Art. 108 der Charta ist eine solche nur möglich mit einer 2/3 Mehrheit der Generalversammlung und folgender Ratifizierung durch 2/3 der Mitgliedstaaten, einschließlich der ständigen Sicherheitsratsmitglieder.

<sup>64</sup> Dem könnte wohl entgegengehalten werden, daß bei der Verletzung international geschützter Rechtsgüter der Strafanspruch des Staates



Die Vertragsstaaten, je nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, oder etwa der Staat, der einen Fall vor den Gerichtshof bringt, könnten hierbei die Kosten tragen.<sup>65</sup>

Einigkeit besteht allerdings darin, daß die Errichtung eines Weltstraferichtshofes als Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII, Art. 41 UN-Charta, nicht vom Mandat des Sicherheitsrates umfaßt wird, da er kein Legislativorgan darstellt.

Ein internationaler Gerichtshof böte sicher die Chance, insbesondere an die „Schreibtischtäter“ heranzukommen. Der Erfolg jedoch hängt ausschließlich vom politischen Willen der Staaten ab, ein Stück Souveränität abzugeben. Ein internationaler Straferichtshof soll zwar nicht etwa die Verantwortung staatlicher Strafverfolgungsstellen übernehmen, sondern nur in den Fällen einspringen, in denen der Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Verbrechen zu ahnden. Jedoch erscheint seine Errichtung trotz in jüngster Zeit vielfach verbal bekundeter Akzeptanz mehr als fraglich. Die Schwierigkeit, zu einem Konsens allein in den Formulierungen der Tatbestände zu finden, ist nicht zu unterschätzen. Fraglich bliebe daneben die Finanzierung, die schon bei den ad-hoc-Tribunalen eines der größten Probleme darstellt.

Und daß die Verurteilungen durch das Jugoslawientribunal<sup>66</sup> auch in Zukunft vermutlich nur untergeordnete Täter treffen und die

---

nur Ersatz für den eigentlichen internationalen Strafanspruch darstelle, da eine völkerrechtliche Instanz noch fehle. Allerdings läßt sich nicht leugnen, daß nur bei Zustimmung der Staaten zu einer solchen Instanz ein effektives Tätigwerden überhaupt gewährleistet werden kann. So *K. Oellers-Frahm*, (Fn. 39), S. 417.

<sup>65</sup> *A. de Zayas*, An International Criminal Court, *Nordic Journal of International Law* 1994, S. 271ff.

<sup>66</sup> Bisher gab es nur zwei Verurteilungen: *Tadic* (Mai 1997) und *Erdemovic* (November 1996).

wahren Schuldigen wohl nie vor Gericht stehen werden, kann doch kein Argument gegen die Richtigkeit überstaatlicher Strafjustiz sein, so sehr diese Tatsache auch das Gerechtigkeitsempfinden strapaziert.

## V. Die Bindungswirkung der Resolutionen des Sicherheitsrates - Umsetzung durch Deutschland

Aufgrund der Erfahrungen aus der Völkerbundzeit und Überlegungen, wie effektiv eine internationale Organisation sein kann, deren Handeln die Staatengemeinschaft nicht in die Pflicht nimmt, ist dem Sicherheitsrat als dem einzigen der fünf UN-Hauptorgane die ausschließliche Zuständigkeit für verbindliche Maßnahmen übertragen worden.<sup>67</sup>

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich in Art. 2 Abs. 5 UN-Charta, den Vereinten Nationen „jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift“ zu leisten. Der Sicherheitsrat handelt „in ihrem Namen“<sup>68</sup> bei der Wahrnehmung seiner Pflichten (Art. 24), die Mitgliedstaaten erklären sich bereit, die Beschlüsse<sup>69</sup> des Sicherheitsrats anzu-

---

<sup>67</sup> *J. Delbrück* in: *B. Simma*, (Fn. 4), Art. 24, Rdnr. 1, 9.

<sup>68</sup> Die Literatur ist überwiegend der Ansicht, daß diese Aussage juristisch unrichtig und überflüssig sei, da es sich hierbei nicht um die Übertragung von Souveränität seitens der Mitglieder auf den Sicherheitsrat handelt, sondern dieser als Organ der Organisation tätig wird aufgrund deren Gründungsvertrag, in der die Mitglieder einer Beschränkung ihrer Souveränität zugestimmt haben, siehe *J. Delbrück*, in: *B. Simma* (Fn. 4), Rdnr. 12.

