

- 39 Hervorhebung vom Verfasser.
 40 Hervorhebung vom Verfasser.
 41 Texte bei Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8, aaO, Dok. 9, 10, 11.
 42 Texte bei Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8 aaO, Dok. 15.
 43 Hervorhebung vom Verfasser.
 44 Texte bei Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8, aaO, Dok. 17, 18, 19.
 45 Menzel, E.: Rechtspflicht zur Anerkennung der gegenwärtigen Grenzen. Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht, in: Hannoverische Allgemeine Zeitung vom 28. August 1970.
 46 Hervorhebung im Text.
 47 Wengler, Anm. 34, aaO, S. 633.
 48 Kriele, M.: Der Streit um die Ostpolitik. Eine Zwischenbilanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 1970. Kritisch dazu Guradze, H.: Eine sowjetische Verzichtserklärung böte mehr Sicherheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1970.
 49 Gerade wegen der Unklarheit hätte man sich eine klarere Formulierung im Moskauer Vertrag gewünscht.
 50 Carstens, K.: Eine Wende in der Deutschland-Politik. Anmerkungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. August 1970. Sehr kritisch

- auch Armbruster, H.: Viele Gefahren stecken im Bahr-Papier, in: Mainzer Allgemeine Zeitung vom 21. Juli 1970; Weinkauff, H.: Die Ostpolitik im Lichte des Rechts, in: Rheinischer Merkur vom 17. Juli 1970.
 51 So Schweisfurth, Th. in seiner Besprechung des Buches von Frenzke, Hacker, Uschakow (vgl. Anm. 8), in: Deutschland-Archiv 1971, S. 244 ff. (245).
 52 Text bei Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8, aaO, Dok. 5. Ausführlicher dazu Frenzke: Die Feindstaatenklauseln und die Sicherheit der BRD, in: Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8, aaO, S. 111—127 (122 f.).
 53 Vgl. die Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Süddeutschen Zeitung und Welt vom 19. März 1971.
 54 Vgl. den Bericht in der Welt vom 20./21. März 1971.
 55 Vgl. die Berichte in der Süddeutschen Zeitung und Welt vom 27./28. März 1971.
 56 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung und die Welt vom 24. März 1971.
 57 Text in: Archiv der Gegenwart 1956, S. 6032.
 58 Vgl. dazu Frenzke, Anm. 52, aaO, S. 123 f.
 59 Text bei Frenzke, Hacker, Uschakow, Anm. 8, aaO, Dok. 14.

Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung

PROFESSOR DR. KARL JOSEF PARTSCH

Der erste Teil der Abhandlung über die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung im vorangegangenen Heft hat die Entstehungsgeschichte, die wichtigsten materiellen Bestimmungen und eingehend die organisatorischen Probleme dargelegt. Der nachstehende zweite Teil gilt der Arbeitsweise der durch die Konvention gebildeten neuen Organe.

III. Die Arbeitsweise der Konventionsorgane

In der Konvention sind die verschiedenen Arbeitsweisen der von ihr geschaffenen Organe systematisch geregelt (Art. 9 bis 16). Auf das Berichtsverfahren (Art. 9) folgen das Verfahren der Staatenbeschwerde (Art. 11—13), der Individualbeschwerde (Art. 14) und schließlich die besonderen Verfahren bezüglich abhängiger Gebiete (Art. 15). Der Schlußartikel dieses Abschnittes (Art. 16) ist eine Art Kollisionsnorm im Verhältnis zu anderen Verfahren innerhalb und außerhalb der UN.

Wenn behauptet wird, die Arbeit der Konventionsorgane ruhe auf drei Säulen: Berichtsverfahren, Staatenbeschwerde und Individualbeschwerde², so entspricht das der Systematik der Konvention und den mit ihr verfolgten Zielen. Es eilt jedoch der tatsächlichen Entwicklung voraus, da das Komitee gegenwärtig noch keine Individualbeschwerden entgegenzunehmen berechtigt ist. Art. 14 Abs. 9 sieht nämlich vor, daß diese Funktion erst ausgeübt werden darf, nachdem mindestens zehn Vertragsstaaten diese Zuständigkeit des Komitees anerkannt haben. Eine derartige besondere Erklärung ist bisher noch von keinem Staate abgegeben worden und die bisherigen Erfahrungen mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls zu den beiden großen UN-Menschenrechtspakten sind nicht eben ermutigend³, selbst wenn man unterstellt, daß die Staaten eher bereit sind, auf dem beschränkten Gebiete der Rassendiskriminierung internationale Bindungen einzugehen, als auf dem in die ganze innere Rechtsordnung tief eingreifenden Gebiete des allgemeinen Menschenrechtsschutzes. Auch die Bekämpfung der Rassendiskriminierung wird auf der internationalen Ebene erst voll wirksam sein, wenn die Individualbeschwerde eingeführt ist.

Wird sie hier nicht eingehend behandelt, so ist daraus nicht zu schließen, ihre Bedeutung werde unterschätzt. Es könnte aber im gegenwärtigen Stadium nicht viel mehr getan werden, als die Konventionsbestimmungen wiederzugeben und — ganz theoretisch — die Probleme aufzuzeigen, welche sie

aufgeben. Das Komitee hat in einer realistischen Einschätzung der gegebenen Möglichkeiten vorerst noch darauf verzichtet, diese Wirkungsweise in ihre Verfahrensordnung aufzunehmen, und dies bis zu dem Zeitpunkt zurückgestellt, in dem abzusehen ist, daß ihm diese Arbeitsmöglichkeit eröffnet wird.

Nach dem gegenwärtigen Stande können Konventionsorgane nur in zwei der erwähnten drei Formen tätig werden, die in der Konvention vorgezeichnet sind: im Berichtsverfahren und im Verfahren der Staatenbeschwerde. Dazu kommen freilich die in Art. 15 geregelten besonderen Verfahren hinsichtlich abhängiger Gebiete, die politisch und rechtlich Besonderheiten aufweisen und die dennoch praktisch eine große Bedeutung erwerben könnten, weil sie darauf angelegt sind, die Doktrin der Staatensouveränität zu durchbrechen und einem internationalen Überwachungsorgan Zuständigkeiten gegen den Willen der betroffenen Staaten zuzuschreiben. Ihnen wird daher ein besonderer Abschnitt gewidmet.

Für alle Wirkungsweisen der Konventionsorgane gilt die Kollisionsnorm des Art. 16, welche es den Staaten freistellt, Auseinandersetzungen entweder vor Konventionsorganen oder auf anderen Wegen auszutragen. Diese anderen Wege müssen nicht im System der UN gefunden werden, sondern können auch auf anderen Ebenen liegen. So können Auseinandersetzungen auf dem Gebiete der Rassendiskriminierung z. B. auch auf regionaler Ebene ausgetragen werden. Diese Klausel ist von besonderer Bedeutung für die Mitgliedstaaten des Europarates, in dem es den am stärksten ausgebauten und am längsten erprobten Menschenrechtsschutz gibt. Wollen zwei Mitgliedstaaten des Europarates untereinander eine Frage der Rassendiskriminierung austragen, so steht es ihnen frei, ob sie es in New York oder Straßburg tun wollen. Wenn sie zunächst den einen Weg wählen, bleibt ihnen aber immer noch der andere offen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen seien nun die drei aktuell bedeutsamen Arbeitsweisen der Konventionsorgane näher geschildert.

Das Berichtsverfahren

Unter dieser Überschrift sind zwei ganz unterschiedliche Wirkungsweisen des Komitees zusammengefaßt: Einerseits haben die Staaten zu bestimmten Terminen an das Komitee zu berichten, was sie zur Verwirklichung der Ziele der Konvention unternommen haben. Das ist in Art. 9 Abs. 1 den Staaten auferlegt. Das Verfahren ist in den Regeln 64 bis 67 der Verfahrensordnung⁴ geregelt, da es sich ergeben hat, daß die-

ses Verfahren einer gewissen Formalisierung bedarf, um wirksam zu sein.

