

melten Erkenntnisse über die Kommunikationskanäle mit dem Ziel, auf der geeignetsten Ebene zu vermitteln und politischen Druck zur Herstellung und Erhaltung der Waffenruhe auszuüben; und schließlich

- die Möglichkeit, Vertrauensbildende Maßnahmen aus intimer Situationskenntnis heraus auszuhandeln und auch unter schwierigsten Bedingungen humanitäre Dienste, insbesondere für Nicht-Kombattanten, zu leisten.

Es liegt auf der Hand, daß Soldaten und militärische Verbände gute Voraussetzungen zur Erfüllung der genannten Aufgaben

mitbringen. Unerlässlich ist allerdings eine sorgfältige besondere Ausbildung und darüber hinaus die Bereitschaft und Fähigkeit, einen Teil der zuvor angeeigneten militärischen Verhaltensweisen zugunsten der spezifischen Erfordernisse einer UN-Friedensmission aufzugeben.

Der vorstehende Aufsatz beruht auf Ergebnissen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsvorhabens; vgl. Eckehart Ehrenberg, Erfolgsbedingungen multinationaler friedenssichernder Operationen am Beispiel der Missionen der Vereinten Nationen auf Zypern (UNFICYP) und im Libanon (UNIFIL), Bonn (FSIE-Berichte Nr.6) 1991.

# Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung

## Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Niemand wird leugnen wollen, daß die Bundesrepublik Deutschland während der 17 Jahre ihrer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bis zum Tage der Vereinigung mit der Deutschen Demokratischen Republik am 3. Oktober vergangenen Jahres innerhalb der Weltorganisation eine konstruktive und erfolgreiche Menschenrechtspolitik betrieben hat. Sicher hätte es kühnere Initiativen und ein noch höheres Maß an Engagement auch in finanzieller Hinsicht geben können. Idealistischen Erwartungen, welche auf Perfektion abzielen, kann eine Politik, die sich an vielen harten Realitäten stößt, niemals genügen. Aber dem Opportunismus ist die Bundesrepublik niemals verfallen. Was im Bereich der Menschenrechtspolitik wie auf anderen Politikfeldern die größten Probleme bereitet hat, ist die praktische Umsetzung der Grundsatzpositionen in konkrete politische Entscheidungen etwa im Hinblick auf die ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, die Konfliktsituationen im Nahen Osten und die Lage in Südafrika. Selbst die USA haben indes zur Zeit Präsident Carters die Erfahrung machen müssen, daß es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, die Außenpolitik eines Landes allein von menschenrechtlichen Gesichtspunkten her zu gestalten<sup>1</sup> – wenn gleich dies langfristig die erfolgreichste Politik sein mag.

Was speziell die Arbeit der Vereinten Nationen angeht, so hat die Bundesrepublik sich in den vergangenen 17 Jahren mit großem Nachdruck für den Gedanken liberaler Freiheitsrechte eingesetzt. Einen besonders nachhaltigen Niederschlag hat dieses Bemühen in dem zweiten Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup> gefunden, das ein (eingeschränktes) Verbot der Todesstrafe enthält. Auch wenn der Rückblick eine durchaus zufriedenstellende Bilanz enthüllt, so sollte man doch nicht einfach nur weitermachen wie bisher. Die Vereinigung Deutschlands bietet eine willkommene Gelegenheit, über die künftige deutsche Menschenrechtspolitik nachzudenken. Zumindest sollten klare Ziele formuliert werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat nunmehr eindeutig den Status des politischen Zwerges hinter sich gelassen. Ihre Stimme findet Gehör – aber es wird auch erwartet, daß sie ihre Stimme erhebt. In der Anonymität der Gesichtlosigkeit kann sie sich heute nicht mehr verbergen.

Die Überlegungen zur Gestalt der künftigen Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik können von einer schlichten Grundfeststellung ausgehen, die sich bei einem auch nur flüchtigen Blick in das 'Blue Book', das von den Vereinten Na-

tionen anlässlich des 40. Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte neu herausgegebene Kompendium der wichtigsten menschenrechtlichen Rechtsakte,<sup>3</sup> dem Leser geradezu aufdrängt. Umfangreich, ja fast erdrückend ist der Bestand an Normen, den die zuständigen Gremien der Vereinten Nationen hervorgebracht haben. Was jetzt benötigt wird, ist ein qualitativer, kein bloßer quantitativer Fortschritt, entgegen dem Wunsch vieler der in der Generalversammlung oder der Menschenrechtskommission aktiven Delegierten, zu Hause zur Rechtfertigung ihrer Tätigkeit auf eine möglichst eindrucksvolle Mengenzahl verweisen zu können.

### Durchsetzung des vorhandenen Normenbestands

An erster Stelle ist die keineswegs neue oder originelle Forderung zu wiederholen, daß es beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung weniger um die Erarbeitung neuer Standards gehen darf als um die Durchsetzung und Effektivierung des vorhandenen Normenbestandes.<sup>4</sup> Mit den auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zurückgehenden beiden Weltpakten von 1966, den grundlegenden Anti-Diskriminierungs-Konventionen (Rassendiskriminierung, 1965; Frauendiskriminierung, 1979) sowie der Anti-Folter-Konvention aus dem Jahre 1984 sind die grundlegenden Weichenstellungen erfolgt. Eine Ergänzung oder Erweiterung sollte nur dort noch in Betracht gezogen werden, wo neue Regelungsbedürfnisse bereits aufgetreten sind oder sich in der Zukunft offenbaren, wie etwa bei der Organtransplantation oder der Gentechnik. Richtig ist, daß die Weltpakte in vielen Bereichen nur sehr lapidar gefaßte Regeln enthalten, die im Hinblick auf die praktische Anwendung fast durchweg noch weiterer Konkretisierung und Verfeinerung bedürfen. Eine solche Arbeit der Detaillierung ist auch in Teilbereichen geleistet worden. Ich erinnere nur an die Mindestgrundsätze für die Behandlung Strafgefangener, gebilligt durch eine Reihe von Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats,<sup>5</sup> die Artikel 10 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte näher ausgestaltet haben, oder die Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richter,<sup>6</sup> die näher festlegen, welche Anforderungen an ein unparteiisches und unabhängiges Gericht zu stellen sind, wie Artikel 14 Absatz 1 des Paktes es vorschreibt.

