

Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß — Versuch einer Bilanz

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Im März 1977 trat der Ausschuß für Menschenrechte nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (nachstehend: Pakt) in New York zu seiner konstituierenden Tagung zusammen. Vom 23. März bis zum 10. April 1987 hielt er in Genf seine 29. Tagung ab. Der zwischen diesen beiden Eckterminen liegende Zeitraum von zehn Jahren hat die Grundlinien geprägt, entlang deren sich auch künftig die Arbeit des Ausschusses bewegen wird. Gerade angesichts der gegenwärtigen Krise der Vereinten Nationen, in der man sich zu Recht um eine realitätsnahe, weder beschönigende noch durch Vorurteile getriebene Feststellung von Erfolgen und Fehlschlägen der Weltorganisation bemüht, erscheint es nicht ohne Reiz, auch die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses einer nüchternen Analyse zu unterziehen. Ebensovienig wie andere Tätigkeitsbereiche der Vereinten Nationen dürfen ihre Bemühungen um die Menschenrechte allein um des Namens willen in den Rang einer gegen jede Kritik gefeiten Tabuzone erhoben werden. Freilich gilt, daß es besondere Schwierigkeiten bereitet, sich mit der gebotenen Objektivität Rechenschaft über das Erreichte — oder auch Versäumte — abzulegen, weil beides nur beschränkt in exakten Meßdaten beschrieben werden kann.

Der Pakt zählte bei seinem Inkrafttreten am 23. März 1976 35 Mitgliedstaaten. Bis zur ersten Tagung des Menschenrechtsausschusses war die Mitgliederzahl bereits auf 39 Staaten angewachsen. Heute ist ein Bestand von 86 Mitgliedsländern erreicht. Zuletzt haben Niger (7. März 1986), Argentinien (8. August 1986), die Philippinen (23. Oktober 1986) und der Demokratische Jemen (9. Februar 1987) ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt, das heißt Staaten aus ganz unterschiedlichen Regionen der Dritten Welt. Geradezu sinnbildhaft spiegelt sich in diesen vier Erklärungen zur Übernahme der Verpflichtungen aus dem Pakt die diesem nach wie vor innewohnende Bestimmung zur Universalität wider. Zwar ist in den letzten Jahren eine deutliche Verlangsamung bei der Erweiterung des Kreises der Vertragsstaaten spürbar geworden, die zeitweise schon Anlaß zu erster Sorge geben mußte. Nachdem nunmehr aber die Schwelle von 50vH der UN-Mitgliedsländer deutlich überschritten ist — selbst wenn dem Paktsystem zwei Nichtmitglieder der Vereinten Nationen angehören (Demokratische Volksrepublik Korea und San Marino) —, steht zu hoffen, daß die noch bestehenden Lücken sich allmählich auffüllen werden. In der Tat bleibt bis heute Iran das einzige Land, das seine völkerrechtliche Verpflichtung aus dem Pakt offen in Frage gestellt hat. Kaum besser steht es mit einem Land wie Libyen, das außer einem unzureichenden ersten Bericht keine weiteren Gesten der Mitarbeit innerhalb des internationalen Gewährleistungssystems hat erkennen lassen. Dennoch läßt sich wohl mit guten Gründen feststellen, daß der Pakt auf dem besten Wege ist, sich definitiv als die Weltgrundrechtscharta der Freiheitsrechte zu konsolidieren.

SICHERUNG DER MENSCHENRECHTE

Bekanntlich hat der Ausschuß insbesondere die Aufgabe, Berichte zu prüfen, die in regelmäßigen Abständen von allen Vertragsstaaten vorgelegt werden müssen (Artikel 40 des Paktes). Daneben obliegt es ihm auch, auf Grund der Fakultativprotokolls zum Pakt, dem heute nicht weniger als 38 Staaten angehören, zu Individualbeschwerden Stellung zu nehmen. Beide Tätigkeitsbereiche stehen gegenwärtig hinsichtlich des zeitlichen Aufwandes etwa gleichgewichtig nebeneinander. Rechtlich wird man die Berichtsprüfung indes an die erste Stelle rücken müssen, da sie sich auf jeden der Vertragsstaaten erstreckt, während der Individualbeschwerde eben nur der engere Kreis von Staaten unterworfen ist, die das Fakultativprotokoll akzeptiert ha-

ben. Dennoch bleibt das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll nicht ohne Auswirkungen auf die übrigen Vertragsstaaten. Denn die Auslegungsergebnisse, die der Ausschuß bei seiner Arbeit nach dem Protokoll gewonnen hat, prägen ganz selbstverständlich auch sonst die rechtliche Beurteilung staatlichen Verhaltens — was im übrigen die Rechtfertigung dafür liefert, daß auch im Verfahren der Individualbeschwerde Mitglieder aus Nichtmitgliedstaaten des Protokolls mitentscheiden. Während die rechtliche Ausdeutung des Paktes im Berichtsprüfungsverfahren häufig verschwommen bleibt, weil der Ausschuß als solcher bislang keine Bewertung vornimmt, muß der Ausschuß bei der Abgabe seiner Ansichten nach dem Fakultativprotokoll als organschaftliches Gremium handeln und *seine* Meinung — und nicht lediglich diejenige einzelner Mitglieder — äußern. Auf diese Weise kommt der Entscheidungstätigkeit nach dem Fakultativprotokoll eine kaum zu überschätzende zusammenführende Bedeutung bei. Institutionell bewahrt das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll den Pakt davor, in der Beliebigkeit subjektiver Urteile zu verfallen und damit auf Grund unterschiedlicher ideologischer Ausgangspositionen wesentliche Bestandteile seiner Substanz zu verlieren.

Berichtsprüfung

Die Berichtsprüfung hat höchst unterschiedliche Kommentare ausgelöst. Während etwa die Genfer Völkerrechtslehrerin Krystyna Marek den Erfolg des Paktes mit der angeblichen Wirkungslosigkeit aller Durchsetzungsverfahren erklärt¹, hat das Mitglied aus der DDR, Bernhard Graefrath, vor einer Reihe von Jahren seine Kollegen im Ausschuß davor gewarnt, die Berichtsprüfung expansiv in ein Ausforschungsverfahren umzugestalten². Allein schon diese Divergenz zeigt, daß ganz offenbar vom grünen Tisch aus ein präzises Urteil nicht abgegeben werden kann³. Die — durchaus ernst zu nehmenden — Sorgen der östlichen Vertragsstaaten machen jedenfalls deutlich, daß von einem bloßen Feigenblatt, das ohne alle Kosten einen Schein der menschenrechtlichen Legitimität vermittelt, wohl nicht die Rede sein kann.

Erstaunlich gut nimmt sich bisher die Befoligungsquote im Hinblick auf die Vorlage der Erstberichte aus, die jeweils innerhalb eines Jahres nach dem Paktbeitritt fällig werden. Bis vor kurzem hielt Zaire einen traurigen Verspätungsrekord von nicht weniger als zehn Jahren, der ein grelles Schlaglicht auf die allgemeine Situation des Landes warf. Auch sonst sind Defizite feststellbar — unter den säumigen Ländern befindet sich erstaunlicherweise auch Belgien, dessen Erstbericht am 20. Juli 1984 fällig war —, die aber insgesamt nicht so sehr ins Gewicht fallen. Weniger positiv erscheint das Bild bei den Nachfolgeberichten, die im Einklang mit einer auf Art. 40 Abs. 2 des Paktes gestützten Entscheidung des Ausschusses vom 22. Juli 1981⁴ in einem Rhythmus von jeweils fünf Jahren vorzulegen sind. Beispielsweise hatte sich auch die Vorlage des zweiten Berichts der Bundesrepublik Deutschland um fast genau zwei Jahre verzögert. Man kann diesen Mißstand nicht etwa mit einer zu eng gestaffelten Abfolge der Berichtspflichten erklären. Da der Pakt die gesamte Palette der klassischen Freiheitsrechte abdeckt, gibt es in der heutigen schnelllebigen Zeit nach Ablauf einer fünfjährigen Frist durchweg eine Fülle von wichtigen Entwicklungen mitzuteilen, auch was kleinere Staaten angeht. Nicht unschuldig an der Nichteinhaltung der Fristen durch viele Staaten ist aber der insgesamt viel zu sorglose Umgang mit dem Instrument der Berichtsanhörung. Die Staaten sehen sich geradezu überschüttet mit solchen Ersuchen von seiten der internationalen Organisationen. In der Regel fehlt es dabei an Koordinierung. Da

die geeigneten ministeriellen Stäbe vor allem in der Dritten Welt in der Regel personell sehr knapp bemessen sind, findet sich die Leistungskraft der zur Auskunft aufgerufenen Staaten meist überfordert. Unter dieser Lage einer permanenten Überbeanspruchung leiden dann auch diejenigen Berichtspflichten, denen auf Grund ihrer spezifischen vertraglichen Verankerung ein besonderer Rang zukommt.

