# Zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen

PROFESSOR DR. FELIX ERMACORA

*Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat dieses Jahr dazu bestimmt, die Bedeutung der Menschenrechte herauszustellen und ihre Durchsetzung und Sicherung voranzutreiben. Auf dem Feld zwischen dem weltweit anerkannten Ideal der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die vor nunmehr 20 Jahren, am 10. Dezember 1948, angenommen wurde, und ihrer noch in grauenhaftem Ausmaß täglich sich zeigenden Mißachtung versuchen gutwillige und gutgläubige Menschen aller Schichten Raum zu gewinnen. Aber gerade sie müssen erkennen, daß die Verwirklichung der Menschenrechte durch deren rechtliche Verankerung sich nur im Alltag vollziehen kann, wo widerstreitende Interessen hart gegeneinanderstoßen. Nur wer seinen guten Willen auf ausreichendes Wissen zu stützen in der Lage ist, wird sowohl Menschheitsverbesserern wie Zynikern mit Sicherheit begegnen, wenn es sich darum handelt, trotz vieler, vieler brutaler Verletzungen der Menschenrechte an ihren Sinn zu glauben. - Der Autor gibt in dem folgenden Beitrag einen Einblick in die beiden großen Menschenrechtspakte, in den Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Rechte und in den Pakt über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte, die beide von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 angenommen wurden. Professor Ermacora, Wien, vertritt seit Jahren sein Heimatland Österreich auf den Tagungen der Kommission für Menschenrechte in New York und Genf, im Hauptausschuß für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Rechte der Generalversammlung und auch im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention in Straßburg.*

## I

1. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 16. Dezember 1966 über eine Reihe von Vorschlägen Beschluß gefaßt, die für die Weltöffentlichkeit von großer Bedeutung sein können, wenn sie von ihnen gehörig Notiz nimmt und die Staaten sich bereitfinden, das Beschlossene als das ihre anzuerkennen. Die Generalversammlung hat einen Markstein gesetzt, der als solcher den Abschluß und die Bestätigung einer besonderen Entwicklung im Bereiche ihrer Tätigkeit kennzeichnet. Nun liegt es an den Staaten zu zeigen, ob ihre in die Vereinten Nationen delegierten Repräsentanten nur für sich oder auch für die Staaten gesprochen haben. Die Vereinten Nationen haben die Konventionen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte beschlossen[1]. Darüber hinaus haben sie ein Protokoll aufgelegt, nach dem es möglich ist, die sogenannte Individualbeschwerde anzuerkennen[2]. Die beiden Konventionstexte wurden ohne Gegenstimmen und Stimmenthaltungen, aber bei Abwesenheit von 16 Staaten einstimmig angenommen[3]. Es zeigt sich demnach, daß die westlichen und östlichen Alliierten dem Gesamtkomplex zugestimmt haben, der neutralistische Block nicht abseits gestanden ist und daß auch Österreich als immerwährend neutraler Staat seine Stimme im positiven Sinne abgegeben hat. Die Nichtanwesenheit von 16 Delegationen[4] während des Abstimmungsverfahrens kann verschieden gedeutet werden. Jedenfalls auch so, daß sie keine der möglichen Abstimmungsmodi ergreifen wollten, sei es, weil sie nicht die notwendigen Weisungen hatten, sei es, weil sie sich scheuten, ihre Ablehnung kundzutun. Was das Protokoll über die Anerkennung der Individualbeschwerde angeht, so enthielten sich die Mitglieder des afrikanischen und kommunistischen Blocks weitgehend der Stimme.

2. Die Vereinten Nationen waren seit 1951 mit der Ausarbeitung der Konventionen beschäftigt[5]. Den ersten Anstoß hierzu gaben Diskussionen und Beschlußfassung über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948[6]. Dann setzte die Arbeit in den Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates ein. Sie währte bis zum Jahre 1954[7]. Im Jahre 1954 wurden die Entwürfe für die beiden Konventionen im Wege des Wirtschafts- und Sozialrates der Generalversammlung zugeleitet[8]. Seither hatte sich der 3. Hauptausschuß (Ausschuß für Soziale, Humanitäre und Kulturelle Fragen) der Generalversammlung mit den einzelnen Artikeln der Konventionen befaßt[9]. Die letzten meritorischen Bestimmungen wurden in der XVIII. Generalversammlung beschlossen[10]. Seitdem sind die Durchführungs- oder Sanktionsbestimmungen beraten worden. In keinem Stadium des Verfahrens ist es sicher gewesen, ob über die Konventionen endgültig Beschluß gefaßt werden würde.

Die beiden Konventionen markieren einen entscheidenden Einschnitt in die Arbeit der Vereinten Nationen für den Schutz der Menschenrechte. Sie haben die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in ihrem Inhalt ausgelotet und den Inhalt der Deklaration in die Form juristischer Normen eines völkerrechtlichen Vertrages gebracht. Die Vereinten Nationen haben – im Zusammenhalt mit der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung[11] – ein Rechtsschutzsystem eingerichtet. Ein Rechtsschutzsystem, das allerdings nicht jene Tragweite hat, wie die regionale Verwirklichung der Allgemeinen Erklärung: die Europäische Konvention für Menschenrechte[12].

3. Die Konventionen behandeln zwei Typen von Sachgebieten: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die staatsbürgerlichen und politischen Rechte. Mit anderen Worten, die letzte Konvention behandelt die sogenannten klassischen Rechte, das sind die gegen den Staat gerichteten Abwehrrechte[13]. Die erstere betrifft moderne Rechte; Rechte, die die Leistungspflicht von Staat und Gesellschaft festlegen[14]. Es ist hier nicht der Ort, auf die Entwicklung dieser beiden Typen von Rechten einzugehen. Sieht man von den Unterschieden hinsichtlich der ›Rechte‹ und ›Verpflichtungen‹ ab, die die beiden Konventionen aufweisen, so gleichen sie sich in einem Anliegen und unterscheiden sich in der Struktur eines anderen Punktes grundlegend. Die beiden Konventionen gleichen sich mit ihrer Aussage über die *Selbstbestimmung*, sie unterscheiden sich vom Grunde her in bezug auf das *System der Garantie* der in den Konventionen bezogenen Rechte.

Was die *Selbstbestimmung* angeht, so finden sich entsprechende Aussagen je im Art. 1 der Konvention. Die Art. 1 der beiden Konventionen haben folgenden Wortlaut:

»1. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und verfolgen in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. 2. Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre Naturschätze und Wirtschaftskräfte verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der auf dem Grundsatz des gegenseitigen Interesses und dem Völkerrecht beruhenden internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit erwachsen. In keinem Falle darf ein Volk seiner Existenzmöglichkeiten beraubt werden. 3. Die Vertragsstaaten dieses Paktes einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, haben entsprechend der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.«

