

# DIE SICHERUNG DER MENSCHENRECHTE DURCH DIE INTERNATIONALE RECHTSORDNUNG

Von HERMANN MOSLER

Wenn wir die Frage stellen, in welcher Weise die internationale Rechtsordnung die Respektierung der Menschenrechte sichern kann, muß zuvor Klarheit darüber herrschen, welcher Beitrag von der Jurisprudenz erwartet werden darf. Die landläufige Vorstellung überschätzt ihn weit, indem sie das „Versagen des Völkerrechts“ für die Katastrophen unserer Zeit verantwortlich macht und von seiner Erneuerung die Sicherung des Weltfriedens erwartet. Auf der andern Seite begnügt sich die „reine Rechtslehre“ damit, in der Jurisprudenz ein technisches Mittel zur Erforschung eines Ordnungssystems zu sehen und jegliches Werturteil aus ihr zu verbannen.

Das sind die beiden Extreme. Der Irrtum derjenigen, die von der Aufstellung von Rechtsregeln das Wunder der allgemeinen Befriedung erwarten, ist evident. Nicht die bloße Existenz der Rechtsnorm, sondern ihre Befolgung sichert die Ordnung. Indes ist auch die Beschränkung des Rechts auf ein wertfreies System der Beziehungen von Menschen untereinander, zwischen Menschen und Verbänden, die als juristische Personen abstrahiert sind, und von Verbänden untereinander nicht möglich. Jede Rechtsregel ist von einer Vorstellung geprägt, die eine für erstrebenswert gehaltene Ordnung mit den Mitteln der Rechtsordnung durchsetzen will. Sie ist also von einem subjektiven Urteil abhängig. Ferner ist sie selbst nicht nur eine technische Formulierung des Gebots oder Verbots, sondern sie trägt durch ihr Bestehen dazu bei, daß der gewünschte Zustand erreicht wird. Die Rechtswissenschaft ist auch Rechtspolitik<sup>1</sup>.

Dieses subjektive Moment, das in der Rechtswissenschaft enthalten ist, wird durch das Ordnungsbild bestimmt, das uns die Theologie und die Philosophie darbieten. Sie belehren uns über das objektiv Richtige. Die Rechtswissenschaft setzt also eine Wertlehre voraus. Sie bemüht sich um deren Durchsetzung im Verkehr der Menschen und ihrer Verbände. Die Richtigkeit ihrer Erkenntnismethode erweist sich daran, daß das erstrebte soziale Ziel gefördert wird. Die Rechtssoziologie analysiert und er-

<sup>1</sup> Zu dieser Frage s. Verdross, A., Völkerrecht, 2. Aufl. 1950, S. 46.

forscht Gesetzmäßigkeiten; die Jurisprudenz im engeren Sinne hat die Aufgabe, zu erforschen, auf welche Weise mit den Mitteln der Rechtsordnung die Werte, die von andern Erkenntnisquellen übernommen werden, in der Praxis gesichert werden können.

Die völkerrechtliche Diskussion über die Menschenrechte hat demnach einerseits von dem Bild der menschlichen Person auszugehen, wie es die Offenbarungstheologie und die christliche Philosophie uns vorstellen. Sie muß andererseits das Wesen der internationalen Rechtsordnung im augenblicklich erreichten Stande ihrer Entwicklung im Auge behalten, um zu realisierbaren Ergebnissen zu gelangen.

## I.

Die Notwendigkeit einer Formulierung der Menschenrechte war stets ein Zeichen ihrer Gefährdung. Die ersten Erklärungen waren Kampfansagen gegen die Unterdrückung. Sie wurzeln in den klassischen Grundideen: der Gleichheit, der persönlichen Freiheit, der Freiheit des Eigentums und des religiösen Bekenntnisses. In den Grundrechtskatalogen der Verfassungen wurden sie weiter entwickelt.

Das späte 18. Jahrhundert hat zum erstenmal den Versuch gemacht, die von der Gesellschaftslehre und dem Lebensgefühl der Zeit geforderten Freiheitsrechte in die positive staatliche Rechtsordnung zu übertragen.

Der Ausgangspunkt ist das Individuum; die Gesellschaft als Ganzes tritt zurück<sup>2</sup>. Das Ziel des Angriffs ist der Staat des späten monarchischen Absolutismus. Der Gedanke des Rechtsschutzes gegen den Staat als solchen ist noch unbekannt. Die Sicherung der freien Sphäre des Einzelnen soll in der Beteiligung des Volkes oder seiner Repräsentanten an der Gesetzgebung bestehen. Der Freiheitsstatus war noch nicht zu einem Komplex subjektiver öffentlicher Rechte ausgestaltet, deren Beachtung durch die Behörden von dem durch ihre Maßnahmen Betroffenen vor einem Gericht erzwungen werden konnte. Die Freiheitssphäre wurde allen Wesen zugebilligt, die Menschenantlitz trugen — von gewissen Diskriminierungen der Ausländer sei abgesehen —, aber es erhob sich noch keine Forderung nach internationalen Garantien. Das Dogma der Souveränität mit der Folge der Interventionsfreiheit der inneren Angelegenheiten ließ einen solchen Gedanken außerhalb des Vorstellungsbereichs bleiben. Von einer unmittelbaren Berechtigung der Individuen unter Durchbrechung der staatlichen Personalhoheit konnte vollends keine Rede sein.

<sup>2</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, S. 67: „Ce qu'il faut voir dans les déclarations des droits de l'homme de la Révolution, c'est l'affirmation de la primauté de la conscience humaine, ce qui implique à la fois et la primauté de l'individualisme par rapport au collectivisme et celle du subjectif par rapport à l'objectif, par conséquent celle des relations sociales par rapport aux institutions sociales. . . elles se ramènent à cet article de foi: dans la société comme hors de la société, il n'y a de vrai que ce qui est humain.“

Im 20. Jahrhundert ist neben das Streben nach Freiheit der Ruf nach Sicherheit getreten. Er ist kennzeichnend für die Einstellung nicht nur der Einzelmenschen zum Staat, sondern auch der Völker zur internationalen Gemeinschaft geworden.

Die *Sécurité collective* im internationalen Bereich soll Schutz vor auswärtiger Bedrohung bieten. Ihre Mittel sind seit dem 1. Weltkrieg die universale Organisation der Kriegsverhütung — Völkerbund und Vereinte Nationen — und das Gewebe der Nichtangriffspakte, durch das die Partner in Freundschafts-, Beistands- und Neutralitätsversprechen hofften, die Sicherheit wie Wertpapiere in ihren Regierungsarchiven verwahren zu können.

Dem gleichen Bedürfnis entspringt die Forderung nach der *Sécurité sociale*. Die wirtschaftlichen Güter der Welt sind zwischen den Ländern ungleich verteilt. Ihre Nutzung ist nicht überall gleichmäßig fortgeschritten. Im Innern der Staaten sucht man Schutz gegen Krisen, gegen die Arbeitslosigkeit, gegen die Not im Falle der Arbeitsunfähigkeit.

Die Freiheit des Menschen gegenüber der staatlichen Gewalt und die Sicherung einer seiner Würde gemäßen Lebenshaltung sind das Thema der Grundrechtskataloge der modernen Verfassungen. Die Freiheitsrechte können in unserer Zeit von keiner staatlichen Verfassung mehr isoliert betrachtet werden. Sie stehen im Gesamtzusammenhang der sozialen Ordnung.

