

materieller Umweltschutznormen, der weiterhin den Staaten vorbehalten bleibt.

Die beim Schutz der Atmosphäre und bei der Europäischen Küstengewässer-Konvention sich abzeichnenden Tendenzen, das ökologische System an sich zumindest in Teilbereichen zum Schutzobjekt zu erheben, finden weitgehend nur in Prinzipienklärungen, kaum aber in konsensfähigen praktischen Regelungen Niederschlag. Eine die Umwelt an sich als Schutzobjekt bestimmende Prinzipienklärung enthält die *Afrikanische Konvention zum Schutz der Natur und natürlicher Ressourcen* vom 15. September 1968 — am 9. Oktober 1969 in Kraft getreten (Art. 2; Mitglieder am 1. Januar 1983: 28 afrikanische Staaten). Ihre Durchführung jedoch bleibt nationalen Maßnahmen vorbehalten. In dem von 77 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten *UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* vom 16. November 1972 — in Kraft getreten am 17. Dezember 1975 — wird der Begriff ›Umwelt‹ auch auf Kulturgüter ausgedehnt — ähnlich auch in zwei regionalen Konventionen zum Schutz des archäologischen Erbes. In einer Auflistung des natürlichen und kulturellen Welterbes und seiner gefährdeten Teile sucht die UNESCO das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit auf Natur und Kultur in umfassender Weise anzuwenden und diese unter die Gemeinschaftsverantwortung der Staaten zu stellen. Hieran knüpfen denn auch Tendenzen an, den Umweltschutz in das umfassende Konzept einer ›Neuen internationalen humanitären Ordnung‹ einzubeziehen. Die Gemeinschaftsverantwortung der Staaten für den Schutz der Natur im Interesse künftiger Generationen ist als Leitprinzip internationalen Umweltrechts in der *Weltcharta für die Natur* enthalten, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. Oktober 1982 verabschiedet hat (Text: VN 1/1983 S. 29ff.). Trotz ihrer sehr bestimmten Sprache kann sie allenfalls als Verhaltenskodex gelten.

In deutlich anderer Akzentuierung schlägt die *Konvention über das Verbot der Verwendung umweltverändernder Techniken zu militärischen oder sonstigen feindseligen Zwecken* vom 18. Mai 1977 — in Kraft getreten am 5. Oktober 1978 und bislang von 43 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert — den Weg über die normative Regelung der Nutzungsrechte an der Umwelt ein. Doch ist hier eine Verbindung dieses Weges mit der Berücksichtigung des auf den Umweltschutz angewandten Prinzips des gemeinsamen Erbes gelungen. Dem Umweltschutz dient unmittelbar einmal die Definition umweltbeeinträchtigender Techniken (Art. 2) und zum anderen der Informationsaustausch zur wissenschaftlichen und technischen Kontrolle umweltbeeinflussender Techniken (Art. 3). Als Schutzgut des Umweltrechts erscheint jedoch nicht die Natur, sondern der Friede. Das ökologische System, die Natur, wird hier als das Angesehene, was sie dem wissenschaftlichen und technischen Denken gilt: als vom Menschen bearbeitete und verwaltete Sache, die aus sich heraus keine Verantwortung begründen kann. Der normative, d. h. verpflichtende Ansatzpunkt des Umweltrechts wird dort gesehen, wo ihn das Recht in der Geschichte immer gesucht hat: beim menschlichen Handeln und bei menschlicher Verantwortung, hier im Umgang mit der Natur.

Dieser Ansatz widerspricht nicht den weitreichenden Prinzipienklärungen, die für die Erkenntnis und das Festhalten an der Notwendigkeit eines globalen Umweltschutzes von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Doch ist der Ansatz insofern realistischer als beispielsweise noch derjenige der Umweltkonferenz von Stockholm 1972, als er globalen Umweltschutz nicht mehr als ein Problem, das man technisch — etwa durch Datensammlung — bewältigen kann, sondern als ein politisches Problem behandelt. Er erliegt nicht der Gefahr, in der neuen — theoretischen — Sichtweise der Umwelt als interdependentes und durch menschliches Handeln möglicherweise aus dem Gleichgewicht geratendes System auch ein neues Verantwortungs- und Rechtsprinzip zu sehen oder, mit anderen Worten, theoretisches Wissen schon für politische Weisheit zu halten. Wie aber sieht die Bilanz der Aufgabe, das neue Problem ›globaler Umweltschutz‹ in einer den Voraussetzungen und Gesetzen internationaler Politik Genüge leistenden Weise anzugehen, aus?

