

der wer! — sind ungeeignete Ratgeber für eine verantwortungsvolle Politik. Andererseits muß doch auf einige zusätzliche Momente hingewiesen werden:

Auch andere Staaten von vergleichbarer politischer Bedeutung waren und sind, oft mehrmals, nichtständige Mitglieder des Rats gewesen. Für die USA, die Sowjetunion und wahrscheinlich auch für China mag die ständige Mitgliedschaft eine Selbstverständlichkeit und keine Bürde sein. Aber für Frankreich und Großbritannien ist die ständige Ratsverantwortung sicher eine schwere Belastung. Man braucht sich nur die schwierigen Entscheidungen zu vergegenwärtigen, mit denen Großbritannien in der Rhodesien-Frage zu tun hatte und hat.

Eine aktive deutsche Mitwirkung an der Friedenswahrung ist sicher nicht ohne Risiken, aber ist die Kriegsverhütung und Festigung der internationalen Sicherheit nicht ein fundamentales Anliegen der deutschen Außenpolitik?

Schließlich muß die deutsche Ratsmitgliedschaft auch in einem größeren Rahmen gesehen werden. Ein größeres internationales Gewicht bedingt eine größere internationale Verantwortung und auch mehr Selbständigkeit. Unter diesem Blickwinkel bedeuten die bevorstehenden zwei Jahre im Sicherheitsrat für Bonn nach drei vorangegangenen Lehrjahren der Mitgliedschaft die weltpolitische Meisterprüfung, meint ein Beobachter, der dann fortfährt: »Sind die zwei Jahre um, gilt es aber in den Vereinten Nationen für die Bundesrepublik, als ganz »normales Mitglied« unter 145 anderen dieses Profil auch zu behalten. Erst dann wird sich zeigen, ob der weltpolitische Anspruch, den Genscher jetzt in New York erhoben hat, aus der Substanz kommt und nicht nur auf vorübergehender Amtswürde beruht.«³¹

Die zweijährige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat ist zweifelsohne eine Bürde und ein Risiko. Sie ist vielleicht eine Chance und wahrscheinlich ein

Test auf unsere Fähigkeit, eine konstruktive und rationale Rolle bei der Aufgabe der Friedenswahrung zu spielen. Sie ist ganz gewiß eine Herausforderung.

Anmerkungen

- 1 Die Welt vom 13. Juli 1976.
- 2 Die Welt vom 10. Oktober 1976.
- 3 Joachim Schwellen: Reden und Ränke am East River, in Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 22. August 1976.
- 4 Brook Chisholm, zitiert nach Federik L. Schuman: Cold War: Retrospect and Prospect, Louisiana State University Press 1962, S. 92—93.
- 5 Gunter Hofmann: Einübung in den Alltag der UN, Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
- 6 Kommentarüberschriften in Rheinische Post und Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
- 7 Interview mit Christoph Bertram mit dem Deutschlandfunk vom 22. August 1976 sowie Zusammenfassung in der Stuttgarter Zeitung vom 2. September 1976.
- 8 Siehe Anm. 7.
- 9 Siehe Anm. 7.
- 10 John G. Stoessinger: The Might of Nations: World Politics in Our Time, New York 1961, S. 67.
- 11 Stanley Hoffmann: Sisyphos and the Avalanche: The United Nations, Egypt and Hungary, in: International Organization, 1957, S. 446.
- 12 U Thant zitiert nach: Britannica — Book of The Year 1961, S. 514.
- 13 Alf Ross: The United Nations: Peace and Progress, New York 1966, S. 402.
- 14 Le Figaro vom 22. April 1976.
- 15 Die Zeit vom 29. April 1976.
- 16 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
- 17 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
- 18 Zitiert nach Die Welt vom 12. Oktober 1976.
- 19 Thomas Meyer in Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
- 20 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
- 21 Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
- 22 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
- 23 Siehe Anm. 2.
- 24 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976, Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
- 25 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
- 26 Die Zeit vom 29. April 1976.
- 27 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
- 28 Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
- 29 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
- 30 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
- 31 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.

Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Der Ursprung der Vereinten Nationen liegt in der Anti-Hitler-Koalition der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges. Besinnt man sich auf diese historische Grundgegebenheit, so erscheint es nur folgerichtig, daß die Sicherung der Menschenrechte in der VN-Charta (Charta) zu einem der Hauptziele der Weltorganisation erklärt worden ist. Der triebhaften Maßlosigkeit des Dritten Reiches, seiner Negation aller Grundwerte einer menschlichen Gesellschaft sollte deutlich sichtbar das Konzept einer gerechten Weltordnung entgegengesetzt werden, die den Einzelnen aus der Degradierung zum beliebig verfügbaren Gegenstand und Opfer staatlicher Zwangsherrschaft befreit und ihn als selbständige Persönlichkeit anerkennt. Demgemäß heißt es in der grundlegenden Eingangsbestimmung des Art. 1 (3), daß eine internationale Zusammenarbeit herbeigeführt werden solle, »um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«. Ferner bestimmt Art. 55c, daß die Vereinten Nationen »die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« fördern, wobei den Mitgliedstaaten durch Art. 56 eine Mitwirkungs- und Zusammenarbeitspflicht auferlegt wird¹.

Noch die Völkerbundsatzung hatte sich, dem traditionellen Rechtsverständnis des 19. Jahrhunderts folgend, streng auf die Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt, ohne auch nur mit einem Wort, außer in

der Mandatsregelung der Art. 22, 23, auf die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Personen innerhalb seines Machtbereichs einzugehen. Nach einer Zeit, in der das Selbstverständliche seine Evidenz eingebüßt hatte, konnte es hier kein zurückhaltendes Stillschweigen mehr geben. So läßt sich die Charta gleichzeitig als einer der Markierungspunkte bezeichnen, an denen sich das erneuerte Bewußtsein ablesen läßt, daß auch das Völkerrecht die Staaten nicht um ihrer selbst willen schützt, sondern daß es letzten Endes auf den Menschen ausgerichtet ist². Ausdrücklich hervorgehoben sei ferner, daß die Charta von »Menschenrechten und Grundfreiheiten« spricht, also ganz offensichtlich den Einzelnen nicht als bloßes begünstigtes Objekt staatlicher Fürsorge betrachtet, sondern ihm eine eigene *Rechtssphäre* zugestehen will, die selbstverantwortliche, autonom bestimmte Lebensentscheidungen ermöglicht.

Es soll jedoch an dieser Stelle nicht um den Begriff des subjektiven Rechts gehen, so wichtig solche Überlegungen sein mögen. Den Schwerpunkt soll vielmehr eine nüchterne Bilanz von Erfahrungen und Zukunftserwartungen bilden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Abschnitt (A) der Klarheit halber einige an sich weithin bekannte Informationen gegeben. In dem nachfolgenden zweiten Abschnitt (B) soll von einer Reihe politischer Grunddaten die Rede sein, welche die Menschenrechtsszene entscheidend prägen. Den Abschluß bilden einige kursorische Bemerkungen über die Effektivität des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen (C).

A

I. Zumindest eine der Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechtsschutz bildet die Existenz klarer *materiell-rechtlicher Maßstäbe*. So erklärt es sich auch, daß die Generalversammlung bereits im Dezember 1948, bei Stimmenthaltung der Staaten des Ostblocks³, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, ein Rechtsinstrument, dem jedenfalls ursprünglich lediglich die Qualität einer Empfehlung zukam. Deutlich heißt es auch vor allem im französischen Text der Erklärung, daß man sie verstehe als ein »idéal commun à atteindre«, also eine Zielvorstellung ohne unmittelbar verbindliche rechtliche Kraft. Was den Inhalt angeht, so handelt es sich in einem ersten Teil um eine sorgsame Kodifikation der »klassischen« liberalen Freiheitsrechte. Freilich verharret die Erklärung keineswegs in einem bloßen Abwehrenden, sondern beschreitet in ihren Art. 21—28 Wege, die angesichts des Entstehungszeitpunkts 1948 durchaus das Attribut »zukunftsweisend« verdienen. So gewährleistet Art. 21 das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten des Heimatlandes teilzunehmen, Art. 22 verbürgt ein Recht auf soziale Sicherheit, Art. 23 spricht von einem Recht auf Arbeit, bis schließlich in Art. 27 sogar ein Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben der Gemeinschaft statuiert wird. Damit aber nicht genug, erreicht der Höhenflug in Art. 28 fast irdenferne Perfektion, indem jedermann das Recht zugesprochen wird, daß im sozialen und im internationalen Bereich eine Ordnung herrscht, die eine volle Verwirklichung der Rechte und Freiheiten der Erklärung ermöglicht.

