Der universelle Schutz vor Folter

HUBERT WEIS

I. Vorbemerkung

Das Phänomen der Folter ist in den letzten Jahren nach und nach in das Blickfeld der internationalen Öffentlichkeit gerückt. Die Gefangenenhilfsorganisation Amnesty International hielt 1973 in Paris einen weltweit beachteten Kongreß für die Abschaffung der Folter ab. Über 50 Regierungen wurden der Duldung oder Förderung der Folter beschuldigt.

Auch Organe der Vereinten Nationen haben in jüngster Zeit Folterungen in verschiedenen Teilen der Erde festgestellt. Die Kommission für Menschenrechte wies 1973, 1974 und 1975 in ihren jährlichen Berichten auf Folterungen in Südwestafrika, in den ehemals portugiesischen Kolonien und in Chile (1975) hin[1]. Ihrem Bericht über Südwestafrika hat sich 1974 auch der Rat der Vereinten Nationen für Namibia angeschlossen[2]. Der Sonderausschuß für Apartheid hatte schon 1968 Augenzeugenberichte über Folterungen unter Verantwortung der südafrikanischen Regierung veröffentlicht[3]. Der Bericht einer Kommission zur Untersuchung angeblicher Massaker in Mosambik legte 1974 die Aussagen von Missionaren über einzelne, von portugiesischen Truppen angewendete Foltermethoden der Generalversammlung vor[4]. So ist es kein Wunder, daß die Generalversammlung sich 1973 und 1974 in Resolutionen mit der Folter befaßte und 1975 eine ausführliche Erklärung über den Schutz vor Folter annahm[5]. — Im folgenden soll dargestellt werden, welche Gestalt das universelle Folterverbot bisher angenommen hat.

Den Begriff der Folter hat die Generalversammlung erstmals in ihrer 1975 verabschiedeten Erklärung definiert. Danach ist Folter die absichtliche Zufügung von schwerem Schmerz oder physischem oder psychischem Leid, vorgenommen oder veranlaßt von einem öffentlich Bediensteten an einer Person, um von dieser oder einem Dritten Informationen oder Geständnisse zu erhalten, um sie für eine Tat, die sie begangen hat oder deren sie verdächtig ist, zu bestrafen oder um sie oder Dritte einzuschüchtern. Eine ähnliche Begriffsbestimmung wird auch von Amnesty International verwandt[6]. Die Generalversammlung ergänzt noch, daß Folter im Sinne ihrer Definition nicht auch durch Schmerzen und Leiden verwirklicht wird, die nur Begleiterscheinungen einer an sich rechtmäßigen Haft sind, wenn die Haftbedingungen ihrerseits den ›Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen‹[7] entsprechen.

Dieser einschränkende Zusatz war in früheren Entwürfen der vorliegenden Erklärung nicht enthalten, aber noch vom 5. UN-Kongreß über Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen 1974 in Genf, der die Erklärung ausarbeitete, angefügt worden[8]. Im Hinblick auf eine umfassende Verwirklichung der Menschenrechte kann er kaum mit Beifall bedacht werden. Folterähnliche Begleiterscheinungen einer Haft werden nicht durch die ansonsten gegebene Legalität der Haft gerechtfertigt, sondern setzten sie per se ins Unrecht. Wirkliche Nebenerscheinungen einer Freiheitsentziehung verdienen allenfalls deshalb nicht das Etikett ›Folter‹, weil sie nicht mit voller Absicht herbeigeführt werden, nicht aber, weil die Haft ansonsten den ›Mindestgrundsätzen‹ entspricht. Diese Eingrenzung ergibt sich also schon aus der Definition selbst, ohne daß es noch eines weiteren Kriteriums bedurft hätte. Der Zusatz der Generalversammlung, der als Klarstellung nicht notwendig ist, sollte nicht zu dem Mißverständnis verleiten, aufgrund der ›Mindestgrundsätze‹ sei ein gewisses Maß an Folter zulässig, weil diese ›Folter‹ aus der Definition der Generalversammlung eben ausgenommen sei. Die ›Mindestgrundsätze‹ enthalten ohnehin keine Bestimmung, die den Verdacht nähren könnte, eine als Folter zu klassifizierende Behandlung könne, aus welchen Gründen auch immer, legitim sein.

II. Verträge

Ein ausdrückliches Verbot von Folterungen ist nur in wenigen Verträgen mit weltweiter Geltung ausgesprochen worden.

Folterungen, die im Zusammenhang mit bewaffneten Auseinandersetzungen vorkommen können, werden in den vier Genfer Konventionen von 1949 umfassend untersagt. Die Angehörigen der Streitkräfte im Felde (Genf I: Art. 12) und zur See (Genf II: Art. 12), die Kriegsgefangenen (Genf III: Art. 13) und auch die Zivilpersonen (Genf IV: Art. 32) dürfen in Kriegszeiten einer derartigen Mißhandlung nicht ausgesetzt werden. In allen vier Konventionen ist auch ausgesprochen, daß die Vertragsparteien die Vornahme von Folterungen als einen besonders schweren Bruch des Abkommens ansehen würden.