Aber man kann solche Übungen nicht beliebig fortsetzen. Die Formalstruktur gerichtlicher Verfahren eignet sich vorzüglich für die Festlegung weltweit geltender einheitlicher Standards. In anderen Bereichen, wo die Rechtsgewährleistung stärker auf das natürlich gewachsene Sozialleben abzielt, würde man hin-

gegen Gefahr laufen, durch exzessive Verfeinerung den Konsens aufzulösen, der die Regel in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung trägt. Um ein Beispiel zu geben: Der Staat ist nach Art.23 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte gehalten, die Familie zu schützen. Was das in unterschiedlichen Gesellschaftssystemen bedeutet, läßt sich kaum in Sätzen ausdrücken, die einen Anspruch auf weltweite Anwendung erheben könnten.<sup>7</sup> Man muß sich demgemäß bewußt sein, daß ein gradliniges Fortschreiten auf den in der Vergangenheit so erfolgreichen Bahnen durchaus nachteilige, ja zerstörerische Auswirkungen haben kann. Die Konvention über die Rechte des Kindes<sup>8</sup> vom vorletzten Jahr kann mit einigen ihrer Vorschriften als symptomatisches Beispiel für die Gefahren einer übertriebenen Regelungssucht gelten.<sup>9</sup>

Durchweg mangelt es hingegen an effektiven Überwachungs-, Kontroll- und Durchsetzungsverfahren. So wichtig und nützlich die Berichtsprüfung sowie Individual- und Staatenbeschwerde sein mögen, so haben sie doch sämtlich ein empfindliches Defizit aufzuweisen. Dem zuständigen Kontrollgremium ist es in aller Regel verwehrt, sich selbst ein Bild von den Verhältnissen in dem betreffenden Land zu verschaffen. Im Berichtsprüfungsverfahren wird die grundlegende Information, die den Gegenstand des Verfahrens bildet, von der Regierung geliefert. Es handelt sich also um eine geordnete – das heißt auch: gefilterte und geschönte – Unterrichtung, die nicht geradezu selbstverständlich mit den Realitäten in Einklang steht. Auch wenn die Gegeninformation, welche die Mitglieder der Kontrollgremien meist von privaten Organisationen erhalten, manches zurechtrücken kann,<sup>10</sup> so wäre es doch wünschenswert, wenn ein direkter Zugang zu den kontroversen Sachfragen eröffnet wäre. Dieses Desiderat gilt in gleicher Weise für die weltweiten Beschwerdeverfahren, insbesondere das Verfahren der Prüfung von Individualmitteilungen nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. Daß der Menschenrechtsausschuß sich hier mit den meist gegenläufigen schriftlichen Darlegungen von Beschwerdeführer und ›beklagtem‹ Staat begnügen muß, ist ein Zustand, der als Provisorium durchaus akzeptabel erscheint, als Dauerlösung indes nicht zu befriedigen vermag.

Alle Anstrengungen sollten daher darauf gerichtet werden, auch innerhalb des Systems der Vereinten Nationen das Verfahren der Tatsachenermittlung (fact-finding) zu stärken, für das Europa mit der Anti-Folter-Konvention von 1987<sup>11</sup> ein so leuchtendes Beispiel gesetzt hat.<sup>12</sup> In die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen hingegen ist das ›fact-finding‹ nur in einer schwachen Spielart eingegangen. Nach Art.20 Abs. 3 hat der Ausschuß gegen Folter die Befugnis, einem Land einen Besuch abzustatten, sofern das Land nicht generell diese Verfahrensmodalität durch eine Erklärung ausgeschlossen hat (Art.28). Überdies bedarf jede solche Inspektionsreise einer gesonderten Genehmigung. Das sind ganz offensichtlich hoffnungsvolle, aber auch gleichzeitig recht schüchterne Ansätze, die, was an dieser Stelle nicht verschwiegen werden darf, seinerzeit von der DDR sogleich abgeblockt wurden.<sup>13</sup>

