

Kommentar zum Besuch des Generals de Gaulle in Deutschland zitiert sein mag: „Wir waren nicht überrascht, auf der Straße Menschengruppen zu sehen, die die wie in einer Operette spontan jubelnde Masse erstellen sollten, die anscheinend alles taten, um ihren Enthusiasmus zu zeigen, und dabei an nichts anderes dachten als daran, nicht ihren letzten Zug zu versäumen . . . Ihre Gesichter zeigten es!“

Ebenso wie 1961 war es auch in diesem Jahr wieder Lord Home, der in einer durch ihren menschlichen und politischen Gehalt bedeutenden Rede die Bundesrepublik gegen die Angriffe des Ostblocks verteidigte und die Argumente der Sowjets einzeln beantwortete.

III

Da in diesem Jahr ein gewisses Zögern spürbar war, die Deutschlandfrage überhaupt aufzugreifen, waren die einzelnen Äußerungen — abgesehen vom Ostblock — wenig bestimmt. Es wurden daher auch nur wenige konkrete Vorschläge oder Meinungsäußerungen abgegeben.

Etwa die Hälfte der Sprecher, die das Deutschlandproblem erwähnten, wünschten die Fortsetzung der Verhandlungen zwischen den Großmächten, um zu einer friedlichen Lösung zu gelangen.

Etwa ein Drittel der Delegierten, die diese Frage behandelten, bezeichneten die Erhaltung des Friedens als oberstes Gebot.

Die Zahl derjenigen, die von der Existenz oder „Realität zweier deutscher Staaten“ sprachen, ist fast die gleiche wie im Vorjahr, obwohl auch in diesem Punkt die größere Zurückhaltung bemerkenswert war. Während der Vertreter des

Irak sich weitgehend der Linie des Ostblocks anschloß, sprach der Delegierte Malis in diesem Jahr nicht von zwei deutschen „Staaten“, sondern nur noch zwei deutschen „Regierungen“; der jugoslawische Sprecher forderte nur ganz allgemein, daß die bestehenden Gegebenheiten in Deutschland berücksichtigt werden sollten. Der Vertreter Kubas, der im vergangenen Jahr ebenfalls für die Zweistaatentheorie Partei nahm, hat in der diesjährigen Generaldebatte die Deutschlandfrage überhaupt nicht erwähnt. Es wäre jedoch sehr gefährlich, aus solchen Schwankungen in der Formulierung Schlüsse hinsichtlich der grundsätzlichen Haltung der betreffenden Regierungen zu ziehen.

Nur wenige Redner forderten die Einschaltung der Vereinten Nationen bei der Lösung der Berlinfrage. Zu diesen gehörte insbesondere der Außenminister Nigerias, der unter anderem vorschlug: Die SBZ-Regierung solle Ostberlin verlassen, damit Gesamtberlin unter die Kontrolle der Vereinten Nationen gestellt werden könne; die Koexistenz zweier Systeme solle in Deutschland versucht und nach einer Abkühlungsperiode ein föderierter deutscher Staat mit Gesamtberlin als Bundeshauptstadt geschaffen werden.

IV

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß in der diesjährigen Generaldebatte keine neuen Lösungsmöglichkeiten für die Deutschland- und Berlinfrage aufgezeigt wurden. Vorsicht und auch Ratlosigkeit waren kennzeichnend für zahlreiche Reden, allgemein gehaltene Erklärungen wurden meist eindeutigen Stellungnahmen vorgezogen.

Das Berlin-Problem im Lichte der Menschenrechtsbestimmungen und der Praxis der Vereinten Nationen

DR. ERNST HAMBURGER, NEW YORK

Dr. Ernst Hamburger war seit 1920 in der preußischen Verwaltung tätig und ist Ministerialrat a. D. Er war von 1924 bis 1933 Mitglied des Preußischen Landtags für den Wahlkreis Breslau. Er übte nach 1933 Lehr- und Forschungstätigkeiten an zwei Instituten der Universität Paris aus. Nach 1940 arbeitete er einige Jahre an der New School for Social Research in New York. Er ist Professor an der Ecole Libre des Hautes Etudes in New York. Dr. Hamburger ist durch eine zwölfjährige Tätigkeit mit der Arbeit der Vereinten Nationen vertraut; er war internationaler Beamter in der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen.

I. Verletzung der Menschenrechte in Berlin. Zuständigkeit der Vereinten Nationen

Im Laufe des Jahres 1962 ist wiederholt angeregt worden, die Verletzungen der Menschenrechte in Berlin durch das Regime Ulbrichts in den Vereinten Nationen zur Sprache zu bringen. Daß Verletzungen der Menschenrechte in Berlin stattgefunden haben, unterliegt keinem Zweifel. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte angenommen und verkündet. Ihr Text läßt erkennen, welche Rechte die Vereinten Nationen als die Menschenrechte¹ unserer Zeit betrachten. Der für die Rechte der Einzelperson grundlegende Artikel 3 sichert jedem das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit zu. Die folgenden Artikel stellen die Anwendung dieses Grundrechts auf den Einzelgebieten des privaten und öffentlichen Lebens dar. Zu ihnen gehört der Artikel 5, der verbietet, jemanden grausamer, unmenschlicher oder ernie-

drigender Behandlung zu unterwerfen, und Artikel 13, der jedem Freizügigkeit innerhalb eines Staates zusichert; jeder soll auch berechtigt sein, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren. Artikel 12 untersagt willkürliches Eingreifen in die Familie und das Heim, Artikel 16 gewährt der Familie Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat — ein Artikel, auf dessen Wortlaut das Bundesverfassungsgericht in einer seiner Entscheidungen 1957 zurückgegriffen hat.

Mindestens diese 5 Artikel hat das sowjetzonale Regime durch die Errichtung der Mauer in Berlin verletzt, ebenso durch das unmenschliche Verhalten gegenüber Flüchtlingen, die Westberlin zu erreichen suchten, durch die zwangsweise Trennung von Familienmitgliedern und durch die Verjagung von Berlinern aus ihren Heimen in der Nähe der Mauer. Es war daher begreiflich, daß sich Stimmen erhoben, die die Anrufung der Vereinten Nationen empfahlen.

Die Zuständigkeit der Vereinten Nationen kann nicht angezweifelt werden. Artikel 1 der Charta hebt neben der Sicherung des Friedens und dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt die Förderung der Achtung vor den Menschenrechten als eines der Ziele der Vereinten Nationen hervor. Artikel 55 der Charta, der sich in dem Kapitel über wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit findet, wiederholt und vertieft diese Aufgabe. Die Vereinten Nationen sollen *universelle Achtung* vor den Menschenrechten und ihre *universelle Beachtung* fördern. Schließlich übernehmen gemäß Artikel 56 alle Mitgliedstaaten die Verpflichtung, gemeinsam und jeder

für sich allein im Zusammenwirken mit der Organisation für die im Artikel 55 niedergelegten Ziele tätig zu werden, eine stärker formulierte Bindung der Mitglieder, als die Charta sie sonst vorzusehen pflegt.

Für Deutschland ist es wichtig, den Ausdruck „universell“ hervorzuheben. Die in deutschen Texten übliche Übersetzung „allgemeine Achtung und Beachtung“ trifft nicht den Sinn von „universal“. „Allgemein“ ist im Englischen „general“. „Universal“ bedeutet, daß die Vereinten Nationen sich die Förderung der Menschenrechte *auch in Nichtmitgliedstaaten*, auch in nicht selbständigen Territorien, d. h. überall, angelegen sein lassen sollen. Der Ausdruck erscheint auch im Titel der oben erwähnten *Allgemeinen Erklärung* oder *Welterklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights)*. Die *travaux préparatoires* dieser Erklärung zeigen, daß sich ihre Urheber der Bedeutung des Wortes „universal“ völlig bewußt waren, ja daß sie es sogar gerade deswegen gewählt haben. Auch in der Charta ist der Sinn des Wortes absolut klar und um so weniger anzuzweifeln, als die amerikanischen Vorarbeiten für sie unter dem Einfluß der Formulierungen des Präsidenten *Franklin D. Roosevelt*, vor allem in seinen Botschaften an den amerikanischen Kongreß in der Kriegszeit, gestanden haben. Eine seiner am häufigsten zitierten Satzprägungen aber bezog sich auf die Verwirklichung von Grund- und Freiheitsrechten „*überall in der Welt*“.