Eine entsprechende umfassende Regelung für Friedenszeiten tritt jetzt in Kraft. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 hat nun, um verbindlich zu werden, die erforderliche Zahl der Hinterlegung von Ratifikationsurkunden bei der UNO erreicht (siehe in diesem Heft Seite 26). Der Pakt bestimmt in Art. 7, daß niemand der Folter oder einer ähnlichen Mißhandlung unterworfen werden darf.

Aus dem schon im Januar 1969 in Kraft getretenen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung kann ein grundsätzliches Folterverbot nicht hergeleitet werden. Das Abkommen spricht zwar in Art. 5b von der Gewährleistung staatlichen Schutzes gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, auch soweit sie von staatlichen Stellen begangen werden, und es erscheint zunächst befremdlich, daß das hier ausgesprochene Verbot von Folterungen nur in den Fällen gelten soll, in denen die Mißhandlung gerade Ausdruck einer Politik der Rassendiskriminierung ist, sonst aber nicht. Die Notwendigkeit einer solchen Interpretation ergibt sich aber doch, und zwar nicht nur, weil gem. Art. 5 die dort aufgeführten Rechte garantiert werden, um die Rassendiskriminierung zu beseitigen, sondern vor allem in Hinblick auf die weiteren in Art. 5 gewährleisteten Bürgerrechte. So kann nicht angenommen werden, daß das Recht, den eigenen Staat zu verlassen (ein Recht, das auch in der Bundesrepublik Deutschland in dieser weiten Form nicht existiert), grundsätzlich statuiert werden sollte; vielmehr sollte nur verboten sein, es bestimmten Gruppen allein aus rassischen Gründen vorzuenthalten.

III. Entschließungen und Erklärungen

Die Generalversammlung hat das Problem der Folter in mehreren Entschließungen und Erklärungen angeschnitten. An erster Stelle ist hier die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 zu nennen; sie bestimmt in Art. 5, daß niemand »der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden« darf. Wenngleich im allgemeinen weitgehend unbestritten ist, daß die Entschließungen der Generalversammlung kein Völkerrecht schaffen und für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich sind[9], ist die Menschenrechtserklärung nach einer Reihe von Versuchen, ihr wegen ihrer besonderen Bedeutung eine gewisse Rechtsverbindlichkeit zuzusprechen, zu einem »Rechtsdokument von zweifelhafter Bedeutung«[10] geworden.

Als Ergebnis der jahrzehntelangen Diskussion kann indessen festgehalten werden, daß die Menschenrechtserklärung zwar

einen bedeutenden Einfluß auf die Rechtsordnungen gerade der seit 1948 entstandenen Staaten gehabt hat, aber weder aus sich selbst heraus noch mittels der Art. 55, 56 der UN-Charta für rechtlich verbindlich erklärt werden kann. Eine Verbindlichkeit aus eigener Kraft scheitert schon daran, daß die Erklärung in keinem Verfahren zustande gekommen ist, daß sich grundsätzlich von dem bei anderen Entschließungen unterscheidet[11]. Da die Menschenrechte keineswegs weltweit geachtet werden, bringt die Erklärung auch nicht ein etwa bestehendes Völkergewohnheitsrecht zum Ausdruck; ein solches hat sich seit 1948 noch nicht gebildet.

Die Menschenrechtserklärung kann auch nicht als verbindliche Konkretisierung des Art. 55c der UN-Charta angesehen werden, so daß sie nicht gem. Art. 56 der Charta für die Mitgliedstaaten bindend sein kann. Der obligatorische Charakter des Art. 56 soll zwar trotz seiner Unbestimmtheit nicht bestritten werden[12]; die Erklärung kann den Art. 55 UN-Charta aber nicht authentisch interpretieren, weil sie mit der Charta, einem völkerrechtlichen Vertrag, rangmäßig nicht auf einer Stufe steht[13]. Wenn die Erklärung für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bereits aufgrund der Art. 55 und 56 der Charta verbindlich wäre, könnte man auch nicht recht verstehen, warum die Weltorganisation sich seit Jahrzehnten um die Formulierung und Inkraftsetzung universeller Verträge zum Schutz der Menschenrechte, etwa des Abkommens gegen die Rassendiskriminierung oder der beiden Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle sowie über bürgerliche und politische Rechte, bemüht.

