

# Menschenrechte: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen

THEODOOR C. VAN BOVEN\*

## *Einige Überlegungen zum Thema*

Ehe der Kalte Krieg ausbrach und andere Verzögerungsfaktoren auftraten, war es von 1946 bis 1948 möglich, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in zwei Jahren abzufassen. Es war von 1963 bis 1965 möglich, binnen zwei Jahren das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu entwerfen, und es erforderte 1975 weniger als ein Jahr, um die Erklärung gegen die Folter zu formulieren. Doch es vergingen zwanzig Jahre, ehe 1966 die beiden Internationalen Menschenrechtspakte, die zusammen mit der Allgemeinen Erklärung die Internationale Charta der Menschenrechte bilden, angenommen wurden, und vor mehr als dreißig Jahren begann die Arbeit an einer Konvention über die Informationsfreiheit, bei der heute wenig Aussicht besteht, daß sie in naher Zukunft abgeschlossen wird. Auch hat sich die Zeitspanne von fünfzehn Jahren als nicht ausreichend erwiesen, um ein internationales Instrument gegen die Diskriminierung aufgrund der Religion oder des Glaubens zu entwickeln. Augenscheinlich können einige Aufgaben in kurzer Zeit erledigt werden, während andere lange Zeit beanspruchen oder gar nicht vollendet werden können. Untersucht man, was machbar oder nicht machbar ist, so läßt sich festhalten, daß die Vereinten Nationen in der Lage waren, im Juli 1978 eine Untersuchungsmission nach Chile zu entsenden, um an Ort und Stelle die Lage der Menschenrechte zu prüfen, während es sich bis jetzt als unmöglich herausgestellt hat, eine ähnliche Vor-Ort-Untersuchung im Südlichen Afrika oder in den von Israel besetzten arabischen Gebieten durchzuführen, obgleich die Vereinten Nationen Untersuchungsgruppen beauftragt haben, dort Ermittlungen anzustellen. Darüber hinaus hat es sich bis heute als unmöglich erwiesen, ähnliche Untersuchungsorgane für andere Situationen, bei denen starke Anhaltspunkte dafür sprechen, daß grobe und ständige Verletzungen der Menschenrechte vorgekommen sind oder noch vorkommen, auch nur zu beauftragen. Bezüglich der Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen, die von Einzelpersonen und anderer nichtamtlicher Seite an die Vereinten Nationen gerichtet werden, war es die bis 1970 geltende allgemeine Regel, daß (von einigen Ausnahmen abgesehen) keine Schritte auf solche Klagen hin unternommen werden konnten. Jedoch hat 1978 der Vorsitzende der Menschenrechtskommission angekündigt, daß die Kommission im Zusammenhang mit Klagen, die die Lage der Menschenrechte in neun Ländern betreffen, Maßnahmen ergriffen hat. Im Laufe der Jahre läßt sich eine Verschiebung der Grenzen beobachten; Möglichkeiten ergeben sich zu einem Zeitpunkt, verschwinden wieder oder eröffnen sich erneut bei anderer Gelegenheit. Wir befinden uns auf einem Gebiet, das faszinierend und enttäuschend zugleich ist; einem Gebiet politischer Aktion und diplomatischer Schritte; einem Gebiet von Regeln und Verfahren, vor allem aber auf einem Gebiet, das einen direkten oder indirekten Einfluß auf das Schicksal vieler Menschen in aller Welt haben kann.

Die Organisation der Vereinten Nationen hat im wesentlichen zwischenstaatlichen Charakter, was bedeutet, daß Regierungen eine entscheidende Rolle bei vielen Angelegenheiten spielen, beispielsweise bei der Aufstellung des Haushalts, der die Mittel zuweist, die der Abteilung für Menschenrechte zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Regierungen entscheiden auch darüber, ob neue internationale Instrumente vorbereitet werden sollen oder nicht, ob neue Organe oder neue Institutionen gegründet werden sollen oder nicht, und ob bestimmte Fälle von Menschenrechtsverletzungen behandelt werden sollen oder nicht. In allen politischen