Diese Erkenntnis ist zugleich bedeutungsvoll, um dem Einwand zu begegnen, daß der *Artikel 107 der Charta* die Zuständigkeit der Vereinten Nationen ausschließen könnte. Der Artikel besagt, daß die Charta keine Aktion ungültig machen oder ausschließen solle, die die für eine solche Aktion verantwortlichen Regierungen von Mitgliedstaaten gegen einen ehemals feindlichen Staat ergreifen. In Berlin sind jedoch Rechte von Einzelpersonen oder Gruppen verletzt worden, es ist nicht von einem Mitgliedstaat eine Aktion gegen einen einstmals gegnerischen Staat unternommen worden. Der Artikel 107 greift also nicht durch, sondern *dem universell gültigen Grundsatz der Förderung der Menschenrechte ist auch in Berlin Nachachtung zu verschaffen*.

Im übrigen bedarf es einer eingehenden Auseinandersetzung darüber nicht. Die Vereinten Nationen haben durch ihre Praxis bewiesen, daß sie die Förderung menschenrechtlicher und allgemein humanitärer Bestrebungen nicht am Artikel 107 der Charta scheitern zu lassen gewillt sind. Die Generalversammlung hat die Mißachtung der Menschenrechtsartikel in den Friedensverträgen durch Bulgarien, Ungarn und Rumänien, die damals noch nicht Mitglieder der Vereinten Nationen waren, auf die Tagesordnung gesetzt. Sie hat 1951 „in dem Wunsch, einen Beitrag zur Herbeiführung der Einheit Deutschlands zu leisten“, eine Kommission zur Untersuchung der Frage eingesetzt, ob Voraussetzungen zur Abhaltung einwandfrei geheimer und freier Wahlen in der Bundesrepublik, in Berlin und in der deutschen Sowjetzone beständen. Sie hat sich schließlich von 1950 an um die Identifizierung und Heimsendung der von der Sowjetunion zurückgehaltenen Kriegsgefangenen bemüht. Zwar hat sich die Sowjetunion in allen diesen Fällen auf den Artikel 107 bezogen und den amerikanischen-englisch-australischen Antrag über „das Versäumnis der Sowjetunion, die Kriegsgefangenen heimzusenden“, als unvereinbar mit der Charta erklärt. Mit demselben Argument hat sie auch der Einsetzung und dem Wirken der Sonderkommission für die Kriegsgefangenen widersprochen. Sie ist jedoch damit nicht durchgedrungen. Die Generalversammlung hat pointiert ihr im Artikel 14 der Charta verbrieftes Recht betont, „Maßnahmen zur friedlichen Bereinigung jeder Situation zu empfehlen, *gleichviel wie sie entstanden ist*, wenn diese Situation nach ihrer Auffassung geeignet ist, das allgemeine Wohl oder die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Nationen zu beeinträchtigen“. Sie hat sich somit gegen die Stimmen des Sowjetblocks bei einigen Enthaltungen für voll zuständig erklärt, in dieser Frage tätig zu werden.

II. Einschaltung der Vereinten Nationen in die Berlin-Frage

Das Verlangen, die Vereinten Nationen mit Verletzungen der Menschenrechte in Berlin zu befassen, hebt eine bestimmte Seite des Problems heraus und ist insofern neu. Die Einschaltung der Vereinten Nationen in die *Gesamtlösung* dieses Problems ist dagegen schon vorher bei Besprechungen zwischen den beteiligten Mächten und in Äußerungen führender Staatsmänner wiederholt erwogen worden. Während der Verhandlungen in Genf im Jahre 1959 hat auch der damalige Generalsekretär *Dag Hammarskjöld* auf einer Pressekonferenz erklärt, man könne z. B. an die Überwachung der Zufahrtswege von und nach Berlin durch die Vereinten Nationen denken. Wie man weiß, sind diese Verhandlungen ebenso wie die anderen Bemühungen um eine Verständigung gescheitert. Die Zuspitzung der Berlin-Krise im Laufe des Jahres 1962 hat dann zu einigen nicht offiziellen Vorschlägen geführt, das Problem der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu unterbreiten. Der Amtierende Generalsekretär *U Thant* hat jedoch vor Beginn der diesjährigen Generalversammlung auf Pressekonferenzen unterstrichen, daß keine Regierung angeregt habe, die Berlin-Frage auf die Tagesordnung zu setzen. In der Tat erschien sie Ende September nicht unter den 94 Beratungsgegenständen der 17. Generalversammlung.

Aus der Art, in der *U Thant* die Fragen der Presse beantwortete, ging hervor, daß auch er die Behandlung des Berlin-Problems als besonderen Punkt der Tagesordnung ablehnte. Seine Besprechungen haben ihn offenbar von einer Nutzlosigkeit der Diskussion der Frage in den Vereinten Nationen im gegenwärtigen Augenblick überzeugt. Er hat sich jedoch den Weg zu einer Änderung seiner Stellung durch die Verwendung des Wortes „gegenwärtig“ offen gehalten. Ebenso haben einige Sprecher in der Generaldebatte, die zu Beginn jeder Generalversammlung vor dem Einsetzen der Kommissionsarbeit stattfindet und bei der alle weltpolitisch wichtigen Themen berührt werden, die Möglichkeit einer späteren gesonderten Behandlung des Berlin-Problems berührt und über den Beitrag gesprochen, der den Vereinten Nationen bei einer Vereinbarung über Berlin zufallen könnte. Man weiß, daß dabei der Westen im wesentlichen an die Kontrolle der Zufahrtswege denkt, die Sowjetunion dagegen an die Ablösung der Besatzungstruppen der Westmächte durch „rein symbolische Kontingente der Vereinten Nationen, deren Anwesenheit zeitlich begrenzt sein würde“, wie Außenminister *Andrew Gromyko* in der Generaldebatte wiederholt hat. Es ist also nicht auszuschließen, daß die Vereinten Nationen sich nach der Generaldebatte doch noch mit dem Problem befassen; dies hängt von politischen Entwicklungen ab, über die Voraussagen in dem Augenblick, in dem diese Zeilen geschrieben werden, nicht gemacht werden können.

III. Eingabe des Kuratoriums Unteilbares Deutschland

Für die Einschaltung der Vereinten Nationen sind unter Hinweis auf die Menschenrechtsbestimmungen folgende Vorschläge gemacht worden: 1. Man solle eine Beschwerde an die Menschenrechtskommission richten; 2. man solle das Thema „Verletzungen der Menschenrechte in Berlin“ auf ihre Tagesordnung setzen; 3. man solle eine Sonderkommission der Vereinten Nationen damit befassen; 4. man solle Berlin zum Sitz der Menschenrechtskommission machen.

Alle diese Vorschläge, die zumeist von führenden Mitgliedern der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands ausgegangen sind, sind lange im Rahmen der Diskussion, Empfehlung und innerpolitischen Polemik geblieben. Am 25. September 1962 ist jedoch der erste Schritt von dem überparteilichen *Kuratorium Unteilbares Deutschland* unternommen worden. Es hat eine Beschwerde an die Menschenrechtskommission bei den Vereinten Nationen wegen Verletzung von Menschenrechten seit Errichtung der Mauer eingelegt. Eine gleichfalls überparteiliche Delegation des Kuratoriums hat diese Be-

schwerde dem Direktor der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats der UN, Professor *John P. Humphrey*, überreicht.

Der Inhalt der Eingabe darf im allgemeinen als bekannt vorausgesetzt werden. Das Kuratorium appelliert an das in den Vereinten Nationen verkörperte Weltgewissen in der Hoffnung, daß die un menschlichen Zustände in Berlin beseitigt werden. Es erklärt, es „würde es dankbar begrüßen, wenn Wege gefunden werden könnten, auf denen im Geist der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte den betroffenen Menschen geholfen wird“.

