

# Die UN-Jahrbücher über Menschenrechte

## Zweck und Bedeutung periodischer Berichte über die innerstaatliche Rechtsentwicklung

DR. DR. ALFRED MAIER

### I

Noch ehe am 10. Dezember 1948 die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde<sup>1</sup>, hat der Wirtschafts- und Sozialrat, dem ein Grundanliegen der Satzung, nämlich die Förderung der Menschenrechte, anvertraut ist, den Generalsekretär aufgefordert, Vorsorge für die Zusammenstellung und Veröffentlichung eines »Jahrbuchs über Menschenrechte« zu treffen<sup>2</sup>. Die erste Ausgabe sollte dieser Aufforderung zufolge alle am 31. Dezember 1946 in Kraft befindlichen Rechtsvorschriften enthalten, die dem Individuum Freiheitsrechte garantieren. Mit dieser dann im Jahre 1947 erschienenen Sammlung, zu der fast alle damaligen Mitglieder der Vereinten Nationen mit durchwegs sorgfältig ausgewähltem Material beigetragen haben, ist der Grundstein für die inzwischen auf 19 Bände angewachsene Jahrbuchreihe gelegt worden. Seither berichten die Regierungen sowohl der Vollmitglieder als auch der Mitglieder von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen – zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört – über die jeweils während eines Jahres in ihren Ländern verkündeten Gesetze, abgeschlossenen Verträge, Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsmaßnahmen, insoweit diese in Beziehung zu den in der Deklaration niedergelegten Grundsätzen stehen. Die Berichte weisen freilich, wie dies bei weltweiter Beteiligung begreiflich ist, erhebliche qualitative Unterschiede auf. Dabei verdient jedoch die Ausführlichkeit mancher Beiträge von erst jüngst entstandenen Staaten Hervorhebung. Trotz ihres unterschiedlichen Informationsgehalts legen diese Berichte aber doch alle Zeugnis dafür ab, daß überall Rechtsvorschriften bestehen und geschaffen werden, die dem Menschen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, einen von staatlichen Zugriffen gesicherten Eigenbereich belassen.

Neben den für das Jahrbuch bestimmten Berichten erstatten die Regierungen noch Dreijahresberichte über die Entwicklung des Schutzes der Menschenrechte in ihren Ländern<sup>3</sup>. Anders als jene für die Jahrbücher, werden diese nur in der üblichen Form der UN-Drucksachen vervielfältigt und verteilt. Eine Berichterstattung sehen auch die nach vieljährigen Bemühungen im Dezember 1966 zustande gekommenen beiden Konventionen über staatsbürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor<sup>4</sup>. Diese Konventionen sind allerdings, weil die für ihr Inkrafttreten erforderlichen 35 Ratifikationen noch nicht vorliegen, noch kein geltendes Recht.

### II

Berichte, wie sie für die Jahrbücher erstattet oder sonst an die zuständigen Organe der UN übermittelt werden, drängen zu der Überlegung, welchen praktischen Zweck eine derartige Berichterstattung erfüllt. Dieser Gedanke liegt deshalb so nahe, weil die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf die sich alle diese Berichte beziehen, kein Vertrag ist und somit keine vertraglichen Pflichten begründet.

Um den Zweck solcher periodischer Berichte, und damit zugleich auch den der Jahrbücher, zu ergründen, muß zunächst geklärt werden, weshalb auch bei zahlreichen bestehenden Verträgen eine Berichterstattung vorgesehen ist. Dazu ist vorweg erforderlich, sich zu vergegenwärtigen, wodurch sich ein zwischen Staaten abgeschlossener Vertrag von Verträgen unterscheidet, wie sie etwa zwischen Gebietskörperschaften eines Staates oder