## II.

Im internationalen Recht tauchen diese Fragen sehr viel später auf. Es gab keine völkerrechtliche Fürsorgepflicht eines Staates für einen andern, ja nicht einmal ein Recht der Hilfeleistung, da der Souveränitätsschirm die Vorgänge im Innern der Staaten der internationalen Sphäre entzog. Es bedurfte der planmäßigen Mißachtung der Menschenrechte, um ihren Schutz zum Gegenstand einer internationalen Deklaration zu machen, die in allgemeingültigen, abstrakten Sätzen gefaßt ist gleich ihren Vorbildern in den staatlichen Grundgesetzen vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Diese Bestrebungen haben daher erst im letzten Jahrzehnt Gestalt anzunehmen begonnen.

Sie haben die gleichen Wurzeln wie die innerstaatlichen Garantien in den Verfassungen: Das liberale Motiv will den Menschen gegen seine Unterdrückung im totalen Staat schützen. Das Wohlfahrtsmotiv fordert einen Mindeststandard der Lebensführung; es klingt zusammen mit dem Motiv des gesellschaftlichen Gesamtinteresses, das die Herbeiführung ausgeglichener sozialer Zustände als Voraussetzung des Friedens fordert<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Als Zeugnis dieser Ideologie s. den unter der Bezeichnung „Fourth Point Program“ bekannten Plan einer technologischen Hilfeleistung für unentwickelte Gebiete, den Präsident Truman in seiner Kongreßrede vom 20. Januar 1949 entwickelte und die gleichen Bemühungen der Vereinten Nationen (Fox, *President Truman's Fourth Point and the United Nations*, in: „*International Conciliation*“, Nr. 452).

Die Formulierung eines Katalogs oberster, unantastbarer Regeln des Zusammenlebens der Menschen und ihrer Verbände enthält die Selbstdarstellung einer Gesellschaft. Sie ist das Zeichen ihrer Homogenität. Heute noch sind die souveränen Staaten die intensivsten menschlichen Organisationen. Die Schwierigkeiten, die sich der Definition der Menschenrechte bei der Verfassungsgesetzgebung entgegenstellen, sehen wir in der völkerrechtlichen Ebene in um so größerem Maße, als der Konzentrationsgrad der internationalen Ordnung hinter derjenigen der Staaten zurückbleibt. Diese Grundtatsache müssen wir im Auge behalten, wenn wir nicht den Boden unter den Füßen verlieren wollen. Die Völkerrechtsordnung ist nur insoweit zur Normierung abstrakter Sätze des menschlichen und zwischenstaatlichen Gemeinschaftslebens geeignet, als die Durchsetzung dieser Regeln der Überzeugung der Staaten entspricht und ihre Garantie durch internationale Sanktionen von den Beteiligten akzeptiert wird.

Im innerstaatlichen Bereich sind die Freiheitsrechte um die sogenannten Grundpflichten und die sozialen Programme ergänzt worden. Ein Blick in die Verfassungen der letzten Jahrzehnte lehrt, daß die Sozialordnung nicht in gleichem Umfang zur Formulierung reif ist wie die alten Individualrechte<sup>4</sup>. Die Problematik des Inhalts und Umfangs der Menschenrechte überträgt sich auf alle Versuche der Kodifikation in der Völkerrechtsordnung. Die sozialen, kulturellen und zivilisatorischen Unterschiede der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft sind evident.

Die zweite Frage, die die politischen Gruppen der verfassungsberatenden Parlamente trennt, ist die nach dem Wesen der Menschenrechte und ihrem Ursprung. Die abendländischen Staaten und die aus ihrer Tradition hervorgegangenen Länder der Neuen Welt sind auf dem Boden des Christentums erwachsen. Die Auseinandersetzung vollzieht sich in ihrem Innern zwischen Christen, Neutralen und Antichristen, also immer zwischen Menschen, die durch gleiche Überzeugungen oder aber durch eine Antithetik innerhalb derselben Gedankenwelt miteinander verbunden sind. Die Schwierigkeit, gemeinsam anerkannte Werte zu formulieren, ist bekannt. Die internationale Gemeinschaft ist der Idee nach universal. Sie muß also die politischen Weltbilder verschiedener historischer Entwicklung und verschiedener metaphysischer Rechtfertigung in einer Rechtsordnung koordinieren. Die Chance der Anerkennung eines gemeinsamen Urgrunds des Rechts ist also noch viel schwächer.

Bevor die Vereinten Nationen den Versuch einer internationalen Erklärung der Menschenrechte machten, veranstalteten sie eine Umfrage bei einer Anzahl führender Persönlichkeiten des politischen und geistigen Lebens<sup>5</sup>. Die Antworten sind bezeichnend für die beiden Fragen, ob man über die Individualrechte hinaus ein Gesamtbild der menschlichen Ordnung garantieren könne und ob eine internationale Erklärung oder Vereinbarung zu dem Ursprung des Rechts Stellung nehmen solle.

<sup>4</sup> Siehe unten S. 46.

<sup>5</sup> UNESCO. Les droits de l'homme. Problèmes, vues et aspects. Textes originaux publiés par l'UNESCO avec une Introduction de Jacques Maritain.

Einige repräsentative Äußerungen seien herausgegriffen:

Gandhi schrieb an Julian Huxley, den Generaldirektor der UNESCO: „Ich habe von meiner Mutter, die nicht lesen und schreiben konnte, aber Weisheit besaß, gelernt, daß nur die Rechte wert sind, erworben und bewahrt zu werden, die die Pflichterfüllung verleiht. . . . Nach diesem fundamentalen Grundsatz ist es wahrscheinlich ziemlich leicht, die Pflichten von Männern und Frauen zu definieren und jedes Recht mit einer entsprechenden Pflicht zu verbinden, die zuvor erfüllt sein muß.“

Benedetto Croce äußerte zu dem zweiten Fragenkreis, die Deklarationen der natürlichen und unveräußerlichen Rechte im Sinne der Französischen Revolution seien vom philosophischen und historischen Standpunkt unhaltbar. Er schlug vor, die alte Basis zu verlassen und nicht mehr universelle Menschenrechte aufzustellen, sondern höchstens Rechte, die für die Menschen einer bestimmten Epoche anerkannt seien.

Jacques Maritain meinte, man könne zu einer gemeinsamen grundsätzlichen Ideologie für die Praxis gelangen, es sei jedoch ein eitles Bemühen, eine gemeinsame rationale Rechtfertigung zu suchen<sup>6</sup>.

### III.

Die gegenwärtigen Bemühungen um Kollektivverklärungen und -vereinbarungen gehen von der Tatsache aus, daß der Schutz des Individuums durch die Völkergemeinschaft offenbar ungenügend ist. Gibt es überhaupt völkerrechtlich relevante Rechte und korrespondierende Pflichten der Einzelperson?

