

Hans-Joachim Heintze

Menschenrechte und politische Interessen - Messen mit zweierlei Maß?

Im Frühjahr 1999 führte die NATO einen aufwendigen Hightechkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, um weitere Menschenrechtsverletzungen im Kosovo zu verhindern. Über die Intensität der zuvor begangenen jahrelangen Übergriffe auf die albanischstämmige Bevölkerung seitens der serbischen Machthaber und die Zahl der Opfer, die Anlass für den Krieg waren, gibt es einen seit 1999 anhaltenden Streit in Politik und Wissenschaft.¹ Die OSZE, die vor dem NATO-Krieg vor Ort versucht hatte, die tatsächliche Lage im Kosovo zu verifizieren, sah sich nach dem "Massaker von Račak" gezwungen, das Land unverrichteter Dinge zu verlassen.² Demgegenüber steht außer Frage, dass im Frühjahr 1994 mehr als eine halbe Million Tutsi in Ruanda einem Völkermord zum Opfer fielen. Gleichwohl veranlasste dies die Staatengemeinschaft nicht zur sofortigen Intervention. Im Gegenteil: Die vor Ort stationierten UN-Blauhelme wurden - während der Völkermord stattfand - sogar noch evakuiert. Die Weltöffentlichkeit blieb bis zum 24. Juni 1994 Zaungast.³ Diese Vorgehensweise ist vielfach kritisiert worden. Wie lässt sich diese unterschiedliche Reaktion erklären? Sie liegt in der Konstruktion des Völkerrechts und insbesondere der des Menschenrechtsschutzes begründet.

Menschenrechte und Zusammenarbeit der Staaten

Staaten sind souverän.⁴ Daraus resultiert der Vereinbarungscharakter des Völkerrechts, der beinhaltet, dass Völkerrecht - anders als das innerstaatliche Recht - nicht durch ein Parlament gesetzt werden kann, sondern im Wege des Konsens - der gegenseitigen Willensübereinkunft - geschaffen wird. Folglich sind die Staaten nur an Normen gebunden, denen sie auch zugestimmt haben. Das bedingt die Erwartung, dass das so zustande gekommene Recht auch freiwillig eingehalten wird.

1 So jüngst wieder Dieter S. Lutz, Völkermord, Moral und die Unabwendbarkeit von Kriegen am Beispiel Kosovo, in: Hartwig Hummel, Völkermord - friedenswissenschaftliche Annäherungen, Baden-Baden 2001, S. 26ff.

2 Vgl. Heinz Loquai, Der Kosovo-Konflikt - Wege in einen vermeidbaren Krieg, Baden-Baden 2000, S. 45f.

3 Vgl. Gunnar Heinersohn, Lexikon der Völkermorde, Reinbek 1999, S. 333.

4 Dabei ist unbestritten, dass sich die Natur der staatlichen Souveränität seit dem Westfälischen Frieden von 1648 gewandelt hat. Vgl. Nico Schrijver, The Changing Nature of State Sovereignty, in: The British Yearbook of International Law 70 (1999), Oxford 2000, S. 65ff.

Nach dem Schock der Völkermordpolitik des nationalsozialistischen Deutschlands waren die Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem Druck der öffentlichen Meinung bereit, völkerrechtliche Verpflichtungen zum Schutz grundlegender Menschenrechte zu akzeptieren. Dies erfolgte 1945 durch die Charta der Vereinten Nationen. Da in diesem Vertrag aber nur eine allgemeine Verpflichtung festgeschrieben wurde, bedurfte es eines langen Prozesses der Kodifizierung der Menschenrechte. Dieser ist im Grundsatz heute abgeschlossen und die Menschenrechte stellen nunmehr einen umfangreichen eigenen Rechtskörper im Völkerrecht dar. Er umfasst detaillierte Bestimmungen zu praktisch allen Bereichen des täglichen Lebens.⁵ Die durch die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen geschaffenen Instrumente werden durch regionale Vereinbarungen, darunter die der OSZE, wesentlich ergänzt.

Den Menschenrechtsverträgen liegt die Idee der internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Förderung und Entwicklung der Menschenrechte zugrunde.⁶ Sie sollen damit präventiv wirken und Menschenrechtsverletzungen verhindern. Dies erfolgt dadurch, dass die Staaten in ihrem Hoheitsbereich diese Rechte achten. Dieses Ziel gibt beispielsweise Artikel 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) wieder. Dort heißt es, dass sich jeder Vertragsstaat verpflichtet "die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen (...) zu gewährleisten". Erforderlich ist somit, dass der jeweilige Staat gesetzgeberische und sonstige Vorkehrungen trifft, "um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen". Bei Verletzungen der im IPbPR genannten Rechte muss jeder Mensch innerhalb der Staaten die Möglichkeit haben, wirksame Beschwerde einlegen zu können. Dazu ist insbesondere der nationale gerichtliche Rechtsschutz auszubauen.

Menschenrechtsverträge schränken politische Entscheidungsfreiheit ein

Menschenrechtliche Normen beziehen sich grundsätzlich auf den inneren Bereich eines Staates. Allerdings hat sich der Mitgliedstaat gegenüber den anderen Vertragsstaaten zur Umsetzung der Bestimmungen verpflichtet, so dass ein Rechtsverhältnis zwischen allen Mitgliedstaaten besteht. Dadurch wird der politische Freiraum zweifellos eingeschränkt. Schließlich ist ein Vertragsstaat den anderen Mitgliedstaaten Rechenschaft über die Implementierung des Vertrages schuldig und das im IPbPR vorgesehene Staatenbeschwerdeverfahren ist ein Mechanismus zur Durchführung dieser Rechenschaftspflicht. Letztlich übernimmt ein Staat mit der Mitgliedschaft in Men-

5 Vgl. Mary O'Rawe, *The United Nations: Structure Versus Substance*, in: Angela Hegarty (Hrsg.), *Human Rights, An Agenda for the 21st Century*, London 1999, S. 15ff.

6 Vgl. Zdzislaw Kedzia/Scott Jerbi, *The United Nations High Commissioner on Human Rights*, in: Gerhard Baum et al. (Hrsg.) *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1998, S. 85ff.

schenrechtsverträgen Pflichten, die seine Souveränität einschränken. Das wirft natürlich die Frage auf, warum die Staaten derartige Verträge überhaupt schließen. Der Grund ist das Interesse der Staaten an internationaler Stabilität, die auch auf der Stabilität der einzelnen Glieder der Staatengemeinschaft fußt. Wirkliche innere Festigkeit eines Staates kann aber nur erreicht werden, wenn das Selbstbestimmungsrecht des Volkes verwirklicht ist und die Menschenrechte umfassend geachtet werden. Andernfalls entsteht nur eine scheinbare Stabilität, die bei der geringsten Lockerung der Unterdrückung zum Zusammenbruch des Staatswesens - oder sogar, wie das schnelle Ende der sozialistischen Staaten zeigt - eines ganzen politischen Systems führt.