Die Eingabe ist psychologisch wirkungsvoll, rechtstechnisch schwach abgefaßt. Das Kuratorium bezieht sich auf die Artikel 13 und 3 der Erklärung in dieser Reihenfolge und verkennet, daß Artikel 3 ein Fundamentalartikel ist, von dem die anderen Artikel inhaltlich abgeleitet sind. Freiheit und persönliche Sicherheit als allumfassender Oberbegriff sind in erster Linie durch die Errichtung der Mauer zerstört worden. Die Eingabe erwähnt nicht Artikel 5 über das Verbot unmenschlicher Behandlung, vermutlich in der irrigen Annahme, daß er dem Schutz der Menschenrechte nur innerhalb der Strafrechtspflege dient. Sie unterläßt es, sich auf die das Heim und die Familie sichernden Artikel zu beziehen, obwohl sie die Tatsachen anführt, die die Heranziehung dieser Artikel rechtfertigen; und doch hätte gerade die Bezugnahme auf die familienrechtlichen Artikel einen starken Widerhall in der Frauenwelt gefunden, deren Rolle in den Vereinten Nationen für die Aufrüttelung des Weltgewissens das Kuratorium übersieht. Dies Versäumnis ist nicht verwunderlich, da sich unter den 74 Mitgliedern des politischen Ausschusses des Kuratoriums eine einzige Frau befindet. Für die Behandlung der Eingabe ist dies allerdings ohne Bedeutung; aber als Kennzeichen eines Mangels an Verständnis für die Bedeutung einer der großen Strömungen unserer Zeit in West und Ost, der zunehmenden Bedeutung der Frau in Gesellschaft, im Beruf und im öffentlichen Leben, darf es nicht schweigend übergangen werden.

Da das Kuratorium mit seiner Aktion einen wichtigen Schritt unternommen hat, ist es am Platze, die Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit der oben skizzierten Vorschläge zu prüfen. Da drei von ihnen ein Tätigwerden der Menschenrechtskommission voraussetzen, an die das Kuratorium seine Eingabe gerichtet hat, und auch der vierte Vorschlag ein Wirksamwerden der Vereinten Nationen vorsieht, sollen zunächst die Voraussetzungen und die Art ihrer diesbezüglichen Tätigkeit untersucht werden.

IV. Menschenrechtsbestimmungen der Charta. Regierungen und öffentliche Meinung

Die Einsetzung der *Menschenrechtskommission* als Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrats ist im Artikel 68 der Charta vorgesehen. Die Charta ist in der Überzeugung verfaßt, daß Frieden und Freiheit untrennbar sind und daß die Unterdrückung der Freiheitsrechte der Einzelperson die ideologischen und machtpolitischen Voraussetzungen für ungehemmte Kriegsvorbereitungen und den Bruch des Weltfriedens schafft. Die These der Untrennbarkeit von Frieden und Freiheit gehört zu der Ideenwelt der amerikanischen und französischen Revolution. Die Politik des nationalsozialistischen Deutschland hat für die Berechtigung dieser These einen abermaligen Beweis erbracht und sie wieder stark in den Vordergrund gerückt, wenn es auch klar ist, daß die Gegebenheiten der Geschichte und der Politik sich ihrer doktrinären Anwendung oft entgegenstellen. Jedenfalls hat der Nationalsozialismus die weltpolitischen Wirkungen einer Tyrannei so eklatant enthüllt, daß zum erstenmal in der Menschheitsgeschichte der Grundsatz der Förderung der *Menschenrechte in ihrer Gesamtheit* einem internationalen der Sicherung des Friedens dienenden Dokument einverleibt worden ist. Bereits bei den Vorarbeiten zur Charta in Dumbarton Oaks, zu denen nur die

amerikanische Delegation auf diesem Gebiet gut vorbereitet erschien, haben die Amerikaner gegenüber den ablehnenden Sowjets und den skeptisch zögernden britischen Vertretern die Aufnahme wenigstens eines Satzes über die Menschenrechte in den Entwurf durchgedrückt. In San Franzisko haben die Vertreter der freien Organisationen der Vereinigten Staaten dann einen solchen Druck auf die Regierungsvertreter ausgeübt, daß erweiterte und verstärkte Bestimmungen über die Menschenrechte in die Charta aufgenommen worden sind.

Bereits damals war man sich jedoch bewußt, daß es sich um ein neues Experiment mit unvorhersehbaren Folgewirkungen handele. Man drang mit den Menschenrechtsartikeln der Charta in ein Gebiet ein, das eines der Zentren innerstaatlicher Gesetzgebung und Rechtsfindung war. Neben anderen Punkten weisen besonders zwei Entscheidungen auf die Auffassung der Regierungsvertreter hin, daß man auf diesem Neuland nicht zu schnell und nicht zu kühn Pionierarbeit leisten dürfe. Sie konnten sich nicht entschließen, die Formel *Schutz der Menschenrechte* in die Charta aufzunehmen, und begnügten sich mit dem schwächeren Wort *Förderung*. Sie haben ferner als Gegengewicht gegen die Tendenz einer zu weit gehenden Anwendung dieser und anderer Bestimmungen den oft zitierten Absatz 7 des Artikels 2 in die Charta eingebaut. Danach soll keine Bestimmung der Charta die Vereinten Nationen berechtigen, in Dinge einzugreifen, die wesentlich zur innerstaatlichen Zuständigkeit gehören. Der Artikel ist häufig in den Vereinten Nationen angerufen worden, z. B. von Südafrika anlässlich der Behandlung der Rassenfrage, von westeuropäischen Mächten im Zusammenhang mit Kolonialfragen und von der Sowjetunion und Ungarn in Verbindung mit den Folgewirkungen des ungarischen Volksaufstandes. Auch in den Räten und den Kommissionen ist der Artikel oft zitiert worden. In der Praxis hat die Generalversammlung in der Regel auf ihrem Diskussions- und Beschlußfassungsrecht bestanden und ist über diese Einwände mit Mehrheiten hinweggegangen, deren Zusammensetzung je nach dem Thema gewechselt hat. Für unsere Betrachtung ist es lediglich wichtig daran zu erinnern, daß bereits bei der Beratung der Charta der Enthusiasmus der öffentlichen Meinung für die Internationalisierung der Menschenrechte nur recht gedämpft in die Sitzungszimmer gedrungen ist. Obwohl die Sowjets die entschiedensten Gegner der Einschränkung des staatlichen Souveränitätsgedankens gewesen und geblieben sind, ist es ungerecht, sie allein wegen dieser Wendung der Dinge anzuklagen. So trägt der spätere Staatssekretär *John Foster Dulles* als Mitglied der amerikanischen Delegation einen großen Teil der Verantwortung für die Erhöhung der Bedeutung des Artikels 2 Absatz 7 und hat dafür damals den Dank des Sowjetvertreters erhalten.

Diese vorsichtige und zurückhaltende Stimmung hat auch die weiteren Vorgänge in San Franzisko beeinflußt. Der Vorschlag, den Text einer „Bill of Rights“ zu entwerfen und in die Charta einzuarbeiten, wurde „wegen Zeitmangel“ nicht verwirklicht. Das Argument war unwiderlegbar, aber es kam auch sehr gelegen. Die Organisation selbst, so beschloß man, solle diese Aufgabe übernehmen. In der Tat hat der Wirtschafts- und Sozialrat die satzungsgemäß von ihm eingesetzte Menschenrechtskommission 1946 mit der Ausarbeitung dieses Entwurfes betraut.

V. Zusammensetzung der Menschenrechtskommission

Die Kommission bestand ursprünglich aus 18 Mitgliedern. Neuerdings ist die Zahl auf 21 erhöht worden, um der Vergrößerung der Zahl der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Der Wirtschafts- und Sozialrat, der alljährlich ein Drittel der auf drei Jahre gewählten Mitglieder der Kommission neu bestimmt, sorgt für eine möglichst getreue regionale Vertretung. Außer China, Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, den ständigen Mitgliedern des

Sicherheitsrats, die nach einer ungeschriebenen Regel in jede Kommission gewählt werden, werden auf der 19. Tagung der Kommission im Frühjahr 1963 die folgenden Staaten vertreten sein: Chile, Ecuador, El Salvador und Panama als lateinamerikanische Staaten; Dänemark, Italien, Kanada und die Niederlande als westeuropäische Staaten; Afghanistan, Indien und die Philippinen als asiatische Staaten; der Libanon als arabischer und Liberia als afrikanischer Staat; Polen und die Ukraine als Staaten des Sowjetblocks; die Türkei, die zur Region Südosteuropa gehört. Das Regionalprinzip kann nicht in letzter Konsequenz durchgeführt werden, auch ist es ein Unterschied, ob z. B. die Türkei oder Jugoslawien aus der südosteuropäischen Region in einer Kommission vertreten ist, ganz zu schweigen von Finnland, Israel, Kuba oder Österreich, die politisch nichts mit den Regionen zu tun haben, in denen sie gelegen sind, und deren Platzierung daher Sonderprobleme aufwirft. Im ganzen aber hat sich der regionale Gesichtspunkt bewährt, auch sind Schwierigkeiten im Rat bei den alljährlichen Wahlen zur Menschenrechtskommission nicht entstanden.