Nach der Souveränitätslehre der letzten Jahrhunderte ist die innerstaatliche Sphäre der Intervention von außen entzogen. Das Eintreten für die Menschenrechte fremder Staatsangehöriger, sei es durch einen einzelnen Staat, sei es durch ein Mächtekollektiv, wäre eine verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten gewesen. Trotzdem kennt die Völkerrechtsgeschichte zahlreiche Interventionen aus Gründen der Menschlichkeit, vor allem von seiten der europäischen Großmächte zugunsten der christlichen Untertanen der Pforte auf dem Balkan, in der Levante und in Armenien<sup>7</sup>. Sie konnten nur als Verletzung des jedem Staate gegenüber allen anderen zustehenden Rechts auf Achtung der Unabhängigkeit aufgefaßt werden. Hätte man sie rechtfertigen wollen, so hätte man die Respektierung gewisser Mindestrechte der Individuen für eine Rechtspflicht der Staaten halten müssen, deren Er-

<sup>6</sup> „Mais s'il s'agit, au contraire, de l'idéologie pratique fondamentale et des principes d'actions fondamentaux implicitement reconnus aujourd'hui, à l'état vital sinon à l'état formulé, par la conscience des peuples libres, il se trouve qu'ils constituent grosso modo une sorte de résidu commun, une sorte de commune loi non écrite, au point de convergence pratique des idéologies théoriques et des traditions spirituelles les plus différentes“ (a. a. O.).

<sup>7</sup> Verdross, a. a. O., S. 446 ff.; Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Vol. I, 7th ed., S. 279 ff.

fällung vom ungeschriebenen gemeinen Völkerrecht gefordert worden wäre und deren Durchsetzung gegenüber dem das Recht brechenden Staat jedem anderen Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft zugestanden hätte. Es ist nicht ohne Reiz, daran zu erinnern, daß es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nur noch eine einzige Stimme gab, die aus dem Geiste der Verantwortlichkeit nicht nur der Einzelmenschen für den Nächsten, sondern auch der staatlich organisierten Völker füreinander das Interventionsverbot ausdrücklich verurteilte. Es war Papst Pius IX., der im Syllabus errorum von 1864 den Satz verwarf: „Proclamandum est et observandum principium quod vocant de non interventu“<sup>8</sup>.

Die traditionelle, als klassisch bezeichnete Anschauung mußte auf Grund des Souveränitätsdogmas die Menschenrechte als Angelegenheit innerhalb der „Compétence exclusive“ der einzelnen Staaten ansehen. Sie konnten allenfalls — so die Lehre einer schwachen Minderheit — bei planmäßigen brutalen Übertretungen der allgemein anerkannten Grundsätze der Humanität aus der innerstaatlichen Sphäre in diejenige der Staatengemeinschaft gehoben werden. In einigen Abkommen versuchte man einzelne Menschenrechte durch vertragliche Bindungen zu schützen. So geschah es bei der Emanzipierung der Balkanstaaten, denen die Achtung gewisser Mindestgrundsätze als Voraussetzung ihrer Anerkennung als Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft auf dem Berliner Kongreß auferlegt wurde<sup>9</sup>.

Dieser Vorgang wiederholte sich in ähnlicher Weise in den Pariser Friedensverträgen vom 10. Februar 1947 gegenüber Italien und den Satelliten der Achsenmächte<sup>10</sup>. Die Minderheitenschutzverträge, die die Hauptmächte nach dem 1. Weltkrieg mit den ost- und südosteuropäischen Ländern abschlossen, gingen einen Schritt weiter. Gegen die Übertretung der Schutzverpflichtungen war eine Petitionsmöglichkeit an den Völkerbund gegeben. Aber auch hier waren alle Rechte und Pflichten nur zwischen den Vertragsparteien begründet, also den Staaten. Ihre Fortdauer war von dem Bestand des Vertrages abhängig.

Die Forderung nach Anerkennung der Rechtsstellung des Einzelmenschen im Völkerrecht ist aber immer lauter erhoben worden. In das Schema der alleinigen Rechtsfähigkeit der Staaten und der von ihnen abgeleiteten

<sup>8</sup> Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores qui notantur in Allocutionibus consistorialibus, in Encyclicis aliisque apostolicis Litteris SS.D.N. PII P. IX (Pos. 62); der Kontext ist der Allokution „Novos et ante“ von 1860 zu entnehmen (Denzinger u. Umberg, Enchiridion Symbolorum, Definitionum et Declarationum, Ed. 21—37, Freiburg 1937, No. 1762).

<sup>9</sup> Berliner Vertrag vom 13. 7. 1878, Art. 27 (betr. Montenegro), 35 (betr. Serbien) und 44 (Rumänien). Auch für die Türkei und Bulgarien waren derartige Bestimmungen vorgesehen (Staatsarchiv, Bd. XXXIV, S. 277 ff.).

<sup>10</sup> Verträge mit Italien (Art. 15), Rumänien (Art. 3, Abs. 1), Bulgarien (Art. 2), Ungarn (Art. 2) und Finnland (Art. 6): „Italien (Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Finnland) soll alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um allen Personen unter italienischer (rumänischer, bulgarischer, ungarischer, finnischer) Hoheit ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache und der Religion den Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Freiheit der Meinungsäußerung, der Presse und Veröffentlichung, der Religionsausübung, der politischen Meinung und der öffentlichen Versammlung zu sichern“ (Treaties of Peace with Italy, Bulgaria, Hungary, Roumania and Finland, English Version, US. Dept. of State Bulletin, Publication 2743). Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich mit den Klagen der Westmächte gegen die Verletzung dieser Bestimmungen durch Bulgarien, Rumänien und Ungarn befaßt (1949) und ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Auslegung der Verträge eingeholt (Gutachten vom 30. 3. 1950, Recueil des arrêts etc. de la Cour Internationale de Justice, 1950, S. 34, 70 ff.).

Rechtssubjekte<sup>11</sup> paßt sie nicht hinein. Man muß also die Grundlagen der Völkerrechtsordnung überprüfen, wenn man dem Individuum eine Stätte darin anweisen will.

Die Rechtsfähigkeit des Einzelnen kann nur darauf gegründet werden, daß der Mensch, weil er Person ist, ein Grundrecht auf Anerkennung als Rechtspersönlichkeit in allen Sphären der Rechtsordnung besitzt. Das menschliche Grundrecht, Träger der Rechtsfähigkeit zu sein, ist dem 18. Jahrhundert noch nicht bewußt geworden. H. Coing hat auf Grund historischer Untersuchungen die These vorgetragen, erst die Philosophie des Idealismus habe den Begriff der Rechtsperson und die Lehre von den Menschenrechten miteinander verbunden, indem sie die Personwürde aus dem kantischen Urrecht der Freiheit abgeleitet habe<sup>12</sup>. Vom Standpunkt der realistischen Naturrechtslehre ist der Mensch unabhängig von jeder positivrechtlichen Anerkennung Subjekt der Rechtsordnung. Daraus ergibt sich die Forderung an den Gesetzgeber, dieser Eigenschaft des Menschen Rechnung zu tragen.

