

Aus: R. Fornet-Betancourt/ H.J. Sandkühler (Hrsg.), Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung, Frankfurt a.M./London 2001, S. 134-143.

Gerhard Stuby

Internationale Menschenrechte, ihre Universalität und Probleme ihrer Durchsetzung

Um keine Missverständnisse durch die recht allgemeine Ankündigung meines Themas aufkommen zu lassen: Ich spreche zum einen juristisch, also nicht unter philosophischen oder theologischen Aspekten, über Menschenrechte. Behandelt wird ein in einem Normensystem niedergelegter Standard von Rechten und Pflichten. Die andere Begrenzung meines Themas ergibt sich aus der Unterscheidung zweier Ebenen, auf denen derartige Normensysteme abgehandelt werden können. Dies ist einerseits die staatliche Ebene des entstandenen und fortgebildeten Grundrechtsschutzes, andererseits die zwischenstaatliche Ebene, auf der Staaten in Verträgen internationalen Menschenrechtsschutz vereinbaren. Nur zu dieser, gerade genannten Ebene, also zu den internationalen Menschenrechten unter völkerrechtlichen Aspekten werde ich einige Bemerkungen machen. Sie werden sicherlich enttäuscht sein.

In der modernen Diskussion um internationale Menschenrechte fallen zwei Phänomene auf. Zum einen wird der Begriff der Universalität der Menschenrechte bestritten: Es gäbe letztlich nur unüberbrückbare Differenzen zwischen antagonistischen Auffassungen über Menschenrechte, z.B. hier westlich-europäische, aus christlicher Tradition gewachsene Sicht, dort eine islamische, hinduistische oder andere Sicht. Gleichzeitig aber, und das scheint sich zu widersprechen, wird apodiktisch die Universalität, zumindest eines minimalen Kerns von Menschenrechten behauptet oder zumindest vorausgesetzt, wenn gefordert wird, dieser Minimalstandard sei gegen Verletzung zu schützen, z.B. Völkermord, Vertreibung, und dies sogar notfalls durch sog. humanitäre Intervention mit gewaltsamen Mitteln.

1. Die vergessene Antwort der Universellen Menschenrechtserklärung von 1948

Nach dem Programm des deutschen Nationalsozialismus sollte 1789 und die ganze seit dieser Epoche vollzogene Entwicklung der Gesellschaft rückgängig gemacht werden. Nur unter artgleichen Individuen, Gruppen oder Völkern könne es genossenschaftliche Beziehungen ausgerichtet am

Führerprinzip geben. "Andersartige" wie vor allem die Juden in Deutschland wegen ihrer Forderungen nach Gleichheit und Integration, stellten eine latente Gefahr für den "germanischen Rassenkern" des deutschen Volkes dar. Ausgrenzung, Abstoßung, Beseitigung und Vernichtung waren gedanklich angelegt. Der Nationalsozialismus begriff sich selbst als Angriff auf die bisherige Zivilisation, und die Umsetzung in Aggression und Genozid nach Innen und Außen in bisher nicht gekannter Konsequenz und Gründlichkeit entsprach der verkündeten Konzeption.

Es war dieser Erfahrungshorizont (kollektive Unrechtserfahrung, "Grenzerfahrung" nach Jaspers), auf den die Alliierten nach ihrem Sieg über Nazideutschland mit einem Programm für die Gestaltung der internationalen Beziehungen reagierten. In der Präambel der UN-Charta ist sie nach wie vor am präzisesten zusammengefasst:

"Wir, die Völker der Vereinten Nationen sind fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte der Menschen, Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können."