In weniger gehemmter Weise hat sich demgegenüber das Berichterstat-System entwickelt, das innerhalb des letzten Jahrzehnts im Schoße von Menschenrechtskommission und Generalversammlung entstanden ist. Der Länderberichterstat<sup>14</sup> bereist das Land, über das er die genannten Gremien unterrichten soll, sehr intensiv und informiert sich dort eingehend aus allen ihm zugänglichen Quellen, insbesondere durch Gespräche mit Regierungsstellen und gesellschaftlichen Gruppen, über alle beweiserehlichen Themen. Kaum anders verfährt der thematische Berichterstat,<sup>15</sup> der querschnittsartig für alle Länder der Welt über einen bestimmten Sachkomplex die relevanten Daten sammelt. Mit solchen Informationen aus erster Hand verfügt die Weltorganisation über eine verlässliche Basis für ihr weiteres Vorgehen. Der jeweils untersuchte Staat wird einem erheblichen Druck ausgesetzt, wenn ein Bericht schwere Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. Häufig,

leider nicht immer, genügt allein schon das Aufzeigen der Mängel, um die verantwortlichen Regierungsstellen zur Umkehr und Abhilfe zu veranlassen. Mit einem faktentreuen Bericht findet man jedenfalls aus dem Nebel bloßer ideologischer Sentenzen heraus. Mehr ist im Grunde nicht erforderlich. Die weiteren Folgerungen können dann Generalversammlung und Sicherheitsrat ziehen. Es sollte eines der Ziele deutscher Politik werden, die Schaffung und den Ausbau sämtlicher Methoden des internationalen ›fact-finding‹ auf dem Gebiet der Menschenrechte rückhaltlos zu unterstützen.

### Bestehender Regelungsbedarf

Was die rechtsetzende Tätigkeit der Vereinten Nationen angeht, so läßt sich sicher feststellen, daß sie sich wegen der dem System inhärenten Eigendynamik kaum abstoppen, allenfalls verlangsamen läßt. Auch wenn man alle Anstrengungen unternimmt, um künftig die Hauptschwerpunkte bei der Implementierung zu setzen, muß man sich also damit abfinden, daß die Normenproduktion weitergeht. Es gilt daher, auf diesen Prozeß so einzuwirken, daß er sinnvolle Ergebnisse hervorbringt. Auch hier stellt sich mithin die Frage, welche Regelungsbedürfnisse ausgemacht werden können, deren Befriedigung dem Gemeinwohl der internationalen Gemeinschaft dient.

### Flüchtlinge und Entwurzelte

An erster Stelle sei in diesem Zusammenhang die Erarbeitung einer neuen Flüchtlingskonvention genannt. Die Genfer Konvention aus dem Jahre 1951<sup>16</sup> ist nicht mehr zeitgemäß. Sie erkennt nur denjenigen als Flüchtling an, der sich aus wohlgegründeter Furcht vor politischer Verfolgung außerhalb seines Heimatlandes befindet. Damit entbehrt die Mehrzahl derjenigen Personen, die den angestammten Wohnsitz aus von ihnen nicht verursachten Gründen haben verlassen müssen, des von der Konvention – und damit auch vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – gewährten Schutzes. Nicht berücksichtigt sind insbesondere allgemeine Notlagen wie Überschwemmungen, Dürre, Hungersnot und Seuchen, die vor allem in Afrika Millionen von Menschen von ihrem ursprünglichen Wohnort vertrieben haben.<sup>17</sup> Besonders problematisch erscheint der Fall des Bürgerkrieges. Unklar ist, wie weit sich die durch ihn ausgelöste Gefahr für Leib und Leben als politische Verfolgung darstellt oder in die Kategorie der allgemeinen Notlage fällt. Die feinsinnigen Unterscheidungen, die insoweit in der Rechtsprechung zu Art.16 Abs.2 Satz 2 des Grundgesetzes die deutschen Gerichte getroffen haben,<sup>18</sup> lassen sich rational kaum noch nachvollziehen und sind meines Erachtens wegen ihrer Komplexität für die Praxis fast unbrauchbar. Nicht unter das Dach der Konvention gehören im übrigen die sogenannten ›internen‹ Flüchtlinge, das heißt alle jene, die innerhalb ihres Landes verblieben sind, dennoch aber entwurzelt sind, weil sie – vor allem infolge einer Bürgerkriegssituation – den Heimatort haben aufgeben müssen.

Die Beschreibung braucht nicht fortgesetzt zu werden. Tatsache ist, daß es Millionen und Abermillionen von Menschen gibt, die aus anderen Gründen als spezifischer politischer Verfolgung außerhalb – teilweise auch innerhalb – der Grenzen ihres Landes leben müssen und wegen des ihnen aufgezwungenen faktischen Status des Vertriebenen oder Flüchtlings in einer die körperliche und seelische Integrität gefährdenden Weise mehr vegetieren als existieren. Das Schicksal dieser Menschen (›Migranten‹) kann der internationalen Gemeinschaft nicht gleichgültig sein.<sup>19</sup> Der Hohe Flüchtlingskommissar hat vielfache Anstrengungen unternommen, um auch ihnen seine humanitäre Unterstützung zuteil werden zu lassen. Andererseits hat vor einigen Jahren die Bundesrepublik Deutschland in der Generalversammlung die bekannte Initiative zur Eindäm-



mung der Flüchtlingsströme durch einen Appell an die Verantwortlichkeit der Ursprungs- oder ›Quell‹-Staaten unternommen.<sup>20</sup> All dies sind gute und löbliche Ansätze, die indes nichts daran ändern, daß das Phänomen existiert, aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft nicht einfach verschwinden wird und nach einer vertraglichen Regelung verlangt, die ein sehr viel stärkeres Engagement der Staatengemeinschaft als bisher vorsehen muß. Gerade die Bundesrepublik sollte hier eine konstruktive Rolle spielen. Wenn es zutrifft, daß das Grundrecht auf Asyl in seiner jetzigen Form nicht gehalten werden kann, was mehr und mehr zur allgemeinen Überzeugung in Deutschland wird,<sup>21</sup> so darf unser Land doch nicht einfach den Rückzug antreten. Großzügige Hilfe für die Programme des Hohen Flüchtlingskommissars ist vonnöten.<sup>22</sup> Mit den Geldern, die hier in der Bundesrepublik für die bürokratische Behandlung eines einzigen Asylbewerbers ausgegeben werden, kann in der Dritten Welt durchweg ein Vielfaches an menschlicher Not gelindert werden. Kurzum, hier tut sich ein weites Feld auf, wo eine Fortentwicklung des Rechts durch ergänzende vertragliche Abmachungen dringend erwünscht wäre. Gewiß braucht der ›Migrant‹ nicht denselben Rechtsstatus wie der politische Flüchtling zu erhalten. Unmißverständlich klar gestellt werden sollte aber vor allem, daß der Schutzauftrag des Hohen Flüchtlingskommissars sich auch auf ihn erstreckt.

