

- 49 AaO (s. Anm. 42), S.3.  
 50 Zu Recht kritisch Kriele (s. Anm. 3), S.19ff., 46ff.  
 51 Resolution 3452 (XXX) der GV vom 9.12.1975. Deutscher Text s. VN 1/1976 S.29 f.  
 52 Abgedruckt in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex IV, S.69.  
 53 Vom 31.1.1977, CCPR/C/1/Add.1.  
 54 Vom 28.6.1977, CCPR/C/1/Add.1/Rev.1.  
 55 CCPR/C/1/Add.13, S.6.  
 56 CCPR/C/1/Add.18 vom 30.11. 1977, jetzt auch erschienen in deutscher Sprache unter dem Titel: Der Schutz der Menschenrechte in der Bundesrepublik. Ein Bericht der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, o.J.(1978).  
 57 Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions. List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1976 (ST/LEG/SER.D/10), S.106.  
 58 Vgl. die Note vom 12.12.1969 zur Kündigung der EMRK, Yearbook of the European Convention on Human Rights 12 (1969), S.78.  
 59 Aufstellung in: Report of the Human Rights Committee (s. Anm. 10), Annex I, S.47.  
 60 Vgl. die Denkschrift zum politischen Pakt, BT-Drs.7/660 vom 1.6.1973, S.27, 41.  
 61 In dem von der Menschenrechtskommission erarbeiteten Entwurf von 1954, ESCOR XVIII, Suppl.7, Annex I, S.65, war bekanntlich ein obligatorisches Staatenbeschwerdeverfahren vorgesehen (Art.40).  
 Erst im Jahre 1966 einigte man sich auf Grund eines Vorschlags von Ländern der Dritten Welt (A/C.3/L.1379/Rev.1, GAOR XXI, Annexes, Agenda item 62, S.37) kompromißweise dahin, stattdessen ein obligatorisches Berichtsverfahren vorzusehen.  
 62 Unklar V. Kartashkin, Human Rights and Peaceful Coexistence, HRJ 9 (1976), S.5, 12. Für die beiden Pakte kommt einer im Hinblick auf die UN-Charta entwickelten Doktrin keinerlei Bedeutung zu. Aber auch in den UN selbst ist die ursprüngliche Konzeption, wie sie ihren Niederschlag gefunden hat in der Äußerung des Unterausschusses I/A von San Francisco, United Nations Conference on International Organization. Documents, Vol.VI, 1945, S.696, 705, durch die ständige Praxis längst überholt.  
 63 In den Berichten über die französische Praxis des Völkerrechts werden kontinuierlich entsprechende Äußerungen von Regierungsvertretern nachgewiesen, vgl. etwa AFDI 1971, S.1075/76; 1973, S.1060 — 1065; 1974, S.1059/1060.  
 64 Diese Einschränkung gilt selbstverständlich nicht im Individualbeschwerdeverfahren.  
 65 Vgl. Gruber, Chilenischer Faschismus am Pranger der UNO-Menschenrechtskommission, DA 1976, S.1196, 1205; id., aaO (s. Anm. 29), S.1810; M. Mohr, Die Grundprinzipien des allgemein-demokratischen Völkerrechts und die Konferenz von Helsinki, DA 1977, S.24, 29; E. Moldt, Zur XXXI.UNO-Vollversammlung, DA 1977, S.5, 12.  
 66 Ein ungetragenes Beispiel liefert insoweit der Aufsatz von Gruber (s. Anm. 29).

## Zur Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte

HANNA BOKOR-SZEGÖ

Zehn Jahre nach ihrer Annahme durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen sind 1976 die beiden Menschenrechtspakte in Kraft getreten. Dieses bedeutende Ereignis im internationalen Menschenrechtsschutz regt an zu einer Einschätzung der bisherigen Entwicklung auf dem Gebiet der internationalen Regelung wie auch der Probleme, die noch immer einer Lösung harren. Interessieren sollen vor allem die Gründe dafür, daß in den internationalen Beziehungen der vergangenen Jahrzehnte in diesem Bereich wesentliche Fortschritte erzielt werden konnten.

### *Neuartiger Charakter der internationalen Beziehungen*

Eine derartige internationale Regelung ist eine verhältnismäßig neue Erscheinung in den zwischenstaatlichen Beziehungen. In der Vergangenheit gingen die Staaten ausschließlich solche internationalen Verpflichtungen ein, aus denen nur unmittelbar für die beteiligten Staaten Rechte und Pflichten entstanden. Die Erklärung hierfür ist, daß aus dem Begriff der Souveränität, genauer: aus dem Inhalt des Gebietshoheitsrechtes, für jeden Staat das eindeutige Recht folgte, die Lebensumstände der auf seinem Gebiet lebenden Bevölkerung selbst, mit seinen eigenen Gesetzen, zu regeln. Die Frage der Sicherung der Menschenrechte — welche sich im wesentlichen in der Art und Weise der Regelung der Lebensumstände der Bevölkerung auf dem Staatsgebiet ausdrückt — gehörte also in den Bereich der inneren Zuständigkeit des Staates. In der jahrhundertelangen Geschichte der zwischenstaatlichen Beziehungen lag diese Frage deshalb naturgemäß außerhalb des Bereichs der Dinge, die Objekt der zwischenstaatlichen Beziehungen waren bzw. die Basis für eine internationale Regelung hätten bilden können.

