

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Henning Boekle

Die Vereinten Nationen und der internationale  
Schutz der Menschenrechte

Norman Paech

Minderheitenpolitik und Völkerrecht

Gerhard Stuby

Universalismus versus Partikularismus  
Die Menschenrechte der dritten Generation

Andrea Liese

Menschenrechtsschutz durch  
Nichtregierungsorganisationen

Hans Peter Schmitz/Anja Jetschke/Thomas Risse

Die Macht der Menschenrechte  
Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler  
Normen

B 46–47/98

6. November 1998

Henning Boekle, M. A., geb. 1966; wissenschaftlicher Angestellter an der Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Western States, the UN Commission on Human Rights, and the ‚1235 Procedure‘: The ‚Question of Bias‘ Revisited, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, (1995) 13.

Norman Paech, Dr. jur., geb. 1938; Professor für öffentliches Recht an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg.

Veröffentlichungen zum Verfassungs- und Völkerrecht und zu den Internationalen Beziehungen.

Gerhard Stuby, Dr. jur., geb. 1934; Professor für öffentliches Recht und wissenschaftliche Politik an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: „Entfesselte“ Souveränität der Bundesrepublik, Heilbronn 1988; (zus. mit Norman Paech) Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1994; (zus. mit Gerd Hankel) Internationale Strafgerichtsbarkeit, Hamburg 1995.

Andrea Liese, Dip.-Pol., geb. 1969; Studium der Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie und Germanistik in Frankfurt am Main; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Friedenskonsolidierung bei internen Konflikten. Die Rolle der Vereinten Nationen in Kambodscha, Mosbach 1996; (zus. mit Anja Jetschke) Kultur im Aufwind. Zur Rolle von Bedeutungen, Werten und Handlungsrepertoires in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 5 (1998) 1.

Hans Peter Schmitz, M.A., geb. 1965; Studium der Politikwissenschaft, Neueren Geschichte und Empirischen Kulturwissenschaft in Tübingen und den USA; seit 1997 Doktorand am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz/Italien.

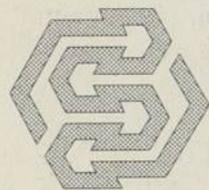
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Katrin Sell) International Factors in Processes of Political Democratization: Towards an Integration, in: Jean Grugel (Hrsg.), Democracy without Boundaries: Transnationalisation and Political Conditionality in New Democracies, London 1998.

Anja Jetschke, Dipl.-Pol., geb. 1969; Studium der Politologie in München und Berlin; seit 1997 Doktorandin am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz/Italien.

Veröffentlichungen u. a.: Linking the Unlinkable? International Human Rights Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Power of Principles. International Human Rights Norms and Domestic Change, Cambridge (i. E.).

Thomas Risse, Dr. phil., geb. 1955; 1988–1993 Lehrtätigkeit an den Universitäten Cornell, Yale und Wyoming in den USA; 1993–1996 Professur für Internationale Politik an der Universität Konstanz; seit 1997 Lehrstuhl für Internationale Politik am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz/Italien.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions, Cambridge 1995; (Hrsg. zus. mit Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink) The Power of Principles. International Human Rights Norms and Domestic Change, Cambridge (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, 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 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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 Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte

## Eine Bestandsaufnahme

Am 10. Dezember dieses Jahres begeht die internationale Gemeinschaft den fünfzigsten Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN)<sup>1</sup>. Diese völkerrechtlich nicht verbindliche Deklaration gab jenen „Menschenrechten und Grundfreiheiten“ einen konkreten Inhalt, zu deren Achtung und Förderung die VN-Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 1 Abs. 3, 55 und 56 der VN-Charta verpflichtet sind. Gleichzeitig wurde sie zum Ausgangspunkt für die weitere Kodifizierung der Menschenrechte in Deklarationen und völkerrechtlichen Verträgen, die heute die Grundlage zahlreicher menschenrechtlicher Untersuchungs- und Schutzsysteme darstellen, die von den Vereinten Nationen initiiert wurden. Der folgende Beitrag gibt aus Anlaß des fünfzigjährigen Bestehens der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen Überblick über Verfahren und Aktivitäten des VN-Systems im internationalen Menschenrechtsschutz und versucht, ihre Effizienz kritisch zu analysieren.

### I. Strategien des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen: „juristische“ versus „politische“ Verfahren

Die Verfahren, die von den VN zum Schutz der Menschenrechte eingerichtet wurden, zerfallen in „juristische“ und „politische“ Verfahren<sup>2</sup>. Die

Unterschiede zwischen den beiden Verfahrenstypen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Juristische Verfahren beruhen auf eigenständigen, völkerrechtlich bindenden Verträgen. Die unter ihnen verhandelbare Materie ist in den jeweiligen Vertragstexten verbindlich geregelt. Die politischen Verfahren hingegen fußen auf den verbindlichen, aber sehr vagen Menschenrechtsklauseln der Charta der Vereinten Nationen sowie den ihr nachgeordneten, völkerrechtlich nicht bindenden Rechtsakten politischer VN-Organe. Die juristischen Verfahren besitzen demnach zwar eine höhere Rechtsverbindlichkeit, sind andererseits aber statisch, weil jede substantielle oder prozedurale Änderung der expliziten Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Bei den „politischen“ Verfahren dagegen sind Änderungen durch einfachen Beschluß möglich.
2. Juristische Verfahren sind nur auf jene Staaten anwendbar, die die jeweilige Konvention ratifiziert haben. Demgegenüber sind die politischen Verfahren auf alle Staaten, zumindest aber auf alle VN-Mitglieder anwendbar. Damit können viele Staaten, in denen die häufigsten Menschenrechtsverletzungen begangen werden, nur durch politische Verfahren getroffen werden.
3. Unter den politischen Verfahren sind VN-Organe, die aus weisungsgebundenen Delegierten der Regierungen der VN-Mitgliedstaaten bestehen, mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen betraut. Unter den juristischen Verfahren wird die Untersuchung dagegen von speziellen Ausschüssen geleistet, die aus unabhängigen Experten bestehen und üblicherweise auch keine eigentlichen VN-Organe sind. Die juristischen Verfahren weisen demgemäß eine geringere Tendenz zu Politisierung bei der Behandlung spezifischer Menschenrechtsverletzungen auf. Hinzu kommt, daß die Konventionsausschüsse außer ihren Verfahrensaufgaben kaum weitere Funktionen erfüllen müssen, während VN-Organe neben

1 Von den damals 56 VN-Mitgliedstaaten stimmten 48 für die Erklärung, acht – die sechs kommunistischen Delegationen sowie Südafrika und Saudi-Arabien – enthielten sich der Stimme.

2 Zur Unterscheidung „konventionsgestützter“ („juristischer“) und „chartagestützter“ („politischer“) Menschenrechtsschutzverfahren vgl. Philip Alston, *Appraising the United Nations Human Rights Regime*, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford 1994<sup>2</sup>, S. 1–21; sowie Thomas Schaber, *Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte: Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1996, S. 110 f.

politischen Verfahren zahlreiche andere Aufgaben zu leisten haben.

Im folgenden wird zunächst ein Überblick über die bislang bestehenden juristischen Verfahren gegeben. Anschließend werden die von den verschiedenen VN-Organen eingerichteten politischen Verfahren erläutert.

## II. Der „juristische“ Menschenrechtsschutz

Die VN haben bislang sechs Menschenrechtskonventionen auf den Weg gebracht, die eigene Schutzsysteme beinhalten<sup>3</sup>. Diese Systeme können auf drei Verfahrensweisen zurückgreifen:

- die Prüfung von Staatenberichten,
- die Prüfung von Staatenbeschwerden sowie
- die Prüfung von Individualbeschwerden<sup>4</sup>.

Automatisch unterworfen sind die jeweiligen Mitgliedstaaten in der Regel nur dem Berichtsverfahren. Die Unterwerfung unter die Staaten- wie die Individualbeschwerde bedarf üblicherweise einer ausdrücklichen Unterwerfungserklärung oder gar des Beitritts zu einem gesonderten Protokoll. Im folgenden werden die sechs bestehenden Konventionen mit Kontrollverfahren und -organen einzeln vorgestellt<sup>5</sup>.

### 1. Zivilpakt

Die Entstehung des Zivilpakts (*Konvention über bürgerliche und politische Rechte*) und seines Zwilings, des Sozialpakts, spiegelt den menschenrechtspolitischen Wertekonflikt zwischen den westlich-liberalen Staaten und dem kommunistischen Block (sowie der Dritten Welt) wider. Ursprünglich hatten sich die VN die Erstellung nur einer Konvention zum Ziel gesetzt, doch wur-

den nach über anderthalb Jahrzehnten zäher Verhandlungen 1966 schließlich zwei getrennte Konventionen verabschiedet, die – nach Erfüllung der festgelegten Beitrittsquoten – erst 1976 in Kraft traten. Angesichts der Entstehungsgeschichte und des normativen Inhalts des Zivilpakts ist es nicht verwunderlich, daß vor allem westliche Staaten ihm frühzeitig beitraten. Eine Ausnahme sind die USA, die ihn zwar 1977 unterzeichneten, doch erst 1992 ratifizierten<sup>6</sup>.

Unter dem Zivilpakt wurde ein 18köpfiger *Menschenrechtsausschuß* (MRA) geschaffen. Gemäß Art. 40 hat er die *Berichte* zu prüfen, die von allen Staaten ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Konvention für sie erstmalig vorgelegt werden müssen, danach auf Aufforderung durch den Ausschuß. Für die Fälligkeit der Folgeberichte hat der MRA als Intervall fünf Jahre festgesetzt, doch hat er seit 1991 auch außerhalb der üblichen Periodizität einige Staaten zur Berichterstattung aufgefordert, wenn er auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam geworden war. Art. 41 sieht vor, daß Staaten eine Unterwerfungserklärung hinsichtlich *Staatenbeschwerden* abgeben können, was allerdings nur 40 der (Stand 1. Januar 1998) 140 Konventionsmitgliedstaaten getan haben. Die Unterwerfung unter die *Individualbeschwerde* ist im Zivilpakt selbst nicht vorgesehen, sondern bedarf der Ratifikation des *Ersten Fakultativprotokolls* zum Zivilpakt (93 Mitglieder zum 1. Januar 1998). Seit 1994 ist auch ein *Zweites Fakultativprotokoll* zum Zivilpakt in Kraft, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat. Dieses maßgeblich von der Bundesrepublik auf den Weg gebrachte Instrument hatte am 1. Januar 1998 gerade 31 Mitglieder<sup>7</sup>.

Die Prüfung einer Beschwerde durch den MRA dauert meist mehrere Jahre, und die Umsetzung seiner „Urteile“ kann nicht international erzwungen werden, sondern bedarf der freiwilligen Er-

3 Die von den VN-Sonderorganisationen ILO und UNESCO errichteten Konventionssysteme werden hier ebensowenig berücksichtigt wie VN-gestiftete Konventionen ohne Schutzsysteme (z. B. die Konvention für die Verhinderung und Bestrafung von Völkermord).

4 Die Einreichung von Individualbeschwerden bedarf grundsätzlich der vorhergehenden Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel durch die beschwerdeführende Person.

5 Eine präzise, überblickhafte Darstellung der praktischen Tätigkeit der im folgenden behandelten Konventionsausschüsse gibt Michael O'Flaherty, *Human Rights and the UN: Practice before the Treaty Bodies*, London 1996. Ausführlichere Darstellungen zu den Ausschüssen (außer zum Kinderrechtsausschuß) sind enthalten in P. Alston (Hrsg.) (Anm. 2), Kap. 9–13.

6 Die USA zeichnen sich allgemein durch Zurückhaltung gegenüber internationalen Menschenrechtskonventionen aus. So haben sie z. B. die Konvention zur Verhütung des Völkermordes schon 1948 unterzeichnet, doch erst 1986 ratifiziert. Der Konvention gegen die Folter sowie jener zur Verhütung der Rassendiskriminierung sind sie erst 1994 beigetreten. Vgl. S. Peter/R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Houndsmills – London 1996<sup>2</sup>, S. 91 f.

7 Quelle der Zahlen zum Zivil- und Sozialpakt ist der Bericht des VN-Generalsekretärs an die Menschenrechtskommission (MRK) über den Status der beiden Menschenrechtspakte, UN/DOC/E/CN.4/1998/38, §§ 7 f. sowie Annex I und II, S. 6 f. bzw. 8 ff. – Nordkorea hat vor kurzem seinen Austritt aus dem Zivilpakt verkündet, ist im Dokument aber noch als Vertragsstaat geführt. Ebenso hat Jamaika seinen Austritt aus dem Ersten Fakultativprotokoll bekanntgegeben, ist im hier zitierten Dokument aber noch unter den Mitgliedstaaten des Protokolls genannt.

füllung durch den betroffenen Staat. Im Vergleich mit den regionalen Systemen der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) und der *Amerikanischen Menschenrechtskonvention* (AMRK) schneidet der Zivilpakt hinsichtlich seiner Effektivität daher eher schlecht ab. Die Staatenbeschwerde hat sich überhaupt als denkbar ineffektives Instrument erwiesen – sie ist bislang noch nie eingelegt worden. Dennoch kommt dem Zivilpakt positive Bedeutung im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten zu, die nicht Mitglieder der effektiveren Regionalsysteme in Europa und Amerika sind.

## 2. Sozialpakt

Der Sozialpakt (*Konvention für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*), der zum 1. Januar 1998 137 Mitgliedstaaten hatte, erscheint im Vergleich zum Zivilpakt weniger als eine Menschenrechts- denn als eine Staatenpflichtskonvention. Während der Zivilpakt in Sätzen wie „Jeder Mensch hat dieses oder jenes Recht“ oder „Kein Mensch darf in der Ausübung dieses oder jenes Rechtes beeinträchtigt werden“ formuliert ist, wird der Sozialpakt von der Formel „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, dieses oder jenes Recht bestmöglich zu verwirklichen“ gekennzeichnet – wobei der einschränkende Zusatz „entsprechend ihren Möglichkeiten“ häufig sogar noch hinzutritt. Auch das Schutzsystem des Sozialpakts ist wesentlich schwächer als jenes des Zivilpakts. Er kennt *keine Verfahren außer der Berichtspflicht* der Mitgliedstaaten, die nach Art. 17 Ziff. 1 innerhalb eines Jahres nach Beitritt zu erfüllen ist. 1988 wurde die Frist für die Vorlage von Erstberichten durch Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrats (WSR) auf zwei Jahre verdoppelt und die Periodizität der Folgeberichte auf fünf Jahre festgesetzt.

Ein Sonderfall ist die *Verfaßtheit des Kontrollorgans*. Bis 1987 hat der WSR der VN das „Monitoring“ selbst ausgeübt, erst seitdem gibt es ein Spezialorgan („Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“), das zwar wie der MRA aus 18 unabhängigen Experten besteht, aber formal als Unterorgan des WSR in die VN-Organisationsstruktur eingebunden ist, während alle anderen Ausschüsse eigenständige Organe sind. Für die Effektivität des Sozialpaktes ist diese Besonderheit aber ohne Bedeutung; er verkörpert eines der schwächsten existierenden VN-Schutzsysteme. Zwar ist gegenwärtig ein (fakultatives) Zusatzprotokoll zum Sozialpakt in Arbeit, welches ein Individualbeschwerdeverfahren (aber kein Staatenbeschwerdeverfahren!) eröffnen soll. Angesichts der als schwierig einzuschätzenden Justitiabilität der

im Sozialpakt niedergelegten Rechte (oder besser: der staatlichen Verpflichtungen) bestehen gegenüber einem solchen Verfahren jedoch Vorbehalte.

## 3. Anti-Folter-Konvention

Die *Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung* – 1984 verabschiedet und 1987 in Kraft getreten – kennt alle drei Verfahrenstypen: die *Berichtspflicht* nach Art. 19 (innerhalb eines Jahres nach Beitritt, danach alle vier Jahre und auf Aufforderung durch den Ausschuß), die *Staatenbeschwerde* nach Art. 21 sowie die *Individualbeschwerde* nach Art. 22. Beide Beschwerdeverfahren bedürfen einer Unterwerfungserklärung. Von den (zum 5. Dezember 1997) 105 Mitgliedstaaten haben sich 41 der Staatenbeschwerde und 39 der Individualbeschwerde unterworfen<sup>8</sup>.

Eine herausragende Bestimmung der Anti-Folter-Konvention stellt ihr Art. 20 dar, der dem Ausschuß die Kompetenz einräumt, neben Petitionen von Betroffenen auch vertrauliche Informationen (einschließlich solcher von Nichtregierungsorganisationen [NGOs]) über systematische Folter in einzelnen Mitgliedstaaten entgegenzunehmen und zu prüfen; sie hat so den drei üblichen Konventionsverfahren gewissermaßen ein viertes hinzugefügt. Zwar können Staaten gemäß Art. 28 erklären, daß sie diese Kompetenz des Ausschusses bezüglich Informationen, die sie selbst betreffen, nicht anerkennen. Doch macht die Notwendigkeit einer Nichtunterwerfung die Unterwerfung unter dieses Verfahren zur Regel. Lediglich elf Staaten haben bislang ihre Nichtunterwerfung unter Art. 20 erklärt.

Die Bestimmung des Art. 20 hebt die Anti-Folter-Konvention aus den anderen Konventionssystemen heraus, doch kann für ihre Effektivität für beschwerdeführende Personen dasselbe gelten wie für den Zivilpakt: langwieriges Prüfungsverfahren, die mit Ausschuß-„Urteilen“ ohne Erfüllungsgarantie schließen. Da in Europa seit 1987 mit dem *Europäischen Übereinkommen für die Abschaffung der Folter* ein effektiveres Verfahren zur Verfügung steht, ist zumindest für die Bürger/innen der Mitgliedstaaten dieser Konvention ein besserer Schutz vor Folter gewährleistet. Außerhalb Europas gilt wie schon für den Zivilpakt, daß die Anti-Folter-Konvention der VN „besser als nichts“ ist. Auch zur Anti-Folter-Konvention ist zudem gegenwärtig ein Fakultativprotokoll in Arbeit, wel-

8 Quelle dieser Zahlen ist der Bericht des Generalsekretärs an die diesjährige MRK über den Status der Anti-Folter-Konvention, UN/DOC/E/CN.4/1998/36/Rev. 1, §§ 4 f. sowie Annex S. 4 ff.

ches gleich dem Protokoll Nr. 2 zur Europäischen Konvention gegen die Folter in jenen Staaten, die ihm beitreten, unangemeldete Kontrollbesuche in Haftanstalten durch einen zehnköpfigen Unterausschuß des Anti-Folter-Komitees ermöglichen soll<sup>9</sup>.

#### 4. Konvention gegen Rassendiskriminierung

Die *Konvention zur Abschaffung aller Formen von Rassendiskriminierung* wurde 1965 verabschiedet und trat bereits 1969 in Kraft. Der durch sie geschaffene 18köpfige Expertenausschuß war gewissermaßen das Modell für den MRA unter dem Zivilpakt. Ende Januar 1998 hatte die Konvention 150 Mitgliedstaaten. Auch die Konvention gegen Rassendiskriminierung sieht Staatenberichte, Staatenbeschwerde und Individualbeschwerde vor. Die Berichtspflicht nach Art. 9 ist innerhalb eines Jahres nach Beitritt, danach alle zwei Jahre und auf Aufforderung durch den Ausschuß zu erfüllen. Die Unterwerfung unter die Staatenbeschwerde ist im Gegensatz zu allen anderen Konventionssystemen für alle Mitgliedstaaten obligatorisch. Allerdings ist sie auch unter dieser Konvention noch nie benutzt worden. Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde bedarf gemäß Art. 14 der Konvention einer entsprechenden Erklärung des betreffenden Mitgliedstaates.

Insgesamt ist die Konvention gegen Rassendiskriminierung mit Blick auf ihre Beschwerdeverfahren als nicht allzu wirkungsvolles völkervertragsrechtliches Instrument des Menschenrechtsschutzes zu bewerten. Wichtige verfahrensmäßige Fortschritte der jüngeren Zeit stellen jedoch die Aufnahme von Verhandlungen gegen Staaten dar, die ihrer Berichtspflicht nicht nachgekommen sind oder in denen der Ausschuß (u. a. auf Grundlage von NGO-Informationen) dringlichen Handlungsbedarf feststellt.

#### 5. Frauenrechtskonvention

Die 1979 verabschiedete und 1981 in Kraft getretene *Konvention zur Abschaffung der Diskriminierung der Frau* verpflichtet in Art. 18 die derzeit (Ende Januar 1998) 161 Mitgliedstaaten zur Erstellung von Berichten innerhalb eines Jahres nach Beitritt sowie danach alle vier Jahre und auf Aufforderung durch den Konventionsausschuß. Beschwerdemöglichkeiten sind weder für Staaten noch Individuen vorgesehen. Dies macht sie trotz ihres späten Verabschiedungsdatums zu einem der schwächsten der globalen Menschenrechtsschutz-

9 Vgl. den Bericht der mit der Ausarbeitung des Protokolls betrauten Arbeitsgruppe, UN/DOC/E/CN.4/1998/42.

systeme. Daran hat auch die 1993 eingeführte Neuerung wenig geändert, nach welcher der Ausschuß angesichts von Informationen über schwere Verletzungen der Konvention gelegentlich Staaten zu Berichten außerhalb der Periodizität auffordert.

#### 6. Kinderrechtskonvention

Die *Konvention über die Rechte des Kindes* wurde 1989 verabschiedet und trat 1990 in Kraft. Sie listet nicht die Rechte von Kindern auf, sondern die Maßnahmen, die Staaten zum Schutz von Kindern treffen sollen (z. B. gegen Kinderarbeit, Prostitution usw.). Immerhin weist diese Konvention die bei weitem größte Mitgliedschaft aller VN-Menschenrechtsvertragssysteme auf: Zum 30. November 1997 waren ihr 191 Staaten beigetreten<sup>10</sup>.

Auch die Kinderrechtskonvention hat einen Ausschuß ins Leben gerufen, der aus zehn Experten besteht. Nach Art. 44 unterliegen die Mitgliedstaaten einer Berichtspflicht, die innerhalb zweier Jahre nach Beitritt erstmalig und danach alle fünf Jahre zu erfüllen ist. Weitere Kontrollverfahren gibt es nicht, so daß auch die Kinderrechtskonvention ein schwaches völkervertragsrechtliches Instrument des Menschenrechtsschutzes darstellt. Zwar sind gegenwärtig zwei Ergänzungsprotokolle in Arbeit. Eines widmet sich der Problematik von Kindern in bewaffneten Konflikten und legt fest, daß Jugendliche unter einem (gegenwärtig noch nicht einvernehmlich festgesetzten) Mindestalter für die Streitkräfte der Mitgliedstaaten weder durch Zwang noch freiwillig rekrutiert werden dürfen. Das zweite Protokoll soll Kinderhandel und Kinderprostitution wirksamer bekämpfen. Das erstgenannte Protokoll könnte – wenn der entsprechende, in der das Protokoll erarbeitenden Arbeitsgruppe aber noch nicht allgemein anerkannte Vorschlag sich durchsetzt – immerhin die Möglichkeit vorsehen, daß der Konventionsausschuß „verlässliche Informationen“ über Verletzungen des Protokolls prüfen kann. Das zweite Protokoll sieht dagegen lediglich gesetzgeberische Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor. Eine entscheidende Stärkung der verfahrensmäßigen Kompetenzen des Kinderrechtsausschusses ist durch die Protokolle daher nicht zu erwarten<sup>11</sup>.

10 Vgl. Bericht des Generalsekretärs an die diesjährige MRK über den Status der Kinderrechtskonvention, UN/DOC/E/CN.4/1998/99, § 3 sowie Annex S. 4 ff.

11 Vgl. die Berichte der jeweiligen mit der Protokollausarbeitung betrauten Arbeitsgruppen, UN/DOC/E/CN.4/1998/102 sowie UN/DOC/E/CN.4/1998/103.

**Schaubild: Die bestehenden VN-Menschenrechtskonventionen mit Schutzverfahren im Überblick<sup>12</sup>**

Konvention	Zivilpakt	Sozialpakt	Anti-Folter-Konvention	Konvention gegen Rassen-diskriminie-rung	Konvention gegen Diskri-minierung der Frau	Kinderrechts-konvention
Verfahrensart						
Staatenberichte	zwingend, regelmäßig	zwingend, regelmäßig	zwingend, regelmäßig	zwingend, regelmäßig	zwingend, regelmäßig	zwingend, regelmäßig
Staatenbe-schwerde	bedarf Zustim-mungserklä-rung	nicht vor-gesehen	bedarf Zustim-mungserklä-rung	zwingend	nicht vor-gesehen	nicht vor-gesehen
Individual-beschwerde	bedarf Ratifi-kation des Ersten Zusatz-protokolls	nicht vor-gesehen	bedarf Zustim-mungserklä-rung	bedarf Zustim-mungserklä-rung	nicht vor-gesehen	nicht vor-gesehen
Prüfung ande-rer Informatio-nen (z. B. von NGOs)	nicht vor-gesehen	nicht vor-gesehen	vorgesehen, durch Ableh-nungserklä-rung aus-schließbar	nicht vorgese-hen	nicht vor-gesehen	nicht vor-gesehen

*Zusammenfassende Beurteilung der VN-Konventionssysteme*

Gegenüber dem „politischen“ Menschenrechtsschutz durch VN-Organe hat der „juristische“ Schutz durch Konventionssysteme den Vorteil, daß Menschenrechtskonventionen verbindliches Völkervertragsrecht verkörpern, während dies zwar für die VN-Charta, nicht aber für die diversen Erklärungen und Resolutionen gilt, auf welchen die politischen Verfahren fußen. Die Kompetenzen der Vertragsausschüsse sind in den Konventionen selbst festgelegt und daher wesentlich unstrittiger als jene der politischen Organe. Die Konventionsverfahren, die auf VN-Initiative eingerichtet wurden, sind aber durchweg schwächer als die regionalen Systeme in Europa und Amerika, unter denen Menschenrechts-Gerichtshöfe bindende Entscheidungen produzieren können<sup>13</sup>. Die Konventionsausschüsse können – sofern und soweit ihnen die Kompetenz zur Prüfung von Individualbeschwerden überhaupt zusteht – nur die Erfüllung vertraglicher Pflichten verlangen und

Verletzungen feststellen; bei Nichtbefolgung ihrer Beschlüsse durch einen Mitgliedstaat können sie lediglich ihre Kritik an diesem wiederholen bzw. verschärfen.

Im Hinblick auf die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen stehen bei den juristischen Verfahren Einzelfälle im Vordergrund. Von der Staatenbeschwerde, die am ehesten als Instrument gegen systematische Menschenrechtsverletzungen geeignet wäre, wurde bislang unter keiner der globalen Konventionen je Gebrauch gemacht<sup>14</sup>. Das einzige in allen Konventionssystemen obligatorische Verfahren – jenes der Berichtsprüfung – ist kaum als geeignetes Instrument gegen Menschenrechtsverletzungen anzusehen, denn Regierungen geben solche Verletzungen natürlich nicht freiwillig zu, und manche Länder kommen ihrer Berichtspflicht überhaupt nicht oder mit mehrjähriger Verspätung nach<sup>15</sup>. Lediglich der Ausschuß gegen Folter, der auf Grundlage von Informationen selbst die Initiative ergreifen kann, besitzt so ein durch die Konvention selbst legitimiertes Instrument zur Reaktion auf massive Menschenrechtsverlet-

12 Nicht berücksichtigt ist hier die am 18. Dezember 1990 durch Resolution 45/158 der VN-Vollversammlung verabschiedete Konvention über den Schutz der Rechte aller Gasterbeiter und Mitglieder ihrer Familien. Diese Konvention hatte am 1. Dezember 1997 lediglich neun Mitglieder; zwei weitere Staaten hatten das Abkommen gezeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Gemäß ihrem Artikel 87 benötigt die Konvention 20 Mitgliedstaaten, bevor sie in Kraft treten kann.

13 Das dritte regionale System, jenes der „Afrikanischen Konvention der Menschenrechte und Rechte der Völker“ (Banjul-Charta vom Juni 1981), sieht keine bindenden Entscheidungen vor.

14 Nur im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention ist es zweimal zur Einreichung von Staatenbeschwerden gekommen (1967 gegen Griechenland und 1982 gegen die Türkei).

15 Die Einführung von Verfahren, die die Überprüfung der Menschenrechtslage in einem Staat ohne vorherige Berichtsvorlage durch dessen Regierung ermöglichen, ist daher einer der Kernvorschläge für eine Stärkung der juristischen Verfahren, die der Völkerrechtler Philip Alston über den Generalsekretär jüngst der Menschenrechtskommission vorgelegt hat. Vgl. UN/DOC/E/CN.4/1998/85, § 20.

zungen. Andere Ausschüsse (v. a. der MRA und der Ausschuß gegen Rassendiskriminierung) haben in den letzten Jahren zwar „*emergency procedures*“ eingeführt, doch bestehen diese in der Regel aus wenig mehr als der Nachfrage nach Sonderberichten von den betreffenden Regierungen.

Für die Auseinandersetzung der Weltgemeinschaft mit massiven Menschenrechtsverletzungen bieten Menschenrechtskonventionen folglich insgesamt kein geeignetes Instrumentarium, insbesondere solange nicht, wie ihre Mitgliedschaft nur Teile, nicht aber die ganze Staatenwelt einschließt. Immerhin haben seit dem Ende des Ost-West-Konflikts alle Konventionssysteme zahlreiche neue Mitglieder gefunden. Die Primärwirkung der Konventionssysteme liegt letztlich eher in der Stabilisierung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten und in der Prävention akuter Menschenrechtsverletzungen als in deren Bekämpfung.

---

### III. Der „politische“ Menschenrechtsschutz

---

#### 1. Die Menschenrechtskommission und Unterkommission

Die *Menschenrechtskommission* (MRK) wurde 1946 als „funktionale Kommission“ des WSR gemäß Art. 68 der VN-Charta ins Leben gerufen. Als Nichtplenarorgan unterliegt ihre Zusammensetzung dem „Prinzip der gerechten geographischen Verteilung“. Ihre derzeit 53 Sitze werden nach einem festgelegten Proporz unter den „Regionalgruppen“ so aufgeteilt, daß die Gruppe der „Westeuropäischen und anderen Staaten“ (alle vor 1989 nichtkommunistischen europäischen Staaten sowie USA, Kanada, Australien und Neuseeland) zehn Sitze, die der „Osteuropäischen Staaten“ (die vor 1989 kommunistischen europäischen Staaten) fünf Sitze, jene der lateinamerikanischen Staaten (einschließlich Kuba und Karibik) elf Sitze, die der afrikanischen Staaten fünfzehn Sitze und jene der asiatischen Staaten zwölf Sitze erhalten.