Hier kommt ein Verständnis von Universalität der Menschenrechte zum Ausdruck, das angesichts der genannten Erfahrungen unproblematisch und eindeutig erscheint. Auch die Behauptung der "Widernatürlichkeit" dieses Bündnisses, der Anti-Hitler-Koalition, wie es damals allgemein genannt wurde, tat der Universalität keinen Abbruch. Angesprochen war mit Blick auf die Beteiligung der Sowjetunion die Differenz des Gesellschafts- und Staatssystems, insbesondere das unterschiedliche Demokratieverständnis oder anders ausgedrückt die unterschiedliche Auffassung über Entstehung, Stellung und Funktion von Menschenrechten. Einigen konnten sich jedenfalls zu dieser Zeit die "widernatürlichen" Partner auf ein umfassendes Programm der Behandlung Deutschlands (Potsdamer Abkommen) und in San Francisco auf die UN-Charta. Der, zugegeben, immer dünner werdende Konsens - er wurde dann zu Beginn des Kalten Krieges 1948 mit der Fulton-Rede Churchills, und zwar unter Berufung auf die (angloamerikanische) Universalität der Menschenrechte aufgekündigt -, reichte noch gerade, um die allgemeine Menschenrechtserklärung zu verabschieden. War nun diese Erklärung, die explizit als allgemeine (universale, universelle) bezeichnet wurde, lediglich ein Formelkompromiss, der sich dann nach 1989 mit dem Untergang des als antagonistisch empfundenen kommunistischen Staats- und Gesellschaftssystems in einen echten Universalismus verwandelte, oder wurde hier ein dritter Inhalt zwischen den Partnern vereinbart und wenn ja, welcher?

Zunächst einmal war die Übereinstimmung negativ gegen das gerade überwundene Nazisystem ausgerichtet. Die Ablehnung des gemeinsam niedergeworbenen nazistischen Systems erschöpfte sich nicht in purer Negation. Der Nationalsozialismus wurde als Negation der Zivilisation schlechthin begriffen. Die Negation der Negation beinhaltete die Bestätigung dieses zuvor bedrohten zivilisatorischen gemeinsamen Erbes. Der Rückbezug der Erklärung von 1948 in Inhalt und Form auf die Erklärung von 1789 kam also nicht von ungefähr. Auch der Kontext der Londoner Vereinbarungen der Alliierten von August 1946 zur Einrichtung eines Internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg zur Aburteilung und Bestrafung der Hauptverbrecher der europäischen Achse muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Die in Art. 6 zusammengefassten Verbrechenkategorien (Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) stellen den inhaltlichen Kern der Ablehnung der systematischen und massenhaften Menschenrechtsverletzung durch das nationalsozialistische Regime dar. Sie sind sozusagen die negative Folie, auf der das positive Gerüst der Menschenrechtserklärung von 1948 aufgebaut wurde.

Gegenüber dieser geraden erlebten totalen Negation eines universell akzeptierten Menschenrechtsstandards sollte auch eine absolute Schranke aufgerichtet werden. Die UN-Charta sieht im VII. Kapitel ein Instrumentarium vor, das notfalls auch den kollektiven Einsatz gewaltsamer Mittel gegen einen neuen möglichen Verneiner dieser Universalität einschließt. Hierauf werde ich zurückkommen.

Die inhaltliche Übereinstimmung ging aber über die Negation hinaus. Sie erschöpfte sich nicht in der Bestätigung der zivilisatorischen Essentials. Selbstverständlich waren alle

traditionellen liberalen Grundrechte angesprochen, wie Diskriminierungsverbote und justizielle Grundrechte. Aber in diesem Katalog waren auch schon Rechte aufgenommen, die nicht in allen Staaten bürgerlich-liberaler Tradition üblich waren, z.B. ein Asylrecht und ein Recht auf Staatsangehörigkeit. Der traditionelle liberale Horizont war also schon überschritten.

Der zweite Teil der Erklärung, der sich auf die historisch folgende Schicht der Menschenrechte, die sogenannten Rechte der zweiten Generation bezieht, nämlich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, war nicht nur eine Konzession an die sozialistischen Staaten. Er entsprach genauso westlicher Tradition, wie die Weimarer Verfassung oder gar die mexikanische Verfassung mit ihren sozialistischen Tendenzen zeigt. In Frankreich saßen die Kommunisten in der Regierung und sorgten für Verfassungsergänzungen in der Solidaritätstradition der Jakobiner, in England brachte Labour ganz pragmatisch sozialistische Komponenten in die Verfassungswirklichkeit.