Im Anfang waren Männer und Frauen mit glänzenden Namen Mitglieder der Kommission. Zu ihnen gehörte Frau *Eleanor Roosevelt*, die viele Jahre eine geschätzte Präsidentin der Kommission war, Professor *René Cassin*, der einstige Vizepräsident, also eigentlicher Präsident des französischen *Conseil d'Etat* — der nominelle Präsident ist der Justizminister —, und *Charles Malik* aus dem Libanon, ein unerschrockener Vorkämpfer der Freiheitsrechte der Einzelperson. Es fehlte in der Kommission damals nicht an hoher Intelligenz, Begeisterung und gutem Willen, wohl aber oft an der Kühnheit zur Erfassung des Augenblicks, der im Leben einer Organisation nie wiederkehrt, wenn sie sich erst in eingefahrenen Geleisen bewegt. Es mangelt auch heute nicht an guten Namen; viele Erfahrungen sind gesammelt worden, aber die Routine ist zu ihrem Recht gekommen, und die Ungunst der Zeit für die Förderung der Menschenrechte wirkt lähmend. Manche schwer ersetzbaren Mitglieder sind in den letzten Jahren nicht mehr delegiert worden. Zu ihnen gehörte als letztes Mitglied aus der Entstehungszeit *Cassin*, der sich um die Förderung der Arbeiten der Kommission Verdienste wie kein zweiter erworben hat, aber 1962 nicht in New York erschienen ist.

VI. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und Konventionen. Das Wirken der Menschenrechtskommission und des Dritten Hauptausschusses der Generalversammlung

Gemäß dem ihr vom Wirtschafts- und Sozialrat erteilten Auftrag hat die Kommission in den ersten Jahren ihres Wirkens hauptsächlich die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* beraten. Der Dritte Hauptausschuß der Generalversammlung, der Ausschuß für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen, hat den Entwurf der Kommission gründlich durchgearbeitet, und das Plenum hat die Erklärung am 10. Dezember 1948 angenommen. Es bleibt eine der größten Leistungen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, diese erste weltweite Erklärung erarbeitet, zur Annahme gebracht und verkündet zu haben.

Dagegen ist es der Kommission nicht gelungen, gemäß ihrer ursprünglichen Absicht auch die Beratung einer *völkerrechtlich bindenden Konvention und von Vollzugsmaßnahmen* so rechtzeitig zu beenden, daß ihre Annahme gleichzeitig mit der Erklärung hätte erfolgen können. Noch heute, 14 Jahre nach Verkündung der Erklärung, ist dieses Werk nicht abgeschlossen. Damals entstand eine lebhaftige Kontroverse in den Vereinten Nationen und in der wissenschaftlichen Welt, ob man die Erklärung vorweg annehmen sollte. Entgegen der Auffassung der meisten Autoritäten des Völkerrechts hat man sich dafür entschieden. Der Allgemeinen Erklärung, die als Folge dieses Beschlusses zustande gekommen ist, wird international dieselbe Bedeutung zukommen wie der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Die Er-

eignisse nach 1948 haben bewiesen, daß die Vereinten Nationen damals richtig gehandelt haben.

Die Kommission hat die Jahre nach der Annahme der Erklärung damit zugebracht, die verbleibenden Bestandteile der „Bill“ zu beraten. Inzwischen hatte die Generalversammlung beschlossen, daß die Kommission nicht eine, sondern zwei Konventionen entwerfen solle — die eine für bürgerliche und politische Rechte, die andere für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte — und daß sie die Vollzugsmaßnahmen in beide hineinarbeiten solle. Die Kommission hat dieses Werk im Frühjahr 1954 abgeschlossen. Die Texte sind der Generalversammlung vorgelegt worden. Seit 1954 ist daher der Dritte Hauptausschuß der Generalversammlung mit der Kodifikationsarbeit befaßt. Der Hauptausschuß, in dem zum Unterschied von der Menschenrechtskommission *alle* Mitgliedstaaten vertreten sind (alle Hauptausschüsse der Generalversammlung umfassen *alle* Mitglieder), hat in siebenjähriger Beratung die materiellrechtlichen Artikel der Konvention einen nach dem anderen, häufig in einer von dem Kommissionsentwurf verschiedenen Form angenommen, und er beschäftigt sich während der jetzigen 17. Generalversammlung mit den „allgemeinen Artikeln“ 2–5 jeder Konvention. Der Vorsitzende des Ausschusses hatte im September keine Hoffnung, daß der Ausschuß darüber hinaus imstande sein würde, die Beratung der Vollzugsmaßnahmen (Artikel 27–50 der Konvention über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 17–25 der anderen Konvention) zu beginnen. Die Beratung dieser Artikel und der Schlußbestimmungen wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Ferner werden die Konventionen natürlich nur in denjenigen Staaten Rechtskraft haben, die sie ratifizieren. Ferner wird der Ratifikationsprozeß bei so umfangreichen und einschneidenden Texten Jahre in Anspruch nehmen. Daher kann in absehbarer Zeit mit der Rechtswirksamkeit der Konventionen nicht gerechnet werden. Es gibt viele, die das Heil von den Konventionen erwarten und diese pessimistische Prognose bedauern werden. Sie befinden sich im Irrtum. Sie gehen davon aus, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zwar moralische und politische Bedeutung hat, daß sich die Staaten aber erst durch Ratifikation der Konventionen rechtskräftig binden. Dieser Unterschied besteht. Er ist aber weit über Gebühr hervorgehoben worden. Er ist auf dem Gebiet des Völkerrechts weniger groß als auf dem Gebiet des innerstaatlichen Rechts. Ferner enthalten die Verträge Bestimmungen, die lediglich zur Beachtung allgemeiner Grundsätze, zur Förderung von Bestrebungen und zur Verwirklichung von Absichten in unbestimmter Zukunft verpflichten. Insoweit sind sie „Förderungskonventionen“ (promotional conventions). Auf anderen Gebieten gehen sie über die internationalen Möglichkeiten einer Welt hinaus, in der gerade auf dem Gebiet der Menschenrechte die freien von den totalitären Staaten durch einen Abgrund geschieden sind und in der die Aufgaben der neu entstandenen Staaten menschenrechtliche Sonderprobleme aufwerfen und Berücksichtigung verlangen. Insofern würden die Konventionen Hoffnungen erregen, die sich nicht erfüllen können. Die Entwürfe der Menschenrechtskommission sehen auch kein Recht von Einzelpersonen oder Gruppen vor, sich mit Petitionen an ein besonders zu schaffendes Menschenrechtskomitee zu wenden. Daß die Vereinten Nationen darauf beharren, die Konventionen weiter zu beraten, anstatt sie *sine die* zu vertragen, scheint dem Verfasser eine Fehlentscheidung zu sein.

Die *internationale Gesetzgebung* würde durch einen Ver- tagungsbeschluß nichts verlieren. Den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation und UNESCO ist es gelungen, eine Reihe von Konventionen zustande zu bringen, durch die manche in Einzelartikeln der Allgemeinen Erklärung niedergelegten Grundsätze zu völkerrechtlich bindenden Verträgen erhoben worden sind. Solche Konventionen sind gegen den Völker-

mord, zugunsten der staatsbürgerlichen Rechte der Frau und der Rechte der verheirateten Frau, für Abschaffung der Zwangsarbeit, zum Schutze der Flüchtlinge und Staatenlosen, auf dem Gebiet des Familienrechts und zur Bekämpfung von Institutionen, die der Sklaverei gleichkommen, geschaffen worden. Andere sind gegen die Diskriminierung im Erziehungswesen und in Beschäftigung und Beruf gerichtet oder dienen dem Schutze des Vereinigungsrechts. Das sind wesentliche und erweiterungsfähige Ergebnisse; viele von ihnen sind in der Menschenrechtskommission und in der Frauenrechtskommission, die gleichfalls ein Hilfsorgan des Rats ist, vorbereitet worden. Sie sind von zahlreichen Staaten, u. a. auch von der *Bundesrepublik*, ratifiziert worden, und die Bundesregierung hat auch an ihrer Entstehung mitgewirkt, soweit sie von Sonderorganisationen nach der Aufnahme der Bundesrepublik in diese erarbeitet worden sind. Sie hat auch an der Erarbeitung verschiedener in Konferenzen der Vereinten Nationen selbst vorbereiteter Konventionen mitgewirkt. Der Erfolg dieser Konventionen gibt wertvolle Fingerzeige für die künftige Orientierung der internationalen Gesetzgebung auf dem Gebiet der Menschenrechte.