Man wird auch nicht sagen können, daß der Internationale Gerichtshof hier einer anderen Linie folgt. Das dissenting opinion des Richters Tanaka aus dem Jahre 1966, demzufolge die Menschenrechtserklärung »Beweis für die Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Charta« erbringt[14], ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht aufgegriffen worden. Die Feststellung, daß die Konkretisierung der Art. 55, 56 der UN-Charta nicht schon durch die Menschenrechtserklärung bindend vorgegeben ist, schließt natürlich nicht aus, daß der Gerichtshof im Wege freier Rechtserkenntnis zu Wertungen gelangt, die denen der Erklärung entsprechen. Diesen naheliegenden Schritt hat der IGH in einem ähnlichen Fall bereits getan. Als im Namibia-Fall über die von Südafrika in dem ehemaligen Mandatsgebiet betriebene Rassendiskriminierung zu entscheiden war, konnte das Abkommen gegen Rassendiskriminierung nicht angewendet werden, weil es für Südafrika mangels Beitritts nicht verbindlich ist. Der Gerichtshof bestimmte indessen die Ziele, die in dem auch für Südafrika geltenden Art. 56 UN-Charta aufgeführt sind, in einer Weise, die der Diktion des Art. 1 des genannten Abkommens wörtlich entspricht[15]. Ein ähnlicher Einfluß ist auch der Menschenrechtserklärung zuzubilligen. Wenngleich sie die Auslegung der Art. 55, 56 der Charta nicht von vornherein festlegt, kann bei der Anwendung der Charta an ihren Wertungen doch schwerlich vorbeigegangen werden; dieses Spannungsfeld legt den Rahmen ihrer völkerrechtlichen Bedeutung und damit den des in Art. 5 ausgesprochenen Folterverbotes fest.

Die Generalversammlung hat sich in den Jahren nach 1948 zunächst nur in einigen Entschließungen zu Sonderfragen gegen Folterungen und ähnliche Mißhandlungen ausgesprochen.

So lesen wir in der Erklärung über die Rechte des Kindes aus dem Jahre 1959[16]: »... Das Kind soll gegen alle Formen der Vernachlässigung, Grausamkeit und Ausbeutung geschützt werden.«

1971 verabschiedete die Generalversammlung eine Erklärung über die Rechte geistig behinderter Menschen, in der es heißt[17]: »... Der geistig Behinderte hat ein Recht auf Schutz vor Ausbeutung, Mißbrauch und erniedrigender Behandlung.«

Erst 1973 hat die Generalversammlung sich wieder ausdrücklich mit dem Problem der Folter befaßt. In einer Entschließung[18] erklärte sie sich »tief betroffen, daß Folter immer noch in verschiedenen Teilen der Welt praktiziert wird«, wies jede Form von Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung zurück und forderte die Mitgliedstaaten auf, den einschlägigen internationalen Abkommen beizutreten. 1974 lag der Generalversammlung ein Bericht über Überlegungen vor, die die Kommission für Menschenrechte und ihre Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten formuliert hatten[19]. In dem Bericht wurde insbesondere auf die augenscheinliche Zunahme der Folterungen politischer Häftlinge hingewiesen. Die Kommissionsmitglieder räumten zwar ein, daß die Rechte von Gefangenen eingeschränkt werden müßten, betonten aber, dies könne nicht für so grundlegende Menschenrechte wie den Schutz vor jeglicher Folter gelten. Die Generalversammlung bestätigte daraufhin die von ihr 1973 ausgesprochene Verurteilung der Folter und forderte die Mitgliedstaaten auf, Berichte über die jeweiligen innerstaatlichen Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vorzulegen, um das Thema 1975 erneut beraten zu können[20].

Dieser Aufforderung kamen bis zum 30. Juli 1975 42 Länder nach, in der Mehrheit solche, die der Dritten Welt angehören, sodann vier Ostblock- und sechs Nato-Staaten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland. Die Generalversammlung erhielt die Berichte auf ihrer XXX. Tagung 1975 in Form einer vom Generalsekretär zusammengestellten umfassenden Dokumentation[21]. Aus ihr geht hervor, daß die für die Verwirklichung des Folterverbots notwendige Rechtssetzung in den Mitgliedstaaten offenbar längst vorgenommen worden ist; die Darstellung enthält gleichzeitig eine Fülle von Beispielen für den Einfluß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf Landesverfassungen.

Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Generalversammlung 1975 die Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe[22]. Die Erklärung soll gemäß ihrer Präambel eine Richtschnur sein für Staaten, aber auch für andere Körperschaften, sofern sie nur effektive Macht ausüben. Neben der erneuten Mißbilligung von Folterungen verdienen einige Artikel besonders hervorgehoben zu werden. So kann man die Grundsätze des Art. 5 über die Ausbildung des für Häftlinge verantwortlichen Personals als ersten Ansatz des von der Generalversammlung 1974 geforderten internationalen Grundsätze-Katalogs für die Polizei[23] werten, dessen Erstellung dem Kongreß über Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen 1974 in Genf noch nicht gelungen ist[24]. Die beiden letzten Artikel der Erklärung versuchen, im Rahmen des Möglichen die Folgen von Folterungen gering zu halten. So soll gem. Art. 11 dem Gefolterten eine Entschädigung gezahlt werden, und gem. Art. 12 dürfen seine aufgrund der Folterung gemachten Aussagen weder gegen ihn selbst noch gegen Dritte (letzteres eine Erweiterung gegenüber früheren Entwürfen[25]) verwendet werden.

