

Das Verbot der Rassendiskriminierung — eine, zwingende Norm des Völkerrechts

Dr. sc. HANS-JOACHIM HEINTZE,

Institut für internationale Studien der Karl-Marx-Universität Leipzig

Jahrelang war es umstritten, ob es zwingende Normen des Völkerrechts gibt, die für alle Staaten verbindlich sind (jus cogens).! Erst die Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969^{1,2} hat diesen Streit beendet; ihr Art. 53 lautet: „Im Sinne der vorliegenden Konvention ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes als eine Norm akzeptiert und anerkannt wird, von der keine Abweichung erlaubt ist und die nur durch eine nachfolgende Norm des allgemeinen Völkerrechts, die denselben Charakter trägt, abgeändert werden kann.“

Die eigentliche Frage ist nunmehr, welche Normen einen derartigen Charakter tragen, zumal sich — angesichts des dynamischen Charakters des Völkerrechts — immer neue Normen dazu entwickeln können und keine verbindliche Liste der völkerrechtlichen Jus-cogens-Normen existiert. Der Versuch einer solchen Auflistung hatte 1968 fast zum Scheitern der Wiener Vertragsrechtskonferenz geführt, weil es diesem Vorschlag zufolge bei 35 Staaten gelegen hätte, zu bestimmen, welche Normen des Völkerrechts für a M e Staaten verbindlich sind. Da dies dem Vereinbarungscharakter des Völkerrechts eklatant widerspricht, wurde der Vorschlag strikt abgelehnt.³

In Ermangelung einer Vereinbarung muß man die Jus-cogens-Normen anhand gewisser Merkmale identifizieren, die aus dem allgemeinen Völkerrecht und aus Art. 53 der Wiener Konvention abzuleiten sind. In der Literatur⁴ wurden folgende Kriterien genannt:

1. Jus-cogens-Normen sind von grundlegender Bedeutung für den Frieden und die internationale Sicherheit.
2. Sie wurden von der Staatengemeinschaft als Ganzes allgemein akzeptiert.
3. Sie besitzen eine höhere Qualität gegenüber anderen Normen des Völkerrechts.
4. Von ihnen darf nicht abgewichen werden.

Diese Merkmale bilden eine Einheit und müssen als Komplex gesehen werden. Bei ihrer Anwendung wird deutlich, daß die Grundprinzipien des Völkerrechts unstrittig Jus-cogens-Charakter haben. Dennoch besteht keine Identität zwischen jus cogens und Grundprinzipien: „Natürlich erschöpft sich mit den Grundprinzipien nicht das Jus-cogens-System, da zu ihm auch andere Normen gehören, die imperativen Charakter besitzen und autonom, besonders im Stadium der Herausbildung dieses oder jenes Prinzips, existieren können.“⁵ Als Beispiele solcher Normen werden das Verbot des Völkermordes und die Freiheit der Meere genannt.

Im folgenden soll der Nachweis erbracht werden, daß auch das Verbot der Rassendiskriminierung Jus-cogens-Charakter trägt.

Die Bedeutung des Verbots der Rassendiskriminierung für den Frieden und die internationale Sicherheit

Verletzungen des Verbots der Rassendiskriminierung stellen — wenn sie genügend intensiv betrieben werden — eine Friedensbedrohung dar und führen zu Friedensbrüchen. Daß dies von der Staatengemeinschaft so gesehen wird, zeigt die Verankerung eines allgemeinen Diskriminierungsverbots in Art. 1 Ziff. 3, 13 Ziff. 1, 55 Buchst. c und 76 Buchst. c der UN-Charta — eine Konsequenz aus den blutigen Erfahrungen mit dem hitlerfaschistischen Rassismus.⁶ Zu Recht war 1945 bei der Ausarbeitung der UN-Charta hervorgehoben worden: „In dem Augenblick, da Hitler gemäß seiner Rassen-theorie begann, die deutschen Juden zu verfolgen, zu quälen und zu töten, war nicht nur die deutsche Rechtsordnung betroffen, sondern auch der Weltfrieden gefährdet.“^{7,8,9}

Die Verbindung zwischen Friedensgefährdung und Rassendiskriminierung findet heute eine eindeutige Widerspiegelung im Völkervertragsrecht und in den Resolutionen internationaler Organisationen. So heißt es in Art. 1 der Internationalen Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Apartheid-Verbrechens vom 30. November 1973¹⁰, „daß unmenschliche Handlungen, die aus der Politik und den Praktiken der Apartheid und aus der dieser verwandten Politik und Praxis der Rassentrennung und -diskriminierung ...

erwachsen, Verbrechen sind, die die Prinzipien des Völkerrechts ... verletzen und eine ernsthafte Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen“. Eine noch generellere Formulierung enthält Art. 2 Ziff. 2 der UNESCO-Deklaration über Rassen und Rassenvorurteile vom 27. November 1978¹¹, in dem festgestellt wird, daß der Rassismus „politische Spannungen zwischen den Völkern (schafft)“ und „folglich in starkem Maße den Weltfrieden und die internationale Sicherheit (gefährdet)“. Diese eindeutige Festschreibung des kausalen Zusammenhangs war von den USA bei der Ausarbeitung der Deklaration heftig bekämpft worden.¹⁰

Insgesamt widerspiegeln die unterschiedlichen Rechtscharakter tragenden Dokumente eindeutige Auffassungen der Staatenmehrheit.