Die neuen Kataloge der Menschenrechte bringen diese wie auch immer begründete Auffassung zum Ausdruck. Die Freiheit wäre ohne Wert, wenn sie nicht die Fähigkeit in sich schliesse, Rechtsgenosse zu sein<sup>13</sup>. Es heißt daher sowohl in der Menschenrechtsdeklaration als auch in dem Entwurf einer Menschenrechtskonvention:

„Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.“<sup>14</sup>

Die Anerkennung der Rechtsfähigkeit bezieht sich zwar unmittelbar nur auf die innerstaatliche Sphäre. Der Mensch besitzt sie ohne Rücksicht auf seine Staatsangehörigkeit in allen Ländern, die sich völkerrechtlich an diesen Satz binden. Damit ist aber indirekt die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, daß der Mensch kraft seiner personalen Würde in allen Sphären der Rechtsordnung, also auch der zwischenstaatlichen, den Anspruch erheben kann, in seinen mit seinem Menschentum verknüpften Rechten respektiert zu werden. Für das Völkerrecht ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: Die internationale Rechtsordnung hat zwar ihrem Wesen nach den Verkehr der höchstpotenzierten Machtverbände, d. h. der Staaten zum Gegenstand. Die Forderung, den Einzelmenschen zum Völkerrechtssubjekt zu erheben, ist falsch gestellt, falls sie den souveränen Staaten und den von

<sup>11</sup> Über die Arten der Völkerrechtssubjekte s. Verdross, *Völkerrecht*, a. a. O., S. 75 ff.; Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. I, 1948, S. 161 ff.; Mosler, *Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen* (1950), in: „Festschrift f. R. Thoma“, S. 132 ff.

<sup>12</sup> Coing, *Der Rechtsbegriff der menschlichen Person und die Theorien der Menschenrechte*, in: „Deutsche Landesreferate zum 3. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950“, herausgegeben von Ernst Wolff. Sonderveröffentlichung der Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1950, S. 191—205.

<sup>13</sup> Maurice Hauriou, a. a. O., S. 92: *Ce pouvoir de faire tout ce qui n'est pas défendu par la loi n'est pas seulement le pouvoir d'accomplir des faits, c'est aussi celui d'accomplir des actes juridiques. La liberté humaine n'aurait pas de sens si elle n'était pas génératrice de droit.*“

<sup>14</sup> Art. 6 der am 10. Dezember von der Generalversammlung der UN proklamierten Erklärung der Menschenrechte; Art. 12 des vorläufigen Textes des ersten internationalen Paktes über die Menschenrechte und ihre Anwendung. Siehe auch den Anhang zum Statut der niederländisch-indonesischen Union vom 27. 12. 1949, in dem die in Art. 3 des Statuts anerkannten Grundrechte und -freiheiten im einzelnen definiert werden: „Tout individu est reconnu comme ayant la personnalité juridique.“ (S. den Bericht und die Texte in *Zeitschrift für ausländ. öff. Recht und Völkerrecht*, Bd. XIII, S. 454.)

ihnen abhängigen Staatenverbindungen, bundesstaatlichen Gliedverbänden und völkerrechtsfähigen Institutionen das Individuum als neues Völkerrechtssubjekt hinzufügen will. Das Völkerrecht ist, wie jede Sphäre der Gesamtrechtsordnung, um der Menschen willen entstanden und dient ihrer Entfaltung<sup>15</sup>. Es darf also die mit dem Wesen des Menschen verbundene Rechtsstellung der Einzelperson nicht ignorieren. Der Einzelne besitzt demnach, sofern seine Menschenrechte in Betracht kommen, Rechtsfähigkeit auch in der Völkerrechtsordnung, obwohl sie die typische Verkehrsweise der Staaten ist. Diese Rechtsstellung ist nicht aus dem Willen der Staaten abgeleitet. Darüber hinaus ist es eine rechtspolitische Aufgabe, die menschenrechtliche Stellung in zwischenstaatlichen Deklarationen und Konventionen anzuerkennen, durch Definitionen näher zu umschreiben und durch Verfahren internationaler Instanzen zu sichern. Derartige Abkommen haben zwischenstaatlichen Charakter. Sie schützen die Menschenrechte durch staatliche Verpflichtungen, die der Disposition der Partner unterliegen.

Das Institut de Droit International, die angesehenste wissenschaftliche Gesellschaft des Völkerrechts, hat auf seiner Lausanner Tagung im Jahre 1947 eine sorgfältig abgewogene Erklärung über die Grundrechte des Menschen als Ausgangspunkt eines Neuaufbaus des Völkerrechts verfaßt. Es heißt dort u. a.: Die Anerkennung und die Achtung der Rechte, welche mit der menschlichen Person verbunden sind, ist die Grundlage jeder funktionellen Auffassung von der Gewalt — einer Gewalt, die ihre Rechtfertigung aus der Fähigkeit schöpft, die individuellen und sozialen Ziele der menschlichen Person zu verwirklichen<sup>16</sup>.

Aus der Erkenntnis, daß das Völkerrecht durch Regelung des internationalen Lebens mittelbar die Entfaltung der menschlichen Person fördert, ergibt sich die Forderung, durch organisatorische und technische Mittel den Schutz der Menschenrechte durchzusetzen. Nach dem jeweiligen Konzentrationsgrad, den die Völkergemeinschaft im Laufe der Geschichte erreicht, können wir drei Stufen der Sicherung der Menschenrechte unterscheiden:

1. Die vertragliche Verpflichtung von Staaten in einem völkerrechtlichen Abkommen, gewisse Individual- oder Gruppenrechte zu respektieren, die zu den Menschenrechten gerechnet werden.

2. Über diese Vereinbarung hinaus die Verpflichtung in einem völkerrechtlichen Vertrag, dem Einzelnen das Recht des Rekurses an eine internationale Instanz zu gewähren, wenn er in seinen Menschenrechten beeinträchtigt wird.

3. Die selbständige Rekursmöglichkeit des Einzelnen an eine übernationale Instanz gegen Verletzungen der Menschenrechte.

<sup>15</sup> Enzyklika Pius' XI. „Mit brennender Sorge“ (1937): „Die Gemeinschaft ist vom Schöpfer gewollt als Mittel zur vollen Entfaltung der individuellen und sozialen Anlagen, die der Einzelmensch, gebend und nehmend, zu seinem und aller andern Wohl auszuwerten hat. Auch jene umfassenderen und höheren Werte, die nicht vom Einzelnen, sondern nur von der Gemeinschaft verwirklicht werden können, sind vom Schöpfer letzten Endes des Menschen halber gewollt, zu seiner natürlichen und übernatürlichen Entfaltung und Vollendung.“ (Acta Apostolicae Sedis, Commentarium Officiale, Annus XXIX — Series II — Vol. IV, p. 160.)

<sup>16</sup> Friedenswarte 1947, S. 313.

In der zweiten und dritten Stufe wird der Einzelne auch gegen den eigenen Staat geschützt. Wir haben sicherlich die erste Stufe erreicht. Dafür zeugen die genannten Abkommen. Der Umfang der Rechte, zu deren Gewährung die Staaten sich verpflichten, ist allerdings heftig umstritten, wie wir aus dem Vertragsentwurf der Vereinten Nationen und dem unter den Auspizien des Europarats abgeschlossenen Abkommen sehen.