Eine Analyse der Vorgeschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes würde den Rahmen dieses Beitrags weit überschreiten<sup>1</sup>. Wir gehen von der Tatsache aus, daß die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf diesem Gebiet wesentliche Veränderungen brachte. Die historischen Umstände nach Kriegsende haben sowohl im inneren Leben der Staaten als auch auf internationaler Ebene die Erkenntnis zum Reifen gebracht, daß ohne eine Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme weder innerhalb der einzelnen Staaten noch auf internationaler Ebene Verhältnisse entstehen kön-

nen, die für die Schaffung und Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen unerläßlich sind.

Ich möchte kurz darauf hinweisen, daß es schon im Rahmen des Völkerbundes seit 1935 Bestrebungen gab, die Tätigkeit der Organisation auch auf das nicht-politische Gebiet auszuweiten<sup>2</sup>. Hintergrund dieser Bestrebungen war die Tatsache, daß der Völkerbund als Sicherheitssystem gescheitert war. Es bestand das Bedürfnis, die Organisation im Dienste der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene aufrechtzuerhalten. 1939 wurde deshalb der sogenannte ›Bruce-Ausschuß‹ ins Leben gerufen<sup>3</sup>. Er veröffentlichte im August 1939 seinen Bericht<sup>4</sup> ›Die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet‹. Darin wurde betont:

»...der Fortschritt der Zivilisation hängt mehr und mehr von den wirtschaftlichen und menschlichen Werten ab. ... Diese Fragen, die das Alltagsleben jedes Mannes, jeder Frau und jedes Kindes berühren, gehören — unabhängig von der jeweiligen politischen Struktur — zu den wichtigsten Aufgaben der Staatsmänner und Politiker aller Länder. Die moderne Erfahrung brachte auch die zunehmend klarere Erkenntnis, daß keines dieser Probleme zur Gänze mit ausschließlich nationalen Maßnahmen lösbar ist«<sup>5</sup>.

Der Bericht enthielt auch den Vorschlag zur Schaffung eines neuen Organs im Rahmen des Völkerbundes: des ›Zentralen Ausschusses für wirtschaftliche und soziale Fragen‹ (Comité central des questions économiques et sociales). Der Ausbruch des Weltkrieges verhinderte derartige Bestrebungen. Die historischen Umstände waren zu einer organisatorischen Absicherung der Zusammenarbeit der Staaten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet noch nicht reif. Der Gedanke aber entstand, daß die politische Zusammenarbeit der Staaten ohne ihre Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet nicht effektiv gesichert werden kann.

### *Innere Angelegenheiten und internationale Beziehungen*

Die historische Erkenntnis, daß ein enger Zusammenhang zwischen der Lösung der grundlegenden gesellschaftlichen Probleme und der Aufrechterhaltung des Friedens besteht, führte zur Formulierung der Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen; diese Erkenntnis wurde durch das gemeinsame Wirken mehrerer Faktoren — namentlich psychologischer, technischer und politischer — hervorgerufen.

Zum einen führte die extreme Aggressivität, mit der der Faschismus im eigenen Lande die Ideologie der Minderwertigkeit verschiedener Völker und Rassen verkündete, notwendigerweise zur Aggression gegenüber anderen Staaten. Im Bewußtsein der Menschheit reifte daher die Erkenntnis, daß die Aggressivität eines Staates weder inner- noch außerhalb seiner Grenzen Beschränkungen anerkennt.

Zweitens berührten die Zerstörungen des mit hochentwickelter Technik geführten Weltkrieges bzw. seine schädlichen wirtschaftlichen und psychischen Auswirkungen praktisch alle Staaten und Völker. Der mit modernster Technik geführte Krieg verursachte Verluste der Menschheit in bis dahin ungekanntem Ausmaß, begründete aber auch eine viel stärkere Sehnsucht nach Frieden als je zuvor.