Die internationale und die nationale Stabilität sind miteinander verknüpft. Kommt es im Hoheitsgebiet eines Staates zu massenhaften und schweren Menschenrechtsverletzungen, hat dies zwangsläufig internationale Konsequenzen, die sich vor allem in grenzüberschreitenden Massenfluchten und Übergriffen äußern. Derartiges soll durch die internationale Zusammenarbeit vermieden werden.

Da die internationale Gemeinschaft somit ein Interesse an der Menschenrechtssicherung in den Staaten hat, wurden völkerrechtliche Kontrollverfahren vereinbart, die der - möglichst unpolitischen - Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte und deren Fortentwicklung in den Mitgliedstaaten internationaler Übereinkommen dienen sollen.⁷ Zielsetzung war dabei die Durchsetzungsverfahren möglichst staatsfern zu gestalten. Deshalb wurden eigene, vertragsgebundene Expertenausschüsse geschaffen, deren zentrale Aufgabe die Kontrolle der Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen Vertrages in den Mitgliedstaaten ist.

Nahezu alle UN-Menschenrechtsverträge verfügen nunmehr über eigene Staatenberichtsverfahren, die beinhalten, dass die Mitgliedstaaten dem jeweiligen Ausschuss in regelmäßigen Abständen über die Situation in ihrem Land berichten. Dabei soll auf menschenrechtsrelevante rechtliche, administrative und andere Maßnahmen eingegangen werden. Es ist auch auf die Hindernisse einzugehen, die der Verwirklichung von Rechten im Wege stehen.⁸

Zweifellos bergen solche Staatenberichtsverfahren die Gefahr, dass Staaten "schönfärberisch" berichten. Gleichwohl wird diese Möglichkeit durch recht scharfe Formvorschriften eingeschränkt, so dass "unangenehme Fragen" nicht ausgeklammert werden können. Außerdem findet die Diskussion im Ausschuss in Anwesenheit von Vertretern des berichtenden Staates statt, die zu einzelnen Aspekten des Berichtes befragt werden.

Das ganze Verfahren zielt nicht auf eine Verurteilung eines Staates in der Form einer gerichtlichen Prozedur mit Anklage und Verteidigung ab. Vielmehr sollen gemeinsam Wege gefunden werden, die die bestmögliche Um-

7 Vgl. Wolf von der Wense, *Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte*, Berlin 1999, S. 27ff.

8 Vgl. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary*, Kehl 1993, S. 546ff.

setzung der Verträge in den Mitgliedstaaten erlauben. Natürlich ist nicht zu vermeiden - wie immer, wenn Staaten agieren - dass dabei politische Interessen berücksichtigt werden. Deshalb ist es so wichtig, dass alle diese Durchsetzungsverfahren öffentlich durchgeführt werden. Jedermann kann die Staatenberichte und die Stellungnahmen der Ausschüsse nachlesen. Damit entsteht ein gewisser Druck seitens der öffentlichen Meinung,⁹ der durch die zunehmenden Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs auch institutionalisiert wird. Zu einem "Messen mit zweierlei Maß" kommt es bei diesen Verfahren in der Regel nicht, da die Diskussion und die Kooperation - weniger die "Bewertung" - im Vordergrund stehen.

Es ist offenkundig, dass Berichtsverfahren nur präventiv wirken können. Sie sollen dazu dienen, sich andeutende Konfliktfelder zu bearbeiten, und sie setzen die Kooperationsbereitschaft der Staaten voraus. Sie müssen scheitern, wenn Staaten massenhafte und schwere Menschenrechtsverletzungen begehen und die Kooperation verweigern oder nicht mehr in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen ("*failed state*").

Die Spezifik der OSZE

Im Vergleich zur UN-Menschenrechtskodifikation fällt auf, dass die OSZE nicht anstrebt, Rechtsnormen zu schaffen, obwohl die Menschenrechte mittlerweile zum "Mittelpunkt aller OSZE-Aktivitäten"¹⁰ geworden sind. Vielmehr listet die OSZE in ihren Dokumenten Verhaltensrichtlinien für die Staaten bezüglich der Menschenrechte auf, die mit einem hohen Grad an moralischer Autorität versehen sind.¹¹ Er resultiert daraus, dass die Instrumente im Wege des Konsensverfahrens entstanden sind, d.h. es wurde so lange verhandelt, bis keiner der OSZE-Staaten mehr ausdrückliche Einwände vorbrachte. Damit werden diese Dokumente von einem breiten Staatenwillen getragen, was vielfach in einer ausdrücklich artikulierten "politischen Verbindlichkeit" zum Ausdruck kommt.¹²

Der Vorteil der OSZE-Herangehensweise ist, dass die Dokumente auf diese Weise wesentlich schneller als völkerrechtliche Verträge vereinbart werden. Letztere sind durch einen langwierigen Prozess der Kodifizierung gekennzeichnet, der noch durch das Ratifizierungserfordernis bis zum In-Kraft-Treten verlängert wird: So hat die Ausarbeitung des IPbPR von 1949 bis 1966

9 Vgl. generell Wolfram Karl, *Stille Diplomatie oder Publizität? - Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, in: Eckard Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität?*, Berlin 1996, S. 13ff.

10 Wilhelm Höynck, *Die menschenrechtliche Dimension der OSZE*, in: Baum et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 242.

11 Vgl. Maria A. Martin Estebanez, *The OSCE and Human Rights*, in: Raijka Hanski/Markku Suksi (Hrsg.), *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, 2. Aufl., Åbo 1999, S. 329ff.

12 Das schließt eine zunehmende Verrechtlichung von OSZE-Normen im Übrigen nicht aus. Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, *The International Law Dimension of the German Minorities Policy*, in: *Nordic Journal of International Law* 68 (1999) 2, S. 117ff.

gedauert, die Ratifizierung durch die erforderliche Mindestzahl von Staaten für das In-Kraft-Treten (immerhin 35 Staaten) benötigte nochmals zehn Jahre. Die Vereinbarung von OSZE-Instrumenten ist demgegenüber innerhalb eines kurzen Zeitraums möglich. Die richtungsweisende Charta von Paris wurde bereits 1990, rund ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer, verabschiedet.

Allerdings liegt auch auf der Hand, dass die Staaten OSZE-Dokumenten oftmals auch nur deshalb zugestimmt haben, weil sie rechtlich nicht verbindlich sind. Diese Verhaltensweise kennt man aus den UN-Abstimmungen, in denen Staaten in so genannten "Erklärungen zur Abstimmung" darauf hinwiesen, dass sie den Konsens nicht stören wollten; wenn es jedoch eine förmliche Abstimmung gegeben hätte, hätten sie nicht dafür gestimmt. Hier wird offenkundig, dass die Staaten meinen, die (juristisch) geringere Bindungswirkung der OSZE-Dokumente lasse mehr Spielraum zur Wahrung politischer Interessen. Bestenfalls spricht man daher im Zusammenhang mit OSZE-Normen von "*soft law*", Verhaltensrichtlinien also, die eine sehr allgemeine juristische Fundierung haben und in der Perspektive vielleicht einmal gewohnheitsrechtlichen Charakter bekommen können.¹³

Die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft bei der Bewertung der völkerrechtlichen Bedeutung der OSZE-Dokumente steht in einem eigentümlichen Widerspruch zur Sprengkraft dieser Vereinbarungen, die letztlich Wesentliches zum Untergang des realen Sozialismus (nicht zuletzt wegen seiner menschenrechtlichen Defizite) beigetragen haben. Zweifellos haben sie den politischen Spielraum der sozialistischen Staaten stärker eingeschränkt als deren Mitgliedschaft in den menschenrechtlichen UN-Verträgen, die in der öffentlichen Wahrnehmung eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben.