Was die Qualität der staatlichen Berichte angeht, so hat sie sich insgesamt sehr deutlich verbessert. Die Staaten haben aus den verfügbaren guten Beispielen Nutzen gezogen und bemühen sich zunehmend, im Einklang mit den Richtlinien des Ausschusses zu jeder einzelnen der materiellen Rechtsgarantien des Paktes spezifische Auskünfte zu erteilen. Als absolut untypisch muß etwa ein Bericht wie der nordkoreanische von 1983/84⁵ gelten, dessen knappe Ausführungen ganz offensichtlich nur wenig mit der Wirklichkeit des Landes zu tun hatten. Andererseits gilt nach wie vor, daß eine gewisse Tendenz besteht, den Ausschuß vornehmlich mit Verfassungsgarantien abzuspeisen, während häufig Stillschweigen über die Ausführungsgesetzgebung gewahrt wird, aus der erst der konkrete Umfang und die Tragweite eines Rechts sichtbar werden. Insoweit aber stehen den Ausschußmitgliedern für die Ausübung ihres Fragerechts meist Zusatzauskünfte zur Verfügung, die sie aus privaten Quellen beziehen. Die Nichtregierungsorganisationen, an ihrer Spitze Amnesty International, haben sich als Helfer des Ausschusses bewährt. Seine Mitglieder können durchweg darauf vertrauen, daß sie über die drückendsten Mißstände in dem zur Prüfung anstehenden Land informiert werden. Allerdings ist dabei stets vorausgesetzt, daß überhaupt ein Bericht vorliegt. Eine Regierung könnte daher die Tätigkeit des Ausschusses auf recht einfache Weise dadurch lahmlegen, daß sie ihrer Berichtspflicht nicht nachkommt. Zu einer solchen bewußten Obstruktionstaktik ist es aber wohl bisher von seiten der säumigen Staaten niemals gekommen.

Die Art und Weise der Berichtsprüfung hat seit einer Reihe von Jahren ein klares Prägungsmuster gefunden. Die Prüfung der Erstberichte läuft wie in der Anfangszeit nach einem eher starren Schema ab. Nach einer mündlichen Einführung durch die Delegation des berichtenden Staates ergreifen die Ausschußmitglieder nacheinander das Wort und stellen Fragen, äußern Bemerkungen und geben auch schon einzelne Urteile ab, soweit die verfügbaren Erkenntnisgrundlagen eine solche Bewertung zulassen. Es handelt sich mit anderen Worten bereits in diesem Stadium um recht komplexe Stellungnahmen, die leider in der Wiedergabe in den Jahresberichten des Ausschusses häufig auf das bloße Fragen reduziert werden. Die Regierungsdelegation antwortet sodann einen oder mehrere Tage später, wobei es ihr die En-bloc-Natur ihrer Einlassung ermöglicht, weniger angenehme Aspekte einfach zu übergehen. Den Mitgliedern steht es zwar frei, auf ihre Fragen zurückzukommen und auf einer Beantwortung zu bestehen, doch muß man wohl insgesamt feststellen, daß diese »erste Runde« eher den Charakter eines zweifachen Monologes trägt.

Fruchtbar erscheint im Vergleich das Modell, das für die Prüfung der Zweitberichte entwickelt worden ist⁶. Eine vor der jeweiligen Tagung zusammentretende Arbeitsgruppe entwirft zunächst einen Fragenkatalog, der vor allem berücksichtigen soll, welche Punkte angesichts der dem Ausschuß in den beiden schriftlichen Berichten sowie in der ersten Befragungsrunde erteilten Auskünfte noch aufklärungsbedürftig sind. Mit anderen Worten, der Fragenkatalog würde seiner idealtypischen Gestalt nach ausgesprochen länderspezifisch gehalten sein und unmißverständlich die Problembereiche umreißen, wo nach erstem Anschein staatliche Praxis und rechtliche Verpflichtungen aus dem Pakt auseinanderfallen. Damit würde der Fragebogen als jedenfalls ansatzweise Bewertung eines Berichts beziehungsweise der dahinter stehenden Fakten durch den Ausschuß als institutionelle Einheit erscheinen — ein Ergebnis, demgegenüber die östlichen Mitglieder des Ausschusses ein deutliches Mißbehagen an den Tag gelegt haben. Wie dem auch sei: Es läßt sich nicht leugnen, daß ein Fragebogen um so nützlicher ist, je

konkreter er auf die besonderen Verhältnisse eines Landes abgestellt ist.

Nach der Billigung durch das Plenum wird der Fragebogen vor der eigentlichen Verhandlung an die diplomatische Vertretung des betroffenen Landes übermittelt, so daß die Regierungsdelegation entsprechende Vorbereitungen treffen kann. In der Verhandlung werden dann die einzelnen Punkte nacheinander aufgerufen. Der Stoff wird also abschnittsweise behandelt. Nach den Zusatzausführungen der Regierungsdelegation können die Mitglieder des Ausschusses weitere Fragen stellen; im Idealfalle antwortet die Delegation sofort, was die Mitglieder nicht hindert, weitere ergänzende Fragen zu stellen, bis ihrer Auffassung nach die Sach- und Rechtslage in ausreichender Weise geklärt worden ist. Selbstverständlich kann eine Regierungsdelegation nicht auf diesen Verfahrensablauf verpflichtet werden. Als Grundprämisse des Verfahrens vor dem Ausschuß gilt nach wie vor, daß eine Erscheinungspflicht vom Pakt nicht angeordnet ist. Demzufolge steht es einer Delegation auch frei, die ihrer Auffassung nach für sie günstigste Art der Beantwortung der Fragen zu wählen. So hat die Sowjetunion im Jahre 1984 darauf Wert gelegt, erst am Schluß in einem Stück ihre Stellungnahme abzugeben⁷. Wenig später ließ sich aber schon die Ukraine auf das vom Ausschuß vorgeschlagene Verfahren ein⁸. Inzwischen hat sich auch die neue Methode sehr weitgehend durchgesetzt. Es ist nicht zu übersehen, daß sie sehr hohe Anforderungen an die anwesenden Regierungsvertreter stellt. Nur ein hochqualifizierter Jurist ist in der Lage, über die ganze Breite des Paktes hinweg ohne jede Vorbereitungszeit genaue und richtige Auskünfte zu einer Fülle der verschiedenartigsten Fragen zu geben. Manche Antworten lassen sich nicht aus dem Ärmel schütteln; mit sorglosen Erklärungen ist dem Ausschuß auch nicht gedient. Trotz dieser Einschränkungen läßt sich festhalten, daß die unmittelbare Abfolge von Frage, Antwort und Gegenfrage die Chance für einen echten Dialog bietet und es ermöglicht, bestimmte Probleme nicht nur aufzuwerfen, sondern die betreffende Regierungsdelegation in einen Einlassungszwang zu bringen. Damit ist dann das Endziel des Prüfungsverfahrens erreicht: Die Regierungen sollen Rechenschaft über ihr Verhalten angesichts der ihnen obliegenden Paktverpflichtungen ablegen.

Wie Art.40 Abs.4 des Paktes richtig auszulegen ist, ist bis heute nicht endgültig geklärt worden^{8a}. Der Ausschuß hat jedenfalls einstweilen darauf verzichtet, als institutionelle Einheit die Berichte der Staaten zu bewerten. Stattdessen hat es sich seit der Prüfung des zweiten Berichts der DDR im Juli 1984 eingebürgert, daß die Mitglieder des Ausschusses jeweils für sich eine (subjektive) Endbeurteilung abgeben⁹. Diese Schlußbewertungen zeigen ihrerseits ein aufschlußreiches Gesamtbild des Ausschusses. Nicht nur in intellektueller Hinsicht stellt ein sogleich im Anschluß an die Verhandlung abgegebenes Urteil hohe Anforderungen. Auch persönlicher Mut und Unabhängigkeit können sich als notwendig erweisen, wenn ein Land auch vor dem Ausschuß durch den Ton seiner Erklärung seine ganze politische Macht in die Waagschale wirft. Dennoch haben solche persönlichen Stellungnahmen der Mitglieder ein scharfkantigeres Profil, als es jemals eine von allen oder zumindest einer breiten Mehrheit getragene Verlautbarung haben könnte. Trotz der Zersplitterung der Voten kann es im Einzelfall dahin kommen, daß viele der Mitglieder aus den unterschiedlichsten Weltregionen die gleichen Besorgnisse äußern. Eine solche Parallelität der Wertungen kann ihren Eindruck nicht verfehlen.