### Ureinwohner

Bekanntlich wird in der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, einem Unterorgan der Menschenrechtskommission, gegenwärtig an dem Entwurf einer Erklärung über den rechtlichen Status von Ureinwohnern (›indigenous peoples/populations‹) gearbeitet.<sup>23</sup> Herzstück dieses Entwurfs sind vor allem Bestimmungen über Rechte an Grund und Boden sowie über die Sprachen der Ureinwohner.<sup>24</sup> Die Bundesrepublik Deutschland betrifft dieser Entwurf nicht. Sie sollte ihm aber ihre feste Unterstützung geben.

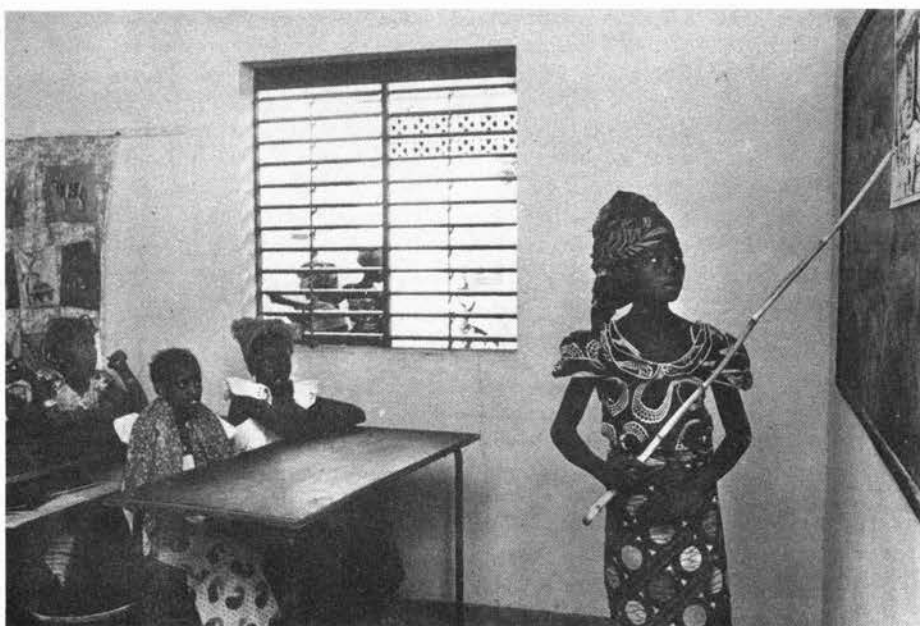
Auf dem amerikanischen Kontinent ist der indianischen Bevölkerung über Jahrhunderte hinweg schweres Unrecht ange-tan worden. Insbesondere haben die weißen Kolonisatoren die Ureinwohner immer mehr von den ursprünglich von ihnen besiedelten Landflächen verdrängt. Noch heute setzt sich der Prozeß der Depossedierung in manchen Ländern fort, da historische Eigentumstitel nicht in der gebührenden Weise anerkannt werden.<sup>25</sup> Sicher kann heute die Uhr nicht einfach zu-

rückgestellt werden; die historische Entwicklung läßt sich nicht rückgängig machen, die Einwanderung ist ein Faktum, das nicht in Frage gestellt werden kann. Aber immerhin sollte sichergestellt werden, daß zumindest heute die Ureinwohner sicher unter dem Schutz des Rechts in ihrer angestammten Heimat leben und ihre Identität bewahren können. In diesem Sinne sollte das Vorhaben auf die ungeteilte Unterstützung der Bundesrepublik zählen dürfen.

### Demokratiepostulat

Noch ein dritter Sachkomplex sei erwähnt. In den menschenrechtlichen Dokumenten der Vereinten Nationen kommen die Rahmenbedingungen für eine effektive Grundrechtsgeltung bisher lediglich in der Form einer marginalen Erwähnung vor. Das politische System wird nicht direkt vorgegeben, allenfalls kann man aus den Einschränkungsklauseln mancher Rechte des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Art.21, 22) sowie aus der Bestimmung des Art.25 des Paktes, die jedem Staatsbürger das Recht der Mitgestaltung der politischen Verhältnisse in seinem Lande verleiht, den Schluß ziehen, daß die innere Ordnung aller Mitgliedstaaten demokratischen Grundsätzen entsprechen muß.<sup>26</sup> Insgesamt herrscht insoweit aber eine deutliche Unsicherheit. Die Grundannahme des Paktes ist es wohl, daß sich durch die Verwirklichung aller der von ihm gewährleisteten Rechte von selbst ein demokratisches Herrschaftssystem ergeben werde.

