# Die überfrachtete Agenda

## Aufgaben der Vereinten Nationen bei Schutz und Förderung der Menschenrechte

THEODOOR C. VAN BOVEN

*Dank der weltweiten Verbesserung des politischen Klimas erscheinen neuerdings auch die Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen wieder vielversprechend. Eines der Hauptziele der Weltorganisation, niedergelegt im Artikel 1 ihrer Charta, ist es, »die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«. Welchen Herausforderungen haben sich die Vereinten Nationen nun im Bereich der Menschenrechte zu stellen, und werden sie in der Lage sein, entsprechende Lösungswege aufzuzeigen? Ist die Weltorganisation auf Grund des verbesserten internationalen Klimas auf dem Wege, ihre Rolle als Forum noch besser auszufüllen und sich zu einem verstärkt wirkungsvollen Arbeitsinstrument zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zu entwickeln? Dies sind nur einige der Fragen, die der nachstehende Artikel behandelt. Zunächst werden knapp einige Wesenszüge der derzeitigen Menschenrechtssituation in der Welt zusammengestellt und anschließend die Mittel und Methoden, die die internationale Gemeinschaft im Dienste der Menschenrechte erarbeitet hat, aufgezeigt. Schließlich wird erörtert, was in den kommenden Jahren aus Sicht des Verfassers auf der Menschenrechts-Tagesordnung der Vereinten Nationen stehen sollte.*

### Die gegenwärtige Menschenrechtslage

Nach wie vor erscheint das generelle Biid, das in den meisten Meldungen zur Menschenrechtssituation in der Welt gezeichnet wird, nur allzu düster. Die Jahresberichte der Menschenrechtsorganisation Amnesty International enthalten immer umfangreichere Aufzählungen von Lebensumständen und Verhaltensmustern, die durch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet sind. Die jedes Jahr von den Arbeitsgruppen und Berichterstattern der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vorgelegten Berichte schildern immer noch weitverbreitete Praktiken der willkürlichen oder nach Schnellverfahren durchgeführten Hinrichtungen, des gewaltsam besorgten beziehungsweise unfreiwilligen Verschwindens von Personen, der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie Manifestationen religiöser Intoleranz und der Diskriminierung auf Grund der Rassenzugehörigkeit, des Geschlechts, der ethnischen Herkunft oder der politischen Überzeugung. Nach wie vor muß ein beträchtlicher Teil der Weltbevölkerung in äußerster Armut leben, was eine Beleidigung der Menschenwürde darstellt und das Ideal der Freiheit des Menschen – und das heißt: Freiheit von Furcht und Freiheit von Not – zur Illusion degradiert. In einigen Teilen Afrikas, im Nahen Osten und in Mittelamerika fordern bewaffnete Konflikte nach wie vor einen hohen Tribut in Gestalt von Menschenleben und wertvollen Ressourcen. Fast will es scheinen, als ob die Gefahr und der tatsächliche Ausbruch ethnischer, rassischer und religiöser Konflikte und Feindseligkeiten heute noch stärker als in der Vergangenheit um sich griffen. Der religiöse Fundamentalismus ist ein Phänomen, das ständig an Bedeutung gewinnt und eine wachsende Bedrohung für die Menschenrechte in ihrer Eigenschaft als universelle Rechte und für auf der Achtung dieser Rechte basierende Lösungswege darstellt. Und es ist bestimmt keine Übertreibung, wenn wir sagen, daß nichts die Bedrohung der menschlichen Würde und des Überlebens der Menschheit stärker ins Bewußtsein gerufen hat als

- die exzessive Rüstung und Atomwaffen, die zu Massenvernichtung führen können,
- die übermäßige Ausbeutung natürlicher Ressourcen und Zerstörung der Umwelt,
- wirtschaftliche Ungerechtigkeiten, die Entbehrungen, Hunger und Massenarmut bewirken, und
- potentielle Gefahren, die der Menschheit auf Grund von Entwicklungen der Wissenschaft und Technik drohen.[1]

Wenn auch insgesamt gesehen der Stand der Menschenrechte ein recht düsteres Bild abgibt, so finden wir doch einige Trends und Entwicklungen, die Anlaß zu Hoffnung und zu optimistischer Betrachtungsweise geben. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West – hauptsächlich eine Folge von Perestroika und Glasnost – wird sich aller Voraussicht nach auf die Menschenrechtssituation in den unmittelbar betroffenen Ländern und hoffentlich auch in anderen Teilen der Welt auswirken. Offenheit, Transparenz und Demokratisierung sind wichtige Vorbedingungen für die umfassendere Verwirklichung der Menschenrechte; dies gilt für die bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie für den Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Erstes Ergebnis dieser verbesserten Beziehungen war die Annahme des Abschließenden Dokuments des Folgetreffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Januar 1989 in Wien, das weitreichende Bestimmungen insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte vorsieht.[2] Auch in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und in ihrer Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz besserte sich das Klima merklich, doch bleibt abzuwarten, ob

---

*Autoren dieser Ausgabe*

*Dr. Theodoor C. van Boven, geb. 1934, Professor für Völkerrecht an der Universität von Limburg in Maastricht/Niederlande, war von Mai 1977 bis Mai 1982 Direktor der Menschenrechtsabteilung der Vereinten Nationen.*

*Dr. Hartmut Elsenhans, geb. 1941, ist Professor für internationale Beziehungen an der Universität Konstanz; Veröffentlichungen auch zur inneren Struktur der Entwicklungsländer.*

*Dr. Peter J. Opitz, geb. 1937, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität München. Veröffentlichungen insbesondere über China, den asiatisch-pazifischen Bereich und Probleme der Dritten Welt.*