Allgemeine Bemerkungen

Es ist in dieser Zeitschrift bereits früher berichtet worden¹⁰, daß aus dem Streit über die richtige Auslegung des Art.40 Abs.4 des Paktes über den Abschluß der Berichtsprüfung die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) hervorgegangen sind, die querschnittsweise Bemerkungen zu allgemeinen Problemen der Vertragsauslegung und -durchführung enthalten. Der Ausschuß hat insoweit eine reichhaltige Tätigkeit entfaltet. Zahlenmäßig die erste Stelle nehmen kommentierende

Aussagen zu Inhalt und Tragweite einzelner Paktartikel ein (Art. 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 14, 19). Daneben stehen Äußerungen zu den allgemeinen Regeln, die einen systematischen Zugang zu dem Vertragswerk eröffnen; hervorgehoben sei in diesem Zusammenhang die Stellungnahme des Ausschusses zur Rechtsstellung der Ausländer nach dem Pakt¹¹. Schließlich umfassen die Allgemeinen Bemerkungen auch solche zur Durchführung des Paktes im innerstaatlichen Raum sowie zum Verfahren der Berichtsprüfung, hinsichtlich dessen der Menschenrechtsausschuß etwa den Wunsch nach einem möglichst kompetenten Dialogpartner aus dem jeweils betroffenen Staat zum Ausdruck gebracht hat.

Ihren bisherigen Höhepunkt haben die Allgemeinen Bemerkungen in der Stellungnahme zum Problem der Atomwaffen¹² erreicht, das der Ausschuß unter dem Aspekt des Rechts auf Leben behandelt hat. Es heißt in dem zentralen Abschnitt dieses Dokuments, daß »die Herstellung, die Erprobung, der Besitz, die Aufstellung und der Einsatz von Nuklearwaffen verboten und als Verbrechen gegen die Menschlichkeit anerkannt werden sollten« (»should«). Sogleich nach ihrer Veröffentlichung wurden diese Äußerungen zum Gegenstand lebhafter diplomatischer Aktivitäten. Von einer ganzen Reihe westlicher Staaten wurde anschließend in der Generalversammlung dem Ausschuß die Kompetenz bestritten, sich auf ein Feld zu begeben, dessen Schwergewicht unzweifelhaft im Bereich von Sicherheit und Abrüstung liegt¹³. Im Rechtssinne vermag diese Kritik indes nicht voll zu überzeugen. Wenn der Ausschuß Art.6 des Paktes dahin auslegt, daß er nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe enthält, sondern gleichzeitig dazu verpflichtet, angemessene Schutzmaßnahmen für das menschliche Leben zu treffen, so folgt er damit nur — im Einklang mit dem Wortlaut der Vorschrift — einer Tendenz, die sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁴ wie auch in derjenigen der Europäischen Menschenrechtsschutzorgane¹⁵ geradezu selbstverständlich geworden ist. Allerdings stellt sich die Frage, bis zu welchem Punkt die Konstruktion solcher Schutzpflichten vorangetrieben werden kann und wo demzufolge die spezifisch rechtliche Argumentation endet, ehe sie in eine politisch bestimmte Zweckmäßigkeitserwägung ausmündet. Insofern fällt ins Gewicht, daß der Ausschuß eine deutliche Zurückhaltung

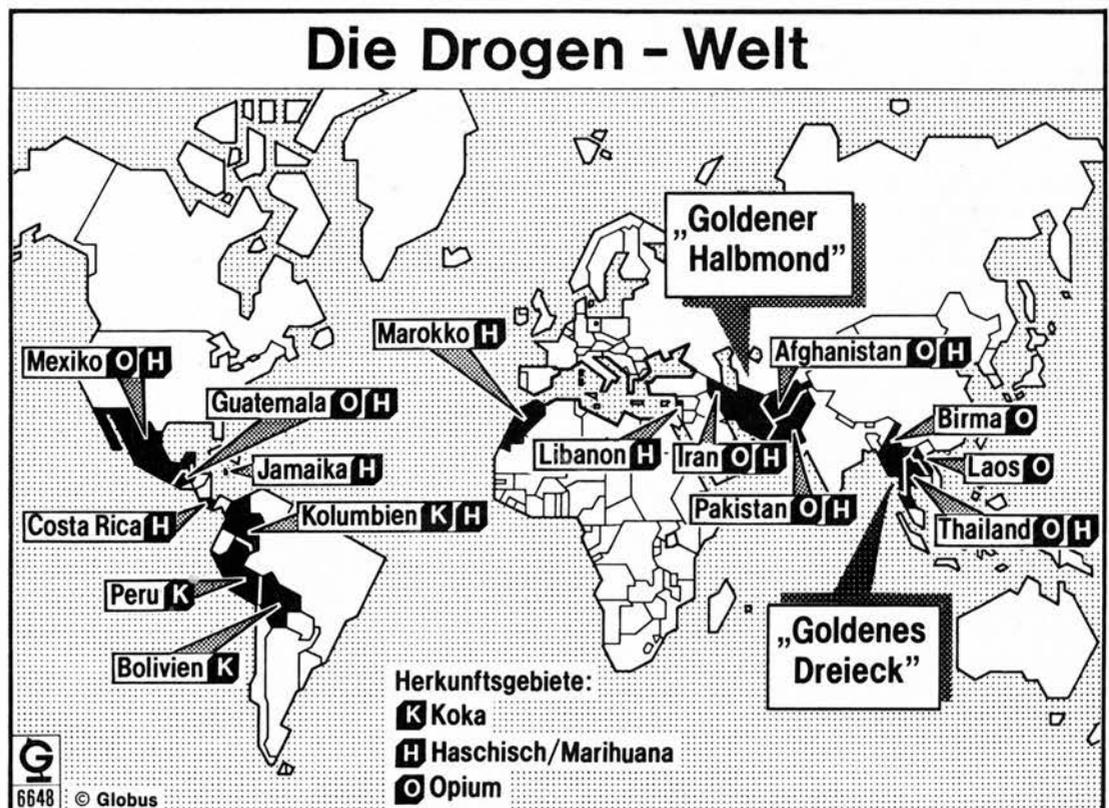
gezeigt hat. Im Einklang mit der vorherrschenden Rechtsansicht geht er davon aus, daß nach geltendem Recht Verbote, wie er sie fordert, noch nicht bestehen, und bestätigt damit eher den gegebenen Rechtszustand, als daß er ihn in Frage stellt. Nicht zu leugnen ist andererseits, daß ein deutliches Unwerturteil über Atomwaffen gesprochen wird, was ganz offenbar auch der Sinn und Zweck des Unternehmens war.

Läßt man einmal die umstrittene Atomwaffen-Stellungnahme beiseite, so stellen sich auch im übrigen ernsthafte Probleme vor allem im Hinblick auf die Erläuterungen zu Inhalt und Tragweite der Paktartikel. So nützlich es sein mag, wenn die im Pakt verkörperte Substanz durch die Interpretationsbemühungen des Ausschusses verdeutlicht wird, so wenig ist doch auch die Gefahr zu übersehen, daß der Ausschuß sich vorschnell auf eine bestimmte Sinnvariante festlegt, ohne dafür durch den Erfahrungshintergrund eines konkreten Einzelfalles abgesichert zu sein. Manche Kommentierungen, wie diejenigen zu Art.1 (Selbstbestimmungsrecht)¹⁶ und Art.19 (Meinungsfreiheit)¹⁷, sind überdies außerordentlich inhaltsarm ausgefallen und könnten eher zu der Vermutung Anlaß geben, daß der Ausschuß Absicht zu dem Sinngehalt der Vorschrift selbst vornehmen wolle. Es hat sich schließlich auch gezeigt, daß in bezug auf politisch heikle Paktbestimmungen eine Einigung überhaupt nicht herbeigeführt werden kann. So mußten die Versuche, Allgemeine Bemerkungen auch zu Art.27 (Minderheitenschutz) zu formulieren, wegen unüberbrückbarer Meinungsdivergenzen wieder aufgegeben werden. Insgesamt drängt sich die Feststellung auf, daß die Arbeit an den Allgemeinen Bemerkungen vorläufig einen Endpunkt erreicht hat, der wohl nicht leicht überschritten werden kann. Die eigentliche Aufgabe des Ausschusses, nämlich die Prüfung von Berichten sowie von Beschwerden, wird durch diesen Stillstand keinen nennenswerten Schaden erleiden.