Ursprünglich bestand die Hauptaufgabe der MRK im „standard-setting“, welches auch heute noch einen wichtigen Platz auf ihrer Agenda einnimmt<sup>16</sup>. Dagegen stellte sie 1947 fest, sie habe „no power to take any action in regard to any com-

<sup>16</sup> So verabschiedete die MRK 1998 eine Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und überwies sie der Generalversammlung zur Verkündung.

plaints concerning human rights“ (WSR-Resolution 75 [V] [1947]). Bis in die sechziger Jahre hielt die MRK an dieser „no power“-Doktrin fest, dann aber wuchs das Drängen der Dritten Welt auf Maßnahmen gegen Kolonialismus (v. a. die portugiesische Kolonialpolitik in Angola, Mosambik und Guinea-Bissau) und Rassismus (die Apartheid in Südafrika und die Rassenpolitik der weißen Minderheitsregierung im früheren Rhodesien). 1967 schließlich wurde der MRK durch *WSR-Resolution 1235* die Kompetenz übertragen, „schwere Menschenrechtsverletzungen“ in spezifischen Ländern öffentlich zu untersuchen. Bis heute führt die MRK unter diesem Mandat öffentliche Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen durch<sup>17</sup>. Hatte sie ihre Aufmerksamkeit anfänglich auf die Kolonialismus-Rassismus-Problematik beschränkt und lediglich seit 1968 auch die israelische Besatzungspolitik im Nahen Osten behandelt, so fand seit 1975, als Chile und Zypern untersucht wurden, eine stetige Ausweitung des sogenannten „1235-Verfahrens“ statt. Bis heute wurden unter dem Mandat von WSR-Resolution 1235 seit 1967 rund 40 Länder auf ihre Menschenrechtssituation hin von der MRK untersucht<sup>18</sup>. Weitere Ländersituationen behandelt die MRK unter der Rubrik der Hilfsdienste und technischen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte. Im Unterschied zur Behandlung unter dem 1235-Verfahren bedarf sie hierfür jedoch der Zustimmung der betroffenen Regierung; die Menschenrechtssituationen, die Gegenstand von Hilfsdiensten und technischer Zusammenarbeit sind, sind dementsprechend meist weniger gravierend<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Für Übersichten über Geschichte und Arbeitsweise der MRK vgl. Howard Tolley Jr., *The UN Commission on Human Rights*, Boulder – London 1987, und P. Alston, *The Commission on Human Rights*, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights* (Anm. 2), Kap. 5.

<sup>18</sup> Neben der Verabschiedung be- und verurteilender Resolutionen bedient sich die MRK gelegentlich auch des Instruments der Stellungnahme des bzw. der MRK-Vorsitzenden („Chair statement“). Dieses Vorgehen hat den Nachteil, daß es das Einverständnis der betroffenen Regierung voraussetzt, gleichzeitig aber den Vorteil, daß man die betreffende Regierung daran erinnern kann, wenn sie den im „Chair statement“ enthaltenen Forderungen nicht nachkommt. Die Bindungswirkung von „Chair statements“ ist dementsprechend als höher einzustufen als jene von Resolutionen. Bei ihrer Jahressitzung 1998 verabschiedete die MRK insgesamt 18 Resolutionen zu schweren Menschenrechtsverletzungen in spezifischen Ländern. Weitere drei Situationen waren Gegenstand von „Chair statements“. Eine Resolution (zu Kuba) scheiterte in namentlicher Abstimmung, eine weitere (zu Osttimor) wurde zurückgezogen und durch ein „Chair statement“ ersetzt.

<sup>19</sup> Während ihrer Jahressitzung 1998 behandelte die MRK unter dem Tagesordnungspunkt Hilfsdienste/Technische Zusammenarbeit die Menschenrechtssituation in insgesamt vier Ländern. Guatemala wurde im selben Jahr aufgrund der

1979 begann die MRK zudem mit der öffentlichen Untersuchung bestimmter Typen von Menschenrechtsverletzungen ohne geographische Beschränkung (thematische Verfahren). Die übliche Form der Behandlung von Verletzungen besteht für länder- wie themenspezifische Untersuchungen in der Schaffung spezieller „fact finding“-Mechanismen (Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen o. ä.)<sup>20</sup>. Hatten die „thematischen“ Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen früher auf die Namensnennung von Ländern, mit denen sie sich befaßten, verzichtet, so enthalten ihre Berichte heute ausführliche Informationen über Beschwerden aus und Missionen in einzelnen Ländern sowie über ihre Kommunikation mit bestimmten Regierungen. Die thematischen Verfahren spielen daher auch für länderspezifische Untersuchungen der MRK eine große Rolle.

Da die MRK aus weisungsgebundenen Regierungsdelegierten besteht und die allermeisten Resolutionsentwürfe zu länderspezifischen Menschenrechtsverletzungen von diesen (einzeln oder in Gruppen wie z. B. der EU) lanciert werden, besitzt das 1235-Verfahren faktisch den Charakter eines Staatenbeschwerdeverfahrens. Daher waren und sind die 1235-Vorgänge in der MRK häufig stark von Politisierung und Interessenpolitik gekennzeichnet. Auch die Politik mancher westlicher Länder war nicht immer über jeden Zweifel erhaben. Die USA etwa haben bis heute an ihrer (häufig von keiner anderen Delegation unterstützten) Ablehnung von Verurteilungen Israels (die

nachhaltigen Verbesserung der Menschenrechtsslage aus dem Programm entlassen.

20 Derzeit arbeiten länderspezifische Sonderberichterstatter (gelegentlich auch Sonderrepräsentanten des Generalsekretärs) an Untersuchungen zur Menschenrechtsslage in insgesamt zwölf Ländern (Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Äquatorialguinea, Irak, Iran, Myanmar, Nigeria, besetzte palästinensische Gebiete, Ruanda, Sudan und ehemaliges Jugoslawien). Der 1992 eingesetzte Sonderberichterstatter zu Kuba verlor 1998 infolge des Scheiterns der Kuba-Resolution sein Mandat. Unter dem Programm „Technische Zusammenarbeit“ gibt es gegenwärtig unabhängige Experten für Haiti und Somalia sowie einen Sonderrepräsentanten des Generalsekretärs für Kambodscha. Thematische Sonderberichterstatter sind derzeit zu gegenwärtigen Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, außergerichtlichen und willkürlichen Hinrichtungen, Freiheit der Meinung und Äußerung, Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder, Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten, Söldnern, religiöser Intoleranz, Kinderhandel, -prostitution und -pornographie, Folter, illegalem Verschub von Giftmüll sowie Gewalt gegen Frauen tätig. 1998 wurde die Berufung eines Sonderberichterstatters für das Recht auf Erziehung beschlossen. Zur Problematik ‚interne Flüchtlinge‘ arbeitet ein Sonderrepräsentant des Generalsekretärs. Arbeitsgruppen gibt es für die Themen ‚willkürliche Inhaftierung‘, ‚Verschwindenlassen‘ und Menschenrechte von Migranten und ihren Familien.

freilich von der MRK-Mehrheit auch allzu emsig betrieben werden) festgehalten und in der Reagan-Ära der achtziger Jahre auch rechtsautoritäre lateinamerikanische Regime trotz deren Menschenrechtsverletzungen in Schutz genommen. Andere westliche Staaten – zumal die Niederlande, Kanada und die skandinavischen Länder – haben im Zusammenhang mit dem 1235-Verfahren dagegen meist eine konstruktive, aktive und balancierte Politik betrieben<sup>21</sup>.

Seit 1970 verfügt die MRK in Form des *1503-Verfahrens* (gleichfalls benannt nach der WSR-Resolution, durch die es eingerichtet wurde) über ein zweites Prüfungsverfahren. Im Unterschied zum 1235-Verfahren ist dieses Verfahren vertraulich. Allerdings hat sich seit 1978 die Praxis etabliert, daß der bzw. die MRK-Vorsitzende nach Abschluß der geschlossenen 1503-Treffen der MRK die Länder benennt, die Gegenstand von Untersuchungen waren. Befassungen mit Menschenrechtsverletzungen unter dem 1503-Verfahren beruhen auf Petitionen Betroffener. Dieses Verfahren ähnelt demnach einem Individualbeschwerdeverfahren. Doch wird die Kompetenz der MRK unter dem 1503-Verfahren auf solche „Fälle“ beschränkt, die ein „beständiges und systematisches Muster von Menschenrechtsverletzungen“ erkennen lassen, was seine Tauglichkeit für Petitionen einzelner stark einschränkt, da nicht nur die Menschenrechtsverletzung im Einzelfall nachzuweisen ist, sondern auch die Tatsache, daß es sich um ein solches „Muster“ handelt<sup>22</sup>.

Das „*Screening*“ eingehender Beschwerden unter dem 1503-Verfahren ist eine der zentralen Aufgaben der *Unterkommission für Verhinderung von Diskriminierung und Minderheitenschutz*, die der MRK untergeordnet ist. Sie besteht – obwohl ein VN-Organ – nicht aus Regierungsdelegierten, sondern

21 Vgl. hierzu Henning Boekle, *Western States, the UN Commission on Human Rights, and the '1235 Procedure': The 'Question of Bias' Revisited*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, (1995) 13, S. 367–402. Zu Objektivität und Politisierung in der länderspezifischen Tätigkeit von MRK und GV allgemein vgl. Jack Donnelly, *Human Rights at the United Nations 1955–85: The Question of Bias*, in: *International Studies Quarterly*, (1988) 32, S. 275–303.

22 In diesem Jahr fielen mit Gambia, Japan, Jemen, Kirgistan, Paraguay, Peru, Saudi-Arabien, Sierra Leone und dem Tschad weniger Länder unter das 1503-Verfahren als in den drei Jahressitzungen zuvor. 1997 hatte die Zahl der untersuchten Länder mit 16 einen Höchststand erreicht, 1995 und 1996 hatte sie bei zwölf bzw. elf gelegen. 1994 war auch Deutschland Gegenstand der Prüfung von Beschwerden bezüglich der Entlohnung von Häftlingsarbeit, der Entlassung ehemaliger DDR-Pädagogen und ausländerfeindlicher Gewalttaten gewesen, aber noch im selben Jahr wieder von der Liste gestrichen worden.

aus 26 unabhängigen Experten, die wiederum nach einem festgelegten Regionalgruppenschlüssel für vier Jahre von der MRK gewählt werden. Trotz ihrer formellen Unabhängigkeit vertreten zahlreiche Mitglieder der Unterkommission jedoch mehr oder minder offen die Linie der Regierung ihres Landes, von der sie auch zur Wahl nominiert werden. Die Unterkommission führt auch selbst öffentliche Untersuchungen schwerer Menschenrechtsverletzungen durch und hat der MRK selbst schon Initiativen unter dem 1235-Verfahren vorgelegt. Um eine Doppelung ihrer Aktivitäten und jener der MRK zu vermeiden, konzentriert sich die Unterkommission heute auf Menschenrechtsverletzungen, die nicht Gegenstand des 1235-Verfahrens der MRK sind, wobei sie für Entscheidungen über konfliktrträgliche länderspezifische Resolutionen häufig auf geheime Abstimmungen zurückgreift<sup>23</sup>. Die Unterkommission unterhält auch eigene Sonderberichterstatte und Arbeitsgruppen zu Themen, die nicht Gegenstand solcher Mechanismen der MRK sind. Neben ihrer Befassung mit Menschenrechtsverletzungen, die einen erheblichen Teil ihrer vierwöchigen Jahresitzungen in Anspruch nehmen, ist auch sie mit der Weiterentwicklung des menschenrechtlichen Normensystems befaßt.

Im Gegensatz zu den anderen, höhergestellten VN-Organen haben in der MRK und Unterkommission NGOs, die mit Konsultativstatus beim WSR akkreditiert sind, die Möglichkeit, offiziell an den Sitzungen teilzunehmen. Drei Kategorien des Konsultativstatus sind zu unterscheiden: NGOs mit allgemeinem Konsultativstatus haben die weitestgehenden Rechte bis hin zum Vorschlag von Tagesordnungspunkten; dieser Status ist jedoch solchen Organisationen wie dem Weltkirchenrat oder dem Internationalen Gewerkschaftsverband vorbehalten, deren Tätigkeit sich nicht auf einen spezifischen Gegenstand innerhalb des wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Politikbereichs beschränkt. Aufgrund ihrer Spezialisierung genießen „große“ Menschenrechts-NGOs wie Amnesty International speziellen Konsultativstatus. Sie haben wie Organisationen mit allgemeinem Konsultativstatus das Recht, Dokumente vorzulegen und mündliche Stellungnahmen abzugeben. NGOs der dritten Kategorie, des sogenannten „Registers“, können zwar an den Sitzungen teilnehmen,

23 So hat die Unterkommission bei ihrer Sitzung im August 1997 in geheimer Abstimmung Resolutionen zur Menschenrechtslage im Kongo, in Bahrain und Nordkorea angenommen. Mit demselben Stimmverfahren wurden Resolutionsentwürfe abgelehnt, die die Türkei, Algerien, die von Israel besetzten Gebiete, Indien und Pakistan betrafen. Vgl. den Bericht der Unterkommission über ihre 49. Sitzung, UN/DOC/E/CN.4/1998/2, §§ 43–79.

dürfen schriftliche und mündliche Stellungnahmen aber nur auf Einladung abgeben<sup>24</sup>. Stimmrecht in den beiden Organen haben NGOs natürlich nicht, so daß ihr Einfluß auf einzelne Entscheidungen sich auf die Ausübung von Druck auf die stimmberechtigten Regierungsdelegierten beschränkt. Durch ihre Offenheit für die konsultative Teilnahme von NGOs stellen MRK und Unterkommission nichtsdestoweniger einen wichtigen „*access point*“ für Menschenrechtsorganisationen dar.

Eine Bewertung der spezifischen Arbeit von MRK und Unterkommission muß wiederum ihre Ohnmacht konstatieren, Beschlüssen Nachdruck zu verleihen. Dies gilt insbesondere für das 1503-Verfahren, da der MRK und der Unterkommission hier nicht einmal das Druckmittel der Öffentlichkeit zu Gebote steht. Allerdings können „renitente“ Regierungen zum Gegenstand des öffentlichen 1235-Verfahrens gemacht werden, das zweifellos eine Druckwirkung auf betroffene Regierungen entfalten kann. In der länderspezifischen MRK-Tätigkeit war nach dem Ende des Kalten Krieges eine deutlich gestiegene Konsensfähigkeit feststellbar. In jüngster Vergangenheit scheint die Entwicklung im Zuge eines „Schulterchlusses“ zwischen autoritären Regimen verschiedenster ideologischer Ausrichtung wieder in die Gegenrichtung zu verlaufen, und der Umstand, daß die allermeisten behandelten Länder der Dritten Welt angehören, stößt auf wachsenden Widerstand<sup>25</sup>. In den letzten Jahren haben sich auch Debatten über das Verfahren als solches entsponnen, in deren Verlauf manche Regierungen sogar seine Abschaffung forderten.

## 2. Die Generalversammlung

Die *Generalversammlung* (GV) ist das Plenarorgan der VN, in dem alle Mitgliedstaaten mit je

24 Das Konsultativarrangement, welches der WSR gemäß Art. 70 der VN-Charta mit NGOs treffen kann, wurde 1996 durch die WSR-Resolution 1996/31 neu geregelt. Die Bemühungen mancher Länder, den Spielraum von Menschenrechts-NGOs im Zuge dieser Reform einzuschränken, blieben jedoch erfolglos. Die Regelungen der WSR-Resolution 1996/31 entsprechen weitestgehend jenen der WSR-Resolution 1296 (XLIV) von 1968, die das NGO-Konsultativarrangement zuvor geregelt hatte.

25 Während zwischen 1988 und 1994 mehr als die Hälfte der länderspezifischen MRK-Resolutionen (jene unter der Rubrik „Hilfsdienste/Technische Zusammenarbeit“ nicht mitgezählt) ohne Abstimmung angenommen werden konnte, war es bei der Sitzung 1998 weniger als ein Drittel. Namentliche Abstimmungen waren 1988–1994 bei weniger als der Hälfte der Abstimmungen über länderkritische Resolutionen verlangt worden, 1998 bei mehr als zwei Dritteln. Zudem war bei der diesjährigen Sitzung auffällig, daß bei einigen Resolutionen (etwa jener zum Iran) die Mehrheit für die Verabschiedung deutlich knapper ausfiel als in früheren Jahren.

einer Stimme vertreten sind. Sie ist das VN-Organ mit der umfassendsten Aufgabenstellung und auch für Menschenrechtsfragen zuständig, zu denen sie gemäß Art. 13 der VN-Charta „Empfehlungen“ abgeben kann. Sie hat die einschlägigen Menschenrechtsdeklarationen verkündet und Konventionstexte verabschiedet. Auch die Schaffung des Amtes des Hochkommissars für Menschenrechte wurde Ende 1993 von der GV beschlossen, die jährlich auch die Berichte von MRK und WSR sowie von den Konventionsausschüssen erhält.

Im Gegensatz zu MRK und WSR hatte die GV bereits in den vierziger Jahren die Behandlung schwerer Menschenrechtsverletzungen aufgenommen (z. B. in den kommunistischen Ländern und Südafrika). Heute befaßt sie sich regelmäßig mit den länderspezifischen und thematischen Verfahren, die auch Gegenstand des 1235-Verfahrens der MRK sind, was aufgrund der zeitlichen Lage ihrer Jahressitzungen zwischen den Sitzungen der MRK der Beobachtung von Menschenrechtssituationen durch VN-Organen Kontinuität verleiht. Gelegentlich war es auch die GV, die sich zuerst eines Falles von Menschenrechtsverletzungen annahm und die MRK zur weiteren Untersuchung aufforderte. Nach der Schaffung des 1235-Verfahrens hat sie jedoch nur selten unabhängig von der MRK Maßnahmen zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzung ergriffen, so beispielsweise Ende der sechziger Jahre mit der Schaffung einer „Arbeitsgruppe für israelische Praktiken in den besetzten Gebieten“. Statt dessen bedient sich auch die GV der MRK-Sonderberichtersteller, von denen sie häufig eigene Berichte erhält. Ein Verfahren für die Behandlung vertraulicher Petitionen kennt die GV nicht, und oft sind Menschenrechtsfragen auch nur ein Aspekt unter anderen, wenn sie sich mit der Lage in einem bestimmten Land auseinandersetzt.

Die GV verfügt über sechs Hauptausschüsse, von denen der dritte (für „humanitäre Angelegenheiten“) für Menschenrechtsfragen zuständig ist und – zusammen mit der MRK – auch eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung von Deklarationen und Konventionen spielt. Der Dritte Hauptausschuß arbeitet in der Regel die Texte von GV-Resolutionen zu Menschenrechtsfragen aus. Fragen im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker fallen in den Zuständigkeitsbereich des Vierten Hauptausschusses, während sämtliche Haushaltsfragen einschließlich jener von menschenrechtlicher Bedeutung Sache des Fünften Hauptausschusses sind.

Aufgrund ihres weit umfassenderen Aufgabengebietes und ihrer weit geringeren Spezialisierung kann der Menschenrechtsarbeit der GV sicher nicht dieselbe Qualität wie jener der MRK zugesprochen werden<sup>26</sup>. Ihr stärkstes Druckmittel ist ebenfalls „nur“ die Schaffung von Öffentlichkeit, da sie ihre Beschlüsse nicht durchsetzen kann. Nachteilig für die Tätigkeit der GV im Zusammenhang mit schweren Menschenrechtsverletzungen ist, daß hier – im Unterschied zu MRK und Unterkommission – Menschenrechts-Nichtregierungsorganisationen lediglich informell, d. h. durch Informationsaustausch mit und „lobbying“ von einzelnen Delegationen, auf die Vorgänge in der GV Einfluß nehmen können. Der Grad der ideologisch-politischen Aufladung in ihrer Behandlung von Menschenrechtsverletzungen wurde von Beobachtern immer höher als jener in der MRK eingestuft<sup>27</sup>, doch ist auch ihre Arbeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von sinkender Politisierung gekennzeichnet gewesen. Allerdings scheinen auch im VN-Plenarorgan die Konflikte zwischen einer Koalition autoritärer Regime und der demokratischen Welt sich in jüngster Zeit zuzuspitzen.

### 3. Der Sicherheitsrat

Der *Sicherheitsrat* (SR) ist das einzige VN-Organ, das unter Kapitel VII der VN-Charta verbindliche Beschlüsse fassen kann, um die Wahrung des Weltfriedens zu ermöglichen. Für die menschenrechtspolitische Funktion des SR heißt dies, daß er gegen Menschenrechtsverletzungen nur dann vorgehen kann, wenn diese nach seiner Auffassung eine Gefährdung des Weltfriedens darstellen. Der Präzedenzfall einer SR-Maßnahme unter Kapitel VII gegen Menschenrechtsverletzungen war die Verhängung eines Wirtschaftsembargos gegen die weiße Minderheitsregierung im damaligen Rhodesien 1968. 1977 folgte ein Waffenembargo gegen das südafrikanische Apartheid-Regime. Danach ist es erst in den neunziger Jahren wieder zu SR-Maßnahmen unter Kapitel VII gegen Menschenrechtsverletzungen gekommen. 1991 wurden im Nordirak Schutzzonen für die vom Regime Saddams Husseins verfolgte Kurden eingerichtet. Einen ähnlichen Versuch unternahmen die VN auch in Bosnien, wo die erklärten „Schutzzonen“ jedoch 1995 der serbischen Aggression zum Opfer

26 Für umfassende Analysen der historischen und gegenwärtigen menschenrechtlichen GV-Aktivitäten vgl. Antonio Cassese, *The General Assembly: Historical Perspective*, in: P. Alston (Hrsg.) (Anm. 2), Kap. 2, sowie John Quinn, *The General Assembly into the 1990s*, in: ebd., Kap. 3.

27 Vgl. z. B. J. Donnelly (Anm. 21).

fielen, was tausendfaches Morden zur Folge hatte. Auch die vom SR autorisierten Interventionen in Somalia, Haiti und Ruanda waren menschenrechtspolitisch motiviert<sup>28</sup>.

Auch wenn die Ausweitung des SR-Einsatzes gegen Menschenrechtsverletzungen als Zeichen einer Abkehr von der traditionellen Souveränitätsdoktrin aus menschenrechtlicher Perspektive grundsätzlich zu begrüßen ist, scheint der SR bei seinen Aktivitäten mit zweierlei Maß zu messen. Maßnahmen gegen mächtige Staaten sind kaum zu erwarten. Zum Präzedenzfall militärischer Intervention gegen Menschenrechtsverletzungen – der Errichtung von Schutzzonen für Kurden im Irak – wäre es wohl kaum gekommen, wäre ihm nicht der Krieg um Kuwait vorausgegangen. Doch nicht nur Widersprüchlichkeiten und politische Konflikte haben die vorübergehende Inflation SR-legitimierter Interventionen gegen Menschenrechtsverletzungen abebben lassen, sondern auch die negativen Erfahrungen in Bosnien und Somalia. Derzeit ist nicht absehbar, ob, wann und gegen wen der SR wieder aus Menschenrechtsmotiven heraus zu Maßnahmen unter Kapitel VII greifen wird.

---

#### IV. Sekretariat, Menschenrechtszentrum und Hochkommissar für Menschenrechte

---

Insofern die menschenrechtspolitischen Fachbürokratien, die die VN in ihrem eigenen Organisationsapparat eingerichtet haben, auf der VN-Charta (Art. 97 ff.) und nachfolgend auf einfachen Beschlüssen (ggf. per einfacher Mehrheitsentscheidung) der GV gründen, ähneln sie den politischen Verfahren des Menschenrechtsschutzes. Ein großer Teil der Tätigkeit der VN-Beamten, die mit Menschenrechtsfragen befaßt sind, besteht lediglich in der Erfüllung der von den politischen Organen gestellten Aufträge (z. B. Berichte des Generalsekretärs), und viele Regierungen versuchen auch, die Arbeit eigener, im VN-Beamtenstand stehender Staatsangehöriger im Sinne ihrer Politik zu manipulieren. Doch sind Angehörige des Sekretariats und des 1993 geschaffenen Büros des VN-

28 Eine umfassende Analyse der Rolle des Sicherheitsrates bei der Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen (unter Einschluß des nationalen Selbstbestimmungsrechtes und des Kriegsvölkerrechts) gibt Sydney D. Bailey, *The UN Security Council and Human Rights*, Houndsmills – London 1994. Vgl. auch ders., *The Security Council*, in: P. Alston (Hrsg.) (Anm. 2), Kap. 8.

Hochkommissars für Menschenrechte als „international civil service“ niemandem verpflichtet als den VN selbst – unabhängig davon, aus welchem Land sie kommen. Der Umstand, daß die VN-Aktivitäten im Menschenrechtsbereich mehr oder minder in Eigenverantwortung der Weltorganisation vollzogen werden, rechtfertigt ihre gesonderte Behandlung.

Noch in den vierziger Jahren wurde in Genf die *Menschenrechtsabteilung* der VN als Einheit des Sekretariats geschaffen. 1982 wurde sie institutionell aufgewertet und in *Menschenrechtszentrum* umbenannt<sup>29</sup>. Eine neuerliche institutionelle Stärkung wurde durch die Einrichtung des Amtes eines *VN-Hochkommissars für Menschenrechte* (HKMR) bewirkt. Die Schaffung dieses Postens war jahrzehntelang von westlichen und auch einigen nichtwestlichen Staaten wieder und wieder gefordert worden, doch hatten MRK und GV die Behandlung stets ergebnislos vertagt. Erst nachdem die Wiener Weltmenschrechtskonferenz 1993 in ihrem Abschlußdokument einen HKMR gefordert hatte, beschloß die GV im Dezember desselben Jahres dessen Einsetzung. Im Frühjahr 1994 ernannte Generalsekretär Boutros-Ghali den Ständigen Botschafter Ekuadors bei den VN, José Ayala Lasso, zum ersten Inhaber dieses neuen Postens. Ihm folgte im September 1997 die frühere irische Präsidentin Mary Robinson nach. Im gleichen Monat wurde das VN-Menschenrechtszentrum in das Büro des HKMR integriert. Diese neue Organisationsstruktur wurde zum Februar 1998 wirksam, als mit dem Venezolaner Enrique ter Horst auch ein stellvertretender HKMR eingesetzt wurde.

Die Resolution der GV 48/141 vom 20. Dezember 1993, durch die die Einsetzung des HKMR beschlossen wurde, legt auch sein Mandat fest. Im einzelnen können folgende Aufgabenbereiche unterschieden werden:

- *Krisenmanagement*: Diese Funktion hatte der HKMR erstmals im Zusammenhang mit dem Völkermord in Ruanda zu erfüllen. In ihrem Rahmen reiste er selbst dorthin, rief die MRK zu ihrer zweiten Sondersitzung (24.–25. Mai 1994) zusammen und regte die Ernennung eines Sonderberichterstatters für Ruanda an. Gleichfalls im Zusammenhang mit Krisenmanagement stehen Feldmissionen und Einrich-

29 Einen Überblick über Geschichte und Tätigkeiten der Abteilung bzw. des Zentrums für Menschenrechte und die Rolle des VN-Sekretariats insgesamt im Menschenrechtsbereich gibt Theo C. van Boven, *The Role of the United Nations Secretariat*, in: P. Alston (Hrsg.) (Anm. 2), Kap. 14.

tungen von Menschenrechtsbüros in derzeit 15 Ländern, darunter Angola, Bosnien-Herzegowina, Gaza, Georgien, Kongo und Kolumbien<sup>30</sup>. Die neue Hochkommissarin Mary Robinson hat jüngst die Einrichtung einer solchen Institution in der unruhegeschüttelten jugoslawischen Region Kosovo angeregt.

– *Prävention/Frühwarnung*: Um die bislang weitgehend reaktive VN-Menschenrechtspolitik durch präventive Maßnahmen zu ergänzen, wurde dieses Mandat explizit formuliert. In diesem Zusammenhang nimmt der HKMR z. B. Verbindung mit VN-Friedensmissionen auf und ist über eine „Menschenrechts-Hotline“ über Bedrohungen oder Verletzungen der Menschenrechte überall in der Welt informierbar.

– *Hilfe für Staaten im Übergangsprozeß*: Seit dem Ende des Kalten Krieges hat in vielen Staaten der Welt ein Transformationsprozeß hin zu mehr Demokratie begonnen, und manche von ihnen haben hierfür den HKMR um beratende Hilfe gebeten. Im vergangenen Jahr erhielten nicht weniger als 18 Staaten solche Unterstützung, darunter Armenien, Kambodscha, Liberia, Südafrika, Sri Lanka und Uganda.

*Recht auf Entwicklung*: Die Abschlusserklärung der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993, die die Schaffung des HKMR einforderte, bestätigte – erstmalig mit der Zustimmung aller westlichen Staaten – auch das von der GV schon 1986 verkündete Recht auf Entwicklung und stellte fest, daß Demokratie, Entwicklung und die Achtung der Menschenrechte sich gegenseitig bedingen. Der HKMR hat insbesondere auf die Notwendigkeit der politischen und sozioökonomischen Teilnahme der Menschen am Entwicklungsprozeß hingewiesen. Zur Aufgabenerfüllung bei der Verwirklichung des Rechtes auf Entwicklung wurde die Zusammenarbeit zwischen dem HKMR-Büro und den Wirtschafts- und Entwicklungsorganisationen der VN, insbesondere dem VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und den regionalen Wirtschaftskommissionen, verstärkt.

– *Förderung elementarer Rechte*: In diese Kategorie fällt z. B. die Verwirklichung des Nichtdiskriminierungsgebotes und die besondere Förderung von Frauen und Kindern sowie ethnischer und religiöser Minderheiten.

– *Koordination und Rationalisierung*: Die vielfältigen Aktivitäten verschiedenster VN-Organen bedürfen dringend der Einbindung in ein kohärenteres Aktionsnetz, um Aufgabendopplungen und Konkurrenz zu vermeiden. Zu diesem Zweck wird dem HKMR gewissermaßen ein „Supervisionsmandat“ erteilt. Der HKMR ist nicht nur in die Exekutivausschüsse des Sekretariats für Frieden und Sicherheit, Wirtschafts- und Sozialfragen und Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäres, sondern auch in die sogenannte „Senior Management Group“ eingebunden und nimmt gelegentlich auch an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses für Koordination (Administrative Committee on Coordination, ACC) teil, dem bei der institutionellen VN-Reform für die Koordination der Aktivitäten der VN-Spezialorgane zentrale Bedeutung zukommt.

Mit dem HKMR haben die VN einen wichtigen Schritt unternommen, die operative Umsetzung ihrer menschenrechtspolitischen Programme dem Zugriff der Staatenwelt zu entziehen und die Unabhängigkeit des VN-Engagements im Menschenrechtsbereich zu stärken. Von besonderer Bedeutung ist das weitgefaßte Initiativrecht des HKMR, sich aktiv für die volle Verwirklichung der Menschenrechte einzusetzen, zu diesem Zweck in Dialog mit den Regierungen der VN-Mitgliedstaaten zu treten und Empfehlungen an die politischen VN-Organen zu richten. Gleichwohl bleibt die Beschlußfassungshoheit über menschenrechtspolitische Maßnahmen in der Hand der politischen VN-Organen und damit bei ihren Mitgliedstaaten. Die operativen Maßnahmen des Büros des HKMR und in zunehmendem Maße die gesamte VN-Tätigkeit im Menschenrechtsbereich – einschließlich der konventionsgestützten Schutzsysteme, die gleichfalls aus dem Anteil des HKMR-Büros am VN-Budget finanziert werden – leiden zudem unter ihrer *schlechten finanziellen Ausstattung*<sup>31</sup>. Nicht einmal 1,7 Prozent des regulären VN-Budgets fließen gegenwärtig in den Menschenrechtsbereich. Erhöhungen sind zwar wiederholt

30 Diese und die folgenden Angaben zur HKMR-Tätigkeit entstammen weitgehend dem Bericht der Hochkommissarin an die diesjährige MRK über ihre Tätigkeit, vgl. UN/DOC/E/CN.4/1998/122. Eine gute Darstellung der HKMR-Tätigkeiten bis 1995 gibt Alfred de Zayas, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Position, Functions and Experience*, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, Berlin 1995, S. 17–35.

