

# Über Menschenrechte

Persönliche Erinnerungen an eine internationale Entwicklung

KARL JOSEF PARTSCH

## I

Schlaglicht aus einem Oberkommando der Marine Ende April 1945 am Alpensüdrand:

Ordonnanz zum Dolmetscher: »Wo bleibt der Bericht über die englischen Sender? Der Alte hat schon danach gefragt.« Antwort: »Die haben heute länger gebraucht. Zuerst kam das Treffen in San Franzisko.« — »Davon will keiner was hören. Was zu Hause los ist, wollen sie wissen. Der Asto vom Dienst zittert schon um seine Familie. Aus Berlin kommt ja nichts mehr Genaues.«

Als das Kommando ins Hochgebirge verlegt wurde, kam mein Empfänger nicht mit. So waren wir von Nachrichten abgeschnitten, doch erfuhren wir vom Waffenstillstand in Italien am 2. Mai. Kommissionen sollten zur »Royal Navy« gehen. Ich kam zu einer, die (im letzten Augenblick unter Beschuß vom Land aus geworfene) Minen aus italienischen Häfen räumen sollte. Mit allen möglichen Geräten rückten wir den Ungeheuern zu Leibe: mit Hohlstäben, Lärmbojen, auch einem kleinen Zeppelin. In Genua wurden die Engländer ungeduldig. Sie brauchten den Hafen. Gegen alle Warnungen schickten sie ein großes Minensuchboot in den Hafen. Auch wir sollten einsteigen, doch weigerten wir uns und beriefen uns auf die Genfer Konventionen. Das zog erstaunlicherweise, doch mußten wir von der Pier aus mit ansehen, wie das Boot mit 27 englischen Seeleuten in die Luft flog. Keiner überlebte. Es hat uns tief beeindruckt, daß unsere Argumente bei der Vernehmung honoriert wurden und wir unbehelligt blieben. Menschenrecht oder Standesrecht, fragten wir uns. Waren das dieselben Leute, deren Vertreter sich in San Franzisko sperrten, den Wünschen von Roosevelt nachzugeben und in die Charta etwas über die Achtung von Menschenrechten aufzunehmen? — Die Verwirrung wurde noch größer, als uns bald im amerikanischen Gefangenenlager in Pisa verwehrt wurde, den Angehörigen auf der Rote-Kreuz-Karte mitzuteilen, daß wir noch lebten. Mit unserem Staat sei das Recht untergegangen, das zu tun. Hat der Mensch denn Rechte nur von seinem Staat?



Dr. Karl Josef Partsch,  
geb. 1914  
in Freiburg,

war im Zweiten Weltkrieg Soldat. In den fünfziger Jahren war er zunächst im Auswärtigen Dienst tätig; 1957 wurde er auf einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Universität Kiel berufen, lehrte später in Mainz und kam 1966 an die Universität Bonn, wo er bis zu seiner Emeritierung im Jahre 1979 Ordinarius für Öffentliches Recht und Direktor am Institut für Völkerrecht war. Der Universität Bonn stand er 1968/69 als Rektor vor. Dem Ausschuß für die Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD) gehört er seit 1970 an. Langjähriges Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 1977–1979 Vorsitzender; seit 1983 gehört er ihrem Präsidium an. Am 24. Oktober 1945 Dr. iur. (1937 promoviert) und Student in Bonn.

Im Oktober 1945, glücklich in die Freiheit entlassen, fand ich mit Mühe den Text der UNO-Charta, um zu sehen, was da über Menschenrechte stand. Von Zielen und Aufgaben las ich da, aber auch von der Unverletzlichkeit der Staatensouveränität. Das wollte ich genauer wissen. Wie paßt das zusammen? Eigentlich sollten doch die Menschen, die nun so harte Worte über das Gewaltregime und die Pflicht zum Widerstand dagegen fanden, uns das nun vorleben. War das Sonderregime, unter dem wir lebten, von diesen Gedanken geprägt? Gab es da Spuren von Menschenrechten? Meine Gedanken konnte ich zwar in einem Seminar an der Universität vortragen, fand dann aber keinen Verleger, der sie auch zu veröffentlichen wagte. »Ich kann doch meine Lizenz nicht verspielen«, sagte mir einer, »die machen mir glatt den Laden dicht.« Schließlich fand sich doch ein anderer, der meine Gedanken druckte<sup>1</sup>.