Man soll sich über die Tragweite der Aussagen nicht Täu-

schungen hingeben. Die Aussagen über die Selbstbestimmung reichten von politischen Forderungen bis zu normativen Festsetzungen[15]. Was die Entwicklung der Selbstbestimmung in der Arbeit der Vereinten Nationen angeht, so ist zunächst festzuhalten, daß das Bekenntnis zur Selbstbestimmung als einem politischen Prinzip in der Präambel und im Art. 1 der Charta enthalten ist[16]. Die Berufung auf dieses Prinzip wurde intensiver, als die Selbstbestimmung in unmittelbaren Zusammenhang mit dem Entkolonisierungsvorgang gestellt wurde. Nur dort wurde ihr auch Rechnung getragen; ob als Durchsetzung eines Rechts oder eines politischen Postulates, mag dahingestellt bleiben. Aber auch hier ist zu beachten, daß die Kolonialmächte ihren seinerzeitigen Kolonien zumeist nicht unter Hinweis auf die Charter der Vereinten Nationen die Selbstbestimmung gewährten, sondern sich auf ihre eigene Souveränität beriefen. Sicher dürfte aber sein, daß ohne die Anerkennung des Selbstbestimmungsprinzipes in der Arbeit der Vereinten Nationen die früheren Kolonialmächte ihre Positionen nicht ohne weiteres aufgegeben hätten. Das wird durch die Entwicklung der Haltung der früheren Kolonialmächte vom Beginn des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart bestätigt. Haben also die Vereinten Nationen die Selbstbestimmungsforderung bis heute den unter kolonialer Herrschaft stehenden Völkern zuerkannt und auf sie angewendet, so sei des weiteren auf die verschiedenen Vorstellungen hingewiesen, die den Osten und den Westen in der Auffassung über die Bedeutung der Selbstbestimmung trennen[17]. Nach der Auffassung des Ostens – dies vor allem gemessen an dem Selbstbestimmungsprinzip des Jahres 1917 und orientiert an dem derzeitigen Stand des Deutschlandproblems – ist die Selbstbestimmung ein Statutenentscheid, der nur einmal ausgeübt werden kann. Ist dieser Entscheid ausgeübt, so scheint er konsumiert zu sein. Das heißt, hat das Volk über sein kulturelles, politisches und wirtschaftliches Schicksal einmal entschieden, so ist diese Entscheidung endgültig. Demgegenüber steht die klassische Auffassung des Westens, die eine derartige Einschränkung des Statutenentscheides, der sich konsumieren könnte, nicht kennt.

Es sind aber auch die juristischen Probleme des Bekenntnisses zum Selbstbestimmungsrecht zu beachten. Das Bekenntnis zum Recht auf Selbstbestimmung in den Konventionen löst unmittelbar noch keine rechtlichen Wirkungen aus. Denn die von den Vereinten Nationen ausgearbeiteten Konventionen sind nicht Dokumente, über die sich etwa die Staaten als solche geeinigt hätten, sondern Dokumente, über die sich die Delegationen der Staaten geeinigt haben. Sie haben sich darüber geeinigt, daß es wünschenswert wäre, wenn der Inhalt der Konventionen alle Staaten rechtlich verbinden würde. Sie haben nicht anerkannt, daß der Inhalt der Konventionen alle Staaten verpflichte. Das heißt also, die Konventionen sind durch die Beschlußfassung der Generalversammlung noch nicht in Geltung getreten, sie erfüllen nur eine wesentliche Voraussetzung dafür, um in Geltung treten zu können. Was das Ingeltungtreten angeht, so müssen noch weitere besondere Bedingungen erfüllt sein, die die Konventionen selbst und die einzelnen Staatsverfassungen über die Übernahme von staatlichen Verpflichtungen durch das Völkerrecht vorschreiben. Solange aber diese Bedingungen nicht erfüllt sind, haben die Konventionen keine andere Wirkung als die einer Deklaration: Weder das Individuum noch ein Staat könnte sich auf die Konvention berufen, um hierdurch etwa Ansprüche geltend zu machen. Das gilt auch für das Selbstbestimmungsrecht. Es ist sicher bedeutsam, daß nahezu 100 Delegationen für die Konvention gestimmt haben, haben doch ihre Vertreter nicht als Privatpersonen, sondern als Staatenvertreter gehandelt. Die Konventionen haben daher völkermoralische Bedeutung, aber ihre bindende Kraft erfaßt zunächst so wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nur die Organe der Vereinten Nationen.

4. Was den Unterschied zwischen den beiden Konventionen in bezug auf das *Sicherungssystem* angeht, so sei hier nur auf das Grundsätzliche verwiesen. Die Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kennt – würde sie einmal in Kraft treten – keine Rechtsschutzeinrichtungen. Es ist dem Staat überlassen, die in der Konvention festgelegten Vorschriften zu sichern. Diese Struktur entspricht der Natur der in dieser Konvention bezogenen Rechte. Es sind in Wahrheit Leistungspflichten des Staates. Die Vertreter des Ostblocks haben immer wieder schlüssig nachgewiesen, daß soziale und wirtschaftliche Leistungsverpflichtungen des Staates nicht durch juristische Instrumente, sondern nur durch eine bestimmte Struktur des Sozial- und Wirtschaftssystems des Staates garantiert werden können. Gemeint ist aber das sozialistische System, das am besten geeignet sei, die in der Konvention vorgesehenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu garantieren. Die Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte sieht ein spezielles Rechtsschutzsystem vor.

Wenn sich demnach die von den Beschlüssen der Vereinten Nationen vorgesehenen Schutzeinrichtungen unterscheiden, so stehen doch die Konventionen nicht beziehungslos nebeneinander. Der tiefere Konnex zwischen beiden Resolutionen und Konventionen liegt in dem schon seit den amerikanischen und französischen Erklärungen des 18. Jahrhunderts erkennbaren Grund, daß die Effektivität der sogenannten Freiheitsrechte in allen ihren Erscheinungsformen nur bei Vorliegen eines sozialen und wirtschaftlichen Mindeststandards gegeben ist. Diesen zu erreichen, schreibt die Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte indirekt vor. Beiden Konventionen ist ein Protokoll angeschlossen, das den Staaten die Möglichkeit bietet, eine sogenannte Individualpetition ähnlich der Europäischen Konvention für Menschenrechte anzuerkennen.

## II

Die *Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* gliedert sich in fünf Teile. Der II. Teil enthält allgemeine, der Interpretation dienende Bestimmungen, so eine allgemeine Verpflichtung der Staaten, mit allen Mitteln einen Zustand wirtschaftlicher Fürsorge zu errichten, der die Verwirklichung der in der Konvention niedergelegten Rechte ermöglichen soll[18]. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot ist aufgenommen[19]. Den sich entwickelnden Staaten ist es überlassen, das Ausmaß der nach der Konvention zu gewährleistenden Rechte zu bestimmen. Deutlich wird hier der Einfluß, der den Besprechungen zwischen der Sowjetunion und den afrikanischen Staaten vorausgegangen ist. Die Gleichheit von Mann und Frau im Genuß der Konventionsrechte ist niedergelegt. Der Art. 4 setzt voraus, daß die Staaten Vorbehalte festlegen können, und setzt die Grenzen dieser Vorbehalte unter Hinweis auf die Natur der Rechte und auf die Natur einer Demokratie fest. Art. 5 setzt die üblichen Bestimmungen einer wehrhaften Demokratie fest, wonach die gewährleisteten Rechte nicht mißbraucht werden dürfen. Der Artikel enthält auch eine Günstigkeitsklausel[20].