Politische Schranken der Prävention: das Beispiel des HKNM

Der politische Charakter der OSZE-Instrumente und ihre unkomplizierte Anwendbarkeit haben es ermöglicht, dass die OSZE hinsichtlich der Menschenrechte vorrangig präventiv tätig werden konnte. Prävention setzt in einem großen Umfang Kooperationsbereitschaft, die frei ist vom Vorwurf irgendeiner Rechtsverletzung, voraus.¹⁴ Es ist bezeichnend, dass nur eine Organisation wie die OSZE 1990 in der Lage war, das insbesondere für Europa "heiße Eisen" des Minderheitenschutzes anzupacken, um das sich der Europarat jahrzehntelang wie um ein "anrüchiges Gewerbe"¹⁵ gedrückt hatte. Es

13 Vgl. Brigitte Reschke, Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz*, Bonn 1998, S. 58.

14 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: *Journal of International Law and Politics* 32 (2000) 3, S. 647ff.

15 So hatte es Felix Ermacora, *Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat*, in: Theodor Veiter (Hrsg.) *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, Bd. 3, II, Wien 1972, S. 75, treffend ausgedrückt.

war von der OSZE dann nur konsequent, dass sie - nachdem das Eis gebrochen war - zum Jahresbeginn 1993 das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und damit wiederum ein revolutionäres Novum schuf.¹⁶

Der HKNM wurde als ein Instrument der Konfliktverhütung im Zusammenhang mit Minderheitenfragen aus dem zutreffenden Gedanken heraus konzipiert, dass sich Minderheitenprobleme nur zu ihrem Beginn noch wirksam durch die internationale Gemeinschaft mit friedlichen Mitteln beeinflussen lassen. Ist es erst zum Austausch von Feindseligkeiten gekommen, kann eigentlich nur noch mit militärischen Mitteln unter größtem Aufwand interveniert werden. Daher war die Einsetzung des HKNM, der zum frühestmöglichen Zeitpunkt Minderheitenkonflikte aufdecken und beilegen soll, sinnvoll und, wie die Praxis zeigt, auch erfolgreich.¹⁷ So kühn einerseits die Einsetzung des HKNM war, so deutlich zeigen sich andererseits im Mandat klare Grenzen, die auf eine politische Ausrichtung seiner Tätigkeit nach dem Motto "Messen mit zweierlei Maß" hindeuten.

Dies beginnt damit, dass der HKNM möglichst weit weg vom einzelnen Angehörigen einer nationaler Minderheit agiert. Obwohl der deutsche Titel "Hoher Kommissar für nationale Minderheiten" suggeriert, der HKNM sei eine Art Ombudsmann für die Belange der nationalen Minderheiten, deren Beschwerden er entgegennehme und denen er nachginge, ist dies irreführend. Sein Mandat schließt es sogar ausdrücklich aus, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Bereits hier zeigt sich, dass es nicht darum geht, alle Minderheitenangehörigen im OSZE-Raum gleichzustellen. Eigentlich verhandelt der HKNM lediglich mit Regierungsvertretern und Funktionären aus einer sehr begrenzten Zahl von OSZE-Staaten.

Darüber hinaus enthält das Mandat weitere Ausschlussfaktoren: *Zum ersten* bezieht es sich nur auf solche Situationen, die die Sicherheit *zwischen* Staaten gefährden könnten. Situationen *innerhalb* eines Staates sind also nicht Gegenstand seines Tätigwerdens. Folgerichtig werden Minderheiten, die nicht in einem anderen Staat Titularnation sind ("*kin-state*"), vom Mandat nicht erfasst, denn gerade bei ihnen fehlt der zwischenstaatliche Bezug.

Folglich beschäftigt sich der HKNM nicht mit den Roma, obwohl sie über mehrere OSZE-Staaten verbreitet sind. Dies wurde 1993 entschieden, nachdem der HKNM eine Studie zur Situation der Roma im OSZE-Raum mit Empfehlungen für eine verstärkte soziale Integration der Roma erstellt hatte. Die Zuständigkeit für Fragen betreffend Sinti und Roma ging danach auf das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) über. Diese Kompetenzübertragung reflektiert einmal mehr die

16 Vgl. Max van der Stoel, *Peace and Stability through Human and Minority Rights*, Baden-Baden 1999, S. 22.

17 Vgl. Max van der Stoel, *Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 1999, S. 429ff.

Auffassung der OSZE, es gäbe keinen Bedarf für Konfliktprävention im politischen Sinne, auch wenn die Situation der Roma im Sinne der Gewährung voller Bürgerrechte und angesichts sozialer bis wirtschaftlicher Diskriminierung dringender Verbesserung bedarf.¹⁸ Gleichwohl befasst sich mit dem Warschauer Büro zumindest eine andere OSZE-Institution mit diesen Problemen. Demgegenüber bedeutet diese Einschränkung des Mandats des HKNM für Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates - wie etwa die Korsen in Frankreich oder die Kurden in der Türkei -, dass sich die OSZE überhaupt nicht mit den dortigen Konflikten auseinandersetzt.

Zum zweiten ist diejenige Klausel im Mandat des HKNM von entscheidender Bedeutung, die dem HKNM eine Befassung mit Situationen ausdrücklich untersagt, bei denen Akte organisierten Terrorismus vorliegen. Damit sind einmal mehr Situationen wie die der Kurden, der Korsen, der Basken, aber auch - bis zur endgültigen Überwindung terroristischer Aktivitäten - Nordirlands ausdrücklich ausgeklammert. Dieser Ausschluss wird an anderer Stelle des Mandats untermauert: Die Bestimmungen über mögliche Informationsquellen untersagen es dem HKNM, Mitteilungen von solchen Personen entgegenzunehmen, die terroristische Handlungen begehen oder öffentlich gutheißen. Welche grundlegende Bedeutung diese Einschränkung des Mandats des HKNM für die OSZE insgesamt hat, wird daran deutlich, dass eine entsprechende Bestimmung auch in das Mandat des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Eingang gefunden hat, das im Dezember 1997 vom OSZE-Ministerrat in Kopenhagen verabschiedet wurde.

