

## ANALYSEN UND BERICHTE

### Die Menschenrechte im Wandel des Staatsbegriffs und der Staaten-gemeinschaft

Von *Otto Kimmich*

In der Historiographie der Menschenrechte überwiegt die Meinung, daß die Idee der Menschenrechte in der europäischen Aufklärung als Gegenbewegung gegen den modernen Staat zu begreifen ist. Das bestätigen letztlich auch diejenigen Autoren, die zumindest gewisse philosophische Ansatzpunkte in der Antike, im frühen Christentum und in der Scholastik sehen.<sup>1</sup> In der Tat kann nicht geleugnet werden, daß die Idee der Menschenrechte genau in demjenigen Augenblick aus den Studierstuben der Moraltheologen und Philosophen heraus in die Welt der Staatsdenker und Reformatoren trat, als der moderne Staatsbegriff nach Jahrhundertelanger Vorbereitung im Spätmittelalter zur politischen Wirklichkeit geworden war. Kulturhistorisch ist es das Ende der Renaissance und der Beginn der Barockzeit; rechtshistorisch wird die Wende durch den Westfälischen Frieden von 1648 markiert, mit dem gleichzeitig der moderne Staatsbegriff seine feste juristische Form erhielt und das sogenannte Völkerrecht als Recht des Verkehrs der souveränen Staaten etabliert wurde.

Die große Spannung und Fragwürdigkeit, die noch heute dem internationalen Menschenrechtsschutz anhaftet, wird daher in historischer Betrachtungsweise gleich am Beginn der Geschichte der Menschenrechte deutlich. Auf der einen Seite steht die Tatsache, daß die Rechtsordnung, mit deren Hilfe dieser Menschenrechtsschutz bewerkstelligt werden soll, ein Recht der Staaten ist. Auf der anderen Seite ist ebenso unbestreitbar, daß sich die Idee der Menschenrechte von Anfang an begriffsmäßig gegen den modernen Staat wandte, der auf dem europäischen Kontinent in dieser ersten Epoche des Völkerrechts in diktatorischer Form, nämlich in der Form der absoluten Monarchie, aufrat.

So ist es kein Zufall, daß die erste der drei Phasen, die bei dem Ringen um die Menschenrechte im Innern der europäischen Staaten unterschieden werden, durch den Kampf um die »staatsfreie Sphäre«, also die Abwehr der Machtgelüste des absolutistischen Staates, gekennzeichnet ist. Die zweite Phase, in der das Streben der Untertanen – die dabei allmählich zu Staatsbürgern wurden – nach Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung im Vordergrund stand, begann erst im 19. Jahrhundert. Die dritte Phase, gekennzeichnet durch

1 Vgl. Wolfgang Heidemeyer, *Die Menschenrechte*, 3. Aufl. Paderborn 1982, S. 9 ff.; Erich Heintel, *Die naturrechtliche Fundierung des Ordogedankens in der Tradition*, in: Johannes Schwartländer, Hrsg., *Menschenrechte*, Tübingen 1978, S. 19 ff.; Otto Kimmich, *Menschenrechte – Versagen und Hoffnung*, München/Wien 1973, S. 13 ff.; Jozef Punt, *Die Idee der Menschenrechte*, Paderborn 1987, S. 17 ff.

das Verlangen nach positiven Leistungen des Staates unter dem Leitmotiv des Sozialstaatsprinzips, folgte wiederum hundert Jahre später.

Freilich handelt es sich dabei nicht um klare zeitliche Abgrenzungen, sondern nur um eine Charakterisierung aufgrund der von der Geschichtsschreibung festgestellten Schwerpunktbildung. Das Ringen um die staatsfreie Sphäre, den status negativus, die Freiheitsrechte, ging im 19. Jahrhundert weiter und blieb auch in derjenigen Phase aktuell, in welcher der status positivus, die Sozialstaatlichkeit, im Vordergrund stand. Viele Beobachter der gegenwärtigen Entwicklungen sind sogar der Meinung, daß nach dem Abschluß der Bemühungen um den status activus, also die volle Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung in den demokratischen Staaten, und nach der Schaffung eines soliden Fundaments der Sozialstaatlichkeit in den wohlhabenden Ländern gerade dort der Kampf um die Freiheitsrechte erneut geführt werden muß, dieses Mal nicht gegen absolute Monarchen, sondern gegen Bürokraten und Technokraten, die sich des freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaats zu bemächtigen drohen.

Doch ist gleichzeitig zu betonen, daß die Idee der Menschenrechte zu keiner Zeit als Rechtfertigung der Anarchie gedacht war, sondern die Staatsgewalt durch die Bindung an das Recht mäßigen, kontrollieren und schließlich den als Bürgern eines Gemeinwesens begriffenen Einzelnen dienstbar machen wollte.<sup>2</sup> So ist der freiheitliche, demokratische Rechtsstaat, der begrifflich durch eben jene Machtändigung und Machtkontrolle im Dienste der in die Gemeinschaft eingebundenen Einzelnen gekennzeichnet ist,<sup>3</sup> untrennbar mit der Idee der Menschenrechte verbunden. Allerdings empfiehlt es sich, bei der Betrachtung rechtsstaatlicher Verfassungen das Wort »Staatsgewalt« zu vermeiden und statt dessen von »Staatsmacht« zu sprechen, um deutlich zu machen, daß die rechtsstaatliche Machtausübung nichts mit der brutalen, menschenverachtenden Gewalt despotischer Regime gemein hat.

Aber es wäre ein Irrtum zu glauben, daß allein schon die Existenz einer freiheitlichen, rechtsstaatlichen Verfassung den Menschenrechtsschutz garantieren kann. In allen seinen Formen hat der moderne Staat eine menschenrechtsbedrohende Tendenz. Zu den Hauptzielen des Rechtsstaates gehört es, dieser Tendenz entgegenzuwirken. Das kann nicht durch die Buchstaben des Verfassungsdokuments erreicht werden, sondern nur durch den Rechtsvollzug in dem ständigen Bemühen, die Prinzipien des freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaates im Alltagsleben zu verwirklichen. Dieses unverbrüchliche Streben nach der Verwirklichung der materiellen Gerechtigkeit kennzeichnet den Rechtsstaat. Daß es nicht in allen Einzelfällen erfolgreich bleibt, ändert nichts an dieser Kennzeichnung. Freilich dürfen Mißerfolge dieser Art in einem Rechtsstaat nicht leicht genommen werden.

