

maßnahme ein Berichtssystem vor, nach dem die Vertragsstaaten verpflichtet sind, periodisch über ihre Politiken und Maßnahmen, die der Durchführung der vertraglichen Verpflichtungen dienen, Berichte vorzulegen. Derartige Berichte werden von sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzenden Ausschüssen in Anwesenheit von Vertretern der berichterstattenden Staaten einer kritischen Prüfung unterzogen. Die Effektivität solchen Vorgehens hängt zum großen Teil vom Kooperationswillen der betreffenden Regierungen, von ihrer Vertrauenswürdigkeit und von ihrer Bereitschaft ab, einen echten Dialog zu beginnen, wie auch von der Qualität und dem Sachverstand der Überwachungsorgane und der Zuverlässigkeit der Vorarbeiten des UN-Sekretariats. Vertraglich fixierte Überwachungsmechanismen werden heute im Rahmen der beiden internationalen Menschenrechtspakte sowie des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, des Internationalen Übereinkommens über die Beendigung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid, der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingesetzt. Auch die Konvention der Rechte des Kindes, die am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, enthält ebenfalls einen ähnlichen Überwachungsmechanismus. Auf Grund einer Reihe von Faktoren – wie etwa dem enormen Rückstand in der Behandlung der Staatenberichte, der Doppelarbeit bei der Erfüllung der Berichtspflichten und bei der Berichtsprüfung selbst sowie der kärglichen finanziellen Ausstattung dieser Überwachungsmechanismen – sehen sich die diversen Vertragskörperschaften und -verfahren derzeit erheblichen Problemen gegenüber, die neuartige Lösungen erfordern.⁵ Darauf ist später noch zurückzukommen.

Zusätzlich zu diesem Vertragssystem wurde im Laufe der Jahre eine Reihe von anderen Verfahren entwickelt, die gewöhnlich hinsichtlich solcher Länder oder Gebiete eingesetzt werden, deren Menschenrechtssituation durch wiederholte grobe Verletzung der Menschenrechte gekennzeichnet ist und dadurch Anlaß zu weltweiter Besorgnis gibt. Die Organe, die innerhalb dieser auf bestimmte Länder gerichteten Verfahren eingesetzt wurden – die Sonderberichterstatter oder Arbeitsgruppen –, sind mit weitreichenden Befugnissen hinsichtlich der Tatsachenermittlung ausgestattet. Ihre Berichte werden der Menschenrechtskommission zugeleitet. Diese nimmt die Berichte als Grundlage, um politische Empfehlungen hinsichtlich der Lage der Menschenrechte in den betreffenden Ländern auszusprechen. Derzeit umfaßt die Liste der solcherart geprüften Staaten Afghanistan, Chile, El Salvador, Iran, Rumänien sowie Südafrika.

Dieses länderspezifische Vorgehen wurde nach und nach immer bewußter durch einen thematischen Ansatz ergänzt, der auf die fragwürdigen Praktiken zielt, die in verschiedenen Teilen der Welt ausgeübt werden und an das Gewissen so vieler Menschen rühren. So führte das Bekanntwerden einer beträchtlichen Zahl von Fällen des Verschwindenlassens von Personen im Argentinien der siebziger Jahre (und in anderen Ländern) dazu, daß 1980 die Arbeitsgruppe zur Frage des erzwungenen beziehungsweise unfreiwilligen Verschwindens von Personen gegründet wurde. Später entschied die Menschenrechtskommission, Sonderberichterstatter zu bestellen, die über willkürliche oder nach Schnellverfahren durchgeführte Hinrichtungen, über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und über Manifestationen religiöser Intoleranz berichten. Sie alle versuchen, auf der Basis verschiedener, aus glaubwürdigen Quellen stammenden Informationen einen Dialog mit der jeweiligen Regierung in Gang zu setzen. In einigen Fällen werden diese Berichterstatter zum Besuch des Landes eingeladen, um die zu untersuchenden Punkte in direktem Kontakt mit den Behörden zu diskutieren und um sich mit der Situation vor Ort vertraut zu machen. Befinden sich Menschen in

Die persönliche Meinung

Menschenrechtserklärung: Ideal oder Standard?