Es mag nunmehr nach dem Zusammenbruch der ›sozialistischen‹ Diktaturen in Osteuropa und der in Afrika deutlich gewordenen Erschütterung des Glaubens an die Wohltaten einer Einparteien- oder Einmannherrschaft an der Zeit sein, die Sicherung jenes Zustandes, in dem individuellrechtliche Freiheiten wohl gedeihen können, auch von der anderen Seite her anzupacken, nämlich von den Charaktermerkmalen des politischen Systems her. Der KSZE-Prozeß ist hier den Entwicklungen auf Weltebene weit vorangeeilt. Im Kopenhagener Dokument über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990<sup>27</sup> sind geradezu erstaunliche Aussagen festgehalten, deren Billigung durch die früher sozialistischen Staaten Osteuropas man wohl noch vor zwei Jahren trotz der von Präsident Gorbatschow eingeleiteten Reformpolitik für unmöglich gehalten hätte. Insgesamt liest sich das Dokument in seinem Abschnitt I wie ein Grundsatzmanifest für die freiheitliche Demokratie, wenn dort etwa politischer Pluralismus, freie Wahlen, parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung,



›Jeder hat das Recht auf Bildung‹, hält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 in ihrem Artikel 26 fest. An gleicher Stelle wird der Grundschulunterricht als obligatorisch gekennzeichnet. Dieser Standard ist allerdings international noch längst nicht selbstverständlich, und so hatten die Vereinten Nationen vier Jahrzehnte nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung allen Anlaß, das Jahr 1990 als ›Internationales Alphabetisierungsjahr‹ zu begeben. Weltweit gibt es rund eine Milliarde Analphabeten im Alter von über 15 Jahren; hinzu kommen etwa 125 Millionen Kinder zwischen 6 und 11 Jahren, die keine Schule besuchen. Federführend für die Begehung des Internationalen Alphabetisierungsjahres – und damit für den Versuch, Problembewußtsein zu wecken und Abhilfe zu schaffen – war innerhalb des UN-Systems die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).

Rechtsstaatlichkeit, Trennung von Staat und politischen Parteien, zivile Kontrolle über Armee und Polizei, Verwaltungsschutz und Unabhängigkeit der Anwaltschaft gefordert werden. Angesichts des mit dem Kopenhagener Dokument erreichten Zustandes hat man Mühe, überhaupt noch irgendwelche offenen Wünsche anzumerken – außer, daß all dies, was nun schwarz auf weiß auf dem Papier steht, auch möglichst schnell umgesetzt und verwirklicht werden möge.

Warum sollte nicht der Versuch gemacht werden, das Kopenhagener Dokument zumindest in seinen Grundzügen weltweit verbindlich zu machen?<sup>28</sup> Man würde mit einem solchen Vorhaben eine neue Etappe in der Entwicklung des Völkerrechts wie auch in der Geschichte der Menschenrechte einleiten. In der völkerrechtlichen Lehre wird bis heute überwiegend die Auffassung vertreten, daß die Wahl der Regierungsform eine innere Angelegenheit eines jeden Landes sei. Demokratie und Diktatur seien einander vom Standpunkt des Völkerrechts aus gleichwertig. Das Völkerrecht mische sich in die Entscheidungen über die politischen Grundstrukturen eines Landes nicht ein.<sup>29</sup> Auf dem Felde der Menschenrechte andererseits hat man die Welt stets vom Einzelmenschen her konstruiert, sozusagen aus der Froschperspektive, nicht vom System her, wie es die Grundsatzposition der kommunistischen Geschichtsdeutung war und demzufolge auch die praktische Menschenrechtspolitik der ›sozialistischen‹ Staaten bestimmte. Sollte man aber nicht gleichzeitig auch den systematischen Ansatz nutzen, wenn geschichtliche Erfahrungen lehren, daß Menschenrechte sich voll nur in einem Klima zu entfalten vermögen, das durch Freiheitlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und Demokratie geprägt ist? Gewiß, es gibt einige Unbekannte in der Gleichung. Was in Europa gutgeheißen wird, braucht sich nicht notwendigerweise auch in anderen Teilen der Welt zu bewähren. Andererseits: Ist es nicht Ausdruck europäischer Arroganz, wenn man pauschal den Menschen in der Dritten Welt bescheinigt, sie seien nicht reif, in demokratischen Verhältnissen zu leben? Behandelt man sie mit der Abgabe solcher Urteile nicht im Grunde als ›Wilde‹, die noch unter kolonialer Herrschaft stehen müßten? Man erinnere sich an die Debatte über die Menschenrechte im engeren Sinne. Gerade weitsichtige Denker aus der Dritten Welt haben es in der Vergangenheit als anmaßende Diskriminierung bezeichnet, den Menschen dort zwar wirtschaftliche und soziale, aber nicht gleichzeitig auch bürgerliche und insbesondere politische Rechte zubilligen zu wollen.<sup>30</sup> Sicher ist, daß die Generalisierung des Kopenhagener Dokuments auf Widerstand stoßen wird. Dadurch sollte man sich aber nicht entmutigen lassen. Schließlich läuft auch die Debatte über den Begriff der Entwicklung darauf hinaus, daß ohne Beteiligung aller Volksschichten an einen qualitativen Fortschritt überhaupt nicht zu denken ist.