In der zweiten Stufe wird zwar ein individueller Rekurs gewährt. Dieser steht dem Kläger aber nur so lange und in dem Maße zu, als die zwischenstaatliche Vereinbarung besteht. Eine solche Instanz — ein internationales Gericht — hatte Australien im Anfang der Beratungen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen gefordert, dann aber seinen Antrag zurückgezogen, als sich die Annahme als aussichtslos herausstellte<sup>17</sup>. Die Europakonvention sieht einen Gerichtshof vor, bindet aber seine Errichtung an erschwerte Ratifikationsbestimmungen und gibt nur den Vertragsstaaten und der Europäischen Menschenrechtskommission, nicht aber den betroffenen Einzelnen das Recht, das Gericht mit einem Fall zu befassen.

Die dritte Stufe, d. h. die Periode des Rekurses des Einzelnen, unabhängig von der vertraglichen Zustimmung, wird erst dann erreicht werden, wenn das Völkerrecht seinen Charakter geändert haben und zum Weltstaatsrecht geworden sein wird. Unter dieser Voraussetzung würde die internationale Rechtsordnung zur supranationalen Civitas maxima geworden sein.

Wenn wir den gegenwärtigen Entwicklungsstand des Völkerrechts in diese Skala einordnen wollen, so müssen wir ihn in dem Übergang von der ersten zur zweiten Stufe suchen. Ob die dritte, die überstaatliche, jemals Wirklichkeit werden wird, ist nicht vorauszusehen. Ich möchte aber auf einen Vorgang dieser Art hinweisen, der sich z. Zt. in einem begrenzten, aber wichtigen Teilbereich der Völkerrechtsgemeinschaft, im kontinentalen Westeuropa, vollzieht: Der Schumanplan errichtet für einen Wirtschaftszweig, die Montanindustrien, eine staatsähnliche Organisation, indem er eine supranationale Behörde und ein Gericht schafft, vor dem die Wirtschaftsunternehmen der Kohle- und Eisenindustrie ohne Zwischenschaltung ihrer Regierungen klagen können. Hier handelt es sich zwar nicht um die Sicherung der Menschenrechte, aber — das interessiert in unserem Zusammenhang — um das Experiment der Einordnung von Staaten in eine überstaatliche Gemeinschaft.

#### IV.

Die Bestrebungen der letzten Jahre nach internationaler Sicherung der Menschenrechte gehen auf die Siegerkoalition des zweiten Weltkrieges zurück. Zu Beginn des Jahres 1941 proklamierte Roosevelt seine berühmten vier Freiheiten. Die Freiheiten der Rede, der Meinungsäußerung, des religiösen Be-

<sup>17</sup> Commission des droits de l'homme. Sixième Session. Observations des Gouvernements concernant le projet de Pacte International relatif aux droits de l'homme et aux mesures de mise en œuvre. 11. Australie. UN. Doc. E/CN. 4/353/Add. 10.

kennntnisses sind alte liberale Gedanken. In der Freiheit von Not und der Freiheit von Furcht kommt das Sicherheitsbestreben des durch eine falsche politische und soziale Ordnung bedrohten modernen Menschen zum Ausdruck<sup>18</sup>.

Die Organisation der Vereinten Nationen verkündete auf der Konferenz von San Francisco als ihr Ziel, die internationale Zusammenarbeit durch Lösung internationaler Probleme wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder humanitären Charakters und durch Förderung und Unterstützung der Achtung vor den Menschenrechten und den Grundfreiheiten für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder des Glaubens, zu verwirklichen<sup>19</sup>.

Die vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzte Kommission für Menschenrechte arbeitete den Entwurf einer internationalen Deklaration aus, der von der Vollversammlung in Paris am 10. 12. 1948 angenommen wurde<sup>20</sup>. Die Deklaration enthält Fundamentalsätze, die die speziellen Rechte durchdringen, wie z. B. das Gleichheitsrecht (Art. 1) und das bereits erwähnte Recht auf Anerkennung der Rechtspersönlichkeit (Art. 6). Diesen Artikeln verwandt sind die Anwendungsregeln — das aus dem Gleichheitssatz fließende Verbot der Unterscheidungen nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer Überzeugung, Vermögen usw., ferner das Verbot, sich auf die Menschenrechte zu berufen, um sie gegen die Ziele der Vereinten Nationen zu benutzen (Art. 2, 29, Abs. 3). Der Kern der Deklaration ist eine Anzahl von Freiheitsrechten, zu denen sich die Vereinten Nationen bekennen; auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte sind ausführlich geregelt. Das Recht auf soziale Sicherheit, das man als allgemeines Recht auf Fürsorge auffassen könnte, ist allerdings durch einen Hinweis auf die Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsquellen jedes Landes eingeschränkt (Art. 22). Es folgten die Rechte auf Arbeit (Art. 23), auf gerechten Lohn, auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit, auf Bildung von Syndikaten, auf ein ausreichendes Lebensniveau (Art. 24). Im kulturellen Bereich wird ein Recht auf Bildung und auf Teilnahme am Kulturleben der Gemeinschaft statuiert. Endlich wird ganz allgemein der Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung verkündet, in der die Rechte und Freiheiten, die in der Deklaration kodifiziert sind, voll verwirklicht werden können (Art. 28).

Es ist evident, daß nicht alle diese Versprechungen als subjektive Rechte gegenüber der Gemeinschaft in dem Sinne zu verstehen sind, daß ihre Erfüllung vom Staate verlangt werden kann. Die Sozialartikel gewähren trotz ihrer sorgfältig durchdachten Fassung größtenteils nicht Rechte, die die Mitglieder der Vereinten Nationen ihren Staatsangehörigen als eigene, vor den nationalen Gerichten erzwingbare Ansprüche zubilligen. Das zeigte sich, als

<sup>18</sup> Rede vom 6. 1. 1941.

<sup>19</sup> Art. 1, § 3.

<sup>20</sup> Text der Erklärung der Menschenrechte (englisch mit deutscher Übersetzung) in „Friedenswarte“ 1949, S. 35; dazu orientierende Aufsätze von Stillschweig, a. a. O., S. 7; Mosheim, Die Arbeiten der Vereinten Nationen zur Frage der Rechte des Individuums und das Verbrechen der Genocide, in: „Archiv des Völkerrechts“, Bd. 2, 1949, S. 180; Friesenhahn, Die internationale Deklaration der Menschenrechte, in: „Recht, Staat, Wirtschaft“, Bd. II, 1950, S. 61, und die dort angegebenen Literaturhinweise.

die Menschenrechtskommission der UN sich bemühte, einen internationalen Vertrag zur Garantie der Menschenrechte auszuarbeiten, durch den die Staaten nicht nur einer gemeinsamen Erklärung zustimmen, sondern konkrete völkerrechtliche Verbindlichkeiten übernehmen sollten. Die Fanfare wurde dabei zur Schamade.