Weiter habe ich gebohrt: Erlaubt es das zwischen den Staaten bisher geltende Recht überhaupt, dem einzelnen Menschen Rechte gegenüber seinem eigenen Staat einzuräumen? Kann die Organisation der Vereinten Nationen den Auftrag einlösen, eine internationale »Bill of Rights« zu beschließen, ohne gegen grundlegende Prinzipien zu verstoßen? Julian Huxley, der erste Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), hatte darüber eine Umfrage bei den Geistesgrößen der Welt eingeleitet und sehr unterschiedliche Antworten erhalten, die in einer der wenigen damals zugänglichen Publikationen aus der großen Welt abgedruckt wurden<sup>2</sup>. Der Idealist Quincey Wright antwortete positiv, aber dagegen standen doch die recht skeptischen Antworten von Benedetto Croce und auch von Mahatma Gandhi. Von unterschiedlichen Positionen aus meldeten sie Zweifel an. Als ich darüber berichtete, mußte ich meinem Artikel »Internationale Menschenrechte«<sup>3</sup> ein dickes Fragezeichen beifügen. Das geschah freilich, bevor die Universelle Erklärung der Menschenrechte angenommen war und die internationale Wissenschaft sich des Problems gründlich annahm<sup>4</sup>.

## II

Diese Erklärung hat einen entscheidenden Einfluß auf das deutsche Verfassungsrecht ausgeübt. Bei der Formulierung des Grundrechtsteiles lag sie dem Parlamentarischen Rat als Parlamentsdrucksache vor<sup>5</sup> und wurde als Modell eifrig benutzt. Nicht nur das Bekenntnis zu unveräußerlichen Menschenrechten geht auf sie zurück, sondern auch eine ganze Reihe von Formulierungen des Katalogs, nicht zuletzt die Garantie des »Wesensgehalts«<sup>6</sup>. In der Kommentarliteratur ist davon freilich nicht viel die Rede. Diese starke Anlehnung hat aber sicher auch dazu beigetragen, daß kein internationales Organ bisher festgestellt hat, daß das Grundgesetz unter dem internationalen Standard bleibe.

Der bald aufgenommene Plan einer europäischen Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> fand in Deutschland schnell ein lebhaftes Echo, obwohl die Bundesregierung an ihrer Ausarbeitung noch nicht beteiligt war. Doch befaßte sich der Rechtsausschuß der Europäischen Bewegung unter dem Vorsitz von Karl Geiler bald mit den Entwürfen und prüfte sie kritisch. Gemeinsam mit H. L. Brill als Berichterstatter versuchte ich zu zeigen, daß der auf einen Titelkatalog beschränkte Entwurf der Beratenden Versammlung weit hinter der Universellen Erklärung zurückblieb und daher problematisch war. Bekanntlich hat der Sachverständigenausschuß des Ministerrats dann sogar die Vorarbeiten in den Organen der Vereinten Nationen für einen Menschenrechtspakt über bürgerliche und politische Rechte weitgehend übernommen, während die sozialen, wirtschaftlichen und

kulturellen Rechte in einen besonderen Vertrag verwiesen wurden, der erst Jahre später als »Europäische Sozialcharta« zustandekam.

Zwei Umstände sind an diesem Vorgang bemerkenswert. Einerseits der enge Anschluß an die Bestrebungen auf der Weltebene. Die regionale Staatengemeinschaft mit einem hohen Rechtsstandard verzichtete darauf, ihn dem Weltstandard gegenüberzustellen und die eigene Überlegenheit zu zeigen. Dieses Vorgehen zur Aufrechterhaltung eines einheitlichen Weltstandards sollte den Eurozentristen zu denken geben, welche nur die von den europäischen Staaten eingegangenen Verpflichtungen ernst nehmen wollen, während auf der Weltebene allenfalls eine verbale Übereinstimmung bestehe, hinter der sich kaum überbrückbare Gegensätze verbürgen.

Gewiß, die Europäische Konvention baut den Schutz stärker aus und begnügt sich nicht mit zaghaft ausgestalteten politischen Sanktionen. Sie dringt zu einem Gerichtshof vor, der sich inzwischen auch eine bemerkenswerte Autorität zu sichern mußte. Dieses Ziel wurde aber zunächst auch auf der Weltebene verfolgt und scheiterte zur großen Enttäuschung seiner Verfechter. Als man es in Europa anvisierte, glaubte man noch, sich im Einklang mit den Bestrebungen auf der höheren Ebene zu befinden.

Das zweite bemerkenswerte Element dieses europäischen Werkes ist die Beschränkung auf die klassischen Freiheitsrechte, also den Schutz der Privatsphäre des einzelnen gegen den Staat, während die Ansprüche auf positive Staatsleistungen auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet zunächst ausgesondert wurden.