31 So klagte ein Angehöriger des HKMR-Büros in einem vertraulichen Gespräch gegenüber dem Autor darüber, daß der MRA heute über weniger Personal verfüge, das ihm zuarbeitet, als vor zehn Jahren, während sich aufgrund des Mitgliederzuwachses im Rahmen des Zivilpakts die Arbeitslast in etwa verdoppelt habe.

angemahnt worden, aber bis heute nicht eingetreten. Auch der HKMR wird letztlich keine maßgebliche Stärkung der VN-Maßnahmen im Menschenrechtsbereich bewirken können, wenn sein Etat nicht aufgestockt wird. Die freiwilligen Fonds, die von den VN zur Unterstützung der Menschenrechtsarbeit geschaffen wurden, vermögen hier allein kaum Abhilfe zu schaffen<sup>32</sup>.

---

## V. Der internationale Strafgerichtshof

---

Schon in der Gründungsphase der Weltorganisation wurde die Errichtung eines Weltgerichtes diskutiert, vor welches die Verantwortlichen für schwerste Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gestellt werden sollten, doch blieben diese Überlegungen folgenlos. Zum Präzedenzfall internationaler Strafgerichtsbarkeit wurde die Einrichtung von Kriegsverbrechertribunalen in Nürnberg und Tokio nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Diese Präzedenzfälle sollten lange ohne Nachfolger bleiben. Erst als Anfang der neunziger Jahre in vielen Teilen der Welt ethnopolitische Konflikte ungeheurer Brutalität ausbrachen, griff die Staatengemeinschaft wieder auf das Mittel von Straftribunalen mit zeitlich und geographisch beschränkter Rechtsprechungskompetenz zurück. 1993 beschloß der Sicherheitsrat die Einsetzung eines Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien mit Sitz in Den Haag. Ein Jahr später folgte eine ähnliche Institution mit Sitz in Arusha (Tansania), die die Schuldigen der furchtbaren Massaker des Jahres 1994 verfolgen sollte, bei denen in Ruanda mindestens eine halbe Million Menschen umgekommen waren.

Seit den achtziger Jahren hatte auch die Diskussion über die Errichtung eines in seiner Jurisdiktion räumlich und zeitlich unbeschränkten internationalen Strafgerichtes wieder an Intensität gewonnen. Im Auftrag der GV erarbeitete die Völ-

kerrechtskommission der VN einen Weltstrafrechtskodex, den sie 1990 abschloß und der GV übermittelte. Schon ein Jahr zuvor hatte die GV die Völkerrechtskommission beauftragt, die Frage der Errichtung eines Weltstrafgerichtshofes zu behandeln, und sie hielt das Thema in den folgenden Jahren auf der Tagesordnung. Vor der Einrichtung des Arusha-Tribunals war überlegt worden die Jurisdiktion für Ruanda gleichfalls dem schon für Ex-Jugoslawien eingerichteten Haager Tribunal zu übertragen, und einige Stimmen forderten sogar eine Perpetuierung des Haager Tribunals und die Gewährung globaler und zeitlich unbeschränkter Jurisdiktion. Doch die Mehrheit der Staatengemeinschaft stand der Einsetzung eines Weltstrafgerichtes mit umfassendem Mandat durch Sicherheitsratsbeschluß ablehnend gegenüber. Schließlich beschritt man den Weg des Völkervertragsrechtes: Am 17. Juli dieses Jahres verabschiedete eine von den VN einberufene Regierungskonferenz in Rom das Statut für einen Weltstrafgerichtshof, das von der Völkerrechtskommission sowie vom Vorbereitungsausschuß der Konferenz ausgearbeitet worden war<sup>33</sup>.

Das Statut sieht einen Gerichtshof mit drei Kammern (je eine für Ermittlung, Vorverfahren und Hauptverfahren) vor, der eine automatische Rechtsprechungskompetenz über Verbrechen des Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und kriegerische Aggression haben soll. Die Rechtsprechungskompetenz mit Blick auf Kriegsverbrechen kann von einem dem Statut beitretenden Staat jedoch per Erklärung ausgeschlossen werden. Alle Staaten, die das Statut ratifiziert haben, sind zur Zusammenarbeit mit dem Weltstrafgerichtshof verpflichtet. Das Gericht soll Haftstrafen – auch lebenslänglich – und Vermögensstrafen verhängen können. Der ursprüngliche Entwurf hatte auch die Möglichkeit der Verhängung der Todesstrafe vorgesehen; dieser Passus war im Zuge der Abschlußverhandlungen jedoch wieder herausgenommen worden. Allerdings stellt das Statut es seinen Mitgliedstaaten frei, bei Verfahren in den Strafsachen, die das Statut umfaßt, vor nationalen Gerichtshöfen das Strafmaß durch diese autonom – entsprechend dem jeweiligen nationalen Strafrecht – festsetzen zu lassen. Im

---

32 So wurden z. B. dem Bereich der „Technischen Zusammenarbeit im Gebiet der Menschenrechte“ einschließlich der Mittel aus dem 1986 eingerichteten Freiwilligen Fonds für diesen Bereich für den Zweijahreshaushalt 1998–99 3,359 Millionen US-Dollar zugewiesen. Allein im Jahr 1997 wurden nicht weniger als 43 Projekte durchgeführt. Die HKMR Mary Robinson stellte daher in ihrem Bericht an die diesjährige MRK-Sitzung unmißverständlich fest, daß die regulären Haushaltsmittel des HKMR-Büros dringend aufgestockt werden müßten, um Zukunft und Effektivität des Programms nicht zu gefährden. Vgl den Bericht der Hochkommissarin, UN/DOC/E/CN.4/1998/122, §§ 69 und 147.

---

33 Die völkerrechtliche Basis des Weltstrafgerichtshofes gleicht also jener der juristischen Verfahren. Auch die Materie, die unter seine Jurisdiktion fallen soll, ist – wie bei den Konventionen – im Statut klar geregelt. Während die in Abschnitt II behandelten Konventionsverfahren jedoch dem Schutz bzw. der Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen dienen, hat das Strafgerichtshofstatut die Verfolgung der Schuldigen an schwersten Menschenrechtsverletzungen zum Ziel.

Verhältnis zwischen der nationalen Strafverfolgung und jener des Weltgerichtes hat erstere grundsätzlich Vorrang; nur wenn ein Staat sich als unfähig oder unwillig zur Strafverfolgung erweist, soll der Gerichtshof tätig werden. Immerhin kann seine Ermittlungsbehörde selbst die Initiative ergreifen und Untersuchungen einleiten. Die Jurisdiktion des Gerichts bezieht sich aber generell nur auf solche Verbrechen, die entweder innerhalb eines Mitgliedstaates des Statuts oder von einem Staatsbürger eines Mitgliedstaates verübt wurden.

Neben der eigenen Aufnahme von Untersuchungen durch die Ermittlungsbehörde sieht das Statut vor, daß seine Mitgliedstaaten Fälle vor das Weltstrafergericht bringen können. Eine besondere Rolle kommt hierbei dem Sicherheitsrat zu. Er kann gleichfalls Fälle an das Gericht überweisen, kann umgekehrt aber auch Ermittlungen in Fällen, mit denen er selbst befaßt ist, für zwei Jahre blockieren. Trotz dieser diversen „Hintertüren“, die vor allem die ständigen Sicherheitsratsmitglieder mit Vetorecht privilegieren, war es in Rom nicht möglich gewesen, die Zustimmung aller Delegationen zum Statut zu erreichen. Insgesamt sieben Staaten – darunter mit den USA und China zwei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates – stimmten gegen die Annahme des Statuts, zwanzig weitere enthielten sich der Stimme. Angesichts der keinesfalls ungeteilten Unterstützung, die das Weltgericht bei den mächtigsten Staaten der Welt genießt, erscheint es fraglich, ob es je ein wirksames Instrument der Weltgemeinschaft im Kampf gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen bilden kann. Bevor das Statut in Kraft treten und der Weltstrafergerichtshof eingerichtet werden kann, muß aber ohnehin erst das mit sechzig Staaten sehr hoch gesteckte Ratifikationsquorum erreicht werden. Experten schätzen, daß dies bis zu fünf Jahre dauern kann<sup>34</sup>.

Mit dem Beschluß über die Errichtung des Weltstrafergerichtshofes haben die VN dennoch ein neues Kapitel im internationalen Kampf gegen schwere Menschenrechtsverletzungen aufgeschlagen. Mit einem *Weltmenschenrechtsgerichtshof*, der von vielen westlichen Staaten – auch der Bundesrepublik – über Jahre wiederholt angeregt worden

34 Vgl. Constanze Stelzenmüller, Schwert mit zwei Klingen, in: DIE ZEIT, Nr. 31 vom 23. Juli 1998, S. 4. Zu konzeptuellen Überlegungen im Vorlauf der Konferenz von Rom vgl. auch Christian Tomuschat, Ein internationaler Strafergerichtshof als Element einer Weltfriedensordnung, in: Europa-Archiv, (1994) 3, S. 61–70. Das in Rom verabschiedete Statut des Weltstrafergerichtshofes (UN/DOC/A/CONF. 183/9) ist – zusammen mit zahlreichen anderen Informationen – über die Internet-Homepage der VN (<http://www.un.org>) abrufbar.

war, hat der neue Haager Gerichtshof allerdings nur wenig zu tun. Die Jurisdiktion dieses Gerichtshofes erstreckt sich nur auf allerschwerste Fälle von Menschenrechtsverletzungen, und sein Mandat besteht vor allem in der strafrechtlichen Aburteilung der Täter. Ein Weltmenschenrechtsgerichtshof hätte dagegen Jurisdiktion über die gesamte völkerrechtlich vorhandene menschenrechtliche Materie und hätte vor allem die Aufgabe, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen Regreß zu verschaffen. Ein individuelles Klagerecht kennt der Weltstrafergerichtshof gar nicht; Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen können lediglich als Zeugen geladen werden und – so der Gerichtshof dies verfügt – Kompensation erhalten. Aus menschenrechtlicher Perspektive wäre ein mit umfassender Kompetenz ausgestatteter Menschenrechtsgerichtshof, der für individuelle Beschwerdeführende zugänglich wäre, dem Weltstrafergerichtshof sicher vorzuziehen gewesen. Dennoch könnte der Weltstrafergerichtshof, wenn er denn erst zustandegekommen ist, eine mehr als nur symbolische Rolle im internationalen Kampf gegen die schwersten Menschenrechtsverletzungen spielen – vorausgesetzt, daß er nicht durch die Politik mächtiger, ihm ablehnend gegenüberstehender Staaten gebremst wird.

---

## VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

---

Eine abschließende Bewertung der Leistungen der VN für den internationalen Menschenrechtsschutz muß zunächst herausstellen, welch bahnbrechender Schritt die Inklusion der Menschenrechtsförderung in die zentrale Zielsetzung der Weltorganisation gewesen ist. Wir stünden heute womöglich immer noch auf dem völkerrechtlichen Stand der Vorkriegszeit, hätten die VN der internationalen Förderung der Menschenrechte nicht eine völkerrechtliche Legitimitätsbasis verschafft und in den folgenden Jahrzehnten durch ihre politischen Entscheidungen und operativen Tätigkeiten gefestigt. Heute kann die Norm, daß die internationale Gemeinschaft das Recht oder sogar die Pflicht hat, sich zum Schutz der Menschenrechte in die inneren Angelegenheiten von Staaten einzumischen, als weitestgehend unstrittig gelten – auch wenn die „Schwelle“, ab der internationales Einschreiten erlaubt oder gar gefordert ist, umstritten bleibt<sup>35</sup>.

35 Vgl. hierzu Menno T. Kamminga, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*, Philadelphia 1992.

Auch die Stiftung eines menschenrechtlichen Normenkataloges in Gestalt der unzähligen Deklarationen und Konventionen, die seit 1945 verabschiedet wurden, stellt zweifellos eine Leistung der VN für den internationalen Menschenrechtsschutz dar, die – entgegen manchen kulturrelativistischen Einwänden oder Kritik an der Proliferation von Menschenrechtsnormen – zumindest im überwiegenden Teil der Welt einen weitgehenden menschenrechtlichen Normenkonsens hat entstehen lassen. Die Errichtung konventionsgestützter – also „juristischer“ – Menschenrechts-Schutzsysteme stellt gleichfalls eine große Leistung dar, auch wenn ihre Wirkung wohl eher in der Prävention schwerer Menschenrechtsverletzungen als in deren gezielter Bekämpfung liegt und die Konventionssysteme von ihrer universellen Ratifikation, die die VN als Ziel verkündet haben, noch weit entfernt sind.

Gerade jene Regierungen, die die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen begehen, haben meist wenig Interesse daran, sich konventionsgestützten Schutzsystemen zu unterwerfen, so daß ihre Menschenrechtsverletzungen in der Regel nur durch die politischen Verfahren behandelt werden können. In diesen Verfahren zeigt sich – auch wenn ihre Errichtung ihrerseits einen erheblichen Fortschritt darstellt und die Legitimität internationalen Eingreifens für den Schutz der Menschenrechte untermauert hat – das fortdauernde Problem, daß internationale Menschenrechtsfragen weiterhin weitgehend Sache der Staaten sind und diese ihre Politik auf internationaler Ebene weniger an menschenrechtlicher Moralität als an politischen Nützlichkeitsabwägungen ausrichten, was zu den erwähnten Problemen von Politisierung und Selektivität beim internationalen Vorgehen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen unter den politischen Verfahren führt.

Das Initiativrecht, das dem HKMR sowie der Anklagebehörde des Weltstrafgerichtshofes hinsichtlich der Aufnahme der Behandlung schwerer Menschenrechtsverletzungen eingeräumt wurde, vermag diesen Mißstand kaum zu lindern. Ersterer bedarf der Unterstützung der Mitgliedstaaten der „politischen“ VN-Organe, bei denen weiterhin die Beschlußhoheit über VN-Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen ruht. Letzterer kann aufgrund seines eng umrissenen Mandates sich nur der allerschwersten Fälle von Menschenrechtsverletzungen annehmen, und auch dies nur dann, wenn entweder der Herkunftsstaat des Angeklagten oder das Land, in welchem eine zu verhandelnde Straftat im Sinne des Gerichtshofstatuts begangen worden ist, dem Statut beigetre-

ten ist und wenn der SR dem Weltgericht die Befassung mit einem konkreten Fall nicht unter Hinweis auf seine eigene Tätigkeit in derselben Sache untersagt.

Für die absehbare Zukunft wird das Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen daher weiterhin ganz überwiegend der Mittel der Politik im allgemeinen und der politischen Schutzverfahren der VN im besonderen bedürfen. Angesichts des Fehlens von Zwangsmöglichkeiten, über die einzig und allein der SR verfügt, ist und bleibt die Sammlung von Informationen und deren Verbreitung zum Zweck der Schaffung von Öffentlichkeit hierbei die wirksamste Waffe der VN. Hier ist nicht nur das System der sogenannten „Spezialverfahren“ – die diversen Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen usw. zu Ländersituationen ebenso wie zu bestimmten Typen von Menschenrechtsverletzungen – als Leistung der VN hervorzuheben, sondern insbesondere auch das Konsultativarrangement mit NGOs, welches zu einer komplementären Ergänzung von VN und NGOs im Bereich der Menschenrechte geführt hat<sup>36</sup>. Bislang ist die Teilnahmemöglichkeit von NGOs jedoch nur für den Wirtschafts- und Sozialbereich der VN – im Menschenrechtsbereich also für MRK und Unterkommission – formal geregelt. Wünschenswert wäre nicht nur die Einbeziehung von NGOs in die menschenrechtspolitische Arbeit von GV und SR, sondern insbesondere auch die stärkere formale Öffnung der juristischen Verfahren für die Teilnahme von NGOs.

Was die VN-Menschenrechtspolitik derzeit jedoch wohl am allermeisten braucht, ist schlicht und einfach mehr Geld. Mit dem Haushaltsanteil von knapp 1,7 Prozent, welche die VN für das HKMR-Büro gegenwärtig bereitstellen, ist nicht nur eine Ausweitung operativer Tätigkeiten der VN im Menschenrechtsbereich undenkbar, sondern es erscheint selbst die Aufrechterhaltung der heute bestehenden Systeme und Verfahren höchst unsicher. Die teilweise erheblichen zeitlichen Rückstände, die die Konventionsausschüsse bei der Prüfung von Berichten wie Beschwerden aufgehäuft haben, sind nicht zuletzt eine Folge fehlender Mit-

36 Vgl. u. a. Ramesh Thakur, Human Rights: Amnesty International and the United Nations, in: *Journal of Peace Research*, (1994) 31, S. 143–160; Rachel Brett, The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations, in: David Beetham (Hrsg.), *Politics and Human Rights*, Special Issue, *Political Studies*, (1995) 43, S. 97–110; sowie Felice D. Gaer, Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN, in: Thomas G. Weiss/Leon Gordenker (Hrsg.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder/London 1996, S. 51–66.

tel. Angesichts des hohen Status der Menschenrechtsförderung in der Zielsetzung der VN erscheint die derzeitige Haushaltssituation schlichtweg unangebracht. Es wäre eine Katastrophe, würden die VN – oder vielmehr ihre Mitgliedstaaten in der haushaltskompetenten GV und deren

Fünftem Ausschuß – das bisher im Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes Erreichte durch ihre restriktive Budgetpolitik gegenüber dem HKMR-Büro und der Vielfalt der von diesem zu betreuenden Tätigkeiten und Verfahren leichtfertig aufs Spiel setzen.

# Minderheitenpolitik und Völkerrecht

## I. Minderheitenschutz in der Geschichte

Derzeit gibt es in der Welt der 186 Staaten etwa 3500 verschiedene Ethnien. Doch diese wollen und können nicht alle ihren eigenen Staat schaffen. Das bedeutet allerdings nicht, daß sie auf ihre Identität, ihre Traditionen, ihre Kultur und Sprache verzichten und sich dem Assimilierungsdruck der jeweils dominanten Zivilisation unterordnen wollen. Viele Ethnien werden diesem Schicksal ausgeliefert sein. Vielen könnte jedoch ihr Untergang durch Schutzvereinbarungen der Staaten erspart bleiben.

Die Bemühungen um einen derartigen Schutz religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten setzten seit dem Ende des 15. Jahrhunderts ein, als sich die westliche Zivilisation faktisch über den ganzen Globus ausbreitete<sup>1</sup>. Zunächst ging es in Europa selbst um den Schutz religiöser Minderheiten, wie er beispielsweise im Augsburger Religionsfrieden von 1555 angestrebt wurde. Zur gleichen Zeit sicherten sich die europäischen Mächte in Verträgen mit den Staaten des Nahen und Fernen Ostens, die außerhalb des europäischen Völkerrechts und des Christentums standen, das Privileg der Gerichtsbarkeit über ihre eigenen Staatsangehörigen, welches sie oft mit einem Interventionsrecht verbanden. Seit 1535 waren derartige Verträge zwischen dem türkischen Sultan und den christlichen Staaten üblich. Die Berliner Kongreßakte von 1878 verbriefte das Prinzip der religiösen Freiheit und Gleichberechtigung für alle Untertanen des Sultans und umgekehrt für die nichtchristlichen Minderheiten in den neu entstandenen Staaten Bulgarien, Montenegro, Serbien und Rumänien. Im 17. und 18. Jahrhundert wurden Regeln zugunsten religiöser Minderheiten in Friedensschlüssen u. a. in den Bestimmungen des Westfälischen Friedens aufgenommen. Mit dem Wiener Kongreß breiteten sich dann erstmals Schutzbestimmungen für nationale Minderheiten

aus. So versuchte die Wiener Schlußakte von 1815 den Polen einen Schutz ihrer Nationalität zu geben und der Berliner Vertrag von 1878 den Armeniern in der Türkei sowie den Türken, Rumänen und Griechen in Bulgarien.

Dringlich wurde die internationale Anerkennung und Regelung der Rechte von Minderheiten nach dem Ersten Weltkrieg, der insbesondere in Ost- und Südosteuropa die Staatenwelt neu gestaltete<sup>2</sup>. Es war vor allem der US-amerikanische Präsident Wilson, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker, welches in der Französischen Revolution eine zentrale Rolle gespielt hatte, wiederaufnehmen und zu einem verbindlichen völkerrechtlichen Prinzip durch Verankerung in der Satzung des Völkerbundes machen wollte. Das gelang ihm aber ebensowenig wie die Aufnahme eines Rechtsgrundsatzes zum Minderheitenschutz nicht nur für religiöse, sondern vor allem für ethnische Gruppen.

Allerdings mußten sich die besiegten Staaten Österreich, Ungarn und die Türkei in den Friedensverträgen zu einem minderheitenrechtlichen Mindestschutzprogramm verpflichten. Ähnliche Verpflichtungen wurden den neugeschaffenen Staaten Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien und den vergrößerten Staaten Rumänien und Griechenland auferlegt. Die Baltischen Staaten und Albanien mußten 1922/23 entsprechende Erklärungen abgeben, um in den Völkerbund aufgenommen zu werden. Auch das Deutsche Reich, das durch die Gebietsabtretungen fast alle ethnischen Minderheiten verloren hatte, wurde 1921 verpflichtet, in Oberschlesien die gleichen Bestimmungen für die polnischstämmige Bevölkerung anzuwenden. In zahlreichen bilateralen Abkommen der Nachkriegszeit tauchten Schutzbestimmungen für Minderheiten auf, z. B. im Ålandabkommen zwischen Finnland und Schweden von 1920 oder im Oberschlesienabkommen zwischen Polen und dem Deutschen Reich von 1922. Einige Abkommen sahen sogar einen zwangsweisen Minderheitenaustausch vor (wie die griechisch-türkische Konvention von 1923).

1 Vgl. Felix Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974, S. 81 ff.; Patrick Thornberry, International Law and the Rights of Minorities, Oxford 1991, S. 25 ff.

2 Vgl. Francesco Capotorti, Minderheiten, in: Rüdiger Wolfrum, Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991, S. 598 ff.; ders., Minorities, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, Berlin - Heidelberg 1985, S. 385 ff.

Die Schutzbestimmungen dieser Verträge verboten nicht nur die Diskriminierung in bezug auf die allgemeinen Freiheitsrechte und die Assimilierung, sondern räumten zum Teil erhebliche Sonderrechte für Schul-, Kultur-, Sozial- und Religionseinrichtungen ein. Gleichzeitig wurden diese Verträge unter die „Garantie“ des Völkerbundes und des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (StIGH) gestellt. Die Schutzpflicht des Staates äußerte sich konkret in der Weise, „daß jedes Mitglied des Rates befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder jede Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken, und daß der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach der Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen.“ Jedes Mitglied des Rates war aktiv legitimiert, „im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit dem zum Minderheitenschutz verhafteten Staat“ diese Streitigkeit dem StIGH zur Entscheidung vorzulegen<sup>3</sup>. In der Praxis allerdings versagte dieser Schutz, da die Mitglieder des Rates keinen Gebrauch von ihren Garantirechten machten. So verzichteten das *Deutsche Reich und Polen* 1934 beim Abschluß ihres bilateralen Abkommens auf die Inanspruchnahme des Völkerbundes. Polen lehnte ebenfalls jede Kontrolle des Minderheitenschutzes durch internationale Organisationen ab.

---

## II. Definition von Minderheit und Minderheitenschutz

---

Mangels völkervertraglicher Definition eines Minderheitenbegriffs hat es in der Literatur und den Kommissionsarbeiten der Vereinten Nationen immer wieder Definitionsversuche gegeben. Schließlich haben sich eine Reihe von Elementen herausgebildet, die allgemein akzeptiert werden und das Gerüst einer Minderheitendefinition ergeben<sup>4</sup>. Als Minderheit gelten Personengruppen

- mit einem starken Zusammengehörigkeitsgefühl,
- die zahlenmäßig kleiner als die Mehrheit sind und durch ethnische, religiöse oder sprachliche

3 So festgelegt in Art. 12 des Minderheitenschutzvertrages zwischen Polen und den alliierten Hauptmächten, vgl. Norman Paech/Gerhard Stuby, *Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1994, S. 173.

4 Maßgeblichen Einfluß auf diese Definition hatte eine Studie von Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, in: UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

Besonderheiten gekennzeichnet werden, die sie bewahren möchten,

- und die die Staatsangehörigkeit der Mehrheit haben.

Dabei war das Merkmal der Staatsangehörigkeit lange Zeit umstritten. Und es sprechen in der Tat inhaltlich gute Gründe dafür, auch die „neuen Minderheiten“ der Wander- und Gastarbeiter, Flüchtlinge und Asylbewerber in den Minderheitenschutz mit einzubeziehen. Art. 27 des UN-Paktes schließt eine solche Interpretation auch nicht aus. Doch sind alle Versuche, im UN-Menschenrechtsausschuß eine derartige Erweiterung des Minderheitenbegriffs durchzusetzen, bisher gescheitert<sup>5</sup>. Diese nichtnationalen Minderheiten werden also nach wie vor vom Ausländer- und Einwanderungsrecht erfaßt. Doch wäre es sinnvoll, in dieses Recht die Standards des modernen Minderheitenschutzes aufzunehmen. Es gab ferner immer wieder Stimmen, die von der Minderheit die Zusage von Staatsloyalität verlangen. Dagegen ist jedoch das Argument einzuwenden, daß auch eine oppositionelle und illoyale Gruppierung, die eventuell separatistische Neigungen besitzt (heute z. B. die Basken in Spanien), eine Minderheit darstellt. Nicht zu den Minderheiten gehören damit allerdings diskriminierte Gruppen wie Schwule und Lesben, da sie nicht durch ethnische, sprachliche oder religiöse Besonderheiten gekennzeichnet sind. Ihr Schutz muß über die in fast allen Verfassungen kodifizierten Diskriminierungsverbote und Gleichberechtigungspostulate garantiert werden.

Als Inhalt des Minderheitenschutzes werden nunmehr allgemein folgende Elemente akzeptiert: Schutz vor Assimilierung, Förderung der Identität, Garantie von Gleichberechtigung und Partizipation. Einigkeit besteht auch darüber, daß Minderheiten kein Sezessionsrecht haben, um einen eigenen Staat zu gründen<sup>6</sup>. Hiervon muß allerdings das Selbstbestimmungsrecht unterschieden werden.

---

## III. Minderheitenschutz im Rahmen der UNO

---

In der Charta der Vereinten Nationen spielt der Minderheitenschutz ebenfalls keine Rolle. Man war der Ansicht, daß die anstehenden Probleme

5 Vgl. Hans-Joachim Heintze, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*, Baden-Baden 1994, S. 126.

6 Vgl. ebd., S. 140 ff.

mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 1 Z. 3 lösbar seien, in dem es heißt: „Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: . . . 3. 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 ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“ Der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO übertrug 1946 den Schutz der Minderheiten der von ihm eingerichteten Menschenrechtskommission, die ermächtigt wurde, zwei Unterausschüsse zur Bekämpfung der Diskriminierung und zum Minderheitenschutz einzurichten. Die Menschenrechtskommission begnügte sich mit der Bildung einer „Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz“. Auf den Vorarbeiten dieser Unterkommission beruht die Formulierung des Art. 27 des Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966, die bis jetzt die einzige universelle Regelung für den Minderheitenschutz geblieben ist: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

Im Vordergrund steht die Bekämpfung der Diskriminierung ohne die Einräumung von Sonderrechten. Auch die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 läßt Sonderrechte zur Förderung für bestimmte Gruppen nur zeitlich beschränkt zu, steht also grundsätzlich auf dem Standpunkt der gleichberechtigten Integration aller Individuen in eine Gesellschaft. Art. 27 bestimmt das einzelne Individuum innerhalb der Minderheit zum Träger des Menschenrechts. Es ist allerdings allgemein anerkannt, daß diese Rechte notwendigerweise kollektiv ausgeübt werden müssen, ohne den Rechten jedoch selbst einen Kollektivcharakter zuzugestehen, wie es beim Selbstbestimmungsrecht der Fall ist. In erster Linie sind die Vertragsstaaten verpflichtet, jegliche Maßnahmen zu unterlassen, die einen Integrations- oder Assimilationsdruck ausüben. Verpflichtungen zu positiven Diskriminierungen (*affirmative action*) werden allgemein abgelehnt.

Seit 1979 war die Unterkommission der Vereinten Nationen auf der Grundlage eines jugoslawischen Entwurfs mit der Erstellung einer Deklaration über Minderheitenrechte beschäftigt, die Anfang der

neunziger Jahre zum Abschluß kam und 1992 mit der UNO-Resolution 47/135 erfolgreich verabschiedet wurde<sup>7</sup>. In ihr werden die einzelnen Rechte der Angehörigen der Minderheiten als Individualrechte konkreter bestimmt, aber keine Definition dessen vorgenommen, was unter Minderheiten zu verstehen ist. Das liegt zum Teil daran, daß verschiedene Staaten wie z. B. Frankreich und die Türkei die Existenz von Minderheiten auf ihrem Territorium leugnen. Die Resolution enthält die Aufforderung an die Staaten, positive Maßnahmen zur Verwirklichung der Minderheitenrechte zu ergreifen<sup>8</sup>. Die Resolution ist allerdings lediglich eine Empfehlung und begründet keine Rechte und Verpflichtungen.

---

#### IV. Selbstbestimmungsrecht der Völker

---

Die Wurzeln des Selbstbestimmungsrechts liegen in den revolutionären Umbrüchen des ausgehenden 18. Jahrhunderts in den USA und Frankreich, als die Befreiung von der Monarchie in einem doppelten Sinne verwirklicht wurde. Zum einen ging es um die Befreiung von der kolonialen Abhängigkeit unter der englischen Krone, zum anderen um die Emanzipation des Volkes von der königlichen Herrschaft, d. h. die Ablösung der monarchischen Souveränität durch die Volkssouveränität mittels des Selbstbestimmungsrechts des Volkes<sup>9</sup>.