Allgemein herrschte in den Anfangsjahren der Weltorganisation die Überzeugung vor, daß die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nur als ein erster Anfang betrachtet werden könne und daß vor allem angestrebt werden müsse, die dort verkörperte rechtliche Substanz in eine verbindliche rechtliche Form umzugießen. Dieser weitere Schritt gelang erst im Jahre 1966, als die Generalversammlung die beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte (BPR-Pakt) einerseits sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt) andererseits verabschiedete⁴. Gleichwohl konnte es noch lange Zeit als äußerst fraglich erscheinen, ob die Verträge jemals in Kraft treten würden, denn zunächst gingen die Ratifikationen nur sehr schleppend ein, und die jeweils vorgesehene Mindestzahl von 35 solcher staatlicher Bindungserklärungen schien damit in fast unerreichbare Ferne gerückt. Zum endgültigen Durchbruch kam es erst im Jahre 1975, als am 3. Oktober Jamaica als 35. Staat den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifizierte und wenig später, am 23. Dezember, die Tschechoslowakei sich dem BPR-Pakt unterwarf⁵. Erstmals in ihrer Geschichte verfügen die Vereinten Nationen heute also über eine spezifizierte und konkretisierte Rechtsgrundlage für ihre Bemühungen um eine Sicherung der Menschenrechte. Gleichzeitig damit ist aber auch die Einheitlichkeit des menschenrechtlichen Standards zerfallen. Es gibt nun auf der einen Seite die Vertragsstaaten der beiden Übereinkommen und auf der anderen Seite diejenigen Länder, die lediglich den — sehr viel vageren und für die Rechtsanwendung weniger geeigneten — Grundprinzipien der Charta verpflichtet sind⁶.

Um das Bild zu vervollständigen, sei ferner angemerkt, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden Menschenrechtspakte von 1966, die zusammengefaßt auch als »The International Bill of Human Rights« bezeichnet werden, durch eine ganze Fülle von Deklarationen, hauptsächlich der Generalversammlung, und von völkerrechtlichen Verträgen zu Einzelproblemen des Menschenrechtsschutzes ergänzt werden⁷. Stichwortartig seien im folgenden einige dieser Rechtsakte genannt:

Proklamation der Menschenrechtskonferenz von Teheran

(13. Mai 1968); Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (1960); Resolution zur dauernden Souveränität über Naturschätze (1962); Deklaration und Konvention zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung⁸ (1963 bzw. 1965); Konvention gegen Diskriminierung in der Erziehung (1960); Deklaration gegen die Diskriminierung der Frauen (1967); Konvention gegen den Völkermord (1948); Konventionen gegen die Sklaverei, den Sklavenhandel u. ä. (1926 bzw. 1956); Konvention über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (1957); Konvention über die politischen Rechte der Frauen (1952); Konvention zu Heirat, Heiratsmindestalter u. ä. (1962); Deklaration über die Rechte des Kindes (1959); Deklaration über die Stärkung des Friedens u. ä. bei Jugendlichen (1965); Konvention über die Rechtsstellung staatenloser Personen (1954); Deklaration zum Asylrecht (1967); Konvention über das internationale Berichtsrecht (1952); Konvention gegen Diskriminierung in Arbeit und Beruf (1958); Konvention über die Vereinigungsfreiheit (1948) und weitere Konventionen zum Arbeitsrecht und zur Beschäftigungspolitik; Deklaration zur sozialen Entwicklung (1969); Deklaration über die Grundsätze zur internationalen kulturellen Zusammenarbeit (1969). Der Normenschöpfungsdrang der internationalen Gremien ist ungebrochen. So sind z. B. auf der letzten Generalversammlung der Vereinten Nationen vom Herbst 1975 drei weitere menschenrechtliche Deklarationen verabschiedet worden: Über die Rechte behinderter Personen, über den Schutz gegen Folter sowie über technologische Entwicklungen und Menschenrechte⁹.

Ohne einer Vergrößerung der Dinge geziehen werden zu können, darf man im übrigen auf Grund eines die Jahre überspannenden Überblicks feststellen, daß zunehmend eine Tendenz erkennbar wird, als die vorrangige Aufgabe der Menschenrechtssicherung den Kampf gegen Kolonialismus, Rassendiskriminierung und Apartheid sowie die Schaffung einer neuen — und nach Meinung der Länder der Dritten Welt gerechteren — Weltwirtschaftsordnung anzusehen. Diese Grundorientierung zeigt sich allein schon an der Tatsache, daß die neue Mehrheit in der Generalversammlung wenn irgend möglich versucht, Resolutionen auch zu anderen Themenbereichen und insbesondere zu Menschenrechtsproblemen durch entsprechende Hinweise anzureichern. So spricht etwa die Entschließung der Generalversammlung 3520(XXX) vom 15.12.1975 über die Weltkonferenz des Internationalen Frauenjahrs mehrfach von der Notwendigkeit einer Durchführung des Aktionsprogramms über die Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung¹⁰, und gleichzeitig werden durch die billigende Bezugnahme auf die Beschlüsse der Weltfrauenkonferenz von Mexiko¹¹ eine Reihe der politischen Kampfziele der Dritten Welt zumindest implizit miteingebracht. In der Deklaration von Mexiko über die Gleichheit der Frauen und ihren Beitrag zur Entwicklung und zum Frieden, einem dieser Beschlüsse¹², heißt es insbesondere in § 24 wie folgt: »Internationale Zusammenarbeit und Frieden lassen sich nur verwirklichen auf der Basis nationaler Befreiung und Unabhängigkeit, der Beseitigung von Kolonialismus und Neokolonialismus, fremder Besetzung, Zionismus, Apartheid und rassistischer Diskriminierung in all ihren Formen sowie der Anerkennung der Würde der Völker und ihres Rechtes auf Selbstbestimmung«. Solche Abschweifungen von dem an sich behandelten Thema stellen keinen Einzelfall dar, sondern werden mehr und mehr zur Regel.

Ein erstes vorläufiges Fazit soll bereits an dieser Stelle gezogen werden. Von einem Mangel an normativen Maßstäben kann heute nicht mehr die Rede sein. Im Gegenteil hat sich zu einem ernststen Problem die übergroße Fülle an Rechtsinstrumenten von zum Teil höchst unterschiedlichem Wert ausgewachsen, die dazu noch häufig recht unverbunden nebeneinander stehen¹³. Mag auch die Verabschiedung einer

konkretisierenden Deklaration zu einem Einzelproblem an sich geeignet sein, den ursprünglichen Konsens der Staatengemeinschaft zu erneuern und damit zu bekräftigen, so darf doch nicht die Gefahr übersehen werden, daß die Stringenz bestehender vertraglicher Verpflichtungen zugunsten einer wiederum bloß moralischen Bindung aufgelöst wird. Eine Normenproduktion schließlich, die nicht von dem Willen und der Bereitschaft getragen ist, diese Normen auch getreulich zu respektieren, stellt die ärgste Diskreditierung der Sache des Menschenrechtsschutzes überhaupt dar.

II. Es ist selbstverständlich, daß die Wirkungskraft der Menschenrechte in noch wesentlich stärkerem Maße von der Art und der Ausgestaltung der Verfahren abhängt, mit denen eine Kontrolle und Überwachung ausgeübt wird. Die erste grundlegende Alternative lautet hierbei, ob die Durchführung und Respektierung menschenrechtlicher Gewährleistungen allein und ausschließlich Sache der Nationalstaaten sein oder ob darüber hinaus eine internationale Aufsicht ausgeübt werden soll. Die Denkvorsetzungen, auf denen der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz beruht, sprechen für die zweite Lösung¹⁴. Denn die einschlägigen Bestimmungen der Charta sind aus eben der Erfahrung heraus entstanden, daß ein Staatswesen, obwohl es an sich von seinem Zweck her auf das Wohl aller seiner Angehörigen verpflichtet ist und in diesem Sinne für Frieden und Gerechtigkeit Sorge zu tragen hat, seine Aufgabe in grundlegender Weise verfehlen kann. Gegen solche Verfehlungen, seien sie bewußt geplante Missetaten oder Folgen eines irrefeleiteten Denkens, vermögen bloße materielle Rechtsgarantien keinen Schutz zu geben. Wenn man also überhaupt den Gedanken eines internationalen Menschenrechtsschutzes bejaht, so muß man folgerichtig für eine Überwachung und Kontrolle durch internationale Gremien eintreten¹⁵.

1. Als erste der möglichen Verfahrensvarianten sei die *Erörterung menschenrechtswidriger Situationen durch die politischen Gremien der Vereinten Nationen*, vor allem durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission, genannt. In der Tat kann der Generalversammlung eine solche Diskussion von Rechts wegen nicht verwehrt werden. Zwar ist es der Weltorganisation wegen der Bestimmung des Art. 2 (7) der Charta nicht gestattet, in die Angelegenheiten der inneren Zuständigkeit eines Staates einzugreifen. Da aber die Charta die Mitgliedstaaten zur Einhaltung und Respektierung der Menschenrechte verpflichtet, vermag sich der betroffene Staat nicht mit Erfolg auf Art. 2 (7) zu berufen¹⁶. Lange Zeit war allerdings streitig, in welcher Form ein solches Verfahren seinen Abschluß sollte finden dürfen, ob lediglich in Gestalt einer allgemeinen Stellungnahme zu dem streitigen Problem oder auch durch eine Aufforderung an den betroffenen Staat, bestimmte menschenrechtsverletzende Verhaltensweisen abzustellen. Die Chile-Resolution der Generalversammlung 3448(XXX) am 9.12.1975 dürfte diese Kontroverse endgültig im letzteren Sinne geklärt haben, obwohl Vertreter kommunistischer Staaten sogleich mit einer einschränkenden Interpretation hervorgetreten sind¹⁷.