zwischen Privatpersonen geschlossen werden. Der grundlegende Unterschied beider Vertragsarten besteht darin, daß bei den letztgenannten Verträgen jeder Vertragsteil von anderen die Erfüllung seiner Verpflichtung durch Inanspruchnahme jener Mittel, die von der innerstaatlichen Rechtsordnung dafür bereitgestellt werden, erzwingen kann, während dies bei zwischenstaatlichen Verträgen grundsätzlich nicht möglich ist. Hier fehlt, wenn man von den Ausnahmen absieht, wie sie einige supranationale Gemeinschaften für beschränkte Bereiche zulassen, eine »zentrale Zwangsgewalt«. Eine weitere, für die vorliegende Betrachtung wesentliche Besonderheit des völkerrechtlichen Vertrages, durch die dieser sich von Verträgen des innerstaatlichen Rechts unterscheidet, tritt dann zutage, wenn der Vertrag Individualrechte oder -pflichten zum Gegenstand hat. Zu Verträgen dieser Art gehören alle zum Schutz der Menschenrechte abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Konventionen. Da Verträge immer nur die Vertragschließenden binden und weil die Partner völkerrechtlicher Verträge Staaten sind, werden durch sie nur die Staaten untereinander verpflichtet. Bestimmt daher ein solcher Vertrag zum Beispiel, daß jedermann von einem jeweils durch das Landesrecht festgelegten Lebensalter ab ein Recht zur Teilnahme an Wahlen hat, so verpflichtet dies nur den Staat, einen entsprechenden Rechtszustand zu gewährleisten oder noch zu schaffen. Aus der in den Vertrag aufgenommenen Regelung können demnach diejenigen, die durch diese Regelung begünstigt werden sollen, also etwa die Frauen in Ländern, die kein Frauenwahlrecht kennen, unmittelbar noch kein Recht auf Wahlbeteiligung herleiten. Damit dem einzelnen die ihm durch einen völkerrechtlichen Vertrag zugedachten Rechte erwachsen, muß somit erst der Vertragsinhalt Bestandteil des innerstaatlichen Rechts geworden sein. Erst dieses darf und muß von den nationalen Gerichten und Verwaltungsbehörden angewandt werden. Vorher kann es der einzelne also nicht mit Erfolg für sich in Anspruch nehmen. Auf welchem Wege aus Vertragsbestimmungen Rechte für den einzelnen werden, regelt jedoch der Vertrag nicht selbst. Dies besorgt vielmehr jeder am Vertrag beteiligte Staat auf eigene Weise. In der Regel ist der dabei einzuschlagende Weg durch die Verfassung vorgeschrieben. Gewöhnlich führt er über eine Transformation, d. h. eine Umwandlung des Vertrages in ein mit ihm wörtlich gleichlautendes Gesetz. Die gleiche Wirkung wird durch einen vom Gesetzgeber erteilten Anwendungsbefehl erzielt. Hierdurch bewahrt die nun innerstaatlich anzuwendende Vertragsbestimmung ihren völkerrechtlichen Geltungsgrund, während sie durch Transformation zum Gesetzesrecht wird, das im Falle einer Vertragsänderung ebenfalls abgeändert werden muß. Eine Reihe von Staaten fügt aber Vertragsrecht überhaupt nicht in das innerstaatliche Recht ein. Sie ergänzen nur das schon bestehende Gesetzesrecht, insoweit dies notwendig ist, um jenen Standard zu erreichen, zu dessen Herstellung sie sich vertraglich verpflichtet haben. Beispiele für solche Staaten sind die skandinavischen Länder, ebenso Großbritannien und Irland. Obwohl alle diese Staaten die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben, werden dort die in ihr verankerten materiellen Vorschriften von den Gerichten nicht unmittelbar angewandt. Wer sich also z. B. vor einem norwegischen Gericht gegen eine Dienstverpflichtung bestimmter Art wendet, wie sie ein Gesetz dieses Landes unter bestimm-

ten Voraussetzungen vorsieht, kann dies nicht durch Berufung auf Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskommission, in der ein Verbot der Zwangsarbeit verankert ist<sup>5</sup>.