Nicht nur diese sog. zweite Dimension der Menschenrechte war eine Selbstverständlichkeit für die Schöpfer der Menschenrechtserklärung von 1948. Es gab Vorschläge aus dem asiatisch-konfuzianischen bzw. islamischen Kulturkreis, die berücksichtigt wurden. In einer Fragebogenaktion versuchte sich die UNESCO einen Überblick über die Vielfalt der Ansichten zu verschaffen. Auf einer eigens von der UNESCO zur Vorbereitung der Menschenrechtserklärung veranstalteten Diskussionsveranstaltung meldeten sich einige Vertreter mit Kritik an den bisherigen Vorschlägen zu Wort. Angemahnt wurde in einem Brief von Mahatma Gandhi eine stärkere Berücksichtigung der Pflichtenstellung des Individuums und in anderen Beiträgen eine stärkere Berücksichtigung der Familie. Derartige Gesichtspunkte wurden auch von katholischen Vertretern wie z.B. Jacques Maritain angeführt. Die enge Verbindung von Rechten, als subjektiven Ansprüchen, und Pflichten gegenüber anderen und der Gesellschaft war sehr wohl gesehen, übrigens bis in die Formulierung der Erklärung hinein, oder was soll sonst Art. 29 (Grundpflichten) zum Ausdruck bringen? In den Diskussionen spielte der Gegensatz von hier politisch bürgerlich-liberalen Grundrechten und dort wirtschaftlich-sozialen Grundrechten sicherlich eine nicht zu unterschätzende Rolle, aber nicht reduziert auf einen simplen Ost-West-Gegensatz, wie es oft dargestellt wird. Außerdem wurden ebenso Gesichtspunkte angeführt, die heute unter sogenannter kultureller Differenz gehandelt werden. Selbst die Menschenrechte der sogenannten "abhängigen Völker" und primitiver Gesellschaften, gemeint waren die indigeneous peoples in Australien, wurden in die Überlegungen einbezogen. Das Spektrum der Diskutanten war also sehr breit und berücksichtigte alle relevanten philosophischen und weltanschaulichen Strömungen der damaligen Zeit. Im heutigen Schlagabtausch zwischen postmodernen Differenztheoretikern und Kommunitariern würde manches als alter Hut erscheinen, wenn man sich einen Blick zurück erlaubt hätte.

Als Fazit muss festgehalten werden: In der damaligen Diskussion im Umfeld der Entstehung der Menschenrechtserklärung von 1948 wurden die Errungenschaften der europäischen Aufklärung, wie sie sich seit den amerikanischen und französischen Menschenrechtserklärungen entwickelt hatten, auch von den Repräsentanten anderer außereuropäischer Traditionen als allgemein menschliches Gut begriffen und nicht als Ausdruck des europäischen Kolonialismus. Dass derartige Bestrebungen sich menschenrechtlicher Bemäntelung bedienten, wurde selbstverständlich nicht übersehen. Eurozentrismus wurde als Pervertierung der europäischen Aufklärung, eben im Sinne der Dialektik der "heroischen Selbsttäuschung" begriffen, nicht jedoch als Grund gesehen, die universell humane Botschaft dieser Tradition zu verkennen und nicht als normativen Inhalt völker-

rechtlicher Vereinbarungen zu fordern. Angestrebt war nämlich eine Übereinkunft über die mögliche praktische Anwendung von Menschenrechten und nicht eine Übereinstimmung über Konzeption und Philosophie von Menschenrechten. Deren streckenweise antagonistische Differenz setzte man sogar voraus.

2. Der Weg zu den Pakten von 1966 und die Dekolonisierung

Die vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) 1946 eingesetzte Menschenrechtskommission war beauftragt, ein verbindliches Menschenrechtsstatut (bill of rights) zu erarbeiten. Der Entwurf sollte dreierlei enthalten: eine Deklaration, die als Ausdruck der allgemeinen internationalen Rechtsauffassung dem eigentlichen völkerrechtlichen Abkommen über die Achtung der Menschenrechte (covenant) vorangestellt werden sollte. Als weiteres Dokument sollte sich ein Abkommen über Maßnahmen zur Anwendung und Durchführung dieser beiden Instrumente anschließen.