Andererseits hat das Komitee jährlich einen Rechenschaftsbericht an die Generalversammlung zu erstatten, und diese beiden Berichtspflichten — der Staaten an das Komitee und die des Komitees nach oben — stehen untereinander in einem wechselseitigen Verhältnis. Der Bericht des Komitees an die Generalversammlung kann nur dann einen substantiellen Inhalt haben, wenn das Komitee den notwendigen Stoff von den Mitgliedstaaten erhält. Damit die Mitgliedstaaten das Komitee nicht aushungern, ist es darauf angewiesen, das Berichtssystem der Staaten zu beleben.

Dieses Abhängigkeitsverhältnis ist in der Konvention in Art. 9 Abs. 2 Satz 2 angesprochen: Das Komitee kann in seinen Jahresbericht an die Generalversammlung Anregungen und allgemeine Empfehlungen hinsichtlich der Staatenpraxis aufnehmen, die auf Staatenberichten fußen. Sie sind zunächst den Vertragsstaaten mitzuteilen; dabei kann auch eine Frist für eine Stellungnahme gesetzt werden (Regel 67). Bei der Vorlage an die Generalversammlung sind diese Stellungnahmen beizufügen. Um die Vorlage der Anregungen und Empfehlungen nicht zu verzögern, ist jedoch nicht vorgesehen worden, daß die Staaten in jedem Fall Gelegenheit gehabt haben müssen, sich zu den geplanten Anregungen und Empfehlungen zu äußern. Freilich wird man davon ausgehen dürfen, daß das Komitee eine Anregung oder Empfehlung nicht weitergeben darf, wenn es den Staaten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat und diese noch nicht abgelaufen ist. Daran sind vor allem die Vertragsstaaten interessiert, welche keinen Sitz in der Generalversammlung haben, wenn die Generalversammlung auch den Beobachtern oder Vertretern von Nicht-Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben pflegt, den Standpunkt ihres Staates darzulegen, wenn eine Angelegenheit auf der Tagesordnung steht, welche diese Staaten unmittelbar betrifft. Freilich kann gerade die Frage der Betroffenheit unterschiedlich beurteilt werden. Da das Komitee auf der Grundlage von Staatenberichten bisher noch keine Anregungen oder Empfehlungen ausgesprochen hat⁵, liegen praktische Erfahrungen zu dieser Frage noch nicht vor.

So wendet sich zunächst das Hauptinteresse dem Verfahren zu, in dem die Staaten an das Komitee berichten. Diesem Berichtsverfahren liegt als Vorbild das Verfahren im Mandatssystem des Völkerbundes und im Treuhandsystem der UN zugrunde. Diese unterscheiden sich freilich ganz erheblich dadurch, daß ihnen Erkenntnisquellen zur Verfügung stehen, welche dem Komitee nicht eröffnet sind. Außer den Berichten der Verwaltungsstaaten gehen nämlich diesen Organen des Völkerbundes bzw. der UN auch Petitionen von Individuen und Gruppen aus den Gebieten unter der besonderen Verwaltung zu; schließlich haben diese Organe auch das Recht, die Gebiete selbst zu besuchen. Diese beiden für die Kontrolle der Staatenberichte außerordentlich wichtigen Erkenntnisquellen fehlen dem Komitee. Es ist nur auf die Staatenberichte angewiesen.

Auch in welcher Form die Staatenberichte zu erstatten sind, ist in der Konvention nicht geregelt. Bereits im Völkerbund ist das Problem aufgetaucht, ob dafür den Staaten Vorschriften gemacht werden dürfen, ob die Berichte z. B. eine allgemeine Schilderung der Probleme enthalten sollen oder auf bestimmte gezielte Fragen zu antworten wäre. Schon im Mandatssystem des Völkerbundes wurde versucht, eine gewisse Gleichförmigkeit und Vollständigkeit der Berichte dadurch zu erreichen, daß den Staaten ein Fragebogen unterbreitet wurde. Doch hatten einige Mandatsmächte diese Zumutung zurückgewiesen. Daher wurde in Art. 88 der UN-Charta ausdrücklich vorgesehen, daß im Treuhandsystem Fragebogen über politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen und auch über Fortschritte auf dem Gebiete der Erziehung benutzt werden können. Diese wurden zunächst so gefaßt, daß

Einzelauskünfte über gezielte Fragen gefordert wurden, doch ist man bald dazu übergegangen, zusammenhängende Schilderungen über die gemachten Fortschritte zu fordern.

An den Sitzungen des Treuhandrates, in denen die Jahresberichte der Verwalterstaaten geprüft und erörtert werden, nimmt ein besonders sachverständiger Staatenvertreter teil, obwohl alle Verwaltungsstaaten im Treuhandrat vertreten sind (Art. 74 der Verfahrensregeln des Treuhandrates).

Zwischen dem Berichtssystem des Treuhandrates und dem des Komitees bestehen also folgende Unterschiede:

- > Das Komitee ist völlig auf die Berichte der Mitgliedstaaten angewiesen und verfügt über keine zusätzlichen Erkenntnisquellen, um nachzuprüfen, ob die Berichte zutreffen.
- > In der Konvention ist keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine Versendung von Fragebögen an die Ver-

Die Konferenz des Abrüstungsausschusses der Vereinten Nationen begann ihre neue Sitzungsperiode am 23. Februar 1971 wieder in Genf. Diese Abrüstungsgespräche haben am 15. März 1962 an gleicher Stelle begonnen. Damals gehörten dem Ausschuß 18 Mitglieder an, von denen aber Frankreich stets auf seinen Platz verzichtete. 1969 wurde der Ausschuß unter Wahrung des politischen Gleichgewichts der Beteiligten auf 26 Staaten erweitert. Die Konferenz hat folgende Ergebnisse herbeigeführt oder wesentlich mitgeholfen, sie zu erreichen: Den Teststoppvertrag (mit Ausnahme der unterirdischen Versuche), den Vertrag über den Verbreitungsstopp von Kernwaffen (Atomsperrvertrag), das Verbot der Lagerung von Waffen im Welt- und auf dem Meeresboden und einige andere. — Das Bild zeigt links den Vertreter der USA, Mr. Gerard C. Smith, im Gespräch mit dem Vertreter der Sowjetunion, Professor A. A. Roschtschin.



tragsstaaten gegeben, sondern nur die Ermächtigung, weitere Informationen zu fordern. Daraus kann allenfalls die Befugnis geschlossen werden, die Staaten im Vorhinein davon zu unterrichten, welche Angaben in den Berichten erwartet werden.

- > An den Komitee-Sitzungen, in denen die Staatenberichte geprüft werden, nehmen auch dann keine Staatenvertreter teil, wenn der Bericht eines Staates geprüft wird, der keinen Sachverständigen in das Komitee entsandt hat. So ist jedenfalls die bisherige Übung.

Das Berichtssystem ist in dem Komitee nur langsam angegangen. Als es am 19. Januar 1970 zum ersten Mal zusammentrat, waren an sich schon 27 Berichte fällig. Es waren aber nur zwei eingegangen und während der Sitzung liefen ganze sechs weitere ein. Außerdem waren diese ersten Berichte mehr als lakonisch. Einige von ihnen beschränkten sich auf die Mitteilung, daß eine Rassendiskriminierung in dem Staate niemals stattgefunden habe, die absolute Gleichheit aller Bewohner aber durch die Rechtsordnung bereits gesichert sei. Daher brauche nichts mehr getan zu werden, um die Konvention durchzuführen. Freilich gingen einige Berichte auch stärker ins Detail.

Im Komitee war die Enttäuschung über diesen Auftakt groß und es beschloß daher, die Vertragsstaaten davon zu unterrichten, was es von ihnen nach der Konvention erwarten dürfe. Das geschah nicht in einer abstrakten Form, sondern möglichst gezielt. Auf die Rechtsgrundlagen in der Konvention wird eingangs nachdrücklich hingewiesen und auf die Bedeutung, welche das Berichtssystem in ihrem Rahmen hat. Und dann folgt ein Gliederungsschema für den Bericht. Das ist wahrscheinlich ein besserer Ausdruck als »Fragebogen«. Denn über dem Schema steht durchgehend die eine Frage: Was ist in dem Berichtsstaat gesetzgeberisch, richterlich, verwaltungsmäßig oder sonstwie getan worden? Aber nicht generell, sondern zur Verwirklichung der einzelnen in der Konvention begründeten Verpflichtungen, die aufgeführt werden.