Zwischen den Prinzipien des internationalen Umweltschutzes und den Ansätzen seiner Verwirklichung klafft deutlich sichtbar eine Lücke. Nach wie vor dominiert die Koordination einzelstaatlicher Maßnahmen, denen ein weiterer Spielraum belassen wird, und dies, obgleich das politische Problem des Umweltschutzes längst als Aufgabe der Staatengemeinschaft erkannt und in mehreren Konventionen auch als solche anerkannt ist. Positiv ist die Bilanz hinsichtlich des Informationsaustauschs, der ersten Voraussetzung einer globalen Umweltschutzpolitik. Ohne Zweifel hat auch die Regulierungsdichte internationaler Umweltschutznormen zugenommen. Schritte zur wirklichen Internationalisierung, also zu einer Staaten, nichtstaatliche und private Akteure bindenden Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt als ganzer stehen nach wie vor aus. Der Ausbau internationaler Organisationen zum Umweltschutz, die als Surrogate für die fehlende legislatorische Kompetenz des UNEP wirken könnten, verläuft schleppend und begegnet großer Zurückhaltung. Organe zur Informationsvermittlung und Forschungs-kooperation werden häufig, solche zu effizienter Kontrolle weniger häufig und solche mit legislatorischen Befugnissen bislang nicht geschaffen. Solange letztere jedoch fehlen, wird der Weg des multilateralen Umweltschutzes weiterhin zweispurig sein: auf der einen Seite kleine Schritte zur Eindämmung regionaler Umweltverschmutzung, zur Kontrolle verschiedener Verschmutzungsquellen und zum Vorantreiben der wissenschaftlichen Erkenntnis ökologischer Zusammenhänge; auf der anderen Seite die Formulierung, Präzisierung und Propagierung der übergreifenden Prinzipien und Ziele, die allein das Bewußtsein einer Umweltgefährdung — deren Auswirkung auf kommende Generationen wir wohl nicht mehr überblicken — aufrechterhalten können.

Klaus Dicke □

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 24 Berichte auf der 29. Tagung des Ausschusses — Partielles Ausländerwahlrecht in Mali und Dänemark (23)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1983 S. 198f. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Bei der Prüfung der Staatenberichte durch den zur Überwachung der Einhaltung der Konvention eingesetzten Ausschuss ergibt es sich immer häufiger, daß Staaten sich weigern, dem Gremium Daten über die ethnische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Besonders deutlich wurde dies anlässlich der Prüfung des *algerischen* Reports bei der jüngsten Tagung des Expertengremiums (5.–23. 1984 in New York). Das nordafrikanische Land hatte ausführlich Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Frau vorgestellt, jedoch unter Berufung auf Vorschriften des Islam darauf verzichtet, seinem Bericht statistische Angaben über seine Bevölkerungsstruktur beizufügen. Während der ägyptische Experte Ghoneim dazu meinte, ihm sei kein entsprechender Lehrsatz des Islam bekannt, zeigten einige der Sachverständigen für diese Haltung Verständnis.

Daß Anspruch und Wirklichkeit beim Kampf gegen die Rassendiskriminierung oft auseinanderfallen, demonstrierten die Berichte zweier Staaten aus dem Südlichen Afrika. *Botswana* und *Mauritius* bekannten sich offen zu ihren wirtschaftlichen Beziehungen zu Pretoria; ihren Ländern bleibe keine andere Wahl, als mit dem Apartheid-Regime Handel zu treiben.

In *Rwanda* sind, so der Staatenbericht, alle Bürger in einer einzigen politischen Bewegung zusammengefaßt. Dies geschehe, um jede Diskriminierung von vornherein auszuschließen. Da das Wahlrecht nur solchen Bürgern zustehe, die sich korrekt verhielten, wache die Partei über die Bevölkerung. Die Partei biete jedem ein Forum zur Äußerung seiner Meinung. Beispiele für abweichende Auffassungen konnte der Regierungsvertreter allerdings nicht benennen; derzeit gebe es keine, was sich in der Zukunft jedoch ändern könne.