Zugleich kam beim Kampf gegen die faschistischen Staaten eine enge Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den westlichen Großmächten zustande; damit war nach dem Krieg die Voraussetzung für zwischenstaatliche Beziehungen neuen Geistes geschaffen. Es war von vornherein offenkundig, daß jene gesellschaftlichen Veränderungen, die seit 1917 in der Sowjetunion stufenweise vor sich gegangen waren und die auch schon bisher die innere Entwicklung einer Reihe von Staaten beeinflußt hatten, sich entscheidend auf den gesellschaftlichen Fortschritt nach dem Kriege auswirken würden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im Laufe des Zweiten Weltkrieges die Erkenntnis gereift ist, daß die Ausgeglichenheit der innerhalb der einzelnen Staaten bestehenden Verhältnisse ein entscheidendes Element für die Garantie der Menschenrechte ist und deswegen den anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft nicht gleichgültig sein kann. *Der Schutz der Menschenrechte ist somit im Zusammenhang mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum Gegenstand der internationalen Rechtsregelung geworden.* Dieser Zusammenhang hat einerseits die Aufgaben auf dem Gebiete des internationalen Menschenrechtsschutzes bestimmt, andererseits aber auch die Grenzen der Möglichkeiten zur internationalen Rechtsregelung umrissen. Das *Wie* der Sicherung der Menschenrechte und das Ausmaß ihrer Geltendmachung gehört unseres Erachtens auch nach der Annahme der Charta der Vereinten Nationen in die innere Zuständigkeit der Staaten. Hier kommt notwendigerweise der Zusammenhang von Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechten ins Spiel. Es ist allgemein bekannt, daß der innere Aspekt des Selbstbestimmungsrechtes das Recht des Volkes respektive der Nation bedeutet, das politische, wirtschaftliche und kulturelle System frei wählen zu können — wodurch aber letzten Endes das *Wie* der Geltendmachung der Menschenrechte bestimmt wird.

Hier stehen wir einem Fragenkomplex gegenüber, der weit über die Sphäre der Wissenschaft vom Völkerrecht hinausweist, wenn auch verschiedene internationale Dokumente die Begriffe Selbstbestimmungsrecht und Menschenrecht in engen Zusammenhang bringen. Wenn wir die Realitäten der gegenwärtigen zwischenstaatlichen Beziehungen, die Tatsache des Zusammenlebens von Staaten unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie verschiedener Entwicklungsstufen in Betracht ziehen, so kann das Ziel der Bestrebungen für den internationalen Schutz der Menschenrechte nichts anderes bedeuten, als weltweit den Umfang zu sichern, der gerade noch dazu ausreicht, daß die in den einzelnen Staaten bestehenden Verhältnisse die normalen Beziehungen zwischen den Staaten nicht gefährden. Bei internationalen Menschenrechtsübereinkommen können jedoch das momentan gegebene Interesse einzelner Staaten und das universelle Interesse der Staatengemeinschaft in hohem Maße voneinander abweichen. Die Weltöffentlichkeit und die Kräfte des gesellschaftlichen Fortschritts können aber die Staaten dazu anregen und dazu veranlassen, internationale Rechtsnormen anzunehmen, die über die augenblicklich gegebenen inneren Verhältnisse hin-

ausweisen, die sogar jenes Maß überschreiten können, dessen Einhaltung für die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unabdingbar ist, und die somit tatsächlich in den einzelnen Staaten auch der gesellschaftlichen Weiterentwicklung dienen. Wir sind davon überzeugt, daß unsere These auch umgekehrt gültig ist. Wenn man die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die allgemeine Tendenz der gesellschaftlichen Entwicklung unserer Tage in Betracht zieht, läßt sich feststellen, daß die einzelnen Staaten nur dann jenen Umfang der Menschenrechte dauernd sichern können, der den eingegangenen internationalen Verpflichtungen entspricht, wenn die in dem betreffenden Staat laufend durchgeführten Maßnahmen tatsächlich den allgemeinen gesellschaftlichen Aufstieg begünstigen.

Die Verfasser der Charta der Vereinten Nationen haben die Vorstellung der internationalen Sicherung der Menschenrechte organisch in dieses Dokument eingebaut. Bekanntlich weist aber die Charta nur allgemein auf die Menschenrechte hin, ohne jedoch ihren Katalog festzulegen; die Weltorganisation hat es somit ihren Mitgliedstaaten überlassen, auszuarbeiten, welche Rechte unter den Begriff der Menschenrechte fallen. Dieser Umstand hat auf die Entstehung der internationalen Menschenrechtsübereinkommen anregend gewirkt. Einerseits ergab sich das Problem der *allgemeinen Regelung* der Frage, andererseits das der *Regelung von Rechten*, die unter den Begriff fallen.