Diese neue Souveränität umfaßte während der Französischen Revolution anfangs auch ein Interventionsrecht zugunsten jener Völker, die die alten Verfassungen mit ihren Feudallasten und Privilegien abschaffen wollten – aber nur dann, „wenn das unterdrückte Volk beginnt, seine Ketten zu zerbrechen“, wie der Konvent schon bald hinzu-

---

7 Den Wortlaut vgl. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1995, S. 111 ff.

8 Art. 4: „1. Die Staaten ergreifen erforderlichenfalls Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß Angehörige von Minderheiten alle ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz voll und wirksam ausüben können . . . 4. Die Staaten sollen geeignete Maßnahmen erwägen, damit Angehörige von Minderheiten voll am wirtschaftlichen Fortschritt und an der wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem Lande teilhaben können.“

9 Vgl. N. Paech/G. Stuby (Anm. 3), S. 575 ff.; Karl Josef Partsch, Selbstbestimmung, in: R. Wolfrum (Anm. 2), S. 745 ff.; Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 15 ff.

fügte<sup>10</sup>. In der Verfassung von 1793 allerdings verankerte er dann das Prinzip der Nichtintervention, welches sich erst im späten 20. Jahrhundert voll als Rechtsprinzip durchsetzen sollte. US-Präsident Wilson räumte in seiner Baltimore-Rede vom April 1918, in der er die berühmten vierzehn Punkte darlegte, dem Selbstbestimmungsrecht einen prominenten Platz ein: Es sei das freie Selbstbestimmungsrecht der Nationen, auf dem die ganze Welt beruhe. Nicht seine Anerkennung, sondern seine Mißachtung sei für viele Kriege verantwortlich. Schon 1917 hatte Lenin in seinem ersten Dekret auf das Selbstbestimmungsrecht als eines der Fundamente des Friedens verwiesen. Dennoch fand es keinen Eingang in die Völkerbundsatzung nach dem Ersten Weltkrieg. In der UNO-Charta findet es im Verhältnis zu seiner prinzipiellen Bedeutung eine eher unscheinbare Erwähnung in Art. 1 Ziffer 2 und Art. 55. Das liegt vor allem daran, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg neu gegründete UNO noch keinen endgültigen Schlußstrich unter die koloniale Erbschaft seiner Großmächte machen wollte. In Kapitel XI bis XIII werden die Kolonien als „Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“ bezeichnet und nicht etwa in die Unabhängigkeit entlassen, sondern in ein Treuhandsystem ohne Selbstbestimmungsrecht überführt. Die alten Kolonialmächte waren noch nicht bereit für die Dekolonisierung, sondern hielten an der Regelung und Verwaltung des Kolonialismus fest. Deshalb lehnten sie auch die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 ab, da sie die Sprengkraft dieses Rechts im Hinblick auf das brüchige Kolonialsystem erkannten.

Die Völker mußten sich das Recht auf Selbstbestimmung im wahrsten Sinne des Wortes selbst erkämpfen, denn seine Anerkennung als verbindliches Recht war nur das Ergebnis der Dekolonisation. Auf der Bandung-Konferenz von 1955 wurde das Recht auf Selbstbestimmung gefordert und dann durch den algerischen Befreiungskrieg auf die Tagesordnung der UNO-Generalversammlung gesetzt. Auf ihrer 15. Sitzung im Dezember 1960 verabschiedete die Versammlung mit überwältigender Mehrheit (89 Staaten ohne Gegenstimme bei neun Enthaltungen) die wegweisende Resolution 1514 (XV) „Über die Gewährung der Unabhängigkeit an die kolonialen Länder und Völker“, welche den Befreiungskampf auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts der Völker zum ersten

Mal in einem offiziellen Dokument der UNO rechtfertigte. Darin heißt es:

„2. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung: Kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihre politische Gestalt und streben frei nach wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung.

3. Alle bewaffneten Aktionen und Unterdrückungsmaßnahmen, gleich welcher Art, gegen abhängige Völker sind einzustellen, um ihnen die friedliche und freie Verwirklichung ihres Rechts auf volle Unabhängigkeit zu ermöglichen; die Unantastbarkeit ihres nationalen Territoriums wird beachtet.“

1966 wurde das Selbstbestimmungsrecht in die Art. 1 der beiden Internationalen Pakte für politische und kulturelle sowie für wirtschaftliche und soziale Rechte mit fast identischem Wortlaut wie im Punkt 2 der Resolution 1514 übernommen. Als die UNO-Generalversammlung im Oktober 1970 das Selbstbestimmungsrecht in ihre bekannte „Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit im Sinne der Charta der Vereinten Nationen“, die sog. Prinzipienklärung, aufnahm und erklärte, „jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten“, war damit endgültig der Zeitpunkt erreicht, von dem an man das Selbstbestimmungsrecht als verbindliches und zwingendes Recht in den internationalen Beziehungen ansehen kann<sup>11</sup>. Schließlich wurde im Dezember 1973 auch noch das Recht auf Gewalt im Befreiungskampf durch die UNO-Generalversammlung anerkannt<sup>12</sup>.

Der deutsche Name „Völkerrecht“ ist eigentlich irreführend, da es sich immer nur um ein Recht der Staaten gehandelt hat. Sie allein waren Subjekte dessen, was englisch zutreffender *international public law* genannt wird. Mit der Durchsetzung und Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts jedoch wurden die Völker zum ersten Mal als Völkerrechtssubjekte anerkannt. Dadurch wurde es allerdings auch notwendig, sich genauer über eine Definition des Volkes zu verständigen, was jedoch

11 Vgl. K. Doehring (Anm. 9), S. 30, RdNr. 57 ff.; N. Paech/G. Stuby (Anm. 3), S. 604.

12 Vgl. Resolution 3103 (XXVII) über „Grundlegende Prinzipien über den rechtlichen Status von Kombattanten, die gegen koloniale und fremde Herrschaft sowie rassistische Regime kämpfen“. Dort heißt es unter Nr. 1: „Der Kampf der Völker unter kolonialer und Fremdherrschaft und rassistischen Regimen für die Durchsetzung ihres Rechts auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit ist legitim und in voller Übereinstimmung mit den Prinzipien des Völkerrechts. 2. Jeder Versuch, den Kampf gegen Kolonial- und Fremdherrschaft und rassistische Regime zu unterdrücken, ist unvereinbar mit der Charta der Vereinten Nationen . . .“

10 Vgl. Norman Paech, Die Französische Revolution und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Arno Herzig/Inge Stephan/Hans G. Winter (Hrsg.), Sie, und nicht Wir, Hamburg 1989, S. 763 ff.

ähnlich wie bei der Definition von Minderheit nur in Grundzügen gelang. Demnach sollten bei der Definition von „Volk“ zwei Kriterien (in objektiver und in subjektiver Hinsicht) zutreffen<sup>13</sup>:

Ein Volk sollte

- über ein angestammtes Territorium, gemeinsame Sprache, Religion und kulturelle Charakteristika verfügen und
- den Willen zum Ausdruck bringen, seine Eigenheit zu bewahren.

Dieses subjektive Kriterium läßt sich vor allem an der Präsenz und der Artikulation einer politischen Repräsentation des Volkes erkennen. Ziel und Inhalt des Selbstbestimmungsrechts richten sich gemäß dem historischen Kontext des kolonialen Befreiungskampfes in erster Linie an der Staatenbildung aus. In der bereits genannten Prinzipien Deklaration heißt es: „Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar.“ Ist die Befreiung von kolonialer und rassistischer Fremdherrschaft abgeschlossen und der Status eines unabhängigen Staates erreicht, beschränkt sich das Selbstbestimmungsrecht auf die interne Autonomie, d. h. die Garantie eines Raumes für Selbstverwirklichung. Diese interne Autonomie ist in der Schlußakte der KSZE von Helsinki im Jahre 1975 und dann in Wien 1989 folgendermaßen umschrieben worden: „... haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einwirkung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu bestimmen.“

In der modernen Staatenwelt finden sich in vielen Nationen Minderheiten. Man kann sogar davon ausgehen, daß ethnisch homogene Staaten unter den derzeit 186 Mitgliedern der UNO nicht sehr häufig sind. Aus einsichtigen Gründen der Stabilität und der Überlebensfähigkeit haben jedoch die UNO und die großen Regionalorganisationen wie die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), die Arabische Liga (AL) und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) das Selbstbestimmungsrecht nach Abschluß der Dekolonisierung, die eine Vielzahl neuer Staaten hervorgebracht

hat, auf die Verwirklichung innerer Autonomie beschränkt. Begründet wird dies auch mit dem Hinweis auf das völkerrechtliche Prinzip der territorialen Integrität, welche in Art. 2 Ziffer 4 der UNO-Charta garantiert wird. Das schließt die Sezession und die Bildung eines neuen, separaten Staates grundsätzlich aus, geht aber in den Anforderungen nach innerer Autonomie doch meist über das hinaus, was eine religiöse, sprachliche oder kulturelle Minderheit an Autonomie einfordern kann (vgl. etwa in Deutschland die Friesen, Sorben, Sinti und Roma).

Doch besteht eine bedeutsame und äußerst wichtige Ausnahme von diesem Grundsatz. Sollten das Recht auf interne Autonomie als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts sowie die anerkannten Grund- und Menschenrechte einem Volk eklatant und fundamental von den staatlichen Behörden vorenthalten werden und besteht in absehbarer Zeit keine Chance der Änderung dieses Zustandes massivster Diskriminierung, lebt das Recht auf Separation und eigene Staatsbildung wieder auf<sup>14</sup>. Hierin unterscheidet sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker vom Minderheitenrecht, welches den Angehörigen der Minderheit zwar alle Rechte aus den verschiedenen Kodifikationen der Menschenrechte zur Verfügung stellt, ihnen aber kein Sezessionsrecht erlaubt. Dieser erhebliche Unterschied darf bei der Betrachtung von Minderheitenrechten und des Selbstbestimmungsrechts nicht unterschätzt werden<sup>15</sup>.

---

## V. Minoritätenschutz im europäischen Rahmen: OSZE und Europarat

---

Betrachtet man die europäische Minderheitenpolitik, so sprechen hier viele von einer Lücke im europäischen System. Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 garantiert ein Recht auf Gleichheit bei „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ nur im Rah-

---

14 Vgl. K. Doehring (Anm. 9), S. 25, RdNr. 36 ff.; H.-J. Heintze (Anm. 7), S. 87 ff.; Norman Paech, Gutachten zu den völkerrechtlichen Fragen der Verbotsverfügung des Bundesministeriums des Innern gegen kurdische Vereine und Organisationen in der BRD vom 22. November 1993, in: Kurdistan aktuell, Nr. 5, Frankfurt a. M. 1994, S. 5 ff.

15 Dieser Unterschied wird wohl auch nicht von Dietrich Murswiek, Minderheitenfragen und peaceful change, in: Dieter Blumenwitz/Golbert Gornig (Hrsg.), Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Köln 1996, S. 55 ff. und S. 66, bestritten, selbst wenn er auch den Minderheiten ein Selbstbestimmungsrecht zugesteht.

13 Vgl. H.-J. Heintze (Anm. 5), S. 39 ff.

men eines Diskriminierungsverbots. „Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muß ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.“ Dieser rein negative Schutz ist zu wenig. Es hat immer wieder Berichte über Minderheiten in Europa sowie Empfehlungen, Entwürfe und Bemühungen um ein Zusatzprotokoll zur EMRK gegeben, um eindeutige Standards einer europäischen Minderheitenpolitik zu definieren und verbindlich zu machen. Doch lange Zeit blieben die Bemühungen vergebens oder hatten nur partiellen Erfolg, wie z. B. die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992. Die KSZE widmete in ihrem Dokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension vom 29. Juni 1990<sup>16</sup> die Art. 30–39 den Grundlagen des Minderheitenschutzes. Ein wichtiger Aspekt dieser nicht verbindlichen Empfehlung ist, daß die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit die Angelegenheit der persönlichen und subjektiven Entscheidung des einzelnen sein soll, die keinen Nachteil nach sich ziehen darf. Überdies wurde 1992 die Einsetzung eines Hohen Kommissars für Minderheiten gleichsam als Frühwarnsystem drohender Minderheitenprobleme beschlossen.

Schließlich wurde nach langen Vorarbeiten<sup>17</sup> im Februar 1995 ein Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten aufgelegt<sup>18</sup>. Deutschland hat im September 1997 als zehnter Staat die Ratifikationsurkunde hinterlegt. Mit der 15. Ratifikation durch Finnland ist das Rahmenabkommen nunmehr am 1. Februar 1998 in Kraft getreten<sup>19</sup>. Es enthält zum ersten Mal detaillierte und konkrete Regelungen zu den Standards einer modernen demokratischen Minderheitenpolitik, die für die unterzeichnenden

16 Den Wortlaut vgl. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Anm. 7), S. 352 ff.

17 Vgl. zur Vorgeschichte Bundesministerium der Justiz, Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen, Bonn o. J., S. 26 ff.

18 Den Wortlaut vgl. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Anm. 7), S. 447 ff.

19 Die 15 Staaten sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Liechtenstein, Kroatien, Moldau, Rumänien, San Marino, die Slowakei, Spanien, Ungarn, Zypern sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Frankreich hat einen Vorbehalt eingelegt, da es die Existenz von Minderheiten auf seinem Territorium leugnet. Der Europarat hat derzeit 40 Mitgliedstaaten.

Staaten völkerrechtlich zwingend sind: Assimilierungsschutz, Diskriminierungsverbot, Gleichheitsgebot, Schutz der Freiheitsrechte für Minderheiten, Förderungsgebot. Allerdings werden diese Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sein, sondern geben den Staaten lediglich die Richtung und den – allerdings verbindlichen – Rahmen an, in dem sie ihre Gesetze zum Minderheitenschutz zu fassen haben. Art. 3 Abs. 2 bestimmt, daß die Rechte und Freiheiten, die sich aus dem Rahmenübereinkommen ergeben, sowohl individuell wie auch gemeinschaftlich mit anderen ausgeübt werden können. Der Unterschied zur Gewährung kollektiver Rechte wird damit klar ersichtlich. Es wird aber auch eine klare Grenze zum Selbstbestimmungsrecht gezogen, um allen Bestrebungen nach einer Abspaltung vorzubeugen.

Die Bundesregierung hat die Anwendung auf die dänische Minderheit, die Sorben, Friesen, Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit zugesagt. Eine Definition der „nationalen Minderheit“ befindet sich in dem Abkommen allerdings nicht, da sich die Staaten darauf nicht einigen konnten. Dafür steht in Art. 3 Abs. 1 die bereits aus dem Kopenhagener Dokument bekannte subjektive Zugehörigkeitsentscheidung: „Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder aus der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.“ Die genaue Lektüre des Passus besagt bereits, daß damit nicht jeder beliebigen Person die freie Entscheidung über ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit überlassen bleibt, dafür sind nach wie vor objektive Merkmale ihrer Identität – Sprache, Religion etc. – maßgeblich. Die Angehörigen einer Minderheit dürfen lediglich frei darüber entscheiden, ob sie von den Rechten ihrer Zugehörigkeit Gebrauch machen wollen oder nicht.

Derartige Regelungen enthalten auch die bilateralen Verträge für deutsche Minderheiten mit der ehemaligen UdSSR und ihren Nachfolgestaaten (1990), Polen (1991) sowie Tschechien, Slowakei, Ungarn und Rumänien (1992)<sup>20</sup>. Sie stärken allerdings das subjektive Element gegenüber dem objektiven, wie etwa Art. 20 Abs. 3 des Deutsch-Slowakischen Vertrages: „Die Zugehörigkeit zur

20 Nachweise bei Rudolf Streinz, Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: D. Blumenwitz/G. Gornig (Anm. 15), S. 11 ff. und S. 20. Vgl. auch Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, 2 Bde., Berlin, 1993/94.

deutschen Minderheit in der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik ist die persönliche Entscheidung jedes einzelnen, die für ihn keine Nachteile mit sich bringen darf.“ Die persönliche Entscheidung definiert die Zugehörigkeit zur Minderheit und schafft den sogenannten Bekenntnisdeutschen.

---

## VI. Volksgruppen- versus Minderheitenrechte

---

Mit Blickrichtung auf die ost- und südosteuropäischen Länder und deren deutschsprachige Minderheiten fällt der ansonsten nur selten gebrauchte Begriff der Volksgruppen (den es im Duden nicht mehr gibt) anstatt oder gemeinsam mit dem der Minderheit auf. Die starke Propagierung dieses Begriffs im wissenschaftlichen und politischen Umfeld der „Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen“ und der „Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen“ (FUEV)<sup>21</sup> läßt vermuten, daß damit auch eine andere inhaltliche Konzeption verfolgt wird. Der Begriff der Volksgruppe taucht schon 1960 in Vorlagen des Ministers Seebohm, Sprecher der Sudetendeutschen Landsmannschaft, an Bundeskanzler Adenauer auf: „Der Begriff Volksgruppe hat den Begriff der nationalen Minderheit überholt... Insbesondere dürfen Volksgruppen (ethnische Gemeinschaften) nicht Minderheiten gleichgesetzt werden, weil sie in ihrer Wesenheit niemals mit zahlenmäßigen Ideengängen erfaßt werden können.“ Eine Volksgruppe unterscheidet sich von anderen Bevölkerungsteilen nicht durch numerische Größe, sondern durch ihre ethnische Besonderheit. Der Begriff „Volksgruppe... (wird) in Verbindung mit der Vertreibung derjenigen deutschen Gruppen verwendet, die nach 1918 als Minderheiten in anderen Staaten zu leben gezwungen waren und sich schon seit 1918 als Volksgruppe bezeichnet haben“<sup>22</sup>. Welches inhaltliche Konzept steht also hinter der Anwendung dieses Begriffs? „Volksgruppe“ ist keine Neuschöpfung, sondern hat insbesondere in der Geopolitik des Nationalsozialismus eine zentrale Rolle gespielt. Mag der Begriff auch bereits in den Anfängen der Weimarer Repu-

blik entstanden sein, so hat er seine inhaltliche und strategische Bedeutung jedoch im Nationalsozialismus erhalten. Darauf hat Franz Neumann in seinem „Behemoth“ hingewiesen<sup>23</sup>. In einer Gegenüberstellung von Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht arbeitet er den Unterschied deutlich heraus:

### *Internationaler Minderheitenschutz*

- zielt auf Gleichstellung aller Minderheitenangehörigen mit den übrigen Staatsbürgern ab;
- schützt Minderheiten durch internationale Garantie;
- ist individualistisch, insofern er Minderheiten nicht als rechtliche Einheit, sondern nur die individuellen Rechte der Gruppenmitglieder anerkennt;
- sieht den bestimmenden Charakter einer Minderheit in einem objektiven Faktor (Rasse, Religion, Sprache) oder in dem subjektiven Faktor der bewußten Zugehörigkeit von Individuen zu einer Gruppe.

### *Volksgruppenrecht*

- zielt auf die Differenzierung des politischen und rechtlichen Status jeder einzelnen Gruppe nach deren spezifischer Eigenart ab;
- verankert den Schutz lediglich im Mutterland;
- anerkennt die Gruppe als Einheit, nicht aber individuelle Rechte der Gruppenmitglieder;
- sieht den bestimmenden Charakter der Volksgruppe in dem objektiven Faktor der Rasse oder in dem subjektiven Faktor und in der Anerkennung eines Mitglieds durch die Gruppe<sup>24</sup>.

Wesentliches Merkmal dieser Volksgruppenkonzeption ist also, daß die Anerkennung deutscher Minderheiten als körperschaftlich organisierte Volksgruppen mit weitgehenden Autonomierechten den Schutz durch das deutsche „Mutterland“ mit Interventionsrechten erfordert. Nicht der Staat selbst oder die internationale Völkergemeinschaft ist für den Schutz und die Rechte der Volksgruppe zuständig, sondern das Mutterland. Damit wurde die Volksgruppe zum Brückenpfeiler des Deutschen Reiches im Nachbarstaat, und das war auch die Zielrichtung dieser Begriffskonstruktion.

Wenn der Begriff der „Volksgruppe“ auch heute noch neben dem der „Minderheit“ einen Sinn

---

21 Zu ihrem Hintergrund und ihren Aktivitäten vgl. Walter von Goldendach/Hans-Rüdiger Minow, Von Krieg zu Krieg. Die deutsche Außenpolitik und die ethnische Parzellierung Europas, Berlin 1997, S. 59 ff.

22 Schreiben von Hans Christoph Seebohm an Konrad Adenauer vom 28. November 1960, zit. in: W. v. Goldendach/H.-R. Minow, ebd., S. 40 f.

23 Vgl. Franz Neumann, Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944, Frankfurt a. M. 1977.

24 Vgl. ebd., S. 203 ff.

haben soll, so muß ihm auch ein alternatives Schutzkonzept zugrunde liegen. Dabei führt es nicht nur in die Irre, sondern ist auch falsch, wenn man wie Rudolf Streinz behauptet: „Minderheitenschutz und Volksgruppenrecht werden heute im wissenschaftlichen Schrifttum weitgehend synonym gebraucht. Dabei wird dem Begriff Volksgruppe wegen des unschönen Klanges des Begriffs Minderheit der Vorzug gegeben.“<sup>25</sup> Denn im internationalen Schrifttum ist der Begriff kaum existent, in allen offiziellen Dokumenten wird von „nationalen oder ethnischen Minderheiten“ gesprochen. Der Begriff „Volksgruppe“ beschränkt sich faktisch auf das deutsche Schrifttum. Ob der Begriff zudem einen besseren Klang hat als „Minderheit“, ist angesichts der deutschen Vergangenheit eine seltsame Empfindung und wohl mehr als eine Frage der politischen Ästhetik.

Hinter diesem Begriff steht die Gefahr der erneuten Ethnisierung der Politik, die auf der Vorstellung beruht, daß Volk, Nation und Ethnie als natürliche Wesenheiten anzusehen sind und durch objektive Merkmale bestimmt werden können. „Wer die Nation als ethnische Abstammungsgemeinschaft versteht, hängt einem ahistorischen und biologizistischen Weltbild an. Alle Staatsnationen sind gewachsene Einheiten, die durch jahrhundertelange Wanderungs- und Siedlungsprozesse zustande gekommen sind. Letzten Endes sind alle Europäer Einwandererkinder, deren Urahnen irgendeinmal mit einer Sprache, Religion und Kultur zugewandert sind.“<sup>26</sup>

Es besteht daneben die Gefahr, mit dem Begriff der Volksgruppe Schutz- und Interventionsrechte durch das „Mutterland“ einzufordern, die die Souveränitätsgrenzen des anderen Staates zurückdrängen. Darüber hinaus könnte die Minderheit als „Volks“-gruppe sich des Selbstbestimmungsrechts der Völker bemächtigen wollen und ein Sezessionsrecht verlangen. Denn wie bereits aufgezeigt, besteht der Unterschied zwischen Minderheitenschutz und Selbstbestimmungsrecht gerade darin, daß sich die Selbstbestimmungsforderung bei Minderheiten auf interne Autonomie beschränkt, während sie sich bei Völkern in Fällen äußerster Diskriminierung und Rechtsverletzung zur Forderung nach eigener territorialer Souveränität erweitern kann. Wird diese Unterscheidung aufgegeben, führt dies notwendigerweise zur Forderung nach Grenzrevisionen in Osteuropa, wie dies Georg

Brunner propagiert<sup>27</sup>. Sein juristisches Hilfsmittel ist die Anbindung des Selbstbestimmungsrechts an die Volksgruppen: „Gemeinsames Ziel des Minderheitenschutzes und des Selbstbestimmungsrechts ist es, daß die jeweilige Volksgruppe ihre ethnisch-kulturelle Identität in freier Selbstbestimmung bewahrt und entwickelt. Dies ist um so schwieriger, je größer die ethnisch-kulturelle Distanz zwischen der Volksgruppe und der Staatsnation ist. Folglich muß auch dieser Gesichtspunkt in den Abwägungsvorgang einbezogen werden, und zwar dergestalt, daß dem Sezessionsrecht gegenüber der Souveränität mit zunehmender kultureller Distanz ein immer stärkerer Vorrang einzuräumen ist... Wird die Sezession zum Zwecke der Errichtung eines unabhängigen Staates erstrebt, so muß die minoritäre Volksgruppe für sich allein staatsfähig sein. Strebt sie hingegen den Anschluß an einen bereits bestehenden Nationalstaat an, so genügt es, daß sie zusammen mit dem Stammvolk staatsfähig ist.“<sup>28</sup> So ist wohl auch Rainer Hofmanns Kritik an der Minderheitendeklaration der UNO, Resolution 47/135, mit gleicher Intention zu verstehen: „Minderheiten, die als Volk und damit als Träger des Selbstbestimmungsrechts anzusehen sind..., (kann) ein Recht auch auf Sezession zuwachsen.“<sup>29</sup> Beide Autoren haben wohl die deutschen Minderheiten in Osteuropa im Sinn, die mit einer Option auf Sezession erheblichen Sprengstoff für die politische und territoriale Stabilität darstellen würden. Weniger Beachtung findet dabei die Minderheit der Kurden in der Türkei, die auf Grund der eklatanten und dauernden Verweigerung ihrer Grund- und Menschenrechte in der Tat ein Recht auf Separation von dem Staat reklamieren könnten, der ihnen diese elementaren Rechte vorenthält.

---

## VII. Fazit

---

Die Minderheitenproblematik ist eine durchaus explosive Problematik. Dies erleben wir nicht nur

---

27 Vgl. Georg Brunner, Gutachten über Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Im Auftrag des Centrums für angewandte Politikforschung, Forschungsgruppe Europa, Verlag der Bertelsmann-Stiftung, Reihe „Strategien für Europa“, Gütersloh 1996.

28 Ebd., S. 148 ff.

29 Rainer Hofmann, Die Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung. Ihre Bedeutung für die deutschen Volksgruppen in Mittel- und Osteuropa, in: Dieter Blumenwitz/Dietrich Murswiek (Hrsg.), Aktuelle rechtliche und praktische Fragen des Volksgruppen- und Minderheitenschutzrechts, Bonn 1994. S. 17.

25 R. Streinz (Anm. 20), S. 15.

26 Vgl. Urs Altermatt, Das Fanal von Sarajevo. Ethnonationalismus in Europa, Paderborn 1996, S. 91, 157, zit. in: W. v. Goldendach/H.-R. Minow (Anm. 21), S. 131.

aus der kontinentalen Distanz in Afrika oder Asien, sondern täglich in unseren Nachbarländern, selbst oder gerade wenn sie die Existenz von Minderheiten leugnen, wie Frankreich oder die Türkei. In Europa sind allerdings meines Erachtens die Rechte der Minderheiten weniger gefährdet als die territoriale Integrität der Staaten. Die Beispiele Jugoslawien, Belgien, Italien und Spanien zeigen uns das bei genauerer Analyse. Würden den Kurden in der Türkei die gleichen Rechte gewährt wie den Basken in Spanien, gäbe es in Kurdistan zweifellos keinen Krieg. Doch nicht jedes Minderheitenproblem läßt sich auf derart rationale und politisch beispielhafte Weise lösen wie der Status der deutschsprachigen Bevölkerung in Südtirol, die Sezessionsbestrebungen der französischsprachigen Kanadier von Quebec oder der Föderalisierungsprozeß in Belgien zwischen Flamen und Wallonen. Und es ist nicht sicher, ob der hohe Grad an demokratischer Konfliktregulierung in diesen Staaten auch in Zukunft eingehalten werden kann. Doch müssen alle Anstrengungen darauf gerichtet sein, die zunehmenden Renationalisierungs- und Ethnisierungsprozesse in den Bahnen friedlicher Konfliktlösung zu halten.

Dazu sollten einige grundlegende Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt werden, die zum Ende angedeutet werden sollen:

- Es bedarf zunächst einer genauen völkerrechtlichen Fixierung der Rechte und des Schutzes von Minderheiten im Rahmen der regionalen Völkergemeinschaft, wie sie jüngst in dem Rahmenübereinkommen des Europarates erfolgt ist. Dieses muß für alle europäischen Staaten verbindlich anerkannt und in deren Gesetzgebung integriert werden.
- Es darf keine Aktivitäten zur Destabilisierung der Staaten durch einseitige Einmischungen der sogenannten Mutterländer geben. Der Begriff der Volksgruppen könnte dabei zur Durchsetzung von Grenzrevisionen und territorialen Umschichtungen benutzt werden. Bereits die gezielte politische, kulturelle und vor allem ökonomische Unterstützung nationaler Minderheiten durch die „Mutterländer“ (z. B. die massive materielle Unterstützung deutschsprachiger Minderheiten in den osteuropäischen Ländern durch die Bundesrepublik) gefährdet die Gleichberechtigung, stört die Balance zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und kann die Integration dieser „Inseln des Wohlstandes“ in eine ärmere Umgebung behindern.
- Die Garantie von Minderheitenrechten ist in erster Linie die Aufgabe des Staates, in dem

sich die Minderheiten befinden. Sollte er eine solche Garantie nicht gewährleisten können, darf sie nur im Rahmen kollektiver Sicherung – wie etwa der OSZE – eingefordert und durchgesetzt werden. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen die Garantie der Minderheitenrechte auf der bilateralen Verabredung und Kontrolle durch Nachbarstaaten beruht wie in den Fällen Dänemark/Deutschland sowie Italien/Österreich. Die historische Belastung vieler europäischer Nachbarschaftsbeziehungen (insbesondere die Deutschlands mit seinen östlichen Nachbarn) lassen es jedoch nicht zu, dem „Mutterland“ die Kontrolle und eventuelle Durchsetzung der Rechte „seiner“ Minderheit im Nachbarland zu übertragen. Selbst bei Minderheiten ohne „Mutterland“ müssen die Rechte im Rahmen ausschließlich kollektiver Sicherung garantiert werden, um jegliche Instrumentalisierung der Minderheiten zur Destabilisierung eines Landes zu vermeiden.

- Die Forderungen nach Gleichberechtigung und Diskriminierungsschutz aller anderen faktischen sozialen Minderheiten (Wanderarbeiter, Migranten, Flüchtlinge, Schwule, Lesben etc.) sind durch spezielle Gesetze im Rahmen der jeweiligen Verfassungen zu erfüllen. Damit fallen allerdings ca. sieben Millionen Menschen in der Bundesrepublik nicht unter den Schutz und die Rechtsgewährleistungen des Rahmenabkommens des Europarats. Um dies jedoch zu erreichen, erscheint es derzeit – abgesehen von den politischen Widerständen – vordringlich, die Rechtsgarantien in die nationalen Ausländer- und Einwanderergesetze zu integrieren. Die Erweiterung der Minderheitenregelung auf alle Ausländer hat derzeit keine Chance: Die rechtliche und faktische Unterscheidung zwischen EU- und anderen Ausländern müßte erst wieder fallen, um eine gemeinsame Regelung für nationale und ausländische Minderheiten sinnvoll zu machen.

Das zentrale Problem der Minderheitenpolitik liegt jedoch nicht im juristischen Bereich, sondern im nicht nur in der deutschen Gesellschaft auftretenden Rassismus und in den auch in Europa schärfer werdenden sozialen Auseinandersetzungen um die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums. Damit in Zeiten ökonomischer Krisen und sinkender materieller Chancen der ohnehin begrenzte Haushalt an Toleranz, wechselseitiger Achtung und Solidarität zumindest erhalten bleibt, ist mehr notwendig, als es die Mittel des Völkerrechts vermögen. Dazu bedarf es gemeinsamer gesellschaftlicher Anstrengung in allen Ländern.