Diese Verpflichtungen sind nun nicht in der Reihenfolge aufgezählt, wie sie in der Konvention stehen, sondern in vier Gruppen sachlich zusammengefaßt, die innerlich zusammengehören. Die erste Gruppe (1) enthält die allgemeinen Grundsatznormen der Artikel 3 und 5 sowie die Forderung des lückenlosen Rechtsschutzes (Art. 6). Die zweite (2) die einzelnen Diskriminierungsverbote für Staatsorgane (Art. 2/1a, 2/1b, 4c). Die dritte (3) dann die Diskriminierungsverbote, welche sich an Individuen oder Gruppen richten (Art. 2/1c, 2/1d, 3, 4a und 4b) und die letzte (4) schließlich die werbenden und erzieherischen Maßnahmen der Artikel 2/1e, 2/2 und 7.

Es mag auf den ersten Blick verwirrend erscheinen, daß die vier Gruppen nicht jeweils durch eine charakterisierende Überschrift gekennzeichnet sind, sondern es dem Empfänger selbst überlassen bleibt, die Gruppierung — auch ohne Kennzeichnung — zu verstehen. Diese Zurückhaltung geht darauf zurück, daß schon der Verdacht vermieden werden sollte, das Komitee wolle bei dieser Gelegenheit die Konvention verbindlich auslegen, und diese Gefahr wäre bei einer offenen Charakterisierung zweifellos entstanden. Die hier benutzten Kennzeichnungen sind daher in dem Dokument nicht enthalten.

Das Komitee erzielte mit dieser Aktion einen bemerkenswerten Erfolg:

- > Kein Staat hat sich dem Ansinnen, seinen Bericht in einer bestimmten Form zu erstatten, widersetzt;
- > nicht weniger als sechs Staaten sandten Zusatzberichte und bezogen sich dabei auf die »Mitteilung«;
- > fast alle später erstatteten Berichte sind sehr viel eingehender und detaillierter;
- > einige wenige folgen sogar eng dem angeforderten Berichtssystem;

- > darüber hinaus enthalten einige Berichte auch die Mitteilung, es sei eine Prüfung eingeleitet worden, ob das innerstaatliche Recht in vollem Umfange mit der Konvention übereinstimme.

Freilich muß andererseits auch zugegeben werden, daß einer der aufschlußreichsten Berichte, welche dem Komitee zugehen, von einem Staate stammt, der sich nicht eng an das vom Komitee vorgezeichnete System gehalten hat, sondern statt von normativen Vorschriften von der tatsächlichen Situation ausgeht, welche in diesem Staate besteht. Er gibt ein lebendiges Bild von den Problemen, die sich stellten und gleichzeitig auch von den Maßnahmen, die zu ihrer Bewältigung getroffen wurden. Das Interessante an diesem Bericht ist, daß die wirkungsvollsten Maßnahmen keine Verbote oder Strafvorschriften waren, sondern vielmehr Maßnahmen der Schlichtung und solche erzieherischer Art. Es habe sich aus den Erfahrungen ergeben, daß Maßnahmen zur Herstellung eines gegenseitigen Verständnisses und zur friedlichen Beilegung von Reibungen wirkungsvoller gewesen seien als irgendwelche strafrechtlichen Sanktionen.

Auf der zweiten Sitzung im August/September 1970 hat das Komitee begonnen, die vorgelegten Berichte zu erörtern. Man nahm sie nach dem Datum des Eingangs vor und machte zunächst den Versuch, bei jedem einzelnen Bericht zu formulieren, welche Angaben wohl vermißt würden. Dem Berichterstatter wurde zunächst aufgetragen, das für jeden einzelnen Bericht zu formulieren. Zunächst erschien das problemlos, da die ersten der Prüfung unterworfenen Berichte wirklich sehr lakonisch waren, denen gegenüber zahlreiche unerfüllte Wünsche vorgebracht werden konnten. Bei der Erörterung eines eingehenderen Berichtes beanstandete ein Komitee-Mitglied dann aber, daß keine Ausführungen über die gegenwärtige Anwendung einer auf die Einwanderung bezüglichen Verfassungsvorschrift, die es als diskriminierend empfinde, gemacht worden seien. Es schloß sich eine lebhaftige Diskussion an, ob es Aufgabe des Komitees sei, derartige Fragen von sich aus aufzuwerfen. Das wurde überwiegend verneint. Es sei Aufgabe der Vertragsstaaten, dies zu tun. Damit sind die Prüfungsmöglichkeiten des Komitees freilich sehr eingeschränkt. Es kann dann nur noch prüfen, ob zu allen Verpflichtungen in dem Bericht etwas ausgeführt worden sei, nicht aber, ob dies zutreffend geschah.

Im Laufe der Arbeiten stellte sich heraus, daß es in den Berichten typische Lücken gab. Während verhältnismäßig eingehend über die meisten Verpflichtungen der ersten beiden Gruppen berichtet wurde, waren die Auskünfte über die Durchführung der Verpflichtungen der beiden letzten Gruppen sowie über den gewährten Rechtsschutz dürftiger. Es gelang aber keine Einigung darüber herbeizuführen, welche Lücken als die schwerwiegendsten angesehen wurden. Dabei zeigte sich zum ersten Mal deutlich, daß die Sachverständigen aus den verschiedenen Rechtskreisen doch recht unterschiedlich werten. Auf eine ganz grobe Formel gebracht neigen die Angehörigen des römisch-rechtlichen Kreises dazu, den Rechtsschutz in den Vordergrund zu stellen, die des sowjetischen Kreises die Strafnorm und die des angelsächsischen die pflegenden und schlichtenden Maßnahmen.

Es kam hinzu, daß die Diskussion sich an einer anderen Frage entzündete. Während der Ausarbeitung der Konvention hatte es heftige Auseinandersetzungen darüber gegeben, ob außer der Apartheid in Artikel 3 auch andere typische Erscheinungsformen der Rassendiskriminierung verdammt und mit einem Bann belegt werden sollten. Im Vordergrund stand zunächst der Antisemitismus. Im Laufe der Diskussion wurden aber weitere »ismen« hinzugefügt, und die längste (von der UdSSR) vorgeschlagene Liste nannte: Antisemitismus, Zionismus, Nazismus, Neonazismus und Kolonialismus und andere Erscheinungsformen misanthropischer Ideen und Praktiken⁶.

Dieser Gedanke wurde dann aber auf Vorschlag Griechenlands und Ungarns im 3. Hauptausschuß endgültig fallen gelassen. Wohl anknüpfend an diese Pläne hatte ein Staat sehr eingehend über Maßnahmen gegen Anhänger einiger dieser »ismen« berichtet, und es wurde vorgeschlagen, dies von allen Staaten zu verlangen. Das Komitee sprach sich gegen diesen Versuch, seine Arbeit zu politisieren, sehr deutlich aus. Darüber gelang es nicht, eine gezielte Aufforderung an die Vertragsstaaten zu richten, ihre Berichte in einer bestimmten Weise zu ergänzen, sondern es kam nur eine sehr allgemein gehaltene Resolution zustande, am Maßstabe der schon während der ersten Sitzung an die Staaten gerichteten Mitteilung die erstatteten Berichte nochmals daraufhin nachzuprüfen, ob sie den darin enthaltenen Anforderungen entsprechen. Ob eine so generell gehaltene Mitteilung eine sehr große Wirkung haben wird, bleibt abzuwarten.

