

2. die dauernde Außerkraftsetzung derartiger Bestimmungen durch die Abgabe von Vorbehalten zum Zeitpunkt des Beitritts zum Vertrag oder durch den Austritt aus dem Vertrag.

Interessant ist die Stellung, die das Verbot der Rassendiskriminierung in diesem Zusammenhang einnimmt.

Die *zeitweilige Außerkraftsetzung* internationaler menschenrechtlicher Bestimmungen beim öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht und der offiziell verkündet worden ist, verdient besondere Aufmerksamkeit, weil das Bestehen rassistischer Spannungen von Regierungen häufig als Grund der Ausrufung des Notstandes angegeben wurde.²⁶ Zahlreiche UN-Resolutionen orientieren darauf, in Notstandszeiten Menschenrechtsverletzungen generell zu vermeiden; vor allem dürfen Rechte nur insoweit eingeschränkt werden, als dies zur Überwindung der Ausnahmesituation notwendig ist. Dabei wird allerdings innerhalb der Rechte nochmals differenziert, denn einige dürfen überhaupt nicht außer Kraft gesetzt werden, so das Verbot der Diskriminierung.²⁷ Die Internationale Konvention über zivile und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 trägt dem Rechnung, indem in Art. 4 Ziff. 1 ausdrücklich die Aufhebung des Diskriminierungsverbots in Notstandszeiten verboten wird, und die Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 enthält logischerweise keinerlei Notstandsklausel.²⁸

Dennoch ist immer wieder festzustellen, daß Staaten in ihren Rechtsnormen die Aufhebung des Diskriminierungsverbots in Notstandszeiten verankert haben; im CERD wurde dies wiederholt als ungerechtfertigt abgelehnt.^{29 30 31}

Sicher handelt es sich bei der zeitweiligen Außerkraftsetzung von Menschenrechtsbestimmungen um Ausnahmesituationen: „Die Praxis zeigt jedoch, daß man sie nicht vernachlässigen darf, wenn man feststellen will, in welchem Umfang internationale Menschenrechtsbestimmungen im innerstaatlichen Recht durchgesetzt werden.“³² Zusammenfassend ist festzustellen, daß derartige Ausnahmesituationen keinerlei Rechtfertigungsgründe für Diskriminierungen darstellen können.

Die *dauernde Außerkraftsetzung* internationaler menschenrechtlicher Bestimmungen kann durch Abgabe eines Vorbehalts zum Vertrag geschehen. Da der Vorbehalt bei der Unterzeichnung bzw. Hinterlegung der Ratifikationsurkunde abgegeben wird, tritt die betreffende menschenrechtliche Bestimmung von vornherein für den jeweiligen Teilnehmerstaat nicht in Kraft. Um die Möglichkeit des Vorbehalts gegenüber Menschenrechtskonventionen hat es zahlreiche Diskussionen gegeben; die häufige Anwendung des Vorbehalts in der Praxis zeigt, daß es sich dabei nicht um ein theoretisches Problem handelt.³¹

Gemäß Art. 19 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge haben die Staaten das Recht, Vorbehalte abzugeben, sofern der betreffende Vertrag dies nicht generell ausschließt bzw. der Vorbehalt nicht mit dem Gegenstand oder Zweck eines Vertrags unvereinbar ist. Eine Reihe menschenrechtlicher Spezialkonventionen schließen Vorbehalte generell aus, andere enthalten keine Regelungen.³² In letzterem Falle kann man weder E. S c h w e l b folgen, der Vorbehalte generell für unzulässig hält³³, noch W. A. K a r t a s c h k i n, der die Unzulässigkeit von Vorbehalten zu materiellrechtlichen Bestimmungen annimmt.³⁴ Vielmehr ist hier allgemeines Vertragsrecht anzuwenden, was in der Form von Art. 19 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge hinreichend genau ist.

Die Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung hingegen läßt Vorbehalte ausdrücklich zu und schränkt dieses Recht in Art. 20 Ziff. 2 nur insoweit ein, als Vorbehalte, die mit den Zielen der Konvention nicht vereinbar sind, ebenso unzulässig sind wie solche, die die Arbeit eines auf der Grundlage dieser Konvention geschaffenen Organs behindern können. Das Diffizile an dieser Regelung ist jedoch, daß die Unzulässigkeit eines Vorbehalts erst durch eine Zweidrittelmehrheit der Konventionsmitglieder festgestellt werden muß. Diese müssen nämlich innerhalb von 90 Tagen Widerspruch einlegen; erst dann wäre ein Vorbehalt unzulässig. Nun ist es aber unwahrscheinlich, daß 81 Staaten innerhalb von 90 Tagen auf einen Vorbehalt eines beitretenden Staates reagieren würden; viele Konventionsstaaten sind nämlich noch nicht einmal in der Lage, ihrer Berichtspflicht an das CERD über die Erfüllung der Konvention nachzukommen. Einstweilen ist das Problem noch nicht entstanden, da bisher nur fünf Staaten Vorbehalte gegen materiell-rechtliche Bestimmungen der Konvention geltend gemacht haben, die sich aber nicht auf Kernbestimmungen der Konvention bezogen.³⁶ Die Vorbehalts-

frage könnte aber akut werden, wenn die USA sich entschließen sollten, der Konvention unter Abgabe eines Vorbehalts gegen Art. 4 (Verurteilung jeder Propaganda und aller Organisationen, die Rassenhaß oder Rassendiskriminierung rechtfertigen) beizutreten.³⁶ Da damit eine Kernbestimmung der Konvention betroffen wäre, muß der Vorbehalt als unzulässig angesehen werden, könnte es aber nach der Konvention nur werden, wenn 81 Staaten Widerspruch einlegten.

Anders wäre die Situation jedoch in bezug auf Pflichten der Staaten, die sich aus der Jus-cogens-Norm des Verbots der Rassendiskriminierung ableiten. Diese resultieren nämlich nicht aus der Konvention, sondern aus allgemeinem Völkerrecht. Sie könnten daher nicht mit einem Vorbehalt eingeschränkt werden, und zwar unabhängig von den Konventionsregeln.

Eine weitere Möglichkeit der dauernden Außerkraftsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen ist der Austritt aus dem Vertrag. Sowohl die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 als auch die Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Apartheid-Verbrechens vom 30. November 1973 verfügen über Austrittsklauseln. Dies überrascht, da beide Konventionen auf die Bekämpfung von Verbrechen gerichtet sind, deren Verbot Jus-cogens-Charakter trägt. Daher muß man die Austrittsklauseln als an sich ungerechtfertigt ansehen; darüber hinaus stehen sie in einem krassen Gegensatz zur erstrebten Universalität der Verträge. Dieser Widerspruch tut sich hinsichtlich anderer Menschenrechtsverträge nicht auf; bei ihnen gibt es grundsätzlich keine Austrittsmöglichkeit, wenn man den Maßstab des Art. 56 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge anlegt. Dies ist im Interesse des Kampfes gegen alle Formen der Rassendiskriminierung zu begründen.³⁷

Insgesamt ist einzuschätzen, daß es keine Möglichkeit gibt, auf völkerrechtsgemäßem Wege das Verbot der Rassendiskriminierung zu derogieren. Das Verbot kann ebenso wenig umgangen werden wie die darüber hinausgehenden Verpflichtungen, die ein Staat im Rahmen seiner freiwilligen Mitgliedschaft in der Konvention über das Verbot aller Formen der Rassendiskriminierung übernommen hat.

Zusammenfassend ergibt sich, daß alle vier Merkmale einer Jus-cogens-Norm, die aus dem allgemeinen Völkerrecht und aus Art. 53 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge abzuleiten sind, auf das völkerrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung zutreffen. Es ist deshalb G. T e n e k i d e s zuzustimmen, wenn er feststellt: „Das Prinzip der Gleichberechtigung aller Menschen und aller Völker sowie die Achtung ihrer Würde, unabhängig von ihrer Rasse, Farbe und Herkunft, ist vom Völkerrecht allgemein akzeptiert und anerkannt; es handelt sich um ein Jus-cogens-Prinzip.“³⁸

Dabei geht es nicht nur um eine theoretische Position; vielmehr wird sie auch in der internationalen Praxis immer häufiger eindeutig vertreten, wie dies in der Tätigkeit des CERD deutlich nachzuvollziehen ist. Die allgemeine Einschätzung des Verbots der Rassendiskriminierung als zwingend verbindlich stellt eine wichtige Unterstützung des Kampfes aller ethnischen Gruppen dar, die unterdrückt und diskriminiert werden; sie können ihre Forderung nach Gleichberechtigung auch auf das Völkerrecht gründen.

Daß die sozialistischen Staaten diesen Kampf ethnischer Gruppen solidarisch unterstützen, wurde eindringlich auf dem X. Parteitag der SED hervorgehoben: „Die offene Rassendiskriminierung in vielen kapitalistischen Ländern, die direkte und indirekte Unterstützung des Apartheidsystems in Südafrika durch alle NATO-Staaten stellt zweifellos eine der größten Verletzungen der Würde des Menschen dar.“³⁹

26 Vgl. International Law Association, Report of the 59th Conference (Belgrade 1980), London 1982, S. 91.

27 Weitere Rechte, die gemäß Art. 4 Ziff. 2 der Internationalen Konvention über zivile und politische Rechte auch in Notstandszeiten nicht aufgehoben werden dürfen, sind: das Recht auf Leben; das Verbot der Folter, der Sklaverei und der Leibeigenschaft; das Verbot der Inhaftierung wegen Unfähigkeit, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen; die nicht rückwirkende Kraft von Strafgesetzen; die Rechtsfähigkeit jeder Person; das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

28 Völkerrecht, Dokumente, Teil 2, a. a. O., S. 552 ff. bzw. S. 542 ff.

29 So z. B. im Falle von Mauritius (vgl. CERD/C/SR. 435, para. 12 und 29).

30 B. Graefrath, „Über die Verwirklichung internationaler Menschenrechtsbestimmungen“, Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte 1983, Heft 3, S. 14.

31 Vgl. P. Werchan, „Vorbehalte und Auslegungserklärungen zu UNO-Menschenrechtskonventionen“, Schriften und Informationen des DDR-Komitees für Menschenrechte 1983, Heft 2, S. 64 ff.