#### *Einzelübereinkommen über Menschenrechte*

Auch haben weitere Charakteristika der Charta ihre Wirkung auf die Regelung der Menschenrechte nicht verfehlt. So sollen die Menschenrechte gemäß der Charta für alle gesichert werden, wobei *jede Art von Diskriminierung ausgeschlossen sein muß*. Diese Bestimmung ist mit den Umständen zu erklären, welche die Verfasser der Charta dazu zwangen, die Förderung der Achtung vor den Menschenrechten unter die Zielsetzungen der Vereinten Nationen aufzunehmen. Aus dem Zusammenhang, der zwischen der Achtung vor den Menschenrechten und der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit besteht, geht klar hervor: Diskriminierung, in welcher Form auch immer, kann im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Menschenrechte innerhalb eines Staates die Quelle von Unzufriedenheit, innerer Spannung sein und so auch zum Ausgangspunkt eines internationalen Konfliktes werden.

Ein weiteres Charakteristikum der Charta, das auf die Entwicklung der Regelung des Menschenrechtsschutzes gleichfalls Einfluß hatte, besteht darin, daß im Rahmen der Vereinten Nationen der klassische Katalog der Menschenrechte sich durch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erweiterte. Der Umstand, daß die Charta die Beschäftigung mit der Sicherung der Menschenrechte gerade dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) übertragen hat, ist ein Beweis dafür, daß der Menschenrechtskatalog im Rahmen der Vereinten Nationen auch die erwähnten Rechte enthält.

Wie schon erwähnt haben die Bestimmungen der Charta nicht nur die Notwendigkeit zur allgemeinen Regelung der Menschenrechte nach sich gezogen; zweifellos wirkten sie sich auch insofern aus, als schon vor der allgemeinen Regelung (die erst zwanzig Jahre nach der Gründung der Weltorganisation erfolgte) und noch danach im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen internationale Übereinkommen über verschiedene Menschenrechte zustande kamen. Wir wollen hier nur jene Züge dieser Übereinkommen hervorheben, in welchen sich die wichtigsten Eigenarten der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unverkennbar widerspiegeln.

Diejenigen Bestrebungen, welche auf Schutz und Sicherung der Menschenrechte für alle ohne jegliche Diskriminierung abzielen, kamen vor allem in solchen Einzelübereinkommen

zum Ausdruck, welche die verbreitetsten und gefährlichsten Formen von Diskriminierung beseitigen wollen.

So ist die Aufhebung der Diskriminierung der Frau eine die Hälfte aller Menschen persönlich, gleichzeitig aber auch eine die Gesellschaft insgesamt betreffende Frage von großer Bedeutung; kein Staat kann heute mit einer wirklichen und dauerhaften Gesellschaftsentwicklung rechnen, wenn er die Entfaltung der Gaben und menschlichen Werte der Frauen behindert. Während in den vergangenen Jahrhunderten der Kampf um die Gleichberechtigung der Frau vor allem auf der gesellschaftlichen Ebene geführt wurde, trat in unseren Tagen, im Zuge der Verwirklichung der Zielsetzungen der Charta der Vereinten Nationen, die Sicherung der Gleichberechtigung der Frau aus der rein gesellschaftlichen Sphäre heraus und wurde zu einem Problem, dessen Lösung eine Aufgabe von staatlichem Rang darstellt. In diesem Sinne wurden in den letzten Jahrzehnten zum Schutze der Gleichberechtigung der Frau unter verschiedenem Aspekt mehrere internationale Übereinkommen getroffen<sup>6</sup>.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, das 1965 von der Generalversammlung angenommen wurde, verbietet die für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährlichste Form der Diskriminierung<sup>7</sup>.

Weiterhin kamen im Rahmen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zwei Übereinkommen zustande, die nicht die Ausschaltung einer einzigen Art der Diskriminierung zum Ziel haben, sondern auf einem bestimmten Gebiet des Wirtschafts-, Sozial- und Kulturlebens sämtliche Arten von Diskriminierung unter Verbot stellen wollen. So kam im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) 1958 das Übereinkommen gegen die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) 1960 das Übereinkommen gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen zustande.

Internationale Übereinkommen zum Schutze verschiedener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wurden (außer einigen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Übereinkommen) vor allem im Rahmen der IAO angenommen. Bekanntlich standen im Hintergrund der Regelung des Arbeitslebens im Rahmen der IAO ursprünglich zwei gegensätzliche, aber miteinander zusammenhängende Tendenzen: die Bestrebungen der Arbeiterbewegung, bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen, und als Reaktion darauf die Bestrebungen der Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Staaten einander anzugleichen und damit die Konkurrenz auf dem internationalen Markt zu beseitigen. Die historische Lage nach dem Zweiten Weltkrieg, der Vorstoß der fortschrittlichen gesellschaftlichen Kräfte verstärkte die erste Tendenz: damit entstanden im Rahmen der IAO die Voraussetzungen für die Annahme von Übereinkommen, die in engem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten stehen.