2 Vgl. Otto Kimminich, Macht, Recht, Ethos, 2. Aufl. München 1984.

3 Die Formel vom »Einzelnen, der in die Gemeinschaft eingebunden ist« umschreibt das Menschenbild des Grundgesetzes und findet sich deshalb häufig in der Rechtsprechung, so z.B. in der berühmten Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofs vom 10. 6. 1952, BGHZ 6, 276, in der es heißt: »Der in den Staat eingegliederte Einzelne bedarf, um unter seinesgleichen als Person, d.h. frei und selbstverantwortlich leben zu können, und um nicht zum bloßen Objekt einer übermächtigen Staatsgewalt zu werden, also um seiner Freiheit und Würde willen, einer rechtlich streng gesicherten Sphäre des Eigentums«.

Durch die gerichtliche Nachprüfung von Verwaltungsakten, den Instanzenzug in den verschiedenen Zweigen der Gerichtsbarkeit, das Verfassungsgericht als oberstem Hüter der Verfassung und die parlamentarische Kontrolle bietet das System des Rechtsstaates viele Korrekturmöglichkeiten. Folgerichtig setzt daher die Inanspruchnahme der Organe des internationalen Menschenrechtsschutzes, soweit eine solche nach geltendem Recht bereits möglich ist, die Ausschöpfung des innerstaatlichen, nationalen Rechtswegs voraus.

In jeder innerstaatlichen Gemeinschaft ist dem Einzelmenschen und den kleinen Gemeinschaften, in denen der Einzelne aufgrund engerer Bindungen steht – z.B. Familie, Verein, Kirchengemeinde, Partei –, ein bestimmter Platz zugewiesen, dessen Ausgestaltung und Schutz sich jeweils nach den Leitprinzipien der betreffenden Verfassungsordnung richtet. Bedenkt man, wieviele Möglichkeiten es für die Auswahl solcher Leitprinzipien gibt, so erkennt man leicht, daß der innerstaatliche Menschenrechtsschutz sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Die Verfassungsordnung ist ja das Produkt einer großen Zahl von Einzelfaktoren innerhalb einer bestimmten Rechtskultur, die ihrerseits Bestandteil einer bestimmten Gesamtkultur ist. Alle Faktoren, durch welche die kulturelle Vielfalt der Welt bedingt ist, spielten dabei eine Rolle.

Ohne Rücksicht auf die Staats- und Regierungsformen der einzelnen Staaten gilt aber das Völkerrecht. So erscheint es selbstverständlich, daß diese Rechtsordnung nicht nur den einheitlichen Maßstab für die Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes in allen Ländern der Erde enthält, sondern auch die Kontrollmechanismen für den Vollzug der menschenrechtlichen Normen und die Bestrafungen für den Verstoß gegen diese Rechtsnormen bereit hält. Dies um so mehr, als es ja gerade die Staaten sind, gegen die sich die Einzelmenschen und Gruppen im Falle von Menschenrechtsverletzungen zur Wehr setzen. Aber wieder steht die Struktur des modernen Völkerrechts dieser Selbstverständlichkeit entgegen. Noch immer ist das Völkerrecht seinem Wesen nach ein Recht der Staaten und kann daher, sofern nicht ausdrückliche Vertragsbestimmungen bestehen, die zur Implementation des Menschenrechtsschutzes notwendige Kontrollfunktion nicht erfüllen.

Dogmatischer Angelpunkt für die Lösung dieses Problems ist die Rechtsstellung des Einzelnen im Völkerrecht.<sup>4</sup> In dieser Beziehung sind seit geraumer Zeit Entwicklungen im Gange, die durchaus geeignet wären, den herkömmlichen Staatsbegriff ebenso wie die traditionelle Staatengemeinschaft grundlegend zu verändern. Ein kurzer Blick in die Geschichte der Völkerrechtslehre macht die potentielle Explosivkraft dieser Entwicklungen deutlich.

Im klassischen Völkerrecht tauchte der Einzelne überhaupt nicht auf der völkerrechtlichen Ebene auf. Er war durch seinen Staat mediatisiert. Die Völkerrechtslehre verweigerte nicht nur dem Einzelnen die Position eines Völkerrechtssubjekts, sondern betrachtete ihn sogar als reines Objekt der Völkerrechtsnormen. Diese »Objekttheorie« ist heute völlig überwunden.<sup>5</sup> Immer häufiger wird die Meinung vertreten, daß in jeder Rechtsordnung letztlich nur

4 Vgl. Otto Kimminich, Der internationale Schutz des Einzelnen, Archiv des Völkerrechts 1972 (15. Bd.), S. 402 ff.

5 Vgl. George Manner, The object theory of the individual in international law, American Journal of International Law 1952 (Bd. 46), S. 428 ff.

der Mensch Rechtssubjekt sein kann, und daß auch die Staaten und internationalen Organisationen ihre Rechtssubjektivität in der Ordnung des Völkerrechts vom Einzelmenschen ableiten.

Bereits kurz nach dem Zweiten Weltkrieg beurteilte ein deutscher Völkerrechtler den Stand der Rechtsentwicklung folgendermaßen: »Die Anerkennung von Einzelmenschen als Subjekten des Völkerrechts liegt also auf der Linie der neuzeitlichen Entwicklung der internationalen Beziehungen überhaupt, und es dürfte nicht zuviel gesagt sein, wenn behauptet wird, daß wir in der Entwicklung an dem Punkt angelangt seien, an dem der Einzelmensch nicht nur in Einzelfällen Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist.«<sup>6</sup> Viele andere Stimmen aus der damaligen Zeit ließen sich zur Bekräftigung dieser Auffassung anführen.<sup>7</sup> Gestützt auf solche Äußerungen, wagte man es, der Hoffnung Ausdruck zu geben, »daß das Völkerrecht durch die Bestrebungen unserer Zeit aus einem Recht der souveränen Staaten zu einem Recht der gesamten Menschheit verwandelt wird«.<sup>8</sup>