Die dargestellten Schranken im Mandat klingen zunächst nachvollziehbar. Zweifellos ist Terrorismus zu ächten. In der Praxis hatte dies jedoch zur Folge, dass sich der HKNM in seiner Tätigkeit nahezu ausschließlich mit den neuen Demokratien in Ost- und Südosteuropa beschäftigte.¹⁹ Demgegenüber blieben Situationen wie diejenigen in Nordirland, im Baskenland, auf Korsika oder die der Kurden ausgeklammert, was der Schwere der Minderheitenprobleme in diesen Regionen nicht angemessen ist. Dennoch haben die betroffenen Staaten, Großbritannien, Spanien, Frankreich und die Türkei, seinerzeit alles politisch Mögliche getan, um die Einrichtung des HKNM überhaupt zu verhindern. Als sich dies nicht mehr vermeiden ließ, gestalteten sie das Mandat derart, um ihre Staaten nicht in den Geltungsbereich fallen zu lassen. Das Vereinigte Königreich hat es sich sogar aus Sicherheitsgründen vorbehalten, den Zugang des HKNM zu seinem Territorium oder zu bestimmten Orten auf demselben nötigenfalls zu "regulieren".²⁰ In den Mitgliedstaaten der EU und der NATO scheint man allgemein der Überzeugung

18 Vgl. Romani Rose, Die Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma muß sich ändern, in: OSZE-Jahrbuch 1999, a.a.O. (Anm. 17), S. 375ff.

19 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights 7 (2000) 4, S. 386.

20 Siehe Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Cooperation in Europe 1972-1993, Dordrecht 1993, S. 774f.

zu sein, dass sie über ausreichende Instrumente der Konfliktbeilegung verfügen und nicht der internationalen Assistenz bedürfen. So verfestigte sich der Eindruck, dass hier in der OSZE mit zweierlei Maß gemessen werde - was in den "östlichen Demokratien als Bevormundung wahrgenommen (wird)".²¹

Der erste HKNM, Max van der Stoep, hat versucht, diesem Eindruck entgegenzuwirken, indem er beispielsweise auch in westlichen Staaten Hilfe in Nachkonfliktsituationen anbot. Diese Möglichkeit ist ihm nach dem Mandat unbenommen. Überhaupt kennt das Mandat außer den oben genannten Schranken keine Grenzen für die Eigeninitiative des HKNM. Er soll zum "frühestmöglichen Zeitpunkt" Spannungen erkennen, die nach seinem Urteil das Potential in sich bergen, zu einem Konflikt zu eskalieren. Er soll zu ihrer Eindämmung beitragen und im Falle konkreter Eskalationsgefahr eine so genannte Frühwarnung an die politischen Gremien der OSZE aussprechen. Im Unterschied zu den rechtlichen Mechanismen des Minderheitenschutzes wird deutlich, dass alle diese Schritte - von dem eigentlichen Erkennen einer Spannung bis zur formellen Erklärung der Frühwarnung - von der politischen Einschätzung durch den HKNM abhängen; sie sind also nicht einem rechtlich nachprüfbareren, festgelegten Verfahren unterworfen.

Um rechtzeitig zu erkennen, wann und wo Interessenkonflikte und Spannungen vorliegen, ist es für den HKNM unerlässlich, minderheitenrelevante Entwicklungen in den OSZE-Staaten permanent zu beobachten. Mit dieser Feststellung stellt sich unmittelbar die Frage nach den Informationsquellen. Die OSZE unterhält neben ihren Langzeitmissionen und einem Verbindungsbüro in Zentralasien keine eigenen diplomatischen Vertretungen in den Teilnehmerstaaten, auf deren Berichte der Hohe Kommissar zurückgreifen könnte. Umgekehrt ist der regelmäßige Zustrom von Informationen eine der Lebensadern des HKNM: Er ist auf ein dichtes Geflecht von Informationen angewiesen, das sich von öffentlich zugänglichen Medien, Berichten von Presseagenturen, Kontakten mit anderen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen, offiziellen Stellungnahmen von Regierungen und Vertretern von Minderheiten, Studien aus der akademischen Welt bis zu Konsultationen aller Arten erstreckt. Ein solches Netz zu knüpfen benötigt viel Zeit, und es ist auch keine leichte Aufgabe, die Fülle der daraus entspringenden Informationen richtig zu gewichten und zu nutzen.²²

Die Verbindung aus Informationsquellen und eigener Einschätzung weist auf das zentrale Element des Amtes des Hohen Kommissars hin. Dies ist die im Mandat festgehaltene Unabhängigkeit seiner politischen Bewertung bestimmter Situationen, die die Entscheidung, mit welcher Situation er sich befasst, allein in sein Ermessen stellt. Damit entsteht einmal mehr ein "Selekti-

21 So Berthold Meyer, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions"zwängen" und Selbstüberschätzung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Friedensbericht 1999, S. 255.

22 Vgl. Jakob Haselhuber, Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 124.

onszwang", der letztendlich nach politischen Kriterien entschieden wird. Allerdings sind dabei mit dem Mandat enge Grenzen vorgegeben.

Die betroffenen Staaten können ihm die Befassung mit einer Situation nicht verbieten, etwa mit dem Einwand, es handele sich um "innere Angelegenheiten". Vielmehr sind sie kraft Mandates zur Zusammenarbeit mit ihm verpflichtet. Auch steht es ihm frei, zu jedem von ihm gewünschten Zeitpunkt an alle Orte zu reisen und mit allen Personen zu sprechen, die er zu kontaktieren wünscht. Freilich kann er dies nicht erzwingen. So blieb dem HKNM bis 1999 der Kosovo verschlossen.²³

Zu unterstreichen bleibt zusammenfassend, dass der HKNM letztlich im Rahmen seines Mandats selbst entscheiden muss, mit welchem Minderheitenproblem er sich befassen will. Er hat Beträchtliches zur Überwindung kritischer Situationen in Ost- und Südosteuropa geleistet. Gleichwohl bleibt der Eindruck bestehen, dass der HKNM lediglich ein nach Osten ausgerichtetes Instrument ist und dass die "alten westlichen Demokratien hier offenkundig zweierlei Maß anlegen".²⁴ Gegen Ende seiner Amtszeit hat van der Stoel dieser Ausrichtung deutlich entgegengewirkt, indem er von der länderspezifischen Fixierung seiner Tätigkeit abging und auch generelle Querschnittsprobleme des Minderheitenschutzes ansprach. Dazu schuf er drei Expertengruppen, die allgemeine Empfehlungen zu den Erziehungs-, Sprach- und politischen Mitwirkungsrechten von Minderheitenangehörigen erarbeiteten.²⁵ Diese Empfehlungen unterbreitete er allen OSZE-Staaten und nutzte sie in seinen Gesprächen. Dies war zweifellos ein kluger Schachzug des HKNM, die allzu engen politischen Restriktionen seines Mandats zu umgehen und auf alle Staaten einzuwirken, Minderheitenrechte zu respektieren.²⁶

Verrechtlichung der Menschenrechte und "Wertegemeinschaften"

Die OSZE hat sich mit der Charta von Paris selbst zu einer Wertegemeinschaft basierend auf Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erklärt. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Proklamation, denn auf Grund der losen organisatorischen Struktur hat die OSZE nicht wirklich die Möglichkeit, die genannten Werte auch durchzusetzen. Demgegenüber haben diese Werte für den Europarat nicht lediglich deklaratorischen Cha-

23 Der formale Vorwand, der eine Reise dorthin verhinderte, war der ungeklärte Status Jugoslawiens in der OSZE. Vgl. Valery Perry, The OSCE suspension of the Federal Republic of Yugoslavia, in: Helsinki Monitor 4/1998, S.44ff.