Individualbeschwerden

Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt hat sich in den letzten zehn Jahren verheißungsvoll entwickelt¹⁸. Dieses Urteil gilt in erster Linie für das Fakultativprotokoll selbst, dem sich bis heute nicht weniger als 38 Staaten angeschlossen haben. Zwar liegt die Zahl weit unter der Gesamtzahl der Mitgliedstaaten des Paktes selbst, aber es er-

Auf eine neue weltweite Strategie zur Drogenbekämpfung hat sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen der vom 17. bis zum 26. Juni in Wien abgehaltenen Internationalen Konferenz über Suchtstoffmißbrauch und illegalen Drogenhandel geeinigt (vgl. S.173f. dieser Ausgabe). Ein umfassendes Multidisziplinäres Aktionsprogramm enthält in Form eines Handbuchs 410 Einzelvorschläge für die Drogenpolitik auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Kaum ein Land kann heute behaupten, von Drogenproblemen gänzlich frei zu sein; Erzeuger-, Transit- und Verbraucherländer haben sich in Wien zur gemeinschaftlichen Verantwortung für die Beseitigung der illegalen Produktion, des Handels und des Mißbrauchs bekannt. — Der internationale Drogenhandel ist heute nicht mehr nur auf die natürlichen Rauschgifte beschränkt, deren Herkunftsgebiete nebenstehende Karte ausweist. Zahlreiche synthetische Drogen sind hinzugekommen, die in illegalen Laboratorien in aller Welt produziert werden.

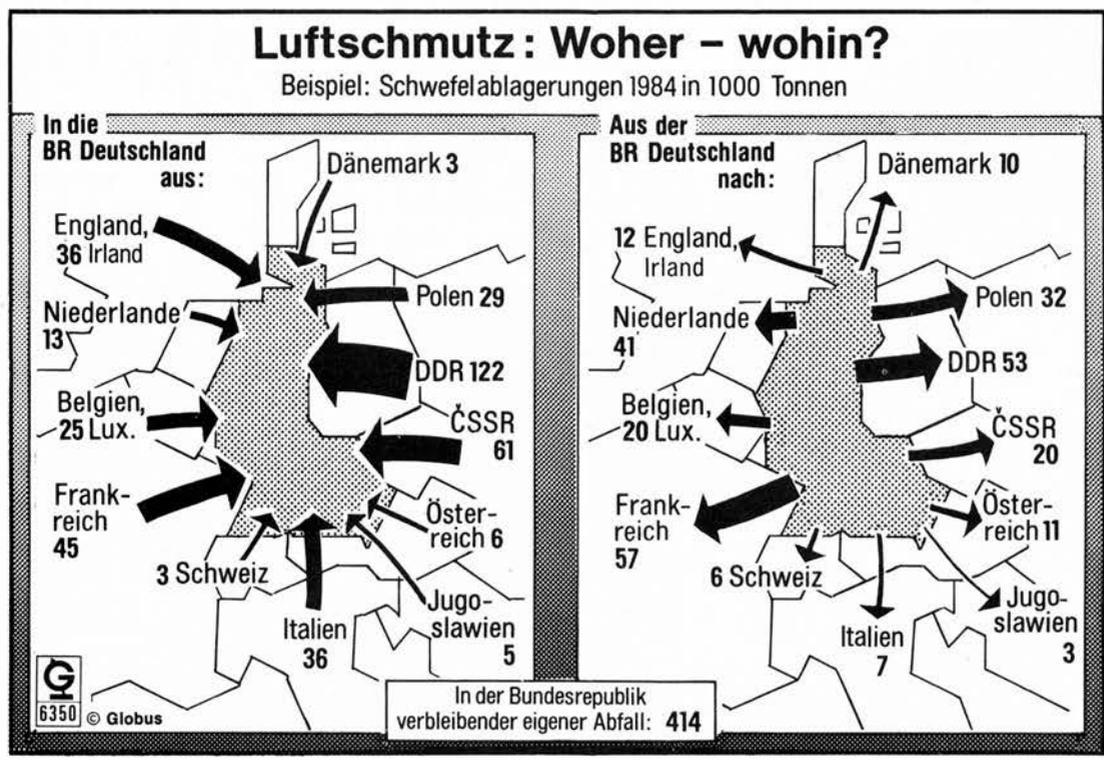


scheint doch bemerkenswert, daß eine so beträchtliche Anzahl von Regierungen nicht davor zurückgeschreckt ist, eine internationale Kontrolle über die gesamte Breite des Staatshandelns im Geltungsspektrum des Paktes zu akzeptieren. Keineswegs haben im übrigen allein westliche Regierungen diesen mutigen Schritt getan. Sie stellen mit 13 Ländern noch nicht einmal den größten Anteil an den Mitgliedstaaten des Protokolls, das bisher den stärksten Widerhall bei der lateinamerikanischen Staatengruppe gefunden hat (16). Allerdings folgt Afrika (9) erst in weitem Abstand, und Asien hat sich bisher völlig abweisend gezeigt. Dennoch wird man diese Situation als einen klaren Erfolg bezeichnen dürfen. Abschätzige Kommentare, daß »nur« etwas mehr als 30 Staaten sich dem Fakultativprotokoll unterworfen hätten, verkennen, welch ein weitreichender Schritt weg von dem normalerweise (vor allem in der Dritten Welt) hochgehaltenen Bilde unumschränkter staatlicher Souveränität mit der Bereitschaft zur Hinnahme einer internationalen Kontrolle auf Anstoß der eigenen Staatsangehörigen getan wird. Weniger befriedigend ist nach wie vor die verhältnismäßig geringe Inanspruchnahme des Fakultativprotokolls durch die Rechtsuchenden. Bis heute sind dem Ausschuß innerhalb eines Zeitraumes von wenig mehr als zehn Jahren nur rund 240 Individualbeschwerden zugegangen (Stand: 31. Juli 1987). Aus einer ganzen Reihe von Vertragsstaaten liegt bisher keine einzige oder doch nur eine verschwindend geringe Anzahl von Beschwerden vor (Nicaragua: eine), obwohl die Kette der in vielerlei Berichten aus privater Quelle beklagten Menschenrechtsverletzungen in manchen dieser Länder nicht abreißt. Die Gründe für diese schwache Resonanz des Fakultativprotokolls lassen sich nach wie vor nicht leicht erkennen. Nichtwissen mag an erster Stelle stehen, und es trifft auch zu, daß in manchen Ländern der Versuch, ein internationales Gremium zum Schutz gegen die eigene Regierung anzurufen, gleichsam als Akt der Insubordination empfunden würde und daß demgemäß der Bürger ernsthaft mit Sanktionen wegen eines derart staatsfeindlichen Verhaltens rechnen mußte¹⁹. Wahrscheinlich aber reichen diese Erklärungen für sich allein nicht aus. Man wird wohl auch in Anschlag zu bringen haben, daß das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll nicht mit einer verbindlichen Entscheidung abschließt, was seinen Wert für den Rechtsuchenden erheblich mindert. Jedenfalls wäre zu wünschen, daß es dem Ausschuß durch eine entschiedene und wohlhabgewogene Rechtsprechungspraxis gelingen möge,

sich fest im Bewußtsein der Weltöffentlichkeit zu verankern. Je mehr sein rechtliches wie politisches Gewicht zunimmt, um so schwerer muß es auf der anderen Seite einer Regierung fallen, die zu einem Fall geäußerten Ansichten des Ausschusses beiseitezuschieben. Freilich darf man sich auch insoweit keinen Illusionen hingeben. Wenn es nicht einmal dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in einer ernsten Spannungslage wie dem Krieg zwischen Irak und Iran gelingt, bei den Streitparteien mit seinen verbindlichen Entscheidungen Gehör zu finden, so wird man den Ansichten des Ausschusses in ähnlichen Turbulenzen kaum größere Durchsetzungschancen beimessen können. Das Paradox liegt auf der Hand: Das Fakultativprotokoll besitzt um so größere Effektivität, je besser ohnehin die Menschenrechte in dem betreffenden Land gesichert sind. Dennoch hinterläßt jede »Verurteilung« durch den Ausschuß ihre Spuren. So trugen die vielen Entscheidungen, mit denen schwere Verletzungen der Menschenrechte von seiten der uruguayischen Behörden festgestellt wurden, dazu bei, die Legitimität der Militärherrschaft auszuhöhlen, und bildeten somit einen der Mosaiksteine, die den Weg zum Sturz der Diktatur und zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse ebneten. Kein Land kann es sich außenpolitisch wie innenpolitisch auf Dauer leisten, mit einer befleckten Weste dazustehen.