#### *Föderales Selbstbestimmungsrecht*

Ein letztes Thema, über das sinnvollerweise nachgedacht werden könnte, verbindet sich mit dem Begriff des Selbstbestimmungsrechts. Bisher heißt Zuerkennung des Selbstbestimmungsrechts an eine Gruppe, daß diese Gruppe das Recht hat, einen eigenen Staat zu gründen, sofern sie dies wünscht.<sup>31</sup> Kein Volk, das Träger des Selbstbestimmungsrechts ist, braucht sich mit weniger als souveräner Staatlichkeit zu begnügen. Auf der anderen Seite gewährt ein Minderheitenstatus lediglich gewisse kulturelle und sprachliche Rechte. Es fehlt also im Völkerrecht ein Zwischenelement, wonach eine Volksgruppe zwar einen Status der politischen Autonomie, aber nicht völlige Loslösung aus dem bisherigen Staatsverband verlangen kann. Für viele Länder würde es geradezu eine Erlösung bedeuten, könnte sie das Völkerrecht auf einen Mittelweg hinführen, der kompromißhaft die nationale Integrität auf der einen Seite, die Wünsche bestimmter ethnischer Minderheitsgruppen nach einem Mehr an politischer Selbstbestimmung

unterhalb der kritischen Schwelle der Sezession andererseits zum Ausgleich bringt.<sup>32</sup> Ein solches föderales Selbstbestimmungsrecht könnte etwa zur Lösung der inneren Probleme der Sowjetunion einen wichtigen Beitrag leisten. Auch im Hinblick auf die ungewisse Zukunft Hongkongs könnte es stabilisierend wirken, indem es die britisch-chinesische Übereinkunft aus dem Jahre 1984<sup>33</sup> vom allgemeinen Völkerrecht her zusätzlich abstützte. Wie dem auch im einzelnen sei: Es ist gewiß der Mühe wert, sich um ein föderales Selbstbestimmungsrecht zu bemühen, auch wenn die Gefahr eines Scheiterns außerordentlich naheliegt. Jeder ethnische Konflikt hat seine besonderen Eigenheiten. Ob sich dazu allgemeine Regeln entwickeln lassen, kann erst die praktische Arbeit am Problem zeigen. Auch die Wissenschaft ist aufgerufen, hier eine gewisse Vorklärungsarbeit zu leisten.

#### *Minderheiten*

Eng verbunden mit dem Schutz der Ureinwohner und dem föderalen Selbstbestimmungsrecht ist der allgemeine Minderheitenschutz, der ebenfalls durch das Kopenhagener Dokument (Abschnitt IV) einen neuen Aufschwung genommen hat. Auch insoweit stellt sich die Frage, ob man es hier mit einer Entwicklung zu tun hat, die einer globalen Erweiterung zugänglich ist.

Eine gewisse Skepsis ist vielleicht angebracht. Während sich ohne allzu große Schwierigkeiten Klarheit darüber gewinnen läßt, was unter Ureinwohnern zu verstehen ist, und es auch nicht zweifelhaft sein kann, daß Träger eines föderalen Selbstbestimmungsrechts nur Volksgruppen mit einer historisch geprägten Identität sein können, würde ein allgemeiner Minderheitenschutz zugunsten jedweder durch besondere ethnische, kulturelle oder sprachliche Merkmale ausgezeichneten Bevölkerungsgruppe gelten und vor allem in Afrika die jungen Staaten vor schier unüberwindliche Probleme stellen, zumal wenn man ihnen aktive Förderungspflichten auferlegen wollte. Im Menschenrechtsausschuß nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte kamen die stärksten Einwendungen in der Tat von seiten der afrikanischen Mitglieder, als der Ausschuß es vor wenigen Jahren unternahm, den Art.27 des Paktes in Form einer Allgemeinen Bemerkung zu erläutern.<sup>34</sup> Mein Votum geht aus diesem Grunde dahin, das neue Minderheitenregime des Kopenhagener Dokuments zunächst in Europa zu erproben, ehe man sich auf den missionarischen Weg einer weltweiten Geltungserstreckung begibt.

#### **Freiheit von Furcht, Freiheit von Not**

Eine letzte Bemerkung gilt dem Verhältnis von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits. Fast wird es heute schon als ein unumstößliches Dogma betrachtet, daß beide Gruppen von Rechten einander gleichwertig seien und in keinem Falle auf Kosten der jeweils anderen Gruppe verwirklicht werden dürften.<sup>35</sup> Weder dürften die Notwendigkeiten der nationalen Entwicklung als Vorwand für die Beschneidung politischer Freiheitsrechte benutzt werden, noch gehe es an, die wohlfahrtliche Tätigkeit des Staates in einem Geiste des Manchester-Liberalismus aus Respekt vor den Freiheitsrechten der Bürger zurückzustellen. All dies hat nach wie vor seine Richtigkeit. Nachzudenken ist aber nach dem Sturz der ›sozialistischen‹ Systeme über die Rolle, welche der Staat bei der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte spielen kann. Die hochtönende Behauptung lautete, der sozialistische Regierungsapparat sei in der Lage – und zwar nur er, nicht der kapitalistische Staat mit seiner Marktwirtschaft –, die Menschen mit Arbeit, Wohnung, Nahrung und ärztlicher Hilfe zu versorgen. Es hat sich herausgestellt, daß dieses Versprechen



auf einer illusionären Überschätzung des staatlichen Machtpotentials beruhte. Kein Staat ist etwa in der Lage, allen seinen Bürgern einen ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz zu verschaffen, da der Arbeitsmarkt von allzuvielen Faktoren bestimmt wird, die sich staatlicher Einflußnahme entziehen.<sup>36</sup> Ähnliche Schwierigkeiten, wenn auch nicht von so fundamentaler Art, treten bei den anderen sozialen und wirtschaftlichen Rechten auf. Mit anderen Worten: Der angebliche staatliche Leviathan ist auf ein bescheidenes Normalmaß zurückgeschrumpft.