24 Meyer, a.a.O. (Anm. 21), S. 255.

25 Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273ff.

26 Vgl. John Packer, The origin and nature of the Lund Recommendations, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 29ff.

rakter. Dort hat sich eine Entwicklung vollzogen, die die Menschenrechte tatsächlich "verrechtlicht" hat und sie damit dem Dunstkreis der Politik entzog. Dies erfolgte über die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950. Diese Konvention unterscheidet sich inhaltlich nicht grundsätzlich vom IPbPR. Die große Differenz liegt vielmehr in dem Durchsetzungsverfahren. Während der UN-Pakt mit einem vorrangig politischen Durchsetzungsverfahren ausgestattet ist, verfügt die EMRK über einen eigenen Gerichtshof, und zwar den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dieser kann nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges angerufen werden, wenn sich jemand in seinen Rechten verletzt glaubt. Das Verfahren ist gerichtsförmig, frei von politischen Einflussnahmen und endet mit einem Urteil. Dieses verbindliche Urteil beinhaltet in der Regel eine Widergutmachungs- oder Schadensersatzpflicht des Staates gegenüber dem Opfer. Bislang kamen die Staaten dieser Pflicht auch nach, da ihnen andernfalls der Ausschluss aus dem Europarat als Sanktion droht.²⁷

Die Frage, ob der EGMR hinsichtlich der Menschenrechte nach politischer Opportunität mit zweierlei Maß misst, ist zu verneinen. Im Gegenteil, der Gerichtshof hat immer wieder politisch unwillkommene Urteile gefällt, und zwar vor allem dann, wenn es die Politik verabsäumt hatte, politische Probleme zu lösen. Dies wird gegenwärtig im Falle der Türkei wieder deutlich.

Die Türkei wird seit langem schwerwiegender Verletzungen grundlegender Menschenrechte beschuldigt. Dies betrifft vor allem Foltervorwürfe gegen die Polizei,²⁸ Übergriffe bei der "Terrorismusbekämpfung" in den Kurdengebieten²⁹ und die Verweigerung von Rechten für griechische Zyprioten in Nordzypern.³⁰ Der Umfang der Menschenrechtsverletzungen ist so erheblich, dass an sich ein politisches Tätigwerden auf breiter Ebene notwendig wäre. Bislang hielten sich die EU-Staaten aber eher zurück, da die Türkei in einer strategisch wichtigen Region liegt und um ihre innere Stabilität ringt.

Insbesondere das Zypernproblem bedarf zu seiner Lösung - einschließlich der Bewältigung der damit verbundenen massiven Menschenrechtsverletzungen (auch dort kam es letztlich zu "ethnischen Säuberungen") - einer konzertierten internationalen politischen Kraftanstrengung. Alle Staaten, mit Ausnahme der Türkei, haben sich geweigert, das im Gefolge der türkischen militärischen Intervention geschaffene Nordzypern als souveränen Staat anzuerkennen und stattdessen eine politische Lösung der damit zusammenhängenden Fragen gefordert. Gleichwohl war die Politik bislang nicht in der Lage, den Konflikt zu überwinden. Wegen mangelnder politischer Initiativen verlagerten die Opfer von Menschenrechtsverletzungen ihre Hoffnungen auf den EGMR. Diese

27 Vgl. Mark Janis et al., *European Human Rights Law*, 2. Aufl., Oxford 2000, S. 8.

28 Vgl. Ralf Alleweldt, *Auf dem Wege zu wirksamer Folterprävention in der Türkei?*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 27 (2000) 7-8, S. 193ff.

29 Vgl. Amke Dietert-Scheuer/Cem Özdemir, *Kurden: Verfolgt in der Türkei - Ungeliebt in Deutschland?*, in: Franz-Josef Hutter et al. (Hrsg.), *Das gemeinsame Haus Europa*, Baden-Baden 1998, S. 225.

30 Vgl. Loukis G. Loucaides, *Essays on the developing law of human rights*, Dordrecht 1995, S. 108ff.

Verhaltensweise ist aus dem innerstaatlichen öffentlichen Recht bekannt und wird dort oftmals praktiziert, wenn der Gesetzgeber aus politischen Gründen handlungsunfähig oder -unwillig ist. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Weg durchaus gangbar ist. So wurde die Rassensegregation in den USA in den fünfziger Jahren nicht durch Maßnahmen des Gesetzgebers und der Politik überwunden, sondern durch Urteile des Obersten Gerichts der USA, z.B. durch die berühmte Entscheidung im Fall *Brown v. Board of Education* von 1954.³¹

Gleichwohl ist dieser Weg über einen internationalen Gerichtshof im Falle Nordzyperns nicht unproblematisch, da bei "ethnischen Säuberungen" Tausende von ähnlich gelagerten Fällen vor die Richter gebracht werden können. Hier liegt auch der wesentliche Unterschied zu dem oben genannten Problem der Rassensegregation in den USA. Ging es dort um eine veränderte Auslegung des 14. Amendements der Verfassung der USA, die für alle gleichgelagerten Fälle verbindlich wurde, so beschäftigt sich der EGMR lediglich mit dem einzelnen Anspruch des Klägers. Dies muss letztlich zu einer Überforderung der Menschenrechtsschutzorgane führen. Der Fall *Loizidou* mag als Beispiel dafür dienen.³² Er erregte deshalb großes Interesse, weil die Türkei hier für Menschenrechtsverletzungen in Nordzypern verantwortlich gemacht wird. Die zypriotische Beschwerdeführerin Titina Loizidou konnte nach der türkischen Invasion vom 20. Juli 1974 mehrere Grundstücke in dem zu Nordzypern gehörenden Kyrenia nicht mehr nutzen. 1989 reichte Frau Loizidou eine Beschwerde ein, wonach die fortdauernde Verweigerung des Zutritts zu ihrem Grundeigentum eine Verletzung des Rechts auf Achtung ihrer Wohnung nach Artikel 8 EMRK und eine Verletzung des Rechts auf friedliche Nutzung ihres Eigentums nach Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK darstelle. Sie wurde von der Kommission 1993 als unbegründet zurückgewiesen. Daraufhin wurde das Verfahren von der Regierung der Republik Zypern nach Artikel 48 lit. b EMRK (in der Fassung des 9. Zusatzprotokolls) vor den Gerichtshof gebracht. Der Gerichtshof wies zunächst den Einwand der Türkei zurück, es handle sich um einen Verfahrensmissbrauch, der nur darauf abziele, über den Status der Türkischen Republik Nordzypern (TRNC) zu diskutieren.³³ Das Urteil des EGMR vom 18. Dezember 1996³⁴ stellt fest, dass die Verweigerung des Zugangs zum Grundeigentum der Beschwerdeführerin Loizidou und damit der Verlust der Verfügungsgewalt über das Grundeigentum der Türkei zuzurechnen sei. Diese Beschränkung verletze Artikel 1 des

