

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Zeitschrift für die Vereinten Nationen
und ihre Sonderorganisationen

UN ■ ILO • FAO • UNESCO • ICAO • IBRD • IFC • IDA • IMF • UPU • WHO • ITU • WMO • IMO •
WIPO • IFAD • UNIDO ■ IAEA • WTO ■ UNRWA • UNITAR • UNICEF • UNHCR • WFP • UNCTAD •
UNDP • UNFPA • UNV • UNU • UNEP • WFC • UNCHS • INSTRAW ■ ECE • ESCAP • ECLAC • ECA •
ESCWA ■ CERD • CCPR • CEDAW • CESCR • CAT • CAAS • CRC ■ UNMOGIP • UNTSO • UNFICYP •
UNDÓF • UNIFIL • UNIKOM • MINURSO • UNOMIG • UNMOT • UNPREDEP • UNMIBH • UNMOP •
MONUA • MIPONUH

mit Jahresinhaltsverzeichnis



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

6'98

VEREINTE NATIONEN

46. Jahrgang

10. Dezember 1998

Heft 6

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 191

Klaus Dicke

»...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...«
Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung 191

Markus Lang

Menschenrecht auf Demokratie
Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen
Verfassungsstaats 195

Manuel Fröhlich

Vom gebrannten Kind zum Musterknaben
Die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland 200

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 204

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen Berichte • Nachrichten • Meinungen

Beate Rudolf Unterfinanzierte Menschenrechtsarbeit 207

Christian Resch Glücksfall Selebi 209

Anja Papenfuß Überlastetes Expertengremium 211

Anja Papenfuß Gewerkschaften im Gegenwind 214

Anja Papenfuß Folter hat viele Formen 216

Literaturhinweis

Jelka Mayr-Singer Biermann/Vadset (eds.): UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia 218

Jahresinhaltsverzeichnis 1998 219

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – Begründet von Kurt Seinsch.

ISSN: 0042-384X

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn.

Chefredakteur: Dr. Volker Weyel, Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn, ☎ (02 28) 94 90 10;

Telefax: (02 28) 21 74 92.

VEREINTE NATIONEN erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Druck, Verlag und Anzeigenannahme: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04-0; Telefax: (0 72 21) 21 04 27.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. – Bezugsbedingungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) DM 49,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: DM 10,- (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: der Buchhandel und der Verlag; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Kto. 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Präsidium:

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, MdL,
Ministerpräsident des Freistaats Sachsen
Bischof Heinz-Georg Binder

Prälat Paul Bocklet,
Leiter des Katholischen Büros Bonn

Dr. Hans Otto Bräutigam,
Justizminister des Landes Brandenburg

Dr. Fredo Dannenbring

Joseph Fischer, MdB,
Bundesminister des Auswärtigen

Prof. Dr. Per Fischer

Dr. Carl-August Fleischhauer, Richter
am Internationalen Gerichtshof im Haag

Dr. Walter Gehlhoff

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Reinhard Höppner, MdL,
Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt

Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Präsident
der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen

Dr. Klaus Kinkel, MdB

Dr. Helmut Kohl, MdB,
Bundeskanzler a.D.

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Robert Leicht

Prof. Dr. Hermann Mosler

Prof. Dr. Jens Naumann

Detlev Graf zu Rantzau

Annemarie Renger

Prof. Volker Rittberger, Ph. D.

Dieter Schulte, Vorsitzender des DGB

Kurt Seinsch, Chefredakteur i. R.

Prof. Dieter Stolte, Intendant des ZDF

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Theodor Waigel, MdB,
Vorsitzender der CSU

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Richard von Weizsäcker, Bundespräsident a.D.

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Vizepräsident
des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:

Prof. Dr. Klaus Dicke, Oettern
(Vorsitzender)

Dr. Eberhard Brecht, MdB, Quedlinburg
(Stellvertretender Vorsitzender)

Alexander Graf York von Wartenburg, Bonn
(Stellvertretender Vorsitzender)

Dr. Klaus Bockslaff, Wiesbaden
(Schatzmeister)

Gerhart R. Baum, Köln

Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg

Dörte Hahlbohm, Schwäbisch Gmünd

Armin Laschet, Aachen

Waltraud Schoppe, Bassum

Dr. Peter-Tobias Stoll, Heidelberg

Dr. Günther Unser, Aachen

Reinhard Wesel, München

Landesverbände:

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin

Stephanie Rieder

Vorsitzende, Landesverband Baden-Württemberg

Ulrike Renner-Helfmann

Vorsitzende, Landesverband Bayern

Generalsekretariat:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Dag-Hammarskjöld-Haus

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 Bonn

☎ (02 28) 94 90 00; Telefax: (02 28) 21 74 92

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Das Blutbad von Nanking, das Grauen von Auschwitz, die Schrecken von Bergen-Belsen stellen die unmittelbare Vorgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 in Paris verkündet wurde. Fünfzig Jahre später gehören die Todesfelder in Kambodscha, die Machetenmassaker in Rwanda und die mörderischen ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien zum zeitgenössischen Erfahrungsschatz. Ist das im Palais de Chaillot verabschiedete Dokument bloß Papier geblieben? Trotz aller Greuel der Gegenwart: jene Resolution, die gar keinen die Staaten rechtlich bindenden Charakter besaß, entfaltete vielfältige Wirkung, und zwar inner- wie außerhalb der Vereinten Nationen. Der Gedanke der Menschenrechte selbst hatte eine Sprengkraft, die Imperien und politische Systeme zum Einsturz brachte.

Welches aber ist das politische Programm der Allgemeinen Erklärung – das in ihr verkündete »von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal«, von dem die Präambel spricht – und welches sind die Wege, auf denen sich dieses Ideal in die Festplatten der Tagespolitik eingebrannt hat? Diesen Fragen gehen die drei folgenden Beiträge nach. Sie behandeln das politische Programm der Verfasser der Erklärung, den zu Zeiten des Ost-West-Konflikts kaum beachteten, in den neunziger Jahren aber neue Aktualität erlangenden Aussagegehalt der Erklärung für ein Menschenrecht auf Demokratie sowie die Geschichte der Aufnahme, welche die Erklärung auf der staatlichen Ebene der Politik der Bundesrepublik Deutschland gefunden hatte.

»...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...«

Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung

KLAUS DICKE

»Die Erreichung einer allgemein das Recht verwaltenden bürgerlichen Gesellschaft« oder eines Staatsrecht, Völkerrecht und Weltbürgerrecht umfassenden globalen Rechtssystems hat Immanuel Kant als »das größte Problem für die Menschengattung« bezeichnet, und er fügte hinzu: »Dieses Problem ist zugleich das schwerste und das, welches von der Menschengattung am spätesten aufgelöst wird.« Nahezu tröstlich klingt dagegen seine Aussage, daß die Natur den Menschen zur Auflösung dieses Problems oder doch zur »Annäherung zu dieser Idee« zwingt. Aber die Ernüchterung folgt auf dem Fuße, denn welches sind die Voraussetzungen, unter denen die Menschheit das genannte Problem lösen kann? Erforderlich sind »richtige Begriffe von der Natur einer möglichen Verfassung, große durch viele Weltläufe geübte Erfahrung und über das alles ein zur Annehmung derselben vorbereiteter guter Wille«. Und um seine eigene Erfahrung nicht zu diskreditieren, setzt der Philosoph hinzu, daß »drei solche Stücke aber sich sehr schwer und, wenn es geschieht, nur sehr spät, nach viel vergeblichen Versuchen, einmal zusammen finden können«¹.

Es war in der Tat spät in der Geschichte der Menschheit, und viele vergebliche Versuche sind dem vorausgegangen, ehe ihr zumindest für fünfzig Jahre die Formierung eines Konsenses gelang, der sich auf die von Kant avisierte Aufgabe konzentrierte: die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte packen die Herausforderung an, eine »allgemein das Recht verwaltende bürgerliche Gesellschaft« zu gestalten. Und in der Tat hatte die Natur durch einen gewissen Selbsterhaltungsinstinkt kräftig nachgeholfen: es bedurfte des Massenschlachts von Solferino und des amerikanischen Bürgerkriegs, ehe man die »Hegung des Krieges« auf den Haager Konferenzen anging; es bedurfte der blutigen Erfahrung

des Ersten Weltkriegs, ehe die Menschheit das Konzept der kollektiven Sicherheit entwickelte; und es bedurfte der Akte der Barbarei des Nationalsozialismus, ehe die Staatengemeinschaft erstmals einen Katalog international verbürgter Menschenrechte verabschiedete. Wenn also Kant die Tatsache plausibel erklären kann, weshalb es erst recht spät in der Geschichte der Menschheit eine internationale Menschenrechtserklärung gab, dann kann er vielleicht auch mit den drei genannten Voraussetzungen für »eine das Recht verwaltende bürgerliche Gesellschaft« ein analytisches Raster bereitstellen, mit dessen Hilfe die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte interpretiert werden kann.

Eine solche Interpretation soll im folgenden vorgenommen werden:

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Klaus Dicke, geb. 1953, ist seit 1995 Professor für Politikwissenschaft (Politische Theorie und Ideengeschichte) an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Zuvor an den Universitäten Tübingen, Kiel und Mainz tätig.

Manuel Fröhlich, M.A., geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Markus Lang, M.A., geb. 1972, ist Mitarbeiter im Forschungsprojekt zur Wirkungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.



November 1949, knapp ein Jahr nach der Verkündung der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« auf der 3. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Paris: Eleanor Roosevelt am vorläufigen Sitz der Weltorganisation in Lake Success im US-Bundesstaat New York mit einem Plakat, das den Text der Erklärung enthält.

Welche Begriffe einer politischen Verfassung, welche Welterfahrenheit liegen ihr zugrunde, und wie steht die Erklärung zum Erfordernis des »guten Willens«, die beiden erstgenannten anzunehmen? Oder anders formuliert: Welches ist das politische Programm der Erklärung, und wie wurde es begründet? Diese Fragen sollen an der Entstehungsgeschichte und am Text der Erklärung beantwortet werden; Ziel ist es, zumindest in Ansätzen einen Maßstab zu gewinnen, an dem auch die Wirkungsgeschichte der Erklärung bemessen werden kann.

ZUR ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ALLGEMEINEN ERKLÄRUNG

Ungeachtet einiger namentlich von André Mandelstam unternommener Versuche in der Völkerbundzeit, aus dem Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes einen internationalen Menschenrechtsschutz zu schaffen², ist die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein Produkt des Zweiten Weltkriegs. Von richtungsweisender Bedeutung waren die »vier Freiheiten« des US-Präsidenten Franklin Delano Roosevelt vom Januar 1941, die über die »Atlantik-Charta« vom August des gleichen Jahres und die »Erklärung der Vereinten Nationen« vom 1. Januar 1942 Eingang in die Pläne fanden, nach dem Zweiten Weltkrieg eine den Frieden sichernde Internationale Organisation zu schaffen³. Die erste Folge der vier Freiheiten Roosevelts waren gut ein Dutzend Entwürfe für einen Menschenrechtskodex (International Bill of Rights), die noch während des Krieges von einer Reihe amerikanischer Organisationen, aber auch von europäischen Widerstandsgruppen und Völkerrechtsexperten erarbeitet wurden. Erwähnenswert sind etwa der in vielem utopische Entwurf des Schriftstellers Herbert George Wells, ein Konzept des britischen Völkerrechtlers Hersch Lauterpacht, ein Entwurf der katholischen Bischöfe der Vereinigten Staaten sowie Arbeiten des »American Jewish Committee« und einer interamerikanischen Juristenvereinigung an einem internationalen Menschenrechtskodex⁴. Zwar hatten sich Panama und einige lateinamerikanische Staaten den Entwurf der letztgenannten Organisation zu eigen gemacht und ihn auf der Konferenz von San Franzisko als möglichen Bestandteil der Charta eingebracht, doch stieß der Gedanke einer Inkorporation eines Menschenrechtskatalogs in die

Charta der neuen Weltorganisation auf den Widerstand Stalins und auch Churchills; das Vorhaben scheiterte.

Doch immerhin waren die Vorarbeiten da, und die nichtstaatlichen Organisationen, welche die Vereinigten Staaten als Berater bei der Konferenz von San Franzisko zugelassen hatten, konnten die Aufnahme einiger grundlegender Bestimmungen in den Text der Charta durchsetzen: es sind dies die Artikel 1 (Ziffer 3) und 55c, mit denen die Organisation die Kompetenz erhielt, sich mit Menschenrechtsfragen zu befassen, und der Art. 68, mit dem die Einsetzung der Menschenrechtskommission vorgesehen wurde, und nicht zuletzt das legitimatorische Bekenntnis der Präambel zu den Grundrechten des Menschen sowie zu »Würde und ... Wert der menschlichen Person«⁵. Die konkrete Ausarbeitung eines Menschenrechtskatalogs aber – hierin liegt eine gewisse Parallele zur Verfassung der USA – hatte man der Menschenrechtskommission übertragen, die sich ab 1946 dieser Aufgabe annahm.

Unter der energischen Leitung der Präsidentenwitwe Eleanor Roosevelt erarbeiteten die 18 Experten der Kommission unter maßgeblicher Beihilfe des Sekretariats, namentlich des kanadischen Völkerrechtlers John P. Humphrey, bis 1948 einen Entwurf, den der 3. Hauptausschuß und das Plenum der dritten Ordentlichen Tagung der Generalversammlung in sehr intensiven Debatten berieten und den die in Paris tagende Generalversammlung nach einer Reihe von Änderungen am 10. Dezember 1948 verabschiedete⁶. Das Ergebnis war kein völkerrechtlich verbindliches Dokument, sondern »nur« eine Deklaration, freilich eine der wirkmächtigsten, die die Generalversammlung je verabschiedet hat. Worin ist die doch erstaunliche Wirkungskraft dieser Erklärung begründet?

KONTUREN IHRES POLITISCHEN PROGRAMMS

Die Menschenrechtskommission traf bereits relativ früh die Entscheidung, eine »International Bill of Human Rights« in drei Schritten anzugehen: Erstens sollte in Form einer Deklaration eine Auflistung derjenigen Rechte erfolgen, die international zu schützen sind. In einem zweiten Schritt sollten dann durch völkerrechtlichen Vertrag konkrete Staatenverpflichtungen festgelegt und erst danach Instrumentarien für Umsetzung und Durchsetzung geschaffen werden. Schon diese pragmatische Entscheidung erwies sich als kluger Schachzug, nahm sie doch dem allen Beteiligten bewußten Grundproblem – der Kollision des internationalen Menschenrechtsschutzes mit dem Souveränitätsanspruch der Staaten – zumindest etwas an Schärfe. Mit dieser Strategie eines gestuften Vorgehens schlug die Menschenrechtskommission erstmals einen Weg internationaler Verrechtlichung ein, den man den »Prinzipienweg« nennen könnte⁷: man einigt sich zunächst im Grundsätzlichen auf ein Programm, ehe danach in Einzelschritten konkrete rechtliche Bindungen herbeigeführt werden.

Eine vergleichbare Pragmatik lag auch der Festlegung derjenigen Rechte zugrunde, die in die Erklärung aufzunehmen waren. Wie Johannes Morsink nachgewiesen hat, war die den Verfassern präsente Erfahrung der nationalsozialistischen Verbrechen bis in kleinste Details hinein die bestimmende Einigungsgrundlage⁸. Die Erklärung wollte ein politisches Gegenbild zu Auschwitz setzen, und ein erster Weg dazu war das menschenrechtliche »Nie wieder« in bezug auf all diejenigen Praktiken, welche die Barbarei des nationalsozialistischen Regimes ausmachten. Darüber hinaus sucht die Erklärung in mindestens zweifacher Hinsicht auch Bedingungen für ein politisches System zu schaffen, das die Perversion des nationalsozialistischen Unrechtsstaates verhindern kann:

- Erstens wird der Katalog international zu sichernder Menschenrechte durch die Aufnahme sozialer Rechte gegenüber den sozusagen klassischen Vorbildern aus dem 18. Jahrhundert erweitert. Die

Rechte etwa auf soziale Sicherheit, Arbeit, Arbeitssicherheit oder Bildung sind darauf gerichtet, die gesellschaftlichen Voraussetzungen für ein freiheitssicherndes politisches System zu schaffen. Die soziale Sicherheit sowie die die ›Freiheit von Not und Furcht‹ ins Auge fassenden sozialen Rechte wurden, wie viele der oben genannten Entwürfe zeigen, durchaus als Bedingungen stabiler und friedlicher Gesellschaftsentwicklung betrachtet. Die Aufnahme sozialer Rechte in den Katalog der Erklärung sind keineswegs nur oder gar überwiegend ein Kompromißangebot an die kommunistisch regierten Staaten gewesen; es sei nur daran erinnert, daß Präsident Roosevelt in seinem Bericht zur Lage des Landes 1944 einen Katalog sozialer Rechte vorgelegt und für die USA eine »zweite Menschenrechtserklärung« nach der von 1776 gefordert hatte⁹.

● Zweitens werden sowohl mit der Rechtsstaatlichkeit (rule of law) als auch den demokratischen Mindestanforderungen des Art. 21 Eckpfeiler des demokratischen Verfassungsstaats in die Erklärung aufgenommen. Der Erklärung liegt damit unzweifelhaft die Erkenntnis zugrunde, daß Menschenrechte ohne rechtsstaatliche Demokratie leerer Buchstabe bleiben müssen. Markus Lang zeigt in diesem Heft für die Demokratie die Hintergründe aus Entstehungsgeschichte und geistigem Umfeld der Erklärung auf; für den Rechtsstaat wäre auf Hannah Arendts Totalitarismusanalyse und deren für die Menschenrechte zentrales Ergebnis zu verweisen: es gibt nur ein einziges Menschenrecht, und zwar das Recht, im Recht zu leben¹⁰.

In diesen beiden Punkten kann man der Erklärung ein dezidiert antitotalitäres Programm bescheinigen: ihr nachhaltiges Bekenntnis zur Vorstaatlichkeit der Menschenrechte, zum Rechtsstaat, zur Demokratie und auch zur Sozialstaatlichkeit stellen den Staat unter einschränkende normative Vorgaben. Dieses Programm sagt zugleich etwas über den primären Adressaten der Erklärung aus: es sind die Staaten selbst, denen die Erklärung eine Modernisierung und – um einen der aktuellen Diskussion nach 1990 entlehnten Begriff zu verwenden – eine Transformation abverlangt. Es ist offenkundig, daß unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs während des Kalten Krieges dieser Gesichtspunkt in den Hintergrund trat. Erst das Schlußdokument der Wiener Nachfolgekonferenz der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ein Jahr später das Kopenhagener Dokument sowie die Charta von Paris für ein neues Europa haben dieses Programm wieder in den Vordergrund gerückt. Und auf das Wiener Dokument hat sich Ungarn berufen, als es 1989 die entscheidende Bresche in den Eisernen Vorhang schlug.

Ein letzter Gesichtspunkt darf beim politischen Gestaltungsprogramm der Erklärung nicht vernachlässigt werden: um eine solche Transformation herbeizuführen, nimmt die Erklärung die politische Öffentlichkeit oder – um wiederum einen neueren Begriff zu verwenden – die Zivilgesellschaft in den Blick. In der Präambel wird ausdrücklich erwähnt, daß »jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft« sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten müssen; Unterricht und Erziehung werden als Instrumente dafür hervorgehoben, »die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern«. Die in Art. 26 als Menschenrecht eingeforderte Bildung wird ausdrücklich auf »die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten« und darüber hinaus auf die politischen Ziele der UN-Charta bezogen. Hinter diesen Aussagen wird der verantwortliche Welt-Bürger als Leitbild der Erklärung sichtbar – derselbe, den Kant als Ziel der Aufklärung und als Bedingung der Möglichkeit einer den ewigen Frieden sichernden globalen Verfassung bemühte. Nicht ›guten Willen‹ herbeiführen wollten also die Verfasser der Allgemeinen Erklärung, wohl aber in 30 Artikeln Bedingungen dafür sicherstellen, daß guter Wille sich in der Gestaltung der zu einer einheitlichen Polis gewordenen Welt entfalten kann.

Prinzipien allein schützen die Menschenrechte nicht. Der geduldige und hartnäckige Einsatz für die Menschenrechte bleibt der überzeugendste Weg zur Friedenschaffung und Friedenserhaltung zwischen Menschen und Staaten über alle kulturellen und religiösen Grenzen hinweg. In der Menschenrechtspolitik geht es darum, tatsächliche Verhältnisse tatsächlich zu verbessern. Dazu reicht es nicht aus, verbalen ›Bekennernut‹ zu zeigen, sondern es ist nötig, stets das richtige Mittel zur richtigen Zeit einzusetzen.

Wir alle wissen, daß auch das beste menschliche Handeln mit dem Risiko der Unvollkommenheit behaftet ist. Schon deshalb gilt, wenn es zu einem Ziel mehrere Wege gibt, auch bei den Menschenrechten das Gebot des Pragmatismus, wenn nötig mehrere Wege nebeneinander zu beschreiten.

Unter Pragmatismus verstehe ich eine zielgerichtete Strategie, wie sie etwa im Helsinki-Prozß praktiziert worden ist. Verschiedene Ebenen des Handelns wurden damals miteinander verwoben: ständiger politischer Dialog, stetes Eintreten für die Menschenrechte, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Vervielfältigung der Kommunikationsformen, sonstige vertrauensbildende Maßnahmen. Der Erfolg dieser Methode bei der Überwindung des Kalten Krieges und der Öffnung Osteuropas für Demokratie und Menschenrechte ist uns allen gewärtig.

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen tritt unermüdlich dafür ein, die politischen Anliegen und die konkreten Bemühungen der Vereinten Nationen für Frieden und Menschenrechte der deutschen Öffentlichkeit bewußtzumachen. Ich wünsche mir, daß sie dieses Engagement fortsetzt und die Staatengemeinschaft dabei unterstützt, das Ideal der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu erreichen.



Aus einer Grußbotschaft, die Bundespräsident Roman Herzog der DGVN anlässlich einer Fachtagung über ›Menschenrechte und Souveränität‹ zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte übermittelte

DIE PLURALITÄT DER BEGRÜNDUNG VON MENSCHENRECHTEN

Jacques Maritain hat im Zusammenhang der Frage nach den philosophischen Wurzeln der Menschenrechte den Geist der Allgemeinen Erklärung einmal als eine »praktische Ideologie« bezeichnet¹¹. In der Tat beansprucht sie, gemeinsame Handlungsprinzipien zu formulieren, unter deren Beachtung die Würde des Menschen wirklich und der Frieden möglich sein können. Doch ist sie damit alles andere als ein ›theoretisches‹ oder gar ein ›spekulatives‹ Dokument. Im Gegenteil ist auch die ›praktische Ideologie‹ ihrer Begründung zunächst und vor allem ein Kompromiß. Ein Kompromiß zwischen unterschiedlichen Kulturen und Religionen, zwischen verschiedenen weltanschaulichen Ausrichtungen und auch zwischen unterschiedlichen Interessen. Es gehört zu den durchaus bedrohlichen Tendenzen unseres politischen Alltags, im Kompromiß nur noch den ›Kuhhandel‹ oder die ›zweitbeste Lösung‹ sehen zu wollen. Deshalb ist es durchaus der Erwähnung wert, daß die Allgemeine Erklärung das Ergebnis einer keineswegs kampflosen Vereinbarung darstellt, insofern also ein politisches Dokument ist, und deshalb sollte man heute auch drei Dinge zur Einschätzung der Erklärung als Kompromiß hinzufügen: erstens kann durchaus bezweifelt werden, ob unter heutigen Bedingungen eine Einigung auf die Allgemeine Erklärung noch möglich wäre. Zweitens hat Dolf Sternberger¹² wiederholt darauf hingewiesen, daß die Vereinbarung den Kern des Begriffs ›Politik‹, wie er in der Tradition des europäischen Denkens geprägt wurde, darstellt. Vorstellungen perfekter Lösungen aus einem Guß sind demgegenüber unpolitisch, dem Frieden abträglich und per se eine Versuchung zu technokratischem Beiseitestellen der Menschenrech-

te. Und schließlich kann man auf den als Cusanus bekannten Kardinal Nikolaus von Kues hinweisen, der einmal bemerkte, daß dort, wo Menschen nach langer Debatte zu einer einhelligen Auffassung gelangen, Gott seine Hand im Spiel habe. Der Kompromißcharakter der Allgemeinen Erklärung ist eine Auszeichnung und keineswegs eine Relativierung dieses Dokuments.

Jenseits ihres Kompromißcharakters sind jedoch drei Elemente in der Begründung der Allgemeinen Erklärung bemerkenswert: ihr Spekulationsverzicht, die Pluralität ihrer Begründung sowie die Entdeckung der Menschenwürde als grundlegendes Prinzip. Wie stellen sich diese Begründungselemente dar?

Den ersten Aspekt kann man durch einen kurzen Blick auf das geistige Umfeld erläutern, in dem der Text entstand. Deutsche Emigranten in den Vereinigten Staaten haben sich mit dem Konzept der Menschenrechte vor allem deshalb schwer getan, weil ihnen das im Begriff ›Menschenrechte‹ mitschwingende Konzept des Naturrechts für die Neubegründung eines freiheitlichen politischen Systems nicht mehr tragfähig erschien. Lang weist in diesem Heft auf das funktionale Menschenrechtskonzept Loewensteins hin; Hannah Arendt hat sich ebenso wie beispielsweise Hermann Broch vor allem aus ideengeschichtlichen Gründen mit dem Konzept der Menschenrechte sehr schwer getan. Hatte noch Schiller von Rechten gesprochen, die »droben hangen unveräußerlich«, so geht die Allgemeine Erklärung von zwei Prämissen aus, die in naturrechtlichen Kategorien nicht mehr zu fassen waren: einmal von der Geschichtlichkeit der Menschenrechte und ihrer offenen, eben nicht ein für allemal und zeitlos gültigen Normstruktur sowie zum anderen von der Notwendigkeit einer gewissermaßen bodenständigen, politisch vermittelbaren und den Anforderungen ihrer Verrechtlichung angemessenen Begründung. Woran lassen sich diese beiden Prämissen festmachen?

Bei der Lektüre der Präambel – und dies ist der zweite Aspekt – sticht zunächst ins Auge, daß die Verfasser der Erklärung sich intensiv darum bemühen, eine Vielfalt von Gründen anzugeben, aus denen heraus die Notwendigkeit dieser Erklärung plausibel wird. Nicht weniger als sieben Argumente werden angeführt: die Anerkennung der Würde des Menschen als Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt; die Verletzung des »Gewissen(s) der Menschheit«, welche die Schaffung einer die Menschenrechte achtenden, rechtlich verfaßten Welt als höchstes Bestreben der Menschheit erkennen läßt; die politische Klugheit, die durch Sicherung von Menschenrechten dem Rückgriff auf das Widerstandsrecht vorbeugt; das friedensfördernde Ziel der Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen; die Wertgrundlagen der UN-Charta; die positivrechtliche Bestimmung des Art. 55c der Charta; und schließlich die einleuchtende Feststellung, daß für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta »ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit« ist.

Dies sind alles andere als spekulative, an eine bestimmte Kultur oder Religion gebundene Aussagen. Sie sind klar und einfach formuliert, und sie bemühen sich darüber hinaus, den mit der Charta der Vereinten Nationen, aber auch etwa mit zahlreichen Handels- und Freundschaftsverträgen erreichten Rechtskonsens als Begründung für die Erklärung in Erinnerung zu rufen. Man muß darauf hinweisen, daß die Erklärung ein frühes Beispiel für die erst nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende Strategie internationaler Normgebung darstellt, die Regelungsnotwendigkeit ausdrücklich zu begründen und diese Gründe etwa in Präambeln festzuhalten. Dorothy V. Jones hat dies die »deklaratorische Tradition des Völkerrechts« genannt; ihre Ausführungen legen den Schluß nahe, daß in dieser Tradition das oben als ›Prinzipienweg‹ geschilderte Verfahren erst ermöglicht wird¹³.

Der dritte Aspekt ist schließlich die Entdeckung der grundlegenden

Funktion der Menschenwürde¹⁴. Vom zweiten Präambelabsatz der Charta abgesehen, ist die Erklärung das erste Dokument des Menschenrechtsschutzes überhaupt, das auf die Menschenwürde zurückgreift und sie in Art. 1 als dasjenige Faktum benennt, in dem alle Menschenrechte ihren Grund finden: »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.« Wie die verschiedenen Entwürfe zu einer ›International Bill of Human Rights‹, aber auch Dokumente aus dem europäischen Widerstand gegen den Nationalsozialismus zeigen, wird zunächst vor allem in einem christlich-naturrechtlichen Kontext auf die Menschenwürde zurückgegriffen. Demgegenüber fällt im Text der Erklärung aber auf, daß jegliche Anklänge an naturrechtliche Konzeptionen vermieden werden und daß darüber hinaus auch nicht im Ansatz versucht wird, die Würde zu definieren. Was Würde bedeutet, erfährt der Leser der Allgemeinen Erklärung aus der Auflistung der einzelnen Rechte selbst. Erst konkrete Freiheiten, in denen nicht verletzt zu werden der Mensch ein Recht hat, geben dem Begriff der Würde Inhalt. Im Bezug der Allgemeinen Erklärung auf die jeder rechtlichen Normierung vorgängige, Anerkennung und Respekt fordernde Würde des Menschen hat die Erfahrung der Einheit der Menschheit einen Begriff gefunden, der die Universalität der Menschenrechte einfängt. Jene Erfahrung hatte Kant 1795 so beschrieben:

»Da es nun mit der unter den Völkern der Erde einmal durchgängig überhand genommenen ... Gemeinschaft so weit gekommen ist, daß die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird: so ist die Idee eines Weltbürgerrechts keine phantastische und überspannte Vorstellungsort des Rechts, sondern eine notwendige Ergänzung des ungeschriebenen Codex sowohl des Staats- als Völkerrechts zum öffentlichen Menschenrechte überhaupt und so zum ewigen Frieden, zu dem man sich in der kontinuierlichen Annäherung zu befinden nur unter dieser Bedingung schmeicheln darf.«¹⁵

Die in diesem Heft veröffentlichten Beiträge von Klaus Dicke, Manuel Fröhlich und Markus Lang entstanden im Rahmen eines von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Forschungsprojekts zur Wirkungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

- 1 Alle Zitate aus: Immanuel Kant, Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, Kants Werke (Akademie-Textausgabe VIII), Berlin 1968, S. 15-31.
- 2 Vgl. Karl Josef Partsch, Hoffen auf Menschenrechte. Rückbesinnung auf eine internationale Entwicklung, Zürich 1994, S. 24ff.
- 3 Hierzu und zur Entstehungsgeschichte ausführlich Nehemiah Robinson, The Universal Declaration of Human Rights, New York 1958.
- 4 Herbert George Wells, The New World Order, London 1940; Hersch Lauterpacht, An International Bill of the Rights of Man, New York 1945; vgl. Jan Herman Burgers, The Road to San Francisco: The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century, in: Human Rights Quarterly (HRQ) 14 (1992), S. 447-477.
- 5 Dazu Klaus Dicke, »...fest entschlossen, unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen...«, in: Stephan Hobe (Hrsg.), Die Präambel der UN-Charta im Lichte der aktuellen Völkerrechtsentwicklung, Berlin 1997, S. 47-58.
- 6 Vgl. John P. Humphrey, Human Rights and the United Nations. A Great Adventure, Dobbs Ferry 1984.
- 7 Vgl. Klaus Dicke, Völkerrechtspolitik und internationale Rechtsetzung. Grundlagen, Verfahren, Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 3/1988, S. 193-224.
- 8 Johannes Morsink, World War Two and the Universal Declaration, in: HRQ 15 (1993), S. 357-405.
- 9 In deutscher Übersetzung bei: Walther Hofer, Von der Freiheit und Würde des Menschen, Bern etc. 1962, S. 54f.
- 10 Hannah Arendt, Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Die Wandlung 1949, S. 754-770; Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, München-Zürich 1995 (4. Aufl.), S. 422ff., 703ff.
- 11 Jacques Maritain (Hrsg.), Um die Erklärung der Menschenrechte, Zürich etc. 1951, S. 13.
- 12 Vgl. Dolf Sternberger, Die Politik und der Friede, Frankfurt/Main 1986.
- 13 Dorothy V. Jones, The Declaratory Tradition in Modern International Law, in: Terry Nardin / David R. Mapel (eds.), Traditions of International Ethics, Cambridge – New York 1992, S. 42-61.
- 14 Zur Menschenwürde im internationalen Menschenrechtsschutz im einzelnen Klaus Dicke, Die der Person innewohnende Würde und die Frage der Universalität der Menschenrechte, in: Heiner Bielefeldt / Winfried Brugger / Klaus Dicke (Hrsg.), Würde und Recht des Menschen. Fs. Johannes Schwarzländer, Würzburg 1992, S. 161-182, mit weiteren Nachweisen.
- 15 Kant (Anm. 1), S. 360.