Trotz ihrer tiefen menschlichen Tragik warfen viele der Fälle aus der Anfangszeit des Menschenrechtsausschusses, vor allem die zahlreichen Uruguay-Fälle, in rechtlicher Hinsicht keine schwerwiegenden Zweifelsfragen auf, wenn man einmal von den Verfahrensproblemen absieht. Willkürliche Verhaftungen, Mängel des Strafverfahrens, Haft ohne Außenkontakte (incomunicado) sowie Mißhandlungen während der Haftzeit erlaubten eindeutige rechtliche Feststellungen, die an die Auslegungskunst keine gesteigerten Anforderungen stellten. In den letzten Jahren, vor allem seit der Umkehr der Verhältnisse in Uruguay, hat sich das Bild gewandelt. Mehr und mehr muß der Menschenrechtsausschuß in Randbereichen den Sinn der Vorschriften ermitteln, ohne einfach nach der naiven Devise handeln zu können, bei klarer Rechtslage bedürfe es der Interpretation nicht.

Fast unvermeidlich stellt sich bei solchen Gelegenheiten die Grundsatzfrage, ob die Auslegungspraxis jenen kühnen Schneisen folgen sollte, die westeuropäische und amerikanische Verfassungsgerichte wie auch der Europäische Menschenrechtsge-



Luftverschmutzung kennt keine Grenzen. Was aus westdeutschen Schornsteinen aufsteigt, geht – berücksichtigt man die gesamte (hier nur auszugsweise dargestellte) Schmutzbilanz – nur zu weniger als der Hälfte wieder auf westdeutschem Boden nieder. Der größere Teil macht sich mit Wind und Wolken auf die Reise in alle Himmelsrichtungen. Am meisten Schwefel aus Verbrennungsanlagen der Bundesrepublik Deutschland lagert sich bei unseren nächsten Nachbarn ab. Wieviel dort herunterregnet, hängt natürlich auch von der im jeweiligen Jahr vorherrschenden Wind- und Wetterlage ab. Aber Frankreich, die DDR, die Niederlande, Polen, die Tschechoslowakei und Belgien bekommen in jedem Fall das meiste von unserem Schwefel-Export. Natürlich importiert auch die Bundesrepublik unfreiwillig den Luftschmutz ihrer Nachbarn, aber insgesamt doch nicht ganz soviel, wie sie selbst exportiert. Hauptlieferant ist meist die DDR. Sie gehört mit Polen, Italien und England zu den größten Luftverschmutzern Europas. – Siehe auch Victor Umbrecht, Grenzüberschreitende Umweltstörungen und Völkerrecht, VN 1/1987 S. 19 ff.

richtshof geschlagen haben, oder ob die Interpretation eher versuchen sollte, das teleologisch-dynamische Element gegenüber einer etwas schlichteren, stärker am Wortlaut ansetzenden Deutung zurückzustellen. Der Menschenrechtsausschuß hat seine Rechtsprechung bisher – zu Recht – jeweils am Einzelproblem ausgerichtet und die innerhalb seines Mitgliederkreises aufgetretenen Meinungsdivergenzen nicht zu einer prinzipiellen Auseinandersetzung zwischen Verfechtern einer »ausgreifenden« und einer »engeren« Auslegung dogmatisiert. Trotz des Verzichts auf ein solches Theoriegebäude läßt sich aber vor allem in der Entscheidungspraxis der beiden letzten Jahre ein gewisser Gegensatz zwischen zwei derart unterschiedlichen Tendenzen ausmachen. Zurückhaltung prägt insbesondere die Aussage, daß der Pakt juristischen Personen keine Rechte verleihe²⁰, daß das Kriegsdienstverweigerungsrecht als solches von ihm nicht gewährleistet werde²¹ und daß er das Streikrecht nicht schütze²².

Zwei jüngere Entscheidungen hingegen dehnen die sachliche Tragweite der Paktgarantien bis zu ihren äußersten Grenzen aus. Zur Garantie eines »billigen« Gerichtsverfahrens, wie sie in Art.14 Abs.1 Satz 2 niedergelegt ist, hat der Ausschuß in der Entscheidung Y.L. gegen Kanada festgestellt, sie knüpfe an die »Natur« des in Frage stehenden Rechtes an²³. Im konkreten Streitfall ging es um einen geltend gemachten Pensionsanspruch eines früheren Armeeingehörigen, also ein Rechtsverhältnis im Staat-Bürger-Verhältnis. Indem der Menschenrechtsausschuß hier mehrheitlich die Anwendbarkeit des Art.14 Abs.1 bejaht hat, hat er sich auf die Spuren des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs begeben, der von diesem Ansatz aus Schritt um Schritt die Rechtsweggarantie hat ausweiten müssen, unter erheblicher Erschütterung bewährter nationaler Schutzsysteme, die nicht mit derselben Ausschließlichkeit auf die Person des Richters fixiert waren²⁴. Es ist eine offene Frage, ob vor allem die Länder der Dritten Welt in der Lage sind, einem weitgespannten Justizgewährleistungsanspruch, der sich auf Ansprüche gegen die öffentliche Gewalt erstreckt, soweit der eigentliche Streitgegenstand eine »zivilrechtliche« Natur besitzt, zu genügen. Ähnlich dynamische Züge weisen die im April dieses Jahres entschiedenen holländischen Sozialversicherungsfälle²⁵ auf, in denen jeweils eine Diskriminierung auf Grund des Geschlechts gerügt worden war. Zur Debatte stand hier, in welchem Sinne die Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsklausel des Art.26 des Paktes auszulegen ist. In seinen Art. 2 Abs.1 und 3 bekennt sich der Pakt jeweils zu einem akzessorischen Gleichheitssatz, der also jeweils nur in Verbindung mit einer sonstigen materiellen Rechtsgewährleistung zur Anwendung kommt. Ob Art.26 dieses System durchbricht, war über Jahre hinweg streitig²⁶. Die Vorschrift könnte sinnvoll dahin ausgelegt werden, daß sie zwar keine Gleichheitsanforderungen im Hinblick auf das materielle Recht stellt, daß sie aber ohne Rücksicht auf die Sachmaterie eine Garantie für eine gleichheitsgemäße Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften enthält und insoweit über den üblichen Anwendungsbereich der Paktrechte hinausreicht. Der Ausschuß hat nun aber Art.26 als eine allgemeine Gleichheitsregel ausgelegt, die wie etwa Art.3 Abs.1 des Grundgesetzes in jedem staatlichen Handlungsbereich beachtet werden muß. Falls der Ausschuß nicht die Möglichkeit findet, diese Rechtsaussage wiederum kasuistisch um ein Stück zurückzunehmen, müßte er sich künftig etwa auch mit Fragen des Arbeitsrechts, des Steuer- und des Erbrechts auseinandersetzen. Derartige Vorstöße könnten aber allenfalls zu Scheinerfolgen führen. Der Ausschuß ist angesichts der dem Verfahren nach dem Fakultativprotokoll anhaftenden Beschränkungen kaum in der Lage, komplexe Fragen der Lohn- oder Rentengleichheit zwischen Mann und Frau angemessen zu bewältigen. Überdies würde er mit solchen Übergriffen auf das Geltungsfeld des Parallelpaktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von seinem eigentlichen Schwerpunkt, der Sicherung der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte, abgelenkt. Man darf aber durchaus hoffen, daß der Ausschuß in der Lage sein wird, aus solchen Schwierigkeiten heraus einen Weg pragmatischer Vernunft zu finden.

Wie ernst die meisten Regierungen die Stellungnahmen des Ausschusses nehmen, zeigt auch die Entwicklung des vorläufigen Rechtsschutzes nach dem Fakultativprotokoll. Nach Art.86 seiner Verfahrensordnung kann der Ausschuß einem Vertragsstaat mitteilen, daß zur Vermeidung nicht wiedergutzumachenden Schadens einstweilen die Ergreifung oder Unterlassung bestimmter Maßnahmen erwünscht sei. Eine solche Bitte kann ebensowenig Verbindlichkeit beanspruchen, wie sie dem abschließenden Verfahrensergebnis zukommt. Angerufen von Todeskandidaten, die auf ihre Hinrichtung warteten, hat der Ausschuß jüngst in einer Reihe von Fällen den betroffenen Staat um Aufschub der Hinrichtung ersucht, wozu dieser sich auch bereit erklärt hat. Eine derartige Geste der Selbstbeschränkung wäre undenkbar, wenn nicht der Ausschuß bei den Vertragsstaaten ein gehöriges Maß an Vertrauenskapital besitzen würde.