Außer der Generalversammlung haben auch andere Organe der Vereinten Nationen sich in Entschließungen gegen die Folter gewandt. Im Jahre 1957 bestätigte der Wirtschafts- und Sozialrat die ›Mindestgrundsätze‹ für die Behandlung von Gefangenen, die 1955 vom 1. UN-Kongreß über die Verhütung von Verbrechen und die Behandlung von Straffälligen in Genf angenommen worden waren, und empfahl sie den Staaten zur Annahme und Anwendung[26]. Die ›Mindestgrundsätze‹ betreffen Fragen des Strafvollzuges und bestimmen in Absatz 31[27]: »Körperliche Strafen ... sowie alle grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Bestrafungen sollen als Bestrafung für disziplinäre Vergehen uneingeschränkt verboten sein.«

Auch die bereits erwähnte Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, deren Bericht der Generalversammlung 1974 vorlag, verabschiedete zwei Entschließungen, in denen sie feststellte, daß Folterungen flagrante Verletzungen der Menschenrechte darstellen, und die chilenische Regierung aufforderte, die Mißhandlungen einzustellen[28].

IV. Entwürfe

Eine gewisse Rolle in der Diskussion spielt der Entwurf von ›Grundsätzen über den Schutz vor willkürlicher Festnahme und Verhaftung‹, auf den die Generalversammlung 1974 in ihrer Entschließung gegen die Folter Bezug genommen hat. Der Entwurf bestimmt in Art. 24 u. a., daß keine festgenommene oder verhaftete Person physischem oder psychischem Zwang, Folterungen oder Gewalt unterworfen werden darf. Er wurde 1961 als Ergebnis einer Studie von einem Sonderausschuß der Menschenrechtskommission vorgelegt. Die Kommission hat ihn aber nicht abschließend beraten, sondern den Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zur Stellungnahme übermittelt. 1969 hat sie noch eine weitere Studie über bestimmte Rechte festgenommener Personen vorgelegt[29]. Seitdem hat sie, zuletzt 1975, die Beratung des Prinzipienentwurfs immer wieder vertagt[30].

V. Verfahren

Bei der Untersuchung der Effektivität völkerrechtlicher Regeln wird oft gefragt, wie denn das Verfahren aussehe, mit dessen Hilfe die Anwendung der jeweiligen Normen auch durchgesetzt werden könne. Um hier eine unzutreffende Fragestellung von vornherein zu vermeiden, muß deutlich gemacht werden, daß völkerrechtliche Normen, durch die Staaten berechtigt und verpflichtet werden, auch nur von den betroffenen Staaten angewendet und durchgesetzt werden können und von sonst niemandem. Die internationale Staatengemeinschaft kann weder ersatzweise tätig werden, noch kann sie, von der Ausnahme militärischer Sanktionen durch den Sicherheitsrat gem. Art. 42 der UN-Charta zur Wahrung des Weltfriedens abgesehen, die Einhaltung völkerrechtlicher Regeln durch einen Staat erzwingen. Beides scheitert am Grundsatz der Staatensouveränität, den auch die UN-Charta anerkennt. Daher kann das Völkerrecht der internationalen Staatengemeinschaft auch keine Handhabe zur selbständigen Anwendung völkerrechtlicher Regeln, durch die Staaten verpflichtet werden, anbieten, sondern nur Möglichkeiten, die ordnungsgemäße Anwendung durch die betroffenen Staaten zu überwachen[31]. Diese Kontrolle kann durch routinemäßige Verfahren sowie durch Verfahren, die erst durch einen Antrag eines Staates oder auch einer Privatperson in Gang zu setzen sind, ausgeübt werden.