<sup>69</sup> Zu diesem heftig umstrittenen Begriff und der Frage, welche Beschlüsse des Sicherheitsrates denn nun bindend sein sollen, siehe *J. Delbrück* (Fn. 67), Rdnr. 4-18; mit Nachweisen aus der Praxis des Sicherheitsrates zu Art. 25: *M. Krökel*, Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Na-

nehmen und auszuführen (Art. 25), und sie räumen dem Sicherheitsrat ein Ermessen hinsichtlich der Bestimmung ein, welche der Mitglieder mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen beauftragt werden (Art. 48).

Da der Sicherheitsrat im Falle von Menschenrechtsverletzungen in seiner früheren Praxis im allgemeinen auf die ausdrückliche Bezugnahme auf Kapitel VII verzichtete und oftmals keine Ermächtigungsgrundlagen der beschlossenen Maßnahmen angab,<sup>70</sup> entstand die Diskussion, ob sein Handeln aufgrund Art. 24 und 25 UN-Charta, d.h. außerhalb des Kapitel VII, zulässig und für die Mitgliedstaaten verbindlich ist.<sup>71</sup>

Die Bindungswirkung der Resolutionen für die Mitgliedstaaten ist jedoch unbestritten innerhalb des Kapitels VII. Die Durchfüh-

---

tionen gegenüber Mitgliedstaaten, 1977, S. 32ff., auch *B. Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrates. Zur Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, 1996, S. 31ff.

<sup>70</sup> Bis 1990 nur in den Fällen Südafrika und Rhodesien. Siehe *Th. Bruha* in: *R. Wolfrum*, (Fn. 7), S. 765.

<sup>71</sup> Siehe *Th. Bruha*, ebenda, S. 766, der sich für eine nicht zu „dynamisch-extensive“ Deutung der Kompetenzen ausspricht, da dies „zu Akzeptanzstörungen im Verhältnis UN-Organisation-Mitgliedstaaten“ führen könne. *Delbrück*, (Fn. 67) dagegen ist der Ansicht, daß der Sicherheitsrat nur bei größtmöglichem, wenn auch nicht unbegrenztem Ermessen seinem Auftrag zu effektivem und schnellem Handeln gerecht werden könne. Der Sicherheitsrat selbst legte dem Internationalen Gerichtshof (IGH) die Frage vor, welche Konsequenzen sich für die Staaten aus der Res. 276 betreffend die Präsenz Südafrikas in Namibia, die ohne Angabe der Rechtsgrundlage für rechtswidrig erklärt wurde, ergebe (S/RES/284 vom 29.7.1970). Der IGH betonte die Pflicht der Mitgliedstaaten, den Resolutionen nicht zuwiderzuhandeln (Süd West Afrika/Namibia-Gutachten vom 21.6.1971, S. 52).

rung und Durchsetzung gewaltloser Sanktionen nach Art. 41 UN-Charta obliegt dabei direkt den Mitgliedstaaten, die die Anordnungen des Sicherheitsrates bezüglich ihrer Durchsetzung grundsätzlich zu befolgen haben. Im Falle militärischer Sanktionen dagegen kann der Sicherheitsrat den Staaten die Unterstützung durch militärischen Beistand nur empfehlen.<sup>72</sup>

Die Art und Weise der innerstaatlichen Umsetzung ihrer Verpflichtungen wird den Mitgliedstaaten nicht vorgegeben. Nachfolgend sollen kurz zwei Beispiele der Umsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrates durch Deutschland angesprochen werden.

### 1. Das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

Der Bundestag verabschiedete am 9. März 1995 das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.<sup>73</sup> Hiermit kam Deutschland seiner völkerrechtlicher Verpflichtung zur Umsetzung internationaler Regelungsmaterie in nationales Recht nach und reagierte auf die Anweisung des Sicherheitsrates an die Mitgliedstaaten in der Resolution 827 und des darin enthaltenen Statuts des Gerichtshofes.

---

<sup>72</sup> Gemäß Art. 43 UN-Charta sind Sonderabkommen über die Bereitstellung von Streitkräften Voraussetzung für die Erfüllung der Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten. Solche existieren bislang jedoch nicht.