Menschenrecht auf Demokratie

Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats

MARKUS LANG

Die Idee einer internationalen Verankerung von Menschenrechten ist sehr jung, auch wenn sich die meisten Bestandteile internationaler Rechte des Menschen, wie sie in der Deklaration der Vereinten Nationen von 1948 angelegt sind, auf Vorläufer in den französischen und amerikanischen Menschenrechtserklärungen des 18. Jahrhunderts beziehen. Ein völliges Novum stellt jedoch ein internationales Recht auf Demokratie dar.

Entstehungsgeschichte und Deutungsprobleme

Zwar besitzt dieses einen Vorläufer in Immanuel Kants Forderung: »Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein«¹; die Idee, ein derartiges Recht zu garantieren, kam jedoch erst im Zuge der Diskussion um internationale Menschenrechte während des Zweiten Weltkriegs auf. Dies ist kein Zufall. Die Erfahrungen mit dem Unrechtsregime des Nationalsozialismus brachten Wissenschaftler wie Politiker zu der Erkenntnis, daß eine internationale Sicherung der Menschenrechte notwendig sei, um eine Wiederholung solcher Ereignisse zu verhindern. So wurde ein Prozeß in Gang gebracht, der mit der Atlantik-Charta von 1941 begann und nach einer Serie von Vorarbeiten zu einem internationalen Menschenrechtskodex (International Bill of Human Rights) in der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte². Innerhalb dieses Prozesses geht die erste veröffentlichte Formulierung eines Menschenrechts auf Demokratie auf einen Vorschlag des britischen Völkerrechtlers Hersch Lauterpacht von 1945 zurück³. Die Bedeutung, welche diesem Recht innerhalb eines internationalen Katalogs der Menschenrechte zukommt, soll im folgenden herausgearbeitet werden.

Eine der einflußreichsten Vorarbeiten zur Allgemeinen Erklärung von 1948 geht auf die Arbeit eines Ausschusses des »American Law Institute« (ALI) zurück. Das ALI ist eine Organisation amerikanischer Juristen, die 1923 mit dem Ziel gegründet wurde, die Rechtspraxis der Vereinigten Staaten zu rationalisieren. Der Ausschuß zu den grundlegenden Menschenrechten (Committee on Essential Human Rights) war mit einer Aufstellung dieser Rechte (Statement of Essential Human Rights) beauftragt. Er trat mit dem Anspruch auf, daß in ihm alle wichtigen Kulturen der Welt vertreten seien; freilich fehlten schwarzafrikanische oder arabische Vertreter, da diese Gebiete in jenen Jahren fast ausnahmslos unter europäischer Kolonialherrschaft standen. Doch sollte durch die pluralistische Zusammensetzung des Gremiums eine Basis für die Integration unterschiedlicher Verständnisse und Traditionen geschaffen werden, um ein höchstmögliches Maß an Zustimmung in der Staatengemeinschaft erreichen zu können. 1944 waren die Arbeiten dazu abgeschlossen, und der Ausschuß konnte einen Vorschlag für eine internationale Menschenrechtserklärung präsentieren, welcher neben den klassischen Freiheitsrechten und Justizrechten auch soziale Grundrechte und politische Teilnahmerechte enthielt. Die Vollversammlung des ALI konnte sich jedoch wegen der sozialen Rechte nicht zu einer Annahme entschließen, obwohl Präsident Roosevelt – worauf Klaus Dicke an anderer Stelle dieses Heftes hingewiesen hat – Anfang 1944 für die Vereinigten Staaten eine zweite, soziale Rechte enthaltende Menschenrechtserklärung gefordert hatte. Danach wurde das Projekt von den »Americans United for World Organization, Inc.« aufgegriffen. Diese private Organisation stand mit der US-Delegation in San Franzisko in Verbindung und nutzte ihren Einfluß, um die

Ideen einer internationalen Menschenrechtserklärung in die Beratungen zur Gründung der Vereinten Nationen einzubringen. In der Tat war das »Statement« bei der Ausarbeitung des ersten Entwurfs zur Allgemeinen Erklärung die Hauptquelle⁴.

Ein Menschenrecht auf Demokratie ist im »Statement« in Artikel 16 enthalten. Dieser wurde in einem Unterorgan des von dem ALI eingerichteten Ausschusses unter Leitung eines emigrierten jüdischen Deutschen, des Politikwissenschaftlers Karl Loewenstein, erarbeitet. Er besagt wörtlich:

»Jeder hat das Recht, an der Regierung seines Staates teilzunehmen. Der Staat ist verpflichtet, sich nach dem in demokratischen Wahlen ausgedrückten Willen des Volkes zu richten.« (Every one has the right to take part in the government of his state. The state has a duty to conform to the will of the people as manifested by democratic election.)⁵

Der Artikel enthält drei Aussagen: erstens das individuelle Recht zur Teilnahme an der Ausübung der öffentlichen Gewalt, zweitens die Pflicht des Staates, sich in seinen Handlungen an der öffentlichen Meinung zu orientieren, und drittens die Festschreibung demokratischer Wahlen. Diese Auflistung ist nicht gleichrangig, vielmehr stellen der zweite und der dritte Punkt jeweils eine Konkretisierung des ersten dar, und der dritte Punkt ist eine Konkretisierung des zweiten. Somit bildet die Forderung nach demokratischen Wahlen ein Mittel für das Ziel der politischen Teilhabe.

Auf den ersten Blick scheint dieser Artikel eine eindeutige Aussage zu treffen: Jeder Mensch hat ein Recht auf eine demokratische Gestaltung der Regierung seines Staates. Doch damit fangen die Probleme erst an, am deutlichsten erkennbar am Problem der Definition der »demokratischen Wahlen«: Welchen Ansprüchen müssen Wahlen genügen, damit sie als demokratisch bezeichnet werden können? Diese definitorische Unklarheit basierte auf einer grundlegenden Uneinigkeit darüber, was unter Demokratie verstanden werden sollte, welches das Prinzip oder die Idee der Demokratie sei. Auch die Festschreibung des Menschenrechts auf Demokratie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 hat dieses Problem nicht lösen können. Die Formulierungen dieser beiden Dokumente lassen erkennen, daß sie unter den Vorzeichen des Kalten Kriegs und – im Falle des Menschenrechtspakts – der Entkolonialisierung entstanden sind; fundamental verschiedene Demokratiekonzepte ließen eindeutiger Formulierungen nicht zu. Nicht einmal mehr der Begriff »Demokratie« selbst fand in den einschlägigen Artikeln 21 respektive 25 Erwähnung.

Die Kernpunkte des Art. 16 des »Statement« indes wurden weitestgehend in Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte übernommen. Es ist erkennbar, daß die Verfasser der Allgemeinen Erklärung das Problem der demokratischen Wahlen angingen; dies ist insbesondere in den Formulierungen deutlich, daß die Teilnahme am politischen Prozeß »unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter« (Absatz 1) zu erfolgen hat und der Wille des Volkes »durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe« (Abs. 3) ausgedrückt wird. Allerdings sind auch diese Formulierungen alles andere als unproblematisch. Wären beispielsweise Wahlen, die alle 20 Jahre stattfinden, noch als »regelmäßig« zu bezeichnen? Was sind »unverfälschte« Wahlen? Zudem fügt Abs. 3 hinzu, daß den Bedingungen auch mit »einem gleichwertigen freien Wahlverfahren« Genüge getan werden kann.

In Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte werden fast die gleichen Kriterien wiederholt. Zwar entfällt

der Verweis auf gleichwertige Verfahren, und zusätzlich muß »die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet« sein, wodurch die Formulierung gegenüber der Allgemeinen Erklärung deutlicher wird. Die Ungenauigkeiten hinsichtlich dessen, was unter Demokratie verstanden werden soll, bleiben jedoch bestehen. Der Versuch, aus diesen Formulierungen allein ein Recht auf Demokratie nach westlichem Vorbild zu konstruieren, setzt sich unmittelbar dem Verdacht aus, daß hier »westliche Werte« über ihre Fassung als Menschenrecht allen Völkern aufgezwungen werden sollen.

Die Geschichte des Menschenrechts auf Demokratie zeigt zweierlei: Einerseits hat es sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von einer philosophischen Idee zu einem verbindlich festgeschriebenen Recht entwickelt. Andererseits wurde diese Entwicklung nicht von einer zunehmenden Konkretisierung begleitet. Die Unklarheiten des zugrundeliegenden Demokratiekonzeptes werden dabei um so problematischer, je weiter die völkerrechtliche Entwicklung fortschreitet. Zur Lösung dieser Frage ist weder eine wörtliche noch eine teleologische Auslegung befriedigend. Mehr verspricht dagegen eine historisch-genetische Interpretation gemäß den Begründungen, welche dem »Statement« des ALI zugrunde liegen. Exemplarisch soll daher der Begründungszusammenhang eines Menschenrechts auf Demokratie bei Karl Loewenstein skizziert werden. Loewenstein bietet sich deswegen an, weil er als Berichterstatter über politische Rechte im ALI-Ausschuß eine exponierte Stellung bei der Erarbeitung des Art. 16 des »Statement« innehatte und auch derjenige war, der den Vorschlag zu einem Menschenrecht auf Demokratie in die Arbeit des Gremiums eingebracht hatte⁶.

Loewensteins Begründung eines Rechts auf Demokratie

Karl Loewenstein wurde 1918 an der juristischen Fakultät der Universität München promoviert und ließ sich danach als Rechtsanwalt nieder. Nach seiner Habilitation 1931 hatte er dann eine Stelle als Privatdozent an der Universität München inne. Dieser akademischen und beruflichen Karriere wurde in Deutschland mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten ein jähes Ende bereitet. Während des ganzen Jahres 1933 suchte er nach Möglichkeiten, eine Existenz in der Emigration in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten aufzubauen, und nahm schließlich eine Professur für öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der renommierten US-Universität Yale an. Von 1936 bis zu seiner Emeritierung 1961 lehrte er an der Universität von Massachusetts in Amherst.

Loewensteins Beteiligung am Menschenrechtsprojekt des ALI und die Positionen, die er dort vertrat, sind vor dem Hintergrund seiner allgemeinen politischen Theorie zu verstehen. Diese ist aufgebaut um den zentralen Begriff der Macht und eine Dichotomie politischer Systeme in konstitutionelle und autokratische. Politische Macht ist bei Loewenstein entweder unter dem Telos der Freiheit auf mehrere unabhängige Machtinhaber aufgeteilt oder unter dem Telos der Autorität bei einem einzigen Machttträger konzentriert. Auf dieser Basis dient die Festschreibung eines Menschenrechts auf Demokratie einerseits der weltweiten Konsolidierung demokratischer Verfassungsstaaten; andererseits möchte Loewenstein zur Errichtung eines friedlichen internationalen Systems beitragen, welches nur zwischen Demokratien möglich sei. Die Idee, welche Demokratie und Menschenrechte in seinem Denken verbindet, ist die politische Freiheit im demokratischen Verfassungsstaat.

Machtkontrolle ist nach Loewenstein oberstes Prinzip einer guten Verfassung. Diese Folgerung zieht er aus seiner Diskussion des Machtbegriffs⁷. Macht ist zunächst ein notwendiger Bestandteil der Politik. Dieser an sich neutralen Betrachtung fügt Loewenstein ein Konzept der Dämonie der Macht an. Ausgangspunkt dafür ist der Aphorismus des britischen Liberalen Lord Acton, daß die Macht korrumpiere, absolute Macht aber absolut korrumpiere (»Power

tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely«). Diese Begleiterscheinung kann nur dadurch gebändigt werden, daß niemals ein einzelner unbegrenzt Macht ausüben darf. Wo Freiheit verwirklicht werden soll, muß daher Macht immer als beschränkte und kontrollierte Macht in Erscheinung treten.

Die Mechanismen solcher Machtkontrolle analysiert Loewenstein in zwei Dimensionen. Unter den horizontalen Kontrollen versteht er Strukturen, welche die drei Staatsorgane Regierung, Parlament und Gerichte sowie – in einer konstitutionellen Demokratie – die Wähler in die Lage versetzen, sich gegenseitig zu hemmen; gleichzeitig werden diese Machttäger jedoch auch zur Kooperation angehalten. Die Konzeption der horizontalen Kontrollen kann am besten mit dem Wort Montesquieus verdeutlicht werden, daß hier Einrichtungen so beschaffen sind, »daß die Macht die Macht beschränke«. Die vertikalen Kontrollen besitzen einen gänzlich anderen Charakter. Bei ihnen handelt es sich um generelle Beschränkungen der Kompetenzen der Machtinhaber. Dazu gehören eine föderale Staatsorganisation, garantierte individuelle Freiheitsrechte sowie die freie Konkurrenz pluralistischer Gruppen. In dieser Konzeptualisierung von horizontalen und vertikalen Kontrollen ist das normative Vorbild der amerikanischen Vorstellung von Kontrollen und Gegengewichten (checks and balances) unschwer zu erkennen; doch gelingt es Loewenstein, dieses amerikanische Konzept hinreichend zu verallgemeinern.

Die verschiedenen Mechanismen der Machtkontrolle stellt Loewenstein in einen systematischen Zusammenhang, der darin besteht, daß sich die Mechanismen gegenseitig bedingen. Ganz besonders deutlich wird dies am Beispiel von Demokratie und Freiheitsrechten. Beide Konzepte sind funktional auf Machtkontrolle ausgerichtet. Unter »Demokratie« versteht Loewenstein, daß die Bevölkerung als Wähler zu einem gleichrangigen Machttäger neben Parlament, Regierung und Gerichten aufgestiegen ist. »Menschenrechte« betrachtet er als garantierte Freiheitsrechte, welche eine gegenüber staatlichen Eingriffen geschützte Privatsphäre errichten. Mit diesen wenigen Voraussetzungen untersucht er, wie genau Demokratie und Freiheitsrechte ihre Funktion der Machtkontrolle erfüllen. Darüber kommt er zu dem Schluß, daß demokratische Wahlen langfristig die beste Bestandsgarantie der Freiheitsrechte darstellen; umgekehrt schaffen erst die Freiheitsrechte den Freiraum, der für politische Betätigung und demokratische Teilhabe unbedingt nötig ist. Ein Menschenrecht auf Demokratie stellt daher für Loewenstein eine Anerkennung und verbindliche Festschreibung des engen systematischen Zusammenhangs zwischen horizontalen und vertikalen Machtkontrollen und eine Sicherung des Ziels der Machtkontrolle dar.

Die Garantie von Machtkontrolle und Frieden und das Problem der Umsetzung

Auf internationaler Ebene untersucht Loewenstein die Bedingungen für eine friedliche Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg. Hier baut er auf Immanuel Kants Schrift »Zum ewigen Frieden« auf. Wie Kant sieht er eine enge Verbindung zwischen der republikanischen oder konstitutionellen Regierungsform und der Möglichkeit einer friedlichen Weltordnung. Frieden ist demnach langfristig nur zwischen demokratischen Verfassungsstaaten möglich; die Existenz von autokratischen Regimen stellt dagegen die größte Bedrohung des Weltfriedens dar. Demokratien betrachtet Loewenstein als prinzipiell friedfertig, Autokratien als inhärent aggressiv. Seine Grundposition ist folglich nicht identisch mit den Grundannahmen der neueren Theorien des demokratischen Friedens, welche lediglich von einer Friedfertigkeit der Demokratien untereinander ausgehen. Gleichzeitig stellt die Verbreitung der Demokratie nur eine notwendige, aber bei weitem keine hinreichende Bedingung für den Frieden dar. Vielmehr muß diese eingebettet sein in ein Geflecht internatio-

nalere Organisationen und in einen Prozeß der schrittweisen Durchsetzung international garantierter Menschenrechte.

Loewensteins These von der Friedfertigkeit der Demokratien basiert auf der Unterscheidung zwischen Volk oder Nation als Machtadressaten und Regierung als Machtinhaber. Er unterstellt wie Kant, daß die Masse des einfachen Volks friedliebend sei, da die einfachen Menschen am meisten unter einem Krieg zu leiden hätten:

»Es ist eine unbestreitbare Tatsache, daß in jedem Staat die Mehrzahl der einfachen Menschen friedliebend sind und Aggression verabscheuen. ... Wenn dies aber wahr ist – und es kann nicht widerlegt werden –, so folgt zwingend, daß eine durch das Volk kontrollierte Regierung ebenfalls friedliebend ist und nicht aggressiv sein kann.«⁸

Über den gleichen Zusammenhang schreibt Kant:

»Wenn (wie es in einer [republikanischen] Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle, oder nicht, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten..., sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen.«⁹

Diese These ist jedoch nicht unumstritten. Eine empirische Überprüfung stößt auf bedeutende Schwierigkeiten, und bisherige Untersuchungen erbrachten ganz unterschiedliche Resultate.

Durch die komplementäre Aussage, daß nämlich Autokratien aggressiv sind, gewinnt Loewensteins Position mehr Gewicht. Das Wesen der Autokratie besteht in der Konzentration der Macht bei einem Machtinhaber. Diese Macht ist prinzipiell durch keine Kontrollmechanismen beschränkt. Insbesondere sind weder rechtsstaatliche Prinzipien noch Grundrechte – notwendige Bestandteile einer konstitutionellen Demokratie – mit der Autokratie vereinbar, da beide das Entstehen von oppositionellen Machtaspiranten begünstigen. Um die eigene Machtposition zu sichern, ist vielmehr jedes autokratische Regime darauf angewiesen, die eigenen Bürger mehr oder weniger stark und gewaltsam zu unterdrücken. Die Präsenz von Gewalt und Unterdrückung erstreckt sich aber auch auf die Außenpolitik eines Staates, da eine Trennung von innerem und äußerem Verhalten nicht möglich ist: »Von einer Regierung, die mittels Gewalt an die Macht gekommen ist und sich nur so halten kann, kann man nicht erwarten, daß sie sich friedlich gegenüber anderen Staaten verhält.«¹⁰ Diese Verbindung zwischen innerer Aggressivität und äußerem Verhalten in Autokratien ist es, welche die Bedrohung für eine friedliche Weltordnung ausmacht. Daher ist es notwendig für eine künftige friedliche Welt, Demokratisierungsprozesse zu fördern und die Etablierung von Autokratien zu verhindern, damit auch außenpolitische Macht zunehmend kontrollierte Macht wird.

Was aber können Demokratien tun, um die Verbreitung der Demokratie zu fördern? Loewenstein war zu sehr politischer Realist, um

anzunehmen, daß es ohne weiteres möglich sei, bestehende Autokratien durch Druck von außen in Demokratien zu verwandeln. In der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg waren jedoch andere Problemstellungen vorrangig. Einerseits galt es die demokratischen Staaten zu stabilisieren, andererseits war der Wiederaufbau der zusammengebrochenen Demokratien wie der besiegten Autokratien in demokratische Bahnen zu lenken. Für das zweite Ziel antizipierte er mit dem Konzept der »politischen Vormundschaft« (political tutelage)¹¹ eine Strategie der Demokratisierung und des politischen und wirtschaftlichen Neuaufbaus, welche in der Politik der Militärregierung der westlichen Alliierten in Deutschland zur Anwendung kam und auch in den erzieherischen Zielen der Allgemeinen Erklärung einen Niederschlag fand. Dem ersten Zweck sollte eine internationale Menschenrechtserklärung dienen.

Individuelle Freiheitsrechte sind für Loewenstein ein Grundbaustein des demokratischen Verfassungsstaats und mit autokratischen Regierungsformen nicht vereinbar. Somit würde eine internationale Garantie von Freiheitsrechten eine Art Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats darstellen. Dem Menschenrecht auf Demokratie in Form einer Garantie freier, demokratischer Wahlen käme dabei die Schlüsselrolle einer doppelten Bestandsgarantie zu. Einerseits stellen demokratische Wahlen selbst einen Schutz vor der Etablierung einer Autokratie dar. Andererseits tragen sie im Ergebnis dazu bei, die innerstaatliche Geltung der Freiheitsrechte abzusichern. Wichtig ist dabei in erster Linie nicht, welche konkrete organisatorische Ausgestaltung die Demokratie hat, sondern daß sie als ein Mittel zur Machtkontrolle wirkt. So will er über die Garantie demokratischer Teilhabe durch freie Wahlen Grundprinzipien festlegen, an die sich jeder Staat halten muß, welche aber gleichzeitig einen weiten Spielraum für die konkrete Ausgestaltung der Demokratie offen lassen.

Außer acht gelassen wurde bisher ein fundamentaler Aspekt, nämlich die Implementierung des Menschenrechtsschutzes. Loewenstein schwebte die Verankerung einer internationalen Menschenrechtserklärung in einem völkerrechtlichen Vertrag bei gleichzeitiger Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs vor. Diese Konzeption verweist auf ein für die vierziger Jahre radikales Verständnis von Souveränität:

»Solange die unbeschränkte und undurchlässige Souveränität als Grundstein des Völkerrechts anerkannt wird, kann es keinen wirksamen internationalen Schutz der Menschenrechte geben. ... Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden, indem die staatliche Souveränität mit all ihren Implikationen durchbrochen wird.«¹²

Loewenstein plädiert für ein Souveränitätskonzept, welches durch die Achtung international garantierter Freiheitsrechte beschränkt ist.

Den Entwurf für einen internationalen Menschenrechtskodex – anfänglich »International Bill of Rights«, dann »International Bill of Human Rights« genannt – sollte ein Redaktionsausschuß ausarbeiten, den die Menschenrechtskommission eingesetzt hatte. Die erste Zusammenkunft des achtköpfigen Gremiums fand am 9. Juni 1947 in Lake Success statt; im Bild v.l.n.r.: P. C. Chang (China), Vizevorsitzender; Henri Laugier, Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen; Eleanor D. Roosevelt (Vereinigte Staaten), Vorsitzende der Menschenrechtskommission; John P. Humphrey, Direktor der Menschenrechtsabteilung; Charles Malik (Libanon) und Vladimir M. Koretsky (Sowjetunion).



Das wichtigste Mittel zur Durchsetzung dieser Auffassung von Souveränität sieht er in der öffentlichen Meinung: »Kaum eine Regierung kann sich heute langfristig gegen eine vereinte Meinung der Weltöffentlichkeit abschirmen.«¹³

Gleichwohl zeigt sich gerade in diesem Bereich, in welchem Maße eine so verstandene Menschenrechtspolitik ein – um mit Max Weber zu sprechen – »starkes langsames Bohren von harten Brettern« darstellt. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen, die in ihren Verfahren auch hauptsächlich auf die Wirkung der Öffentlichkeit bauen, zeigen einerseits, daß auf diese Weise beachtliche Erfolge erzielt werden können. Andererseits haben es Länder wie China oder Myanmar verstanden, sich bislang relativ erfolgreich von der Wirkung öffentlicher Meinung abzuschirmen. Doch zeigen sich auch hier Ansätze, daß die internationale öffentliche Meinung nicht machtlos ist. Machtkontrolle durch öffentliche Meinung ist vor allem in Demokratien erfolgreich, aber selbst Autokratien, die im Innern jegliche Opposition unterdrücken, bleiben nicht immun.

Das Menschenrecht auf Demokratie heute

Loewensteins Überlegungen zu einem Menschenrecht auf Demokratie lassen dieses vor allem als eine Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats erscheinen. Gleichzeitig ermöglicht die Fassung des Menschenrechts als Recht auf Teilhabe über demokratische Wahlen eine weite Variation der konkreten institutionellen Ausgestaltung. Aus seiner Argumentation ergeben sich einige Konsequenzen für die Interpretation internationaler Menschenrechte.

Die Auffassung von Menschenrechten als Garantie des demokratischen Verfassungsstaats erlaubt erstens einen relativ voraussetzungsreichen Zugang zu Fragen der Universalität der Menschenrechte. Werden Menschenrechte aus ihrer Funktion für die Machtkontrolle in modernen Staaten abgeleitet, so werden diese der Aporie des Wertens entzogen. Sie sind dann nicht mehr nur Bestandteil einer westlichen Kultur, die in islamischen oder asiatischen Staaten definitionsgemäß nicht anwendbar wären, sondern spezifische Reaktionen auf Probleme, die aus der Machtkonzentration und dem Machtmonopol des modernen Staates erwachsen. Damit bleibt zwar weiterhin die Frage, ob genau die Menschenrechte, die historisch im westlich-europäischen Kulturraum entstanden sind, auch auf andere Kulturen übertragbar sind und dort ihre volle Wirkung entfalten; ebenso sind unterschiedliche Antworten auf die Frage vorstellbar, ob überhaupt eine weitreichende Kontrolle staatlicher Macht wünschenswert ist. Mit dem so erreichten Wechsel der Diskussionsebenen wäre jedoch schon ein bedeutender Erfolg erzielt.

Zweitens läßt Loewensteins Argumentation einen oft nicht zureichend entfaltenen Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechten hervortreten. Vor allem die juristische Literatur neigt dazu, ein Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Prinzipien zu sehen. Widersprüche, welche sich aus dieser Spannung ergäben, müßten erst wieder im Zuge einer Verfassungsinterpretation nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz miteinander in Einklang gebracht werden. Loewenstein dagegen geht von einem inneren Zusammenhang von Demokratie und Menschenrechten aus, da beide nicht nur das gleiche Ziel verfolgen, nämlich die Sicherung von Freiheit durch die Kontrolle staatlicher Macht, sondern sich auch gegenseitig bedingen. Dieser enge Bezug setzt von vornherein beiden Prinzipien dort inhärente Grenzen, wo sie mit dem jeweils anderen kollidieren könnten. Die Argumentation geht jedoch noch weiter als in dieser (negativen) Feststellung der Vereinbarkeit beider Prinzipien miteinander. Demokratie braucht Menschenrechte für eine dauerhafte Fundierung – und umgekehrt. Der mit den Grundrechten geschaffene staatsfreie Raum bürgerschaftlicher Verantwortung bildet die Basis für eine demokratische Betätigung der Menschen und die Or-

ganisation pluraler Interessengruppen; demokratische Kontrolle der Machttträger stellt umgekehrt langfristig die einzige Garantie für den Bestand der individuellen Freiheitsrechte dar. Beide zusammen gehören zu den wichtigsten Strukturmerkmalen des demokratischen Verfassungsstaats. Daher ist es auch notwendig, beide Prinzipien in eine internationale Menschenrechtserklärung aufzunehmen, wenn damit wirkungsvoll eine Garantie der konstitutionellen Regierungsform erreicht werden soll.

Loewensteins Überlegungen zu internationalen Menschenrechten wurden in dieser Form während des Zweiten Weltkriegs entwickelt. Nach 1945 hört seine Beschäftigung damit abrupt auf, obwohl gerade mit der Allgemeinen Erklärung 1948 ein wichtiger Schritt hin zu einer Verankerung der Menschenrechte im Völkerrecht erreicht wurde. Von entscheidender Bedeutung für diese Abkehr war die Entstehung des Ost-West-Konflikts, in dessen Folge strategische Erwägungen bezüglich des Verhältnisses der Supermächte alle anderen Überlegungen überschatteten. Als etablierte Ordnung hätten internationale Menschenrechte dieser Entwicklung entgegenwirken sollen; dieser Feuerprobe waren sie jedoch in den vierziger und fünfziger Jahren nicht gewachsen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges hat die Idee eines Menschenrechts auf Demokratie jedoch neue Aktualität gewonnen. Der Stellenwert, welchen Demokratie und Menschenrechte im weltpolitischen Diskurs – und auch in der Politik der letzten verbliebenen Großmacht – einnehmen, ist seither wieder deutlich gestiegen. Gleichzeitig wird in der entwicklungspolitischen Diskussion der enge Zusammenhang von Entwicklung, Demokratie und Menschenrechten hervorgehoben und für die Praxis gefordert¹⁴, so auch in der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten »Agenda für die Entwicklung«¹⁵. Demokratie und Partizipation der Zivilgesellschaft gehören in dieser Agenda zu den integrierenden Bestandteilen des UN-Konzepts der Entwicklung. Das wohl eindrucksvollste Beispiel für die veränderte weltpolitische Lage stellt jedoch die Demokratisierung der ehemals kommunistisch regierten Staaten Mittel- und Osteuropas dar.

In diesem von verschiedener Seite¹⁶ aufgenommenen Zusammenhang spricht Thomas M. Franck von der Entstehung eines Rechts auf demokratische Regierungsweise (emerging right to democratic governance). Der demokratische Verfassungsstaat sei im Begriff, weltweit als einzige Grundlage legitimer Herrschaft angesehen zu werden, und zwar sowohl international als auch in den jeweiligen Staaten. Dies lasse sich aus der Erkenntnis erklären, daß internationale Anerkennung und demokratische Teilnahme des Volkes gleichermaßen zur Erleichterung der Regierungsarbeit beitragen:

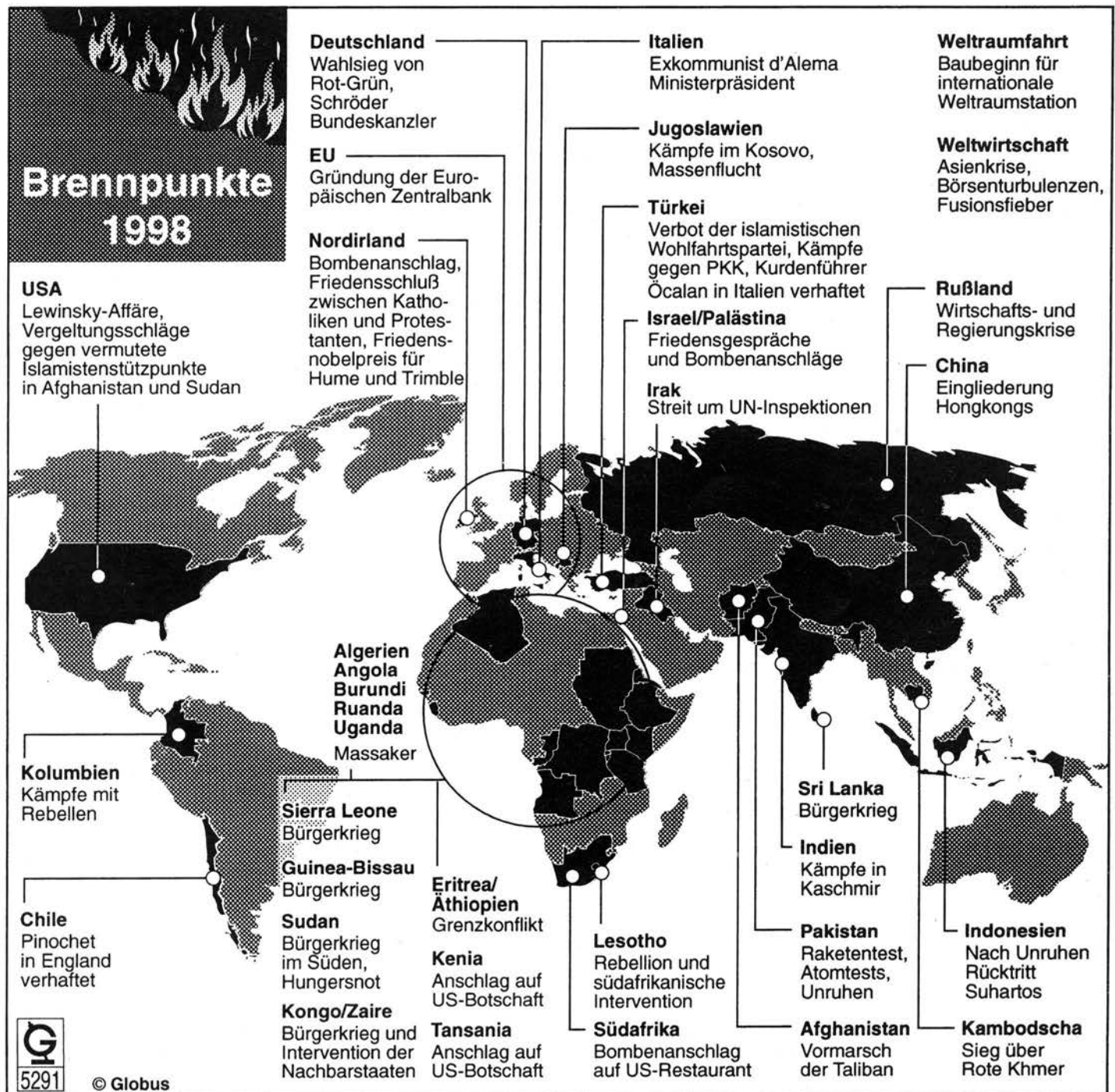
»Regierungen streben nach internationaler Anerkennung, um sich so einen hohen Grad freiwilliger Akzeptanz für den Regierungsprozeß zu sichern. Zustimmung (consent) liegt im Interesse der Regierenden wie der Regierten: diese soziologische Binsenweisheit wird endlich zu einem politischen Axiom.«¹⁷

Die veränderten weltpolitischen Bedingungen seit 1989 weisen eine deutliche strukturelle Ähnlichkeit mit der Situation unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg auf. Auch wenn Vergleiche zwischen den besiegten Staaten von 1945 und den Staaten des ehemaligen Ostblocks nur mit großer Vorsicht zu ziehen sind, läßt sich doch sagen, daß diese sich auch ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regimes noch in einer Phase des Wiederaufbaus befinden. Genau für diese Situation bieten Loewensteins Überlegungen eine wertvolle Hilfestellung. Sowohl eine »political tutelage« – nicht als Bevormundung, sondern im Sinne von konkreter Hilfe und Unterstützung demokratischer Prozesse – seitens der westlichen Demokratien als auch eine zunehmende Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten in diesen Staaten selbst können nur im Interesse sowohl der Grundsätze und Ziele der UN-Charta als auch der Betroffenen liegen. Ein Menschenrecht auf Demokratie alleine, wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Pakt

über bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben ist, kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Aber es kann einen wesentlichen Beitrag zur Demokratisierung der im Umbruch begriffenen Staaten und zur universellen Durchsetzung der Menschenrechte leisten.