2. Eine wesentlich förmlicher ausgestaltete Verfahrensvariante stellt das sog. *Berichtssystem* dar¹⁸. In der Internationalen Arbeitsorganisation hat es sich seit Jahrzehnten bewährt. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, in regelmäßigen Abständen über die von ihnen zur Ausführung der Abkommen der Organisation getroffenen Maßnahmen zu berichten (Art. 22)¹⁹. Das Berichtssystem ist insbesondere auch das Rückgrat des internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung. Nach Art. 9 des Abkommens haben die Vertragsstaaten alle zwei Jahre einen Bericht über die gesetzlichen, justitiellen und administrativen Maßnahmen vorzulegen, die sie zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Konvention ergriffen haben. Auch die beiden Menschenrechtspakte von 1966 haben das Berichtssystem zur vorrangi-

gen Verfahrensmodalität erhoben. Während aber die Berichte über wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, also einem der politischen Hauptorgane der Weltorganisation, geprüft werden sollen, sieht der BPR-Pakt als Überwachungsinstanz einen Ausschuß für Menschenrechte vor, der ebenso wie der Rassendiskriminierungs-Ausschuß aus unabhängigen Experten bestehen soll.

3. Geht man von justizstaatlichen Kategorien aus, so ist man geneigt, ein *Beschwerdesystem* als die geeignetste Form des verfahrensrechtlichen Menschenrechtsschutzes einzustufen. In der Tat gibt es auch eine Vielzahl solcher Beschwerdeverfahren, wobei die einen sich ohne spezifische vertragliche Absicherung entwickelt haben, während die anderen über ein standsicheres rechtliches Fundament verfügen.

a) Sogleich nach der Gründung der Vereinten Nationen war beim Generalsekretär eine Fülle von Individualbeschwerden eingegangen, von denen sich offenbar die überwiegende Mehrzahl gegen osteuropäische Staaten richtete. Es bestand eine große Unsicherheit, was mit diesen Beschwerden zu tun sei²⁰. Die Menschenrechtskommission löste die Komplikationen auf sehr drastische Art, indem sie feststellte, sie besitze keinerlei Befugnis, in irgendeiner Weise tätig zu werden. Demgemäß beschränkte sie sich in der Folgezeit darauf, sich jährlich jeweils vor Beginn ihrer Sitzungsperiode ein Verzeichnis aller eingegangenen Beschwerden vorlegen zu lassen, deren »Prüfung« in der Regel im Verlaufe weniger Minuten abgeschlossen wurde. Diese Praxis hat zu der sarkastischen Bemerkung Anlaß gegeben, hier handle es sich um nichts anderes als einen institutionalisierten Papierkorb. Demgemäß wuchs auch die Kritik innerhalb der Vereinten Nationen immer stärker an, bis schließlich durch die Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrates 1235(XLII) vom 6.6.1967 und 1503(XLVIII) vom 27.5.1970 ein neues Verfahren für die Sachbehandlung beschlossen wurde. Danach darf die Menschenrechtskommission und deren Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz aus den eingehenden Individualbeschwerden diejenigen herausgreifen, die einen »Gesamtzusammenhang grober und verlässlich belegter Menschenrechtsverletzungen« (consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights) erkennen lassen, wobei die Resolutionen zur Verdeutlichung des Gemeintem wiederum auf Praktiken der Rassendiskriminierung im südlichen Afrika hinweisen. Immerhin aber war man grundsätzlich aus der Sackgasse herausgekommen. Es stand fest, daß Kolonialismus, Rassendiskriminierung und Apartheid wenn zwar die vorrangigen, so doch nicht die einzigen Erscheinungsformen von Menschenrechtsverletzungen sein sollten, denen sich die Menschenrechtskommission zuzuwenden haben würde. Obwohl die neue Regelung nach der Resolution 1503(XLVIII) nunmehr über sechs Jahre in Geltung steht, ist bis heute noch nicht eines der anhängig gemachten Verfahren zum Abschluß gebracht worden. Dies liegt vor allem an der übermäßigen Kompliziertheit der Prozedur, die sicher nicht von ungefähr kommt. Die Beschwerden werden zunächst vorgeprüft von einer Arbeitsgruppe der o.g. Unterkommission. Danach befaßt sich die Unterkommission selbst mit dem sachlichen Kern der Beschwerden. Ihre Berichte gehen an die Menschenrechtskommission, die aber wiederum zum Zwecke der Vorprüfung eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat. Die Menschenrechtskommission selbst besitzt verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten. Sie kann insbesondere dem Wirtschafts- und Sozialrat eine Empfehlung vorlegen oder einen Untersuchungsausschuß einsetzen, der im Einverständnis mit dem betroffenen Staat eine Lösung zu erarbeiten hätte. Bisher aber ist das Verfahren in keinem einzigen Falle bis zu diesem Punkte vorangeschritten. Da es zudem bis zum Abschluß in der Menschenrechtskommission nichtöffentlich ist, würde man noch nicht

einmal wissen, welche Staaten auf die Anklagebank gekommen sind, wenn nicht gelegentlich die Presse — offenbar durch ihr zugespielte Indiskretionen — einige konkrete Informationen an die Öffentlichkeit hätte gelangen lassen²¹. Nicht zuletzt dürften die Verzögerungen auf die Tatsache zurückzuführen sein, daß die Staaten des Ostblocks sich geschlossen auf eine Politik der Nichtbeteiligung geeinigt haben.

b) Vertraglich vorgesehene Beschwerdeverfahren werden in ihrem Ablauf nicht durch ähnlich zähe politische Widerstände behindert, da sie vor allem immer nur solche Staaten erfassen, die ihr ausdrückliches Placet zu einer solchen internationalen Kontrolle gegeben haben.

Vorgesehen sind sowohl im Rassendiskriminierungs-Übereinkommen (RD-Übereinkommen) wie im BPR-Pakt ein Individualbeschwerde- wie auch ein Staatenbeschwerdeverfahren. Im RD-Übereinkommen ist die Staatenbeschwerde obligatorisch, d.h. jeder Staat, der dem Abkommen beiträgt, akzeptiert damit automatisch, daß ein anderer Staat wegen Nichteinhaltung des Abkommens über ihn Beschwerde führen kann. Zu einer praktischen Anwendung ist es bisher nicht gekommen. Nach dem BPR-Pakt (Art. 41) ist dagegen die Statthaftigkeit des Staatenbeschwerdeverfahrens von einer besonderen Unterwerfungserklärung abhängig. Die Bundesrepublik hat vor kurzem eine solche Erklärung abgegeben, die aber völkerrechtlich insofern noch nicht wirksam geworden ist, als eine Mindestzahl von zehn Unterwerfungserklärungen für das Inkrafttreten der Regelung über die Staatenbeschwerde vorausgesetzt wird. Diese Mindestzahl ist bisher nicht erreicht worden²².

Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde ist in beiden Fällen, sowohl nach dem RD-Übereinkommen wie nach dem BPR-Pakt, durch die Abgabe einer besonderen Einverständniserklärung bedingt²³. Der BPR-Pakt verbietet sogar die Bestimmungen über die Individualbeschwerde in ein beigefügtes Fakultativprotokoll²⁴. Diese Zweiteilung ist auf das Bestreben einer breiten Staatenmehrheit zurückzuführen, nur ja recht deutlich zu machen, daß der Pakt, d.h. das materielle Recht, für sich allein zu stehen vermöge und keiner Er-

gänzung durch zusätzliche Verfahrensgarantien bedürfe. Die Bundesrepublik hat das Fakultativprotokoll bisher nicht ratifiziert, da sie der Meinung ist, daß der Beschwerdeweg zu der Straßburger Menschenrechtskommission dem Individuum ausreichende und sogar bessere Rechtsschutzmöglichkeiten gewährleistet, und da sie Überschneidungen mit diesem Rechtsschutzweg befürchtet. Sie wird dem Fakultativprotokoll deswegen vorläufig nicht beitreten, bis praktische Erfahrungen eine bessere Einschätzung der Konkurrenzsituation ermöglichen²⁵.

4. Schließlich sei insbesondere noch auf zwei Einrichtungen verwiesen, deren Aufgabe darin besteht, in tätiger Hilfe menschliche Not zu lindern. Gemeint ist einerseits der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem man allgemein eine höchst erfolgreiche Arbeit bescheinigt, sowie andererseits das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)²⁶, das seit Jahrzehnten karitative Hilfe spendet²⁷.

B

Den Überlegungen über die politischen Grundgegebenheiten des Menschenrechtsschutzes auf weltweiter Ebene sei sogleich eine (erste) These vorangestellt. Sie lautet, daß Recht und Politik gerade in diesem Bereich eine sehr viel engere Verbindung eingehen, als das gemeinhin für das innerstaatliche Recht zutrifft. Ist dort die Rechtsetzung zwar auch unzweifelhaft, ja notwendigerweise ein politischer Vorgang, so treten doch während der Geltungsdauer der Norm politische Erwägungen zurück. Das rechtsstaatliche Ideal besteht darin, Auslegung und Anwendung nach eigenständigen juristischen Maßstäben zu vollziehen und das Recht damit von der Politik abzulösen. Richterliche Unabhängigkeit, einigermaßen präzisierete Auslegungsregeln, streng normierte Anwendungsverfahren — all das dient dem Zweck, einen klaren Trennungsstrich zu ziehen und die nackte Staatsraison aus den Hallen des Rechts fernzuhalten. Auf weltweiter Ebene läßt sich eine solche Abscheidung vor allem deswegen nicht erreichen, weil eine nicht unerhebliche Anzahl der hier ein-