Bevor die ersten Berichte von dem Komitee abschließend beurteilt sind, kann zu ihrem Inhalt verständlicherweise noch nicht Stellung genommen werden. Immerhin läßt sich sagen, daß die bisher vorgelegten 30 Berichte ein reiches Anschauungsmaterial über das Instrumentarium zum Schutze vor Diskriminierungen enthalten. Von einem mehr auf die pflerische Seite orientierten Bericht ist schon die Rede gewesen. Während die Rechtsnormen hinsichtlich des Handelns der Staatsorgane — wenn auch nicht in ihrer Vollständigkeit, so doch aber wenigstens rechtstechnisch — nicht sehr stark voneinander abweichen, bedarf der Bereich des Schutzes von Individuen gegen diskriminierende Handlungen seitens anderer Individuen oder Gruppen wohl der stärksten Aufmerksamkeit, da er legislatorisch das schwierigste Gebiet ist. Abschließend stellt sich die Frage nach dem Wert dieses Berichtssystems. Dem Komitee steht kein Mittel zur Verfügung, einen Staat dazu zu veranlassen, nicht nur einen vollständigen sondern auch wahrheitsmäßigen Bericht zu unterbreiten. Es vermag noch nicht einmal aus eigener Kenntnis die normative Situation völlig zu beurteilen. Das Auseinanderfallen zwischen der normativen Gesetzeslage und den tatsächlichen Verhältnissen zu beurteilen, ist ihm verwehrt. Selbst wenn seine Mitglieder über die Massenkommunikationsmittel — sei es durch Presse, Funk und Fernsehen — irgendwelche Informationen über die Zustände in den berichtenden Vertragsstaaten erhalten haben sollten, hat das Komitee keinerlei Möglichkeiten, diese nachzuprüfen und sich zu eigen zu machen oder zu verwerten. So haben die Mitglieder des Komitees schon Schwierigkeiten, wenn sie die Staaten um zusätzliche Informationen ersuchen. Um wieviel mehr gilt das, wenn sie die Wahrhaftigkeit eines Staatenberichtes anzweifeln oder ihn infrage stellen wollen. Staaten, welche ihre Informationspflicht leicht nehmen und sich zurückhalten, sind also in einer sehr viel besseren Position als diejenigen, welche sich bemühen, aufrichtig ein Bild von der Lage in ihrem Lande zu geben.

Dennoch sollten die Chancen und Möglichkeiten dieses Berichtssystems nicht ganz pessimistisch beurteilt werden. Schon der Austausch der Berichte verschiedener Staaten vermag eine gewisse Wirkung zu erzielen. Wenn ein Staat ganz offen sagt, was er getan hat, um bestehende Gegensätzlichkeiten zu mildern, kann das eine gewisse Modellwirkung ausüben und andere Staaten dazu veranlassen, ähnliche Möglichkeiten in ihren Ländern zu überdenken und einzuführen. Im übrigen hat das Berichtssystem im internationalen Verkehr häufig die Wirkung eines »Schandpfahles« und kann dazu beitragen, daß die Staaten, welche bereit sind, Scham zu empfinden, ihre Versäumnisse einsehen und versuchen, ihnen abzuwehren.

Staatenbeschwerden

Es ist in erster Linie die Aufgabe der Staatengemeinschaft, sich gegenseitig zur Beachtung der Konvention anzuhalten.

Sollte ein Mitgliedstaat die Konvention nicht befolgen, so steht es bei den anderen Mitgliedstaaten, die Sache aufzugreifen und die Konventionsorgane damit zu befassen. Diese können von sich aus hingegen nicht tätig werden.

Von dieser durchaus konservativen Konzeption des internationalen Rechtslebens geht die Regelung der Staatenbeschwerde in der Konvention (Art. 11—13) aus: Die Hauptverantwortung für die Erhaltung der Völkerrechtsordnung liegt in erster Linie bei den Staaten. Die geborenen Völkerrechtssubjekte haben die Initiative zu ergreifen.

Das Verfahren rollt dann in fünf Phasen ab. Die *erste Phase* vollzieht sich im wesentlichen zwischen den beteiligten Staaten. Es ist nicht zur Voraussetzung der Erhebung einer Staatenbeschwerde gemacht, daß die beteiligten Staaten zunächst den Versuch unternommen haben, sich auf diplomatischem Wege untereinander über den Gegenstand ihrer Meinungsverschiedenheiten auseinanderzusetzen. Vielmehr ist diese unmittelbare Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten in das Verfahren vor dem Komitee einbezogen. Dieses hat in der ersten Phase nur die Aufgabe, diese unmittelbaren Verhandlungen einzuleiten, indem es die Mitteilung über die Meinungsverschiedenheit an den betroffenen oder die betroffenen Vertragsstaaten weiterleitet und ihm bzw. ihnen eine Frist von drei Monaten zur Gegenäußerung setzt.

In Art. 11 Abs. 1 ist nicht klar ausgesprochen, wann und unter welchen Voraussetzungen das Komitee die ihm zugegangene Mitteilung weiterzuleiten hat. Bei Ausarbeitung der Verfahrensordnung wurden darüber unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einige Mitglieder meinten, in diesem Stadium habe das Komitee nur die Aktiv- und Passiv-Legitimation der im Streite befangenen Staaten zu prüfen, andere wollten auch eine Schlüssigkeitsprüfung einbeziehen. Regel 68 Abs. 1 der Verfahrensordnung folgt der zurückhaltenderen Auffassung. Wenn bei der ersten Prüfung der Beschwerde nicht ihre »Substanz« erörtert werden darf, so ist damit eine Schlüssigkeitsprüfung ausgeschlossen. Das Komitee kann also keine Beschwerde in diesem Stadium als »offenbar unbegründet« zurückweisen, sondern hat alle »Mitteilungen«, die von einem Vertragsstaat gegen einen anderen Vertragsstaat gemacht werden, weiterzuleiten.

Offen bleibt freilich, ob diese Mitteilung auch dann weitergeleitet werden muß, wenn sich die »Mitteilung« auf ein Gebiet bezieht, hinsichtlich dessen der betroffene Staat einen Vorbehalt erklärt hat. Hier könnte die Auffassung vertreten werden, dem Komitee sei der Anwendungsbereich der Konvention bekannt und deshalb könne es eine »Mitteilung« nicht weiterleiten, die sich auf ein Gebiet außerhalb dieses Anwendungsbereiches beziehe. Dem könnte aber entgegengehalten werden, jede »Mitteilung«, die sich gegen einen Vertragsstaat richte, sei diesem zuzuleiten, und es obliege dem Adressaten, sich auf den Vorbehalt zu berufen.

Geht eine Mitteilung in der Zeit ein, in der das Komitee nicht tagt, erhebt sich die Frage, wer zuständig ist, die Mitteilung weiterzuleiten. Die Konvention (Art. 11 Abs. 1 Satz 2) nennt das Komitee. Daher hat sich die Mehrheit der Mitglieder bei der Erörterung der Verfahrensregeln nicht für berechtigt gehalten, diese Funktion dem Vorsitzenden oder auch dem kollegialen Vorstände des Komitees anzuvertrauen, sondern hat die Prüfung, ob die »Mitteilung« weitergeleitet werden darf, der Gesamtheit des Komitees vorbehalten. So ist Regel 68 Ziffer 2 gefaßt: Der Vorsitzende hat auf schriftlichem Wege eine Willensbildung der Mitglieder des Komitees herbeizuführen und darf nur nach Zustimmung der Mehrheit (oder nach Fristablauf) die Mitteilung weiterleiten.

In dieser Hinsicht ist die Geschäftsordnung der Europäischen Menschenrechtskommission (Regel 44) großzügiger. Sie ermächtigt in allen Fällen den Präsidenten zur Weiterleitung einer Staatenbeschwerde, um dem betroffenen Staate Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Allerdings tritt die Eu-

ropäische Menschenrechtskommission sofort in eine volle Zulässigkeitsprüfung ein, während das Komitee erst nach Scheitern der unmittelbaren Staatenverhandlungen prüft, ob die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft sind (das ist ausdrücklich geregelt: Art. 11 Abs. 3) und ob die Beschwerde schlüssig ist. Auch das ist eine Frage der ›Substanz‹, die in der ersten Phase noch nicht geprüft werden darf (Regel 68 Abs. 1 Satz 2). Es versteht sich, daß eine Zulässigkeitsprüfung erst erfolgen kann, nachdem der Staat, gegen den sich die Mitteilung richtet, von ihrem Inhalt Kenntnis erhalten hat und sich dazu äußern konnte.