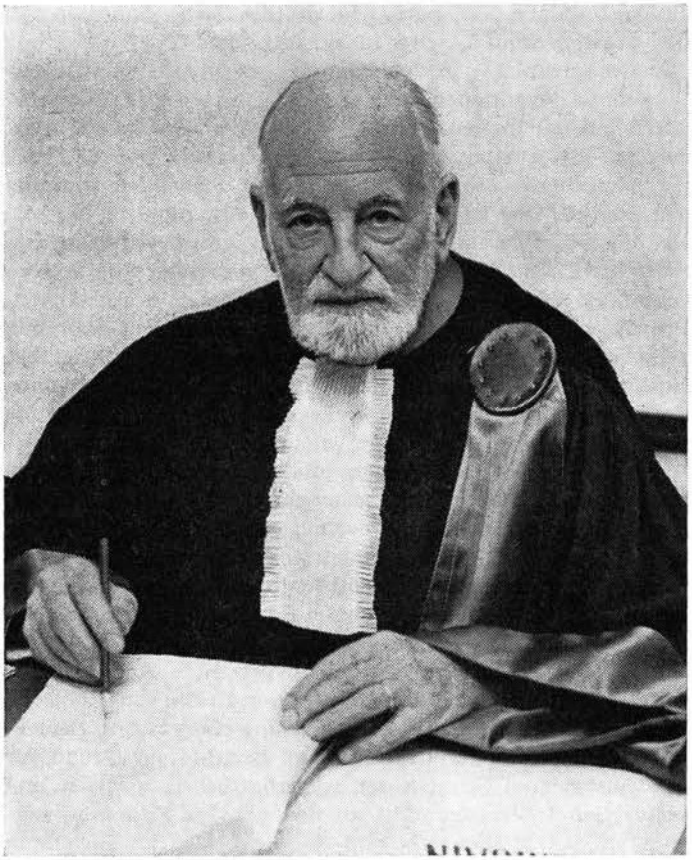
Der Teil III führt die zu garantierenden Rechte im einzelnen an: Art. 6 proklamiert das Recht auf Arbeit. Dieses schließt unter Vorbehalt der Freiheitsgarantie die Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsleitung mit ein. Der Art. 7 verpflichtet die Staaten, gerechte und günstige Arbeitsbedingungen zu schaffen. Gleichheit der Arbeitsbedingungen für Mann und Frau, Gleichheit der Entlohnung für gleiche Arbeit sowie gleiche sanitäre Arbeitsbedingungen werden ausgesprochen. Von den Aufstiegsmöglichkeiten, ohne Bedachtnahme auf Dienstalter und Zuständigkeit, wird geredet. Der Urlaub soll garantiert werden und hierbei eine äquivalente Bezahlung. Nach Art. 8 sollen die Staaten die Assoziationsfreiheit anerkennen, in ihr eingeschlossen das Streikrecht. Die Staaten sollen nach Art. 9 das Recht auf soziale Sicherheit anerkennen und für

entsprechende Sozialversicherungseinrichtungen vorsorgen. Art. 10 fordert die Staaten auf, Familien- und Kinderschutzbestimmungen aufzunehmen, Jugend- und Mutterschutzbestimmungen zu treffen. Nach Art. 11 sollen die Staaten dem Einzelnen und seiner Familie einen entsprechenden Lebensstandard sichern: angemessene Nahrung, Kleidung und Wohnung. Die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet wird besonders betont. Grundsätze für die Entwicklung der Ernährungswirtschaft als Maßnahmen gegen den Hunger werden festgelegt. Die Staaten sollen nach Art. 12 das Recht auf einen Gesundheitszustand anerkennen. Die Erziehung soll Aufgabe des Staates sein (Art. 13); sie soll das Verständnis für Menschen und Grundrechte heben. Zur Teilnahme am Verstehen, an der Toleranz, an der Freundschaft sollen alle Menschen erzogen werden. Der Abs. 2 des Art. 13 gibt Richtlinien über das Schulsystem; ein grundsätzliches Bekenntnis zu den Privatschulen findet sich in Abs. 3. Art. 15 verpflichtet die Staaten zu kulturellen Leistungen. Die Art. 16–25 sehen als ›Garantie‹ lediglich ein Berichtsystem (report-system) vor, das in Mitteilungen der Staaten oder in Berichten der non-governmental organizations an Organe der Vereinten Nationen bestehen soll. Die im Hinblick auf die Existenz geteilter Staaten politisch heikle Frage, wer Mitglied der Konvention werden soll, ist im Art. 26 gelöst. Jeder Mitgliedstaat oder jedes Mitglied einer Sonderorganisation oder jedes Mitglied des Statuts des Internationalen Gerichtshofs oder jeder andere Staat, der von der Generalversammlung unmittelbar eingeladen wird, darf Mitglied der Konvention werden.

III

Der Aufbau der *Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte* ähnelt dem Aufbau der Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Formulierungen und Gedanken erinnern an die Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten und selbstverständlich an die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte. Im I. Teil dieser Konvention findet sich die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes. Die Bemerkungen, die oben über die Selbstbestimmung gemacht wurden, gelten auch hier. Der II. Teil enthält allgemeine Regelungen über den Rechtsschutz und Auslegungsbestimmungen. Es findet sich eine dem Art. 14 der Europäischen Konvention ähnelnde Bestimmung, die ein Diskriminierungsverbot für die in der Konvention betonten Rechte ausspricht. Es finden sich Regelungen, wonach der Staat zum Schutze dieser Rechte effektive Sicherungen einrichten soll. Die Typen derselben werden grob umrissen. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Genuß der in der Konvention ausgesprochenen Rechte wird im Art. 3 betont. Der Art. 4 enthält eine dem Art. 15 der Europäischen Konvention nicht unähnliche Suspensionsbestimmung. Der Art. 5 enthält die Günstigkeitsklausel.

Der Teil III (Art. 6–27) hebt die zu garantierenden Rechte hervor: das Recht auf Leben (Art. 6) und eine Auseinandersetzung mit der Frage der Todesstrafe. Art. 7 verbietet Folter, grausame, unmenschliche und entwürdigende Behandlung. »Insbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.« Art. 8 spricht über das Verbot von Zwangsarbeit und Sklaverei. Art. 9 garantiert die persönliche Freiheit. Art. 10 befaßt sich mit Garantien im Zustand der entzogenen Freiheit. Art. 12 garantiert die Freizügigkeit. Art. 13 verbietet die Austreibung mit verschiedenen Verklausulierungen. Art. 14 garantiert das fair trial. Art. 15 nimmt das Gebot ›nulla poena sine lege‹ auf. Art. 16 garantiert das Recht des Menschen, Person im Rechtssinne zu sein. Art. 18 enthält die Festlegung der Religions- und Gewissensfreiheit. Art. 19 und 20 befassen sich mit der Freiheit der Meinungsäußerung. Nach Art. 20 sollen Kriegspropaganda und Rassenhaß verboten werden. Art. 21 und 22 sprechen von der Vereins- und Versammlungsfreiheit. Art. 23 betont den Schutz der Familie. Art. 24 den Schutz des Kindes. Der Art. 25 beschäftigt sich mit dem status activus. Art. 27 legt ein vages Minderheitenschutzbekenntnis fest[21].



Professor Dr. René Cassin, Frankreich, erhielt den diesjährigen Friedensnobelpreis für seine vielfache Tätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte. So gehörte Prof. Cassin bereits 1946 der Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen an, die dann unter seiner wesentlichen Mitwirkung den Text der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte formulierte. Das Bild zeigt Professor Cassin als Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg.

Der IV. Teil der Konvention befaßt sich mit den Rechtsschutzeinrichtungen. Ein ›Human Rights Committee‹ soll eingerichtet werden, das nicht aus Staatenvertretern zusammengesetzt ist. Das Komitee ist vorgesehen zum Studium von Staatenberichten, die sich mit der Durchführung der in der Konvention vorgesehenen Rechte befassen sollen. Das Komitee soll ferner die Befugnis haben – wenn der Staat dies anerkannt hat –, für Staatenbeschwerden zuständig zu sein und sich als Vermittlungsinstanz zuständig zu erklären. Gemäß Art. 42 der Konvention kann eine eigene ad hoc conciliation Commission eingesetzt werden, die auch Funktionen einer fact-finding Commission haben soll.