Organen wie Generalversammlung, Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat spielen die Regierungen die führende Rolle. Dies trifft auch zu für die Menschenrechtskommission, die sich aus Regierungsvertretern zusammensetzt. Zugegeben: es gibt auch UN-Menschenrechtsorgane, die aus unabhängigen Sachverständigen bestehen, zum Beispiel die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, den unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte gebildeten Menschenrechtsausschuß, den im Rahmen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung errichteten Ausschuß zur Beseitigung der Rassendiskriminierung sowie Untersuchungsorgane, die mit der Lage in Chile und im Südlichen Afrika befaßt sind. Aber alle diese Organe haben letzten Endes ihre Mandate durch Entscheidungen erhalten, die auf zwischenstaatlicher Ebene getroffen wurden. Als Ergebnis dieses Zustandes und aufgrund der Charta der Vereinten Nationen ergeben sich eine Anzahl offensichtlicher politischer und juristischer Widersprüche. Einerseits sollen die Regierungen Beschützer und Garanten der Menschenrechte sein, gleichzeitig sind sie aber auch oft diejenigen, die die Menschenrechte verletzen. Darüber hinaus weist die Charta der Vereinten Nationen in ihren Artikeln 55 und 56 darauf hin, daß alle Mitgliedstaaten und die Organisation selbst die Verpflichtung haben, gemeinsam und jeder für sich die allgemeine Achtung der Menschenrechte zu fördern, während Artikel 2(7) der Charta feststellt, daß die Vereinten Nationen keine Befugnis haben, in Angelegenheiten einzugreifen, »die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören«. Hier besteht eine eindeutige juristische und politische Spannung innerhalb der Charta, die sich bei der Frage nach Grenzen und Möglichkeiten stark auswirkt. Es ist auch zu berücksichtigen, daß die Aufgaben der Organisation bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte ergänzender Art sind, da die Menschenrechte primär auf nationaler und lokaler Ebene gefördert und durchgesetzt werden sollten. Es ist daher wichtig, eine direkte Verbindung zwischen den nationalen und lokalen Institutionen einerseits und den Vereinten Nationen andererseits zu schaffen. Unglücklicherweise stehen die Regierungen oft als Hindernis zwischen derartigen Institutionen und den Vereinten Nationen.

Es sollte auch beachtet werden, daß Menschenrechte nicht isoliert wirksam werden können, sondern nur in ihrer Beziehung zur Gesellschaft und zu den anderen Hauptzielen der Vereinten Nationen, etwa zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. In der Tat werden Menschenrechte bei bewaffneten Auseinandersetzungen am ernstlichsten gefährdet. Auch besteht eine Beziehung zwischen Menschenrechten und Entwicklung. Alle diese Ziele, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen, die Förderung von wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Entwicklung sowie die Förderung und Festigung der Achtung vor den Menschenrechten sind gleichrangig in Artikel 1 der UN-Charta erwähnt. Es ist unmöglich, Menschenrechte isoliert von den anderen Zielen der Weltorganisation zu behandeln.

Folgt man dieser Betrachtungsweise, so kann man ebenso wenig jedes Menschenrecht für sich sehen, vielmehr sollte jedes Recht in seiner Beziehung zu anderen Rechten betrachtet werden. Die Vereinten Nationen haben wiederholt die Unteilbarkeit und gegenseitige Abhängigkeit aller Menschenrechte betont, seien es nun wirtschaftliche, soziale und kul-

turelle Rechte oder bürgerliche und politische. Sie alle bilden die Grundlage, auf der die Freiheit des Menschen ruht. Im Ergebnis der obigen Überlegungen kann ein Programm der Vereinten Nationen für die Menschenrechte kein Einzelprogramm sein, sondern muß in die Gesamtheit der Politik und Praxis der Vereinten Nationen integriert werden. Anderenfalls bliebe es eine Randerscheinung.

### I. Grenzen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte

#### 1. Nationale Souveränität

Die gegenwärtige Weltgemeinschaft ist in erster Linie eine Gemeinschaft souveräner Staaten. Staaten sind die wichtigsten Bausteine der Weltgemeinschaft, ungeachtet der Tatsache, daß die UN-Charta im Namen der Völker (»Wir, die Völker der Vereinten Nationen«) proklamiert wurde, und weil Staaten die Bestandteile sind, wird die nationale Souveränität sehr oft betont. Nationale Souveränität mag ein bedeutender Faktor für die Erhaltung von nationaler und kultureller Identität, den Schutz des Staatsgebiets und die freie Verfügung über die natürlichen Ressourcen sein. Viele Länder und Völker waren über Jahre hinweg die Opfer fremder Intervention und Vorherrschaft, und es ist daher natürlich, daß sie nationale Souveränität beanspruchen. Aber bedeutet dies, daß Regierungen volle Freiheit haben, mit ihren Staatsbürgern zu verfahren, wie es ihnen beliebt? Bedeutet dies, daß die internationale Gemeinschaft dann, wenn Regierungen ihre Bürger in willkürlicher und schändlicher Weise behandeln, nicht befugt ist, sich mit solchen Situationen zu befassen? Die Vereinten Nationen haben auf diese Frage eine Antwort gegeben: Situationen, die systematische und grobe Verletzungen von Menschenrechten erkennen lassen, sind Angelegenheiten von internationalem Belang.

#### 2. Mittel des Verfahrens

Eine zweite Grenze setzen die Mittel des Verfahrens. Nur in Ausnahmefällen sind die Vereinten Nationen befugt, Sanktionen anzuwenden oder aufzuerlegen — dann, wenn der Sicherheitsrat beschließt, daß der Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet sind. Es ist natürlich möglich, andere Verfahrensmittel auf dem Gebiet der Menschenrechte