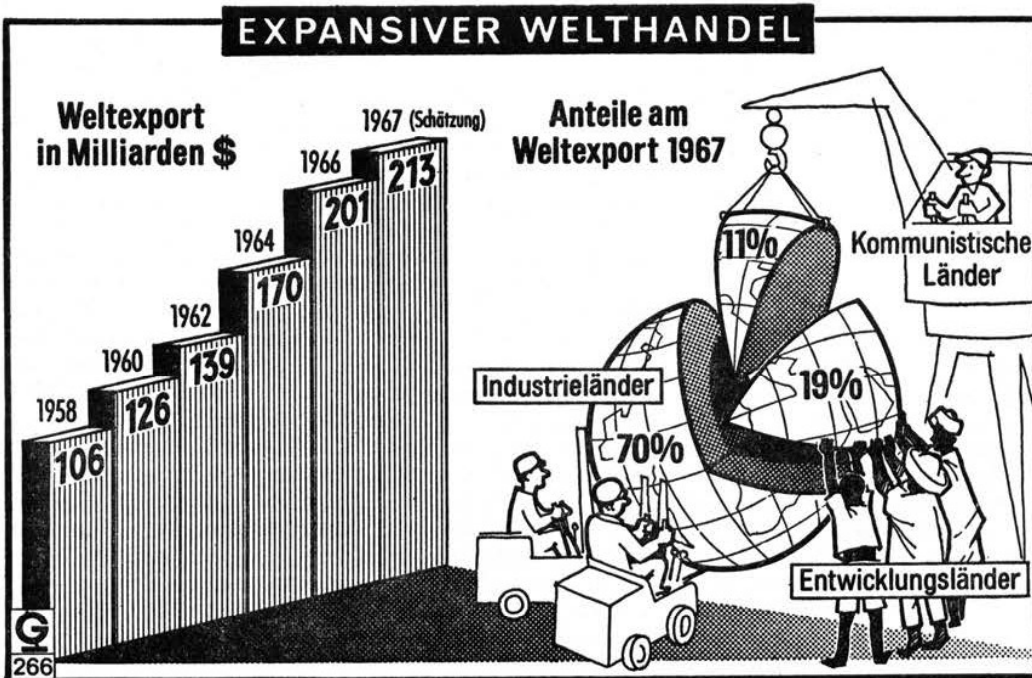
Der Umstand, daß ein dem einzelnen durch einen völkerrechtlichen Vertrag zugeordnetes Recht, um angewandt werden zu können, zunächst Bestandteil des nationalen Rechts werden muß, birgt aber noch eine weitere für zwischenstaatliche Vertragsbeziehungen charakteristische Besonderheit in sich. Vertragsbestimmungen, insbesondere jene in multilateralen Abkommen, sind nämlich größtenteils so allgemein gefaßt, daß sie vielfach von den Gerichten und Verwaltungsbehörden auf den konkreten Einzelfall gar nicht angewandt werden können. Dann muß, nachdem der Vertragsinhalt dem innerstaatlichen Recht einverleibt ist, der Gesetzgeber doch noch ergänzend tätig werden.

Bei zwischenstaatlichen Verträgen fehlt also, wie oben schon bemerkt wurde, grundsätzlich die Möglichkeit einer Durchsetzung gegenüber dem Vertragspartner. Enthalten solche Verträge auch noch Bestimmungen, durch die dem einzelnen Rechte eingeräumt werden sollen, so besteht, weil dazu entweder überhaupt erst entsprechende Gesetze erlassen werden müssen oder aber vielfach noch ergänzende Gesetze wegen zu unbestimmter Fassung der ins Landesrecht eingefügten Vertragsbestimmungen notwendig werden, keine Gewähr dafür, daß in allen Staaten, die den Vertrag abgeschlossen haben, der gleiche Rechtszustand verwirklicht wird. Um dies sicherzustellen, würde sich am besten ein Kontrollorgan eignen, das über die Vertragsausführung wacht. Trotz der Aufgeschlossenheit, die heute für die internationale Zusammenarbeit herrscht, hegen die Staaten aber nach wie vor eine Abneigung gegen eine Kontrolle durch staatsfremde Organe. Aus diesem Grunde muß daher auf ein zwar unvollkommenes, aber dennoch nicht völlig wirkungsloses Koordinierungs- und Kontrollinstrument, nämlich auf die Berichterstattung über die auf Grund der eingegangenen Vertragspflichten unternommenen Handlungen, zurückgegriffen werden. An Beispielen genügt hier der Hinweis auf die Satzungen einiger UN-Sonderorganisationen, wie die der UNESCO, der Weltgesundheitsorganisation oder der Internationalen Arbeitsorganisation. Eine Berichtspflicht statuiert auch die Europäische Sozialcharta. Dabei darf freilich