IV

1. Die Bedeutung der Konventionen darf nicht überschätzt, sie darf auch nicht unterschätzt werden. Eine Überschätzung würde darin liegen, wenn man in den Konventionen eine wirksame Einrichtung gegen das Unrecht in der Welt erblicken würde. Eine Unterschätzung wäre es, wenn man in den Konventionen lediglich eine wohlklingende Phraseologie erblicken würde. Beide extremen Auffassungen sind unrichtig. Die Bedeutung der Konventionen ist aus ihrer Stellung im Gebäude der Vereinten Nationen zu ermessen. Vom Standpunkt der Entwicklung der Menschenrechtsidee in der Weltgemeinschaft sind die Konventionen Ausdruck des Neohumanismus.

Sie beweisen einen erheblichen Einbruch in die Souveränitätssphäre der Staaten. Der Art. 2 Abs. 7 der Charter der Ver-

einten Nationen, der nach wie vor die Souveränitätssphäre der Staaten schützt, wird hinsichtlich der Programmierung der Menschenrechte in den Hintergrund gestellt. Die Bedeutung der Konventionen liegt darin, daß sich die Weltgemeinschaft mit der großen Mehrheit ihrer Mitglieder bereitgefunden hat, den Staaten eine Richtlinie zu weisen, wie die Frage der Menschenrechte nach einheitlichen Prinzipien gestaltet werden soll. Das ist, gemessen an der Situation, in der sich die Weltgemeinschaft befindet, gewiß ein beachtenswerter Fortschritt. Man wolle bedenken, daß nunmehr eine heterogene Welt bereit ist, sich zu schon im Detail ausgestalteten Prinzipien zu bekennen, die bislang in ihrer Gesamtheit keineswegs einhellig anerkannt worden sind. Allerdings berichten die Materialien zur Konvention nur von einem kleinen Teil der wirklichen Vorgänge. Es ist aber bekannt, daß die Sowjetunion hinter der Szene versucht hatte, die afro-asiatischen Staaten, deren Stimmen entscheidend waren, dafür zu gewinnen, die Pakte nicht anzunehmen. Es wurde deutlich gemacht, daß diese Pakte geeignet wären, die Souveränität der neuen unabhängigen Staaten zu beeinträchtigen und fremde Interventionen zu legalisieren. Es wurde versucht zu zeigen, daß jeder internationale Rechtsschutz unrealistisch sei. Diese Attacken führten auch zu einem gewissen Erfolg: Die beiden Sachbereiche wurden in getrennte Konventionen gestellt; die Attacken führten zu einer Reihe von Klauseln, die ausschließlich das afro-asiatische Interesse zeigen. Bemerkenswert ist auch der Umstand, daß Berichte auf Grund der Konvention zum Schutze der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen nicht an unabhängige Experten, sondern an den Wirtschafts- und Sozialrat, also an ein Organ der Vereinten Nationen, geleitet werden sollen.

Die Auseinandersetzung über die Einrichtung der Menschenrechtsschutzinstanzen zeigen weiterhin die Problematik des Einflusses der Sowjetunion. An sich sind die Einrichtungen über den Menschenrechtsschutz die weichste Form des Konzeptes. Dennoch ist die Vereinbarung über die Zulässigkeit von Staatenbeschwerden Ausdruck der *internationalen* Schutzgarantie der Menschenrechte. Allerdings sollen die Mitglieder der Kommission nicht, wie ursprünglich in den Arbeiten der Menschenrechtskommission vorgesehen, vom Internationalen Gerichtshof, sondern von den Staaten bestellt werden.

Ein weiterer Ausdruck der Bemühungen der Sowjetunion ist die Festlegung, daß Verhandlungen vor den Kommissionen nicht öffentlich sein sollen. Im besonderen Maße zeigt sich der Kampf hinter den Szenen bei der Festlegung der Konvention über die Individualpetition.

Juristisch ist an dem Konventionssystem bedeutsam, daß nun die Berufung auf die Deklaration der Menschenrechte von 1948 der Berufung auf die beiden Pakte wird weichen müssen. Man wird den Bemühungen der afrikanischen Staaten mit Interesse entgegensehen können, die sich in den Präambeln mancher Verfassungen auf die Allgemeine Erklärung berufen haben. Werden sie nun die Konventionen anerkennen[22]?

Eine unabweisbare Folge für die Entwicklung der Menschenrechte ist die Koordination der verschiedenen Schutzsysteme. Nach der Beschlußfassung über die beiden Konventionen verfügen die Vereinten Nationen jetzt über verschiedene Schutzsysteme: Das derzeitig bestehende Berichtsystem vor der Menschenrechtskommission[23]; das vorgesehene Berichtsystem nach der Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte[24]; die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses auf Grund der Konvention für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung[25]; die Einrichtung eines Schutzkomitees in der Konvention für den Schutz der staatsbürgerlichen und politischen Rechte[26]; die Festlegung der Möglichkeit sich mit Individualpetitionen zu befassen[27] und schließlich die Tendenz, einen Hochkommissar für Menschenrechte einzurichten[28].

2. Die Schwäche der Konventionen liegt darin, daß – wie schon gesagt – die Staaten durch das Votum ihrer Delegierten allein noch keine Verpflichtung übernommen haben. Um eine Verpflichtung zu übernehmen, ist die herkömmliche Transformation der Konventionen in das innerstaatliche Recht notwendig. Mit der Übernahme der Konventionen muß auch die Rechtsschutzmaschinerie übernommen werden. Diese besteht aus einem qualifizierteren Berichtssystem, als dies in der bisherigen Arbeit der Vereinten Nationen vorgesehen ist[29]. Wenn man die praktische Durchführung dieses Berichtssystems kennt, so wie es z. B. von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen gehandhabt wird[30], so weiß man, daß kein Staat verpflichtet werden kann, einen bestimmten Bericht mit bestimmtem Inhalt abzugeben. Es ist der Souveränität des Staates nach wie vor überlassen, die Art und Weise seines Berichtes zu gestalten.

Dieses Berichtssystem soll nunmehr von einem Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen gehandhabt werden. Neben diesem Berichtssystem, das vor allem für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gilt, wird die sogenannte Staatenbeschwerde vorgesehen[31]. Es ist dies eine Beschwerde, die ein Staat gegen die Menschenrechtsverletzung eines anderen Staates, der zugleich Konventionspartner ist, vorbringen darf. So bemerkenswert eine solche Staatenbeschwerde sein würde, wenn die ›humanitäre Intervention‹ aus objektiven Gründen erfolgte, so bedeutsam ist die Erfahrung, daß derartige Interventionen bis jetzt nur aus politischen Gründen vorgenommen wurden. Die Welt hat schon Erfahrungen bei der Handhabung von Staatenbeschwerden.

Diese Erfahrungen bietet die Praxis der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Sie zeigt aber auch zugleich das Versagen des Instrumentes: Die Staatenbeschwerde Griechenlands[32] gegen Großbritannien wegen der Verletzung von Rechten nach der Europäischen Konvention für Menschenrechte wurde in dem Augenblick zurückgezogen, als sich Griechenland, Großbritannien und die Türkei über das Schicksal der Insel Zypern einigten; die Staatenbeschwerde Österreichs gegen Italien[33], wegen behaupteter Verletzung der Konvention durch Italien in einem Falle des ›fair trial‹ konnte nur wegen der bestehenden Spannung des Verhältnisses zwischen Österreich und Italien vorgebracht werden und führte, nachdem die Kommission ihre Rechtsmeinung geäußert hatte, zu einem Versagen des Menschenrechtsschutzes. Als sich das politische Verhältnis zwischen Italien und Österreich besserte, brachte Österreich nicht mehr den politischen Mut auf, eine Beschwerde bei der Kommission wegen Verletzung des Art. 3 der Konvention durch italienische Organe zu erheben, obschon die Verletzung dieser Bestimmung durch Organe der italienischen Staatsgewalt von italienischen Gerichten selbst anerkannt wurde. Die Effektivität einer Staatenbeschwerde und damit die Effektivität der Einrichtung der ad-hoc-Kommission, die in der Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte vorgesehen ist, scheint zum Scheitern verurteilt, wenn zwischen zwei Konventionspartnern nicht schon politischer Streit besteht. Aber steht ein solcher in Aussicht, so kann man sich schwer vorstellen, daß ein betroffener Staat die Konvention unterzeichnet.