*Dr. Karl Josef Partsch, geb. 1914, emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn, gehört dem CERD (seit 1970) sowie dem Rechtsausschuß und dem Menschenrechtsausschuß der UNESCO an.*

*Dr. Bruno Simma, geb. 1941, Professor für Völkerrecht an der Universität München (seit 1973) und an der Universität von Michigan in Ann Arbor (seit 1988), ist seit 1987 Mitglied des CESCR.*

und in welchem Maße sich die tatsächliche Menschenrechtslage vor Ort zum Positiven wenden wird.
Betrachtet man die derzeitige Menschenrechtssituation, so darf man nicht übersehen, daß Probleme und Belange in diesem Bereich heute dank rascherer und effektiverer Kommunikationswege und einer gestiegenen Sensibilität gegenüber diesen Themen weiten Kreisen der öffentlichen Meinung stärker ins Bewußtsein gerückt sind. Hierzu haben vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs), kirchliche Gruppen, Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen und nicht zuletzt die Medien beigetragen. In der Folge wuchs die Wahrscheinlichkeit, daß Willkürherrscher und korrupte Subjekte, die aus Macht- oder Habgier Schindluder mit den Menschenrechten treiben, an den Pranger der öffentlichen Kritik gestellt werden. Allein dies kann schon eine gewisse heilsame Wirkung entfalten. Ein ähnlicher Effekt mag sich aus der Anwendung von Kontrollmechanismen im menschenrechtlichen Bereich ergeben, die bei internationalen Organisationen, etwa den Vereinten Nationen, verankert sind. Mit anderen Worten: Ohne öffentliche Kontrolle, ohne institutionalisierte Überwachungsmechanismen wäre es um die Menschenrechte auf der gesamten Welt vielleicht noch schlimmer bestellt. Doch argumentieren wir hier nur auf der Grundlage von Annahmen.

## Die von den Vereinten Nationen entwickelten Mittel und Methoden

Zur Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte sind die Vereinten Nationen auf drei Ebenen tätig geworden, die wir im folgenden eingehender behandeln wollen: durch die Aufstellung von Standards, durch die Entwicklung von Schutzmechanismen und schließlich durch Aktivitäten zur Förderung der Menschenrechte. Basierend auf diesem Überblick und im Lichte aktueller Erfordernisse wollen wir anschließend diejenigen Themen herausarbeiten, die auf der Menschenrechtsagenda der Vereinten Nationen in den kommenden Jahren Priorität haben sollten.

### *Aufstellung von Standards*

Auf der Konferenz von San Franzisko im Jahre 1945, als die Charta der Vereinten Nationen entworfen und verabschiedet wurde, war man sich einig, daß der Ausarbeitung und Annahme eines Internationalen Menschenrechtskodex Vorrang einzuräumen sei. Wir wollen hier nun nicht die Vorgeschichte und den Prozeß erörtern, die zur Bewältigung dieser immensen Aufgabe führten. Für unsere Zwecke mag es genügen, in Erinnerung zu rufen, daß der Internationale Menschenrechtskodex aus vier verschiedenen, jedoch untereinander eng verbundenen Instrumenten besteht: der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie dem Fakultativprotokoll zu letztgenanntem Pakt, das das Recht zur Individualbeschwerde verankert. Weltweit ist dieser Internationale Menschenrechtskodex das umfassendste und zugleich das maßgebende Paket von Menschenrechtsvereinbarungen. Doch hörten die Aktivitäten der Weltorganisation hinsichtlich der Aufstellung von Menschenrechtsstandards nicht mit der Ausarbeitung dieses Kodex auf. Die jüngste, 1988 von den Vereinten Nationen herausgegebene Auflage der Übersicht ›Menschenrechte – eine Sammlung internationaler Instrumente‹[3] listet nicht weniger als 67 verschiedene Menschenrechtsinstrumente auf, die im Laufe der Jahre durch die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen angenommen wurden; die Liste reicht von Instrumenten allgemeineren Charakters wie etwa dem Internationalen Menschenrechtskodex bis hin zu Instrumenten für recht spezifische Bereiche. Letztere, 62 an der Zahl, werden folgenden Kategorien zugeordnet:

- Recht auf Selbstbestimmung;
- Verhütung von Diskriminierung;
- Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, darunter Völkermord;
- Sklaverei, Knechtschaft, Zwangsarbeit und ähnliche Institutionen und Praktiken,
- Menschenrechte in der Gerichtsbarkeit: Schutz von Personen in Haft oder Strafgefangenenschaft;
- Staatsangehörigkeit, Staatenlosigkeit, Asyl, Flüchtlinge;
- Informationsfreiheit;
- Vereinigungsfreiheit;
- Beschäftigungspolitik;
- politische Rechte der Frau;
- Ehe und Familie, Kindheit und Jugend;
- Wohlfahrt, Fortschritt und Entwicklung;
- Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben, internationale kulturelle Entwicklung und Zusammenarbeit.