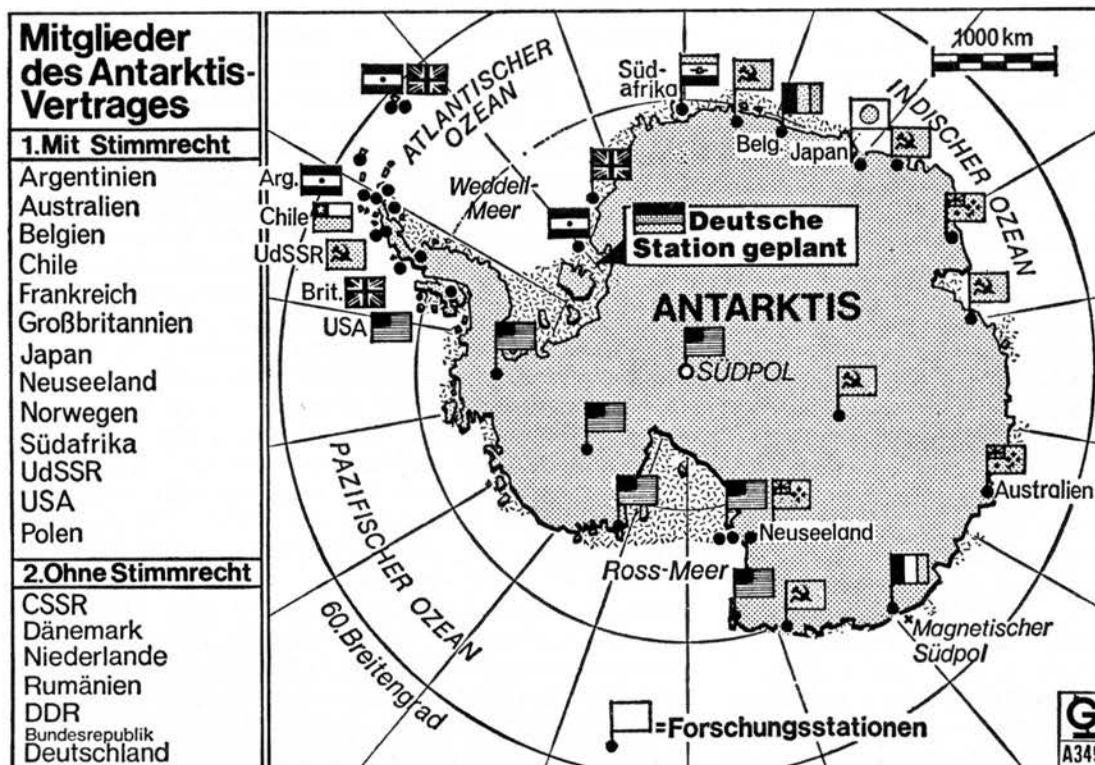
anzuwenden, vorausgesetzt, die betroffenen Regierungen kooperieren. An erster Stelle steht das Mittel des Dialogs und der Kommunikation. Die Übereinkommen, die jetzt im Bereich der Menschenrechte gelten, sind hauptsächlich auf die Herstellung eines Dialogs zwischen einem internationalen Organ und den betreffenden Regierungen ausgerichtet. Eine andere Möglichkeit besteht in Ratschlägen und guten Diensten. Der Generalsekretär bedient sich mitunter vertraulich dieser Mittel, besonders wenn Leben und Freiheit von Menschen auf dem Spiel stehen. Ein weiterreichendes Mittel ist das des Drucks und der öffentlichen Bloßstellung. Aber alle diese Verfahrensmittel finden schließlich ihre Grenzen am Ausmaß an Verständnis und Kooperation der betroffenen Länder.

#### 3. Finanzmittel

Eine dritte Begrenzung ist die der Finanzmittel. Während die Förderung der Menschenrechte als eines der hervorragenden Ziele der Weltorganisation betrachtet werden kann, macht das für die Menschenrechtsprogramme verfügbare Budget nicht mehr als 0,7 vH des Gesamthaushalts der Organisation aus. Viele Mitgliedstaaten neigen dazu, sehr sorgfältig jeden zusätzlichen Dollar und jede zusätzliche Arbeitsstunde zu kontrollieren, die diesem Aspekt der Arbeit der Vereinten Nationen gewidmet werden. Es könnte für viele Regierungen durchaus ein Risiko darstellen, wenn ein effizienteres und kraftvolleres Instrumentarium zur Stärkung der Menschenrechte geschaffen würde.

#### 4. Die Weltwirtschaftsordnung

Eine vierte Beschränkung, die nicht nur die Vereinten Nationen als Organisation, sondern insgesamt die Völkergemeinschaft betrifft, ist die heutige Weltwirtschaftsordnung, die von Grund auf ungerecht ist und den Genuß der Menschenrechte weitgehend beeinträchtigt. Ein kürzlich erschienener Bericht des Administrators des UN-Entwicklungsprogramms erinnert daran, daß 650 Millionen Menschen ein Jahreseinkommen von weniger als 50 Dollar haben; daß es eine Milliarde Analphabeten gibt, obwohl die Mittel und Techniken zur Verbreitung von Unterricht und Bildung verfügbar sind; daß 70 vH der Kinder in der Dritten Welt unterernährt sind, obgleich Möglichkeiten bestehen, sie mit Nahrung zu versehen; daß die



Der Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959, dessen zwanzigjähriges Jubiläum in dieses Jahr fällt, ist durch die Hinterlegung der Beitrittsurkunde bei der Verwahrregierung in Washington am 5. Februar nun auch für die Bundesrepublik Deutschland wirksam geworden. Der Vertrag, der die friedliche Nutzung der Antarktis und die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung garantiert, ist der erste nach dem Zweiten Weltkrieg, der für eine bestimmte Region alle Maßnahmen militärischer Art untersagt, und die erste Vereinbarung über eine kernwaffenfreie Zone. Als nächsten Schritt strebt die Bundesregierung die Aufnahme in die Runde der Konsultativstaaten an. — Vgl. den Beitrag in VN 2/1979 S. 46 ff.

Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern immer tiefer wird, mit dem Ergebnis, daß der Pro-Kopf-Verbrauch von Rohstoffen in den Industrieländern zwanzigmal größer ist als in den Entwicklungsländern. Wie können wir diesen Problemen begegnen? Die grundlegenden Menschenrechte im wirtschaftlichen und sozialen Bereich stehen auf dem Spiel, besonders in bezug auf Arbeit, Wohnung, Erziehung, ärztliche Versorgung und so weiter. Aus diesem Grund haben die Vereinten Nationen unterstrichen, daß die Errichtung der neuen internationalen Wirtschaftsordnung ein wesentliches Element bei der wirksamen Förderung der Menschenrechte darstellt. Die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung, die etwa durch die Tatsache charakterisiert werden kann, daß ungefähr zehn Finanzminister und zehn Nationalbankchefs der wohlhabenderen Länder über Währungsfragen entscheiden, die von grundlegender Bedeutung für die Weltwirtschaft sind, ist ungerecht. Arme Länder, die sich selbst in Randpositionen finden und die möglicherweise durch solche Entscheidungen ernstlich betroffen werden können, verlangen daher am internationalen Entscheidungsprozeß auf der Basis der Gleichberechtigung beteiligt zu werden. Sie verlangen Zugang zu den Märkten der Industrieländer, Zugang zur Technologie und einen Wandel in den Handelsbedingungen. Es erhebt sich die Frage nach der Bedeutung von alledem für die Menschenrechte. Man sollte sich jedoch darüber klarwerden, daß es für die Verwirklichung der Menschenrechte von zentraler Bedeutung ist, die Grundlagen zu schaffen, um Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichberechtigung auf wirtschaftlichem, sozialem und politischem Gebiet zu erreichen.

### 5. Mißtrauen

Eine fünfte Grenze ist die des Mißtrauens. Mißtrauen zwischen Ost und West, verständlich auf beiden Seiten, sowie Mißtrauen zwischen Nord und Süd. Was sind, so fragt man, die Motive für eine aktive Menschenrechtspolitik seitens der Vereinigten Staaten oder für Menschenrechtsinitiativen des Westens? Warum wird dem Völkerrecht als Rahmen für den Schutz der Menschenrechte derartige Bedeutung beigemessen? Geschieht das, weil die Machtbasis geschwächt ist und infolgedessen Zuflucht zum Recht genommen werden muß? Sind die, die Vorkämpfer der Menschenrechte zu sein beanspruchen, bereit, die neue internationale Wirtschaftsordnung

zu akzeptieren und zu verwirklichen? Sind sie gewillt, die Internationalen Menschenrechtspakte ohne Einschränkungen anzunehmen? Sind sie beispielsweise bereit, einträgliche Beziehungen zu dem Unterdrückungsregime in Südafrika zu beenden? Werden humanitäre Interventionen gar im alten Stil zur Durchsetzung primär politischer und wirtschaftlicher Ziele unternommen? Stehen wir vor einer neuen Art Menschenrechts-Imperialismus? Die sind lediglich einige Fragen, die sich in der Sphäre berechtigten oder unberechtigten Mißtrauens gegenüber Motiven stellen.

## II. Die Möglichkeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte

Wirkungsfähigkeit und Möglichkeiten werden oft von Begrenzungen bestimmt. Was bezüglich der Grenzen festgestellt wurde, gilt auch für Möglichkeiten.