Endlich sieht ein Zusatzprotokoll noch die Möglichkeit der Individualbeschwerde vor. Dies nach dem Muster der Europäischen Konvention. Es wäre vermessen, wollte man auch nur Mutmaßungen über die Effektivität dieser Zusatzkonvention anstellen.

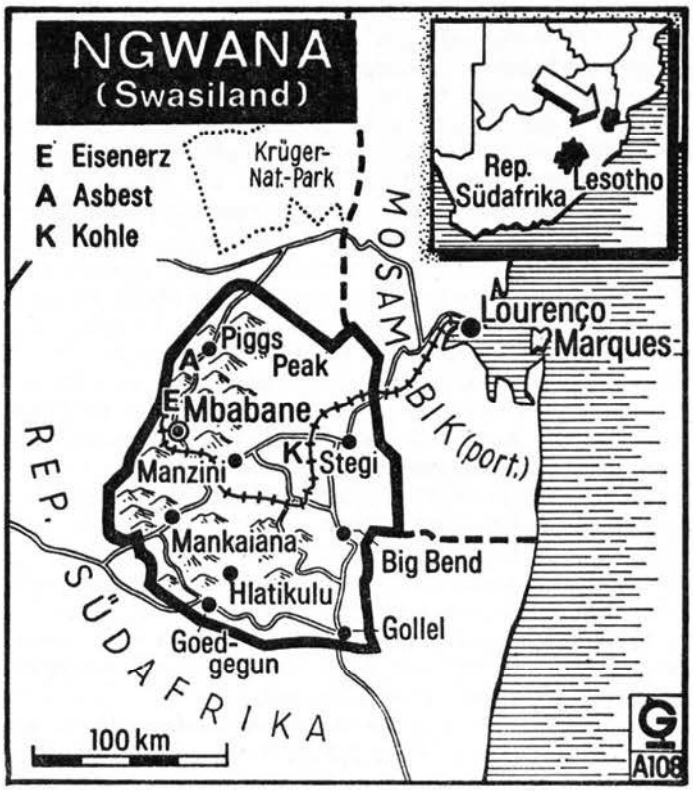
3. Die Rechtsschutzeinrichtungen der beiden Konventionen fordern für den Europäer einen Vergleich mit jenen der Europäischen Konvention heraus. In ihr siegte der Europagedanke der 50er Jahre dieses Jahrhunderts, dann die Homogenität der Europäischen Staatengemeinschaft. Schließlich beginnt sich heute die europäische Einrichtung so zu verfestigen, daß ihre Existenz aus dem europäischen Staatensystem

nicht mehr wegzudenken ist[34]. Die Europäische Konvention sieht in jedem Falle wirkungsvollere Einrichtungen vor als die UN-Konventionen. Dennoch sind die UN-Konventionen mit ihren Einrichtungen nicht ohne Interesse für die Politik europäischer Staaten: Wer unter dem Vorwand, man solle die europäischen Einrichtungen aufgeben, um die Einrichtungen der Vereinten Nationen zu akzeptieren, die auf Grund der beiden Konventionen geschaffen wurden, auftritt, der würde schlecht beraten sein. Die nicht informierte Öffentlichkeit würde vielleicht einen derartigen Schritt gutheißen können. In Wahrheit bedeutet jedoch das Aufgeben der europäischen Verpflichtungen das Aufgeben der wirksamen internationalen Verpflichtungen zum Schutze der Menschenrechte überhaupt.

Eine andere Frage ist, ob für einen Staat, der Mitglied der Europäischen Konvention ist und bleiben will, die Übernahme der durch die Konventionen der Vereinten Nationen vorgesehenen Verpflichtungen aus juristischen und politischen Gründen denkbar ist. Hierzu ist zu sagen, daß sich alle Verpflichtungen nach beiden Konventionstypen nicht von vornherein ausschließen. Die UN-Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte enthält im Vergleich zur Europäischen Konvention für Menschenrechte eine in mancher Hinsicht umfassendere Regelung der garantierten Rechte[35]. Allerdings würde bei Ratifizierung des 4. Zusatzprotokolls der Europäischen Konvention[36] für Menschenrechte die materielle Differenz zwischen europäischer und UN-Konvention ausgeglichen. Das Hauptproblem einer Doppelmitgliedschaft bei Europäischer und UN-Konvention liegt in der Frage nach der Vereinbarkeit der Rechtsschutzsysteme.

Die Europäische Konvention kennt mehrere Typen von Rechtsschutzmitteln. Der indirekte Rechtsschutz wird durch das Verlangen des Generalsekretärs des Europarates, daß die Mitgliedstaaten Berichte über den Stand der Menschenrechte in ihrem Land abgeben, zum Ausdruck gebracht[37]. Das Berichtssystem dient der Information und hat keine juristische Wirkung. Der direkte Menschenrechtsschutz wird durch die Individualbeschwerde und die Staatenbeschwerde verwirklicht[38]. Die Kompetenzen von Kommission und Gerichtshof dienen dazu, auf Grund solcher Beschwerden staatenverbindliche Handlungen zu setzen. Auch die UN-Konvention zum Schutze der staatsbürgerlichen und politischen Rechte sieht ein Berichtssystem und die Staatenbeschwerde vor. Ein Zusatzprotokoll ermöglicht die Anerkennung der Individualbeschwerde.

Die Frage, ob sich die einzelnen Institute ausschließen, kann nicht mit einem Satz beantwortet werden. Eine mögliche Konfliktsituation liegt darin, daß derselbe Staat gegenüber zwei verschiedenen Autoritäten – dem Europarat und den Vereinten Nationen – gleichartig scheinende Verpflichtungen übernehmen muß, die je nach der Interpretation, die die Organe der Vereinten Nationen und die Organe des Europarates den gleichartig scheinenden Verpflichtungen geben, zu verschiedenen Ergebnissen führen können. Das Mittel, die Verpflichtungen geltend zu machen, wäre einmal die Individualbeschwerde, zum anderen die Staatenbeschwerde. Würde die Individualbeschwerde vor den Organen der Vereinten Nationen anerkannt werden, so hätte das Individuum die Möglichkeit, sich den Rechtsweg auszusuchen. Im Falle der Staatenbeschwerde wäre Gleichartiges denkbar. Der beschwerdeführende Staat hätte die Wahl, seine Beschwerde entweder vor ein Organ des Europarates oder vor ein Organ der Vereinten Nationen zu bringen. Das müßte in Widerspruch zu klassischen Rechtsprinzipien stehen: Dem gesetzlichen Richter soll niemand entzogen werden. Eine Zuständigkeitsordnung muß so begründet sein, daß der gesetzliche Richter garantiert ist. Dies ist nicht der Fall, wenn die Partei die Möglichkeit hat, die Zuständigkeit zu begründen. Neben diesen juristischen Schwierigkeiten stehen politische. Eine be-




Das kleine Königreich Swasiland im Süden Afrikas wurde am 6. September dieses Jahres von Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassen. Das Land hat nur 17 360 Quadratkilometer und etwa 390 000 Einwohner. Seinem Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen gab die Generalversammlung am 24. September statt. Damit wurde Ngwana, wie sich das Land jetzt nennt, der 125. Mitgliedstaat der Weltorganisation.

steht darin, daß bei Übernahme von Verpflichtungen nach der Europäischen Konvention und nach der UN-Konvention ein Organ einer homogenen und ein Organ einer heterogenen Gemeinschaft über die Einhaltung der Rechte zu wachen hätte. Im Berichtssystem nach der UN-Konvention und im Berichtssystem nach der Europäischen Konvention sehe ich keine Konkurrenz von Verpflichtungen, weil beide Konventionen an die Berichte keine unmittelbar in die Rechtssphäre des Staates reichende Wirkung knüpfen.