Aber die Hoffnung erwies sich als unbegründet. Weder die allgemeinen Erwägungen noch die zahlreichen Hinweise auf Rechtsentwicklungen in Spezialbereichen konnten die Völkerrechtslehre davon überzeugen, daß den Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen eine begrenzte, partielle Völkerrechtssubjektivität zugestanden werden müßte. Das erste Teilgebiet, auf dem diese Diskussion bis zum Ende durchgeführt wurde, war das Minderheitenrecht. Nach heftiger Debatte in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen kam die Völkerrechtslehre zu dem Ergebnis, daß von einer Völkerrechtsfähigkeit des Einzelnen nicht gesprochen werden könne, weil das Minderheitenrecht nur den Völkerbund und die Staaten berechtigte und verpflichtete, so daß die Einzelnen nur als Begünstigte, nicht aber als eigene Rechtsträger auftraten.<sup>9</sup> Später war es der begrenzte Zutritt von Einzelpersonen zu internationalen Gerichten, der den Gedanken nahelegte, die Einzelperson als partielle Völkerrechtssubjekt zu betrachten. Auch hier blieben aber die Staaten die eigentlichen Träger der Rechte.<sup>10</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg ließ das Problem der Kriegsverbrecher die Diskussion wieder aufleben. Aber in diesem Bereich erscheint die Einzelperson nur als völkerrechtliches Haftungssubjekt oder »Pflichtsubjekt«, nicht als prinzipielles Rechtssubjekt. Die herrschende Meinung schloß sich daher im wesentlichen der Formulierung Guggenheim an: »Individuen können Unrechtstatbestände setzen, die zur Folge haben, daß die Unrechtsfolgen unmittelbar gegen sie (nicht gegen den Staat, dem sie angehören) gerichtet sind. Solche Individuen sind keine Träger von Rechten, sondern ausschließlich von Pflichten.«<sup>11</sup>

6 Karl Josef Partsch, *Die Einzelperson im Völkerrecht*, Friedenswarthe 1949, S. 256.

7 Vgl. Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, New York 1950, S. 71 f.; Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations*, deutsche Übersetzung: *Modernes Völkerrecht*, Wien 1950, S. 15 ff.; Georges Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris 1943, S. 410 ff.; Wilfried Schaumann, *Die Gleichheit der Staaten*, Wien 1957, S. 95 ff.

8 Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Köln/ Berlin 1962, S. 128.

9 Vgl. Alfred Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Wien und Berlin 1926, S. 162.

10 Vgl. Erich Kaufmann, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours 1935/ VI (Bd. 54), S. 424.

11 Paul Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. I, Basel 1948, S. 201; ebenso Arthur Wegner, *Die Stellung der Einzelperson im gegenwärtigen Völkerrecht*, Festschrift für Rudolf Laun, Hamburg 1953, S. 359.

Eine andere Erscheinung, die ebenfalls nach dem Zweiten Weltkrieg bisher nie gekannte Ausmaße erreichte, führte die Diskussion über die Völkerrechtssubjektivität des Einzelnen einen entscheidenden Schritt weiter. Es war das Problem des Flüchtlings. Bereits in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen hatten Millionen von Menschen, die in ihren Heimatländern politisch verfolgt wurden oder das politische Regime dieser Länder nicht mehr ertragen konnten, Schutz in anderen Ländern gesucht. Sobald sie dort die Staatsangehörigkeit erworben hatten, waren sie wieder in das Völkerrechtssystem eingeordnet und wurden durch ihren neuen Heimatstaat mediatisiert. Solange sie aber keine neue Staatsangehörigkeit erwarben, blieben sie ohne Mediatisierung und ohne Schutz durch ein Völkerrechts-subjekt. Der Völkerbund bemühte sich seit 1921 um die Verbesserung des Loses dieser Menschen durch den Abschluß von internationalen Vereinbarungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm das Flüchtlingsproblem erneut zu. Zwar wurden – nicht zuletzt dank der Bemühungen der UNO, die zunächst eine internationale Flüchtlingsorganisation und 1951 das Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge geschaffen hatte – laufend Flüchtlinge in neue Heimatländer integriert und verloren dadurch den Flüchtlingsstatus. Aber ohne Unterbrechung entstanden neue Flüchtlingsströme. War zwischen den beiden Weltkriegen und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg Europa der Mittelpunkt der Flüchtlingsbewegungen, so verlagerte sich der Schwerpunkt in den darauffolgenden Jahren nach Afrika.<sup>12</sup>

Mit der Internationalen Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, die ursprünglich nur für die europäischen Flüchtlinge galt, durch das Protokoll vom 31. 1.1967 aber auf Flüchtlinge in der ganzen Welt ausgedehnt wurde, gelang die Schaffung eines internationalen Instruments, das den Flüchtlingen auf der Ebene des Völkerrechts zwar noch immer kein subjektives Recht auf Asylgewährung einräumt, ihnen aber einen internationalen Rechtsstatus gibt, der durch ein internationales Organ, nämlich den UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, garantiert und überwacht wird.<sup>13</sup>

Selbstverständlich kann auch diese völkerrechtliche Position des Flüchtlings so gedeutet werden, daß der Einzelmensch nur Begünstiger von völkerrechtlichen Regeln ist. Aber es bleibt eine Tatsache, daß der international geschützte Flüchtlings nicht mehr durch einen Staat mediatisiert wird, sondern unter dem direkten Schutz der organisierten Völkerrechtsgemeinschaft steht. So ist es zu verstehen, daß ein Experte des Flüchtlingsrechts zu dem Ergebnis gekommen ist: »Infolgedessen ist der Flüchtlings das klassische Beispiel eines Völkerrechtssubjekts«.<sup>14</sup>

Obwohl andere Autoren gerade unter dem Eindruck der quantitativen Größe des Flüchtlingsproblems, die es verbietet, die Rechtsstellung des Flüchtlings als eine vor-

12 Vgl. *Otto Kimminich*, Der Schutz der politischen Flüchtlinge in Afrika, Verfassung und Recht in Übersee 1970, S. 443 ff.

13 Vgl. *Otto Kimminich*, Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts, Archiv des Völkerrechts 1982, S. 369 ff.

14 *Frank E. Krenz*, The Refugee as a Subject of International Law, International and Comparative Law Quarterly 1966, S. 115.

übergehende Ausnahmeerscheinung zu behandeln, ebenfalls die Meinung vertreten, daß die souveränen Staaten nicht mehr grundsätzlich als die alleinigen Völkerrechtssubjekte betrachtet werden können, wird von der herrschenden Völkerrechtslehre die Völkerrechts-subjektivität des Einzelnen nach wie vor abgelehnt. So bleibt nicht nur die völkerrechtlich gesicherte Stellung des vom UN-Hochkommissar geschützten Flüchtlings unerklärt, sondern der gesamte Stand der Völkerrechtsdogmatik in bezug auf die Stellung des Einzelnen im Völkerrecht erscheint unbefriedigend. Der Weg von der Objekttheorie zur vollen Anerkennung des Einzelmenschen als Rechtsträger ist noch lange nicht zurückgelegt. Oder mit anderen Worten: Die Bastion der Souveränität ist noch nicht bezwungen. Bisher sind nur einzelne Breschen in ihren äußeren Befestigungswall geschlagen worden.