Die *zweite Phase* ist die Verhandlungsphase zwischen den beiden (oder mehreren) beteiligten Staaten. Sie währt sechs Monate von der Zuleitung der Mitteilung (Art. 11 Abs. 2). Wie diese Verhandlungen geführt werden, ist in der Konvention nicht näher geregelt. Daher können sie entweder bilateral oder auch in einer sonstigen Form — z. B. in einer Regionalorganisation — stattfinden. Das Komitee nimmt an diesen Verhandlungen jedenfalls nicht teil. Denn die Aufgabe, gute Dienste zu leisten, ist nicht ihm, sondern der ad-hoc-Vergleichskommission zugeschrieben (Art. 12 Abs. 1a Satz 2).

Die *dritte Phase* wird dadurch eingeleitet, daß einer der beteiligten Staaten die Sache nach Scheitern der Verhandlungen wiederum dem Komitee vorlegt, was frühestens nach Ablauf von sechs Monaten seit Eingang der ursprünglichen Mitteilung bei dem betroffenen Staat zulässig ist (Art. 11 Abs. 2). Die Verhandlungen können sich aber auch länger hinziehen. Erst dann tritt das Komitee in eine Prüfung der Sache ein. Zunächst hat es die Zulässigkeit zu prüfen, indem es feststellt, ob alle verfügbaren nationalen Rechtsbehelfe ausgenutzt und erschöpft wurden. Da die Erschöpfung der Rechtsbehelfe eine Voraussetzung für das Tätigwerden des Komitees darstellt (Art. 11 Abs. 3 Satz 1), ist anzunehmen, daß der beschwerdeführende Staat dies vortragen und nachweisen muß. Eine Umkehr der Beweislast wurde jedenfalls während der Ausarbeitung der Konvention abgelehnt⁷. Der Nachweis darf nur dann unterbleiben, wenn das Rechtsbehelfsverfahren ungebührlich verzögert wurde. Das ist in Art. 11 Abs. 2 doppelt ausgedrückt. Dieser Grundsatz ist schon durch die allgemein anerkannten Völkerrechtsregeln gedeckt und zusätzlich im Schlußsatz von Absatz 3 wiederholt.

In dieser Phase des Verfahrens hat das Komitee auch die Schlüssigkeit des Vorbringens zu prüfen. Kommt es zu dem Ergebnis, daß die vorgebrachten Tatsachen keine Verletzung der Konvention darstellen, indem z. B. entweder keine Diskriminierung behauptet wird oder zwar eine Diskriminierung, diese aber nicht als Rassendiskriminierung im Sinne der Konvention anzusehen ist, muß es die Beschwerde zurückweisen können. In diesem Falle wird das Verfahren durch eine Entscheidung des Komitees selbst beendet. Das ist allerdings weder in der Konvention noch in der Verfahrensordnung ausgesprochen.

Gelangt das Komitee hingegen zu dem Ergebnis, der beschwerdeführende Staat habe schlüssig vorgetragen, daß der betroffene Staat die Konvention verletzte, dann steht es ihm frei, in welchem Umfange es die Tatsachen selbst ermittelt oder dies einer zu bildenden Schlichtungskommission überläßt. Es kann einerseits die Staaten auffordern, Auskünfte zu liefern, die es als erheblich ansieht (Art. 11 Abs. 4) und dabei die Art dieser Auskünfte präzisieren und eine Frist setzen, innerhalb derer diese zu geben sind (Regel 69); es braucht die Tatsachenermittlung aber nicht selbst abzuschließen, sondern kann z. B. zu dem Ergebnis gelangen, daß die ihm vorliegenden Informationen ausreichen, um eine Verletzung der Konvention wahrscheinlich erscheinen zu lassen. Denn das Verfahren vor dem Komitee wird in diesem Falle nicht durch eine formelle Entscheidung in der Sache — noch nicht einmal durch einen Bericht — abgeschlossen, sondern durch einen Verfahrensbeschluß, der die weitere Behandlung

einer Schlichtungskommission überläßt. Dieser Verfahrensbeschluß hat freilich auch einen materiellen Gehalt. Die Schlichtungskommission wird als gebunden anzusehen sein, eine Verletzung der Konvention sei schlüssig vorgetragen und die innerstaatlichen Rechtsbehelfe seien erschöpft. Eine Bindung an die tatsächlichen Erhebungen wird hingegen nicht angenommen werden können. Da die Schlichtungskommission selbst weitere Informationen einholen kann (Art. 12 Abs. 8), muß es ihr auch freistehen, diese selbständig zu werten. Sie kann schwerlich daran gebunden werden, von dem weniger vollkommenen Informationsstand des Komitees auszugehen. Das Komitee seinerseits wird das ihm vorliegende Tatsachenmaterial auch nur insofern gewertet haben, daß dieses ein Tätigwerden der Schlichtungskommission rechtfertigt. Das kann schon dann gegeben sein, wenn es nur wahrscheinlich erscheint, die Konvention sei verletzt worden. Diese Annahme kann aber durch weitere Erhebungen immer widerlegt werden.

Die *vierte Phase* (Art. 12) wird eröffnet durch die Feststellung des Komitees, das ihm vorliegende Material reiche aus, um die Tätigkeit einer Schlichtungskommission zu rechtfertigen (Art. 12 Abs. 1a Satz 1). Daraufhin kann der Vorsitzende des Komitees tätig werden, um in Konsultationen mit den am Streit beteiligten Staaten eine Übereinstimmung über die Ernennung der fünfköpfigen Schiedskommission herbeizuführen, die zwar aus Mitgliedern des Komitees bestehen kann, aber nicht bestehen muß. Die Angehörigen aller Vertragsstaaten können zu Mitgliedern der Kommission ernannt werden, mit Ausnahme der Angehörigen der an dem Streit beteiligten Staaten. Diese haben also in der Kommission keinen Sprecher, sondern sind darauf angewiesen, ihre Auffassungen durch Regierungsvertreter der Kommission vortragen zu lassen.

Der Vorsitzende des Komitees hat seine Konsultationen mit den beteiligten Staaten über die Zusammensetzung der Kommission ganz allein und einsam zu führen. Er braucht die Mitglieder des Komitees über den Gang der Fühlungen nicht zu unterrichten (Arg. Regel 78), um den Erfolg seiner Bemühungen nicht zu gefährden. Erst nachdem er die Zustimmung der beteiligten Staaten zur Zusammensetzung der Kommission gefunden hat, ernannt er ihre Mitglieder und unterrichtet davon das Komitee und die beteiligten Staaten (Regel 72, 78), nicht hingegen die anderen Vertragsstaaten.

Scheitert der Versuch einer Einigung über die Zusammensetzung der Kommission, dann werden diejenigen ihrer Mitglieder, über die keine Einigung zu erzielen war, von dem Komitee aus seinen Reihen gewählt. Die Wahl erfolgt geheim mit Zweidrittelmehrheit (Art. 12 Abs. 1b). Hierbei sind die Mitglieder des Komitees, über die in den Konsultationen keine Einigung erzielt werden konnte, nicht von der Wahl in die Kommission ausgeschlossen.

Das Verfahren der Vergleichskommission wird von dieser selbst geregelt (Art. 12 Abs. 3), und das Komitee hat sich daher in seiner Verfahrensordnung darauf beschränkt, seine Beziehungen zu der Kommission zu regeln. Die Arbeit jeder ad hoc eingesetzten Vergleichskommission wird daher mit der Ausarbeitung einer Verfahrensordnung beginnen, für die freilich reichliches Material aus zahlreichen anderen derartigen Vergleichskommissionen vorliegt.

Als Arbeitsgrundlage dient der Kommission zunächst das von dem Komitee gesammelte und ihr durch seinen Vorsitzenden zugeleitete Material (Regel 76), das sie aber noch ergänzen kann und häufig wird ergänzen müssen (Art. 12 Abs. 8). Denn ihr Auftrag geht weiter als der des Komitees. Sie hat die Sache abschließend zu untersuchen, und zwar sowohl nach der tatsächlichen wie der rechtlichen Seite (Art. 13 Abs. 1c), und auf dieser Grundlage zunächst

eine freundschaftliche Lösung mit den beteiligten Staaten herbeizuführen. Dabei ist sie jedoch nicht ganz frei; denn die Lösung muß auf der Grundlage der Achtung vor der Konvention getroffen werden (Art. 12 Abs. 1/a Satz 2).

