



171

20. September 1979

Antwort der Bundesregierung
auf die Große Anfrage der Fraktion
der CDU/CSU – Drucksache 8/2503 –
Wirtschaftliche, soziale und kulturelle
Rechte in der DDR – Anwendung
des am 3. Januar 1976 in Kraft
getretenen Menschenrechtspakts
der Vereinten Nationen –
auf die Große Anfrage der Fraktion
der CDU/CSU – Drucksache 8/2504 –
Selbstbestimmungsrecht des deutschen
Volkes sowie bürgerliche und politische
Rechte in der DDR – Anwendung des am
23. März 1976 in Kraft getretenen Men-
schenrechtspaktes der Vereinten
Nationen –

– Auszug –

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist ein wesent-
liches Ziel der Politik der Bundesregierung. Es steht im Vor-
dergrund ihrer Mitarbeit in den Vereinten Nationen, ist ein
zentrales Element ihrer Friedenspolitik und bestimmt im
besonderen auch ihre Politik gegenüber der DDR.

Vor 30 Jahren wurde die Allgemeine Erklärung der Men-
schenrechte verabschiedet. Die Bundesregierung ist sich
bewußt, wie weit die tatsächlichen Verhältnisse in vielen
Teilen der Welt und auch im Herzen Europas von einer
Verwirklichung der Grundsätze dieser Erklärung entfernt
sind. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß Rechtsordnung
und Praxis der DDR dem in den Menschenrechtspakten der
Vereinten Nationen niedergelegten Standard nicht entspre-
chen. Dies belastet unser Verhältnis zur DDR.

Dennoch sind Fortschritte erzielt worden:

Die Annahme der Internationalen Menschenrechtspakte
von 1966, die 1976 in Kraft traten, bedeutet einen Mark-
stein dieser Entwicklung. Die Bemühungen der Vereinten
Nationen, Normen für einen umfassenden menschenrecht-
lichen Schutz zu setzen, der in über 50 Pakten, Konventio-
nen und Erklärungen seinen Niederschlag gefunden hat,
werden hier zum ersten Mal zusammengefaßt.

In ihnen kommt die sich weltweit durchsetzende Überzeu-
gung zum Ausdruck, daß die Verwirklichung der Men-
schenrechte eine legitime Aufgabe der internationalen
Politik ist. Der Grundsatz hat sich herausgebildet, daß kein
Staat sich auf das Verbot der Nichteinmischung berufen
kann, wenn ihm schwerwiegende und dauernde Menschen-
rechtsverletzungen vorgeworfen werden können.

Nachdem die Kodifizierung der Menschenrechte in den
Pakten einen gewissen Abschluß gefunden hat, geht es jetzt
um deren Verwirklichung.

Auch beide deutsche Staaten haben sich im Grundlagen-
vertrag zur Wahrung der Menschenrechte bekannt. Die In-
ternationalen Menschenrechtspakte, denen die Bundesre-
publik Deutschland und die DDR angehören, haben auch



in Deutschland Normen für einen umfassenden menschenrechtlichen Schutz gesetzt.

Um den Wert dieser Pakte voll würdigen zu können, aber auch zur Vermeidung von zu optimistischen Einschätzungen muß berücksichtigt werden, daß trotz der mit den beiden Pakten erreichten Kodifizierung grundlegende Unterschiede des Menschenrechtsverständnisses fortbestehen. Im Gegensatz zu der vom Westen getragenen Auffassung sieht die marxistisch-leninistische Menschenrechtslehre die unveräußerlichen originären Freiheitsrechte des einzelnen gegen den Staat nicht als maßgeblich an, sondern stellt die vom Kollektiv abgeleiteten und im Kollektiv zu verwirklichenden Grundrechte und Grundpflichten in den Vordergrund.

Viele Länder der Dritten Welt kennen wie wir originäre, individuelle Menschenrechte. Jedoch haben viele Menschenrechte für zahlreiche Länder der Dritten Welt nicht die gleiche Bedeutung wie für die westlichen Demokratien. Vorrangig sind für sie weniger die bürgerlich-politischen Grundrechte als vielmehr wirtschaftliche und soziale Rechte. Die Beseitigung von Hunger und Arbeitslosigkeit, Erziehung und die Fragen wirtschaftlicher Entwicklung stehen stärker im Vordergrund als die Freiheitssphäre des einzelnen.