1. Routinemäßige Verfahren

Das älteste Verfahren der Vereinten Nationen zur Überwachung der Achtung der Menschenrechte sind die regelmäßigen Berichte des Treuhandrates über die Situation in den Treuhandgebieten, die in den ersten Jahren nach der Gründung der Weltorganisation eine große Rolle gespielt haben. Die Treuhänder, auf die aufgrund eines besonderen Treuhandabkommens das Kap. XII der Charta angewendet werden kann, sind gem. Art. 76c UN-Charta besonders zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet. Der Treuhandrat hat zwar niemals ausdrücklich Folterungen in den Treuhandgebieten (zu denen Namibia nicht gehört) festgestellt, sich aber 1949 beschwert, daß es in dem von Großbritannien verwalteten Kamerun noch zu Körperstrafen komme und derartige Strafen in dem ebenfalls unter britischer Verwaltung stehenden Togo rechtlich noch möglich seien[32]. Die Generalversammlung hat daraufhin 1949 die Einstellung der betroffenen britischen Maßnahmen gefordert[33] und sich 1950 überhaupt gegen Körperstrafen in irgendwelchen Treuhandgebieten gewandt[34]. Den britischen Einwand, die Primitivität der Verhältnisse in den Treuhandgebieten erfordere ein entsprechendes Vorgehen[35], hat sie in einer weiteren Entschließung von 1952 nicht gelten lassen[36]. Ein regelmäßiges Berichtsverfahren zur Kontrolle der Einhaltung der ›Mindestgrundsätze‹ hat der Wirtschafts- und Sozialrat 1957 etabliert. Die Staaten wurden aufgefordert, den Generalsekretär alle fünf Jahre über Fortschritte bei der Anwendung der empfohlenen Regeln zu informieren[37]. Ein relativ regelmäßiges Berichtsverfahren sieht auch Art. 50 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vor. Danach haben die Vertragsstaaten einem Ausschuß, der aus 18 von ihnen zu wählenden Mitgliedern besteht, zunächst ein Jahr nach Inkrafttreten des Paktes und dann jeweils auf Anforderung Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der durch das Übereinkommen gewährleisteten Rechte vorzulegen. Der Ausschuß ist aber darauf beschränkt, diese Berichte mit allgemeinen Bemerkungen zu versehen.

Zur Untersuchung einzelner Menschenrechtsverletzungen sind auch mehrfach Sonderausschüsse eingesetzt worden, die in ihren Berichten an die Generalversammlung das Vorkommen von Folterungen bestätigt haben[38]. Das wichtigste Organ der Vereinten Nationen zur regelmäßigen Überwachung der Achtung der Menschenrechte ist aber die Menschenrechtskommission, ein Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates.

Die Kommission für Menschenrechte, gegenwärtig 32 Mitglieder, tagt einmal im Jahr und erstellt für den Wirtschafts- und Sozialrat einen Sitzungsbericht[39]. Ihre Aufgabe ist, Vorschläge, Empfehlungen und Berichte betreffend eine internationale ›Bill of Rights‹, internationale Erklärungen und Konventionen über Menschenrechte, die Situation von Minderheiten und über Diskriminierungen zu erarbeiten[40]. 1967 wurde sie ermächtigt, Informationen über schwere Menschenrechtsverletzungen, etwa im Rahmen der Apartheidpolitik, zu überprüfen und Studien über Situationen zu erstellen, die Regelbeispiele von Menschenrechtsverletzungen enthalten (wieder Apartheid), und diesbezüglich dem Wirtschafts- und Sozialrat Empfehlungen vorzulegen[41].

Obwohl es an sich nicht Aufgabe der Kommission ist, in Einzelfällen tätig zu werden, hat sie in den vergangenen Jahren in Form von Protesttelegrammen auf besonders spektakuläre Menschenrechtsverletzungen reagiert. So hat sie 1968 gegen von Israel durchgeführte Häusersprengungen[42] und 1973 gegen den Abschuß eines libyschen Verkehrsflugzeuges durch Israel protestiert[43]. 1974 hat sie die chilenische Militärjunta aufgefordert, sofort die schweren und umfangreichen Verletzungen der Menschenrechte einzustellen[44] und 1975 sogar telegrafisch in London wegen der Verhaftung eines Führers einer afrikanischen Befreiungsbewegung durch das südrhodesische Regime protestiert, weil Großbritannien für die Verhältnisse in Südrhodesien rechtlich immer noch verantwortlich sei[45].

2. Verfahren auf Antrag von Staaten

Ein Untersuchungsverfahren auf Antrag eines der Vertragsstaaten sehen die bereits erwähnten vier Genfer Konventionen vor (Genf I: Art. 52, Genf II: Art. 53, Genf III: Art. 132, Genf IV: Art. 149). Die einzelnen Verfahrensregeln sollen die streitenden Parteien im Streitfall selbst bestimmen. Gelingt ihnen das nicht, sollen sie einen Schiedsrichter wählen, der die Bestimmung an ihrer Stelle vornimmt.