VII. Das gegenwärtige Wirken der Menschenrechtskommission

Seit die Kommission die Beratung der Erklärung 1948 und der Konventionen 1954 abgeschlossen hat, stehen eine Reihe wechselnder Themen auf ihrer Tagesordnung. Die Beratungsgegenstände der letzten drei Jahre umschlossen u. a. eine Asylrechtserklärung, Informationsmittel in Entwicklungsländern, Schutz gegen willkürliche Inhaftnahme sowie die Durchführung regionaler Seminare in allen Teilen der Welt über die Wahrung der Rechte der Einzelperson im Strafrecht und Strafprozeß, im Familienrecht, gegen Verwaltungswillkür usw. Berichte wurden diskutiert, die die Staaten über den Fortschritt der Menschenrechte auf ihren Territorien unterbreitet hatten. Vorlagen des Unterausschusses zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz wurden beraten, die sich mit der Diskriminierung im Erziehungswesen, auf dem Gebiet der politischen Rechte und der Religionsausübung befaßten. Die Bedeutung dieser Themen und ihrer Behandlung darf nicht unterschätzt werden. Nur darf man nicht vergessen, daß es sich dabei um eine Tätigkeit auf lange Sicht handelt.

Unter den Beratungsgegenständen war in diesen Jahren ein einziges Thema durch aktuelle Ereignisse auf die Tagesordnung gelangt, mit dem sich zunächst der Unterausschuß zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz beschäftigt hatte. Es handelte sich um die „antisemitischen Kundgebungen und andere Formen nationalen Hasses und religiöser und rassischer Vorurteile ähnlicher Art“, die mit den Beschmierungen der Kölner Synagoge im Dezember 1959 begonnen hatten und zwei Wochen vor dem Zusammentreten der Unterkommission ausgebrochen waren. Daß die Unterkommission und später die Kommission diesen Gegenstand auf Anregung der Internationalen Liga für Menschenrechte abweichend von dem üblichen Verfahren aufgegriffen hat, erklärt sich aus der weltweiten Erregung, die diese Demonstrationen hervorriefen, und aus der Wiederbelebung der Erinnerungen an die Verbrechen des Nationalsozialismus. Die Frage stand auf der Tagesordnung der Kommission in den Jahren 1960 und 1961 und beschäftigte auch den Rat und die Generalversammlung; neben vielen anderen Regierungen hat auch die Bundesregierung 1960 einen besonders ausführlichen Bericht vorgelegt. Bei den Beratungen war das Bemühen bezeichnend, von der Behandlung besonderer Vorfälle schnell zu allgemeinen Empfehlungen zu gelangen und damit die gewohnte Praxis wieder aufzunehmen. In den Entschlüssen wurden generell Kundgebungen und Betätigungen des Hasses gegen Rassen, Religionen und Nationen als Verletzungen der Charta und der Allgemeinen

Erklärung der Menschenrechte angeprangert, erzieherische und teilweise gesetzgeberische Maßnahmen dagegen empfohlen. Mit ihnen hat sich auch die jetzige Generalversammlung zu befassen. Kein Staat wurde genannt, ermahnt, gewarnt oder verurteilt.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Menschenrechtskommission vor allem wichtige allgemeine Grundsätze aufgestellt hat. Sie hat wertvolle Vorarbeiten für andere Organe der Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen geleistet. Sie hat Entwürfe für die internationale Gesetzgebung auf dem Gebiet der Menschenrechte geschaffen. Sie hat die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vorbereitet. Sie hat dadurch die Grundlage für die Annahme dieses einzigartigen Instruments durch die Generalversammlung gelegt, das einen unleugbaren Einfluß auf nationale Verfassungen, Gesetze, zuweilen auch die Rechtsprechung gehabt und auf die Gestaltung regionaler Konventionen, wie der europäischen Menschenrechtskonvention von 1950, eingewirkt hat. Sie hat bei der Schulung politischer, juristischer und sozialer Eliten für die Anwendung der Menschenrechte in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege geholfen. Sie hat ein Erziehungswerk an der öffentlichen Meinung geleistet und durch Publikationen, Lehre und Popularisierung ihrer Studien der Verbreitung und Vertiefung der Idee der Menschenrechte den Weg geebnet. *In einer der Förderung der Menschenrechte überaus ungünstigen Geschichtsperiode hat sie gegen große Schwierigkeiten wichtige Aufgaben erfüllt. Hinter dem, was eine gemarterte Menschheit 1945 von ihr erwartete, ist sie hoffnungslos zurückgeblieben.*

VIII. Die Behandlung von Menschenrechtseingaben

Zu den besonders unbefriedigenden Teilen der Arbeit der Kommission gehört die *Behandlung von Eingaben*, die sich auf die Verletzung der Menschenrechte beziehen und unter die die Eingabe des *Kuratoriums Unteilbares Deutschland* zu rechnen ist. Eingaben aller Art sind seit dem Bestehen der Vereinten Nationen von Einzelpersonen oder Gruppen eingesandt worden. Sie erstrecken sich von den wichtigsten Gegenständen bis zu privaten Einzelheiten des Familienlebens, für dessen Befriedung die Weltorganisation zu Hilfe gerufen wird. Ihr Umfang erhellt daraus, daß von 1947 bis 1957 64 980 Menschenrechtseingaben eingegangen sind. 1958 waren es über 6 000 Eingaben, spätere Zahlen sind nicht mehr veröffentlicht worden.

Die Eingaben werden „communications“ (Mitteilungen) genannt, eine Bezeichnung, die *negativ* bedeutet, daß sie *nicht als Petitionen* (petitions) anerkannt werden. Das Petitionsrecht gehört zu den in konstitutionellen Staaten anerkannten Menschenrechten. Seine Verwirklichung setzt die Verpflichtung der Behörden voraus, den Wünschen und Beschwerden nachzugehen, sie gegebenenfalls zu erfüllen oder ihnen abzuhelfen und den Petenten Bescheide zugehen zu lassen. Ein Petitionsrecht gesteht *im internationalen Rahmen* die Charta im Artikel 87 den Bewohnern der Treuhandgebiete zu, indem sie der Generalversammlung und unter ihrer Autorität dem Treuhandrat die Ermächtigung erteilt, „Petitionen entgegenzunehmen und im Benehmen mit der Verwaltungsmacht [des Treuhandgebietes] zu prüfen“. Das Petitionsrecht von Bewohnern von Mandatsgebieten war im Völkerbundspakt zwar nicht vorgesehen, jedoch wurde seine Anwendung 1923 geregelt. Ebenso haben der Völkerbundsrat und die Versammlung in den Jahren 1920/23 Grundsätze für das Petitionsrecht der Minderheiten und ihrer Angehörigen sowie von Außenstehenden in Minderheitenfragen aufgestellt. Das Fehlen einer Bestimmung über Petitionen in den Kapiteln der Charta über wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit und über den Wirtschafts- und Sozialrat ist häufig gehörtes Argument gegen die Zuständigkeit der Kommission und des Rats, sich mit dem Inhalt von Eingaben zu beschäf-

tigen. Der Grund ist nicht überzeugend. Die Charta betrat mit den Menschenrechtsbestimmungen Neuland, und die Unvollkommenheit der Vorschriften bedeutet nicht, daß die Weltorganisation die Charta restriktiv auszulegen hat. Kein Artikel der Charta verhindert Organe der Vereinten Nationen, Eingaben zu beraten und sachgemäß zu behandeln, um dadurch ihrer Funktion gerecht zu werden, „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zu fördern“. Die Regelung des Petitionsrechts durch den Völkerbund auf den zwei angegebenen Gebieten zeugt von größerem Mut, als die Vereinten Nationen bewiesen haben.

Dieses Versagen ist nicht in erster Linie auf die technischen Schwierigkeiten zurückzuführen, die die hohe Zahl der Eingaben aufwirft. Um über solche Schwierigkeiten hinwegzukommen, gibt es viele Möglichkeiten, wie das Verfahren der Menschenrechtskommission im Europarat zeigt. Auch darf man sich durch die Zahlen nicht übermäßig schrecken lassen. Außer den von vornherein wegen Unzuständigkeit der Organisation auszuschließenden Eingaben sind Tausende von ihnen gleichlautende Texte, die sich gegen Vorkommnisse in Staaten des Westens richten und reinen Propagandazwecken dienen. Sie entstehen in den Gebieten des Sowjetblocks auf Kommando von oben.