<sup>73</sup> Das Gesetz trat am 14.4.1995 in Kraft. BGBl 1995 I, 485ff. Es wird ausführlich besprochen von *Th. Trautwein*, Zum Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, NJW 1995, S. 1658f.

Das Gesetz regelt detailliert den Umgang mit mutmaßlichen Kriegsverbrechern und erläutert das Verhältnis nationaler Stellen zum internationalen Tribunal.

Auf Ersuchen des Gerichtshofes werden Strafverfahren vor deutschen Gerichten nach § 2 des Gesetzes in jedem Stadium an ihn übergeleitet, wenn die angeklagten Straftaten in dessen Gerichtsbarkeit fallen.

Personen, die sich in Deutschland aufhalten, werden auf Ersuchen des Gerichtshofes überstellt<sup>74</sup> oder durch Deutschland befördert (§ 3). Die innerstaatlichen Behörden dürfen die Auslieferung nur ablehnen, wenn sie die Zuständigkeit des Gerichtshofes bestreiten oder bei fehlender Identität von ermittelter und vom Ersuchen des Gerichtshofes betroffener Person.<sup>75</sup> Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit des Gerichtshofes sind vor der Auslieferung zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Stellen zu klären.<sup>76</sup>

Auf Ersuchen des Gerichtshofes werden diesem von deutscher Seite Rechtshilfeleistungen gewährt (§ 4). Dazu zählen etwa

die Anwendung von Zwangsmitteln gegen Zeugen, die vor dem Gerichtshof erscheinen sollen (§ 4 Abs. 2) oder die Möglichkeit der Beweiserhebung durch den internationalen Gerichtshof in Deutschland nach dem Recht seines Statuts (§ 4 Abs. 4). Des Weiteren kann dem Tribunal Rechtshilfe für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen durch Vollzug in deutschen Justizvollzugsanstalten angeboten werden (§ 5).

## 2. Die Bestimmungen des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG)<sup>77</sup> und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)<sup>78</sup>

Auch Resolutionen des Sicherheitsrates zu Sanktionen nach Art. 41 der UN-Charta werden in das deutsche Recht transformiert, im wesentlichen durch die Außenwirtschaftsverordnung.

Momentan sind die Embargomaßnahmen gegen den Irak und Lybien in der AWV aufgrund der entsprechenden EG-Verordnungen des Rates umgesetzt. Bestimmungen bezüglich Serbiens und Montenegro, mit der Resolution 1022 vom 22. November 1995 aufgehoben, gelten nicht mehr, solange sie durch die Verordnung des Rates vom 4. Dezember 1995 in der jeweils geltenden Fassung ausgesetzt werden (§ 69h).

Betreffend die Sanktionen gegen den Irak sind verboten:

- die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen der Herkunft Irak oder dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaften,

<sup>74</sup> Da Art. 16 Abs. 2 GG das Grundrecht des Auslieferungsverbotes für Deutsche enthält, bedürfte es einer Verfassungsänderung, auch eigene Staatsangehörige an das internationale Tribunal auszuliefern. Das Jugoslawien-Strafgerichtshof-Gesetz ist jedoch kein verfassungsänderndes Gesetz. Es verstößt damit im Grunde gegen den eigenen Wortlaut des § 3 Abs. 1 des Gesetzes und die Anforderungen der Sicherheitsratsresolution, die nicht nach Nationalität unterscheidet; hierzu *Trautwein*, ebenda, S. 1658, der auch auf einen Beschluß des Bundesrates hinweist, der eine Änderung des Art. 16 Abs. 2 GG zur Ermöglichung der Auslieferung auch Deutscher fordert.

<sup>75</sup> Hierdurch kommt es zu einer starken Einschränkung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (BGBl 1994 I, 1537ff.). Viele seiner Vorschriften sind nicht anwendbar, wie zum Beispiel die Ablehnung wegen fehlenden hinreichenden Tatverdachts (§ 10 Abs. 2 IRG).

<sup>76</sup> *Trautwein* (Fn. 73), S. 1659.

<sup>77</sup> BGBl. 1961 I 481, 495, 1555, in der letzten Fassung abgedruckt in: Beck'sche Textausgaben, Internationales Wirtschaftsrecht, Außenwirtschaftsrecht, Textsammlung.