Ein Untersuchungsverfahren auf Antrag eines der Vertragsstaaten sieht auch Art. 41 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vor. Dieses Verfahren ist aber fakultativ und nur dann möglich, wenn es von den betroffenen Staaten durch eine zusätzlich zur Ratifikation abgegebene Erklärung angenommen worden ist. Das Verfahren durchläuft mehrere Stadien: Zunächst macht ein Staat einen anderen darauf aufmerksam, daß nach seiner Auffassung der andere den Vertragspflichten nicht nachkommt. Wird die Sa-

che nicht beigelegt, kann sie von beiden Staaten dem durch den Pakt eingesetzten 18köpfigen Ausschuß vorgelegt werden. Der Ausschuß bemüht sich um eine gütliche Regelung und legt innerhalb von 12 Monaten einen Bericht vor, der eine kurze Darstellung des Sachverhaltes sowie, falls erzielt, der gütlichen Einigung enthält. Kommt eine Regelung zur Zufriedenheit der beteiligten Vertragsstaaten nicht zustande, kann gem. Art. 42 des Paktes nach vorheriger Zustimmung der Beteiligten eine Ad-hoc-Vergleichskommission eingesetzt werden, die im wesentlichen noch einmal so tätig wird, wie es vor ihr der Ausschuß versucht hat. Gelingt auch ihr die Herbeiführung einer Einigung nicht, faßt sie ihre Feststellungen in einem Abschlußbericht zusammen, der, im Gegensatz zu dem des Ausschusses, auch ihre Ansichten über die Möglichkeiten einer gütlichen Einigung enthalten kann. Damit ist das Verfahren beendet.

3. Verfahren auf Antrag Einzelner (Petitionen)

Die Möglichkeit, ein Kontrollverfahren durch eine Petition in Gang zu setzen, ist in älteren Abkommen stärker als in jüngeren verankert. So kann sich gem. Art. 87b der UN-Charta jeder Einwohner eines Treuhandgebietes mit einer Eingabe an den Treuhandrat wenden, um eine Untersuchung, etwa wegen angeblicher Folterungen, herbeizuführen. Der Treuhandrat kann dann Feststellungen treffen und einen mit Empfehlungen versehenen Bericht an die Generalversammlung erstatten.

Die Einreichung von Petitionen ist auch in Art. 1 des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorgesehen. Eine der Herrschaftsgewalt eines der Vertragsstaaten unterstehende Einzelperson kann sich an den durch den Pakt etablierten Ausschuß mit der Behauptung wenden, sie sei gefoltert worden. Der Ausschuß hat dann innerhalb von sechs Monaten eine Stellungnahme des betroffenen Staates zu erhalten. Daraufhin kann er aber nicht eine gründliche Untersuchung durchführen; vielmehr prüft er nur beide Mitteilungen unter Berücksichtigung aller in ihnen gemachten Angaben und teilt seine Auffassung anschließend dem Staat und dem Petenten mit.

Schwer einzuordnen ist das Verfahren, das der Wirtschafts- und Sozialrat 1970 für die Behandlung von an die Menschenrechtskommission gerichteten Mitteilungen über einzelne Verletzungen von Menschenrechten geschaffen hat[46]. Diese Mitteilungen gehen zwar von Privatpersonen aus, ein eigentliches Petitionsrecht liegt aber nicht vor. Die Mitteilungen werden von der Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierungen und den Schutz von Minderheiten vorgeprüft und gegebenenfalls an die Menschenrechtskommission weitergeleitet. Voraussetzung ist, daß es sich nicht um einen Sonderfall, sondern eher um ein Regelbeispiel einer schweren Menschenrechtsverletzung handelt. Die Menschenrechtskommission *kann* dann, falls die betroffene Regierung zustimmt, einen Ad-hoc-Untersuchungsausschuß einsetzen, der sich in Zusammenarbeit mit der betroffenen Regierung um eine freundschaftliche Lösung bemüht. Der Ausschuß erstellt für die Kommission einen Bericht, der Stellungnahmen und Anregungen zu dem fraglichen Komplex enthält.

VI. Entwicklung

Während sich der materiellrechtliche Schutz der Menschenrechte in den vergangenen Jahren verdichtet hat, kann man dies in verfahrensrechtlicher Hinsicht kaum sagen. Aufgrund der UN-Charta von 1945 haben die Einwohner der (heute weitgehend nicht mehr existierenden) Treuhandgebiete ein echtes Petitionsrecht. Das 1969 in Kraft getretene Abkommen gegen Rassendiskriminierung aus dem Frühjahr 1966 sieht in Art. 15 fakultativ eine Individualbeschwerde an einen Ausschuß vor, der, ohne eine gründliche Untersuchung, den Beteiligten in seinem Abschlußbericht Vorschläge und Empfehlungen macht. Das Abkommen sieht in Art. 22 aber, nicht fakultativ, außerdem ein streitiges Verfahren zwischen zwei Vertragsstaaten vor dem Internationalen Gerichtshof über die Auslegung und Anwendung des Vertrages vor. Derartige Regelungen enthält der Internationale Pakt über bürgerliche