Was den konkreten Zusammenhang zwischen der internationalen Regelung des Arbeitslebens und der der Menschenrechte angeht, so möchten wir nur darauf hinweisen, daß der Inhalt mehrerer IAO-Übereinkommen in einem engen Verhältnis zur Sicherung einiger Menschenrechte steht. So liegt beispielsweise die Beziehung zwischen dem in den internationalen Menschenrechtspakten anerkannten Vereinigungsrecht und den Übereinkommen Nr. 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes), Nr. 98 (über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen) sowie Nr. 135 (über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb) auf der Hand. Die Übereinkommen Nr. 105 (über die Abschaffung der Zwangsarbeit), Nr. 122 (über die Beschäftigungspolitik) sowie Nr. 140 (über den bezahlten Bildungs-

urlaub) dienen ebenfalls eindeutig der Geltendmachung einzelner Menschenrechte.

#### *Politische und soziale Rechte eng miteinander verbunden*

Was die *allgemeine internationale* Regelung des Menschenrechtsschutzes anbelangt, so halten wir es für überflüssig, auf die einzelnen Phasen der Entwicklung dieser Regelung hinzuweisen. Bekanntlich richteten sich die Bestrebungen der Vereinten Nationen bereits nach der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte darauf, ein verpflichtendes internationales Dokument zu erarbeiten.

Die Erarbeitung eines den ganzen Katalog der Menschenrechte umfassenden Dokumentes stieß aber in den zuständigen Organen der Weltorganisation auf große Schwierigkeiten. Die Diskussion ging im wesentlichen darum, ob ein einziges Dokument über die bürgerlichen und politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erarbeitet werden sollte, oder ob diese zwei Kategorien in je einem Dokument getrennt festgelegt werden sollten. Es ist bekannt, daß die Generalversammlung letzten Endes am gleichen Tag, dem 16. Dezember 1966, den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie das Fakultativprotokoll zum letztgenannten Pakt verabschiedete.

Diese sowohl theoretisch als auch praktisch schwer zu rechtfertigende Trennung der Menschenrechte hat ursprünglich sicher ihren Grund darin gehabt, daß sich manche Staaten nur zu dem einen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bekennen und sich der Verpflichtung der Sicherung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte entziehen wollten.

Wenn wir die politische Seite dieses Problemkreises jetzt außer acht lassen, müssen wir uns mit den theoretischen Positionen auseinandersetzen, die die Trennung der bürgerlichen und politischen Rechte von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Rahmen einer internationalen Regelung für begründet halten. Kern dieser Argumentation ist, daß bei einer universellen Regelung die verschiedenen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung in Betracht gezogen werden müssen, bzw. der Umstand, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte — abweichend von den bürgerlichen und politischen Rechten — im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Länder nur stufenweise verwirklicht werden können.

Dieser Tatsache muß natürlich Rechnung getragen werden, wobei wir davon überzeugt sind, daß die gesonderte Behandlung der beiden Kategorien nicht der richtige Weg zur Lösung dieses Problems ist. Mit Recht kann ja die Frage gestellt werden, ob ohne Sicherung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte die bürgerlichen und politischen Rechte überhaupt zur Geltung kommen können. Ist beispielsweise jemand, der nicht einmal eine elementare Bildung besitzt, fähig dazu, seine politischen Rechte im eigenen Interesse geltend zu machen? Ist denn für den Arbeitslosen, der keine eigene Wohnung besitzt, die Unverletzbarkeit der Privatwohnung von Bedeutung? Und hat die Garantie des Briefgeheimnisses für den Analphabeten überhaupt einen Sinn? Es ist wohl überflüssig, weitere Beispiele heranzuziehen, um den engen Zusammenhang der bürgerlichen und politischen Rechte mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu beweisen.

Valticos, der sich mit diesem Problemkreis eingehend beschäftigt, argumentiert, daß die getrennte Behandlung der beiden Kategorien damit zu begründen ist, daß — während ein Großteil der bürgerlichen und politischen Rechte sofort gesichert werden kann — die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte lediglich der Ausdruck eines nur schrittweise verwirklichbaren perspektivischen Zieles sein können.

Er stellt fest:

»Im ganzen gesehen, ist diese Unterscheidung nicht ungenau, da ja die Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte im allgemeinen eines sehr langen Atems bedarf. Beispiele wie die Einführung des allgemeinen Unterrichtswesens oder der Sozialversicherung fallen einem in diesem Zusammenhang sofort ein.« Des weiteren weist er darauf hin, daß »die Unterscheidung indessen nicht absolut ist: gibt es denn unter den sozialen Rechten nicht solche, deren Verwirklichung — sofern dies bisher noch nicht geschehen ist — sofern möglich und wünschenswert wäre? Das frappanteste Beispiel dafür bietet das Recht auf Ruhe am Wochenende — das älteste soziale Recht der Welt, welches, bevor es vom positiven Recht anerkannt wurde, schon lange von der Kirche bestätigt worden war. Und umgekehrt, ließe sich denn behaupten, daß alle bürgerlichen und politischen Rechte in den meisten Ländern wirklich sofort zur Anwendung kommen können? Auch wenn dies bezüglich der Grundprinzipien vorstellbar sein mag — existieren denn nicht bestimmte, unter diesen Begriff fallende Normen, die ein bestimmtes Niveau der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung benötigen, um in einem Lande tatsächlich Wurzeln fassen zu können?«<sup>8</sup>