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach dreijähriger Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen heute voll integriert. Ihre Anwesenheit, die schon in der Beobachterzeit sehr bemerkt wurde, ist durch wachsende Mitarbeit unübersehbar geworden. Zum Alltag gehört es, daß die Vertreter unserer UNO-Botschaft in New York an dem vielgestaltigen Geschehen tätig teilnehmen, in den UNO-Stätten ein- und ausgehen, die Sitzungen besuchen und die deutsche Stimme entsprechend ihrer Stellung und Bedeutung in der Welt zur Geltung bringen. Dazu gehört auch die Überreichung von Urkunden, die den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den nicht wenigen UNO-Übereinkommen markieren. Das Bild zeigt Botschafter Rüdiger Freiherr von Wechmar, den Chef der Ständigen deutschen Vertretung bei den Vereinten Nationen, wie er dem Justitiar der UNO, Erik Suj, eine solche Urkunde, in diesem Fall über den Beitritt zum Internationalen Zinnübereinkommen, übergibt.



schlägigen Bestimmungen mit der bekannten Wendung von Carl Schmitt als bloße ›Formelkompromisse‹²⁸ bezeichnet werden können. Nur eine vordergründige Betrachtung dürfte sich der Illusion hingeben, daß es nur darum gehe, in Anwendung der üblichen hermeneutischen Kunstregeln Texte auf ihren Gehalt hin abzuklopfen. Derartiges mag im wesentlich homogeneren Milieu des Europarates gelingen. In den Vereinten Nationen spiegeln sich aber sämtliche, unsere Gegenwart charakterisierenden politischen Gegensätze wider, und der spezielle Sachbereich ›Menschenrechte‹ läßt sich gegen diesen allgemein-politischen Kontext nicht abschirmen²⁹. Je elementarer die Rechtssätze sind, um so weniger stehen sie allerdings im Bannkreis jenes Wertdissenses³⁰. Dies gilt etwa für die Verpflichtung zum Schutz des menschlichen Lebens und das Folterverbot³¹.

Der Durchschlag der Politik auf das Recht vollzieht sich um so unmittelbarer, je anarchischer die Verfahren der Menschenrechtssicherung sind. Wie bereits hervorgehoben, läßt sich nichts dagegen einwenden, ja muß es so sein, daß die *Rechtsetzung* als eine politische Agenda behandelt wird. Kontrollverfahren indes, wo die Verfahrenseinleitung, der Umfang des Prüfungsgegenstandes und der Verfahrensabschluß dem politischen Ermessen überantwortet sind — wie dies namentlich für die Erörterung menschenrechtsbeeinträchtigender Situationen durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission zutrifft — müssen auch bei Nichtprozessualisten Mißtrauen erwecken. Speziell dieser besonderen Konstellation soll im folgenden die Aufmerksamkeit gelten.

Bereits eine systematische Interpretation der Prämissen läßt einige höchst aufschlußreiche Schlußfolgerungen zu. Internationaler Menschenrechtsschutz durch völkerrechtliche Kontrollverfahren heißt auf der einen Seite, daß Staaten auf die Ausschließlichkeit des souveränen Hoheitsanspruchs verzichten, alleiniger Garant für die menschenwürdige Existenz der Menschen innerhalb ihres Machtbereichs zu sein³². Auf der anderen Seite bedeutet die Existenz eines internationalen Kontrollsystems für jeden Staat, der daran teilnimmt, daß er Einfluß erhält auf das innere Geschehen in anderen Staaten, damit aber gleichzeitig auch einen Teil der Verantwortung für die Situation in diesen anderen Staaten zu tragen hat, insbesondere wenn es sich um politische Verbündete handelt. Eben diese Verantwortung ist es, welche die Behandlung von Menschenrechtsfragen jedenfalls durch politische Gremien so außerordentlich heikel macht und die viele Staaten davor zurückschrecken läßt, sich in Verfahren über konkrete Verletzungsvorwürfe zu exponieren. Selbst Staaten, die mit einem gewissen Erfolg bemüht sind, innerhalb ihrer eigenen Grenzen Verhältnisse zu schaffen, die generell den unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu stellenden Anforderungen genügen, müssen sich bei einer Kritik des Staates X von diesem die Frage entgegenhalten lassen, weshalb sie nicht mit gleicher Lautstärke gegen die Verhältnisse im Staate Y protestierten. So bietet etwa die Bundesrepublik Deutschland gewiß wenig Angriffsflächen, selbst wenn etwa Fragen wie diejenigen der Behandlung der Ausländer und des sog. ›Radikalenerlasses‹, die in Einzelpunkten durchaus Stoff zur Kritik bieten mögen³³, propagandistisch ausgeschlachtet werden können. Als Zensor der Verhältnisse in der DDR aber würde die Bundesrepublik mit Sicherheit eine schlechte Figur machen, weil sie sich alsdann sobald mit dem Argument konfrontiert sähe, weshalb sie nicht in erster Linie und mit viel stärkerem Nachdruck bei dem Handels- und Wirtschaftspartner Südafrika gegen die diskriminierende Behandlung der farbigen Bevölkerungsgruppen vorstellig werde. Man mag solche Erwiderungen für billige Retourkutschen halten, aber sie müssen nun einmal von vornherein in Betracht gezogen werden, zumal eine Debatte auf diese Weise völlig umfunktioniert werden kann. Das ursprüngliche

Anliegen bleibt dann auf der Strecke, der Sache der Menschenrechte ist im Ergebnis nicht gedient. Noch größere Vorsicht legen Staaten an den Tag, die irgendwo selbst eine ausgedehntere menschenrechtliche Blöße — *sit venia verbo* — besitzen. Die Erfahrung zeigt in der Tat, daß politische Debatten über Vorwürfe der Menschenrechtsverletzung fast zwangsläufig und mit großer Schnelligkeit zu Grabenkämpfen entarten, aus denen alle Beteiligten am Ende schmutzbespritzt hervorgehen.

Weiterführende Gesichtspunkte lassen sich ferner aus der Tatsache ableiten, daß internationaler Menschenrechtsschutz nicht auf den Einzelfall ausgerichtet sein kann und daher in qualitativer Hinsicht selektiv sein muß. Es bedürfte einer Mammutbürokratie, um dem Detail gerecht zu werden. So ist es im Grunde nur richtig, wenn etwa die bereits mehrfach genannte Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1503 (XLVIII) darauf abhebt, daß es sich um einen ›Gesamtzusammenhang‹ von groben Menschenrechtsverletzungen handeln müsse. Und von diesen kann auch wiederum nur ein bescheidener Anteil in die internationalen Verfahren eingebracht werden. Man muß sich gleichsam auf die größten unter den groben Verstößen konzentrieren. Zwangsläufig schleicht sich damit ein Element politischer Wertung in die Betrachtung ein. Soll man sich mit den weißen Apartheids-Regimen im südlichen Afrika befassen, soll man sein Augenmerk auf die jüngst aus Kambodscha berichteten Greuelthaten richten oder soll man sich etwa mit der gebrochenen Einstellung aller kommunistischen Staaten zur Meinungs- und Pressefreiheit auseinandersetzen? Für diese Praktiken gibt es kein gemeinsames Wiegemaß, das eine Vergleichbarkeit herstellen würde, so daß man schlicht und einfach von einer politischen Vorfrage sprechen muß. Die Vielfalt der staatlichen Verhaltensweisen, die zum Gegenstand einer Erörterung und Untersuchung gemacht werden können, erklärt im übrigen auch, weshalb der auf die Anklagebank gezwungene Staat die Tatsache, daß er und nur er allein zur Verantwortung gezogen werden soll, als eine politische Kampfansage durch seine Ankläger begreift, was die Chance für eine erfolgreiche Konfliktlösung von vornherein mindern muß.

Ein qualitativer Fortschritt wäre also erreicht, wenn es gelänge, die Gleichheit aller Staaten in Ansehung der völkerrechtlichen Normen über den Menschenrechtsschutz herzustellen³⁴. Ein solches Fernziel wird aber wohl schon allein deswegen Utopie bleiben, weil keine Einigkeit darüber besteht, ob vorrangig die Gewährleistung und Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte oder der bürgerlichen und politischen Rechte zu betreiben sei. Sinnvoll und richtig kann es im Grunde nur sein, beide Arten von Rechten gleichzeitig fortzuentwickeln und zu sichern, so daß die Alternative des Entweder/Oder nichts anderes als eine Verzeichnung darstellt. Man muß sich indes im klaren darüber sein, daß viele Staaten dem Gedanken, daß ihre Angehörigen auch in den vollen Genuß bürgerlicher Freiheitsrechte und staatsbürgerlicher Mitwirkungsrechte kommen sollten, trotz aller Lippenbekenntnisse recht reserviert gegenüberstehen. Mißtrauen gegenüber dem mündigen Bürger ist nicht nur bei der Mehrzahl der kommunistischen Staaten vorhanden, sondern kennzeichnet in gleicher Weise einen Großteil der Länder der Dritten Welt. So hat etwa der Delegierte eines mittelöstlichen Staates während der letzten Generalversammlung mit vollem Ernst die Sentenz gesprochen: ›Words can be more dangerous than daggers‹. In der Tat: Das menschliche Wort besitzt das Vermögen, Politik in Bewegung zu bringen, und wer seiner Wirkung nicht traut, wird sich lieber in die paternalistische Rolle dessen begeben, der nach besten Kräften für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seiner Untertanen sorgt. Im übrigen wäre es freilich ein vorschnelles und sachlich unbegründetes Urteil, wollte man die Akzentuierung wirtschaftlicher und sozialer

Rechte als eine bloße Finte abtun. Der Satz: »Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral«³⁵ stammt nicht aus der Dritten Welt, er ist im Herzen Europas geprägt worden und zeigt schlagwortartig verdichtet, daß liberale Freiheitsrechte allein, wenn sie nicht mit einer gesicherten materiellen Existenz verbunden sind, dem Menschen wenig nützen. Der Kampf gegen Kolonialismus, Rassismus und Apartheid ist im übrigen, richtig verstanden, ein Kampf für die Freiheit des Menschen, dessen Legitimität die westlichen Staaten gerade von ihrem menschenrechtlichen Grundkonzept aus nicht leugnen können.