Der Hauptgrund des Versagens liegt in der ängstlichen Wahrung eines überspannten Souveränitätsbegriffes. Im Anfang hatten die Organisatoren der Menschenrechtskommission vorgeschlagen, daß sie bis zur Beschlußfassung über ein endgültiges Verfahren ermächtigt werden sollte, über Beschwerden zu befinden. Diesem Vorschlag wurde nicht Folge gegeben. Die Kommission selbst kam nicht auf ihn zurück, sondern schlug dem Rat ein anderes Verfahren vor, daß dieser 1947 mit einigen Änderungen billigte und in der später wiederholt modifizierten Entschließung 75 (V) in Kraft setzte. In dieser Entschließung billigt zunächst der Rat die Feststellung der Kommission, daß sie *nicht befugt ist, Maßnahmen hinsichtlich irgendwelcher menschenrechtlicher Beschwerden zu ergreifen*. Das Verfahren besteht darin, daß zwei Listen im Sekretariat aufgestellt werden. In einer der Listen erscheinen auszugsweise die Eingaben, die sich auf allgemeine Grundsätze zur Beachtung der Menschenrechte beziehen; diese Liste ist öffentlich. Die andere Liste enthält kurze Auszüge aus Klagen und Beschwerden gegen Regierungen ohne Angaben über ihren Ursprung; sie ist vertraulich. Diese Liste wird der Kommission in vertraulicher Sitzung vorgelegt. Abschriften der Klagen und Beschwerden werden den betreffenden Regierungen übersandt, und zwar ohne die Identität des Beschwerdeführers zu enthüllen, außer, wenn er sich mit der Bekanntgabe seines Namens einverstanden erklärt. Die Regierung ist zu einer Stellungnahme nicht verpflichtet. Antwortet sie, so wird der Bescheid je nach ihrem Wunsch voll oder im Auszug der Kommission zur Kenntnis vorgelegt und zu den Akten genommen. Das Verfahren findet also unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt.

Bemühungen um eine Änderung des Verfahrens waren erfolglos. 1949 machte der Generalsekretär Verbesserungsvorschläge unter Hinweis darauf, daß das Bekenntnis der Kommission zu ihrer eigenen Machtlosigkeit ihr Ansehen und das Prestige der Vereinten Nationen selbst schädigen müsse. Die ausführliche, kritische und zugleich konstruktive Darlegung ist in der Menschenrechtsabteilung des Sekretariats entstanden, deren leitende Beamte der schon erwähnte Direktor *Humphrey*, der stellvertretende Direktor *Dr. Egon Schwelb* und bis 1952 der bedeutende Jurist und politische Wissenschaftler an der Universität Lille *Emile Giraud* Hervorragendes geleistet haben; *Dr. Schwelb*s Ausscheiden im September 1962 bedeutet einen unersetzlichen Verlust nicht nur für diese Abteilung des Sekretariats. 1958 revoltierten zum letzten Male Vertreter einiger kleinerer Staaten unter Führung der Philippinen und Israels gegen das Verfahren in der Erkenntnis, daß es die Achtung vor den Menschenrechten nicht fördert. Um-

sonst! *Sämtliche Großmächte waren gegen die Erweiterung der Kompetenz der Kommission*. Ebenso scharf wie die Sowjets war der britische Vertreter. Er bezeichnete es als anomal, daß Einzelpersonen Eingaben an die Kommission richteten, und warnte vor ihrer Etablierung als Gerichtshof. Andere verwiesen auf die Konventionen, die man nicht präjudizieren solle, oder bezogen sich auf den Artikel 2 Absatz 7 der Charta.

Vertreter der freien Verbände, die bei den Beratungen der Kommission das Wort erhalten können, suchten sie zu einem positiven Verhalten zu bewegen. Unter ihnen war der amerikanische Professor *Gerard Thormann* als Vertreter des Internationalen Christlichen Gewerkschaftsbundes, der Sohn eines bekannten Zentrumpolitikers der Weimarer Zeit, der unter Hitler emigrierte. Er schlug der Kommission als ein Minimum vor, die Eingaben wenigstens für Informationszwecke zu benutzen, einige von ihnen zusammen mit Gegenständen der Tagesordnung zu behandeln, sie für Berichte über Menschenrechte heranzuziehen und auch künftig statistisches Material über die Eingaben zu veröffentlichen. Seine Mühe war vergeblich. Die Kommission und der Rat blieben bei der ablehnenden Haltung. Man wünschte lediglich den Beschwerdestellern noch weniger mißverständlich als bisher klar zu machen, daß die Kommission „nicht berechtigt ist, Maßnahmen hinsichtlich irgendwelcher menschenrechtlicher Wünsche und Beschwerden zu treffen“. In diesem Sinne ist die Entschließung 728 F des Rats vom Jahre 1959 abgefaßt, die die Materie zur Zeit regelt. Kürzlich hat der Generalsekretär darauf aufmerksam gemacht, daß viele Beschwerdeführer nicht wußten, daß ihre Beschwerden ihrer Regierung vorgelegt würden; daraus ergäben sich Schwierigkeiten. Denn auch ohne die Bekanntgabe der Namen ersehen natürlich die Regierungen oft aus der Materie, von wem die Beschwerde ausgegangen ist. Vorschläge des Generalsekretärs darüber, wie die Beschwerdeführer vor Nachteilen zu schützen seien, die ihnen seitens der Regierungen bestimmter Staaten erwachsen können, werden 1963 beraten werden. Die Kommission wird möglicherweise beschließen, daß Beschwerden den Regierungen nur im Einverständnis mit den Beschwerdeführern zur Kenntnis gebracht werden dürfen; das wäre ein vielleicht nötiges, aber wahrhaft deprimierendes Ergebnis.

Die Eingabe des *Kuratoriums Unteilbares Deutschland* wird also folgendermaßen behandelt werden: Das Sekretariat macht einen kurzen Auszug, setzt diesen auf die Liste der Auszüge von Eingaben, die gegen Regierungen gerichtet sind, und legt diese Liste der Kommission vor. Der Text selbst wird in den Vereinten Nationen vertraulich behandelt und den Mitgliedern der Kommission nicht zur Verfügung gestellt; aber natürlich kann ihn das Kuratorium selbst nach Belieben verbreiten, und die Bundesregierung ist ihm hierbei dadurch behilflich gewesen, daß sie den Text in der deutschen und englischen Ausgabe des Bulletins des Presse- und Informationsamts veröffentlicht hat. Der volle Text der Eingabe wird dem „Mitgliedstaat“ vorgelegt, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, und zwar zweifellos mit Angabe der Beschwerdeführer; diese werden ja sicherlich ihre Zustimmung dazu geben, nachdem sie selbst den Text mit Unterschriften verbreitet haben. Die Regierung des „Mitgliedstaats“ kann antworten, braucht es aber nicht zu tun. Die Bitte des Kuratoriums an die Menschenrechtskommission festzustellen, daß u. a. „die unmenschlichen Zustände in der sowjetisch besetzten Zone und in Ostberlin eine permanente Verletzung der Menschenrechte bedeuten“, kann und wird die Kommission nicht erfüllen, nachdem sie selbst mit Billigung des Rats sich für nicht befugt erklärt hat, Maßnahmen hinsichtlich irgendwelcher menschenrechtlicher Beschwerden zu ergreifen.

Es bleibt die Frage zu beantworten, welchem Mitgliedstaat die Eingabe zur Kenntnis zu bringen ist. Der Ausdruck „sowjetisch besetzte Zone“ deutet darauf hin, daß die Beschwerdeführer an die Sowjetunion gedacht haben. In der

Tat wäre dies der einzige Mitgliedstaat, an den die Vereinten Nationen denken könnten. Die Sowjetregierung beantwortet jedoch Beschwerden grundsätzlich nicht. Hinzu kommt, daß sie gemäß ihrer Erklärung vom 26. März 1954 die „Deutsche Demokratische Republik“ als souveränen Staat betrachtet. Sie würde daher die Abschrift der Eingabe, wenn sie sie erhalten sollte, unbeantwortet zurückschicken. Andererseits darf der Generalsekretär die Eingabe nicht der Regierung von „Eastern Germany“ zuschicken, da dies kein Mitgliedstaat ist².