#### *Unterschiedlichen Entwicklungsgraden Rechnung tragen*

Wenn wir den Katalog der Menschenrechte als ein einheitliches Ganzes betrachten — wenn wir also den Standpunkt vertreten, daß die bürgerlichen und politischen Rechte ohne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht zur Geltung kommen können —, wie läßt sich dann der Anspruch auf universelle Regelung mit den aus dem unterschiedlichen Entwicklungsgrad sich ergebenden besonderen Bedingungen vereinbaren? Wir sind der Ansicht, daß man bezüglich der internationalen Menschenrechtsübereinkommen im Vergleich zu anderen internationalen Konventionen noch stärker die Forderung, im Inhalt der Übereinkommen müsse das universelle Interesse der Staatengemeinschaft zum Ausdruck kommen, betonen mußte. Dieses universelle Interesse bedeutet aber bezüglich der Menschenrechte, daß innerhalb der einzelnen Staaten ein derartiger Umfang der Menschenrechte gesichert werden muß, welcher in dem jeweiligen Staat dem gesellschaftlichen Fortschritt dient und damit die Aufrechterhaltung ausgeglichener innerstaatlicher Beziehungen und letzten Endes die Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ermöglicht. Unser Hinweis, daß man in gewissem Maße den Entwicklungsgrad verschiedener Länder berücksichtigen müsse, bezieht sich vor allem auf die Staaten der Dritten Welt.

»Die von der kolonialen Unterdrückung befreiten Entwicklungsländer machen« — wie István Kovács schreibt — »heute die ersten Schritte zur tatsächlichen Sicherung der Grundrechte. Diese durchaus nicht unerheblichen Änderungen im gesellschaftlichen Entwicklungsstand werden in den betroffenen Ländern zweifellos in der Abfassung der rechtlichen Garantien Ausdruck finden. In einer Anzahl von Fällen wird die Einführung von tatsächlich wirksamen rechtlichen Garantien durch das Fehlen von Rechts Traditionen oder einer allgemeinen Rechtskultur behindert. Dies ist die Sünde der kolonialen Vergangenheit. Aber daß die grundlegenden internationalen Deklarationen und Übereinkommen über die Grundrechte nicht immer die besonderen Umstände der Entwicklungsländer berücksichtigen, ist schon ein Fehler der Gegenwart. So besteht heute eine doppelte Gefahr, daß diese Länder mit der Anerkennung und Verkündung der den entwickeltsten Ländern angemessenen Ansprüche den in der UN-Charta niedergelegten Bestimmungen nur formal entsprechen. Langfristig ist dies in bestimmtem Maße ein Hindernis für die weitere Entwicklung.«<sup>9</sup>

Wir teilen im wesentlichen diese Bedenken, doch müssen wir darauf hinweisen, daß — um sicherzustellen, daß die Verhältnisse in den verschiedenen Ländern den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nicht gefährden — die internationale Regelung der Menschenrechte schließlich tendenziell auch dem gesellschaftlichen Fortschritt dienen muß. Diese Zielsetzung vor Augen, darf die internationale Regelung der Menschenrechte nicht das Niveau zu Grunde legen, welches in einem auf der niedrigsten Stufe stehenden Lande zur Zeit dem gesellschaftlichen Fortschritt noch entspricht; die internationale Norm muß ein höheres Niveau zum Ausdruck bringen. Ganz abgesehen davon, daß in den

entwickelteren Staaten eine Festschreibung der Menschenrechte auf dem niedrigsten Niveau den Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ergeben, nicht entsprechen würde.

Die beiden entgegengesetzten Gesichtspunkte können dergestalt in Einklang gebracht werden, daß — soweit das bei internationalen Verträgen technisch möglich ist — die Vereinbarungen über Menschenrechte die zeitweiligen Schwierigkeiten der Vertragsstaaten in Betracht ziehen, indem die Annahme von von der allgemeinen Regelung abweichenden Normen ermöglicht wird (z. B. durch die Akzeptierung von Vorbehalten zu den Übereinkommen, oder indem Ausnahmeregelungen vorgesehen werden). Von Normen nämlich, welche in dem betreffenden Staate noch die Sicherung der Menschenrechte in einem entsprechenden Maße gewährleisten. Wir müssen hinzufügen: Wenn wir von einem »entsprechenden Maße« sprechen, denken wir an die Erfüllung der Erfordernisse, die in einem gegebenen Vertragsstaat den bestehenden Verhältnissen noch entsprechen und nicht an das »ideale Maß«, welches auf weltweiter Ebene der gesellschaftlichen Fortentwicklung dienen könnte.