Als weiterer Punkt kann eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber der Einhaltung menschenrechtsschützender Verträge durch andere Staaten angeführt werden. Wenn eine grobe Charakterisierung gestattet sei, so läßt sich wohl namentlich sagen, daß etwa der Mehrzahl der Länder der Dritten Welt die Frage, ob die beiden Menschenrechtspakte von 1966 in einem westlichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland korrekt ausgeführt werden, im Grunde recht nebensächlich erscheint, eben weil sie meinen, daß einer gesicherten wirtschaftlichen Existenz ein absoluter Vorzug zukommt. Mit dieser Einstellung verbindet sich ein gewisser naiver Glaube, daß die liberalen Freiheitsrechte ein automatisches Nebenprodukt des wirtschaftlichen Wohlstandes seien. Aber auch abgesehen von diesen Besonderheiten, die sich mit der wirtschaftlich-sozialen Gliederung der Staatenwelt verbinden, läßt sich ganz allgemein feststellen, daß hinter den völkerrechtlichen Regeln über den Menschenrechtsschutz nicht der gleiche politische Druck steht, wie er sonst die Antriebskraft für die Einhaltung der meisten völkerrechtlichen Verträge bildet, die einen Gleichgewichtspunkt zwischen Interessen und Gegeninteressen markieren³⁶. In einem unmittelbaren Sinne berührt es z. B. die Bundesrepublik Deutschland nicht, wenn — wie an sich glaubhafte Presseartikel berichtet haben — die jetzigen Machthaber im Staate Kambodscha ihr eigenes Volk zu Grunde richten. Erst dann, wenn ein Staat sein Eigeninteresse mit einem allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft an der Herstellung menschenwürdiger Verhältnisse in allen Staaten der Erde identifiziert, hat er den geistigen Schritt vollzogen, der ihn zur Einleitung förmlicher Verfahrensschritte instand setzt. Nur wenige Länder fühlen sich bisher gerüstet, derart als Anwalt des Gemeinwohls der Menschheit zu fungieren. Die skandinavischen Länder, an ihrer Spitze Norwegen und Schweden, sowie die Niederlande versuchen seit einer Reihe von Jahren, diese Rolle auszufüllen³⁷, doch können auch sie dem politischen Arrangement nicht immer entrinnen. Vor allem auch die Praxis der Staatenbeschwerde nach der Europäischen Menschenrechtskonvention hat gezeigt, daß Staaten in der Regel nicht bereit sind, ein förmliches Verfahren zur Wahrung der menschenrechtlichen Legalität einzuleiten, es sei denn, es wären handfeste eigene Interessen berührt³⁸.

Zu den Grundgegebenheiten der gegenwärtigen Menschenrechtssituation muß schließlich auch die von vielen Staaten gehegte Befürchtung gerechnet werden, daß das Stichwort »Menschenrechte« als Deckmantel für eine Mißachtung des Nichteinmischungsgebots mißbraucht werden könnte. Insbesondere die kommunistischen Staaten verfechten aus dieser Einstellung heraus konsequent den Standpunkt, daß die Vereinten Nationen sich auf die Aufgabe der Rechtsetzung zu beschränken hätten, daß aber Durchführung und Kontrolle menschenrechtlicher Standards außer in Extremfällen allein Sache des jeweiligen Staates seien³⁹. Ihr einziges Zugeständnis ist, daß sie sich einer Berichtspflicht unterworfen haben. Freilich ist der Bericht für jeden Staat die angenehmste Art, sich einer internationalen Kontrolle zu stellen, da er es ermöglicht, eben nur die guten und schönen Seiten darzustellen, während alle entstellenden und häßlichen Züge ausgespart bleiben können. Demgemäß ist es für jedes mit der Prüfung



Die Zahl der Mitglieder der Vereinten Nationen erhöht sich weiter. Sie beträgt in diesem Augenblick noch 145. Angola kann bereits morgen das 146. Mitglied sein. Der Sicherheitsrat, das ist ein zwingendes Erfordernis beim Aufnahmeverfahren, hat bereits der gegenwärtig tagenden Generalversammlung seine Empfehlung zugeleitet. Es ist noch nicht vorgekommen, daß die letztlich entscheidende Generalversammlung eine Aufnahmeempfehlung des Sicherheitsrats abgelehnt hat. Sie wird auch diesmal zustimmen.

beauftragte Gremium im Grunde eine Existenzfrage, ob es sich dazu entschließt, auch sonstige Informationen wie insbesondere amtliche Publikationen des betroffenen Staates⁴⁰ oder auch Berichte nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) zumindest als Anregung für Prüfungsfragen zu verwenden.

C

Die Frage nach der *Effektivität* des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen⁴¹ kann man im Grunde nur als ein großes und kaum lösbares Rätsel bezeichnen. Zwar ist es dem Betrachter möglich, eine Vielzahl von Einzelheiten zusammenzutragen und auf mögliche Detailverbesserungen hinzuweisen, doch ist die Gesamtwirkung des von den Vereinten Nationen ausgehenden Impetus damit noch keineswegs geklärt. Gleichwohl soll versucht werden, auch hier, soweit noch nicht geschehen, auf eine Reihe hervorstechender Einzelpunkte aufmerksam zu machen, die mit Gewißheit eine Kausalbeziehung zur Effektivitätsproblematik aufweisen.

I. Was die Schwächen des materiellen Rechts angeht, so liegen sie auf der Hand. Die zahlreichen Deklarationen, wie überzeugend sie auch klingen mögen, entbehren der strikten Rechtsverbindlichkeit. Das heißt mit anderen Worten, daß ihre faktische Vollziehung selbst bei an sich kooperationswilligen Staaten unter einer Art von Generalvorbehalt des Inhalts steht, daß keine ernstlichen Opfer abverlangt werden, so daß die Linie der politischen Opportunität gewahrt bleibt. Auch die Menschenrechtserklärung von 1948 hat bisher nicht generell den Rang völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts zu erringen vermocht⁴², wengleich die Charakterisierung als verbindliches Recht heute wohl für die meisten ihrer Bestimmungen zutreffen dürfte⁴³.

Hinsichtlich der Menschenrechtspakte von 1966 muß es den Betrachter zunächst in ein gewisses Erstaunen versetzen, daß die östlichen Staaten, deren Ratifikationsbereitschaft diejenige aller anderen Staatengruppen übertrumpft hat, geschlossen auch die vertraglichen Verpflichtungen aus dem

BPR-Pakt übernommen haben. Diese Menschenrechtseuphorie scheint auf den ersten Blick nicht frei von inneren Widersprüchen zu sein und muß zu näherer Reflexion Anlaß geben. In der Tat erweist sich, daß namentlich der BPR-Pakt zwei weiche Stellen aufweist, mit deren Hilfe möglicherweise selbst fundamentale Abweichungen von dem »an sich« vorgeesehenen Vertragsregime gerechtfertigt werden können. Einmal nämlich enthält der Art. 2 (2) eine Bestimmung, welche sich als eine Art Allgemeinvorbehalt zu den in der Formulierung ganz ähnlich wie etwa die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes oder die Grundrechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention gefaßten Verbürgungen des Paktes interpretieren läßt, da nämlich jeder Vertragsstaat sich lediglich verpflichtet, »die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen«. Gefordert ist also scheinbar nicht strikte Respektierung der Rechte und Freiheiten aus dem Vertrag, vielmehr spricht die Wortauslegung dafür, daß die Staaten lediglich gehalten sind, darauf hinzuwirken, daß jene Rechte und Freiheiten — eines fernen Tages — verwirklicht werden können⁴⁴. Trotz der äußeren Form als verbindlicher Vertrag würde der Pakt somit im Grunde doch nur die Bedeutung eines Rechtsinstrumentes besitzen, das wie die Menschenrechtsdeklaration von 1948 ein »idéal commun à atteindre« darstellt. Freilich ist diese Interpretation nicht sicher; es lassen sich auch Gründe für die gegenteilige Auffassung aufbieten, die letzten Endes den Ausschlag geben müssen. Vorrangig fällt ins Gewicht, daß sämtliche Regelungen über die Individual- und die Staatenbeschwerde sinnlos wären, falls nicht den Staaten eine strikte Pflicht zur Einhaltung der im Vertrag enthaltenen Rechte obläge⁴⁵. Man wird jedenfalls annehmen dürfen, daß eine ganze Reihe von Staaten unter den Vertragsparteien des Abkommens darauf abzielen wird, frühzeitig die Auslegung in eine für sie günstige Richtung möglichst weitgehender Harmlosigkeit zu lenken⁴⁶.