Man hat innerhalb der Vereinten Nationen die Frage aufgeworfen, welchen Rechtscharakter die Deklaration habe. Auf der einen Seite dient sie der Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen. Andererseits ist die Organisation nicht befugt, in Angelegenheiten zu intervenieren, die ihrem Wesen nach zur nationalen Zuständigkeit eines Staates gehören, oder von den Mitgliedern zu fordern, daß sie solche Angelegenheiten der Regelung auf Grund der Satzung unterwerfen. Die Maßnahmen des Sicherheitsrats bei Friedensbedrohungen, Friedensbrüchen und Angriffshandlungen sollen allerdings dadurch nicht gehindert werden<sup>21</sup>. Die Menschenrechte sind nach der sogenannten klassischen Auffassung des Völkerrechts „innere Angelegenheiten“ der Staaten, weil sie das der Intervention von außen entzogene Verhältnis des Einzelnen zu dem Staate betreffen, dessen Angehöriger er ist. Auch die Konferenz von San Francisco hat grundsätzlich diesen Standpunkt vertreten; sie hat aber dennoch den Schutz des Friedens als ein höheres Gut angesehen und für den Fall, daß „domestic affairs“, also auch die Unterdrückung der Menschenrechte, den zwischenstaatlichen Frieden gefährden, die Zuständigkeit des Sicherheitsrats nicht eingeschränkt. Der letzte Kommentator der Satzung, Hans Kelsen, dessen Werk nach der Erklärung der Menschenrechte erschienen ist, steht ebenfalls auf dem Standpunkt, daß die Frage nach wie vor zum Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten gehört. Rechtliche Verbindlichkeiten über die Satzung hinaus können — so schreibt er — nur durch ihre Ergänzung oder durch eine Konvention begründet werden, die unter den Auspizien der Vereinten Nationen abgeschlossen und von den Mitgliedern ratifiziert wird<sup>22</sup>. Allerdings läßt er die Möglichkeit offen, daß der Sicherheitsrat nach seinem Ermessen bestimmt, wann die Unterdrückung von Menschenrechten in einem Mitgliedsstaat eine Friedensbedrohung darstellt und auf diese Weise die innere Angelegenheit zu einer die Gesamtheit der Vereinten Nationen angehenden macht. Ein solches Verfahren komme aber einer völligen Aufhebung des Interventionsverbots gleich<sup>23</sup>. H. Lauterpacht vertritt in seinem Buche „International Law and Human Rights“ die Ansicht, daß die Zuständigkeit der Vereinten Nationen hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht entscheidend, ja nicht einmal wesentlich durch die Satzung gehindert sei<sup>24</sup>. Abgesehen von der zweifelsfreien Befugnis zum Einsatz von Zwangsmitteln bei Friedensbedrohungen weist er auf die Möglichkeit von Empfehlungen hin, die die Organe der Vereinten Nationen — Sicherheitsrat und General-

<sup>21</sup> Art. 2, § 7 der Satzung in Verbindung mit Kap. VII (Art. 39 ff.).

<sup>22</sup> H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London 1950, S. 29.

<sup>23</sup> A. a. O., S. 30/1.

<sup>24</sup> H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, 1950, S. 219, 216, ders. bereits vorher „The International Protection of Human Rights“ in: „Recueil des Cours de l'Académie Internationale de la Haye“, Bd. LXX (1947 I), S. 1—108, besonders 28, 32 ff., 54 ff.

versammlung — nach der Satzung erteilen können, ohne zu interventionistischen Mitteln zu greifen.

Die Deklaration vermehrt also die Verpflichtungen der Mitglieder nicht. Ihre Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zeigt, daß die Menschenrechte in der Formulierung, die sie in der Deklaration gefunden haben, Kulturbesitz der zivilisierten Menschheit sind. Das Bekenntnis zu ihrer Verwirklichung in der eigenen Praxis ist allen Staaten gemeinsam, die sich durch ihre Zustimmung in der Generalversammlung zu ihr bekannt haben<sup>25</sup>. Man würde trotzdem zu weit gehen, wenn man die Deklaration als eine authentische Auslegung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ansehen wollte, deren Schutz nach Art. 1 der Satzung ein Ziel der Vereinten Nationen ist. Sicherheitsrat und Vollversammlung haben allerdings Maßstäbe der Orientierung erhalten, nach denen sie sich bei der Ausübung ihrer Funktion der Friedenswahrung richten können. Sie sind aber nur an die Bestimmungen der Satzung gebunden, die ihnen keine Beschränkung hinsichtlich der Interpretation des Begriffs der „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ auferlegt. Verbindliche Regeln bedürfen einer Satzungsergänzung. Die Bedeutung der Deklaration liegt vor allem in dem Versuch, menschenrechtliche Grundsätze zu formulieren, die infolge ihrer Anerkennung durch die überwältigende Mehrheit der Rechtsgenossen der Völkerrechtsordnung geeignet sind, Bestandteil der allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu werden<sup>26</sup>.

Diese Entwicklung steht allerdings erst in ihren Anfängen. Nicht alle der in der Deklaration enthaltenen Prinzipien sind in gleicher Weise Ausdruck einer allgemeinen Rechtsüberzeugung. Auch die allgemein anerkannten Grundsätze können kaum in der präzisen Ausgestaltung, die sie in der Deklaration gefunden haben, als Normen des gemeinsamen Völkerrechts bezeichnet werden. Daß die an der Deklaration beteiligten Staaten nicht bereit waren, Verpflichtungen im gleichen Umfang einzugehen, wurde bei den Versuchen, eine Konvention über die Anerkennung und den Schutz der Menschenrechte abzuschließen, offenkundig.

<sup>25</sup> Für die Deklaration stimmten 40 der 48 vertretenen Staaten, die sechs Delegationen des Ostblocks, Südafrikas und Saudi-Arabiens enthielten sich der Stimme, Gegenstimmen wurden nicht abgegeben.

<sup>26</sup> S. z. B. F. Blaine Sloan, *Human Rights, the United Nations and International Law*, in „Nordisk Tidsskrift for International Ret“, Bd. XX, 1950, S. 23 ff.: „What has been done in emphasizing human rights and fundamental freedoms as a constant and dominant feature of the Charter of the U.N. is to give the imprimatur of the international community to those rights as international law.“

R. Socini, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in: „Rivista di studi internazionali“, 1949, S. 531—577: „Die Rechtsnatur des Dokumentes, das die Erklärung der Menschenrechte enthält, ist die einer von der Vollversammlung an die Mitglieder der U. N. gerichteten Empfehlung, sich in ihren Beziehungen zu den Individuen einheitlich nach den darin proklamierten Grundsätzen zu richten. Sie ist ihrem Wesen nach moralischen Charakters“ (S. 572).

## V.

Die Vertragsentwürfe der Menschenrechtskommission der UN sind bisher noch nicht abgeschlossen. Die bei der Ausarbeitung der Deklaration aufgetretenen Schwierigkeiten häuften sich, als sie zu konkreten Verpflichtungen erhoben werden sollten. Bereits die Deklaration stellt ein Kompromiß verschiedener Anschauungen dar. Mochten manche Staaten, vor allem die der okzidentalischen Kultur fernstehenden, aus Gründen der diplomatischen Zweckmäßigkeit für die mehr oder weniger unverbindliche Deklaration gestimmt haben, so mußte sich bei der Vertragsformulierung zeigen, wieweit die Menschenrechte Gemeingut der Weltzivilisation sind<sup>27</sup>. Wie bei den innerstaatlichen Verfassungswerken, so machte man nun in der völkerrechtlichen Ebene in noch viel höherem Grade die Erfahrung, daß die soziale Ordnung in sehr viel geringerem Maße reif zur Definition ist als der Katalog der Freiheitsrechte<sup>28</sup>.