Aus der zarten Pflanze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 hat sich inzwischen ein stattlicher Baum entwickelt. Dennoch können sich die Gelehrten immer noch nicht über ihre Rechtsnatur einig sein. Ist sie nur eine unverbindliche Erklärung guter Absichten oder darüber hinaus bindendes Recht? Dieser erste Teil einer ›International Bill of Rights‹ sollte ursprünglich nur dazu dienen, zwischen den damals 58 Mitgliedern der Vereinten Nationen festzuschreiben, worauf diese sich einigen konnten, um später bindende Vertragsinstrumente zu entwerfen. So wurde sie auch behandelt. Zur Annahme genügte eine rechtlich nicht bindende Empfehlung der Generalversammlung. Weder Unterzeichnung noch Ratifikation waren nötig.

Auf diese Schöpfungsgeschichte berufen sich immer noch einige strenge Juristen. Es fehlt freilich nicht an Stimmen, welche das für überholt halten. Die Entwicklung sei weitergegangen. Ganz oder teilweise habe die Erklärung normative Kraft gewonnen: Als maßgebende Auslegung der Charta teile sie deren Geltungskraft; sie sei in zahlreiche Vertragswerke eingegangen, sei in einigen von ihnen sogar zitiert; getragen werde sie von einem Konsens der Staatengemeinschaft, was schon daraus hervorgehe, daß Hunderte von Entschlüssen der Generalversammlung (ihre Zahl wird genau angegeben) sich auf sie beriefen; schließlich werde sie seit Jahren von der Menschenrechtskommission und in der UNESCO als geltendes Recht angewandt.

Bei strenger Prüfung erweisen sich freilich nicht alle diese Argumente als tragfähig. Es gibt schon zu denken, daß die Menschenrechtskommission nur wagen kann, flagrante und systematische Verletzungen aufzugreifen und zu brandmarken. Warum zögert sie, darüber hinauszugehen? Aber es erstaunt doch, daß in einer zur Feier des 40. Jahrestages der Erklärung vom Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung herausgegebenen Textsammlung (1988 im Verlag des Bundesanzeigers) schlicht und ohne die Problematik zu berühren festgestellt wird: »Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hat keine völkerrechtlich verbindliche Kraft« (S.5) und daß der Bundesjustizminister in seinem Vorwort noch weiter geht und hinzufügt: »Sie enthielt keine völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen«. Dabei enthält sie in Artikel 4 das Sklavereiverbot, das auch schon im Jahre 1948 einhellig als Norm des Völkergewohnheitsrechts angesehen wurde, während andere Garantien wie das Folterverbot des Artikels 5 diesen Rang wohl erst etwas später erlangten.

In dem Instrument selbst findet sich jedenfalls in der vom Sekretariat der Vereinten Nationen verbreiteten deutschen Fassung ein Passus, auf den solche negativen Auffassungen gestützt werden könnten: es sei »das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal«. Das folgt eng der französischen Fassung: »comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations«, ohne zu berücksichtigen, daß die englische Fassung den Charakter der Erklärung deutlicher kennzeichnet »as a common standard of achievement for all peoples and all nations«. Frühere deutsche Fassungen sagen daher ›Richtschnur‹ oder ›Richtlinie‹. Ein ›Standard‹ ist zwar keine Rechtsnorm, aber doch ein Maßstab oder Muster, der oder das schon vorhanden ist und zur Nachahmung empfohlen wird, kein nur freischwebendes Ideal, keine bloße Hoffnung auf die Zukunft. Anstatt des Fremdwortes ›Ideal‹ hätte man besser das Fremdwort ›Standard‹ benutzen sollen, das in der Rechtssprache eingebürgert ist. Schon deswegen hätte sich das angeboten, da die englische Fassung deutlicher ausdrückt, was gemeint ist, und auch hauptsächlich auf englisch an dem Text gearbeitet wurde.

Karl Josef Partsch □