IX. Behandlung der Berlin-Frage durch die Menschenrechtskommission

Wie dargelegt, kann die Menschenrechtskommission auf Grund einer Eingabe wie derjenigen des *Kuratoriums Unteilbares Deutschland* Maßnahmen nicht ergreifen. Selbstverständlich kann trotzdem die Eingabe eine wichtige Aufgabe erfüllen. Sie kann dazu beitragen, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die durch das Regime Ulbrichts in Berlin geschaffenen Zustände zu lenken und das Interesse an dieser Frage wachzuhalten.

Es bleibt zu untersuchen, ob unabhängig von der Eingabe das Thema „Wahrung der Menschenrechte in Berlin“ von der Kommission beraten werden kann. Die nächste Tagung der Kommission wird am 11. März 1963 beginnen. Jeder Mitgliedstaat kann spätestens 6 Wochen vor diesem Datum beantragen, das Thema auf die Tagesordnung zu setzen. Darüber hätte zunächst der Generalsekretär in Beratung mit dem Vorsitzenden der Kommission bei der Aufstellung der vorläufigen Tagesordnung, danach diese selbst bei der Beschlußfassung über die endgültige Tagesordnung zu entscheiden.

Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, daß dies geschehen wird. Ein solcher Schritt würde der oben skizzierten Auffassung der Kommission über ihre eigentlichen Aufgaben widersprechen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß andere Fragen, deren menschenrechtlicher Charakter außer Zweifel steht, wie das Rassenproblem in Südafrika, die Verletzung der Menschenrechte in Tibet, die menschenrechtliche Seite der Vorgänge in Ungarn 1956 oder die Verletzung der Menschenrechte in Algerien, niemals vor die Kommission gebracht, sondern stets in einem anderen Rahmen behandelt worden sind. Eine geordnete Arbeit der Kommission in ihren vier Sitzungswochen wäre nicht mehr möglich, wenn jede selbst wichtige akute Frage auf ihre Tagesordnung gesetzt würde.

Bei Berlin handelt es sich jedoch nicht nur um ein technisches Problem. *Es ist unmöglich, die menschenrechtliche Seite außerhalb des politischen Rahmens einer der brennendsten internationalen Fragen zu behandeln.* Das eine kann von dem anderen nicht getrennt werden. Die Behandlung des Berlin-Problems wäre ein so radikaler Bruch mit ihrer Tradition, daß die Kommission ihn kaum vollziehen wird. Wie vorher dargestellt worden ist, hat die Kommission in Abweichung von ihrer Praxis 1960 und 1961 die antisemitischen Kundgebungen beraten. Dieses Problem war aber kein Gegenstand der internationalen Politik. Es handelte sich um Äußerungsformen der rassischen und religiösen Diskriminierung, die zu schwerwiegenden Folgen hätten führen können. Es war im Augenblick der Beratung ein *reines Menschenrechtsproblem*, über das im Grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten nicht bestanden, und das keine politischen Gegensätze zwischen Mitgliedstaaten involvierte. Es wurde, wie dargelegt, ohne Warnungen an eine bestimmte Adresse und ohne Verurteilungen bestimmter Staaten in eine *allgemeine Behandlung des Diskriminierungsproblems* eingegliedert.

Das schlagendste Argument gegen die Behandlung der Frage durch die Menschenrechtskommission enthält ein Satz der Eingabe des *Kuratoriums*. Er lautet: „Diese ständige und schwere Verletzung der Menschenrechte mitten in Deutschland und Europa bedeutet zugleich eine Gefährdung des Weltfriedens.“ Damit erkennt das Kuratorium den Zusammenhang der Menschenrechtsfrage mit der Aufrechterhaltung des Frie-

dens und der Sicherheit an. Dieser Zusammenhang besteht. Danach ist die Behandlung des Themas „Berlin“ vor der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat gegeben, wenn es im gegenwärtigen Zeitpunkt vor die Vereinten Nationen kommen sollte.

X. Behandlung der Berlin-Frage durch eine Sonderkommission der Vereinten Nationen

Der Regierende Bürgermeister von Berlin *Willy Brandt* hat angeregt, Verletzungen der Menschenrechte in Berlin vor eine *Sonderkommission der Vereinten Nationen* zu bringen. Er ist dabei offenbar von der richtigen Erwägung ausgegangen, daß die Menschenrechtskommission nicht das geeignete Organ ist. Wird ein Sonderorgan der Vereinten Nationen damit betraut, so fallen viele der oben erwähnten Schwierigkeiten und Bedenken weg.

Eine solche Kommission könnte von der Generalversammlung eingesetzt werden. *Ihre Einsetzung hängt also davon ab, daß die Berlin-Frage vor die Generalversammlung kommt.* Das könnte geschehen, wenn die vier für Berlin verantwortlichen Mächte eine Verständigung erreichen und sich über eine Einschaltung der Vereinten Nationen einigen. Dann müßte die Generalversammlung darüber Beschluß fassen, ob sie in den angeregten Formen tätig werden will. Die Berlin-Frage könnte aber auch *ohne* vorherige Verständigung der vier Mächte auf die Tagesordnung gesetzt werden — dies wurde bereits oben angedeutet —, wenn eine Mehrheit der Mitglieder den Zeitpunkt für gekommen hält und sich dafür entscheidet. In diesem Fall könnte man sich vorstellen, daß eine Mehrheit der Generalversammlung, außer zu einer friedlichen Beilegung im Sinne der Charta zu mahnen, selbst auf Möglichkeiten ihrer Einschaltung hinweist.

In beiden Fällen würde die Einsetzung einer Sonderkommission zur Überwachung der Innehaltung der Menschenrechte in Berlin nützlich sein. Sie könnte besonders dann Erfolg haben, wenn eine Entschließung der Generalversammlung die Mahnung enthält, die Grund- und Freiheitsrechte der Bewohner Berlins zu respektieren. Das ist durchaus nicht ausgeschlossen. Es wäre natürlich eine Torheit anzunehmen, daß die Betätigung der Sonderkommission eine baldige Niederreißen der Mauer zur Folge haben könnte. Jedoch zu „einer Milderung des Terrors und der Wiederherstellung eines Minimums an menschlicher Freiheit und Würde in der sowjetisch besetzten Zone“, die Bundeskanzler Dr. *Adenauer* laut einem Interview vom September 1962 als einen bedeutenden Fortschritt betrachten würde, könnte die Kommission einen wichtigen Beitrag leisten. Sie könnte dann auch bei der Dämpfung der Reaktionen helfen, die die Politik des Terrors und der Unfreiheit begreiflicherweise in Westberlin hervorgerufen hat.

Die Einsetzung der Kommission wäre in jedem Falle ein Erfolg. Wünscht die Sowjetunion, an einer allgemein annehmbaren Lösung der Berlin-Frage mitzuarbeiten, so wird die Kommission ein wichtiges Instrument zur Beruhigung und Wiederherstellung erträglicher Verhältnisse sein. Wünscht sie es nicht, so könnte die Kommission nach Maßgabe ihrer Zuständigkeit dennoch gleichfalls Eingaben in Empfang nehmen, Zeugen vernehmen, Untersuchungen anstellen, Tatsachen feststellen, Berichte erstatten und dadurch sowie durch darauf folgende Diskussionen der Generalversammlung, Regierungen und Völker in wertvoller Weise über die Berliner Zustände ständig aufklären. Voraussetzung für den Erfolg ihres Wirkens wäre, daß sie nur eine kleine Zahl von Personen umfaßt, deren moralische Integrität, Ansehen und Wille zur Objektivität im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen über jeden Zweifel erhaben sind. Man soll sich jedoch keine Illusion darüber machen, daß die Einsetzung der Kommission auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen wird, wenn die Sowjetregierung sich ihr widersetzt.