Nach wie vor bleibt allerdings eine spürbare Lücke offen. Ein Verfahren, das dazu dienen könnte, die Stellungnahmen des Ausschusses durchzusetzen oder zumindest Informationen über die Reaktion des betreffenden Vertragsstaates im Einzelfall zu sammeln, ist bisher nicht entstanden. Gewiß kann es im eigentlichen Sinne kein Vollstreckungsverfahren geben, da eben der Ausschuß über die Begründetheit einer Beschwerde nicht mit verbindlicher Wirkung entscheidet. Aber die Staaten müssen ohne weiteres als verpflichtet angesehen werden, die Ansichten des Ausschusses zur Kenntnis zu nehmen und sich nach Treu und Glauben mit ihnen auseinanderzusetzen, dabei berücksichtigend, daß der Ausschuß angesichts seiner weltweiten Zusammensetzung wie auch seiner breiten Erfahrung mit dem Pakt das (einzige) Gremium ist, dessen Äußerungen eine gewisse Vermutung der inhaltlichen Richtigkeit für sich beanspruchen können. Gelegentlich ist zwar dem Ausschuß von dem betroffenen Vertragsstaat spontan über die getroffenen Abhilfemaßnahmen berichtet worden²⁷. Wünschenswert wäre aber eine feste Institutionalisierung. Da der Pakt mitsamt dem Fakultativprotokoll ein Kind der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist, sollte es auch die Generalversammlung auf sich nehmen, regelmäßig bei jeder Jahrestagung die einer Vertragsverletzung gezielten Staaten zu befragen, in welcher Weise sie sich auf die Feststellungen des Menschenrechtsausschusses eingelassen haben. Ein solches Verfahren könnte einen gewichtigen Beitrag zur Effektivierung des Fakultativprotokolls leisten.

ZUSAMMENSETZUNG DES GREMIUMS

Wie jedes andere Gremium, dem die Aufgabe der Menschenrechtssicherung übertragen ist, steht und fällt der Ausschuß mit seiner Zusammensetzung. Die Mitglieder können sich nicht etwa auf ein Sekretariat verlassen, das ihnen zu allen auftretenden Problemen bereits vorgefertigte (Alternativ-)Antworten anliefern würde. Vor allem die Berichtsprüfung verlangt ein höchstpersönliches Engagement. Stärker ist die Rolle des Sekretariats im Verfahren nach dem Fakultativprotokoll ausgeprägt, wo dem Ausschuß vielfach Entscheidungsentwürfe vorgelegt werden. Das Prinzip der angemessenen geographischen Verteilung und der Vertretung der unterschiedlichen Zivilisationsformen und Rechtssysteme (Art.31 Abs.2 des Paktes) hat sich bewährt. Gerade die breite geographische Streuung ermöglicht es, daß jede Weltregion den Ausschuß als auch ihre eigene Angelegenheit betrachten und ihn mittragen kann. Als erfreulich darf man es auch bezeichnen, daß die ausschließlich männliche Vorherrschaft der ersten Jahre gebrochen worden ist. Im Jahre 1984 trat die Kanadierin Gisèle Côté-Harper in den Ausschuß ein. Ihre Nachfolgerin wurde im Jahre 1985 die angesehene britische Völkerrechtslehrerin Rosalyn Higgins, die heute zusammen mit der Französin Christine Chanet das weibliche Kontingent bildet. Die Mitgliedstaaten des Paktes unterliegen bei der Auswahl der Mitglieder einem nicht leicht zu bestehenden Glaubwürdigkeitstest. Sie müssen im Interesse des im Pakt verkörperten Menschenrechtsgedankens darauf verzichten, Kandidaten zu benennen oder zu unterstützen, deren Mitgliedschaft wegen an-

derweiterer beruflicher Inanspruchnahme nur eine symbolische Qualität haben könnte. Die Arbeit im Ausschuß verlangt einen erheblichen zeitlichen Aufwand, der sich regelmäßig auf zehn Wochen im Jahr beläuft. Niemand kann zwar jeden einzelnen Sitzungstag wahrnehmen. Strukturelle, ständige Abwesenheiten führen aber zu einer nachhaltigen Schwächung des Ausschusses, der mit einer wesentlich unter seinen Sollbestand fallenden Mitgliederzahl nicht mehr dem Anspruch gerecht wird, die kulturelle Vielfalt der Welt in sich widerzuspiegeln.

In Art. 38 des Paktes werden die Mitglieder auf Unparteilichkeit und Gewissenhaftigkeit verpflichtet. Nicht alle Mitglieder befinden sich in der glücklichen Lage, daß ihre Heimatregierung, von der sie vorgeschlagen worden sind, diese Kernbestimmung einschränkungslos respektiert. Dennoch sei einem früheren Mitglied die Feststellung gestattet, daß jeder sich nach besten Kräften bemüht, dem Gebot des Paktes entsprechend zu handeln. Leider hat ein in der Tat recht unglücklicher Ausrunder vor allem in der Bundesrepublik Deutschland verheerende psychologische Auswirkungen gehabt. Bei der Erörterung des Bonner Berichts während der Frühjahrstagung des Ausschusses im vergangenen Jahr (New York, 24. März bis 11. April 1986) stellte eines der Ausschußmitglieder eine Verbindung zwischen der angeblichen Laxheit der Bundesregierung bei der Bekämpfung neonazistischer Umtriebe und der Ermordung des schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme her²⁸. Es ist selbstverständlich, daß die damit manifestierte Neigung, unfundierte Gerüchte in einen konkreten Schuldvorwurf umzumünzen, Zweifel an der Unvoreingenommenheit des derart Urteilenden erwecken muß.

DIE FINANZEN

Die Finanzkrise²⁹ hat den Menschenrechtsbereich innerhalb der Vereinten Nationen schwer getroffen. Die Entscheidung etwa, den Posten des Leiters des Genfer Büros der Vereinten Nationen mit demjenigen des Direktors des Menschenrechtszentrums zusammenzulegen, kann nur als höchst unglücklich bezeichnet werden. Niemand ist in der Lage, die Verantwortung für die vielfältigen Tätigkeiten, die unter dem Dach des Menschenrechtszentrums zusammengefaßt sind, gleichsam mit der linken Hand wahrzunehmen. Allein schon aus Gründen der Symbolik müßte den Vereinten Nationen daran gelegen sein, den falschen Eindruck zu vermeiden, als betrachteten sie die Förderung und den Schutz der Menschenrechte entgegen den Festlegungen der Charta als eine lediglich untergeordnete Aufgabe.

Unter den Einsparungsmaßnahmen der Weltorganisation hat auch der Menschenrechtsausschuß gelitten. Wegen der Mittelknappheit mußte er sich im Jahre 1986 bereit finden, auf eine seiner drei jährlichen Tagungen zu verzichten. So fiel die Herbsttagung 1986 aus. Was die Aufgabe der Berichtsprüfung angeht, so mag eine einmalige Unterbrechung des Tagungsrythmus keinen nachhaltigen Schaden bewirken. Anders steht es mit dem Verfahren nach dem Fakultativprotokoll. Individualbeschwerden bedürfen einer zügigen Behandlung, wenn sie nicht überhaupt ihren Sinn verlieren sollen. Ohnehin bildet die häufig lange Verfahrensdauer eines der Hauptprobleme des Rechtsweges zum Menschenrechtsausschuß. Intervalle von bis zu acht Monaten zwischen einzelnen Sitzungsperioden, während deren keine Entscheidungen ergehen können, auch keine solchen verfahrensleitender Natur, müssen dem Rechtsuchenden den Eindruck vermitteln, daß sein Anliegen überhaupt nicht ernstgenommen wird. Erfreulicherweise ist für 1987 die Herbsttagung in das offizielle Tagungsprogramm aufgenommen worden. Es wird aber von der aktuellen Kassenlage der Vereinten Nationen in jenem Zeitpunkt abhängen, ob der Ausschuß auch tatsächlich zusammentreten kann.