Die Erarbeitung von Standards ist noch nicht abgeschlossen. Obwohl das bereits bestehende Paket internationaler Menschenrechtsregeln ein breites Spektrum von Fragen und Anforderungen im menschenrechtlichen Bereich abdeckt, verbleiben doch immer noch Lücken in der internationalen Rechtssetzung. Wir werden darauf zurückkommen, wenn wir die Prioritäten einer künftigen Menschenrechtsagenda zu bestimmen suchen.
Es ist sicher keine Übertreibung, wenn die Vereinten Nationen für sich das Verdienst in Anspruch nehmen, mit den internationalen Menschenrechtsinstrumenten, die sie erarbeitet haben und die eine Art Corpus juris des internationalen Menschenrechtswesens bilden, ihre wichtigste Errungenschaft auf diesem Gebiet vollbracht zu haben. Diese Instrumente haben mehrere Funktionen: Zum einen stellen sie Normen dar, an denen sich Politik und Einstellung der Regierungen messen läßt. Mit anderen Worten, sie dienen als Kriterium und Meßlatte für die Rechenschaftspflicht einer Regierung. Eine weitere Funktion der internationalen Instrumente liegt darin, daß sie Modell- beziehungsweise Richtliniencharakter für die nationale Gesetzgebung haben können. Schließlich noch werden diese Instrumente oftmals in juristischen und in politischen Foren herangezogen, um menschenrechtlichen Forderungen besonderen Nachdruck zu verleihen. Hierbei werden die von den Vereinten Nationen verabschiedeten und von den Regierungen gebilligten Normen in der Hand von NGOs wie etwa Amnesty International und von anderen privaten Gruppen zu einem Werkzeug, mittels dessen sie Menschenrechtsverletzungen anprangern und die zuständigen Behörden mit den Verpflichtungen konfrontieren können, denen sie sich auf Grund der Annahme der einschlägigen Menschenrechtsstandards unterworfen haben.

### *Entwicklung von Schutzmechanismen*

Während sich die Aktivitäten der Weltorganisation im Menschenrechtsbereich ursprünglich weitgehend auf die Aufstellung von Standards konzentrierten, wurde später, vor allem in den siebziger und achtziger Jahren, ergänzend eine ganze Reihe von Durchführungsmechanismen entwickelt.[4] Die entscheidende Anregung hierzu kam schon in den sechziger Jahren; sie war das Ergebnis des Wunsches der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten, die Weltorganisation zu einem wirkungsvolleren Werkzeug im Kampf gegen Kolonialismus und Rassismus zu machen und auch das Menschenrechtsprogramm für diese Ziele einzusetzen. Vor diesem Hintergrund wurden Mechanismen zur Tatsachenermittlung ins Leben gerufen, die die auf Apartheid und Kolonialherrschaft basierenden menschenverachtenden Politiken und Praktiken entlarven sollten. Hier lag auch der Anstoß für die Entscheidung der mit den Menschenrechten befaßten UN-Organe, die Frage von Menschenrechtsverletzungen jedes Jahr auf ihre Tagesordnung zu setzen. Jene Durchführungsmechanismen, die 1965 in das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung Eingang fanden, dienten als Modell für ähnliche Überwachungsmechanismen bei einer Reihe weiterer internationaler Verträge. Die meisten dieser Vereinbarungen sehen als Kontroll-

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

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

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

Die persönliche Meinung

# Menschenrechtserklärung: Ideal oder Standard?

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

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

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

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

*Karl Josef Partsch* □

*Neue Herausforderungen auch im spezifischen Bereich der Menschenrechte stellen sich durch die Aids-Pandemie. Federführend bei den weltweiten Anstrengungen, dem Problem in seiner Gesamtheit zu begegnen, ist die Weltgesundheitsorganisation (vgl. Jonathan Mann, AIDS: Vorbeugung und Eindämmung. Die Globale Strategie der WHO, VN 6/1987 S.184ff.). Am 1.Dezember 1989 wurde nunmehr zum zweiten Male der von der WHO ausgerufene ›Welt-Aids-Tag‹ begangen, der sich diesmal vornehmlich an die Jugend richtete. Daß man im Dienste der Aufklärung und Vorbeugung auch vor eher ungewöhnlichen PR-Maßnahmen nicht zurückscheut, wurde schon am 1.Dezember des Vorjahres unter Beweis gestellt: Vorbeimarsch der Königlichen Garde an einem Stand zur Gratisabgabe von Kondomen in Kopenhagen (wo sich auch das Regionalbüro der WHO für Europa befindet).*

unmittelbarer Lebensgefahr, können sie mit dem Verlangen, der Bedrohung sofort Einhalt zu gebieten, intervenieren. Auf diese Weise konnte manches Menschenleben gerettet werden.
Neben diesen Schutzmaßnahmen sollte auch ein vertrauliches Verfahren nicht unerwähnt bleiben, das zahlreiche Beschwerden seitens Individuen, seitens Gruppen und seitens Nichtregierungsorganisationen insoweit behandelt, als diese Beschwerden nicht Teil der eben erwähnten öffentlichen Verfahrenswege sind. Insgesamt wurde eine beträchtliche Vielfalt an Vorgehensweisen und Mechanismen entwickelt. Viele gründen sich auf die entsprechenden Menschenrechtskonventionen und sind daher im Prinzip nur auf die Vertragsstaaten dieser Übereinkünfte anwendbar. Andere wiederum wurden – oft auf Initiativen der Menschenrechtskommission oder ihrer Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz hin – durch Gremien der Vereinten Nationen geschaffen. Im Rahmen des zum Schutze der Menschenrechte errichteten Systems der Vereinten Nationen wirft dieses Nebeneinander von Verfahren und Mechanismen Koordinierungsprobleme auf. Bedingt durch den umstrittenen und denunziatorischen Charakter der meisten der nicht durch Verträge geregelten Verfahren kommt eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Regierungen oft überhaupt nicht erst zustande. Von höchster Bedeutung erweist sich daher die Bereitstellung von Informationen durch NGOs, und natürlich sind der Sachverstand und die Objektivität der Berichterstatter und der Arbeitsgruppen eine unerläßliche Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit dieser Methoden der Überzeugung und des sanften Drucks. Trotz mancher Unzulänglichkeiten haben die Vereinten Nationen auf der Grundlage der Verantwortlichkeit und Rechenschaftslegung ihrer Mitgliedstaaten ein einzigartiges Netzwerk der Interaktion mit ihren Mitgliedern in den Fällen geschaffen, in denen die Rechte von Individien wie von Völkern gefährdet sind.