Den ersten Auftrag erledigte die Menschenrechtskommission relativ schnell, als sie im Dezember 1948 die Menschenrechtserklärung annahm. Dass dann in der Folge die Menschenrechtserklärung ein isoliertes und relativ unabhängiges Dokument geblieben ist, lag an der unvorhergesehenen langsamen und mühsamen Diskussion, wie sie durch den Kalten Krieg und die ideologische Konfrontation verursacht wurde. Im Laufe dieses langen Entwicklungsweges verlor sich fast die ursprüngliche Idee des Arbeitsauftrages, normative Inhalte von Menschenrechten und deren völkerrechtliche

Garantie durch effektive Überwachungsinstrumente einheitlich und parallel zu gestalten. Ganz verloren ging sie jedoch nicht.

18 Jahre vergingen, bis die Arbeiten der Menschenrechtskommission 1954/55 mit der Vorlage der beiden Pakte an der UN-Generalversammlung und dann 1966 mit ihrer Verabschiedung als Resolutionen abgeschlossen werden konnten. Weitere 10 Jahre mussten ins Land gehen, bis so viele Ratifizierungen erreicht waren, dass sie in Kraft traten. Drei Aspekte der äußerst komplizierten Diskussionen, die vom ideologischen Schlagabtausch des Kalten Krieges und vom schmerzhaften Prozess der Dekolonisierung gezeichnet waren, sollen kurz betrachtet werden: die Spaltung in zwei verschiedene Konventionen, die unterschiedlichen Durchsetzungsformen in den beiden Pakten und drittens die Problematik einer "internationalen Sozialstaatlichkeit".

a) Spaltung in zwei Pakte und die Klammerfunktion des Selbstbestimmungsrechts

Die ursprüngliche Vorstellung der Menschenrechtskommission war es, entsprechend der Menschenrechtserklärung die verschiedenen Kategorien der beiden Menschenrechtsgenerationen in einem Pakt zu verbinden. Es waren zwei Gesichtspunkte, die zur Trennung in zwei verschiedene Pakte führten. Ein sachlicher Grund wurde von Indien vorgetragen. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bedürften eines anderen Realisierungssystems als die bürgerlichen und politischen Rechte. Den anderen Grund lieferten vor allen Dingen die USA mit ihrer Weigerung, überhaupt wirtschaftliche und soziale Rechte weiter auszuformulieren als in der Menschenrechtserklärung von 1948. Die Trennung kam derartigen Intentionen insofern entgegen, als man hoffte, die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte auf eine Art Staatszielprogramm mit minderer Verbindlichkeit reduzieren zu können. Das gelang jedoch nur zum Teil. Der beiden Pakten vorausgestellte wortgleiche Art. 1, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker formulierte, dokumentierte die vor allen Dingen von den Ländern der Dritten Welt - und in diesen Intentionen unterstützt von den sozialistischen Staaten - propagierte Verklammerung und

sachliche Untrennbarkeit der beiden Kategorien von Menschenrechten. Zudem wurde das Recht auf Selbstbestimmung über die Frage der politischen Unabhängigkeit hinaus präzisiert auf die freie Wahl des politischen Status und die Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

Unter dem Gesichtspunkt, dass beide Pakte keine Aussage über das private Eigentum als Menschenrecht machen, ist hier eine wichtige Feststellung für die völkerrechtliche Legalität der beiden möglichen Gesellschaftsmodelle, nämlich des kapitalistischen Marktwirtschaftsweges und des sozialistischen Planwirtschaftsmodells getroffen. Das gilt es jedenfalls angesichts der heutigen Diskussionen festzuhalten.

b) Die verschiedenen Durchsetzungsformen

Die beiden Pakte unterscheiden sich unter anderem darin, dass sie verschiedenartige Verpflichtungsmodi auferlegen. Der Zivilpakt verlangt von jedem Mitgliedsstaat, dass er garantiert, "die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten" (Art. 2 Abs. 1). Hier ist in erster Linie vom Staat gefordert, Eingriffe in die bezeichneten individuellen Freiheiten zu unterlassen. Im Sozialpakt hingegen verpflichten sich die Staaten, "unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen" (Art. 2 Abs. 1). Die Gewährleistung dieser Rechte setzt voraus, dass wirtschaftliche und andere Ressourcen vorhanden sind. Über sie verfügen nicht alle Staaten in gleichem Ausmaß. Solche Ressourcen dagegen sind im allgemeinen weniger erforderlich, wenn die Staaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte nachzukommen haben. Insofern trägt die Formulierung im Wirtschafts- und Sozialpakt stärker programmatischen Charakter, ohne jedoch eine mindere Verpflichtung im rechtlichen Sinne zu intendieren.