Eine dieser Breschen stellt das Selbstbestimmungsrecht der Völker dar. Seine Anerkennung im geltenden Völkerrecht ist ein wichtiger Beitrag zur Entfaltung der Menschenrechte. Seine Geschichte zeigt, wie rasch das Völkerrecht auf weltpolitische Wandlungen zu reagieren vermag. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker unbekannt. Die ersten theoretischen Schriften erschienen im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts und beschäftigten sich mit den Problemen des Vielvölkerstaats Österreich-Ungarn. Im Titel eines wissenschaftlichen Werkes tauchte das Wort »Selbstbestimmungsrecht« erstmals 1918 auf.<sup>15</sup> Fast gleichzeitig wurde der Selbstbestimmungsgedanke auf die internationale Ebene gehoben. Der amerikanische Präsident Woodrow Wilson erwähnte es dem Inhalt nach in seiner Friedensbotschaft vom 22. Januar 1917<sup>16</sup> und wiederholte es ausdrücklich in seinen am 9. Januar 1918 verkündeten Vierzehn Punkten, die als Grundlage des für die Beendigung des Ersten Weltkriegs in Aussicht genommenen Friedensvertrags gedacht waren.<sup>17</sup>

Aber schon in der ersten internationalen Streitfrage, in der sich eine Volksgruppe auf das Selbstbestimmungsrecht berief, kamen die vom Völkerbund mit der Prüfung dieser Frage beauftragten Experten zu dem Ergebnis, daß die Selbstbestimmung der Völker bisher nur ein politisches Prinzip, aber noch kein zwingendes Recht darstelle. Es handelte sich um die von einer schwedischsprachigen Bevölkerung bewohnten Alands-Inseln, die bis 1917 zum zaristischen Reich gehört hatten und danach von Finnland beansprucht wurden. Auf Antrag Schwedens beschäftigte sich der Völkerbund mit der Frage und ernannte eine internationale Juristenkommission, die am 5. September 1920 ein Gutachten vorlegte, in dem es u.a. hieß: »Obwohl der Grundsatz, daß die Völker über sich selbst sollen bestimmen können, einen wichtigen Platz in der modernen politischen Gedankenwelt einnimmt, vor

15 Karl Renner, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich, Leipzig und Wien 1918. Es handelt sich um die Neuauflage des von Karl Renner unter dem Pseudonym »Rudolf Springer« im selben Verlag bereits 1902 veröffentlichten Buches »Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat«.

16 Der Text der Friedensbotschaft ist abgedruckt in G. Lowes Dickinson, Documents and Statements Relating to Peace Proposals and War-Aims, London 1919, S. 24.

17 Vgl. Otto Kimminich, Der Selbstbestimmungsgedanke am Ende des Ersten Weltkriegs – Theorie und Verwirklichung, in: Richard Breyer, Hrsg., Deutschland und das Recht auf Selbstbestimmung nach dem Ersten Weltkrieg, Bonn 1985, S. 11 ff.

allem seit dem Großen Krieg, muß hervorgehoben werden, daß er nicht in die Völkerbundsatzung Aufnahme gefunden hat.«<sup>18</sup>

Diese Lage hat sich mit dem Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen geändert. An zwei Stellen (in Art. I und in Art. 55) erwähnt die Satzung der Vereinten Nationen die Selbstbestimmung der Völker und verwendet dabei im französischen Originaltext ausdrücklich das Wort »Recht« (droit), im englischen allerdings nur das Wort »Prinzip« (principle). Wegen der sprachlichen Differenz der beiden in gleicher Weise authentischen Texte herrschte zunächst noch Ungewißheit darüber, ob die Selbstbestimmung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bereits ein echtes völkerrechtliches Recht sei oder nur eine im Werden begriffene Völkerrechtsnorm. Auch dieser Streit ist längst beendet. Denn die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen vom 19. 12. 1966, die 1976 in Kraft getreten sind, nennen das Selbstbestimmungsrecht der Völker in ihrem übereinstimmenden Art. I an erster Stelle der dort verbrieften Menschenrechte. Völkerrechtstheorie und Staatenpraxis sind dem gefolgt und haben das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Völkerrecht der Gegenwart als unzweifelhaft anerkanntes Menschenrecht bestätigt.<sup>19</sup> Die gesamte Entwicklung von der Geburt der Selbstbestimmungsidee bis zur festen Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in der Völkerrechtsordnung hat sich innerhalb von zwei Menschenaltern vollzogen.

Aber auch diese eindrucksvoll rasche Entwicklung hat die Rechtsstellung des Einzelnen in der Völkerrechtsordnung nicht grundlegend ändern können. Noch immer besitzt der Einzelne auf der völkerrechtlichen Ebene keine eigenen Rechte. Der Staat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nimmt seinen Schutz wahr. Nach geltendem Völkerrecht ist jeder Staat berechtigt, seine Staatsangehörigen im Ausland gegenüber allen anderen Staaten zu schützen. Dabei muß allerdings die Souveränität des fremden Staates, auf dessen Gebiet sich diese Staatsangehörigen befinden, beachtet werden. Denn jeder Ausländer unterliegt der Gebietshoheit des Gastlandes. Die Möglichkeiten des Heimatlandes für die Ausübung des diplomatischen Schutzes sind daher begrenzt, aber sie reichen in der Regel aus, um denjenigen, der sich auf fremden Staatsgebiet einer Verletzung der dort geltenden Gesetze schuldig gemacht hat, vor unmenschlicher Behandlung zu schützen.

Das Recht eines jeden Staates zur Ausübung des diplomatischen Schutzes ist auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt. Eine Ausnahme ist nur auf der Grundlage einer Schutzmachtstellung zulässig. Eine solche Schutzmachtstellung ist im Frieden wie im Krieg möglich. In Kriegszeiten sind es die neutralen Staaten, die den diplomatischen Schutz von Angehörigen der am bewaffneten Konflikt teilnehmenden Staaten in den jeweiligen Feindstaaten übernehmen.

