

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Menschenrechte und die Frage der „Einmischung in innere Angelegenheiten“**„Innere Angelegenheiten“ als Rechtsbegriff des Völkerrechts**

Der Begriff der „inneren Angelegenheiten“ steht im Zentrum des völkerrechtlichen Staatsverständnisses. Er bezeichnet all diejenigen Fragen, die nicht Gegenstand des Völkerrechts sind, sondern der staatlichen Regelungsmacht vorbehalten bleiben und daher auch als **domaine réservé** bezeichnet werden. Dazu zählt nach einhelliger Auffassung in der Völkerrechtslehre die Ausgestaltung der inneren Verfassungsordnung in einem umfassenden Sinne. Nach Ansicht des Internationalen Gerichtshofes (IGH) im **Nicaragua-Fall** (ICJ Rep. 1986, S. 14, Rn. 205) umfasst dies die Bestimmung des politischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen Systems innerhalb des eigenen Staates sowie die Gestaltung der auswärtigen Politik.

Der Begriff der *domaine réservé* wurzelt im klassisch koordinationsrechtlichen Grundgedanken des Völkerrechts. Danach enthält das Völkerrecht einen Ordnungsrahmen für die Beziehungen der Staaten zueinander. Es koordiniert deren Verkehr auf horizontaler Ebene. Die Staaten werden nach dem Grundsatz „Gleiches hat über Gleiches keine Herrschaft“ als gleichberechtigte Elemente dieses Ordnungsrahmens angesehen (sog. **souveräne Staatengleichheit**). Seine „inneren Angelegenheiten“ darf jeder Staat ohne äußeren Einfluss alleine bestimmen.

Weder die souveräne Staatengleichheit noch der Rechtsbegriff der *domaine réservé* können im modernen Völkerrecht als obsolet angesehen werden. Sie sind vielmehr wesentliche Elemente der friedenssichernden Funktion des Völkerrechts und können noch immer als Lehre aus den europäischen Religionskriegen verstanden werden. Für den dort zugrunde liegenden Konflikt über die konfessionellen Bindungen der einzelnen Staaten Mitteleuropas konnte erst mit dem im Westfälischen Frieden von 1648 rechtsverbindlich geregelten Prinzip der Souveränität eines jeden Staates ein Lösungsansatz gefunden werden.

„Innere Angelegenheiten“ als Tatbestandsmerkmal des Interventionsverbotes

Dem Recht auf ungehinderte Ausgestaltung der „inneren Angelegenheiten“ als Ausdruck der Souveränität eines Staates korrespondiert eine völkerrechtliche Pflicht aller anderen Staaten, diese zu achten. Sie ist im sog. **Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten**, auch **Interventionsverbot** genannt, niedergelegt. Das Interventionsverbot ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts, d.h. es ist nicht in rechtsverbindlicher Form schriftlich niedergelegt, sondern findet seinen Geltungsgrund in der von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragenen ständigen Staatenpraxis.

Eine verbotene „Einmischung“ liegt danach nur vor, wenn der Eingriff unter Androhung oder Anwendung von Zwang erfolgt. Die Völkerrechtslehre des 19. Jahrhunderts ging von einem engen Zwangsbegriff aus, der lediglich die Androhung oder den Einsatz militärischer Gewalt umfasste. Heute ist dagegen anerkannt, dass Zwang sich nicht darin erschöpft. Schwierig bleibt aber die genaue Bestimmung dessen, was jenseits der militärischen Gewaltausübung darunter fallen soll. Anhaltspunkte für die Inhaltsbestimmung bieten die **Friendly Relations Declaration** von 1970 (Res. 2625 (XXV)), eine rechtlich unverbindliche Resolution der VN-Generalversammlung, die als Ausdruck der Rechtsüberzeugung einer großen Zahl von Staaten angesehen werden kann, und die Entscheidung des IGH im Nicaragua-Fall. Danach liegt jedenfalls in der Unterstützung terroristischer Gruppen oder Aufständischer durch Waffenlieferungen ein Zwangselement. Auch die finanzielle Unterstützung solcher Gruppierungen wird häufig dazugerechnet.

Bloßen Äußerungen der Besorgnis über die Menschenrechtssituation eines Staates oder Appellen, bei der Aufrechterhaltung der Öffentlichen Ordnung internationale Menschenrechtsstandards einzuhalten, wird man eine vergleichbare Zwangswirkung wohl nicht zusprechen können. Anderes gilt freilich für den Fall der militärisch geführten **humanitären Intervention** zum Schutz der Menschenrechte. Da insoweit neben dem allgemeinen Interventionsverbot auch das Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 VN-Charta einschlägig ist, bleibt deren Zulässigkeit in der Völkerrechtswissenschaft heftig umstritten.