#### *Zusammenhang beider Kategorien muß konkretisiert werden*

Nach diesem kurzen Überblick über den Zusammenhang zwischen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten kommen wir zu der Schlußfolgerung, daß — unabhängig von der Tatsache, daß zu den Menschenrechten zwei getrennte Pakte verabschiedet wurden — die bloße Annahme des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jene Tendenz verstärkt, die sich hauptsächlich in der Erweiterung des Katalogs der Menschenrechte durch die erwähnten Rechte ausdrückt. Beweis dafür ist, daß dieser Pakt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte breiter festgelegt hat als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Die Pakte verstärken auch jene Entwicklung, welche die Menschenrechte für alle, ohne irgend eine Form von Diskriminierung, sichern. Was die Bestimmung des Begriffs »Diskriminierung« anbelangt, so übernehmen beide Pakte das Verständnis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche diesen Begriff bereits umfassender bestimmte als die Charta der Vereinten Nationen. Der dritte Artikel beider Pakte betont sogar, daß sich die Vertragsstaaten dazu verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in den Pakten verkündeten Rechte sicherzustellen.

Im Gefolge unseres Überblicks über die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes ergibt sich schließlich die Frage danach, welche Aufgaben diese Problematik heute den Völkerrechtstheoretikern stellt.

Der enge Zusammenhang zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten — die die materielle Basis der erstgenannten Rechte bedeuten — führt uns vor allem zu folgendem Hauptproblem: Welche Verpflichtungen haben die Vertragsstaaten der zwei Pakte tatsächlich auf sich genommen, zieht man die unterschiedlichen Formulierungen beider Pakte in Betracht? Während der Text des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte über die Pflichten der Staaten in kategorischer Weise verfügt, weicht der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte davon bedeutend ab. So verpflichtet sich jeder Vertragsstaat gemäß Art. 2 Abs. 1

»einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.«

In den weiteren, die einzelnen Rechte spezifizierenden Artikeln des Paktes »erkennen« die Staaten die verschiedenen

Rechte »an«. Die Anerkennung der Rechte ist aber mit einer kategorischen Verpflichtung nicht identisch. *Die Völkerrechtstheoretiker würden somit der Sache des internationalen Menschenrechtsschutzes einen großen Dienst erweisen, wenn sie die Einzelheiten des Zusammenhanges der in den beiden Pakten niedergelegten Rechte einer wissenschaftlichen Analyse unterziehen und im Rahmen dieser die Kernpunkte herausarbeiten sowie das Maß der durch die Vertragsstaaten übernommenen konkreten Verpflichtungen feststellen würden.*

Besonders im Hinblick auf die eben erwähnten Bestimmungen von Art. 2 Abs. 1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verlangt auch jene Grundsatzfrage eine Antwort: In welchem Maße und in welcher Weise ist die Staatengemeinschaft (und das heißt: ihre einzelnen Mitglieder) für die weltweite Sicherung dieser Rechte verantwortlich? Und angesichts der Bestrebungen der Dritten Welt zur Verwirklichung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung wäre auch zu bestimmen, was es konkret heißt, daß die erwähnten Rechte »durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit« verwirklicht werden sollen.

#### Anmerkungen

- 1 Zur Vorgeschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes siehe H. Bokor-Szegő, Human rights and international law. In: Socialist Concept of Human Rights, Akadémiai Kiadó, Budapest 1966, S.267 — 309.
- 2 Dazu grundlegend die beiden Arbeiten von V.-Y. Ghéballi, La réforme Bruce 1939—1940, Genève; Aux origines de l'ECOSOC: l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations, Annuaire français de droit international 1972.
- 3 S.D.N. J.O. 1939, S.264.
- 4 S.D.N. Doc.A.23 1939.
- 5 Übersetzung.
- 6 Beispielsweise das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau (1952) und das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (1957).
- 7 Schon laut Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (1948) ist Völkermord (die ernsthafteste Konsequenz der gefährlichsten Formen der Diskriminierung) ein Verbrechen gemäß internationalem Recht. Das Übereinkommen über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (1973) erklärt die extremste Form der Rassendiskriminierung, die Führung einer Apartheid-Politik, zum Verbrechen gegen die Menschlichkeit.
- 8 N. Valticos, Universalité des droits de l'homme et diversité des conditions nationales. In: René Cassin amicorum discipulorumque liber I. Problèmes de protection internationale des droits de l'homme, S. 394—396 (Übersetzung).
- 9 I. Kovács, General problems of rights. In: Socialist Concept of Human Rights, Akadémiai Kiadó, Budapest 1966, S.18 (Übersetzung).