Als Beispiel für das Wirken einer solchen Kommission könnte die bereits erwähnte *Kriegsgefangenen-Sonderkommission* dienen, auf die der stellvertretende Vorsitzende der SPD *Herbert Wehner* mit Recht hingewiesen hat. Der Verfasser dieses Artikels war einer der Sekretäre dieser Kommission. Sie bestand aus drei Personen, dem Vizepräsidenten des Internationalen Gerichtshofs (einem Bürger von El Salvador), einem hohen Richter aus Birma und der Gräfin *Estelle Bernadotte*, der Witwe des schwedischen Grafen Folke Bernadotte, die sich auch infolge ihres eigenen sozialen Wirkens hoher Achtung erfreut. Die Sowjetregierung arbeitete weder mündlich noch schriftlich mit der Kommission zusammen, sie griff sie heftig an. Dennoch war ihre Arbeit nicht verloren. Ihre Existenz und ihr Wirken haben dazu beigetragen, die Lage der Gefangenen zu verbessern. Sie hat sich als befugt angesehen, Eingaben entgegenzunehmen, zu beantworten und für ihre Arbeit positiv heranzuziehen. Sie hat die Aufmerksamkeit der Welt wachgehalten. Die Generalversammlung hat bei den Abstimmungen über diese Frage den Sowjetblock völlig isoliert; dergleichen wird von der Sowjetregierung wohl beachtet. Sie hat so das Terrain vorbereiten helfen, auf dem Dr. *Adenauer* seine von Erfolg gekrönten Bemühungen um die Heimsendung der Kriegsgefangenen unternommen hat. Von deutscher amtlicher Seite ist denn auch stets auf die Wichtigkeit der Kommission, ihrer Existenz und ihrer Arbeit hingewiesen worden, wenn angesichts der Sabotage durch die Sowjets in ihrer eigenen Mitte Zweifel daran auftauchten. Der Bundeskanzler hat ihr im Bundestag den Dank für ihre Arbeit ausgesprochen und den Wert ihrer Tätigkeit anerkannt.

Die Generalversammlung ist nicht das einzige Organ, von dem die Einsetzung einer Sonderkommission ausgehen könnte. Auch der Wirtschafts- und Sozialrat ist dazu berechtigt. Er hat von dieser Befugnis beispielsweise Gebrauch gemacht, als er 1951 die Internationale Arbeitsorganisation um Mitarbeit bei der Einsetzung eines Sonderausschusses betreffs Zwangsarbeit ersucht hat. Dieser Ausschuss wurde geschaffen, seine Mitglieder wurden gemeinsam vom Generalsekretär der Vereinten Nationen und dem Generaldirektor der IAO ernannt. Er hat unter seinem indischen Vorsitzenden *Sir Ramaswami Mudaliar* eine ausgezeichnete Arbeit geleistet. Der Widerhall, den die Ermittlungen über die Zwangsarbeitslager im Bereich der Sowjetherrschaft und die Bekanntgabe ihrer Ergebnisse gehabt haben, hat auf die Beseitigung dieser Lager einen unleugbaren und starken Einfluß ausgeübt.

Gegenwärtig ist aus den dargelegten Gründen, die die primäre Zuständigkeit der Generalversammlung bedingen, eine Aktion des Rats kaum zu erwarten. Der Zeitpunkt könnte indessen kommen, wenn die akute Gefahr überwunden wird und die Gegensätze zwischen den Mächten in der Berlin-Frage entschärft werden. Vieles, was über Schaffung, Zusammensetzung, Arbeitsmethoden und Ziele des Ausschusses gesagt worden ist, würde auch für den Fall zutreffen, daß der Ausschuss vom Rat eingesetzt wird. Die Zusammensetzung des Rats für 1963 steht fest, nachdem im Oktober die Generalversammlung Ersatzwahlen für die 6 ausscheidenden Mitglieder vorgenommen hat. Sie ist dem Westen relativ günstig. Jedenfalls ist es für Regierungen und Völker niemals zu früh, auch die Möglichkeit einer Befassung des Rates mit dieser Frage durchzudenken.

XI. Verlegung des Sitzes der Menschenrechtskommission nach Berlin

Der amerikanische Gewerkschaftsführer *George Meany* hat sich im Juli 1962 dafür ausgesprochen, den Sitz (*Headquarters*) der Menschenrechtskommission nach Berlin zu verlegen. Der Vorschlag verkennt, daß die Kommission in

dem von *Meany* angenommenen Sinne keinen „Sitz“ hat. Sie tritt alljährlich einmal, in der Regel abwechselnd in New York und Genf, zusammen. Für 1963 ist Genf als Tagungsort vorgesehen. Die Mitglieder der Kommission sind als Parlamentarier, Diplomaten, Richter, Beamte oder Gelehrte in ihren Heimatländern tätig. Eine ständige Präsenz der Kommission in Berlin würde also nicht erzielt werden. Eine Verlegung der *Menschenrechtsabteilung des Sekretariats* nach Berlin würde zwar eine ständige Präsenz sicherstellen, aber unter dem Gesichtspunkt, den *Meany* zweifellos im Auge hatte, bedeutungslos sein. Die Mitglieder der Abteilung sind internationale Beamte, die strengerem Dienst- und Verhaltensvorschriften unterliegen als nationale Beamte. Für ihre Arbeit ist das Zusammenwirken mit anderen Abteilungen des Sekretariats nötig, das durch ihre Stationierung in Berlin überaus erschwert werden würde; ihre unentbehrlichen Arbeitsinstrumente finden sie in New York, aber unter dem Gesichtspunkt, den *Meany* zweifellos im Genf zu verlegen, ist im Sommer 1962 Abstand genommen worden. Die Schwierigkeiten ihrer Arbeit in Berlin wären unüberwindlich.

Eine einmalige Tagung der Kommission in Berlin wäre grundsätzlich möglich, wenn der Berliner Senat dazu einläde und, wie dies in solchen Fällen verlangt wird, entstehende Mehrausgaben trüge. Jedoch würde sich für eine Tagung in einem Mittelpunkt des Kalten Krieges, in einer Stadt, deren internationales Statut umstritten ist, und in einem Nichtmitgliedstaat in der Kommission und im Rat, bei dem die letzte Entscheidung liegt, eine Mehrheit nicht finden. Die Frage ist nicht akut.

Das Problem der *Verlegung anderer Organe der Vereinten Nationen nach Berlin*, die 1962 auch in der Generaldebatte angeregt worden ist, bedarf einer gründlichen Untersuchung. Der Sitz der Vereinten Nationen ist New York, gewisse Organe haben ihren Sitz in Genf, die regionalen Wirtschaftskommissionen für Europa, Lateinamerika, Asien und den Fernen Osten und Afrika sind in Städten der betreffenden Regionen installiert; die Wirtschaftskommission für Europa hat ihren Sitz in Genf. Man könnte an diese Kommission oder auch an andere Organe denken. Der Vorschlag sollte nicht von vornherein abgelehnt werden; eine gründliche Beschäftigung mit diesem Thema würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten.

Es ist klar, daß manche politischen Erwägungen, die hier angestellt worden sind, auch die Hervorhebung vieler technischer Einzelheiten, die wesentlich sind, aber gewöhnlich unbeachtet bleiben, nicht den ungeteilten Beifall eines deutschen Leserkreises finden werden. Es bleibt zu hoffen, daß sie dennoch manchem als ein Hilfsmittel zur Urteilsbildung über die Möglichkeiten und Grenzen des Eingreifens der Vereinten Nationen in der Berlin-Frage willkommen sein werden.

Anmerkungen:

- 1 Deutscher Text siehe S. 193 f. dieser Ausgabe.
- 2 Ein Wort über die Terminologie ist am Platze. In den Fällen, in denen Ostdeutschland in Veröffentlichungen oder Dokumenten der Vereinten Nationen erschien, wurde früher die Bezeichnung Deutsche Demokratische Republik gewählt. Eine Änderung trat im März 1958 ein. Seit dieser Zeit findet man die Bezeichnung Ostdeutschland. Auch das Sekretariat der Wirtschaftskommission für Europa, eines regionalen Organs des Wirtschafts- und Sozialrats, ist angewiesen, die Bezeichnung Ostdeutschland oder deutsche Ostzone zu gebrauchen, wenn nicht der Rat einen gegenteiligen Beschluß faßt. Dies ist bisher nicht geschehen. Die Bezeichnung Ostdeutschland ist im September wieder in Erinnerung gerufen worden. Jedoch wird stets hervorgehoben, daß die Bezeichnung eines Gebiets, dessen internationales Statut strittig ist, nicht als Meinungsäußerung des Generalsekretärs über das Statut eines Staates oder Territoriums auszulegen ist. Trotzdem war natürlich der Wechsel im Jahre 1958 nicht zufällig und hatte seine Bedeutung. Die Bezeichnung Mitteldeutschland ist nur im Gebiet der Bundesrepublik im Gebrauch.