Von grundlegender Bedeutung für die konkrete Feststellung von Friedensbedrohungen sind die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates. Die Verabschiedung von Resolutionen zur Rassendiskriminierung stieß aber im Sicherheitsrat immer wieder auf den entschiedenen Widerstand imperialistischer Staaten, was angesichts der offenen Rassendiskriminierung in vielen kapitalistischen Ländern nicht verwundert. Durch diese Haltung imperialistischer Staaten war aber lange Zeit eine klare Stellungnahme des UN-Sicherheitsrates erschwert, denn Beschlüsse des Rates kommen nur auf der Grundlage der Einstimmigkeit seiner fünf ständigen Mitglieder zustande.

Erst nach dem weltweiten Protest gegen den brutalen Überfall südafrikanischer Polizisten auf friedliche Demonstranten im Jahre 1960 konnte der Sicherheitsrat die Resolution 4300 annehmen, die die Lage in Südafrika gemäß Kapitel VI der UN-Charta (Friedliche Beilegung von Streitigkeiten) als eine „Situation“ bezeichnete, die durch ihre „Fortdauer ... die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte“.¹¹ In den folgenden Jahren kam es zur Verabschiedung weiterer Resolutionen des Sicherheitsrates, die von einer Bedrohung des Friedens durch Südafrika sprachen, so daß die Zeit für entsprechende Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) reif war. Die kapitalistischen Staaten betrieben jedoch eine Hinhaltenaktik, die selbst bürgerliche Völkerrechtler eingestehen mußten: „Alle Resolutionen im Falle Südafrikas spiegeln den Unwillen der westlichen Staaten wider, die Politik der Apartheid zur Friedensbedrohung zu erklären oder gar Zwangsmaßnahmen nach

1 Vgl. J. Koloma, Kritische Analyse bürgerlicher Auffassungen über den Jus cogens im Völkerrecht der Gegenwart, Dlss. A, Leipzig 1981, S. 26 ff.

2 Völkerrecht, Dokumente, Teil 2, Berlin 1980, S. 638 ff. — Der Art. 53 fand übrigens weite Zustimmung der Staatenvertreter (nur der Vertreter Luxemburgs bestritt die Existenz von jus cogens im Völkerrecht). Vgl. R. Wetzel/D. Rauschnig, The Vienna Convention on the Law of Treaties (Travaux Préparatoires), Frankfurt am Main 1978, S. 375.

3 Vgl. R. Reimann, Jus Cogens im Völkerrecht, Zürich 1971, S. 112.

4 Vgl. P. Terz, „Zum Jus cogens im demokratischen Völkerrecht“, Staat und Recht 1978, Heft 7, S. 617 ff., mit ausführlichen Nachweisen.

L. A. Alexidse (Einige Fragen der Völkerrechtstheorie — Die zwingenden Normen, Tbilisi 1982, S. 311 f. [russ. R. schränkt die Merkmale einer Jus-cogens-Norm auf vertragsrechtliche Kriterien ein: Anerkennung des verbindlichen und zwingenden Charakters der Norm, Unzulässigkeit der Abweichung und Nichtigkeit der abweichenden Verträge. Dieses Herangehen haben B. Graefrath/K. Sachariew (Staat und Recht 1984, Heft 10, S. 858) zu Recht als zu eng bezeichnet. Unabhängig von diesem Einwand kommt Alexidse aber auch anhand seiner Kriterien zu dem Schluß, daß das Verbot der Rassendiskriminierung jus cogens ist (S. 367).

5 E. A. Puschmin, „Zum Begriff der Grundprinzipien des gegenwärtigen allgemeinen Völkerrechts“, in: Sowjetisches Jahrbuch für Völkerrecht 1978, Moskau 1980, S. 80 (russ.).

6 Vgl. dazu auch E. W. Vierdag, The Concept of Discrimination in International Law, Den Haag 1973, S. 83 ff.

7 United Nations Conference on International Organization, Doc. VI, New York 1945, S. 630.

8 Völkerrecht, Dokumente Teil 3, Berlin 1980, S. 886 ff.

9 Deutsche Außenpolitik 1979, Heft 5, S. 139 ff.

10 Vgl. H.-J. Heintze, „Zur UNESCO-Deklaration über Rassen und Rassenvorurteile“, Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte 1981, Heft 1, S. 28 ff.

11 UN-Dok. A/CONF. 119/15 (Part I). — Großbritannien und Frankreich enthielten sich der Stimme. Vgl. Yearbook of the United Nations 1963, New York 1964, S. 15.