*Aktivitäten zur Förderung der Menschenrechte*

Als Teil des Menschenrechtsprogramms der Weltorganisation wurde eine Reihe von Aktivitäten in den Bereichen der Bildung und Ausbildung, der Informationsarbeit und der Technischen Hilfe entwickelt; charakteristische Merkmale dieses Programms sind seit langem die Abhaltung von Seminaren und Kursen und die Zurverfügungstellung von Stipendien. In jüngster Zeit wurde zudem vermehrt – auf Antrag von Regierungen – Technische Hilfe gewährt und Öffentlichkeitsarbeit geleistet. All diese Aktivitäten zur Förderung des Menschenrechtsgedankens basieren auf der richtigen Annahme, daß die Verbreitung von Information und Wissen sowie die Erziehung und Ausbildung von Menschen, die als Hüter der Gesetze tätig sind wichtige Voraussetzungen für die Schaffung eines positiveren Klimas im Hinblick auf die Akzeptanz der Menschenrechte und folgerichtig auch für eine effektivere Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bilden.

## Die derzeitige und künftige Menschenrechtsagenda der Vereinten Nationen

Seit der amerikanische Präsident Jimmy Carter dem Thema Menschenrechte auf der Tagesordnung der Weltpolitik in den späten siebziger Jahren Priorität eingeräumt hatte, stieg auch allenthalben das Interesse an Menschenrechtsfragen, und neue Visionen wie Chancen tauchten am Horizont auf. Daß sich Maßnahmen des Menschenrechtsschutzes, wie sie oben beschrieben wurden, in ihren vielfältigen Gestaltungen und Ausdrucksformen niederschlagen konnten, geht zum Teil auf diese veränderte Atmosphäre zurück. In jüngerer Zeit ist es die vom sowjetischen Staatschef Michail Gorbatschow eingeschlagene Politik von Perestroika und Glasnost, die den Vereinten Nationen und ihrem Menschenrechtsprogramm neue Perspektiven eröffnet. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren und auch der Notwendigkeit, den derzeitigen und künftigen Anforderungen auf dem Gebiet der Menschenrechte Rechnung zu tragen, ergeben sich mindestens fünf Bereiche, die auf der Menschenrechtsagenda obenan stehen sollten und die verstärkter und kreativer Unterstützung bedürfen. Diese fünf Themenkomplexe werden im folgenden näher untersucht.

> *Die internationale Rechenschaftspflichtigkeit der Staaten verdient die meiste Aufmerksamkeit*

Die Vereinten Nationen sollten sich vornehmlich auf diejenigen Aktivitäten konzentrieren, mit denen sie tatsächlich eine Rolle ohnegleichen spielen können. Im Hinblick auf ihre Mitgliedstaaten hat die Weltorganisation diese einzigartige Funktion insofern, als diese Mitglieder für ihr Verhalten gegenüber den Menschenrechten auf der Grundlage der Prinzipien, die in der UN-Charta verankert und in den internationalen Menschenrechtsinstrumenten weiterentwickelt wurden, selbst Rechenschaft ablegen müssen. Dies trifft erst recht auf solche Staaten zu, die Vertragsstaaten der internationalen Menschenrechtsvereinbarungen sind. Die von den UN entwickelten Kontrollmechanismen und -verfahren sind wichtige, unverzichtbare Werkzeuge, die die internationale Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten in einem dynamischen Prozeß aus Dialog und gegenseitiger Beeinflussung bestimmen. Derzeit werden Tendenzen dahingehend sichtbar, daß man den Kontakt mit den Regierungen – auch mit solchen, die beständig Menschenrechte verletzen – auf einer weiteren Ebene sucht, nämlich indem man Beratungs- und Unterstützungsdienste anbietet und auf die Meinungsbildung einwirkt. Obwohl ich den Nutzen derartiger Ansätze nicht zu gering veranschlagen möchte, so sollten diese doch auf keinen Fall ein Ersatz für andere Aktivitäten sein, die auf die Rechenschaftspflichtigkeit der Regierungen abstellen und auf klare Antworten dringen. Untersuchungen, Ausbildungskurse, Programme im Erziehungswesen und ähnliche Projekte lassen sich ebensogut auch von anderen Institutionen und Organisationen durchführen. Doch sollte die Knappheit an Mitteln und Personal bei den Vereinten Nationen die Organisa-

tion dazu veranlassen, daß sie im Menschenrechtsbereich den Aktivitäten höchste Priorität zuweist, bei denen ihre Rolle einzigartig und eindeutig ist – also insbesondere den Aktivitäten im Bereich des Menschenrechtsschutzes.

Wie schon erwähnt, wurde im Laufe der Jahre eine enorme Vielfalt an Verfahren und Methoden entwickelt, mit deren Hilfe die Regierungen auf der Basis der bestehenden internationalen Normen auf den Prüfstand gestellt werden können. In Anbetracht der komplizierten Strukturen, die sich nach und nach herausgebildet haben, und unter Berücksichtigung der Hindernisse, die derzeit als Folge der Vielfalt der Kontrollmechanismen entstanden sind, verdient doch der Gedanke Beachtung, die Möglichkeiten eines einheitlicheren und zugleich umfassenden Überwachungssystems – ähnlich dem der Internationalen Arbeitsorganisation – auszuloten. Dies wäre eine mittel- beziehungsweise langfristige Perspektive. Doch dürfen Rationalisierungsanstrengungen niemals dazu führen, daß bereits bewährte Mittel und Methoden, die Regierungen international rechenschaftspflichtig zu machen, verwässert werden.