Welche Lehre ist aus diesen Erfahrungen zu ziehen? Gewiß nicht die, daß den Staat die Not seiner Bürger nichts angehe, wenn diese nur frei seien. Freiheit von Not ist um nichts weniger bedeutsam als Freiheit von Furcht. Aber der Staat kann kein unbeschränktes Erfüllungsversprechen abgeben. Er muß sich in vielen Bereichen schlicht darauf beschränken, die allgemeinen Rahmenbedingungen zu setzen, die dann den gesellschaftlichen Kräften die Möglichkeit geben, in eigener Initiative für die Deckung ihrer Lebensbedürfnisse zu sorgen. Andererseits sollte man auch davon absehen, jedermann alles zuzusagen. Die Generosität des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der seine Gaben an »jedermann« ausschüttet, drängt die am meisten Bedürftigen an den Rand und lenkt davon ab, daß es Gruppen in der Gesellschaft gibt – die jeder kennt –, für die Gewähr oder Nichtgewähr öffentlicher Leistungen eine Frage von Leben oder Tod ist. Vor lauter Denken in den Kategorien der Egalität darf man solche existentiellen Abhängigkeiten nicht übersehen. Leider macht sich auch in den westlichen Staaten gegenüber den am Rande des Absturzes stehenden Menschen eine gewisse Gleichgültigkeit breit. Das Recht erreicht hier die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit als soziales Steuerungsinstrument. Weniger kann deswegen mehr sein – ein Weniger nämlich als Konzentration auf die Sorgen und Nöte derjenigen, deren menschenwürdige Existenz ohne die Hilfe der staatlichen Gemeinschaft nicht bewahrt werden kann.

Insgesamt tut hinsichtlich der menschenrechtlichen Bemühungen der Vereinten Nationen eine Beschränkung auf das Wesentliche not, die auch die Leistungsfähigkeit der Staaten mit in die Betrachtung einbezieht. Die von Menschenrechtskommission und Generalversammlung erarbeiteten Standards dürfen nicht zu bloßen Wunschkatalogen verkommen, die niemand mehr ernst nimmt, weil sie in ihrem Perfektionsstreben das Gefühl für die Realitäten des Alltags nicht nur in der Dritten Welt verloren haben. Als ungutes Beispiel für solche Wirklichkeitsferne steht jedem, der sie einmal gelesen hat, die Erklärung über Fortschritt und Entwicklung auf sozialem Gebiet aus dem Jahre 1969<sup>37</sup> vor Augen. Es muß alles daran gesetzt werden, die durch die schon existierenden Rechtsakte geweckten Hoffnungen zu erfüllen. Leider gelingt es in vielen Ländern schon heute nicht mehr, in diesem Sinne auch nur die dringenden Grundbedürfnisse der Menschen zu befriedigen.

1 Dazu etwa EPflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, 1983, S.145ff.

2 Text: VN 3/1990 S.118f.; noch nicht in Kraft.

3 Human Rights. A Compilation of International Instruments, 1988 (UN Publ. E.88.XIV.1).

4 In diesem Sinne auch Stimmen aus der DDR vor der deutschen Vereinigung: R.Frambach/H.Gruber, Menschenrechtsfragen in der UNO 1988/89, Neue Justiz 1989, S.442. Siehe aber andererseits Th.C.van Boven, Die überfrachtete Agenda. Aufgaben der Vereinten Nationen bei Schutz und Förderung der Menschenrechte, VN 6/1989 S.185ff.

5 Resolutionen 663 C (XXIV) v.31.7.1957 und 2076 (LXII) v.13.5.1977.

6 Gebilligt von der Generalversammlung durch Resolutionen 40/32 v. 29. 11.1985 und 40/146 v.13.12.1985.

7 Dazu jetzt M.Palm-Risse, Der völkerrechtliche Schutz von Ehe und Familie, 1991.

8 In Kraft getreten am 2.9.1990. Text: VN 3/1990 S.112ff. Siehe auch M.Palm-Risse, Hilfe für die Wehrlosen. Die Konvention über die Rechte des Kindes, VN 3/1990 S.101ff.