Das Wort ›Menschenrechte‹ ruft bei den einen übertriebene Erwartungen und Forderungen hervor, bei anderen Zynismus. Das Zutreffende liegt auch hier in der Mitte. Die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte ist eine nicht zu beendende Aufgabe. Das Augenmerk sollte mehr auf ihre weitere Verwirklichung gerichtet sein als auf die Tatsache, daß sie immer noch in weiten Teilen der Welt mit Füßen getreten werden. Für das Positive tätig sein ist hilfreicher als bei der Feststellung des Negativen fest zu verharren. — Das Bild zeigt Leopoldo Benites, den Vorsitzenden der Kommission für Menschenrechte, zu Beginn der 32. Tagung, die vom 2. Februar bis 4. März 1976 in Genf stattfand. Benites, 1973 auch Präsident der 28. Generalversammlung, ist zudem einer der fünf Mitglieder der Untersuchungskommission über Menschenrechtsverletzungen in Chile (s. Seite 27), ein Thema, mit dem sich die Tagung in Genf ausführlich befaßt hat. Links neben L. Benites der langjährige Direktor der Abteilung für Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Marc Schreiber (mit Brille), rechts der Ausschußsekretär Henri Mazaud.

und politische Rechte vom Dezember 1966 nicht mehr; die fakultativ vorgesehene Individualbeschwerde führt nur noch dazu, daß der angerufene Ausschuß den Beteiligten seine Ansichten übermittelt.

Während die in Verträgen vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten also rückläufig sind, hat der Wirtschafts- und Sozialrat 1967 die Schaffung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte vorgeschlagen[47]. Es ist aber nicht klar, welche Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ein solcher Hochkommissar haben sollte, die nicht schon bei vorhandenen Institutionen liegen oder für sie leicht geschaffen werden könnten. Die Errichtung einer weiteren mit Menschenrechtsfragen befaßten UN-Behörde würde, für sich allein betrachtet, niemandem nützen, sondern allenfalls die Gefahr von Kompetenzstreitigkeiten heraufbeschwören.

Abschließend bleibt zu bedenken, daß das Völkerrecht nicht das Feld sein kann, auf dem die entscheidende Schlacht für die Verwirklichung der Menschenrechte, auch des Folterverbotes, geschlagen wird. Das internationale Recht kann den nationalen Bereich nicht unmittelbar und ohne Transformation verändern; die hier bestehenden internen Konflikte kann es nicht lösen, andererseits aber doch einer Lösung näherbringen. Der Einfluß gerade der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Verfassungen vieler Staaten zeigt, daß das internationale Recht die Wirklichkeit dort mitprägen kann, wo sie überhaupt durch Rechtsnormen bestimmt wird. Die Folter weltweit zu verbieten heißt nicht, nun im Völkerrecht ersatzweise schaffen zu wollen, was innerstaatlich bis heute nicht durchsetzbar war, wohl aber, nach einem Hebel zu greifen, mit dem die Forderung nach den notwendigen internen Veränderungen unterstützt werden kann.