- 6 Vgl. dazu Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1975 (3. Aufl.), S. 334 (Fn. 2).
- 7 Vgl. Loewenstein (Anm. 6), S. 3ff.
- 8 Loewenstein, The Serpent in Dumbarton Oaks, in: Current History 8 (1945), S. 310-316(312ff.).
- 9 Kant (Anm. 1), S. 205f.
- 10 Karl Loewenstein, Political Reconstruction, New York 1946, S. 90.
- 11 Vgl. zu diesem Konzept Loewenstein (Anm. 10), S. 326ff.
- 12 Loewenstein (Anm. 10), S. 280.
- 13 Loewenstein (Anm. 10), S. 281.
- 14 Vgl. dazu Klaus Dicke / Michael Edinger / Oliver Lembcke (Hrsg.), Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997.
- 15 Mit Resolution 51/240 am 20.6.1997 ohne förmliche Abstimmung angenommen.
- 16 Etwa in dieser Zeitschrift von Jean Salmon, Demokratie als Rechtsanspruch? Zu den inneren Aspekten des Rechtes auf Selbstbestimmung, VN 1/1993 S. 10ff. Vgl. zu einem nicht unwichtigen Aspekt auch Stefan Mair, Internationale Präsenz und nationale Souveränität. Wahlbeobachtung: ein expandierendes Betätigungsfeld der Staatengemeinschaft, VN 4/1994 S.133ff.
- 17 Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 86 (1992), S. 46-91(48).

- 1 Immanuel Kant, Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795), in: ders., Werke in zehn Bänden, hrsgg. v. Wilhelm Weischedel, Bd. 9, Darmstadt 1983, S. 193-251 (hier: S. 204ff.).
- 2 Zum Hintergrund der Diskussion um internationale Menschenrechte und der Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vgl. Jan Herman Burgers, The Road to San Francisco. The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century, in: Human Rights Quarterly 14 (1992), S. 447-477.
- 3 Vgl. Hersch Lauterpacht, An International Bill of the Rights of Man, New York 1945.
- 4 Vgl. Burgers (Anm. 2), S. 473.
- 5 Committee on Essential Human Rights (appointed by the American Law Institute), Statement of Essential Human Rights, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 243 (1946), S. 18-26(25).



Vom gebrannten Kind zum Musterknaben

Die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland

MANUEL FRÖHLICH

Die Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Paris ging zeitlich der Gründung der Bundesrepublik Deutschland voraus. »Das Werden des neuen Deutschlands«, wie Kanzler Konrad Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung formulierte, hatte gerade erst begonnen. Dennoch hat die Erklärung für dieses Werden der Bundesrepublik Deutschland einen besonderen Stellenwert. Der internationalen Verkündung der Menschenrechte – insbesondere vor dem Hintergrund der Verbrechen des Nationalsozialismus – kommt besondere Relevanz für die Selbstdefinition eines Staates zu, der aus den Trümmern eines verbrecherischen Regimes hervorging und sich eben deshalb deutlich von diesem unterscheiden wollte.

Ebenfalls ein »neues Deutschland« in Abgrenzung zu dem alten wollte wenig später die Deutsche Demokratische Republik gestalten, freilich unter ganz anderen Vorzeichen. Der Deutsche Volkskongreß, mit dem die Entstehung des zweiten deutschen Staates vorbereitet wurde, nahm allerdings die Erklärung des 10. Dezember 1948 kaum wahr; in der (gelenkten) Diskussion um die erste Verfassung der DDR spielte sie letztlich keine Rolle¹. Nicht nur angesichts der Verfassungswirklichkeiten, auch von der theoretischen Fundierung der beiden neuen Gemeinwesen her erscheint somit die Konzentration auf die Bundesrepublik Deutschland – und hier vor allem auf die staatliche Ebene – gerechtfertigt.

Öffentlichkeit: geringes Interesse

Ein zentrales politisches Thema waren die Menschenrechte im Deutschland der fünfziger und sechziger Jahre nicht. Die Tatsache, daß im Register des »Bulletins« der Bundesregierung in einigen Quartalen als Stichwort zwar »Melkmaschine« auftaucht, nicht aber »Menschenrechte«, mag als symptomatischer Hinweis auf die politischen Prioritäten gelten. Die unmittelbaren Probleme und Anliegen gingen vor. Die Allgemeine Erklärung wurde – mit wenigen Ausnahmen bei interessierten Fachleuten und Wissenschaftlern – kaum ernsthaft oder gar begeistert wahrgenommen.

Doch ein Blick auf die offizielle politische Rezeption² der Erklärung – von den Parallelitäten im Bonner Grundgesetz über Gedenkreden bis hin zu konkreten politischen Ableitungen aus der Erklärung – kann einige Aspekte und Besonderheiten der Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Verabschiedung der Internationalen Pakte vergegenwärtigen. Umgekehrt lassen sich aber auch beispielhafte Wirkungsbedingungen der Erklärung nachzeichnen.

Ausgangspunkt einer jeglichen Beschäftigung mit der Aufnahme der Allgemeinen Erklärung muß zunächst die Feststellung sein, daß das unter Besatzungshoheit stehende Deutschland zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung kein Mitglied der UN – geschweige denn unter den mitwirkenden Nationen bei Formulierung der Erklärung – war. Noch zum zehnjährigen Jubiläum der Erklärung spielt Bundespräsident Theodor Heuss auf diesen Einwand an:

»Mag einer sagen: was geht das uns an? Wir sind nicht einmal Mitglied der UNO. Der Einwand wäre taktisch-mechanistisch wahrscheinlich da und dort von dem landes- und zeitüblichen Ressentiment gefärbt.«³

Von besonderer Bedeutung ist jedoch die Tatsache, daß über die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO seit

1951 gerade hinsichtlich der Menschenrechte eine Brücke zu den Aktivitäten der Vereinten Nationen bestand. Vizekanzler Franz Blücher verweist in diesem Sinne in einer Rundfunkrede am 10. Dezember 1951 darauf, daß es

»eines der vielen Zeichen für die Wandlung der deutschen Stellung in der Welt (ist), daß jetzt auch wir als Mitglied dieser Organisation« – der UNESCO – »aufgerufen sind, gemeinschaftlich mit den vielen anderen Völkern dieser Erde an diesem Tage durch die Regierung ein Wort der Erinnerung zu sprechen.«⁴

Die Bundesregierung folgt so unmittelbar einer Entschließung der Generalversammlung und erinnert auch in den offiziellen Mitteilungen des Bulletins an den 1950 eingerichteten »Tag der Menschenrechte«. Doch die Aufnahme der Erklärung hatte nicht nur schon vor der Gründung der Bundesrepublik, sondern sogar vor der Verabschiedung der Deklaration begonnen.

Grundgesetz: Inspiration oder Formulierungshilfe?

Der Ausschuß für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates beschloß am 18. November 1948, die Vorarbeiten zur Erklärung der Menschenrechte zu Rate zu ziehen⁵. Konkret handelte es sich dabei um den Entwurf vom 7. Oktober 1948⁶, der noch nicht von der Generalversammlung gebilligt war. Dieser Entwurf enthält nur 27 Artikel, ist jedoch weitgehend identisch mit der späteren Erklärung. Der Bereich der Grundrechte wurde im Ausschuß für Grundsatzfragen wesentlich vom SPD-Vertreter Ludwig Bergsträsser vertreten, der neben dem Oktober-Entwurf auch andere Vorarbeiten kannte⁷ und nicht zuletzt auf dieser Grundlage einen detaillierten Grundrechtskatalog⁸ vorlegte⁹.

Dieser Bezug auf ein internationales Dokument stellt eine bedeutsame Neuerung gerade für die deutsche Tradition dar. Bundespräsident Heuss verwies anläßlich des zehnten Jahrestages der Verabschiedung darauf, daß Menschen- und Bürgerrechte »in der deutschen staatsrechtlichen Tradition, wenn ich mich trivial ausdrücken darf, wenig gefragt« gewesen seien. Zugleich wies er aber auch auf Ähnlichkeiten etwa des Grundrechtvorschlags Friedrich Naumanns von 1919 mit der Allgemeinen Erklärung hin.

Betrachtet man die intensive Bezugnahme auf die Erklärung im Bergsträsser-Entwurf und die Diskussionen im Ausschuß für Grundsatzfragen, so läßt sich der Einschätzung des Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier anläßlich des 20. Jahrestages der Erklärung schwerlich folgen:

»Die Väter unseres Grundgesetzes wußten sich damit so sehr in Übereinstimmung, daß ihnen jene Erklärung der Vereinten Nationen offenbar nicht mehr als eine Formulierungshilfe bedeutet hat.«¹⁰

Es ging nicht nur um die sprachliche Form, sondern auch um Ausmaß und Anzahl der Grundrechte sowie die Abgrenzung zu Formulierungen der Vereinten Nationen, die für den deutschen Kontext nicht von Belang oder problematisch waren. Als besonders deutliches Beispiel ist etwa die Äußerung des Ausschußvorsitzenden und CDU-Vertreters Hermann von Mangoldt zu verstehen, der bei der Diskussion um den Inhalt der späteren Artikel 1 und 2 des Grundgesetzes darauf hinweist, daß die »Menschenrechte bei den Vereinten Nationen einen ganz anderen Sinn haben«. In der Erklärung der Vereinten Nationen seien »die Grundrechte mehr im Sinne eines Programms zu verstehen, während wir in Art. 1 gerade sagen: Wir wol-

len kein Programm, sondern wir wollen nüchterne, unmittelbar geltende Rechte.«¹¹

Die Menschenrechte im Grundgesetz stellten jedoch offensichtlich einen Aktivposten des neuen deutschen Gemeinwesens dar, auf den auch immer wieder werbend hingewiesen wurde. So heißt es am zehnten Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung, die Bundesrepublik Deutschland gehöre »zu den Ländern, in deren Verfassungen sich die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen am deutlichsten widerspiegeln«¹². Zehn Jahre später formuliert Bundespräsident Gustav Heinemann sogar, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes »ein hohes Ausmaß innerstaatlicher Verwirklichung der allgemeinen Erklärung in unserem Lande«¹³ beweise. Nicht nur die Prinzipien der Erklärung, sondern auch die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention seien damit längst im Grundgesetz verinnerlicht und in einigen Fällen sogar noch übertroffen worden.

Geschichte: Lehren gezogen

Diese besondere Betonung der menschenrechtlichen Kompatibilität des Grundgesetzes läßt sich wiederum nur verstehen, wenn man die Allgemeine Erklärung als direkte Antwort auf die völlige Mißachtung von Menschenrechten in der Zeit des Nationalsozialismus einordnet¹⁴. Insofern verweist sie unmittelbar auf deutsche Verbrechen und stößt damit auf den Kern der geschichtlichen Identität des neuen Staates. Besonders deutlich findet sich dies bei Heuss, der zum »Hintergrund dieses Versuches«, Rechte international für verbindlich zu erklären, feststellt:

»Schmerzvoll genug, es zu sagen: Die Zertrampelung und Vernichtung des Mensch-Seins als individuelle, als gruppenmäßige Gegebenheit, die gerade unsere Generation und vorab auch Menschen unseres Volkes betrieben oder hingenommen oder erlitten hatten.«

Dieser Hintergrund wird aber nicht nur mit Blick auf die Allgemeine Erklärung, sondern auch für die Europäische Menschenrechtskonvention betont. Die Bundesrepublik bildete also vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrung eine besondere Sensibilität in Menschenrechtsfragen aus. Am plakativsten findet sich diese Entwicklung 1959 in einem Zitat von Adolf Süsterhenn, einem stellvertretenden Mitglied im Ausschuß für Grundsatzfragen, Staatsminister und späteren Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte: »Gebrannte Kinder scheuen das Feuer.«¹⁵

In einer Vielzahl von Äußerungen zeigt sich, wie diese Erfahrung in ein besonderes Engagement für die Menschenrechte übersetzt wird und wie das gebrannte Kind sich anschiekt, zum Musterknaben zu werden¹⁶. Schon 1951 findet sich eine symptomatische Aussage, wonach kein Volk stärker dazu bereit sei,

»die großen tragenden Grundideen der menschlichen und sozialen Ordnung, wie sie in der vor drei Jahren von der Versammlung der Vereinten Nationen angenommenen »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« niedergelegt sind, zu seinen eigenen zu machen. ... Sie erscheinen uns als so selbstverständlich, daß jede andere Möglichkeit einer menschlichen und gesellschaftlichen Ordnung für uns undenkbar ist, zumal wir die Verleugnung und Mißachtung der grundlegenden Werte einer gesitteten Menschlichkeit bis in ihre letzte Entartung hinein an uns selbst erfahren haben.«

Und zum zehnjährigen Jubiläum der Erklärung heißt es:

»Kaum in einem anderen Land der Welt weiß man daher den Wert der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, um die in Europa sieben Jahrhunderte lang gekämpft worden ist, mehr zu schätzen als in der Bundesrepublik Deutschland.«

Zwar hätten die Deutschen bei der Entstehung der Erklärung nicht mitwirken können; daß »jedoch das gesamte demokratische Leben in der Bundesrepublik unter dem Einfluß der Menschenrechtserklärung steht, manifestiert sich in allen Äußerungen des politischen Lebens«¹⁷. Betont wird auch der Einfluß der Grund- und Menschenrechte auf die Rechtsprechung deutscher Gerichte. Hinter diesen Beteuerungen steht aber zugleich der Wunsch nach internationaler An-

erkennung und schließlich auch der Aufnahme in internationale Organisationen wie die UN, die Heuss als »Weltbühne zur Einübung in die Mitverantwortung für den anderen«¹⁸ bezeichnete. Die Orientierung an Texten wie der Allgemeinen Erklärung könne dazu dienen,

»dem deutschen Bewußtsein mit seinen ihm eingeborenen großen Möglichkeiten und seinen subalternen, provinziellen Hemmungen, den Weg in ein vor sich selber sicher werdendes Weltbewußtsein zu ebnen.«¹⁹

Der Eintritt in die Vereinten Nationen war jedoch durch die Gegebenheiten der Zweistaatlichkeit verwehrt.

DDR: Anklage und Rückversicherung

Auch die Auseinandersetzung mit der DDR prägte die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland. Schon die kurze Einleitung zum Abdruck der Allgemeinen Erklärung im Bulletin vom Dezember 1951 ist überaus bezeichnend:

»In einem Augenblick, zu dem sich die UNO eingehend mit deutschen Fragen beschäftigt, die in engstem Zusammenhang mit den Menschenrechten stehen, hat dieser Tag auch seine besondere Bedeutung für das deutsche Volk.«²⁰

Süsterhenn verweist 1959 auf die besondere Sensibilität der Deutschen durch den Entzug und die Nicht-Gewährleistung beziehungsweise Mißachtung der Menschenrechte im Nationalsozialismus. Doch diese Erfahrung der Mißachtung von Menschenrechten sei für die »Deutschen in der Sowjetzone« noch nicht zu Ende:

»Dort, wo der Bolschewismus sein totalitäres System der politischen und wirtschaftlichen Unterdrückung errichtet hat und mit eisernem Zwang aufrechterhält, erleben die versklavten Menschen Tag für Tag, was ihnen mit den Menschenrechten verlorengegangen ist.«

Die besondere Sensibilität aus geschichtlicher Erfahrung bekommt an vielen Stellen eine offensive Wendung gegen die DDR:

»Auch das deutsche Volk will nicht nochmals zu einem Staat gehören, »dessen Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Rechte und Freiheiten aufzuheben«, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind.«²¹

Diese Anklage der Situation in der DDR geht bis zur konkreten Nennung einschlägiger Artikel der Deklaration, die die DDR verletzte: So werde der Art. 21 durch die Manipulation von Wahlen verletzt²², und die Herrschaftspraxis der SED habe nichts mit dem Schutz der Privatsphäre nach Art. 12 gemein. Gleiches gelte auch für Art. 13: »Ein Staat, dessen innere Ordnung auf Zwang und Terror beruht, kann es sich naturgemäß schwerlich leisten, das Recht der Freizügigkeit innerhalb der Grenzen aller Länder ... zu respektieren.« Auch die Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit oder aber das Recht auf Erziehung durch die Eltern würden mißachtet:

»Die Einführung z.B. des Begriffs »Arbeiter- und Bauernkinder« steht den Grundsätzen der Menschenrechtserklärung ebenso entgegen wie das staatlich geforderte Prinzip der Erziehung zum Haß und zur Klassenfeindschaft.«

Schließlich sei die Situation an der Zonengrenze mit Minenfeldern und Todesschüssen ein schwerwiegender Verstoß gegen den Geist der Erklärung.

Unverkennbar werden hier die nationalen Interessen der Deutschen, wie sie von der Bundesrepublik Deutschland definiert wurden, mit Argumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes begründet. Geradezu programmatisch drückt dies Wilhelm Wolfgang Schütz, Vorsitzender des Kuratoriums »Unteilbares Deutschland«, im Jahre 1961 aus: »Deutschland wird eine globale Politik der Menschenrechte vertreten müssen, wenn seine nationale Forderung überzeugen soll.«

Doch der Rekurs auf die Erklärung von 1948 erschöpft sich nicht in teilweise harscher Kritik an der DDR. Wenn auch mit Blick auf die politischen Rechte der französischen Erklärung von 1789 stellt der Staatssekretär im Ministerium für gesamtdeutsche Fragen, Franz Thedieck, die Frage:

»Ist es für uns Deutsche möglich, auch nur einen dieser Sätze, die doch auch den Geist unseres Grundgesetzes bestimmt haben, zu vernehmen, ohne im

gleichen Augenblick daran zu denken, wie diese Normen menschlichen Zusammenlebens im Staate drüben mit Füßen getreten werden? Und kann einer von uns ernstlich an ein wiedervereinigtes Deutschland denken, in dem nicht die Wiederinkraftsetzung dieser Normen absolut gewährleistet wäre?«²³

Damit wird der in der Allgemeinen Erklärung niedergelegte Standard zur Rückversicherung hinsichtlich der demokratischen Mindeststandards bei einer Wiedervereinigung. Die normative Bestimmung des Friedens- und Freiheitsbegriffs in der Deutschlandpolitik²⁴ bezieht sich auch auf die Allgemeine Erklärung. In ähnlicher Weise argumentiert 1952 der Oberregierungsrat im Bundesjustizministerium Josef Mühlhoyer, daß internationale Vereinbarungen wie die Europäische Menschenrechtskonvention dem Gesetzgeber Grenzen ziehen, die auch bei einer etwaigen Neugestaltung der Verfassung zu beachten seien, »eine Konsequenz, die für uns Deutsche im Hinblick auf die erhoffte Wiedervereinigung unseres Vaterlandes von einem besonderen Interesse ist«²⁵. Diese Internationalisierung der deutschen Frage verweist zugleich auf den größeren Rahmen des Kalten Krieges, der ebenfalls seine spezifischen Spuren in der Diskussion um die Allgemeine Erklärung hinterlassen hat. Erneut kommt den Menschenrechten eine zentrale Bedeutung zu: »Bei der Respektierung der Menschenrechte wäre die Teilung unseres Landes – wie übrigens die der Welt – überwunden.«²⁶

Kalter Krieg: Akzentuierung der Systemunterschiede

Die Erklärung wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland als Argumentationsquelle für die Systemauseinandersetzung genutzt. Dabei kam es zu einer Vereinnahmung der Prinzipien der Erklärung für den Westen. In einer Reihe von Erläuterungen werden die spezifisch europäischen Wurzeln zu Lasten des universellen Anspruchs betont. Beispielhaft ist eine Formulierung von 1951:

»Die Erklärung ist in der Tat eine Magna Charta jener Rechte und Freiheiten sowie jener Verpflichtungen auf ein friedliches Zusammenwirken der Völker, wie sie das Kennzeichen der westlichen Kultur überhaupt sind.«

Im Bulletin fehlt anläßlich der Jahrestage in den fünfziger Jahren selten der Hinweis darauf, daß sich bei der Verabschiedung 1948 unter anderem »die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten« der Stimme enthielten. Nur allmählich wurde der universelle Anspruch ernstgenommen:

»Abgesehen von einer verurteilenden Formulierung in ihrer Präambel, die vor allem auf unsere Kosten geht, weil sie dem nationalsozialistischen Deutschland galt, enthält diese Universale Erklärung der Vereinten Nationen keine polemische Wendung nach irgendeiner Seite.«²⁷

Der Verweis auf einzelne Rechte der Allgemeinen Erklärung diente Ost und West dazu, Systemunterschiede zu akzentuieren. Immerhin konnte der Westen in den fünfziger Jahren auf eine Reihe von konkreten und offensichtlichen Verletzungen der Prinzipien der Erklärung durch den Osten verweisen. So wurde beispielsweise die Niederwerfung des Aufstands in Ungarn durch sowjetische Truppen als herber Rückschlag in der Ausbreitung der Ideen der Allgemeinen Erklärung angesehen. Die Bemühungen der Vereinten Nationen seien »durch die letzten politischen Ereignisse, vor allem durch die blutige Unterdrückung des ungarischen Freiheitskampfes, zum Stillstand gekommen«²⁸. Doch die Reaktionen in den UN hätten gezeigt, daß sich eine bislang ungekannte Sensibilität bei der Mißachtung von Menschenrechten artikuliert habe.

Bedeutsam für die Bonner Einschätzung der Erklärung ist der ständige Verweis auf die mangelnde Institutionalisierung und Durchsetzbarkeit des Dokuments angesichts solch eindeutiger Mißachtung:

»Die moralische Feststellung eines Bruchs der Menschenrechte bedeutet in dieser zweigeteilten Welt bereits das Höchstmaß des Erreichbaren. Das ist besonders bedauerlich für uns, denn z.Z. ist es noch nicht möglich, die Vereinten Nationen für die Wahrung der Menschenrechte in der Sowjetzone, wo sie täglich mit Füßen getreten werden, einzuschalten.«²⁹

Als Zielvorstellung dient hierbei das regionale Vorbild der Europäischen Menschenrechtskonvention³⁰, die die Bundesrepublik Deutschland als vierter Staat ratifizierte. Insbesondere die Einrichtung eines Hochkommissars für Menschenrechte erwächst als konkrete deutsche Forderung, die kontinuierlich betont wird³¹. Durchgängig finden sich Appelle in diese Richtung, um »das noch Halbfertige unbeirrt zu vollenden«³².

Erst mit der Zeit wächst die Erkenntnis, daß die Allgemeine Erklärung sich sowohl hinsichtlich des Inhalts als auch der Durchsetzungsmöglichkeiten nur bedingt instrumentalisieren läßt: »Die Vereinten Nationen wollten mit ihrer Menschenrechtserklärung offensichtlich kein Kampfmittel für die weltpolitische Auseinandersetzung zwischen Ost und West liefern.«³³ Unabhängig davon wurden aber über die Systemauseinandersetzung und die Kritik an der DDR weitere Schwerpunkte der Lesart und Aufnahme der Erklärung deutlich.



Auf die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte folgte die Arbeit am Entwurf einer Menschenrechtskonvention. Auch auf der 5. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im Frühjahr 1949 in Lake Success war dies wesentlicher Gegenstand der Beratungen der Delegierten; im Bild v.l.n.r. Charles Malik (Libanon), René Cassin (Frankreich) und Eleanor Roosevelt (Vereinigte Staaten) sowie im Hintergrund die Berater der US-Delegation Marjorie White-man und James Simsarian.

Sehr aussagekräftig ist die Auswahl der Rechte, die bei Würdigungen des Dokuments besonders hervorgehoben werden. In der schon erwähnten Rundfunkrede Blüchers nennt dieser besonders die Bestimmungen der Art. 2 (Diskriminierungsverbot), Art. 6 (Anerkennung als Rechtsperson), Art. 11 (Unschuldsvermutung), Art. 13 (Freizügigkeit), Art. 19 (freie Meinungsäußerung), Art. 21 (politische Teilhabe), Art. 23 (Gewerkschaftsrechte), Art. 28 (internationale Ordnung), Art. 29 (Pflichten gegenüber der Gemeinschaft) und Art. 30 (keine Zuwiderhandlung). Damit sind nicht nur primär Freiheitsrechte genannt, sondern zugleich jene Artikel hervorgehoben, mit denen der andere deutsche Staat seine Schwierigkeiten hatte. Nach Blücher fehlt in der Allgemeinen Erklärung jedoch ein

»Recht auf Heimat. ... also der Anspruch darauf, in Freiheit dort weiterleben und wirken zu können, wo man geboren wurde. ... Auch auf diesem Gebiete haben wir schmerzliche Erfahrungen gemacht, und es wäre zu wünschen, daß sie als Lehre genutzt würden.«

Der Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Ernst Lemmer, formuliert 1958, interessanterweise in einer Rede vor dem 10. Jahreskongreß der Internationalen Studentenbewegung für die Vereinten Nationen (ISMUN):

»Die Trennung eines Volkes ist immer unmenschlich, und wenn auch im Namen meines Volkes andere Völker unmenschlich mißhandelt worden sind, was wir zu vergessen nicht bereit sind, dann ändert das nichts daran, daß Unrecht immer Unrecht bleibt, ganz gleich, zu welcher Zeit und von wem es praktiziert wird.«³⁴

Der Bund der Vertriebenen erklärte das Jahr 1965 zum ›Jahr der Menschenrechte‹³⁵ und wollte damit nicht zuletzt die Aufmerksamkeit auf die internationale Anerkennung eines ›Rechtes auf Heimat‹ lenken. Hierzu entstand unter anderem ein Entwurf für eine völkerrechtliche Festschreibung, der ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung Bezug nimmt und daran anschließen wollte. Darüber hinaus wurde auf Praktiken verwiesen, die im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsproblem gegen einzelne Bestimmungen der Erklärung verstießen. Auch hier ist das Streben nach einer Internationalisierung des Anliegens unverkennbar:

»Der Bund der Vertriebenen hätte sich keine gesichertere Grundlage für seine Bestrebungen geben können, als solche Berufung auf einen international anerkannten allgemeinen Völkerrechtsbegriff.«³⁶

Bei einem weiteren konkreten Problem wurde die Allgemeine Erklärung ebenfalls herangezogen. Über die schon bei Blücher auftauchende Formel eines ›Anspruchs auf Rückkehr‹ ließ sich eine Verbindung zur Frage der deutschen Kriegsgefangenen herstellen³⁷. Mehrmals wird darauf hingewiesen, daß die Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses der UN-Generalversammlung zur Frage der Kriegsgefangenen im Geiste der Erklärung durchgeführt werde. Auch hier wird also der Anspruch der Erklärung auf konkrete deutsche Probleme heruntergebrochen. War diese damit ›nur‹ Appellationsinstanz für deutsche Anliegen?

Die Bedeutung der Erklärung in Deutschland

In der Würdigung der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland fehlt es nicht an pathetischen Formulierungen. Sie sei »Evangelium der menschlichen Freiheit und Würde«³⁸, »große(r) Appell des Weltgewissens, gerichtet an uns alle, an jedem Ort und zu jeder Stunde«³⁹, oder »großartige(s) Dokument des Freiheitsstrebens der Menschheit«⁴⁰. Abseits dieser Formulierungen gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen über den Grad der Verbindlichkeit und die Rechtsnatur der Erklärung. So sah man im Begleittext 1958 die »Bedeutung der Erklärung ... in dem anzustrebenden Erziehungsideal«, und Heuss sprach vom »sittliche(n) Zeitbild für die Staatsführer und die Gesetzgeber«. Auf der anderen Seite wurde betont, die

rechtlichen Maßstäbe der Deklaration seien »Bestandteil des geltenden Völkerrechtes«⁴¹ und eine Interpretation der diesbezüglichen bindenden Bestimmungen der UN-Charta. Durchgängig findet sich aber auch der Hinweis auf die Unvollkommenheit bei der Durchsetzung. 1953 heißt es lapidar: »Die Beurteilung und Wertschätzung der verschiedenen Rechte ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich.« Die allgemeine Einschätzung wechselt jedoch später zu der des öfteren wiederholten Auffassung, die Grundsätze der Deklaration hätten sich zwar unauffällig, aber auch »zäh und unbeirrbar«⁴² durchgesetzt. Es wird auf verschiedene Verfassungen verwiesen (so die Indonesiens, Syriens oder Haitis) und allen voran das Grundgesetz genannt. Gleichzeitig werden weitere internationale Abkommen zitiert (und hier an erster Stelle die Europäische Menschenrechtskonvention).

In einem knappen Buchbeitrag äußerte sich der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Walter Hallstein, zum »Wert« der Allgemeinen Erklärung⁴³. Er betonte die zunächst moralische Bedeutung:

»Es ist der innere Zwang der Überzeugung, der hier wirkt, die Leuchtkraft des Gedankens, das beruhigende Bewußtsein, die Motive seiner Welt, mit denen man sich bewußt oder unbewußt identifiziert hat, bestätigt zu sehen, auch das Vertrauen in jene repräsentativen Geister, die den Versuch gewagt haben, die gemeinsamen Werturteile zu formulieren.«

Die Erklärung sei aber weder bloßer Moralkodex noch exakte Rechtsnorm:

»Aber darum sind die Sätze der Deklaration nicht ein juristisches Nichts. Sie gehören einer Schicht der rechtlichen Substanz an, die in der kontinentaleuropäischen Rechtsdogmatik ... sehr vernachlässigt wird und meist in der Lehre von den Gesetzesmotiven verschwindet oder in der Verfassungslehre beiläufig und mit Herablassung als ›Programmatik‹ behandelt wird: ... Ihre Funktion ist es, die Auslegung und die Lückenergänzung durch die rechtsanwendenden Instanzen zu leiten. Das gemeinsame Bekenntnis zu solchen Grundwertungen in der Deklaration der Menschenrechte wird daher in den staatlichen sowohl wie in den überstaatlichen Instanzen die Richtschnur für die Gewinnung des Sinnes vorhandener Normierungen, des Völkerrechtes also und des innerstaatlichen Rechts, sein.«

Und je mehr »Induktionsmaterial« diesbezüglich zur Verfügung stehe, desto stetiger würden sich die Grundauffassungen der Deklaration durchsetzen können. Unverzichtbar sei jedoch die Ergänzung durch regionale Abmachungen. Schließlich übe die Deklaration aber auch eine politisch ernstzunehmende »integrierende Wirkung« für das »Bewußtsein der Einheit dieser Welt« aus. Auf diese Äußerungen Hallsteins wird des öfteren im Bulletin verwiesen. Ähnlich formuliert Heuss 1958: »Ein Wegweiser – zunächst nicht mehr. Aber ein Wegweiser ist in Zeiten voll Nebel und plötzlich verdunkelnden Regenschauern eine höchst wohlthätige Einrichtung.«

Funktionen der Allgemeinen Erklärung

Diese knappe Skizze hat einige Merkmale und Funktionen der Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt. So läßt sich die Diskussion um die Erklärung erstens in den allgemeinen Kontext des Strebens nach Rehabilitierung des (einen) deutschen Staates stellen, der auch und gerade durch Souveränitätsabgabe sein Ansehen zurückerlangen will. Die besondere Sensibilität der Bundesrepublik Deutschland und das Bemühen um eine Vorreiterrolle bei menschenrechtlichen Standards war ein Coupon-Abschnitt der Eintrittskarte in die Staatengemeinschaft, den sie in den fünfziger und sechziger Jahren einlöste.

Zweitens kann eine enge Verquickung der internationalen Debatte mit konkreten Anliegen beobachtet werden. Die nationale Dimension wurde fast nie aus dem Auge gelassen. Die Allgemeine Erklärung war phasenweise ein unverhohlenen Druckinstrument gegenüber der DDR. Über die Internationalisierung der Anliegen der Bundesrepublik Deutschland wurde andererseits aber auch kein direkter bilateraler Druck ausgeübt. Statt dessen sollten die Forderungen ein höheres Maß an Legitimation erhalten⁴⁴.

Die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Resolution 217 A (III) der Generalversammlung
vom 10. Dezember 1948

Präambel

- Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,
- da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,
 - da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen,
 - da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,
 - da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,
 - da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,
 - da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist,

> verkündet die Generalversammlung

diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten selbst wie auch durch die Bevölkerung der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

Artikel 1

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 2

Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

Des weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

Artikel 3

Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

Artikel 4

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel in allen ihren Formen sind verboten.

Artikel 5

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Artikel 6

Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Artikel 7

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärung verstößt, und gegen jede Aufhetzung zu einer derartigen Diskriminierung.

Artikel 8

Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

Artikel 9

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

Artikel 10

Jeder hat bei der Feststellung seiner Rechte und Pflichten sowie bei einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Beschuldigung in voller Gleichheit Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

Artikel 11

1. Jeder, der einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.

2. Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zum Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.

Artikel 12

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 13

1. Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.

2. Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

Artikel 14

1. Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.

2. Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

Artikel 15

1. Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.

2. Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

Artikel 16

1. Heiratsfähige Männer und Frauen haben ohne jede Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht, zu heiraten und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.
2. Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.
3. Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

Artikel 17

1. Jeder hat das Recht, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben.
2. Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

Artikel 18

Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.

Artikel 19

Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

Artikel 20

1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.
2. Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

Artikel 21

1. Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.
2. Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
3. Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

Artikel 22

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch dar-

auf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Artikel 23

1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.
4. Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

Artikel 24

Jeder hat das Recht auf Erholung und Freizeit und insbesondere auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und regelmäßigen bezahlten Urlaub.

Artikel 25

1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
2. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Artikel 26

1. Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muß allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.
2. Die Bildung muß auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muß zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.
3. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

Artikel 27

1. Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.
2. Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

Artikel 28

Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

Artikel 29

1. Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit möglich ist.
2. Jeder ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.
3. Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Artikel 30

Keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche die Beseitigung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten zum Ziel hat.

Abstimmungsergebnis: + 48: Ägypten, Äthiopien, Afghanistan, Argentinien, Australien, Belgien, Birma (jetzt Myanmar), Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Haiti, Indien, Irak, Iran, Island, Kanada, Kolumbien, Kuba, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Schweden, Siam (jetzt Thailand), Syrien, Türkei, Uruguay, Venezuela, Vereinigte Staaten; - 0; = 8: Bje-lorußland (jetzt Belarus), Jugoslawien, Polen, Saudi-Arabien, Sowjetunion, Südafrika, Tschechoslowakei, Ukraine, Honduras und Jemen nahmen an der Abstimmung nicht teil.

Quelle für die Übersetzung (Neufassung): Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

läßt sich nicht in eindeutigen Kategorien fassen. Vielmehr handelt es sich um eine Mischung aus authentischer Selbstverpflichtung und der teils überheblichen Moral des Reumütigen, aus berechtigtem Verweis auf Mißstände und rücksichtsloser Instrumentalisierung. Es findet sich nahezu keine Stelle, in der die Allgemeine Erklärung auch zur Kritik an den Verhältnissen in der Bundesrepublik herangezogen wird. Dies ändert sich mit deren zunehmender »Selbstanerkennung«⁴⁵.

Der Wandel zeigt sich nicht zuletzt daran, daß die Erklärung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft anlässlich des 30. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, Rüdiger von Wechmar, abgegeben wurde⁴⁶. Der Umgang mit der Erklärung wird selbstbewußter und zunehmend aus dem Verwertungszusammenhang Kalter Krieg herausgenommen, wenn von Wechmar namens der westeuropäischen Staaten erklärt:

»Wir sind bereit, uns der internationalen Kritik an unserem System, an kritikwürdigen Zuständen in unseren Staaten zu stellen. Wir verurteilen jeden Versuch, die Frage der Menschenrechte als politisches Instrument selektiv gegen mißliebige Staaten zu mißbrauchen.«

Diese Haltung zu Kritik von außen ist ein überaus deutliches Zeichen von Souveränität und Selbstanerkennung.

In dem Maße, in dem sich der Blick von der Auseinandersetzung mit der DDR löst, wird die Erklärung auch als Begründung und Verpflichtung zur Entwicklungshilfe angesehen. In dieser Akzentverlagerung wird der Wandel des Selbstverständnisses der Bundesrepublik besonders deutlich.

Damit wird auch der Blick auf den wirklich universellen Anspruch der Erklärung frei. Anlässlich des 40. Jahrestages betonte Bundeskanzler Helmut Kohl, daß die Erklärung über das spezifisch europäische Kulturerbe hinausgehe, mit dem sie zugleich aber auch in Einklang stehe. Sie greife Grundsätze auf, »die von den meisten großen Religionen und Philosophien der Welt verfolgt werden«⁴⁷. Und weiter:

»Allerdings vermeidet es die Erklärung, ihre geistigen Grundlagen konkret offenzulegen. Ich sehe in diesem Verzicht, auch wenn er gelegentlich kritisiert wird, einen Akt vernünftiger Zurückhaltung: Denn die weltweite Akzeptanz der Menschenrechte beruht darauf, daß sie von keinem Kulturkreis ausschließlich für sich reklamiert werden dürfen.«

Das Beispiel der Rezeption in der Bundesrepublik Deutschland verweist somit auf ein Strukturelement der Wirkungsweise der Allgemeinen Erklärung. Der Prozeß des Sich-Aneignens und Annehmens ihrer Forderungen findet nicht im luftleeren Raum statt. Die Durchsetzung und Verbreitung ihrer Prinzipien funktioniert eben nicht abseits der Politik, sondern gerade durch die Politik. Politische Instrumentalisierung nimmt sich rückblickend nicht als verachtenswerte Praktik und Mißbrauch der Erklärung aus, sondern auch und gerade als ein Weg der Geltendmachung. Einen Hinweis auf dieses Spannungsverhältnis findet sich schon bei Kants Diskussion des Verhältnisses von Politik und Moral: »Die wahre Politik kann also keinen Schritt tun, ohne vorher der Moral gehuldt zu haben.«⁴⁸ Dieser Wirkmechanismus der Berufung auf und Instrumentalisierung von deklaratorischen Normen⁴⁹ kann in demokratisch verfaßten Staaten zugleich einen immanent kritischen Maßstab erzeugen, dessen Etablierung in Deutschland einen Teil der Erfolgsgeschichte der alten Bundesrepublik ausmacht.

Formulierungen und Interpretationen bieten. Nach Auskunft des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung handelt es sich bei diesen Textstellen zwar nicht um direkte offizielle Stellungnahmen der Regierung, aber um »semi-offizielle« Äußerungen, da sie im amtlichen Organ der Bundesregierung publiziert wurden.

- 3 Theodor Heuss, Wegweiser für Staatsführer und Gesetzgeber, in: Bulletin Nr. 231 v. 13.12.1958, S. 2289.
- 4 Franz Blücher, Bekenntnis zu den Menschenrechten, in: Bulletin Nr. 20 v. 13.12.1951, S. 150.
- 5 Zum Hintergrund vgl. Karlheinz Niclauss, Politische Kontroversen im Parlamentarischen Rat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 32-33/1998, S. 20-28, sowie Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998.
- 6 Text in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 5/I: Ausschluß für Grundsatzfragen. Bearb. v. Eberhard Pikart / Wolfram Werner, Boppard 1993, S. 220-225.
- 7 Vgl. Der Parlamentarische Rat (Anm. 6), S. 220 Fn. 1. So verweist Bergsträsser in den Beratungen auf Art. 30 und 31 der UN-Erklärung, die sich im Oktober-Entwurf mit nur 27 Artikeln nicht finden lassen.
- 8 Text in: Der Parlamentarische Rat (Anm. 6), S. 15-27.
- 9 Außer auf die Erklärung stützte sich Bergsträsser noch auf den Entwurf von Herrenchiemsee und die Hessische Verfassung von 1946 (an der er ebenfalls mitgearbeitet hatte).
- 10 Eugen Gerstenmaier, Die normative Kraft der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 169 v. 12.12.1968, S. 1402.
- 11 Der Parlamentarische Rat (Anm. 6), Band 5/II, S. 596.
- 12 Dienst am Menschenrecht, in: Bulletin Nr. 229 v. 11.12.1958, S. 2275.
- 13 Gustav Heinemann, Schutz und Sicherung der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 52 v. 30.4.1968, S. 422.
- 14 Zur Verbindung zwischen den Verbrechen des Nationalsozialismus und der Allgemeinen Erklärung im Detail: Johannes Morsink, World War Two and the Universal Declaration, in: Human Rights Quarterly 15 (1993), S. 357-405.
- 15 Adolf Süsterhenn, Deutschland und die Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 147 v. 14.8.1959, S. 1495.
- 16 Karl-Rudolf Korte, Was denken die anderen über uns? Fremdbilder als notwendiges Korrektiv der Außenpolitik, in: Internationale Politik 2/1997, S. 48. Korte sieht einen generellen Drang zum »Musterschülerverhalten« in der deutschen Nachkriegsgesellschaft.
- 17 Tag der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 232 v. 10.12.1955, S. 1975.
- 18 So Theodor Heuss anlässlich des zehnten Jahrestages der Gründung der UN in einer Rede vor der DGVN, Deutsches Bewußtsein – Weltbewußtsein, in: Bulletin Nr. 202 v. 26.10.1955, S. 1686.
- 19 Heuss (Anm. 18), S. 1686.
- 20 Tag der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 18 v. 8.12.1951, S. 124. Es handelte sich dabei um die Diskussion möglicher gesamtdeutscher Wahlen.
- 21 Für Frieden und Demokratie, in: Bulletin Nr. 18 v. 8.12.1951, S. 125.
- 22 Dieses Beispiel bringt Franz Thedieck, Die Menschenrechte werden mit Füßen getreten, in: Bulletin Nr. 189 v. 13.10.1959, S. 1913.
- 23 Franz Thedieck, Kollektiv oder Gemeinschaft? – Zwang oder Freiheit?, in: Bulletin Nr. 142 v. 3.8.1954, S. 1274.
- 24 Vgl. zu diesem Zusammenhang Manuel Fröhlich, Sprache als Instrument politischer Führung, Helmut Kohls Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, München 1997, S. 217-226.
- 25 Josef Mühlhölzer, Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Bulletin Nr. 106 v. 6.8.1952, S. 1022.
- 26 C.C.v.P., Der Schutz der Menschenrechte in Europa und in der Welt, in: Bulletin Nr. 161 v. 11.9.1963, S. 1402.
- 27 Gerstenmaier (Anm. 10), S. 1402.
- 28 Tag der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 231 v. 11.12.1956, S. 2211.
- 29 Karl-Günther von Hase, Der große Appell an das Weltgewissen, in: Bulletin Nr. 220 v. 13.12.1963, S. 1955.
- 30 Vgl. zum Hintergrund Klaus Dicke, Menschenrechte und europäische Integration, Kehl-Straßburg 1986, S. 112-131.
- 31 So etwa bei Heinemann (Anm. 13), S. 423.
- 32 Siehe Anm. 28.
- 33 Gerstenmaier (Anm. 10), S. 1402.
- 34 Zitiert in: Probleme der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 173 v. 19.9.1958, S. 1741.
- 35 Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen war freilich bereits am 12.12.1963 mit Resolution 1961(XVIII) das Jahr 1968 zum »Internationalen Jahr der Menschenrechte« ausgerufen worden.
- 36 Vgl. Das Menschenrecht auf Heimat, in: Bulletin Nr. 190 v. 23.12.1964, S. 1754.
- 37 Vgl. Kriegsgefangenen-Frage kommt vor die UN, in: Bulletin Nr. 178 v. 18.9.1953, S. 1485-1486.
- 38 Blücher (Anm. 4), S. 150.
- 39 Hase (Anm. 29), S. 1956.
- 40 Heinemann (Anm. 13), S. 422.
- 41 Vgl. Thedieck (Anm. 22), S. 1913.
- 42 So etwa 1956 (siehe Anm. 28).
- 43 Vgl. Walter Hallstein, Der Weg zur allgemeinen Verantwortung, in: Jacques Maritain, Um die Erklärung der Menschenrechte. Ein Symposium, Zürich etc. 1951, S. 331-334.
- 44 Das heißt jedoch nicht, daß die Allgemeine Erklärung die einzige Bezugsquelle in der öffentlichen Debatte um die Menschenrechte ist. Auch die französische Erklärung von 1789 mit ihren demokratischen Rechten wird besonders vorangestellt.
- 45 Vgl. dazu Karl-Rudolf Korte, Der Standort der Deutschen. Akzentverlagerungen der deutschen Frage in der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren, Köln 1990, S. 35-48. Er führt den Begriff auf Waldemar Besson zurück.
- 46 Vgl. Rüdiger von Wechmar, 30. Jahrestag der Erklärung der Menschenrechte, in: Bulletin Nr. 149 v. 14.12.1978, S. 1381-1383.
- 47 Helmut Kohl, Erklärung der Bundesregierung zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, in: Bulletin Nr. 173 v. 10.12.1988, S. 1534.
- 48 Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, Stuttgart 1984, S. 49.
- 49 Eine interessante Perspektive zur Bedeutung deklaratorischer Vereinbarungen in der internationalen Politik bietet Dorothy V. Jones, The Declaratory Tradition in Modern International Law, in: Terry Nardin / David R. Mapel (eds.), Traditions of International Ethics, Cambridge – New York 1992, S. 42-61.

1 Vgl. zum Hintergrund Andrea Zieger/Gottfried Zieger, Die Verfassungsentwicklung in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands/DDR von 1945 bis zum Sommer 1952, Köln 1990, sowie Ingrid Hauschild, Von der Sowjetzone zur DDR. Zum verfassungs- und staatsrechtlichen Selbstverständnis des zweiten deutschen Staates, Frankfurt/Main etc. 1996.

2 Der Aufsatz stützt sich im wesentlichen auf Texte aus dem »Bulletin« der Bundesregierung. Neben den namentlich gekennzeichneten Beiträgen sowie den Reden aktiver Politiker findet sich dabei eine Vielzahl von Aussagen, die als redaktionelle Erläuterungen nicht namentlich gekennzeichnet sind, oftmals aber auch bezeichnende

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Sozialfragen und Menschenrechte

Unterfinanzierte Menschenrechtsarbeit

BEATE RUDOLF

Menschenrechtskommission: 53. Tagung – Immer noch keine Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsaktivisten – Keine Entschließungen zu China und Algerien – Berichterstatter für Nigeria eingesetzt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1996 S. 220ff. fort. Vgl. auch Gerhart R. Baum, Menschenrechte in den Vereinten Nationen – ein aktueller Lagebericht, VN 4/1997 S. 126ff.)

Wenig Anlaß zu einer positiven Bilanz hatte die *Menschenrechtskommission* der Vereinten Nationen im fünfzigsten Jahr ihres Bestehens; ihre 53. Tagung (Zusammensetzung: VN 4/1997 S. 160) hielt sie vom 10. März bis zum 18. April 1997 in Genf ab. Ihr Verlauf war von Spannungen und offen ausgetragenen Konflikten geprägt; der auf der Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 mühsam erreichte Konsens schien verbraucht. Dies brachte der Kommissionsvorsitzende, Miroslav Somol aus Tschechien, deutlich zum Ausdruck, als er in einer abschließenden Würdigung die Tagung als bloße Routinearbeit bezeichnete, die den Erwartungen vieler Menschen in allen Teilen der Welt nicht gerecht geworden sei. Erneut, wenn auch wiederum vergeblich, versuchten die Entwicklungsländer, den Beschluß herbeizuführen, daß Resolutionen nur noch im Konsensverfahren verabschiedet werden sollten. Damit wäre der ohnehin auf Konsens bedachten Kommission die Möglichkeit genommen worden, zu kontroversen Themen auch gegen den Willen des betroffenen Staates oder seiner Verbündeten Stellung zu nehmen. Im Gegenteil zeigte gerade die 53. Tagung, wie kontraproduktiv das Streben nach Konsens, der häufig genug zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt, sein kann.

UN-Generalsekretär Kofi Annan betonte vor der Kommission, daß er dem Menschenrechtsschutz in seiner Amtszeit einen besonderen Platz einräumen und vor allem das Menschenrechtszentrum finanziell stärken wolle. Inwiefern er dies angesichts der Finanzkrise der Weltorganisation verwirklichen kann, bleibt abzuwarten. Eine finanzielle Stärkung müßte insbesondere dazu führen, daß die meist völlig unzureichend ausgestatteten Länder- und Themenberichterstatter der Menschenrechtskommission endlich unter annehmbaren Bedingungen arbeiten können.

I. Die viertägige Generaldebatte zu Beginn der Tagung über *Menschenrechtsverletzungen in den von Israel besetzten arabischen Gebieten* und über das *Selbstbestimmungsrecht der Völker* verlief in gewohnten Bahnen und ließ an

dem Sinn der hervorgehobenen Stellung dieser Tagesordnungspunkte zweifeln. Der verbale Schlagabtausch betraf insbesondere Jammu und Kaschmir, Osttimor und Berg-Karabach. Mit harschen Worten wehrten sich die Vertreter Angolas und des damaligen Zaire gegen den Vorwurf des Sonderberichterstatters zum Söldnerunwesen, wonach die Regierungen beider Länder Söldner einsetzen. In ihren allein gegen die Stimme der Vereinigten Staaten angenommenen Resolutionen zu den von Israel besetzten Gebieten kritisierte die Kommission unter anderem den Bau israelischer Siedlungen im Ostteil Jerusalems und bezeichnete, wie zuvor schon ihr Sonderberichterstatter und der Anti-Folter-Ausschuß (CAT), die Verhörpraktiken der israelischen Sicherheitsorgane als Folter (Resolutionen 1997/1, 1997/2, 1997/3 und 1997/4).

II. Zahlreiche Staaten brachten ihre Enttäuschung über die unzureichenden finanziellen Ressourcen zur Verwirklichung des Programms der Dritten Dekade zur Bekämpfung des *Rassismus und der rassistischen Diskriminierung* zum Ausdruck, ohne daß dabei neue Handlungsansätze erwogen wurden. Lediglich auf europäischer Ebene finden umfangreiche Aktivitäten auf diesem Gebiet statt. Angesichts dieses Befundes ist die skeptische Haltung der Vereinigten Staaten und der Länder der Europäischen Union zu Sinn und praktischen Auswirkungen einer Weltkonferenz über Rassismus, die nach der Empfehlung der Kommission an die UN-Generalversammlung spätestens im Jahre 2001 stattfinden soll (Resolution 1997/74), nur allzu berechtigt. Einen bedenklichen Präzedenzfall für die Berichterstattung an die Menschenrechtskommission stellt deren auf Druck islamischer Staaten zustandegekommene Anweisung an den Berichterstatter zum Rassismus dar, seinen Bericht inhaltlich zu ändern, obwohl er an der kritisierten Stelle, die eine Bezugnahme auf Anti-Judaismus im Koran enthielt, lediglich die Ansicht einer Regierung – der israelischen – wiedergibt (Beschluß 1997/125).

III. Unter dem Tagesordnungspunkt *Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* wurde der von einer Arbeitsgruppe der Kommission ausgearbeitete Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt (CESCR) vorgestellt, der ein individuelles Beschwerdeverfahren vorsieht, nicht aber Gruppen ohne besondere Beziehung zu den Betroffenen ein solches Recht gewähren soll. Im Unterschied zum Menschenrechtsausschuß, der im Rahmen des Zivilpaktes (CCPR) Individualbeschwerden prüft, soll das vorgesehene Kontrollorgan nicht ausdrücklich befugt sein, den Staaten Empfehlungen zu unterbreiten. Der Entwurf nimmt damit auf Einwände zahlreicher Staaten Rücksicht, die während seiner Ausarbeitung erhoben wurden. Als nächster Schritt sollen von den Staaten Stellungnahmen zu dem Entwurf

eingeholt werden. Von zahlreichen Entwicklungsländern wurde die Einsetzung eines themenbezogenen Berichterstatters zur Prüfung der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gefordert, um den von ihnen als Ungleichgewicht empfundenen gegenwärtigen Zustand der Berichterstattung an die Menschenrechtskommission auszugleichen. Allerdings ist gerade angesichts des Widerstands der Staaten gegen ein unabhängiges Kontrollorgan mit eigener Empfehlungsbefugnis fraglich, welchen Zweck ein solcher vertragsunabhängiger Mechanismus haben soll. Außerdem wurden die Ergebnisse der Weltkonferenz über Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II), die im Juni 1996 in Istanbul stattgefunden hatte, vorgestellt. Eine Entschließung zu diesem Thema, die etwa eine Umsetzungskontrolle der dort gefaßten Beschlüsse vorsähe, wurde indes nicht verabschiedet. Hingegen führte die Debatte über den Welternährungsgipfel, der im November 1996 in Rom abgehalten worden war, zur Unterstützung der Aufforderung an den Generalsekretär, die in Artikel 11 des CESCR niedergelegten Rechte im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung genauer zu definieren (Resolution 1997/8).

Nachdem das Übereinkommen über die Rechte der *Arbeitsmigranten* auch sieben Jahre nach seiner Verabschiedung nur sehr wenige Ratifikationen verzeichnen konnte und sein Inkrafttreten nach wie vor in weiter Ferne liegt, beschloß die Menschenrechtskommission nunmehr, eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einzusetzen, die Informationen über die Hindernisse für eine Umsetzung der Rechte dieser Bevölkerungsgruppe sammeln und Empfehlungen zu ihrem verbesserten Schutz ausarbeiten soll (Resolution 1997/15).

IV. Die Aussprache über *Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt* nahm wie stets eine zentrale Stellung ein. Nachdem die EU-Staaten keine gemeinsame Position zur Menschenrechtslage in *China* gefunden hatten, brachte Dänemark trotz erheblicher Drohungen Beijings mit wirtschaftlichen Nachteilen zwar einen Resolutionsentwurf ein, der jedoch infolge eines erfolgreichen Nichtbefassungsantrags Chinas gar nicht erst zur Abstimmung gestellt wurde. Insbesondere nichtstaatliche Organisationen (NGOs) kritisierten dies als einen »Kuhhandel« aus wirtschaftlichen Erwägungen; ob China in Zukunft in stärkerem Maße bereit sein wird, mit der Menschenrechtskommission in Menschenrechtsfragen zu kooperieren, bleibt abzuwarten. Auch in bezug auf die *Türkei* wurde erneut kein Überwachungsmechanismus eingesetzt, obwohl die türkische Regierung nur selektiv mit der Menschenrechtskommission, insbesondere ihren Berichterstattern, zusammenarbeitet. Ebensowenig kam eine Entschließung zur drastisch verschlechterten Menschenrechtslage in *Algerien* zustande; bedenklich ist hierbei, daß anscheinend zahlreiche Staaten Verständnis für Menschenrechtsverletzungen als

Reaktion auf terroristische Bedrohung haben. Hingegen gelang es den europäischen Staaten, wenn auch nur im Wege der Mehrheitsentscheidung, daß das Gremium eine Resolution über *Osttimor* verabschiedete, in der die indonesische Regierung zur Achtung der Menschenrechte in dem von ihm besetzten Territorium aufgerufen wird (Resolution 1997/63). Die Entschließung kritisiert in erfreulich deutlichen Worten die Weigerung Indonesiens, themenbezogene Berichtersteller der Kommission einzuladen und andere im Vorjahr gemachte Zusagen einzuhalten. Daß sich in den von der Menschenrechtskommission besonders beobachteten Staaten wenige Verbesserungen feststellen lassen, zeigt sich auch darin, daß die Mandate aller Länderberichtersteller verlängert wurden.

Alarmierende Bewertungen der Menschenrechtslage in *Burundi*, *Rwanda* und *Zaire* lagen der Menschenrechtskommission mit den Berichten ihrer drei Berichtersteller für diese Staaten vor. Außer der klaren Verurteilung der Regierungen Burundis und Zaires wegen ihrer fehlenden Bereitschaft, eine wirkliche Demokratisierung durchzuführen, die in den länderbezogenen Resolutionen enthalten ist (Resolutionen 1997/77 und 1997/58), konnte sich die Kommission zu keiner wirklich wirksamen Reaktion entschließen. Gerade die beharrliche Weigerung der genannten Regierungen, die von der Kommission unterstützten Empfehlungen der Berichtersteller umzusetzen, zeigt letztlich die Begrenztheit der Mittel, die diesem zentralen Menschenrechtsgremium der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen, und den fehlenden politischen Willen der Weltgemeinschaft, trotz erkennbar entstehender Konflikte frühzeitig einzugreifen. Das Mandat des seit drei Jahren tätigen Berichterstellers für Rwanda wurde nicht verlängert; an seiner Stelle soll ein Sonderbeauftragter des Generalsekretärs ernannt werden, der vor allem Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage im Land unterbreiten soll. Diese Veränderung ist eher kosmetischer als inhaltlicher Art; sie dürfte darauf zurückzuführen sein, daß sich die Regierung Rwandas in der Vergangenheit kooperationsbereit gezeigt hatte (Resolution 1997/66).

In bezug auf *Nigeria* war nun endlich die Geduld der Kommission erschöpft. Wie von NGOs schon im Vorjahr gefordert, setzte sie einen Sonderberichtersteller für dieses Land ein (Resolution 1997/53), obwohl zuvor einige afrikanische Staaten versucht hatten, dies abzuwenden. Die Bestellung war eine Reaktion auf die Weigerung der Regierung, den beiden Berichterstellern über Hinrichtungen im Schnellverfahren und über die Unabhängigkeit der Justiz auch Zugang zu Gefängnissen zu gewähren, mit der sie deren gemeinsame Untersuchungsmission, der sie ursprünglich zugestimmt hatte, hintertrieben hatte. Auch wenn dieser wie die themenbezogenen Berichtersteller für eine Vor-Ort-Mission auf die Zustimmung der Regierung angewiesen ist, so bringt seine Einsetzung doch zumindest den Ernst der Lage in dem westafrikanischen Staat zum Ausdruck.

Über die weiteren Staaten Afrikas, für die Berichtersteller eingesetzt worden waren, erreichten die Kommission unterschiedliche Berichte. Aus *Sudan* werden nach wie vor schwerste Menschenrechtsverletzungen gemeldet, die die

Kommission in ihrer Resolution anprangerte und für die sie die Regierung als verantwortlich bezeichnete (Resolution 1997/59). Leichte Verbesserungen konnte hingegen der Berichtersteller für *Äquatorialguinea* melden. Dennoch sind noch erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, damit Folter und Mißhandlungen von Gefangenen unterbunden werden und die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet ist. Insbesondere im Hinblick auf die für 1998 geplanten Wahlen forderte die Kommission Reformen des Wahlrechts (Resolution 1997/67). Zur Lage in *Liberia* gab der Kommissionsvorsitzende eine Erklärung ab, in der er im Namen des Gremiums die Regierung zur Verbesserung ihrer Menschenrechtsmechanismen in Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtszentrum und den Generalsekretär zur Entsendung von Wahlbeobachtern aufrief.

In *Afghanistan* ist besonders die Situation der Frauen in den von den Taliban-Milizen beherrschten Gebieten besorgniserregend. Die Menschenrechtskommission rief – in Abweichung von der Vorjahresresolution – nicht nur die Regierung, sondern alle Konfliktparteien zur Achtung der Frauenrechte auf und forderte insbesondere die Wiedereingliederung der Frauen in das wirtschaftliche und soziale Leben (Resolution 1997/65). Weiterhin ernst ist die Menschenrechtslage in *Iran*; kritisiert wurde die hohe Anzahl von Hinrichtungen nach unfairen Gerichtsverfahren, die Praxis von Folter und Körperstrafen, die Verfolgung der Religionsgemeinschaft der Bahai sowie die Diskriminierung der Frauen (Resolution 1997/54). Immer noch verheerend ist die Situation in *Irak*; verurteilt wurde die allumfassende Repression durch den Machtapparat der Regierung sowie die Verletzung aller fundamentalen Menschenrechte. Gefordert wurde auch die Stationierung von Menschenrechtsbeobachtern im Land (Resolution 1997/60). Der Berichtersteller für *Myanmar* konnte auch im Berichtsjahr das Land nicht aufsuchen; auf Grund übereinstimmender Berichte und Beweismaterialien, die ihm insbesondere von NGOs vorgelegt wurden, kam er zu der Schlußfolgerung, daß im Lande weder Meinungs- noch Versammlungsfreiheit besteht. Die Menschenrechtskommission schloß sich seiner Einschätzung an, daß die autokratische Herrschaft des Militärs und dessen Weigerung, demokratische Strukturen zu schaffen, Hauptgrund für die mit den Menschenrechten unvereinbare Lage sind, und forderte die Regierung zur Beachtung des 1990 geäußerten Wählerwillens auf (Resolution 1997/64).

Die Berichterstellerin für die *Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien* übte scharfe Kritik an der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) wegen der Lage im Kosovo und wegen mangelnder Zusammenarbeit mit dem internationalen Ad-hoc-Strafgericht, an der Regierung Kroatiens wegen der undemokratischen Strukturen und der Mißachtung der Rechte der im Land verbliebenen serbischen Bevölkerung sowie an der Regierung Bosnien-Herzegowinas wegen der Beeinträchtigungen der Wahlen im September 1996. Während sich die Menschenrechtskommission den erstgenannten Bewertungen anschloß, lobte sie die Durchführung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina und forderte nur für

die anstehende Kommunalwahl die Schaffung der notwendigen Bedingungen für freie Wahlen (Resolution 1997/57).

Keine wesentlichen neuen Erkenntnisse erbrachte der Bericht über die Menschenrechtslage in *Kuba*, zumal der Berichtersteller wiederum nicht in das Land einreisen durfte. Auch die einschlägige Entschließung der Kommission enthält keine neuen Empfehlungen an die kubanische Regierung oder eine besondere Schwerpunktsetzung (Resolution 1997/62). Die auf der vorangegangenen Tagung beschlossene Eröffnung eines Büros des Hochkommissars für Menschenrechte in *Kolumbien* erfolgte erst nach der Tagung der Menschenrechtskommission, so daß der Kommission noch keine Ergebnisse dieses neuen Beobachtungs- und Beratungsmechanismus vorlagen. In einer Erklärung des Kommissionsvorsitzenden kam dennoch die Besorgnis des Gremiums über die endemische Gewalt und das Fortbestehen bewaffneter Auseinandersetzungen in dem Staat zum Ausdruck. Dies ist ein Zeichen dafür, daß die Kommission sich nicht mit der Einrichtung ihrer ersten Feldmission dieser Art aus ihrer Kontrollaufgabe zurückziehen will.

V. Unter dem Tagesordnungspunkt *Beratungsdienste* befaßte man sich mit weiteren Ländersituationen, die als weniger schwerwiegend angesehen werden. Auf *Haiti* waren bezüglich der Herstellung demokratischer Strukturen erfreuliche Entwicklungen festzustellen. Die massive Unterstützung dieses Prozesses durch die Vereinten Nationen scheint Früchte zu tragen. Allerdings sind gerade – wie die Kommission in ihrer Entschließung feststellte – im Bereich des Polizeiwesens noch erhebliche Mängel vorhanden, die schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen ermöglichen (Resolution 1997/52). Hingegen hat sich die Lage in *Kambodscha* trotz der Aktivitäten der Vereinten Nationen nicht verbessert. Nach wie vor sind schwerste Menschenrechtsverletzungen festzustellen; insbesondere ist die Kommission über die fortdauernde Straflosigkeit von Staatsbediensteten, denen solche Verletzungen vorgeworfen werden, und über das Fehlen einer unabhängigen Gerichtsbarkeit besorgt. Die Besorgnis erstreckte sich auch auf die anstehenden Wahlen, für die noch nicht die geeigneten Rahmenbedingungen bestünden (Resolution 1997/49).

Die Erfassung *Guatemalas* durch die Menschenrechtskommission fand 1997 ein Ende, obwohl auch weiterhin Gewalttaten begangen wurden und die Umstrukturierung der Justiz zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit nur schleppend vorankam. Anstelle eines Vertreters des Generalsekretärs, der sich mit der Menschenrechtslage befaßt, sollte nunmehr eine von diesem entsandte Mission die Umsetzung des Friedensabkommens beobachten.

Der Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in *Somalia* stellt die Menschenrechtskommission vor das noch immer ungelöste Problem, auf welche Weise humanitäre Hilfe und eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Land ermöglicht werden können, wenn kein institutionalisierter Gesprächs- und Verhandlungspartner zur Verfügung steht. Sowohl der Bericht der unabhängigen Expertin als auch die Entschließung der Kommission (Resolution 1997/

47) zeigen, daß den Vereinten Nationen keine Mittel zur Verfügung stehen, eine Ersatzstaatsgewalt auszuüben, insbesondere dann, wenn ein entsprechender Wille der UN-Mitgliedstaaten fehlt.

VI. Von den Sachthemen, mit denen sich die Menschenrechtskommission auf ihrer 53. Tagung befaßte, löste die Frage der *Todesstrafe* eine besonders heftige Debatte aus. Der Versuch einiger Staaten unter der Führung Malaysias, das in der Resolution enthaltene Ziel der Abschaffung dieser Strafe durch einen Verweis auf die souveräne Entscheidungsbefugnis des Staates zu verwässern und den Aufruf zu einem Moratorium beim Vollzug der Strafe zu streichen, scheiterte. Mit der Resolution 1997/12 liegt nun erstmals und nach dem Scheitern eines vergleichbaren Versuchs innerhalb der Generalversammlung ein Dokument der Vereinten Nationen vor, mit dem ihre Mitgliedstaaten auch außerhalb des II. Fakultativprotokolls zum CCPR angehalten werden, die Verhängung der Todesstrafe in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu reduzieren. Die Entschließung erging mit 27 Stimmen gegen 11 bei 14 Enthaltungen; unter den ablehnenden Voten waren die Chinas, Japans, Malaysias und der Vereinigten Staaten.

Der nach der 52. Tagung erhoffte Durchbruch bei der seit zwölf Jahren erörterten Erklärung über *Menschenrechtsverteidiger* blieb aus. Immer noch gelang es einigen Staaten unter der Führung Kubas, die Annahme des Textes zu blockieren. Dabei blieben nach wie vor vier Fragen offen: das Recht auf Prozeßbeobachtung, die Finanzierung von Menschenrechtsorganisationen (insbesondere soweit sie aus dem Ausland erfolgt), der Vorbehalt innerstaatlichen Rechts und schließlich die Pflichten des einzelnen gegenüber der Gesellschaft. Die beiden letztgenannten Punkte sind besonders heikel, weil sie geeignet sind, die in der Deklaration niedergelegten Rechte weitgehend auszuhöhlen. Auch wenn nach Ansicht des Vorsitzenden der mit der Textredaktion befaßten Arbeitsgruppe nicht mehr der politische Wille, sondern lediglich die Zeit zur Fertigstellung des Textes fehlte, zeigt sich doch gerade hier das Streben der Menschenrechtskommission nach Konsens als besonders hinderlich und führt letztlich zur selbstverschuldeten Arbeitsunfähigkeit des Gremiums, während zentrale Fragen des Menschenrechtsschutzes auf Klärung warten.

Schon seit längerer Zeit versucht die Menschenrechtskommission, die *Rechte des Kindes* in dem besonderen Problembereich der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu stärken. Die Fertigstellung eines Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention wird für das Jahr 2000, zum zehnten Jahrestag dieses Übereinkommens, erhofft, nachdem nun endlich in der damit befaßten Arbeitsgruppe Konsens über die Notwendigkeit eines solchen Protokolls erzielt worden war. Allerdings sind in zentralen Punkten zahlreiche Fragen offen, so etwa, ob der Anwendungsbereich nur auf Kinderhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung beschränkt sein soll. Wichtige Fragen wie die nach internationaler Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, Rehabilitationsmaßnahmen für betroffene Kin-

der und ihr Schutz im Gerichtsverfahren, mit denen sich auch die Berichterstatterin über Kinderhandel befaßt, wurden indes zurückgestellt. Positiver ist die Entwicklung in der Frage eines Zusatzprotokolls über den Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten. Es konnte zwar noch immer keine Einigkeit über das Mindestalter für Rekrutierungen und über die Definition des Kindersoldaten erzielt werden, da in letzterem Punkt Länder mit Militärschulen, die zivile Schulausbildung für Kinder anbieten, Probleme aufwerfen. Dennoch zeigte sich die Arbeitsgruppe zuversichtlich, die verbleibenden Schwierigkeiten alsbald ausräumen zu können.

Unter dem Beratungsgegenstand *Menschenrechte inhaftierter Personen* befaßt sich die Kommission mit den Berichten ihrer Sonderberichterstatter zu den Themen verschwundene Personen, Folter, willkürliche Haft, Unabhängigkeit der Justiz sowie dem Recht auf Meinungsfreiheit. Besonders kontrovers wurde die Frage diskutiert, ob sich das Mandat der Arbeitsgruppe über willkürliche Haft auch auf Inhaftierung nach gerichtlicher Verurteilung erstreckt. Seit der Einsetzung der Arbeitsgruppe hat insbesondere Kuba versucht, deren Tätigkeit insoweit zu beschränken. Damit würde es gerade Unrechtsregimen ermöglicht, durch unfaire Verfahren Oppositionelle zum Schweigen zu bringen, ohne daß eine internationale Kontrolle stattfinden könnte. Auch wenn sich einige Staaten deutlich für ein weitgefaßtes Mandat aussprachen, erhielt dieser wichtige themenbezogene Mechanismus der Menschenrechtskommission nur halbherzige Unterstützung. In der Entschließung, mit der die Amtszeit der Arbeitsgruppe um weitere drei Jahre verlängert wurde, findet sich daher die Kompromißformel, daß sich die Gruppe nicht mit Fällen befassen darf, in denen eine endgültige innerstaatliche Entscheidung gefällt wurde, die im Einklang mit internationalen Standards stand (Resolution 1997/50). Hier wird in Zukunft darauf zu achten sein, daß die Arbeitsgruppe befugt bleibt, das Vorliegen dieser Voraussetzung selbst zu prüfen.

Kein Fortschritt konnte in den Fragen der Einrichtung eines eigenen Forums für *autochthone Völker* im Rahmen der Vereinten Nationen und einer Deklaration über deren Rechte erzielt werden. Nach wie vor umstritten ist die Entschließung zum Thema Menschenrechte und *Terrorismus* (Resolution 1997/42). Insbesondere die europäischen und zahlreiche amerikanischen Staaten wehrten sich erneut gegen eine Behandlung dieser Frage innerhalb der Menschenrechtskommission, weil damit ihrer Ansicht nach terroristischen Gruppen ein Status eingeräumt wird, wie er nach Völkerrecht nur Staaten zukommt. In der Frage der *Entschädigung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen* sollen Stellungnahmen der UN-Mitgliedstaaten eingeholt werden.

VII. Besonders viele Staaten (16) waren 1997 Gegenstand des *1503-Verfahrens*, in dem die Menschenrechtskommission in nichtöffentlicher Sitzung entscheidet, ob wegen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen in einem Staat eine eingehende Untersuchung der dortigen Lage erforderlich ist. Dazu

zählten Antigua und Barbuda, Botswana, Estland, Lettland, Libanon, Litauen, Syrien, Tansania, Tschechien und die Vereinigten Staaten – eine Liste, die zeigt, wie sehr das Verfahren teilweise zu politischen Zwecken genutzt wird. Das Gremium beschloß, nur Gambia, Kirgistan, Saudi-Arabien, Sierra Leone und Tschad unter Beobachtung zu halten. Die beiden erstgenannten sind neu auf der Liste, während die drei letztgenannten bereits seit dem Vorjahr beobachtet werden; Usbekistan ist 1997 aus dem 1503-Verfahren ausgeschieden. □

Glücksfall Selebi

CHRISTIAN RESCH

Menschenrechtskommission: 54. Tagung – Kuba bereitet Washington empfindliche Niederlage – Deutsch-polnisch-südafrikanische Initiative – Ermutigung der Menschenrechtsaktivisten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht auf S. 207ff. dieser Ausgabe fort.)

Das Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in diesem Herbst mag seine Anziehungskraft schon auf die 54. Tagung der *Menschenrechtskommission* im Frühjahr (16.3. – 24.4.1998) in Genf ausgeübt haben; jedenfalls hat sie ein insgesamt positiveres Ergebnis aufzuweisen als die Sitzungsperiode des Vorjahres. Dies hat wohl auch mit dem Glücksfall zu tun, daß der diesjährige Kommissionsvorsitzende, Jacob Selebi aus Südafrika, mit einer Mischung aus autoritär-patriarchalischer Sitzungsleitung und Engagement in der Sache wesentlich zum Erfolg beitrug. Alle Tagungsteilnehmer, so Selebi, müßten ihr Tun einzig und allein daran messen lassen, ob sie die Sache der Menschenrechte vorwärts gebracht haben und ob es als Folge der Tagung auch nur einem Menschen mehr möglich sei, seine Grundfreiheiten in Anspruch zu nehmen.

I. Schon beim ersten inhaltlichen Tagesordnungspunkt, dem der *Arbeitsorganisation* (dessen Behandlung sich allerdings über die ganze Tagung hinzog, da er gleichzeitig Auffangbecken für viele komplizierte Themen ist), konnte an einigen Stellen ein Durchbruch erzielt respektive Schaden abgewendet werden:

● Der von Bangladesch eingebrachte Resolutionsentwurf, der die wohlklingenden Begriffe ›Kooperation‹, ›Konsens‹ und ›gegenseitige Verständigung‹ versammelte, wurde am letzten Tag der Tagung zurückgezogen. Tatsächlich handelt es sich um Reizwörter, mit denen auf nichts anderes als auf eine Schwächung der Sonderverfahren (länder- und themenbezogene Berichterstatter) abgezielt wird.

● Auf Initiative des Vorsitzenden wurde mit der ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 1998/83 eine bessere finanzielle Ausstattung des Hochkommissariats gefordert. Zu hoffen steht, daß so die seit der 1997 erfolgten Eingliederung des bisherigen ›Menschenrechtszentrums‹ in das ›Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte‹ in Angriff genommene Neuorganisation, Effektivierung und

Qualifizierung der Arbeit unterstützt werden kann.

● Zur Menschenrechtssituation in zwei Ländern bezog der Vorsitzende außergewöhnlich deutlich Stellung. Die Verschärfung der Lage im Kosovo, so Selebi am 24. März, müsse für die jugoslawischen Behörden Anlaß sein, einen Dialog zu einer friedlichen Beilegung des Konflikts zu beginnen. Insbesondere außergerichtliche Hinrichtungen und die Straflosigkeit der Täter könnten nicht hingenommen werden. Das Problem der Straflosigkeit wurde auch am 9. April in der Erklärung des Vorsitzenden zu Kolumbien angesprochen. In Verhandlungen wurde für das Büro der Hochkommissarin in Kolumbien eine Verlängerung seiner Tätigkeit bis zum 30. April 1999 erreicht.

II. Unter dem Tagesordnungspunkt *Menschenrechtsverletzungen in den von Israel besetzten arabischen Gebieten* wurde nahtlos – und das heißt auch mit den entsprechenden Wiederholungen – an die Diskussionen der letzten Jahre angeknüpft. Die Vereinigten Staaten stimmten als traditionelle Schutzmacht Israels als einziges Kommissionsmitglied gegen die Resolution 1998/1 zur Frage der Menschenrechtsverletzungen in den besetzten arabischen Gebieten einschließlich Palästinas. Auch die Resolution 1998/3 zu den israelischen Siedlungen in den besetzten arabischen Gebieten, die von der EU eingebracht worden war, wurde allein von den USA abgelehnt. Auch beim *Selbstbestimmungsrecht der Völker* ging es wieder um die Situation in Palästina, aber auch um Westsahara; in Resolution 1998/5 wurde erneut die Unterstützung für eine künftige Volksabstimmung in diesem Gebiet zum Ausdruck gebracht.

III. Im Mittelpunkt der Diskussion um die Bekämpfung des *Rassismus und der rassistischen Diskriminierung* stand in diesem Jahr die Vorbereitung der Weltkonferenz gegen den Rassismus im Jahre 2001 (Resolution 1998/26). Die regionale Vorarbeit in Europa wird der Europarat übernehmen, der mit dem Europäischen Jahr gegen den Rassismus 1997 und der Einrichtung seines Anti-Rassismus-Büros in Wien schon deutliche Zeichen gesetzt hat. Viele Länder des Südens machten den westlichen Ländern den Vorwurf, die Menschenrechte und deren Verletzung nur selektiv wahrzunehmen; gerade der Rassismus aber mache deutlich, daß kein Land unfehlbar sei. An diese Bemerkung wurde oft der Nebensatz angefügt, daß man sich aus diesem Grund doch bitte auf seine nationalen Probleme beschränken möge. Die klügste Antwort auf diese Kritik kann freilich nur sein, sich ihr nicht zuletzt auf der Weltkonferenz zu stellen.

IV. Die inhaltlich eng verknüpften Fragen der *Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* und des *Rechts auf Entwicklung* wurden in der Kommission gemeinsam verhandelt. Für die Länder des Südens bietet die Erörterung beider Themen immer wieder Anlaß darauf hinzuweisen, daß die Menschenrechte erst dann realisiert werden können, wenn die notwendigen materiellen Voraussetzungen vorhanden sind. Einerseits wiesen sie in Genf zu Recht auf die Schwächen der westlichen Menschenrechtsdogmatik hin, die die sozialen

Rechte wegen des Problems ihrer Geltendmachung nicht als vollwertigen Bestandteil des Diskurses wahrnimmt. Andererseits wurde diese grundsätzlich richtige Kritik dazu benutzt, eine Relativierung und Schwächung der bürgerlichen und politischen Rechte zu begründen. Beispielsweise wurde angeregt, eine gleiche Zahl von Sonderverfahren der Kommission zu beiden Bereichen anzustreben; bei der finanziellen Situation der UN kann dies nur einen drastischen Abbau der Sonderberichterstattung zu Ländersituationen und den bürgerlichen und politischen Rechten bedeuten. Möglicherweise wurden diese Bestrebungen nicht zuletzt dadurch zunichte gemacht, daß Hochkommissarin Mary Robinson in vielen Veranstaltungen von nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) glaubhaft deutlich machte, wie wichtig ihr die soziale Dimension der Menschenrechte und das Recht auf Entwicklung seien. Von Kuba wurde verständlicherweise wieder das von den USA gegen den Karibikstaat verhängte Wirtschaftsembargo als völkerrechtswidrig kritisiert und mit der in allgemeinem Ton gehaltenen, von Kolumbien namens der Blockfreien eingebrachten Resolution 1998/11 zu »einseitigen Zwangsmaßnahmen« bedacht. Die Vereinigten Staaten verspielten weitere Sympathien durch ihr Nein zu den Resolutionen 1998/25 (Menschenrechte und extreme Armut) und 1998/33 (Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte) gegen den Rest der Kommission. Gegen den Widerstand der Industrieländer wurde eine Resolution zu den Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik auf die Teilhabe an den Menschenrechten (1998/24) angenommen. Die einvernehmlich angenommene Resolution 1998/72 zum Recht auf Entwicklung sieht vor, daß mittels eines Folgemechanismus in Gestalt einer Arbeitsgruppe und eines unabhängigen Experten der Verwirklichung dieses Rechts weiterhin nachgegangen werden soll.

V. Für die Öffentlichkeit am spannendsten, für viele Staaten am unangenehmsten ist die Woche, in der unter dem Tagesordnungspunkt *Menschenrechtsverletzungen in allen Teilen der Welt* die Übeltäter der Staatengemeinschaft namhaft gemacht werden. Über die Mehrzahl der Resolutionen, die die Menschenrechtslage in einzelnen Ländern zum Gegenstand hatten, mußte förmlich abgestimmt werden.

In der Diskussion der Berichte der Länderberichterstattung wurden neben den Stellungnahmen der Regierungsvertreter auch die Stimmen der NGOs gehört. Fast alle der auslaufenden Mandate wurden erneuert, was viele nicht erwartet hatten. Für Kuba allerdings wurde kein Sonderberichtersteller mehr eingesetzt. Der US-amerikanische Entwurf, der dies vorsah, erhielt nur 16 zustimmende Voten und wurde mit 19 Stimmen (bei 18 Enthaltungen) abgelehnt. Viele Staaten, vor allem lateinamerikanische, die sonst eine mittlere Position einnehmen und oft mit der EU und den USA zusammenarbeiten, enthielten sich oder schwenkten zu den Gegnern über und bereiteten so der Diplomatie Washingtons eine empfindliche Niederlage. Immerhin war damit erstmals seit 1991 keine Resolution zur Menschenrechtslage in Kuba zustande gekommen.

Manchmal zeigen Reaktionen einzelner Staaten

der Kommission auf erschütternde Weise ihre Grenzen auf. So, wenn der Außenminister *Nigerias* jegliches Fehlverhalten der Regierung bestritt und die Darstellungen nicht nur der NGOs, sondern auch des Sonderberichterstatters als Lügen, die aus politischen Motiven heraus verbreitet würden, bezeichnet. Und die *rwandische* Regierung ließ sich von diversen Stellungnahmen nicht beeindrucken, die die öffentlichen Hinrichtungen kritisierten, die just am 21. April durchgeführt wurden, an dem Tage, als die Kommission ihre Resolution 1998/69 zu Rwanda beschloß.

Ein Scheitern muß sich die Kommission in zwei Punkten vorhalten lassen: Es gab weder eine Resolution noch einen Beschluß, nicht einmal eine Erklärung des Vorsitzenden, zur Lage in *China*, obwohl Wei Jingsheng, ein im US-amerikanischen Exil lebender Dissident, in einer beeindruckenden Rede die Methoden des Regimes in Beijing beschrieben hatte; offensichtlich hoffte man auf die Unterzeichnung des CCPR durch die chinesische Regierung (die dann Anfang Oktober erfolgte). Erneut schwang die Kommission auch zu *Algerien*, nicht zuletzt in der Hoffnung, so eine Einladung eines der themenbezogenen Sonderberichterstatter nach Algier zu erreichen.

Zu *Osttimor* gab der Vorsitzende eine Erklärung ab; sie zielt auf die Verwirklichung der von der indonesischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und auf die humane Behandlung gefangener Osttimorer ab.

Unter dem Punkt *Beratungsdienste* setzt man sich üblicherweise mit weniger gravierenden Menschenrechtsverletzungen auseinander. Hier wurde nach 19 Jahren die Akte *Guatemala* geschlossen; *Haiti* und *Kambodscha* sollen weitere beratende Hilfe erhalten.

VI. Die Frage der *Menschenrechte inhaftierter Personen* ist seit jeher von besonderem Interesse für die stetig anwachsende NGO-Gemeinschaft, die einen großen Teil der mehr als 3000 Tagungsteilnehmer stellte. Es wurden die Berichte der Sonderberichterstattung zur Folter (Rodley), zur Unabhängigkeit der Justiz (Cumaraswami) und der der Arbeitsgruppe zum Verschwindenlassen von Personen diskutiert. Dabei ist besonders hervorzuheben, daß von Cumaraswami ein Fall in Nordirland aufgegriffen worden war und sich an diesem Beispiel zeigen ließ, daß die westlichen Staaten durchaus zu Selbstkritik fähig sind. Die Leiterin der britischen Delegation ging in der Kommission ausführlich auf den angeführten Fall der Bedrohung des Rechtsanwalts Finnegan ein. Die Abwesenheit der Rechtsstaatlichkeit mußte der Sonderberichtersteller allerdings bei seinem Besuch in Kolumbien feststellen. Besonders in Südamerika spielt das Verschwindenlassen von Personen eine große Rolle; es wird als grausamer als eine Hinrichtung angesehen, da oft über Jahrzehnte hinweg die Hoffnung auf das Überleben bei den Angehörigen wach bleibt und eine Straflosigkeit der Täter angesichts des Fehlens einer Leiche nicht verhindert werden kann. Hier konnte ein Schritt rückwärts verhindert werden: Den im Bericht der Arbeitsgruppe zu diesem Thema enthaltenen Vorschlag, bei einem nicht mehr vorhandenen Interesse der Angehörigen

die Ermittlungen einzustellen, verwies die Resolution 1998/40 auf Betreiben einiger NGOs zur nochmaligen Bearbeitung an die Arbeitsgruppe zurück. Gleichzeitig wurde ihr Mandat verlängert.

VII. Der Tagesordnungspunkt *Unterstützung und Stärkung der Menschenrechte* bietet ein Auffangbecken für die unterschiedlichsten Themen, die in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang mit den Menschenrechten stehen. Hier gab es 1998 einen Höhepunkt: die Behandlung der Menschenrechte der Frau. So wie Menschenrechte als Querschnittsaufgabe im UN-System betrachtet werden sollen, wird angestrebt, Frauenrechte in gleicher Weise in den gesamten Menschenrechtsbereich zu integrieren. Einen ganzen Nachmittag lang wurde im Plenum über dieses Thema diskutiert. Dabei waren auch Patricia Flor, die aus Deutschland kommende Vorsitzende der Frauenrechtskommission, einer anderen funktionalen Kommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), und Hochkommissarin Mary Robinson. Der deutsche Delegationsleiter Gerhart Baum äußerte sich zu den Problemen, die Deutschland als Zielland des Frauenhandels und als Herkunftsland vieler Sextouristen hat. Welche Ziele weiterhin anzustreben seien, wurde in den Entschlüssen zur Einbeziehung der Menschenrechte der Frau im UN-System (Resolution 1998/51) und zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (Resolution 1998/52) festgelegt. Eine wichtige symbolische Funktion hatte die Resolution 1998/56 zum 50. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, initiiert von drei Staaten, die 1948 aus unterschiedlichen Gründen der Erklärung nicht zustimmen konnten: Deutschland, Polen und Südafrika. Die Kommission folgte so dem Vorschlag, in dem lediglich in einer operativen Ziffer die Verpflichtungen der Allgemeinen Erklärung wiederholt wurden, und nicht dem Vorschlag Kubas, der eine Relativierung und Schwächung der Erklärung von 1948 bedeutet hätte.

VIII. Gewürdigt wird endlich die Rolle der *Menschenrechtsverteidiger*. Nach gut dreizehn Jahren der Verhandlung und Diskussion konnte am 3. April der Entwurf der »Erklärung über die Rechte und Pflichten von Individuen, Gruppen und gesellschaftlichen Organen, die die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten unterstützen und schützen« (Resolution 1998/7) an den ECOSOC – mit dem Ziel der Verabschiedung durch die Generalversammlung am 10. Dezember 1998 – weitergegeben werden. Noch in der letzten Sitzung der zuständigen Arbeitsgruppe wurde von dem Delegierten Kubas versucht, über eine Korrektur an der spanischen Fassung die Aussagekraft des Textes abzuschwächen. Vor der Verabschiedung im Plenum erlebte die Kommission einen ihrer menschlichsten Momente: Der Berichterstatter der Arbeitsgruppe, der Norweger Jan Heelgesen, wollte den Delegierten vor der Abstimmung klar machen, welche Verantwortung sie haben. Das tat er, indem er die Geschichte einer ausländischen Kommilitonin erzählte, die nach Rückkehr in ihre Heimat bei der Verteidigung der Menschenrechte ermordet wurde und deren Leben vielleicht durch die zu beschließende Er-

klärung und die daran zu knüpfenden Schutzmechanismen gerettet worden wäre. Anders als im Vorjahr gab es Fortschritte dabei, ein eigenes Forum für *autochthone Völker* im UN-Rahmen zu schaffen. Im Ergebnis einer Initiative Dänemarks wurde nach einigem Hin und Her Resolution 1998/20 zur möglichen »Einrichtung eines ständigen Forums für indigene Völker im UN-System« angenommen. Zuvor hatte der kubanische Delegierte plötzlich, was sonst nicht üblich ist, detaillierte Fragen zu den Folgekosten gestellt; die bleiben indes durchaus im Rahmen. Vermutlich hatte er bemerkt, daß im nächsten Jahr der Vorsitz nicht nur der Menschenrechtskommission, sondern auch der des ECOSOC an die westliche Staatengruppe geht und daß so die Chancen zur Durchsetzung des Forums recht gut stehen. Letztlich konnte er aber nur eine Verzögerung der Entscheidung um einige Stunden erreichen.

IX. Ein weiterer Durchbruch gelang bei der *Reform der Tagesordnung*. Im Rahmen der diplomatischen Möglichkeiten ist dem Vorsitzenden Selebi beim vorläufigen Tagesordnungsentwurf für die 55. Tagung ein moderates Aufräumen nach systematischen Gesichtspunkten gelungen. Ihm war es besonders wichtig, die Behandlung der Menschenrechte der Frau zusammenzufassen, um so den Graswurzelorganisationen aus dem Süden einen wochenlangen Aufenthalt im teuren Genf zu ersparen. Der grobe Überblick ermöglicht tatsächlich ein leichteres Verständnis: »wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte«, »bürgerliche und politische Rechte«, »bestimmte Gruppen und Individuen« sowie »Förderung und Schutz der Menschenrechte« sind mit den entsprechenden Untergliederungen die einleuchtenden Überschriften der neuen Tagesordnung.

X. Die *Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz* konnte wiederum die Zweifel an ihrer Arbeit nicht ausräumen. Diskussionen hierüber fanden allerdings informell statt. Viele NGOs hoffen darauf, daß die Unterkommission zugunsten einer zweiten jährlichen Tagung der Kommission abgeschafft wird. Man würde so den Staaten gerecht, die die mangelnde Effizienz dieses Unterorgans zu Recht beklagen; freilich wäre dies nur ein vordergründiges Entgegenkommen, denn diese Staaten streben einen ersatzlosen Wegfall des Gremiums an mit dem Ziel, die Menschenrechtsarbeit zu schwächen. In der Resolution 1998/28 tauchen diese Tendenzen allerdings noch nicht auf; hingewiesen sei aber darauf, daß sich die Unterkommission selbst immer wieder mit ihren eigenen Arbeitsmethoden befaßt. Die britische Sachverständige Palley hatte bereits 1995 »die Abschaffung der Unterkommission oder eine Art »Fusion« mit der Menschenrechtskommission, die jährlich eine zweite Tagung abhalten und dann spezifische Themenbereiche behandeln könne« empfohlen (VN 1/1996 S. 26). Bei der Wahl der Mitglieder der Unterkommission gab es keine Überraschungen; allerdings wurden von den dreizehn zu vergebenden Sitzen lediglich drei mit Frauen besetzt.

XI. Unter dem vertraulichen »1503-Verfahren«



Jährlich wechselt der Vorsitz der Generalversammlung unter den Regionalgruppen; nach der osteuropäischen Gruppe, die mit dem ehemaligen ukrainischen Außenminister Gennadij Udowenko den Präsidenten der 52. Ordentlichen Tagung gestellt hatte, war die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten an der Reihe. Sie einigte sich auf den Außenminister Uruguays, der am 9. September 1998 vom Plenum per Akklamation gewählt wurde: Dr. Didier Operti Badan. Der Präsident der 53. Generalversammlung ist Jurist und gehört seit 1997 der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen an. Operti, der 1937 geboren wurde, hat sich als Hochschullehrer und Diplomat insbesondere mit Fragen des Internationalen Privatrechts wie des Völkerrechts befaßt. Von 1988 bis 1993 vertrat er sein Land bei der Organisation der Amerikanischen Staaten. Außenminister Uruguays ist er seit Februar 1998; zuvor war er (seit 1995) Innenminister.

wurde die Situation in folgenden Staaten verhandelt: Gambia, Sierra Leone und Tschad. Über Japan, Jemen, Kirgisistan, Paraguay, Peru und Saudi-Arabien wurde ebenfalls gesprochen; in diesen Fällen wurde jedoch kein Anlaß zu weiterer Erörterung gesehen. Gerade Saudi-Arabien werden aber immer wieder schlimmste Menschenrechtsverletzungen zum Vorwurf gemacht. □

Überlastetes Expertengremium

ANJA PAPANFUSS

Menschenrechtsausschuß: 59.-61.Tagung – Zwei Jahrzehnte Individualbeschwerdeverfahren – Diskriminierung der Frau in Indien und Sudan – Diktaturen in Irak, Sudan und Belarus erschweren Umsetzung des Paktes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1997 S. 71ff. fort. Text des Paktes: VN 1/1974 S. 16ff.)

Sechs weitere Staaten hatten bis zum Herbst letzten Jahres den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) ratifiziert und sich damit verpflichtet, regelmäßig über die Einhaltung der im Pakt niedergelegten Rechte zu berichten. So war die Zahl der Vertragsstaaten auf insgesamt 140 (Stand bei Ende der 61. Tagung) gestiegen. Die 18 Sachverständigen des *Menschenrechtsausschusses (CCPR)*, der die Berichte der Vertragsstaaten prüft, sehen diese Entwicklung mit

gemischten Gefühlen. Während der Zuwachs an Staaten, die sich zur Einhaltung der bürgerlichen und politischen Rechte verpflichten, sehr zu begrüßen ist, wächst im gleichen Maße die Arbeitsbelastung für das Gremium, das längst die Grenze seiner Leistungsfähigkeit erreicht hat. Eine Zunahme an Vertragsstaaten hat eine Vermehrung der Berichte zur Folge, ohne daß gleichzeitig die Zahl der Sitzungswochen erhöht oder das Personal verstärkt würde. So vergeht im Schnitt ein Jahr, bevor die Berichte behandelt werden können.

Ähnliches gilt für die *Individualbeschwerden*, die im Rahmen des I. Fakultativprotokolls zum Pakt eingereicht werden können. Von den insgesamt 765 Beschwerden, die seit Beginn der Befassung im Jahre 1977 bis zum 1. August 1997 beim Ausschuß eingegangen waren, sind 263 abschließend behandelt und die Stellungnahmen des Ausschusses an die Staaten weitergeleitet worden; dabei wurden in 199 Fällen Vertragsverletzungen festgestellt. 242 Beschwerden wurden für unzulässig erklärt, 115 wurden zurückgezogen oder nicht weiterverfolgt, 45 sind zwar als zulässig befunden, aber noch nicht behandelt worden, und 100 befanden sich im Prüfungsstadium. Dem I. Fakultativprotokoll gehörten zu diesem Zeitpunkt insgesamt 92 Staaten an (87 waren es im Jahr zuvor). Die Individualbeschwerden werden eine Woche lang in nichtöffentlicher Sitzung geprüft. So wurde in fünf Fällen den Beschwerdeführern Recht gegeben, die ihr Recht auf Leben nach Artikel 6 des Paktes einklagten. Es handelte sich dabei um zum Tode verurteilte Jamaikaner. Der Ausschuß sah deren Rechte verletzt, da die Gerichtsverfahren nicht im Einklang mit Art. 14 des Paktes (faïres Verfahren und Berufungsrecht) abgelaufen waren. Ein Iraner, der zwei Kilogramm Haschisch nach Australien eingeführt hatte, mußte wieder in sein Heimatland zurückkehren. Er hatte beim Ausschuß Beschwerde eingelegt, da er vermutete, in Iran auf Grund des Delikts zum Tode verurteilt oder gefoltert zu werden. Iran widersprach dieser Vermutung, und somit entschied der Ausschuß, daß für den Iraner keine Gefahr für sein Leben bestehe. Unverhältnismäßig viele Beschwerden waren gegen Jamaika vorgebracht worden. Die meisten davon bezogen sich auf Art. 6 und auf Art. 14. Dieser häufige Gebrauch des Verfahrens dürfte der Grund dafür sein, daß Jamaika auf der 61. Tagung dem CCPR mitteilte, es trete vom I. Fakultativprotokoll zurück. Damit entzieht sich der Staat zwar nicht der Verpflichtung, auf die bisher eingegangenen Beschwerden zu antworten, er braucht es aber in Zukunft nicht mehr zu tun.

Auf der 60. Tagung wurde vom deutschen Mitglied Eckart Klein ein Entwurf für eine *Allgemeine Bemerkung* (General Comment) eingebracht, die sich eingehender mit dem in Art. 12 aufgeführten Recht auf Bewegungsfreiheit beschäftigen soll. Auf der 61. Tagung wurde die Allgemeine Bemerkung Nr. 26 verabschiedet; in ihr wird die Ansicht des Ausschusses zum Ausdruck gebracht, daß ein Staat nicht vom Zivilpakt zurücktreten kann, wenn er ihn einmal ratifiziert hat. Daß der Pakt keine Vorkehrung für den Rücktritt enthält, sei kein Versehen der Autoren, sondern mit Absicht geschehen. Nach Ansicht des Ausschusses gehörten die Rechte

den Menschen, die in einem Territorium leben, und sie behalten sie auch dann, wenn zum Beispiel ein Gebiet in ein anderes Land überführt wird. Diese Allgemeine Bemerkung wurde aus aktuellem Anlaß verabschiedet, da die Demokratische Volksrepublik Korea ihren Rücktritt vom Zivilpakt mitgeteilt hatte.

Die 59. Tagung fand vom 24. März bis zum 11. April 1997 in New York statt. Es wurden Bolivien, Georgien, Kolumbien und Libanon sowie das von Portugal verwaltete Gebiet Macau behandelt. Auf der 60. Tagung, die vom 14. Juli bis zum 1. August 1997 in Genf abgehalten wurde, wurden die Berichte der Slowakei, Frankreichs und Indiens geprüft. Senegal, Jamaika, Irak, Sudan, Belarus und Litauen waren auf der 61. Tagung vom 20. Oktober bis zum 7. November 1997, wiederum in Genf, Gegenstand der Durchsicht.

59. Tagung

Die Todesstrafe, Strafflosigkeit, schlechte Zustände in Gefängnissen und die Diskriminierung von Frauen waren Hauptkritikpunkte des Ausschusses anhand der Staatenberichte zur 59. Tagung. In Macau und Bolivien wurde die Todesstrafe abgeschafft. Strafflosigkeit ist vor allem ein lateinamerikanisches Problem (Bolivien und Kolumbien), schlechte hygienische Zustände in den Gefängnissen wurden im Hinblick auf Kolumbien, Bolivien, Georgien und Libanon bemängelt, und die Frauenrechte werden in den gleichen Staaten wie auch in Indien verletzt.

Als Hemmnis für die vollständige Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte in *Bolivien*, das seinen zweiten Bericht vorlegte, wurden die Folgen der langjährigen Diktatur anerkannt. Die Verfassung, die 1994 verabschiedet wurde, stellt aber in den Augen der Ausschußmitglieder einen Fortschritt dar, zumal sie bürgerliche und politische Rechte enthält. Positiv bewertet wurde die Abschaffung der Todesstrafe und die Wiedereinrichtung eines Justizministeriums – nach hundert Jahren. Auf der Negativseite stehe, daß die Gesetze gegen Strafflosigkeit von Menschenrechtsverletzern ineffektiv seien und daß Angehörige der Armee, die an Folterungen und Morden beteiligt waren, immer noch ihre Posten innehätten. Die Experten zeigten sich besorgt über die hohe Müttersterblichkeit auf Grund illegaler Abtreibungen. Leider konnte die Delegation über die Auswirkungen der Kriminalisierung der Abtreibung keine Auskunft geben. Der CCPR empfahl, eine Untersuchungskommission einzusetzen, die sich der Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Stellen, Polizei und Armee widmet. Auch sollte so schnell wie möglich das Amt eines Ombudsmann für Menschenrechte sowie ein Verfassungsgericht geschaffen werden.

Georgien als Nachfolgestaat der ehemaligen Sowjetunion hat immer noch mit den Folgen der totalitären Vergangenheit zu kämpfen. In Georgiens erstem Bericht an den Ausschuß wurden zusätzlich die Konflikte in Südossetien (1992) und in Abchasien (1993/94), die zu Bevölkerungsbewegungen großen Stils geführt hatten, als Hemmnisse für den Aufbau demokratischer Strukturen angeführt. Positiv äußerten sich die Ausschußmitglieder über die 1995 verabschie-

dete Verfassung, in der ein Großteil der Rechte, die im Zivilpakt enthalten sind, aufgenommen wurde. Nach Meinung des Delegationsleiters gehöre diese Verfassung mit zu den demokratischsten der Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Die Zustände in den georgischen Gefängnissen wurde von den Experten als verheerend bezeichnet. Überfüllung, schlechte hygienische Zustände und mangelnde medizinische Versorgung hätten zu einer hohen Rate an ansteckenden Krankheiten und zu einer hohen Sterberate insbesondere unter jugendlichen Strafgefangenen geführt. Nach Ansicht des CCPR gibt es in Georgien immer noch zu viele Verbrechen, die mit dem Tode bestraft werden, was dem Sinn des Art. 6 des Paktes widerspreche. Oft seien Todesurteile in Fällen verhängt worden, bei denen ein Geständnis durch Folter erzwungen worden war. Der CCPR drängte die Regierung dazu, das Moratorium für Todesurteile aufrechtzuerhalten und die Abschaffung der Todesstrafe vorzubereiten.

In *Kolumbiens* viertem Bericht wurde die Einrichtung verschiedener Institutionen und Ämter, die dem Schutz der Menschenrechte dienen sollen, positiv bewertet. So gibt es einen Ombudsmann für Menschenrechte, und die Beachtung der Menschenrechte wurde in den Strafverfolgungsbehörden institutionell verankert. Des weiteren hatten die Ausschußmitglieder jedoch hauptsächlich gravierende Mißstände in Kolumbien zu bemängeln, die sich auf das Phänomen der Strafflosigkeit, der Unabhängigkeit der Justiz und der Rede- und Pressefreiheit konzentrierten. Zu bemängeln sei, daß die Empfehlungen des CCPR, die er zu dem letzten Bericht abgegeben hatte, nicht umgesetzt wurden. Auch seien die Ausschußmitglieder besorgt über massive Menschenrechtsverletzungen von Seiten der Armee und Polizei wie auch durch paramilitärische und Guerillagruppen. Sogenannte soziale Säuberungsaktionen zielten auf Randgruppen wie Homosexuelle, Straßenkinder und Prostituierte. Nach Informationen, die dem Ausschuß vorlagen, sei das Phänomen der Strafflosigkeit in Kolumbien besonders stark ausgeprägt. Ein Grund dafür könne die Verlagerung vieler Strafverfahren von Zivil- auf Militärgerichte sein, deren Unparteilichkeit fragwürdig sei. Generell wurde die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz als ein Grundproblem ausgemacht, welches dazu führe, daß viele Täter immer noch frei herumlaufen. Das Expertengremium empfahl, daß alle Angehörigen von Polizei und Armee, die an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, vor Zivilgerichte gestellt und für die Dauer des Verfahrens vom Dienst suspendiert werden.

Das kleine Hafen- und Inselgebiet *Macau* liegt am Südzipfel Chinas gegenüber Hongkong und steht seit dem 17. Jahrhundert unter portugiesischer Verwaltung. Gemäß der Sino-portugiesischen Gemeinsamen Erklärung von 1987 wird es am 20. Dezember 1999 endgültig zu China zurückkehren. Nach Ansicht des CCPR besteht für China weiterhin die Pflicht, ihm über die Einhaltung des Paktes zu berichten. Die langjährige Position des Sachverständigengremiums ist, daß bei Gebietswechsel die Nachfolgestaaten an die bestehenden Verpflichtungen gebunden sind. Die weitere Prüfung des dritten Berichts Portugals über Macau an den CCPR er-

gab Kritik an der Praxis des Handels mit ausländischen Frauen, die zum Zwecke der Prostitution ins Land gebracht würden. Im Bereich des Arbeitsrechts monierten die Experten, daß die Bezahlung von Männern und Frauen nicht gleich sei. Besorgt seien die Ausschußmitglieder über das bisher noch nicht zur Sprache gebrachte Problem der Staatsangehörigkeit der Bewohner Macaus nach dem Wechsel zu China. Sie drangen auf eine rechtzeitige Einigung zwischen den beiden Staaten. Des weiteren müßten alle offiziellen Dokumente nicht nur auf portugiesisch, sondern auch auf chinesisch verfaßt sein. Der Zivilpakt solle in vollem Wortlaut in beiden Sprachen veröffentlicht werden.

Der Ausschuß erkannte als Hemmnis der vollen Umsetzung des Paktes an, daß in *Libanon* die langanhaltenden Konflikte von Mitte der siebziger Jahre bis zum Beginn dieses Jahrzehnts große Teile der Infrastruktur nachhaltig zerstört haben und daß der südliche Teil des Landes unter israelischer Besetzung stehe. Mit fast zehnjähriger Verspätung war der zweite Bericht des Landes dem CCPR zugeleitet worden. Positiv hoben die Experten die von der Regierung angesetzte Reform der Gefängnisse und die dafür bereitgestellten finanziellen Mittel hervor. Auch wenn die kürzlich eingeführten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Gleichstellung der Frau vom Ausschuß begrüßt wurden, stellten die Experten fest, daß die Diskriminierung von Frauen de facto sowie de jure weiterhin bestehe. So würden Frauen bei Ehebruch härter bestraft als Männer, und Ehefrauen können daran gehindert werden, das Land ohne Zustimmung des Ehemannes zu verlassen. Der CCPR legte der Regierung nahe, die Gesetze, die den Status der Frau in der Gesellschaft betreffen, den Erfordernissen des Paktes anzupassen. Kritisiert wurde die Beschränkung der Meinungsfreiheit, die der Pakt in Art. 19 gewährleistet. In *Libanon* sind durch ein bestimmtes Lizenzvergabeverfahren nur drei Fernseh- und elf Rundfunkstationen zugelassen. Die Beschränkung beziehe sich, nach Auffassung des Ausschusses, auf Sender, die Nachrichten und politische Programme senden würden, was unvereinbar mit dem Pakt sei.

60. Tagung

In allen drei Staaten, die der Ausschuß auf der 60. Tagung behandelte, gehörte die Diskriminierung von bestimmten Gruppen zu den am meisten vorgebrachten Vorwürfen. In der *Slowakei* bezog sich die Diskriminierung auf Frauen im Berufsleben, in Frankreich auf den Status der Einwohner der überseeischen Territorien Mayotte und Neukaledonien und in Indien auf die Diskriminierung von Frauen bei der Heirat, der Scheidung und im Erbrecht.

Zunächst hob der Ausschuß einige Dinge als positiv hervor, die die *Slowakei* seit ihrer Unabhängigkeit 1990 erreicht habe: dazu zähle die Ratifizierung des I. Fakultativprotokolls sowie die Abschaffung der Todesstrafe; er empfahl aber auch, die völkerrechtliche Verpflichtung einzugehen und das II. Fakultativprotokoll, welches die Abschaffung beinhaltet, zu ratifizieren. Auch die Gründung einer Kommission für Minderheiten und einer für Frauenbelange wurde von den Experten begrüßt. Nicht im Sinne des Paktes sei, daß Zivilisten vor Militärgerichten gestellt werden können. Des weiteren

wurden Fälle von Diskriminierung, besonders von Frauen und Roma, genannt; die Regierung wurde aufgefordert, gegen rassistische Übergriffe vorzugehen.

Auch Staaten, die nach allgemeiner Auffassung eine funktionierende Verwaltung besitzen, sind beim Abliefern der Berichte säumig. *Frankreichs* dritter Bericht war bereits 1992 fällig; als Folge der Verspätung sei der Ausschuß seit zehn Jahren nicht mehr mit der Regierung im Dialog gewesen. Frankreichs Bemühungen zur Förderung der Gleichstellung der Frau wurden positiv bewertet, da unter anderem ein Gesetz gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz verabschiedet worden war. Auch sei der Anteil der Frauen in öffentlichen Ämtern gestiegen, wobei dieser Anstieg sich nicht auf Posten der höheren Gehaltsgruppen bezieht. Auf diesen Positionen seien Frauen nach wie vor unterrepräsentiert. Nicht im Einklang mit Art. 18 des Paktes stehe die Verpflichtung Wehrpflichtiger, eine Verweigerung aus Gewissensgründen ausschließlich vor Antritt des Dienstes vorzubringen. Eine Verweigerung während oder auch nach Ableistung des Dienstes müsse ebenfalls möglich sein. Auch sei eine doppelt so lange Zivildienstzeit wie Wehrdienstzeit nicht gerechtfertigt. Nicht hinnehmbar sei auch die Tatsache, daß der UNHCR nicht zu allen Unterkünften für Asylbewerber Zutritt bekommt.

Indien besitzt demokratische Institutionen und den gesetzlichen Rahmen zum Schutz der Menschenrechte. Dazu gehören die 1993 eingesetzte nationale Menschenrechtskommission und die Kommission für Minderheiten sowie die Kommission für bestimmte Kasten und ethnische Gruppen und die für Frauen von 1992. Positiv bewertet wurde der Verfassungszusatz, nach dem ein Drittel der Sitze in gewählten kommunalen Körperschaften Frauen vorbehalten ist. Auch sei schon eine Erweiterung dieser Regelung auf das Bundesparlament geplant. Der CCPR bedauerte es, daß die Nationale Menschenrechtskommission nicht ermächtigt ist, Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Armee zu untersuchen, und daß sie nur Fälle behandeln kann, die nicht länger als ein Jahr zurückliegen. Daß Indien weiterhin an seinem Kastensystem festhält, wurde ebenfalls kritisiert. Empfohlen wurde, ein Bildungsprogramm für die unteren Kasten einzuführen, um ihre Benachteiligung abzumildern. Ungeachtet der gesetzlichen Vorkehrungen nahm der Ausschuß Anstoß an der tatsächlichen Situation der Frauen, die immer noch von traditioneller Diskriminierung geprägt sei. Praktiken wie Kinderheirat, Selbstopferung von Witwen und das Töten weiblicher Föten auf Grund der Bevorzugung männlichen Nachwuchses seien weiterhin ungebrochen existent. Der Tatbestand der Vergewaltigung in der Ehe sei bisher nicht in ein Gesetz aufgenommen worden. Generell sei die Kluft zwischen den Rechten, die gesetzlich verankert sind, und der Wirklichkeit in Indien sehr groß. So wurde zum Beispiel das Gesetz gegen Kinderarbeit von 1986 bisher nicht umgesetzt. Besonders besorgniserregend sei, daß die Todesstrafe potentiell auch bei Minderjährigen angewandt werde.

61. Tagung

Auf der 61. Tagung teilte der CCPR mit, daß mit Wirkung vom 25. August 1997 die Demo-

kratische Volksrepublik Korea vom Zivilpakt zurückgetreten war. Jamaika gab bekannt, es trete mit Wirkung vom 23. Januar 1998 vom I. Fakultativprotokoll zurück.

Der Ausschuß stellte fest, daß in drei der behandelten Staaten (*Irak*, *Belarus* und *Sudan*) immer noch Gewaltherrschaften bestünden, die die Umsetzung des Zivilpaktes behinderten. Nicht nur die Regierungsform, sondern auch das hohe Maß an staatlicher Lenkung der Medien, die Beschränkungen bei Demonstrationen und von nichtstaatlichen Organisationen sowie das Fehlen einer unabhängigen Justiz untermauerten diese Ansicht.

In *Senegal* sind die Unruhen in der Region Casamance ein Faktor, der die Umsetzung des Paktes dort erschwert. Dem Ausschuß gaben besonders Informationen Anlaß zur Sorge, denen zufolge wahllos Zivilisten von Polizei und Armee getötet werden und Personen verschwinden oder mißhandelt werden, die im Zusammenhang mit der südsenegalesischen »Bewegung der demokratischen Kräfte der Casamance« stehen sollen. Auch die Behandlung und das Ansehen der Frauen in dem westafrikanischen Land seien besorgniserregend. Damit bezogen sich die Experten auf Genitalverstümmelung, Polygamie und das Abtreibungsverbot. Die Experten ermutigten die Regierung, eine Kampagne gegen die Diskriminierung der Frau ins Leben zu rufen. Die Bemerkung in Senegals Bericht, daß es keine Minderheiten gebe, akzeptierten die Experten nicht und verlangten im nächsten Bericht nähere Informationen dazu.

Nach 15 Jahren Verspätung zeigten sich die Ausschußmitglieder erfreut über die Bereitschaft *Jamaikas*, dem CCPR seinen Erstbericht vorzulegen. Mit größtem Bedauern nahmen die Experten indes die Ankündigung der Regierung zur Kenntnis, vom Fakultativprotokoll zurückzutreten, und forderten sie auf, diesen Schritt noch einmal zu überdenken. Unzufrieden zeigten sich die Experten über die Mängel in der Verwaltung der Gefängnisse und die Mißhandlung von Insassen durch Wärter und Polizisten. Um diese Mißstände zu untersuchen, solle eine Kommission eingesetzt werden, die öffentlich Bericht erstatten soll. Zwei Gesetze, die im Widerspruch zum Pakt stehen, sollen abgeschafft werden; eines davon ist das Gesetz zur Durchführung der Prügelstrafe von 1903.

Nach acht Jahren Krieg mit Iran, dem Angriff auf Kuwait und die daran anschließenden Sanktionen mit der damit verbundenen Zerstörung der Infrastruktur hat sich die Situation in *Irak* nachhaltig verschlechtert, so daß die Umsetzung der im Pakt enthaltenen Rechte in weite Ferne gerückt scheint. Die Ausschußmitglieder verdeutlichten, daß ungeachtet dieser widrigen Umstände die Regierung gehalten sei, den Verpflichtungen aus dem Pakt nachzukommen. Hauptkritikpunkt der Experten war die undemokratische Führung des Landes. Die ganze Regierungsgewalt sei konzentriert in einem Exekutivorgan, welches weder politisch noch anders kontrolliert werde, und dieses solle – ohne verfassungsmäßiges Gegengewicht – die Menschenrechte allein garantieren. Der CCPR bedauerte es, daß viele Fragen unbeantwortet blieben und daß die Anzahl der Vergehen, die die Todesstrafe nach sich ziehen, zugenommen

hat. So können auch Wirtschaftsvergehen mit dem Tod bestraft werden. Ebenfalls nicht hinnehmbar sei, daß in Irak Strafen wie die Amputation von Gliedmaßen zur Anwendung kämen und daß das Recht auf freie Meinungsäußerung stark eingeschränkt werde. So kann die Beleidigung des Präsidenten zu lebenslanger Haft oder gar dem Tod führen. Besorgt waren die Experten auch über Berichte, nach denen Massenerschießungen, willkürliche Verhaftungen und Folter durch Sicherheitskräfte und Armee vorgekommen sein sollen.

Bewaffnete Konflikte im Süden *Sudans* und die religiösen, traditionellen, rassischen, kulturellen und rechtlichen Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden des Landes erschweren die Einhaltung der im Pakt enthaltenen Rechte. Als Erfolg werteten die Experten das Einsetzen von Ausschüssen, die eine neue Verfassung ausarbeiten sollen, und die bereits erfolgten Schritte auf dem Weg zu einer pluralistischen Demokratie. Strafen wie körperliche Züchtigung, Amputation und Steinigung stünden nicht im Einklang mit dem Pakt und sollten abgeschafft werden. Auch sei die Bestrafung mit dem Tode bei Abfall vom Glauben, homosexuellen Praktiken oder unerlaubtem Geschlechtsverkehr unverhältnismäßig hart und ebenfalls nicht im Sinne des Art. 6. Besorgt zeigten sich die Ausschußmitglieder über die hohe Müttersterblichkeit, die sie auf zu frühe Heirat, heimliche Abtreibungen und Genitalverstümmelungen zurückführten. Auch sei eine strenge Kleidervorschrift für Frauen und die unmenschliche Bestrafung bei Nichtbeachtung nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz von Männern und Frauen und dem Recht auf Freiheit vereinbar. Der Ausschuß empfahl unter anderem eine Kampagne zur Ächtung der Genitalverstümmelung bei Frauen und die Aufklärung der Fälle von Machtmißbrauch seitens der Polizei und der Sicherheitskräfte.

Der CCPR erkannte die finanziellen Schwierigkeiten an, in denen sich *Belarus* seit der Katastrophe von Tschernobyl befindet. Nach dem Bericht wird jährlich ein Fünftel des Staatshaushalts für die Beseitigung der Folgen aufgewendet. Die meisten Kritikpunkte der Experten bezogen sich auf Schwächen im Justizapparat des Landes. So sei das praktizierte Verfahren der Einsetzung und Entlassung von Richtern auf allen Ebenen nicht mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz vereinbar. Journalisten seien Belästigungen und Einschüchterungsversuchen der Behörden ausgesetzt, und politische Oppositionelle hätten keinen Zugang zu öffentlichen Rundfunkeinrichtungen. Der CCPR machte die Regierung in seinen abschließenden Bemerkungen darauf aufmerksam, daß die Todesstrafe allenfalls bei den schwersten Verbrechen vorgesehen werden solle und daß auf ihre Abschaffung hinzuwirken sei. Der in Belarus noch übliche »Propusk« – die Verbindung der Ausweispflicht mit Einschränkungen der Reise- und Bewegungsfreiheit – solle abgeschafft werden.

In *Litauen* sind viele Gesetze aus den Zeiten der Sowjetunion noch nicht reformiert oder aufgehoben worden. Erfreut waren die Experten über das neue Strafrecht, das eine Verhängung der Todesstrafe nicht mehr vorsieht. Während einige Fortschritte im Bereich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern anerkannt wur-

den, waren die Ausschußmitglieder sehr besorgt über das Ausmaß an Gewalt gegen Frauen und an erzwungener Prostitution. Die von Grenzbeamten ausgeübte Gewalt gegen illegale Einwanderer, die erschwerten Bedingungen zur Registrierung religiöser Gruppen, die Gewalt dienststärker Soldaten gegenüber Rekruten, die Überfüllung vieler Gefängnisse und die Brutalität von Polizisten gegen Häftlinge waren einige der Punkte, die nach Ansicht des CCPR nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Paktes stehen. Die Regierung wurde aufgefordert, gegen die Diskriminierung der Frau auf allen gesellschaftlichen Ebenen vorzugehen und ein Organ zur Untersuchung der Gewaltanwendung seitens Polizei und Armee zu schaffen. Auch sollten Bestimmungen, die die Bewegungsfreiheit von Ausländern in Litauen einschränken, aufgehoben werden. □

Gewerkschaften im Gegenwind

ANJA PAPPENFUSS

Sozialpakt: 16. und 17. Tagung des Sachverständigenausschusses – Recht auf Nahrung – Folgen von Wirtschaftssanktionen – Armut, Aids und Umweltschäden in Rußland – Langes Warten auf medizinische Behandlung in Großbritannien

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 2/1997 S. 74f. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1974 S. 21ff.)

Auch im letzten Jahr trafen sich die 18 unabhängigen Sachverständigen des *Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)* in Genf zu zwei jeweils dreiwöchigen Tagungen. Die Treffen fanden vom 28. April bis zum 16. Mai und vom 17. November bis zum 5. Dezember 1997 statt. Der Ausschuß hat die Aufgabe, die Einhaltung der Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) zu überwachen. Bis zum Abschluß der 17. Tagung waren 137 Staaten dem Sozialpakt beigetreten. Die Staaten, die den Sozialpakt ratifiziert haben, sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte über dessen Umsetzung abzugeben, die dann von dem Expertengremium geprüft werden. Zahlreiche Berichte sind freilich überfällig. So teilte der Minister für Menschenrechte der Zentralafrikanischen Republik dem CESCR mit, daß sein Land als Folge ständiger Militärrevolten keinen Bericht abliefern könne. Er erklärte, daß sein Staat arm und politisch instabil sei und die düsterste Periode seiner Geschichte durchlaufe. Auf Grund fehlender finanzieller sowie materieller Unterstützung sei der längst fällige Erstbericht bisher nicht erstellt worden. Der CESCR empfahl der Regierung, die technische Hilfe des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte in Anspruch zu nehmen, um den Bericht so bald wie möglich nachzureichen.

Neben der Hauptaufgabe der Berichtsprüfung wird in jeder Sitzungsperiode ein Tag einer Grundsatzfrage gewidmet. Der Sinn dieser Diskussionen, an denen Vertreter von UN-Einrichtungen und von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) teilnehmen, ist die genauere Bestimmung der Inhalte des Paktes, die dann in einem

späteren Stadium als Allgemeine Bemerkungen (General Comments) vom Ausschuß verabschiedet werden. Auf der 16. Tagung wurden die Richtlinien für die Berichterstattung überarbeitet; in der Diskussion wurde von einigen Mitgliedern die Forderung aufgestellt, den CESCR wie den Menschenrechtsausschuß dreimal im Jahr zu jeweils dreiwöchigen Tagungen zusammenkommen zu lassen. Auf der 17. Tagung wurde über den normativen Gehalt des Rechts auf Nahrung (Artikel 11 des Paktes) diskutiert. Dabei war der Hauptstreitpunkt das Ausmaß der Verpflichtungen eines Staates, für die Ernährung seiner Bürger zu sorgen. Bei einer weiten Auslegung sei der Staat verpflichtet, nicht nur die Menschen vor dem Hungertod zu bewahren, sondern auch auf lange Sicht das ebenfalls in Art. 11 anerkannte Recht »auf einen angemessenen Lebensstandard« zu realisieren. In jedem Fall könne das Recht auf Nahrung nicht isoliert von anderen Rechten wie dem Recht auf Gesundheit (Art. 12) gesehen werden.

Verabschiedet wurden zwei *Allgemeine Bemerkungen*. Auf der 16. Tagung wurde das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11, Abs. 1) in der Bemerkung Nr. 7 und auf der 17. Tagung die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Bemerkung Nr. 8 behandelt. In letzterer wird ausgeführt, verschiedene Untersuchungen hätten ergeben, daß Wirtschaftssanktionen negative Auswirkungen auf die unteren Bevölkerungsschichten haben – mit der Folge, daß deren im Pakt anerkannten Menschenrechte stark eingeschränkt seien. Der Ausschuß stellte fest, daß bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die Vereinten Nationen der Menschenrechtsaspekt stärker berücksichtigt werden müsse. Doch sei eine Vertragspartei in keiner Weise von ihren unter dem Pakt eingegangenen Verpflichtungen befreit, wenn Sanktionen gegen sie verhängt wurden. Informiert wurde der Ausschuß darüber, daß der 1996 abgeschlossene Entwurf für ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, mit dem ein Individualbeschwerdeverfahren geschaffen werden soll, der Menschenrechtskommission zur Stellungnahme zugeleitet wurde.

16. Tagung

Der CESCR begrüßte *Simbawes* ohne Vorbehalte erfolgte Ratifizierung des Sozialpakts. Ebenfalls positiv aufgenommen wurde die Schaffung des Amtes eines Ombudsmann, wobei die Einschränkung seiner Betätigungsfelder kritisiert wurde; wichtige staatliche Bereiche seien von Untersuchungen ausgenommen, so Polizei und Armee. Die Situation der Landfrauen wurde von den Experten als keineswegs zufriedenstellend bezeichnet. Traditionelle Bräuche wie Genitalverstümmelung, die arrangierte Heirat von Kindern und die erzwungene Verheiratung von Witwen an den Bruder des verstorbenen Mannes widersprächen der in Art. 3 geforderten Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenfalls nicht im Einklang mit dem Pakt stehe das Verbot für Beamte, Lehrer und Krankenschwestern, Gewerkschaften anzugehören. Bei einer Verfassungsreform solle dieses Verbot aufgehoben werden. Kostenlose und obligatorische Grundschulbildung sei nach Art. 14 eine Verpflichtung der Vertragsstaaten; trotz der

Schwierigkeiten, die Simbabwe habe, sei der Staat aufgerufen, innerhalb eines Jahres einen Aktionsplan zur Verbesserung der Lage im Bildungswesen vorzulegen. Innerhalb von drei Monaten solle er außerdem zusätzliche Informationen über die Beteiligung von Minderheiten am kulturellen Leben nachreichen, da die Delegation in Genf keine Auskünfte dazu geben konnte.

Rußland reichte als Nachfolgestaat den dritten periodischen Bericht der ehemaligen Sowjetunion ein. Es war der erste, der unter den neuen Vorzeichen unterbreitet wurde. Der CESCR hob den gehaltvollen und informativen Bericht ebenso wie die offene Atmosphäre des Dialogs mit einer großen, hochkarätig besetzten Delegation anerkennend hervor. Als wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bezeichneten die Experten Rußlands Bemühungen, die Inflation einzudämmen und das Steuersystem zu reformieren. Unzufrieden waren die Ausschußmitglieder mit der Realisierung des Rechts auf Arbeit. Sie bemängelten gefährliche Arbeitsbedingungen durch veraltete Technik, fehlende Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz und den hohen Anteil von Arbeitsunfällen mit Todesfolge. Ebenso vertragswidrig sei die hohe Zahl an illegalen Entlassungen, die Zunahme der Kinderarbeit und das Ausbleiben von Lohnzahlungen besonders bei den staatlichen Betrieben. Die Folge davon sei die Ausbreitung der Armut in der russischen Bevölkerung. Auch die schlechte Versorgung mit Nahrungsmitteln, besonders im Norden des Landes, und die Gefährdung durch verseuchte Nahrungsgüter seien besorgniserregend. Autochthone Bevölkerungsgruppen vor der Ausbeutung durch die Erdgas- und Erdölindustrie zu schützen, ist in den Augen des CESCR eine dringliche Aufgabe der Regierung. Die Lebensgrundlage dieser Menschen sind Fische und Rotwild, welche durch die fortschreitende Umweltverschmutzung vom Aussterben bedroht sind. Das Expertengremium riet der russischen Regierung, Maßnahmen gegen die fortschreitende Umweltverschmutzung zu ergreifen und vor allem die Trinkwasserversorgung sicherzustellen. Im Gesundheitsbereich sind nach Ansicht der Experten dringende Maßnahmen gegen die Ausbreitung von Aids zu ergreifen. Die 1996 um das Achtfache gestiegene Zahl an HIV-Infektionen sollte Anlaß genug sein, eine umfassende Aufklärungskampagne durchzuführen.

Perus erster Bericht an den CESCR enthält nach Ansicht der Experten Gesetzestexte, die sich überwiegend auf die bürgerlichen und politischen Rechte beziehen und wenig über die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aussagen. Als Rückschritt wurde die Verfassung von 1993 im Vergleich zu der von 1979 aufgefaßt. In der neuen Verfassung sei der Sozialpakt nicht mehr inkorporiert und könne somit vor Gericht nicht als geltendes Recht herangezogen werden. Das Recht auf Nahrung und auf angemessene Unterkunft, Arbeitnehmerrechte und der Gleichheitsgrundsatz seien nicht in die Verfassung aufgenommen worden. Nach Ansicht der Experten ist die Unfähigkeit der peruanischen Regierung, das Problem der extremen Armut in großen Teilen der

autochthonen Bevölkerung anzugehen, das Haupthindernis für die Umsetzung der Rechte. 60 vH der Bevölkerung lebten unter der Armutsgrenze; mehr als ein Fünftel der Quechua sprechenden Bevölkerung bekomme keinen Schulunterricht. Mangelnde Bildung wiederum führe dazu, daß die Müttersterblichkeit bei Frauen ohne Ausbildung zehnmal höher sei als bei gebildeten Frauen. Der Ausschuß forderte daher die Regierung auf, Maßnahmen gegen die Diskriminierung von indigenen Völkern zu ergreifen. Im Arbeitsleben sei für die Einhaltung von Mindestlöhnen, die Gewährleistung sicherer Arbeitsbedingungen und gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit zu sorgen.

Die Behandlung von *Libyens* Erstbericht mußte von der ersten auf die letzte Sitzungswoche verschoben werden, da die Delegation nicht rechtzeitig anreisen konnte. Nach Aussage der Delegation war das vom Sicherheitsrat verhängte Embargo Ursache dafür wie auch für die Probleme bei der Umsetzung des Paktes. Nach Informationen des CESCR leben ausländische Arbeitnehmer teilweise unter unzumutbaren Bedingungen. Des weiteren seien 1995 Tausende von ausländischen Arbeitnehmern ohne Entschädigung des Landes verwiesen worden. Die Begründung der Regierungsdelegation, daß die Ausländer für viele soziale Probleme in Libyen verantwortlich seien, erschreckte die Sachverständigen. Eine solche Begründung sei nicht hinnehmbar und die Ausweisung daher eine Vertragsverletzung. Auch daß die Aids-Problematik hauptsächlich mit Ausländern in Verbindung gebracht wird und daß HIV-positive Ausländer ausgewiesen werden, sei diskriminierend und stehe nicht im Einklang mit dem Pakt.

Die Behandlung von *Guyanas* erstem Bericht wurde auf eine künftige Tagung verschoben. Dieser unübliche Schritt wurde notwendig, da die schriftlichen Antworten auf die vorab übermittelten Fragen als unzureichend angesehen wurden und daher kein für beide Seiten fruchtbarer Dialog geführt werden konnte.

Erfreut zeigten sich die Ausschußmitglieder über die Zusage der *dominikanischen* Regierung, zwei Experten zum Zwecke einer Untersuchung ins Land einreisen zu lassen. Es wurde vereinbart, daß dieser Besuch in der Dominikanischen Republik noch vor der 17. Tagung des CESCR erfolgen solle; Hauptgegenstand der Mission werde die Umsetzung des Rechts auf Unterkunft (Art. 11) sein.

17. Tagung

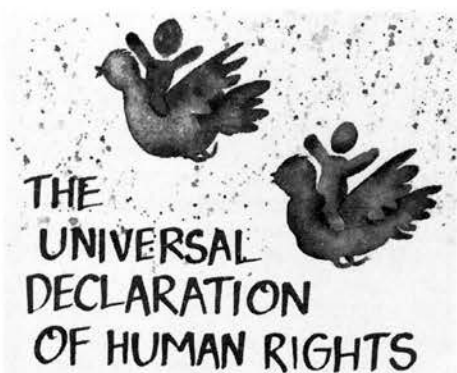
Zu Beginn der 17. Tagung wurden die schriftlichen Antworten der *Dominikanischen Republik* auf die Fragen zum zweiten Bericht (vgl. VN 2/1997 S.75), der auf der 15. Tagung behandelt worden war, ausgewertet. Auch die Feststellungen der Untersuchungskommission, die im September 1997 das Recht auf Unterkunft und die Situation der haitianischen Arbeiter in dem Karibikstaat untersucht hatte, wurde im Ausschuß diskutiert. Positiv bewerteten die Experten die Vereinbarung zwischen der Dominikanischen Republik und Haiti über die Vergabe von Zeitverträgen für haitianische Saisonarbeiter, die diesen einen legalen Status einräumt. De facto sei aber die Situation noch derart, daß sich rund eine halbe Million haitianischer Arbeiter illegal im Lande aufhalte, teils schon in der zweiten

Generation, und dieser Personenkreis daher nicht in den Genuß der Paktrechte kommen könne. Einen Fortschritt stelle die Zusage der Regierung dar, Vertreibungen durch Behörden zu untersagen und bereits Vertriebenen und Obdachlosen alternative Unterkünfte zur Verfügung zu stellen. Unzufrieden waren die Experten über die unzumutbaren Zustände in den Zuckerrohrplantagen, über die zu niedrige Festsetzung des Mindestlohnes sowie über die Zunahme von Kinderarbeit und sexueller Ausbeutung von Kindern. Der Ausschuß empfahl der Regierung, die Zuckerrohrindustrie zu verpflichten, die Arbeiter mit Wasser und Elektrizität zu versorgen sowie ihnen eine medizinische Grundversorgung zukommen zu lassen.

Daß acht Jahre Krieg mit Iran und das Handels- und Waffenembargo der Vereinten Nationen als Folge des Angriffs auf Kuwait schwerwiegende Hindernisse für die Umsetzung des Paktes in *Irak* darstellen, wurde von den Experten anerkannt. Durch die auf ein Zehntel gesunkenen Erlöse aus dem Erdöllexport seien große Teile der Bevölkerung nicht mehr in der Lage, ihre Existenz zu sichern. Nichtsdestotrotz sei der Vertragsstaat verpflichtet, »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« (Art. 2) die im Pakt anerkannten Rechte umzusetzen. Obwohl die Sanktionen das ganze Land treffen, haben Minderheiten wie die Assyrer, Kurden, Schiiten und Turkmenen stärker unter seinen Folgen zu leiden als andere Bevölkerungsgruppen. Der CESCR empfahl der Regierung, das Streikrecht und die Gewerkschaftsrechte in Einklang mit dem Pakt (Art. 8) zu bringen.

Der CESCR nahm erfreut zur Kenntnis, daß die Regierung *Großbritanniens* einige Initiativen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf den Weg gebracht habe. So seien eine Initiative unter dem Motto »Arbeit statt Wohlfahrtsunterstützung« und verschiedene Vorhaben zur Arbeitsbeschaffung unter dem Motto »New Deal« auf den Weg gebracht worden. Die Einführung eines Mindestlohnes wurde von den Experten ebenfalls begrüßt. Unzufrieden zeigten sich die Ausschußmitglieder über die Tatsache, daß der Sozialpakt nicht in das nationale Recht aufgenommen worden sei und damit nicht vor Gericht herangezogen werden könne. Auch das in Art. 8 niedergelegte Streikrecht sei in Großbritannien nicht im Sinne des Paktes verwirklicht. Die Teilnahme eines Arbeitnehmers an einem Streik darf kein Entlassungsgrund sein, und bei Gehaltserhöhungen darf die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft keine Rolle spielen. Diskriminierungen stellte der CESCR generell bei ethnischen Minderheiten sowie bei Frauen im Berufsleben fest. Unvereinbar mit Art. 12 sei die Tatsache, daß die Wartezeit auf einen chirurgischen Eingriff 18 Monate oder noch länger betragen kann. Die in einigen privaten Schulen immer noch praktizierte Prügelstrafe solle abgeschafft werden. Abschließend forderte der CESCR die Vertragspartei auf, mehr soziale Fürsorge für Langzeitarbeitslose, Geringverdienner und Arbeitsunfähige aufzubringen, um die Armut in diesen gesellschaftlichen Gruppen zu verringern.

Aserbaidshans habe durch Erdölvorkommen, eine gut funktionierende Landwirtschaft und einen relativ entwickelten Industriesektor gute Voraussetzungen, die wirtschaftlichen, sozialen



AN ADAPTATION FOR CHILDREN BY RUTH ROCHA AND OTAVIO ROTH

Die Menschenrechte gelten universell, doch bedürfen sie der Übersetzung: in die verschiedenen Sprachen der Welt, aber auch in die Sprache des Kindes. Eine derartige Übertragung haben die Kinderbuchautorin Ruth Rocha und der Künstler Otavio Roth vorgenommen; der Band ist als Verkaufspublikation der Vereinten Nationen in englischer Sprache (UN Publ. E.89.I.19) erschienen.

und kulturellen Rechte umzusetzen. Positiv hervorgehoben wurde der hohe Bildungsstand und die zehnjährige Schulpflicht. Doch sei die Produktion seit 1991 kontinuierlich gesunken, so daß fast die gesamte Bevölkerung in Armut lebe. Große Teile der Bevölkerung arbeiteten im informellen Sektor, was die Regierung zu unterbinden suche. Die Regierung solle, so der CESCR, den informellen Sektor nicht zerstören, sondern im Gegenteil durch günstige Kredite und andere Maßnahmen fördern.

Der Ausschuß erkannte die Fortschritte *Uruguays* bei der Erhöhung der Alphabetisierungsrate an, die durch den kostenlosen Besuch von Grundschulen wie weiterführenden Schulen ermöglicht wurde. Bei der Prüfung des zweiten Berichts des Landes stellte der CESCR fest, daß der Mindestlohn nicht zum Leben ausreicht und die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder seit dem vorangegangenen Bericht erheblich zurückgegangen ist. Besorgt waren die Experten über die Situation der Kinder. Das Problem der Kinderarbeit scheint immer noch nicht gelöst zu sein, und das Mindestalter von jugendlichen Beschäftigten werde nicht immer eingehalten. Die Regierung Uruguays wurde aufgerufen, einen Mindestlohn in Anlehnung an die tatsächlichen Lebenshaltungskosten festzulegen.

Das umfassende System sozialer Sicherheit in *Luxemburg* wurde vom Ausschuß bei der Prüfung des zweiten periodischen Berichts positiv hervorgehoben. Behinderte und uneheliche Kinder seien darin jedoch nicht genug berücksichtigt. Besorgniserregend seien die Gesundheitsprobleme bei Jugendlichen durch Drogenmißbrauch, die hohe Rate an Selbstmorden unter Heranwachsenden sowie die große Zahl von Schulabbrüchen. Der CESCR empfahl der Vertragspartei, Programme zur Verbesserung der Situation Behinderter ins Leben zu rufen und uneheliche Kinder rechtlich mit Kindern verheirateter Paare gleichzustellen. Des weiteren wurde geraten, effektive Maßnahmen gegen sexuelle Ausbeutung und Mißbrauch von Kindern zu ergreifen.

Die Situation in *St. Vincent und den Grenadinen* wurde ohne Vorlage eines Berichts behandelt. Der Staatenbericht ist seit eineinhalb Jahrzehn-

ten fällig. Falls eine Vertragspartei ihrer Berichtspflicht nicht nachkommt, wird die Situation in diesem Land anhand von Informationen seitens der Einrichtungen der Vereinten Nationen, der NGOs und der Presse untersucht. Eine Nichterfüllung der Berichtspflicht wird als Verletzung des Paktes angesehen. Als ein Faktor, der die Umsetzung des Paktes erschwere, wurde die Abhängigkeit des Landes von der Bananenproduktion genannt; Preisschwankungen auf dem Weltmarkt hätten daher direkte Auswirkungen auf mehr als die Hälfte der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang wurden die Bemühungen der Regierung, die Einkommensquellen auf andere Bereiche wie Tourismus und Bauwirtschaft auszuweiten, begrüßt. Die Gewerkschaftsrechte sind in dem Karibikstaat insofern nicht verwirklicht, als ihre Ausübung vom guten Willen des Arbeitgebers abhängt. Der CESCR wiederholte seine Aufforderung an die Vertragspartei, den längst fälligen Bericht abzuliefern und zu diesem Zweck die Unterstützung des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte in Anspruch zu nehmen. □

Folter hat viele Formen

ANJA PAPENFUSS

Anti-Folter-Ausschuß: 18. und 19. Tagung – Noch kein Bericht aus Washington – Asyl in der Schweiz und Schweden – Israelische Rechtfertigung der Folter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1997 S. 104ff. fort. Text der Konvention: VN 1/1985 S. 31ff.)

Die zehn Expertinnen und Experten des *Ausschusses gegen Folter (CAT)* behandelten 1997 zwölf Staatenberichte und einen Sonderbericht. Der Ausschuß trifft sich jährlich zu zwei zweiwöchigen Tagungen, um die Umsetzung der Mitte 1987 in Kraft getretenen »Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe« anhand der Berichte der 104 Vertragsstaaten – so der Stand am Ende der 19. Tagung – zu überprüfen. In diesen Berichten sollen die rechtlichen, administrativen oder politischen Maßnahmen aufgeführt werden, mit denen die Regierung versucht, Folter und Mißhandlung im eigenen Land zu unterbinden.

Wie bei den anderen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen ist auch die Berichtsmoral der Vertragsstaaten der Anti-Folter-Konvention alles andere als vorbildlich. Am Schluß der 18. Tagung waren insgesamt 32 Erstberichte, 30 Zweitberichte und 21 Drittberichte überfällig. Damit erfüllt ungefähr ein Drittel der Vertragsstaaten die Verpflichtung nicht, die Berichte fristgerecht abzuliefern. Uganda und Togo beispielsweise haben seit Inkrafttreten der Konvention trotz 14-maliger Mahnung keinen Bericht abgeliefert. Bis zu sieben Ermahnungen wurden an Staaten geschickt, die ihren Zweitbericht nicht fristgerecht eingereicht hatten. Bei den säumigen Staaten handelt es sich indes nicht nur um Entwicklungsländer; der Erstbericht der Vereinigten Staaten steht seit November 1995 aus.

Auf der 18. Tagung des CAT (29.4.-9.5.1997) wurden sechs Berichte und der Sonderbericht

Israels behandelt. Wiederum sechs Berichte waren auf der 19. Tagung (10.-21.11.1997) Gegenstand der Erörterung. Beide Zusammenkünfte fanden in Genf statt. In vertraulichen Sitzungen wurden nach Artikel 20 der Konvention Informationen behandelt, die »wohlbegründete Hinweise darauf enthalten, daß im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats systematisch Folterungen stattfinden«; die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht veröffentlicht. Individualbeschwerden nach Art. 22 werden ebenfalls in vertraulichen Sitzungen behandelt; hier werden die Ergebnisse jedoch bekanntgegeben. Bis zum Herbst 1997 hatten 39 Vertragsstaaten das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt.

Auf der 18. Tagung wurden sechs *Individualbeschwerden* behandelt. Vier davon wurden abgelehnt. In diesen Fällen war Klagegrund der Art. 3, der den Schutz vor Ausweisung enthält. Zwei Sudanesen und ein Iraner hatten gegen ihr Asyl in der Schweiz, Beschwerde eingelegt. Begründung war die Gefahr, in ihrer Heimat aus politischen Gründen der Folter ausgesetzt zu sein. Die Anträge der beiden Sudanesen wurden wegen fehlender Beweise abgelehnt. Der Klage des Iraners wurde stattgegeben, so daß er weiter in der Schweiz bleiben darf. Einem Mitglied der peruanischen bewaffneten kommunistischen Bewegung »Sendero Luminoso« (Leuchtender Pfad) wurde das Aufenthaltsrecht in Schweden zuerkannt, da bereits Mutter und Schwester anerkannt worden waren und bewiesen werden konnte, daß dem Beschwerdeführer in seinem Land Folter drohen würde. Aus formalen Gründen wurden die Beschwerden eines Äthiopiens gegen Griechenland und eines Gewerkschafters und weiterer Personen aus Französisch-Polynesien gegen Frankreich abgelehnt. Nach Aussagen der griechischen Vertreter gebe es keinen Anlaß zur Beschwerde, da der Beschwerdeführer aus humanitären Gründen nicht ausgewiesen werden könne. Im Falle des Gewerkschafters war ein Verfahren in Tahiti in dieser Angelegenheit anhängig, weshalb kein weiteres Verfahren aufgenommen werden konnte. Auf der 19. Tagung wurden weitere Individualbeschwerden behandelt.

18. Tagung

Die im dritten periodischen Bericht der *Ukraine* aufgeführte Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention, ihr Beitritt zum Europarat sowie die Aufnahme des Folterverbots in die Verfassung von 1996 wurden vom CAT begrüßt. Besorgt waren die Experten über die vielen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) gemeldeten Fälle von Folter und Gewaltanwendung durch Staatsbedienstete, die zu Körperverletzungen und in einigen Fällen sogar zum Tod geführt hätten. Nicht zufriedenstellend sei, daß es keine unabhängigen Gremien gebe, die Foltervorwürfe untersuchen können. Nach Ansicht der Sachverständigen werde die Todesstrafe bei zu vielen Delikten verhängt und sei bis vor kurzem auch zu häufig angewandt worden. Diese Praxis stehe im Widerspruch zum von der Regierung verkündeten Moratorium der Todesstrafe. Das Moratorium solle bis zu ihrer endgültigen Abschaffung durchgehalten werden. Dringend notwendig sei die Schaffung eines neuen Straf- und Strafverfahrensrechts, in dem Folter als Verbrechen definiert werde.

Als eines der wenigen Länder, die ihre Berichte fristgerecht einreichen, wurde *Mexiko* gelobt; sein dritter Bericht steht überdies in Übereinstimmung mit den Richtlinien des CAT. Gesetzliche Maßnahmen zur Wiedergutmachung und Rehabilitation von Folteropfern, die im Januar 1994 eingeführt worden waren, stellten einen Fortschritt in der Erfüllung der Konvention dar. Trotz bestehender Gesetze gegen Folter werde aber weiterhin systematisch gefoltert, besonders durch Angehörige von Polizei und Armee unter dem Vorwand der Bekämpfung subversiver Kräfte. Das Problem der Straflosigkeit ist wie in vielen lateinamerikanischen Ländern auch in Mexiko gegeben. Der CAT empfahl der Regierung, Personen zum Zeitpunkt ihrer Verhaftung besser über ihre Rechte aufklären zu lassen und die Inhalte der Konvention publik zu machen. Des Weiteren solle die Vertragspartei die Antworten zu den unbeantwortet gebliebenen Fragen der Sachverständigen alsbald nachreichen.

Auch *Dänemarks* dritter Bericht wurde nach den Richtlinien des Ausschusses verfaßt und innerhalb der gesetzten Frist eingereicht. Der Ausschub hob positiv hervor, daß die Menschenrechte zum Ausbildungsprogramm der Polizei gehören und daß versucht werde, für den Polizeidienst Personen aus den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung zu rekrutieren. Die Experten bedauerten, daß die Konvention nicht in das nationale Recht aufgenommen worden ist, obwohl andere Menschenrechtsverträge wie die Europäische Menschenrechtskonvention bereits übernommen wurden. In jedem Fall müsse der Art. 1 der Konvention, der die Folter definiert, Eingang in die Gesetze des Landes finden.

Paraguays Verfassung enthält das Verbot der Folter. Dies und die Tatsache, daß alle internationalen Verträge ins nationale Recht inkorporiert wurden und sogar über den nationalen Gesetzen stehen, wurde vom CAT begrüßt. Enttäuscht zeigten sich die Experten darüber, daß fünf Jahre nach der Annahme der Verfassung die dort vorgesehene Einsetzung eines Ombudsmans für Menschenrechte noch nicht erfolgt ist. Trotz des Folterverbotes der Verfassung ist der Tatbestand in keinem Gesetz definiert; die Definition, die im Entwurf für ein neues Strafgesetzbuch stehe, sei nicht ausreichend. Vor allem müsse die Anwendung von Folter bereits strafbar sein, nicht erst die Folgen von Folterungen, und auch psychische Folter müsse als solche anerkannt werden. Der Ausschub empfahl der Regierung unter anderem, die Zustände in den Gefängnissen zu verbessern, das Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren der Konvention anzuerkennen und den Posten eines Ombudsmans zu besetzen.

Schwedens reformiertes Flüchtlingsgesetz, das wesentlich mehr Flüchtlingen Aufenthaltsrecht gewährt als in der Fassung von 1951 vorgesehen, und die materielle Unterstützung, die Schweden für die Rehabilitation von Folteropfern national wie international aufbringt, wurden vom CAT begrüßt. Wie Dänemark hat auch Schweden die Konvention noch nicht in das Landesrecht übernommen. Der Ausschub legte der Regierung nahe, die Konvention und die Definition von Folter so bald wie möglich in das nationale Recht aufzunehmen. Die Strafe der

Einzelhaft solle auf Ausnahmefälle beschränkt werden und vor allem nicht während der Untersuchungshaft Anwendung finden. Insgesamt konnte der Ausschub keine Anzeichen finden, die auf Folter in Schweden hinweisen.

Da *Namibia* erst 1990 als eine der letzten Kolonien unabhängig wurde, erkannten die Experten die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Übereinkommens an. Nach Aussagen der Regierungsvertreter wird in Namibia nur vereinzelt gefoltert. Begrüßt wurde, daß nationale NGOs Zutritt zu Gefängnissen und Gefangenen hätten und unbehindert arbeiten könnten. Als nicht ausreichend bewerteten die Ausschubmitglieder die Aufnahme des Folterverbots in die Verfassung. Sie forderten, daß Art. 1 der Konvention in das Strafrecht aufgenommen und das Verbrechen der Folter genau definiert werde. Unverhältnismäßig lange Untersuchungshaftzeiten von bis zu einem Jahr sollten vermieden und das in der Verfassung vorgesehene Amt eines Ombudsmans solle personell und finanziell so ausgestattet werden, daß es funktionsfähig wird. Das den Sachverständigen zu Ohren gekommene Verschwinden ehemaliger Mitglieder der damaligen Befreiungsbewegung (und heutigen Regierungspartei) SWAPO solle untersucht werden; die Täter seien vor Gericht zu stellen. Hier handelt es sich um Menschenrechtsverletzungen in Lagern der SWAPO während der Zeit des Unabhängigkeitskampfes. Der Ausschub empfahl der Regierung, Verfahren für die Behandlung von Asylbewerbern zu entwickeln und die Prügelstrafe abzuschaffen.

1996 hatte der CAT einen Sonderbericht von *Israel* angefordert. Die Informationen, die in diesem enthalten waren, waren jedoch nach Ansicht der Experten im großen und ganzen dieselben wie im Erstbericht. Hauptkritikpunkt war das Zulassen von »maßvoller physischer Gewalt« gegenüber Verdächtigen, deren Anwendung durch die sogenannten Landau-Regeln eingegrenzt wird. Demnach können Personen, die im Verdacht stehen, Informationen über bevorstehende terroristische Anschläge auf staatliche Einrichtungen oder Zivilisten zu besitzen, unter diesem »maßvollen« Druck verhört werden. Nach Aussagen der Regierungsvertreter sieht Israel diese Art von Verhören als legal an. Der Ausschub widersprach dieser Auffassung und beurteilte diese Auslegung von zulässiger Folter als nicht vertragskonform. Schlafentzug, andauernde laute Musikbeschallung, Drohungen und besonders Todesdrohungen fallen nach Ansicht der Experten unter die Definition der Folter nach der Konvention. Israel solle diese Verhörmethoden sofort einstellen, und die Bestimmungen der Konvention sollten so bald wie möglich in nationales Recht aufgenommen werden.

19. Tagung

Zu den positiven Entwicklungen in *Zypern* zählte der Ausschub die angekündigte Schaffung einer Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Die Arbeit des Ombudsmans und die angemessene Reaktion der Regierung auf Fälle von Polizeigewalt wurden von den Experten anerkannt. Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten ist die Konvention in Zypern ins innerstaatliche Recht übernommen

worden. Dadurch und durch »exzellente Justiz- und administrative Organe« seien gute Voraussetzungen für die Umsetzung der Anti-Folter-Konvention gegeben. Dennoch waren die Mitglieder des CAT besorgt über gemeldete Fälle von Gewaltanwendung durch Polizeibeamte.

Die Annahme einer Verfassung in *Argentinien*, die internationalen Verträgen Verfassungsrang einräumt, wurde vom CAT positiv bewertet, ebenso die Ratifikation weiterer regionaler Menschenrechtspakete. Ein Problem sah der Ausschub im Auseinanderklaffen von Gesetzeslage und praktischer Umsetzung. Nach Berichten aus nichtstaatlichen Quellen habe die Zahl der Fälle von Gewaltanwendung durch Polizei und Gefängnisbedienstete deutlich zugenommen; in den Berichten sei auch von schweren Verletzung mit Todesfolge die Rede. Der CAT empfahl Argentinien, inquisitorische Verhörmethoden abzuschaffen, wirksame Maßnahmen zur Vermeidung der Folter zu ergreifen und das Prozeßrecht so zu überarbeiten, daß eine Höchstdauer der Untersuchungshaft festgelegt wird und unangemessene Verzögerungen in den Verfahren vermieden werden können.

Auch in *Portugal* sei eine Lücke zwischen den gesetzlichen Bestimmungen in bezug auf Folter und Mißhandlung und der Umsetzung festzustellen. Positiv bewerteten die Experten die Annahme eines neuen Strafrechts und die Durchführung von Unterrichtsprogrammen über die Menschenrechte. Auf Fälle von Folter und Mißhandlung durch Polizeibeamte sei seitens der Behörden jedoch nicht adäquat reagiert worden. Die Experten empfahlen der portugiesischen Regierung, derartigen Vorkommnissen größere Aufmerksamkeit zu widmen, die Diskrepanz zwischen Gesetz und Wirklichkeit zu verringern und die Methoden des Menschenrechtsschutzes zu verbessern.

Keine Fälle von Folterungen sind in der *Schweiz* bekannt. Gleichwohl waren die Ausschubmitglieder besorgt über Mißhandlungen von Personen, insbesondere von Ausländern bei Verhaftungen und in Polizeigewahrsam. Verhafteten dürfe darüber hinaus nicht die Möglichkeit, Kontakt zu einem Rechtsanwalt und zu Familienangehörigen aufzunehmen, verwehrt werden. Ebenso sei ihnen die Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt vor der richterlichen Vorführung und bei ihrer Freilassung zu gewähren. Nach Ansicht der Experten mangelt es des Weiteren an Mechanismen, durch die Beschwerden über Mißhandlungen nachgegangen werden kann. Unterschiedliche Strafprozeßordnungen in den Kantonen sollten harmonisiert und eine Definition der Folter in das Strafrecht aufgenommen werden.

Positiv äußerten sich die Mitglieder des CAT über *Kubas* Anerkennung internationaler Gerichtsbarkeit bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter eingeschlossen. Der Ausschub erkannte Kubas Schwierigkeiten bei der medizinischen Versorgung und Ernährung von Gefangenen auf Grund des langjährigen Wirtschaftsembargos der Vereinigten Staaten an. Kuba hat das Verbrechen Folter noch nicht gesetzlich definiert. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen über berichtete Verletzungen des Übereinkommens. Die Verletzungen bezögen sich auf Festnahmen, Haft und strafrechtliche Verfolgungen. Auch unscharf formulierte De-

likte wie »Widerstand gegen die Staatsgewalt« und »Feindpropaganda« böten Spielraum für Mißbrauch und falsche Auslegung. Nach den Empfehlungen des CAT solle die kubanischen Regierung einen ständigen Mechanismus einrichten, der die Entgegennahme von Beschwerden gegen Folter zur Aufgabe hat. Das Schweigerecht eines Angeklagten während des gesam-

ten Verfahrens solle gesetzlich verankert werden und die Gefängnisse sollten regelmäßig kontrolliert werden mit dem Ziel, die Zustände dort zu verbessern.

Die Aufnahme einer Definition der Folter in das spanische Rechtssystem wurde von den Experten begrüßt. Besorgt zeigten sie sich aber angesichts immer wieder geäußerter Beschwerden

über Mißhandlungen aus rassistischen Motiven und über die Bereitschaft spanischer Richter, unter Zwang abgegebene Geständnisse anzuerkennen. Der CAT legte der Regierung nahe, härtere Strafen für Beamte, die Folter oder Mißhandlungen anwenden, durchzusetzen und Häftlingen das Recht auf Rechtsbeistand zu gewähren. □

Literaturhinweis

Biermann, Wolfgang / Vadset, Martin (eds.): UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia. Peacekeepers' Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict

Aldershot etc.: Ashgate 1998
408 S., 49,50 brit. Pfd.

Auf den beträchtlichen Stellenwert, den die Erfahrungen der Staatengemeinschaft mit den friedenserhaltenden, friedensschaffenden und friedenserzwingenden Maßnahmen im ehemaligen Jugoslawien in der Gestaltung vergleichbarer Einsätze in Hinkunft einnehmen werden, läßt sich wohl mit einiger Berechtigung verweisen. Dies tut Carl Bildt, der ehemalige Chefkoordinator für den zivilen Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina, im Vorwort zu der von einem deutschen Sicherheitsexperten und einem norwegischen General gemeinsam herausgegebenen Sammelschrift. Es stellt sich daher die Frage, welche Lehren denn aus diesen Erfahrungen für die künftigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um Einhegung dieses prototypischen Konflikts unserer Tage – einer innerstaatlichen Auseinandersetzung mit ethnischen Anknüpfungspunkten – zu ziehen sind. Der Band ist das Ergebnis eines im Jahre 1994 mit Unterstützung des Kopenhagener Friedensforschungsinstituts (COPRI) begonnenen Forschungsprojekts, das einen seit dem Ende der bipolaren Weltordnung vielfach diskutierten und in der Literatur auch bereits mehrfach untersuchten Fragenkomplex zum Inhalt hatte: jenen der Anwendbarkeit der Grundprinzipien traditioneller friedenserhaltender Operationen in den innerstaatlichen ethnischen – »bürgerkriegsähnlichen« – Konflikten des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Die Vielzahl der Beiträge und Einschübe mag auf den ersten Blick etwas unübersichtlich erscheinen, doch ist dies Folge reichhaltiger empirischer Befunde; damit erweist sich der Band als wahre Fundgrube. Im Mittelpunkt stehen die praktischen Erfahrungen mit den unter dem Akronym UNPROFOR nach Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien entsandten Friedenstruppen der Vereinten Nationen. Neuland wurde insbesondere mit der Wahl der Untersuchungsmethode betreten: auf der Basis von Werkstattseminaren mit UNPROFOR-Kommandeuren und Interviews mit Angehörigen der Truppe sowie mit Beiträgen von Vertretern der zivilen und militärischen Führungsgremien der UNPROFOR ist es gelungen, eine authentische Analyse der Blauhelmsoperationen im ehemaligen Jugoslawien zu liefern.

Der einführende erste Teil (Kapitel 1-3) der Sammelschrift enthält, neben einem mit dem ehemaligen UN-Vermittler Thorvald Stoltenberg geführten Interview, eine von den beiden Herausgebern verfaßte Darstellung des Szenarios, in dem die UN-Truppen im ehemaligen Jugoslawien zu operieren hatten. Daran anschließend werden im zweiten Teil (Kapitel 4-6) die wichtigsten Diskussionsergebnisse zweier Workshops zu den Möglichkeiten und Grenzen der Friedenssicherung im ehemaligen Jugoslawien zusammengefaßt, die in entscheidenden Phasen des Konflikts am Balkan mit UNPROFOR-Truppenkommandeuren abgehalten wurden; so fand das erste Werkstattseminar im Mai 1995, nach dem Ende des im Dezember 1994 vereinbarten Waffenstillstandes in Bosnien-Herzegowina, statt. Unmittelbar vor den am 25./26. Mai durchgeführten NATO-Luftschlägen gegen serbische Munitionsdepots, die bekanntlich von den Serben mit der (neuerlichen) Geiselnahme von Blauhelmsoldaten beantwortet wurden, war dies ein für die Frage nach der künftigen Rolle der UNPROFOR äußerst kritischer Zeitpunkt. Im April 1996 diente ein zweiter Workshop der Evaluierung der drei UNPROFOR-Operationen von November 1991 bis hin zu ihrer Ablösung durch die unter NATO-Kommando stehende multinationale »Friedensumsetzungstruppe« (IFOR) im Dezember 1995. Besondere Erwähnung verdient die mit einer Reihe von anschaulichen Graphiken versehene Auswertung einer unter etwa 1000 Angehörigen der UNPROFOR durchgeführten Befragung zu ihren Erfahrungen mit der Einhaltung klassischer Prinzipien des »Peacekeeping« im Rahmen ihres Einsatzes.

Den Schwerpunkt bildet indes der – wiederum in drei Sektionen gegliederte – dritte Teil der Studie (Military and Diplomatic Views), in welchem 16 hochrangige Vertreter der militärischen und zivilen UNPROFOR-Führung die wichtigsten politischen, militärischen und humanitären Aspekte des Engagements der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien aus erster Hand darstellen und authentisch analysieren. So kommt in Sektion I (The United Nations, the Security Council, Mandates and Means – Kapitel 7-11) beispielsweise der japanische Diplomat Yasushi Akashi, ehemals Sonderbeauftragter Generalsekretär Boutros-Ghalis vor Ort, zu Wort mit einer kritischen Analyse des Managements des Peacekeeping in Ex-Jugoslawien durch den Sicherheitsrat auf der einen und den Generalsekretär auf der anderen Seite. Die militärischen Aspekte des Friedenseinsatzes untersucht der ehemalige UNPROFOR-Befehlshaber in Bosnien-Herzegowina, der britische General Michael Rose, und erläutert die – sieben – Lehren, die er aus

seiner Praxis in Bosnien gezogen hat, während der ehemalige UNPROFOR-Kommandeur Lars-Eric Wahlgren seine Erfahrungen mit dem Konzept der Einrichtung von Schutzzonen zu humanitären Zwecken am Beispiel der mit Resolution 819 im April 1993 vom Sicherheitsrat zur Sicherheitszone erklärten ostbosnischen Enklave Srebrenica erörtert. Mögliche Konzepte zur Verhütung und zur Deeskalation von Konflikten sind schließlich Gegenstand der in Sektion 2 (Kapitel 12-16) enthaltenen Beiträge, unter denen etwa jener Howard Kuenning genannt sei, der am Beispiel der ersten präventiven Stationierung von Blauhelmen in Mazedonien – der UNPREDEP – das Potential vorbeugender Einsätze diskutiert. Im Rahmen der unter dem Motto »Lernen durch Handeln« (»Learning from Doing« Peacekeeping – Political and Practical Implications) stehenden Sektion 3 (Kapitel 17-22) skizziert schließlich etwa der Hohe Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten, Max van der Stoep, den Beitrag, den Regionalorganisationen zur Regulierung innerstaatlicher Auseinandersetzungen leisten können, oder beschreibt Søren Bo Husum aus Dänemark seine Erfahrungen als in Kroatien eingesetzter Militärbeobachter.

Im vierten Teil und zugleich letzten Kapitel des Bandes setzen sich die beiden Herausgeber mit der Rolle der NATO auseinander, die seit dem Sommer 1992 – formal unter der Autorität der Vereinten Nationen – in zunehmendem Maße im Jugoslawien-Konflikt engagiert war. Biermann und Vadset konzentrieren sich dabei vor allem auf die geradezu paradisischen Bedingungen, die die nach Dayton eingesetzte NATO-Operation IFOR/SFOR vorfand, und stellen deren Erfolg in Vergleich zu den von UNPROFOR unter ungleich schwierigeren Bedingungen erbrachten Leistungen. Insgesamt kommen die beiden Herausgeber mit ihrer Studie zu dem Ergebnis, daß traditionelle Friedenssicherungsoperationen auch nach den Erfahrungen mit den UN-Missionen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina ihren Platz in der Regulierung bürgerkriegsähnlicher Konflikte haben. Die Anwendung der klassischen Prinzipien des Peacekeeping (Notwendigkeit der Zustimmung der Konfliktparteien, strikt neutrale Haltung der Blauhelmsoldaten, Waffengebrauch grundsätzlich nur zur Selbstverteidigung) stellt somit – unter der Voraussetzung einer verbesserten Ausbildung von Truppe und zivilen Mitarbeitern – nach wie vor eine taugliche Alternative zur Option friedenserzwingender Maßnahmen dar. Ein anregender, origineller Band, der eine Facette des Konflikts am Balkan ausleuchtet, Balsam überdies für all diejenigen, denen das traditionelle Peacekeeping am Herzen liegt.

JELKA MAYR-SINGER □

Jahresinhaltsverzeichnis 1998

Um einen raschen Zugang zu den in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN enthaltenen Analysen und Informationen zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte »Register 1962-1973« (Bonn 1976) und »Register 1974-1978« (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge – notwendigerweise grob – nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Den Beiträgen des Artikelteils folgen jeweils die Beiträge des Teils »Aus dem Bereich der Vereinten Nationen«. Danach sind die zum jeweiligen Themenkomplex gehörenden Dokumente der Vereinten Nationen (zumeist Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung) aufgeführt. Die separate Aufstellung der UN-Gremien, deren Zusammensetzung in der Zeitschrift veröffentlicht wurde, und das Autorenregister ergänzen die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, seien hier die Seitenzahlen der Hefte angegeben – Seiten 1-46: VN 1/1998; Seiten 47-94: VN 2/1998; Seiten 95-124: VN 3/1998; Seiten 125-162: VN 4/1998; Seiten 163-190: VN 5/1998; Seiten 191-220: VN 6/1998.

Allgemeines und Grundsatzfragen

Verantwortungspolitik als Realitätspolitik. Rede des deutschen Außenministers vor der 52. UN-Generalversammlung (24. September 1997) (Kinkel)....	19
Nicht im Rampenlicht, aber wirkungsvoll. Der Unterausschuß »Vereinte Nationen/Internationale Organisationen« des Deutschen Bundestages nach zwei Legislaturperioden (Ehrhart).....	131
Ein Vierteljahrhundert deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen – Zwei Jahrzehnte Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille. Festveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen am 14. September 1998	163
Die Globalisierung gestalten. Rede des deutschen Außenministers vor der 53. UN-Generalversammlung (22. September 1998) (Kinkel).....	168
<i>Jahresbericht des Generalsekretärs: Identitätspolitik als Reflex und Gefahr (Bauer) 28, Staaten als Reformbremser (Bauer) 172; UN-Reform: Fulcis Angst vor dem Abstieg (Schuler) 29, Annans Anlauf zur Reform (Schuler) 30; Verlauf der Generalversammlung: Reform und leere Kassen (Redaktion) 108; Deutsche UN-Vertretung: Diplomatie, Kunst und Gastronomie (Schuler) 110</i>	
Das UN-System auf einen Blick (Abkürzungen).....	43
Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in alphabetischer Ordnung mit Beitrittsdaten sowie nach Regionalgruppen, Gebietsgröße und Bevölkerungszahl (Tabellen).....	44
Wiederkehrende Gedenkanlässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen (Tabelle).....	124

Politik und Sicherheit

Im Auftrag des Sicherheitsrats: Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Erfahrungen als Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung der UN-Friedenseinsätze (Eisele).....	1
Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers (Kaul).....	6
Wendung zum Multilateralismus – mit Vorbehalten. Die japanische UN-Politik vor dem Hintergrund der Bestrebungen zur Reform des Sicherheitsrats (Drifte).....	102
Standpunkt: Ganz kleiner Sieg (Weyel).....	133
<i>Abrüstungskonferenz: Flaute in Genf (Brauch) 143; Anti-Personen-Minen: Aufwind in Ottawa (Brauch) 143; Waffenregister: Unvornehme Zurückhaltung (Brauch) 144; Weltraum: Vor UNISPACE III (Schrogl) 173</i>	

S/PRST/1997/25	Abchasien	36
S/PRST/1997/20	Afghanistan	36
S/PRST/1997/35	Afghanistan	37
S/RES/1114	Albanien	37
S/PRST/1997/13	Friedenssichernde Operationen	38
S/RES/1100	Liberia	38
S/PRST/1997/18	Libyen	39
S/PRST/1997/5	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	39
S/RES/1097	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	39
S/PRST/1997/11	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	39
S/PRST/1997/19	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	40
S/PRST/1997/6	Tadschikistan	40
S/RES/1099	Tadschikistan	41
S/1997/18	Zentralamerika	41
S/RES/1094	Zentralamerika	41
S/PRST/1997/9	Zentralamerika	41
S/RES/1124	Abchasien	59
S/PRST/1997/50	Abchasien	60
S/PRST/1997/55	Afghanistan	61
S/PRST/1997/46	Afrika	61
S/PRST/1997/44	Albanien	62
S/RES/1106	Angola	62
S/RES/1118	Angola	63
S/PRST/1997/39	Angola	63
S/RES/1127	Angola	64
S/RES/1130	Angola	65
S/RES/1135	Angola	65
S/PRST/1997/32	Burundi	66
S/PRST/1997/23	Ehemaliges Jugoslawien	66

S/PRST/1997/26	Ehemaliges Jugoslawien	66
S/RES/1107	Ehemaliges Jugoslawien	67
S/RES/1110	Ehemaliges Jugoslawien	67
S/RES/1112	Ehemaliges Jugoslawien	67
S/RES/1119	Ehemaliges Jugoslawien	68
S/RES/1120	Ehemaliges Jugoslawien	68
S/RES/1126	Ehemaliges Jugoslawien	69
S/PRST/1997/45	Ehemaliges Jugoslawien	69
S/PRST/1997/48	Ehemaliges Jugoslawien	70
S/RES/1140	Ehemaliges Jugoslawien	70
S/RES/1142	Ehemaliges Jugoslawien	70
S/RES/1144	Ehemaliges Jugoslawien	71
S/RES/1145	Ehemaliges Jugoslawien	71
S/PRST/1997/38	Friedenssicherungseinsätze	72
S/RES/1121	Friedenssicherungseinsätze	73
S/RES/1123	Haiti	73
S/RES/1141	Haiti	74
S/PRST/1997/34	Humanitäre Hilfe	74
S/PRST/1997/21	Irak-Kuwait	75
S/RES/1111	Irak-Kuwait	75
S/PRST/1997/33	Irak-Kuwait	76
S/RES/1115	Irak-Kuwait	76
S/RES/1129	Irak-Kuwait	76
S/RES/1134	Irak-Kuwait	77
S/PRST/1997/49	Irak-Kuwait	77
S/RES/1137	Irak-Kuwait	78
S/PRST/1997/51	Irak-Kuwait	79
S/PRST/1997/54	Irak-Kuwait	79
S/RES/1143	Irak-Kuwait	79
S/PRST/1997/56	Irak-Kuwait	80
S/PRST/1998/1	Irak-Kuwait	80
S/RES/1153	Irak-Kuwait	80
S/1998/166	Irak-Kuwait	82
S/RES/1154	Irak-Kuwait	82
S/PRST/1997/37	Kambodscha	83
S/PRST/1997/43	Kongo (Republik)	83
S/PRST/1997/47	Kongo (Republik)	83
S/RES/1116	Liberia	85
S/PRST/1997/41	Liberia	85
S/PRST/1997/27	Libyen	85
S/RES/1139	Nahost	86
S/PRST/1997/53	Nahost	86
S/PRST/1997/22	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	86
S/PRST/1997/24	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	86
S/PRST/1997/31	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	87
S/PRST/1997/29	Sierra Leone	87
S/PRST/1997/36	Sierra Leone	87
S/PRST/1997/42	Sierra Leone	88
S/RES/1132	Sierra Leone	88
S/PRST/1997/52	Sierra Leone	89
S/PRST/1997/57	Somalia	89
S/RES/1113	Tadschikistan	90
S/RES/1128	Tadschikistan	90
S/RES/1138	Tadschikistan	91
S/RES/1125	Zentralafrikanische Republik	92
S/RES/1136	Zentralafrikanische Republik	93
S/PRST/1997/28	Zentralamerika	93
S/RES/1149	Angola	112
S/RES/1157	Angola	112
S/RES/1164	Angola	113
S/RES/1147	Ehemaliges Jugoslawien	114
S/PRST/1998/3	Ehemaliges Jugoslawien	114
S/PRST/1998/6	Ehemaliges Jugoslawien	115
S/PRST/1998/7	Ehemaliges Jugoslawien	115
S/RES/1160	Ehemaliges Jugoslawien	115
S/RES/1166	Ehemaliges Jugoslawien	116
S/RES/1168	Ehemaliges Jugoslawien	117
S/PRST/1998/8	Haiti	118
S/RES/1158	Irak-Kuwait	118
S/PRST/1998/11	Irak-Kuwait	118
S/PRST/1998/12	Kernwaffen	119
S/PRST/1998/17	Kernwaffen	119
S/RES/1161	Rwanda	120
S/RES/1165	Rwanda	120
S/RES/1117	Zypern	121
S/RES/1146	Zypern	122
S/RES/1177	Horn von Afrika	155
S/RES/1172	Kernwaffen	155
S/PRST/1998/4	Tadschikistan	156
S/RES/1167	Tadschikistan	156
S/RES/1152	Zentralafrikanische Republik	158
S/RES/1155	Zentralafrikanische Republik	158
S/RES/1159	Zentralafrikanische Republik	159
S/RES/1182	Zentralafrikanische Republik	160
S/RES/1178	Zypern	161
S/RES/1179	Zypern	161
S/RES/1150	Abchasien	175
S/PRST/1998/16	Abchasien	176

S/PRST/1998/9	Afghanistan	176
S/RES/1170	Afrika	177
S/PRST/1998/14	Angola	177
S/RES/1173	Angola	178
S/RES/1176	Angola	179
S/RES/1180	Angola	179
S/PRST/1998/10	Bougainville	180
S/RES/1174	Ehemaliges Jugoslawien	180
S/PRST/1998/19	Ehemaliges Jugoslawien	181
S/RES/1183	Ehemaliges Jugoslawien	182
S/RES/1184	Ehemaliges Jugoslawien	182
S/RES/1186	Ehemaliges Jugoslawien	183
S/PRST/1998/25	Ehemaliges Jugoslawien	183
S/RES/1191	Ehemaliges Jugoslawien	184
S/RES/1199	Ehemaliges Jugoslawien	184
S/RES/1203	Ehemaliges Jugoslawien	185
S/PRST/1998/18	Kinder	186
S/RES/1151	Nahost	186
S/PRST/1998/2	Nahost	187
S/RES/1169	Nahost	187
S/PRST/1998/15	Nahost	187
S/PRST/1998/5	Sierra Leone	187
S/RES/1156	Sierra Leone	188
S/RES/1162	Sierra Leone	188
S/PRST/1998/13	Sierra Leone	188
S/RES/1171	Sierra Leone	189
S/RES/1181	Sierra Leone	189

Entkolonisierung

S/RES/1108	Westsahara	92
S/RES/1131	Westsahara	92
S/RES/1133	Westsahara	92
S/RES/1148	Westsahara	157
S/RES/1163	Westsahara	157

Wirtschaft und Entwicklung

Kompendium der Gemeinplätze. Die »Agenda für die Entwicklung«: Chronologie eines gescheiterten Verhandlungsprozesses (Martens)	47
Regionalkommission für drei Fünftel der Menschheit. Die ESCAP an der Schwelle des neuen Jahrhunderts (Mooy)	95

Klimaschutz: Kleine Schritte in Kyoto (Breier) 31

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

Wissen ist Macht – mehr denn je. Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im Zuge der Globalisierung (Standke)	53
Drogen zerbrechen Körper und Geist. Rede des deutschen Außenministers vor der 20. UN-Sondergeneralversammlung (10. Juni 1998) (Kinkel)	142
50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	191
»...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...« Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung (Dicke)	191
Menschenrecht auf Demokratie. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats (Lang)	195
Vom gebrannten Kind zum Musterknaben. Die Aufnahme der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland (Fröhlich)	200
<i>Sondergeneralversammlung über Drogenbekämpfung</i> : Prästabilisierte Harmonie (Bauer) 145; <i>Rassendiskriminierungsausschuß</i> : Rassismus der Versicherungen (Philipp) 146; <i>Kinderrechtsausschuß</i> : Ratifikationsrekord (Lüke)	

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1998

Sicherheitsrat	94	Treuhandrat	94	Abrüstungskonferenz	94
Wirtschafts- und Sozialrat	94	Internationaler Gerichtshof	94	Gemeinsame Inspektionsgruppe	94

Autorenregister

Annan, Kofi 165	Ehrhart, Wolfgang 131	Koch, Lothar 23, 25, 35	Mayr-Singer, Jelka 218	Rühe, Volker 166
Bauer, Friederike 28, 145, 172	Eisele, Manfred 1	Kohl, Helmut 166	Mooy, Adrianus 95	Schrogl, Kai-Uwe 58, 173
Baum, Gerhart R. 165	Fröhlich, Manuel 200	Koschorreck, Wilfried 33	Oellers-Frahm, Karin 151, 154	Schuler, Thomas 29, 30, 110
Brauch, Hans Günter 143, 144	Herzog, Roman 193	Krajewski, Markus 13	Papenfuß, Anja 211, 214, 216	Sievers, Jörn 136
Breier, Siegfried 31	Hobe, Stephan 123	Lang, Markus 195	Paqué, Ruprecht 170	Standke, Klaus-Heinrich 53
Bruha, Thomas 13	Kaul, Hans-Peter 6, 125	Lüke, Monika 149	Philipp, Christiane 146	Weber, Hermann 162
Dicke, Klaus 57, 163, 167, 191	Kinkel, Klaus 19, 142, 165, 168	Martens, Jens 47	Resch, Christian 209	Weyel, Volker 133
Drifte, Reinhard 102	Kittel, Gabriele 26	Mayor, Federico 166	Rudolf, Beate 207	Redaktion 108, 170

149; *Menschenrechtskommission*: Unterfinanzierte Menschenrechtsarbeit (Rudolf) 207, Glücksfall Selebi (Resch) 209; *Menschenrechtsausschuß*: Überlastetes Expertengremium (Papenfuß) 211; *Soziale Menschenrechte*: Gewerkschaften im Gegenwind (Papenfuß) 214; *Anti-Folter-Konvention*: Folter hat viele Formen (Papenfuß) 216

A/Res/51/59	Korruption	83
A/Res/217A(III)	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	204

Verwaltung und Haushalt

Beitragsfestsetzung: Beitragsfestsetzung weder gerecht noch transparent (Koschorreck) 33; *Haushalt 1998/99*: Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses (Koch) 35

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000 (Tabelle)	21
Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen (Tabelle)	23

Rechtsfragen

Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem. Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis (Bruha/Krajewski)	13
Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof (Kaul)	125
<i>IGH: Ungarn/Slowakei</i> : Streit um Staustufen (Oellers-Frahm) 151; <i>IGH: Paraguay/USA</i> : Vergebliche vorsorgliche Maßnahme (Oellers-Frahm) 154	

Verschiedenes

Endonyme, Exonyme und Unicode für Toponymiker. Geographische Namen als Thema der Vereinten Nationen (Sievers)	136
---	-----

Literaturhinweise

Hüfner: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995 · Piel: Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und pragmatische Lösungsperspektiven unter Berücksichtigung einer alternativen Finanzierungsstrategie für den ordentlichen Haushalt (Koch)	25
Zitka: Wandel und Kontinuität (Kittel)	26
Pape: Humanitäre Intervention (Dicke)	57
Kittel: Charakteristika internationaler Organisationen und Außenpolitikanalyse (Schrogl)	58
Lailach: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Hobe)	123
Takkenberg: The Status of Palestinian Refugees in International Law (Weber)	162
Frowein/Wolfrum (eds.): Max Planck Yearbook of United Nations Law. Volume I, 1997 (Redaktion)	170
Edzard: Language as a Medium of Legal Norms (Paqué)	170
Biermann/Vadset (eds.): UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia (Mayr-Singer)	218

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten

Gibt es eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Fluchtverursachung gegenüber den Flüchtlingen, Aufnahmestaaten und der internationalen Gemeinschaft und kann diese als Ansatzpunkt für ein neues Regime zur Lösung des Flüchtlingsproblems dienen?

In den Diskussionen um die Lösung des Flüchtlingsproblems blieb der Verursacherstaat von Flucht während Jahrzehnten ausgeklammert. Erst in letzter Zeit wird auf internationaler Ebene eine Verantwortlichkeit der Herkunftsstaaten diskutiert. Die Arbeit zeigt auf, daß eine solche Verantwortlichkeit nicht bloß ein politisches Postulat bleiben muß, sondern auch rechtlich begründbar ist. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit für Fluchtverursachung entsteht demnach gegenüber den Flüchtlingen, den Aufnahmestaaten und oft auch gegenüber der Staatengemeinschaft, da Massenflucht vielfach Sicherheit und Frieden gefährdet. In der Praxis kann eine anerkannte Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten als Ansatzpunkt für ein neues Flüchtlingsregime dienen und zu umfassenden Lösungen der Flüchtlingsproblematik beitragen.

Die Studie richtet sich an alle an Fragen des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte Interessierte. Insbesondere liefert sie überzeugende, völkerrechtlich fundierte Argumente für einen erhöhten politischen Druck auf die Verursacherstaaten. Der Autor arbeitet an der Universität Bern. Er hat Bücher und zahlreiche Beiträge zu Fragen des Asyl- und Flüchtlingsrechts verfaßt.



Alberto Achermann
**Die völkerrechtliche
Verantwortlichkeit
fluchtverursachender Staaten**
Ein Beitrag zum Zusammenwirken
von Flüchtlingsrecht, Menschen-
rechten, kollektiver Friedenssiche-
rung und Staatenverantwortlichkeit
1997, 308 S., *brosch.*,
78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr,
ISBN 3-7890-4955-7
(Völkerrecht und Außenpolitik,
Bd. 51)

NOMOS
aktuell

Matthias Pape

Humanitäre Intervention

Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist eines der Hauptziele der Vereinten Nationen. Die UNO verfolgt dieses Ziel im Wege der humanitären Intervention neuerdings auch mit militärischen Mitteln.


In der interdisziplinär angelegten Studie, die sich an politikwissenschaftlich wie völkerrechtlich Interessierte wendet, entwickelt der Autor zunächst einen menschenrechtlichen Mindeststandard als Schutzgut humanitärer Interventionen. Darstellungen zur humanitären Intervention durch Einzelstaaten sowie zur humanitären Hilfe schließen sich an. Nach einer Klärung der Rechtsgrundlagen der humanitären Intervention durch die UNO analysiert der Autor in Fallstudien deren jüngere Praxis – im Irak, in Somalia sowie im ehemaligen Jugoslawien. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse fließen in weiterführende Überlegungen zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen ein.

Die Studie versteht sich gleichermaßen als praxisbezogene Analyse wie als ein Beitrag zur Reformdiskussion um die Vereinten Nationen.

Der Autor ist seit 1993 ehrenamtlich als Konventionsbeauftragter für das Deutsche Rote Kreuz tätig.

1997, 350 S., brosch.,
56,- DM, 409,- öS, 51,- sFr,
ISBN 3-7890-4707-4

(Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 108)

 **NOMOS • 76520 Baden-Baden**
Fax: 07221/2104-27

Die Friedens-Warte

Blätter für internationale Verständigung
und zwischenstaatliche Organisation

Herausgeber:

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Prof. Dr. Knut Ipsen, Prof. Dr. Volker Rittberger,

Inhalte: Vertreter verschiedener Disziplinen und Organisationen erkunden mögliche Fortschritte im Völkerrecht, besonders in den Bereichen Menschenrechte, Minderheiten und Umweltschutz, in Verfahren der internationalen Konfliktregelung, z.B. Mediations- und Sanktionspolitik, sowie in der Abwehr internationaler Kriminalität.

Aufbau:

- **Abhandlungen:** Gründliche Erörterung anstehender Probleme internationaler Beziehungen.
- **Historische Miszellen:** Geschichtlicher Hintergrund aktueller Konflikte.
- **Buchbesprechungen.**
- **Dokumentation:** Vertragstexte, die kaum in anderen Publikationen zu finden sind.

Heft 4/98:

Perspektiven der Vereinten Nationen

Abhandlungen:

Bardo Fassbender, Reforming the United Nations

Tobias Debiel, Friedenspolitische Perspektiven für die UNO

Manfred Knapp, Die gewachsene Rolle Deutschlands und Japans in den Vereinten Nationen

Historische Miszelle:

Dagmar Hellmann-Rajanayagam, Der Konflikt in Sri Lanka

Dokumentation:

Christian Tomuschat, Kosovo under Scrutiny by the United Nations

– Security Council Resolution 1160, 1199, 1203 (1998)

– General Assembly Resolution 51/111 u. 52/139

– Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission

– OSCE Decision No. 218

Erscheinungsweise: vierteljährlich mit ca. 100 Seiten

Umfang pro Heft. Einzelheft 30,- DM,

Jahresabonnement 98,- DM (für Studenten, Referendare

– gegen Nachweis – 75,- DM) (zzgl. Versandkosten).

Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende.

Wir senden Ihnen gern ein kostenloses Probeheft.



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0

E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de



A United Nations Publications Selection on Human Rights

Human Rights: A Compilation of International Instruments

A two-volume set that constitutes a comprehensive catalogue of the existing human rights instruments adopted at both universal and regional levels. This compilation contributes to a wider knowledge and increased awareness of international human rights standards. It is a valuable source for all those interested and engaged in the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms.

Vol. I, Parts I & II: Universal Instruments

Sales No. E.94.XIV.1 ISBN 92-1-154099-2
950pp. 100.- DM

Vol. II: Regional Instruments

Sales No. E.97.XIV.1 ISBN 92-1-154124-7
510pp. 90.- DM

CD-ROM: Human Rights Documentation 1980/1997

Bibliographical References to United Nations Documents and Publications from 1980 to 1998

As in the previous editions this CD-ROM includes over 19.000 citations for UN documents and publications issued from 1980 to 1997 as well as 95 international instruments.

Sales No. GV.E.98.0.9 ISBN 92-1-100769-0
Forthcoming beginning of 1999 215,60 DM

Manual on Human Rights Reporting Under Six Major International Human Rights Instruments

Sales No. GV.E.97.0.16 ISBN 92-1-100752-6
550pp. 58.- DM

International Human Rights Standards for Law Enforcement

Sales No. E.96.XIV.6 ISBN 92-1-154122-0
55pp. 15.- DM

The United Nations and Human Rights, 1945-1995

Sales No. E.95.I.21 ISBN 92-1-100560-4
554pp. 59,90 DM

Universal Declaration of Human Rights

All the World's Translations (Provisional title)

The Universal Declaration of Human Rights translated in 250 languages with historical background for each language and a description of the regions where each language is spoken.

Forthcoming beginning of 1999

ISBN 92-1-000063-3

● **Professional Training Series**

Human Rights and Elections

A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections

Professional Training Series No. 2

Sales No. E.94.XIV.5 ISBN 92-1-154105-0
24pp. 20.- DM

Human Rights and Pre-Trial Detention: Handbook of International Standards Relating to Pre-trial Detention

Professional Training Series No.3

Sales No. E.94.XIV.6 ISBN 92-1-154106-9
54pp. 32.- DM

Human Rights and Social Work:

A Manual for Schools of Social Work and the Social Work Profession

Professional Training Series No. 1

Sales No. E.94.XIV.4 ISBN 92-1-154104-2
68pp. 32.- DM

● **Human Rights Study Series**

Protection of the Heritage of Indigenous People

Human Rights Study Series No. 10

Sales No. E.97.XIV.3 ISBN 92-1-154126-3
58pp. 40.- DM

Internally Displaced Persons

Human Rights Study Series No. 9 (Forthcoming)

Sales No. E.97.XIV.2 ISBN 92-1-154125-5
180pp. 50.- DM

Sexual Exploitation of Children

Human Rights Study Series No. 8

Sales No. E.96.XIV.7 ISBN 92-1-154123-9
43pp. 50.- DM

The Right to Adequate Housing

Human Rights Study Series No. 7

Sales No. E.96.XIV.3 ISBN 92-1-154120-4
91pp. 40.- DM

Human Rights and Disabled Persons

Human Rights Study Series No. 6

Sales No. E.92.XIV.4 ISBN 92-1-154090-9
43pp. 40.- DM

Orders in Germany:

UNO-VERLAG,

Poppelsdorfer Allee 55, D-53115 BONN
Tel. (49 228) 949020 - Fax: (49 228) 217492

50 Jahre Allgemeine Erklärung
der Menschenrechte

Thema Menschenrechte

Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.)

Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen

1998, 314 S., brosch., 49,- DM, 358,- öS, 45,50 sFr, ISBN 3-7890-5746-0
geb., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5805-X

Aus Anlaß des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erörtern in diesem Band Praktiker der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen und aus Nichtregierungsorganisationen aktuelle Probleme der Durchsetzung von Menschenrechten.

Michele de Salvia/Mark E. Villiger (eds.)

The Birth of European Human Rights Law • L'éclosion du Droit européen des Droits de l'Homme

Liber Amicorum Carl Aage Nørgaard

1998, 405 S., brosch., 128,- DM, 934,- öS, 114,- sFr, ISBN 3-7890-5720-7
(Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Bd. 20)

Die Beiträge der Festschrift bieten einen aktuellen Querschnitt zu den zentralen Aspekten des europäischen Menschenrechtsschutzes; unter den Autoren sind Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskommission und leitende Juristen des Sekretariats der Kommission.

Gerd Seidel

Handbuch der Grund- und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universeller Ebene

Eine vergleichende Darstellung der Grund- und Menschenrechte des deutschen Grundgesetzes, der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie der Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts und der zuständigen Vertragsorgane

1996, XXVI, 546 S., brosch., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr, ISBN 3-7890-4523-3

Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer (Hrsg.)

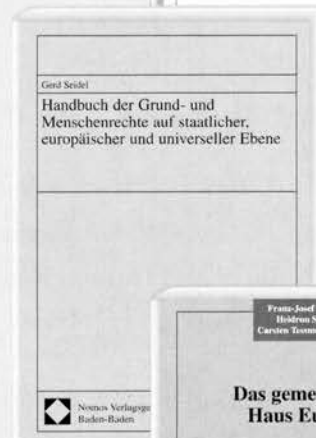
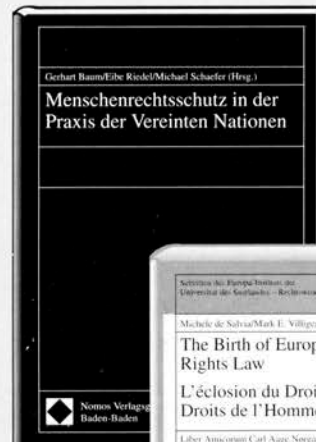
Das gemeinsame Haus Europa

Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural

1998, 247 S., brosch., 49,- DM, 358,- öS, 45,50 sFr, ISBN 3-7890-5418-6

Trotz aller Fortschritte seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestehen auch in Europa nach wie vor Defizite in Menschenrechtsfragen. Der Band liefert aktuelle Bestandsaufnahmen zur Situation in einzelnen Brennpunkten und untersucht den Stellenwert der Menschenrechte in der Arbeit europäischer Institutionen.

NOMOS
aktuell



NOMOS Verlagsgesellschaft

76520 Baden-Baden • Fax (07221) 2104-27