Es muß bereits als ein bedeutsamer Fortschritt auf dem Weg zu einem internationalen Schutz der Menschenrechte angesehen werden, daß Staaten sich trotz dieser abweichenden Konzeptionen auf völkerrechtliche Verpflichtungen geeinigt haben. Das jeweilige weltanschauliche Verständnis dieser Menschenrechte und die jeweiligen besonderen Strukturen eines Staats- und Gesellschaftssystems sind kein Argument, das die völkerrechtliche Verpflichtung zur Verwirklichung dieser Rechte grundsätzlich beeinträchtigen könnte. Nur soweit dies nach dem allgemeinen Verständnis der Weltvölkerrechtsgemeinschaft zulässig ist, kann bei der Auslegung von Generalklauseln und anderen interpretationsbedürftigen Begriffen in gewissem Umfang auf ein weltanschauliches Vorverständnis der Vertragsparteien zurückgegriffen werden.

In der Lösung der Aufgabe, die Bestimmungen der Pakte in der Praxis in allen Teilen der Welt durchzuführen, befanden sich die Vertragsstaaten noch ganz am Anfang: nur ein Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hat die Pakte ratifiziert. Drei Jahre ihrer Geltung erlauben noch kein umfassendes Urteil über ihre Anwendung und Auslegung.

Die Pakte sind unterschiedlich ausgestaltet. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte kennt drei Kontrollmechanismen: Der gem. Artikel 28 ff. des Paktes gebildete Menschenrechtsausschuß mit 18 von den Vertragsstaaten benannten, aber weisungsunabhängigen, von der Paktstaatenversammlung gewählten Sachverständigen prüft

- die nach Artikel 40 des Pakts zu erstattenden Staatenberichte. In den Staatenberichten soll über die Verwirklichung der einzelnen Bestimmungen des Paktes eingehend Rechenschaft abgelegt werden.
- die Staatenbeschwerden nach Artikel 41 des Pakts. Nach ihr kann ein Vertragsstaat gegen einen anderen Vertragsstaat die Verletzung des Paktes vor dem Ausschuß geltend machen, falls beide sich dieser Staatenbeschwerden unterworfen haben. Die Erklärung zur Staatenbeschwerden haben bisher zehn* der 55 Paktstaaten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland, abgegeben.

* Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Großbritannien, Italien, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden.

– die Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll.

Falls ein Staat dieses ratifiziert, ist der Menschenrechtsausschuß berechtigt, Beschwerden einzelner gegen diesen Staat zu behandeln.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bisher noch nicht entschließen können, dem Fakultativprotokoll beizutreten. Vor allem die Besorgnis, daß Überschneidungen zwischen dem Verfahren nach dem Pakt der Vereinten Nationen und Verfahren nach der europäischen Menschenrechtskonvention statt zu einer Ausdehnung, zu einer Beeinträchtigung des Menschenrechtsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland führen könnten, hat einstweilen noch zu einer abwartenden Haltung geführt. 21 Staaten haben den Schritt bisher getan, darunter fünf westeuropäische Staaten, die dem Überschneidungsproblem zum Teil mit Vorbehalten zum Fakultativprotokoll zu begeben versuchen.

Die DDR hat sich ebenso wie die anderen kommunistischen Staaten und der größte Teil der Staaten der Dritten Welt weder der Staatenbeschwerden unterworfen, noch ist sie dem Fakultativprotokoll beigetreten. Für die DDR wie für die meisten anderen Paktstaaten besteht daher der Kontrollmechanismus des Paktes über bürgerliche und politische Rechte zur Zeit nur in der Berichtspflicht.

Deshalb hat die Bundesregierung im Rahmen des Menschenrechtsausschusses nicht die Möglichkeit, gegenüber der DDR eine Staatenbeschwerden wegen Verletzung der Bestimmungen des Paktes zu erheben. Sie kann dem Ausschuß gegenüber auch nicht Stellungnahmen oder Mitteilungen über einen anderen Vertragsstaat zuleiten, der sich dem besonderen Verfahren der Staatenbeschwerden nicht unterworfen hat (Artikel 41 Abs. 1).

Der Menschenrechtsausschuß hat inzwischen mit der Prüfung einer Anzahl von Ersten Staatenberichten begonnen. Das Prüfungsverfahren ist aber weder für den Bericht der Bundesrepublik Deutschland noch den der DDR abgeschlossen. Es ist Aufgabe des Menschenrechtsausschusses, die einzelnen Staatenberichte über die Durchführung des Paktes zu bewerten und sich hierzu abschließend zu äußern. Dies ist noch nicht geschehen.

Bei der Prüfung ihrer Staatenberichte wurden sowohl an die Bundesrepublik Deutschland wie an die DDR weit über 100 Fragen der Ausschußmitglieder zu den Zuständen in ihrem Hoheitsgebiet gerichtet. Die DDR sah sich drängenden kritischen Fragen unter anderem nach den Sperrmaßnahmen an ihrer Grenze, nach Ausreis- und Meinungsfreiheit ausgesetzt.