### III

Es ist schon bei den Arbeiten auf der europäischen Ebene — vor allem in der Beratenden Versammlung — der Verdacht geäußert worden, diese Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien von Rechten sei Ausfluß einer bestimmten ideologischen Konzeption. So vor allem von den irischen Sozialisten, denen aber der französische Jurist P. H. Teitgen entschieden entgegentrat. Es handle sich nicht darum, die Charta eines überholten Liberalismus wiederaufzurichten, sondern zunächst einmal diejenigen Rechte wirkungsvoll zu sichern, die einem gerichtlichen Verfahren zugänglich wären<sup>8</sup>, während man sich später dann der Aufgabe unterziehen müsse, auch für die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte die geeignete Form zu finden, was dann ja auch tatsächlich geschah.

Dasselbe Problem hat auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen beschäftigt, die zu einer ähnlichen Lösung gelangte: kein einheitlicher Pakt für die beiden Kategorien von Rechten, sondern getrennte Instrumente mit unterschiedlichen Schutzsystemen. Der Gedanke stammte nicht etwa von dem eines veralteten Liberalismus verdächtigen Europa, sondern von der indischen Delegation. Es leuchtete ein, die beiden Kategorien von Rechten nicht nach ideologischen Wertsystemen einzuordnen, sondern ausschließlich unter dem Gesichtspunkt eines ihnen adäquaten Schutzsystems unterschiedlich zu behandeln: Freiheitsrechte, die man etwas blaß »bürgerliche und politische Rechte« nannte, tragen einen gerichtlichen oder doch mindestens quasi-judiziell verfolgbaren Rechtsanspruch gegen den Staat. Ansprüche auf positive Staatsleistungen verlangen ein flexibleres System, das es erlaubt, dem Umstände Rechnung zu tragen, daß Ausmaß und Umfang der zu gewährenden Leistungen noch nicht feststehen, sondern unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Staates flexibel zu bemessen sind. Als diese Diskussion in den Vereinten Nationen stattfand<sup>9</sup>, konnte sie in unserem Lande noch nicht mit stärkerer Beachtung rechnen. Ereignisse in New York standen noch sehr fern und nur allzu leicht war das Argument bei der Hand, was kümmerten uns Ereignisse in einer Organisation, der wir nicht angehörten und nicht einmal erwünscht gewesen wären. Mit der Entscheidung für die beiden getrennten Pakte war

diese Diskussion jedoch nicht abgeschlossen. Als ich 1967 zum ersten Mal an einem Seminar der Vereinten Nationen teilnahm, stand das Problem der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte auf der Tagesordnung und es konnte nicht ausbleiben, daß dabei — zumal in Warschau — das Problem ihrer Rangordnung im Verhältnis zu den Freiheitsrechten angeschnitten wurde. Ein entschiedener Vorrang wurde für sie verlangt und es konnte schon als Erfolg angesehen werden, daß der Genius loci sich nicht durchsetzte<sup>10</sup>.

Noch immer ist das Thema nicht zur Ruhe gekommen. Es ist nicht erstaunlich, daß Ideologen sich an den getrennten Lösungen stoßen. Das gehört in den Bereich der Auseinandersetzung zwischen Freiheit und Gleichheit. Bedenklich aber sind Bestrebungen, die beiden Kategorien von Rechten demselben Schutzsystem zu unterwerfen, wie sie sich sogar in Europa Gehör zu verschaffen versuchen. Das Schutzsystem für die Freiheitsrechte kann allenfalls auf Diskriminierungen auf dem Gebiete der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte ausgedehnt werden, nicht aber auf politische Ziele wie die Vollbeschäftigung oder die Gewährleistung eines ausreichenden Lebensstandards.

### IV

Diese Gedanken über das Verhältnis zwischen dem universellen und einem regionalen System sind aus der Zeitfolge ausgebrochen.

Nachdem die Universelle Erklärung auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris am 10. Dezember 1948 angenommen worden war, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit darauf, wie es wohl gelingen möge, diese Erklärung in ein rechtsverbindliches völkerrechtliches Instrument umzugießen. Das Material über diese mühsamen und langwierigen Beratungen in verschiedenen Organen erschloß schon in den frühen fünfziger Jahren der unermüdete Roger Baldwin, Gründer der »International League for the Rights of Men« in New York, einer ganz auf private Initiative gestützten Organisation, zu der in Frankfurt auf Anregung des Mannheimer Oberbürgermeisters H. Heimerich eine deutsche Parallelorganisation, der »Bund für Bürgerrechte«, gegründet wurde. Der Schwerpunkt ihres Wirkens lag in der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen im Inland, aber sie verfolgte doch aufmerksam den Fortgang auf der internationalen Ebene und berichtete darüber auch in ihrer Monatsschrift »Recht und Freiheit« (1949–1954). Die Arbeit an den konkreten praktischen Fällen vermittelte mir die notwendige Anschauung, um auch bei der Behandlung theoretischer Fragen den Kontakt mit der Wirklichkeit nicht zu verlieren und auf der Erde zu bleiben<sup>11</sup>.