<sup>78</sup> BGBl 1986 I 2671ff., abgedruckt in der Fassung vom 22. November 1993 (BGBl I 1457), letzte Änderung am 12. Dezember 1995 in: *Hocke/Berwal/Maurer*, Außenwirtschaftsrecht, Gesetze, Verordnungen, Erlasse mit Kommentar.

- jegliche Handelstätigkeit mit Produkten aus dem Irak.

Ausgenommen von dem Wirtschaftsembargo sind hierbei die Erzeugnisse, deren Einfuhr durch den vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschuß gemäß § 23 der Resolution 687 (1991) im „Kein-Einwand-Verfahren“ (humanitäre Ausnahmegenehmigungen) erlaubt sind. Dies trifft insbesondere auf Güter zur Deckung ziviler Grundbedürfnisse zu, wie medizinische Geräte und Dienstleistungen, Telekommunikation oder Postverkehr.

Beschränkungen gegen Libyen aufgrund der Resolution 748 (1992) sind in §§ 69l-m aufgeführt. Sie betreffen Rüstungsmaterial und damit in Zusammenhang stehende Waren aller Art sowie Dienstleistungen. Außerdem enthält es ein Flug- und Landeverbot, Ausfuhrgenehmigungen werden nur erteilt, wenn sie mit dem Zweck der Sanktion vereinbar sind.

Straf- und Bußgeldvorschriften bei Zuwiderandlungen sind in § 70 der AWW und in §§ 33, 34 des AWG enthalten.

#### IV. Ausblick

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen von 1945 für Reaktionen des Sicherheitsrates auf schwere Menschenrechtsverletzungen innerhalb von Staaten keine ausreichende dogmatische Grundlage bieten.

Eine Lösung böte die Änderung des Art. 39 der Charta dahingehend, massive Menschenrechtsverletzung als Voraussetzung der Ergreifung von Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta einzubeziehen. Dies ist aber Illusion.

Da sich aus der Gesamtschau der aufgeführten Beispiele jedoch zeigt, daß der Sicherheitsrat zwar nie direkt von Menschenrechtsverletzungen auf eine Friedensbedrohung schloß, aber dafür die Feststellung traf,

daß massive Menschenrechtsverletzungen zu friedensbedrohenden Folgeerscheinungen führten, gäbe es eine andere Möglichkeit:

Es erscheint im Interesse des Menschenrechtsschutzes gerechtfertigt, nicht erst den Eintritt dieser Folgeerscheinungen abzuwarten. Vielmehr sollte nach Kapitel VII der UN-Charta schon bei Auftreten massiver Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung angenommen werden. Dabei wäre auf eine Typisierung, die durchaus ein anerkanntes Rechtsinstitut darstellt, zurückzugreifen. Schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen führen typischerweise zu den zwischenstaatlichen Frieden gefährdenden Folgeerscheinungen, so daß bei dem Auftreten dieser Verletzungshandlungen deren Eintritt angenommen werden muß, wenn nicht konkrete Anhaltspunkte dagegen sprechen. Allein die Gefahr des Eintretens konkreter Folgeerscheinungen stellt somit schon eine Friedensbedrohung dar.

Die Aktivitäten des Sicherheitsrates zu Beginn der neunziger Jahre ließen die Hoffnung entstehen, schweren Menschenrechtsverletzungen würde von nun an mehr Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft zukommen. Die jüngste Zurückhaltung der Vereinten Nationen etwa im ehemaligen Zaire, in Tschetschenien und Nordkorea oder auch lange Zeit in Ruanda hat zwar gezeigt, daß auch dies wohl eine Illusion ist. Zumindest aber wird ihnen auf den Versammlungen aller UN-Organen ein Stück mehr Platz eingeräumt, als dies noch vor sieben Jahren denkbar war.

## Autorenverzeichnis

*Dr. iur. Andreas Haratsch*, 1992 bis 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; seit 1997 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Potsdam; 1994 bis 1996 Leiter einer Arbeitsgemeinschaft für Rechtsreferendare der Wahlfachgruppe Europarecht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer; seit 1996 Dozententätigkeit im Bereich Europarecht für die Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern; Veröffentlichungen im Staats- und Verfassungsrecht sowie im Völker- und Europarecht (u. a. Christian Koenig/Andreas Haratsch, Einführung in das Europarecht, Tübingen 1996); 1997 Promotion an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

*Prof. Dr. iur. Eckart Klein*, Promotion (1973) und Habilitation (1980) in Heidelberg, von 1981 bis 1994 Universitätsprofessor an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht), seit 1994 Direktor des Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam und dort Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht, Mitglied des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen und des Bremer Staatsgerichtshofs seit 1995.