Auch sonst macht die Finanzkrise dem Ausschuß zu schaffen. Es ist nicht gewährleistet, daß die Publikation seiner erst für die Jahre 1977/78 vorliegenden Jahrbücher fortgesetzt wird. Seine Personalausstattung hat bis heute einen Mindestbestand von

drei Personen (einen Ausschußsekretär sowie zwei Kräfte für das Fakultativprotokoll) nicht überschritten. Aus den Kreisen der östlichen Mitglieder sind Meinungen dahin geäußert worden, angesichts der finanziellen Engpässe könne sich der Ausschuß die sehr intensive Berichtsprüfung, deren Modalitäten vorstehend geschildert worden sind, einfach nicht mehr leisten. Allen solchen Restriktionsversuchen sollte nicht nur der Ausschuß selbst energisch entgegentreten, auch die Mitgliedstaaten des Paktes sollten sich in der Generalversammlung im gleichen Sinne äußern.

WÜRDIGUNG

Insgesamt kann man wohl eine Gesamtbilanz aufmachen, die mit einem Aktivum abschließt. Der Ausschuß ist innerhalb des UN-Systems das Gremium mit der umfassendsten Zuständigkeit für die Überwachung der menschenrechtlichen Praxis der Staaten, wenn man von den politischen Gremien Menschenrechtskommission und Generalversammlung absieht, bei denen aber das Schwergewicht auf der rechtsschöpferischen Tätigkeit liegt. Der Ausschuß verkörpert sichtbar die kostbare Errungenschaft des neueren Völkerrechts, daß das Verhalten der Staaten im Hinblick auf die Menschenrechte heute nicht mehr in den internen Kompetenzbereich gehört, sondern zu einer Angelegenheit von internationalem Belang aufgestiegen ist. Es liegt andererseits auf der Hand, daß allein die institutionelle Bedeutung nicht ausreicht, um dem Ausschuß, einem Gremium von 18 Einzelpersonen, auch in der politischen Auseinandersetzung das der normativen Bestimmung entsprechende tatsächliche Gewicht zu verleihen. Der Ausschuß bleibt insoweit auf die Unterstützung der Staaten, der an der Förderung des Menschenrechtsgedankens interessierten privaten Kreise wie auch schließlich der Medien angewiesen. Es sind diese Dritten als Meinungsträger und Entscheidungszentren, die durch ihr Engagement sicherstellen können, daß sich die Arbeit des Ausschusses nicht letzten Endes in Worten erschöpft, die reaktionslos in den Konferenzsälen von Genf und New York verhallen.

Anmerkungen

Über die Verhandlungen des Menschenrechtsausschusses hat diese Zeitschrift von Beginn an in Kurzbeiträgen regelmäßig berichtet (vgl. auch S. 176ff. dieser Ausgabe). Die Jahresberichte des Ausschusses — jeweils die Beilage Nr. 40 zum offiziellen Protokoll der Generalversammlung — erscheinen in Übertragungen des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen auf deutsch und können über die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen bezogen werden. Der Text des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte findet sich in VN 1/1974 S. 16ff. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Ausschusses ist in VN 4/1987 S. 152 wiedergegeben.

- 1 Sur la notion de progrès en droit international, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht XXXVIII(1982), S. 28, 31.
- 2 Entwicklungstendenzen in der Arbeit des Menschenrechtskomitees, DDR-Komitee für Menschenrechte. Schriften und Informationen, Heft 1/1980, S. 3, 16, 24.
- 3 Eine Untersuchung der Praxis bietet F. Jhabvala, The Practice of the Covenant's Human Rights Committee, 1976-1982: Review of State Party Reports, Human Rights Quarterly 6 (1984), S. 81ff.
- 4 (Fifth) Report of the Human Rights Committee, UN Doc. A/36/40, S. 104.
- 5 Vorgelegt in zwei Teilen: UN Doc. CCPR/C/22/Add.3(1983), CCPR/C/22/Add.5 (1984).
- 6 Erstmals für die Prüfung des jugoslawischen Zweitberichts, CCPR/C/28/Add.1(1983), während der Herbsttagung 1983, vgl. das Sitzungsprotokoll CCPR/C/SR.480/Add.1.
- 7 Vgl. die Verhandlungsprotokolle CCPR/C/SR.564—567, 570(1984).
- 8 Vgl. die Verhandlungsprotokolle CCPR/C/SR.609—613(1985).
- 8^a Vgl. dazu jetzt H.-M. Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren, 1987.
- 9 Vgl. das Verhandlungsprotokoll CCPR/C/SR.536(1984).
- 10 C. Tomuschat, Der Ausschuß für Menschenrechte — Recht und Praxis, VN 5/1981 S. 141ff. (141, 147).
- 11 Vom 9.4./22.7.1986, (Tenth) Report of the Human Rights Committee, A/41/40(1986), S. 117.
- 12 Vom 2.11.1984, (Ninth) Report of the Human Rights Committee, A/40/40(1985), S. 162.
- 13 Vgl. die Verhandlungsprotokolle A/C.3/39/SR.45—52. Ablehnend Italien, A/C.3/39/SR.45, Nr. 26; Deutschland, Bundesrepublik, A/C.3/39/SR.46, Nr. 14; Frankreich, A/C.3/39/SR.48, Nr. 39; Japan, A/C.3/39/SR.49; Kanada, A/C.3/39/SR.50, Nr. 76; Portugal, A/C.3/39/SR.51, Nr. 5; Niederlande, A/C.3/39/SR.51, Nr. 31; Norwegen (im Namen der nordischen Staaten), A/C.3/39/SR.52, Nr. 29; beiführend Bulgarien, A/C.3/39/SR.49, Nr. 58; Zypern, A/C.3/39/SR.52, Nr. 19.
- 14 Vgl. insbesondere das Urteil zur sogenannten Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch vom 25.1.1975, BVerfGE 39, 1.
- 15 Vgl. dazu etwa J. A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 1985, Art. 2 Rdnr. 7, S. 24, sowie das Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 26.3.1985, Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, Vol. 91, in der Sache X und Y gegen Niederlande.

- 16 (Eighth) Report of the Human Rights Committee, A/39/40., S.142.
 17 (Seventh) Report of the Human Rights Committee, A/38/40, S.109.
 18 Einen Überblick geben P. Brar, The Practice and Procedures of the Human Rights Committee under the Optional Protocol of the International Covenant on Civil and Political Rights, Indian Journal of International Law 25(1985), S.506ff., sowie A. de Zayas/J. Th. Möller/T. Opsahl, Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee, German Yearbook of International Law 28 (1985), S.9ff.
 19 In der Beschwerdesache Hammel/Madagaskar, Rechtssache 155/1983, hat der Ausschuß die madagassische Regierung in seiner Stellungnahme vom 3.4.1987 ausdrücklich getadelt, weil sie einen französischen Anwalt unter anderem wegen Kontaktnahme mit dem Ausschuß ausgewiesen hatte.
 20 Stellungnahme vom 6.4.1983, Rechtssache 104/1981, Taylor und Western Guard Party/Kanada, (Seventh) Report (Anm.17), S.231, 236, deutsche Übersetzung: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 1983, S.409, und vom 10.4.1984, Rechtssache 163/1984, Coordinamento/Italien, (Eighth) Report (Anm.16), S.197, 198, deutsche Übersetzung: EuGRZ 1984, S.294.
 21 Stellungnahme vom 9.7.1985, Rechtssache 185/1984, L.T.K./Finnland, (Ninth) Report (Anm.12), S.240, 242; deutsche Übersetzung: EuGRZ 1986, S.3.
 22 Stellungnahme vom 18.7.1986, Rechtssache 118/1982, J.B. et al./Kanada (Alberta

- Union-Fall), (Tenth) Report (Anm.11), S.151, 158f. mit abweichendem Votum Lal-lah, Mavrommatis, Opsahl und Wako; deutsche Übersetzung: EuGRZ 1987, S.47.
 23 Stellungnahme vom 8.4.1986, Rechtssache 112/1981, Y.L./Kanada, (Tenth) Report (Anm.11), S.145, 148 Nr.9.2 mit abweichendem Votum Graefrath, Pocar und Tomuschat; deutsche Übersetzung: EuGRZ 1986, S.453.
 24 So hat das Urteil Benthem vom 23.10.1985, Publications of the European Court of Human Rights, Ser.A, Vol.97, das gesamte System des Verwaltungsrechtsschutzes in den Niederlanden in Frage gestellt.
 25 Stellungnahme vom 9.4.1987, Rechtssachen 172, 180, 182/1984, Broeks, Danning und Zwaan-de Vries/Niederlande.
 26 Vgl. einerseits C. Tomuschat, Equality and Non-Discrimination under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S.691ff., andererseits B.G.Ramcharan, Equality and Non-Discrimination, in: L. Henkin (ed.), The International Bill of Rights, 1981, S.246ff.
 27 Vgl. dazu die Angaben in (Ninth) Report (Anm.12), S.144f., Nr.701 – 706.
 28 Vgl. Verhandlungsprotokoll CCPR/C/SR.667, Nr.29(1986).
 29 Allgemein dazu C. Tomuschat, Die Krise der Vereinten Nationen, Europa-Archiv, Folge 4/1987, S.97ff.