Die Unterschiede der beiden Kategorien von Menschenrechten machen sich auch im Kontrollsystem bemerkbar. Gerade weil politische und Bürgerrechte in erster Linie auf Abwehr möglicher Eingriffe von staatlicher Seite gerichtet sind, stellt die effektivste Form der Kontrolle ein gerichtsförmiges Verfahren dar, wie es am ausgeprägtesten im System der europäischen Menschenrechtskonvention zu finden ist, insbesondere nach der Reform des elften Protokolls, das eine unmittelbare Klagebefugnis des betroffenen Individuums an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorsieht.

Die mehr programmatisch ausgerichteten Verpflichtungen des Sozialpaktes, die erst noch in konkrete staatliche Leistungsverpflichtungen umgesetzt werden müssen, erscheinen jedoch besser gewährleistet durch ein mehr oder weniger striktes Berichtssystem, das auf kooperative Unterstützung des betroffenen Staates ausgerichtet ist, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die konkrete Leistungspflicht einzurichten oder auszubauen. Mit der Umgestaltung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ein unabhängiges Expertengremium ist auch hier die Kontrollbefugnis effektiviert worden.

Lässt man die zum Teil sehr detailliert ausformulierten Menschenrechte in beiden Pakten Revue passieren und vergegenwärtigt man sich die langen und heftigen Auseinandersetzungen, die ihrer endgültigen Ausgestaltung vorangegangen sind, so wird man einen Streit zwischen den Kategorien Universalismus und Regionalismus bzw. Relativismus vermissen. Von vornherein war es die Intention der Menschenrechtskommission, ein universell global geltendes Normprogramm zu entwickeln. In diesem Rahmen sollte es

dann durchaus möglich sein, regionale Selbstständigkeit zu demonstrieren, wie es im Pakt von San Jose, der EMRK und der Charta von Banjul geschehen ist, die sich allerdings nicht im Widerspruch zu den UNPakten gesehen haben. Auch waren in der nationalen praktischen Handhabung der universell normierten Standards notwendigerweise erhebliche Spannweiten angelegt. Die übernommenen Verpflichtungen, beispielsweise Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu respektieren (Art. 18 MRE und Pakt I) werden in einem laizistischen Staat, wo Staat und Kirche zumindest prinzipiell getrennt sind, sicherlich anders umgesetzt als in einem Staat, der sich auf einer Religion basierend begreift (Gottesstaat). Bekanntlich gehen sogar in der Bundesrepublik die Ansichten über die "Toleranzbreite" gegenüber religiösen Symbolen (Kreuz oder Kopftuch in der Schule z.B.) erheblich auseinander. Selbst über den Umfang des Lebensschutzes können in relativ homogenen Gesellschaften konträre Auffassungen auftreten (Abtreibungsdiskussion oder die höchst umstrittenen Vorschläge des Nobelpreisträgers Watson). Praktiken allerdings, wie sie allenthalben diskutiert werden und die sich z.T. auf "kulturelle Differenz" berufen: sexuelle Verstümmelungen (Klitorisbeschneidung), besonders rigide Strafvollzugsmaßnahmen wie Handabhacken bei Diebstahl, aber auch Todesstrafe und erniedrigende Praktiken in Gefängnissen westlicher Länder sind entweder völkerrechtswidrige Abweichungen (die Klitorisbeschneidung, falls staatlich gedeckt, sicherlich) oder Unvollkommenheiten (vgl. Eingrenzungsversuche in Art. 6 Abs. 2 Pakt 1 zur Todesstrafe), die in Zukunft durch Präzisierung und Weiterentwicklung des Normprogramms der Menschenrechte abzustellen wären. All dies berührt jedoch den grundsätzlich universalistischen Anspruch der formulierten Menschenrechte nicht, sondern den Präzisionsgrad und damit die Interpretationsweite der Normierungen.