Nur allzu verständlich ist es, daß sich das Interesse der Öffentlichkeit und auch der juristischen Fachwelt verstärkt den europäischen Organen zuwandte, nachdem im Juli 1955 die Europäische Menschenrechtskommission und 1960 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ihre Spruchpraxis aufgenommen hatten. Auch nationale Gerichte — vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Österreich — begannen von der Europäischen Konvention Kenntnis zu nehmen und sie ihren Urteilen zugrunde zu legen<sup>12</sup>. Diese Entwicklung nahm auch meine Aufmerksamkeit völlig in Anspruch.

Konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen und ihre Behandlung durch eine internationale Instanz sind in ganz anderer Weise geeignet, Anteilnahme zu wecken als die Ausarbeitung oder Annahme des besten Instruments des Menschenrechtsschutzes. Es kam hinzu, daß die Straßburger Jurisdiktion immer wieder auf die nationalen Gesetzgeber einwirkte, um sie zur Angleichung der nationalen Rechtsordnung an den internationalen Standard anzuhalten.

Im Bereich der Vereinten Nationen wurde damals immer unwahrscheinlicher, der in der Charta erteilte Auftrag könne in absehbarer Zeit erfüllt werden. Gewiß tagte die schon 1946 eingesetzte Menschenrechtskommission regelmäßig und bemühte

sich um die Fertigstellung der beiden Pakte — ohne daß sie in der Lage gewesen wäre, akzeptable und zugleich mehrheitsfähige Ergebnisse zu erzielen. Ihre Unterkommission zum Schutz von Minderheiten führte schrittweise ein Petitionssystem ein, das aber zunächst nur zur Materialsammlung über flagante Menschenrechtsverstöße in einzelnen Mitgliedstaaten führte, ohne im konkreten Fall Abhilfe zu schaffen.

## V

Erst durch die Internationale Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968 kam wieder etwas Bewegung in die Menschenrechtsfrage. Die Bundesregierung hatte der Veranstaltung zunächst keine größere Bedeutung beigemessen und glaubte sich durch einen bescheidenen Professor als Experten ausreichend vertreten. Als dann aber hochrangige Politiker als Delegationsleiter angekündigt wurden, erhielt auch die deutsche Delegation größeres Gewicht. Schließlich wurde der Bundesjustizminister, damals Gustav Heinemann, ihr Leiter. Über die Vorbereitung fanden Gespräche statt. Ein neues Menschenrecht solle vorgeschlagen werden, möglichst das Recht auf die Heimat. Ich warnte. Die beiden Menschenrechtspakte seien vor zwei Jahren zur Ratifikation aufgelegt worden, doch sei noch nicht einmal ein mittelgroßer Staat der Aufforderung gefolgt. Kündige jetzt unser Vertreter die Unterzeichnung mit daran anschließender Ratifikation an, werde das stärker wirken als die Idee eines neuen Menschenrechts. Mein Vorschlag wurde angenommen, Heinemann im Kabinett ermächtigt, die Erklärung abzugeben, und er erzielte damit den erwarteten Erfolg. René Cassin, der bedeutende französische Jurist und gleichsam Vater der internationalen Menschenrechte, war tief gerührt, daß die Ankündigung von dieser Seite kam. Sie hat zwar eine ganze Reihe anderer Delegationen dazu angespornt, sich ähnlich zu äußern, doch hat es noch bis 1976 gedauert, bis die beiden Pakte in Kraft treten konnten. Jetzt hat erst die Hälfte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sie ratifiziert.

Eine zweite Wirkung hatte die Konferenz von Teheran für das Kriebsrecht. Bis dahin galt, so etwas brauche man nicht mehr, seitdem der Krieg und jede Gewaltanwendung von der Charta untersagt seien. Der Sechstagekrieg hatte diese Illusion zerstört. Achtzig Prozent der Plenardebatten in Teheran spielten sich zwischen arabischen Staaten und Israel ab.

Das UN-Sekretariat hatte das geistige Rüstzeug geliefert. Während bis dahin das in den Genfer Rote-Kreuz-Konventionen kodifizierte Ständesrecht der Soldaten scharf von den allgemeinen Menschenrechten geschieden wurde, sollte nun die Vokabel vom »Menschenrecht in bewaffneten Konflikten« die Brücke schlagen und den Weg zu einer Anpassung des humanitären Völkerrechts an den technischen Fortschritt und den politischen Wandel vom Krieg zum Bürgerkrieg ebnen. So wurden die Voraussetzungen für die Diplomatische Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in bewaffneten Konflikten (1974—1977) geschaffen, die nicht nur eine Symbiose von Menschenrecht und humanitärem Völkerrecht ermöglichte, sondern darüber hinaus eine gegenseitige Befruchtung. Anders als bei sonstigen Staatenkonferenzen trug dort die Hauptlast der Vorbereitung eine nichtstaatliche Organisation, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. Es wirkte auch auf der Konferenz anregend und gestaltend mit. Sachverständige aus den nationalen Rote-Kreuz-Gesellschaften gehörten zahlreichen Delegationen an und besaßen als Teilnehmer an eigenen Vorbereitungsarbeiten eine überragende Sachkunde. Auch ich selbst war von dem Deutschen Roten Kreuz für dieses Rechtsgebiet, dem ich sonst fernstand, gewonnen worden. Seine Bedeutung war mir allerdings schon 1945 durch das Erlebnis in Genua drastisch vor Augen geführt worden.