Eine Besonderheit der Verfassung *Malis* liegt darin, daß sie nicht nur eigenen Staatsangehörigen das Wahlrecht einräumt, sondern auch in Mali lebenden Bürgern der anderen Mitgliedstaaten der Organisation der Afrikanischen Einheit.

Aus dem ozeanisch-pazifischen Raum lagen dem Ausschuss die Berichte von *Papua-Neuguinea*, *Tonga* und *Neuseeland* vor. In letzterem wurde die Bedeutung des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1971 hervorgehoben. Die unter diesem Gesetz bestehende Beschwerdemöglichkeit sei bisher etwa 200mal genutzt worden. Die Tätigkeit des ›Vermittlers in Sachen Rassenbeziehungen‹ beschränke sich aber nicht auf die Behandlung dieser Beschwerden, sie diene vor allem der Vorbeugung rassistischer bedingter Spannungen. Es gehe darum, den etwa 11 vH Maori in der neuseeländischen Gesellschaft einen gleichberechtigten Platz zu sichern.

Kolumbien hatte dem Ausschuss seinen Ersterbericht vorgelegt. Hauptgegenstand waren die Anstrengungen zum Schutz der 500 000 Indianer. Diese genössen die gleichen Rechte wie die übrigen 27,5 Mill. Kolumbianer, mit der einzigen Ausnahme, daß sie ihr im Gemeinschaftseigentum stehendes Land in den Reservaten nicht veräußern dürften.

Die Problematik der Ureinwohner zieht sich wie ein roter Faden durch praktisch alle Be-

richte aus Lateinamerika. So ging aus dem Report *Bolivians* hervor, daß die Indianer an der Ausarbeitung zu ihrer Unterstützung aufgestellter Programme nicht beteiligt waren. Ein Ausschußmitglied stellte fest, hierin liege eine unterschiedliche Behandlung, wenn nicht eine Diskriminierung.

Wenig befriedigt äußerten sich die Experten über den Bericht aus *El Salvador*. Er enthielt kaum konkrete Angaben über die tatsächliche Situation im Lande. Die schärfste Kritik formulierte der sowjetische Experte Starushenko, der die Menschenrechtsverletzungen in El Salvador an Völkermord und Apartheid grenzen sah.

Zwei Berichte aus arabischen Ländern führten unter den Ausschußmitgliedern zu Kontroversen über Verfahrensfragen. Die *Vereinigten Arabischen Emirate* hatten in ihrem Report eine Passage über israelische Menschenrechtsverletzungen aufgenommen. Der *syrische* Bericht enthielt ebenfalls Angriffe gegen Israel: Es wende auf den besetzten Golanhöhen von der Konvention verbotene rassistische Praktiken an. Fraglich war, ob diese Äußerungen als Staatenbeschwerde im Sinne des Artikels 11 der Konvention zu werten waren. Diese von dem deutschen Experten Partsch vertretene Auffassung machte sich der Ausschuß nicht zu eigen. Syrien habe vor allem dartun wollen, daß es nicht in der Lage sei, die Durchführung der Konvention in den besetzten Landesteilen sicherzustellen, meinte der Ghanaer Lamptey. Ein weiterer Streitpunkt war, ob der Ausschuß neben den Staatenberichten noch andere Dokumente (auch solche der Vereinten Nationen) zur Kenntnis nehmen darf. In der Sache ging es bei der Prüfung des syrischen Berichts um die Kurden (nationale Minderheit oder völlig integrierter Bestandteil der arabischen Bevölkerung?) in dem seit 20 Jahren im Ausnahmezustand lebenden Land und die von der Muslimbruderschaft ausgehenden inneren Unruhen des Jahres 1980.

Schließlich lagen dem Ausschuß vier Berichte aus westeuropäischen Ländern vor. Schwerpunkt der Beratung des *dänischen* Reports waren Grönland und das kürzlich eingeführte Kommunalwahlrecht für Ausländer. *Italien* ließ seinen Bericht gleich durch drei Vertreter präsentieren. Gesprochen wurde vor allem über ausländische Arbeitnehmer und die Lage »ethnisch-sprachlicher« Minderheiten. Besonders positiv kommentierten die Experten Italiens Unterwerfung unter das Individualbeschwerdeverfahren.