So unvollkommen die Durchsetzungs- und Kontrollverfahren des Paktes sind, so weit sie von der Wirksamkeit eines internationalen oder gar innerstaatlichen Gerichtshofes entfernt sind: Es kann einem Staat nicht gleichgültig sein, sein Verhalten vor einer kritischen Weltöffentlichkeit rechtfertigen zu müssen. Auch die kommunistisch regierten Staaten, unter ihnen die DDR, haben sich der Befragung durch den Ausschuß gestellt. Die Bundesregierung betrachtet dies als einen bemerkenswerten Fortschritt auf dem Wege zur Verwirklichung der Menschenrechte.

Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kennt als Kontrollmechanismus lediglich die Berichtspflicht und die Berichtsprüfung. Bisher haben zwar eine Reihe von Vertragsstaaten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, Berichte eingereicht. Bei der regulären Tagung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen vom 10. April bis 11. Mai 1979 ist eine fünfzehn Ratsmitglieder umfassende Arbeitsgruppe gebildet worden, die mit der Prüfung der Berichte beginnen



soll. Die Bundesrepublik Deutschland ist in diese Arbeitsgruppe gewählt worden. Sie wird in dieser Arbeitsgruppe für ein möglichst wirksames Verfahren der Berichterprüfung eintreten.

Im übrigen aber gilt folgendes:

Bei den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge. Ebenso wie bei anderen Verträgen besteht daher im Bereich der Menschenrechtspakte die Möglichkeit, wegen Vertragsverletzungen bei dem verletzenden Vertragspartner vorstellig zu werden. Vorausgesetzt, daß in bezug auf Schwere und Substantivierung der Vertragsverletzung das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, können derartige Vorstellungen nicht als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten abgelehnt werden; jedoch unterliegt der angesprochene Vertragspartner insoweit keiner Einlassungspflicht.

Die Bundesregierung hat aber insbesondere im Verhältnis zur DDR zu prüfen, inwieweit durch eine Wahrnehmung der ihr gegebenen rechtlichen Möglichkeiten die Aussichten für einen Erfolg bei der Durchsetzung konkreter humanitärer Anliegen, die gerade in unserem Verhältnis zur DDR sehr zahlreich sind, verschlechtert würden. Die Vertragspolitik mit der DDR als Bestandteil der Entspannungspolitik in Europa ist für die Verwirklichung humanitärer Ziele eine wesentliche Grundlage, die nicht gefährdet werden darf.

Im langfristigen Prozeß der Entwicklung eines wirksamen Schutzes der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen ist es wesentliches Ziel der Bundesrepublik Deutschland, dem einzelnen Menschen wirksam zu helfen. Dieses Ziel müssen wir mit Augenmaß verfolgen. In den Vereinten Nationen ist nur eine Menschenrechtspolitik erfolgreich, die mehrheitsfähig ist. So unvollkommen bestehende Verfahren auch sein mögen, wir müssen sie nutzen, um den Dialog auch mit denen weiterzuführen, die unsere Anschauungen nicht teilen, um zu versuchen, das Erreichte in unserem Sinne auszubauen.

Die Bundesregierung hat nie einen Zweifel daran gelassen, daß die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein wesentlicher Faktor für den Frieden und Fundament der Entspannung ist. Es war und bleibt Ziel der Bundesregierung, im Rahmen ihrer Friedenspolitik alle Möglichkeiten für eine Verbesserung der Lage der Menschen in Europa zu nutzen. Diesem Ziel dient gerade die Politik der Entspannung und Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarn und der DDR, wobei im Vordergrund der Bemühungen der Bundesregierung die Lage der Deutschen steht. Die Bundesregierung beschreitet, um Menschen zu helfen, im Zuge ihrer Entspannungspolitik durch Schaffung konstruktiver Beziehungen zu den Staaten Osteuropas und zur DDR bilaterale wie auch multilaterale Wege, wobei für letztere der KSZE-Prozeß von besonderer Bedeutung ist. In der Antwort auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 9. März 1978 über „Die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa und ihre Erörterung auf dem KSZE-Überprüfungstreffen in Belgrad“ (Drucksache 8/1605) ist dazu im einzelnen Stellung genommen worden.