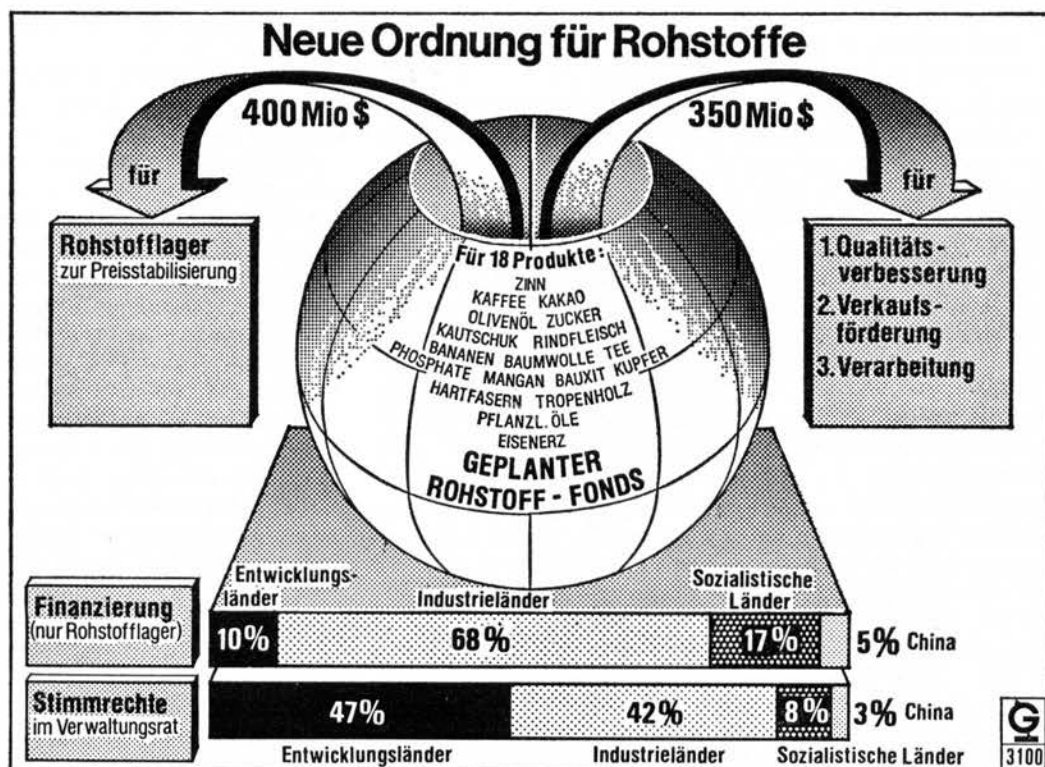
### 1. Strukturelle Möglichkeiten

In struktureller Hinsicht wachsen die Möglichkeiten in dem Ausmaß, wie a) der Staatensouveränität geringere Bedeutung beigemessen wird, b) mehr Bereitschaft besteht, die Verfahrensmittel der Vereinten Nationen zu benutzen, c) dem Menschenrechtsprogramm der Vereinten Nationen mehr Geldmittel zur Verfügung stehen, d) die Industrieländer bereit sind, die neue internationale Wirtschaftsordnung zu verwirklichen und ihre Rechte und Privilegien mit anderen zu teilen, und e) das gegenseitige Vertrauen wächst. Alle diese strukturellen Faktoren können wichtige Auswirkungen auf die Möglichkeiten haben, Menschenrechte stärker zu fördern und zu schützen.

### 2. Information

Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen könnten die Möglichkeiten zur Verbreitung von Informationen über Menschenrechte umfassender genutzt werden. Eine der Grundvoraussetzungen für die Verwirklichung von Menschenrechten ist, daß Menschen ihre Rechte kennen, sich ihrer Rechte bewußt werden. In diesem Zusammenhang haben die Informationsdienste der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle zu spielen. Es ist nicht immer einfach, dieser Aufgabe gerecht zu werden, denn wenn immer Menschen, besonders die Unterpri-

Einvernehmen über die Hauptelemente eines Gemeinsamen Rohstofffonds wurde am 20. März in Genf erzielt. Eine Welt-Rohstoffbehörde ist der zwischen Nord und Süd vereinbarte Fonds zwar nicht; wohl aber ist er ein Instrument mehr zur Beeinflussung der Welt-Rohstoffmärkte. Ein Teil dieses neuen Fonds hat die Aufgabe, Rohstofflager zu finanzieren. Die Lager sollen bei sinkenden Preisen Rohstoffe aus dem Markt nehmen und bei steigenden wieder abgeben; Preiswellen würden auf diese Weise geglättet. Das entspricht dem dringenden Wunsch der Entwicklungsländer, denn viele von ihnen sind auf den Export weniger Rohstoffe angewiesen und leiden deshalb besonders unter den starken Schwankungen der Rohstoffpreise. Der zweite Teil des Fonds hat keine preispolitischen Aufgaben. Er soll allgemeinen Zielen der Rohstoffpolitik dienen, etwa der Verbesserung des Absatzes, der Qualität und der Weiterverarbeitung.



vilegierten und Unterdrückten, über ihre Rechte aufgeklärt werden, hat das sicher eine explosive Wirkung. In dieser Weise können die Menschenrechte revolutionäre Anstöße geben und eine Herausforderung der Mächtigen darstellen.

### 3. Präsenz der Vereinten Nationen

Eine weitere praktische Möglichkeit wäre, daß die UN-Menschenrechtsabteilung Büros nicht nur in Genf und New York, sondern auch an weiteren Orten unterhält. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge hat Zweigämter in vielen Teilen der Welt. Wäre es nicht sinnvoll, Beamte der Menschenrechtsabteilung auf den verschiedenen Kontinenten zu haben und sie zunächst den regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen zuzuteilen? Ihre Hauptaufgabe wäre es, einschlägige Informationen zu sammeln und weiterzuleiten. Dies könnte sicher eine Verbesserung bei der wirkungsvolleren Vertretung der Menschenrechte auf der Welt darstellen.