Neben den genannten lagen dem Ausschuß auch die Berichte aus Belgien, dem Demokratischen Jemen, Kap Verde, Katar, Luxemburg, St. Vincent und den Grenadinen, Trinidad und Tobago, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik vor.

Nach wie vor groß ist die Zahl der ausstehenden Berichte: Es fehlen zur Zeit 87 Reports aus 57 Ländern. Die Sachverständigen beschäftigten sich mit der Frage, welche Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation empfehlenswert seien. Eine Verdoppelung des Berichtszeitraums auf vier Jahre wurde abgelehnt. Staaten, die Schwierigkeiten mit der Erfüllung ihrer Berichtspflicht haben, sollen technische Unterstützung erhalten. Insgesamt wird der Ausschuß dem Problem flexibel gegenüberstehen.

Dem Übereinkommen gehören derzeit 123 Vertragsparteien an.

Horst Risse □

Menschenrechtsausschuß: 21.Tagung behandelt vier Staatenberichte — Kim Il Sung und die Grenzen des Berichtsprüfungsverfahrens (24)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1984 S.33f. fort.)

Seit 1979 stehen die 700 Millionen Inder unter dem Schutz des Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Wie schwer die Umsetzung der Garantien dieses Vertrages in einem großen Entwicklungsland fällt, zeigte die Behandlung des *indischen* Erstberichts durch die Experten des aufgrund der Paktbestimmungen eingesetzten Menschenrechtsausschusses auf seiner letzten Tagung (26.3.–13.4. 1984 in New York). Im Mittelpunkt standen staatliche Reaktionen auf gesellschaftliche Phänomene. So führte der zur Vorstellung des Berichts angereiste indische Generalstaatsanwalt aus, daß das ursprünglich berufsständisch orientierte Kastenwesen erst im Laufe der Zeit zu einem Ausbeutungs- und Unterdrückungsinstrument geworden sei. Dem werde staatlicherseits entgegen gewirkt. Beispielsweise sei die »Unberührbarkeit« durch die Verfassung abgeschafft. An der Wirksamkeit solcher Verbote äußerten einige der Experten Zweifel. Untersagt ist in Indien auch das Anbieten und Annehmen einer Mitgift der Braut. Dennoch kommt es offenbar immer wieder zu Selbstmorden junger Frauen, deren Eltern nicht in der Lage sind, die geforderte Summe aufzubringen. Ein zweiter Schwerpunkt des Berichts war das Rechtsschutzsystem. Der Generalstaatsanwalt erklärte, daß eine einfache Postkarte genüge, um ein Gerichtsverfahren in Gang zu setzen. Popularklagen wegen Menschenrechtsverletzungen seien zulässig. Wenig konkret waren die Antworten auf einige Fragen, die auf den Rechtsschutz nach polizeilichem Schußwaffengebrauch und die Dauer vorbeugender Freiheitsentziehung abzielten.

Ägyptens Report wurde von den Sachverständigen nicht positiv aufgenommen. Allgemein wurde kritisiert, daß er kaum verwertbare Angaben enthalte und auf wesentliche Probleme des Landes nicht eingehe. Die Diskussion konzentrierte sich dementsprechend auf den in dem Bericht gar nicht angesprochenen Ausnahmezustand. Ägypten hatte die nach Artikel 4 des Paktes erforderliche Notifizierung der Ausrufung des Ausnahmezustands an die Vereinten Nationen unterlassen. Der Regierungsvertreter erklärte dazu, daß der Ausnahmezustand in seinem Land nicht mit dem in anderen Staaten verglichen werden könne. Es gehe ausschließlich um die Bekämpfung des durch religiösen Wahn ausgelösten Terrorismus, der mit der Ermordung des damaligen Präsidenten Sadat seinen Höhepunkt erreicht habe. Die Äußerung abweichender Meinungen sei nach wie vor geschützt. Trotz dieser Erläuterungen blieb unklar, welche Rechte des Paktes durch den Ausnahmezustand im einzelnen suspendiert sind. In diesem Zusammenhang standen auch die Fragen nach der zulässigen Dauer vorbeugender Freiheitsentziehungen (länger als Jahr?), der Stellung der »Staatssicherheitsgerichte«, ungeklärter Todesfälle in der Haft und offenbar in gewissem Umfang vorkommender Folter. Eine Anzahl der Fragen bezog sich auf die Lage der koptischen Christen in Ägypten. Zur Klärung offen gebliebener Fragen wird Ägypten einen zusätzlichen Ergänzungsbericht vorlegen.