Das ganze System des diplomatischen Schutzes versagt aber dort, wo ein Einzelmensch nicht mehr den Schutz seines Heimatlandes genießt oder ihn aus eigenem Entschluß ab-

18 Zit. nach Hermann Raschhofer, *Selbstbestimmungsrecht und Völkerbund*, Köln 1969, S. 39, französisches Original a.a.O., S. 56.

19 Vgl. Karl Doebring, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 14, Heidelberg 1974, S. 7 ff.

lehnt. Für die letztere Kategorie von Menschen hat sich die Bezeichnung »de-facto-ungeschützte Personen« eingebürgert. Ob sie der Flüchtlingsdefinition des Art. 1 A der Flüchtlingskonvention vom 28. 7. 1951 entsprechen oder unter das Mandat des Amtes des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge fallen, ist wieder eine andere Frage. Nach Schätzungen beläuft sich die Zahl der unter das Mandat des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge fallenden Personen auf etwa 10 Millionen, diejenige der Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention auf etwa 17 Millionen. Die Zahl der de-facto-ungeschützten Personen liegt mit Sicherheit erheblich darüber. Schätzungen liegen nicht vor.

Die wachsende Zahl der Flüchtlinge ist nur ein Indiz für die zunehmende Brutalisierung der Welt. Wie verträgt sich das mit dem zunehmenden Engagement für die Menschenrechte und den jahrzehntelangen Bemühungen um die Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes? Hierauf gibt es sicher keine einfache Antwort. Alles in der Geschichte der Menschheit ist multikausal. Auch hier trifft es vermutlich zu, daß das wachsende Engagement für die Menschenrechte eine Reaktion auf die immer größer werdende Bedrohung der Menschenrechte ist. Aber worauf beruht die weltweite Zunahme dieser Bedrohung?

Dieser Frage ist der amerikanische Anthropologe Lewis Mumford bereits vor einem halben Jahrhundert nachgegangen. Er untersuchte zunächst die Antike und fragte, wie es in Babylonien und im alten Ägypten möglich war, Monumentalbauten wie etwa die Pyramiden ohne Hilfe einer Maschine zu erbauen. Seine Antwort war verblüffend: Eine Maschine war damals durchaus vorhanden. Sie bestand aus den versklavten Menschen, die zu Tausenden und Abertausenden diszipliniert wurden, um mit unsäglicher Mühe in langer, harter, praktisch unbezahlter Arbeit jene Leistungen zu vollbringen. So sind die Monumentalbauten des östlichen Mittelmeerraums Zeugen unvorstellbar grausamer Despotien, die dort während vieler Jahrhunderte herrschten. Unter dem Einfluß der griechischen Philosophie und der »demokratischen« Grundgedanken in den griechischen Stadtstaaten entwickelten sich noch im Altertum andere Organisationen menschlichen Zusammenlebens. Die folgenden Jahrhunderte, von der Spätantike bis zum Beginn der Neuzeit, waren immer noch voller Härte und Grausamkeit, aber die Erinnerung an die schrecklichen Despotien verblaßte allmählich. Die Staatsmaschine bestand nicht mehr.<sup>20</sup>

Vom Ende der Antike bis zum Ende des Mittelalters herrschte im europäischen Kulturräum das personenverbandsrechtliche Denken, das trotz der starren mittelalterlichen Gesellschaftsordnung die menschenverachtende Unterscheidung zwischen einer großen Masse Rechtloser und einer kleinen Gruppe Privilegierter, die über jedem Recht standen, verbot. Erst mit der Herausbildung des Begriffs des von den Gesetzen losgelösten Monarchen, dem die oberste Gewalt in der Form der Souveränität zugebilligt wurde, begann erneut der Zusammenbau einer gewaltigen Maschine, nämlich derjenigen des modernen Staates. In der Mitte des 17. Jahrhunderts war sie betriebsfertig, und es ist kein Zufall, daß in jener Zeit die Ursprünge der Maschinenvorstellung vom Staat liegen. Ausdrücke wie »Staatsma-

20 Vgl. Lewis Mumford, *Die Verwandlungen des Menschen*, Berlin 1960; Lewis Mumford, *Utopie, Stadt und Maschine*, in: Frank E. Manuel, Hrsg., *Wunschtraum und Experiment*, Freiburg 1970, S. 27 ff.

schine« und »Staatsapparat« hängen freilich auch mit dem Industriezeitalter zusammen, das sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts anbahnte. Aber die Staatslehre jenes Jahrhunderts hatte das ihre dazu beigetragen, daß diese Ausdrücke bereitwillig übernommen wurden. Die Maschinerie des modernen Staates funktionierte seit Beginn des Zeitalters des Absolutismus, und alsbald zeigte sie ähnliche Wirkungen wie die der Despoten des frühen Altertums, wenn auch in verfeinerten Formen, so daß ihre Gefährlichkeit weithin unerkannt blieb. So wenigstens deutete es Lewis Mumford, und man wird seinen Überlegungen nicht jeden Wahrheitsgehalt absprechen können.

Die Geschichte des Völkerrechts begleitet, wie schon bemerkt, die Geschichte des modernen Staatsbegriffs. Das Völkerrecht ist zugleich mit dem modernen Staatsbegriff entstanden und hat sich mit ihm im Laufe der Jahrhunderte entwickelt und gewandelt. Aber das grundsätzliche Festhalten an der Souveränität als dem tragenden Pfeiler der Völkerrechtsordnung und dem maßgeblichen Kriterium des am Völkerrechtsverkehr teilnehmenden Staates hat bisher den entscheidenden Wandel verhindert, der die Voraussetzung für einen effektiven internationalen Menschenrechtsschutz ist. Gegen die Willkürherrschaft der absoluten Monarchen richtete sich die Französische Revolution von 1789. Ihr Sieg beseitigte aber nicht die Souveränität als solche, sondern übertrug sie lediglich von den Monarchen auf die Staaten. Aus der Fürstensouveränität wurde die Staatensouveränität. Sie haben die Republiken in dieser Beziehung das Erbe der absoluten Monarchien in vollem Umfang angetreten. Als nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die Völkerbundesatzung eine erste Bresche in das wichtigste aus der Souveränität abgeleitete Recht der Staaten schlug, nämlich in das Recht, Kriege zu führen, wurde die Hoffnung wach, endlich den ganzen Begriff der Souveränität zurückzudrängen oder gar durch neue Formen der Staatsorganisation im Gefüge einer internationalen Solidarität zu ersetzen. Doch wieder trog die Hoffnung. Zwar wurde das Recht der souveränen Staaten, Kriege zu führen, nach einem Entwicklungsprozeß von nur wenigen Jahrzehnten – der Kriegssächtungspakt von 1928 ist ein Meilenstein in dieser Entwicklung – vollständig beseitigt und durch das in Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegte allgemeine Kriegs- und Gewaltverbot ersetzt. Aber dadurch hat sich nur der Inhalt der Souveränität gewandelt, nicht ihre Bedeutung als Grundpfeiler der Völkerrechtsordnung.