# Universalismus versus Partikularismus

## Die Menschenrechte der dritten Generation

### I. Einleitung

Eine leichte Bewegung eines schlafenden Elefanten, der seine Lage bequemer machen wolle, könne eine gesamte Kolonie Ameisen zerstören, bemerkte der südafrikanische Vizepräsident Mbeki auf dem gerade zu Ende gegangenen Gipfeltreffen der Blockfreien in Durban. Diese Einschätzung der Folgen der „Globalisierung“ der „freien“ Weltwirtschaft, deren Mechanismen nach dem Wegfall der letzten Hemmnisse sich immer ungehinderter entfalten und der Mehrheit der Weltbevölkerung in der Dritten Welt wenig Gutes verheißen, ist treffend. Diese realistische Einstellung mag dazu beigetragen haben, daß die Erklärungen von Durban hinsichtlich der Menschenrechte auf den ersten Blick eher auf der Linie westlicher Vorstellungen lagen als die der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien von 1993: Menschenrechte seien universell gültig und unteilbar und müßten unabhängig von politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Systemen gewahrt werden<sup>1</sup>.

Die islamisch-konfuzianische Herausforderung an die Universalität der Menschenrechte, wie sie besonders schwarz Samuel Huntington an die Wand malte, scheint eingedämmt<sup>2</sup>, wenn auch die westlichen Befürchtungen hinsichtlich der Menschenrechtssituation in der Dritten Welt weiter bestehen dürften. Denn trotz aller Unterschiede in der Einschätzung der „Bedrohung“ durch asiatische, afrikanische oder gar südamerikanische Werte, einig ist man sich im Verständnis dessen, was unter Universalität der Menschenrechte zu verstehen sei<sup>3</sup>.

1 Vgl. Robert von Lucius, Ameisen und Elefanten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 9. 1998, S. 16.

2 Vgl. Samuel P. Huntington, Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München, 1996, S. 314; dazu kritisch Norman Paech, Krieg der Zivilisationen oder dritte Dekolonisation?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1994) 3, S. 310 ff.

3 Verwiesen wird stets auf die drei Vorbereitungskonferenzen für Wien, und zwar in Bangkok für Asien, in Tunis für Afrika und San José für Südamerika, vgl. Ruth

Unterschiedliche Auffassungen der Menschenrechte bestehen darüber, wie der Herausforderung durch andere Kulturen begegnet werden könnte. Huntington befürwortet, wenn auch als *Ultima ratio*, eine Sicherung der Universalität durch militärische Gewalt, und, falls eine kollektive Aktion nicht zustande kommt, durch einen amerikanischen Alleingang. Die jüngsten „chirurgischen“ Schläge der Clinton-Administration gegen „islamische Terrorbasen“ und das durchweg positive Echo in den vom Westen beherrschten Medien – in Durban allerdings wurde die amerikanische Antwort weniger freudig begrüßt – belegen, wie sehr Huntington den Konsens der westlichen Eliten wiedergibt. Die Kritik, wenn sie sich denn äußert, ist spärlich und schüchtern und richtet sich zudem nicht gegen das Prinzip humanitärer Intervention bei massiven Menschenrechtsverletzungen – das waren die Anschläge auf amerikanische Botschaften und Einrichtungen zweifellos –, sondern höchstens gegen die nicht eindeutigen Beweise für eine Verknüpfung mit den ausgewählten Vergeltungszielen.

Auf weniger „handfester“, dafür mehr theoretischer Ebene befinden sich Empfehlungen, die Diskussion über die Frage der Universalität von Menschenrechten rigoros auf Mindeststandards zu reduzieren, denn jede Inflationierung und Ausweitung des Forderungskatalogs (Recht auf alles) sei kontraproduktiv<sup>4</sup>. Wichtiger sei zudem die Effektivierung der Garantie, einschließlich militärisch interventionistischer Maßnahmen<sup>5</sup>. Scheinbar völlig entgegengesetzt sind Forderungen, zunächst

Klingenbiel, Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien 1993, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn 1996, S. 186 ff.

4 Besonders explizit Franz Nuscheler, Das „Recht auf Entwicklung der Menschenrechte“, Fortschritt oder Danaergeschenk in der Entwicklung der Menschenrechte?, Blaue Reihe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Nr. 67, Bonn 1966.

5 Vgl. Rüdiger Wolfrum, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmenschenrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv, (1993) 23, S. 681 ff.; hinsichtlich militärischer Optionen zurückhaltender Ulrich Fastenrath, Wie die Menschenrechte geschützt werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 22. 8. 1998.

einmal die grundsätzliche „kulturelle Differenz“, die mit der Einführung asiatischer oder anderer Werte offenbar geworden sei, zu akzeptieren und von der gegenseitigen Akzeptanz der Differenz her gemeinsame Standards zu suchen<sup>6</sup>. Auch die beiden zuletzt genannten Positionen gehen mehr oder weniger ebenso wie Huntington davon aus, daß der Universalismus der internationalen Menschenrechte<sup>7</sup> in einem ganz bestimmten, nämlich in einem euro-atlantischen Sinne – die erstere bejahend, die zweite distanziert – zu verstehen sei.

Von einer juristischen Position (Habermas) her soll im folgenden gefragt werden, ob diese Auffassung von Universalität im Völkerrecht eine Bestätigung findet. Was ist unter Universalität der Menschenrechte zu verstehen? Welche Hinweise gibt der Entstehungsprozeß der Menschenrechtserklärung von 1948? Welche Veränderungen vollzogen sich im Universalitätsverständnis bei der Ausgestaltung der beiden UN-Pakte von 1966 und der großen Antidiskriminierungskonventionen vom März 1966? Kündigen die Menschenrechte der dritten Generation einen Bruch mit der bisherigen Konzeption von Universalität an?

---

## II. Die vergessene Antwort der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948

---

Sogar ein Erzähler mit der meisterlichen Kapazität eines Friedrich Dürrenmatt hätte Schwierigkeiten, wenn es um das Thema der Entstehungsgeschichte der Menschenrechte ginge. War denn die Intention der Beglückung der Menschheit in der „paraphrasierten Aufklärungsphilosophie“ von 1776 und 1789 nicht von Anfang an doppelbödig und gefährlich gewesen? Wurde denn nicht bestenfalls in „heroischer Selbsttäuschung“ (Marx) ein Programm als allgemein menschlich bezeichnet, das den Profitmechanismus unterstützte nach dem Motto: Was für den Bourgeois gut ist, ist für den Bürger gut, was den Ruhm Frankreichs (*gloire de la France*) vermehrt, bekommt der Menschheit,

6 Zur neueren Diskussion um die sogenannte kulturelle Differenz vgl. Brigitte Hamm, in: INEF-Report, Zur Universalität der Menschenrechte, (1995) 11, S. 18 ff.; dies., Politische Menschenrechte, in: Ingmar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 1998, Frankfurt a. M. 1997, S. 399 ff.

7 Einige Autoren beschränken sich nicht nur auf die Menschenrechtserklärung von 1948, sondern beziehen die weitere völkerrechtliche Entwicklung mit ein, vgl. John Galtung, Menschenrechte anders gesehen, Frankfurt a. M. 1997, S. 12.

später dann profaner, was für Ford gut, ist gut für Amerika und die Welt<sup>8</sup>? Mußte denn nicht in heftigen Kämpfen die aufklärerische Borniertheit und Arroganz erst aufgebrochen werden, damit Menschenrechte für Sklaven, Arbeiter, Frauen, Juden, Zigeuner, Schwule und Asylanten erst überhaupt erkannt werden konnten<sup>9</sup>?

Dabei war eine banale Dialektik von einebnender und alle Werte vernachlässigender Profitgier auf der einen Seite und einer Emanzipationsschübe erzeugenden Dynamik der Parolen Freiheit und Gleichheit mit ausgleichender Brüderlichkeit auf der anderen entstanden, auf die sich die Arbeiterbewegung aller Schattierungen berief<sup>10</sup>.

Die Nationalsozialisten registrierten diesen Prozeß in der Gesellschaft sehr genau, der ihrem Appell an den nackten Machtinstinkt zuwiderlief. 1789 und die ganze seit dieser Epoche vollzogene Entwicklung der Gesellschaft sei rückgängig zu machen, um die großdeutsche Nation zu erneuern, so Josef Goebbels. Nur unter artgleichen Individuen, Gruppen oder Völkern könne es genossenschaftliche Beziehungen, ausgerichtet am Führerprinzip, geben. Andersartige, vor allem die Juden in Deutschland, wegen ihrer Forderungen nach Gleichheit und Integration stellten eine latente Gefahr für den germanischen Rassekern des deutschen Volkes dar<sup>11</sup>. Ausgrenzung, Abstoßung, Beseitigung und Vernichtung waren somit gedanklich schon angelegt. Der Nationalsozialismus begriff sich selbst als Angriff auf die bisherige Zivilisation, und die Umsetzung in Aggression und Genozid nach innen und außen in bisher nicht gekannter Konsequenz und Gründlichkeit entsprach der verkündeten Konzeption.

Dies war auch der Erfahrungshorizont, auf den die Alliierten nach ihrem Sieg über das nationalsozialistische Deutschland mit einem Programm für die

8 Einen meisterlich komprimierten Überblick aus marxistischer Sicht über diesen Entwicklungsgang mit ausführlichen Literaturhinweisen bietet Hermann Klenner, Menschenrechte zwischen Krieg und Frieden, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 37 (1989), S. 581 ff.

9 Hierauf weist Jürgen Habermas, aber nicht nur er, immer wieder mit Emphase hin, z. B. ders., Der interkulturelle Diskurs über Menschenrechte, in: Frankfurter Rundschau vom 4. 2. 1997, S. 10; zur Frauenfrage vgl. das neue Standardwerk von Ute Gerhard (Hrsg.), Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart, München 1997.

10 Menschenrechte als „Schmiermittel der ökonomischen Hegemonie des Westens“, so eine neuere Formulierung von Wolfgang Welsch, Eurozentrismus oder Universalität?, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 9. 1996, S. 10.

11 Vgl. dazu Norman Paech/Gerhard Stuby, Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1994, insbes. S. 175 ff.

Gestaltung der internationalen Beziehungen reagierten. In der Präambel der Charta der Vereinten Nationen ist sie nach wie vor am präzisesten zusammengefaßt: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen sind fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte der Menschen, Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können.“

Hier drückt sich ein Verständnis von Universalität der Menschenrechte aus, das angesichts der genannten Erfahrungen unproblematisch und eindeutig erscheint. Auch die Behauptung der „Widernatürlichkeit“<sup>12</sup> dieses Bündnisses, der Anti-Hitler-Koalition, wie es damals allgemein genannt wurde, tat der Universalität keinen Abbruch. Angesprochen durch die Kritik war mit Blick auf die Beteiligung der Sowjetunion die Differenz des Gesellschafts- und Staatssystems, insbesondere das unterschiedliche Demokratieverständnis oder anders ausgedrückt die unterschiedliche Auffassung über Entstehung, Stellung und Funktion von Menschenrechten. Einigen konnten sich jedenfalls zu dieser Zeit die „widernatürlichen“ Partner auf ein umfassendes Programm der Behandlung Deutschlands (Potsdamer Abkommen) und in San Francisco auf die Charta der Vereinten Nationen. Der, zugegeben, immer dünner werdende Konsens – er wurde dann zu Beginn des Kalten Krieges 1948 mit der Fulton-Rede Churchills, und zwar unter Berufung auf die (anglo-amerikanische) Universalität der Menschenrechte, aufgekündigt – reichte gerade noch, um die allgemeine Menschenrechtserklärung zu verabschieden<sup>13</sup>. War nun diese Erklärung, die explizit als allgemeine (universelle) bezeichnet wurde, lediglich ein Formelkompromiß, der sich dann nach 1989 mit dem Untergang des als antagonistisch empfundenen kommunistischen Staats- und Gesellschafts-

systems in einen echten Universalismus verwandelte, oder wurde hier ein dritter Inhalt zwischen den Partnern vereinbart und wenn ja, welcher?

Zunächst einmal war die Übereinstimmung negativ gegen die gerade besiegte Nationalsozialistische Diktatur ausgerichtet. „Ein soziales System bleibt natürlich ausdrücklich von der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ausgeschlossen: der Faschismus, oder seine deutsche Form – der Nazismus. Für diesen Ausschluß gibt es unverkennbar gesunde philosophische Grundsätze: die faschistischen und nazistischen Philosophien beschränken nicht nur in ihren praktischen Anwendungen, sondern auch formell in ihren Prinzipien Auffassungen wie den Begriff der Menschenverbrüderung, die Anschauung, daß die menschlichen Wesen gleiche und unveräußerliche Rechte haben ohne Rücksicht auf Rasse, Farbe oder Geschlecht und alle philosophischen und geschichtlichen Errungenschaften der Demokratie und des menschlichen Geistes, wie sie im 17. und 18. Jahrhundert verwirklicht wurden.“<sup>14</sup>

Dieses Zitat auf einem Symposium von Wissenschaftlern aller Fakultäten und Kulturkreise, das die UNESCO zur Vorbereitung der Formulierung der Menschenrechtserklärung 1947 veranstaltete<sup>15</sup>, zeigt deutlich, daß die Ablehnung des gemeinsam niedrigerungen nationalsozialistischen Systems sich nicht in der puren Negation erschöpfte. Der Nationalsozialismus wurde als Negation der Zivilisation schlechthin begriffen. Die Negation dieser Negation beinhaltete die Bestätigung des zuvor bedrohten zivilisatorischen gemeinsamen Erbes. Der Rückbezug in Inhalt und Form der Erklärung von 1948 auf die Erklärung von 1789 kam also nicht von ungefähr. Auch der Kontext der Londoner Vereinbarungen der Alliierten vom August 1946 zur Einrichtung eines internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg zur Aburteilung und Bestrafung der nationalsozialistischen Hauptverbrecher muß in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Die in Art. 6 zusammengefaßten Verbrechenskategorien (Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) stellen den inhaltlichen Kern der

12 Ernst Deuerlein, Die deutsche Frage auf der Konferenz von Potsdam, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/65, S. 3 ff.

13 Die sozialistischen Länder UdSSR, Ukraine und Weißrußland und einige andere Länder wie z. B. Südafrika und Saudi-Arabien enthielten sich der Stimme. Den sozialistischen Ländern gingen die Garantien der sozialen Menschenrechte nicht weit genug. Vgl. N. Paech/G. Stuby (Anm. 11), S. 513 f.

14 John Sommerville, Vergleich zwischen demokratischen Prinzipien der Sowjets und des Westens vom Gesichtspunkt der Menschenrechte aus, in: UNESCO (Hrsg.), Um die Erklärung der Menschenrechte. Ein Symposium mit einer Einführung von Jacques Maritain, Zürich 1951, S. 203.

15 Das Symposium wurde von der UNESCO mit Philosophen, Juristen, Naturwissenschaftlern und anderen Wissenschaftlern aus allen Kulturkreisen durchgeführt und durch eine umfangreiche Fragebogenaktion flankiert, die der Menschenrechtskommission als Informationsunterlage diente.

Ablehnung der systematischen und massenhaften Menschenrechtsverletzung durch das nationalsozialistische Regime dar. Sie sind sozusagen die negative Folie, auf der das positive Gerüst der Menschenrechtserklärung von 1948 aufgebaut wurde.

Die inhaltliche Übereinstimmung erschöpfte sich nämlich nicht in der Bestätigung der zivilisatorischen Essentials, sondern ging darüber hinaus. Selbstverständlich waren alle traditionellen liberalen Grundrechte angesprochen wie Diskriminierungsverbote und justitielle Grundrechte. Aber in diesem Katalog waren auch schon Rechte aufgenommen, die nicht in allen Staaten bürgerlich-liberaler Tradition üblich waren wie ein Asylrecht und ein Recht auf Staatsangehörigkeit.

Der zweite Teil der Erklärung, der sich auf die historisch folgenden sogenannten Rechte der zweiten Generation bezieht, nämlich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, war nicht nur eine Konzession an die sozialistischen Staaten. Er entsprach genauso westlicher Tradition, wie die Weimarer Verfassung oder gar die mexikanische Verfassung mit ihren sozialistischen Tendenzen zeigt. In Frankreich saßen die Kommunisten in der Regierung und sorgten für Verfassungsergänzungen in der Solidaritätstradition der Jakobiner, in England brachte Labour ganz pragmatisch sozialistische Komponenten in die Verfassungswirklichkeit.

Nicht nur diese sogenannte zweite Dimension der Menschenrechte war eine Selbstverständlichkeit der Schöpfer der Menschenrechtserklärung von 1948. Es gab auch Vorschläge aus dem asiatisch-konfuzianischen bzw. islamischen Kulturkreis, die berücksichtigt wurden. In einer Fragebogenaktion versuchte sich die UNESCO einen Überblick über die Vielfalt der Ansichten zu verschaffen. Auf der schon erwähnten Diskussionsveranstaltung der UNESCO meldeten sich einige Vertreter mit Kritik an den bisherigen Vorschlägen zu Wort. Mahatma Gandhi forderte in einem Schreiben, die Pflichten des Individuums nicht zu vergessen, und in anderen Beiträgen wurde eine stärkere Berücksichtigung der Familie gefordert. Derartige Gesichtspunkte wurden auch von katholischen Vertretern wie Jacques Maritain angeführt. Die enge Verbindung von Rechten als subjektive Ansprüche und Pflichten gegenüber anderen und der Gesellschaft wurde in der Erklärung selbst gutgeheißen, und zwar im Art. 29 (Grundpflichten)<sup>16</sup>.

16 Die vom Inter Action Council (Mitglieder u. a. Helmut Schmidt, Jimmy Carter) vorgelegte Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten (vgl. Die Zeit, Nr. 41 vom 3. 10. 1997)

In den Diskussionen spielte der Gegensatz von politisch bürgerlich-liberalen Grundrechten und wirtschaftlich-sozialen Grundrechten sicherlich eine nicht zu unterschätzende Rolle, aber nicht reduziert auf einen einfachen Ost-West-Gegensatz, wie es oft dargestellt wird. Außerdem wurden ebenso Argumente angeführt, die heute unter dem Begriff sogenannter kultureller Differenz gehandelt werden<sup>17</sup>. Selbst die Rechte der sogenannten „abhängigen Völker“, auch jener in der primitiven Gesellschaftsordnung der *indigeneous people* in Australien, wurden in die Überlegungen einbezogen<sup>18</sup>. Das Spektrum der Diskutanten war also sehr breit und berücksichtigte alle relevanten philosophischen und weltanschaulichen Strömungen der damaligen Zeit. Im Schlagabtausch zwischen postmodernen Differenztheoretikern und Kommunitariern heute würde manches als altbekannt erscheinen, wenn man sich einen Blick zurück erlauben würde<sup>19</sup>.

Als Fazit muß festgehalten werden: In der damaligen Diskussion um die Entstehung der Menschenrechtserklärung von 1948 wurden die Errungenschaften der europäischen Aufklärung, wie sie sich seit den amerikanischen und französischen Menschenrechtserklärungen entwickelt hatten, auch von den Repräsentanten anderer außereuropäischer Traditionen als allgemein menschliches Gut begriffen und nicht als Ausdruck des europäischen Kolonialismus. Daß derartige Bestrebungen sich menschenrechtlicher Bemäntelung bedienten, wurde selbstverständlich nicht übersehen. Eurozentrismus wurde als Pervertierung der europäischen Aufklärung begriffen, nicht jedoch als Grund gesehen, die universell humane Botschaft dieser Tradition zu verkennen und nicht als normativen Inhalt völkerrechtlicher Vereinbarungen zu fordern. Angestrebt war nämlich eine Übereinkunft über eine praktische Anwendung von Menschenrechten und nicht eine Übereinstimmung über Konzeption und Philosophie von Menschenrechten. Deren streckenweise antagonistische Differenz setzte man sogar voraus.

nimmt diesen Hintergrund nicht zur Kenntnis oder verdrängt ihn. Kritisch hierzu Norman Paech, Das Erbe von 1795. Zur Diskussion um die Menschenpflichten, in: epd-Entwicklungspolitik, (1998) 1, S. 34.

17 Zu den einzelnen Beiträgen vgl. UNESCO (Anm. 14); zur neueren Diskussion um die sogenannte kulturelle Differenz vgl. den Beitrag von B. Hamm (Anm. 6), S. 18 ff.

18 Vgl. den Beitrag von A. P. Elkin, S. 298 ff., und Leonhard Barnes, S. 321 ff., in: UNESCO (Anm. 14).

19 Vgl. zur Auseinandersetzung mit dem Kommunitarismus die informative und differenzierte Darstellung von Lothar Peter, Kommunitarismus und Linke: Unvereinbare Gegensätze?, in: Sozialismus, 24 (1998) 7/8, S. 49 ff.

### III. Der Zivil- und Sozialpakt von 1966 und die Dekolonisierung

Die Menschenrechtserklärung wurde im Dezember 1948 von der Menschenrechtskommission angenommen. Diese war nach Art. 68 der UN-Charta vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingesetzt worden. Ihr Auftrag lautete, ein verbindliches Menschenrechtsstatut (*bill of rights*) zu erarbeiten, wobei dieser Entwurf dreierlei enthalten sollte: Zunächst war eine Deklaration notwendig, die als Ausdruck der allgemeinen internationalen Rechtsauffassung dem eigentlichen völkerrechtlichen Abkommen über die Achtung der Menschenrechte (*covenant*) vorausgestellt werden sollte. Als weiteres Dokument sollte ein Abkommen über Maßnahmen zur Anwendung und Durchführung dieser beiden Instrumente ausgearbeitet werden.

Den ersten Auftrag erledigte die Menschenrechtskommission relativ schnell, als sie 1948 die Menschenrechtserklärung annahm. Gleichzeitig faßte sie den ihren ursprünglichen Arbeitsauftrag bestätigenden Entschluß, eine Konvention über Menschenrechte auszuarbeiten, die über die Menschenrechtserklärung hinausgehend konkrete völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zur Gewährung der Menschenrechte begründen sollte. Daß dann in der Folge die Menschenrechtserklärung ein isoliertes und relativ unabhängiges Dokument geblieben ist, lag an der ideologischen Konfrontation durch den Kalten Krieg. Im Laufe dieses Entwicklungsweges verlor sich fast die ursprüngliche Idee des Arbeitsauftrages, den normativen Inhalt von Menschenrechten und dessen völkerrechtliche Garantie durch effektive Überwachungsinstrumente einheitlich und parallel zu gestalten. Ganz verloren ging diese Vision jedoch nicht, denn später wurde sie z. B. durch die Implementierung verschiedener Berichtsverfahren und ansatzweise gerichtähnlicher Kontrollverfahren wie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in dem dazugehörigen Fakultativprotokoll vom Dezember 1966 umgesetzt. Auch die Kontrollinstrumente der großen Antidiskriminierungskonventionen von 1966 seien in diesem Zusammenhang erwähnt (Anti-Apartheid, Anti-Frauediskriminierung, Anti-Rassendiskriminierung etc.).

18 Jahre vergingen, bis die Arbeiten der Menschenrechtskommission 1966 abgeschlossen werden konnten, und es dauerte weitere 10 Jahre, bis

die Ratifizierungen 1976 abgeschlossen waren, so daß die beiden Pakte über Menschenrechte, nämlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Bürgerrechtspakt) sowie jener über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)<sup>20</sup>, in Kraft traten. Drei Aspekte der äußerst komplizierten Diskussionen, die vom ideologischen Schlagabtausch des Kalten Krieges und vom schmerzhaften Prozeß der Dekolonisierung gezeichnet waren, sollen kurz betrachtet werden: die Spaltung in zwei verschiedene Pakte, die unterschiedlichen Durchsetzungsformen in den beiden Konventionen und drittens die Problematik einer „internationalen Sozialstaatlichkeit“.

#### 1. Spaltung in zwei Pakte und die Klammerfunktion des Selbstbestimmungsrechts

Die ursprüngliche Vorstellung der Menschenrechtskommission war es, entsprechend der Menschenrechtserklärung die verschiedenen Kategorien der beiden Menschenrechtsgenerationen in einem Pakt zu verbinden. Es waren zwei Gesichtspunkte, die zur Trennung in zwei verschiedene Pakte führten. Ein sachlicher Grund wurde von Indien vorgetragen. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bedürften eines anderen Realisierungssystems als die bürgerlichen und politischen Rechte. Den anderen Grund lieferten die USA mit ihrer Weigerung, überhaupt wirtschaftliche und soziale Rechte weiter auszuformulieren als in der Menschenrechtserklärung von 1948 geschehen. Die Trennung kam derartigen Intentionen insofern entgegen, als man hoffte, die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte auf eine Art Staatszielprogramm mit minderer Verbindlichkeit reduzieren zu können. Das gelang jedoch nur zum Teil. Der beiden Pakten vorausgestellte wortgleiche Art. 1, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker formulierte, dokumentierte die vor allen Dingen von den Ländern der Dritten Welt – und in diesen Intentionen unterstützt von den sozialistischen Staaten – propagierte Verklammerung und sachliche Untrennbarkeit der beiden Kategorien von Menschenrechten. Zudem wurde das Recht auf Selbstbestimmung über die Frage der politischen Unabhängigkeit hinaus präzisiert auf die freie Wahl des politischen Status und die Gestaltungsfreiheit in bezug auf die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Unter dem Gesichtspunkt, daß beide Pakte keine Aussage über das private Eigentum als Menschenrecht machen, ist hier eine wichtige Aussage

20 Vgl. hierzu: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1996<sup>2</sup>, S. 52–92.

hin zur Legitimität der beiden möglichen Gesellschaftsmodelle, nämlich des kapitalistischen Marktwirtschaftsweges und des sozialistischen Planwirtschaftsmodelles, getroffen. Das gilt es jedenfalls angesichts der heutigen Diskussionen festzuhalten.

## 2. Die verschiedenen Durchsetzungsformen in den beiden Pakten

Die beiden Pakte unterscheiden sich unter anderem darin, daß sie verschiedenartige Verpflichtungsmodi auferlegen. Der Zivil- oder Bürgerrechtspakt verlangt von jedem Mitgliedstaat, „die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ... zu gewährleisten“ (Art. 2 Abs. 1). Damit wird in erster Linie vom Staat gefordert, Eingriffe in die bezeichneten individuellen Freiheiten zu unterlassen. Im Sozialpakt hingegen verpflichten sich die Staaten, „unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“ (Art. 2 Abs. 1). Die Gewährleistung dieser Rechte setzt voraus, daß wirtschaftliche und andere Ressourcen vorhanden sind. Über sie verfügen nicht alle Staaten in gleichem Ausmaß. Solche Ressourcen dagegen sind im allgemeinen weniger erforderlich, wenn die Staaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte nachzukommen haben. Insofern trägt die Formulierung im Wirtschafts- und Sozialpakt stärker programmatischen Charakter, ohne jedoch eine mindere Verpflichtung im rechtlichen Sinne zu intendieren.

Die Unterschiede der beiden Kategorien von Menschenrechten machen sich auch im Kontrollsystem bemerkbar. Gerade weil politische und Bürgerrechte in erster Linie auf Abwehr möglicher Eingriffe von staatlicher Seite ausgerichtet sind, stellt die effektivste Form der Kontrolle ein gerichtsförmiges Verfahren dar, wie es am ausgeprägtesten im System der europäischen Menschenrechtskonvention zu finden ist, insbesondere nach der Reform des elften Protokolls der Konvention im Jahr 1994, das eine unmittelbare Klagebefugnis des betroffenen Individuums am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorsieht. Die mehr programmatisch ausgerichteten Verpflichtungen des Sozialpaktes, die erst noch in konkrete staatliche Leistungsverpflichtungen umgesetzt werden müssen, erscheinen jedoch besser gewähr-

leistet durch ein mehr oder weniger striktes Berichtssystem, das auf kooperative Unterstützung des betroffenen Staates ausgerichtet ist, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die konkrete Leistungspflicht einzurichten oder auszubauen. Mit der Umgestaltung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ein unabhängiges Expertengremium ist auch hier die Kontrollbefugnis effektiviert worden<sup>21</sup>.

Läßt man die zum Teil sehr detailliert ausformulierten Menschenrechte in beiden Pakten Revue passieren und vergegenwärtigt man sich die langen und heftigen Auseinandersetzungen, die ihrer endgültigen Ausgestaltung vorangegangen sind, so wird man einen Konflikt zwischen Universalismus einerseits und Regionalismus bzw. Relativismus andererseits vermissen. Von vornherein war die Intention in der Menschenrechtskommission darauf ausgerichtet, ein universell und global geltendes Normenprogramm zu entwickeln. In diesem Rahmen sollte es dann durchaus möglich sein, regionale Selbständigkeit zu entwickeln, wie es in der Amerikanischen Konvention über Menschenrechte von San José, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker in Afrika geschehen ist, die sich allerdings nicht im Widerspruch zu den UNO-Pakten gesehen haben. Auch waren in der nationalen praktischen Handhabung der universell normierten Standards notwendigerweise erhebliche Spannbreiten angelegt. Die übernommenen Verpflichtungen, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu respektieren, werden z. B. in einem laizistischen Staat, wo Staat und Kirche zumindest prinzipiell getrennt sind, sicherlich anders umgesetzt als in einem Staat, der nach eigenem Verständnis auf einer Religion basiert (Gottesstaat). Bekanntlich gehen sogar in der Bundesrepublik die Ansichten über die „Toleranzbreite“ gegenüber religiösen Symbolen (Kreuz oder Kopftuch in der Schule) erheblich auseinander. Selbst über den Umfang des Lebensschutzes können in relativ homogenen Gesellschaften konträre Auffassungen auftreten (Abtreibungsdiskussion). Einige Menschenrechtsverletzungen allerdings, wie sie allenthalben diskutiert werden und die sich z. T. auf „kulturelle Differenz“ berufen wie sexuelle Verstümmelungen (Klitorisbeschneidung), besonders rigide Strafvollzugsmaßnahmen (körperliche Strafen bei Diebstahl), aber auch Todesstrafe und erniedrigende Praktiken in Gefäng-

21 Einzelheiten zu der verschiedenen Qualität der Kontrollgremien bei N. Paech/G. Stuby (Anm. 11), S. 522 bzw. 548 ff.

nissen westlicher Länder sind entweder völkerrechtswidrige Abweichungen (die Klitorisbeschneidung, falls staatlich gedeckt, sicherlich) oder Unvollkommenheiten (vgl. Eingrenzungsversuche in Art. 6 Abs. 2 Bürgerrechtspakt zur Todesstrafe), die in Zukunft durch Präzisierung und Weiterentwicklung des Normprogrammes der Menschenrechte abzustellen wären. All dies berührt jedoch nicht den grundsätzlich universalistischen Anspruch der formulierten Menschenrechte, sondern den Präzisionsgrad und damit die Interpretationsweite der Normierungen.

### 3. Menschenrechte als Solidaritätsrechte: Wahrnehmung einer neuen globalen Komplexität

Nach der Durchsetzung der politischen Unabhängigkeit durch die Dekolonisierung folgte nämlich der Appell an die Solidarität der ehemaligen Kolonialländer, bei der Beseitigung der strukturellen ökonomischen Abhängigkeit mitzuwirken. Aus heutiger, rein marktwirtschaftlich geprägter internationaler Perspektive mag diese Auffassung unrealistisch genannt werden. Denn eine derartige Unterstützung aus den Metropolen des ehemaligen Kolonialismus war nur bei tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen in den Industrieländern denkbar. Die damals verbreiteten Dependenztheorien<sup>22</sup> reflektierten durchaus derartige Zusammenhänge. Soweit sie konkrete Handlungsanweisungen entwickelten, beschränkten sie sich auf Abkopplungsvorschläge nach dem Beispiel der sozialistischen Länder, die jedoch zu dieser Zeit schon praktisch ihre Rückkehr in das kapitalistische Weltwirtschaftssystem betrieben.