Es schließen sich die Einrichtungen der Staatenbeschwerden nach der Europäischen Konvention und nach UN-Konvention insofern aus, als dieselben Staaten zu gleichartigen Verpflichtungen verhalten wären gegenüber unterschiedlichen Autoritäten. Nun ist es undenkbar, daß die UN-Konvention etwa mit Vorbehalten ratifiziert werden dürfte, die das Berichtssystem oder die Staatenbeschwerde betreffen.

Anders ist es um die Konvention zum Schutze der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bestellt. Allerdings besteht auch hier eine Konkurrenz zur Europäischen Sozialcharter. Diese Konkurrenz würde dort zu Schwierigkeiten führen, wo Staaten die Europäische Sozialcharter bereits unterzeichnet und ratifiziert haben[39]. Da jedoch die Europäische Sozialcharter kein die Souveränität des Staates als solche berührendes Schutzsystem kennt, könnte man die Doppelgleisigkeit in der Unterzeichnung der UN-Konvention über die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte einerseits und der Europäischen Sozialcharter anderseits akzeptieren. Abgesehen von diesen, im internationalen Bereich auftauchenden Schwierigkeiten müßten für den europäischen Staat, der Mitglied der Europäischen Konvention für Menschenrechte ist, auch Schwierigkeiten auftreten, die sich auf die Ordnung des innerstaatlichen Rechtes beziehen[40]. Im innerstaatlichen Bereich haben die meisten Partner der Europäischen Konvention diese in das innerstaatliche Recht transformiert. Sie haben die Europäische Konvention zum Bestand-

teil des innerstaatlichen Rechtes gemacht. Die Konvention ist an die Seite oder gar an die Stelle innerstaatlicher Grundrechtskataloge getreten. Schon dieses Faktum hat seinerzeit erhebliche Interpretationskunst gefordert, um das Verhältnis der Inhalte der Europäischen Konvention für Menschenrechte zu bestehenden innerstaatlichen Grundrechtskatalogen zu klären und abzusichern[41]. Vor allem, um auf diesem Gebiete Rechtssicherheit zu garantieren. Die Schwierigkeiten würden um so größer, wenn nun an die Seite der innerstaatlichen Grundrechtskataloge und der Europäischen Konvention für Menschenrechte nun noch die beiden Konventionen der Vereinten Nationen träten. Die Schwierigkeiten, die sich für die europäischen Staaten ergäben, würden nicht nur auf das politische System dieser Staaten einwirken, sondern in weitem Ausmaße auch die Stellung des Einzelnen berühren. Die Rechtssicherheit in bezug auf die schutzwürdigen Rechte des Einzelnen wäre gefährdet.

4. Das alles soll aber nicht heißen, daß man von europäischer Seite her die UN-Konventionen weder unterzeichnen noch ratifizieren darf. Erforderlich wäre jedoch zunächst, daß sich der Europarat und seine Expertenkommissionen mit jenen Problemen eingehend auseinandersetzen, die sich für die Europäische Konvention für Menschenrechte bei Ratifizierungen der UN-Konventionen durch Mitgliedstaaten der Europäischen Konvention ergeben müßten[42].

Im Hinblick darauf, daß die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in ihrer XXIII. Tagung die Einrichtung regionaler Menschenrechtsschutzkommissionen empfohlen hat[43], im Hinblick darauf, daß erstmals Vertreter des Europarates als voll gültige Vertreter zwischenstaatlicher Einrichtungen anerkannt wurden und sie vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen offizielle Erklärungen abgeben durften[44], kann man mit der Forderung nicht fehl gehen, daß die Experten des Europarates mit Experten der Vereinten Nationen zusammenarbeiten sollten, um die Koordination der Menschenrechtsschutzeinrichtungen eingehend zu besprechen.

Darüber sollte der Konsultativversammlung des Europarates, dem Ministerkomitee und schließlich den Staaten selbst berichtet werden. Nur eine Koordination der verschiedenen Rechtsschutzeinrichtungen kann im europäischen Bereich zu einer Wirksamkeit der UN-Konventionen führen. Wo Schwierigkeiten mit der Existenz schon bestehender regionaler Rechtsschutzeinrichtungen nicht mehr bestehen, wird die Ratifizierung der UN-Konventionen auch durch europäische Staaten zweifellos einen großen Fortschritt in der Welt bedeuten.

**Anmerkungen:**

1 UN-Doc. A/RES/2200 (XXI) vom 16 .Dezember 1966. – Deutsche Übersetzung siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.

2 Siehe Anm. 1, aaO, S. 200.

3 Die Abstimmungsergebnisse lauten wie folgt: Zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: einstimmige Annahme. – Abwesend waren: Albanien, Barbados, Birma, Botswana, Gabun, Gambia, Guyana, Kambodscha, Kenia, Laos, Malta, Nicaragua, Peru, Portugal, Südafrika, Uganda, Zentralafrikanische Republik. – Zum Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte: einstimmige Annahme. – Abwesend waren: Albanien, Barbados, Birma, Botswana, Gabun, Gambia, Guyana, Kambodscha, Kenia, Laos, Malta, Peru, Portugal, Südafrika, Uganda, Zentralafrikanische Republik. – Zum Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte: + 66; –2: Niger, Togo; = 38: Algerien, Äthiopien, Bulgarien, Burundi, Dahome, Griechenland, Guinea, Haiti, Indien, Japan, Jugoslawien, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Kongo (Kinshasa), Kuba, Liberia, Malaysia, Mali, Mauretanien, Mongolische Volksrepublik, Nepal, Polen, Rumänien, Rwanda, Saudi-Arabien, Senegal, Sierra Leone, Singapur, Sowjetunion, Spanien, Syrien, Tansania, Thailand, Tschad, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn, Weißrußland. – Abwesend waren: Albanien, Barbados, Birma, Botswana, Gabun, Gambia, Guyana, Kambodscha, Kenia, Laos, Malta, Peru, Portugal, Südafrika, Uganda, Zentralafrikanische Republik. – Siehe hierzu auch Anm. 1, aaO, S. 193.

4 Siehe Anm. 3, aaO.

5 Über die Arbeitsmethode der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Menschenrechte informiert mein Buch ›Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen‹, Wien - Stuttgart 1964.

6 Die Menschenrechtskommission beschloß auf ihrer zweiten Tagung im Dezember 1947, gleichzeitig drei Dokumente auszuarbeiten, die zusammen die ›International Bill of Human Rights‹ bilden sollten: Eine Internationale Erklärung über die Menschenrechte, eine internationale Konvention über Menschenrechte und Durchführungsmaßnahmen. Schon damals dachte man auch daran, eine zweite Konvention über weitere Rechte einschließlich wirtschaftlicher und sozialer Rechte auszuarbeiten (Yearbook of the UN, 1947–48, S. 572 f.). Beschlußfassung der Generalversammlung darüber in A/RES/217 (III) vom 10. Dezember 1948. – Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 1 f.