### 4. Ein Kommissar für Eingeborenenvölker

Eine weitere Möglichkeit, die bis jetzt noch nicht ausreichend untersucht wurde, betrifft die Rechte der Vierten Welt, insbesondere die Rechte der Eingeborenenvölker. Allzuoft sind diese Völker Opfer wirtschaftlicher Expansion, äußerster Mißachtung ihrer Identität, ihrer Kultur und ihrer bloßen Existenz geworden. Ihr Land wurde ihnen genommen und sie selbst Praktiken des Völkermords unterworfen. Im September 1977 fand in Genf eine Konferenz nichtstaatlicher Organisationen der Indianer und anderer Eingeborenenvölker statt. Bei dieser Gelegenheit wurde festgestellt, daß die Weißen, die Schwarzen, die Gelben und die Braunen ihre Vertreter bei den Vereinten Nationen haben — wer aber handelt im Namen der Rothäute? Da nur sehr wenige Regierungen wirklich die Rechte der Eingeborenen wahren, wäre es da nicht eine gute Idee, einen Sonderbeauftragten für Eingeborenenvölker einzusetzen? Viele Jahre lang ist der Vorschlag eines Hohen Kommissars für Menschenrechte diskutiert worden. Er wurde bislang nicht verwirklicht und hat vielleicht auch in naher Zukunft wenig Aussicht. Doch könnte ein Kommissar für Eingeborenenvölker eine Rolle spielen, die der des Hohen Kommissars für Flüchtlinge insoweit vergleichbar wäre, als diese Völker auch zu jenen gehören, die vom Staat keinen angemessenen Schutz erhalten.

### 5. Intensivierung des Dialogs durch

#### *Annahme internationaler Instrumente*

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Dialog zwischen den Vereinten Nationen und den Regierungen zu intensivieren. Diese Art Dialog hat im Rahmen einiger Menschenrechtsübereinkommen schon begonnen. Es ist von Bedeutung, einen derartigen Dialog nicht auf einen kleinen Kreis von Beamten staatlicher Stellen und einiger Experten von Organen der Vereinten Nationen zu beschränken. Es sollte mehr Information und Mitwirkung aus verschiedenen Bereichen der Bevölkerung geben, wie es in der Internationalen Arbeitsorganisation hinsichtlich Arbeitern und Unternehmern der Fall ist. Die Annahme der Menschenrechtsübereinkommen und der Mittel zu ihrer Verwirklichung ist eine Grundvoraussetzung für diese Art von Dialog. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und das zugehörige Fakultativprotokoll beinhalten das Recht auf Individualbeschwerde an den Menschenrechtsausschuß. Dieses Petitionsrecht ist einer der Grundsteine der weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte. Trotzdem halten es einige westliche Länder für ausreichend, daß ihre Bürger sich an die Europäische Menschenrechtskommission wenden können; obgleich dies an sich positiv zu bewerten ist, ist es schwer zu verstehen, warum sie die gleiche Art Beschwerderecht gegenüber den Vereinten Nationen nicht akzeptieren. Die Festlegung dieses Rechts war von westlichen Ländern in besonderem Maße un-

terstützt worden, doch jetzt, da es um seine Annahme geht, sind einige dieser Staaten noch nicht bereit, es ihren Bürgern zuzugestehen. Wenn Länder einen Beitrag auf dem Gebiet der Menschenrechte leisten und ein Beispiel geben wollen, wäre es von zentraler Bedeutung, das Recht der Individualbeschwerde gemäß dem Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte anzuerkennen.

### 6. Stärkung der Verfahren bezüglich

#### *Beschwerdeschreiben nichtamtlicher Stellen*

Die Verfahren hinsichtlich von Mitteilungen oder Beschwerden von Einzelpersonen und nichtstaatlichen Organisationen sollten nicht mit dem gerade erwähnten Verfahren, das auf dem Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte beruht, verwechselt werden. In Übereinstimmung mit dem jetzigen Verfahren, das durch die Resolution 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. Mai 1970 festgelegt wurde, werden die jährlich etwa 40 000 an die Vereinten Nationen gerichteten Beschwerden dahingehend geprüft, ob sie eine systematische und grobe Verletzung von Menschenrechten erkennen lassen. Wie oben beschrieben, galt bis 1970 die Regel, daß die Vereinten Nationen nicht befugt waren, in derartigen Fällen zu handeln. Doch das gegenwärtige Verfahren bietet, wenn auch erst im Ansatz, die Möglichkeit, daß diese Klagen schließlich zur Prüfung einer Situation durch die Menschenrechtskommission führen. Trotz Fehlschlägen und Mängeln wurden in dieser Angelegenheit Verbesserungen erzielt. Auf der Tagung der Menschenrechtskommission 1978 gab ihr Vorsitzender zum ersten Mal die betroffenen Länder bekannt. Eine weitere Entwicklung, die ursprünglich in der Resolution nicht vorgesehen war, besteht darin, daß den betreffenden Ländern Gelegenheit gegeben wird, der Kommission ihren Standpunkt zu erläutern. Es ist auch neu, daß das Sekretariat der Vereinten Nationen aufgefordert wird, vierteljährlich den Mitgliedern der Kommission für Menschenrechte über alle Entwicklungen bezüglich der bei der Kommission anhängigen Situationen Bericht zu erstatten. Eine der Schwächen dieses Verfahrens liegt darin, daß die Kommission und ihre Unterkommission nur einmal im Jahr tagen. Der Konferenzkalender dieser Organe ist sicherlich nicht auf die Dringlichkeit bestimmter Menschenrechts-Situationen ausgerichtet. Es gibt hierbei gewiß Spielraum, um die Kommission und ihre Unterkommission leistungsfähiger zu machen.