## VI

Zu dieser Zeit hatte ich schon mehrere Jahre lang praktische Erfahrungen im Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen

sammeln können. Als es noch nicht sicher war, ob die beiden Pakte jemals zustandekämen, war ein begrenztes Teilgebiet aus ihnen vorgezogen und in einer besonderen Konvention geregelt worden. Aus welchen Gründen die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung diese Behandlung erfuhr, wird unterschiedlich beurteilt. Wiederaufleben antisemitischer Bestrebungen, sagen die einen, während andere auf die Auseinandersetzungen mit Südafrika über dessen Apartheidpolitik verweisen. Für die zweite Auffassung spricht die spontane Bereitschaft zahlreicher junger Staaten — besonders aus Afrika —, eine gesonderte Konvention auszuarbeiten, zu beschließen und schnell zu ratifizieren. Mit 124 Ratifikationen hat dieses Internationale Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von rassischer Diskriminierung (CERD) jetzt im Rahmen der Vereinten Nationen die meisten Vertragsstaaten. Schon im Mai 1969 — lange vor dem Beitritt zur Weltorganisation — gesellte sich die Bundesrepublik Deutschland zu ihnen. Sie präsentierte auch einen Kandidaten zur Wahl in das Überwachungsorgan. Die Wahl fiel auf mich.

Ein neuer Typ wurde mit dem Ausschuß zur Beseitigung der Rassendiskriminierung geschaffen. Nicht Regierungsvertreter sollten die Durchführung der Konvention überwachen, sondern 18 unabhängige Sachverständige, zwar von ihren Staaten präsentiert, ohne aber ihren Weisungen unterworfen zu sein und ohne von ihnen abberufen werden zu können. Allein aus dem Vertragswerk sollten sie ihre Befugnisse ableiten. Bei Antritt ihres Amtes haben sie das auch feierlich zu erklären, ähnlich wie die Richter des Internationalen Gerichtshofs, obwohl ihre Unabhängigkeit nicht in ähnlicher Weise wie bei diesen rechtlich gesichert ist.

Die Hauptaufgabe dieses Ausschusses ist die Prüfung periodischer Staatenberichte über die Durchführung des Übereinkommens. Aus ihnen soll nicht nur hervorgehen, daß die Staaten selbst sich jeder Diskriminierung auf Grund von Rasse, Farbe und ethnischer Herkunft — der Begriff ist also weit gefaßt — enthalten, sondern daß sie solche Handlungen auch durch Einzelpersonen verhindern und gewisse Verstöße unter Strafe stellen.

In welcher Weise diese Prüfung durchzuführen ist, steht nicht in der Konvention. Da zunächst nur sehr lakonische Berichte der Vertragsstaaten eingingen, sah es der Ausschuß als seine Aufgabe an, ihnen Richtlinien für die Gestaltung der Berichte zu geben. Unbefriedigend war aber, daß das Ergebnis der Prüfung den Staaten lediglich schriftlich mitgeteilt werden sollte. Als 1971 der erste Bericht der Bundesregierung zur Prüfung anstand, schlug ich vor, nach dem Vorbild des Treuhändrats und im Interesse der Gleichheit der Vertragsstaaten in Zukunft Staatenvertreter zur Präsentation ihrer Berichte einzuladen und auch zur Beantwortung von Fragen. Das trug mir zunächst eine Rüge des Vorsitzenden ein, dieser Vorschlag habe keine Grundlage in der Konvention. Dadurch ließ ich mich jedoch nicht entmutigen, sondern wiederholte den Vorschlag mehrfach. Die Vorsitzende des 3. Hauptausschusses der Generalversammlung griff ihn anläßlich der Erörterung des Jahresberichts auf, und auf dieser Grundlage wurde die Herstellung eines Dialogs mit den Vertragsstaaten beschlossen. Dieser hat sich inzwischen zu einem allgemeinen und sehr wichtigen Element des Menschenrechtsschutzes entwickelt.