Die zweite Schwäche des Paktes bilden die weitgehenden Vorbehalte, die einzelnen seiner Bestimmungen beigefügt sind. Eine wichtige Funktion kommt dabei insbesondere dem Begriff der »öffentlichen Ordnung«⁴⁷ zu, der in den meisten der Vorbehaltsklauseln auftaucht. So ist etwa auch das Recht auf Meinungsfreiheit in Art. 19 nur unter dem Vorbehalt der »nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit« gewährleistet. Es kann als absolut sicher gelten, daß die kommunistischen Staaten sich zur Rechtfertigung ihrer Politik der Beeinflussung und Lenkung der öffentlichen Meinung auf eben diesen Vorbehalt berufen werden mit dem Argument, Meinungsfreiheit dürfe stets nur im Einklang mit der herrschenden Staatsordnung ausgeübt werden, und Meinungen, die am sozialistischen Prinzip zweifeln, verstießen daher ipso iure gegen die öffentliche Ordnung⁴⁸.

II. Was die Verfahren und Institutionen der Menschenrechtssicherung angeht, so kann man nach den vorangegangenen Ausführungen durchaus den Eindruck eines reich gedeckten Tisches haben. Zu beklagen ist aber insbesondere die Vielfalt der Verfahren und Institutionen, die untereinander in keinem rechten Verhältnis der gegenseitigen Ordnung stehen. Abhilfe hätte hier vielleicht der von westlichen Staaten propagierte Gedanke der Schaffung eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte schaffen können⁴⁹. Fast zwangsläufig wäre dem Hochkommissar eine Koordinierungsaufgabe zugefallen. Aber die Initiative ist bereits im Anlaufstadium versenkt worden. Auch dem jüngsten Plan der Bundesrepublik Deutschland, der Generalversammlung einen Vorschlag zur Schaffung eines Weltgerichtshofes für Menschenrechte zu unterbreiten^{49a}, wird kaum ein sehr positives Echo beschieden sein.

Fast alle der bereits skizzierten politischen Grundgegebenheiten sprechen dagegen, allzu große Hoffnungen in die Ergebnisse von Verfahren vor den politischen Organen der Vereinten Nationen zu setzen. In der Tat kann die Bilanz der Generalversammlung nur im Hinblick auf die rechtsetzende Tätigkeit als zufriedenstellend gelten, während im übrigen, soweit nämlich eine Erörterung und Prüfung der Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern stattgefunden hat, von Objektivität schwerlich die Rede sein kann. Das gilt auch für die Menschenrechtskommission, deren Mitglieder, wie bereits dargelegt, Staaten und nicht Individuen sind. So hat die Menschenrechtskommission auf ihrer letzten Tagung vom 2.2.—5.3.76 Resolutionen verabschiedet über die Folgen der Beistandsleistung zugunsten rassistischer Regime, über Menschenrechtsverletzungen in den von Israel besetzten Gebieten, in Chile und in Südafrika. Schließlich hat sie noch einen Appell erlassen, die beteiligten Mächte auf Zypern sollten sich jeder einseitigen Handlung enthalten⁵⁰. Sonstige Staaten sind nicht namentlich angesprochen worden. Man hat es also mit einer Auswahl zu tun, die getreulich den Interessenstandpunkt und das Stimmenübergewicht der Allianz der östlichen Staaten mit der Dritten Welt widerspiegelt, die aber gewiß kein wahres Bild von der Bedrohung der Menschenrechte in der Welt vermittelt.

Die Folgerung kann nach alledem nur lauten, daß ein möglichst umfangreicher Teil der Aufgaben des Menschenrechtsschutzes an unabhängige Expertengremien delegiert werden sollte. Die Konstituierung des Ausschusses für Menschenrechte nach dem BPR-Pakt wird in dieser Hinsicht einen Wendepunkt anzeigen. Freilich wird sich möglicherweise auch in einem solchen Gremium manches Mitglied in erster Linie immer noch als Beauftragten seines Staates verstehen. Gegen derartige Umbildungen einer Rechtsinstitution gibt es keine rechtliche Garantie. Immerhin aber wird die Objektivität der Prüfungsergebnisse eines Expertenausschusses allein schon dadurch gefördert, daß ihm eigenständige Initiativrechte versagt sind. Sowohl der Rassendiskriminierungsausschuß wie der Ausschuß für Menschenrechte müssen mit Beschwerden von dritter Seite befaßt werden. Auch was die zu prüfenden Berichte angeht, gibt es keinerlei Ermessen. Jeder Vertragsstaat hat einen Bericht abzugeben, und die Berichte müssen innerhalb bestimmter Fristen einlaufen⁵¹. Durch eine solche Automatik verliert ein Prüfungsverfahren vieles von der Brisanz, die ihm dann eignet, wenn seine Einleitung auf das Betreiben eines anderen Staates zurückgeht. Wenig zu befriedigen vermag schließlich die unzureichende Information der Öffentlichkeit. Im Grunde dringt nur wenig über den internen VN-Bereich und die Außenministerien der Mitgliedstaaten hinaus, während es doch darauf ankommen würde, den geistigen Boden vorzubereiten, auf dem sich Menschenrechte zu entfalten vermögen, und Rechtsverletzungen mit allen zu Gebote stehenden publizistischen Mitteln anzuprangern⁵².

Abschließend sei trotz aller skeptischen Bemerkungen zur Vorsicht noch einmal davor gewarnt, die Effektivität der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich mit justizstaatlichen Maßstäben messen zu wollen. Wer vom innerstaatlichen Recht herkommt, und wer die europäischen Menschenrechtsinstitutionen vor Augen hat, wird zunächst unvermeidlich an dem Faktum hängen bleiben, daß keines der geschilderten Kontrollverfahren mit einer verbindlichen Entscheidung endet, sondern daß allenfalls Empfehlungen ausgebracht werden können. Aber es sei wiederholt: Vor einem Weltforum kann es im allgemeinen nicht um das Ausbreiten von Einzelfällen gehen, über die allein ein Urteil in Form verbindlicher Entscheidungen möglich wäre. So muß man denn auch die Wirkungsweise aller Sicherungsverfahren in erster Linie politisch sehen. Das prinzipielle Ziel ist es, zu erreichen, daß die betroffenen Staaten Rede und Antwort ste-

hen und daß ihnen schließlich in Form einer begründeten Stellungnahme die Meinung der Völkergemeinschaft über ihr Verhalten kundgetan wird. Eine solche Stellungnahme selbst unverbindlicher Art darf nicht geringgeachtet werden, denn sie enthält ein Legitimitäts- und möglicherweise sogar ein Legalitätsurteil, mag diesem auch die rechtliche Rigorosität des richterlichen Spruchs abgehen. Kein Staat setzt sich leichten Herzens über ein an ihn adressiertes Urteil der Staatengemeinschaft hinweg, zumal wenn es von einem unparteiischen Gremium unabhängiger Experten abgegeben worden ist. Voraussetzung ist freilich wiederum ausreichende Publizität zumindest für den verfahrensbeendenden Akt⁵³.

Niemand wird leugnen wollen, daß es eine Vielfalt sonstiger Rahmenbedingungen für die Effektivität der Menschenrechte gibt. So ist etwa die Abwesenheit von Krieg die fundamentalste Gewähr einer menschenwürdigen Existenz. In einer zerstörten Umwelt kann von »Lebensqualität« nicht die Rede sein. Frieden und Gerechtigkeit allgemein zu sichern kann aber allenfalls ein mittelbares Fernziel internationaler Menschenrechtssicherungsverfahren sein. Zur Schaffung jener allgemeinen Rahmenbedingungen stehen gerade innerhalb der Vereinten Nationen Institutionen bereit, die besser geeignet sind, sich mit der komplexen Realität auseinanderzusetzen. Organe des Menschenrechtsschutzes müssen — ohne jede simplifizierende Naivität, aber doch in bewußter Anstrengung — ihr Blickfeld verengen, um ohne Rücksicht auf die jeweils gegebene politische Gesamtkonstellation zu fragen, ob dem Menschen Unrecht geschieht. Eben dies ist die Grundkonzeption der Menschenrechte, daß der einzelne unabhängig von der sich wandelnden politischen Opportunität den Schutz der öffentlichen Gewalt genießen soll. Leben, Gesundheit und Freiheit seiner Bürger kann und muß jeder Staat zu jeder Zeit respektieren. Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte läßt sich eine solche isolierende Betrachtung nicht in der gleichen Weise durchhalten. Wo der Staat Leistungen erbringen soll, kommt es stets auch auf seine Leistungsfähigkeit an, die sich als Endprodukt eines heiklen Abwägungsprozesses darstellt. Zu Recht sind daher die Überwachungsverfahren der beiden Pakte unterschiedlich ausgestaltet worden.

