

# Internationale Kontrollmechanismen auf dem Gebiet der Menschenrechte — Möglichkeiten und Grenzen

Prof. Dr. sc. MANFRED MOHR,

Institut für Theorie des Staates und des Rechts der Akademie der Wissenschaften der DDR

Die Intensität der Diskussion um die Menschenrechte hat zugenommen. Die Debatte hat neben der grundsätzlich weltanschaulichen und politischen vor allem auch eine völkerrechtliche Dimension, die für die DDR als Partner einer Vielzahl internationaler Verträge und Beteiligten an Gremien im Bereich der Menschenrechte von Bedeutung ist.

## Menschenrechte als internationale und nationale Angelegenheit

Auch wenn Staaten völkerrechtliche Vereinbarungen auf dem Gebiet der Menschenrechte abschließen, gibt es weiterhin einen Bereich der innerstaatlichen Zuständigkeit (domestic jurisdiction), in dem vor allem Menschenrechtsverwirklichung stattfindet. Die Hauptverantwortung für die effektive Gewährleistung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, für die innerstaatliche Umsetzung jener internationalen Vereinbarungen liegt bei den jeweiligen Staaten. Sie kann weder auf die UNO noch auf internationale Kontrollorgane übertragen bzw. von ihnen übernommen werden.

Die Menschenrechte sind somit nicht — wie gerade heute wieder häufig behauptet wird — an sich und umfassend zu einer internationalen Angelegenheit geworden. Internationalisierung der Menschenrechte bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als „... daß die Behandlung des Individuums — ob Staatsbürger oder Ausländer — den Gegenstand nicht nur von landesrechtlichen, sondern auch von internationalen Regeln bildet ...“. „Internationalen Schutz der Menschenrechte“ gibt es nur in einem indirekten Sinne; ihr direkter Schutz muß in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung erfolgen.<sup>1</sup>

Tatsächlich wird der Bereich der innerstaatlichen Zuständigkeit zugunsten einer vollen internationalen Zuständigkeit dann überschritten, wenn es sich um Fälle schwerwiegender, systematischer Menschenrechtsverletzungen handelt, durch die die internationale Sicherheit und Stabilität beeinträchtigt werden. Solche Verletzungssituationen müssen durch gemeinsames internationales Vorgehen bekämpft werden. Darin liegen auch Ursprung und eigentlicher Sinn des auf Einzelmitteilungen gestützten Untersuchungsverfahrens nach Resolution 1503 (XLVIII) des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC).<sup>2</sup>

Grundsätzlich besteht nach wie vor die Notwendigkeit, völkerrechtliche Vereinbarungen (im Bereich der Menschenrechte und auf anderen Gebieten) in innerstaatliches Recht zu transformieren. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten und Methoden; es existieren unterschiedliche Erfahrungen der einzelnen Länder. Doch selbst dann, wenn internationale Menschenrechtsverträge für „direkt anwendbar“ erklärt werden, findet ein Transformationsakt im Sinne der stets erforderlichen innerstaatlichen Umsetzung von Völkerrecht in Landesrecht statt. Im Einklang mit der in Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>3</sup> kodifizierten Grundregel ist dagegen die Berufung auf innerstaatliches Recht als Rechtfertigung für die Nichterfüllung völkerrechtlicher, darunter menschenrechtlicher, Verpflichtungen unzulässig. In diesem Sinne ist auch die Abgabe eines generellen Vorbehalts zugunsten des nationalen Rechts nicht zulässig. Genau das haben aber die USA getan, als sie endlich, vier Jahrzehnte nach der Unterzeichnung, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 ratifiziert haben.<sup>4</sup> Gegen die extensive Vorbehalts- und die restriktive Ratifikationspolitik ihres Landes hat sich eine Reihe namhafter US-amerikanischer Menschenrechtsspezialisten zu Wort gemeldet.<sup>5</sup> Sie verlangen mit Nachdruck von der neuen US-Administration, ihre heuchlerische Position aufzugeben, anderen Staaten die Nichteinhaltung von internationalen Menschenrechtsverpflichtungen, etwa aus den beiden

Menschenrechtskonventionen von 1966<sup>6</sup>, vorzuwerfen, die sie selbst nicht akzeptiert hat. Ein Beispiel für diese Position stellt eine vom US-Senat anlässlich der Ratifizierung des INF-Vertrages<sup>7</sup> abgegebene Erklärung dar, in der von der Sowjetunion „Fortschritte“ bei der Realisierung der verschiedensten internationalen Menschenrechtsvereinbarungen — insbesondere auf dem Gebiet der „Freiheitsrechte“ — verlangt werden, denen die USA zum allergrößten Teil selber nicht angehören.<sup>8</sup>