Etwas konkreter, und insofern ihrer Zeit voraus, waren sozialdemokratisch geprägte Kooperationsmodelle. Die Vorschläge der Nord-Süd-Kommission waren in erster Linie wirtschaftlich und sozialstrukturell ausgerichtet. Die großen Konferenzen der Blockfreien (Bandung und Belgrad vor allem) konzentrierten sich darüber hinaus auf Aspekte der völkerrechtlichen Gestaltung der internationalen Beziehungen. Dabei trat Algerien als Wortführer auf<sup>23</sup>. Hier begann die Diskussion um die sogenannten Solidaritätsrechte bzw. die Menschenrechte der dritten Generation.

22 Als Beispiel für Dependenztheorien sei auf die frühen Arbeiten von Dieter Senghaas, *Peripherer Kapitalismus – Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*, Frankfurt a. M. 1974, und des Algeriers Madjid Benschik, *Droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance*, Paris 1983, verwiesen.

23 Vgl. zu den völkerrechtlichen Positionen der Blockfreien Mohamed Bedjaoui (Hrsg.), *Droit international. Bilan et perspectives*, 2 Bde., Paris 1991.

## IV. Die Rechte der dritten Generation: hilflose Antwort auf das Phänomen der Unterentwicklung?

### 1. Zu Begriff und Geschichte

Seit etwa zehn Jahren spricht man auch bei uns von Menschenrechten der dritten Generation, und zwar in einem doppelten Sinne<sup>24</sup>. Zum einen wird auf die zeitliche Abfolge der Entstehung dieser Diskussion hingewiesen, und zwar entsprechend der sich verändernden geschichtlichen Situationen, zum anderen inhaltlich auf die jeweils neue Dimension der rechtlichen Antwort. Geprägt wurde der Begriff sehr viel früher, nämlich 1979 von Karel Vasak, dem früheren Direktor der Abteilung für Menschenrechte und Frieden der UNESCO<sup>25</sup>. Das Problem selbst wurde schon in der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Fortschritt und Entwicklung der dekolonisierten Länder vom Dezember 1969 behandelt. Die Forderung nach einem Recht auf Entwicklung ist in die gescheiterte Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung während der sechziger und siebziger Jahre eingebettet. Einen vorläufigen Abschluß fand der Prozeß in der Resolution der UN-Generalversammlung vom 4. Dezember 1986, in der das Recht auf Entwicklung als ein unveräußerliches Menschenrecht aufgenommen wurde. Auf der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien wurde in der Schlußerklärung dieses Ergebnis bestätigt.

Insbesondere von westlicher Seite ist diese Entwicklung zum Teil scharf kritisiert worden, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Franz Nuscheler<sup>26</sup> fürchtet eine Inflationierung zum „Recht auf alles“, das im Grunde nichts bewirke. Er plädiert daher für eine Rückbesinnung auf bestimmte Kernbereiche von unveräußerlichen Menschenrechten, und zwar nicht nur bezogen auf die traditionellen bürgerlichen und politischen Rechte. Ein anderer Strang der Kritik spricht dem Menschen-

24 Vgl. Eibe Riedel, *Menschenrechte der dritten Dimension*, in: *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)*, (1989), S. 9 ff.

25 Vgl. Karel Vasak, *Pour les droits de l'homme de la troisième génération: Les droits de solidarité. Lesson inaugurale, dixième session d'enseignement*, Strasbourg 1979, S. 17; auf diesen Entstehungshintergrund verweist auch Kéba Mbaye, in: M. Bedjaoui (Anm. 23), 2. Bd., S. 1116 f.; vgl. auch Karel Vasak, *La réalité juridique des droits de l'homme*, in: UNESCO (Hrsg.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Paris 1978, S. 2.

26 Vgl. F. Nuscheler (Anm. 4).

recht auf Entwicklung schlichtweg den Rechtscharakter ab<sup>27</sup>. Hierauf soll etwas näher eingegangen werden.

## 2. Zur Rechtskonstruktion eines Menschenrechtes auf Entwicklung

Rechtstheoretisch betrachtet, und hier ist zunächst kein Unterschied zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht zu machen, setzen Rechte Berechtigte auf der einen und Verpflichtete auf der anderen Seite voraus. Berechtigte können das Individuum oder mehrere Individuen als Kollektiv sein, und zwar in jeweils geschichtlich entstandenen menschlichen Situationen, die als untragbar betrachtet werden und auf die reagiert werden muß: Im Falle der Rechte der ersten Generation ist dies z. B. die Behinderung der kapitalistischen Marktentfaltung durch die Festschreibung des privaten Eigentums; in der zweiten Generation die Antwort auf soziales Elend durch die Festlegung eines Rechtes auf soziale Sicherung; auf der Stufe der dritten Generation die Antwort schließlich auf nachkoloniale Verelendung durch Festsetzung eines Rechts auf Entwicklung.

Inhaltlich wird die Berechtigung gesehen als Befugnis, etwas zu tun oder nicht zu tun, also zu unterlassen (Abwehranspruch, z. B. gegenüber Eingriffen in die Meinungsfreiheit oder das private Eigentum), oder als ein Anspruch auf Leistung (z. B. beim Recht auf Sozialversicherung). Dem Anspruchsberechtigten/Leistungsempfänger (Individuum oder Gruppe) steht ein Verhaltens- bzw. Leistungspflichtiger (ein Staat oder bei den Menschenrechten der dritten Generation eine Staaten-Gruppe) gegenüber.

Innerstaatlich entsteht ein Recht durch Bezeichnung des Berechtigten, des Verpflichteten und des konkreten Inhaltes, wenn der verfassungsrechtlich Zuständige dies festlegt, also der Gesetzgeber. Völkerrechtlich erfolgt die Rechtsetzung durch Vertrag bzw. Vereinbarung zwischen den völkerrechtlichen Subjekten, nach wie vor die Staaten, wobei gerade bei den Menschenrechten der zweiten Kategorie das Völkerrecht auf den innerstaatlich zuständigen Gesetzgeber zur konkreten Ausgestaltung, d. h. zur materiellen Auffüllung des Leistungsanspruches des Individuums bzw. der Gruppe, verweist.

27 Typisch für grundsätzliche westliche Zweifel am Rechtscharakter derartiger Forderungen: Winfried Brugger, Menschenrechte und Staatenwelt, in: Christian Chwaszeca/Wolfgang Kerstin (Hrsg.), Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Frankfurt a. M. 1998, S. 153 ff. Dort auch umfangreiche Hinweise auf die wichtigste Literatur.

Probleme können auftreten bei der Ausgestaltung der Rechte der dritten Generation. Sie entstehen weniger hinsichtlich des Inhaltes eines derartigen Rechtes – es handelt sich in erster Linie darum, materielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen – als vielmehr, wenn es gilt festzustellen, wer Anspruchsberechtigter und wer Anspruchsverpflichteter ist. Einig ist man sich, daß die eigentliche Funktion eines Menschenrechtes auf Entwicklung zum Beispiel – ähnliches gilt für die in der Diskussion befindlichen Menschenrechte auf Frieden<sup>28</sup>, Umwelt u. a. m. – darin besteht, dem einzelnen Individuum bzw. der Gruppe von Individuen in dem jeweils konkreten Staat die geleisteten materiellen Ressourcen für eine menschenwürdige Existenz zukommen zu lassen.

Klarheit besteht auch hinsichtlich eines zweiten Aspektes. Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten der zweiten Kategorie besitzt das jeweilige Individuum gegenüber seinem eigenen Staat Rechte. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß dieser Staat die materiellen Ressourcen zur Verfügung hat, um die Leistung zu erbringen. Im Kontext der Diskussion um ein Menschenrecht auf Entwicklung fehlen dem Staat des betroffenen Individuums gerade diese materiellen Ressourcen. Die Einräumung eines individuellen, subjektiven Anspruchs auf der Ebene der Menschenrechte der zweiten Generation gegen seinen eigenen Staat würde inhaltlich leerlaufen. Hier also soll das Menschenrecht der dritten Generation Abhilfe schaffen. Theoretisch wäre dies möglich durch Einräumung eines unmittelbaren Anspruchs des einzelnen Individuums in dem ressourcenarmen Staat gegen den ehemaligen Kolonialstaat oder auch gegen eine Staatengruppe bzw. gegen die internationale Staatengemeinschaft insgesamt. Ein anderer Weg wäre eine Anspruchs begründung für den jeweiligen Staat, in dem sich die bedürftigen Individuen befinden, gegen die internationale Staatengemeinschaft bzw. den ehemaligen Kolonialstaat oder eine Staatengruppe. Dieser Anspruch könnte nur geltend gemacht werden, bzw. er könnte nur befriedigt werden, wenn gewährleistet ist, daß die gelieferten Ressourcen an die einzelnen bedürftigen Individuen weitergeleitet werden. Die Figur der Prozeßstandschaft, der Reklamierung von Rechten für andere, oder die Ausgestaltung der geltend zu machenden Rechte mit besonderen Auflagen und Verpflichtungen, einschließlich internationaler Kontrollmechanismen, könnte hier

28 Kernargumentation gegen ein Menschenrecht auf Frieden nach wie vor bei Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, München 1987, S. 319.

Abhilfe schaffen<sup>29</sup>. Jedenfalls zeigen all diese Überlegungen, daß die Einwände, juristisch sei ein derartiges Menschenrecht auf Entwicklung zumindest in traditionellen Rechtskategorien nicht denkbar, irreführend sind. Derartige Einwände verdecken vielmehr fehlenden politischen Willen, größere Ressourcen ohne die Möglichkeit einer Wiedergewinnung dieser Mittel mit Profit weiterzuleiten<sup>30</sup>.

Zuzugestehen ist, daß diese neue Komplexität, da sie nach wie vor von wichtigen Staaten bestritten ist, völkerrechtlich noch nicht den Stand erreicht hat, der für die (vereinbarte) Universalität eines Menschenrechtes erforderlich ist. Die Versuche, den Universalitätsstandard durch die Rechte der dritten Generation zu erweitern, sind stecken geblieben. Es ist aber auch nicht gelungen, den erlangten Standard zurückzudrängen, sei es durch eine einseitige Berufung auf eine „westliche“ Prägung, sei es durch die Behauptung einer kulturellen oder anderen Differenz.

---

## V. Schlußfolgerungen

---

Menschenrechte sind universalistisch, insoweit dies von den völkerrechtlichen Subjekten, nach wie vor Staaten (soziologisch die jeweils herrschende Schicht im betreffenden Land repräsentierend), vereinbart ist. Das bezieht sich sowohl auf den inhaltlichen Standard der internationalen Menschenrechte als auch auf dessen Garantie

29 Bedjaoui bewegt sich bei der Frage der Wahrnehmung des individuellen Rechts auf Existenzsicherung durch Staaten in ähnlichen Gedankengängen, vgl. M. Bedjaoui (Anm. 23), Bd. 2, S. 1237 ff. Im Entschädigungsrecht sind derartige Rechtskonstruktionen z. B. in Form der Globalentschädigung an Staaten (Israel u. a.) oder internationale Organisationen (Jewish Agency) seit langem bekannt und üblich.

30 Vgl. die Skala der Einwendungsargumente bei F. Nuscheler (Anm. 4), S. 20 f.

durch nationale oder durch internationale Mechanismen oder beides.

Völkerrechtlich vereinbart ist nicht ein bestimmtes Verständnis, eine bestimmte Philosophie oder eine bestimmte Konzeption von Menschenrechten, sondern es sind konkrete Verhaltensweisen und die Garantie ihrer Einhaltung. Die Akzeptanz der Verschiedenheit ist die Basis der Vereinbarung. Die rechtliche Garantie in den Unterschieden von individuellen und kollektiven Verhaltensweisen (Schutz der Andersartigkeit) ist eine Frage des Minderheitenschutzes. Es handelt sich um eine partielle zeitweilige (bis zur Integration) oder ständige Suspension des Gleichheitsgebotes (positive Diskriminierung).

Zum vereinbarten Universalitätsstandard gehört die Gleichrangigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte der verschiedenen Dimensionen bzw. Generationen. Das schließt speziell vereinbarte Standards auf partikularer bzw. regionaler Ebene nicht aus, selbstverständlich im Rahmen des Universalitätsstandards. Universalität beinhaltet verschiedene Verpflichtungsgrade und verschiedenartige Schutzmechanismen je nach Art des jeweiligen Menschenrechtes, z. B. ein mehr gerichtsförmig arbeitendes Kontrollsystem bei Abwehrrechten, andere Garantiearten bei Rechten der zweiten und dritten Generation. Universalität ist nicht statisch aufzufassen. Sie wächst und verändert sich im Laufe der Zeit durch Vereinbarung.

Interessengeleitete Zielsetzungen können sich hinter der Proklamation von Universalität gegenüber partikularer Infragestellung verbergen. Die Beanspruchung von kultureller Differenz gegenüber meist eigenmächtig (einseitig) formulierter Universalität hat in der Zurückweisung dieser Eigenmächtigkeit und Einseitigkeit Berechtigung, kann aber auch massive Menschenrechtsverletzungen bemänteln. Beides ist Menschenrechtspropaganda, pervertiert Menschenrechte und verhöhnt letztlich die Betroffenen.

## Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen

Der erfolgreiche Abschluß der Verhandlungen in Rom über den internationalen Strafgerichtshof in diesem Jahr markiert einen erneuten Erfolg der Lobbyarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NROs, englisch: NGOs)<sup>1</sup>, war doch deren Forderung nach Errichtung eines Tribunals, das für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig sein soll, auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz im Jahre 1993 noch abgelehnt worden. Er stellt aber auch einen weiteren Schritt in den internationalen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte dar, Bemühungen, die stets wesentlich von NROs beeinflußt wurden. NROs bestimmen die internationale Politik im Sachbereich der Menschenrechte maßgeblich mit. Welche Aktivitäten haben diese NROs, und was tragen sie zum Schutz der Menschenrechte bei? Der folgende Überblick befaßt sich mit den vielfältigen Tätigkeiten von NROs zur Verbesserung nationaler und internationaler Menschenrechtsslagen.

### I. „Geburtshelfer“: NROs und die Verankerung des Menschenrechtsschutzes im System der Vereinten Nationen

Bereits vor der Annahme der Allgemeinen Menschenrechtserklärung am 10. Dezember 1948 in Paris durch die damals 56 Staaten der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) waren NROs an der Politik der VN in diesem Bereich beteiligt. Denn sie wirken seit der ersten Stunde an der internationalen Menschenrechtspolitik mit. Bei der Ausarbeitung der Charta der Vereinten

Nationen erzielten NROs zwei wesentliche Änderungen: erstens die Aufnahme des Schutzes der Menschenrechte in den Aufgaben- und Zielkatalog der VN und zweitens das Arrangement eines Konsultativstatus gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).

Diese Errungenschaften werden maßgeblich der Lobbyarbeit von NROs, insbesondere der Lobbyarbeit von 42 US-amerikanischen NROs (einer Koalition aus kirchlichen und gewerkschaftlichen Gruppen mit Repräsentanten ethnischer Minderheiten und Friedensbewegungen), zugeschrieben<sup>2</sup>, deren Delegierte auf Einladung der USA beratend an der Gründungskonferenz in San Francisco teilnahmen. Die NROs verhinderten, daß der Schutz der Menschenrechte nur als Prinzip formuliert wurde, und erreichten eine explizite Verpflichtung der VN, die Menschenrechte durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen. Hierunter fiel auch die Einsetzung einer Menschenrechtskommission nach Art. 68 der VN-Charta, die Vorschläge und Empfehlungen zum internationalen Menschenrechtsschutz entwickeln sollte. Des weiteren erwirkten sie die vertragliche Regelung ihrer künftigen Beziehungen zu VN-Gremien. Artikel 71 der VN-Charta schrieb die Beteiligung internationaler und, „soweit angebracht“, nationaler NROs an der Arbeit des ECOSOC auf konsultativer Basis fest<sup>3</sup>.

1 Der Begriff der Nichtregierungsorganisation dient zuvorderst der Abgrenzung von staatlichen Organisationen bzw. Regierungsorganisationen. In der Regel bezeichnet die Literatur aber nur solche nichtstaatlichen Organisationen als NRO, die gemeinnützig tätig werden (nicht gewinnorientiert sind), denen eine gesellschaftliche Repräsentanz zukommt und die eine Satzung aufweisen. Vgl. Leon Gordenker/Thomas G. Weiss, *Pluralising Global Governance. Analytical Approaches and Dimensions*, in: *Third World Quarterly*, 3 (1995), S. 360.

2 Vgl. Felice D. Gaer, *Human Rights NGOs Confront Governments at the UN*, in: Thomas G. Weiss/Leon Gordenker (Hrsg.), *NGOs, The UN, & Global Governance*, Boulder 1996, S. 51–66; Andrea Gruber, *Menschenrechtspolitik nichtstaatlicher Organisationen*, in: Heiner Bielefeld/Volkmar Deile/Bernd Thomsen (Hrsg.), *amnesty international. Menschenrechte vor der Jahrtausendwende*, Frankfurt a. M. 1993, S. 64f; Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca – London 1998, S. 85 f.; Bill Seary, *The Early History. From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference*, in: Peter Willets (Hrsg.), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organizations in the U. N. System*, London 1996, 25–27.

3 Gemäß Art. 71 der ChVN „kann“ der ECOSOC „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.“ Das Konsultativsystem wurde mehrfach

Etliche der heute bekannten internationalen NROs gab es zum damaligen Zeitpunkt allerdings noch nicht: Amnesty International beispielsweise wurde 1961 gegründet, die Mutterorganisation von Human Rights Watch, Helsinki Watch, besteht sogar erst seit 1979.

---

## II. Internationale und nationale NROs im Menschenrechtsbereich

---

### 1. Das Anwachsen der NRO-Gemeinschaft

Im Zuge der Ausarbeitung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen<sup>4</sup> nahm die Beteiligung der NROs stetig zu: Hatten sich 1948 an der Formulierung der Allgemeinen Erklärung lediglich 15 NROs beteiligt, so nahmen 1968 bereits 150 NROs an der ersten Weltmenschrechtskonferenz teil<sup>5</sup>, auf der Folgekonferenz in Wien 1993 wurden sogar 841 NROs gezählt<sup>6</sup>. Dieser Zuwachs an beteiligten NROs spiegelt einen allgemeinen Trend wider: Die Gruppe der nichtstaatlichen Akteure wuchs seit 1945 beständig an. Insgesamt stieg die Zahl von internationalen Menschenrechts-NROs von 33 im Jahre 1953 über 39 (1963) und 41 (1973) bis Mitte der siebziger Jahre zwar an, der eigentliche NRO-„Boom“ begann hingegen erst gegen Mitte bis Ende der siebziger Jahre. So verdoppelte sich der Bestand an internationalen Menschenrechts-NROs innerhalb von zehn Jahren auf 79 im Jahre 1983 und auf 168 im Jahre 1993<sup>7</sup>.

---

modifiziert, zuletzt durch ECOSOC-Resolution 1996/31 vom 25. Juli 1996, die erstmals nationalen und regionalen NROs den gleichen Zugang wie den internationalen NROs einräumt. Vgl. zur Entwicklung des ECOSOC-Status Diane Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System. The Emerging Role of International Civil Society*, in: *Human Rights Quarterly*, 18 (1996), S. 107–141; Peter Willetts, *Consultative Status for NGOs at the United Nations*, in: ders. (Anm. 2), S. 31–62.

4 Vgl. zum Stand des derzeitigen Schutzsystems im Rahmen der VN Thomas Schaber, *Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte. Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1996, S. 113–213; Philip Alston (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford 1995.

5 Diese Zahlen entstammen dem diesjährigen Jahresbericht von Amnesty International. Vgl. Volkmar Deile, *Vom Gefängnis auf die Straße*, in: *ai-Journal*, (1998)7/8, S. 12.

6 Vgl. United Nations General Assembly, *Report of the World Conference on Human Rights*, UN doc. A/CONF.157/24 (Part I) vom 13. Oktober 1993, S. 17.

7 Diese Daten entstammen M. E. Keck/K. Sikkink (Anm. 2), S. 11. Ähnliche Wachstumstrends finden sich in Jackie Smith/Ron Pagnucco/George A. Lopez, *Activists Be-*

### 2. Was sind Menschenrechts-NROs?

Nichtregierungsorganisationen, die für Menschenrechte tätig werden, finden sich heute in allen Teilen der Welt. Ihre Bandbreite reicht von basisorientierten Organisationen mit einer sechsstelligen Mitgliederzahl und Befürworterinnen und Befürwortern in fast allen Ländern der Welt (Amnesty International zählt über 1,1 Millionen Mitglieder und Förderer in 162 Staaten), international aktiven Expertengruppen, die auch öffentliche Gelder beziehen (z. B. International Commission of Jurists, ICJ)<sup>8</sup>, über subregional und national tätige Organisationen mit geringeren Ressourcen (von Geld bis Bekanntheitsgrad) bis hin zu lokalen Menschenrechtsgruppen. Gemeinsames Merkmal dieser äußerst heterogenen Gruppe ist der Einsatz für die Menschenrechte, wobei fast alle Menschenrechtsorganisationen ihr Mandat beschränkt haben. Demgemäß konzentriert sich ihre Arbeit etwa auf die Verwirklichung und den Schutz von Menschenrechten in einem bestimmten Staat (was häufig bei nationalen NROs der Fall ist) oder spezifische Menschenrechte (beispielsweise die Rechte von Flüchtlingen). So setzt sich Terre des Hommes im Rahmen seiner Projektarbeit vor allem für die Rechte arbeitender Kinder und Kriegsoffer ein, während das International Council of Women mit der Anerkennung frauenspezifischer Menschenrechte befaßt ist. Das International Committee of the Red Cross (ICRC) widmet seine Arbeit sogenannten „grundlegenden Menschenrechten“ wie der Verhinderung von extralegalen Hinrichtungen, Folter und Mißhandlung, inhumanen Haftbedingungen, Aushungern und Mangel an Nahrungsmitteln und medizinischer Versorgung<sup>9</sup>. Amnesty International, obwohl zu einer Fülle von Menschenrechtsverletzungen berichtend, hat den Schwerpunkt seiner Arbeit von Anbeginn auf die Belange politischer Gefangener gelegt und konzentriert sich auf Rechte wie die freie Meinungsäußerung und die körperliche und geistige Unversehrtheit<sup>10</sup>. Es finden sich aber auch große, internationale Menschenrechtsorganisationen, die zu allen Rechten arbeiten, die in der Allgemeinen

---

yond Borders. *Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca – London 1998, S. 386.

8 Zahlreiche ICJ-Mitglieder waren bei internationalen Menschenrechtsorganisationen und Gremien tätig. Vgl. Howard B. Tolley, *The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights*, Philadelphia 1994, S. 278 f., 281 f.

9 Vgl. David P. Forsythe, *The Red Cross as transnational movement: conserving and changing the nation-state system*, in: *International Organization*, 4 (1976), S. 608.

10 Vgl. Amnesty International, *Eine Information über Amnesty International*, Bonn 1996<sup>4</sup>, S. 19–20.

Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Instrumentarien festgelegt sind. Hierzu zählen etwa Human Rights Watch oder die International Human Rights Law Group.

### 3. „Arbeitsteilung“: die Zusammenarbeit internationaler und nationaler NROs

Internationale und nationale bzw. lokale Menschenrechts-NROs verfügen über unterschiedliche, sich ergänzende Fähigkeiten, die zu einer Arbeitsteilung im Menschenrechtsschutz führen. Da die nationalen NROs schneller und häufiger über Vor-Ort-Informationen verfügen, spielen sie eine unersetzliche Rolle bei der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen. Häufig sind es auch lokale und nationale NROs, die VN-Gremien und internationale NROs mit relevanten Informationen über eine nationale Rechtslage und administrative oder gesellschaftliche Strukturen versorgen, die die Umsetzung von Menschenrechtsnormen behindern. Neben diesem Beitrag zur Überwachung („Monitoring“) von Menschenrechten engagieren sich nationale NROs in besonderem Maß in der Aufklärungsarbeit und bei der Betreuung von Opfern.

Die internationalen NROs verfügen hingegen in der Regel über höhere finanzielle Ressourcen und größere Popularität, weshalb sie etwa mittels ihrer Kampagnenarbeit leichter zur (internationalen) Normsetzung beitragen können. Ihre größere internationale Medienpräsenz verhilft ihnen zudem, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und eine breite Öffentlichkeit zu mobilisieren, die sich gegen diese Menschenrechtsverletzungen ausspricht und andere Regierungen und internationale Organisationen dazu auffordert, die Maschinerie des internationalen Menschenrechtsschutzes in Bewegung zu setzen. Auch bei der direkten Einflußnahme im Rahmen von internationalen Konferenzen und Menschenrechts-gremien sind internationale NROs den regionalen und nationalen NROs bislang überlegen, was nicht zuletzt auf die ehemals restriktiveren Partizipationsregelungen zurückzuführen ist.

---

## III. Zur Tätigkeit von Menschenrechts-NROs

---

Ebenso unterschiedlich wie die Gruppe der Menschenrechts-NROs selbst sind ihre Tätigkeiten und Strategien zum Schutz der Menschenrechte. Zu den hauptsächlichsten Arbeiten der NROs zählt die

Recherche, Anfertigung und Weitergabe von Berichten über Menschenrechtsverletzungen, die Lobbyarbeit (z. B. vor internationalen Konferenzen), die Kampagnenarbeit, die Versorgung und Beratung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und der Appell an verantwortliche staatliche Stellen, wirksamere Schritte im Kampf gegen die Menschenrechte zu unternehmen.

Die Adressaten von Menschenrechts-NROs sind somit nicht nur menschenrechtsverletzende Akteure, sondern eben auch Opfer und ihre Angehörige, die nationale und internationale Öffentlichkeit, andere Regierungen, die internationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie andere Organisationen (etwa Geberorganisationen). Eine Umfrage, an der sich 52 Prozent der internationalen Menschenrechts-NROs beteiligten, ergab, daß fast alle NROs die Entwicklung völkerrechtlicher Standards zum Ziel haben, gefolgt von der Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, der Überwachung von Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Staat oder einer Region, der (Weiter-)Entwicklung internationaler Mechanismen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und der Förderung und dem Schutz von Menschenrechten spezifischer Gruppen wie ethnischer Minderheiten<sup>11</sup>. Mittels dieser Tätigkeiten, die im folgenden illustriert werden, beteiligen sich NROs an den Prozessen der Normsetzung, Normüberwachung und Normdurchsetzung sowie der konkreten Hilfe für die Opfer.

### 1. Die Entwicklung völkerrechtlicher Standards

Die Entwicklung internationaler Standards, also die Normsetzung, stellt ein frühes Tätigkeitsfeld von Menschenrechts-NROs dar. Das International Committee of the Red Cross, das sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts für die Rechte von Verwundeten im Krieg einsetzte, ist eine der ersten NROs, die das Völkerrecht beeinflusste. Die Entstehung der ersten Genfer Konvention von 1864 wird dabei insbesondere auf die Initiative einer Privatperson, des ICRC-Gründers Henri Dunant, zurückgeführt<sup>12</sup>.

Häufig motivierte erst das Fehlen internationaler Menschenrechtsnormen die Gründung von NROs.

---

11 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/G. A. Lopez (Anm. 7), S. 388. Das Design der Umfrage ist insofern unglücklich, als den NROs eine Liste von Aktivitäten vorgelegt wurde, bei der zu jeder Aktivität anzugeben war, ob sie ein „primary goal“, „secondary goal“ oder „not a goal“ darstelle.

12 Vgl. Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, Ithaca 1996, S. 73–82. Vgl. zur Rolle von NROs von der Mitte des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts B. Seary (Anm. 2), S. 15–30.

Weil ein bestimmter Zustand nicht Gegenstand politischer Regulation war, fanden sich Menschen zusammen, um das von ihnen wahrgenommene Problem auf die politische Agenda zu setzen. Ein Großteil der Kampagnen- und Lobbyarbeit von NROs gilt dem „Werben“ für menschenrechtliche Normen, die in Deklarationen, Verträgen und Konventionen gegossen werden und dadurch normative und gegebenenfalls rechtliche Auflagen für das Handeln von Staaten erteilen.

Auch nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 war der Bedarf an internationaler Normsetzung nicht gedeckt. Die Allgemeine Erklärung, heute zum Völkergewohnheitsrecht zählend, wurde nur als Empfehlung, nicht als bindende Konvention verabschiedet, weshalb NROs in Folge bestrebt waren, rechtsverbindliche Konventionen zu schaffen. Ein prominentes Beispiel bietet die Institutionalisierung des Schutzes vor Folter. Im Dezember 1972 startete Amnesty International eine weltweite Kampagne gegen Folter<sup>13</sup>, die darauf abzielte, sowohl Politik und Gesellschaft auf die weite Verbreitung von Folter aufmerksam zu machen als auch das Verbot von Folter – ungeachtet der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung – zu stärken. Im Zuge der Kampagne berichtete Amnesty International ausführlich über Fälle von Folter in vielen Staaten der Welt und sammelte Unterschriften gegen die Anwendung von Folter. Bereits während dieser Kampagne verabschiedete die VN-Generalversammlung ihre erste Deklaration zur Ächtung von Folter und beauftragte Ende 1977 die Menschenrechtskommission, den Vertragstext für eine Folterkonvention zu entwerfen. Nicht ohne intensive Lobbyarbeit von Amnesty International und deren Mitarbeit am Vertragstext<sup>14</sup> wurde die Konvention schließlich im Jahre 1984 verabschiedet.

## 2. Die Überwachung der Normeinhaltung

Einen zweiten Schwerpunkt der NRO-Tätigkeit bildet die Überwachung von Normeinhaltungen. Wird zur Normsetzung vor allem Aufklärungs- und Lobbyarbeit eingesetzt, so steht bei der Kontrolle der Normeinhaltung die Erhebung und Veröffentlichung gesicherter Informationen über Menschenrechtsverletzungen im Vordergrund. Hierzu sammeln letztlich alle NROs Informatio-

nen zu Menschenrechtsverletzungen, die insgesamt alle Staaten und Regionen der Erde abdecken. Diese Informationen beziehen sie von Opfern, deren Angehörigen, Medien, anderen Organisationen, lokalen Menschenrechtsgruppen und -aktivisten, aber auch durch eigene Recherche und Vor-Ort-Untersuchungen. Die gesammelten Informationen finden Eingang in Jahresberichte, Themenberichte oder Presseerklärungen, die an Medien, internationale Organisationen und Regierungen weitergeleitet werden. All dies geschieht in der Annahme, daß bereits die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen Früchte trägt: Denn die Regierungsstellen wollen nicht am Pranger stehen, was sie innerstaatlich delegitimiert, ihre Reputation im Ausland schädigt und öffentlichen Druck mobilisiert, der andere Regierungen zum Einsatz politischen Drucks oder materieller Sanktionen bewegt. Diese Strategie der NROs wirkt jedoch nur langfristig, oftmals geht sie gar mit einem innerstaatlichen Herrschaftswechsel einher<sup>15</sup>. Beispiele für sofortige und einschlägige Verhaltensänderungen sind eher die Ausnahme: So konnte beispielsweise das ICRC durch seine gründliche und von der französischen Presse verbreitete Dokumentation von Folterungen der französischen Armee im Algerienkrieg weitere Folterungen verhindern<sup>16</sup>.