-
- 31 Vgl. Heike Steinberger, *Rassendiskriminierung und Oberster Gerichtshof in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Köln 1969, S. 173.
- 32 Vgl. Christian Rumpf, *Türkei - Zypern - EMRK. "Loizidou" und seine Folgen*, in: *Zeitschrift für Türkeistudien* 10/1998, S. 233ff.
- 33 Vgl. EKMR, Beschwerde Nr. 15318/89, *Loizidou v. Türkei*, Bericht vom 8. Juli 1993, wiedergegeben im Anschluss an EGMR, *Loizidou v. Türkei* (Verfahrenseinreden), Urteil vom 25. März 1995, Series A 3 10, S. 45.
- 34 EGMR, *Loizidou v. Türkei* (Hauptsache), Urteil vom 18. Dezember 1996, EGMR-E 1996, S. 2216ff. Vgl. dazu auch die Anmerkungen von Christian Rumpf, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 24 (1997) 20, S. 555ff.

1. Zusatzprotokolls zur EMRK. Demgegenüber stelle dies aber keine Verletzung von Artikel 8 EMRK dar. Auf dieser Grundlage erließ der EGMR am 28. Juli 1998 schließlich das Leistungsurteil, in dem die Türkei dazu verurteilt wurde, rund 1,1 Million DM Schadensersatz und Verfahrenskosten zu zahlen. Wie zu erwarten war, sind seither zahlreiche ähnlich gelagerte Fälle vor den EGMR gebracht worden. Das Loizidou-Urteil ist vielfach kritisiert worden, weil es sich bei dem infrage stehenden Sachverhalt letztlich um das politische Problem des Zypernkonflikts handelt, dessen Klärung aussteht. Wie dem auch sei, die Türkei befindet sich nun eigentlich in einer Zwickmühle: Befolgt sie das Urteil, so erkennt sie entgegen ihrer bisherigen Doktrin an, dass Nordzypern kein eigenständiger Staat ist. Zahlt sie die Entschädigung nicht, so droht ihr der Ausschluss aus dem Europarat wegen der Nichtbefolgung eines Urteils.

Insgesamt hinterlässt das Loizidou-Urteil also einen zwiespältigen Eindruck. So sinnvoll einerseits die unabhängige und von der Politik nicht beeinflusste Justiz in Menschenrechtsfragen auf internationaler Ebene auch ist, so scheint sie kein Instrument zur Bearbeitung massenhafter Menschenrechtsverletzungen zu sein. Hier ist politisches Handeln gefragt. Letztlich müssen hier der politische und der juristische Menschenrechtsschutz ebenso zusammenwirken wie die verschiedenen den Menschenrechten verpflichteten Organisationen. Dies leitet zu der Frage über, welche internationalen Mechanismen bei derartigen massenhaften Menschenrechtsverletzungen Platz greifen können.

Reaktion bei schweren Menschenrechtsverletzungen

Zu Menschenrechtsverletzungen kommt es in allen Staaten. In der Regel werden sie durch innerstaatliche Rechtsmittel geheilt. Teilweise bedarf es dazu auch internationaler Hilfe, beispielsweise bei der Überwindung entwicklungsbedingter Schwächen bei der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte.

Einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung menschenrechtlicher Probleme leisten die Regionalorganisationen, die grundsätzlich den Vorteil haben, dass sie Staaten mit einer gemeinsamen Geschichte und ähnlichen Wertvorstellungen in sich vereinen. Vielfach wird deshalb gefordert, regionale Organisationen müssten sich stärker der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen in ihrem Geltungsbereich widmen. In der Tat hat sich auch die OSZE - die einen solch großen Beitrag zur Überwindung von nicht auf dem Volkswillen basierenden Regimen in Osteuropa geleistet hat - um einen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen bemüht. Für die "menschliche Dimension" wurde auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) eigens ein Mechanismus geschaffen, der 1991 in Moskau verbessert wurde (Moskauer Me-

chanismus).³⁵ Letztlich geht es hierbei um die Befassung der OSZE mit der menschenrechtlichen Lage in einem Staat auch gegen dessen Willen. Dies stellt für die OSZE eine wesentliche Durchbrechung des Konsensprinzips dar, auf dem ihre Arbeit ansonsten beruht. Gleichwohl zielt die Maßnahme letztlich auf einen Publizitätseffekt ab und kann als *Primaefacie*-Beweis für ernste Menschenrechtsprobleme angesehen werden.³⁶ In der Praxis blieb die Wirkung dieses Mechanismus aber eher gering, selbst wenn er dazu diente Restjugoslawien seinerzeit von der Arbeit der OSZE auszuschließen.³⁷ Es ist daher zu fragen, ob nicht durchgreifendere Verfahren anzuwenden sind und wo diese institutionell angebunden sein sollen.

Im Falle massenhafter und schwerer Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat, der die internationale Kooperation verweigert, werden rechtstreue Staaten bestrebt sein, dieses Thema auf die Tagesordnung der UN-Menschenrechtskommission zu setzen. Dies erfolgt, indem eine Resolution eingebracht wird, die das betroffene Land für die Menschenrechtsverletzungen verurteilt und eine sofortige Abstellung der Missstände fordert. Auf der 54. Tagung der Kommission (1998) wurden beispielsweise 200 verschiedene Menschenrechtsverletzungen behandelt und 13 Länderresolutionen verabschiedet. Die große Bedeutung der Menschenrechtskommission liegt darin, dass sie eine Art Glashausfunktion wahrnimmt. Die Debatten in diesem Gremium finden international große Beachtung und sind für die Reputation eines Staates von Bedeutung.

Freilich handelt es sich bei der Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen durch Resolutionen der Menschenrechtskommission um ein höchst politisches Instrument. Das zeigt sich immer wieder, wenn Menschenrechtsverletzungen mächtiger Staaten angesprochen werden sollen. So verzichtete die EU 1998 darauf, einen Resolutionsentwurf zur Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen in China einzubringen, obwohl dieser sieben Jahre lang vorbereitet worden war. Es liegt nahe, hinter diesem Schachzug politische (und wirtschaftliche) Gründe zu vermuten, obwohl offiziell angeführt wurde, man habe wirksame Möglichkeiten der Einflussnahme auf China gefunden. Von den Auswärtigen Ämtern wird daher auch bestritten, es handle sich hier um einen Fall der "doppelten Standards".³⁸ Welche Gründe letztlich auch maßgeblich für die glimpfliche Behandlung Chinas gewesen sein mögen, nicht zu bestreiten ist, dass es sich bei der Menschenrechtskommission um ein Organ handelt, das unter dem Tagesordnungspunkt "Menschenrechtsverletzungen in aller Welt" nicht wirklich auch alle Verletzungen behandelt.