### 7. Vor-Ort-Untersuchungen

Schließlich ist es wichtig, die Möglichkeiten von Untersuchungen an Ort und Stelle stärker auszuschöpfen. Eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen besuchte 1978 Chile, um dort die Situation der Menschenrechte zu untersuchen. Es dürfte bekannt sein, daß in der Praxis der Europäischen Menschenrechtskommission und der Internationalen Arbeitsorganisation Untersuchungen vor Ort auf der Grundlage vertraglicher Verpflichtungen durchgeführt werden können. Bei den Vereinten Nationen dagegen ist die Basis für eine Untersuchung an Ort und Stelle, wie zum Beispiel in Chile, eine Resolution eines politischen Organs, die nicht die gleiche Rechtsqualität hat wie ein Vertrag. Erfahrungsgemäß gibt ein Besuch an Ort und Stelle der Untersuchung einer Situation eine besondere Dimension, besonders durch die direkte Konfrontation mit den Behörden des Landes, mit allen Bereichen der Gesellschaft und mit Menschen, deren Menschenrechte gefährdet sind. Dies ist von hervorragender Bedeutung für die bessere Beurteilung einer Menschenrechts-Situation. Selbstverständlich müssen gewisse Grundvoraussetzungen erfüllt werden, um eine solche Ermittlung sinnvoll zu machen. Zunächst muß die Dauer des Besuchs so bemessen sein, daß alle gesellschaftlichen Aspekte untersucht werden können und es reichlich Gelegenheit gibt, Informationen von verschiedener Seite zu sammeln. Eine weitere Voraussetzung ist, daß das

Untersuchungsorgan sich umfassend anhand bereits verfügbarer Informationen vorbereitet. Außerdem muß die volle Bewegungsfreiheit gewährleistet sein, damit die Untersuchungskommission mit jedermann sprechen und prinzipiell jeden beliebigen Ort besuchen kann. Schließlich ist es wesentlich, daß allen denjenigen, die mit der Untersuchungsgruppe Kontakt hatten, garantiert wird, daß sie weder Repressalien noch Bestrafung ausgesetzt werden. Vor-Ort-Untersuchungen sind eine der dynamischsten Methoden bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte. Doch gilt alles, was oben über Grenzen und Möglichkeiten gesagt wurde, hier in besonderem Maße.

### III. Zusammenfassung

Im Bereich von Grenzen und Möglichkeiten kann Fortschritt nur in dem Maß erzielt werden, in dem man bereit ist, Risiken einzugehen — sowohl auf der Seite des Sekretariats der Vereinten Nationen als auch auf der der Mitgliedstaaten. Menschenrechte erfordern in der Tat Risikobereitschaft. In den Vereinten Nationen und anderswo sollte man das Eisen schmieden, solange es heiß ist, sollte man die Möglichkeiten nutzen, wann immer die Umstände es zulassen. So erwies es sich in den Vereinten Nationen erst dann als möglich, eine Erklärung gegen die Folter abzufassen, als die Situation in einem Land wie Chile besonders dringlich wurde. Diese Er-

klärung wurde in sehr kurzer Zeit ausgearbeitet und angenommen. Man kann jedoch nicht behaupten, daß die Erklärung weltweit respektiert wird. Internationale Instrumente und Normen werden oft verletzt, verlieren aber dadurch nicht ihren Wert. Ihr Wert und ihre Gültigkeit liegen in der Tatsache, daß man sich auf sie legitimerweise berufen kann. Es stimmt, daß die Zehn Gebote des Alten Testaments oft übertreten werden, was aber nicht bedeutet, daß sie keine Gültigkeit mehr haben. Das gleiche gilt auch für viele wichtige Erklärungen und Übereinkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte. Es versteht sich, daß die Vereinten Nationen ihre Grenzen und Beschränkungen haben. Die Organisation kann nicht alles allein tun, sondern braucht die Mitarbeit und Unterstützung anderer, insbesondere von nichtstaatlichen Organisationen, die oft mehr Handlungsspielraum haben, wie Amnesty International, der Internationalen Juristenkommission, religiösen Organisationen und Institutionen, Gewerkschaften, Studenten- und Jugendverbänden. Wenn die Vereinten Nationen diese Zusammenarbeit mit allen Bereichen der nationalen und der Weltgesellschaft ausbauen können, wird die Organisation gewiß an Dynamik und Wirksamkeit gewinnen.