*Ref. iur. Heike Stender* war vor dem Ersten Juristischen Staatsexamen als studentische Hilfskraft im Menschenrechtszentrum beschäftigt; seither arbeitet sie als freie Mitarbeiterin an verschiedenen Projekten des Zentrums mit.

*Ass. iur. Ekkehard Strauß* arbeitet seit Februar 1996 im Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

*Dr. iur. Matthias Weinberg* studierte von 1990 bis 1995 Rechtswissenschaften in Würzburg und Granada (Spanien) mit Schwerpunkt im Europa- und Völkerrecht. Von 1995 bis 1997 promovierte er an der Universität Würzburg im Bereich des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes. Seit 1996 ist Dr. Weinberg Referendar in Lübeck. Bis Ende 1997 absolviert er seine Verwaltungsstation am Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam. Seine weiteren Stationen des Referendariats wird er in Hamburg in einer Kanzlei, in Flensburg beim Europäischen Minderheitenzentrum und in Südamerika in einer Botschaft absolvieren.

*Ass. iur. Norman Weiß* war nach dem Studium an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz dort 1990/91 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht tätig, absolvierte danach das Referendariat in Wiesbaden, Darmstadt und Frankfurt/Main und ist seit Juni 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte sind neben dem Dissertationsthema („Objektive Willkür“ als Aufhebungsgrund bei Urteilsverfassungsbeschwerden) die Mechanismen des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes, aber auch Folterverbot, Universalität der Menschenrechte und Todesstrafe.

Christian Boulanger, Philip Hanfling,  
Vera Heyes (Hrsg.)

## Zur Aktualität der Todesstrafe

Obwohl die Anwendung der Todesstrafe weltweit im Abnehmen begriffen ist, besitzt diese Strafe nach wie vor eine erschreckende Aktualität. Auf der einen Seite benutzen Terrorregime sie zur Ausschaltung unliebsamer Gegner, auf der anderen Seite wird der Todesstrafe auch in Rechtsstaaten wie den USA weithin große Akzeptanz entgegengebracht.

Dieser Sammelband, der das Ergebnis einer von amnesty international organisierten interdisziplinären Ringvorlesung an der Freien Universität Berlin ist, untersucht die Todesstrafe aus verschiedenen Blickwinkeln (Jura, Philosophie, Psychiatrie und Sozialwissenschaften) und versucht der Frage nachzugehen, warum diese Strafform noch heute so aktuell ist. Das Länderbeispiel USA steht dabei im Vordergrund.

1997, 165 S., kart., 29,- DM / 212,- ÖS / 27,- SFr  
ISBN 3-87061-671-7

*Aus der Schriftenreihe des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam:*

Eckart Klein (Hrsg.)

## The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations

Der Band erläutert die Mandate des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, des Hochkommissars für Nationale Minderheiten der OSZE und des Kommissars des Rates der Ostseestaaten für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören. Die bisherigen Aktivitäten der Kommissare werden vorgestellt und die besondere Bedeutung von Deeskalation und Prävention an den Beispielen des Ruanda-Konflikts und der Situation in den Baltischen Staaten erläutert.

1995, 84 S., kart., 24,80 DM / 181,- ÖS / 23,- SFr  
ISBN 3-87061-512-5, Bd. 1

Eckart Klein (Hrsg.)

## Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen

Das Menschenrechtszentrum hatte Vertreter des Auswärtigen Amtes, der Wissenschaft und von Menschenrechtsorganisationen eingeladen, um zu erörtern, ob stille Diplomatie oder Publizität einen effektiveren Schutz der Menschenrechte ermöglicht. Drei ausführliche Referate werden von zahlreichen Statements (u.a. Ignatz Bubis, Knut Ipsen, Werner Lottje) ergänzt.

Die zweite Arbeitssitzung beschäftigte sich mit den wechselseitigen Erwartungen an Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaft. Bestehende Kommunikationsdefizite sollten erkannt und Vorschläge für einen verbesserten Dialog formuliert werden. Zwei Statements steckten die unterschiedlichen Positionen ab.