Unerläßliche Voraussetzungen für Effektivität und Glaubwürdigkeit der Kontrollmechanismen sind eine unbeeinträchtigte Meinungsbildung und das unabhängige Urteil durch die Sachverständigen. Das Menschenrechtsprogramm der Weltorganisation verlöre an Bedeutung und Wert, unterläge es ausschließlich Regierungsansichten und staatlichen Interessen. Im allgemeinen ist die Arbeit von Expertenausschüssen oder einzelnen Sachverständigen nicht nur geringerem politischen Druck unterworfen als die Arbeit von Regierungsvertretern, sondern durch das Tätigwerden dieser Einzelpersonen kommt auch der Faktor des Gewissens ins Spiel; die Rolle der unabhängigen Experten ist daher von entscheidender Bedeutung für das Menschenrechtsprogramm und sollte ausgebaut werden. Gleiches gilt für die Rolle der Nichtregierungsorganisationen: Wo immer innerhalb der verschiedenen Überwachungsmechanismen und -verfahren, die zur Prüfung der Menschenrechtssituation eines Landes beziehungsweise eventueller grober Verletzungen der Menschenrechte eingesetzt werden, Bedarf an verläßlichem und aktuellem Faktenmaterial herrscht, dienen die NGOs – entweder aus eigenem Antrieb oder nach Aufforderung – als Informationsquelle. Ohne derartige Unterrichtung wären einige UN-Gremien kaum in der Lage, ihre Arbeit zu versehen. Die NGOs verfügen über Möglichkeiten der Tatsachenermittlung und über unabhängige Fachkenntnis, die in vielerlei Hinsicht im UN-System derzeit nicht vorhanden sind. Sie verdienen es daher, als Partner akzeptiert zu werden, die für die Verwirklichung der Ziele im Menschenrechtsbereich unverzichtbar sind.

### > *Bei der Aufstellung von Standards ist stärkere Kohärenz vonnöten*

Während die grundlegende Arbeit im Bereich der Setzung von Normen mit der Annahme des Internationalen Menschenrechtskodex und weiterer internationaler Menschenrechtsinstrumente als abgeschlossen gelten kann, so klaffen im heutigen Corpus juris der Menschenrechte immer noch einige sichtbare Lücken, werden doch die Rechte und Interessen einiger verwundbarer Personengruppen nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Dies ist zum Beispiel im Hinblick auf die Rechte der Urbevölkerungen der Fall; auch entstand mit dem Auftreten eines neuen und beunruhigenden Phänomens – nämlich dem Vorhandensein einer Gruppe von Personen, die mit dem HIV-Virus infiziert sind oder an der Immunschwächekrankheit Aids leiden – ein neuer Bedarf an speziellen Schutzmaßnahmen, einschließlich internationaler rechtlicher Regelungen. In vielen Ländern laufen zudem Protagonisten der Menschenrechte Gefahr, ihr Leben und ihre Freiheit zu verlieren; zum Schutz auch ihrer Rechte wird derzeit am Entwurf für eine entsprechende Erklärung gearbeitet. Ebenso befindet sich eine Reihe weiterer Menschenrechtsinstrumente gegenwärtig im Entwurfsstadium.

Nichtsdestoweniger läßt die derzeitige Liste noch aufzustellender Standards viele Wünsche offen. Zuviel geschieht jeweils ad hoc, und zu viele Entwürfe sind gleichzeitig in Arbeit, ohne daß eine eingehende Vorbereitung und Abstimmung mit anderen interessierten UN-Organen und -Organisationen erfolgt wäre. Immer noch besteht das schon zuvor erwähnte Problem der Schaffung neuer, zusätzlicher Maßnahmen zur Implementierung künftiger Übereinkünfte, die ebenfalls Überwachungssysteme ins Auge fassen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, daß so bald wie möglich Schritte zur Verbesserung der Normsetzung im Bereich der Menschenrechte eingeleitet werden. Folgende Empfehlungen erscheinen naheliegend:[6]

- *Kohärentere Planung bei der Aufstellung von Standards:* Zieht man die bereits dargelegten Bedürfnisse wie auch die neueren Anforderungen in Betracht, so ergibt sich für das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen die Notwendigkeit, eine Bestandsaufnahme (verbunden mit einem vorläufigen Zeitplan) aller derzeit in Arbeit oder Planung befindlichen Textentwürfe zu erstellen; beides – Liste und Zeitvorgabe – sollte in den Mittelfristigen Plan der Vereinten Nationen eingehen, der allen UN-Organen als Orientierungshilfe dient, und regelmäßig durch die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission überprüft werden.
- *Konsequenteres Vorgehen bei der Vorbereitung internationaler Menschenrechtsinstrumente:* Liegen Vorschläge für die Ausarbeitung eines neuen Instruments vor, so sollte jeweils *vor* Erstellung eines Textentwurfs eine gründliche Analyse der bestehenden internationalen Standards, der einschlägigen nationalen Gesetzgebung sowie aller zugrundeliegenden Fragen erfolgen. Derartige analytische Sondierung könnte im UN-Menschenrechtszentrum oder durch einen Sonderberichterstatter erfolgen.
- *Bessere Ausstattung des Sekretariats mit qualifiziertem Personal:* Derzeit erscheinen Einstufung und Anzahl der im Menschenrechtsbereich eingesetzten Bediensteten als unzureichend. Will die Weltorganisation die Anforderungen an ihr Menschenrechtsprogramm effizient erfüllen, ist mehr qualifiziertes Personal erforderlich; dies gilt ebenso für den Arbeitsbereich der Aufstellung von Standards.
- *Ausbau der Beratung und Koordination mit anderen Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen:* Gefordert sind Ausbau und Intensivierung von Regelungen, nach denen die Verantwortlichen für die Menschenrechtsprogramme der Vereinten Nationen, der Sonderorganisationen und auch der Regionalorganisationen regelmäßige Treffen abhalten, um ihre Aktivitäten zu überprüfen und zu koordinieren; diese Forderung gilt auch für den Arbeitsbereich der Aufstellung von Standards.