Anmerkungen

- * Geringfügig veränderte und mit Anmerkungen versehene Fassung eines Vortrags, den der Verf. am 10.6.1976 vor seinen Fachkollegen von der Bonner Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät gehalten hat.
- 1 Vgl. ferner Art. 13 Abs. 1 Buchst. b; 62 Abs. 2; 68; 76 Buchst. c.
- 2 Dazu grundlegend H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, 1950. Vgl. ferner F. Ermacora, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, I. Band, 1974, S. 532; E. Friesenhahn, *Der internationale Schutz der Menschenrechte*, 1960, S. 18; H. Mosler, *Das Institut de Droit International und die völkerrechtliche Stellung der menschlichen Person*, in: *Iustitia et pace*. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Institut de Droit International, 1974, S. 77, 85 ff.; W. Schaumann, *Der völkerrechtliche Schutz der Menschen- und Freiheitsrechte in seiner Verwirklichung durch die Vereinten Nationen*, JIR 3(1967), S. 133.
- 3 Sie wird heute damit gerechtfertigt, daß die Erklärung zu wenig an sozialen und wirtschaftlichen Rechten enthalten habe, vgl. A. Nartowski, *Human Rights in the United Nations (Development Trends)*, *Polish Yearbook of International Law V (1972—1973)*, S. 131, 139f.; G. Tunkin, *Menschenrechte und Völkerrecht*, VN 1969, S. 9, 10.
- 4 Genaue Darstellung der Entstehungsgeschichte durch E. Schwebel, *Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation*, *American Journal of International Law (AJIL)* 62(1968), S. 827, 828—835.
- 5 Im Jahre 1976 (bis Ende Mai) hatten die Pakte ferner ratifiziert: Kanada (19.5.), Großbritannien (20.5.).
- 6 Der ursprüngliche Streit, ob die Art.55 und 56 rechtliche Verpflichtungen begründeten oder lediglich Programmsätze darstellten, kann, wie Schwebel, *The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter*, *AJIL* 66(1972), S. 337ff., 348, zutreffend hervorhebt, als überwunden gelten angesichts des Namibia-Gutachtens des IGH vom 2.6.1971, *ICJ Reports* 1971, S. 57 Nr. 131. Auch die Staaten des Ostens leugnen eine Rechtsverpflichtung nicht, vgl. F. Przetacznik, *L'attitude des Etats socialistes à l'égard de la protection internationale des droits de l'homme*, *Human Rights Journal (HRJ)* 1974, S. 175, 196; Tunkin (Anm.3), S. 10. L. B. Sohn, *Protection of Human Rights Through International Legislation*, in: René Cassin *Amicorum discipulorumque liber*, 1969, S. 325, rechnet die Menschenrechtsbestimmungen der Charta sogar zum internationalen *ius cogens*.

- 7 *Human Rights, A Compilation of International Instruments of the United Nations*, ST/HR/1 (Sales No. E/73.XIV.2).
- 8 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RD-Übereinkommen) vom 21.12.1965, BGBl.1969II, S. 962, steht seiner sachlichen Bedeutung wie vor allem auch der Praxis der Weltorganisation nach hinter den beiden Pakten von 1966 kaum zurück.
- 9 UN-Doc.A/Res/3447(XXX) und UN-Doc.A/Res/3452(XXX) vom 9.12.1975; UN-Doc.A/Res/3384(XXX) vom 10.11.1975.
- 10 Präambel, Abs. 4; Verfügungsteil, §11.
- 11 Präambel, Abs. 7; Verfügungsteil, §1.
- 12 UN-Doc.E/5725 vom 11.7.1975, S. 1.
- 13 Aus diesem Grunde hat K. Vasak, *Dimensions internationales des droits de l'homme*, HRJ 1975, S. 605, 608, für eine Pause der Rechtssetzung plädiert.
- 14 Grundsätzlich ablehnend zu einer internationalen Kontrolle die sozialistischen Staaten; ausführlich Przetacznik (Anm. 6), S. 200—204; ferner B. Graefrath, *Internationale Zusammenarbeit und Menschenrechte*, *Neue Justiz* 1973, S. 683, 687.
- 15 Prägnant A. Khol, *Ist internationaler Menschenrechtsschutz heute noch aktuell?*, VN 1973, S. 3, 4: »das Verfahren [ist] wichtiger als das materielle Recht«.
- 16 So bereits Lauterpacht (Anm. 2), S. 213ff, und durch die Organisationspraxis vollauf bestätigt. Beste Problemdarstellung durch J. E. S. Fawcett, *Human Rights and Domestic Jurisdiction*, in: Luard (Hrsg.), *The International Protection of Human Rights*, 1967, S. 286ff, 291ff, und I. v. Münch, *Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart*, *BerDtGesVR* 7(1967), S. 27, 52ff. Im Verfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503(XLVIII) — dazu nachfolgend im Text — vertreten indes die östlichen Staaten nach wie vor einen abweichenden Standpunkt, vgl. Ermacora, *Procedure to Deal With Human Rights Violations: A Hopeful Start in the United Nations?*, HRJ 1974, S. 670, 674f, und D. von Kyaw, *Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte*, VN 1976, S. 104ff. Zur Haltung der USA vgl. die beiden Erklärungen vom 18.6.1974, *AJIL* 68(1974), S. 724—726, und vom 14.2.1975, *AJIL* 69(1975), S. 643f.
- 17 UN-Doc.A/C.3/SR.2169 vom 25.11.1975, S. 5ff. In diesem Sinne auch zuvor schon Graefrath (Anm. 14), S. 687, und jetzt auch H. Gruber, *Kampf der UNO gegen den chilenischen Faschismus — Aktuelle Aufgabe des internationalen Menschenrechtsschutzes*, DA 1976, S. 226f. Vgl. ferner Przetacznik (Anm. 6), S. 202.
- 18 Zusammenfassende Darstellung durch Khol, *Zwischen Staat und Weltstaat*, 1969, S. 66—115.
- 19 Dazu grundlegend E. A. Landy, *The Effectiveness of International Supervision*, 1966; vgl. ferner W. Jenks, *Social Justice in the Law of Nations*, 1970, S. 33ff.
- 20 Zum folgenden vgl. insbesondere die neueren Untersuchungen von A. Cassese, *The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights*. *La Comunità internazionale* 1975, S. 49ff; Ermacora (Anm. 16); J.-B. Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, 1975, S. 258—287; Schwebel, *Zur Frage der Anrufung der UN-Menschenrechtskommission durch Individuen und nichtstaatliche Organisationen*, VN 1972, S. 79—86, sowie die Dokumentensammlung von Sohn/Th. Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, 1973, S. 739—856.
- 21 *New York Post* vom 3.9.1974, S. 62. Erst in der jüngsten Vergangenheit hat die Unterkommission beschlossen, zumindest die Namen der angeschuldigten Staaten zu nennen, vgl. *Bonner General-Anzeiger* vom 2.9.1976, S. 2.
- 22 Es handelt sich neben der Bundesrepublik Deutschland um die vier skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und um Großbritannien.
- 23 Die Individualbeschwerde nach dem RD-Übereinkommen ist bisher nicht in Kraft; es liegen erst fünf Unterwerfungserklärungen vor (Costa Rica, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Uruguay), während die Mindestzahl zehn beträgt (Art. 14 Abs. 9).
- 24 In Kraft getreten zusammen mit dem BPR-Pakt am 23.3.1976.
- 25 Vgl. die Denkschrift zum BPR-Pakt, BT-Drs. 7/660 vom 1.6.1973, S. 27, 41. Die Beschlüsse des Europarats — Ministerkomitee, 15.5.1970, (70) 17, *Yearbook of the European Convention on Human Rights (ECHR)*, 1970, S. 73; Beratende Versammlung, 27.9.1973, 552(1973), (ECHR), 1973, S. 65 — sprechen sich für Wahlfreiheit des Beschwerdeführers, gleichzeitig aber gegen eine Doppelstufigkeit des internationalen Rechtsschutzes aus.
- 26 *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*.
- 27 Auf die Tätigkeit der Sonderorganisationen kann im vorliegenden Zusammenhang nicht eingegangen werden. Einen umfassenden, aber wenig übersichtlichen Überblick gibt das Werk: *United Nations Action in the Field of Human Rights*, 1974, ST/HR/2.
- 28 *Verfassungslehre*, 1928, S. 31f.
- 29 Skeptisch etwa H. Guradze, *Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966*, *JIR* 15(1971), S. 242, 245; Schaumann (Anm. 2), S. 143; U. Scheuner, *Vergleich der Rechtsprechung . . .*, in: *Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht*, 1967, S. 195, 200f; M. Virally, *L'organisation mondiale*, 1972, S. 304.
- 30 Eine differenzierte Analyse lassen die recht pauschalen Behauptungen von G. Picht, *Zum geistesgeschichtlichen Hintergrund der Lehre von den Menschenrechten*, in: *Recht im Dienst des Friedens*. Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S. 289, 300, vermissen.
- 31 Zutreffend Khol (Anm.15), S. 4. Nur in der Tendenz würde ich hingegen Vasak (Anm.13), S. 614, zustimmen, wenn er schreibt: »Les droits de l'homme expriment des exigences qui sont de tous les temps et de tous les lieux«.
- 32 Vgl. Anm.16.
- 33 Allerdings sollten angebliche Diskriminierungen nicht gerade mit der Lupe gesucht werden, wie dies zumindest partiell geschieht bei C. Amelunxen, *Foreign Workers in West Germany*, in: *Case Studies*