## Die Vereinten Nationen und das Adoptionsrecht

### Auf dem Weg zu einer Konvention oder Deklaration?

BERNHARD GRASSHOF

Mit ihrer Resolution 31/169 vom 21. Dezember 1976 proklamierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Jahr 1979 zum Internationalen Jahr des Kindes, um damit einen äußeren Rahmen für weitere Überlegungen über die besonderen Probleme der Kinder und über eine Verbesserung ihrer Lage zu schaffen. Sie trug damit einem weitverbreiteten Empfinden Rechnung, daß nach umfangreichen Tätigkeiten zu Gunsten der Frauen nun auch etwas für die Kinder geschehen müsse. Zwar hatte die Generalversammlung, an die Genfer Deklaration über die Rechte des Kindes von 1924 anknüpfend, bereits durch ihre Resolution 1386(XIV) vom 20. November 1959 eine neue, zehn Leitsätze enthaltende Deklaration über die Rechte des Kindes angenommen; auch hatte sie den in Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>1</sup> vom 10. Dezember 1948 aufgestellten Forderungen nach besonderem sozialen Schutz für alle Kinder bereits im Jahre 1966 größeren Nachdruck dadurch verschafft, daß sie mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup> (Art. 24) und mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>3</sup> (Art. 10) spezielle Staatenverpflichtungen (mit dem Zivilpakt möglicherweise sogar unmittelbare individuelle Rechtsansprüche) zum Schutze der Kinder schuf, die inzwischen von mehr als 40 Staaten in völkerrechtlich bindender Weise übernommen worden sind. Gleichwohl läßt sich nicht übersehen, daß sich die UN-Generalversammlung bei der konkreten Ausgestaltung dieser dort geschaffenen Rechte, wie sie das z. B. zu Gunsten der Frauen in den Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau<sup>4</sup>, über die Staatsangehörigkeit der verheirateten Frau<sup>5</sup> und über die Eheschließung<sup>6</sup> erreichen konnte, bislang von anderen Teilen der UN-Familie, insbesondere von UNICEF und der Internationalen Arbeitsorganisation, übertreffen lassen mußte. Besonderes Interesse gewinnt deshalb ein Vorhaben, das schon seit längerer Zeit auf den Tagesordnungen der Generalversammlung steht und in ganz besonderem Maße geeignet ist, schutzlosen und hilfsbe-

dürftigen Kindern dort Hilfe zu gewähren, wo dies wirkungsvoll nur in einem weltweiten Übereinkommen geschehen kann, im Bereich der Adoption und der Unterbringung von Kindern in Pflegestellen.

#### I. Bisherige Behandlung durch die Vereinten Nationen

##### Die Resolution von 1972

In einer Verbalnote vom 27. Juni 1972 schlug die Ständige Vertretung von Liberia bei den Vereinten Nationen, unter Bezugnahme auf eine am 18. September 1971 von der Weltkonferenz für Adoption und Unterbringung als Pflegekind (World Conference on Adoption and Foster Placement) in Mailand angenommene Entschließung, vor, den Punkt »Konferenz der Vereinten Nationen über Adoptionsrecht« in die Tagesordnung der 27. Generalversammlung (1972) aufzunehmen<sup>7</sup>. Nachdem ein diesbezüglicher Entschließungsentwurf von Liberia<sup>8</sup> auf Grund der persönlichen Initiative von Frau Angie Brooks, der liberianischen Präsidentin der 24. Generalversammlung, eingebracht und nach wesentlichen Erweiterungen im Dritten Hauptausschuß der Generalversammlung (Sozialfragen und Menschenrechte) mit Unterstützung von Indien, Pakistan und Sierra Leone angenommen worden war<sup>9</sup>, nahm die Generalversammlung am 18. Dezember 1972 die Resolution 3028(XXVII) an<sup>10</sup>, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung hier in vollem Wortlaut wiedergegeben werden soll:

»Die Generalversammlung,

- in Bekräftigung des historischen Interesses der Vereinten Nationen an den Problemen der Minderjährigen, wie sie in der Deklaration über die Rechte des Kindes dargestellt sind,
- in der Erkenntnis, daß insbesondere Kinder bei nationalen Unglücksfällen, Kriegen und sozialen Umschichtungen am meisten leiden,
- in der Erwägung, daß sowohl wegen fehlender Gesetze als auch wegen der zwischen den einzelstaatlichen Gesetzen bestehenden Unterschiede in zunehmendem Maße Rechts- und Gesetzesprobleme entstehen, welche die Interessen von Minderjährigen und anderer zu adoptierender Personen beeinträchtigen können,