- 9 Vgl. namentlich Art.15 Abs.1: »Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln.«
- 10 Höhepunkte in diesem Sinne waren in der bisherigen Praxis des Ausschusses die Prüfung des japanischen Berichts (CCPR/C/42/Add.4) im Juli 1988 sowie die Prüfung des britischen Berichts über Hongkong (CCPR/C/32/Add.14, Annex F, S.62ff.) im November 1988.
- 11 Text der Europäischen Konvention: BGBl.1989 II, S.947; Text der UN-Konvention: VN 1/1985 S.31ff.
- 12 Zu den Durchführungsmodalitäten vgl. die Materialien des vom Europarat, dem Schweizerischen Komitee gegen Folter und der Internationalen Juristenkommission gemeinsam veranstalteten Straßburger Seminars v.7./8.11.1988, HRLJ 10 (1989), S.131ff.
- 13 Die DDR verweigerte nicht nur dem Verfahren nach Art.20 die Zustimmung, sondern schloß gleichzeitig eine finanzielle Beteiligung an den Kosten solcher Aktivitäten aus; vgl. den Abdruck des Vorbehalts in: UN, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General. Status as at 31 December 1989 (ST/LEG/SER.E/8), 1990, S.186, sowie G.Gornig/ M.Ney, Die Erklärungen der DDR zur UN-Antifolterkonvention aus völkerrechtlicher Sicht, JZ 1988, S.1048ff.
- 14 Zu dieser Einrichtung vgl. M.Nowak, The promotion and protection of human rights by the United Nations, Netherlands Quarterly of Human Rights 6(1988), S.5, 15-17.
- 15 Dazu neben dem in Anm.14 genannten Aufsatz auch M.T. Kamminga, The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights, Netherlands International Law Review 1987, S.299ff.; D.Weissbrodt, The Three «Theme-Special Rapporteurs of the UN Commission on Human Rights, AJIL 80 (1986), S.685ff.
- 16 Text: BGBl. 1953 II, S.560.
- 17 Dies gilt auch für Art.16 Abs.2 Satz 2 GG, vgl. BVerfGE 80, 315, 335. Die Flüchtlingskonvention der Organisation der Afrikanischen Einheit v.10. 9.1969, UNTS 1001, S.45, enthält hingegen in Art.1 Abs.2 eine weitere Definition, die insbesondere auf »events seriously disturbing public order« hinweist.
- 18 Vgl. zuletzt den Grundsatzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts v.10. 7.1989, BVerfGE 80, 315, 333ff.
- 19 Dazu auch jüngst der Leitartikel »Verfolgung und Armut«, in: Flüchtlinge 5/ 1990, S.5.
- 20 Erfolgreich zum Abschluß gebracht mit der Resolution 41/70 der Generalversammlung v.3.12.1986 (Text: VN 1/1987 S.33). Siehe dazu auch den Kurzbeitrag von M. Schaefer in VN 1/1987 S.26ff.
- 21 Vgl. etwa jüngst die Bestandsaufnahme durch R.Bell, Bedarf die umfassende Asylgewährung des Grundgesetzes der Änderung?, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1990, S.83ff.
- 22 Die Bundesrepublik beteiligte sich im Jahre 1990 mit einem Beitrag von 34 Mill Dollar am Haushalt des Hohen Flüchtlingskommissars; in Anschlag zu bringen ist ferner der Anteil am Beitrag der EG, der sich 1990 auf 17 Mill Dollar belief.
- 23 Dazu die Resolution 1990/62 der Menschenrechtskommission v.7.3.1990, E/ 1990/22.
- 24 Es existiert bereits als von der ILO ausgearbeitetes Rechtsinstrument die Konvention Nr. 107 über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern von 1953, die im Jahre 1989 überarbeitet wurde und nun als Konvention Nr. 169 ausgezeichnet ist. Kritisch zu den Bemühungen der ILO H.R.Berman, ILO and Indigenous Peoples: Revision of ILO Convention 107, The Review of the International Commission of Jurists, Nr. 41/1988, S.48ff.; Erwiderung durch K.Samson und L.Swepston, *ibid.*, No. 42/1989, S.43ff.
- 25 Besonders nachhaltig artikuliert in dem von der guatemalteckischen Bischofskonferenz erlassenen Pastoralbrief »El clamor por la tierra«, 1988. Vgl. im übrigen H.-J.Heintze, Völkerrecht und Indigenous Peoples, ZaöRV 50 (1990), S.39, 59ff.; G.Nettheim, »Peoples« and »Populations«. Indigenous Peoples and the Rights of Peoples, in: J.Crawford (ed.), The Rights of Peoples, 1988, S.107, 121ff.; ferner als Einzelbeispiel die Entscheidung des Menschenrechtsausschusses im Fall Lubicon Lake Band v.26.3.1990.
- 26 Eindeutig formuliert M.Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar, 1989, Art.25 Rdnr.11, S.472, »daß die Ausübung staatlicher Macht auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhen muß«.
- 27 Abgedruckt in: Bulletin (hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr.88 v.4.7.1990, S.757ff.; ILM 1990, S.1306.
- 28 Ansatz gibt es bereits in der Generalversammlung unter dem Tagesordnungspunkt »Verstärkung der Wirksamkeit des Grundsatzes regelmäßiger und unverfälschter Wahlen«; dazu die Resolutionen 43/157 v.8.12.1988, 44/ 146 v.15.12.1989 und 45/150 v. 18.12.1990.
- 29 Vgl. etwa D.Nguyen Quoc/P.Daillier/A.Pellet, Droit international public, 3.Aufl. 1987, S.390f.; I.Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 5.Aufl. 1984, S.165 Rdziff.506.
- 30 Vgl. insbesondere K.M'Baye, Human Rights in Africa, in: The International Dimensions of Human Rights, vol.2, 1982, S.583, 588, 595.
- 31 So erklärt die grundlegende Resolution 2625 (XXV) der Generalversammlung v.24.10.1970 (Text: VN 4/1978 S.138ff.) in ihren Erläuterungen zum Selbstbestimmungsrecht: »Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar.«
- 32 Befürwortet von H.Hannum/R.-B.Lillich, The Concept of Autonomy in International Law, AJIL 74 (1980), S.858ff., 886; H.Hannum, Autonomy, Sovereignty and Self-Determination, 1990, S.473f.
- 33 Abgedruckt in: ILM 1984, S.1366.
- 34 Vgl. die Sitzungsprotokolle CCPR/C/SR.590, 607, 624(1985).
- 35 Grundlegend ist insoweit die Resolution 32/130 der Generalversammlung v.16.12.1977 (Text: VN 4/1978 S.142f.).
- 36 Dazu C.Tomuschat, The Right to Work, in: A.Rosas/I.Helgesen (eds.), Human Rights in a Changing East/West Perspective, 1990, S.174, 191ff.
- 37 Text: VN 6/1989 S.214ff. Siehe auch H.Elsenhans, Zur Resolution 2542 (XXIV): Statt einer Lobpreisung. Zeitlose Selbsthockierung, VN 6/1989 S.197.