35 Vgl. Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, Berlin 2001, S. 337.

36 Vgl. Arie Bloed, Monitoring the CSCE Human Dimension: In search of its effectiveness, in: Arie Bloed et al. (Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Dordrecht 1993, S. 58f.

37 Vgl. dazu auch die OSZE-kritische Bilanz von Sandra Mitchell, Menschenrechte im Kosovo, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 25), S. 255ff.

38 Vgl. Michael Schäfer, Brückenbau - Herausforderung an die Menschenrechtskommission, in: Baum et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 65.

Vielfach stellt sich die Frage: "Stille Diplomatie oder Publizität?"³⁹ - aber allein sie zu stellen hat politischen Charakter und fordert eine Selektion, die dem juristischen Gleichbehandlungsgrundsatz entgegensteht. Doch selbst wenn es zur Verurteilung eines Staates kommt, verfügt die Kommission mit Ausnahme des Drucks der öffentlichen Meinung über keinerlei Zwangsmittel, um die Menschenrechtsverletzungen auch wirklich abzustellen.

Es bleibt unter solchen Umständen nur die Möglichkeit, dass einzelne Staaten einseitige Sanktionen gegen menschenrechtsverletzende Staaten ergreifen. Diese Reaktion ist freilich letztlich von nationalen politischen Interessen gesteuert und nicht von der Schwere der tatsächlich begangenen Menschenrechtsverletzungen abhängig.⁴⁰

Vielfach bleibt dann nur noch der Ruf nach dem UN-Sicherheitsrat.⁴¹ Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wurden große Erwartungen in einen wirksamen Menschenrechtsschutz durch den Rat gesetzt. Sie wurden vor allem durch die sich auf die Kurden im Irak beziehende Resolution 688 (1991) genährt, die vielfach (unzutreffend) als Durchbruch in dieser Hinsicht gewertet wurde.⁴² Bei allen Unzulänglichkeiten hat sich dennoch seither eine gewisse Praxis des Rates herausgebildet, bestimmte schwerste Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung oder Verletzung des Weltfriedens zu charakterisieren. Diese Feststellung gemäß Artikel 39 der UN-Charta ist die Voraussetzung dafür, dass sich der Rat mit einem bestimmten Problem befassen darf, ohne sich unzulässigerweise in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen. Das frühere Jugoslawien, Somalia, Haiti und Ruanda waren seit 1991 Fälle, in denen sich der Rat auf der Grundlage einer vorherigen Feststellung einer Friedensbedrohung zu einer militärischen Intervention entschloss, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.⁴³ Die konkreten Umstände und Ursachen der Rechtsverletzungen waren jedoch unterschiedlich. Es lassen sich auch keine Kriterien herausfiltern, welche Menschenrechtsverletzungen der Rat als so schwerwiegend ansieht, dass er sich zu Zwangsmaßnahmen entschließt. Wissenschaftliche Versuche hierzu scheiterten.⁴⁴

Dies kann deshalb nicht überraschen, weil der UN-Sicherheitsrat ein politisches und kein rechtliches Organ ist. Seine Aufgabe ist die Sicherung des

39 Wolfgang Gerz, Stille Diplomatie oder Publizität?, in: Klein (Hrsg.), a.a.O., (Anm. 9), S. 47ff.

40 Vgl. dazu Carmen Thiele, Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht: Das Helms-Burton-Gesetz, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 11 (1998) 4, S. 223ff.

41 Vgl. Heike Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996, S. 205ff.

42 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der internationale Menschenrechtsschutz, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4 (1991) 1/2, S. 46.

43 Vgl. die Nachweise bei Harald Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Frankfurt/M. 1997, S. 182ff.

44 Siehe z.B. die Untersuchung von Andreas Stein, Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden 1999, S. 390.

Weltfriedens und dafür benötigt er politischen Entscheidungsspielraum. Dies kann durchaus zur Konsequenz haben, dass der Rat ähnlich gelagerte Situationen unterschiedlich beurteilt oder ganz außer Acht lässt. So hat er sich auf Druck der öffentlichen Meinung 1991 (widerstrebend) mit dem Schicksal der Kurden im Irak beschäftigt und eine halbherzige Resolution angenommen, die mehr Fragen aufwarf als beantwortete und schließlich die US-Militärs veranlasste, ohne Mandat des Rates im Irak "no-fly zones" auszurufen (und bis heute darauf zu bestehen).⁴⁵

Demgegenüber hat das ähnlich gelagerte, seit Jahren anhaltende Bürgerkriegsszenario im Sudan den Sicherheitsrat nicht beschäftigt. Moralisch mag man dies verurteilen, völkerrechtlich ist es zulässig. Deshalb hat der Rat immer wieder großen Wert darauf gelegt, keine Präzedenzfälle für sein Einschreiten bei Menschenrechtsverletzungen zu schaffen; stets wurde die Einzelfalllösung unterstrichen. Insbesondere China hat sich immer gegen menschenrechtliche Kompetenzen des Sicherheitsrates verwahrt.⁴⁶

Eine juristische, aber nicht erzwingbare Schranke für die Haltung der Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat ist dort zu sehen, wo die Sicherheitsratsmitglieder nicht mehr das Interesse an der Sicherung des Weltfriedens in den Vordergrund stellen - wozu sie sozusagen treuhänderisch für die Staatengemeinschaft tätig werden sollen -, sondern ihre nationalen Interessen. Diese rechtswidrige Handlungsweise war vielfach zu beobachten. Eines der letzten drastischen Beispiele mit verheerenden Konsequenzen auch für die Sicherung der Menschenrechte war das chinesische Veto vom Februar 1999 gegen die weitere Stationierung der präventiv in Mazedonien stationierten Blauhelme, weil Mazedonien aus wirtschaftlichen Gründen mit Taiwan diplomatische Beziehungen aufgenommen hatte.⁴⁷ Dieser Rückzug der UNO hat die im Frühjahr 2001 aufkeimenden militärischen Auseinandersetzungen zwischen der UCK und den mazedonischen Sicherheitskräften erst ermöglicht.

Der Sicherheitsrat ist damit einmal mehr seiner Aufgabe, den Weltfrieden sicherer zu machen, nicht gerecht geworden. Derartige Fehlleistungen - nämlich politische Missbräuche - haben sicher einen Gutteil dazu beigetragen, dass die Kritik an dem wichtigsten Organ der Vereinten Nationen und seiner Zusammensetzung in den letzten Jahren ständig zugenommen hat. Zusammenzufassen bleibt, dass der Rat durchaus ein wirksames Instrument des Menschenrechtsschutzes sein könnte. Dass er dies bislang noch nicht geworden ist, liegt an seiner Praxis, nach ausschließlich politischen Interessen - oftmals sogar ausschließlich national determinierten - mit zweierlei Maß zu messen und dabei völkerrechtliche Verpflichtungen außer Acht zu lassen.⁴⁸

45 Vgl. Nico Krisch, Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council, in: Max-Planck Yearbook of United Nations Law 3 (1999), Heidelberg 1999, S. 73.