## VII

Im Gegensatz zu dem System in Europa fehlt in den Vereinten Nationen die Autorität eines Richterspruchs, der eine Menschenrechtsverletzung feststellt. Die Vertragsstaaten müssen davon überzeugt werden, daß bei ihnen ein Mißstand besteht oder eine Verpflichtung nachzuholen ist. Schriftlich übermittelte Vorschläge oder Empfehlungen vermögen das nur schwer zu erreichen, selbst wenn ihnen durch eine Erörterung in der Generalversammlung Nachdruck verliehen wird. Wird hinge-

gen dem Staatenvertreter im Wechselgespräch klargemacht, welche Verpflichtungen noch nicht voll erfüllt sind (und warum sie zu erfüllen sind), wächst die Chance, daß dieser die heimischen Staatsorgane auf diese Mängel hinweist und sie die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um im nächsten periodischen Bericht einen Erfolg melden zu können. So ist es dem Ausschuß in zäher Kleinarbeit gelungen, mehr als die Hälfte der Vertragsstaaten zu bewegen, die Aufreizung zum Rassenhaß, rassistische Gewaltmaßnahmen und die Anstiftung dazu unter Strafe zu stellen, Minderheiten zum Wahlrecht zu verhelfen (indem eine Prüfung in der Staatssprache fallengelassen wurde), besondere Organe zum Schutz von Minderheiten — wie etwa der Urbevölkerung in Australien — anzuregen ebenso wie die Einrichtung von Schlichtungsorganen und schließlich auch zu erreichen, daß den jungen Leuten in den Schulen und auch Erwachsenen in besonderen Kursen Verständnis für andersartige Mitbürger nahegebracht wird.

Es dauert manchmal Jahre, bis das erreicht wird, wäre aber ohne den ständigen Dialog mit den Vertragsstaaten kaum denkbar. Einwände müssen ausgeräumt werden wie beispielsweise jener, daß Lenin und Mohammed gegen die Rassendiskriminierung gewesen seien und sie daher schon in Ländern, die ihren Lehren folgten, nicht vorkommen könne. Es wird auch geltend gemacht, das Thema sei besser nicht anzurühren, um keine schlafenden Hunde zu wecken. Häufig trifft man auch auf das Argument, da alle Staatsbürger gleiche Rechte besäßen, gebe es überhaupt keine nationalen oder ethnischen Minderheiten — als könne der Staat bestimmen, wer dazu gehört.

Ähnliche Erfahrungen hat auch der Menschenrechtsausschuß gemacht, 1976 unter einem der Menschenrechtspakte gegründet, ebenso wie das neue Organ zur Sicherstellung der Gleichheit von Mann und Frau. Dabei war der Menschenrechtsausschuß nicht auf das Berichtssystem allein angewiesen, sondern konnte daneben eine Spruchpraxis über Einzelfälle entwickeln<sup>13</sup>.

Bei der Konvention gegen Rassendiskriminierung hat es hingegen seit ihrem Inkrafttreten ganze 14 Jahre gedauert, bis zehn Staaten den Rassendiskriminierungsausschuß zur Entgegennahme von Einzelbeschwerden ermächtigten. Im Vergleich zur Europäischen Kommission ist die Zahl der Staaten, die sich dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen haben, auch bei dem Menschenrechtsausschuß bescheiden.

Kommission II der Konferenz von San Franzisko befaßte sich mit der Generalversammlung der neuzuschaffenden Organisation; ihr Präsident war Jan Christian Smuts (Südafrika). Ihre vier technischen Ausschüsse befaßten sich mit Struktur und Verfahren, politischen und Sicherheitsfunktionen, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenarbeit und dem Treuhandsystem.

## VIII

Das Gesamtbild des Menschenrechtsschutzes in den Vereinten Nationen wäre unvollständig ohne ein Wort über die Sonderorganisationen und auch über die regionalen Institutionen außerhalb Europas.

In einer weit zurückreichenden Praxis hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine wohlgedachte Arbeitsmethode entwickelt, die sich auf alle unter ihrer Ägide abgeschlossenen Übereinkommen bezieht, aber auch die Konvention über die Diskriminierung im Arbeitswesen einschließt. Bei dieser Arbeitsmethode ist der unabhängige Sachverstand völlig von der politischen Auseinandersetzung mit dem Vertragsstaat getrennt, dessen Handlungen überprüft werden. Die Berichte der Sachverständigen, die über Jahre hinweg für bestimmte Sachgebiete, aber auch für bestimmte Staatengruppen zuständig sind und daher einen bedeutenden Einblick erwerben, bieten ein aufschlußreiches Bild von den Verhältnissen in den Staaten, über die berichtet wird. Die sachliche Beurteilung wird kaum durch politische Einflüsse getrübt.