1996, 172 S., kart., 48,- DM / 350,- ÖS / 44,50 SFr  
ISBN 3-87061-540-0, Bd. 2

Norman Weiß, Dirk Engel,  
Gianni d'Amato

## Menschenrechte

### Vorträge zu ausgewählten Fragen

Nach einer Einführung in den Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene, die die verschiedenen Institutionen, Garantien und Überwachungsmechanismen vorstellt, werden die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes und seine heutige Ausformung beschrieben.

Der dritte Teil behandelt den Schutz vor Folter auf internationaler und europäischer Ebene und geht auf aktuelle Fragen ein, die sich in diesem Zusammenhang für die Bundesrepublik Deutschland stellen; der vierte erörtert die sprachrechtliche Situation von Minderheiten, wobei besonderes Augenmerk auf die Rechtsentwicklung in Europa gelegt wird. Schließlich wird der Zusammenhang von Rassismus und Menschenrechten in ihrer reaktiven Beziehung diskutiert.

1996, 143 S., 40,- DM / 292,- ÖS / 37,- SFr  
ISBN 3-87061-606-7, Bd. 3



**BERLIN VERLAG** Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • D-14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21

Christian Scherer-Leydecker  
**Minderheiten  
und sonstige ethnische Gruppen**

Eine Studie zur kulturellen Identität  
im Völkerrecht

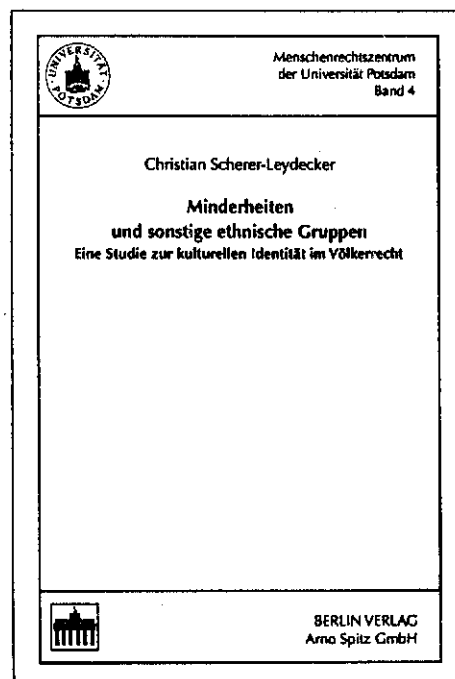
Ausgehend von den historischen Grundlagen werden die Entwicklung und der gegenwärtige Stand des völkerrechtlichen Systems zum Schutz kultureller Identitäten herausgearbeitet. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Minderheitenschutz, wie er nach 1945 in das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen eingebettet wurde. Darüber hinaus erstreckt sich die Untersuchung auf den Schutz kultureller Identitäten im Zusammenhang mit dem allgemeinen Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, dem Schutz von Urbevölkerungen und dem Wanderarbeitnehmerschutz. Neben den universellen Arbeiten in den Vereinten Nationen und der UNESCO werden die regionalen Schutzinstrumente in Europa, im Rahmen der OSZE, in Amerika und in Afrika behandelt.

Die Arbeit konzentriert sich bei dieser Darstellung auf die Definition der durch die völkerrechtlichen Instrumente geschützten Minderheiten- und sonstigen Personengruppen. Dabei werden die unterschiedlichen Regelungsansätze zum Schutz kultureller Identitäten deutlich. Zugleich dient die Zusammenstellung als Grundlage für die Herausarbeitung einer Minderheitendefinition für Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Das Buch richtet sich an alle, die beruflich oder privat mit nationalem und internationalem Minderheiten- und Menschenrechtsschutz befaßt sind oder sich hierfür interessieren. Allgemeine Grundlagen werden ebenso berücksichtigt wie Einzelprobleme vertieft. Es ist daher gleichermaßen geeignet für Lehrende, wissenschaftliche Mitarbeiter und Studierende aus den Bereichen der Rechts- und Politikwissenschaften als auch für Praktiker in internationalen Institutionen und Menschenrechtsorganisationen.

**BERLIN VERLAG**

*aktuell*



*Christian Scherer-Leydecker*  
**Minderheiten  
und sonstige ethnische Gruppen**  
1997, 385 S., kart.  
78,- DM, 71,- SFr, 569,- ÖS  
ISBN 3-87061-678-4



**BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH**  
Pacelliallee 5, 14195 Berlin