- on Human Rights and Fundamental Freedoms, Band 1, 1975, S. 113, 120.
- 34 Die Kritik wegen der Praktizierung eines »double standard« oder einer »selective morality« wird höchst vernehmlich gerade von erfahrenen Experten geäußert, vgl. etwa J. Carey, UN Protection of Civil and Political Rights, 1970, S. 143ff; Ermacora (Anm.16), S. 676; S. McBride, The International Protection of Human Rights, in: René Cassin Amicorum discipulorumque liber, 1969, S. 153, 156; M. Moskowitz, International Concern With Human Rights, 1974, passim, insbesondere S. 64 f, 168; zuletzt v. Kyaw (Anm.16), S. 104, 106. — Vgl. ferner Generalsekretär Kurt Waldheim, Introduction to the Report of the Secretary-General on the Work of the Organisation, August 1973, GAOR(XXVIII), Suppl. 1A(A/9001/Add.1), S. 5.
- 35 B. Brecht, Die Dreigroschenoper, 1928, Zweiter Akt, Finale.
- 36 »Law of reciprocity« nach der Kategorisierung von G. Schwarzenberger, vgl. etwa A Manual of International Law, Bd. 1, 4. Aufl. 1960, S. 10f, und dazu B. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972, S. 160ff, 296ff.
- 37 Hingewiesen sei vor allem auf die beiden von ihnen vor der Europäischen Menschenrechtskommission in Gang gebrachten Verfahren gegen Griechenland. Aber auch im VN-Bereich versuchen sie eine ähnliche Funktion zu übernehmen.
- 38 Vgl. C. Tomuschat, International Courts and Tribunals with Regionally Restricted and/or Specialized Jurisdiction, in: Judicial Settlement of International Disputes, 1974, S. 285, 333 mit Anm.187 (dort weitere Nachweise).
- 39 Vgl. Anm.16, 17.
- 40 So z. B. die ständige Praxis des Rassendiskriminierungsausschusses, vgl. etwa den Bericht an die 28. Generalversammlung, GAOR (XXVIII), Suppl.18(A/9018), S. 30 Nr. 113, 33 Nr. 125; Bericht an die 30. Generalversammlung, GAOR(XXX), Suppl.18(A/10018), S. 45 Nr. 162.
- 41 Unbestreitbar und mit Händen zu greifen ist die Anstoßwirkung, welche vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auf die nationalen Verfassungen gehabt hat (Angaben dazu in ST/HR/2 [Anm.2], S. 17f); davon soll hier nicht die Rede sein. Vgl. im übrigen Khol (Anm.18), S. 573ff.
- 42 Vor kurzem haben diesen Standpunkt etwa noch vertreten die Bundesrepublik Deutschland, Denkschrift (Anm.25), S. 27, und Frankreich, Erklärungen vom 20.10.1973, AFDI 1974, S. 1057 und vom 3.11.1973, AFDI 1973, S. 1063. Auch im östlichen Schrifttum wird die Rechtsverbindlichkeit abgelehnt, vgl. etwa Graefrath (Anm.14), S. 683, und Nartowski (Anm.3), S. 144.
- 43 Erstaunlicherweise ist die Debatte im Schrifttum recht undifferenziert und beschränkt sich auch bei den Befürwortern der These von der Rechtsverbindlichkeit meist auf generelle Behauptungen, welche die Deklaration in toto betreffen, vgl. S. A. Bleicher, The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions, AJIL63(1969), S. 444, 462, 464f; J. P. Humphrey, The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, in: Luard, (Anm. 16), S. 39, 50ff; McBride (Anm.34), S. 154; A. H. Robertson, Human Rights in the World, 1972, S. 28; Sohn (Anm.6), S. 329f; id., The Development of the Charter of the United Nations: The Present State, in: Bos (Hrsg.), The Present State of International Law and Other Essays — ILA Centenary, 1973, S. 39, 54. Klarsichtige Unterscheidungen hingegen bei Friesenhahn (Anm.2), S. 30f, 54.
- 44 So P. E. Goose, Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, NJW 1974, S. 1305, 1306; O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1975, S. 208, 210; J. de Meyer, La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1968, S. 8; Robertson (Anm.43), S. 83; Tunkin (Anm.3), S. 9; unklar Przetacznik (Anm.14), S. 198.
- 45 Einzig überzeugende Begründung durch Schwelb, The Nature of the Obligations of the States Parties to the International Covenant on Civil and Political Rights, in: René Cassin Amicorum discipulorumque liber, 1969, S. 301ff.; weniger argumentationsicher id. (Anm.4), S. 840—842. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968, S. 40, 43, und J. Soder, Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN, VN 1968, S. 39, 45, haben das Problem nicht ausreichend vertieft. Unrichtig schließlich erscheint mir das von Guradze (Anm.29), S. 254, und de Meyer (Anm.44), S. 10, verwendete Argument, jedenfalls auf Grund des nationalen Zustimmungsgesetzes vermöge der Pakt innerstaatlich unmittelbar zu wirken, denn grundsätzlich übernimmt das Zustimmungsgesetz einen völkerrechtlichen Vertrag tel quel ohne jede Substanzänderung in die interne Rechtsordnung.
- 46 Die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Beteiligung der westlichen Staaten an den universalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes hat zu Recht unterstrichen Schwelb, The United Nations, the Council of Europe and Human Rights: Some Observations, HRJ 1975, S. 505, 508f.
- 47 Dazu etwa Tomuschat, Freizügigkeit nach deutschem Recht und
- 48 Repräsentativ der offiziöse Kommentar zur Verfassung der DDR, Völkerrecht, DÖV 1974, S. 757, 759.
- Band II, 1969, Art. 27 Anm.3, S. 106: »Freie Meinungsäußerung im Sozialismus ist damit das Recht des Bürgers, zur Erkenntnis der Wahrheit als der objektiven Grundlage des gesellschaftlich richtigen Verhaltens und Handelns beizutragen; es umfaßt und schützt alle zur Herausbildung einer richtigen gesellschaftlichen Meinung notwendigen Formen der Meinungsäußerung.«
- 49 Dazu etwa K. Graßhoff, Ein Hoher Kommissar für Menschenrechte bleibt das Ziel, VN 1974, S. 13ff.
- 49a Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, Rede vor der 31. Generalversammlung am 28. September 1976, s. VN 5/76 S. 129ff.
- 50 Vgl. Commission on Human Rights, Report on the 32nd Session, ESCOR(LX), Suppl.3(E/5768), S. 52ff; Kurzwiedergabe in UNMC 1976, Heft 3, S. 35—38.
- 51 Zweijähriger Turnus nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b RD-Übereinkommen. Eine ähnliche Fristenautomatik ist durch Aufnahme in die Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses für den BPR-Pakt zu erwarten, der selbst von einer starren Festlegung absieht (Art. 40 Abs. 1 Buchst. b).
- 52 Mit dem Sanktionsmittel »öffentliche Meinung« verbinden sich viele Zweifelsfragen, deren Klärung sich jetzt die International Law Association angenommen hat (Berichterstatte: W. E. Holder, Australien; S. P. Sharma, Indien). Ein erster Bericht ist auf der Madrider Tagung im August/September 1976 vorgelegt worden; er konnte für diesen Beitrag nicht mehr ausgewertet werden.
- 53 Insofern kann weder der Abschluß der Berichtsprüfung nach dem BPR-Pakt durch Abgabe »allgemeiner Bemerkungen« (Art. 40 Abs. 4) noch der Abschluß des Individualbeschwerdeverfahrens nach dem Fakultativprotokoll zum BPR-Pakt durch Mitteilung der »Auffassungen« des Menschenrechtsausschusses an den betroffenen Vertragsstaat und an den Petenten (Art. 5 Abs. 4) befriedigen.

Vorbereitende Maßnahmen zur Anwendung der VN-Menschenrechtspakte

EGON SCHWELB

Im Jahre 1976 sind die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen in Kraft getreten. Ihre Ausarbeitung war von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im Jahre 1947 begonnen worden. Die Entwürfe der Kommission wurden im Jahre 1954 über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung vorgelegt. Sie wurden im Jahre 1966 von der Generalversammlung angenommen und zur Unterzeichnung, Ratifizierung oder Annahme aufgelegt. Sie sind allerdings derzeit nur für eine verhältnismäßig kleine Zahl von Staaten verbindlich. Im September 1976, als, wie dargestellt werden wird, der Ausschuß für Menschenrechte gewählt wurde, war der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) für 38 Staaten bindend, das Fakultativprotokoll (über Petitionen) zu diesem Pakt für 13 und der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für 40. Die materiell-rechtlichen Bestimmungen der beiden Pakte und ihre Durchführungsmaßnahmen, die sogenannten »measures of implementation«, die durch das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt ergänzt werden, sind wiederholt dargestellt und analysiert worden¹. Der Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes sind die Schritte, die in den Monaten nach dem Inkrafttreten der Instrumente (3. Januar bzw. 23. März 1976) zu treffen waren und getroffen worden sind, um die in den Pakten vorgesehene internationale Überwachung durchführbar zu ma-

chen. Dieser Aufsatz ist darum nicht, wie sonst die Menschenrechtsliteratur, der Analyse abstrakter Prinzipien oder der diese Prinzipien niederlegenden Rechtsnormen gewidmet, sondern dient eher einem prosaischen Zweck, der Darstellung der Übergangsmaßnahmen und der Schaffung der äußeren Voraussetzungen für den prozessualen Alltag der zukünftigen Anwendung der Pakte.

In dieser, wie in jeder anderen Beziehung bestehen zwischen dem Zivilpakt und dem Fakultativprotokoll einerseits und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (dem Wirtschaftspakt) andererseits wichtige Unterschiede, die eine gesonderte Darstellung notwendig machen.

Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das Fakultativprotokoll

Die im Pakt vorgesehenen Verfahrensarten

Der Zivilpakt und das Fakultativprotokoll sehen drei verschiedene Verfahrensarten vor, die dazu dienen sollen, zur Beobachtung der im Pakt definierten Rechte und Grundfreiheiten beizutragen. In allen drei Verfahrensarten spielt ein Organ, das auf Grund des Paktes zu errichten ist, die wichtigste Rolle: der »Ausschuß für Menschenrechte« (Human Rights Committee; Comité des droits de l'homme). Der Ausschuß setzt sich aus achtzehn Staatsangehörigen der Vertrags-