c) Menschenrechte als Solidaritätsrechte: Wahrnehmung einer neuen globalen Komplexität

Auf die Klammerfunktion des Selbstbestimmungsrechtes zwischen den beiden historisch aufeinanderfolgenden Menschenrechtskategorien jeweils in Art. 1 der beiden Pakte wurde schon hingewiesen. Nicht nur der Grundsatz der Unteilbarkeit und wechselseitigen Abhängigkeit dieser beiden Kategorien von Menschenrechten war angesprochen. Vielmehr erfolgte hier ein Rückgriff auf die Tradition der französischen Menschenrechtserklärung, welche die einzelnen Menschenrechte ebenfalls eng verknüpft sieht mit der Volkssouveränität. Diese fand ihren Ausdruck in dem einerseits beschränkenden und andererseits gewährleistenden Gesetz der parlamentarischen Repräsentation. Entsprechend den historischen Erfahrungen der Dekolonisierung wurde der Begriff der (nach außen gerichteten) Volkssouveränität präzisiert und zwar hinsichtlich der Verfügung des Volkssouveräns über den politischen Status und dies wiederum konkretisiert auf die von äußerem Zwang befreite Verfügung über die eigenen Naturressourcen. Das war ein Schritt hin zur Internationalisierung des Sozialstaatsgedankens, der auf der Solidarität gegenüber den benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern beruht, allerdings hier noch negativ ausgerichtet auf die Abwehr von äußeren Einflüssen, nachdem die politische Unabhängigkeit vom alten Kolonialherren erreicht werden konnte (Dekolonisierung). Jetzt erfolgt ein weiterer Schritt, nämlich der Appell an die Solidarität der ehemaligen Kolonialländer, bei der Beseitigung der strukturellen ökonomischen Abhängigkeit mitzuwirken. Aus heutiger rein marktwirtschaftlich geprägter internationaler Perspektive mag diese Sicht blauäugig genannt werden. Denn eine derartige Unterstützung aus den Metropolen des ehemaligen Kolonialismus war nur bei tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen der Metropolsysteme denkbar. Die damals verbreiteten Dependenztheorien reflektierten durchaus derartige Zusammenhänge. [...]

3. Die Rechte der dritten Generation: hilflose, der Unterentwicklung?

[...]

Ich will all diese Einwände nicht vertiefen. Festzuhalten ist, dass für die armen, südlichen Länder die Diskussion um die sog. Drittgenerationsrechte Ersatzfunktion (hilflose Antwort auf Unterentwicklung) hat, umgekehrt aber haben die westlichen Einwände, juristisch seien derartige Menschenrechte in traditionellen Rechtskategorien nicht denkbar, irreführenden Charakter. Sie verdecken den fehlenden politischen Willen, größere Ressourcen ohne Profitrückflussmöglichkeit weiterzuleiten. Zuzugestehen ist - und das allein ist hier wichtig -, dass diese neue Komplexität, da sie nach wie vor von wichtigen Staaten bestritten ist, völkerrechtlich noch nicht den Stand erreicht hat, der für die (vereinbarte) Universalität eines Menschenrechtes erforderlich ist. Andererseits ist festzuhalten, dass es bei dem bisherigen Stand von Universalität bleibt. Zwar sind die Versuche, den Universalitätsstandard durch die Drittgenerationsrechte zu erweitern, steckengeblieben. Es ist aber nicht gelungen, den erlangten Standard zurückzudrängen, sei es durch eine einseitige Berufung auf eine "westliche" Prägung, sei es durch die Behauptung einer kulturellen oder anderen Differenz.

In entscheidenden Feldern z.T. neuer kollektiver Unrechtserfahrungen haben die großen Antidiskriminierungskonventionen den universellen Bestand an Menschenrechten weiterentwickelt und präzisiert. Das fängt bei der Konvention gegen Rassendiskriminierung von 1966 an, findet einen Höhepunkt in der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, setzt sich fort über die Folterkonvention von 1984, die Kinderkonvention von 1989 und die vielfältigen Weiterentwicklungen auf der regionalen Ebene.