46 Vgl. Höynck, a.a.O. (Anm. 10), S. 252.

47 Vgl. Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement, Frankfurt/M. 2000, S. 137.

48 In der Literatur wird in jüngster Zeit sogar die Frage aufgeworfen, ob der Sicherheitsrat auch menschenrechtswidrige Entscheidungen treffen könne und ob der Rat einer Rechts-

Allerdings hat der Rat in der jüngsten Vergangenheit - sicher aus der allgemeinen Ratlosigkeit im Umgang mit ethnischen Konflikten heraus - eine Entwicklung angestoßen, die durchaus etwas von der politischen Willkür des Umgangs mit schweren Menschenrechtsverletzungen weggeführt hat. Gemeint ist die Schaffung der beiden *Ad-hoc*-Tribunale zum früheren Jugoslawien und zu Ruanda. Die beiden Gerichtshöfe sind eine Neuheit im Völkerrecht und unterscheiden sich rechtsdogmatisch vom IGH, von internationalen Schiedsgerichten und vom EGMR. Handelt es sich bei den beiden erstgenannten Gerichten um Organe der friedlichen Streitbeilegung, so ist der EGMR letztlich ein Instrument zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ansprüche von in ihren Menschenrechten verletzten Personen. In beiden Fällen zielen die Verfahren nicht darauf ab, einen Staat oder eine Person abzustrafen. Demgegenüber geht es vor den Tribunalen darum, natürliche Personen, die völkerrechtliche Verbrechen begangen haben, abzustrafen. Bei diesen Verfahren ist persönliche Schuld vor einem unabhängigen Strafgericht nachzuweisen. Es liegt in der Natur dieser Tribunale, dass sie durch die Politik nicht beeinflusst werden dürfen. In der Konsequenz ist festzustellen, dass vor den Tribunalen nicht mit zweierlei Maß gemessen werden darf. In der Tat hat insbesondere das Jugoslawien-Tribunal die staatliche Souveränität in einem ganz erheblichen Maße beschnitten, denn die Staaten müssen - falls das Tribunal dies verlangt - das Verfahren gegen einen Angeklagten jederzeit nach Den Haag abgeben und den Beschuldigten überstellen.⁴⁹ Zudem müssen die Ermittlungen der internationalen Anklagebehörde unterstützt werden.⁵⁰

Durch die Entscheidung des UN-Sicherheitsrats zur Schaffung der Tribunale wurde ein Prozess angeschoben, der zu einer weiteren Verrechtlichung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes - zumindest hinsichtlich des Aspekts der Bekämpfung schwerster Verletzungen dieses Rechtskörpers - geführt hat. Er wird durch die Bildung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, mit der im nächsten Jahr zu rechnen ist, fortgesetzt. Natürlich können sich derartige Strafgerichte nur mit einigen wenigen und besonders schweren Menschenrechtsverletzungen befassen. Ihre Bedeutung geht aber weit darüber hinaus, da von ihnen eine generalpräventive Wirkung ausgeht und viele potentielle Täter erfahrungsgemäß durch die bloße Existenz eines internationalen Strafgerichts abgeschreckt werden. Aber auch Strafgerichte können nur mit der Unterstützung der Politik wirklich erfolgreich einen Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte leisten.

kontrolle unterliege. Vgl. Jana Hasse, Resolutionen des UN-Sicherheitsrates contra Menschenrechte?, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/2000, S. 158ff., sowie Jochen Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt 1999, S. 204ff.

49 Die Vorführung des ehemaligen jugoslawischen Präsidenten Milošević gehört sicher zu den Höhepunkten der Völkerrechtsdurchsetzung zu Beginn des neuen Jahrtausends. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 4. Juli 2001, S. 7.

50 Vgl. Hildegard Uertz-Retzlaff, Über die praktische Arbeit des Jugoslawien-Strafgerichtshofes, in: Horst Fischer et al. (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof, Berlin 1999, S. 87ff.

Zusammenfassung

Die Menschenrechte in den internationalen Beziehungen erfüllen die Anforderungen, die an jedes Recht zu stellen sind: Rechte und Pflichten sind hinreichend genau umschrieben und stellen einen allgemeinverbindlichen und gleichen Maßstab für alle Staaten dar. Dies bestätigt sich immer dann, wenn diese Rechte mit rechtsförmigen Durchsetzungsverfahren verbunden sind. So ist die Entscheidungsfindung des EGMR frei von politischen Einflussnahmen, hier wird nicht mit zweierlei Maß gemessen.

Allerdings sind die meisten Menschenrechtsverträge nicht mit solchen rechtlichen Durchsetzungsverfahren verbunden. Ihre Implementierung erfolgt in der Regel mit politischen Mitteln, so dass sie letztlich politischen Interessen folgt. Es ist dieser gesamten Konzeption innewohnend, dass zwangsläufig mit zweierlei Maß - bedingt durch politische Interessen - gemessen wird. Das bedeutet, dass der politische Wille zur Durchsetzung der Menschenrechte gestärkt werden muss, weil der Umfang der tatsächlichen Umsetzung der Menschenrechte immer von der Stärke des Rechts abhängig ist.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die öffentliche Meinung ein wesentlicher Faktor bei der Durchsetzung des Rechts ist. Diese Erkenntnis ist von überragender Bedeutung für die Menschenrechte und relativiert die Bedeutung der Politik. Die Menschenrechte werden heute nämlich nicht mehr nur durch die Staaten unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgesetzt, sondern unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft. Deren Erstarken hat dazu geführt, dass Menschen weltweit ihre verbrieften Rechte einfordern und auf einheitlichen Maßstäben bestehen. Damit wird das "Messen mit unterschiedlichen Maßstäben" nach und nach zurückgedrängt. Die Schaffung der internationalen Strafgerichtsbarkeit wird zudem dazu beitragen, einheitliche Maßstäbe bei schwersten Menschenrechtsverletzungen anzuwenden und somit politische Willkür zurückzudrängen.

Eine politikfreie Durchsetzung der Menschenrechte wird es aber auch in Zukunft nicht geben. Letztlich kommt es daher darauf an, die Menschenrechte als einen Teil der rechtsstaatlichen und demokratischen Ordnung anzusehen, die sich in einer internationalen "Wertegemeinschaft" nicht lediglich auf den innerstaatlichen Bereich erstrecken darf. Wenn es auf dieser Basis wirklich einmal eine "Weltinnenpolitik" geben soll, dann müssen die Menschenrechte dieser als einheitlicher Maßstab zugrunde liegen. Doch bis dahin muss die Politik freilich noch einen langen Weg zurücklegen, um sich dem Recht unterzuordnen.