Das Ringen um die Menschenrechte ist seit der Französischen Revolution weitergegangen. Freiheitliche, demokratische Rechtsstaaten bieten in ihren Verfassungen hierfür ideale Voraussetzungen. Ob sie immer genutzt werden, ist eine andere Frage. Noch schwerer wiegt die Tatsache, daß die Verfassungsform des freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaates auf der ganzen Welt noch immer nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme bildet. Vor nicht allzu langer Zeit gelangte ein Verfassungsjurist – der bald darauf Bundesverfassungsrichter wurde – in einem umfangreichen verfassungsvergleichenden Werk zu dem Ergebnis: »Die Lebensform der freiheitlichen-rechtsstaatlichen Demokratie ist, historisch gesehen, vorläufig noch Episode«.<sup>21</sup>

21 Helmut Steinberger, Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie, Berlin/ Heidelberg/ New York 1974, S. 1.

Die Geschichte nach der Französischen Revolution zeigte, daß die Abschaffung der Monarchie das Problem nicht löste, weil die danach eingesetzten »Volksherrschaften« allzu häufig zur Diktatur tendierten. Das 20. Jahrhundert brachte schon in seinen ersten drei Jahrzehnten eine Flut von Diktaturen, die sich über einen großen Teil der Erde ergoß. Die Überwindung des Nationalsozialismus, Faschismus und Falangismus in Deutschland, Italien und Spanien erbrachte zwar für Süd- und Westeuropa eine Zurückdrängung der Diktaturen. Aber dafür machte sich in anderen Teilen der Welt eine gegenläufige Tendenz bemerkbar. Sie ist so deutlich geworden, daß in der Fachliteratur von einer »Diktatorisierung in der Dritten Welt« gesprochen wird.<sup>22</sup> Bedenkt man, daß unter der Sammelbezeichnung »Dritte Welt« mehr als hundert Länder zusammengefaßt werden, so erkennt man die quantitative Größe dieses Problems.

Jedoch ist immer wieder darauf hinzuweisen, daß die Menschenrechte nicht nur in Diktaturen bedroht sind, wenn auch in ihnen in besonderem Maße. Wie groß das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen in den einzelnen Ländern ist, erfährt die Weltöffentlichkeit selten. Staaten, in denen die Menschenrechte systematisch verletzt werden, halten dies naturgemäß geheim. Durch eine raffinierte Gesetzgebung machen sie ihre politischen Gegner zu gemeinen Verbrechern und lassen die Verurteilungen allenfalls in der Kriminalstatistik aufscheinen. Die größten Vernichtungsaktionen aber werden stets mit größter Sorgfalt verheimlicht. Dringen doch Nachrichten nach außen, so wird vertuscht, beschönigt und abgeleugnet. Nur in den seltenen Fällen, in denen ein Terror-Regime durch eine rasche militärische Niederlage beseitigt worden ist, kann das ganze Ausmaß der von ihm verübten Menschenrechtsverletzungen sichtbar werden. Aber auch dann sind exakte Zahlenabgaben oft schwierig.

Über solche Zahlenangaben oder Schätzungen zu sprechen oder zu schreiben, muß einem denkenden und fühlenden Menschen schwerfallen, wenn nicht gar unmöglich sein. Und es hat wenig Zweck, entschuldigend hinzuzufügen, die extrem hohe Zahl von Getöteten, Vertriebenen oder Gefolterten sei nicht das Wesentliche; schon eine viel kleinere Zahl sei unvertretbar und gleichermaßen verwerflich. Das ist zwar richtig. Aber die erschreckend hohen Zahlen – in absoluten Größenordnungen wie in ihren Relationen zur Gesamtbevölkerung der betreffenden Staaten – sind doch ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtbildes der Menschenrechtsverletzungen im 20. Jahrhundert. Sie zeigen, daß es sich nicht um einzelne Übergriffe, ungenügende Kontrolle untergeordneter Stellen durch die Zentralinstanzen, Akte individueller Kriminalität oder individueller Abartigkeit handelt. Freilich kommt das alles inmitten der riesenhaften Orgien der Unmenschlichkeit mit Sicherheit ebenfalls vor. Aber es erklärt nicht die Mißachtung der Menschenwürde in so ungeheuerlichen Dimensionen, wie sie das 20. Jahrhundert gezeigt hat und noch immer zeigt. So präsentiert sich uns das 20. Jahrhundert jedenfalls in einem zweitausend Jahre umfassenden historischen Vergleich als das blutigste, unmenschlichste, grausamste Jahrhundert. Es gibt keine nationale oder internationale Statistik über Menschenrechtsverletzungen. Die

22 Wolfgang S. Heinz, Menschenrechte und Dritte Welt, Frankfurt a.M. 1980, Vorwort (ohne Seitenzahl). Hierzu auch Wolfgang S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, München 1986.

im Menschenrechtsbereich tätigen internationalen, staatlichen und privaten Organisationen betonen in ihren Berichten stets, daß sie nur über einen winzigen Ausschnitt aus dem Gesamtgeschehen Auskunft geben können. Es gibt Spezialpublikationen über einzelne Länder und Themenbereiche, in denen sich manchmal Zahlenangaben finden.<sup>23</sup> Die meisten Berichte, insbesondere aus amtlicher nationaler und internationaler Quelle, vermeiden Zahlenangaben und geben höchstens Beispiele an. Auch sie lassen aber keinen Zweifel an dem ungeheuerlichen Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen in unserer Zeit und an seiner erschreckenden Zunahme.