Die mit der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 eingeleitete Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition hat zum Ziel, die Beziehungen zur DDR im Interesse der Menschen in beiden deutschen Staaten zu verbessern. Sie ist deshalb von Anfang an auch darauf gerichtet gewesen, die Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland zu fördern. Durch diese Politik ist es gelungen, für das

Leben vieler Deutscher wesentliche Erleichterungen durchzusetzen und sie damit auch bei der Ausübung ihrer Menschenrechte zu unterstützen.

Gegenüber der DDR läßt sich die Bundesrepublik Deutschland durch die in Artikel 2 des Grundlagenvertrags niedergelegte Verpflichtung bestimmen, die für beide Seiten vorschreibt, sich nach den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Zielen und Prinzipien zu richten. Beide deutsche Staaten sind Vertragsparteien der Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen. Artikel 2 des Grundlagenvertrags unterstreicht das Recht der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, sich mit der Wahrung der Menschenrechte in dem jeweils anderen Staat zu befassen. Artikel 6 des Grundlagenvertrags mit dem Grundsatz, daß sich die Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten auf sein Staatsgebiet beschränkt und daß sie die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des anderen Staates in seinen inneren und äußeren Angelegenheiten gegenseitig respektieren, steht dem nicht entgegen.

Diese Bestimmungen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Vertragspolitik der Bundesregierung, die für die Menschen in beiden Staaten zahlreiche positive Veränderungen bewirkt hat. Die Bundesregierung legt weiterhin entscheidenden Wert darauf, daß ihre humanitären Wirkungsmöglichkeiten, die mit der Politik eines Interessenausgleichs verbunden sind, nicht gefährdet werden.

In Anbetracht der vielfältigen Bemühungen um die Verwirklichung von Menschenrechten im innerdeutschen wie im internationalen Bereich weist die Bundesregierung mit Nachdruck den Vorwurf zurück, es fehle ihr an Initiative und sie habe kein Konzept in der Frage der Durchsetzung der Menschenrechte. Ein solcher Vorwurf hat seine Ursache in einem bewußten oder unbewußten Mißverständnis über Ziele und Methoden der Entspannungspolitik.

Die Bundesregierung wendet sich gegen den Versuch, einen Gegensatz zwischen Menschenrechten und Entspannungspolitik zu konstruieren. Das Thema Menschenrechte darf nicht innenpolitisch mißbraucht werden, denn damit wird nur das Gegenteil des eigentlich Gewollten erreicht, nämlich eine Erschwerung unserer Bemühungen um die Durchsetzung der Menschenrechte im Interesse der einzelnen Menschen.

Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, daß die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein wesentlicher Faktor für den Frieden ist. Sie ist unverändert davon überzeugt, daß die Fortführung der Entspannungspolitik eine entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung der menschenrechtlichen Lage in Europa ist. Die Bundesregierung wird deshalb im Interesse der Menschen den Dialog zwischen den Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung aufrechterhalten und die Zusammenarbeit auf allen Gebieten weiterentwickeln. Dies gilt vor allem für die DDR und unsere östlichen Nachbarn.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung.

Dieses Ziel wird im Rahmen der Entspannungspolitik angestrebt.

Die Durchsetzung der Menschenrechte dient den Interessen der einzelnen Menschen. Deshalb sind menschliche Erleichterungen ein wichtiges Element der Politik der Bundesrepublik Deutschland.

Die Durchsetzung der Menschenrechte dient ausschließlich der einzelnen Person. Deshalb ist die Menschenrechtspolitik für die Bundesregierung kein Instrument, um anderen Staaten die eigene Staats- und Gesellschaftsordnung auf-



zudrängen. Menschliche Erleichterungen sind ein wichtiges Element der Politik der Bundesrepublik Deutschland.

Die Bundesregierung hat im Verhältnis zur DDR einerseits die rechtlichen und politischen Möglichkeiten für eine Verbesserung der menschenrechtlichen Lage voll zu nutzen, andererseits aber auch stets sorgfältig zu prüfen, wie sich ihr diesbezügliches Verhalten auf die Lage der Menschen in der DDR auswirken wird. Sie hat angesichts der Besonderheiten der deutschen Situation die Pflicht, in jedem Falle alle denkbaren tatsächlichen Folgen ihres Verhaltens im voraus mit größter Gewissenhaftigkeit zu prüfen, ehe sie handelt oder ehe sie spricht.

Die Bundesregierung achtet die Unabhängigkeit der DDR in ihren inneren und äußeren Angelegenheiten. Dem widerspricht nicht die Feststellung, daß Menschenrechtsverletzungen in der DDR die politischen Beziehungen der beiden deutschen Staaten belasten.

Quelle: BT-Drucksache 8/3188 vom 20. September 1979

[Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Zehn Jahre Deutschlandpolitik*, Bonn 1980, S. 381-384.]