Die sozialen Grundrechte wurden nach längerer Diskussion vorläufig nicht in den Paktentwurf aufgenommen. Der Wirtschafts- und Sozialrat stellte in seiner Sommersitzung 1950 fest, daß der Kommissionsvorschlag nur den ersten einer Reihe internationaler Menschenrechtspakte betreffe, und bat die im Herbst stattfindende Vollversammlung um eine Direktive, ob soziale und kulturelle Rechte einbezogen werden sollten. Die Vollversammlung bejahte die Frage<sup>29</sup>. Der Entwurf des ersten Paktes, der noch im Beratungsstadium steht, enthält in großen Zügen folgende Grundsätze<sup>30</sup>: Das Leben wird garantiert mit den Ausnahmen der gerichtlichen Verurteilung, der Notwehr und der durch die UN-Satzung gestatteten Zwangsmaßnahmen (Art. 3). Die Folter und grausame, unmenschliche und degradierende Strafen und Methoden sind verboten, ebenso die Sklaverei und der Sklavenhandel in jeder Form (Art. 4, 5). Willkürliche Verhaftung und Zurückhaltung sind untersagt. Das Verbot der Freiheitsberaubung ist aber durch einen recht allgemeinen Gesetzesvorbehalt eingeschränkt (Art. 6)<sup>31</sup>. Die Freizügigkeit wird für alle, die

<sup>27</sup> S. dazu A. Messino SJ., *La Dichiarazione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, in: „La Civiltà cattolica“, 100. Jahrg., 1949, Bd. II, S. 380–92 (387); ders., *I Diritti dell'Uomo e l'Ordinamento internazionale* (a. a. O., Bd. IV, S. 32–45), und *La Persona Umana e l'Ordine Internazionale* (a. a. O., Bd. III, S. 493–504).

<sup>28</sup> Vgl. auch den Beginn der Verhandlungen über eine Menschenrechtskonvention im Rahmen des Europarats. Bericht des (franz.) Abgeordneten Teiligen im Auftrage der Kommission für juristische und administrative Fragen an die Beratende Versammlung in der Sitzung vom 5. 9. 1949:

„La Commission a estimé unanimement que seuls pouvaient être garantis, dans le présent, les droits essentiels et les libertés fondamentales qui sont, aujourd'hui, définis et consacrés, après une longue expérience, par tous les régimes démocratiques.

Ces droits et ces libertés constituent le dénominateur commun de nos institutions politiques, la première conquête de la démocratie, mais aussi la condition de son fonctionnement. C'est pourquoi ils doivent faire l'objet de la garantie collective.“ (Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Première Session Ordinaire, de séance, Doc. 77, S. 198.)

<sup>29</sup> U.N.-Bulletin, Bd. X, No. 1, vom 1. 1. 1951, S. 13 (betr. Vollversammlung); U.N., Doc. E/1826 (betr. Resolutionen des Wirtschaft.- u. Sozialrats vom 9. 8. 1950).

<sup>30</sup> Die vom Verfasser benutzte Fassung des „Premier Pacte international relatif aux droits de l'homme et des mesures de mise en œuvre“ ist in dem Bericht der Menschenrechtskommission der UN vom 25. 5. 1950 an den Wirtschafts- und Sozialrat enthalten (U. N. Doc. E/1681 [E/CN. 4/507] 29. 5. 1950. Commission des Droits de l'Homme. Rapport de la Sixième Session, 27 Mars–19 Mai 1950). Über den z. Zt. (November 1952) neuesten Stand informieren die Berichte über die 7. und 8. Session der Menschenrechtskommission (April/Mai 1951 und April/Juni 1952) (U.N. Doc. E/1992 [E/CN 4/640] und E/2256 [E/CN 4/669]).

<sup>31</sup> „si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure que la loi doit prévoir.“

sich legal auf dem Gebiet eines Staates aufhalten, geschützt (Art. 8). Eine internationale Freizügigkeit gibt es also nicht. Es folgen das *ius standi in iudicio* mit gewissen Verfahrensgarantien (Art. 10) und das Rückwirkungsverbot (Art. 11)<sup>32</sup>. Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie auf Freiheit der Meinung und der Meinungsäußerung (Art. 13, 14) ist mit Gesetzesvorbehalten versehen<sup>33</sup>. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist ebenfalls durch Gesetzesvorbehalte eingeschränkt (Art. 15, 16). Für alle Einzelgrundrechte gilt das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz ohne Diskriminierungen (Art. 17).

Zum ersten Male wird der — später in der Konvention des Europarats wiederholte — Versuch gemacht, eine internationale Instanz zur Gewährleistung der Durchführung des Abkommens zu schaffen. Es handelt sich nur um einen sehr unvollkommenen Anfang. Der Gedanke der Notwendigkeit eines internationalen Rechtsschutzes wird aber nicht mehr aus der Völkerrechtsordnung zu verbannen sein. Der Entwurf plant ein Menschenrechtskomitee von sieben Mitgliedern, dessen Wahl aus einer von den Vertragsstaaten aufgestellten Liste erfolgt. Die Staaten können die Aufmerksamkeit eines anderen Staates auf eine Verletzung der im Pakt garantierten Rechte lenken. Dieser letztere muß sich binnen drei Monaten äußern. Wenn nach insgesamt sechs Monaten nach der Beschwerde keine Regelung getroffen ist, kann das Komitee angerufen werden. Es stellt Tatsachen fest und bietet den beteiligten Staaten seine guten Dienste an. Es fertigt einen Bericht an, in dem es, falls die Bemühungen um eine gütliche Einigung erfolglos geblieben sind, seine Stellungnahme zum Ausdruck bringt. Von einem internationalen Gerichtshof für Menschenrechte, bei dem die betroffenen Einzelpersonen ihre Klagen anbringen können, ist man also noch sehr weit entfernt<sup>34</sup>.

## VI.

Auf einem Teilgebiet der menschenrechtlichen Probleme haben die Bestrebungen der Vereinten Nationen bereits zum Abschluß eines Abkommens geführt. Das Genocidium, die Ausrottung nationaler, ethnischer, rassischer oder religiöser Gruppen, soll durch dieses Abkommen verhütet werden. Die vertragschließenden Staaten verpflichten sich zur Bestrafung dieses Verbrechens<sup>35</sup>. Der Tatbestand umfaßt Tötung von Gruppenangehörigen, körperliche und geistige Verletzungen, Geburtenverhinderung, Kinderverschlep-

<sup>32</sup> Mit der an die Kriegsverbrecherprozesse anknüpfenden Einschränkung: „Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes qui, au moment où ils sont été commis, étaient tenus pour criminels d'après les principes de droit généralement connus.“

<sup>33</sup> Zugunsten der Sicherheit, der Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, der Moral und der Grundrechte und -freiheiten anderer (Gesetzesvorbehalt zu Art. 13).

<sup>34</sup> Art. 19 ff.

<sup>35</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, angenommen in der Vollversammlung der UN am 9. 12. 1948, in Kraft seit dem 12. 1. 1951. Text (englisch und deutsch) in „Friedenswarte“ 1949, 49. Jahrg., S. 144, und (englisch) in „American Journal of International Law“, Bd. XLV, 1951, Suppl. S. 7.

pung und Herbeiführung von Lebensbedingungen, die auf Vernichtung abzielen<sup>36</sup>. Gegen die Verletzung des Abkommens können die Organe der Vereinten Nationen angerufen werden. Streitigkeiten über die Auslegung entscheidet auf Antrag eines beteiligten Staates der Internationale Gerichtshof im Haag.