Anzeichen für eine neuerliche Anerkennung der Vereinten Nationen

Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 42. Generalversammlung

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

Inmitten fortdauernder regionaler Zerwürfnisse und wirtschaftlicher und sozialer Notstände hat es im vergangenen Jahr Anlässe gegeben, bei denen sich unter den Nationen eine größere Solidarität bei der Auseinandersetzung mit schwerwiegenden Problemen von globaler Tragweite im multilateralen Rahmen der Vereinten Nationen abzeichnete. Diese Entwicklung blieb zwar begrenzt und bruchstückhaft, sie könnte jedoch weitreichende Bedeutung erlangen, da sie meines Erachtens ihren Ursprung in dem hat, was ich als einen sich vergrößernden Gemeinschaftlichkeitsfaktor in den internationalen Beziehungen bezeichnen möchte. Ich meine damit das allgemein akzeptierte Anliegen, bestimmten lebenswichtigen globalen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, was auch einschließt, die Voraussetzungen für eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, eine gastliche globale Umwelt zu erhalten, die größten Verstöße gegen die Menschenrechte zu beseitigen, vor Landesgrenzen nicht haltmachende Bedrohungen für die Gesundheit der Gesellschaft und des einzelnen auszuräumen und letztlich vor allem den nuklearen Untergang zu verhindern. Länder der unterschiedlichsten politischen Ausrichtungen und Wirtschaftsordnungen haben damit begonnen, die Probleme einer interdependenten Welt mit neuem Pragmatismus anzugehen, wobei sie sich der Gefahren der Tatenlosigkeit bewußt sind. Dies kann eine vielversprechende Ausgangsbasis für eine umfassendere multilaterale Zusammenarbeit und für eine größere Effektivität der Vereinten Nationen sein. Es ist, als ob mitten auf gefährlicher See ein leichter, aber günstiger Wind die Segel des kleinen Bootes, in dem alle Menschen dieser Erde sitzen, erneut strafft.

Die Vereinten Nationen haben bei der Herbeiführung eines Konsenses in globalen Fragen eine wichtige katalysierende Wirkung ausgeübt, und sie selbst sind, so meine ich, gleichzeitig Gegenstand größerer Übereinstimmung als bei meinem letzten Bericht an die Generalversammlung. Sie kämpfen noch immer mit einer Finanzkrise, die sehr schädliche Ausmaße angenommen hat. Und dennoch steht man heute deutlich stärker zu den Vereinten Nationen, was teilweise auf die Einsicht zurückzuführen ist, daß sich die Organisation ernsthaft in Gefahr befand, aber, wie mir scheint, noch viel mehr darauf, daß sich die internationale Situation politisch, wirtschaftlich und sozial so verändert hat, daß über jeden Zweifel hinaus deutlich wurde, wie sehr die Vereinten Nationen und andere multilaterale Organisationen gebraucht werden und welchen einzigartigen Wert sie darstellen.

Die letzten Monate schienen von der Finanzkrise und den Verwaltungsreformen völlig beherrscht zu sein. Es ist unter den Umständen meiner Meinung nach besonders wichtig anzuerkennen, welche innere Stärke die Vereinten Nationen damit bewiesen haben, daß sie die Nationen bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele an einen Tisch zusammengebracht haben, wobei diese Ziele von der Beendigung des Krieges zwischen Irak und Iran über den Schutz der Umwelt bis hin zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs reichen. Aus dieser Erkenntnis heraus dürfte man zukünftig verstärkt für die Vereinten Nationen eintreten und ihnen die größere Unterstützung zuteil werden lassen, die sie benötigen, um die positive Tendenz, die sich in der Auseinandersetzung mit bestimmten Problemen abzeichnet, auf ein noch breiteres Spektrum von Fragen zu übertragen, von deren Lösung die Schaffung einer friedlichen Welt abhängt.

Wenn ich hier bestimmte positive Entwicklungen der letzten Monate herausgreife, möchte ich damit keineswegs die höchst unbefriedigenden Zustände in der Welt oder die Größenordnung der Aufgaben unterschätzen, die noch vor uns liegen. Selbst wenn die günstigen Windverhältnisse des vergangenen Jahres weiter anhalten, wird unser

Schiff ›Erde‹ einen geschickten Steuermann und die Hilfe engagierter Ruderer brauchen, um die vielen Untiefen zu umschiffen und im nächsten Jahrhundert einen sicheren Hafen zu erreichen. Die Ereignisse der vergangenen Monate haben gezeigt, daß dies machbar ist – daß die Nationen, wie auch früher schon, zusammenarbeiten können, wenn sie sich großen Herausforderungen gegenübersehen. Es wird dadurch meines Erachtens zu einer vollständigeren Verwirklichung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen kommen und letztlich zu einer neuen Chance für den Frieden.

I

Die internationale Sicherheitslage ist im letzten Jahr alles andere als statisch gewesen. Wenn auch größere Konflikte immer noch andauern und die Waffen weder mengenmäßig noch hinsichtlich ihrer tödlichen Wirkung bislang reduziert worden sind, so sind doch Initiativen ergriffen und Verhandlungen vorangebracht worden und ist der Sicherheitsrat in einer Art und Weise tätig geworden, die an sich schon eine vielversprechende Neuerung darstellt. Meinem Gefühl nach setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß die regionalen Konflikte der Gegenwart, ganz abgesehen von dem Leid, das sie unweigerlich verursachen, für die internationale Gemeinschaft insgesamt unannehmbare Risiken mit sich bringen und daß die Zahl der derzeit dislozierten Kernwaffen unter jedweden Gesichtspunkt ungerechtfertigt ist.

Der Krieg zwischen Irak und Iran, der eine Bedrohung für die gesamte Region darstellt und noch weitere Kreise zu ziehen droht, dauert nun schon fast acht blutige Jahre. Im vergangenen Jahr haben sich bei diesen bereits lange anhaltenden Feindseligkeiten Anzeichen einer gefährlichen Eskalation und Ausweitung bemerkbar gemacht, die auf die dringende Notwendigkeit erneuter Anstrengungen seitens der Vereinten Nationen zur Beendigung dieses Blutvergießens hindeuteten. Im Januar habe ich den Sicherheitsrat dazu aufgerufen, nach Möglichkeit auf Außenministerebene Konsultationen über Maßnahmen zur Einstellung des Krieges zu führen, nachdem ich den Parteien bereits 1985 acht Punkte vorgeschlagen hatte, die ihnen als Grundlage dienen könnten, um den Feindseligkeiten Einhalt zu gebieten und den Weg zum Frieden freizumachen. Der Rat handelte mit Entschiedenheit und verabschiedete einstimmig eine Resolution, in der er den sofortigen Vollzug der bereits zu einem früheren Zeitpunkt geforderten Feuereinstellung anordnete und Maßnahmen festlegte, die die beiden Länder ergreifen sollten, um eine Friedensgrundlage zu schaffen. Die fünf Ständigen Mitglieder waren die treibende Kraft hinter diesem Tätigwerden des Rates und nahmen die Verantwortlichkeit wahr, aus der sich ihre Sonderstellung ableitet. Die Resolution des Sicherheitsrats ist ein unmißverständlicher Beweis für den aufrichtigen Wunsch der internationalen Gemeinschaft, diesem Zerwürfnis ein Ende zu bereiten. Sie enthält in sorgfältig aufbereiteter Form die Grundlagen für eine Lösung, die den berechtigten Anliegen beider kriegführender Parteien Rechnung trägt. In dieser Resolution wird mir ein klarer Auftrag erteilt, dem ich zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts in seinen vielfältigen Dimensionen dadurch nachzukommen versuche, daß ich mit den beiden Regierungen intensive Gespräche führe. Dies wird mich nun nach Irak und Iran führen. In Anbetracht der Kooperationsbereitschaft der Beteiligten müssen wir jetzt auf eine baldige umfassende Regelung hoffen, die dem Gebot der Gerechtigkeit und der Ehre Genüge tut.

Zu Jahresbeginn habe ich mich ganz besonders dafür eingesetzt, daß die Einberufung einer internationalen Friedenskonferenz über den