nicht übersehen werden, daß der Wirkungsgrad, den ein Bericht als Koordinierungs- und Kontrollinstrument zu erreichen vermag, wesentlich davon abhängt, ob die Berichterstattung nur der Information dient oder ob darüber hinaus auch Möglichkeiten bestehen, den Berichtenden zu einem entsprechenden Handeln anzuhalten<sup>6</sup>.

Auch bei bloßen Informationsberichten, wie es die Berichte für das Jahrbuch über Menschenrechte sind, darf jedoch die psychologische Wirkung, die jede Berichterstattung allein dadurch auslöst, daß überhaupt Berichte erstattet werden, nicht außer Betracht gelassen und auch nicht unterschätzt werden. Das Wissen um eine Kontrolle, wie sie vor allem durch diejenigen, die diese Berichte zur Kenntnis nehmen, ausgeübt wird, veranlaßt jeden Berichtenden in gewissem Maße auch dann, wenn er keine Sanktionen zu gewärtigen hat, sein Verhalten jenen Erwartungen anzupassen, die die anderen seiner eigenen Meinung nach in ihn setzen. Ob es sich dabei um eine durch Rechtssätze begründete Verpflichtung handelt oder nicht, macht dabei, wie das im Alltagsleben zu beobachtende Phänomen der Wirkung sog. »sozialer Kontrollen« zeigt, keinen grundlegenden Unterschied.

Die Berichte, wie sie an die vorher genannten Organisationen erstattet werden, dienen allerdings zur Koordinierung und Kontrolle schon bestehender Vertragspflichten. Ein Vertrag ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf die alle Jahrbuchberichte hin orientiert sind, jedoch gerade nicht. Als bloßes Programm kann sie, wie bereits betont, die Staaten nicht an die in ihr enthaltenen Grundsätze binden. Durch die Abgabe von Berichten handeln die Staaten jedoch so, als ob für sie dennoch eine Vertragspflicht bestünde. Die übliche Unterscheidung internationaler Instrumente in bindende Verträge und unverbindliche Empfehlungen kommt hier also nicht zum Tragen. Daß die Menschenrechtsdeklaration, obgleich sie keine bindende Wirkung hat, im großen und ganzen doch so gehandhabt wird, als ob sie vertraglich begründetes Recht wäre, dürfte – wenn vielfach auch nicht eingestanden – nicht zuletzt aus einem dem Menschen eingeborenen Wissen um die Existenz inhärenter, also präpositiver Menschenrechte zu erklären sein. Der Mensch steht nämlich, anders als das Tier, das nur das Gesetz seiner Gattung erfüllt, in der Kultur und damit



Die Entwicklungsländer verlieren ständig an Boden, allen vielseitigen bisherigen Bemühungen zum Trotz. So betrug zum Beispiel ihr Anteil am Weltexport 1953 noch 27 Prozent, 1967 jedoch nur 19 Prozent (siehe nebenstehende Karte). Kein Wunder, daß man auf neue Regelungen drängt. Aber auch die Industrieländer sind infolge der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten aller Staaten und Regionen der Welt an Verbesserungen der Welthandelsformen interessiert. So kam es unter anderen Maßnahmen in diesem Frühjahr zur Zweiten Welt-handelskonferenz der Vereinten Nationen in New Delhi. Ihren Themen gelten die Beiträge auf den Seiten 55 ff. und 61 ff.