Dieses Abkommen zeigt die Problematik aller völkerrechtlichen Abmachungen über den Schutz der Menschenrechte im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Völkerrechtsordnung. Man ist geneigt, die Einschaltung internationaler Instanzen bei der Verletzung der Konvention für eine große Konzession zu halten. Bei näherer Prüfung muß man jedoch erkennen, daß die verfahrensmäßige Neuerung mit einer Verengung des Anwendungsbereichs des Abkommens erkauft worden ist. Die Straftaten, die das Abkommen bekämpfen will, sind als Delikte des gemeinen Strafrechts überall verboten. Weil sie nicht von Einzelpersonen, sondern von Staaten begangen wurden und sich nicht gegen einzelne Menschen, sondern gegen diffamierte Gruppen richteten, wurde im Zusammenhang mit den ersten Kriegsverbrecherprozessen der Vorschlag gemacht, sie als einen Sondertatbestand herauszuheben<sup>37</sup>. Die Handlung der Staaten selbst, die unter den heutigen Verhältnissen allein imstande sind, Bevölkerungsgruppen auszurotten, wird durch die Sanktion nicht erfaßt. Die Staaten verpflichten sich, die Ausrottungsverbrechen zu verfolgen, die innerhalb ihrer Hoheitsbereiche begangen werden. Bei der Diskussion um die Ratifizierung durch die Vereinigten Staaten wurde dieser Mangel besonders herausgestellt. In den Verhandlungen des zuständigen Subkomitees des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten ging ein Gutachter so weit zu sagen: „Die Konvention über das Genocidium, die dem Senat vorgelegt ist, bietet ein hervorragendes Beispiel eines internationalen Abkommens, über das die Öffentlichkeit falsch informiert worden ist und jetzt noch falsch informiert wird. In der gegenwärtigen Definition des Genocidiums findet die Konvention keine Anwendung auf Massentötung und Vernichtung von Völkern durch totalitäre Regierungen, sondern beruhigt solche Regierungen, indem sie es ihnen ermöglicht, fortzufahren...“<sup>38</sup>.

Die Konklusion, daß der Vertrag „ein Sieg Rußlands im Kalten Krieg“ sei, ist allerdings sicherlich übertrieben. Auch läßt sich die Ablehnung der Ratifikation nicht allein damit rechtfertigen, daß das erstrebte Ziel nicht voll erreicht sei. Die Hauptargumente der Gegner der Ratifikation, vor allem der

<sup>36</sup> Art. II: Ausrottung im Sinne dieses Abkommens ist jede der folgenden Handlungen, sofern sie in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu vernichten:

- a) Tötung von Gruppenmitgliedern;
  - b) schwere Verletzungen der körperlichen oder geistigen Unversehrtheit von Gruppenmitgliedern;
  - c) vorsätzliche Herbeiführung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die auf ihre gänzliche oder teilweise physische Vernichtung abzielen;
  - d) Verhängung von Maßregeln zur Verhinderung von Geburten innerhalb der Gruppe;
  - e) zwangsweise Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.
- Bis Ende Mai 1952 hatten 35 Staaten Ratifikations- oder Beitrittsinstrumente hinterlegt.

<sup>37</sup> R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, 1944.

<sup>38</sup> G. Finch, Prof. an der Georgetown University in Washington, D. C. und Hauptschriftleiter des „American Journal of International Law“ (*Vital Speeches of the Day*, Bd. XVI, April 1950, S. 444). Das Gegenargument des Dekans der Rechtsfakultät der Catholic University of America, B. F. Brown, man habe durch die Konvention nach einem weiteren Krieg eine Rechtsgrundlage zur Aburteilung von Genocidiumsverbrechen, nimmt sich etwas dürftig aus (a. a. O., S. 439 ff.).

American Bar Association, sind verfassungsrechtlicher und politischer Art. Immerhin ist der Hinweis wichtig, um vor dem Optimismus zu warnen, daß im derzeitigen Stande des Völkerrechts die Menschenrechte durch internationale Abkommen einen ähnlich wirksamen Schutz genießen könnten wie durch die Gerichte und Verwaltungen der demokratisch regierten Staaten<sup>39</sup>.

Müssen wir angesichts dieses Bildes der internationalen Entwicklung pessimistisch sein?

Die Deklaration ist ein unter zahlreichen Schwierigkeiten entstandenes Kompromiß. Die Herkunft der Menschenrechte von Gott ist nicht erwähnt. Da es keine einheitliche Weltmeinung gibt, die sie für höhere Gerechtigkeitsnormen hält — so schreibt P. Messineo in einer Aufsatzreihe in der *Civiltà cattolica* —, besteht die Gefahr ihrer Umgehung, indem man sie subjektiv interpretiert. Trotzdem gibt auch er zu, daß den Bemühungen der Vereinten Nationen das Verdienst zukommt, die menschliche Person in die Sphäre des internationalen Rechts gehoben zu haben. Ein anderer Beobachter, der die Durchsetzung der Menschenrechte mit den Mitteln völkerrechtlicher Erklärungen und Abkommen sehr zurückhaltend beurteilt, schreibt:

„Unsere Schlußfolgerung wäre höchst trostlos, wenn wir nicht an die Fähigkeit moralischer Ideale glaubten, die Realitäten auch der egoistischen Politik zu überwinden.“<sup>40</sup>

Die internationale Sicherung der Menschenrechte und ihr Rechtsschutz vor übernationalen Instanzen sind revolutionäre Gedanken. Sie werden, wie alle umwälzenden Antriebe in der Geschichte, nicht mehr aus der Fortentwicklung des Völkerrechts zu verbannen sein. Die Erfahrungen der Menschheit in den letzten Jahrzehnten und in der Gegenwart haben allgemein die Überzeugung reifen lassen, daß auch innerstaatliche Vorgänge die Völkerrechtsgemeinschaft angehen, wenn die Würde des Menschen mit Füßen getreten wird. Die Mittel der Rechtsordnung reichen z. Zt. noch nicht aus, um die Garantie der Menschenrechte — wie auch immer man sie im einzelnen abgrenzen mag — wirksam durchzusetzen. In den durch die Erinnerung an die gemeinsam christlich-abendländische Tradition verbundenen Regionen wird man eher zu einem effektiven Schutz gelangen als in der gesamten Welt. Die Konvention des Europarats ist darum die bisher konkreteste internationale Abmachung über Menschenrechte.

Wir wollen nicht vergessen, daß die Möglichkeit, durch Proklamationen und Vereinbarungen die Zukunft zu gestalten, begrenzt sind. Die Sicherung der Menschenrechte liegt letztlich allein in der Überzeugung von der Geltung des natürlichen Sittengesetzes und in dem Willen, es zu achten.

<sup>39</sup> Vgl. auch die skeptische Beurteilung von Verdross, a. a. O., S. 475.

<sup>40</sup> F. Battaglia, La protezione internazionale dei diritti dell'uomo, in: „Rivista di studi politici internazionali“, 17. Jahrg., 1950, S. 233 ff., 245.