7 Über die Fortschritte der Arbeiten in der Menschenrechtskommission vgl. die entsprechenden Abschnitte in den jährlichen Berichten derselben. Zusammenfassende Darstellung im Dokument A/2929. Annotations on the text of the draft International Convenants on Human Rights (General Assembly Official Records (GAOR), 10. Session, Annexes, Item 28, Part II).

8 Bericht der Menschenrechtskommission E/2573, Annex IV, Resolutionsentwurf A für die Annahme durch den Wirtschafts- und Sozialrat = Resolution 545 B I und II (XVII) des Wirtschafts- und Sozialrates.

9 Der 3. Hauptausschuß behandelte 1955 die Präambel und den Art. 1 beider Konventionen; 1956 die Art. 6–12 und 1957 die Art. 13–15 der Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie den Art. 6 der Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte; 1958 die Art. 7–11, 1959 die Art. 12–14, 1960 die Art. 15–18, 1961 die Art. 20–23 und 25–27 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte. 1962 und 1963 wurden von der Generalversammlung die allgemeinen Bestimmungen beider Konventionen, 1963 auch zusätzliche materielle Bestimmungen (Art. 24 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte betreffend Rechte des Kindes, Art. 11 Abs. 2 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betreffend das Recht auf Freiheit von Hunger) angenommen. Teil IV und V der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Teil IV, V und VI der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte (Durchführungs- und Schlußbestimmungen) sowie das Zusatzprotokoll (Individualbeschwerde) wurde erst von der XXI. Generalversammlung im Herbst 1966 beschlossen. Der Zeitpunkt der Behandlung der einzelnen Artikel in der Generalversammlung ist insofern nicht ganz ohne Bedeutung, als sich deren Zusammensetzung während der in Betracht kommenden zehn Jahre ganz erheblich geändert hat. Für den Inhalt der einzelnen Artikel siehe oben im Text.

10 Yearbook of the UN 1963, S. 315 ff.

11 UN-Doc. A/RES/2106 (XX) vom 21. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 28 ff.

12 Der vollständige Text der Europäischen Konvention samt Zusatzprotokollen und Vorbehalten sowie die Verfahrensvorschriften für die Europäische Menschenrechtskommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte finden sich in der vom Europarat besorgten Ausgabe: European Convention on Human Rights, Collected Texts, 5. Aufl., Straßburg 1966. – Siehe hierzu ferner Wiebringhaus: Das Europarecht der Grundfreiheiten im Jahr der Menschenrechte, in: VN 16. Jg. (1968) Heft 2, S. 46 ff., besonders S. 51 f.

13 Auf einem UNO-Menschenrechtsseminar in Kabul (Afghanistan) im Mai 1964, über Probleme der Menschenrechte in den Entwicklungsländern, wurde diese Gruppe von Rechten als ›legal rights‹ bezeichnet. Sie seien im großen und ganzen sofort durchführbar (UN-Dokument ST/TAO/HR/21 § 24).

14 Auf dem Seminar von Kabul (siehe Anm. 13) wurden diese Rechte als ›programmatic rights‹ bezeichnet, die erst durch progressive Maßnahmen verwirklicht werden könnten. ›Legal rights‹ und ›programmatic rights‹ stehen in einem gewissen Gegensatz zueinander. Besonders in den Entwicklungsländern ist man vor die Entscheidung gestellt, entweder die ›legal rights‹ in vollem Ausmaß zu gewähren oder die wirtschaftlichen Entwicklungspläne zu realisieren und damit bessere Voraussetzungen für die Gewährung der ›programmatic rights‹ zu schaffen. Sowohl auf dem Seminar von Kabul als auch auf einem demselben Problem gewidmeten Seminar in Dakar (Senegal) im Februar 1966 (UN-Dokument ST/TAO/HR/25) wurde diese Alternativität vermerkt.

15 Vgl. über das Selbstbestimmungsrecht: Wambaugh, Sarah: Plebiscites since the World War, Washington 1933; Decker: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955; Rabl: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 1963.

16 Vgl. Kunz: The principle of self-determination of peoples, particularly in the practice of the United Nations, in: Inhalt, Wesen und gegenwärtige praktische Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Rabl (Hrsg.), München 1964, S. 128 ff.

17 Über die Vorstellungen des Ostens zum Selbstbestimmungsrecht vgl. Meißner, Boris: Die sowjetische Stellung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Rabl, aaO, siehe Anm. 16, S. 96 ff.

18 Siehe Anm. 1, aaO, Art. 2, S. 193 f.

19 Siehe Anm. 1, aaO, Art. 3, S. 194.

20 Siehe Anm. 1, aaO, Art. 5 Abs. 2: »Einschränkungen oder Abweichungen von den in einem Land durch Gesetze, Übereinkünfte, Verordnungen oder das Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden Grundrechten des Menschen unter dem Vorwand, der Pakt erkenne derartige Rechte nicht oder in geringerem Maße an, sind unzulässig«, S. 194.

21 Vgl. Ermacora, siehe Anm. 5, aaO, S. 38 ff.

22 Nach dem Dokument E/CN. 4/907/Rev. 1 vom 8. Februar 1967: Status of Multilateral Treaties in the Field of Human Rights concluded under the auspices of the United Nations, hatten nur folgende Staaten die beiden Konventionen unterzeichnet: Kolumbien, Costa Rica, Zypern, Honduras, Israel, Italien, Jamaika, Philippinen; das Zusatzprotokoll nur die folgenden Staaten: Kolumbien, Costa Rica, Zypern, Honduras, Jamaika und die Philippinen. Ratifikationen lagen bis dahin überhaupt keine vor.

23 Staaten und non-governmental organizations berichten jährlich der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen über die lau-

fenden Entwicklungen. Für den Berichtsgegenstand ist ein Dreijahreszyklus festgelegt: Im ersten Jahr ist der Gegenstand bürgerliche und politische Rechte, im zweiten wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und im dritten Informationsfreiheit. Seit 1961 werden diese ›Periodic Reports‹ in Abständen von drei Jahren ausgewertet, wofür gewöhnlich ein eigener Ausschuß der Menschenrechtskommission eingesetzt wird. Vgl. Resolution 888 B (XXXIV) des Wirtschafts- und Sozialrates.

24 Vgl. die Art. 16–22 der Konvention. Diese sehen laufende Berichte der Staaten an den Generalsekretär über Maßnahmen und Fortschritte auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte vor. Die Berichte können auch auf Schwierigkeiten hinweisen, die der Verwirklichung dieser Rechte entgegenstehen. Auf Grund dieser Berichte können die Menschenrechtskommission, der Wirtschafts- und Sozialrat sowie die Generalversammlung der Vereinten Nationen allgemein gehaltene Empfehlungen an die Staaten richten.

25 Vgl. die Art. 8–14 der Konvention. Danach wird ein aus 18 Experten zusammengesetzter Ausschuß gebildet, dem die Staaten periodisch alle zwei Jahre und auf Verlangen jederzeit Bericht zu erstatten haben. Der Ausschuß berichtet der Generalversammlung jährlich über seine Tätigkeit und erstattet Vorschläge und allgemein gehaltene Empfehlungen. Diese werden der Generalversammlung zusammen mit allfälligen Bemerkungen der Staaten zugemittelt. Nach Art. 11 kann bei demselben Ausschuß eine Staatenbeschwerde wegen Nichtbefolgung von Konventionsbestimmungen durch einen anderen Staat eingebracht werden. Voraussetzung hierfür ist die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtszuges. Der Vorsitzende des Ausschusses setzt im Einvernehmen mit den beiden Streitparteien eine ad-hoc-Schlichtungskommission ein. Diese gibt Empfehlungen für die Beendigung des Streitfalles. Nach Art. 14 besteht fakultativ auch die Möglichkeit der Zulassung von Individualbeschwerden. Dem internationalen Verfahren über Individualbeschwerden vorgeschaltet ist ein Verfahren vor einem nationalen Organ, das Beschwerden über Konventionsverletzungen entgegenzunehmen hat (Art. 14 Abs. 2–5). Im internationalen Verfahren wird dem belangten Staat der Name des Beschwerdeführers nur mit dessen Einverständnis mitgeteilt, der Ausschuß nimmt aber keine anonymen Beschwerden entgegen. Der Ausschuß erstattet Empfehlungen für die Beseitigung von Rechtsverletzungen und nimmt die Äußerungen des belangten Staates entgegen.