zugleich unter der Notwendigkeit, sein Verhalten selbst zu bestimmen. Dies ist aber nur möglich, wenn er in eins damit frei ist. Freiheit, die dem Menschen also mitgegeben ist, kann nicht erst durch den Staat begründet, wohl aber durch ihn entzogen werden. Als solche ist sie daher ein vor dem Staat und seinen Gesetzen stehendes Gut. Damit dieses Gut jedoch jedem zuteil wird, bedarf es einer gesetzlichen Normierung, denn nur durch eine solche besteht Gewähr dafür, daß es dem einzelnen erhalten und gesichert bleibt. Einen nicht unerheblichen Ansporn dazu, daß die Staaten dem Individuum Freiheitsrechte einräumen und zugleich durch die Rechtsordnung sichern, üben - wegen der beschriebenen Wirkung - nicht zuletzt die Berichte über die Entwicklung der Menschenrechte und ihre Veröffentlichung in den Jahrbüchern aus. Insoweit erfüllen diese also eine Funktion, die weit über die einer bloßen Informationsquelle hinausgeht.

**Anmerkungen:**

- 1 Resolution 217 (III) vom 10. Dezember 1948, in: General Assembly Official Records, 3. Session Part I, Resolutions, S. 71-77. - Deutscher Text siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 1 f.
- 2 Journal of the Economic and Social Council, First Year, Nr. 29, S. 521; vgl. auch Resolution 303 H (XI) vom 9. August 1950 über das Yearbook on Human Rights.
- 3 Vgl. Resolution 624 B (XXII) vom 1. August 1956 des Wirtschafts- und Sozialrats.
- 4 Deutscher Text siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.
- 5 In zwei vor norwegischen Gerichten ausgetragenen gleichgelagerten Streitfällen dieser Art handelte es sich jedoch nicht um Zwangsarbeit, so daß schon deshalb die Anwendbarkeit der Konvention nicht eingehend geprüft zu werden brauchte. Bemerkenswert ist jedoch, daß das norwegische Höchstgericht entgegen der Rechtsprechungstradition in seinen Entscheidungsgründen überhaupt auf die MRK und damit auf Vertragsrecht eingegangen ist. Dem Sachverhalt zufolge genügte es allerdings auch nur auszuführen, daß das angefochtene Gesetz dem Artikel 4 MRK nicht entgegensteht (Urteil v. 28. März 1966, Norsk Rettstidende 1966 Del II, S. 476).
- 6 Über die Verwendungsarten von Berichten als Kontrollinstrument vgl. Kopelmanas, Lazare: Le contrôle international, in: Recueil des Cours, 1950 II S. 59-147 (95 ff.) sowie Hahn, Hugo J.: Internationale Kontrolle, in: Archiv des Völkerrechts, 7. Band (1958/59) S. 88-112.

# Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen

## Die Zollpräferenzen als zentrales Thema

JOSEF BAUMGARTNER  
Regierungsrat

### I. Allgemeines

Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (WHK, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) fand vom 1. Februar bis 29. März 1968 in New Delhi statt. Nach der Ersten UNCTAD-Konferenz<sup>1</sup> des Jahres 1964 war es die zweite weltweite Auseinandersetzung zwischen dem ›reichen Norden‹ und dem ›armen Süden‹, zwischen den Industrieländern des Westens und des Ostens und den Entwicklungsländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. 132 Länder, nämlich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie der IAEO, waren durch über 1600 Delegierte vertreten. Hinzu kamen noch Vertreter von internationalen staatlichen und privaten Wirtschaftsorganisationen. Die deutsche Delegation bestand aus ca. 30 Mitgliedern. In den ersten Tagen wurde sie angeführt von Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller, der auch als solcher in der Generaldebatte eine Ansprache hielt, bzw. von Staatssekretär Lahr vom Auswärtigen Amt. Die ständige deutsche Delegationsleitung lag bei Botschafter a. D. Weber vom Auswärtigen Amt, der in gleicher Weise schon während der Ersten Welthandelskonferenz amtierte, und bei seinem Vertreter Ministerialrat Dr. Schulz vom Bundeswirtschaftsministerium.