4. Bemerkungen zur sog. humanitären Intervention

Auf dem Gebiet der völkerrechtlichen Menschenrechtsentwicklung nach 1945 sind von Anfang an zwei Ebenen streng voneinander geschieden: die Ebene der absoluten Unrechtserfahrung durch die nationalsozialistische Zivilisationsverneinung auf der einen und die Ebene der Weiterentwicklung von Menschenrechten auf einem je historisch, regional und weltanschaulich differenzierten Verwirklichungsstandard mit einem universellen Kern und einem um diesen Kern gelagerten Hof auf der anderen Seite. Die Implementierungs- und Schutzmechanismen für die zweite Ebene - als der höchst entwickelte Stand kann die ERMK mit dem 11. Protokoll bezeichnet werden - habe ich angesprochen.

Ich möchte noch kurz auf den Schutz bzw. die Sanktion der ersten Ebene eingehen, nämlich der systematischen, massenhaften Verletzung von Menschenrechten. Von Anfang an standen zwei Möglichkeiten der Reaktion zur Verfügung: zum einen die völkerstrafrechtliche Reaktion und zum anderen die Reaktion im Kontext des kollektiven Sicherheitssystems durch Maßnahmen mit Interventionscharakter gegenüber dem Verletzterstaat.

Seit den Nürnberger Prozessen bemühte man sich im Rahmen der ILC (Internationalen Strafgerichtshof), präzisere Verbrechenkategorien und prozessuale Verfolgungsformen zu entwickeln mit dem Ziel, die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit handelnder Staatsorgane zu verstärken. In den letzten Jahren sind mit dem Jugoslawien- und Ruandatribunal und vor allem mit dem Romstatut von 1998 diese Aspekte der Sicherung von Menschenrechten in ein neues Entwicklungsstadium getreten.

Weniger erfreulich ist die Entwicklung der zweiten Reaktionsmöglichkeit im Rahmen des Kap. VII der UN-Charta. Wir haben sie jüngst in einer etwas pervertierten Form durch die NATO-Intervention im Kosovo kennen gelernt. Vor allen Dingen von deutscher Seite wurde in Anspruch genommen, zum Schutze der Menschenrechte tätig geworden zu sein. Die NATO habe allein handeln müssen, weil die UNO versagt habe.

Was ist von dem Argument zu halten, die UN-Charta sehe im VII. Kapitel zwar notfalls eine gewaltsame Reaktion gegen einen Staat vor, der sich einer Aggression gegen einen anderen schuldig gemacht habe (Typ Irak gegen Kuwait), nicht aber, wenn er massive und systematische Menschenrechtsverletzungen gegen seine eigenen Staatsangehörigen begangen habe und noch begehe (Typ Vertreibung der albanischen Bevölkerung im Kosovo)? Das sei dann eine innere Angelegenheit, in die kein Staat, aber auch nicht die UNO sich einmischen könne. Dieses Argument kann schon vom Wortlaut des Art. 39 widerlegt werden. Der Sicherheitsrat kann durchaus eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens feststellen, der nicht auf einer Angriffshandlung beruht. Ist in einem Land eine Menschenrechtssituation entstanden, die nach außen im Sinne einer Bedrohung des Weltfriedens wirkt - früher sprach man von Bürgerkriegssituationen -, so kann das durchaus in die Kompetenz des Sicherheitsrats fallen. Das ist nicht das eigentliche Problem. Zwar hat der Sicherheitsrat in seiner Geschichte dieses Argument erst in jüngster Zeit und dann sehr verschlüsselt benutzt (Irak, Somalia und vor allem Jugoslawien), aber möglich ist es gewesen. Das Problem besteht im Vetorecht, nämlich dann, wenn eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder sich aus welchen Gründen auch immer nicht für eine derartige Feststellung mit all den Interventionsmöglichkeiten der Charta entscheiden kann bzw. die Mehrheit mit seinem Veto blockiert. Das war die Situation im Kosovo. In einer solchen Situation stellt sich die Frage, ob es eine Interventionsmöglichkeit eines Staates oder einer Staatengruppe außerhalb der Charta etwa qua Nothilfe bzw. aufgrund eines derogierenden Gewohnheitsrechtes gibt. Ohne dies näher ausführen zu können: Ich denke Nein. Das Vetorecht ist von den Architekten der Charta bewusst als ein Hemmungsmechanismus eingebaut worden. In derartig prekären Situationen, wie sie die unter Art. 39 als Bedrohung des Weltfriedens zu subsumierenden Fälle darstellen, verspricht nur Handeln der Großmächte im Konsens, wenn überhaupt, einen Erfolg. Schert nur eine Großmacht aus, würde eine Intervention der übrigen die Lage nur verschärfen. Dass dann eine dennoch zur Intervention entschlossene Großmacht gezwungen ist, in einem solchen Falle außerhalb der Charta und gegen das Völkerrecht zu handeln, mag noch als letzte Abschreckungsfunktion gedacht sein. Bislang haben die Großmächte sich gescheut, Aktionen ohne oder mit gescheitertem Mandat des Sicherheitsrates vorzunehmen. Sie haben sie ganz anders begründet, z.B. als Selbstverteidigungsaktionen nach Art. 51, so vor allem die Amerikaner. Insofern war die Kosovo-Aktion einmalig. Allerdings wurde sie zurückgenommen und durch die Res. 1244 wieder in den UN-Rahmen zurückgeführt. Neues Gewohnheitsrecht, das *opinio juris* und ständige Praxis der Staaten voraussetzt, konnte sich nicht bilden.