### *Die (Weiter-)Entwicklung internationaler Überwachungsmechanismen*

Berichte über Menschenrechtsverletzungen haben maßgeblich die Entwicklung, den Ausbau und die Initiierung internationaler Überwachungsmechanismen beeinflusst. Diese Überwachungsmechanismen sind auch für NROs bedeutend: Regierungen, denen NROs Menschenrechtsverletzungen vorwerfen, zweifeln häufig die Glaubwürdigkeit und Überparteilichkeit von NROs an. Letztere sind daher bemüht, ihre Anklagen von Überwachungs-gremien bestätigen zu lassen, was nicht nur ihre Glaubwürdigkeit bekräftigt, sondern auch ihren Forderungen Nachdruck verleiht. Im Rahmen des universellen Menschenrechtsschutzsystems bei den Vereinten Nationen haben NROs insbesondere seit Mitte der siebziger Jahre auf die Einführung von Beschwerdeverfahren und den Ausbau von

13 Vgl. Helena Cook, Amnesty International at the United Nations, in: P. Willetts (Anm. 2), S. 189–191.

14 Vgl. Hans Peter Schmitz, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik, in: *Comparativ*, (1997) 4, S. 37–44.

15 Zur menschenrechtlichen Sozialisierung von Staaten aufgrund der Mobilisierung internationalen und nationalen Drucks durch NROs vgl. Forschungsgruppe Menschenrechte (Sieglinde Gränzer/Anja Jetschke/Thomas Risse/Hans Peter Schmitz), Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5 (1998) 1, S. 5–41.

16 Vgl. D. P. Forsythe (Anm. 9), S. 616.

Überwachungsmechanismen gedrängt. Dabei lassen sich vertragliche und außervertragliche Mechanismen unterscheiden:

- Überwachungs- und Beschwerdemechanismen auf der Basis von Völkervertragsrecht, die nur jene Staaten binden, die einen entsprechenden Vertrag ratifizierten, und
- Überwachungs- und Beschwerdemechanismen auf der Basis der Charta der Vereinten Nationen, die für jeden Staat Gültigkeit beanspruchen.

In Abwesenheit universeller Beschwerdemechanismen ergingen seit der Gründung der Vereinten Nationen jährlich unzählige Beschwerden von Einzelpersonen und NROs an den Generalsekretär der VN, die mangels Ermächtigung von keinem VN-Gremium berücksichtigt wurden. Deshalb entschied die Generalversammlung der VN 1965, daß die Menschenrechtskommission Berichte von NROs und Einzelpersonen berücksichtigen dürfe (Res. 2144). Der Wirtschafts- und Sozialrat stimmte 1970 zu und ermächtigte in seiner Resolution 1503 nun ausdrücklich NROs, gut dokumentierte Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen einzubringen.

Auch die Entstehung des ersten (und weiterer) außervertraglichen, thematischen Überwachungsmechanismus der VN-Menschenrechtskommission ist maßgeblich der Tätigkeit verschiedener NROs zu verdanken. Ein Beispiel: Ab Mitte der siebziger Jahre enthüllten nationale und internationale NROs (darunter NROs wie Amnesty International, die International Commission of Jurists und die International League for Human Rights) Menschenrechtsverletzungen in Argentinien, insbesondere das Muster des „Verschwindenlassens“. Die NROs brachten Opfer und Zeugen aus Argentinien zu Sitzungen der VN-Menschenrechtskommission mit, die über die Verhältnisse vor Ort ausagten, und präsentierten selbst Informationen zu diesen Menschenrechtsverletzungen. Trotz vehementer Bemühungen Argentiniens, NROs zu diskreditieren und ihr Rederecht zu beschneiden<sup>17</sup>, reagierte die Menschenrechtskommission auf das Phänomen des „Verschwindenlassens“; da keine Abstimmung zustande kam, in der Argentinien namentlich genannt werden konnte, beschloß die Kommission im Jahre 1980 die Einsetzung einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe zur länderunspezifischen Untersuchung des „Verschwindenlassens“.

17 Hierzu ausführlich Ian Guest, *Behind the Disappearances. Argentina's Dirty War against Human Rights and the United Nations*, Philadelphia 1990.

Diese Expertengruppe erhielt auch das Mandat, Einzelfällen nachzugehen, Regierungen auf diese Fälle anzusprechen und über ihre Reaktionen zu berichten. Die Einrichtung dieses sogenannten „thematischen Mechanismus“ hielt zwei Neuerungen bereit: Erstmals war vorgesehen, daß Menschenrechtsverletzungen in allen Ländern der Welt eigens durch ein VN-Gremium untersucht werden konnten. Die Kommission beschloß außerdem, daß die Arbeitsgruppe von Regierungen, gouvernementalen Organisationen und NROs Informationen anfordern und erhalten dürfe<sup>18</sup>.

### *Ingangsetzung des Überwachungsapparats*

Ein weiterer Schwerpunkt der NRO-Arbeit betrifft die Zuarbeit zu internationalen Menschenrechtsgremien. Auch hier spielt die Versorgung mit Informationen wieder eine wesentliche Rolle. Die vertraglichen Überwachungsorgane der Vereinten Nationen (z. B. der Ausschuß gegen Folter) verlassen sich fast ausschließlich auf NRO-Informationen; in ihren Berichten finden sich häufig Verweise auf Amnesty International, Human Rights Watch, aber auch nationale NROs. Die professionelle Berichterstattung dieser NROs wird somit von den UN-Gremien auch offiziell anerkannt. Ähnliches gilt für ein Tätigwerden der Menschenrechtskommission. Fast jeder ihrer Entscheidungen, einen Länderberichtersteller einzusetzen, ging die ausführliche Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen durch NROs voraus<sup>19</sup>.

Des weiteren „überwachen“ Menschenrechts-NROs auch die Tätigkeit der internationalen Kontrollgremien selbst. Regelmäßig vor den Genfer Sitzungen fordern NROs die Menschenrechtskommission auf, Resolutionen zu verabschieden, die Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Staaten verurteilen. Die Zusammenarbeit mit den Überwachungsorganen der Menschenrechtsverträge verläuft ähnlich: Diese Vertragsorgane tagen in der Regel zweimal jährlich und entscheiden über Individualbeschwerden und kommentieren nationale Implementationsberichte (sogenannte Staatenberichte). NROs liefern wichtige Informationen zur Überprüfung der Richtigkeit dieser Staatenberichte, sie weisen auf Mißstände bei der Implementation hin und geben den Expertengremien Anregungen zur Diskussion der Staatenberichte. Häufig wird ein Vertragsgremium aufgefordert, bestimmte Schritte wie etwa Gesetzesänderungen in der nationalen Menschenrechtspolitik anzumahnen.

18 Vgl. F. D. Gaer (Anm. 2), 1996, S. 54 f.

19 Vgl. ebd., S. 53.

### 3. Betreuung der Opfer, Prävention und Hilfe vor Ort

Einen dritten Schwerpunkt der Tätigkeit von NROs bildet das unmittelbare Engagement vor Ort. Hierunter fallen die Schulung des Personenkreises, der mit Menschenrechtsverletzungen konfrontiert wird (z. B. Ärzte und Richter), die präventive Aufklärungsarbeit („Menschenrechtserziehung“) und die Betreuung und Unterstützung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Der Schutz von Menschenrechten fängt bereits bei der Verbreitung der Menschenrechtsidee unter möglichst großen Teilen der Gesellschaft in aller Welt an. NROs informieren aber nicht nur vor Ort über internationale und nationale Rechtslagen, sie warnen auch vor Situationen, in denen Menschenrechtsverletzungen auftreten. Im Bereich des internationalen Mädchenhandels beispielsweise sind es fast ausschließlich (lokale) NROs – nicht Regierungsstellen –, die Mädchen und ihre Familien über die Gefahren des Handels aufklären<sup>20</sup>.

Zum direkten Menschenrechtsschutz gehören auch so scheinbar einfache Dinge wie die Bereitstellung von Unterkünften und medizinischer wie psychologischer Betreuung für Hilfesuchende und Opfer. Hier sind erneut in hohem Maß lokale und nationale Menschenrechtsgruppen engagiert, wie etwa die türkische Menschenrechtsstiftung, die in fünf türkischen Provinzen Rehabilitationszentren für die Behandlung von Folteropfern eingerichtet hat<sup>21</sup>.

Auch die Arbeit einiger größerer NROs, etwa der Ärzte ohne Grenzen oder des ICRC, ist stark auf Vororthilfe ausgerichtet. Die jeweils national eingerichteten Hilfsorganisationen des ICRC stellen z. B. humanitäre Hilfe für Kombattanten wie Nonkombattanten in Kriegsgebieten bereit: Im nigerianischen Bürgerkrieg versorgte das Rote Kreuz zeitweise bis zu 2,5 Millionen Menschen<sup>22</sup>. Aber auch der Einsatz für Menschenrechte in Einzelfällen gehört zu den direkten Schutzleistungen der NROs. Amnesty International etwa appelliert mit den „Briefen gegen das Vergessen“ an Regierungen und Gefängnisleitungen, Häftlinge freizulassen. Zwar geben staatliche Stellen in der Regel nicht an, daß ihre Handlungen im Zusammenhang mit Appellen von NROs oder sie unterstützender Bürger und Bürgerinnen erfolgt, es finden sich aber etliche Fälle, in denen einzelne Menschen-

rechtsverletzungen nach dem Einsatz durch NROs aufgehoben wurden. Amnesty International selbst berichtet über „positive Entwicklungen“ in 42 von 72 Fällen aus den Jahren 1996 und 1997: „Gewaltlose politische Gefangene wurden aus der Haft entlassen, Folterer vor Gericht gestellt oder politische Morde von Gerichten untersucht.“<sup>23</sup>

---

## IV. Erfolge und Grenzen der NRO-Arbeit

---

Nach mehr als fünfzig Jahren Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen stellt sich auch die Frage, ob Menschenrechts-NROs einen Rollenwechsel vom „lästigen Mahner zum gefragten Partner in der Weltpolitik“ vollzogen haben, wie im Zuge der erfolgreichen Verhandlungen über den internationalen Strafgerichtshof und das internationale Abkommen zum Verbot von Anti-Personen-Minen vielfach zu hören war<sup>24</sup>.

Menschenrechtsverletzungen konnten bislang auch mit Hilfe von NROs nicht aus dem Alltag nationaler und internationaler Politik verbannt werden. NROs haben aber dazu beigetragen, die Maschen im Netz des internationalen Menschenrechtsschutzes kleiner werden zu lassen. Es bedarf zunehmender Anstrengungen, der Thematisierung nationaler Menschenrechtslagen durch internationale Organe und Gremien zu entgehen. Der Kritik durch nichtstaatliche Akteure kann sich zudem kein Staat mehr entziehen.

Nichtregierungsorganisationen haben maßgeblich an der Etablierung menschenrechtlicher Standards und darauf basierender menschenrechtlicher Schutzsysteme mitgewirkt. Erzwingungsmechanismen im klassischen Sinn wurden dabei zwar nicht geschaffen; vielmehr besteht die Funktion der internationalen Instrumente darin, als Modell Richtliniencharakter zu entwickeln, und zwar für nationale Gesetzgebungen wie auch für die tatsächliche Gewährung von Menschenrechten. Mit Hilfe der von den Staaten selbst verabschiedeten Normen können NROs Menschenrechtsverletzungen anprangern und die zu-

20 Vgl. Human Rights Watch, Global Report on Women's Rights, New York 1995, S. 203.

21 Vgl. Human Rights Foundation of Turkey, The HRFT and its activities, Ankara o. J.

22 Vgl. D. P. Forsythe (Anm. 9), S. 614.

23 Harald Gesterkamp, Die Erfolge sind sichtbar, in: ai-Journal, (1998) 3, S. 18. Im monatlich erscheinenden ai-Journal finden sich auch Berichte über entsprechende Einzelfälle.

24 Vgl. z. B. Stefan Ulrich, Die lästigen Mahner werden ernstgenommen, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Juli 1998.

ständigen Regierungen mit ihren Verpflichtungen konfrontieren<sup>25</sup>.

Über diese „indirekte“ Einflußnahme hinaus haben sie auch „direkt“, d.h. ohne den Umweg über die Einflußnahme auf internationale Organisationen und von diesen eingesetzte Unterorganisationen und Überwachungsorganen, den Schutz der Menschenrechte verbessert. Menschenrechtsorganisationen tragen durch akkurate und für den die Menschenrechte verletzenden Staat beschämende Informationen zur Rufschädigung der verantwortlichen staatlichen Akteure bei<sup>26</sup>. Dabei hat es sich im Hinblick auf die Dringlichkeit der Fälle kurzfristig als am erfolgreichsten erwiesen, einzelne Menschenrechtsverletzungen ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Andere Strategien tragen hingegen in der Regel erst langfristige Früchte.

Bezüglich ihrer Mitarbeit in internationalen Organisationen und Gremien, aber auch auf internationalen Konferenzen haben NROs ihre Rolle stetig ausgebaut. Insbesondere bei der Überwachung von Menschenrechtsverletzungen sind sie zu einem ernstzunehmenden Partner internationaler Akteure avanciert. Bei der Normsetzung und Normdurchsetzung finden sich aber nach wie vor die altbekannten Konfliktlinien zwischen Regierungsvertretern, die ihre Handlungsfreiheit nicht einschränken wollen, und NROs, die auf strengeren Kontrollmechanismen bestehen. Immerhin sichert die Reform der Partizipationsmöglichkeiten von NROs im Rahmen des ECOSOC-Status, daß immer mehr dieser Organisationen Zugang zu Foren der Entscheidungsfindung und Aushandlung erlangen und ihren Einfluß ausüben können. Doch auch hier sind noch nicht alle Restriktionen aus dem Weg geräumt. So wurde etwa die Teilnahme akkreditierter NROs auf der Weltmenschrechtskonferenz in Wien eingeschränkt: Von „formellen“ Sitzungen des Redaktionsausschusses waren sie ausgeschlossen<sup>27</sup>.

Regierungen, die die Menschenrechte verletzen, sehen in NROs weniger Partner als eher Feinde.

25 Vgl. z.B. Theodoor C. van Booven, Die überfrachtete Agenda. Aufgaben der Vereinten Nationen bei Schutz und Förderung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen, 39 (1996) 6, S. 186.

26 Vgl. Martin Ennals, Amnesty International and Human Rights, in: Peter Willetts (Hrsg.), Pressure Groups in the Global System, London 1982, S. 78–80.

27 Vgl. Barbara Erbe, Die Kompromisse der Regierungen... und die Klagen der Menschen. Weltmenschrechtskonferenz in Wien, in: der überblick, 3 (1993), S. 76.

Daran kann auch die Überparteilichkeit der Gruppierungen, die gern als ihre wirkungsvollste Eigenschaft bezeichnet wird<sup>28</sup>, nichts ändern. Sie mag eine unabdingbare Voraussetzung für die Hilfe vor Ort, insbesondere in Kriegsgebieten, sein. Von staatlicher Seite wird die Überparteilichkeit von NROs jedoch allzuoft angezweifelt: NROs wird beispielsweise vorgeworfen, sie unterstützten Terroristen, die Opposition, Verschwörer gegen die Regierung oder seien Vertreter eines westlichen Imperialismus. Weil Menschenrechts-NROs Staaten anklagen und diese auch beim Namen nennen, wird kontinuierlich versucht, ihre Arbeit zu behindern. Hierin unterscheiden sich Menschenrechts-NROs auch von humanitären oder im Entwicklungsbereich tätigen Gruppierungen. Diese nehmen häufig Aufgaben wahr, die Staaten nicht mehr oder nicht gleichermaßen qualifiziert ausführen können, sie ergänzen dadurch Regierungshandeln auf willkommene Weise. Menschenrechts-NROs hingegen – sogar jene, die bemüht sind, objektiv zu berichten und nach festgelegten Kriterien zu urteilen – bleiben „lästige Mahner“ für all jene Akteure, die Menschenrechtsverletzungen wissentlich und zielgerichtet einsetzen.

Daher kann der Einsatz für die Menschenrechte auch zur Gefahr für die Organisationen selbst werden: Menschenrechts-NROs werden zunehmend Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Beispielsweise werden Menschenrechtsaktivisten inhaftiert, gefoltert oder getötet, das Recht der freien Meinungsäußerung wird behindert, nationale Büros von NROs werden geschlossen oder ihre Arbeit systematisch gestört. Den Opfern von Menschenrechtsverletzungen wird somit auch eine wichtige Anlaufstelle entzogen.

Es sind wiederum NROs, die aktiv werden und sich jetzt für den Schutz von Menschenrechtsaktivisten einsetzen. Amnesty International will im Rahmen seiner aktuellen Kampagne „Zeit zu handeln“ 60 Millionen Unterschriften sammeln. Gefordert wird eine „Erklärung der Vereinten Nationen zum Schutz von Menschenrechtlern“. Einen ersten Schritt in diese Richtung machte die Menschenrechtskommission bereits, als sie im Juni dieses Jahres nach 13 Jahren Arbeit den Entwurf für eine entsprechende Deklaration fertigstellte und den Menschenrechts-NROs einen weiteren politischen Erfolg einbrachte.

28 Vgl. D. P. Forsythe (Anm. 9), S. 615.

# Die Macht der Menschenrechte Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Normen

---

## I. Einleitung

---

Im Mai 1998 trat Indonesiens Präsident Suharto nach mehr als dreißigjähriger Herrschaft zurück. Die meisten Beobachter waren sich einig, daß die asiatischen Finanzkrisen mit ihren verheerenden wirtschaftlichen Folgen für die indonesische Bevölkerung für Suhartos Sturz verantwortlich waren. Plünderungen in der Hauptstadt Jakarta sowie Überfälle auf die wirtschaftlich mächtige chinesische Minderheit schienen diese Einschätzung zu bestätigen. Rückblickend überraschte aber vor allem der weitgehend friedliche Verlauf dieses Machtwechsels, insbesondere im Vergleich zu den Massakern der Jahre 1965–1967 anlässlich der Machtübernahme Suhartos. Damals wurden über eine halbe Million Menschen von dessen Anhängern regelrecht niedergemetzelt. Diesmal aber stürzte das Land trotz der schweren Wirtschaftskrise nicht ins Chaos. Gleichzeitig zeigte sich bei diesem Machtwechsel der hohe Stellenwert der Menschenrechte.

Ein genauerer Blick auf die Vorgeschichte der Ereignisse im Mai 1998 zeigt, daß das Suharto-Regime bereits seit langem unter starkem politischem Reformdruck stand. Die Finanzkrise beschleunigte zwar den Machtverfall, aber dessen eigentliche Ursache ist zu einem wesentlichen Teil in den Kampagnen von Menschenrechtsorganisationen zu suchen, die das Suharto-Regime in der Vergangenheit zunehmend delegitimierten. Indonesien ist kein Einzelfall, denn auch in anderen Ländern sind ähnliche Entwicklungen festzustellen. Es läßt sich zeigen, daß Menschenrechtsorganisationen und -netzwerke, die sowohl im Innern der Staaten als auch transnational operieren und somit die gesellschaftliche Opposition in repressiven Staaten mit internationalen Organisationen und westlichen Staaten in Verbindung bringen, eine bedeutende Rolle bei politischen Transformationsprozessen spielen. Dies wurde von der Demo-

kratisierungs- und Transitionsforschung bisher unterschätzt.

Die wachsende Bedeutung von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) in der internationalen Menschenrechtspolitik ist aus zwei Gründen keine Selbstverständlichkeit. Erstens können sich Regierungen auf ihre staatliche Souveränität berufen, um damit eine internationale Überwachung ihrer Menschenrechtspolitik zu unterlaufen. Zweitens verfügen Menschenrechtsorganisationen nicht über finanzielle oder gar militärische Machtmittel, um einen Staatsapparat zur Politikänderung zu zwingen. Wie gelingt es Organisationen wie Amnesty International aber dennoch, über Einzelfälle hinaus systematisch positiven Einfluß auf die Menschenrechtsentwicklung in einem Land auszuüben?

In der entsprechenden Literatur finden sich inzwischen eine ganze Reihe von theoretisch sowie empirisch abgeleiteten Thesen, warum nichtstaatliche Organisationen im Menschenrechtsbereich in den beiden letzten Jahrzehnten einflußreicher geworden sind. Als Gründe hierfür werden etwa deren spezifische Fähigkeiten zur Vernetzung und Informationsverbreitung, ihre Politik der moralischen Anklage und Bewußtseinsbildung oder auch die Anschlußfähigkeit der von ihnen vertretenen Normen an den Grundkonsens der heute international dominierenden westlichen Staatengemeinschaft genannt<sup>1</sup>.

Dieser Beitrag integriert diese unterschiedlichen Annahmen in einem übergreifenden Erklärungsansatz. Dazu haben wir ein „Spiralmodell“ zur Darstellung des politischen Wandels durch Menschenrechtsarbeit entwickelt, das innenpolitische Interaktionen zwischen Staat und Gesellschaft

---

1 Vgl. Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998; Jackie Smith/Charles Chatfield/Ron Pagnucco (Hrsg.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse 1997; Thomas Risse-Kappen (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge 1995.

systematisch mit Entwicklungen auf der internationalen und transnationalen Ebene verknüpft. Dieses Modell wurde anhand von elf Länderfallstudien über mehrere Kontinente und die unterschiedlichsten kulturellen und sozioökonomischen Kontexte hinweg überprüft<sup>2</sup>. Wir stellen erstens die These auf, daß transnational operierende Menschenrechtsnetzwerke und NROs einen entscheidenden Beitrag zur innenpolitischen Durchsetzung von Menschenrechtsnormen leisten. Zweitens kommt es nur dann zu solchen innenpolitischen Veränderungen, wenn es diesen Netzwerken gelingt, gesellschaftliche Opposition gegen die normverletzenden Regime dauerhaft zu mobilisieren. Drittens können die Untersuchungen nicht bestätigen, daß es zur Durchsetzung der Menschenrechte besonderer sozioökonomischer Voraussetzungen wie etwa eines anhaltenden Wirtschaftswachstums bedarf. Dagegen sind internationale Sanktionen sowie der politische Druck westlicher Regierungen und internationaler Organisationen in bestimmten Phasen des Spiralmodells sinnvoll und können zum Wandel beitragen. Viertens zeigen unsere empirischen Ergebnisse, daß moralische Argumentation auch in der internationalen Politik konkrete politische Wirkungen erzielt.

---

## II. Das Spiralmodell normgeleiteten Wandels – ein Überblick

---

### **Ausgangspunkt: Repression und anfängliche Mobilisierung**

Unser Modell geht von der Existenz internationaler Menschenrechtsnormen aus, die in verschiedenen internationalen Institutionen verankert sind und die Forderungen transnationaler Menschenrechtsnetzwerke<sup>3</sup> und NROs legitimieren. 50 Jahre

2 Unser Beitrag beruht auf den Ergebnissen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts „Ideen, internationale Institutionen und politisch-gesellschaftliche Veränderungsprozesse: Die Herausforderung nationaler Souveränität durch Menschenrechte“ sowie eines transatlantischen Kooperationsprojektes, das vom Deutsch-Amerikanischen Akademischen Konzil (DAAK) gefördert wurde. Vgl. Forschungsgruppe Menschenrechte, Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 5 (1998) 1, S. 5–41; Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), *The Power of Principles. International Human Rights Norms and Domestic Change*, Cambridge (i. E.).

3 Unter transnationalen Menschenrechtsnetzwerken verstehen wir Gruppen von individuellen und kollektiven Akteuren, die über nationale Grenzen hinweg operieren und

nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen ist die Zahl und Reichweite internationaler Menschenrechtsabkommen drastisch gestiegen. In den siebziger und achtziger Jahren wurden neue Deklarationen und Konventionen gegen einzelne Menschenrechtsverletzungen wie Verschwindenlassen (1980) und Folter (1984) verabschiedet, individuelle Beschwerdeverfahren eingerichtet und die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten verstärkt. Die institutionelle Stärkung der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen fand ihren vorläufigen Höhepunkt in der Einrichtung des Hochkommissariats für Menschenrechtsfragen 1993 und des Internationalen Strafgerichtshofes zur Verfolgung besonders schwerer Menschenrechtsverletzungen im Juli 1998<sup>4</sup>. Die Frage stellt sich nun, welche Wirkungen diese internationalen Normen auf das Verhalten der Regierungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern gehabt haben.

Im Rahmen unserer Forschungen haben wir die Entwicklung in Ländern des Südens untersucht, in denen grundlegende Menschenrechte systematisch verletzt wurden<sup>5</sup>. Diese dauerhafte Repression bildet die Ausgangssituation unseres Spiralmodells, wobei unter solchen Bedingungen innenpolitische Oppositionsgruppen zunächst zu schwach sind, um den autoritären Regimen einen Kurswechsel aufzwingen zu können.

In dieser Situation versuchen einzelne Oppositionelle, neue Einflußmöglichkeiten zu schaffen, indem sie sich mit der Bitte um Unterstützung an die internationale Öffentlichkeit wenden und damit das repressive Regime umgehen. Sie dokumentieren das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen und leiten die entsprechenden Informationen an internationale Menschenrechtsgruppen weiter. Letztere nehmen die Informationen auf, verarbeiten sie zu Berichten, prangern das Regime international an und fordern andere – zumeist

verbunden sind durch geteilte Werte (in unserem Fall Menschenrechte), einen gemeinsamen Diskurs sowie einen dichten Austausch von Informationen und Dienstleistungen. Dazu gehören z. B. NROs wie Amnesty International oder Human Rights Watch, aber auch Mitarbeiter kirchlicher Stellen, politischer Stiftungen, internationaler zwischenstaatlicher Organisationen und sogar westlicher Regierungen, wenn sie den Wertekonsens des Menschenrechtsnetzwerks teilen. Vgl. dazu M. E. Keck/K. Sikkink (Anm. 1).

4 Vgl. Philip Alston, *The United Nations and Human Rights*, Oxford 1992; Hans Peter Schmitz, *Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik*, in: *Comparativ*, 7 (1997) 4, S. 33–53.

5 Dabei konzentrierten wir uns auf Fälle von systematischen Folterungen, extra-legalen Hinrichtungen, „Verschwindenlassen“ und „Haft ohne Anklage oder Gerichtsverfahren“.

westliche Staaten – auf, ebenfalls Druck auszuüben. Dieser sogenannte „Bumerang-Effekt“<sup>6</sup> führt zu einer ersten Vernetzung zwischen gleichgesinnten innenpolitischen und internationalen Akteuren.

### Phase 2: Ablehnung der Menschenrechtsnormen

Die zweite Phase setzt ein, wenn die angeklagte Regierung zum ersten Mal auf die nun auch international verbreiteten Vorwürfe reagiert. Die meisten repressiven Regime leugnen zunächst die Geltung der internationalen Normen, streiten die Menschenrechtsverletzungen ab und weisen die Kritik als eine illegitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurück. Gleichzeitig versucht die Regierung, die weitere Vernetzung der Menschenrechtsgruppen zu unterbinden, deren Anhänger gezielt zu diskreditieren oder durch verstärkte Repression ihre Arbeit zu behindern. Angesichts unverminderter Verstöße gegen die Menschenrechte setzt das transnationale Netzwerk demgegenüber seine Informations- und Anklagepolitik fort. An dieser Stelle kommt es nun zu einer entscheidenden Weichenstellung für den weiteren Verlauf der politischen Entwicklung. Verharrt das Regime auf seiner Position des strikten Leugnens und gelingt es seinen Kritikern nicht, eine ausreichende Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit herzustellen, wird sich die Lage auf absehbare Zeit kaum verändern.

### Phase 3: Taktische Konzessionen

Wenn die internationale Mobilisierung gegen das menschenrechtsverletzende Regime zunimmt, versucht die Regierung früher oder später, durch taktische Konzessionen den Druck zu verringern. Dabei ist es zunächst irrelevant, wie umfangreich diese Konzessionen sind oder ob sie aus reinem Machterhaltungskalkül angeboten werden. Vielmehr ist entscheidend, daß solche Konzessionen einen Wandel in der Rhetorik der Regierung anzeigen, den wiederum Menschenrechtsaktivisten als Einstieg für eine erweiterte argumentative Auseinandersetzung nutzen. Dies führt zwar selten zur unmittelbaren oder gar dauerhaften Verbesserung der Menschenrechtssituation, markiert aber das unbeabsichtigte Eingeständnis der Regierung, daß sie Menschenrechte verletzt. Die Regierung manövriert sich in eine Situation, in der konsequentes Leugnen unmöglich wird und sie auch innenpolitisch das Definitionsmonopol darüber verliert,

was eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Menschenrechte werden nun zu einem legitimen innenpolitischen Thema, wobei gesellschaftliche Akteure zunehmend vor staatlichen Übergriffen geschützt sind und sich ihr Handlungsspielraum erweitert. Als Folge können sich internationale und einheimische Menschenrechtsgruppen noch stärker vernetzen. In der Regel führen diese fortgesetzten Aktivitäten zu einer generellen Änderung der internationalen Wahrnehmung eines Landes und seiner Regierung. Die Aktivitäten der innenpolitischen und transnationalen Menschenrechtsnetzwerke führen dazu, daß normverletzende Regime immer stärker zu Außenseitern der internationalen Staatengemeinschaft werden (Paria-Staaten).

Das Regime hat unter diesen Bedingungen zwei Optionen. Es kann sich erstens rhetorisch positiv auf Menschenrechte beziehen, in der Praxis aber weiterhin dagegen verstoßen. Allerdings wird das nun voll entwickelte Netzwerk eine derartige Kluft zwischen Worten und Taten zur weiteren Mobilisierung nutzen und damit den Druck erhöhen. In diesem Fall kommt es wahrscheinlich zu einem Machtwechsel infolge der inneren wie äußeren Isolation der Machthaber. Die Regierung kann zweitens einen Weg der politischen Liberalisierung „von oben“ einschlagen, die Menschenrechtsnormen im Innern gesetzlich institutionalisieren und entsprechende Überwachungsorgane sowie unabhängige Beschwerdeinstanzen einrichten.

### Phasen 4 und 5: Anerkennung der Menschenrechte und normkonformes Verhalten

In der vierten Phase entwickelt sich ein breiter innenpolitischer Konsens bei allen politischen Gruppierungen, daß Menschenrechte integraler Bestandteil jeglicher politischen Reformbemühungen sein müssen. Sie werden nicht mehr nur rhetorisch proklamiert oder nur im taktischen Kampf um die politische Macht mißbraucht, sondern bekommen handlungsleitenden Charakter. Die Regierung erkennt *erstens* internationale Menschenrechtsvereinbarungen an, übernimmt *zweitens* internationale Standards in das nationale Recht, richtet *drittens* nationale Menschenrechtskommissionen und individuelle Beschwerdeverfahren ein und achtet *viertens* argumentativ widerspruchsfrei die Menschenrechte. Schließlich folgt in der letzten und fünften Phase die Umsetzung dieser Normen in konkretes Handeln. Die Menschenrechtssituation verbessert sich nicht nur sporadisch, sondern auf Dauer und durchgreifend. Da von einer vollständigen Anerkennung der Normen nicht auf eine sofortige und konsequente Umset-

<sup>6</sup> Vgl. M. E. Keck/K. Sikkink (Anm. 1), S. 13; Forschungsgruppe Menschenrechte (Anm. 2), S. 12.

zung geschlossen werden kann, muß auch in dieser Phase die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit aufrechterhalten werden.