Abgeschlossen wird das Verfahren vor der Vergleichskommission durch einen Bericht, der neben der Sachverhalts-schilderung auch Empfehlungen zur friedlichen Streitlösung enthält (Art. 13 Abs. 1). Von der rechtlichen Beurteilung des Falles ist nicht ausdrücklich die Rede, doch werden Empfehlungen »auf der Grundlage der Achtung vor der Konvention« nur ausgesprochen werden können, wenn sie auch rechtlich begründet werden.

In der *fünften Phase* geht dann die Sache wieder an das Komitee zurück, das allerdings nur noch durch seinen Vorsitzenden tätig wird. Dieser nimmt den Bericht der Kommission entgegen und stellt ihn den beteiligten Staaten sowie den Mitgliedern des Komitees zu. Die Zustellung an die beteiligten Staaten enthält die Aufforderung, den Vorsitzenden innerhalb einer Frist von drei Monaten zu unterrichten, ob sie die Berichtsempfehlungen annehmen oder nicht. Daraus geht deutlich hervor, daß das Ergebnis der Arbeit der Vergleichskommission nicht den Charakter einer Entscheidung oder eines Schiedsspruches hat. Es ist nur ein Vorschlag ohne bindende Wirkung. Die Stellungnahme der Staaten wird wiederum den Mitgliedern des Komitees mitgeteilt, ohne daß dieses als solches noch tätig würde. Weder dem Komitee noch seinem Vorsitzenden ist der Auftrag erteilt, den Bericht zu prüfen und zu ihm Stellung zu nehmen. Der Vorsitzende des Komitees ist eingeschaltet, um im Verkehr mit den am Streit beteiligten Staaten seine höhere Autorität in die Waagschale zu werfen. Er kann dabei in eine schwierige Lage kommen, wenn er mit der rechtlichen Würdigung, auf der die Empfehlungen der Kommission beruhen, persönlich nicht übereinstimmen sollte oder die ausgesprochenen Vorschläge politisch nicht bejaht.

Unabhängig davon, ob die beteiligten Staaten sich die Empfehlungen der Kommission zu eigen gemacht haben oder nicht, hat der Vorsitzende des Komitees den Bericht der Kommission mit den eingegangenen Stellungnahmen der be-

teiligten Staaten nach Ablauf von drei Monaten sämtlichen Vertragsstaaten der Konvention mitzuteilen.

Diese Mitteilung hat, je nachdem wie der Bericht von den beteiligten Staaten aufgenommen wurde, einen sehr unterschiedlichen Charakter. Kann der Vorsitzende einen Erfolg bekanntgeben, liegt darin nicht mehr als eine Rechenschaft über die Arbeit der Konventionsorgane, die freilich insofern von praktischer Bedeutung sein kann, als sie den Vertragsstaaten vor Augen führt, daß ein wirksames Instrument für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiete besteht.

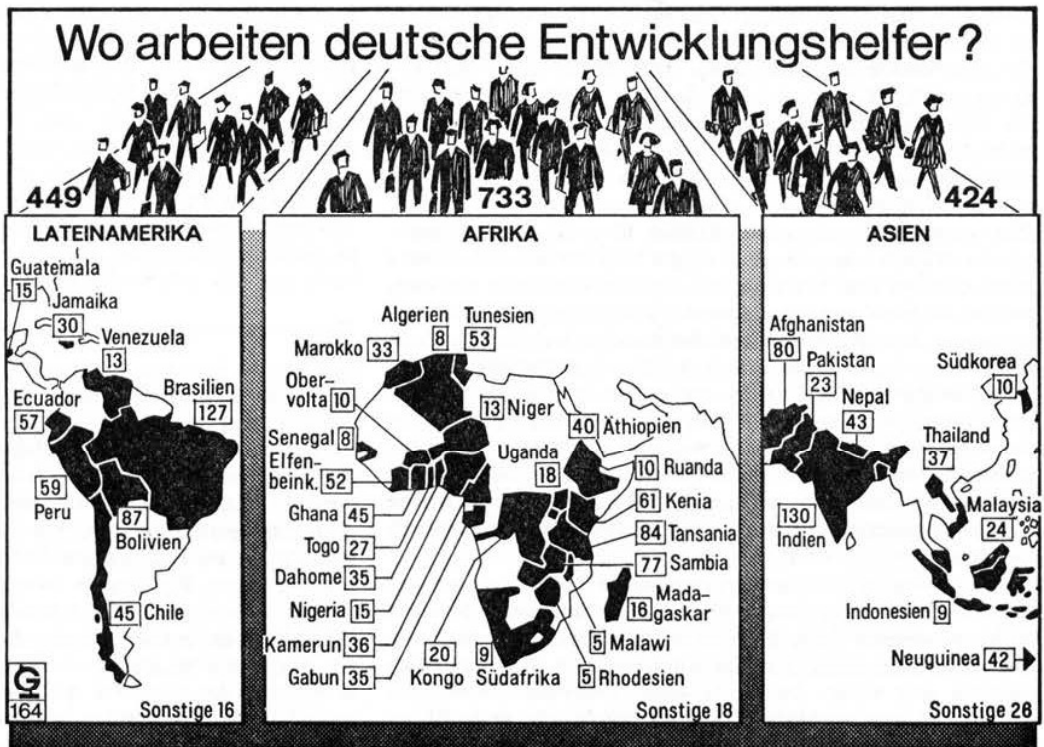
Muß er einen Mißerfolg melden, dann kann in der Notifikation eine Anklage gegen jeden Staat liegen, welcher die Empfehlungen der Kommission zurückwies oder mißachtete. Das erklärt die vorgesehene Dreimonatsfrist. Die Staaten sollen ausreichend Zeit haben, um zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen. Wirksam wird die Notifikation freilich nur dann sein, wenn der Bericht bis dahin vertraulich behandelt wurde und weder etwas über die darin enthaltenen Empfehlungen noch über die Haltung der Parteien zu ihnen durchsickerte. Es wurde schon im ersten Beitrag erwähnt, daß die Verhandlungen der Kommission deswegen hinter geschlossenen Türen stattfinden müssen.

Die Diskriminierungskontrolle in abhängigen Gebieten

Bei der Schilderung des Berichtssystems und des Verfahrens der Staatenbeschwerde wurde deutlich, welche Grenzen nicht nur der Initiative, sondern auch dem Wirken der Konventionsorgane gezogen sind: Sie sind weitgehend auf den guten Willen und die Bereitschaft der Staaten zur Mitarbeit angewiesen und haben es schwer, die Mitarbeit der Staaten anzuspornen und intensiver zu gestalten.

Es ist nun der Versuch gemacht, den Konventionsorganen auf einem beschränkten Gebiet eine größere Bewegungsfreiheit einzuräumen. Dieses Sachgebiet ist umschrieben in der Entschließung 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960⁸ über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker, in der erneut die Beseitigung jeder Kolonialherrschaft auf der Grund-

Rund 1600 Entwicklungshelfer aus der Bundesrepublik Deutschland leisten in rund 60 Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens tätige Hilfe. In Schulen, Krankenhäusern, Werkstätten, bei der Landarbeit und im Straßenbau arbeiten sie. Die größte Gruppe, rund 1000 Entwicklungshelfer entsandte der Deutsche Entwicklungsdienst; die übrigen leisten ihre Hilfe im Rahmen der katholischen Kirche (360), der evangelischen (180) und der privaten Entwicklungsdienste (60). Fast jeder zweite deutsche Helfer ist in den jungen Ländern Afrikas beschäftigt. In Indien sind mit 130 die meisten Helfer in einem einzelnen Land. Man kann hier und ähnlich bei den anderen Ländern fragen: Was sind 130 Helfer für 550 Millionen Einwohner? Die Antwort lautet: Sie helfen, sie geben ein Beispiel — und das ist besser als nichts.



lage des Rechts der Selbstbestimmung der Völker proklamiert wird. In dieser Erklärung selbst ist schon die Brücke zum Problem der Rassendiskriminierung geschlagen, indem es dort (Präambel Abs. 9) heißt: »... dem Kolonialismus ist ein Ende zu setzen und ebenso allen damit verbundenen Erscheinungsformen der Rassentrennung und Diskriminierung«. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß jedenfalls Kolonialismus mit Diskriminierung nicht gleichzustellen ist, dieses letztere vielmehr ein besonderes Phänomen darstellt, das in Verbindung mit der Kolonialherrschaft häufig auftritt. In Übereinstimmung mit dieser Proklamation ist den Konventionsorganen auch nicht die Aufgabe gestellt, unmittelbar diesem Ziel zu dienen, sondern nur die Organe der UN, die auf dem Gebiete der Dekolonisierung tätig sind — in erster Linie den Treuhandrat und den 24er-Ausschuß — auf dem spezifischen Gebiet der Ausmerzung der Rassendiskriminierung zu unterstützen.