So zitiert das von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegebene Informationsheft »Menschenrechte« den Gründer von Amnesty International, Peter Benenson, mit folgendem Satz: »Schlagen Sie Ihre Zeitung an irgendeinem beliebigen Tag auf und Sie werden eine Meldung aus irgendeinem Teil der Welt lesen: Ein Mensch ist eingekerkert, gefoltert, hingerichtet worden, weil seine Ansichten oder religiösen Überzeugungen nicht mit denen der Regierung übereinstimmen. Mehrere Millionen solcher Menschen sitzen in Gefängnissen – keineswegs nur hinter dem Eisernen oder Bambus-Vorhang – und ihre Zahl wächst.«<sup>24</sup> Das Informationsheft stellt dazu die Überlegung an, die Geschichte der Menschheit sei eine Geschichte von Menschenrechtsverletzungen, und fährt fort: »Das Bedrückende ist dabei die Tatsache, daß sich die Schere zwischen der philosophischen und juristischen Entwicklung des Menschenrechtsgedankens und den Möglichkeiten zur Unterdrückung von Menschen immer weiter öffnet. Noch nie war eine so große Zahl von Menschen durch Eingriffe in elementare Lebensrechte bedroht oder betroffen wie heute. Es gibt kaum einen Staat auf der Welt, in dem Menschenrechte nicht verletzt werden.«<sup>25</sup> Die Feststellung, daß sich die Lage laufend verschlechtert, findet sich sogar in Berichten, die lediglich juristische Informationen berücksichtigen, wie z.B. die Ratifikationen von internationalem Verträgen, die dem Menschenrechtsschutz dienen. Immer wieder ist dort von der »Negativseite der Bilanz« die Rede.<sup>26</sup>

Die immer negativer werdende Bilanz sollte auch die Juristen hellhörig machen. Zwar liegen die Gründe für die fortschreitende Verschlechterung der globalen Menschenrechtssituation im metajuristischen Bereich. Aber in eben diesem Bereich liegen auch die Faktoren, die für den Vollzug des geltenden und die Gestaltung des künftigen Rechts von Bedeutung sind. Deshalb ist es für die Rechtswissenschaft nicht nur von unmittelbarem Interesse, die Gründe für das Versagen von geltenden Rechtsnormen zu erfahren, sondern es ist auch zu fragen, ob eine solche Situation nicht ein Indiz für einen tiefgreifenden Umbruch im Rechts- und Staatsdenken auf innerstaatlicher wie internationaler Ebene ist.

23 So z.B. die Publikationen der Deutschen Sektion von Amnesty International, von denen hier nur drei beispielhaft erwähnt seien: Politischer Mord durch Regierungen, Fischer-Taschenbuch 1983, sowie die Länderreihe von Amnesty International, wie z.B. der Band »Guatemala« vom September 1979 und der Band »Syrien« vom Oktober 1979.

24 Informationen zur politischen Bildung, Heft Nr. 210, Menschenrechte, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1986, S. 10.

25 A.a.O. (Anm. 24), S. 10 f.

26 Hans Jürgen Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Jahre 1985, Neue Juristische Wochenschrift 1986, S. 1379.

Hier treffen viele Faktoren zusammen. Einer der wichtigsten von ihnen ist bereits erwähnt worden. Es ist die Tatsache, daß es gegenwärtig höchstwahrscheinlich mehr als 17 Millionen Menschen auf der Erde gibt, die von keinem einzigen Staat mediatisiert sind, sondern unmittelbar auf internationaler Ebene in Erscheinung treten und deshalb vom Völkerrecht nicht mehr als Ausnahme- oder Randerscheinung abgetan werden können. Im internationalen Flüchtlingsschutz offenbart sich das drängende Problem des Menschenrechtschutzes am deutlichsten. Doch andere Faktoren sind kaum weniger spektakulär. Erinnert sei insbesondere an die gewaltigen Ausmaße der weltweiten Migration, als deren Teil selbstverständlich auch die Flüchtlingsströme begriffen werden können. Die in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren geführte Diskussion über das Asylproblem hat gezeigt, wie schwierig es ist, politische Flüchtlinge von sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen zu unterscheiden.

Noch nie zuvor in der Geschichte der Menschheit hat es so umfangreiche Wanderbewegungen über so große Entfernungen hinweg gegeben wie heute. Die Bevölkerungszusammensetzung der Industriestaaten, die aufgrund ihrer freiheitlichen, demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungen ihre Grenzen nicht hermetisch abschließen können, hat sich bereits heute grundlegend verändert und wird sich aller Voraussicht nach in den nächsten Jahrzehnten weiterhin in dramatischer Weise verändern. Unter diesen Bedingungen muß der Nationalstaat antiquiert erscheinen, müssen die herkömmlichen, aus der nationalstaatlichen Souveränität abgeleiteten Rechtsbegriffe für die Lösung praktischer Probleme unbrauchbar werden. In dieser Situation wird ein Begriff aktuell, der bereits vor 25 Jahren geprägt worden ist: der polyethnische Staat.<sup>27</sup>

Die Entfaltung der Menschenrechte und ihres Schutzes ist zugleich Ausdruck und Katalysator dieser Entwicklung, in deren Verlauf sich der Staatsbegriff zu wandeln beginnt. Im Gefolge dieses Wandels wird sich zwangsläufig auch die Staatengemeinschaft verändern. An diesem Punkt können, wenn die Wandlungsprozesse sinnvoll gesteuert werden, die Entwicklungstendenzen zusammengefaßt werden. Denn der Wandel der Staatengemeinschaft hat, wie bereits im vorstehenden erwähnt, in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen begonnen. Die Epoche des klassischen Völkerrechts, die 1648 begann, fand mit dem Ersten Weltkrieg ihren Abschluß. Mit Inkrafttreten der Völkerbundesatzung hat eine neue Epoche begonnen, für welche die Völkerrechtswissenschaft noch keinen endgültigen Namen gefunden hat. Nur langsam setzt sich der Begriff »Völkerrecht der Zusammenarbeit« durch und verdrängt die Bezeichnung »Völkerrecht der Koexistenz«.<sup>28</sup>

Der materielle Gehalt der durch die Völkerbundesatzung eingeleiteten Wende ist jedoch auch ohne Festlegung auf einen bestimmten Namen für die neue Epoche des Völkerrechts eindeutig: An die Stelle der Kriegsfreiheit des klassischen Völkerrechts ist das Kriegs- und Gewaltverbot der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung getreten. Als Kehrseite dieses Ver-

27 Benjamin Akzin, Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen, Politische Vierteljahresschrift 1962, S. 108 ff. Zu den aktuellen Problemen vgl. Otto Kimmich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, München/ Mainz 1985.