26 Vgl. die Art. 28–45 der Konvention über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte. Dieses Rechtsschutzsystem ist dem der Rassendiskriminierungs-Konvention nachgebildet, hat jedoch eigene Institutionen. Nach Art. 40 nimmt das Menschenrechts-Schutzkomitee Berichte der Staaten über Fortschritte auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes entgegen und erstattet entsprechende Empfehlungen. Die Staatenbeschwerde (Art. 41) ist aber ebenso wie die Individualbeschwerde (Zusatzprotokoll) nur fakultativ. – Zur Rassendiskriminierung siehe Hamburger: Die Instrumente der UN gegen die Rassendiskriminierung, in: VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 3 ff.; UN-Doc. A/RES/1904 (XVIII) vom 20. November 1963 und A/RES/2106 (XX) vom 21. Dezember 1965. – Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 27 ff.

27 Die Bestimmungen über die Individualbeschwerde wegen Verletzung der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte finden sich in dem bereits wiederholt zitierten Zusatzprotokoll (Optional Protocol) zu dieser Konvention, siehe Anm. 2, aaO.

28 Auf der Tagung der Menschenrechtskommission von 1967 wurde eine Empfehlung an die Generalversammlung für die Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte beschlossen.

29 Siehe Anm. 24.

30 Siehe Anm. 23.

31 Art. 41 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte, siehe Anm. 1, aaO, S. 198 f.

32 Beschwerden 176/1956 und 299/1957.

33 Beschwerde 788/1960.

34 Vgl. den Bericht über das Internationale Kolloquium über die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Wien, 18. – 20. Oktober 1965): ›Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht‹, hrsg. von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, Karlsruhe 1967.

35 So z. B. Art. 14,16, 20, 23, 24 und 26 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte, siehe Anm. 1, aaO, S. 197 f.

36 Siehe Anm. 12, aaO.

37 Art. 57 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Aufgrund dieses Artikels könnte der Generalsekretär des Europarates im Rahmen der Europäischen Konvention ähnliche Funktionen erhalten wie die geplante Einrichtung des Hochkommissars für Menschenrechte im Rechtsschutzsystem der UN-Konventionen. Vgl. meinen Aufsatz ›Ein UN-Hochkommissar für Menschenrechte?‹ in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik, 6. Jg. (1966), S. 259 ff., besonders S. 263 f.

38 Staatenbeschwerde Art. 24 der Europäischen Konvention, Individualbeschwerde: Art. 25 derselben.

39 Die Sozialcharta wurde 1962 von Norwegen, Schweden und Großbritannien, 1964 von Irland, 1965 von der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und Italien ratifiziert.

40 Vgl. Capotorti: Widersprüche in der innerstaatlichen Rechtsordnung zwischen den Europäischen Menschenrechtskonventionen und anderen völkerrechtlichen Abkommen, im angeführten Bericht, siehe Anm. 34, aaO, S. 69 ff.

41 Siehe Anm. 34, aaO.

42 Vgl. das vom Generalsekretariat des Europarates vorbereitete Dokument CM (67) 36: »Problem arising from the co-existence of the European Convention on Human Rights and of the United Nations Convenants on Human Rights and other instruments of the United Nations and the Specialised agencies«.

43 Resolution 6 (XXIII) der UNO-Menschenrechtskommission.

44 Vgl. den provisorischen Bericht über die XXIII. Tagung der UNO-Menschenrechtskommission, worin ein Hinweis auf die Teilnahme von Vertretern des Europarates als einer regionalen zwischenstaatlichen Organisation enthalten ist. Der stellvertretende Generalsekretär des Europarates, Modinos, sowie die Herren Robertson und Guarneri wohnten der Tagung als Beobachter bei.

# Das Übereinkommen zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes

DR. FRITZ WITTMANN

*Die Vereinten Nationen sind im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg in Nigeria beschwörend bis ausfallend kritisiert worden. Biafra wurde zum Ersatzwort für Völkermord. Der Weltorganisation warf und wirft man vor, daß sie zwar ein internationales Übereinkommen gegen den Völkermord geschaffen habe, dieses aber nicht anwende oder seine Anwendung erzwinge. Generalsekretär U Thant machte man zum Schuldigen dieser angeblichen gänzlichen oder halben Versäumnisse. Andere, die einiges sachliches Wissen über die Machtgrenzen der Weltorganisation haben, begnügten sich mit pauschaler Verurteilung der UNO. Immer wieder muß aber gesagt werden, daß die UNO keine Weltregierung ist, die, wie ein Staat es mit den ihm zur Verfügung stehenden Machtmitteln in seinem Innern tut, Recht und Ordnung erzwingen kann. Auch verbietet die Satzung in Artikel 2 Abs. 7 ausdrücklich - daran halten alle Mächte eifersüchtig fest, wenn es sich um sie selbst handelt -, jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaates. - Sind die Kämpfe in der nigerianischen Ostregion Biafra mit ihren schrecklichen Folgen für Zehntausende von Menschen Teil eines Bürgerkrieges zwischen dem Staat Nigeria und einer abtrünnigen Provinz? Liegt Völkermord vor, was fast jeder annimmt, wogegen es aber auch gewichtige andere Stimmen gibt? Wo liegen überhaupt die beschränkten Grenzen der Vereinbarung der Staaten über Völkermord, d. h. was haben sie sich durch ihren Beitritt zum Übereinkommen zugestanden und was nicht? Es muß aber auch die Frage beantwortet werden: Ist nicht die Erreichung eines beschränkten Ziels besser als nichts? – Auf einige dieser Fragen gibt der folgende Beitrag eine Antwort.*

Unser Jahrhundert hat viele Namen. Man nennt es auch das ›Jahrhundert der Menschenrechte‹. Der Zyniker könnte die Doppeldeutigkeit dieser Bezeichnung unterstreichen: es gibt wohl kein Jahrhundert, in dem die Menschenrechte so geplant und systematisch verletzt wurden, wie in unserem. Und dies geschah und geschieht im Angesicht von Verfassungen aller zivilisierter Staaten, die ausführliche Kataloge geschützter Menschen-, Bürger- und Freiheitsrechte enthalten. Diese Rechte gelten meistens nicht nur im Verhältnis des jeweiligen Staates zu den seiner Gewalt unterworfenen Menschen, sondern – nach neueren staatsrechtlichen Auffassungen[1] – auch im zwischenmenschlichen Bereich und als bindende Norm für die Gestaltung der Außenpolitik, soweit Menschen vom Handeln der Staatsorgane betroffen werden[2]. Das Zeitalter, in dem Staatsräson allein bestimmender Faktor für außenpolitisches Handeln war, dürfte zumindest für *die* zivilisierten Staaten vorbei sein, in denen die Menschenrechte auch de facto Leitlinie staatlichen Handelns sind.