Das Komitee erhält das Arbeitsmaterial dieser UN-Organen über die abhängigen Gebiete, die in Entschließung 1514 (XV) erwähnt sind, nimmt dazu Stellung und spricht Empfehlungen aus, soweit die Grundsätze und Ziele der Konvention berührt werden.

Dieses Arbeitsmaterial besteht einerseits aus Abschriften der bei diesen UN-Organen eingegangenen Petitionen von Einzelpersonen aus diesen Gebieten (Art. 15 Abs. 2a), andererseits aus Berichten der UN-Organen über gesetzliche, gerichtliche, verwaltungsmäßige und sonstige Maßnahmen der Verwaltungsstaaten dieser Gebiete (Art. 15 Abs. 2b).

Beide Gruppen von Materialien werfen besondere Probleme auf: Solange das Komitee noch nicht ermächtigt ist, Petitionen von Einzelpersonen oder Gruppen gegen Vertragsstaaten gemäß Artikel 14 zu behandeln, kann es keine Erfahrungen bei der Behandlung von Petitionen erwerben. Auf die Behandlung von Petitionen vor anderen UN-Organen kann es sich aber nur stützen, wenn es nicht nur die Abschriften der Petitionen, sondern auch Material über ihre Behandlung erhält. Ohne diese Grundlage ist es schwerlich möglich, eine Meinung zu äußern.

Sowohl die Petitionen wie die Entwicklungsberichte können sich auch auf Verwaltungsstaaten beziehen, welche die Konvention nicht ratifiziert haben. Sollte sich aus ihnen ergeben, daß diskriminierende Handlungen begangen wurden, so könnte das Komitee nur mit Bezug auf Vertragsstaaten der Konvention eine Verletzung feststellen. Hinsichtlich anderer Staaten könnte es lediglich aussprechen, daß sie nicht im Geiste der Konvention gehandelt haben. Außerdem ist nicht vorgesehen, daß das Komitee die betroffenen Verwaltungsstaaten unmittelbar anhören oder zur Stellungnahme auffordern kann.

Um seine Aufgaben gemäß Artikel 15 erfüllen zu können, ist das Komitee an die in Betracht kommenden UN-Organen herangetreten und hat über das Generalsekretariat umfangreiches Material erhalten. Innerhalb des Komitees sind verschiedene Arbeitsgruppen gebildet worden, welchen die Aufgabe zugewiesen wurde, sich bestimmter Gebiete besonders anzunehmen. Es ist in der ersten Tagung nach einer vorläufigen Sichtung von diesen Arbeitsgruppen auch schon vorgetragen worden, welche Probleme sich stellen. Darüber hinaus hat das Komitee einen Versuch gemacht, seine Funktionen und Aufgaben zu präzisieren, wobei verschiedene Fragen angeschnitten wurden, welche hier als problematisch bezeichnet worden sind⁹.

In eine Wertung des ihm vorliegenden Materials ist aber das Komitee noch nicht eingetreten und es hat bisher in seine Verfahrensregeln auch noch keine Bestimmungen über die Wahrnehmung dieser Aufgabe aufgenommen. Diese Zurückhaltung war weise. Denn vor einer Regelung dieses Verfahrens ist eine sachliche Frage zu regeln, die ungelöst im Raum steht. Dem Komitee sind sehr weitgespannte Zustän-

digkeiten eingeräumt worden, deren Erfüllung nur möglich ist, wenn grundlegende Prinzipien der in den UN organisierten Völkerrechtsgemeinschaft beiseite gesetzt werden, wie z. B. der in der Entschließung 1514 (XV) wiederholte Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten. Das Komitee ist überfordert, wenn es zu allen Vorgängen in den mit dem Problem der Dekolonisierung befaßten UN-Organen Stellung nehmen soll, die das Thema der Diskriminierung in irgend einer Weise berühren. Eine vollständige und lückenlose Information des Komitees ist schwer möglich und wenn sie gegeben wird, ist das Material von diesem auch kaum zu verarbeiten. So wäre zu erwägen, die Initiative statt von dem Komitee von den vorrangig mit der Frage der Dekolonisierung befaßten UN-Organen ausgehen zu lassen. Diese könnten sich, wenn sie ein Bedürfnis hierfür empfinden, des gutachterlichen Rates des Komitees bedienen und ihm konkrete Fragen vorlegen, zu denen es dann Stellung zu nehmen hat.

Das mag an einem Beispiel illustriert werden: In dem Entwicklungsbericht über St. Helena findet sich die Nachricht, eine südafrikanische Gesellschaft habe Anteile an einer der wichtigsten industriellen Unternehmungen, die auf St. Helena arbeiten, erworben. Es bestand die Gefahr, die Grundsätze der Apartheid könnten die Anstellungspolitik dieser Gesellschaft bestimmen. Die britische Regierung hat dann aber auf eine Petition von der Insel St. Helena die Anteile gekauft, um einer solchen Gefahr vorzubeugen.

Nachdem die Gefahr einer Rassendiskriminierung gebannt ist, besteht für das Komitee kein Anlaß mehr, sich zu diesem Fall zu äußern. Es könnte das nur noch theoretisch tun. Solange aber die Gefahr einer Beherrschung der Gesellschaft durch südafrikanische Geldgeber bestand, hätte der 24er-Ausschuß daran interessiert sein können, Auskunft darüber zu erhalten, ob ein Verwaltungsstaat, der dieser Gefahr gegenübersteht, verpflichtet ist, sie durch Erwerb der Anteile abzuwenden.

Möglicherweise könnte die Zusammenarbeit zwischen dem Komitee und den für die Dekolonisierung verantwortlichen UN-Organen fruchtbar gestaltet werden, wenn diese die Initiative an sich nehmen würden. Bisher sieht es nicht danach aus. Der Treuhandrat hat es auf seiner 37. Tagung abgelehnt, dem Komitee anzuzeigen, wo in den Berichten der Verwaltungsstaaten Fragen der Rassendiskriminierung auftauchten. Dazu sei das Komitee selbst besser qualifiziert. Außerdem hat der Generalsekretär eine Übermittlung des angeforderten Materials über die Beschäftigung des 24er-Ausschusses mit dem ihm vorliegenden Material aus technischen Gründen abgelehnt. Andererseits vermag auch das Komitee die Papierflut aus diesen Organen kaum zu bewältigen. Wenn ihm gezielte Fragen gestellt würden, könnte es einen wertvolleren Beitrag leisten. Es bedürfte dann auch nur des vollständigen Materials zu konkreten Fragen.

Zusammenfassung

Der Bericht über die bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung der Konvention mag manchmal übermäßig skeptisch klingen. Wer selbst an der Aufgabe mitzuwirken hat, eine neue Arbeitsweise in eine bestehende Organisation mit schon stark verfestigten Traditionen einzuführen, ist naturgemäß versucht, Schwierigkeiten und Probleme überzubetonen. Dennoch darf gesagt werden, daß dieser neuartige Versuch, einem Organ im Rahmen der UN die Kontrolle über die Befolgung einer Konvention anzuvertrauen, mit viel gutem Willen, einem gesunden Realismus und praktischem Sinn in Angriff genommen wurde. Besonders hervorzuheben ist dabei, daß die Mitglieder dieses Organs in einer Atmosphäre arbeiteten, die sich von der auf ähnlichen Gebieten herrschenden ganz wesentlich unterscheidet und nicht von dem Gesetz der politischen Gruppierung bestimmt ist. Gewiß ist

von aufsehenerregenden Ergebnissen noch nicht zu berichten. Dazu ist seit Aufnahme der Arbeit zu kurze Zeit vergangen. Aber es ist diesem neuen Organ doch gelungen, die Grundlagen für seine zukünftige Arbeit zu legen, um von rein theoretischen Proklamationen zu einer pragmatischen und praktischen Bewältigung eines Problems zu gelangen, das die heutige Welt zutiefst beunruhigt.