Anmerkungen

1 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 54th Sess. 1973, Suppl. 4; 56th Sess. 1974, Suppl. 5; 58th Sess. 1975, Suppl. 4.
2 Report of the UN Council for Namibia, Vol. I, GAOR, XXIX. Sess., Suppl. 24.
3 Report of the Special Committee on Apartheid, GAOR, XXIII. Sess., Suppl. 22.
4 Report of the Commission on Inquiry on the Reported Massacres in Mozambique, GAOR, XXIX. Sess., Suppl. 21.
5 A/Res/3059(XXVIII) vom 2. November 1973, A/Res/3218(XXIX) vom 6. November 1974. Siehe besonders die Erklärung über die Folter A/Res/3452(XXX) vom 9. Dezember 1975. Deutsche Übersetzung in diesem Heft Seite 29.
6 Amnesty International, Report on Torture, London 1973, S. 31: »Folter ist die systematische und überlegte Zufügung von schwerem Leid in irgendeiner Form durch einen Menschen zu einem anderen oder einem Dritten, um die Ziele des ersteren gegen den Willen des letzteren durchzusetzen«.
7 dazu unten III a.E. — Texte der ›Mindestgrundsätze‹ in VN 1973, S. 195ff.
8 UN-Doc.A/CONF.56/L.6/Add.1.
9 Dahm, Völkerrecht II 1961, S. 193f; Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 3. Aufl. 1975, Randziffer 126a, 337c.
10 D.P.O'Connel, International Law, Vol. II, Second Edition, London 1970, p. 747.
11 Lauterpacht, International Law and Human Rights, New York 1950, p. 408.
12 vgl. Kelsen, The Law of the United Nations, London 1951, p. 100; dagegen Lauterpacht, aaO(Anm.11), p. 147.
19 UN-Doc.A/9767.
14 ICJ Reports 1966, p. 293 (South West Africa Cases).
15 ICJ Reports 1971, p. 16 (Absatz 131); der IGH behauptete allerdings nicht, dies sei eine rechtslogische Notwendigkeit. Insoweit wohl zu weitgehend Schwelb: The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter, AJIL 1972, p. 337.
16 UN-Doc.A/Res/1386(XIV).
17 UN-Doc.A/Res/2856(XXVI).
19 UN-Doc.A/9767.
19 UN-Doc.A/Res/9767.
20 UN-Doc.A/Res/3218(XXIX).
21 UN-Doc.A/10158.
22 UN-Doc.A/Res/3452(XXX) vom 9. Dezember 1975. Deutsche Übersetzung in diesem Heft Seite 29.
23 UN-Doc.A/Res/3218(XXIX).
24 UN-Doc.A/CONF.56/L.5/Rev.1; vgl. dazu The Guardian vom 20. September 1975.
25 vgl.UN-Doc.A/CONF.56/L.6/Add.1, p.10,16.
26 UN-Doc.E/Res/663CI.
27 Deutscher Text in VN 1973, S.195ff.
28 UN-Doc.A/9767, Annex I, Res.7(XXVII), Annex II, Res.8(XXVIII).
29 Report of the Commission on Human Rights 1969, ESCOR, 46th Sess., Res.23(XXV): Study on the Right of Arrested Persons to Communicate with Those whom it is necessary for them to consult to ensure their defence or to protect their essential interests.
30 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 58th Sess., Suppl.4, Res.12(XXXI).
31 vgl. F.Capotorti, The international measures of implementation included in the Covenants on Human Rights, in: Eide-Schou, International Protection of Human Rights, Proceedings of the 7th Nobel Symposium, Stockholm 1968, p.131f.
32 Report of the Trusteeship Council, GAOR, 4th Sess., Suppl.4, p.9, 36, 66.
33 UN-Doc.A/Res/323(IV).
34 UN-Doc.A/Res/440(V).
35 Report of the Trusteeship Council, GAOR, 6th Sess., Suppl.4II, p.120.
36 UN-Doc.A/Res/562(VI).
37 UN-Doc.E/Res/663CI(XXIV).
38 vgl. Anmerkung 3, 4.
39 UN-Doc.E/Res/1165(XLI).
40 UN-Doc.E/Res/5(I).
41 UN-Doc.E/Res/1235(XLII).
42 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 44th Sess., Suppl.4.
43 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 54th Sess., Suppl.6.
44 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 56th Sess., Suppl.5.
45 Report of the Commission on Human Rights, ESCOR, 58th Sess., Suppl.4.
46 UN-Doc.E/Res/1503(XLVIII). — Vgl. Egon Schwelb: Zur Frage der Anrufung der UN-Menschenrechtskommission durch Individuen und nichtstaatliche Organisationen, in VN 1972, S.79ff.
47 UN-Doc.E/Res/1237(XLII). — Vgl. Karin Graßhof: Ein Hoher Kommissar für Menschenrechte bleibt das Ziel, in VN 1974 S.13.

Wissenschaft und Technologie im System der Vereinten Nationen

KLAUS-HEINRICH STANDKE*

I

Ähnlich wie innerhalb der Organisationsstruktur nationaler Regierungen hat es auch im System der Vereinten Nationen eines langwierigen Entwicklungsprozesses bedurft, bis der Bereich Wissenschaft und Technologie Anerkennung als quasieigenständiger politischer Faktor erlangt hat. Weder national noch international scheint dieser Prozeß der Bewußtseinsbildung um die angemessene politische Rolle und die zu ihr passende organisatorische Struktur von Wissenschaft und Technologie zum Abschluß gekommen zu sein. In der Gruppe der der OECD angehörenden westlichen Industrieländer, die rund zwei Drittel des Welt-Wissenschafts- und Technologiepotentials auf sich vereinigen, hat beispielsweise in den letzten Jahren kein Ministerportefeuille häufiger den Inhaber gewechselt als das von Wissenschaft und Technologie. Der häufige Ministerwechsel ist gewiß symptomatisch für die schnell umschlagenden und widersprüchlichen Auffassungen über den eigentlichen Stellenwert dieses Ressorts innerhalb der Kabinettsrunde. In Anbetracht dieser Situation und in Kenntnis dessen, daß selbst die meisten Industrieländer vor etwa mehr als einem Jahrzehnt noch kein besonderes politisches Ressort für Wissenschaft und Technologie besaßen, ist es vielleicht so verwunderlich nicht, daß in den Vereinten Nationen auf diesem Gebiet der politisch-organisatorische Durchbruch bisher nicht gelungen ist.

Immerhin gibt es in jüngster Zeit Anzeichen dafür, daß in den verschiedenen politischen Gruppierungen der Welt Kräfte am Werk sind, die dem Sektor Wissenschaft und Technologie eine neue und dynamischere Rolle für den gesamten UN-Bereich zuweisen wollen: Nachdem im Jahre 1973 erstmals als Organ des Wirtschafts- und Sozialrates ein aus 54 Mit-