Auch in *Gambia* gilt seit einem gescheiterten Putschversuch im Juli 1981 Ausnahmerecht. Dennoch bietet die Menschenrechtssituation in dem kleinen westafrikanischen Land ein durchweg positives Bild. Einer der höchsten Vertreter der Justiz war eigens angereist, um den Bericht vorzustellen, was den Dialog mit dem Ausschuß ganz offensichtlich belebte. Die Verfassung Gambias enthält einen Grundrechtsteil, der im wesentlichen den Bestimmungen des Paktes entspricht. Letzterer ist allerdings noch nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung übernommen worden, so daß er von den Gerichten nicht unmittelbar angewendet werden kann. Es gibt mehrere politische Parteien (von denen auch während des Ausnahmezustandes keine verboten worden ist), und mindestens alle fünf Jahre sind Parlamentswahlen abzuhalten, was seit der Unabhängigkeit 1965 auch immer geschehen ist. Nach dem Putschversuch wurden 1 091 Personen verhaftet; bis auf 188 sind alle wieder auf freiem Fuß. Zu den Prozessen gegen jene 188 wurden internationale Beobachter eingeladen; Amnesty International bescheinigte eine im wesentlichen faire Verfahrensführung. Mit Erstaunen nahmen die Sachverständigen zur Kenntnis, daß im Ausnahmezustand auch das Diskriminierungsverbot suspendiert werden kann; ob dies mit Art. 4 des Paktes vereinbar ist, erscheint zweifelhaft. Kritische Fragen bezogen sich schließlich noch auf die Stellung unehelicher Kinder und die Anwendung der Prügelstrafe.

Die Grenzen des Berichtsprüfungsverfahrens wurden bei der Behandlung des Reports der *Demokratischen Volksrepublik Korea* deutlich. Nordkorea stellte sich als Hort der Menschenrechte vor. Grundlage des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens sei die »Juche-Idee«, ein philosophisches Konzept, das der heutige Präsident Kim Il Sung schon 1930 entwickelt habe. Nach dieser Idee sei der Mensch Herr aller Dinge und befugt, alle Entscheidungen selbst und unabhängig zu treffen. Alle vom Pakt garantierten Rechte seien schon durch die Verfassung gewährleistet. Es bestehe Religionsfreiheit, ebenso seien Ein- und Ausreise frei und die Richter unabhängig. Politische Gefangene gebe es nicht, allenfalls Spione, die vom Feind (dem von den USA kolonisierten und besetzten Südkorea) eingeschleust worden seien. Das Recht, sich zur Wahl zu stellen, stehe jedermann zu. Allerdings fänden in den drei zugelassenen Parteien vor der Kandidatenaufstellung intensive Diskussionen statt, die meist mit einem Konsensus endeten, weshalb es nicht erstaunen könne, daß die schließlich aufgestellten Kandidaten oft mit 100vH der Stimmen gewählt würden. Seit 1974 herrsche Steuerfreiheit. Es gelang den Experten nicht, hinter diese wortgewaltig aufgerichtete Fassade vorzudringen; kritische Fragen blieben ohne jede Wirkung auf den Regierungsvertreter. Dieser gestattete keinerlei Relativierung der hervorragenden Zustände in seinem Land und gestand nicht in einem einzigen Punkt Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes zu.

Neben der Prüfung der genannten Berichte behandelte der Ausschuß eine Reihe von *Individualbeschwerden*. In der Sache entschied er vier Beschwerden gegen Uruguay, in denen der Vorwurf erhoben wurde, die Gerichtsverfahren entbehrten selbst der elementarsten rechtsstaatlichen Anforderun-