Die Konferenz war von den einzelnen regionalen Gruppen sorgfältig vorbereitet worden. Die Entwicklungsländer hatten ihre Marschroute im Herbst vergangenen Jahres auf der Konferenz von Algier festgelegt. Ihre Vorstellungen waren in der sogenannten ›Charta von Algier‹ präzisiert, die der Welthandelskonferenz als offizielles Dokument vorgelegt wurde und dort eine wichtige Rolle spielte<sup>2</sup>.

Die Industrieländer des Westens hatten sich im Rahmen der OECD laufend koordiniert. Sie gingen insgesamt gesehen in die Zweite Welthandelskonferenz besser vorbereitet als in die Erste. Dies zeigte sich deutlich in der Frage der Zollpräferenzen, in der sie sich auf der OECD-Ministerratstagung vom 30. November / 1. Dezember 1967 auf eine Reihe von ›Grundsätzen und wesentlichen Elementen‹ eines allgemeinen Zollpräferenzsystems einigten, basierend auf dem Bericht einer OECD-Sondergruppe, der der Konferenz ebenfalls als offizielles Dokument vorlag<sup>3</sup>.

In einer umfangreichen, durch die 5. Tagung des Handels- und Entwicklungsrats, dem ständigen Organ der Welthandelskonferenz, sorgfältig vorbereiteten Tagesordnung wurden im

Plenum sowie in fünf Kommissionen und in drei Arbeitsgruppen all die Themen behandelt, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Das Schwergewicht lag auf den in den drei ersten Kommissionen behandelten Fragen: Grundstoffprobleme, Förderung der Halb- und Fertigwarenexporte (hauptsächlich Zollpräferenzen) und finanzielle Fragen. Auch diese Konferenz hat gezeigt, daß es bei einer so großen Zahl von teilnehmenden Staaten schwer ist, zu greifbaren Ergebnissen zu kommen, zumal ein Fortschritt meist von den am restriktivsten eingestellten Ländern abhängt.

Die ersten drei Wochen der Konferenz galten fast ausschließlich den Grundsatzklärungen: in ihnen war nicht allzuviel Konkretes enthalten. Die eigentliche Sacharbeit erfolgte sodann in den fünf Kommissionen und in den drei Arbeitsgruppen. Aus arbeitstechnischen Gründen wurden im Verlauf der Konferenz bei den Vorsitzenden der einzelnen Kommissionen informelle Kontaktgruppen mit beschränkter Teilnehmerzahl gebildet. In einigen Kernpunkten war eine Einigung sogar erst möglich, als in den letzten Tagen abwechselnd beim Präsidenten der Konferenz, dem Inder Dinesh Singh, und beim Generalsekretär der UNCTAD, Professor Raoul Prebisch, ein sehr begrenzter Teilnehmerkreis die Beratungen auf hoher politischer Ebene führte (sog. ›Himalaya-Ausschuß‹).

Es ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung, sich kritisch mit dem Gesamtergebnis der Mammutkonferenz auseinanderzusetzen. Hierzu sind umfangreichere Arbeiten erforderlich<sup>4</sup>. Unsere Ausführungen gelten jedoch einem zentralen Problem der Zweiten Welthandelskonferenz: der *Gewährung von allgemeinen, nicht diskriminierenden Zollpräferenzen durch die Industrieländer an die Entwicklungsländer*. Um die Bedeutung dieses Themas abschätzen zu können, ist es zweckmäßig, einen Blick auf die anderen zentralen Themen zu werfen.

Nach wie vor findet die unmittelbare *finanzielle Hilfe* das große Interesse der Entwicklungsländer, wenn sich auch immer mehr die Überzeugung durchsetzt, daß durch sie allein keine grundlegende Änderung des Wohlstandsgefälles zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern erfolgen kann. Es hat sich gezeigt, daß eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Wachstumsrate der Entwicklungsländer um 5 vH, wie es das Ziel des ersten Entwicklungs Jahrzehnts (1960 bis 1970) ist, nicht annähernd realisierbar ist. Im