Anmerkungen:

1 VN 19. Jg. (1971) Heft 1, S. 1 ff.

2 So N. Lerner: *The United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, Leyden 1970, S. 84.

3 Von den 44 Staaten, welche die Pakte unterzeichnet haben, unterzeichneten nur 16 das Fakultativprotokoll. Ratifiziert wurde es bis zum genannten Termin nur von Costa Rica, Ecuador und Kolumbien. Vgl. H. Petzold: *Vertragspartnerstand der Menschenrechtskonventionen*, ZaöRV 30 (1970), S. 415.

4 Annex II des Jahresberichts 1970, in: GAOR (XXV) Supplement 27 (A/8027).

5 Vgl. den Komitee-Bericht für 1970: GAOR (XXV) Supplement 27 (A/8027).

6 N. Lerner, siehe Anm. 2, aaO, S. 78 f.

7 N. Lerner, siehe Anm. 2, aaO, S. 88.

8 UN-Doc. A/RES/1514 (XV) vom 14. Dezember 1960 — Deutsche Übersetzung siehe VN 10. Jg. (1962) Heft 4, S. 117.

9 Annex IV des Jahresberichts 1970, in: GAOR (XXV) Supplement 27 (A/8027).

Rückzug aus »Territorien« oder aus »allen Territorien«?

Zur Auslegung der Nahost-Resolution des Sicherheitsrats vom 22. November 1967

DR. BERNHARD DÖLL

Seit der Feuereinstellung im sogenannten dritten arabisch-israelischen Krieg vom Juni 1967 konzentrieren sich die Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Nahost-Konflikts in erster Linie auf zwei Punkte: auf die Anerkennung der Existenz des Staates Israel durch die arabischen Länder und auf die Rückgabe der von Israel militärisch besetzten Gebiete an Ägypten, Jordanien und Syrien. Der erste konstruktive Schritt zu Verhandlungen zwischen den Streitparteien wurde im UN-Sicherheitsrat am 22. November 1967 durch die einstimmige Verabschiedung einer EntschlieÙung getan, die die oben genannten Komponenten einer Friedensregelung herausstellte und zu ihrer Verwirklichung den UN-Generalsekretär zur Entsendung eines Sonderbeauftragten autorisierte. Der mit diesem Amt betraute schwedische Diplomat Gunnar Jarring bemühte sich in den Jahren 1968/70 ohne größeren Erfolg um eine Beilegung des Konflikts. Das bisherige Scheitern seiner Mission beruht nicht zuletzt auf der Forderung der arabischen Staaten, mit Israel über einen Frieden jedenfalls erst dann zu sprechen, wenn — gemäß der Nahost-Resolution vom 22. November 1967 — alle militärisch besetzten Gebiete durch Israel geräumt worden seien. Gegenüber dieser Forderung weist Israel darauf hin, daß es weder zu einer solchen Vorleistung noch überhaupt zur Wiederherstellung des territorialen status quo ante verpflichtet sei. Im übrigen spreche die zitierte UN-Resolution in diesem Zusammenhang nur von »Territorien« und nicht von »allen Territorien«.

In den folgenden Ausführungen sollen das Zustandekommen, der Inhalt und die rechtliche Relevanz der EntschlieÙung des Sicherheitsrats untersucht werden. Dabei werden insbesondere die Vorgeschichte ihrer Entstehung und die Stellungnahmen der Mitglieder des Sicherheitsrats zu behandeln sein.

I. Die Bemühungen der UN um eine Beilegung der Nahostkrise

In dem Zeitraum von Juni bis November 1967 lassen sich die Bestrebungen der UN, den Konflikt zu beenden, zeitlich in drei Abschnitte gliedern:

- > Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Beendigung der Kampfhandlungen im Juni 1967;
- > Erörterung der Nahost-Krise auf der 5. Außerordentlichen und der 22. Ordentlichen Vollversammlung vom Juni bis Oktober 1967;
- > Abschluß eines vorläufigen Kompromisses durch den erneut zusammengetretenen Sicherheitsrat am 22. November 1967.

1. Sogleich nach dem Ausbruch des Konflikts am 5. Juni 1967 bemühte sich der Sicherheitsrat um eine Beendigung der Feindseligkeiten. Er verabschiedete am nächsten Tage ein-

stimmig eine erste EntschlieÙung, in der die beteiligten Staaten aufgefordert wurden, die Kampfhandlungen sofort zu beenden¹. Aber erst am 7. Juni, nach Annahme einer zweiten Resolution mit ultimativer Zielsetzung gaben Israel und Jordanien ihre Bereitschaft zur Feuereinstellung bekannt. Die VAR folgte dem Waffenstillstandsappell am nächsten Tage.

Ohne zunächst politische Lösungen des Palästina-Konflikts aufzeigen zu können, verabschiedete der Sicherheitsrat bis zu seiner Vertagung am 14. Juni 1967 noch eine Reihe weiterer EntschlieÙungen, die u. a. die Parteien zur Beachtung der Feuereinstellung ermahnten und Israel ersuchten, auf die Kriegsgefangenen und Zivilpersonen in den besetzten Gebieten die Bestimmungen der Genfer Rotkreuzabkommen aus dem Jahre 1949 anzuwenden. Außer diesen — aus aktuellem Anlaß diktierten Maßnahmen — zeitigten die Debatten des Sicherheitsrats ein weiteres Ergebnis: bei der Suche nach einer Kompromißlösung zwischen den gegensätzlichen Standpunkten begannen sich das Rahmengerüst der zukünftigen Verhandlungen und die Extrempositionen beider Streitparteien sowie der sie unterstützenden Mächte abzuzeichnen. Während die arabischen Länder und die im Sicherheitsrat vertretenen Ostblockstaaten² in erster Linie eine Verurteilung Israels als Angreifer und die sofortige und bedingungslose Freigabe aller seit dem 5. Juni besetzten Territorien forderten³, betonten einige Mitglieder des westlichen und des neutralen Lagers schon bei Anbeginn der Diskussion, daß über die Beendigung der Kampfhandlungen hinaus neue Bedingungen für die friedliche Koexistenz der beiden Parteien des Konflikts gefunden werden müßten. Dabei vermieden es die westlichen Delegierten, bereits in diesem Stadium der Debatte genauer auf die Frage einzugehen, ob Israel sich aus allen besetzten Gebieten zurückziehen müsse. Dagegen finden sich in den Stellungnahmen einiger Delegierter der Dritten Welt konkrete Hinweise auf eine *totale Räumung*. So erklärte der indische Delegierte, er hätte es vorgezogen, die Aufforderung zur Feuereinstellung mit der eines Rückzuges der israelischen Truppen bis zu den Ausgangsstellungen vom 5. Juni zu verbinden, denn jeder Gebietswerb durch kriegerische Besetzung sei durch die UN-Charta ausgeschlossen. Die Vertreter Malis und Äthiopiens votierten in ähnlicher Weise⁴. Der Delegierte Brasiliens nahm eine differenziertere Haltung ein. Er betonte, daß seine Regierung sich stets zu dem Verbot des Gebietserwerbs mit militärischen Mitteln bekannt habe, andererseits könne aber im vorliegenden Fall die Frage des israelischen Rückzuges nicht isoliert von dem allgemeinen Problem einer Befriedung des Nahen Ostens gesehen werden⁵.

Die Vereinigten Staaten regten in ihrem Resolutionsentwurf vom 8. Juni 1967 u. a. an, nach der Feuereinstellung unver-