28 Beide Begriffe hat Wolfgang Friedmann, The Changing Structure of International Law, London 1964, S. 60 ff., untersucht.

bots ist, zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit, auf der Ebene der Staatengemeinschaft eine positive Friedenspflicht entstanden. Sie steht im Mittelpunkt der geltenden Völkerrechtsordnung. Es ist Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft wie der für die politischen Entscheidungen Verantwortlichen, dafür zu sorgen, daß sie zum tragenden Pfeiler der internationalen Rechtsordnung wird, so wie im klassischen Völkerrecht die Souveränität der tragende Pfeiler gewesen ist.

Die große Gefahr in der gegenwärtigen Weltpolitik liegt darin, daß der das alte System tragende Pfeiler brüchig geworden ist, noch bevor die neue Konstruktion zur Tragfähigkeit herangereift ist. In dieser bildhaften Sprache könnte die heutige Verwirrung auch so erklärt werden: Manche, die das internationale System reparieren wollen, bemühen sich, den alten tragenden Pfeiler auszubessern oder gar unter Verwendung neuen Materials neu aufzurichten; andere versuchen, ihn endgültig zu beseitigen, weil er den Neubau der Völkerrechtsordnung behindert. Daraus ergeben sich gegenläufige Tendenzen: Einerseits eine Wiederbelebung des Souveränitätsdenkens, andererseits eine bewußte Abkehr davon.

Die wirksame internationale Durchsetzung der Menschenrechte verlangt den Abbau der Souveränität. Eine Rückkehr zum alten Souveränitätsdenken, so naheliegend sie angesichts mancher Probleme – Handelsinteressen, Umweltschutz, Bevölkerungsdruck usw. – sein mag, würde dem konsequenten Ausbau der neuen Völkerrechtsordnung widersprechen. Gleichzeitig würde sie, wie im vorstehenden angedeutet, dem längst im Gange befindlichen Wandel des Staatsbegriffs zuwiderlaufen. Zugleich würde sie den internationalen Menschenrechtsschutz noch weiter erschweren.

So betrachtet, spielen die Menschenrechte eine Schlüsselrolle in dem epochalen Wandlungsprozeß, der sich in unserer Zeit abspielt. Die Sicherung, Organisierung und Institutionalisierung ihres Schutzes auf internationaler Ebene ist Teil des Neubaus der Völkerrechtsordnung, wird durch ihn erforderlich gemacht und zugleich begünstigt. In gleicher Weise hängt der nicht mehr an die Grenzen des diplomatischen Schutzes im herkömmlichen Sinne gebundene Menschenrechtsschutz auch mit dem Wandel des Staatsbegriffs zusammen, der schon vor Jahrzehnten als ein Fortschreiten »von der Souveränität zur Permeabilität des Staates« gekennzeichnet worden ist.<sup>29</sup>

Die Verbindung der Menschenrechte mit den Zentralfragen des Wandels von Staat und Staatengemeinschaft läßt es selbstverständlich erscheinen, daß die Menschenrechte auch mit dem Kernstück der neuen Völkerrechtsordnung zusammenhängen, das seinerseits das Kernstück des neuen Staatsbegriffs ist: mit der allgemeinen Friedenspflicht der Staaten. Diese Zusammenhänge werden erst in allerjüngster Zeit erkannt und analysiert. Die »friedenstiftende Wirkung der Menschenrechte«<sup>30</sup> ist keine bloße Phrase, das »Recht auf Frieden« ist mehr als nur die »ideologische Einbruchstelle in die Menschenrechtsdiskussion«.<sup>31</sup> Vielmehr ist der weitere Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes eine

29 Eberhard Menzel, Das Völkerrecht und die politisch-sozialen Grundstrukturen der modernen Welt, in: Frieden und Völkerrecht, hrsg. von Georg Picht und Constanze Eisenbart, Stuttgart 1973, S. 410 ff.

30 Konrad Löw, Die Achtung der Menschenrechte – Eine Garantie des Weltfriedens?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 19/86 vom 10. 5. 1986, S. 43.

31 Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, Bonn 1987, S. 249.

unabdingbare Voraussetzung für die Schaffung der Welt des Friedens und der Gewaltlosigkeit, wie sie den Schöpfern der Satzung der Vereinten Nationen vorschwebte. Nicht zufällig fügt die Präambel der Satzung das Bekenntnis zu den Menschenrechten unmittelbar an die Verurteilung des Krieges an und wiederholt diesen inhärenten Zusammenhang bei der Aufzählung der Mittel, die zur Erreichung des überragenden Zwecks verwendet werden sollen. Die Menschenrechte sind Ziel und Mittel zugleich. Sie dienen dem Frieden und der Frieden dient ihnen.

## **ABSTRACTS**

### **Human Rights and the Changing Concept of State and International Community**

*By Otto Kimminich*

Even those authors who go back to ancient Greece to explore the origins of the idea of human rights admit that this idea entered the world of political thought only after the concept of the modern State had taken shape. From the beginning it appeared to be a counter-movement. This has remained the fundamental problem of human rights on the international level: on the other hand their implementation is entrusted to a legal system whose constituting entities are sovereign States.

The problem can be solved if the position of the individual in international law is re-considered. This has been done theoretically, but State practice is slow to follow. One of the areas in which developments have been under way for decades is international refugee law. Another one is the right of peoples and ethnic groups to self-determination. But apart from such exceptions individuals and groups of individuals do not surface on the international level as holders of inherent rights. When international law testifies to these rights it still considers the individual to be a mere beneficiary.

This unsatisfactory state of development is dangerous in view of the fact that violations of human rights are increasing world-wide. They are not simply the result of extreme situations in isolated States. Rather it seems that modern government, steadily increasing its sphere of influence and power, threatens the scope of individual freedom everywhere. At the same time, however, the system of nation States has entered into an era of profound transformation. Huge and far-reaching migrations are beginning to create mixed populations of multinational and multicultural States. Transnational ties and regional cooperation are cracking the shell of the encrusted nation State. In this difficult situation the interrelationship between peace and human rights becomes more evident than ever.

### **Individual Ownership of Property in the People's Republic of China**

*By Alison E. W. Conner*

Under the PRC's Constitution and its General Principles of Civil Law, the ownership system in China is divided into at least three categories, including state, collective and individual ownership. Within this scheme, the property that may be owned depends on the category of owner; as in other socialist countries, the most important means of production are