### > *Die Rechte der Urbevölkerungen und der Minderheiten müssen gebührende Berücksichtigung finden*

Die Rechte der Urbevölkerungen sind lange Zeit vernachlässigt worden. Die Einrichtung der UN-Arbeitsgruppe zu Urbevölkerungen im Jahre 1982 war daher ein neuer Aufbruch. Die aktive Mitwirkung vieler Vertreter von Organisationen der Urbevölkerungen aus verschiedenen Weltgegenden in der Arbeitsgruppe hat aus diesem UN-Gremium ein von Innovation und Dynamik geprägtes Forum gemacht, in dem die Rechte der Urbevölkerungen verfochten werden. Über alle Entwicklungen, die die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Urbevölkerungen betreffen, wird regelmäßig berichtet; in Vorbereitung ist der Entwurf einer Erklärung der Rechte der Urbevölkerungen. Wenn die Arbeitsgruppe auch zu einem demokratischen und dynamischen Forum herangewachsen ist, dessen Status unbedingt gefestigt werden sollte, so sollte man doch zusätzlich die Schaffung einer besonderen Stelle für die Belange der Urbevölkerungen in Erwägung ziehen, die mit Vollmachten hinsichtlich der Vornahme von Untersuchungen und der Vermittlung auszustatten wäre. Eine derartige Einrichtung der Vereinten Nationen könnte den Namen ›Hoher Kommissar für Urbevölkerungen‹[7] tragen.

Schwerwiegende Probleme im menschenrechtlichen Bereich treten nach wie vor bei ethnischen, rassischen und religiösen Konflikten auf, deren Ursachen weit zurückreichen und deren gewalttätige Auswirkungen an Zahl und Intensität zuzunehmen scheinen. Bislang hatten die Vereinten Nationen im Umgang mit dieser Art von Konflikten wenig Erfolg. Der Schutz von Minderheiten durch die Aufstellung von Standards und deren Umsetzung kam mit dem Aufkommen des modernen Na-

tionalstaates (und mit der Legitimierung des Systems der Nationalstaaten durch die Vereinten Nationen) fast einem völligen Scheitern gleich. Immer noch stellt sich der Weltorganisation die Herausforderung, wie sie die Aufgabe des Minderheitenschutzes wirksamer in den Griff bekommen kann. Ein möglicher und vielleicht vielversprechender Lösungsweg wäre die Erfassung und Analyse von Modellen und Methoden, die den Weg für die friedliche und konstruktive Beilegung von Konfliktsituationen bereitet haben, von denen rassische, nationale, religiöse oder sprachliche Minderheiten betroffen waren. Die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz ist daher gefordert, ihre in dieser Hinsicht bereits unternommenen Anstrengungen aktiv weiterzuverfolgen.[8]

> *Die Menschenrechtsthematik sollte in die anderen Anliegen der Vereinten Nationen einbezogen werden, insbesondere in die Entwicklungspolitik*

Im großen und ganzen ist das Menschenrechtsprogramm der Vereinten Nationen zu wenig auf die anderen bedeutenden Programme der UN abgestimmt. So wurde wiederholt dafür plädiert, menschenrechtliche Gesichtspunkte und Kriterien in die Entwicklungspolitik zu integrieren. Einen Vorstoß in diese Richtung stellt auch die 1986 verabschiedete Erklärung zum Recht auf Entwicklung dar.[9] Doch bleibt der Wunsch nach Einbeziehung der Menschenrechte noch weitgehend unerfüllt.[10] Das vom Zentrum der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf verwaltete Menschenrechtsprogramm arbeitet meistenteils völlig losgelöst von den Entwicklungsprogrammen und -einrichtungen der Weltorganisation. Bis 1987 lag die Oberaufsicht über das Menschenrechtsprogramm in den Händen des Untergeneralsekretärs für politische Fragen und Angelegenheiten der Generalversammlung am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Doch gingen weder von diesem Funktionsträger noch von seinem Büro ernstzunehmende Anstrengungen in dieser Richtung aus, obwohl ihre Position im Sekretariat der verstärkten Koordinierung und Einbeziehung der Menschenrechtsarbeit in die anderen Programme der Vereinten Nationen durchaus zuträglich hätte sein können. Mit der Ernennung eines Untergeneralsekretärs für Menschenrechte, der jedoch im Genfer Büro der Vereinten Nationen stationiert ist, gibt es am Sitz der Weltorganisation in New York keinen höherrangigen Bediensteten mehr, der – mit entsprechendem politischen Gewicht und ausreichender Fachkenntnis ausgestattet – in enger Zusammenarbeit mit dem UN-Generalsekretär als Koordinations- und Anlaufstelle für menschenrechtliche Belange fungieren könnte. Es wäre von Nutzen, sich eine Empfehlung des 1986 in Genf abgehaltenen NGO-Seminars zu den Menschenrechten in Erinnerung zu rufen:

»Das Thema Menschenrechte sollte in alle einschlägigen Programme des UN-Systems miteinbezogen werden, insbesondere in sämtliche Entwicklungsprogramme. Pläne zur wirtschaftlichen Entwicklung sollten nur unter aktiver Mitwirkung derjenigen, die von ihnen betroffen sein werden, ausgearbeitet werden; sie sollten eine Analyse der voraussichtlichen Auswirkungen derartiger Pläne unter menschenrechtlichem Aspekt enthalten. Die Sonderorganisationen und Spezialorgane sollten im Rahmen ihres Mandats eine aktivere Rolle bei der Förderung der Menschenrechte spielen, wobei das Engagement des Kinderhilfswerks UNICEF zugunsten einer Konvention der Rechte des Kindes beispielhaft ist.«[11]