Die Arbeit der UNESCO auf diesem Gebiet kenne ich aus eigener Anschauung, da ich ihrem Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CRE) seit mehreren Jahren angehöre. Zunächst war dieser Ausschuß nur dafür zuständig, die Durchführung der Konvention über die Diskriminierung im Unterrichtswesen zu überwachen. Später wurde aber seine Zuständigkeit erheblich erweitert. Er hat Einzelbeschwerden wegen Verletzung der Universellen Erklärung der Menschenrechte zu behandeln, soweit diese in den Arbeitsbereich der UNESCO fallen. Dieser Bereich ist nicht immer leicht abzugrenzen. Dazu gehören nicht alle Fälle, in denen Wissenschaftler, Künstler oder Schriftsteller verfolgt werden; auch ihre Handlung, welche die Verfolgung auslöst, muß in die Zuständigkeit der UNESCO fallen. Das Verfahren unterscheidet sich von dem anderer Menschenrechtsorgane vor allem dadurch, daß nicht nur das Opfer selbst, sondern auch eine Nichtregierungsorganisation oder eine beliebige Privatperson die Beschwerde einlegen kann, daß die Zuständigkeit des Prüfungsorgans keiner ausdrücklichen Anerkennung durch den betreffenden Staat bedarf und daß schließlich nur ein Versuch gefordert wird, die innerstaatlichen Rechtsmittel zu erschöpfen. Daher gelangen vor allem Fälle vor den Ausschuß, die anderswo nicht behandelt werden könnten.



Das interamerikanische System hat sich zunächst auf der Grundlage einer rechtlich nicht bindenden Erklärung entwickelt und hat sein Schwergewicht in der Ermittlung und Feststellung massiver Verstöße, wobei eine Arbeitsmethode entwickelt wurde, die in Europa unbekannt ist: die Erstellung von Länderberichten über die allgemeine Rechtssituation aus eigener Initiative der Kommission. Sie ermittelt die Fakten an Ort und Stelle. Auch seit dem Inkrafttreten der Amerikanischen Konvention (1978) und der Errichtung des Gerichtshofes in Costa Rica hat sich daran nichts Wesentliches geändert. Die Behandlung von Einzelfällen spielt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle<sup>14</sup>.

Einen neuen Akzent setzt die noch nicht in Kraft befindliche Konvention der Organisation der afrikanischen Einheit<sup>15</sup>, welche in einem Instrument Menschenrechte und Rechte der Völker vereint, ohne freilich das gegenseitige Verhältnis zwischen diesen beiden Kategorien von Rechten zu definieren. Als ›Rechte der Völker‹ erscheinen das Selbstbestimmungsrecht, das Recht auf Nutzung der nationalen Ressourcen, die Rechte auf Frieden und Sicherheit, auf Entwicklung und schließlich auf eine gesunde Umwelt. Dabei sind also Rechte statuiert, die sich von den Menschenrechten nicht nur durch die Adressaten (Staaten und andere Kollektivitäten statt Individuen) unterscheiden, sondern auch — einer weit verbreiteten Tendenz entsprechend — politische Zielsetzungen in das Gewand von Menschenrechten kleiden. Die Banjul-Charta stellt diese Rechte nebeneinander, ohne sie miteinander zu identifizieren. Erst der Generaldirektor der UNESCO hat das versucht, indem er sie »gleich« nannte, zwei Seiten derselben Medaille<sup>16</sup>.

Diese These ist ihm freilich von den Mitgliedstaaten nicht abgenommen worden, die erkannten, daß aus dem Prinzip der Staatensouveränität fließende Rechte wie die ›Rechte der Völker‹ nicht mit Individualrechten oder auch Gruppenrechten, welche eine Schranke gegen die Ausübung unbeschränkter Staatensouveränität im Interesse der objektiven Gerechtigkeit aufrichten, auf eine Stufe oder Ebene gestellt werden können<sup>17</sup>.

Das Thema des Verhältnisses zwischen Souveränität und Menschenrechten ist damit in eine neue Phase getreten. Die Diskus-

sion darüber wird dadurch erschwert, daß die neuen ›Rechte der Völker‹ zum großen Teil berechtigten politischen Forderungen gewidmet sind. Kritiker der Einkleidung dieser Forderungen in Menschenrechte setzen sich leicht dem Einwand aus, sie widersetzten sich den dahinter stehenden politischen Zielen. Das war schon ähnlich bei der Definition des Verhältnisses zwischen Freiheitsrechten vom Staat und Leistungsrechten gegen den Staat. Dieses Problem wurde vom Schutzsystem her gelöst. Dieses Kriterium sollte auch nicht aus den Augen verloren werden, wenn das Verhältnis zwischen ›Rechten der Völker‹ und Menschenrechten definiert wird.