5. Schlussfolgerungen

[...]

Zum vereinbarten Universalitätsstandard gehört die Gleichrangigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte der verschiedenen Dimensionen bzw. Generationen. Das schließt speziell vereinbarte Standards auf partikularer bzw. regionaler Ebene nicht aus, selbstverständlich im Rahmen des Universalitätsstandards.

Universalität beinhaltet verschiedene Verpflichtungsgrade und verschiedenartige Schutzmechanismen je nach Art des jeweiligen Menschenrechtes und nach Grad der Menschenrechtsverletzung. Sog. humanitäre Intervention ist nur durch oder mit Mandat des Sicherheitsrates möglich. Mehr gerichtsförmig arbeitende Kontrollsysteme sind angebracht bei Abwehrrechten, andere Garantiearten, vor allem Berichtsform bzw. Kooperative Hilfestellung etc. kommen bei den Zweit- und Drittgenerationsrechten zum Zuge. Universalität ist nicht statisch aufzufassen. Sie wächst und verändert sich im Laufe der Zeit durch Vereinbarung.

Imperialistische Zielsetzung kann sich hinter Proklamation von Universalität gegenüber partikularer Infragestellung verbergen. Beanspruchung von kultureller Differenz gegenüber meist eigenmächtig (einseitig) formulierter Universalität hat in Zurückweisung dieser Eigenmächtigkeit und Einseitigkeit Berechtigung, kann aber auch massive Menschenrechtsverletzungen bemänteln. Beides ist Menschenrechtspropaganda, pervertiert Menschenrechte, verhöhnt letztlich die Betroffenen.

Menschenrechte sind universalistisch, insoweit dies von den völkerrechtlichen Subjekten, nach wie vor Staaten (soziologisch die jeweils herrschende Schicht im betreffenden Land repräsentierend), vereinbart ist. Das bezieht sich sowohl auf den inhaltlichen Standard der internationalen Menschenrechte als auch auf dessen Garantie durch nationale oder durch internationale Mechanismen oder beides.

Völkerrechtlich vereinbart sind nicht ein bestimmtes Verständnis, eine bestimmte Philosophie oder eine bestimmte Konzeption von Menschenrechten, sondern konkrete Verhaltensweisen und die Garantie ihrer Einhaltung. Die Akzeptanz der Verschiedenheit ist die Basis der Vereinbarung.

[...]

Norman Paech, Gerhard Stuby, *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, Hamburg 2001, insbesondere Kap. B IV

Gerhard Stuby, "Universalismus versus Partikularismus. Die Menschenrechte der dritten Generation", in: Aus *Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 46 - 47/98 6. November 1998, S. 27 ff.

Gerhard Stuby, "Rambouillet oder von dem Bemühen, ein Gespenst loszuwerden!", in: Joachim Hösler/Norman Paech/Gerhard Stuby, *Der gerechte Krieg?*, Bremen 2000, S. 107 ff.