> *Die administrativen und finanziellen Kapazitäten der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich sind auszuweiten*

Obgleich Förderung und Schutz der Menschenrechte zu den im Artikel 1 der Charta niedergelegten vier Hauptzielen der Vereinten Nationen gehören, werden dem Menschenrechtsprogramm lediglich 0,7 vH des UN-Haushalts zugebilligt. Die Möglichkeiten der Weltorganisation, ihrer Verantwortung im Menschenrechtsbereich voll gerecht zu werden, sind damit natürlich massiv eingeschränkt. Im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Verbesserung des Verfahrens bei der Aufstellung von Standards wurde bereits auf den Bedarf an qualifiziertem Personal eingegangen. Die gleichen dringenden Forderungen, denen höchste Priorität eingeräumt werden sollte, betreffen die Arbeit des Sekretariats im Bereich der besonderen und auch der übrigen Überwachungsmechanismen. Um das derzeitige Dilemma zu illustrieren, läßt sich hinsichtlich der von den Vereinten Nationen überwachten Menschenrechtsübereinkommen treffend aus dem Bericht des niederländischen ›Beratenden Ausschusses für Menschenrechte und Außenpolitik‹ zitieren.[12] Der letzte Absatz dieses Berichts vom Juli 1988, der dem UN-Generalsekretär vom Außenminister der Niederlande übermittelt wurde, lautet nämlich:

»Kern des Problems ist, daß das Zentrum für Menschenrechte zu viele Aufgaben und zu wenig Personal hat. Dieses Mißverhältnis wird um so krasser werden, je mehr Berichte vorliegen und Beschwerdeverfahren anhängig sind und je mehr Länder Vertragsstaaten der Menschenrechtsübereinkommen werden. Sollen wirkungsvolle Überwachungsmechanismen weiterhin im Rahmen der Vereinten Nationen erhalten bleiben, so ist es absolut unerläßlich, das den Überwachungsorganen zur Verfügung stehende Sekretariat zu verstärken. Der Beratende Ausschuß ist der Auffassung, daß eine Aufstockung des Personals unbedingt erforderlich ist und in allernächster Zeit vorgenommen werden muß.«

## Neue Wege

Die Menschenrechtsagenda der Vereinten Nationen erscheint überfrachtet und überlastet. Dieser Zustand spiegelt letztlich die Realität unserer Welt wider. Wo die Menschen bei ihrer eigenen Regierung weder Ansprechpartner noch Fürsprecher finden, wenden sie sich in immer größerer Zahl an die Vereinten Nationen. Die Urbevölkerungen – einzelne Gruppen und ganze Völker – haben die Weltorganisation als ein Forum entdeckt, vor dem sie ihre Klagen artikulieren und ihre Forderungen erheben können. Immer wieder treten dieselben hartnäckigen Verhaltensmuster bei Menschenrechtsverletzungen auf, oftmals als Ergebnis ethnischer, rassischer oder religiöser Konflikte, in Bürgerkriegen oder im Zusammenhang mit der Geißel des Drogenhandels; von den Vereinten Nationen erwartet man Lösungsansätze und Heilmittel. Die Diplomatie in den Konferenzsälen von Genf oder New York ist wichtig, aber in keinem Fall ausreichend als Antwort auf die heutigen Erfordernisse im menschenrechtlichen Bereich. Operative Maßnahmen in Form von Mechanismen zur Tatsachenermittlung müssen erheblich ausge-

1 Siehe die Maastricht-Utrecht-Erklärung von 1988 zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in: SIM Special Newsletter, No.9 (September 1989), S.83ff.
2 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens, in: Bulletin (hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr.10/1989, S.77ff., sowie in: Europa-Archiv, Folge 5/1989, S.D133ff.
3 Human Rights. A Compilation of International Instruments, UN Publ. E.88.XIV.1.
4 Siehe insbesondere B.G.Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights. Forty Years after the Universal Declaration, Dordrecht/Boston/London 1989.
5 Siehe den Bericht des niederländischen Beratenden Ausschusses für Menschenrechte und Außenpolitik über die Praxis der UN-Menschenrechtskonventionen, UN Doc. A/C.3/43/5 v. 5.10.1988.
6 Siehe auch meinen Beitrag zu einem von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen im November 1988 veranstalteten Menschenrechtssymposium in Walberberg bei Bonn: The Future Codification of Human Rights. Status of Deliberations – A Critical Analysis, in: Human Rights Law Journal, Vol.10, No.1–2, S.1ff.
7 Ein ähnlicher Vorschlag findet sich u.a. bei B.G.Ramcharan, The Future of International Protection of Human Rights, in: Human Rights Internet Reporter, Vol.13, No.1 (1989), S.5–8 (7).
8 Resolutionen 1988/36 v. 1.9.1988 und 1989/44 v. 1.9.1989 der Unterkommission.
9 Resolution 41/128 der UN-Generalversammlung v. 4.12.1986; Text: VN 6/1987 S.213f.
10 Siehe auch Theodoor C. van Boven, Human Rights and Development: The UN Experience, in: David Forsythe (ed.), Human Rights and Development, London 1989, S.121–135.
11 Ziffer 10 der Empfehlungen und Schlußfolgerungen des vom 8.–10.9.1986 abgehaltenen NGO-Seminars zu den Menschenrechten, abgedruckt in: SIM Newsletter, No.16 (November 1986), S.63–67.
12 Siehe Anm.5.

baut werden. Im Menschenrechtsbereich tätige internationale Bedienstete sollten den internationalen Entwicklungsagenturen und den Finanzinstituten zugeordnet werden. Ein Vorschlag, der erneutes Interesse und erneute Aufmerksamkeit verdient, betrifft die Einsetzung eines Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte oder eines Ombudsmannes für internationale Menschenrechtsfragen, der ständig ansprechbar ist und der bei menschenrechtlichen Notfällen sofort handeln kann. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen schließlich wären gut beraten, wenn sie mehr in die Menschenrechte investierten – mittels ihres politischen Willens und ihrer Kreativität und indem sie nennenswerte Mittel für wirkungsvolle Überwachungsmaßnahmen wie auch für die operativen Aktivitäten bereitstellen.

# Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)

## Ein neues Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen

BRUNO SIMMA

### I. Der Internationale Pakt von 1966

*1. Seine Grundlagen*

In den nunmehr 44 Jahren ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen ein so eindrucksvolles wie komplexes System der internationalen Förderung und des weltweiten Schutzes der Menschenrechte aufgebaut. Das Kernstück dieses Systems bilden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.Dezember 1948 sowie die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen vom 19.Dezember 1966: der sogenannte Menschenrechtskodex (›International Bill of Rights‹). Alle einschlägigen Texte finden sich in dem von Bruno Simma und Ulrich Fastenrath herausgegebenen Band ›Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz‹ (2.Aufl.), München 1985. Hingewiesen sei auch auf die Veröffentlichung beider Pakte in VN 1/1974 S.16ff.

Während der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte allgemein (und auch in dieser Zeitschrift) große Aufmerksamkeit erfahren hat, steht der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im folgenden: IPWSKR), ganz im Schatten seines ›liberalen‹ Bruders – jedenfalls im Westen. Dies hat sozusagen systemimmanente wie auch historische Gründe: Die dem westlichen Grundrechtsdenken verpflichteten Staatsverfassungen verbürgen in erster Linie grundrechtliche Unterlassungs- und Abwehrrechte und stellen die Sicherung der individuellen Freiheit in den Mittelpunkt. Dies steht in der langen Tradition der abendländischen Grundrechtsphilosophie und ihrer praktischen Verwirklichung, bei der es vor allem um eine umfassende Justitiabilität dieser Rechte und um einen möglichst lückenlosen Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte ging.

Moderne westliche Verfassungen stehen der Idee der sozialen Grundrechte aber nicht mehr grundsätzlich ablehnend gegenüber. Wenn dennoch in vielen Fällen auf die Aufnahme solcher Rechte in die Verfassungstexte verzichtet wurde, so liegt der Grund dafür in der Überzeugung, daß ein liberaler, marktwirtschaftlich verfaßter Rechtsstaat schwerlich die tatsächlichen, vor allem wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine möglichst ›unmittelbare‹ Wirksamkeit der meisten sozialen Grundrechte erfüllen kann, und daß ein Katalog solcher (großteils: Leistungs-)Rechte kaum den gerade erwähnten Anforderungen an inhaltliche Bestimmtheit und Justitiabilität genügen könnte. Argumente in dieser Richtung werden gegenwärtig auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften gegen die Schaffung einer ›Europäischen Sozialcharta‹ ins Treffen geführt.

Während nach westlicher Auffassung also soziale, wirtschaftliche und kulturelle Menschenrechte immer noch weitgehend im Vorfeld liberaler Freiheitsverbürgungen wirken und nur zögernd und punktuell mit eben diesen Rechten auch juristisch auf eine Stufe gehoben werden, geht die gewissermaßen amtliche sozialistische Doktrin – von ihrem staatstheoretischen Gesichtspunkt aus noch konsequenter, als dies im Westen in umgekehrter Richtung geschieht – vom Vorrang der sozialen Rechte gegenüber den individuellen Freiheitsrechten aus. Der Bankrott der östlichen Staatswirtschaften, den wir gegenwärtig in so dramatischer Form beobachten, wie auch die politische Liberalisierung in der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten werden diese Priorität aber ohne Zweifel abmildern und eine Annäherung östlicher Menschenrechtsauffassungen an westlich-liberales Gedankengut mit sich bringen, in theoretischer wie auch in praktischer Sicht.

In der Dritten Welt steht die Sicherung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte (wie auch die Berücksichtigung der engen Wechselbeziehungen zwischen diesen Rechten und den bürgerlichen und politischen Menschenrechten) offiziell eindeutig im Mittelpunkt nationaler wie internationaler Entwicklungsanstrengungen. Gleichzeitig gewinnt die Einsicht, daß wirtschaftliche und soziale Rechte in noch viel stärkerer Weise als Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte unter dem Vorbehalt stehen, daß die, die sie realisieren müssen, dazu in der Lage und bereit sind, angesichts der Ressourcenknappheit und der Elitenprobleme in der Dritten Welt eine besondere Aktualität.

Hält man sich die damit skizzierten Unterschiede in den politischen und verfassungsrechtlichen Grundauffassungen über die im IPWSKR verankerten Rechtspositionen und dazu den Umstand vor Augen, daß Menschenrechtsverträge, wie alle anderen völkerrechtlichen Verträge, auf einer Willenseinigung ihrer Parteien beruhen, so muß es erstaunen, daß dieser universelle Pakt in den Vereinten Nationen überhaupt zustande kam – noch dazu auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges (die inhaltlichen Grundentscheidungen und die Ausarbeitung der Entwürfe für beide Menschenrechtspakte waren im wesentlichen im Jahre 1954 abgeschlossen). Vor allem überrascht die Bereitschaft der westlichen Staaten, auf internationaler Ebene der formalen Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten zuzustimmen, während diese beiden Kategorien auf innerstaatlich-verfassungsrechtlicher Ebene traditionell doch so verschieden behandelt werden. Die dafür verantwortlichen Kräfte und Entwicklungen können hier nicht nachgezeichnet