Menschenrechte als Bestandteil der domaine réservé?

Von zentraler Bedeutung ist indes die inhaltliche Frage, ob Menschenrechtsangelegenheiten überhaupt der domaine réservé eines Staates zugeordnet werden können. Entscheidend dafür ist, ob und in welchem Umfang ein Staat an völkerrechtliche Menschenrechtsgewährleistungen gebunden ist. Menschenrechtsverbürgungen finden sich im Völkerrecht sowohl im völkervertrags- als auch im ungeschriebenen Gewohnheitsrecht. In inhaltlicher Hinsicht lässt sich der Stand des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes wie folgt skizzieren:

Der Schutz der Menschenrechte im allgemeinen gehört zu den Zielen der VN. Nach einer verbreiteten Auffassung folgt daraus auch eine Pflicht der VN-Mitgliedstaaten, zu dieser Zielerreichung beizutragen. Unter Zugrundelegung dieser Meinung sind sämtliche VN-Mitglieder an die **grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte** gebunden. Eine vergleichbare Schlussfolgerung lässt sich auch auf die Entscheidung des IGH im **Barcelona Traction-Fall** (ICJ Reports 1970, S. 3, Rn. 34) stützen, wonach die grundlegenden Menschenrechte als Regeln des (universellen) Völkergewohnheitsrechts gelten. Problematisch bei beiden Ansätzen ist aber, dass die Frage, welche Rechte als „grundlegend“ einzustufen sind, bislang nicht abschließend beantwortet wurde. Der IGH ging im Barcelona Traction-Fall jedenfalls davon aus, dass der Schutz vor Sklaverei und Rassendiskriminierung dazu zählen. In der Literatur und der Staatenpraxis zahlreicher Staaten wird auch das Verbot grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie der Schutz vor überlanger und willkürlicher Inhaftierung dazu gezählt.

Völkervertragsrechtlich stehen die beiden VN-Pakte im Vordergrund. Dies ist zum einen der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (IPBR), der die klassischen Freiheitsrechte kodifiziert, zum anderen der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (IPWirtR). Von großer praktischer Bedeutung ist aber auch das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“. Wenngleich diese Verträge bereits von einer Vielzahl von Staaten ratifiziert wurden, bleibt der diesbezügliche Schutz lückenhaft. So hat etwa China, als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates, den IPBR zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Schließlich können Menschenrechte auch durch regionale Verträge oder bilaterale Abkommen der domaine réservé entzogen sein. Die damit einhergehende „Internationalisierung“ ist jedoch nur relativ; sie gilt nur zwischen den am Vertrag beteiligten Staaten. Beispiele für regionale Abkommen sind etwa die Europäische oder die Amerikanische Menschenrechtskonvention. Für ein bilaterales Abkommen kann bspw. auf die „Deutsch-Chinesische Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“ vom 30.6.2000 verwiesen werden, welche die Rechtsgrundlage für den sog. „Rechtsstaatsdialog“ Deutschlands mit China ist. Im bilateralen Verhältnis haben sich China und Deutschland darin bereit erklärt, „durch den gegenseitigen Austausch die nützlichen Erfahrungen der anderen Seite zu studieren und sich diese zu Nutzen zu machen, um zu gewährleisten, dass das Volk umfangreiche Rechte und Freiheiten nach dem Gesetz genießt und dass die Menschenrechte respektiert und garantiert [...] werden.“

Aus alledem wird man heute als gesichert schließen können, dass grundlegende Menschenrechte universell in hinreichendem Maße internationalisiert sind. Eine Befassung damit kann also keine Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ eines Staates darstellen.

Quellen:

- Beyerlin, § 83 „Intervention, Prohibition of“, in: Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Volume 2, München 1995, S. 805 ff.
- Brownlie, Principles of Public International Law, 6. Auflage, Oxford 2003, S. 536 ff.
- Hobe/Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 8. Auflage, Tübingen 2004, S. 341 ff., 392 ff.
- Meron, Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law, Oxford 1989
- Oppermann, Stichwort: „Intervention“, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume 2, Amsterdam 1995, S. 1436 ff.

Verfasser: RR z.A. Matthias Köngeter, WD 2 - Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe