

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ludger Kühnhardt

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte  
vom 10. Dezember 1948

Christian Tomuschat

Die Vereinten Nationen  
und die Menschenrechte

Otto Luchterhandt

Zum Stand der Freiheitsrechte  
in den Warschauer-Pakt-Staaten

Norbert Brieskorn

**amnesty international**

Wege und Bemühungen einer Gefangenenhilfsorganisation

B 49/88

2. Dezember 1988

Ludger Kühnhardt, Dr. phil. habil., geb. 1958; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Christliche Soziallehre konkret, München 1977; Die deutschen Parteien und die Entwicklungspolitik, Hannover 1980; Kinder des Wohlstands — Auf der Suche nach dem verlorenen Sinn, München 1981; The land of 500,000 villages — Stories from rural India, Trichur (Indien) 1982; Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik, Wien 1984; Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, München 1987.

Christian Tomuschat, Dr. jur., geb. 1936; Studium an den Universitäten Heidelberg und Montpellier, seit 1972 Direktor des Instituts für Völkerrecht der Universität Bonn.

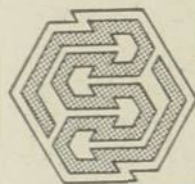
Veröffentlichungen u. a.: Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften, 1964; Verfassungsgewohnheitsrecht, 1972; (zus. mit E.-W. Böckenförde und D. Umbach) Extremisten und öffentlicher Dienst, 1981; zahlreiche Publikationen auf dem Gebiet des Staats-, Völker- und Europarechts einschließlich des Internationalen Menschenrechtsschutzes.

Otto Luchterhandt, Dr. jur., geb. 1943; Privatdozent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln (Öffentliches Recht, Ostrecht, Kirchenrecht); WS 1988/89 Lehrstuhlvertretung an der Universität Freiburg/Br.

Veröffentlichungen u. a.: Die Gegenwartslage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982; Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten des Bürgers in der DDR, Köln-Berlin-Bonn-München 1985 (ausgezeichnet mit dem Ernst-Richter-Preis des Bundesministers für Innerdeutsche Beziehungen, Berlin 1984); Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten unter dem Grundgesetz, Berlin 1988.

Norbert Brieskorn, Dr. iur. utr., geb. 1944; a. o. Professor für Rechts- und Sozialphilosophie an der Hochschule für Philosophie, Philosophische Fakultät S. J. München; Jesuit; Studium der Rechtswissenschaften, der Philosophie und der Theologie in Würzburg, München, Pullach, Lyon und Paris; 1985 Habilitation an der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Summa Confessorum des Johannes von Erfurt, Teil 1: Einleitung, Frankfurt-Bern 1980, Teile 2 und 3, 1981; (zus. mit B. Grom/G. Haeffner) Glück. Auf der Suche nach dem ‚guten Leben‘, Frankfurt-Berlin 1987; Verzicht und Unverzichtbarkeit im Recht. Untersuchungen zu den historischen und philosophischen Grundlagen, Stuttgart 1988.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948

## I.

Am 6. Januar 1941 trug der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt dem Kongreß der USA seine Jahresbotschaft vor. Er formulierte Prinzipien, auf denen die Nachkriegsentwicklung gegründet werden müsse. Frieden, internationale Sicherheit, Stabilität und der Schutz der Menschenrechte sollten die Eckpfeiler des Neubeginns werden. Roosevelts Worte wurden zum Programm einer neuen Epoche in der Geschichte der Menschenrechte, seine vier Freiheiten zur Signatur des Neubeginns<sup>1)</sup>.

In der „Atlantik-Charta“, die Präsident Roosevelt und Englands Premierminister Winston Churchill am 14. August 1941 unterzeichneten, wurde der Gedanke der Menschenrechte vertieft. Frieden solle in aller Welt errichtet werden, um sicherzustellen, daß alle Menschen ihr Leben in Freiheit von Furcht und Not führen könnten. Auf der Konferenz von Dumbarton Oaks, auf der Vertreter der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas die Gründung der Vereinten Nationen vorbereiteten, um die Lösung internationaler wirtschaftlicher, sozialer und humanitärer Probleme zu erleichtern, wurde das Menschenrechtsthema erneut aufgegriffen.

Die Gründungscharta der Vereinten Nationen nahm schließlich in mehreren entscheidenden Zusammenhängen Bezug auf die Menschenrechte. In der Präambel bekräftigten die Völker der Vereinten Nationen „faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small“<sup>2)</sup>. Der universelle Schutz und Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten wurde zum Bestandteil des Selbstverständnisses und zum Credo der Selbstverpflichtung der neuentstehenden Weltorganisation.

Im Rahmen des Völkerbundes waren einzelne Rechte der Menschen oder Schutzklauseln für Min-

derheiten postuliert worden. Nun aber, am Ende des furchtbaren Zweiten Weltkrieges, erfüllt vom Geist der Auflehnung gegenüber dem verbrecherischen Regime des Nationalsozialismus und seinen Folgen, entfaltete die Menschenrechtsidee eine durchschlagende Wirksamkeit und etablierte sich als ein Grundprinzip des Völkerrechts. Durch die Bekundung von individuellen Menschenrechten wurde eine „abgeleitete Rechtsträgerschaft“<sup>3)</sup> des Einzelmenschen manifest, das Individuum sollte als Völkerrechtssubjekt vertiefte Würdigung und Sicherheit erfahren.

Im Geist dieser Ideale begannen nach der Gründung der Vereinten Nationen mehr als zweijährige harte Verhandlungen über eine UNO-Menschenrechtserklärung. Eine Menschenrechtskommission wurde im Januar 1947 errichtet und Eleanor Roosevelt, die Witwe des 32. Präsidenten der USA, zur Vorsitzenden gewählt. Diese Dame, die von 1946 bis 1952 die UNO-Delegation der Vereinigten Staaten anführte, rückte in den Mittelpunkt des internationalen Menschenrechtsinteresses. Noch ein Jahr zuvor hatte sie ihren fehlenden Erfahrungshintergrund in internationalen Treffen beklagt; plötzlich war sie verantwortlich für den Entwurf einer „International Bill of Human Rights“, zusammen mit so bemerkenswerten Persönlichkeiten wie René Cassin aus Frankreich, Charles Malik aus dem Libanon, Carlos P. Romulo von den Philippinen und Alexander Borisov und Alexej Pawlov aus der UdSSR. Nicht unerwähnt bleiben darf der wichtige Beitrag von John P. Humphrey, dem damaligen Direktor der UNO-Menschenrechtsabteilung.

Die Menschenrechtskommission sollte zunächst einen Menschenrechtspakt formulieren, der als Vertragsdokument rechtsbindend für alle Signatarstaaten werden würde. Aus der Einsicht ihres pragmatischen Denkens heraus schlug Eleanor Roosevelt stattdessen vor, daß zunächst eine Menschenrechtserklärung verabschiedet werden müsse — als Prinzipienkatalog, der rascher formuliert werden könnte als ein kompliziertes Vertragssystem. Sie

<sup>1)</sup> Vgl. Thomas G. Paterson (Hrsg.), *Major problems in American foreign policy*, II. Vol., Lexington 1984<sup>2</sup>, S. 167 f.

<sup>2)</sup> United Nations, Department of Public Information, *The United Nations and Human Rights*, New York 1984, S. 2.

<sup>3)</sup> Jost Delbrück, *Menschenrechte und Grundfreiheiten im Völkerrecht*, München 1982, S. 11.

fürchtete die immer offener aufbrechenden ideologischen Differenzen im Zeichen des Kalten Krieges, ebenso aber, daß ihr heimischer US-Senat einen Vertrag ablehnen könnte, der formaljuristische Verpflichtungen darüber enthalten würde, wie die USA ihre eigenen Bürger behandeln sollten.

Mrs. Roosevelt gewann die Debatte um die Form, doch damit begann erst die eigentliche Arbeit, hoben die eigentlichen Kontroversen um den Inhalt an. Die Gruppe, die zusammentrat, um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu entwerfen, repräsentierte sehr vielfältige kulturelle, philosophische, religiöse und politische Traditionen. Um den Tisch saßen die geistigen Enkel und Erben eines Konfuzius, Jesus Christus und Thomas von Aquin, John Locke und Thomas Jefferson, Karl Marx und Wladimir Iljitsch Lenin. Man traf sich in Mrs. Roosevelts Haus am Washington Square in New York und später auch in Genf und Paris. Die Dame bestand darauf, daß die Erklärung für alle Religionen, Kulturen und Ideologien akzeptabel sein müsse. Außerdem machte sie sich zum Advokaten jener Mehrheit der Weltbevölkerung, die Rechtstexte auch ohne juristische Ausbildung verstehen will.

Die Diskussionen wurden immer deutlicher vom Geist und Ungeist des Kalten Krieges überschattet. „Freiheit“ und „Demokratie“ meinten, je länger die Diskussion darüber dauerte, sehr Unterschiedliches für Russen und Amerikaner. Die Kriegsallianz war zerbrochen, die tiefgreifenden Unterschiede, ja Gegensätze, die in der Koalition gegen das Naziregime überbrückt worden waren, brachen sich ihre fast zwangsläufige Bahn. Die Sowjets wollten eine Klausel hinter jedem Artikel der Erklärung, wonach es in der Vollmacht des einzelnen Staates liegen müsse, ob ein Recht auch tatsächlich eingehalten werden solle oder nicht. Zugleich drängten sie darauf, auch wirtschaftliche und soziale Rechte einzufügen: das Recht auf Arbeit, auf Erziehung, auf Gesundheit. Diese seien nicht weniger wichtig als jene politischen und bürgerlichen Schutz- und Teilhaberechte, wie sie sich im Zeichen des liberalen Verfassungs- und Rechtsstaates herausgebildet hatten und idealtypisch in der amerikanischen Verfassung garantiert wurden. Nach einigen Diskussionen überzeugte Mrs. Roosevelt das State Department davon, diese sowjetischen Vorschläge zu akzeptieren. Hatte ihr verstorbener Gatte nicht schließlich auch „freedom from want“, Freiheit von Not, postuliert, überall in der Welt?

Trotz dieses Beitrages, aufeinander zuzugehen, blockten die Russen immer heftiger ab. Offenbar hatten sie unterdessen entschieden, daß eine Allgemeine Menschenrechtserklärung doch nicht in ih-

rem Sinne sei und ein Nachkriegsbumerang für sie werden könnte. Sie holten zu breiten Einwüfen gegen Rassendiskriminierung und Arbeitslosigkeit in den USA aus. Mrs. Roosevelt bewahrte Ruhe und eine harte Hand in der Verhandlungsführung. Das State Department zeigte sich befriedigt, die amerikanische Presse lobte sie überschwänglich. Unermüdlich setzte sie sich für die Verabschiedung einer Menschenrechtserklärung ein, so daß nach langen Sitzungsstunden ein Delegierter aus Panama sie flehentlich daran erinnerte, daß auch UN-Delegierte Menschenrechte hätten!

Im Sommer 1948 nahm die Allgemeine Erklärung konkrete Gestalt an, wobei verschiedene Entwurfsvorschläge eingearbeitet wurden. Ganz im Geiste von Mrs. Roosevelt setzte sich die Erklärung aus kurzen Sätzen zusammen und ließ keinen Zweifel daran, daß ihre geistigen Wurzeln in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, der „Bill of Rights“ der amerikanischen Verfassung, der Magna Charta Englands und der Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution ruhten. Fest gegründet in diesen großen Traditionen, schlug sie mit ihrem universalen Ansatz ein neues Kapitel in der Menschenrechtsgeschichte auf<sup>4)</sup>.

In den Diskussionen waren nicht nur Kontroversen zwischen den Vertretern klassischer liberaler Freiheitsrechte und sozio-ökonomischer Teilhaberechte auszutragen gewesen. Auch mußte das Mißverständnis ausgeräumt werden, das durch den Begriff „rights of men“ dort entstehen konnte, wo dies einen Ausschluß der Frauen implizieren mußte. Daher schlug Eleanor Roosevelt den Terminus „human rights“ vor. Ihr eigenes Menschenrechtsverständnis stand unzweideutig in der westlich-liberalen Auffassung von individuellen Personenrechten. Doch schuf sie durch diese semantische Verschiebung unbeabsichtigterweise eine neue Interpretationsmöglichkeit, die sich aus Verständnis und Sinn des englischen Begriffs „human rights“ ergeben mußte. Unter „human“ konnte hier ebenso das Individuum wie auch die Spezies Mensch als Gattungsbegriff gemeint sein. So wurde der Deutungsmöglichkeit die Tür geöffnet, Menschenrechte als Gruppenrechte zu verstehen, die vom Staat zu gewähren sind (und damit auch vom Staat wieder entzogen werden können). Von unveräußerlichen, angeborenen Einzelrechten würde in einem solchen Falle nicht mehr viel übrig bleiben. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte selbst blieb eindeutig. Sie entsprang in ihrer Diktion und ihrem Wert-

<sup>4)</sup> Vgl. Glenn A. Mower jr., *The United States, the United Nations, and Human Rights. The Eleanor Roosevelt and Jimmy Carter Eras*, Westport 1979; John P. Humphrey, *Human rights and the United Nations. A great endeavour*, Dobbs Ferry 1984.

gefüge der liberalen, aufklärerischen und naturrechtlichen Menschenrechtstradition. Sie stand in der Linie der großen verfassungsrechtlichen Entwürfe des 18. und 19. Jahrhunderts<sup>5)</sup>.

Gemeinhin werden die an die Präambel anschließenden Artikel eins bis 21 als liberale Abwehrrechte, die Artikel 22 bis 27 als soziale, wirtschaftliche und kulturelle Teilhaberechte interpretiert. Artikel zwei proklamiert den gleichen Anspruch auf Menschenrechte für alle Menschen, ungeachtet von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und anderer Überzeugungen, nationaler und sozialer Herkunft, Geburt und Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte blieb außer jedem Zweifel, daß die Menschenrechte Einzelrechte sind, durch deren Verletzung Individuen, nicht aber Staaten, Völker oder Gruppen zu Opfern werden. Artikel drei verkündet das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person — die klassische Formulierung individueller Grundrechte und das Fundament aller weiteren denkbaren Menschenrechte.

Artikel drei führt die Artikel vier bis 21 ein, in denen die Grund- und Bürgerrechte entsprechend der Zielsetzung der Begründer der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausgeführt werden. Zu ihnen zählen: die Freiheit von Sklaverei und Unterwerfung; die Freiheit von Folter und Grausamkeit, unmenschlicher oder degradierender Behandlung oder Bestrafung; das Recht, allerorten als Rechtsperson anerkannt zu werden; die Freiheit vor willkürlicher Verhaftung, Internierung oder Exilierung; das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren durch ein unabhängiges Tribunal; das Recht, solange als unschuldig angesehen zu werden, bis das Gegenteil bewiesen werden konnte; die Freiheit vor willkürlicher Einmischung in das Privatleben, die Familie, das Haus oder die Korrespondenz; die Freiheit der Bewegung und der Wohnortnahme; das Recht auf Asyl; das Recht zu einer Nationalität; das Recht zu heiraten und eine Familie zu gründen; das Recht auf Besitz; die Freiheit der Meinung und Meinungsäußerung; die Freiheit der Gedanken, des Gewissens und der Religionsausübung; die Freiheit und das Recht zu friedlichen Versammlungen und Vereinigungen; das Recht auf Teilnahme an der Regierung des eigenen Landes.

Artikel 22 stellt die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte vor, die dem Menschen ebenso wie die politischen und bürgerlichen Rechte zu ei-

gen seien, „indispensable for his dignity and the free development of his personality“<sup>6)</sup>. Zugleich wird darauf hingewiesen, daß die universelle Erfüllung dieser Rechte von den Ressourcen und den Möglichkeiten eines jeden Staates abhängig sei; ihr universeller Anspruch wird dadurch wieder eingeschränkt.

Die in den Artikeln 22 bis 27 aufgeführten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte enthalten das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Freizügigkeit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit, das Recht auf einen Lebensstandard, der für die Bewahrung der Gesundheit und für das Wohlbefinden notwendig ist, das Recht auf Erziehung und das Recht auf Beteiligung am kulturellen Leben der Gemeinschaft, des Volkes.

Die abschließenden Artikel 28 bis 30 anerkennen, daß jeder Mensch Anspruch auf eine internationale und nationale Ordnung besitze, in welcher die aufgeführten Menschenrechte vollständig erfüllt werden; zugleich wird auf die nicht näher spezifizierten Pflichten des einzelnen gegenüber seiner Gemeinschaft hingewiesen, worunter auch die Anerkennung der Menschenrechte jedes anderen Menschen zählt. Artikel 30 schließlich warnt davor, daß kein Staat, keine Gruppe und kein Individuum das Recht habe, „to engage in any activity or to perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein“<sup>7)</sup>.

Der Text verstand sich nicht als bindender Vertrag, sondern blieb im Appellativen und Postulatorischen befangen. Dennoch war nicht sicher, ob die UNO-Generalversammlung ihm zustimmen würde. Nach dem Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz 1947 war der Kalte Krieg zu einer nicht mehr zu übersehenden weltpolitischen Realität geworden, zu einem ideologischen und machtpolitischen Antagonismus, der sich auch in den voneinander abweichenden Menschenrechtsauffassungen vor allem zwischen den USA und der Sowjetunion äußerte.

Als die UNO-Generalversammlung im Herbst 1948 zusammentrat, war die Ost-West-Konfrontation in eine neue Phase eingetreten. Die Sowjets blockierten Berlin. Kommunistische Parteien griffen in Italien und Frankreich nach der Macht. Streiks in Westeuropa und der griechische Bürgerkrieg hatten die neugewonnene Stabilität erschüttert. War alles nur eine Atempause vor dem nächsten Waffengang? An der Sorbonne erklärte Eleanor Roosevelt, daß die Verweigerung der Menschenrechte

<sup>5)</sup> Vgl. Gerhard Oestreich, Die Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Berlin 1982<sup>2</sup>.

<sup>6)</sup> United Nations (Anm. 2), S. 243.

<sup>7)</sup> Ebda., S. 224.

durch die Russen ein neues Hindernis für den Weltfrieden geworden sei.

Die Sowjets insistierten, daß über die gesamte Menschenrechtserklärung Zeile für Zeile diskutiert und abgestimmt werden müsse. So als hätten alle Vorverhandlungen nicht stattgefunden, mußte sich das III. Komitee 85 mal zusammensetzen, ehe es die Erklärung akzeptierte und der Generalversammlung vorlegen konnte. Heftige neue Debatten wurden dort ausgetragen. Die Sowjets anerkannten gewisse positive Ansätze in der Menschenrechtserklärung, doch betonten sie besonders die Versäumnisse aus ihrer ideologischen Sicht. Es fehlten ihnen präzise Maßnahmen, um den Faschismus zu bekämpfen; sie bemängelten die Abwesenheit von Methoden, um die verkündeten Menschenrechte auch tatsächlich durchzusetzen und beklagten die Absage an jegliche Definition der Pflichten eines Bürgers gegenüber seinem Staat. Auch befürchteten sie, der Ansatz der Menschenrechtserklärung werde die internationale Menschenrechtsdiskussion zu einer unerbetenen Einbruchsstelle für eine Politik der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der souveränen Einzelstaaten machen.

Doch nicht nur die Sowjets legten Bedenken vor. Die Republik Südafrika wollte die Formulierung „fundamental rights and freedoms“ ersetzt wissen durch „dignity and rights“. Während zwar jedermann zum Gebrauch bestimmter Rechte berufen sei, gelte dies nicht für alle Rechte. Diese Theorie der Apartheid-Republik verband alle anderen anwesenden Staaten zu einem gemeinsamen Protest.

Eine weitere Kontroverse brach über die Frage aus, ob die Erklärung einen Bezug zu Gott als dem Schöpfer des Menschen geltend machen solle. Eine andere naturrechtliche Position favorisierte statt dessen den Gedanken, daß der Mensch „by nature“ mit unveräußerlichen Rechten versehen sei. Um einen breiten Konsens zu sichern, wurde am Ende sowohl der Bezug zu Gott als auch zur menschlichen Natur — mit ihrem Anklang an die Staatsphilosophie Rousseaus — aus der Präambel gestrichen.

Erst in Artikel 18 fand die Religionsfreiheit ihren Platz. Bei der Diskussion dieses Themas verweigerte Saudi-Arabien seine Zustimmung. Religionsfreiheit sei ein Anschlag auf das heilige Gesetz der Sharia, die in dem islamischen Königreich verbindliche Geltung besitze und es jedem Muslim verweigere, seine Religion zu wechseln.

Am 6. Dezember 1948 um ein Uhr nachts nahm das III. Komitee den Deklarationsentwurf an und überwies ihn an die Generalversammlung der UNO.

Wenngleich keine Delegation dagegen votiert hatte, so gab es doch immerhin sieben Enthaltungen: Weißrußland, CSSR, Polen, Ukraine, Sowjetunion, Jugoslawien, Saudi-Arabien, Südafrika und Kanada.

Am meisten überrascht war jedermann von der kanadischen Enthaltung, mit der niemand gerechnet hatte. Wiewohl bekannt war, daß Kanada der internationalen Verbreitung der Menschenrechte wenig Beachtung schenkte, war es erstaunlich, daß die Indifferenz so weit gehen sollte. Bis zur Abstimmung in der Generalversammlung änderte Kanada — vertreten durch Lester Pearson — aber doch noch seine Position und stimmte der Deklaration zu, nicht zuletzt schon deshalb, da das Land sich in der Gemeinschaft mit den anderen Nein-Sagern schwerlich wohlfühlen konnte.

Am 10. Dezember 1948 war es endlich soweit. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen stimmte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu — ohne die Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, die Ukrainische Sowjetrepublik, die Weißrussische Sowjetrepublik, Jugoslawien, die Republik Südafrika und Saudi-Arabien, die sich der Stimme enthielten.

UdSSR-Botschafter Vishinsky erläuterte das Verhalten seines Landes. Die Erklärung zur Sklaverei sei zu abstrakt, die Bejahung der Meinungsfreiheit enthalte die Möglichkeit, zum Krieg aufzurufen und faschistische Ideen zu verbreiten; Arbeiter könnten ihre Meinung nur dann frei äußern, wenn sie auch die materiellen Mittel, das heißt den Zugang zu den Medien ausüben könnten; das Recht auf Straßendemonstrationen (!) fehle ebenso wie Garantien, daß wissenschaftliche Forschung nicht zu Waffenproduktionen eingesetzt werden dürfe; schließlich gebe es keinen Schutz von Minderheiten und keine Erwähnung der souveränen Rechte der Staaten.

Der Delegierte der Ukraine rationalisierte seine Enthaltung in orthodoxer marxistischer Manier: Die Erklärung proklamiere Rechte, die nicht erfüllt werden könnten, solange es noch ökonomische Ausbeutung in vielen Ländern gäbe. Erst müsse das System freien Unternehmertums geändert werden, um wahre Gleichheit herzustellen. Der tschechische Delegierte bemängelte den fehlenden revolutionären Geist der Erklärung. Es sei nur eine unverbindliche Proklamation, lamentierte der Vertreter Weißrußlands, und ermangele einer Durchsetzungsgarantie. Aus polnischer Sicht blieb die Erklärung dem liberalen, „westlichen“ Denken verhaftet; sie erwähne nicht die Pflichten des Individuums gegenüber Familie, Nachbarn, Gesellschaft, Staat. Gegenüber der Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution von 1789 bedeute dies einen

Rückschritt. Die Jugoslawen drückten in moderater Form aus, daß die liberalen Rechte durch ein System sozialer Rechte erweitert werden müßten. Die Südafrikaner merkten an, daß die Menschenrechtserklärung, auch wenn sie kein Vertrag sei, so doch bindende Bedeutung für die Signatarstaaten habe. Saudi-Arabien schließlich erklärte seine Stimmenthaltung vor der Generalversammlung nicht ein zweites Mal.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aber war angenommen. Die Delegierten der UNO-Generalversammlung erhoben sich am Ende von ihren Sitzen und applaudierten Eleanor Roosevelt, die mit ihrem unermüdlichen Einsatz maßgeblich dazu beigetragen hatte, daß diese erste große Menschenrechtsproklamation der Weltorganisation zustande gekommen war. Mrs. Roosevelt sah voraus, daß die Menschenrechtserklärung durchaus die „Magna Charta of all mankind“ werden könne<sup>8)</sup>. Trotz der fehlenden Bindewirkung, so erinnerte sie die Delegierten der Generalversammlung, sei es eine internationale Erklärung, die einen gemeinsamen Menschenrechtsstandard für alle Völker und Nationen formuliere.

Ihr letztes Jahr als Vorsitzende der UNO-Menschenrechtskommission setzte Eleanor Roosevelt dafür ein, den Menschenrechtsvertrag zu entwerfen, der der Erklärung folgen sollte. Wie sie vorhergesehen und befürchtet hatte, war dies ein allzu kompliziertes und kontroverses Unternehmen, um rasch verwirklicht werden zu können. Auf ihren Vorschlag hin entschied die Menschenrechtskommission, die Aufgabe zu zerlegen und zwei getrennte Pakte zu entwerfen, einen über politische und bürgerliche Rechte und einen zweiten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der weniger striktem Einhaltungszwang unterliegen sollte. Erst 1966, drei Jahre nach Eleanor Roosevelts Tod, waren diese Pakte fertiggestellt und wurden am 19. Dezember 1966 von der UNO-Generalversammlung angenommen und den Mitgliedstaaten zur Unterschrift und Ratifikation vorgelegt<sup>9)</sup>.

Schon der Allgemeinen Erklärung hatte ein „weltanschaulicher Kompromiß“ zugrunde gelegen<sup>10)</sup>. Entschiedener aber wurde die Konfliktlinie dadurch deutlich, daß 1966 nicht mehr wie ursprünglich vorgesehen nur ein, sondern zwei getrennte Pakte verabschiedet wurden. Die Kompromisse, die auf diese Weise gefunden wurden, konnten nicht verdrängen, wie stark die Menschenrechts-

idee inzwischen politisiert und ideologisiert worden war.

Die Allgemeine Erklärung mußte aufgrund ihres deklamatorischen Charakters begrenzt bleiben, da sie jede Art des Petitionsrechts verneinte. Der Menschenrechtsanspruch des Individuums blieb gebunden an das Wohlwollen seiner Regierung. In der Retrospektive erschien selbst einigen der Beteiligten an der Entstehung der Menschenrechtserklärung gerade dieser aus pragmatischem Realismus geborene Mangel als ihre eigentliche Unzulänglichkeit. Die Erklärung mußte eine Verbalwolke bleiben, wenn dem einzelnen Menschen nicht das Recht zugestanden wurde, für seine Rechte auch vor einem nationalen oder internationalen Gremium zu klagen<sup>11)</sup>.

Auch unter Völkerrechtlern gingen die Meinungen über Sinn und Perspektive der Allgemeinen Menschenrechtserklärung auseinander. Während René Cassin, der am Entstehen der Erklärung mitgewirkt hatte, erklärte, sie sei eine autoritative Interpretation der UNO-Gründungscharta und setze als solche einen gemeinsamen Menschenrechtsstandard, den alle UN-Mitgliedsstaaten anstreben sollten, äußerte sich Hersch Lauterpacht skeptisch. Gerade dort, wo die Positionen der Menschenrechtserklärung der Förderung der Menschenwürde dienen sollten, gehe es um ihre praktische Einforderung im Rahmen nationaler Politik und Gerichtsbarkeit. Die Erklärung aber enthalte nicht einmal eine Empfehlung an die UN-Mitglieder, die Prinzipien auch einzulösen<sup>12)</sup>.

Die moralische Autorität eines internationalen Pronunciamentos stehe in direktem Verhältnis zu dem Grad an Souveränitätsverzicht, zu dem die Einzelstaaten tatsächlich willens seien. Das Faktum einer praktisch universellen Annahme der Menschenrechtserklärung begründe noch keine zwingende moralische Autorität, sobald die Signatarstaaten nämlich realisiert hätten, „that it has proved acceptable to all for the reason that it imposes obligations upon none“<sup>13)</sup>.

Im Verlauf der vier Jahrzehnte seit ihrer Verkündung durch die Vereinten Nationen hat sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — aller berechtigten Skepsis zum Trotz — durchaus zu einem integralen Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts entwickeln können. Auch unter den Staaten, die sich

<sup>8)</sup> Zit. bei: J. P. Humphrey (Anm. 4), S. 73.

<sup>9)</sup> Vgl. Louis Henkin, *The international bill of human rights. The covenant on civil and political rights*, New York 1981.

<sup>10)</sup> G. Oestreich (Anm. 5), S. 120.

<sup>11)</sup> So kritisch J. P. Humphrey (Anm. 4), S. 70; vgl. B. G. Ramcharan (Hrsg.), *Human rights. Thirty years after the Universal Declaration*, Den Haag 1979; Karel Vasak, *The international dimension of human rights*, Westport 1982.

<sup>12)</sup> Vgl. Hersch Lauterpacht, *International law and human rights*, New York 1950, S. 394ff.

<sup>13)</sup> Ebda., S. 419.

1948 der Stimme enthielten, begann sich diese Einschätzung durchzusetzen. Mit Ausnahme der Republik Südafrika votierten 1960 erstmals alle stimmenthaltenden Staaten von 1948 für eine Erklärung der Vereinten Nationen über die Garantie der Unabhängigkeit für koloniale Länder und Völker, in der ausdrücklich Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte genommen wurde<sup>14</sup>).

Vom Tage ihrer Unterzeichnung an sah sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vor prozedurale und machtpolitische Grenzen gestellt, die bis in die Gegenwart hineinragen<sup>16</sup>). Zugleich aber eröffnete sie eine Dauerdiskussion um die Frage, ob das Menschenrechtsverständnis der Erklärung trotz der großen nominellen Zustimmung einen tatsächlich universellen Charakter habe, universell geteilt werde.

In der Entstehungszeit waren die Ost-West-Kontroversen schon offen zutage getreten, die Differenzen zwischen einem liberal-rechtsstaatlichen Menschenrechtsbegriff und den Auffassungen der kommunistischen Staaten. Die Menschenrechtserklärung entstand in einer Welt, die sich am Ende der Kolonialzeit befand. Die Unabhängigkeit von Indien und Pakistan 1948 und die kommunistische Revolution in China im darauffolgenden Jahr deuteten neue weltpolitische Umbrüche an. Die fünfziger und sechziger Jahre wurden zur Ära der Dekolonisation. Über einhundert neue Nationalstaaten entstanden.

Heute haben die meisten von ihnen die beiden Menschenrechtspakte von 1966 unterzeichnet. Kann aber noch unreflektiert von einer Übereinstimmung mit dem Menschenrechtsbild ausgegangen werden, wie es in der westlichen — zumal angelsächsischen — politischen Philosophie entstanden war und trotz aller Abstriche Pate für die UNO-Menschenrechtserklärung gestanden hatte? Entsprach und entspricht die universelle Verbreitung der Menschenrechtsidee einem universellen Konsens über ihren Inhalt?

<sup>14</sup>) Darauf verweist J. P. Humphrey (Anm. 4), S. 75.

<sup>15</sup>) Vgl. Jozef Punt, Die Idee der Menschenrechte. Ihre geschichtliche Entwicklung und ihre Rezeption durch die moderne katholische Sozialverkündigung, Paderborn 1987.

<sup>16</sup>) Vgl. Felix Ermacora, Die Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/86, S. 3 ff; Christian Tomuschat, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Menschenrechtspraxis der Vereinten Nationen, in: Evangelische Kommentare, (1988) 7, S. 383 ff.

Nicht unerwähnt bleiben soll auch, daß die Sozialenzyklika „Pacem in terris“ von Papst Johannes XXIII. vom 11. April 1963 nicht nur die Grundzüge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte anerkannte, sondern sich weithin darauf gründet und damit einen bemerkenswerten Durchbruch der neuzeitlichen Menschenrechtsidee in der katholischen Sozialdoktrin bedeutete<sup>15</sup>).

## II.

Die Menschenrechte haben als politische Idee, als Ausdruck der Vision einer humaneren Welt globale Strahlkraft entwickelt. Sie sind kaum noch von der Tagesordnung der Weltpolitik wegzudenken. Kaum ein Land, das sich nicht verbal zu ihnen bekennt, kaum ein Tag aber auch, in dem nicht in den Medien von Menschenrechtsverletzungen die Rede wäre. Losgelöst von der machtpolitischen und völkerrechtlichen Frage nach den Mitteln und Möglichkeiten des internationalen Menschenrechtsschutzes stellt sich das Problem unterschiedlicher und zum Teil voneinander abweichender Menschenrechtsinterpretationen. Gibt es einen Konsens über die wichtigsten Grundsätze der Menschenrechte, der über die Grenzen von Kulturen, Ideologien und Religionen hinweg tragfähig wäre? Zerfällt mit dem Mythos von der Einen Welt auch das Verbindende und Verbindliche eines gemeinsamen globalen Menschenrechtsverständnisses?

Im Zeichen der Vielfalt der Welt und ihrer Kulturen, der Kontinente und ihrer Probleme, der Weltanschauungen und ihrer Protagonisten stellen sich diese Fragen mit drängender Intensität. Politische Formalkompromisse und diplomatische Finesse allein heben sie nicht auf. Kulturelle und anthropologische, religiöse und philosophische Vorverständnisse und Bedingungen rücken in den Mittelpunkt der Betrachtung, sofern die Universalität der Menschenrechte über den rein völkerrechtlichen Aspekt hinaus überprüft werden soll<sup>17</sup>). Diese Einsicht verbreitete sich schon während der Verabschiedung der Menschenrechtserklärung. 1947 führte die UNESCO eine internationale Befragung durch, um von sehr unterschiedlichen kulturellen Perspektiven aus die Universalität der Menschenrechtserklärung zu analysieren<sup>18</sup>).

<sup>17</sup>) Vgl. Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, München 1987.

<sup>18</sup>) Human rights. Comments and interpretations. A symposium edited by UNESCO, with an introduction by Jacques Maritain, London-New York 1949.



In seiner Einleitung hatte der französische Philosoph Jacques Maritain auf das Paradoxon hingewiesen, daß rationale Begründungsansätze und Kontroversen ebenso unverzichtbar seien, wie sie sich zugleich als machtlos erweisen, um bestehende Unterschiede des Denkens auszugleichen. Aufgerufen wurde nicht zu einem Versuch, in den Grundauffassungen und in den Begründungen der Menschenrechte Übereinstimmung zu suchen, sondern dazu, auszuloten, ob gemeinsame Schlußfolgerungen über konkrete Menschenrechte gezogen werden können.

Ein pragmatischer Ansatz wurde gesucht, der die theoretischen Unterschiede in bezug auf menschenrechtliche Vorverständnisse aufheben könnte. Dieser pragmatische Ansatz mutet ebenso verständlich wie naiv an, da er weder die offenkundigen Durchsetzungsfragen noch die ebenso evidenten Grundunterschiede zu thematisieren mußte. Philosophische und ideologische Differenzen traten daher im Rahmen des UNESCO-Symposiums offen zutage, am fundamentalsten gewiß in der Frage, ob Menschenrechte als unveräußerliche Rechte der Person auf einer naturrechtlichen Basis gründen oder nicht. Auch mußten Konflikte über Rechte auftreten, die gegenseitig bindend und begrenzend sein können. Unbeschadet dieser Differenzen erforderte der pragmatische Ansatz, konkrete Übereinkünfte über Menschenrechte zu finden, eine gemeinsam annehmbare Werteskala. War gerade dies aber überhaupt denkbar?

E. H. Carr wies auf die sozialistische Betrachtungsweise hin, wonach die im 18. Jahrhundert entfaltete Konzeption liberaler Abwehrrechte durch soziale Teilhaberechte ergänzt, wenn nicht sogar ersetzt werden müsse, um den Freiheitsraum des Menschen tatsächlich zu verbreitern. Aus den Erfahrungen mit der Oktoberrevolution, aber auch in den westlichen Industriestaaten, verwies er auf die Konflikte, die zwischen einzelnen Rechten und Pflichten auftreten können; ohne den Zusammenhang von Rechten und Pflichten aber bleibe die Menschenrechtskonzeption bedeutungslos<sup>19)</sup>.

Auch konservative Philosophen wie Salvador de Madariaga betonten den inneren Zusammenhang der Rechte der Einzelnen und der Aufgaben der Menschheit insgesamt, wodurch eine Begrenzung der individuellen Freiheiten zwingend werde<sup>20)</sup>. Zugleich mahnte er aber Verhaltensregeln für den Umgang von Staaten untereinander an, wodurch deren Souveränität zu Recht begrenzt werden würde<sup>21)</sup>.

<sup>19)</sup> Vgl. ebda., S. 22.

<sup>20)</sup> Vgl. ebda., S. 52 f.

<sup>21)</sup> Vgl. ebda., S. 53.

Auf den Prüfstand der Kritik geriet in dieser Umfrage das klassische liberale Menschenrechtsverständnis der Aufklärung. Menschenrechte seien in die Bedingungen der jeweiligen Zeiten eingebunden und müßten daher notwendigerweise einem beständigen Wandel unterliegen, argumentierte selbst Jacques Maritain<sup>22)</sup>. Wegen seiner vielfältigen Verzerrungen sei es verständlich, daß das Naturrecht an Strahlkraft entschieden eingebüßt habe<sup>23)</sup>. Dennoch bleibe es wahr, daß eine positivistische Philosophie allein oder ein materialistischer Idealismus die Existenz der Rechte des Menschen im Letzten und vor allem im Konfliktfall vielleicht gewähren, aber nicht begründen könne<sup>24)</sup>.

Universal werde die Geltung der Menschenrechte erst dann, wenn die Rolle der Natur und die Anerkennung eines über der Natur stehenden Schöpfers gesehen werde. Anderenfalls können die Menschenrechte stets im Namen gesellschaftlicher Interessen, die als absolute Größe gesetzt werden, aufgehoben werden<sup>25)</sup>. Teilhard de Chardin entwarf das optimistische Bild einer Welt, in der alle Anstrengungen unternommen werden, um die vollständige Entwicklung des Individuums, seine Personalität zu erreichen<sup>26)</sup>.

Zu einer freien Gesellschaft gehöre es aber auch, anzuerkennen, daß jeder Mensch eine absolute Pflicht zur Arbeit und nur ein relatives Recht habe, auf den Platz gestellt zu werden, der seiner subjektiven Entfaltung am meisten entspreche. Ein absolutes Recht habe jedes Individuum darauf, nicht durch äußeren Zwang und durch die sozialen Organismen, in denen es lebt, ungebührlich gehemmt zu werden.

Boris Tschekow feierte die sowjetische Verfassung von 1936 als eine der am weitesten fortgeschrittenen Ausdrucksformen der demokratischen Emanzipation der Menschheit und Stalin als ihren politischen Vater. Die Sowjetunion baue eine neue demokratische Zivilisation, und deren sozialistische Ethik führe zu einem höherwertigen moralischen Leben und Standpunkt<sup>27)</sup>.

In weiten Teilen war diese UNESCO-Diskussion ein stereotyper Disput zwischen den diversen Menschenrechtsauffassungen, wie sie die intellektuellen und philosophischen Auffassungen Europas widerspiegelten, mit Auslegern in die USA, und insgesamt eher unkonkret und deklatorisch. Erstaunlich blaß blieb die schwache Selbstdarstellung der au-

<sup>22)</sup> Vgl. ebda., S. 74.

<sup>23)</sup> Vgl. ebda., S. 75.

<sup>24)</sup> Vgl. ebda., S. 75 f.

<sup>25)</sup> Vgl. ebda., S. 76.

<sup>26)</sup> Vgl. ebda., S. 106.

<sup>27)</sup> Vgl. ebda., S. 158 ff.

Berwestlichen Kulturkreise. Ihre Stellungnahmen glichen Fußnoten zu den Diskussionen zwischen Naturrechtlern und Rechtspositivisten, Liberalen und Marxisten, Sympathisanten der angelsächsischen und der französischen Menschenrechtstraditionen.

Zugleich aber zeichneten sich die nichteuropäischen Stimmen durch einen apologetischen und defensiven Tenor aus. Der chinesische Philosoph Chung-Sho Lo bestand darauf, daß die Idee der Menschenrechte schon sehr frühzeitig in China entwickelt worden sei und daß das Recht des Volkes gegen unterdrückende Regime zu revoltieren, stets anerkannt gewesen sei. Er verwies auf das „Mandat des Himmels“, dessen sich der Herrscher als würdig erweisen müsse, um es nicht durch eine Volksrevolution entzogen zu bekommen. Die ethische Basis der chinesischen Philosophie liege darin, alle Menschen als Wesen mit gleichen Wünschen und daher gleichen Rechten anzusehen. Das Recht zu leben, das Recht auf freien Ausdruck der Person und das Recht, das innere wie das äußere Leben zu genießen, postulierte er als die drei menschenrechtlichen Prioritäten, die alle Grundrechte des modernen Menschen erfassen und umgrenzen würden<sup>28)</sup>.

Humayun Kabir, islamischer Philosoph aus Indien, beschuldigte die westlichen Länder, daß, wie immer auch die Theorie aussehen möge, ihre Praxis nur für Europäer und zuweilen nur für bestimmte Europäer Geltung gehabt hätte. Tatsächlich aber resultiere diese „westliche“ Menschenrechtskonzeption in weiten Teilen aus einer Theorie und Praxis der Demokratie, wie der Islam sie seit jeher aufgestellt habe, „which did succeed in overcoming the distinction of race and colour to an extent experienced neither before nor since“<sup>29)</sup>. Im 20. Jahrhundert komme es darauf an, Konflikte zwischen individuellen Freiheiten und nationaler Sicherheit auszuwöhnen. Durch eine noch zu errichtende Weltautorität müsse die Sicherung der individuellen Rechte überall garantiert werden.

Der indische Politikwissenschaftler Puntambekar betonte, daß es ein aus der Natur aller Menschen ausfließender Wunsch sei, „to search for the true, the good and the beautiful in life“<sup>30)</sup>. Die heutige Welt aber, auch in Indien, sei erfüllt von Haß, Gewalt, Zerstörung, Unrecht. Indische Rechtslehrer, wie Manu und der Religionsstifter Buddha, hätten bereits soziale Freiheiten und individuelle Tugenden zu ihrer Kontrolle entworfen, denen es nachzuzufolgen, die es zu beherzigen gelte. Zu den Freiheiten gehöre selbstverständlich auch die Freiheit von fremder Herrschaft, das Ende des Kolonialismus.

Mahatma Gandhi schließlich bedauerte in seiner Antwort, keine präzise Auskunft zum Menschenrechtsverständnis geben zu können, da er zu wenig gelesen habe, um zu dieser Diskussion beitragen zu können. Allerdings zitierte er seine analphabetische Mutter, die ihn gelehrt habe, daß alle Rechte nur durch erfüllte Pflichten verdient und gesichert werden könnten<sup>31)</sup>.

Gemeinsam war den Positionen dieser UNESCO-Umfrage, daß sie zwar von einer philosophisch abstrahierten Werte Gedanken zum Menschenrechtsverständnis entwickelten, aber zu wenig Bezug zu den Quellen der Menschenrechtsentwicklung nahmen und allzu vorrangig appellativen Charakter besaßen. Dadurch aber versagten sie sich einer vertieften Untersuchung der Frage, ob es eine Parallelität in der geistesgeschichtlichen Entwicklung der westlichen politischen Philosophie und der außwestlichen Kulturkreise in bezug auf die Menschenrechtsidee gegeben hat. Gandhis zurückhaltende Antwort deutete die Notwendigkeit einer vertieften Untersuchung dieser Frage an, die gewiß für die Konsenssuche des zeitgenössischen Menschenrechtsverständnisses in einer universalisierten Völkergemeinschaft wichtige Impulse geben kann. Auch würde durch die Beleuchtung dieses Blickwinkels manche Begriffskontroverse um die Menschenrechte besser verständlich.

### III.

In der programmatischen Studie „What are human rights?“ hat Maurice Cranston die rechtsphilosophische Kernfrage um die Universalität der Menschenrechte in den siebziger Jahren neu gefaßt: Menschenrechte, die dem Menschen kraft seiner Exi-

stenz zustehen, gründen in der Natur des Menschen und in seiner unverwechselbaren Personwürde. Sie sind von moralischer Qualität und doch von anderen moralischen Rechten dadurch unterschieden, daß sie die Rechte aller Menschen und unter allen Umständen sein müssen<sup>32)</sup>.

<sup>28)</sup> Vgl. ebda., S. 186.

<sup>29)</sup> Ebda., S. 192.

<sup>30)</sup> Ebda., S. 195.

<sup>31)</sup> Vgl. ebda., S. 18.

<sup>32)</sup> Vgl. Maurice Cranston, *What are human rights?*, London 1973.

Menschenrechte beziehen sich nach klassischer philosophischer Auffassung auf das Verhältnis des Individuums zum Staat und seinen Institutionen und müssen von jedem Menschen stets gegen den Staat, wiewohl im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung, eingelöst werden können. In diesem Sinne werden sie als absolut verstanden und stehen auch über den Maßgaben der rechtsstaatlichen Verfassungsordnung und Demokratie<sup>33</sup>).

Die Auffassung, daß Menschenrechte als personale Freiheitsforderungen ihren Grund in der Natur des Menschen finden und staatliche Herrschaft sowohl begrenzen als auch legitimieren, ist das Ergebnis eines langen ideengeschichtlichen Entwicklungsweges, der für den westlich-abendländischen Kulturkreis, nicht aber in anderen Traditionslinien der Weltzivilisationen bestimmend gewesen ist. Menschenrechtsvorstellungen haben außerhalb des westlichen Kulturkreises erst seit der geistigen Berührung mit dem Okzident, zumeist also in der Kolonialzeit, Einfluß auf das staatsphilosophische Denken nehmen können. Die Vorstellung personaler, angeborener und der staatlichen Verfügbarkeit entzogener Rechtstitel war den großen außerwestlichen Kulturkreisen fremd<sup>34</sup>).

*Beispiel islamische Staatsphilosophie:* Der zuweilen geäußerten apologetischen Behauptung, die Menschenrechtsidee stelle seit der Begründung des Islam einen integralen Bestandteil des islamischen Rechtsverständnisses dar, läßt sich nicht in den islamischen Quellen, vor allem also im Koran, nachweisen. Die enge Verbindung des Staatsbegriffes mit dem theonomen islamischen Recht verhinderte in der islamischen Tradition die Ausbildung einer autonomen Theorie der Volkssouveränität, wie sie geistesgeschichtliche Voraussetzung zur Entfaltung der Menschenrechtsidee wäre.

*Beispiel Indien:* Durch die Kastenordnung wurde eine angeblich naturgegebene Unterscheidung der Menschen vorgenommen, für die der Gedanke der natürlichen Gleichheit abwegig sein mußte. Auch in der Gegenwart noch, das heißt unter den Bedingungen des zeitgenössischen indischen Rechts- und Verfassungsstaates mit seinem hohen Menschenrechtsschutz, bleibt die anhaltende Zähigkeit der Kastenordnung mit ihren negativen Folgen für das Menschenrechtsdenken als Grunddilemma sichtbar. In der indischen Verfassung von 1950 wird in Artikel 15 feierlich verkündet, daß der Staat keine Person aufgrund ihrer Religion, Rasse, Kastenzu-

gehörigkeit, des Geschlechts oder des Geburtsortes benachteiligen dürfe. Damit wird aber die Kastenordnung als eine natürliche und unaufhebbare Grundtatsache angesehen. In der Konsequenz ihrer Strenge aber liegt es, wenn Menschen in Indien oftmals nur unter Vorbehalt als Gleiche eingeschätzt und behandelt werden.

*Beispiel China:* Vorstaatliche und unveräußerliche Rechte des Individuums lassen sich in der konfuzianischen Staatslehre nicht nachweisen. Der Einzelmensch war stets einem strengen Pflichtenkodex unterworfen, Konformität dominierte über Auffassungsppluralismus. Dabei unterlag der traditionelle Herrscher durchaus strengen moralischen Pflichten, die seine Macht als „Sohn des Himmels“ begrenzten. Sein Mandat konnte er verwirken, doch blieb die Staatsführung von absoluten Prinzipien geleitet, die keinen Platz für die Entstehung einer Menschenrechtsidee kannten.

Vor diesem recht unterschiedlichen geistesgeschichtlichen Hintergrund muß es eher überraschen, wie viele Staaten der Welt sich den internationalen Menschenrechtspakten angeschlossen haben. Anhaltende Begriffskontroversen und intensive Diskussionen um den Bedeutungsgehalt der Menschenrechte konnten daher nicht ausbleiben<sup>35</sup>).

Auch im westlichen Kulturkreis ist die Menschenrechtsidee das Ergebnis einer langen Genese. Ehe im Denken der Stoa der Gedanke der natürlichen Gleichheit aller Menschen Gestalt annahm, war das antike Menschenbild weder vom Gleichheitspostulat noch von einem damit verflochtenen individuellen Rechtsanspruch ausgegangen. Das griechische Bürgerrecht beschränkte sich lediglich auf die Vollbürger der Stadtstaaten. Ihnen war Gleichheit vor dem Recht, gleiche Redefreiheit und gleicher Respekt zugestanden. Neben den Freien aber existierten die Sklaven, deren Existenz von Philosophen wie Platon und Aristoteles als naturgegeben und unvermeidbar akzeptiert wurde. So schwang im Denken der Stoa und im christlichen Grundsatz der Gottebenbildlichkeit aller Menschen stets auch ein Notruf der Freiheit mit. Das Naturrechtsdenken in Antike und Mittelalter aber führte eher aus der politischen Ordnung heraus und ließ die realen Machtverhältnisse unberührt.

Erst im Zeichen der Auflösung des mittelalterlichen Stände- und Feudalsystems wurden wichtige Impulse freigesetzt, die dem neuzeitlichen Menschen-

<sup>33</sup>) Vgl. Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen 1981<sup>2</sup>, S. 104 ff.

<sup>34</sup>) Vgl. L. Kühnhardt (Anm. 17), dort weiterführende Literaturangaben zu dem Gesamtkomplex.

<sup>35</sup>) Vgl. Gottfried Dietze, Bedeutungswandel der Menschenrechte, Karlsruhe 1972; Christian Tomuschat, Human rights in a world-wide framework. Some current issues, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 45 (1985), S. 571 ff.

rechtsbegriff zustreben konnten. Durch Herrschaftsverträge — mit der Magna Charta vom 15. Juni 1215 als bekanntestem und wegweisendstem Beispiel — wurde die Machtposition der Könige eingeschränkt zugunsten der Mitspracherechte der Stände und der Garantie ordnungsgemäßer Rechtsverfahren. Im berühmten Artikel 39 der Magna Charta wurde die Unverletzlichkeit der Person und des Eigentums „der Untervasallen bis hin zu den freien Bauern vor der königlichen Willkür geschützt“<sup>36)</sup>.

Ähnliche Herrschaftsbegrenzungsverträge — wie die Brabanter Joyeuse Entrée von 1356 oder der Tübinger Vertrag von 1514 — knüpften an die Magna Charta an und sanktionierten korporative ständische Rechte. Erst langsam aber gewann das Bewußtsein individueller Freiheitsansprüche Gestalt und wurde Schritt um Schritt gegen den expandierenden souveränen Staat ertrötet<sup>37)</sup>.

Im Rahmen des voll ausgebildeten Staates des Absolutismus brach sich die neuzeitliche Menschenrechtsidee ihre eigentliche und wirkungsvollste Bahn. Dieser Staat einte, indem er Zwischengewalten wie die Stände ausschaltete; zugleich aber provozierte er neue Bemühungen um einen Rechtsschutz des Individuums, die in die neuzeitliche Verfassungsentwicklung einmündeten. Philosophisch sekundierten Naturrechtsdenker wie John Locke und Samuel Pufendorf, um das moderne Bild der Menschenrechte als angeborene Rechte des einzelnen zu prägen. Staatliche Herrschaft wurde von den Menschenrechtsphilosophen als legitim nur noch dann angesehen, wenn sie dem Schutz des Menschen, seines Lebens, seiner Freiheit und seines Eigentums diene<sup>38)</sup>.

Konkrete geschichtliche Wirksamkeit erlangte die aufklärerische Menschenrechtsphilosophie in der englischen Petition of Right (1628), der Habeas Corpus Akte (1679) und der Bill of Rights (1689), schließlich in besonders wegweisender Form in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776. Alle Menschen, so hieß es dort, als spreche John Locke persönlich, seien mit unveräußerlichen Rechten geboren, zu denen das Recht auf Leben, auf Freiheit und das Streben nach Glück gehören. In der amerikanischen Bill of Rights von 1787 wurde der liberale Freiheitsbegriff im Rahmen

<sup>36)</sup> Zit. bei: Alfred Voigt, *Geschichte der Grundrechte*, Stuttgart 1948, S. 10.

<sup>37)</sup> Vgl. Günter Birtsch, *Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte. Beiträge zur Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte vom Ausgang des Mittelalters bis zur Revolution von 1848*, Göttingen 1981.

<sup>38)</sup> Vgl. John Locke, *Second Treatise of Government*, (1690), § 4, § 123; Leo Strauß, *Naturrecht und Geschichte*, Frankfurt 1977.

des innerstaatlichen amerikanischen Rechts konkretisiert<sup>39)</sup>.

Die amerikanischen Menschenrechtsimpulse wurden auch im Zuge der Französischen Revolution aufgegriffen. Lafayette sprach vom „amerikanischen Zeitalter“, Revolutionsgeschichte aber wurde in Frankreich gemacht<sup>40)</sup>. Auch wenn die „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen“ vom 26. August 1789 vom amerikanischen Vorbild mitgeprägt war, versickerte sie doch als ein eher vages Kampfinstrument, „ohne bleibende juristische Wirklichkeit“<sup>41)</sup>. Das französische Menschenrechtspathos blieb ohne einklagbare Konsequenz, sein akklamatorischer Anspruch fand keine staatsrechtliche Konkretion und Verbindlichkeit. Hier aber lag und liegt die eigentliche Aufgabe, die sich an die Menschenrechtsidee stellt.

Wohl können Menschenrechte moralisch und naturrechtlich begründet werden, realisieren und bewahren aber müssen sie sich im konkreten Raum der Verfassungsordnung. Dieser Gedankengang wurde im Prozeß der Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts aufgegriffen und zu verwirklichen gesucht. Zwischen 1795 und 1830 wurden in Europa siebenzig Verfassungen verkündet, von denen die meisten Grundrechtskataloge enthielten. Die Menschenrechtsidee hatte begonnen, sich nachhaltig im westlichen Kulturkreis zu verbreiten.

Diese Ausbreitung aber wurde begleitet von einer politischen Vereinnahmung und Politisierung. Daneben wurde die Diskussion darüber fortgesetzt, ob die Menschenrechte naturrechtlich oder rechtspositivistisch zu verstehen seien und in welchem Verhältnis politische Abwehrrechte und sozio-ökonomische Teilhaberechte zueinander stehen.

Durch die Verkündung der 14 Punkte des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson vom 8. Januar 1918 — seine Grundsätze für die Neuordnung der Welt am Ende des Ersten Weltkrieges — wurde die Menschenrechtsperspektive erweitert. Wilson ging aus vom Recht auf Selbstbestimmung, wobei sowohl der einzelne Mensch im Rahmen demokratischer Freiheiten als auch das Volk im Sinne nationaler Unabhängigkeit Bezugspunkt seiner Forderungen war. Träger der Menschenrechte war also nicht mehr länger allein der einzelne Mensch, sondern auch ein Volk als Ganzes im Sinne der Selbstbestimmungs-idee. Hier wurde

<sup>39)</sup> Texte bei Wolfgang Heide Meyer (Hrsg.), *Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen*, Paderborn 1982<sup>3</sup>.

<sup>40)</sup> Zum Menschenrechtsgehalt der amerikanischen Revolution: Hannah Arendt, *Über die Revolution*, München 1974<sup>2</sup>.

<sup>41)</sup> M. Kriele (Anm. 33), S. 164.

der Grund für eine neue Bedeutungskontroverse gelegt, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg offen ausbrach: Sollte vom Individuum und seinen personalen Freiheitsrechten ausgegangen werden oder von Völkern als anonymisierten Trägern von Rechten?

Trotz der Initiative Wilsons und diverser Bemühungen des Völkerbundes gelang es in der Zwischenkriegszeit nicht, eine Menschenrechtserklärung mit einem individualbezogenen Ausgangspunkt für die Völkergemeinschaft insgesamt auszuarbeiten. Erst

im Zeichen der Schrecken des Zweiten Weltkrieges erfuhr die Menschenrechtsidee durchschlagenden Auftrieb und entwickelte sich zur humanen Substanz einer künftigen Ordnung des Friedens und der Freiheit. Jetzt wurde der Weg geebnet für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, derzufolge die gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Menschen die „Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt“ bilden. Verwirklicht und gesichert waren und sind die Menschenrechte damit aber noch keineswegs.

# Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte

## I. Einleitung

Am 10. Dezember 1948 jährt sich zum 40. Male die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Mit berechtigtem Stolz kann die Weltorganisation auf dieses Ereignis zurückblicken. Obwohl eine Wirkungsgeschichte der Erklärung bisher nicht geschrieben worden ist, steht doch fest, daß jene Resolution 217 A (III) nicht nur die Völkerrechtsordnung tiefgreifend umgestaltet, sondern darüber hinaus die Verfassungen zahlreicher Staaten der Welt beeinflußt hat. Auch

den geistigen Urhebern des Grundgesetzes war die Erklärung bekannt. Sie lag dem Parlamentarischen Rat als Drucksache vor, und in den Debatten wurde sie häufig als rechtliche Vorgabe verwendet. Stärker noch hat die Erklärung als Modell die Grundrechtsteile der Verfassungen vieler Neustaaten der Dritten Welt geprägt. Sie symbolisiert das grundlegende Rechtsdatum der heutigen Zeit, daß die Menschenrechte einen integrierenden Bestandteil jeder Rechtsordnung bilden.

## II. Grundprobleme der Menschenrechte

### 1. Die historische Situation des Jahres 1945

Der Menschenrechtsgedanke läßt sich völkerrechtlich bis in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Eines der ersten markanten Rechtsdokumente bildet die Erklärung gegen die Sklaverei, welche der Wiener Kongreß des Jahres 1815 verabschiedete<sup>1)</sup>. In der Mitte des Jahrhunderts setzten Versuche ein, ein besonderes *ius in bello* zum Schutze der Kriegsgesopfer zu schaffen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Mandatsmächte, welche treuhänderisch die früheren deutschen und osmanischen Kolonien übernahmen, durch die Völkerbundssatzung auf „das Wohlergehen und die Entwicklung“ der betreffenden Völker verpflichtet, wobei insbesondere die Gewährleistung von Gewissens- und Religionsfreiheit verlangt war. Erinnerung sei ferner an das System der Minderheitenschutzverträge aus der Zwischenkriegszeit, das im wesentlichen darauf ausgerichtet war, die besondere kulturelle Eigenart der betroffenen Volksgruppen zu gewährleisten. Aber ein umfassendes System des Menschenrechtsschutzes gab es bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges nicht. Grundsätzlich gingen Lehre und Praxis von dem Axiom aus, daß es in der Entscheidungsgewalt des souveränen Staates liege, wie er

mit seinen Bürgern umgehe<sup>2)</sup>. Der Staat, so meinte man, sei als Verkörperung der sittlichen Idee gar nicht in der Lage, seinen selbstverständlichen Auftrag, für Frieden und Gerechtigkeit zu sorgen, zu verfehlen.

Es waren die Erfahrungen aus der Gewalt- und Schreckensherrschaft des Dritten Reiches, die einen allgemeinen Umbruch im Denken herbeiführten. Nachdem die nationalsozialistischen Machthaber überall in Europa eine breite Blutspur hinterlassen hatten, lag offen zutage, daß blindes Vertrauen auf die Vernunft jedweden staatlichen Machtapparates einen gefährlichen Irrtum darstellt. Der Staatengemeinschaft, so lautete nunmehr die Überzeugung, obliege eine generelle Verantwortung für das Lebensschicksal aller Menschen; sie dürfe die Opfer einer Diktatur nicht einfach ihrem Unglück überlassen. So wurde mit großer Selbstverständlichkeit in die UNO-Charta hineingeschrieben, daß die Weltorganisation neben ihrer primären Aufgabe der Friedenssicherung auch die Aufgabe haben solle, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle

<sup>1)</sup> Die dahinterstehende Motivation beruhte allerdings mehr auf machtpolitischen Interessen Großbritanniens; vgl. W. G. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 1984, S. 651–659.

<sup>2)</sup> In dem völkerrechtlichen Standardwerk aus der Zwischenkriegszeit (F. v. Liszt/M. Fleischmann, *Das Völkerrecht*, 1925<sup>12)</sup>) taucht das Stichwort „Menschenrechte“ im Sachregister nicht einmal auf.

ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“ (Art. 1 Abs. 3).

Man kann diesen Neuanfang des Jahres 1945 als eine kopernikanische Wende des Völkerrechts bezeichnen. Es stand nunmehr fest, daß der Schutz des Individuums zu den legitimen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft gehört und nicht mehr in die alleinige staatliche Zuständigkeit fällt.

## 2. Universalität der Menschenrechte

Will man Menschenrechte nicht nur als politisches Ziel anerkennen, sondern ihnen eine feste rechtliche Gestalt geben, so stellt sich als erstes die Frage, ob es überhaupt denkbar ist, im weltweiten Rahmen Einigkeit über Prinzipien und Regeln zu erreichen, die für jedermann auf der ganzen Welt ohne Rücksicht auf seine ethnische Verwurzelung, seine Sprache, seine Rasse oder seine soziale Prägung gelten sollen<sup>3</sup>). Als die Vorarbeiten zur Erklärung sogleich nach der Schaffung der Menschenrechtskommission, des dem Wirtschafts- und Sozialrat unterstellten Fachgremiums für Menschenrechte, in Angriff genommen wurden, stellte man sich zunächst solche Zweifelsfragen nicht. Man ging von der festen Überzeugung aus, daß es bestimmte Minimalpositionen gebe, die aus der menschlichen Würde abzuleiten seien und deshalb keiner kulturellen Relativierung unterlägen. In der Tat hatten auch seinerzeit eine Reihe prominenter Persönlichkeiten des Geisteslebens aus allen Kulturkreisen der Welt bei einer von der UNESCO veranstalteten Umfrage erklärt, daß sie in den Vorentwürfen zur Erklärung auch die Wertvorstellungen ihrer eigenen geistigen Heimat wiedererkennen würden<sup>4</sup>). Erst in späteren Jahren setzte eine – bis heute nicht verstummte – Kritik ein, deren Grundtenor lautet, die Erklärung verkörpere weitgehend nur die Wertvorstellungen der Länder der industrialisierten Welt und beruhe daher auf gewissen kulturellen Vorurteilen.

Es trifft zu, daß die Erklärung in einer Weltorganisation entstanden ist, die seinerzeit im Jahre 1948 lediglich 59 Mitglieder umfaßte und sehr deutlich vom Westen dominiert wurde. Personen aus der Dritten Welt waren dennoch maßgebend an den Redaktionsarbeiten beteiligt, so unter anderem der Libanese Ch. Malik und die Inderin H. Mehta. Im übrigen hat aber die weitere Entwicklung gezeigt,

daß die in der Erklärung verkörperte rechtliche Substanz allgemeinen menschlichen Bedürfnissen entspricht und nicht lediglich ein Bild des „westlichen“ Menschen rechtlich verfestigt<sup>5</sup>).

Die beiden Weltpakete von 1966 sind aus dem Schoße einer wesentlich veränderten Weltorganisation hervorgegangen, die seit dem Jahre 1960 durch den Einzug vieler Neustaaten schon unter dem beherrschenden Einfluß der Dritten Welt stand. Dennoch weichen die Pakete inhaltlich kaum von der Erklärung ab. Eine grundlegend veränderte Optik liegt ihnen nicht zugrunde, nur sind sie in manchen Punkten vorsichtiger gefaßt als die Erklärung, die in einigen Bestimmungen bloße politische Zukunftsvisionen skizziert. Auch spätere Regionalabkommen wie die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969<sup>6</sup>) und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981<sup>7</sup>) weichen nicht wesentlich von dem Vorbild der Erklärung ab. So kann man noch heute feststellen, daß die Universalität als Grundannahme des Menschenrechtsgedankens in den Vereinten Nationen nach wie vor ihre Tragfähigkeit besitzt. Nur in einem Teilbereich sind gewisse Erschütterungen eingetreten. Der islamische Fundamentalismus ist offenbar ebensowenig wie der islamische Konservatismus bereit, die in allen Dokumenten der Vereinten Nationen proklamierte schlichte Gleichberechtigung der Frau anzuerkennen.

## 3. Menschenrechte als Gegenstand des Völkerrechts

Die prinzipiellen Aussagen der UNO-Charta über den Schutz der Menschenrechte (Art. 1 Abs. 3, 55) haben durch spätere Rechtsentwicklungen eine weitere Festigung und Bestätigung erhalten. Die in den Vereinten Nationen aus Anlaß des 25jährigen Bestehens der Weltorganisation im Jahre 1970 verabschiedete Erklärung über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen den Staaten<sup>8</sup>) nennt die Menschenrechte noch nicht unter den großen Strukturprinzipien der Völkerrechtsordnung wie souveräne Gleichheit, Gewaltverbot, Interventionsverbot und Selbstbestimmungsrecht. Man

<sup>5</sup>) Treffend dazu R. Schifter, Referat auf dem vom Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen zusammen mit der Università degli Studi di Milano vom 7.–9. 9. 1988 in Mailand veranstalteten Seminar *The UN Declaration of Human Rights: Past, Present, Future*, S. 2–3; vgl. auch die Besprechung des Buches von Kühnhardt (Anm. 3) durch K. Dicke, *German Yearbook of International Law (GYIL)*, 30 (1987), S. 422–426.

<sup>6</sup>) Abgedruckt in: B. Simma/U. Fastenrath, *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, 1985<sup>2</sup>, S. 367.

<sup>7</sup>) Ebda., S. 390.

<sup>8</sup>) Annex zu Resolution 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970.

<sup>3</sup>) Dazu jüngst etwa L. Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte*, 1987; C. Tomuschat, *International Standards and Cultural Diversity*, *UN Bulletin of Human Rights*, Special Issue – Human Rights Day, 1985, S. 24–35.

<sup>4</sup>) UNESCO (ed.), *Human Rights. Comments and Interpretations*, 1949, teilweise wieder abgedruckt in: UNESCO (ed.), *Human Rights Teaching IV*, 1985, S. 4–31.

kann dazu anmerken, daß die beiden Weltpakete von 1966 erst im Jahre 1976 in Kraft getreten sind. Schon die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus dem Jahre 1975<sup>9)</sup> schlug indes eine neue Richtung ein. Sie schließt die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“ ausdrücklich in den Katalog derjenigen Prinzipien ein, welche für die Beziehungen zwischen den 35 Teilnehmerstaaten bestimmend sein sollen. Damit ist in einem regionalen Rechtsinstrument zum Ausdruck gebracht, was heute auch weltweit eine gesicherte Überzeugung darstellt. Die Menschenrechte fallen nicht mehr ausschließlich in den inneren Zuständigkeitsbereich der Staaten. Keine Regierung kann sich auf Artikel 2 Abs. 7 der UNO-

Charta zurückziehen und behaupten, es gehe die anderen Staaten nichts an, wie sie ihre Angehörigen behandle.

Die Menschenrechte sind zu einer Angelegenheit von „international concern“ geworden. Das gilt sicher nicht für jedes Versagen, jede Fehlleistung und jeden Rechtsverstoß. Soweit es keine speziellen Verfahren auf vertraglicher Grundlage gibt, dürfen andere Staaten sich nicht in alltägliche Vorgänge mit ihren möglichen Verwicklungen und Pannen einmischen. Sobald aber ein „Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen“<sup>10)</sup> vorliegt, hat die internationale Gemeinschaft nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

### III. Materielles Recht

#### 1. Menschenrechte als individuelle Rechtspositionen

Der ursprüngliche Gedanke des internationalen Menschenrechtsschutzes ist es, dem Einzelnen eine Rechtsposition zu gewähren, die er selbständig gegenüber der heimischen Staatsgewalt wahrnehmen kann. Dementsprechend sind die in den Rechtsinstrumenten der Vereinten Nationen anzutreffenden Verbürgungen durchweg als individuelle Rechte ausformuliert. Von vornherein stand allerdings fest, daß das Ideal der justizförmigen Durchsetzbarkeit angesichts der spezifischen Natur mancher der Rechte nicht generell zu erreichen sein würde. Vor allem der Genuß wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hängt von zahlreichen ergänzenden und abstützenden staatlichen Maßnahmen ab, so daß der Proklamation solcher Rechte im wesentlichen nur eine Anstoßfunktion zukommt. Vollends verliert sich der Individualbezug bei den modischen Menschenrechten „der dritten Generation“, dem Recht auf Frieden, auf Entwicklung und auf eine gesunde Umwelt.

Die *Erklärung* stellt sich bei genauer Lektüre als ein hochmodernes Rechtsinstrument dar. Von den traditionellen liberalen Freiheitsrechten wie dem Recht der Meinungs- und Gewissensfreiheit bis hin zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten wie dem Recht auf Arbeit enthält sie sämtliche Rechtsver-

bürgungen, wie sie heute die politische Debatte in allen Gesellschaftsordnungen, ob in Ost oder West, prägen. Mit einer geradezu grandiosen Geste wird in Artikel 28 dem Einzelnen sogar ein Recht auf eine internationale Ordnung zugesprochen, in der die in der Erklärung niedergelegten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

Ihrer Rechtsnatur nach ist die Erklärung eine Empfehlung, d. h. ein Rechtsinstrument, dem die verbindliche Kraft fehlt. In der Präambel hat die Generalversammlung seinerzeit auch unmißverständlich erklärt, daß das Regelwerk ein „zu erreichendes gemeinsames Ideal“ darstelle. Bis heute hat sich an dieser Bewertung nichts geändert. Zwar sind einzelne Bestandteile der Erklärung wie insbesondere das Recht auf Leben und das Folterverbot in das Gewohnheitsrecht übergegangen, doch als solche entbehrt sie nach wie vor der speziellen Qualität des verpflichtenden Rechtssatzes<sup>11)</sup>. Dies zeigt sich vor allem in der Tatsache, daß einige ihrer Rechte wie insbesondere das Asylrecht (Art. 14), das Recht auf eine Staatsangehörigkeit (Art. 15) sowie das Recht auf Eigentum (Art. 17) nicht in die späteren Weltpakete aufgenommen worden sind. Es fehlt also insoweit an einem internationalen Konsens. Verfehlt wäre es auch, die Deklaration, wie dies vielfach geschieht, als eine authentische Interpretation der Bestimmungen der Artikel 1 Abs. 3 und 55 der UNO-Charta auszugeben<sup>12)</sup>. Denn in der Erklä-

<sup>9)</sup> Abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 1984<sup>6</sup>, S. 51, 56.

<sup>10)</sup> Consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights, Resolution 1503 (XLVIII) des Wirtschafts- und Sozialrats vom 27. 5. 1970.

<sup>11)</sup> Vgl. A. Cassese, *International Law in a Divided World*, 1986, S. 299; anders wohl A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 1984<sup>3</sup>, § 1234.

<sup>12)</sup> So J. Carrillo Salcedo, *Human Rights. Universal Declaration*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, 8 (1985), S. 303, 307.



rung haben die Menschenrechte ein Maß an Präzision erlangt, welches nicht lediglich als bloße Konkretisierung der Charta-Bestimmungen selbst angesehen werden kann.

Wegen der lediglich empfehlenden Natur der Erklärung waren in den Jahren nach 1948 die Bemühungen aller an der Schaffung einer Welt-Grundrechtscharta („International Bill of Rights“) interessierten Kreise in den Vereinten Nationen darauf ausgerichtet, die in ihr verkörperte rechtliche Substanz in die Form eines völkerrechtlichen Vertrages umzugießen<sup>13)</sup>. Der Phase der Definition sollte sich nun folgerichtig die Phase der rechtlichen Festbeschreibung anschließen. Zunächst strebte man an, sämtliche Arten von Menschenrechten in einem umfassenden Vertrag niederzulegen, so wie ja auch die Erklärung Rechte traditionellen Zuschnitts und jene Rechte enthält, die aus dem Gedanken des Sozialstaats erwachsen. Im Jahre 1952 beschloß aber die Generalversammlung, daß das künftige Regelwerk aus zwei selbständigen Konventionen bestehen solle. Auf der Grundlage dieser Entscheidung arbeitete die Menschenrechtskommission bis zum Jahre 1954 zwei Entwürfe aus, deren Beratung innerhalb der Generalversammlung dann nochmals nicht weniger als zwölf Jahre in Anspruch nehmen sollte. Endlich konnten am 16. Dezember 1966 der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)*<sup>14)</sup> einerseits, der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)*<sup>15)</sup> andererseits verabschiedet werden. Die Entscheidung erging einstimmig.

Es dauerte freilich noch fast zehn Jahre, bis die beiden Pakte in Kraft treten konnten. Jeweils war eine Mindestzahl von 35 Ratifikationen vorgeschrieben. Selbst Experten meinten zunächst, die Pakte verfolgten derart ehrgeizige Ziele, daß sie wohl als Ruinen einer irregeleiteten Fortschrittgläubigkeit in der politischen Landschaft stehenbleiben würden. Andere Beobachter äußerten die Befürchtung, daß die westlichen Staaten lediglich den Zivilpakt, der Osten und die Dritte Welt lediglich den Sozialpakt ratifizieren würden. Keine dieser pessimistischen Prognosen hat sich bewahrheitet. Der Sozialpakt trat am 3. Januar 1976 in Kraft, der Zivilpakt wenig später am 23. März 1976. Heute ist für den Sozialpakt ein Mitgliederstand von 91, für den Zivilpakt von 87 Staaten erreicht. Das dem Zivilpakt beigegebene Fakultativprotokoll, welches eine Individualbeschwerde („Mitteilung“) eröffnet,

ist bisher von 40 Ländern akzeptiert worden<sup>16)</sup>. Mehr als die Hälfte der Mitglieder der Weltorganisation gehört also nunmehr zum Kreise der Vertragstaaten, und zwar handelt es sich jeweils um Länder aus allen Weltregionen. Augenfällig beiseite stehen von den Staaten der westlichen Welt vor allem noch die USA und in Asien China — das allerdings gegenwärtig die Ratifikation vorbereiten soll — sowie die Staaten der arabischen Halbinsel. Auch die ständigen Außenseiter Israel und Südafrika haben die Verpflichtungen aus den Pakten nicht übernommen. Auch wenn grundsätzlich die Ausweitung des Kreises der Vertragstaaten zu begrüßen ist, so sollte doch eine dahin ausgerichtete Politik ihre Grenzen erkennen. Wenn in einem Lande die politischen Grundstrukturen mit dem Gedanken der Rechtsstaatlichkeit, wie er sich in beiden Pakten verkörpert, im Widerstreit stehen, ist es besser, wenn der Beitritt bis zur Konsolidierung der innerstaatlichen Verhältnisse aufgeschoben wird. Massierte grobe Verstöße gegen die Menschenrechte trotz einer bestehenden völkerrechtlichen Bindung können das gesamte Konzept des internationalen Menschenrechtsschutzes diskreditieren.

Der Zivilpakt umfaßt vier Gruppen von Rechten. An erster Stelle stehen diejenigen Rechte, welche der *Sicherung individueller menschlicher Existenz* dienen. Der Pakt nennt nacheinander das Recht auf Leben, Folterverbot, Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit, Verbot willkürlicher Freiheitsentziehung, Recht auf angemessene Behandlung bei Freiheitsentzug, Verbot von Schuldknechtschaft (Art. 6–11). Hinzu tritt in Artikel 17 eine umfassende Gewährleistung vor Eingriffen in das Privatleben, die Familie, die Wohnung, den Schriftverkehr, die Ehre und den persönlichen Ruf. In einem weiteren Sinne gehören zu dieser Gruppe von Rechten auch die Vorschriften des Artikels 9 über das Verfahren bei Freiheitsentzug mit den traditionellen Gewährleistungen einer richterlichen Überprüfung (Habeas Corpus) sowie die Prozeßgarantien des Artikel 14, die für das Strafverfahren teilweise außerordentlich detailliert ausformuliert sind. Primär auf das Individuum bezogen sind auch die Gewissens- und die Religionsfreiheit.

Eine zweite Gruppe von Rechten schützt die *Entfaltungsfreiheit des Menschen in der Gesellschaft*. Hier sind vor allem die Freizügigkeit (Art. 12) wie auch die Meinungsäußerungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit zu nennen (Art. 19–22). Ein Recht auf Eigentums-

<sup>13)</sup> Vgl. dazu und zum folgenden UN (ed.), *United Nations Action in the Field of Human Rights*, 1983, S. 8–10.

<sup>14)</sup> BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>15)</sup> BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>16)</sup> Alle Angaben nach der aktualisierten Ratifikationsliste in UN (ed.), *Human Rights. Status of International Instruments*, 1987.

schutz hat in den Zivilpakt keinen Eingang gefunden; ebenso fehlt das Recht der Berufsfreiheit.

Neben der Meinungsäußerungs-, der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit, die ihrem Inhalt nach stark auf das politische Geschehen bezogen sind, verbürgt der Pakt auch das *Recht zu politischer Mitwirkung im Staat* als Menschenrecht. Gewährleistet werden das aktive und das passive Wahlrecht wie auch der Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 25).

Der Pakt erkennt schließlich auch bestimmte *soziale Gruppierungen* an. In Artikel 1 wird – gleichlautend auch im Sozialpakt – das Selbstbestimmungsrecht proklamiert. Artikel 27 spricht den Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten bestimmte kulturelle Rechte zu.

Sämtliche der im Zivilpakt niedergelegten Rechte sind von den Vertragsstaaten strikt zu gewährleisten. Freilich dürfen die meisten Rechte – wie auch die Grundrechte des Grundgesetzes – nach Maßgabe sozialer Bedürfnisse durch Gesetz eingeschränkt werden. Da aber grundsätzlich eine präzise Rechtsbindung besteht, konnte sowohl eine innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 3) wie auch durch das Fakultativprotokoll ein internationaler Beschwerdeweg eröffnet werden.

Ganz anders stellt sich prinzipiell die Rechtsnatur der Rechte des Sozialpaktes dar. Hier geht es im wesentlichen um Zielverpflichtungen, die von den Staaten angemessene Bemühungen, jedoch nicht das Erreichen des Ziels verlangen<sup>17)</sup>.

Bei einer systematischen Einteilung kann man auch hier an erster Stelle die Rechte nennen, welche darauf ausgerichtet sind, menschliches Überleben zu sichern. So statuiert Artikel 11 ein Recht auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Wohnung, während Artikel 12 den Staat zur Gesundheitsfürsorge verpflichtet. Der Sozialpakt selbst nennt an erster Stelle das Recht auf Arbeit (Art. 6), sodann Rechte auf gerechte Arbeitsbedingungen (Art. 7), auf Bildung von Gewerkschaften (Art. 8) sowie auf soziale Sicherheit. Durch diese Anordnung wird gleichzeitig die Verantwortung des Einzelnen für sein Schicksal unterstrichen. Eine Verpflichtung zum Schutze der Familie und der Kinder (Art. 10) findet sich auch in den Artikeln 23 und 24 des Zivilpaktes, was zeigt, daß sich die Paktrechte zu einem geringen Teil auch überschneiden. Sein höchstes Niveau erreicht der Sozialpakt mit der Gewährlei-

stung eines Rechts auf Bildung (Art. 13, 14) sowie eines Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 15).

Ergänzt werden die beiden Pakte von 1966 vor allem durch die Abkommen, die dem Einzelnen *Schutz vor Diskriminierung* sichern sollen. Der Sache nach kann man auch sie zur International Bill of Rights hinzurechnen, obwohl dieser Ausdruck nach dem Sprachgebrauch der Vereinten Nationen auf die Erklärung und die Pakte beschränkt bleibt. Noch zeitlich früher als die Pakte war das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>18)</sup> zustande gekommen (angenommen von der Generalversammlung am 21. Dezember 1965). Es ist heute diejenige menschenrechtliche Konvention, welche die weiteste Akzeptanz erlangt hat, da ihr nicht weniger als 124 Staaten (1. März 1988) beigetreten sind. Das Rassendiskriminierungsübereinkommen dehnt seinen Schutz auch in den privaten Bereich hinein aus. Die Staaten werden nicht nur verpflichtet, selbst jedwede rassische Diskriminierung zu unterlassen, sondern sind überdies gehalten, rassische Diskriminierung im Verkehr der Privaten untereinander zu unterbinden (Art. 2 Abs. 1 Buchst. d) und gewisse diskriminierende Handlungen zu bestrafen (Art. 4).

Ganz ähnlich strukturiert ist das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979<sup>19)</sup>. Auch hier besteht die Verpflichtung nicht lediglich darin, jegliche Schlechterstellung auf Grund des Geschlechts in staatlichen Hoheitsakten selbst zu unterlassen, sondern darüber hinaus im Privatrechtsverkehr gegen Diskriminierungen der Frau vorzugehen. Man darf es als erstaunlich ansehen, daß dieser Vertrag trotz einer weniger als zehnjährigen Existenz heute (1. März 1988) schon einen Mitgliederstand von nicht weniger als 94 Vertragsstaaten aufweist. Ergänzend sei ferner auf das Übereinkommen gegen die Apartheid im Sport hingewiesen, eine der jüngsten Schöpfungen der Generalversammlung aus dem Jahre 1985<sup>20)</sup>.

Besondere Hervorhebung verdient schließlich noch die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1984<sup>21)</sup>. Bisher schon sind ihr 28 Staaten beigetreten. Da das Folterverbot schon nach allgemeinem Völkerrecht besteht und auch im Zivilpakt niedergelegt ist, konnte es nicht Ziel dieses neuen Vertragswerkes sein, lediglich das beste-

<sup>17)</sup> Näher ausgeführt in den „Limburg Principles“, die ein Expertentreffen auf Einladung der Internationalen Juristenkommission (ICJ) im Juni 1986 erarbeitet hat; ICJ (ed.), *The Review*, 37 (1986), S. 43.

<sup>18)</sup> BGBl. 1969 II, S. 962.

<sup>19)</sup> BGBl. 1985 II, S. 648.

<sup>20)</sup> Abgedruckt in: UN (ed.), *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, 1988, S. 76.

<sup>21)</sup> Ebda., S. 212.

hende Verbot zu bestätigen und zu bekräftigen. Die Konvention gibt vielmehr eine genaue Definition der Folter, schafft ein System der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Folterverbrechen und errichtet ein Verfahren der internationalen Überwachung. Die Vorschrift des Artikel 3, wonach niemand in ein Land zurückgewiesen werden darf, wenn schwerwiegende Gründe für die Annahme bestehen, daß er dort gefoltert werden würde, hat in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Zeichnung der Konvention zu innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt.

Zu diesen Verträgen treten zahlreiche Resolutionen der Generalversammlung und anderer UN-Gremien hinzu, unter denen insbesondere der UN-Kongreß für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger hervorzuheben ist. So hat die Generalversammlung etwa im Jahre 1985 einen Beschluß dieses Kongresses über die Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richter gebilligt<sup>22)</sup>. Auch wenn Resolutionen der Generalversammlung immer im Stande der unverbindlichen Empfehlung verbleiben, darf man doch die wegweisende Wirkung solch eines Regelwerks, das aus sorgfältiger Vorarbeit hervorgegangen ist, in keinem Falle unterschätzen.

## 2. Menschenrechtsschutz im weiteren Sinne

Als Menschenrechtsschutz im weiteren Sinne wird man auch bestimmte Aktivitäten der Vereinten Nationen ansehen können, die darauf ausgerichtet sind, die Rahmenbedingungen zu sichern, von denen menschliches Leben in Würde abhängt.

Von Anbeginn an haben sich die Vereinten Nationen bemüht, den rechtlichen Prämissen der Nürnberger Urteile gegen die Hauptverantwortlichen der nationalsozialistischen Greuel entsprechend Strafnormen zu schaffen, die es erlauben, Personen, die sich in amtlicher Eigenschaft schwerer Verstöße gegen die Völkerrechtsordnung schuldig gemacht haben, vor Gericht zu stellen und strafrechtlich abzuurteilen. Im Jahre 1948 wurde das Völkermord-Abkommen<sup>23)</sup> geschaffen, welches den Völkermord als ein Verbrechen „nach Völkerrecht“ qualifiziert und in der Völkergemeinschaft durch formale Annahme einerseits breiteste Unterstützung gefunden hat, andererseits aber doch wohl eher ein Schattendasein führt. Denn von irgendwelchen Verurteilungen auf Grund dieses Abkommens ist, soweit ersichtlich, bisher nichts bekannt geworden. Dies liegt allerdings auch an der sehr restriktiven Gerichtsstandsformel, welche Gerichtsbarkeit lediglich dem Staat verleiht, auf dessen Gebiet Völ-

kermord begangen worden ist, sowie einem internationalen Strafgerichtshof, den es aber bisher nicht gibt.

Kühner ist in dieser Hinsicht das Anti-Apartheids-Übereinkommen aus dem Jahre 1973<sup>24)</sup>, welches den Gerichten jedes Vertragsstaates Gerichtsbarkeit zuspricht. Der Hauptmangel dieses Übereinkommens ist, daß es in seinem Artikel III eine so weite Tatbestandsbeschreibung des Verbrechens der Apartheid gibt, daß kaum ein Angehöriger der weißen Minderheit in Südafrika der Strafbarkeit entgegen könnte. Neuerdings wird überdies behauptet, daß sich multinationale Gesellschaften, die in Südafrika tätig sind, der Beihilfe zur Apartheid schuldig machten.

Schließlich sollen die Nürnberger Prinzipien, welche die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) im Jahre 1950 ausformuliert hat<sup>25)</sup>, nach dem Willen der Generalversammlung in ihrer ganzen Breite generalisiert werden und durch völkerrechtlichen Vertrag weltweite Geltung erlangen. Vor Jahrzehnten schon war der ILC der Auftrag erteilt worden, einen „Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind“ zu schaffen, d. h. also ein internationales Strafgesetzbuch. In die Straftatbestände eines solchen Strafgesetzbuches müßten sicherlich wie bereits in Nürnberg die Aggression wie auch Versklavung und Verschleppung der Bevölkerung eines besetzten Gebiets aufgenommen werden. Die ILC hat den von ihr erbetenen Entwurf, an dem die Arbeiten von 1945 bis 1981 geruht hatten, bisher noch nicht fertigstellen können. Ob die dahinterstehenden Absichten wirklich ernsthaft sind oder ob es manchen Regierungen nur um ein neues Kampfmittel in der politischen Auseinandersetzung mit einem Gegner wie insbesondere Südafrika geht, wird sich noch erweisen müssen. Will man überhaupt einen qualitativen Sprung nach vorne tun, so müßte man auch bereit sein, die Anwendung eines solchen geradezu revolutionären Strafrechts einem durch eine internationale Anklagebehörde ergänzten internationalen Strafgerichtshof anzuvertrauen.

Hält man Menschenrechte für ein untrennbares Ganzes, in dem die Rechte aller unterschiedlichen Kategorien parallel und vereint miteinander entwickelt werden müssen, kann man auch die Entwicklungshilfe zugunsten der Dritten Welt als Menschenrechtssicherung begreifen. In der Tat hat die Dritte Welt auch ihre Forderung auf Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in der Vergangenheit auf menschenrechtliche Erwägungen

<sup>22)</sup> Ebda., S. 265.

<sup>23)</sup> BGBl. 1954 II, S. 730.

<sup>24)</sup> UN (ed.), Human Rights (Anm. 20), S. 69.

<sup>25)</sup> Abgedruckt in: UN (ed.), The Work of the International Law Commission, 1988<sup>4</sup>, S. 140.

gestützt. Man kann einer solchen Argumentation kaum die innere Logik absprechen. Auch in der Bundesrepublik hat ja etwa das Grundgesetz das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip gleichberechtigt nebeneinandergestellt.

Umstritten sind bis heute die bereits erwähnten *Menschenrechte der dritten Generation* geblieben. Die Generalversammlung hat vor wenigen Jahren feierlich ein Recht der Völker auf Frieden proklamiert (Resolution 39/11 vom 12. November 1984). Im Jahre 1986 verabschiedete sie auch eine Deklaration über das Recht auf Entwicklung (Resolution 41/128 vom 4. Dezember 1986). Vertragliche Rechtsgrundlagen für diese Globalrechte gibt es bisher auf Weltebene nicht. Es muß auch zweifelhaft erscheinen, ob sie irgendeinen greifbaren Beitrag zur Besserung der weltpolitischen Lage erbringen können. Die Sicherung des Friedens verlangt nach komplexen Institutionen und Verfahren. Das ganze System der Vereinten Nationen ist primär zur Gewährleistung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit geschaffen worden. Die Entwicklungshilfe nimmt ebenfalls eine zentrale Stellung im institutionellen Gefüge der Vereinten Na-

tionen ein. Es gibt kaum ein Organ, welches es nicht als seine Aufgabe betrachten würde, in besonderer Weise den Ländern der Dritten Welt bei ihren Bemühungen um Fortschritt beizustehen. Die zusätzliche Normierung eines Menschenrechts auf Entwicklung vermag diese Prozesse aber weder zu beschleunigen noch sonst zu effektivieren.

Nur dann machen die Rechte auf Frieden und Entwicklung Sinn, wenn man sie nicht im strengen Sinne als Rechte, sondern eher als plakative Fixierung von Gemeinwohlzielen der gesamten internationalen Gemeinschaft begreift. Der eigentliche Bereich der Menschenrechte ist hier verlassen. Der Einzelne ist zwar Betroffener, kann aber keine aktive Rolle übernehmen, jedenfalls nicht auf internationaler Ebene. Wie im klassischen Völkerrecht des 19. Jahrhunderts wird er durch seinen Heimatstaat mediatisiert. Selbstverständlich kann sich andererseits jedermann innerhalb seines Gemeinwesens für Frieden und Entwicklung einsetzen. Niemand vermag aber kraft eines Rechtsanspruchs zu verlangen, daß ihm Frieden und Entwicklung ebenso wie andere Leistungen von den zuständigen staatlichen Stellen dargeboten werden<sup>26)</sup>.

#### IV. Verfahren der Menschenrechtssicherung

1. Menschenrechte sollen die Einzelperson in erster Linie gegenüber der *heimischen Staatsgewalt* schützen. Aus diesem Grunde ist es von hervorragender Bedeutung, daß sich alle rechtsanwendenden Instanzen schon im nationalen Raum der dem Staatswesen obliegenden völkerrechtlichen Verpflichtungen menschenrechtlicher Art bewußt sind. Als wirksamste Durchführungsmethode hat sich die Einfügung der einschlägigen Abkommen in das innerstaatliche Recht erwiesen, die sicherstellt, daß sich jedermann unmittelbar auf die ihn schützenden Bestimmungen berufen kann. So hat in der Bundesrepublik der Zivilpakt kraft der nach Artikel 59 Abs. 2 GG erzielten Zustimmung der parlamentarischen Körperschaften die Kraft eines (einfachen) Bundesgesetzes. Für die meisten Länder muß allerdings festgestellt werden, daß sowohl die Verwaltungen als auch die Gerichte nur höchst unvollkommen mit dem Völkerrecht vertraut sind und deshalb häufig zögern, auf die Bestimmungen eines Abkommens zurückzugreifen, zumal wenn das staatliche Recht, sei es auch nur in Form einer rangmäßig

untergeordneten Verordnung oder gar Verwaltungsvorschrift, eine abweichende Lösung vorschreibt. Gegenwärtig sind die Vereinten Nationen intensiv darum bemüht, die von ihnen erlassenen Rechtsakte verstärkt in das allgemeine Bewußtsein zu heben. Zu diesem Zwecke hat man etwa jüngst wieder eine aktualisierte Fassung der bekannten Sammlung menschenrechtlicher Rechtstexte herausgegeben<sup>27)</sup>. Auch eine Reihe von Popularisierungsschriften kann sicherlich aufklärend wirken<sup>28)</sup>. Das Problem bleibt, solche Werke auch in diktatorisch regierten Ländern einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Bis vor kurzem waren die Schwierigkeiten, in der DDR auch nur einen Text des Zivilpaktes zu Gesicht zu bekommen, geradezu notorisch.

2. In *Verfahren auf völkerrechtlicher Ebene* kommt die Verantwortung der Staatengemeinschaft für das Schicksal des Einzelmenschen zum Ausdruck. Aber solche Verfahren können eine drohende Rechtsverletzung kaum verhindern, zumal es bis heute keinen geeigneten internationalen Mechanismus zur Durchsetzung der Menschenrechte gibt. Vor allem

<sup>26)</sup> Zu dieser Debatte vgl. E. H. Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards*, 1986, S. 210 ff.; C. Tomuschat, *Das Recht auf Entwicklung*, in: *GYIL* 25 (1982), S. 85–112; ders., *Recht auf Frieden?*, in: *Europa-Archiv*, 1985, S. 271–278.

<sup>27)</sup> Vgl. Anm. 20.

<sup>28)</sup> Vgl. namentlich die beiden Fact Sheets „Human Rights Machinery“ and „The International Bill of Human Rights“, jeweils 1988.

Beschwerdeverfahren setzen durchweg voraus, daß zuvor die verfügbaren innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind. So kommt der internationale Rechtsschutz in der Regel spät, manchmal zu spät.

a) Die erste Stufe im Arsenal der internationalen Verfahren zur Sicherung der Menschenrechte bildet die — jeweils durch eine förmliche Stellungnahme abgeschlossene — *Erörterung menschenrechtswidriger Lagen* vor allem durch die *politischen Gremien der Vereinten Nationen*, die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission. Hier lautet die Zentralfrage, welche Länder zum Gegenstand der Kritik gemacht werden sollen. Wegen des Fehlens fester Verfahrensregeln wohnt der Auswahl der „Angeklagten“ notwendig ein dezisionistisches, irrationales Element inne. Wie dem auch sei: Kein Staat, dem seine internationale Reputation am Herzen liegt, kann es auf die leichte Schulter nehmen, wenn er auf Dauer zur Zielscheibe berechtigter Angriffe wird. Unvermeidbar hat eine Verurteilung durch die Generalversammlung Auswirkungen in allen politischen Bereichen.

Außerhalb eines festen vertraglichen Rahmens hat sich auch das Beschwerdeverfahren nach der Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrats aus dem Jahre 1970 entwickelt, das, wie schon erwähnt, der Feststellung dient, ob in einem Lande ein „Gesamtzusammenhang schwerer und zuverlässig belegter Menschenrechtsverletzungen“ besteht. Einzelbeschwerden werden nach den Regeln für dieses Verfahren einzig als Mosaiksteinchen gesammelt, welche die entscheidende Gesamtbeurteilung gestatten sollen. Wegen seiner außerordentlichen Komplexität — es läuft über verschiedene Stufen ab (Arbeitsgruppe der Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz, Unterkommission selbst, Menschenrechtskommission, Wirtschafts- und Sozialrat) — sowie wegen seines vertraulichen Charakters hat das Verfahren die ursprünglich in seine Anwendung gesetzten Erwartungen kaum erfüllt.

b) Zunehmend werden Aufgaben der Menschenrechtssicherung in jüngerer Zeit auf *Sachverständigenausschüsse* verlagert. Die politischen Gremien sind gewiß unverzichtbar, was die rechtsetzende Funktion angeht. Als Instanzen der Rechtskontrolle eignen sie sich aber ganz offensichtlich weniger gut, sobald es nicht mehr nur um die Feststellung massiver Verstöße, sondern um die Überwachung der Anwendung des Rechts in jener reichen Facettierung geht, welche die neueren Abkommen zum Schutze der Menschenrechte bieten. Durchweg wird nunmehr für jedes dieser Abkommen ein

besonderes Kontrollgremium ins Leben gerufen. Der erste dieser Expertenausschüsse war der Ausschuß gegen Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965, der seine Tätigkeit im Januar 1970 aufnehmen konnte. Mit einigem zeitlichem Abstand folgte im Jahre 1977 der Menschenrechtsausschuß, dessen Rechtsgrundlage der Zivilpakt bildet und der aus diesem Grunde das thematisch am weitesten ausgedehnte Tätigkeitsfeld aller Expertengremien besitzt. Der Ausschuß gegen Frauendiskriminierung nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau wurde im Jahre 1982 errichtet, und die jüngste Schöpfung, der Antifolter-Ausschuß nach dem Anti-Folterübereinkommen von 1984 konnte in diesem Jahr (1988) seine erste Tagung abhalten. So sehr bewährt hat sich das Instrument der Sachverständigenausschüsse, daß man auch die Überwachung des Sozialpakts in die Hände eines solchen Gremiums gelegt hat, obwohl der Vertrag selbst die Kontrollaufgabe dem Wirtschafts- und Sozialrat zuweist.

Neuerdings erst wird die Frage gestellt, ob diese Vermehrung der Überwachungsinstanzen nicht nur zu Überschneidungen und Kollisionen, sondern auch zu einer gewissen bürokratischen Abwertung der Kontrollverfahren führen kann. Unvermeidlich vermindert sich das politische Gewicht der Kontrollorgane allein durch ihre wachsende Zahl. Auf der anderen Seite läßt sich nicht verkennen, daß auf Weltebene Art und Umfang der anfallenden Aufgaben geradezu gigantisch sind. Ein Gremium von 18 Personen wie der Menschenrechtsausschuß, der überdies nur eine außerordentlich begrenzte Tagungszeit zu seiner Verfügung hat — bisher dreimal drei Wochen pro Jahr —, ist kaum in der Lage, auch alle jene besonders verletzungsträchtigen Ecken und Winkel auszuleuchten, in denen sich menschenrechtswidrige Zustände verkrustet haben. Nur wenn die Kontrollverfahren mit hoher Intensität und so realitätsnah wie möglich durchgeführt werden, kann man hoffen, daß Verstöße tatsächlich beseitigt werden und daß sich konkrete Ergebnisse einstellen, die sich nicht allein in der Erzeugung von Papier erschöpfen.

Unter den Kontrollverfahren nimmt heute die *Berichtsprüfung* die erste Stelle ein. Sie kann in der Internationalen Arbeitsorganisation auf eine lange Tradition zurückblicken. Jährlich tritt dort ein Sachverständigenausschuß zusammen, der — nach gründlicher Vorbereitung durch das Sekretariat — die Beachtung und Durchführung der unter den Auspizien der Organisation zustande gekommenen

Verträge überprüft<sup>29)</sup>. In den genannten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen ist durchweg vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen über ihre einschlägige innerstaatliche Praxis Rechenschaft ablegen. Die kürzeste Frist — lediglich zwei Jahre — sieht das Rassendiskriminierungs-Übereinkommen vor, während der Zivilpakt die Festlegung der Frist dem Menschenrechtsausschuß überlassen hat, der sich für einen Rhythmus von jeweils fünf Jahren entschieden hat. Auch dieses auf den ersten Blick rein technisch erscheinende Detail kann langfristig erhebliche politische Auswirkungen auf den Rang und das Ansehen einer Kontrollinstanz haben. Ein allzu kurzfristiger Turnus führt zwangsläufig zu leichtgewichtigen Berichten und damit auch zu einer substanzlosen Prüfung, die wiederum negativ auf den Expertenausschuß selbst abfärbt. Als gutes Gleichgewicht erscheint der vom Menschenrechtsausschuß gewählte zeitliche Abstand. Zu lange Intervalle zwischen den einzelnen Berichtsprüfungen beschwören die Gefahr herauf, daß sich in einem Land einschneidende Veränderungen vollziehen, ohne daß diese in dem Überwachungsgremium zur Sprache kommen könnten.

Trotz seines großen Vorzugs, daß es eine umfassende Erörterung aller für das jeweilige Vertragswerk wesentlichen rechtlichen Aspekte gestattet, weist das Berichtsprüfungsverfahren doch auch beträchtliche Schwächen auf<sup>30)</sup>. Viele Berichte sind äußerst knapp. Positive Entwicklungen werden gebührend herausgestrichen, Fehler und Versäumnisse hingegen verschwiegen. Meist gehen die Berichte auch nur auf die normative Seite der Probleme ein. Die Ausschüsse werden über Gesetzestexte, vor allem die Verfassungsbestimmungen, informiert, aber man verliert kein Wort darüber, ob diese Bestimmungen auch die lebendige Wirklichkeit des Landes prägen. Aus diesem Grunde müssen die Ausschußmitglieder versuchen, sich schon vorher so eingehend wie möglich zu informieren. Vielfach erhalten sie von Nichtregierungsorganisationen zum Schutze der Menschenrechte wie etwa Amnesty International oder der Internationalen Juristenkommission wichtiges Material. Als Prüfungsmodalität hat sich die Dialogform herausgebildet. Es erscheint jeweils eine Regierungsdelegation, welche die von den Experten gestellten Fragen beantwortet — oder auch eine Stellungnahme verweigert. Obwohl es an den üblichen Formen diploma-

tischer Höflichkeit niemals fehlt, wird in der Sache doch hart verhandelt. Die Ausschußmitglieder scheuen sich nicht, auch heikle Fragen aufzutischen und ihre Bedenken deutlich vorzutragen. Nicht zu verkennen ist freilich gelegentlich ein gewisses Blockdenken. So haben die östlichen Mitglieder des Menschenrechtsausschusses an Regierungen des östlichen Machtbereichs bisher niemals irgendwelche bohrenden Fragen gestellt. Hier kann in naher Zukunft eine Änderung zu erwarten sein. Mehr oder weniger hilflos ist ein Kontrollorgan, wenn von der anwesenden Regierungsdelegation sämtliche Hinweise auf menschenrechtsverletzende Zustände als Unwahrheiten und Verleumdung abgetan werden. Selten erreicht allerdings eine Verhandlung das Maß an Absurdität, welches der afghanische Vertreter durch die Äußerung erzeugt hat, in seinem Lande gebe es kein Flüchtlingsproblem, schon jeher seien die Afghanen Nomaden gewesen oder hätten sich zur Arbeitssuche in das Ausland begeben<sup>31)</sup>.

Zu förmlichen Abschlußergebnissen verdichten sich die über einen Bericht geführten Verhandlungen in der Regel nicht. Nach dem Zivilpakt ist wegen der lakonischen Kürze des einschlägigen Artikel 40 Abs. 4 schon rechtlich kontrovers, ob der Menschenrechtsausschuß eine Bewertung abgeben darf<sup>32)</sup>. Statt dessen hat es sich im Menschenrechtsausschuß eingebürgert, daß nach dem Abschluß der Verhandlungen jedes Mitglied — soweit willens — unter seiner persönlichen Verantwortung eine eigenständige Beurteilung abgibt. Wenn zahlreiche Experten die gleichen Beanstandungen erheben, so kann dies seinen Eindruck nicht verfehlen, obwohl solchen individuellen Stellungnahmen selbstverständlich die rechtliche Verbindlichkeit abgeht.

Vielfach sehen die Menschenrechts-Übereinkommen auch *Beschwerdeverfahren* vor. Im Gegensatz zur Berichtsprüfung gehören diese Verfahren allerdings in der Regel nicht zum vertraglichen Kernbestand, der allein schon durch Ratifikation des Vertragswerkes selbst verbindlich wird, sondern setzen meist besondere Unterwerfungserklärungen voraus. Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Zivilpakt ist in einem separaten Fakultativ-Protokoll geregelt, das also eigens in den üblichen Formen ratifiziert werden muß.

<sup>29)</sup> Vgl. G. Beitzke, Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch internationale Kontrolle, in: Vereinte Nationen, 1981, S. 149–153.

<sup>30)</sup> Zur Praxis des Menschenrechtsausschusses vgl. C. Tomuschat, Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß — Versuch einer Bilanz, in: Vereinte Nationen, 1987, S. 157–158.

<sup>31)</sup> UN Doc. CCPR/C/SR.608, 12. 7. 1985, § 35. Vgl. auch § 25: „There was no civil war in Afghanistan. The Revolutionary Government controlled the entire country. Terrorists and bandits armed by foreign Powers who launched raids from outside the country were alone responsible for all acts of aggression perpetrated against the Afghan people.“

<sup>32)</sup> Dazu H.-M. Empell, Die Kompetenzen des UN-Menschenrechtsausschusses im Staatenberichtsverfahren, 1987.

Ebenso unbeliebt wie im regionalen Rahmen sind auf Weltebene *Staatenbeschwerdeverfahren*. Wenn eine Regierung Kritik an den menschenrechtlichen Zuständen in einem anderen Lande vorzutragen hat, zieht sie es in der Regel vor, ihre Vorhaltungen in die Generalversammlung oder die Menschenrechtskommission einzubringen. Bisher ist jedenfalls in den Vereinten Nationen selbst kein einziges förmliches Staatenbeschwerdeverfahren auf der Grundlage der geltenden Menschenrechtsabkommen auch nur eingeleitet worden.

Erhebliche Bedeutung besitzt demgegenüber das *Individualbeschwerdeverfahren* nach dem Fakultativ-Protokoll zum Zivilpakt, das gerade in jüngster Zeit einen spürbaren Aufschwung genommen hat, obwohl sich die Zahlen (etwas über 300 Beschwerden innerhalb von zwölf Jahren) absolut betrachtet immer noch recht bescheiden ausnehmen. Nach dem Protokoll sind Einzelpersonen berechtigt, sich mit der Behauptung an den Menschenrechtsausschuß zu wenden, daß der angebliche Verletzerstaat ihre aus dem Pakt resultierenden Rechte mißachtet habe. Über Jahre hinweg war Uruguay, damals noch unter der Herrschaft der Militärdiktatur, das Land, gegen das sich die meisten begründeten Beschwerden richteten. Heute hat sich der Kreis der beschuldigten Staaten stärker differenziert. Aufgabe des Ausschusses ist es, sich nach der Prüfung der Zulässigkeit mit den in der Sache erhobenen Vorwürfen auseinanderzusetzen und im Gegensatz zu dem Beschwerdeverfahren 1503 eine Entscheidung über jeden Einzelfall zu treffen. Diese Entscheidungen, denen der Qualifikation als bloßer „Ansichten“ („views“) wegen ebenfalls die rechtliche Verbindlichkeit fehlt, werden regelmäßig im vollen Wortlaut im Jahresbericht des Ausschusses an die Generalversammlung abgedruckt<sup>33</sup>). Ob sich das Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativ-Protokoll auch auf Dauer bewähren kann, steht bisher nicht mit Gewißheit fest. Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Beweiserhebung. Nach Artikel 5 Abs. 1 des Protokolls stehen dem Ausschuß als Grundlage für sein Urteil lediglich die ihm von den Parteien zugänglich gemachten schriftlichen Unterlagen zur Verfügung. Häufig läßt sich mit diesem Material allein ein Sachverhalt indes nicht aufklären.

Vielfach reicht es zur Beilegung internationaler Streitfälle aus, wenn nur die erheblichen *Tatsachen* genau *festgestellt* werden. Sind einmal die Fakten bekannt, kann der betroffene Staat sich nicht mehr

durch Ableugnen oder Beschwichtigung aus der Affäre ziehen. So hat man in der Generalversammlung schon in den Anfangsjahren versucht, sich ein genaues Bild von der Lage der unterdrückten schwarzen Mehrheit in Südafrika zu verschaffen. Ein Ausschuß mit der Aufgabe, die israelische Besatzungspolitik unter steter Beaufsichtigung zu halten, wurde im Jahre 1968 gegründet. Aus einer im Jahre 1975 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in Chile ging später die Institution des Länder-Berichterstatters hervor, dessen Information die Grundlage für die späteren Erörterungen in der Generalversammlung und in der Menschenrechtskommission bildet. Die Liste der Länder, für die solche Sonderberichterstatter eingesetzt worden sind, zeigt recht anschaulich, daß man sich hier von den konkreten historischen Realitäten und nicht lediglich von politischer Voreingenommenheit leiten lassen. Angesichts der Widerstände, denen es naturgemäß begegnet, ein Land zum Gegenstand einer Untersuchung zu machen, ist man seit einigen Jahren in der Menschenrechtskommission darauf verfallen, sogenannte „thematische“ Berichterstatter zu Problemkomplexen wie Folter, willkürliche Hinrichtungen oder religiöse Intoleranz einzusetzen<sup>34</sup>). Die Prägnanz, Schärfe und Tatsachengenauigkeit der Länderberichte vermögen solche Querschnittsberichte nicht zu erreichen. Viel hängt insoweit auch von der Unabhängigkeit und dem Mut des Berichterstatters ab, die Dinge beim Namen zu nennen und seine Ausführungen nicht in der in den Vereinten Nationen üblichen Art durch Anonymisierung zu verschlüsseln.

Erstmals sind jetzt auch in einem vertraglichen Rechtsinstrument, der Anti-Folterkonvention, Inspektionsrechte des zuständigen Sachverständigenausschusses vorgesehen (Art. 20 Abs. 3). Aber eine solche Beweiserhebung an Ort und Stelle setzt das Einverständnis des betroffenen Staates voraus. Staaten können im übrigen sogleich bei der Unterzeichnung oder Ratifikation der Konvention erklären, daß sie den gesamten Artikel 20 für sich abschließen.

Während die geschilderten Verfahren sämtlich darauf ausgerichtet sind, tatsächlichen oder mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen im Wege der (konstruktiven) Kritik entgegenzutreten, will vor allem das Menschenrechtszentrum der Vereinten Nationen das Instrument der *Beratungsdienste*

<sup>33</sup>) Die Sammlung der Entscheidungen, Human Rights Committee, Selected Decisions under the Optional Protocol, UN Doc. CCPR/C/OP/1, 1985, ist bisher nur bis zum Jahre 1982 vorangeführt worden.

<sup>34</sup>) Dazu M. T. Kamminga, The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights, in: Netherlands International Law Review, 34 (1987), S. 299–323; D. Weissbrodt, The Three „Theme“ Special Rapporteurs of the UN Commission on Human Rights, in: American Journal of International Law, 80 (1986), S. 685–699.

(„*advisory services*“) verstärkt einsetzen. In der Tat gehen wohl in manchen Ländern der Dritten Welt Menschenrechtsverletzungen auch auf Faktoren wie Unwissenheit und mangelnde Sachkompetenz

zurück. Informationsseminare, Schulungskurse für Polizei- und Gefängnisbeamte und ähnliche Veranstaltungen sind sicherlich geeignet, die insoweit bestehenden Defizite abzubauen.

## V. Schlußbetrachtung

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, hat das System der Vereinten Nationen seinen wichtigsten Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsgedankens durch seine rechtsetzende Tätigkeit erbracht. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die beiden Weltpakte von 1966 wie auch die großen Anti-Diskriminierungsabkommen lassen sich aus der rechtlichen Landschaft nicht mehr wegdenken. Sie bilden tragende Säulen einer Weltordnung, in der die Menschenrechte einen festen Platz gefunden haben.

Weniger eindeutig fällt das Urteil über die Erfolge der Vereinten Nationen bei der Durchsetzung der von ihnen erarbeiteten Schutzstandards aus. *Objektivität* und *Wirksamkeit* sind die beiden Kernbegriffe, zu denen sich die vielfach geäußerte Kritik bündeln läßt. Über viele Jahre hinweg waren es fast ausschließlich Südafrika, Israel und Chile, die zur Zielscheibe massiver Vorwürfe gemacht wurden, während etwa der Völkermord in Kambodscha in New York kaum einen Widerhall fand. Die Bilanz hat sich in diesem Punkt entscheidend verbessert. Wie gezeigt, sind etwa Länderberichtersteller auch für eine ganze Reihe weiterer Länder aus allen Weltregionen eingesetzt worden. Erst jüngst hat die Menschenrechtskommission durch Entscheidung 1988/106 vom 10. März 1988 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Lage in Kuba beschlossen. Auch die Großmächte können immer weniger mit Schonung rechnen. Verurteilt wurde das amerikanische Eingreifen in Grenada einerseits<sup>35)</sup>, andererseits aber auch in einer ständigen Resolutionskette der sowjetische Einmarsch in Afghanistan mit seinen verheerenden Folgen für die Bevölkerung<sup>36)</sup>. Sehr viel besser schneiden in puncto Unparteilichkeit und Objektivität die Ex-

pertengremien allein schon deswegen ab, weil sie niemals von sich aus eine Auswahl unter den vermuteten Menschenrechtsbrechern zu treffen haben, sondern nach ihren Verfahrensregeln routinemäßig einen Vertragsstaat nach dem anderen überprüfen.

Die *Wirksamkeit* der Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte wird naturgemäß von der Tatsache bestimmt, daß lediglich die Mittel der Überzeugungsbildung und des Drucks durch Publizität zur Verfügung stehen. Nur in gravierenden Extremsituationen kann auch der Sicherheitsrat zu einem Eingreifen ermächtigt sein, wenn er zu der Auffassung gelangt, daß durch Menschenrechtsverletzungen auch der Weltfriede und die internationale Sicherheit gefährdet sind<sup>37)</sup>. Im übrigen können in den Vereinten Nationen getroffene Feststellungen auch von jedem einzelnen Staat bei der Führung seiner eigenen nationalen Außenpolitik berücksichtigt werden. Aber selbst wenn es zu solchen Sekundärreaktionen nicht kommt, bedeutet es für ein Staatswesen eine erhebliche Bürde, wenn es kontinuierlich schwerer Verletzungshandlungen geziehen und damit als Paria der internationalen Gemeinschaft abgestempelt wird. Wie auch die jüngsten Erfahrungen des Sicherheitsrates mit der zum Konflikt zwischen Irak und Iran ergangenen Resolution 598 (1987) gezeigt haben, rührt die effektive Stärke einer Resolution nicht in erster Linie von ihrer formalen Rechtsverbindlichkeit her, sondern von der Kraft der sie fundierenden politischen Überzeugungen. Einhellige Mißbilligung durch die internationale Gemeinschaft ist ein realer Machtfaktor, den zu negieren sich auf die Dauer keine Regierung erlauben kann.

<sup>35)</sup> Generalversammlungs-Resolution 38/7 vom 2. 11. 1983.

<sup>36)</sup> Zuletzt die Generalversammlungs-Resolution 42/15 vom 10. 11. 1987.

<sup>37)</sup> Mehrfach hat der Sicherheitsrat zur menschenrechtlichen Lage in den von Israel besetzten Gebieten sowie in Südafrika Stellung bezogen.



# Zum Stand der Freiheitsrechte in den Warschauer-Pakt-Staaten

## I. Einführung

Als am 10. Dezember 1948 die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, enthielten sich die sechs<sup>1)</sup> damals in der UNO vertretenen sozialistischen Staaten unter Führung der UdSSR der Stimme, dies vor allem aus zwei Gründen: Nach ihrer Auffassung trug die Erklärung erstens der Bedeutung der sozialen Rechte (Recht auf Arbeit usw.) zu wenig Rechnung und zweitens berücksichtigte sie nicht hinreichend die Pflichtbindungen des Individuums gegenüber Staat und Gesellschaft bzw. die der Freiheit des Einzelnen im Interesse der Gemeinschaft zu ziehenden Schranken<sup>2)</sup>. In den folgenden Jahrzehnten haben die UdSSR und ihre Verbündeten versucht, von ihrem Ansatz her die Kodifikationsentwicklung der Menschenrechte im Netzwerk der Vereinten Nationen zu beeinflussen und sind damit keineswegs ohne Erfolg geblieben. Davon zeugen in mancher Hinsicht die beiden wichtigsten UNO-Menschenrechtskonventionen vom 19. Dezember 1966, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (künftig: Bürgerrechtspakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (künftig: Sozialrechtspakt), die 1976 in Kraft traten. Ein sozialistisches Grundrechtsverständnis liegt ihnen — trotz der Ausklammerung des Eigentumsrechts — allerdings nicht zugrunde, vielmehr ein im Ausgangspunkt liberales, das jedoch sozial- und kulturstaatlich modifiziert ist<sup>3)</sup>. Gleichwohl haben sämtliche Warschauer-Pakt-Staaten die Pakte ratifiziert<sup>4)</sup>, sich zu ihrer Verwirklichung also völkerrechtlich verpflichtet; eine ausdrückliche Transformation der Pakte in unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht haben sie damit — ausgenommen Ungarn — indes nicht verbunden und entsprechen-

den Interpretationen vor dem UNO-Menschenrechtsausschuß widersprochen<sup>5)</sup>. Auch haben sie es bislang, wiederum mit der (kürzlichen) Ausnahme Ungarns, abgelehnt, sich den für die Einhaltung des Bürgerrechtspakts vorgesehenen wirksameren Kontrollinstrumenten der Staatenbeschwerde und der Individualbeschwerde zu unterwerfen.

Lange Zeit haben sich die sozialistischen Staaten gegenüber ihren Kritikern auf dem Gebiet der Menschenrechte damit verteidigt, sie hätten mit dem Aufbau einer „sozialistischen“ Gesellschaftsordnung ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nur erfüllt, sondern bereits ein über dem „bürgerlichen“ Standard des Westens liegendes Niveau erreicht, weil durch die „sozialistische Planwirtschaft“ die sozialen Rechte und durch die „sozialistische Demokratie“ unter Führung der Partei die politische Freiheit des Bürgers realisiert worden seien.

Diese ideologisch-propagandistische Strategie der Immunisierung gegen Kritik durch Selbstbelobigung und Begriffsvernebelung wurde durch das politische Wirken der osteuropäischen Bürgerrechtsbewegungen und das von ihnen gelieferte Informationsmaterial über Menschenrechtsverletzungen bald aufs schwerste erschüttert. Im Zuge der west-östlichen Menschenrechtsauseinandersetzung — auf den Folge- und Expertentreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) seit Belgrad (1977/78)<sup>6)</sup> — wurde ihre politische und juristische Untauglichkeit vollends offensichtlich. Es ist ein großes Verdienst der KSZE-Debatten über die Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen, daß sie die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit ganz konkret auf das jeweilige innerstaatliche Recht und dessen Anwendung durch Behörden und Gerichte gelenkt haben, insbesondere auf die im Westen, paradoxer-

1) Neben der Ukraine und Weißrußland noch Polen, ČSSR und Jugoslawien.

2) Vgl. Felix Ermacora, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, Bd. I, Wien 1974, S. 540 f.

3) Ausführlich Otto Luchterhandt, *Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/1986, S. 24 f.

4) Bulgarien: 21. 9. 1970; Sowjetunion: 16. 10. 1973; DDR: 8. 11. 1973; Ungarn: 17. 1. 1974; Rumänien: 31. 10. 1974; ČSSR: 23. 12. 1975; Polen: 3. 3. 1977.

5) Vgl. Hans von Mangoldt, *Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte und die Menschenrechte des Völkerrechts*, in: *Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes*, Bericht der Unabhängigen Wissenschaftlerkommission, Köln 1988, S. 39–41.

6) Vgl. O. Luchterhandt (Anm. 3), S. 29 ff.

weise aber auch im Osten so wenig bekannten Rechtsverhältnisse der einzelnen sozialistischen Staaten. In der Bundesrepublik hat, hiervon ange-regt, eine 1986/87 beim Bundesjustizministerium gebildete Unabhängige Wissenschaftlerkommission vor wenigen Monaten einen Bericht über die Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes vorgelegt<sup>7)</sup>, der sich auf die im Bürgerrechtspakt von 1966 normierten klassischen Freiheitsrechte konzentriert. Seine Ausarbeitung und Veröffentlichung fiel bzw. fällt in eine Zeit, in der

sich die Lage der Menschenrechte im sowjetischen Hegemonialbereich aufgrund der Reformpolitik Gorbatschows augenscheinlich verbessert. Allerdings verläuft die Entwicklung in den Ländern zur Zeit höchst ungleichmäßig, und ihre Dynamik läßt sich noch nicht klar einschätzen. Der folgende Überblick beruht im wesentlichen auf dem Kommissionsbericht, bezieht aber, insbesondere im Falle der UdSSR, die neueren Vorgänge und menschenrechtsrelevanten Reformprojekte mit ein.

## II. Die Menschenrechte im Länderüberblick

### 1. Sowjetunion

Auf dem Gebiet der Menschenrechte hatte die UdSSR gegen Ende der Breschnew-Ära einen Tiefpunkt erreicht: Mitte der achtziger Jahre befanden sich sowohl das geschriebene Recht als auch die Rechtspraxis weithin im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen, vor allem in den Normbereichen der klassischen Menschenrechte (Recht auf Leben, Freizügigkeit, Religionsfreiheit, Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Wahlrecht, Unverletzlichkeit der Person, Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, auf einen menschenwürdigen Strafvollzug, Verbot der Folter, Rechte ethnischer Minderheiten). Der Bericht der Kommission kommt daher insofern zu einem weitgehend negativen Ergebnis, und wäre ihr Untersuchungsmandat auf die sozialen Rechte ausgedehnt worden — Recht auf Arbeit, gerechte Entlohnung und Urlaub, auf Bildung, Wohnung, medizinische Versorgung, auf soziale Sicherung im Alter, Krankheit, Invalidität, auf Familienförderung usw. —, so hätte man auch hier, insbesondere bei der Höhe und Qualität der staatlichen Leistungen und hinsichtlich der Gleichheit bzw. Gerechtigkeit ihrer Verteilung, gravierende Mängel feststellen können<sup>8)</sup>.

Allerdings beginnen sich die Verhältnisse 1986/87 durch Gorbatschows Reformkurs, wie auch der Kommissionsbericht hervorhebt<sup>9)</sup>, zum Besseren zu wenden, ein infolge der sich liberalisierenden Pressetätigkeit („Glasnost“) zunächst eher atmo-

sphärischer Wandel, der inzwischen aber in einigen konkreten Menschenrechtsverbesserungen Gestalt anzunehmen beginnt. Die folgenden Punkte verdienen eine Hervorhebung.

1. Indem man seit 1986 die Vorzensur schubweise gelockert (wenn auch nicht abgeschafft) hat, sind im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit die Spielräume zugunsten der Redaktionen bis hin zur Kritik an den Grundlagen und Erscheinungsformen des bürokratischen Sozialismus erweitert worden. Hierin liegt ein qualitativer Wandel, ja, wahrscheinlich die bedeutendste und hoffnungsvollste Neuerung gegenüber der Breschnew-Ära. Die rechtlich-institutionelle Absicherung dieser Lage durch die angekündigten Gesetze über Glasnost sowie über die Presse und die Masseninformativsmittel steht noch aus. Die strafrechtlichen Instrumente zur Unterdrückung „antisowjetischer“ Meinungsäußerungen (Art. 190<sup>1</sup>, Art. 70 StGB der RSFSR) gelten nach wie vor, werden aber gegenwärtig kaum noch angewendet und sollen im Zuge der zur Zeit vorbereiteten Strafrechtsreform abgeschafft (Art. 190<sup>1</sup>) bzw. liberalisiert (Art. 70) werden.

2. Die Entlassung des Ehepaars Sacharow aus der Verbannung in Gorki unter persönlicher Mitwirkung Gorbatschows bildete den spektakulären und symbolträchtigen Auftakt zu einer breiten Amnestierung politischer und religiöser Gefangener in den folgenden Monaten. Indem die Regierung die Entlassung allerdings regelmäßig von Reuebekenntnissen abhängig machte, geht sie nach wie vor von der Rechtmäßigkeit der Unterdrückung menschenrechtlicher Meinungs- und Bekenntnisfreiheit aus. Wieviele politische Gefangene es heute noch gibt, läßt sich nur sehr schwer abschätzen, da die Behörden seit den siebziger Jahren in sehr vielen Fällen zu dem Mittel gegriffen haben, Bürgerrechtler wegen gewöhnlicher Kriminaldelikte (Rowdytum, parasitärer Lebenswandel usw.) anzu-

<sup>7)</sup> Vgl. Anm. 5. Unter dem Vorsitz des Ostrechtlers Prof. Dr. G. Brunner gehörten ihr die Professoren D. Blumenwitz, E. Klein, A. Randelzhofer, G. Rhode, F.-C. Schroeder und W. Weidenfeld an. Der Verfasser war Sekretär der Kommission.

<sup>8)</sup> Vgl. Otto Luchterhandt, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit, Baden-Baden 1980, S. 33 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. Georg Brunner, Zusammenfassung (Anm. 5), S. 407.

klagen. Insgesamt dürfte die Zahl aber inzwischen unter 1 000 liegen.

3. Eine der Begleiterscheinungen der „Perestrojka“ ist die spontane Inanspruchnahme der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit durch politisch aktive (nicht unbedingt reformorientierte) Teile der Bevölkerung. Vor allem in den kulturell höher entwickelten, von starkem nationalen Eigenbewußtsein geprägten nichtslawischen Randrepubliken der UdSSR (Baltikum, Armenien), aber auch in den Großstädten und Industriezentren Rußlands machten in den letzten 15 Monaten die Menschen zunehmend von jenen Rechten, für die es kaum rechtliche Verfahrensregelungen gab, Gebrauch. Politische Führung und Behörden reagierten zum Teil unsicher, insgesamt aber ziemlich beweglich und differenziert: Massenveranstaltungen nahm man meist hin, gegen kleinere Versammlungen schritt man regelmäßig ein<sup>10</sup>). Hervorstechend ist das Bemühen, trotz einer gewissen Toleranz, die volle Kontrolle über die Vorgänge zu behalten. Im Sommer 1988 dekretierten jedenfalls die Präsidien der Obersten Sowjets der Union<sup>11</sup>) und der Unionsrepubliken einschlägige Verfahrensregelungen, die die Ausübung der Versammlungsfreiheit erstmals nicht nur von gesellschaftlichen Organisationen anerkannten, sondern auch „einzelnen Bürgergruppen“ zugestehen, allerdings von einer Erlaubnis der Behörden abhängig machen, die sie insbesondere dann verweigern können, wenn die Ziele der Veranstaltungen „die gesellschaftliche Ordnung bedrohen“. Gegen Versagungen kann gerichtlich nicht vorgegangen werden. Gleichzeitig verabschiedete Vorschriften ermächtigen die zu den Streitkräften zählenden „Inneren Truppen“ des Innenministeriums der UdSSR zu Vorbeugungs- und Abwehrmaßnahmen, insbesondere gegen unerlaubte Massenveranstaltungen. Spontandemonstranten drohen Geldbuße und Arrest, im Wiederholungsfalle Freiheitsstrafe<sup>12</sup>). Gegen die Dekrete, die bereits in zahllosen Fällen angewendet wurden, hat sich eine Welle von Protesten und Kritik erhoben, die auch in die Regierungszeitung „Izvestija“ Eingang fand<sup>13</sup>), aber nichts ausrichtete.

<sup>10</sup>) In den ersten sechs Monaten 1988 fanden nach offiziellen Angaben in Moskau 246 unerlaubte öffentliche Versammlungen statt, an denen ca. 35 000 Menschen teilnahmen. Vgl. USSR News Brief, (1988) 14, S. 8.

<sup>11</sup>) Dekret des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR vom 28. 7. 1988, VVS SSSR 1988, Nr. 31, Art. 504.

<sup>12</sup>) Der neu eingefügte Art. 200<sup>1</sup> StGB RSFSR sieht maximal ein halbes Jahr oder „Besserungsarbeiten“ bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bis zu 2 000 Rubeln (ca. ein Jahresgehalt) vor.

<sup>13</sup>) Vgl. das Lifschiz-Interview in den „Izvestija“ vom 6. 10. 1988.

4. Die Versammlungsfreiheit nutzen heute — mit oder ohne Erlaubnis — in erster Linie jene zahllosen freien Vereinigungen, Assoziationen, Clubs, Gruppen usw., die zwar schon seit längerem zur Wirklichkeit der Sowjetgesellschaft gehören, im Zuge der Perestrojka aber eine explosionsartige Entwicklung erlebten; Ende 1987 sollen es circa 30 000 gewesen sein<sup>14</sup>). Überwiegend handelt es sich um eher unpolitische lokale Interessengruppen; eine beträchtliche Anzahl von ihnen beschäftigt sich jedoch mit politischen und gesellschaftlichen Problemen und strebt überregionale Zusammenschlüsse, ja, die Bildung politischer Parteien an. Am weitesten ist die Entwicklung in den baltischen Staaten vorangeschritten, wo in den letzten Monaten jeweils eine sogenannte „Volksfront“ als freiheitlich-nationale Sammlungsbewegung entstand und auch politische Parteien gegründet wurden (z. B. 20. August 1988: Partei der Nationalen Unabhängigkeit Estlands<sup>15</sup>)). In der Russischen Föderation ist ein „Demokratischer Bund“ als Dachorganisation einer Vielzahl demokratisch-rechtsstaatlich orientierter Vereine entstanden; er steht zur Zeit in Opposition weniger zur KPdSU als vielmehr zu „Pamjat“, der Hauptorganisation des großrussischen Nationalismus. Die Partei- und Staatsführung toleriert die spontane Ausübung der Vereinigungsfreiheit, obwohl dies den noch geltenden Vereinsgesetzen der Stalin-Ära kraß widerspricht. Das angekündigte neue Vereinsgesetz ist für 1989 zu erwarten.

5. Im Bereich der Religionsfreiheit zeichnet sich seit der Jahreswende 1987/88 eine Abkehr von der antireligiösen Repressionspolitik bzw. eine deutliche Tendenz zu mehr Toleranz gegenüber den religiösen Bürgern und dem öffentlichen Wirken der Religionsgemeinschaften ab. Daß dies der Wille der neuen Führung ist, hat die stark herausgestellte Begegnung Gorbatschows mit dem Patriarchen der Russisch-Orthodoxen Kirche Ende April 1988 im Kreml anläßlich der Tausendjahrfeier der Christianisierung Rußlands unmißverständlich deutlich gemacht. Auch wenn eine durchgreifende Liberalisierung der Religionspolitik nicht in Sicht und auch von dem angekündigten „Gesetz über die Gewissensfreiheit“ nicht zu erwarten ist, deutet die in einzelnen Regionen des Landes bereits geänderte Verwaltungspraxis auf eine Reihe von Verbesserungen hin: volle Rechts- und Eigentumsfähigkeit der religiösen Vereinigungen, grundsätzliche Erlaubnis aller „religiösen“ Tätigkeiten unter Einschluß karita-

<sup>14</sup>) Vgl. Pravda vom 27. 12. 1987; umfassend Olga Aleksandrova, Informelle Gruppen und Perestrojka in der Sowjetunion. Eine Bestandsaufnahme, Berichte des BIOst, (1988) 18.

<sup>15</sup>) USSR News Brief, (1988) 16, S. 1.

tiver Arbeit, Zulässigkeit kirchlichen Religionsunterrichts, Erweiterung der Anstaltsseelsorge, erstmals auch auf Strafanstalten. Allerdings scheint der Staat weitgehend an dem bisherigen Zustand festhalten zu wollen, in allen wichtigeren Angelegenheiten der religiösen Organisation, des Personal-, Publikations- und Ausbildungswesens sowie der Finanz- und Wirtschaftstätigkeit mitzuentcheiden. Sollte freilich die Kompetenz für Religionsfragen von der Union auf die Republiken übergehen, dann dürften die Religionsgemeinschaften vor allem im Baltikum und im Kaukasus dem Zustand wirklicher Religionsfreiheit sehr nahe kommen.

6. Schwankend sind die Verhältnisse zur Zeit im Bereich des Freizügigkeitsrechts. Das rigide System der behördlich beschränkten innerstaatlichen Bewegungsfreiheit (Inlandspässe) wird nach wie vor praktiziert, namentlich gegenüber den Krimtataren, die aus Mittelasien in ihre alte Heimat zurückkehren; ungeachtet dessen haben inzwischen einige Tausend von ihnen die Legalisierung ihrer Heimkehr erreichen können<sup>16</sup>). Die im August 1986 vorgenommene Novellierung der Ein- und Ausreisordnung, welche der Regelung von Privatreisen galt, enthielt zwar positive Aspekte, genügte insgesamt rechtsstaatlichen Anforderungen jedoch nicht. Ihr folgte 1987 sogar eine deutlich restriktivere Ausreisepaxis, die inzwischen allerdings partiell, namentlich im Falle der deutschen Minderheit, toleranter geworden ist.

7. Eine positive Entwicklung hat sich auf dem besonders düsteren Feld des unter das Folterverbot (Art. 7 Bürgerrechtspakt) fallenden Mißbrauchs der Psychiatrie für politische und sonstige Zwecke ergeben, nachdem 1987 erstmals sowjetische Zeitungen (unter anderem „Izvestija“) kritische Berichte hierzu veröffentlicht hatten. Am 1. März 1988 trat eine Verfahrensordnung über die Leistung psychiatrischer Hilfe in kraft, welche die Zwangshospitalisierung psychisch Kranker wesentlich strengeren Anforderungen unterwirft, die Rechtslage der Betroffenen verbessert und insbesondere den gerichtlichen Rechtsschutz gegen Zwangseinweisungen eröffnet. Seither wurden viele Bürger aus der psychiatrischen Zwangskontrolle entlassen. Gleichwohl liegen Informationen dafür vor, daß die Psychiatrie vom Geheimdienst KGB nach wie vor für politische Zwecke mißbraucht wird. Die für die bisherige Praxis verantwortlichen Klinikärzte sind nach wie vor im Amt<sup>17</sup>).

<sup>16</sup>) Vgl. USSR News Brief, (1988) 10, S. 4.

<sup>17</sup>) Ausführlich Otto Luchterhandt, Die psychiatrische Zwangsbehandlung in der UdSSR nach altem und neuem Recht, in: WGO, Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 1988, S. 151–174.

8. Zu den bedeutsamsten Aspekten der „Glasnost“ im Pressewesen gehört die Kritik an den Zuständen in der Justiz, die ungeschminkte, exemplarisch zu verstehende Darstellung von Willkür, Unfähigkeit, Korruption, Charakterlosigkeit und obrigkeitlich-politischer Hörigkeit („Telefonrecht“ der Parteiinstanzen) in Gerichten, Staatsanwaltschaft und Untersuchungsbehörden. Die zur Abhilfe gemachten Vorschläge befürworteten einhellig insbesondere die Stärkung des Beschuldigten und seines Verteidigers im Strafverfahren und die Aufwertung des Richters durch Garantien seiner persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit. Ob bzw. in welchem Umfang die öffentliche Justizkritik bereits positive Entwicklungen in der Praxis eingeleitet hat, läßt sich vorläufig ebensowenig beantworten wie die Frage, in welchem Ausmaß die rechtsstaatlich orientierten Reformvorschläge in das Straf-, Strafprozeß- und Strafvollzugsrecht Eingang finden werden, an deren Reform gegenwärtig gearbeitet wird.

9. Einen gewissen Durchbruch hat die Perestrojka auch auf dem Gebiet des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung bewirkt, womit der durch Art. 58 Abs. 2 der Unionsverfassung von 1977 erteilte, von der Ministerialbürokratie jedoch lange blockierte Gesetzgebungsauftrag endlich erfüllt wurde<sup>18</sup>). Das Gesetz läßt die Anfechtung von Verwaltungsakten zwar im Prinzip auf der Grundlage einer Generalklausel zu, durchlöchert sie allerdings in *formeller* Hinsicht dadurch, daß es den Rechtsschutz nur gegen Maßnahmen einzelner Amtspersonen und nicht auch gegen Akte von Kollegialbehörden eröffnet, in *materieller* Hinsicht dadurch, daß es besondere, nicht unbedingt gerichtliche Beschwerderegeln für alle Fälle zuläßt, in denen der Gesetzgeber eine Abkehr vom gerichtlichen Rechtsschutz für opportun hält. Die bisherige Gesetzgebung deutet darauf hin, daß der Bürger weniger durch die Generalklausel dieses Gesetzes, als vielmehr erst durch die entsprechenden Regelungen in den verwaltungsrechtlichen Einzelgesetzen über das Ausmaß seines gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber den Behörden ins Bild gesetzt wird.

10. Die skizzierten Veränderungen in menschenrechtsrelevanten Bereichen sind Elemente des zur Zeit diskutierten, von der 19. Parteikonferenz (28. Juni bis 1. Juli 1988) aufgegriffenen Konzepts eines „sozialistischen Rechtsstaates“. Insgesamt zielt es auf die Ausweitung der Präsenz und die Aufwertung des Rechts im Staatsleben ab. Man will

<sup>18</sup>) Gesetz über das Verfahren der gerichtlichen Anfechtbarkeit rechtswidriger Handlungen von Amtspersonen, die die Rechte der Bürger verletzen, vom 30. 6. 1987, VVS SSSR 1987, Nr. 26, Art. 388 bzw. Nr. 42, Art. 692.

dieses hochgesteckte Ziel vor allem durch den Übergang zu einer echten parlamentarischen Gesetzgebung erreichen und deren Vorrang vor der gegenwärtig noch weithin das Feld bestimmenden Rechtsetzung der Exekutive (Ministerrat; Ministerien) sichern. Das Konzept steht folglich in einem organischen Zusammenhang mit der für 1989 vorgesehenen Umgestaltung der bislang ohnmächtigen Sowjets in parlamentarisch arbeitende Volksvertretungen. Der Ende Oktober veröffentlichte Entwurf zur Änderung der Unionsverfassung<sup>19)</sup> sieht vor, den Obersten Sowjet der UdSSR zu einem indirekt, von einem Sowjetkongreß gewählten Gesetzgebungsorgan umzugestalten, das aus circa 400–450 hauptamtlich tätigen Abgeordneten bestehen und jährlich in zwei Sitzungsperioden von jeweils drei bis vier Monaten tagen soll. Erstmals scheint man dem Obersten Sowjet außerdem einen materiellen Gesetzesvorbehalt gegenüber der Exekutive einräumen zu wollen: Er „führt die gesetzgebende Regelung der Eigentumsverhältnisse, der Organisation der Verwaltung der Volkswirtschaft und des sozialen und kulturellen Aufbaus, des Budget- und Finanzierungssystems, der Entlohnung und Preisbildung, der Besteuerung, des Umweltschutzes und der Nutzung der Bodenschätze, der Verwirklichung der verfassungsmäßigen Rechte, der Freiheiten und der Pflichten der Bürger, anderer Beziehungen, deren Regelung zur Kompetenz der Union der SSR gehören, durch“ (Art. 113 Ziff. 7 E). Der Entwurf sieht ferner den „Einstieg“ in eine Verfassungsgerichtsbarkeit vor (Art. 125, 126 E). Neben dem Obersten Sowjet soll der Kongreß der Volksabgeordneten der UdSSR nämlich ein „Komitee für Verfassungskontrolle“ in Gestalt von 15 Mitgliedern „aus einer Zahl von Experten für Politik und Recht für 10 Jahre“ wählen. Das Komitee soll die Verfassungs- bzw. Gesetzmäßigkeit von Gesetzesentwürfen der Union, von Gesetzen und sonstigen Rechtsakten der Union, der Verfassungen und Normativakte der Unionsrepubliken sowie der gesellschaftlichen Organisationen überprüfen und die von ihm für rechtswidrig gehaltenen Akte teils suspendieren, teils den jeweils übergeordneten Verfassungsorganen zur Aufhebung vorschlagen dürfen.

Die Wahrscheinlichkeit, daß die neuen Institutionen erfolgreich arbeiten werden, wird der Beobachter angesichts der niedrigen Rechtskultur in weiten Teilen des Landes und beinahe gänzlich fehlender parlamentarischer Traditionen eher skeptisch beurteilen. Ein zentrales, kaum lösbar erscheinendes Schlüsselproblem für die Lebensfähigkeit der neuen Verfassungsstruktur ist vorläufig noch kaum

<sup>19)</sup> Vgl. Pravda vom 22. 10. 1988, S. 1–3 (deutsche Ausgabe).

diskutiert worden, nämlich die Frage, wie die (auch von Gorbatschow nicht in Frage gestellte) politische Allmacht der Parteiführung und ihres Apparates mit einer sich nach dem Prinzip der Wahl von unten demokratisierenden und rechtsstaatlich umgestalteten Organisation von Staat und Gesellschaft zusammen bestehen kann.

## 2. Bulgarien

Die Garantie der persönlichen und politischen Freiheitsrechte ist eine von Bulgarien noch weitgehend unerfüllte völkerrechtliche Verpflichtung. Nach wie vor folgt das Regime der Praxis, die politisch unerwünschte Ausübung der Meinungs-, Versammlungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit zu unterbinden. Es gibt zwar einzelne Bürgerrechtler, aber eine Bürgerrechtsbewegung hat sich vorläufig nicht entwickeln können. Eine mit umfassenden Befugnissen ausgestattete Staatsaufsicht engt den Handlungsspielraum der Religionsgemeinschaften drastisch ein, auch, wenngleich weniger auffällig, den der Bulgarischen Orthodoxen Kirche. Kleinere protestantische und Sektengemeinschaften werden verfolgt. In einer ähnlichen Situation befinden sich die teils der bulgarischen, teils der türkischen Nationalität angehörenden Moslems. Die religiöse Unterdrückung ist hier Teil einer langjährigen nationalistischen Assimilierungspolitik, die Mitte der achtziger Jahre in eine offene Zwangsbulgarisierung einmündete<sup>20)</sup>.

In das Ermessen der Verwaltungsbehörden ist nicht nur die Ausübung der Ein- und Ausreisefreiheit, sondern weithin auch die der innerstaatlichen Aufenthaltswahl durch ein rigides Melderecht gestellt. Rechtlich schwach ausgestaltet, ist die Stellung des Bürgers im Strafverfahren; die Praxis des Strafvollzuges überschreitet vielfach die Grenze zum Folterverbot.

In diese Negativbilanz mischen sich in jüngerer Zeit unter dem Einfluß von Gorbatschows Reformpolitik einige positive Elemente: Die Wahlrechtsnovellierung vom Dezember 1987 zielt auf eine gewisse Demokratisierung des Nominierungsverfahrens und auf eine Abkehr von der Praxis des Einheitskandidaten ab, hat sich bei den Kommunalwahlen vom Februar 1988 allerdings nur in einem Fünftel der Wahlkreise ausgewirkt, obwohl auf dieser Ebene unkonventionelles Wählerverhalten erfahrungsgemäß eher anzutreffen ist<sup>21)</sup>.

<sup>20)</sup> Näheres bei Stefan Troebst, Partei, Staat und türkische Minderheit in Bulgarien 1956–1988, in: R. Schönfeld (Hrsg.), Nationalitätenprobleme in Südosteuropa, München 1987, S. 231–254.

<sup>21)</sup> Ausführlich Wolfgang Höpken, Demokratisierung in kleinen Schritten. Die Kommunalwahl in Bulgarien, in: Südosteuropa, (1988), S. 208–218.

Begrenzte Verbesserungen der Rechtsstellung des Bürgers zeichnen sich ferner bei der Ausreisefreiheit, bei privater Wirtschaftstätigkeit, beim gerichtlichen Rechtsschutz (Staatshaftungsgesetz vom Juli 1988) und im Bereich der Strafjustiz ab.

Die Veränderungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die bulgarische Partei- und Staatsführung bislang nur taktisch-rhetorisch auf Gorbatschows Perestrojka (bulgarisch: preustrojstvo) eingeschwenkt ist. Die zum Teil weitreichenden Reorganisationen im zentralen und territorialen Staatsapparat dienen zwar angeblich der „Selbstverwaltung des Volkes“, haben tatsächlich aber vor allem die Stellung Todor Živkovs und des Parteiapparates gestärkt<sup>22</sup>). Die Grenzen kritischer Berichterstattung, die seit den sechziger Jahren in verschiedenen (eher unpolitischen) Themenbereichen ungleich weiter gezogen sind als etwa in der UdSSR, sind inzwischen zwar auch auf politischem Gebiet etwas aufgelockert worden, doch kann von einem der sowjetischen „Glasnost“ vergleichbaren Wandel der Presse vorläufig nicht die Rede sein; die Kontrolle der Parteiführung über diesen Bereich ist ungeschwächt.

### 3. DDR

Die menschenrechtliche Lage in der DDR vermittelt einen zwiespältigen Eindruck. Sie ist — so das treffende Fazit des Kommissionsberichts<sup>23</sup>) — „sehr uneinheitlich“: „Einerseits sind die Menschenrechte in ihrer politischen Relevanz bis zur Substanzlosigkeit entleert. Diskriminierungen und Verfolgungen aus politischen Gründen sind zahlreich. Die Menschenrechtsverletzungen im Strafverfahren und Strafvollzug erfolgen regelmäßig durch Überbelegung und unzureichende Verpflegung in den Haftanstalten. Fälle unmenschlicher Behandlung, gesundheitsgefährdender Arbeitsanforderungen und harter Disziplinarmaßnahmen kommen hinzu. Physische Gewalt wird selten angewandt, häufig sind aber Drohungen bei Vernehmungen. Die Möglichkeiten der Verteidigung sind teilweise in einem völkerrechtlich nicht mehr vertretbaren Ausmaß eingeschränkt. Ein krasser Völkerrechtsverstoß und einmalig im ganzen Warschauer-Pakt-Bereich ist die totale Verweigerung jeglichen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes. Andererseits genießen die Kirchen eine vergleichsweise starke Autonomie, und die Eingriffe in die Religionsfreiheit sind relativ begrenzt . . . Den völkerrechtlichen Verpflichtungen wird die Behand-

lung der kleinen sorbischen Minderheit in vollem Umfange gerecht, . . .“ Zwiespältig ist auch die Situation im Bereich der Ausreisefreiheit. Einerseits: „Statistisch gesehen nimmt die DDR hinsichtlich der Ausreiseintensität gerade in westlicher Richtung eine Spitzenstellung im Warschauer Pakt ein.“ Andererseits: „Einen gravierenden Völkerrechtsverstoß stellen . . . die unmenschlichen Grenzsicherungsanlagen an der Grenze zur Bundesrepublik und die harte Strafpraxis bei Fluchtversuchen dar.“

Die Widersprüchlichkeit der Tendenzen hat sich inzwischen eher noch verstärkt. Während die liberalere Handhabung von Ausreisegenehmigungen insbesondere in bezug auf Personen unterhalb des Rentenalters unverändert anhält (jährlich über eine Million) und sich neuerdings Hinweise darauf häufen, daß man in absehbarer Zeit die Rechtsposition des Bürgers gegenüber den Behörden durch eine gesetzliche Regelung des Verwaltungsverfahrens und sogar einen begrenzten gerichtlichen Schutz gegen rechtswidrige Eingriffe von Amtsträgern in gewisse Bürgerrechte stärken will<sup>24</sup>), versucht die SED ein Übergreifen der Perestrojka-Bewegung von der UdSSR auf die DDR zu unterbinden. Ihre Chancen sind dabei eher ungünstig, denn beachtliche Reformkräfte haben sich im vergangenen Jahrzehnt, vor allem unter dem schützenden Dach der evangelischen Kirchen, gesammelt und in einer Vielzahl nicht legalisierter, gesellschaftspolitisch orientierter Gruppen, Arbeitskreise, Bewegungen usw. organisatorisch Gestalt angenommen. Über die von ihnen schwerpunktmäßig behandelten Themen „Umweltschutz“ und „Friedenssicherung“ hinaus fordern sie heute eine grundlegende demokratische und rechtsstaatliche Umgestaltung des Staat-Bürger-Verhältnisses anstelle des bestehenden paternalistischen Bevormundungs- und Kommandosystems der Partei<sup>25</sup>). Ausdrücklich beruft man sich auf die Politik Gorbatschows. Unter dem Druck dieser Kräfte, alarmiert durch die beängstigenden Wirkungen von Resignation und Ausreisementalität in den Gemeinden und ermutigt durch die offensichtlich günstige politische Großwetterlage, machen sich die Synoden der evangelischen Landeskirchen und des Kirchenbundes sowie führende Kirchenleute, insgesamt noch eher vorsichtig, die Forderungen einer Reform des Systems zu eigen. Durch demonstrativ bekundete Dialogbereitschaft und kritische Bemerkungen an eigene Adressen

<sup>24</sup>) Vgl. Neue Justiz, (1988), S. 282 ff.; Bernet/Schöwe/Schüller, in: Staat und Recht, (1988), S. 561 ff. Pohl/Schulze, S. 570 ff. Brachmann/Christoph, S. 584 ff. Büchner/Uhder/Kemnitzer.

<sup>25</sup>) Siehe die laufende Berichterstattung in der Zeitschrift „Kirche im Sozialismus“ (Berlin-West) über die Gruppen innerhalb und außerhalb der Kirchen.

<sup>22</sup>) Vgl. Wolfgang Höpken, ‚Perestrojka‘ auf bulgarisch: Sofia und die Reformpolitik Gorbatschov, in: Südosteuropa, (1987), S. 219–245.

<sup>23</sup>) Vgl. G. Brunner, (Anm. 9), S. 404 f.

versucht man, dem Regime politische Ängste zu nehmen und zum gutwilligen Einlenken zu bewegen<sup>26)</sup>, ein Vorgehen, das das typische Dilemma einer protestantischen Kirche im kommunistischen Weltanschauungsstaat widerspiegelt. Es resultiert daraus, daß man zwar faktisch — nolens-volens — die Rolle und Funktion der (einzigen) politischen Opposition innehat und stellvertretend spielen muß, sie aber wegen der aus theologischen Gründen unbedingt aufrecht zu erhaltenden Unterscheidung zwischen „Kirche“ und „politischer Partei“ nur mit den Mitteln der Kirche, d. h. begrenzt spielen kann. Allerdings haben die Kirchen ihr Hauptmittel — das klare Wort — vorläufig noch nicht voll ausgeschöpft. Trotz dieser Mäßigung hat der Staat auf die in Amtsblättern und Kirchenzeitungen geäußerte politische Kritik sofort mit ungewöhnlich massiven Zensureingriffen reagiert<sup>27)</sup>. Diese Vorgänge, die neuerliche Beschränkung westlicher Berichterstattung aus dem „Raum der Kirchen“ und — wohl am eindrucksvollsten — die zunehmende Limitierung des Zuganges der DDR-Bürger zu sowjetischen Zeitungen zeigen überdeutlich, daß von der heutigen SED-Führung nicht Reformbereitschaft, sondern nurmehr Abschirmung ihrer Regierungsweise zu erwarten ist.

#### 4. Tschechoslowakei

Ungünstiger als in der DDR, sowohl was die Rechtslage, als auch was die Praxis von Partei und Staat namentlich im Umgang mit der politischen Opposition anbelangt, sind die Menschenrechtsverhältnisse in der ČSSR. Besonders auffällig unterscheiden sich beide Staaten auf dem Felde der *Religionsfreiheit*, wo die ČSSR in eklatanter Weise ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt. Während sich in der DDR der Staat in den — relativ weitgespannten — Tätigkeitskreis der Religionsgemeinschaften nicht einmischt und sich sein Streit mit ihnen in erster Linie um die Reichweite des „politischen Mandats“ der Kirche dreht, hat in der ČSSR der militant atheistisch agierende kommunistische Staat die Religionsgemeinschaften, ähnlich wie in der UdSSR, Rumänien und Bulgarien nahezu auf die Kultausübung beschränkt, darüber hinaus aber das kirchliche Personal-, Finanz-, Wirtschafts-, Ausbildungs-, Unterrichts- und Publikationswesen einer so weitgehenden behördlichen „Aufsicht“ unterworfen, daß man von einer partiellen Inkorporierung sprechen muß. Da die Behörden ihre innerkirchlichen Mitentscheidungskompetenzen schamlos zur Unterdrückung und Zerstö-

rung des religiösen Lebens einsetzen, hat hier das Verhältnis zwischen kommunistischem Weltanschauungsstaat und Religionsgemeinschaften zu tiefst perverse Züge angenommen. Man kann von einer teils schleichenden, teils offenen Verfolgung religiös gebundener Bürger sprechen, einer Verfolgung, die nicht nur die Anhänger verbotener Gemeinschaften (Zeugen Jehovas usw.) betrifft, sondern auch aktive Glieder namentlich der Katholischen Kirche.

Unverändert hart geht der Staat mit polizeilichen und strafrechtlichen Maßnahmen gegen die Bürgerrechtler der „Charta '77“ bzw. ihrer Unterorganisationen vor<sup>28)</sup>. Im Unterschied zur DDR hat sich die ČSSR dem sowjetischen Reformkurs inzwischen zwar widerstrebend angeschlossen, jedoch nur auf dem Gebiete der Wirtschaft; im politischen System will man keinerlei Veränderungen zulassen. Öffentliches Werben für eine Nachahmung der Perestrojka in der ČSSR wird strafrechtlich verfolgt<sup>29)</sup>. Eine bessere Befriedigung der ökonomischen Bedürfnisse und etwas mehr Rechtssicherheit durch eine zur Zeit diskutierte begrenzte Ausweitung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber den Behörden sollen die sich politisch passiv verhaltende breite Mehrheit der Bevölkerung zufriedenstellen und den politischen Freiheitsforderungen der „Charta '77“ die Wirkung nehmen. Es charakterisiert die derzeitige Situation, daß Ministerpräsident Strougal, der im Sommer für einen toleranteren Umgang mit den Bürgerrechtlern eingetreten war<sup>30)</sup>, inzwischen seine Positionen in der Partei- und Staatsführung verlor.

#### 5. Rumänien

In den vergangenen 15 Jahren haben sich nicht nur die sozio-ökonomischen Lebensverhältnisse des Landes verschlechtert, auch die Position der Bürger in den einzelnen Menschenrechtsbereichen ist kontinuierlich schlechter geworden und heute auf einem Tiefpunkt — sogar im Vergleich zu allen anderen Staaten des Warschauer Paktes — angelangt: Die innerstaatliche Rechtslage und Rechtsanwendung laufen auf eine beinahe durchgehende, permanente Verletzung der Menschenrechtsverpflichtungen des Staates hinaus. Die geistige und politische Unterdrückung des Volkes und seine Ausbeutung haben nach zwei Jahrzehnten der inzwischen von bizzaren Eigenarten geprägten Herrschaft des Ehepaars Ceausescu und ihrer Familien einen traurigen Höhepunkt erreicht. Selbst die Freizügigkeit

<sup>26)</sup> Vgl. dazu die Quellentexte in: epd-Dokumentation, (1988) 43.

<sup>27)</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 9. 1988, S. 6.

<sup>28)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 24. 6. 1988, S. 4.

<sup>29)</sup> Vgl. den Fall des Lehrers Jaroslav Popelka aus Brünn (Brno), in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. 8. 1988, S. 4.

<sup>30)</sup> Vgl. Anm. 28.

innerhalb des Landes unterliegt einschneidenden Beschränkungen, indem die Zulässigkeit eines Aufenthaltswechsels von mehr als fünf Tagen von einem polizeilichen Aufenthaltsvermerk abhängt, den der Bürger nur in bestimmten Fällen erhalten kann.

Die Diskriminierung der gläubigen Bürger und der Druck auf die Religionsgemeinschaften (mit Ausnahme der jüdischen Kultusgemeinde) hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen und macht auch nicht mehr vor der im Zeichen des rumänischen Nationalismus zunächst noch bevorzugten orthodoxen Volkskirche halt. Hart verfolgt werden namentlich die Baptisten. Zu der religiösen Unterdrückung tritt bei der ungarischen und deutschen Minderheit eine national-ethnische hinzu. Gelingt es der rumänischen Regierung, ihr als agroindustrielle „Systematisierung“ deklariertes Programm der Zerstörung alter Dörfer und Stadtkerne zu verwirklichen, dann wird die geschichtlich gewachsene Kultur und Heimat jener Minderheiten in Siebenbürgen und im Banat und damit ein Wesensmerkmal ihrer selbst weitgehend ausgelöscht werden. Die Realisierung des Programms hat inzwischen begonnen<sup>31)</sup>. Sie bedeutet die gegenwärtig wohl massivste Bedrohung nationaler Minderheitenrechte in Europa.

## 6. Polen

Zusammen mit Ungarn besitzt Polen spätestens seit den siebziger Jahren den höchsten Menschenrechtsstandard unter den Warschauer-Pakt-Staaten. Eine Reihe von sozialen und politischen Ursachen hat dafür den Boden bereitet<sup>32)</sup>. Selbst unter der Geltung des Kriegsrechts (Dezember 1981 bis Juli 1983), als einige Menschenrechte gemäß Art. 4 des Bürgerrechtspakts förmlich suspendiert worden waren, übertraf das Maß faktischer Freiheit dasjenige in den sozialistischen Nachbarstaaten bei weitem. Der relativ hochentwickelte Standard an Rechtsstaatlichkeit bringt es freilich mit sich, und darin liegt eine unausweichliche Paradoxie, daß die in Polen sich nach wie vor ereignenden Menschenrechtsverletzungen relativ starke Publizität erhalten, wodurch mitunter der schiefe Eindruck einer eher ungünstigeren Menschenrechtssituation entsteht. Tatsächlich ist es so, daß die Bürger des Landes von der Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit heute in beträchtlichem Umfang einen selbstbestimmten

Gebrauch machen können und dabei vereinzelt (Presse-, Vereinigungsfreiheit) sogar gerichtlichen Schutz gegen behördliche Verbote genießen. Das noch immer suspendierte Recht freier Gewerkschaftsgründung verstößt zwar gegen das Menschenrecht der Koalitionsfreiheit, doch ist seine Geltung durch den faktischen Fortbestand der „Solidarność“ längst geschwächt. Mit der Garantie des Streikrechts steht Polen einzig unter den Warschauer-Pakt-Staaten da. Das Wahlrecht, dessen Kandidatennominierungsverfahren 1985 auf etwas breitere Grundlage gestellt wurde, genügt demokratischen Anforderungen noch nicht. Anderes gilt für die Freizügigkeit und die Ausreisefreiheit. Einen menschenrechtskonformen Standard weist auch die Religionsfreiheit auf, wobei hier das Problem heute eher darin besteht, die kleineren Religionsgemeinschaften vor der Übermacht der Katholischen Kirche zu schützen. Ungünstiger ist die Lage der nationalen Minderheiten, deren Rechte weder von der Verfassung noch vom Gesetz garantiert werden und die im Zeichen eines virulenten Nationalismus ziemlich schutzlos der Assimilierung preisgegeben sind.

Die Rechtsstellung des Bürgers im Strafverfahren entspricht zwar im wesentlichen den völkerrechtlichen Menschenrechtsanforderungen, doch kommt es hier in der Praxis immer wieder zu politisch bedingten Normverletzungen. Letzteres gilt auch für den Strafvollzug; Berichte über Folterungen sind keine Seltenheit. Dennoch: Unter allen Warschauer-Pakt-Staaten besitzt der Bürger in Polen zur Zeit den stärksten Schutz gegenüber den Behörden. Das seit 1980 bestehende Hauptverwaltungsgericht ist für enumerativ aufgezählte Fallgruppen zuständig, zu denen auch Entscheidungsbefugnisse in Menschenrechtsbereichen gehören. Freilich klaffen hier noch erhebliche Lücken. Die Ende 1985 eingeführte Verfassungsgerichtsbarkeit kann zwar von den Bürgern nicht förmlich angerufen werden, doch ist das Verfassungstribunal nicht gehindert, eingehende Beschwerden von Amts wegen aufzugreifen und ein Normenkontrollverfahren einzuleiten. Am 1. Januar 1988 nahm eine „Bürgerbeauftragte“ ihre Arbeit auf, eine angesehene Rechtsprofessorin, die über eine starke persönliche Stellung (Unabsetzbarkeit) und weitreichende Interventionsrechte verfügt. Eine bedeutsame Rolle spielt ihre Befugnis, Problemfälle vor das Verwaltungsgericht zu bringen.

## 7. Ungarn

Die politische Kultur und die innenpolitische Lage unterscheiden sich nicht unwesentlich von der Polens. Eine vergleichbare Konfrontation zwischen einer sich ihrer Eigenständigkeit bewußt werden-

<sup>31)</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 22. 6. 1988, S. 5; 4. 8. 1988, S. 4; 9. 8. 1988, S. 3; 14./15. 8. 1988, S. 3.

<sup>32)</sup> Vgl. Otto Luchterhandt, Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1983, S. 17f.



den Gesellschaft und dem partei-staatlichen Machtapparat hat es hier seit der Revolution von 1956 nicht gegeben; unabhängige gesellschaftliche Organisationen, die auch nur entfernt mit „Solidarność“ vergleichbar wären, sind vorläufig nicht entstanden, wengleich der Zug zur autonomen Gruppenbildung erkennbar stärker geworden ist; das Profil der auch in Ungarn führenden Katholischen Kirche, und das ihres Episkopats unterscheidet sich vor allem wegen einer anderen historischen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Kirche, Staat und Nation grundlegend vom polnischen Katholizismus. Ein höheres Maß an Verwandtschaft weist hingegen die Intelligenz beider Länder auf. Eine weitere, für das Schicksal gerade der Menschenrechte kaum zu überschätzende Gemeinsamkeit ist die verhältnismäßig hohe Autorität, die das Recht traditionell in beiden Ländern genießt und die, was inzwischen offenkundig ist, auch durch die rechtsnihilistischen Triebkräfte der kommunistischen Einparteiherrschaft nicht zerstört werden konnten. „Die Lage in Ungarn“, so Georg Brunner in seiner Zusammenfassung zum Kommissionsbericht<sup>33)</sup>, „gibt zu den geringsten menschenrechtlichen Beanstandungen Anlaß.“ Es ist daher symptomatisch, daß die ungarische Verfassung bislang als einzige die Garantie der Grundrechte mit einem Bekenntnis zu den „Menschenrechten“ verknüpft und man darüber hinaus den Bürgerrechtspakt ausdrücklich zum Bestandteil der nationalen Rechtsordnung gemacht hat<sup>34)</sup>.

Auf dem Gebiet der politischen Rechte steht das Land heute der Entwicklung in Polen kaum nach. Der faktisch immer vorhandene gesellschaftlich-politische Pluralismus kann sich zunehmend auch in rechtlich gesicherten Verfahren und Formen zur Geltung bringen. Das Pressegesetz von 1986 eröffnet auch nichtkommunistischen Organisationen den Zugang zu Presseorganen. Das in Vorbereitung befindliche Versammlungsgesetz bzw. Vereinsgesetz sehen nur noch eine Anmeldepflicht der Organisatoren mit der Möglichkeit eines präventiven behördlichen Verbots vor, das jedoch gerichtlich

überprüfbar sein soll. Das Wahlrecht von 1983 ist zur Zeit das demokratischste im sowjetischen Hegemonialbereich, da es die Aufstellung von mindestens zwei Kandidaten zwingend vorschreibt und auch unabhängigen Bürgergruppen eine reale Partizipationschance einräumt. Infolgedessen konnten 45 unabhängige Abgeordnete in das Parlament einziehen (circa 15 Prozent der Mandate). Zwar mußten sie sich förmlich zu den Zielen der kommunistisch gelenkten „Volksfront“ bekennen, doch konnten sie in diesem interpretierbaren Rahmen, das hat die Praxis gezeigt, nicht unerheblich zum feststellbaren Bedeutungszuwachs des Parlaments beitragen.

Die schon lange liberal gehandhabte Ausreisefreiheit wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1988 zu einem „Grundrecht“ erhoben, dessen Ausübung jetzt nur noch durch eine relativ niedrige Devisenhürde beschränkt ist. Vorbildlich gestaltet ist die Rechtslage der nationalen Minderheiten. Im Bereich der Religionsausübung bestanden lange Zeit ähnlich weitreichende Tätigkeitsverbote (z. B. Charitas) und Staatsaufsichtsrechte wie in anderen Warschauer-Pakt-Staaten, doch hat hier in den letzten Jahren eine deutliche Liberalisierung Platz gegriffen. Das früher bevorzugte Vorgehen im Wege einseitiger staatlicher Anordnungen weicht zunehmend — wie in der DDR und in Polen — Vereinbarungen und Absprachen mit den Religionsgemeinschaften. Die Rechtsstellung des Bürgers im Strafverfahren und Strafvollzug scheint in der Praxis besser gesichert zu sein als in Polen; jedenfalls liegen hier kaum Informationen über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vor. Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber den Behörden weist einen ähnlichen Umfang wie in Polen auf, auch hier mit der Tendenz zur Ausweitung. Letzteres gilt insbesondere für die Verfassungskontrolle: Der 1984 eingeführte und mit schwachen Kompetenzen ausgestattete „Verfassungsrechtsrat“ dürfte in der für 1990 geplanten neuen Verfassung durch ein echtes Verfassungsgericht ersetzt werden.

### III. Schlußbetrachtung

Überblickt man die heutige Lage der Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes vor dem Hintergrund ihrer Entwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten, dann fällt vor allem eines auf: die wachsende Unterschiedlichkeit ihres Menschenrechtsstandards. Sie ist durch den für die

Menschenrechte günstigen Reformkurs Gorbatschows eher noch größer geworden. Zugleich spiegelt sich in ihr das Auseinanderdriften der politischen Ordnungen in den Warschauer-Pakt-Staaten. Es hat inzwischen einen Grad erreicht, daß man von dem „sozialistischen System“ im sowjetischen Hegemonialbereich nicht mehr sprechen kann. Ungarn und Rumänien etwa trennen nicht mehr nur

<sup>33)</sup> Vgl. G. Brunner (Anm. 9), S. 409.

<sup>34)</sup> Vgl. H. v. Mangoldt (Anm. 5), S. 41.

akzidentielle Regimeunterschiede, sondern essentielle Verschiedenheiten im Regierungssystem und in der politischen Kultur. So besitzt die vom Schicksal der ungarischen Minderheit in Siebenbürgern ausgelöste Konfrontation zwischen beiden Ländern einen über den Streitpunkt hinausweisenden Symbolgehalt.

Die gegenwärtige Lage ist reich an paradoxen Erscheinungen und Widersprüchen; nach den Jahrzehnten der – nur in Polen nicht – stabilen Brechnew-Ära trägt sie deutliche Zeichen des Überganges, der politischen Unsicherheit und der Orientierungsschwäche. Während Ungarn und Polen, bestätigt und ermutigt durch die Perestrojka in der Sowjetunion, an der Spitze des Systemwandels stehen, versuchen die DDR, ČSSR und Bulgarien alle echten Liberalisierungs- und Demokratisierungsbestrebungen abzublocken. Die DDR sträubt sich darüber hinaus auch noch gegen eine Wirtschaftsreform. Rumänien lehnt Gorbatschows Reformkurs erklärtermaßen ab und stilisiert sich inzwischen als Hüter des „wahren“ Marxismus-Leninismus. Die Sowjetunion ist gegenwärtig nicht willens und, weil zu sehr mit sich selbst beschäftigt, vermutlich auch nicht fähig, für ein größeres Maß an politischem Gleichklang in ihrem Hegemonialbereich zu sorgen. Sie bietet selbst ein ziemlich diffuses Bild: während in den baltischen Republiken breite Volksschichten politisch in Bewegung geraten sind, verharrt die Bevölkerung in den anderen Landesteilen, insbesondere in der Russischen Föderation und in der Ukraine, noch immer weitgehend in abwartender Vorsicht und Passivität.

Zweifelloso besitzt die Perestrojka in der Sowjetunion für das weitere Schicksal der Menschenrechte im östlichen Teil Europas eine Schlüsselbedeutung, die sich erst vor dem Hintergrund der politischen Geschichte des Kommunismus im vollen Umfang offenbart: Was die Welt gegenwärtig im Falle der UdSSR erlebt, ist nichts weniger als die Tatsache einer in deren Geschichte seit der Oktoberrevolution erstmaligen echten (!) Annäherung an die klassische Idee und Konzeption der Menschenrechte als Rechte, die dem Individuum kraft seiner Menschenwürde zustehen, ihm freie Entscheidungsräume zuweisen, die der Entfaltung der Staatsgewalt verbindliche Grenzen ziehen und die in erster Linie durch effektive, vor allem gerichtliche Rechtsschutzverfahren gesichert werden. Diese Annäherung vollzieht sich auf der Grundlage eines sich in größerer Tiefe abspielenden, von den wirtschaftlichen, sozialen und geistig-moralischen Problemen des Landes gespeisten Prozesses: der „Re-

habilitierung“ des Rechts und der Wiederbesinnung auf eine allgemeinemenschliche Moral. Sie wurde und wird geboren vor allem aus der vernünftigen Erkenntnis und realen Erfahrung (nicht zuletzt des West-Ost-Vergleichs!), daß die Fortschrittlichkeit der Sowjetbürger und ihrer Organisationen ohne eine stabile, an Freiheit und Gerechtigkeit orientierte Rechtsordnung nicht möglich sein wird. Nicht zufällig geht daher die Rehabilitierung des Rechts mit einer Neubewertung sowohl der persönlichen Freiheit bzw. des Individuums im Verhältnis zu Kollektiv und Gesellschaft als auch des formalen Demokratiebegriffs (d. h. Pluralismus voraussetzende und sichernde Verfahren) gegenüber dem weltanschaulich geschlossenen, *materialen* Demokratiebegriff der kommunistischen Partei einher. Die Szenerie und die thematische Orientierung hat sich heute, es ist offensichtlich, gegenüber 1948 grundlegend geändert.

Die Sowjetunion steht zur Zeit freilich noch am Anfang dieser Umwälzung ihres „Überbaus“, aber der Prozeß gewinnt allmählich an Dynamik. Nicht weniger wichtig sind dabei die Entwicklungen in ihrem ostmitteleuropäischen Vorfeld. Bleibt der sowjetische Kurs zu einem freiheitlicheren Sozialismus stabil, lassen sich die mittelfristigen Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation zumindest der ČSSR und der DDR ziemlich sicher prognostizieren: Beide werden Ungarn und Polen nachfolgen. Schon längst sind in beiden Staaten Bürgerrechtsbewegungen aktiv, ist auf der Grundlage eines allmählich relevante Bevölkerungsteile erfassenden politischen Problembewußtseins die Bereitschaft ihrer Bürger gestiegen, sich in autonomen Gruppen, Zirkeln usw. zusammenzuschließen, d. h. praktische Schritte zur Emanzipation der „Gesellschaft“ vom Machtapparat zu vollziehen. Es entsteht ein realer, sozio-politischer Pluralismus und ein Kampf um dessen juristische Anerkennung, der mit der Entscheidung über die Effektivität der Menschenrechte zusammenfällt.

Der west-östliche Diskurs über die Menschenrechte auf den Foren der KSZE kann und wird auch in Zukunft einen nicht zu unterschätzenden, möglicherweise sogar noch stärkeren Einfluß auf diese Entwicklung haben. Gewiß, die janusköpfige, europäisch-asiatische UdSSR und die europäischen Staaten werden niemals ein „gemeinsames Haus“ bilden, aber am Horizont sichtbar wird heute die Möglichkeit einer gemeineuropäischen Menschenrechtsordnung mit einem relativ hohen menschenrechtlichen Mindeststandard.

Norbert Brieskorn

## amnesty international

### Wege und Bemühungen einer Gefangenenhilfsorganisation

Nur in satirischer Form und verfremdet läßt sich manchmal ausdrücken, was bedrückende Wirklichkeit für viele Menschen geworden ist und — leider — auch in Zukunft sein wird: politischer Häftling zu sein. Der Tscheche Gabriel Laub preist diesen „Beruf“ mit den Worten: „Der Beruf eines politischen Häftlings ist der einzige, der keine Werbung braucht . . . es ist der demokratischste Beruf der Welt, denn politischer Häftling kann jeder werden — Laie und Priester, Weißer und Schwarzer, ein Armer, ein ganz Armer und sogar ein Reicher, alt oder jung . . . Der Beruf eines politischen Häftlings ist der einfachste Beruf von der Welt. Wenn Sie auf

irgendeine andere Weise ins Gefängnis kommen wollen, müssen Sie sich physisch oder geistig anstrengen: jemanden umbringen, bestehlen, vergewaltigen, betrügen . . . Um politischer Häftling zu werden, brauchen Sie überhaupt nichts zu tun . . . Es ist ganz egal, was für Ansichten Sie Ihrer Ansicht nach haben. Wichtig ist nur, was für Ansichten Sie nach Ansicht jener haben, die darüber entscheiden . . . Der Weg zur Karriere eines politischen Häftlings steht jedem offen.“<sup>1)</sup>

Dieser Wirklichkeit setzt sich amnesty international (ai) im mittlerweile dritten Jahrzehnt aus.

### I. Entstehung und Ausbreitung von amnesty international<sup>2)</sup>

#### 1. Das politische Umfeld

Am Ende der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre begannen sich in den westlichen Staaten Zeichen eines gesellschaftlichen Neuaufbruchs bemerkbar zu machen. An die Diskussionen anlässlich der Nachfolge Adenauers, de Gaulles Umbildung Frankreichs sowie J. F. Kennedys Konzept „der neuen Grenze“ sei erinnert. Der Ostblock hielt sich abgeschottet und galt weitgehend als undurchdringlich. Die Blöcke begannen sich erst langsam einem Entspannungsprozeß zu öffnen. Proteste gegen den Umgang mit den Menschen in Ostblockländern wurden nur von einigen Gruppen und Institutionen, meist Kirchen, im Westen in bestimmten Fällen erhoben.

Hervorstechend auf Weltebene war der Entkolonialisierungsprozeß; zahlreiche Kolonialgebiete Frankreichs und Englands gelangten in den fünfziger Jahren zur Souveränität: 1954 Vietnam, Laos und Kambodscha, 1955 Marokko, 1956 Tunesien,

1957 Ghana und Malaysia, 1958 Guinea, 1960 folgte der Belgisch-Kongo. Am 8. Januar 1961 fand das Referendum in Frankreich über die Zukunft Algeriens statt. Doch wie der Begriff „Entkolonialisierung“ bereits ausdrückt, geschah Befreiung von etwas (und auch die nicht immer), doch ohne stabile, lebensfähige Staaten zu schaffen; meist mußten diese um ihr Überleben in den oft willkürlich gesetzten Grenzen kämpfen. Die Werte der Souveränität und des staatlichen Gewaltmonopols erhielten fast zwangsläufig den Vorrang vor den Menschenrechten eingeräumt.

Dort, wo ein europäischer Staat seine Kolonien, wenn auch unter anderem Titel, behielt, sah er sich wachsendem Druck von außen und innen gegenüber, dem er wiederum mit zunehmender repressiver Gewalt begegnete (Beispiel: Portugal). Mit dem Eintritt einer Vielzahl junger Gebilde in die Staatengemeinschaft begann auch die Suche nach neuen Verständnisgrundlagen. Die „Menschenrechtserklärung“ vom 10. Dezember 1948 bot sich an; da sie bislang weitgehend Papier geblieben war, verstärkte sich der Druck, die Erklärung, welche ja nur eine Empfehlung ist, durch Rechte und Pflichten festlegende Vereinbarungen weiterzuformen. Europa, ansonsten nicht mehr Orientierungspunkt, fiel dabei noch einmal eine Vorbildfunktion zu: die „Europäische Menschenrechtskonvention“ — seit

<sup>1)</sup> G. Laub, Enthüllungen des nackten Kaisers. Satire in Begriffen, München 1970, S. 10—13.

<sup>2)</sup> Vgl. ai (Hrsg.), Jahresberichte 1978 ff., Frankfurt 1979 ff.; ai (Hrsg.), Geschichtliche Entwicklung — Kriterien aus aller Welt, Hamburg 1976; N. Brieskorn, Amnesty International, in: Stimmen der Zeit, (1981)7, S. 491—498; Th. Claudius/F. Stepan, Amnesty International. Porträt einer Organisation, München-Wien 1976.

dem 3. September 1953 in Kraft — funktionierte gut. Das „Weltflüchtlingsjahr“ 1960 bescherte gute Erfahrungen mit weltweiten Aktionen. Zu erwähnen ist auch das Engagement J. F. Kennedys für eine geeinte freie Welt.

## 2. Die Entstehung von amnesty international

Der britische Rechtsanwalt Peter Benenson hatte in den fünfziger Jahren wiederholt als Beobachter oder Verteidiger an politischen Prozessen teilgenommen — in Ungarn, Zypern, Südafrika und Spanien. Als er zu Beginn des Jahres 1961 las, daß zwei portugiesische Studenten festgenommen worden waren, nachdem sie einen Toast auf die Freiheit in einem Restaurant ausgebracht hatten, und zu sieben Jahren Haft verurteilt worden waren, dachte er zuerst an einen Einzelprotest bei der portugiesischen Botschaft. In der Folgezeit jedoch kam er immer mehr zu der Überzeugung, daß autoritäre Regime weltweiten Protesten gegenüber einen schwierigeren Stand hätten als gegenüber einer Einzelaktion. Die Idee reifte heran, eine internationale Kampagne ins Leben zu rufen, zunächst für ein Jahr, welche die Weltöffentlichkeit über das Los derjenigen Menschen aufklären sollte, die gewaltlos ihre Überzeugungen vertreten hatten und deswegen gefangengehalten wurden.

Benenson verfaßte einen Artikel mit der Überschrift „Die vergessenen Gefangenen“. Am 28. Mai 1961 erschien er im „Observer“. In dem Artikel kündigte Benenson die Kampagne „Aufruf zur Amnestie, 1961“ an, um jenen politischen Gefangenen zur Freiheit zu helfen, die mit friedlichen Mitteln ihre politischen oder religiösen Überzeugungen vertreten hatten. Ein Büro in London sollte die Informationen sammeln und die einzelnen Fälle der Öffentlichkeit bekanntmachen. Das Echo stellte sich sofort ein. „Le Monde“, das „Journal de Genève“, „Die Welt“, „The New York Post“ und „Berlingske Tidende“ berichteten in den folgenden Tagen von der Kampagne und der Organisation, zahlreiche andere Zeitungen verbreiteten in den Sommermonaten die Nachricht über Benensons Initiative. Im Juni 1961 erschien die erste Nummer von „amnesty“. Am 22. und 23. Juli desselben Jahres folgte bereits ein erstes internationales Treffen mit Vertretern aus Belgien, Großbritannien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Irland, der Schweiz und den USA. Die Teilnehmer beschlossen, „eine ständige internationale Bewegung zur Verteidigung von Meinungs- und Religionsfreiheit“ ins Leben zu rufen.

Seinen Aufruf zu „gemeinsamem Handeln“ sah Benenson auch als ein Mittel an, das lähmende Gefühl

der Ohnmacht angesichts der Repressionen zu überwinden; niemand sollte sich mit seinem Gefühl des Abscheus vor ungerechtfertigter Inhaftierung und vor Folterung mehr allein wissen. Weiterhin schrieb Benenson: „Es ist wichtig, die öffentliche Meinung rasch und auf breiter Basis zu mobilisieren, noch bevor eine Regierung, durch ihre eigene Repression, sich in einem *circulus vitiosus* verfängt, und mit einem drohenden Bürgerkrieg konfrontiert wird. Dann ist die Lage schon zu verzweifelt, als daß eine Regierung sich erlauben könnte, Zugeständnisse zu machen. Damit die öffentliche Meinung einen wirksamen Druck ausübt, sollte sie eine breite Grundlage haben, international, unparteiisch und konfessionslos sein.“

## 3. Die Ausbreitung von amnesty international

1962 zählte man 210 Gefangene, deren sich 50 ai-Gruppen annahmen. Meist hatte eine Gruppe drei Gefangene adoptiert: je einen aus dem Ostblock, aus westlich orientierten Staaten und aus einem blockfreien Land. In sieben Ländern befanden sich die Gruppen: in Australien, Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden, Schweiz und den USA. 1200 Fälle politischer Gefangener bearbeitete die ai-Dokumentationsstelle. 1965 ließ ai mitteilen, daß 1200 Gefangene in diesem Jahre adoptiert und in den vier Jahren des Bestehens 800 Gefangene durch den Einsatz der ai-Gruppen freigelassen wurden; aus 400 Gruppen setzte sich ai jetzt zusammen.

Im Jahresbericht 1974/75 ist zu lesen, daß 2458 Gefangene neu adoptiert und 1403 Gefangene freigelassen wurden. 1592 Gruppen arbeiteten in 33 Ländern, darunter eine Gruppe in Moskau. ai berichtete, daß es mehr als 70 000 Mitglieder zähle. Gab es 1962 lediglich einen Fall-Ermittler pro Kontinent, so sah man jetzt Stellen für 100 Ermittler vor. Zehn Jahre später, Anfang 1985, wies ai auf Sektionen in 45 Ländern und 3430 Adoptionsgruppen in 55 Staaten hin. Die Zahl der Mitglieder, Förderer und Abonnenten belief sich auf 500 000. 4668 Gefangene waren 1984/85 als gewaltlose politische Gefangene adoptiert, 1655 neue Fälle wurden den Gruppen zugeteilt. Die Freiheit erhielten 1516 Gefangene.

Was tat sich in der Bundesrepublik? Bereits am 28. Juli 1961 hatten Carola Stern und Gerd Ruge Benensons Idee aufgegriffen und „Amnestie-Ap-pell e. V.“ in Köln gegründet. „Doch wuchs ai langsam, so gab es 1966 erst 20 Gruppen. Noch sehr

beschäftigt mit dem ‚deutschen Schicksal‘ war man nur selten fähig, sich um andere Länder zu kümmern, und schon gar nicht um gefangene Kommunisten. Mit dem ‚Prager Frühling‘ wurde der Blick differenzierter, die Jugendunruhen ließen viele Eltern nach einem politischen Engagement suchen, auch traten die Probleme der Dritten Welt immer nachhaltiger ins Bewußtsein.“<sup>3)</sup> Im Jahre 1975 arbeiteten 1592 ai-Gruppen in der Bundesrepublik. „Den Ton bestimmte ein liberales Bürgertum, das sich mit jugendlichen Gruppenmitgliedern weitgehend einig war im Bekenntnis zu Meinungsfreiheit und Toleranz sowie in der Bereitschaft, nicht nur zu reden, sondern auch zu handeln.“<sup>4)</sup> Die Beschränkung der ai-Arbeit auf politische Gefangene, die Gewalt nicht angewendet und befürwortet hatten, sorgte ebenso für Diskussionen unter den ab 1970 zu ai gestoßenen Mitgliedern wie der ai-Mitgliedern auferlegte grundsätzliche Verzicht darauf, im eigenen Lande tätig zu werden. Viele verließen auch wieder ai, weil nach ihrer Auffassung an den Symptomen, aber nicht an den Ursachen des Übels kuriert wurde. Sämtliche Innenminister der Bundesrepublik traten 1976 dem Verdacht entgegen, daß ai-Mitglieder wegen ihrer ai-Arbeit überwacht würden; ai wurde das Vertrauen ausgesprochen und die Arbeit der Gefangenenhilfsorganisation anerkannt.

Damit ist die Hauptschwierigkeit genannt, mit der die Organisation sich in ihrer Geschichte konfrontiert sah, nämlich das erwünschte Wachstum zu „verkräften“, ohne die Grundintention opfern zu müssen. Die umfassende und ohne Maulkorb geführte Diskussion innerhalb von ai, die Besonnenheit der Mitglieder und Sektionen, aber auch der „Erfolg“ der Eingrenzung und Präzisierung der Arbeit ließen die Schwierigkeiten meistern.

Die Debatte um die Person Benensons der Jahre 1966/67 ist Geschichte: Benenson, Präsident von ai, hatte einen Mitarbeiter der geheimdienstlichen Tätigkeit verdächtigt — zu Unrecht, wie sich später herausstellte —, außerdem erhob er gegen ai den

Vorwurf zunehmender Bürokratisierung. Benensons Rücktritt wurde angenommen, doch bedeutete dies keinen Bruch mit der Organisation. Die höchst seltenen Fälle einer nicht äußerst gründlich vorbereiteten und durchgeführten Aktion stießen in den eigenen Reihen auf die schärfste Kritik<sup>5)</sup>, unterstreichen zugleich das hohe Maß, das ai von sich selbst fordert. ai betont immer wieder seine Bereitschaft, sich für Fehler zu entschuldigen.

#### 4. amnesty international im Urteil der Öffentlichkeit

Daß eine solche Organisation — gerade zu Beginn — umstritten war, heftig befehdet oder totgeschwiegen wurde, bedarf keiner Begründung. Die Vorwürfe der Links- oder der Rechtslastigkeit werden gelegentlich noch heute erhoben. Doch blieben Würdigungen nicht aus. Alexander Mitscherlich gab den ihm 1969 verliehenen Friedenspreis des Deutschen Buchhandels an ai weiter. Benenson nahm 1974 die ai verliehene Beccaria-Medaille in Gold der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft entgegen. 1974 erhielt den Friedensnobelpreis der irische Diplomat Sean MacBride, Mitgründer von ai und ai-Mitglied der ersten Stunde. ai selbst wurde der Friedensnobelpreis 1977 zugesprochen; im Dezember 1978 folgte der Menschenrechtspreis der Vereinten Nationen, verliehen wegen „hervorragender Leistungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und fundamentaler Freiheiten, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in anderen UN-Vereinbarungen festgehalten sind“<sup>6)</sup>.

ai nimmt beratenden Status bei den Vereinten Nationen, der UNESCO und beim Europarat ein. Der Beobachterstatus bei der Organisation für die Einheit Afrikas wurde ai zuerkannt. ai arbeitet mit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission der Organisation der Amerikanischen Staaten zusammen.

<sup>3)</sup> N. Brieskorn (Anm. 2), S. 493 f.

<sup>4)</sup> C. Stern, Gefangen und vergessen. Amnesty International versucht seit zehn Jahren politischen Häftlingen zu helfen, in: Die Zeit vom 30. 4. 1971.

<sup>5)</sup> So die Anfang 1974 durchgeführte Mission des Internationalen Exekutivkomitees nach Karlsruhe zur Klärung der Foltervorwürfe in der Bundesrepublik Deutschland. Die Kritik findet sich in: ai. anti-Folter Zeitung von Juni 1975, S. 3.

<sup>6)</sup> So der Passus aus dem Verleihungsdokument.

## II. Arbeitsziele von amnesty international

ai läßt sich als eine NGO (Non-Governmental Organization) bezeichnen, die auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes weltweit tätig wird. Die Mitgliederzahl ist unbegrenzt und unbegrenzt, das Aufgabenfeld aber sehr wohl: ai setzt sich für die Freilassung von Männern und Frauen ein, die wegen ihrer Überzeugung, Hautfarbe, ethnischen Herkunft, Religion oder ihres Geschlechts in Haft sind, verurteilt oder nach Verbüßung der Haft nicht freigelassen wurden und Gewalt weder angewendet noch befürwortet haben. Robert Mugabe war adoptiert, Nelson Mandela nicht. ai identifiziert sich mit dem Menschen, nicht mit dessen Ansichten. Diese „prisoners of conscience“ – im Deutschen „politische Gefangene“ genannt – haben von ihren Menschenrechten Gebrauch gemacht, die in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ festgelegt oder aus ihr abgeleitet sind, vor allem das Recht, ihre Überzeugung äußern zu dürfen. ai tritt bewußt zum Schutz bestimmter Menschenrechte, aber nicht aller an. Der Zusammenhang eines jeden Menschenrechts mit allen anderen wird nicht geleugnet, die Begrenzung geschah und geschieht aber um der Effektivität willen und hat sich bewährt. Eine Person darf selbstverständlich neben ihrer ai-Mitgliedschaft in anderen Organisationen tätig sein.

Doch die Tätigkeit für die politischen Gefangenen trieb ai zu weiteren Aufgaben, ohne die ursprüngliche zu beeinträchtigen: denn konsequenterweise war dann, wenn die Freilassung nicht erfolgte, ein humaner Strafvollzug und ein faires und unverzügliches Gerichtsverfahren zu fordern. Hier ließ sich jedoch eine Einschränkung auf „prisoners of conscience“ nicht vertreten. So erhob und erhebt ai diese Forderung für alle politischen Gefangenen, unabhängig davon, ob Gewalt angewendet, Spionage betrieben oder Urkundenfälschung begangen wurde. Ein dritter Kreis, der noch weiter gespannt ist, bezieht alle Gefangenen ein, ob politische oder nicht-politische: ai bekämpft den Gebrauch der Folter, die Anwendung der Todesstrafe und jegliche grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung.

Diesen Programmpunkten ai's liegt die Erfahrung zugrunde, daß die Anwendung der Folter kein Einzelfall, kein seltener Irrweg und keine allseits verurteilte Art des Umgangs der Menschen untereinander ist, sondern daß die Folter „eine routinemäßig angewandte Technik vieler moderner Regierungen ist“<sup>7)</sup>. Die Folter wird weithin eingesetzt, „um

Auskünfte zu bekommen oder Geständnisse zu erzwingen und um . . . zu terrorisieren“<sup>8)</sup>. So wird es verständlich, warum auch öffentlich gefoltert wird. Die Methoden sind so vielfältig wie abscheulich: Elektroschocks an allen sensiblen Stellen des Körpers, wie Mund, Augen, Ohren, Geschlechtsteilen; Schlafentzug, Schläge, Aufhängen an den Füßen, Vergewaltigung . . . Heraushängen des Gefolterten aus dem Fenster, Kopf nach unten, zwei Polizisten halten den Gefolterten an den Fußgelenken, jeweils einer läßt los . . . Wassertortur bis an den Rand des Erstickungstodes, Zertrümmerung von Fingern und Zehen, Scheinerschießung . . . Menschen foltern Menschen: Es fällt bei Informationen über die Folter der Satz: Wer über manchen Dingen nicht den Verstand verliert, der hat keinen<sup>9)</sup>.

Die Kampagne gegen die Todesstrafe erwächst vor allem aus dem Argument ihrer unmenschlichen und grausamen Vollstreckung wie der verrohenden Wirkung, die von ihr ausgeht. Für ai gibt es keine humane Vollstreckung der Todesstrafe, vielmehr ist jeder Vollzug von Leiden, Gewaltanwendung und Grausamkeit geprägt<sup>10)</sup>.

Damit nimmt ai sich der Achtung der Artikel 18 (Gewissens- und Religionsfreiheit) und des Artikels 19 (Meinungs- und Informationsfreiheit) der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ vom 10. Dezember 1948 im besonderen an. Das Engagement für alle politischen Gefangenen stützt sich auf den Schutz, den Artikel 10 (Anspruch auf rechtliches Gehör) und Artikel 11 (Unschuldsvermutung, nulla poena sine lege) ihnen gewähren wollen. Allerdings auch jedem anderen Gefangenen. Doch ai unterwirft sich hier um der höheren Wirksamkeit willen einer Eingrenzung. Der Einsatz gegen Folter, Todesstrafe und unmenschliche Haftbedingungen gründet in Artikel 5 der „Erklärung“: „Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.“ ai läßt dabei nicht zu, daß diese Menschenrechte von den Werten des Staates, der Nation oder der Sicherheit her ausgelegt und

<sup>8)</sup> So R. Giordano, Internationale der Einäugigen – Folter in Ost und West: Länder und Methoden der unmenschlichen Tortur, in: Deutsche Zeitung/Christ und Welt vom 18. 10. 1974.

<sup>9)</sup> Vgl. G. E. Lessing, Emilia Galotti, 4. Aufzug, 7. Auftritt: „Wer über gewisse Dinge den Verstand nicht verliert, der hat keinen zu verlieren.“ (Lessings Werke, 2. Bd., Stuttgart 1874, S. 168).

<sup>10)</sup> Vgl. dazu die ai-Deklaration von Stockholm vom 11. 12. 1977, veröffentlicht im Jahrbuch 1978, S. 545–549.

<sup>7)</sup> So im Jahresbericht 1981, S. 10.

somit eingengt und instrumentalisiert werden. Solche Werte stehen für ai nicht über den Menschenrechten, weil der Mensch solcher Beanspruchung

durch den Staat nicht ausgesetzt werden darf. ai tritt damit für eine uneingeschränkte Auslegung dieser Menschenrechte ein.

### III. Arbeitsprinzipien von amnesty international

#### 1. Internationalität

Sie bedeutet für ai, daß sie weltweit tätig wird, ohne irgendeinen Staat, eine Gruppe von Menschen oder einen einzelnen Menschen prinzipiell auszusparen. Die materiale Beschränkung auf den Schutz bestimmter Menschenrechte läßt deren universalen Schutz und Unteilbarkeit deutlich hervortreten. Es ist, so Ralph Giordano, das schlimmste Verbrechen gegen die Humanität, wenn man die Menschenrechte für teilbar erklärt<sup>11)</sup>. Denn hier werden nicht nur die Menschen ungerecht behandelt, sondern außerdem noch Teilen der Menschheit das Recht auf ihre Menschenrechte abgesprochen.

Eingeschlossen in das Arbeitsprinzip der Internationalität ist der Einsatz für die Anwendung der internationalen Abkommen und Richtlinien, wie auch für die Menschenrechtserziehung, für die bislang weder die UN-Organisationen noch die einzelnen Staaten Erhebliches leisteten, die einen aus Lähmung, die anderen aus Desinteresse<sup>12)</sup>. Dem Prinzip der Internationalität tritt das Prinzip der nationalen Unzuständigkeit zur Seite: Das einzelne ai-Mitglied darf nicht im eigenen Lande tätig werden: Einer möglichen Gefährdung wegen — ai will nicht durch seine Arbeit die Zahl der politischen Gefangenen erhöhen. Ernstgenommen wird die mögliche Befangenheit des Mitgliedes, von dem nicht erwartet wird, daß es Informationen über Menschenrechtsverletzungen in seinem Heimatland an die ai-Zentrale schickt. Dem gelegentlich von Regierungen erhobenen Einwand, daß das ai-Mitglied doch zuerst die Mißstände in seinem Heimatland beseitigen möge, bevor es außerhalb protestiere, ist damit auch leichter zu begegnen. Die nationale Sektion betreut im eigenen Land gleichfalls keine politischen Gefangenen. Doch ist jede nationale Sektion verpflichtet, über Menschenrechtsverletzungen, die in den Arbeitsbereich von ai fallen, dem Internationalen Sekretariat zu berichten; dieses muß allerdings andere, weitere Informationsquellen erschließen. Die ai-Arbeit mit Asylbe-

werbern in der Bundesrepublik rechtfertigt sich vornehmlich durch den Einsatz für jene Menschen, denen in ihrem Heimatland politische Gefangenschaft droht<sup>13)</sup>.

#### 2. Unparteilichkeit

Sie verpflichtet ai zu einer strengen Prüfung aller Informationen über politische Gefangene, deren Verzicht auf Gewaltanwendung, über Haftbedingungen, Folterungen und Prozeßführungen. Mancher Kritiker von ai wollte mangelnde „Ausgeglichenheit“ feststellen, weil etwa mehr westlich orientierte Staaten in ihren Menschenrechtsverletzungen sich Kritik gefallen mußten als östlich orientierte. Nicht in Rechnung wurde die Schwierigkeit in der Beschaffung zuverlässiger Informationen gestellt. Auch übersah man gerne, daß Menschenrechtsverletzungen nicht eben gleichmäßig stark in allen Staaten und „Blöcken“ auftreten. Ein Gleichgewicht herstellen zu wollen, wäre künstlich und der Wahrheit abträglich. ai verweigert sich auch jeder Aufrechnung: „Für ai werden Menschenrechtsverletzungen in den USA nicht dadurch weniger schlimm, daß sie auch in der Sowjetunion auftreten.“<sup>14)</sup>

Für ai gibt es vom Programm her keine befreundete Regierung, vor deren Tätigkeiten die Augen zuge- drückt werden, noch wird Nachsicht etwa wegen staatlicher Konsolidierungsversuche geübt. Dem Einsatz ziehen allenfalls die verfügbaren Kräfte, aber nicht eine selbstgewählte Parteilichkeit Grenzen. Nachdem der Schah von Persien 1979 den Iran verlassen hatte, äußerte sich ai: „Falls irgendein Land androhen sollte, den Schah in den Iran abzuschicken, wo er sich leicht der drohenden Exekution gegenübersehen, so würde ai . . . verpflichtet sein, jeder solchen Abschiebung entgegenzutreten . . . Die Tatsache, daß ai den Menschenrechtsverletzungen unter dem Schah höchst kritisch gegenübergestanden hat, ist unerheblich für die Ansicht ai's, daß er nicht in den Iran zurückgeschickt werden sollte, wo er wahrscheinlich der Todesstrafe entgegensieht.“<sup>15)</sup> Diese Position ist vor dem Hintergrund jahrelanger Proteste ai's gegen die Folte-

<sup>11)</sup> Vgl. R. Giordano (Anm. 8).

<sup>12)</sup> Der Einsatz für die Menschenrechte ist keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates. Der Pflicht der Nichteinmischung unterliegen nur Staaten (s. Artikel 2, § 7 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. 6. 1945). Die Artikel 55 und 56 der Charta erklären den Einsatz für die Menschenrechte zur internationalen Angelegenheit und Aufgabe.

<sup>13)</sup> Vgl. ai-informationen, (1977) 11.

<sup>14)</sup> ai-informationen, (1978) 12.

<sup>15)</sup> So die offizielle Position des Internationalen Exekutiv-Komitees, veröffentlicht in: ai — Kampagne zur Abschaffung der Folter, Bonn 1980.

rungen unter dem Schah zu lesen. ai ist sich allerdings bewußt, daß dem Prinzip der Unparteilichkeit eine weltweite Streuung der Gruppen günstig entgegenkäme, so daß das Gepräge einer heute noch überwiegend westlichen Organisation immer stärker dem einer weltweiten Gruppierung weichen würde.

### 3. Unabhängigkeit

Sie verlangt die Selbsthilfe bei der Beschaffung der Finanzmittel für die gesamte Organisation. Beiträge und Spenden finanzieren die weltweite Tätigkeit, kein staatlicher Zuschuß hilft und darf helfen. Damit bietet sich auch kein Anlaß für eine Kontrolle von außen. Dieses Prinzip hat übrigens eine Fülle an Phantasie und Einfallsreichtum freigesetzt, um die Arbeit der Gruppe, der Sektion, der Missionen etc. gelingen zu lassen.

Gleichfalls handelt das ai-Mitglied nur aus der Ermächtigung durch die Menschenrechts-

erklärung und in keinem anderen Auftrag<sup>16</sup>). Vor ihr, letztlich vor der Menschheit, verantwortet sich das Mitglied und die Arbeit von ai. Unabhängigkeit heißt selbstverständlich nicht Neutralität gegenüber den Ideologien und Regierungsprogrammen.

### 4. Das Prinzip der legalen Öffentlichkeitsarbeit

Als Sean MacBride einmal gefragt wurde, welches ai's stärkste Waffe sei, antwortete er den Journalisten: „Sie!“. ai weigert sich seit der Gründung, seine Aktivität im Untergrund zu entfalten oder im Verstoß gegen die Gesetze zu handeln. Dem Staat soll kein Vorwand für ein legales Einschreiten gegeben werden; ein Eingreifen gegen die ai-Tätigkeit würde ihn vielmehr in seiner Haltung zum Schutze der Menschenrechte demaskieren.

## IV. Arbeitsweise von amnesty international

1. Als Basis der ai-Tätigkeiten darf immer noch die Adoptionsgruppe gelten. Ihre Hauptaufgabe ist der Kontakt mit den von der Londoner Zentrale zugewiesenen Gefangenen, vielleicht einem oder gar dreien, wie es in den Anfangsjahren regelmäßig vorkam: einer aus dem Ostblock, einer aus dem Bereich blockfreier Staaten und einer aus einem eher westlich orientierten Land. Es ist nicht unnötig zu betonen, daß der Gefangene immer in seine Adoption eingewilligt hatte; es kam vor, daß der Gefangene eine Adoption aus wohl erwogenen Gründen ablehnte. Die Gruppenmitglieder traten oftmals in einen sehr persönlichen, vielfältigen Kontakt mit dem/der Gefangenen und seiner/ihrer Familie. Die Kontakte konnten sehr fordernd sein, waren im Grunde immer vertiefbar und spannten alle Mitglieder ein; ein starker Reiz war, daß sie ohne administrative Reibungsverluste erfolgten. Alle Kräfte waren auf die Freilassung ausgerichtet. Der Familie ging oftmals eine Unterstützung zu. Einen weiteren Vorzug bedeutete es, daß die Regierungsmitglieder oder Gefängnisdirektoren die Briefe lasen und so die Solidarität und die Existenz

von ai zur Kenntnis nehmen mußten. Es geschah in den siebziger Jahren: Ein Staatsmann hatte sich eben noch gebrüstet, daß er von keinem einzigen Brief Kenntnis genommen habe, als es ihm herausfuhr, daß keine einzige Frau unter den Absendern gewesen sei. Ein Vorteil war auch, daß den Regierungen, welche eine Generalamnestie scheuten, die Freilassung eines einzigen Gefangenen leichter fiel. Aber auch ohne Freilassung kam dem Gefangenen die Tatsache seiner Adoption zu Ohren; sie konnte neben einer moralischen Unterstützung auch eine Garantie für sein Leben sein. Nachteilig konnte sein, wenn Regierungen die Adoptierten gerade deswegen länger in Haft hielten, so in Malawi geschehen, oder wenn die Befreiung des Gefangenen aus der Haft die verbleibenden Gefangenen einer Stütze beraubte<sup>17</sup>).

2. Mit der Zeit wuchsen weitere Formen. So die „urgent actions“, ein System der Eilaktionen für Personen oder Gruppen, denen die Folter oder die Todesstrafe drohte. Durchgeführt wurden und wer-

<sup>16</sup>) Die Generalversammlung der UNO verkündete die 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 durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereiche ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung bei der Bevölkerung sowohl der Mitgliedstaaten wie der ihrer Oberhoheit unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.“

<sup>17</sup>) Ein Arzt schrieb aus dem Sudan an seine Betreuergruppe in der Bundesrepublik zu Beginn der siebziger Jahre: „Ich schreibe Ihnen, um mich sehr für Ihre Briefe, die Weihnachtskarten und die Geschenke zu bedanken und um Ihnen zu versichern, daß diese Briefe und Karten und Geschenke von über 500 Gefangenen gelesen und benutzt worden sind. Sie haben tatsächlich jeden von ihnen erreicht, und diese Briefe waren wie eine Oase in der Wüste und ein Strahl der Hoffnung, der uns mit der Unabhängigkeit, Freiheit und Brüderlichkeit verband.“ Vgl. ai (Hrsg.), ai — amnesty international, Bonn o. J. (1978), S. 13.



den diese Aktionen von Mitgliedern und Förderern, die sich vorab zu solchen Aktionen zur Verfügung gestellt hatten.

Es kam die „länderbezogene Kampagne“ auf, die weltweit durchgeführt wurde und auf systematische Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern aufmerksam machen wollte, 1977 wurde so Paraguay vorgestellt, 1980 Guatemala und die UdSSR, 1988 Kolumbien. Die „Woche des politischen Gefangenen“ bezweckt, Jahr für Jahr den Blick der Öffentlichkeit auf das Los bestimmter Gefangener und auf die strukturellen Bedingungen von Menschenrechtsverletzungen hinzulenken. Die für ai wesentliche Verbindung von Aufklärung und Aktion kam und kommt hier zum Tragen. Aktionen zum 1. Mai wie auch zum Tag der Menschenrechte (10. Dezember) dienen der Menschenrechts-erziehung wie der Mitgliederwerbung.

Arbeitskreise mit Medizinern über das Thema Foltern und Todesstrafe, mit Lehrern bezüglich der Menschenrechtserziehung, mit Juristen über die Menschenrechte, Strafvollzugsbeamten etc. versuchen einen gegenseitigen Informationsfluß herzustellen. Aus solchen Arbeitskreisen erwachsen immer wieder Arbeitsgruppen, welche Entwürfe für Verhaltensgrundsätze bestimmter Berufsgruppen, wie des Strafvollzugspersonals, der Psychiater oder der Anwälte erarbeiten. Nicht zu vergessen ist die Einrichtung der „Gefangenen des Monats“, mit der ai Monat für Monat an die Öffentlichkeit tritt und sie zur Mitarbeit bei der Freilassung bittet<sup>18)</sup>.

Missionen zur Ermittlung von Menschenrechtsbeachtung und -verletzung werden ebenso ausgesandt wie Prozeßbeobachter<sup>19)</sup>. Zu alledem bemüht sich ai, auf der Ebene der internationalen Organisationen die Ausarbeitung von Konventionen, Richtlinien und die Abfassung von Resolutionen voranzutreiben, welche dem Schutz der Menschenrechte dienen.

3. Die Arbeit von ai sei an zwei Ländern, Chile und der UdSSR, etwas chronologischer vorgeführt.

*Chile:* Nach dem Staatsstreich vom 11. September 1973 sammelte ai sofort und unablässig Berichte über Menschenrechtsverletzungen – in enger Zusammenarbeit mit der Internationalen Juristenkommission, der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, der Vicaría de la Solidaridad

<sup>18)</sup> Die Liste der Gefangenen samt Informationen und Adressen der Regierungen und Botschaften wird z. B. von der „Frankfurter Rundschau“ monatlich veröffentlicht.

<sup>19)</sup> ai bot in Sachen der RAF in den siebziger Jahren seine Vermittlung an; es ging um den Versuch, beide Seiten, die RAF und die Regierung, auf informellem Weg für die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung zu sensibilisieren. Jeder damalige Schritt geschah in Absprache mit dem Internationalen Sekretariat und Exekutivkomitee. Information darüber in: ai-informationen, (1977) 10.

und anderen nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen.

Im Oktober 1973 erlaubte die neue Regierung einer ai-Mission, bestehend aus drei Personen, die Einreise, um die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen zu überprüfen. Der im Januar 1974 veröffentlichte Bericht bestätigte die Anwendung der Folter, Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren oder nach Schnellverfahren wie auch Inhaftierungen ohne jeglichen Rechtsschutz. Aus einem Bericht eines gefolterten Chilenen sei nur der Ausschnitt angeführt: „Am nächsten Tag begann es wieder, und es war schlimmer als zuvor. Sie machten Dinge mit uns, die man nicht wiedergeben kann . . . Nach drei Tagen gaben wir eine Schuld zu, die wir nicht begangen hatten.“<sup>20)</sup>

Überliefert ist auch der Aufschrei einer Frau, der in seiner Kürze das Unaussprechliche der Folter verdeutlicht: „Mein Gott, was machen sie bloß mit uns!“ Gefoltert wurde auch um des Terrors willen, wie ai bemerkte; die Polizei entließ die Gefolterten nach Hause mit einer neuen Vorladung, der aus Angst Folge geleistet wurde, auch wenn dies Fortsetzung der Folter bedeutete. ai deckte gleichfalls die Anwendung von Drogen auf, welche die Opfer die Folter und die Folterer vergessen ließen. Das Regime wandte zudem Kurzzeithaft an, um die Adoptierung durch ai zu verhindern. Großaktionen ai's zum 1. Jahrestag der Pinochet-Regierung wie in den folgenden Jahren stellten die Frage nach den 1500 Gefangenen immer wieder in den Vordergrund, die seit 1973 „verschwunden“ waren. Bei Verhaftungen gelang es manchmal, mit anderen Organisationen durch eine ai-Eilaktion und die damit erfolgte Publizität des Falles Leben und Freiheit zu retten, etwa das von Haydée Palma Donoso<sup>21)</sup>.

1980 vermerkte ai 1500 Verhaftungen, protestierte gegen die Internierung an geheimen Orten, gegen die Folterungen, bei denen nachweislich Ärzte anwesend waren und halfen. ai forderte die Regierung auf, die Tätigkeit der Todesschwadron „Comando Carevic“ einzustellen und bat um Polizeischutz für die Frau eines verschwundenen Gefangenen. Die Bitte um Aufklärung der noch nicht geklärten Fälle von „Verschwundenen“ blieb auf der Tagesordnung von ai. Der ungeteilte Kampf gegen die Todesstrafe ließ ai nicht nur im Falle der unzähligen außerlegalen und legalen Hinrichtungen protestie-

<sup>20)</sup> Der Ausschnitt ist der Broschüre entnommen: ai – amnesty international (Anm. 17), S. 14.

<sup>21)</sup> Sie wurde am 16. 1. 1978 verhaftet, „verschwand“ dann und erlitt zehn Tage lang brutalste Folterungen. Die Aktionen zu ihrer Rettung führten höchstwahrscheinlich dazu, daß Frau H. Palma Donoso am 20. Februar 1978 freigelassen wurde. Der Fall ist im Jahresbericht 1978, S. 205 f. dargestellt worden.

ren, sondern auch für zwei wegen Mordes und Bankraub zum Tode verurteilte ehemalige Sicherheitspolizisten eintreten<sup>22</sup>). Die ai-Arbeit in Chile zeigt die Unerläßlichkeit einer mit dem Unrecht parallel gehenden detaillierten und präzisen Dokumentation der Taten, Orte und Personen, die in das Unrecht einbezogen sind: Von ihr hängen wesentlich die Entlarvung der Lügen und Lügner, die Hilfe für die Gefangenen und die Aufklärung ihres Schicksals ab.

#### *Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken*

Auch hier kann nur eine Auswahl der ai-Aktivitäten Erwähnung finden. 1968 entsandte ai den norwegischen Rechtsanwalt I. O. Sørheim nach Moskau, um als Beobachter an einem Prozeß gegen vier Dissidenten teilzunehmen. Er wurde von Polizisten am Betreten des Gerichtssaales gehindert. 1973 traf Sean MacBride, Vorsitzender des Internationalen Exekutivkomitees, in Moskau mit Vertretern des sowjetischen Außenministeriums zusammen, um zu erkunden, ob und inwieweit zwischen der Regierung der UdSSR und ai ein Gespräch möglich sei<sup>23</sup>).

Im September 1974 bildete sich die erste ai-Adoptionsgruppe in der UdSSR. Sie setzte sich für die Freilassung von Gefangenen in Sri Lanka, Spanien und Jugoslawien ein. Im Dezember 1975 wurde S. Kovalyov, Mitglied der Moskauer ai-Gruppe, wegen antisowjetischer Propaganda und Agitation angeklagt und zu sieben Jahren Zwangsarbeit in einer Besserungskolonie sowie weiteren drei Jahren inländischer Verbannung verurteilt<sup>24</sup>).

Die protestantischen Gläubigen stellten die größte Gruppe der neuadoptierten Gefangenen der siebziger Jahre. ai war besorgt über die Zustände der Besserungsanstalten, in welchen chronischer Hunger, mangelhafte ärztliche Versorgung wie auch willkürlicher Umgang mit den Rechtsvorschriften

herrschten und ein Übermaß an Arbeit dem Häftling abverlangt wurde.

Dem Mißbrauch der Psychiatrie zu politischen Zwecken sah ai nicht tatenlos zu. ai klagte an, was ein Russe, der aus politischen Gründen in eine psychiatrische Klinik eingewiesen worden war, so beschrieb: „Nachdem ich mich beschwert hatte, begann man mir Aminasin-Injektionen in der Höchstdosierung zu geben. Vom 19. Januar an erhielt ich zweimal täglich zwei Haloperidol-Tabletten. Dieses Medikament macht mich elender als ich mich je gefühlt habe; kaum legst du dich nieder, möchtest du aufstehen, kaum machst du einen Schritt, möchtest du dich niedersetzen, und wenn du sitzt, möchtest du wieder gehen — aber du kannst nirgendwo umhergehen. Jedem wird hier das Leben durch starke Medikamente zur Qual gemacht.“<sup>25</sup>)

ai erfuhr vom Antisemitismus in den Lagern, den jüdische Gefangene zu spüren bekamen, protestierte gegen die Zusammenlegung politischer Gefangener mit gewöhnlichen Strafgefangenen, welche jene deren Angriffen aussetzen sollte und aussetzte, und engagierte sich in einer Fülle von Aktionen für die Gewissensgefangenen und deren Familien. Neben Päckchen und Geld waren es die unzähligen Briefe, auf die oft über Jahre hindurch oder auch nie eine Antwort erfolgte. Die Zähigkeit und Unbeirrbarkeit speisen sich aus solchen Worten, wie sie ein entlassener politischer Gefangener einer Gruppe zukommen ließ: „Macht weiter, selbst wenn für euch eure Briefe nichts zu erreichen scheinen, so können sie doch Hafterleichterungen für den Betroffenen bewirken und ihn stützen, wenn er weiß, daß er nicht ganz verlassen ist.“<sup>26</sup>) ai nahm die Jahrestage der Oktoberrevolution und die Olympischen Sommerspiele 1980 zum Anlaß, die Regierung um Freilassung der politischen Gefangenen, um Hafterleichterungen und um die Beendigung der Unterbringung von Verhafteten in psychiatrischen Anstalten zu ersuchen<sup>27</sup>).

## V. Die Struktur von amnesty international

Die einzelnen Adoptionsgruppen bilden mit den Mitgliedern, die in besonderen Aktionsgruppen,

wie etwa gegen die Folter oder die Todesstrafe, tätig sind, den Bezirk. Er kann beispielsweise eine Großstadt wie München oder Hannover umfassen. Die Mitglieder aller Gruppen treffen sich auf der Bezirksversammlung. Hier ist der Ort, um die ai-Aktivitäten einer Großstadt zu koordinieren und diejenigen Aktionen zu planen und durchzuführen, welche in die Großstadt hineinwirken und deren Vorbereitung alleine schon eine einzelne Gruppe überfordern würde. Die Sprecher der einzelnen Bezirke wie auch die Vertreter der besonderen Kam-

<sup>22</sup>) Jahresbericht 1983, S. 161 f., 165.

<sup>23</sup>) Vgl. ai (Hrsg.), amnesty international — Geschichtliche Entwicklung — Kritiken aus aller Welt, Hamburg 1976, S. 9 und 12.

<sup>24</sup>) Vgl. ebda., S. 16.

<sup>25</sup>) ai — amnesty international (Anm. 17), S. 14.

<sup>26</sup>) Berichtet in: Amnesty international (Hrsg.), ai — amnesty international, Hamburg o. J. (1971/72), S. 8.

<sup>27</sup>) Vgl. Jahresbericht 1980, S. 31.

pagnen vereinen sich zur Bezirkssprecherkonferenz.

Weiter geöffnet ist die Jahresversammlung, auf der wiederum allen Gruppensprechern oder den Abgesandten der Gruppen Rede- und Stimmrecht zusteht. Die Jahresversammlung wählt den Vorstand, ihr gibt er auch Rechenschaft. Der Vorstand bestimmt und beaufsichtigt das Sekretariat, an dessen Spitze der Generalsekretär steht. Dies ist das typische Bild einer ausgebauten nationalen ai-Organisation, der Sektion. Alle Mitglieder der Sektion arbeiten ehrenamtlich, einschließlich des Vorstandes. Lediglich das nationale Sekretariat verfügt über Angestellte.

Auf der internationalen Ebene bilden die Vertreter der nationalen Sektionen den Internationalen Rat (International Council). Dieser befindet über die Satzung und legt sie verbindlich aus. Er wählt das Internationale Exekutivkomitee (International Executive Committee), das ihm auch rechenschafts-

pflichtig ist. Das Komitee wiederum bestimmt und beaufsichtigt das Internationale Sekretariat, dem der Generalsekretär vorsteht. Es befindet sich in London. Im Sekretariat arbeitet das Ermittlungsbüro, manchmal als das „Gehirn“ von ai bezeichnet. Hier werden die Fälle ermittelt und die Entscheidungen über die Adoption gefällt. Das Sekretariat leitet auch die größeren Interventionen.

Der Aufbau von unten nach oben, die Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsstruktur und das Bestreben nach möglichst geringer „Bürokratie“ erlaubten Wachstum, ohne daß Entfremdungserscheinungen zwischen Basis und hauptamtlichen Organisatoren eintraten. Dezentralisierung als Verlagerung der Arbeiten auf nationale Sektionen und Mitarbeiterschulung waren erfolgreiche Mittel, auf diesem Wege zu bleiben, der ein sehr hohes Maß der Arbeitskraft den Gefangenen zugute kommen läßt und zu einem sehr geringen Teil im Binnenbereich verschleißt oder anbindet.

## VI. Bewertung und Ausblick

Wichtigkeit und Notwendigkeit der Arbeit von ai bedürfen keiner weiteren Begründung. ai selbst wäre am frohesten, wenn die Organisation mangels Gefangener aufgelöst werden könnte. Auch im dritten Jahrzehnt des Bestehens ist es gelungen, das Profil und das Anliegen klar und bestimmt zu erhalten. Indem ai sich eben gerade nicht für jede Menschenrechtsverletzung zuständig fühlt — jedem steht die Gründung einer Menschenrechtsschutzorganisation frei —, sondern für politische Gefangene und außerdem gegen Folter, Todesstrafe und unmenschliche Haftbedingungen eintritt, erweist es sich, daß weniger zu wollen mehr sein kann: Es gelang durch die Begrenzung, sich ein hohes Sachwissen anzueignen und reiche Erfahrung in der Aufklärung und den Aktionen zu sammeln. Die Eingrenzung und Spezialisierung ermöglichten es erst, dem Erfindungsreichtum der Menschenrechtsverletzer und ihren „Tricks“ entgegenzutreten.

Indem ai für sich selbst die Menschenrechte der Informations- und Meinungsfreiheit in Anspruch nimmt, leistet die Organisation bereits darin einen Beitrag für das Bekanntwerden und die Respektierung der Menschenrechte. Die Phalanx derer, welche sich und die Regierungen an die Menschenrechte und Staatspflichten gewöhnen wollen, verstärkt sich. Darüber hinaus erfüllt ai eine Stellvertreterfunktion, nämlich an Stelle derer, die zum Schweigen und zur Ohnmacht verurteilt sind, die Stimme zu erheben und Macht zu sammeln, um eine Änderung der menschenrechtsverachtenden Politik zu erreichen. Die Sorge um die Menschen-

würde bezieht sich dabei auf Gefolterte wie Folterer, Opfer und Täter, wie auch der vielen Schweigenden: Seine Würde verletzt, wer die des anderen beschädigt oder der Erniedrigung tatenlos zusieht. ai tritt ebenfalls der verbreiteten instinktiven Identifikation mit dem Täter und der Selbstprojektion in den Stärkeren entgegen, ai wirbt für ein Bündnis mit dem Opfer und dem Schwächeren<sup>28)</sup>. Deshalb besorgt ai auch zu Recht die undankbare Aufgabe, bei aller Nüchternheit und Stereotypität in der Darstellung doch das Entsetzliche vorstellbar zu machen.

Der Verzicht auf plakative Anklagen und Anprangern, auf demonstrative Bewertung und Aufstellen einer Rangliste der menschenrechtsverletzenden Staaten und Gruppen hat sich bewährt. Zustände wurden angemahnt, Menschen aber nicht bloßgestellt. ai zielte nie auf die Demütigung eines Staates, beziehungsweise der Regierenden; vielmehr erinnerte die Organisation an die Pflicht, den gewaltlos vorgetragenen Überzeugungen Freiräume zu garantieren und Leben in Würde zu wahren. Unnachgiebigkeit aber bezüglich der Forderung um Freilassung und Abschaffung von Folter und Todesstrafe zeichnete die ai-Arbeit aus, hier gab es nichts abzuhandeln. Erhielt der Gefangene seine Freiheit, so fehlten aber auch nicht das Danktelegramm und die Gratulation.

<sup>28)</sup> Vgl. H. Broch, Massenwahntheorie, Frankfurt 1979, S. 466 f.

Worin ai eine besondere Rolle zukommt, ist die Mitarbeit am Aufbau eines weltweiten und weltumspannenden Konsenses, einer Übereinstimmung in Basiswerten unseres planetarischen Zusammenlebens. In angelsächsisch-nüchterner Weise und im Bewußtsein der Vielzahl von Weltanschauungen beschränkt sich ai auch hier, nämlich auf die Gemeinsamkeit in den Folgerungen aus diesen Basiswerten unter Verzicht auf eine einheitlich angenommene Begründung dieser Werte. Bereits in den einzelnen Adoptionsgruppen, in der Vielfalt von Weltansichten und Menschenbildern ist eine Diskussion um die Begründung der Menschenrechte ein nie endendes und insofern lähmendes Unterfangen. Einigkeit läßt sich fast immer aber über die Folgerungen aus den Rechten auf Gleichheit, Meinungsfreiheit und auf würdige Behandlung erzielen. Diese Ansiedlung der Arbeit im Vorletzten ist einer in den Grundfragen zersplitterten und uneinigen Welt angemessen, wenn zur Aufklärung die Aktion dazutreten soll. Ein solcher Verzicht auf Klärung geschieht bei ai nicht leichtfertig, er drängt sich aber hinsichtlich der Effektivität der Befreiungsarbeit auf. Spezialisierung in der Arbeit und Zusammenführung der Menschen und Staaten zu einem Konsens über die Folgerungen aus den Menschenrechten ergänzen sich sehr glücklich. Jede ai-Gruppe darf als eine solche Einheit betrachtet werden, die nicht um die Frage „Warum gilt dieser Wert?“ kreist, sondern sich darum Sorgen macht, wie dieser Wert dem Gefangenen zugute kommen kann.

ai ist 1988, im dritten Jahrzehnt seines Bestehens, nicht mehr von den Schwierigkeiten des Anfangs oder durch irgendeine Kritik von rechts oder links ernsthaft bedroht. Länger im „Amt“ als die meisten Regierungen der Welt, verfügt ai heute über einen Reichtum an Erfahrungen im Umgang mit den Regierungen, der höchstens noch durch den untadeligen Ruf dieser Gefangenenhilfsorganisation übertroffen wird. Schaden könnte, wenn hier die Rede von ihm sein darf, ai nur sich selbst zufügen; vermieden wird er, wenn die Begrenzung der Aufgabenstellung beibehalten und diese selbst mit der hohen Sachkompetenz weiterhin erfüllt wird; wenn die Dokumentationen, im besonderen die Nachforschungen über die Gefangenen, weiterhin so zuverlässig erstellt werden und die Organisation selbst sich auf das Mindestmaß an Binnenbeschäftigung beschränkt.

<sup>29)</sup> Überlegungen zu diesem Thema finden sich im Jahrbuch 1980, S. 24 ff.

An Herausforderungen werden anzunehmen sein: die Vermittlung der Menschenrechtsdeklarationen und den Gedanken der Menschenrechte in die verschiedenen Kulturen, in die afrikanische und asiatische Welt, in die vom Islam geprägten Regionen und andere Weltansichten<sup>29)</sup>. Mag in den Menschenrechtserklärungen manches einseitig westlich gesehen und formuliert sein, etwa die Betonung des Individuums, so betreffen diese Schwierigkeiten jedoch nicht vorrangig den Ausschnitt, innerhalb dessen ai sich engagiert, nämlich den Schutz der Überzeugungsfreiheit und das Recht auf einen fairen Prozeß; schwieriger sind die Werte der körperlichen Integrität und die Abschaffung der Todesstrafe zu vermitteln. Diesen Weg der In- und Akkulturation werden die ai-Gruppen in ihrem Zusammenarbeiten und in weltweitem Kontakt übrigens auch selbst gehen müssen.

Eine Herausforderung stellt es auch dar, dem Mythos, der sich zum Teil um ai rankt, nüchtern begegnen und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitglieder und der Organisation als ganzer annehmen zu können. Eine andere Herausforderung ist aber auch heute noch im Auftrag Benenons zu sehen: den Menschenrechtsverletzungen möglichst zuvorzukommen oder ihnen jedenfalls in einem frühen Stadium entgegenzutreten. Zu häufig geschieht nur Reaktion auf Verletzungen. Doch richtet sich dieser Auftrag eher an die Menschen, die noch außerhalb ai's stehen.

Hermann Broch schrieb, etwa 1946, in der „Massenwahntheorie“: „Denn unter den verwunderlichen Tatsachen des verwunderlichen Ablaufes, der sich Weltgeschichte nennt, sind zwei wohl am verwunderlichsten: erstens ist es seit Weltenanfang den Menschen noch immer nicht gelungen, sich gegenseitig auszurotten, und zweitens haben die Überlebenden, also gerade die Gewalttätigen und Rohesten und Angriffslustigsten . . . die Zertrampler alles Zarten und Sanften von Anbeginn an, nicht das Werden der Kultur, den Fortschritt zu zunehmender Humanität verhindern können; . . . die Ehrfurcht vor dem menschlichen Leben, die Behütung und Bereicherung solchen Lebens ist dem Menschen . . . ungeachtet all seiner Abstürze ins physiognomiolos Bestialische, stets aufs neue und aberneue . . . aufgezwungen und abgerungen worden.“<sup>30)</sup> Dieser Arbeit weiß ai sich verpflichtet.

<sup>30)</sup> H. Broch, Massenwahntheorie, Frankfurt 1979, S. 176.

## **Ludger Kühnhardt: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 3–13

Am 10. Dezember 1948 verkündeten die Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Dieses Dokument bedeutet einen historischen Schritt auf dem Weg der globalen Durchsetzung des Menschenrechtsgedankens. Die mühevollen Diskussionen innerhalb der Vereinten Nationen, die durch den heraufziehenden Kalten Krieg erschwert und ideologisiert wurden, standen ganz im Zeichen des couragierten Einsatzes von Eleanor Roosevelt. Sie war entschieden von der Menschenrechtsphilosophie geprägt, wie sie als Erbe der europäischen Aufklärung gilt und Menschenrechte als angeborene, unveräußerliche, dem staatlichen Zugriff entzogene Rechtstitel des einzelnen versteht. Die Erarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde nicht zuletzt zur Kontroverse mit den Auffassungen der kommunistischen Delegierten, für die der einzelne mit seinen Rechtsansprüchen stets den sozialistischen Staatszielen untergeordnet werden müsse.

Bereits im Zusammenhang mit der Entwicklung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aber wurde die Frage virulent, ob es eine universelle Übereinstimmung über die Menschenrechtsauffassung zwischen den Vertretern unterschiedlicher Kulturen und Religionen, Ideologien und Philosophien geben könne. Die UNESCO veranstaltete 1947 eine Untersuchung, die von der Absicht geleitet war, einen pragmatischen Kompromiß über eine gemeinsame Menschenrechtserklärung zu finden, die aber zugleich anzeigte, daß größere ideologische und kulturelle Differenzen in Rechnung gestellt werden müssen, sofern es um die Frage nach der universellen Verbindlichkeit der Menschenrechtsidee geht. Bis in die Gegenwart sind die Diskussionen darüber nicht verstummt, ob die liberale, vom Individuum und seinen Rechten ausgehende Menschenrechtsphilosophie der Aufklärungszeit universelle Verbindlichkeit besitzen oder beanspruchen kann. Die Diskussionen und Zwischenergebnisse der vierziger Jahre aber beleuchten den Hintergrund und die Tiefe des Problems. Damit wirken sie auch auf die Menschenrechtsdebatte der späten achtziger Jahre erhellend ein.

## **Christian Tomuschat: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 14–24

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, deren Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen sich am 10. Dezember 1948 zum 40. Male jährt, ist zum Symbol für ein neues Völkerrecht geworden, in dessen Mittelpunkt der Mensch und nicht mehr der Staat steht. Hervorgegangen aus den Schrecken des Zweiten Weltkrieges, hat dieses neue Völkerrecht mittlerweile weltweite Anerkennung erfahren. Die beiden Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte einerseits, über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits haben den politischen Impetus der Erklärung in rechtsverbindliche Verpflichtungen umgesetzt. Zusammen mit den internationalen Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung und gegen die Diskriminierung der Frau bilden die Pakte heute den Kern einer weltumspannenden Grundrechtsverfassung. Zum Menschenrechtsschutz im weiteren Sinne gehören auch die Versuche, die strafgerichtliche Verfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen zu institutionalisieren, wie auch die Maßnahmen der Entwicklungshilfe. Zweifelhaft ist hingegen bis heute, welchen Nutzen die sogenannten „Menschenrechte der dritten Generation“, etwa wie ein Recht auf Entwicklung oder ein Recht auf Frieden, haben können.

Die Verfahren der Menschenrechtssicherung auf internationaler Ebene sind bis heute durch eine gewisse Schwäche gekennzeichnet. Immerhin erscheint bemerkenswert, daß die Erörterung menschenrechtsverletzender Situationen in der Generalversammlung und in der Menschenrechtskommission regelmäßig breiten Raum einnimmt. Bei der Verlagerung von Überwachungsfunktionen auf Sachverständigenausschüsse dominiert das Berichtsprüfungsverfahren, während Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren erst einen nachrangigen Platz einnehmen. Fortschritte können wohl gegenwärtig allein auf dem Gebiet der Tatsachenfeststellung erzielt werden.

Die größten Erfolge haben die Vereinten Nationen bei der Rechtsetzung erzielt, während es den Ergebnissen der Kontrollverfahren durchweg an rechtlicher Verbindlichkeit fehlt. Trotzdem sollte die Wirksamkeit dieser Mechanismen jedenfalls in langfristiger Perspektive nicht unterschätzt werden, zumal sich das Bemühen um vermehrte Objektivierung in den letzten Jahren sichtbar verstärkt hat.

## **Otto Luchterhandt: Zum Stand der Freiheitsrechte in den Warschauer-Pakt-Staaten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 25–34

Der Verfasser gibt auf der Grundlage des von einer (beim Bundesministerium der Justiz tätigen) Unabhängigen Wissenschaftlerkommission 1987 vorgelegten Berichts „Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Pakts“ einen aktualisierten Überblick über die derzeitige Menschenrechtssituation in der UdSSR, Bulgarien, DDR, CSSR, Rumänien, Polen und Ungarn. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Reformpolitik Gorbatschows gerade auf diesen Bereich zwar einen unverkennbar günstigen Einfluß hat, die bisherigen Auswirkungen in den WP-Staaten jedoch äußerst unterschiedlich sind: Während Ungarn inzwischen den völkerrechtlich gebotenen Menschenrechtsstandards weitgehend gerecht wird, haben die Verhältnisse in Rumänien einen Höhepunkt der Unterdrückung erreicht. Die Unterschiede zwischen den WP-Staaten betreffen schon längst nicht mehr nur das politische „Regime“, sondern das jeweilige „politische System“.

## **Norbert Brieskorn: amnesty international. Wege und Bemühungen einer Gefangenenhilfsorganisation**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 35–44

Die Gründung von amnesty international (ai) im Jahre 1961 fällt in die Zeit der Entkolonialisierung und einer weltweiten Konsenssuche. Der Kampf vieler Staaten um Souveränität nach innen und außen ließ die Sorge um den Schutz der Menschenrechte wachsen; der zerbrochene Konsens, einst von Europa bestimmt, ließ danach fragen, ob nicht die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ vom 10. Dezember 1948 eine neue Konsensbasis abgäbe.

ai, heute mit über 500 000 Mitgliedern die größte Menschenrechtsorganisation, setzt sich seit ihrer Gründung für die Freilassung der Gefangenen ein, die wegen ihrer Überzeugungen, Hautfarbe, ethnischen Herkunft, Religion oder ihres Geschlechts in Haft sind und Gewalt weder angewendet noch befürwortet haben. Für alle politischen Gefangenen ohne Ausnahme fordert ai einen humanen Strafvollzug und ein faires Gerichtsverfahren. Den Kampf gegen die Folter und gegen die Verhängung der Todesstrafe hat ai aufgenommen, da es sich um unmenschliche, grausame und verrohende Einrichtungen handelt.

Den Prinzipien der Internationalität, der Unparteilichkeit, der Unabhängigkeit und der legalen Öffentlichkeitsarbeit weiß ai sich verpflichtet. Den vielfältigen Arbeitsweisen ai's liegt jedesmal der Respekt vor dem Andersdenkenden, das Bekunden der Dialogbereitschaft und zugleich die Unbeirrbarkeit im Ersuchen um Wahrung der Menschenwürde zugrunde.

Es sind die willentlich eingegangenen Begrenzungen, die ai stark gemacht haben: a) die Begrenzung auf die Achtung der Menschenrechte der Gefangenen, ohne den Zusammenhang aller Menschenrechte untereinander zu leugnen, b) die Sorge um den Gefangenen als Menschen, ohne sich mit seinen Überzeugungen zu identifizieren, c) die Einschränkung auf das Ersuchen um Menschenrechtsschutz, ohne die Regierungen oder Regierende insgesamt bewerten zu wollen, d) die Suche danach, die Menschenrechte folgenreich werden zu lassen, ohne sich in Grundsatzdebatten um deren Begründung zu verlieren.