#### Anmerkung

\* Für die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen ist allein der Autor verantwortlich; sie geben nicht notwendigerweise die der Vereinten Nationen wieder.

## UN-Friedenstruppen: Erfolgswang und Bewährung

DIETER FLECK\*

Vor fünf Jahren wurden in dieser Zeitschrift<sup>1</sup> Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen veröffentlicht. Dabei wurde die Vermutung geäußert, daß der Bedarf der Vereinten Nationen für derartige Einsätze, wie sie seit 1949 laufend organisiert, ausgerüstet und durchgeführt werden mußten, sich in Zukunft nicht verringern werde. Die heutige Präsenz der UN-Friedenstruppen in vielen Teilen der Welt hat diese Erwartung längst bestätigt: Derzeit fast 2 500 Blauhelme sind auf *Zypern* stationiert<sup>2</sup>. Eine kleine Beobachtergruppe besteht seit 1949 in *Kaschmir*<sup>3</sup>. Eine Waffenstillstandskommission ist seit 1953 in *Korea* eingesetzt<sup>4</sup>. Im *Nahen Osten* stehen über 4 000 UN-Soldaten auf dem Sinai zwischen Ägyptern und Israelis<sup>5</sup>, rund 1 250 auf den Golanhöhen zwischen Israelis und Syrern<sup>6</sup> und etwa 200 seit 1949 in Jerusalem<sup>7</sup>. Hinzu kommen seit 1978 annähernd 6 000 im Libanon<sup>8</sup>. Eine »Unterstützungseinheit« der UNO mit größerer militärischer Komponente ist für den Übergang *Namibias* zur Unabhängigkeit vorgesehen<sup>9</sup>. Ähnliche Überlegungen bestehen im Zusammenhang mit dem Konflikt in *Simbabwe*.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich an UNFICYP<sup>2</sup>, UNEF II<sup>5</sup>, UNDOF<sup>6</sup> und UNIFIL<sup>8</sup> durch größere finanzielle Beiträge, Lufttransporteinsätze der Bundeswehr und durch Bereitstellung von Ausrüstungsmaterial beteiligt. Hierfür waren bis 1978 bereits Kostenaufwendungen in Höhe von 55 Mill US-Dollar erforderlich<sup>10</sup>. Die Frage nach den möglichen Formen einer deutschen Beteiligung an friedenssichernden Operationen sollte auf dem Hintergrund der inzwischen vorliegenden Erfahrungen neu gestellt werden (I). Darüber hinaus sollte die Praxis der Weltorganisation, die sich inzwischen weiter entwickelt hat, auf mögliche Verbesserungen hin untersucht werden (II). Konsequenzen aus diesen Überlegungen können sich sowohl für die Haltung der Bundesrepublik Deutschland in den zuständigen UN-Gremien als auch für die Zusammenarbeit der Bundesressorts bei der Vorbereitung entsprechender Maßnahmen ergeben (III).

### I. Mögliche Formen einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland

Ein möglicher Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zu friedenssichernden Operationen muß sich am tatsächlichen Bedarf der Vereinten Nationen orientieren und den für uns geltenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen entsprechen. Die Überlegungen sollten sich dabei nicht ausschließlich auf eine Bereitstellung von Truppenkontingenten konzentrieren. Finanzielle Sonderleistungen, wie sie vor allem für UNFICYP erbracht werden, sowie Sachleistungen, aber auch Transporteinsätze, bis hin zur Bereitstellung qualifizierten Personals für bestimmte Hilfsdienste können vielleicht noch dringendere Bedarfslücken schließen und dem UN-Generalsekretär bei der kurzfristigen Durchführung beschlossener Operationen von besonderem Nutzen sein. Dem entspricht es, daß der Generalsekretär die Frage nach einer möglichen Bereitstellung von Bundeswehrrkontingenten bisher nicht gestellt hat, während unsere Dienst- und Sachleistungen wie auch die finanziellen Beiträge einem ausdrücklichen Bedürfnis der UNO entsprachen.

Es kommt hinzu, daß das Grundgesetz (GG) einen Einsatz der Streitkräfte bei internationalen Friedensaktionen noch immer nicht uneingeschränkt zuläßt: Die verfassungsrechtliche Würdigung, wie sie vor fünf Jahren hier erstmals skizziert wurde<sup>1</sup>, hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt. Danach ist eine Bereitstellung von Bundeswehrrangehörigen zu *waffenlosen* Dienstleistungen im Rahmen friedenssichernder Operationen der Vereinten Nationen, gegebenenfalls auch innerhalb eines UN-Truppenkontingents, verfassungsrechtlich zulässig; »Einsätze« zur Ausübung von Polizeigewalt oder sogar zu Kampfhandlungen dagegen bleiben mit Rücksicht auf Art. 87a Abs. 2 GG ausgeschlossen<sup>11</sup>. Weitgehende Übereinstimmung besteht darin, daß die verfassungspolitische Zielsetzung dieses Grundgesetzartikels auf innenpolitischen Überlegungen beruht und kaum darin bestehen dürfte, einen Einsatz der Streitkräfte bei Friedensaktio-