#### Anmerkungen

- 1 Grundfreiheiten und Besatzungsrecht, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. v. W. Eucken und F. Böhm, Bd.I (1948), S.214-273.
- 2 United Nations. Weekly Bulletin; später erschienen in dem in Paris herausgegebenen Sammelband: *Autour des Droits de l'Homme* (1948).
- 3 In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 74.Bd. (1948), S.158-190.
- 4 Vor allem H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (1950), und P. N. Drost, *Human Rights as Legal Rights* (1951).
- 5 Parlamentarischer Rat, 10.48.-144.III.
- 6 Mein Beitrag: Die Rassendiskriminierung im Rahmen des Schutzes der Menschenrechte, in: U. Scheuner/B. Lindemann (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland* (1973), S.113.
- 7 Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd.15 (1953/54), S.631-660.
- 8 Die Entstehung ... (Anm.7), S.641.
- 9 Internationale Grundrechte der Arbeit, in: *Recht der Arbeit*, 4.Jgg. (1951), S.361ff.
- 10 UN-Doc.ST/TAO/HR/31 (1967).
- 11 Bürgerrechtsbewegung — wozu?, in: *Die Gesellschaft für Bürgerrechte* (1950).
- 12 Nachweise in meinem Buch: *Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention* (1966), S.248-258.
- 13 Human Rights Committee, *Selected Decisions under the Optional Protocol* (2nd to 16th session), UN Publ.E.84.XIV.2.
- 14 T. Buergenthal, *The Interamerican Court of Human Rights*, in: *American Journal of International Law*, Vol.76 (1982), S.231.
- 15 Charta von Banjul der Rechte des Menschen und der Völker. Siehe hierzu in dieser Zeitschrift: Etienne-Richard Mbaya, *Menschenrechtskodifikation in Afrika. Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker von 1981*, VN 4/1984 S.132ff.
- 16 UNESCO Draft Medium Term Plan (1984-1989), UNESCO-Doc.4XC/4, para. 13063.
- 17 UNESCO Second Medium Term Plan, 4XC/4 approved para. 13063.

## Der historische Imperativ der Entkolonisierung

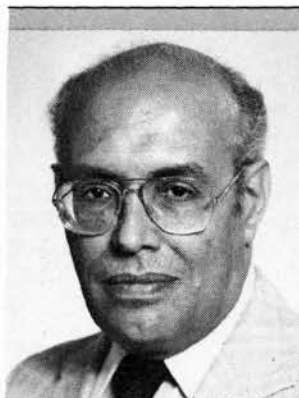
YASSIN EL-AYOUTY

### Die einschlägigen Bestimmungen der Charta

Nach wie vor gibt es drei eigenständige Kapitel in der 1945 in San Franzisko unterzeichneten Charta der Vereinten Nationen, die sich mit den abhängigen Gebieten befassen. Kapitel XI bezieht sich auf den größeren Teil dieser Gebiete, und zwar auf diejenigen, die als solche ›ohne Selbstregierung‹ beschrieben werden; in den Kapiteln XII und XIII wurde das auf einen kleineren Teil dieser Gebiete anwendbare neue Treuhandsystem verankert, das eine modifizierte Fortsetzung des Mandatssystems des Völkerbundes darstellte. Diese drei Kapitel, die fortwährend so interpretiert wurden, daß ihnen eine Zielsetzung weit über ihren reinen Wortlaut hinaus beigelegt wurde, waren gemeinsame Grundlage eines der größten Umbrüche im internationalen System — des Prozesses der Entkolonisierung. UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar beschreibt ihn mit folgenden Worten:

»Die Vereinten Nationen haben eine zentrale Rolle im Entkolonisierungsprozeß gespielt, der — mehr als alles andere — die Errichtung eines alle Staaten repräsentierenden internationalen Systems zuwege gebracht hat, das an die Stelle eines Systems getreten ist, das von nur einigen wenigen beherrscht wurde.«

An dieser Stelle müssen wir uns in Erinnerung rufen, daß der Zweite Weltkrieg von den Alliierten unter Berufung auf diese tragende Propagandalinie geführt wurde: ›Befreiung als gerechte Sache und als Ergebnis des Krieges‹. Die Männer und Frauen aus den abhängigen Gebieten, die in den Konflikt hin-



Dr. Yassin El-Ayouty,  
geb. 1928  
in Kanayat (Ägypten),

trat 1958 in den Dienst der Vereinten Nationen. Ein Jahrzehnt (1973-1983) gehörte er der Hauptabteilung für politische Fragen, Treuhandschaft und Entkolonisierung des Sekretariats an, unter anderem als Leiter der Afrika-Abteilung und als Sekretär des Rates der Vereinten Nationen für Namibia. Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der New Yorker Staatsuniversität in Stony Brook. Veröffentlichungen zur Entkolonisierung und zur Organisation der Afrikanischen Einheit.

Am 24. Oktober 1945 Studienanfänger am Lehrerseminar in Kairo.