## Universalität, Erfüllungsspielraum und Kontrollverfahren

Auf dem Gebiet der Menschenrechte gibt es ein universelles (völkerrechtliches oder UN-)Konzept sowie universell gültige internationale Standards. Für die nationale, innerstaatliche Umsetzung dieses Konzepts und dieser Standards ist — mit Notwendigkeit — ein bestimmter Spielraum, ein gewisses Maß an Flexibilität vorhanden. Schließlich existieren dafür ganz unterschiedliche Bedingungen, je nachdem, ob es sich beispielsweise um ein entwickeltes oder ein Entwicklungsland, einen sozialistischen oder kapitalistischen Staat, ein christlich oder islamisch geprägtes Staatswesen handelt. Die häufig sehr unterschiedlichen sozialökonomischen, politischen, materiellen und anderen Voraussetzungen sind auch zu beachten, wenn man von den Menschenrechtserfahrungen eines bestimmten Systems oder einer bestimmten Staats- und Rechtsordnung lernen will. Sie lassen sich nicht ohne weiteres von einem System auf das andere, von einem Staat auf den anderen übertragen.

Trotz jenes Spielraums sind die internationalen Men-<sup>1 2 3 4 5 6 7 8</sup>

- 1 F. Pocar, „Considerations on the Legislative Function of the Universal Declaration of Human Rights“, *Bulletin of Human Rights*, Social Issue, New York 1988, S. 65.
- 2 Vgl. E. Schwelb/Ph. Alston, „The Principal Institutions and Other Bodies Founded Under the Charter“, in: K. Vasak/Ph. Alston (Hrsg.), *The International Dimensions of Human Rights*, UNESCO, Paris 1983, Bd. 1, S. 272.  
Der BRD-Völkerrechtler Ch. Tomuschat stellt in diesem Zusammenhang fest: „Die Menschenrechte sind zu einer Angelegenheit von international concern\* geworden. Das gilt sicher nicht für jedes Versagen, jede Fehlleistung und jeden Rechtsverstoß. Soweit es keine speziellen Verfahren auf vertraglicher Grundlage gibt, dürfen andere Staaten sich nicht in alltägliche Vorgänge mit ihren möglichen Verwicklungen und Pannen einmischen. Sobald aber ein Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen (im Sinne des Untersuchungsverfahrens nach Resolution 1503 — M. M.) vorliegt, hat die internationale Gemeinschaft nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.“ (Ch. Tomuschat, „Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ [Bonn], 1988, Nr. 49, S. 16).
- 3 Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Bkm. vom 14. Juli 1987 [GBl. II Nr. 7 S. 81]).
- 4 Völkerrecht. Dokumente. Teil 1. Berlin 1980, S. 220 ff.  
Die USA haben die Völkermord-Konvention mit dem Vorbehalt ratifiziert: „...nichts in der Konvention erfordert oder autorisiert legislative oder andere Schritte durch die Vereinigten Staaten von Amerika, die nach der Fassung der Vereinigten Staaten, in der Auslegung durch die Vereinigten Staaten, untersagt sind“ (zitiert nach: D. Martin, „A Human Rights Agenda: The Routine and the Special“, *Virginia Journal of International Law*, Bd. 28 [1988], Heft 4, S. 887, Anm. 5.  
Vgl. hierzu auch H.-J. Heintze, „Nach 40jähriger Debatte: Beitritt der USA zur Völkermord-Konvention“, *NJ* 1989, Heft 5, S. 195 ff.
- 5 Vgl. die Beiträge von R. Lillich, R. Bilder, Th. Buergenthal, H. Hannum, D. Martin u. a., in: *Virginia Journal of International Law*, Bd. 28 (1988), Heft 4.
- 6 Internationale Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (GBl. II 1974 Nr. 6 S. 58); Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (GBl. II 1974 Nr. 7 S. 106).
- 7 Vertrag zwischen der UdSSR und den USA über die Liquidierung ihrer Raketen mittlerer und kürzerer Reichweite (INF-Vertrag) vom 8. Dezember 1987. Vgl. hierzu M. Mohr, „Völkerrecht als Garantiefaktor: der Vertrag über die Beseitigung der Mittelstreckenwaffen vom 8. Dezember 1987“, *NJ* 1988, Heft 5, S. 166 ff.
- 8 Nach: *American Journal of International Law*, Bd. 82 (1988), Heft 4, S. 814 f.