Im folgenden illustrieren wir das Spiralmodell mit Hilfe von empirischen Beispielen aus den Philippinen, Indonesien, Marokko, Tunesien, Kenia und Uganda<sup>7</sup>.

---

### III. Erläuterung des Spiralmodells anhand von Beispielen aus Südostasien, Afrika und der arabischen Welt

---

#### Phase 1: Unterdrückung und anfängliche Mobilisierung

In allen von uns untersuchten Ländern waren Auseinandersetzungen um die Macht im jeweiligen politischen System die Hauptursache der Menschenrechtsverletzungen seitens staatlicher Stellen. Gegen bewaffnete oder zivile Opposition gingen die Regierungen jeweils mit massiven Repressionsmaßnahmen vor. Auf den *Philippinen* rief der damalige Präsident Ferdinand Marcos 1972 das Kriegsrecht aus. In der Folgezeit wurden mehrere zehntausend Oppositionelle verhaftet, ohne Gerichtsverfahren festgehalten und teilweise gefoltert<sup>8</sup>. In *Uganda* befahl zur selben Zeit der durch einen Putsch an die Macht gekommene Diktator Idi Amin die systematische Verfolgung seiner politischen Gegner. Bis zum Ende seiner Herrschaft 1979 wurden mindestens 300 000 Menschen Opfer seines Terrorregimes<sup>9</sup>. In *Tunesien* beantwortete die Regierung ebenfalls Mitte der siebziger Jahre zunehmende Forderungen nach größerer politischer Partizipation mit willkürlichen Verhaftungen und Folterungen<sup>10</sup>. In Indonesien 1965, Marokko 1971/72 und Kenia 1982 reagierten die Regime auf Putschversuche mit systematischen Verstößen

7 Vgl. dazu Sieglinde Gränzer, *Changing Human Rights Discourse: Transnational Advocacy Networks in Tunisia and Morocco*, in: T. Risse/S. C. Ropp/K. Sikkink (Anm. 2); Anja Jetschke, *Linking the Unlinkable? International Human Rights Norms and Nationalism in Indonesia and the Philippines*, in: ebd.; Hans Peter Schmitz, *Transnational Human Rights Activism and Political Change in Kenya and Uganda*, in: ebd.

8 Vgl. International Commission of Jurists, *The Decline of Democracy in the Philippines*, Geneva 1977.

9 Vgl. A. B. K. Kasozi, *The Social Origins of Violence in Uganda 1964–1985*, Montreal 1994.

10 Vgl. Amnesty International, *Tunesien im Zwielficht oder Politische Verfolgung in Tunesien*, Bonn 1977.

gegen die Menschenrechte. Die Menschenrechtssituation verschlechterte sich in Marokko und Indonesien weiter, nachdem beide Staaten angrenzende Territorien militärisch besetzt hatten (Westsahara 1974/75 und Osttimor 1975/76).

#### Phase 2: Ablehnung der Menschenrechtsnormen

Mit Ausnahme von Tunesien bestritten alle von uns untersuchten Regierungen die internationalen Berichte über Menschenrechtsverletzungen in ihren Ländern. Unter Berufung auf die nationale Souveränität lehnten sie eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten kategorisch ab und verweigerten damit jeglichen Ansatz für einen Dialog. In *Marokko* erteilte König Hassan II. mit Verweis auf seine umfassende Autorität in geistlichen und weltlichen Angelegenheiten anderen Vorstellungen zu Menschenrechtsfragen eine Absage. Dies schreckte das Menschenrechtsnetzwerk keineswegs ab. Im Gegenteil, marokkanische Exilgruppen und Menschenrechtsaktivisten legten aus Anlaß eines Besuchs von König Hassan beim Europäischen Parlament (EP) im Dezember 1986 einen Menschenrechtsbericht vor. Zwei Jahre später beauftragte das EP seinen Präsidenten, gegenüber der marokkanischen Regierung ernste Bedenken wegen der Menschenrechtsslage auszudrücken. Im Januar 1988 organisierte eine in Paris ansässige marokkanische Exilgruppierung Demonstrationen in Belgien, Frankreich, Deutschland und Holland. 1988 mußte Marokko vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen einen Bericht abgeben und versuchte durch beschönigende Darstellungen, seinen schlechten Ruf zu verbessern. Noch im Dezember 1989 stritt der König im französischen Fernsehen Menschenrechtsverletzungen ab, lud aber Amnesty International nach Marokko ein. Damit rückte die marokkanische Führung langsam von einer Position des konsequenten Leugnens ab. Im Übergang zur dritten Phase begann nun eine öffentlich geführte Auseinandersetzung um die Geltung von Menschenrechtsnormen zwischen König Hassan II. und seinen in- und ausländischen Kritikern<sup>11</sup>.

Eine ähnliche Entwicklung war zur selben Zeit in *Kenia* zu beobachten<sup>12</sup>. Das Menschenrechtsnetzwerk nutzte auch hier Staatsbesuche des Präsidenten im westlichen Ausland, um die internationale Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverstöße zu lenken. Seit 1985 hatten kenianische Anwälte und kirchliche Organisationen Informationen über

11 Vgl. zur Situation in Tunesien und Marokko S. Gränzer (Anm. 7).

12 Vgl. zum folgenden H. P. Schmitz (Anm. 7).

wachsende Menschenrechtsverletzungen vor allem an Amnesty International weitergegeben<sup>13</sup>. Nach einem Treffen von Präsident Daniel arap Moi mit dem amerikanischen Präsidenten Reagan im März 1987 veröffentlichte die „Washington Post“ einen Teil dieser Informationen auf der ersten Seite unter der Überschrift „Police Torture is Charged in Kenya“. Moi reagierte mit der Absage seines weiteren Besuchsprogramms und erklärte, daß alle Vorwürfe gegen sein Land frei erfunden seien. Amnesty International blieb bei den Anschuldigungen und erhöhte den Druck nochmals mit der Veröffentlichung eines weiteren Berichts<sup>14</sup>. Im Herbst sagte Moi einen Besuch in Norwegen und Schweden ab, nachdem er die Berichterstattung zur kenianischen Menschenrechtssituation in beiden Ländern heftig kritisiert hatte. Führende kenianische Oppositionelle hatten zuvor in skandinavischen Ländern politisches Asyl erhalten und forderten von dort aus den Westen immer wieder zu Maßnahmen gegen das Moi-Regime auf. Der kenianische Menschenrechtsanwalt Gibson Kamau Kuria wurde 1989 für seinen Mut, regelmäßig Informationen aus Kenia ans Ausland weiterzugeben, in den USA mit dem Robert F. Kennedy Human Rights Award ausgezeichnet. Die kenianische Regierung verbot daraufhin Mitgliedern von Amnesty International die Einreise in das Land und verfolgte bis 1989/90 einen Kurs der innenpolitischen Härte. Als im Juli 1990 mehrere Dutzend Demonstranten im Verlauf von Straßenunruhen in Nairobi von den Sicherheitskräften getötet wurden, bestätigten sich aufs neue die fortgesetzten Vorwürfe des transnationalen Netzwerks<sup>15</sup>. Dessen Mobilisierung hatte binnen weniger Jahre die Außenwahrnehmung Kenias als stabiler und verlässlicher Partner des Westens nachhaltig erschüttert. Mit Blick auf die ausländische Kritik entschied sich die Regierung jetzt für kalkulierte Konzessionen.

Ähnlich wie in Marokko und Kenia war die internationale Kritik an *Indonesiens* Menschenrechtspolitik seit Mitte der achtziger Jahre langsam gewachsen<sup>16</sup>. Im Mittelpunkt der internationalen Kampagnen standen lange Zeit Menschenrechtsverletzungen in Osttimor, da über die katholische Kirche dort ein gut funktionierendes transnationales Menschenrechtsnetzwerk zur Weitergabe von

Informationen aufgebaut werden konnte. Sowohl die Vereinten Nationen als auch das Europäische Parlament hatten wiederholt die Menschenrechtssituation in Osttimor und Indonesien kritisiert. Als das indonesische Militär im November 1991 vor laufenden Kameras mehr als 50 Mitglieder einer Trauergemeinde in Dili/Osttimor erschöß, kam es zu einer umfassenden Mobilisierung der transnationalen Menschenrechtsnetzwerke. Das „Dili-Massaker“ löste internationale Proteste aus. Kanada, Dänemark und die Niederlande froren kurzfristig ihre Entwicklungshilfe an Indonesien ein, die USA, Japan und die Weltbank drohten diesen Schritt an<sup>17</sup>. Die Empörung der Geberstaaten legte sich jedoch merklich, als Präsident Suharto eine Untersuchungskommission einsetzte und diese einen außergewöhnlich kritischen Bericht vorlegte. Die fortgesetzte Kritik der ehemaligen Kolonialmacht Niederlande führte dazu, daß Suharto am 25. April 1992 die niederländisch-indonesische Entwicklungszusammenarbeit mit Verweis auf die „illegitime“ Einmischung unbefristet aussetzte. Trotz gewisser Zugeständnisse verblieb die indonesische Regierung weiterhin auf ihrem Kurs des Leugnens von Menschenrechtsverletzungen und der Betonung nationaler Souveränität. Damit gelang es Suharto aber nicht, seine Machtbasis zu konsolidieren. Die Kooperation zwischen den Netzwerken zu Indonesien und zu Osttimor, die ursprünglich unabhängig voneinander entstanden waren, mobilisierte die innergesellschaftliche Opposition in Indonesien beträchtlich. Die Verletzung der Menschenrechte in Osttimor wurden zum Angelpunkt der Kritik am indonesischen Repressionsystem insgesamt.

### Phase 3: Taktische Zugeständnisse

In vier der sechs ausgewählten Länder kam es nach einer Phase der Ablehnung internationaler Normen aufgrund der fortgesetzten Aktivitäten des Menschenrechtsnetzwerks zu mehr oder weniger weitgehenden Zugeständnissen der jeweiligen Regierungen an ihre Kritiker. Lediglich in Tunesien und Uganda schlugen die Machthaber einen anderen Kurs ein. In *Tunesien* bekräftigte die Regierung von Anfang an die prinzipielle Geltung internationaler Menschenrechtsnormen und machte taktische Zugeständnisse an Menschen-

13 Vgl. Ralph-Michael Peters, *Zivile und politische Gesellschaft in Kenia*, Hamburg 1996.

14 Vgl. Amnesty International, *Kenya: Torture, Political Detentions, and Unfair Trials*, London 1987.

15 Vgl. Stefan Mair, *Kenias Weg in die Mehrparteiendemokratie*, Baden-Baden 1994, S. 32.

16 Vgl. zum folgenden A. Jetschke (Anm. 7).

17 Vgl. Herb Feith, *East Timor. The Opening Up, the Crackdown and the Possibility of a Durable Settlement*, in: Harold Crouch/Harold Hill (Hrsg.), *Indonesia Assessment 1992. Political Perspectives on the 1990s*, Canberra 1992; Nico G. Schulte-Nordholt, *Aid and Conditionality*, in: Olav Stokke (Hrsg.), *Aid and Political Conditionality*, London 1995, S. 129–161.

rechtsgruppen. Damit gelang es ihr, die transnationale und gesellschaftliche Mobilisierung der Menschenrechtsnetzwerke im Keim zu ersticken. Tunesien wurde zeitweise als „Musterknabe“ der Menschenrechte in der arabischen Welt gehandelt. Die Zusicherung der Beachtung von Menschenrechten durch Präsident Ben Ali und die normverletzende Praxis klafften aber in den neunziger Jahren immer mehr auseinander. Tatsächlich verschärfte sich die Repression<sup>18</sup>.

In *Uganda* verbesserte sich die Menschenrechtssituation nach dem Sturz des Diktators Idi Amin 1979 nicht. Im Verlauf eines blutigen Bürgerkriegs wurden wiederum Hunderttausende von Ugandern Opfer marodierender Truppen des neuen Herrschers Milton Obote. Die Menschenrechtssituation verschlechterte sich zwischen 1979 und 1985 kontinuierlich als Folge des Bürgerkrieges und verhinderte den Aufbau eines effektiven Netzwerkes. Die Regierung reagierte zwar auf Menschenrechtskritik, stritt die Vorwürfe aber konsequent ab und war zu keinen durchgreifenden Zugeständnissen bereit. Gleichzeitig verfolgte die wichtigste Rebellengruppe unter der Führung von Yoweri Museveni eine konsequente Menschenrechtspolitik, die ihr sowohl im Land als auch international wachsende Unterstützung einbrachte. Mit dem militärischen Sieg und der Machtübernahme von Museveni Anfang 1986 ging die Regierungspolitik direkt von einer Politik des Leugnens von Menschenrechtsverletzungen in die vierte Phase der weitgehenden Normanerkennung über.

In allen anderen von uns untersuchten Ländern veränderte sich die Regierungspolitik deutlich von der Ablehnung internationaler Menschenrechtsnormen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten hin zu taktischen Konzessionen. Auf den *Philippinen* führte der dauerhafte internationale Druck 1977 zunächst zur Freilassung politischer Gefangener und schließlich zur Aufhebung des Kriegsrechts im Januar 1981. Diese Konzessionen hatten aber keine dauerhaft positive Wirkung auf die Menschenrechtssituation. Erst im August 1983 trat eine Wende ein, als die prominenteste Symbolfigur des politischen Widerstands, Benigno Aquino, bei seiner Ankunft im Land ermordet wurde. Zwar forderten nun auch die USA unter dem Druck der öffentlichen Meinung politische Reformen von Präsident Marcos. Doch ihre strategischen Interessen an den Militärbasen auf den

Philippinen einerseits sowie Befürchtungen einer kommunistischen Machtübernahme andererseits verhinderten eine konsequente und wirkungsvolle Kritik. Marcos ließ schließlich im Februar 1986 Wahlen abhalten. Die unter Corazon Aquino verbündeten Oppositionsparteien machten die Einhaltung von Menschenrechten zu einem zentralen Wahlkampfthema. Marcos gewann die Wahl aufgrund eklatanter Wahlfälschungen, aber die jetzt voll mobilisierte Opposition antwortete mit verstärkten Protestkampagnen. Schließlich entzog auch das Militär dem Präsidenten seine Unterstützung. Mit der Ernennung der Oppositionspolitikerin und Menschenrechtsaktivistin Corazon Aquino zur neuen Präsidentin wurden Menschenrechte zu einem zentralen Anliegen der Regierungspolitik.

Zu einer ähnlichen Entwicklung kam es in *Indonesien*, allerdings zehn Jahre später. Hier verdichtete sich das transnationale Menschenrechtsnetzwerk nach dem Dili-Massaker und umfaßte eine wachsende Zahl indonesischer Menschenrechtsgruppen, aber auch Mitglieder internationaler Organisationen und westlicher Regierungen<sup>19</sup>. Letztere begannen, zumeist symbolische Sanktionen gegen die Gewaltexzesse des indonesischen Militärs zu verhängen. Seit 1992 gründeten sich zahlreiche politische Organisationen, unter anderem eine unabhängige Gewerkschaft, eine Journalistenvereinigung und politische Parteien, die vom Suharto-Regime geduldet wurden. Das Menschenrechtsnetzwerk konnte zunehmend einzelnen indonesischen Aktivisten und Oppositionspolitikern Schutz vor staatlicher Repression bieten. Die indonesische Regierung gab jetzt erstmals öffentlich Probleme mit Menschenrechten in einzelnen Bereichen zu. Unter dem wachsenden Druck „von unten und von oben“ ernannte Präsident Suharto schließlich im Dezember 1993 eine nationale Menschenrechtskommission, die überraschend kritisch Stellung zu eklatanten Fällen von Menschenrechtsverletzungen bezog und damit den Diskurs in Indonesien zu diesem Thema legitimierte<sup>20</sup>. Aber die Kritik an der Menschenrechtspolitik des Landes ebte nicht ab. Zusätzlichen Auftrieb erhielten Menschenrechtsaktivisten, als den osttimoresischen Kritikern José Ramos-Horta und Bischof Ximenes Belo 1996 der Friedensnobelpreis verliehen wurde.

Transnationalen Akteuren war es somit gelungen, die internationale Wahrnehmung des Suharto-

18 Vgl. Bruno Callies de Salies, *Tunisie. Politique Securitaire et Croissance Economique*, in: *Les Cahiers de l'Orient. Revue d'Etude et de Réflexion sur le Liban et le Monde Arabe*, (1995) 38, S. 77–97.

19 Vgl. Anders Uhlin, *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*, Lund 1995, S. 110f.

20 Vgl. Philip Eldridge, *Human Rights and Democracy in Indonesia and Malaysia*, in: *Contemporary South East Asia*, 18 (1996) 3, S. 304.

Regimes zu verändern. An die Stelle einer stabilen und verlässlichen asiatischen Großmacht war das Image einer menschenrechtsverletzenden, korrupten und reformunfähigen Diktatur getreten. Im Vergleich mit anderen südostasiatischen Ländern traf die asiatische Wirtschaftskrise 1997/98 Indonesien auch deshalb besonders hart. Massive Proteste, Plünderungen und Ausschreitungen gegen die ethnisch-chinesische Bevölkerung führten schließlich zu Suhartos Rücktritt im Mai 1998. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß der neue indonesische Präsident Bachruddin Habibie nicht nur wirtschaftliche Reformen versprach, sondern sich auch zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtete. Die indonesische Regierung verabschiedete einen nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, in dem sie über einen Zeitraum von fünf Jahren Maßnahmen im Bereich der Menschenrechtserziehung, aber auch die Ratifikation internationaler Abkommen ankündigte. In seiner diesjährigen Ansprache zum Nationalfeiertag Indonesiens entschuldigte sich Präsident Habibie bei indonesischen Familien für Menschenrechtsverletzungen, die Militärangehörige begangen hatten. Indonesien befindet sich damit im Übergang zur vierten Phase der dauerhaften Anerkennung und Institutionalisierung der Menschenrechte.

Eine ähnliche Entwicklung ist in *Kenia* festzustellen. Das transnationale Netzwerk war am Ende der achtziger Jahre umfassend mobilisiert, und einzelne westliche Geberstaaten begannen, die Menschenrechtskritik der NROs zu übernehmen. Ähnlich wie im Falle der Niederlande und Indonesiens kam es daraufhin zu einem diplomatischen Eklat, als Kenia im November 1990 die Beziehungen zu Norwegen abbrach. Ein Jahr später setzte die Gebergemeinschaft, trotz einzelner Konzessionen im Vorfeld der Gebertreffen, ihre Entwicklungshilfefzahlungen für sechs Monate aus. Die Regierung reagierte innerhalb weniger Tage mit der Wiedereinführung des Mehrparteiensystems und der Abhaltung von Wahlen im Dezember 1992. Das kenianische Menschenrechtsnetzwerk hatte aber nicht nur die Außenwahrnehmung des Landes innerhalb weniger Jahre ins Gegenteil verkehrt. Es trug in dieser Zeit auch zum Schutz der innenpolitischen Opposition und zur Entstehung von Menschenrechtsorganisationen im Land selbst bei. Dadurch nahm die Vernetzung zu, und es stieg der Druck „von oben und unten“ nach 1992 noch weiter an, auch wenn die Geberstaaten bereits 1993 wieder ihre Entwicklungshilfefzahlungen aufgenommen hatten.

Insbesondere im Vorfeld der zweiten Mehrparteiwahlen im Dezember 1997 nahm die Mobilisie-

rung wieder stark zu. Die kenianische Regierung schuf daraufhin eine staatliche Menschenrechtskommission (1996) und unterzeichnete die internationale Folterkonvention (1997). Wichtiger noch, Mitglieder der Regierung begannen einen Menschenrechtsdialog mit ihren innenpolitischen und internationalen Kritikern. Im Juni 1997 wurde eine Delegation von Amnesty International offiziell von hochrangigen Regierungsvertretern empfangen<sup>21</sup>. In weiteren Reformschritten wurden die Versammlungsfreiheit gestärkt und Verhaftungen ohne Gerichtsverfahren gesetzlich untersagt. Nach den Wahlen im Dezember 1997 leitete die wiederum siegreiche Regierung unter Daniel arap Moi eine Verfassungsreform ein, bei der kirchliche und andere nichtstaatliche Organisationen gleichberechtigt an den Verfassungsberatungen teilnahmen. Damit zeigt sich in der Amtszeit von Daniel arap Moi ein erstaunlicher Wandel von einem autoritären Regime zu einer Menschenrechtsnormen zunehmend anerkennenden Regierung.

Auch die *marokkanische* Staatsführung begann um 1990 mit taktischen Konzessionen. Den Auftakt bildete die oben erwähnte Einladung des Königs an Amnesty International. Die Amnesty-Delegation präsentierte ihm Informationen über die Praxis der Verhaftungen ohne Anklage<sup>22</sup>. Als Amnesty den Bericht veröffentlichte, verurteilte König Hassan dies als Verletzung des diplomatischen Protokolls und veranlaßte eine großangelegte Anzeigenkampagne in namhaften europäischen Tageszeitungen, die den Amnesty-Bericht als Verunglimpfung Marokkos im Ausland verurteilte. Damit hatte sich der König auf die moralische Argumentationsebene eingelassen und trug ungewollt dazu bei, daß die Menschenrechtsentwicklung in Marokko im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit blieb. Der in der Folge verstärkte internationale Protest gegen die Menschenrechtsverletzungen ermutigte die innenpolitische Opposition ihrerseits, verstärkt Druck „von unten“ auszuüben. Oppositionsparteien und die Presse verbreiteten die Menschenrechtskritik auf Kongressen und durch Veröffentlichungen in marokkanischen Zeitungen<sup>23</sup>.

Der Prozeß der öffentlichen moralischen Bewußtseinsbildung innerhalb der marokkanischen Gesell-

21 Vgl. Amnesty International, Kenya. Violations of Human Rights. Communications between Amnesty International and the Government of Kenya, London 1997.

22 Vgl. Amnesty International, Morocco. Human Rights Violations in Garde-à-vue Detention, New York 1990.

23 Vgl. Sigrid Faath, Rechte und Freiheiten der Bürger im Hassanismus, in: Sigrid Faath/Hanspeter Mattes (Hrsg.), Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, Hamburg 1992, S. 402 f.

schaft war nun nicht mehr aufzuhalten. Es folgten weitere Konzessionen, die in der Summe einen dauerhaften Politikwechsel anzeigten. Im April 1990 wurde ein Konsultativrat für Menschenrechte eingerichtet, ein Jahr später eine entsprechende Abteilung im marokkanischen Innenministerium. Die Präambel der geänderten Verfassung vom September 1992 nahm erstmals ausdrücklich auf internationale Menschenrechtsnormen Bezug. Im November 1993 richtete der König ein Menschenrechtsministerium unter breiter Beteiligung der wichtigsten nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen ein. Im Zusammenhang mit den Wahlen 1997 wurde der ehemalige Menschenrechtsminister Omar Azziman zum Justizminister ernannt und konnte in dieser Position effektive institutionelle Verbesserungsmaßnahmen durchsetzen. Auch in Marokko zeichnet sich somit ein Übergang in die vierte Phase unseres Spiralmodells ab. Dabei verdient vor allem der Positionswandel König Hassans hervorgehoben zu werden, der einen Prozeß kontrollierter Liberalisierung „von oben“ einleitete.

#### **Phasen 4 und 5: Dauerhafte Anerkennung der Menschenrechte und normgeleitetes Verhalten**

Von den sechs hier ausgewählten Ländern befinden sich somit Indonesien, Kenia und Marokko im Übergang von der Phase taktischer Zugeständnisse hin zur dauerhaften Anerkennung und innenpolitischen Institutionalisierung der Menschenrechte. Aber nur Uganda und die Philippinen haben bisher nach unseren Kriterien die Geltung internationaler Menschenrechtsnormen dauerhaft anerkannt, sie in innenpolitisches Recht umgesetzt und sind um eine weitgehende Umsetzung in die Praxis bemüht. Dennoch kommt es nach wie vor in beiden Staaten zu Menschenrechtsverletzungen. Dies gilt vor allem für Gebiete, in denen Regierungstruppen gegen eine gewaltsame Opposition kämpfen.

In *Uganda* übernahmen – wie oben dargelegt – die Rebellen des National Resistance Movement (NRM) unter der Führung von Yoweri Museveni im Januar 1986 die Macht. Museveni war es bereits während des Bürgerkriegs gelungen, seine Bewegung im In- und Ausland als glaubwürdige Alternative zu Obote zu präsentieren. Die ugandische Regierung ratifizierte nach 1986 internationale Menschenrechtsabkommen und übernahm die entsprechenden Regelungen, wie z. B. ein ausdrückliches Folterverbot, in nationale Gesetze. Im Oktober 1995 trat eine neue Verfassung in Kraft, deren erweiterter Grundrechtskatalog die international eingegangenen Verpflichtungen widerspie-

gelte. Der Bevölkerung standen seit 1986 zwei individuelle Beschwerdeverfahren zur Verfügung, die sich jedoch anfangs als zu schwach erwiesen, auftretende Verletzungen individueller Rechte effektiv einzudämmen. Besonders die Bekämpfung von Rebellengruppen im Norden des Landes führte Ende der achtziger Jahre wiederum zu wachsender Menschenrechtskritik durch Amnesty International<sup>24</sup>. Die ugandische Regierung reagierte mit weiteren Maßnahmen der institutionellen Stärkung von Menschenrechten, so daß sich nach 1991/92 die Menschenrechtssituation nochmals merklich verbesserte.

Mit der neuen Verfassung hat eine staatliche Menschenrechtskommission ihre Tätigkeit aufgenommen (Uganda Human Rights Commission), die über weitreichende juristische Kompetenzen verfügt. Seitdem hat die Kommission die in der Verfassung festgelegten Aufgaben zur Überwachung der Menschenrechte und Menschenrechtserziehung weitgehend erfüllt. Darüber hinaus hat sie regelmäßig regierungsamtliche Stellen, aber auch das Militär mit ungeschminkten Berichten kritisiert sowie im Jahr 1997 über 350 Einzelbeschwerden bearbeitet. Von Beginn an arbeitete diese Kommission auch mit nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen zusammen. Allerdings fehlt es in Uganda noch immer an einer umfassenden gesellschaftlichen Mobilisierung, wie wir sie in Kenia, Marokko, Indonesien und den Philippinen während der Phase taktischer Konzessionen feststellen konnten. Weil diese Phase im Falle Ugandas durch den Bürgerkrieg stark beeinträchtigt wurde, ist der Grad der Einhaltung der Menschenrechte bis heute vor allem ein Ergebnis der Reformen „von oben“.

Nach der „People Power“-Revolution auf den *Philippinen* im Februar 1986 und dem Machtantritt Corazon Aquinos herrschte über die Gültigkeit universeller Menschenrechtsstandards breiter Konsens. Die Regierung ratifizierte innerhalb von zwei Jahren internationale Menschenrechtspakte. In der Verfassung von 1987 wurden Menschenrechte deutlich gestärkt. Noch 1986 ernannte die Präsidentin eine Menschenrechtskommission als individuelle Beschwerdeinstanz. Trotz der nahezu vorbildlichen Umsetzung internationaler Vorschriften in die nationale Gesetzgebung verbesserte sich die Menschenrechtssituation zunächst nicht in dem erhofften Maße. Internationale und nationale Menschenrechtsgruppen kritisierten, daß das philippinische Militär und paramilitärische Grup-

<sup>24</sup> Vgl. Amnesty International, *Uganda. The Human Rights Record 1986–1989*, London 1989.

pen nach wie vor elementare Grundrechte der Zivilbevölkerung bei der Bekämpfung von Untergrundbewegungen verletzt und die Täter häufig straflos ausgingen. Die Kritik führte zu einer weiteren internationalen Mobilisierung nach 1988 und zwang die Aquino- und die nachfolgende Ramos-Regierung, entschiedener gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen<sup>25</sup>. Die Menschenrechtssituation verbesserte sich seit 1992 kontinuierlich. Dazu trugen auch die Friedensabkommen zwischen Regierung und Rebellen bei, die zu einer Abnahme bewaffneter Zusammenstöße führten. Im derzeitigen redemokratisierten politischen System der Philippinen stellt die fortgesetzte Kritik von Menschenrechtsorganisationen einen zusätzlichen Sanktionsmechanismus für die überlastete und von Korruptionsskandalen gebeutelte Rechtsprechung dar. Dies erkennt auch die philippinische Regierung an, die nationale und internationale Organisationen zur Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Menschenrechten aufforderte.

---

#### IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

---

Anhand von sechs Länderfallstudien konnten wir zeigen, daß transnationale Menschenrechtsnetzwerke und insbesondere nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Rolle bei der innenpolitischen Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen spielen. In Kenia und Marokko waren diese Organisationen an einem grundlegenden Politikwandel beteiligt. In Indonesien, Uganda und auf den Philippinen haben sie maßgeblich zu einem Machtwechsel beigetragen. Einzig in Tunesien konnte die Regierung bisher einem Politik- oder Machtwechsel ausweichen. In diesem Fall gelang es der innenpolitischen Opposition nicht, sich systematisch mit den transnationalen Organisationen und internationalen Akteuren zu vernetzen. Dies bestätigt unsere Annahme, daß eine Mobilisierung der innenpolitischen Opposition und der transnationalen Menschenrechtsnetzwerke notwendige Voraussetzung für dauerhaften innenpolitischen Wandel ist.

25 Vgl. Lawyers Committee for Human Rights, *Vigilantes in the Philippines. A Threat to Democratic Rule*, New York 1988; Jennie Green, *The Philippines. U. S. Policy and Allegations of Human Rights Abuses under Aquino*, in: *Harvard Human Rights Yearbook*, (1989) 2, S. 188 f.

Unser Spiralmodell weist somit über die sechs hier präsentierten Länderbeispiele hinaus und erlaubt es, auch andere Fälle innenpolitischen Wandels zu verstehen, in denen es zu einer Vernetzung zwischen nationalen und internationalen nichtstaatlichen Menschenrechtsgruppen kam<sup>26</sup>. Insgesamt zeigt sich, daß nichtstaatliche Organisationen und Akteure für zwei Wirkungszusammenhänge bei der innenpolitischen Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen verantwortlich sind. Zum einen mobilisieren sie die internationale Öffentlichkeit und somit die westliche Staatenwelt sowie zwischenstaatliche Organisationen und machen auf eklatante Menschenrechtsverletzungen repressiver Regime aufmerksam. Zum anderen vernetzen sie sich mit der innenpolitischen Opposition in den Gesellschaften der entsprechenden Staaten und tragen somit zu deren Schutz, Legitimation und Mobilisierung bei.

Die Vernetzung zwischen transnational operierenden NROs und der gesellschaftlichen Opposition im Innern der Staaten ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine dauerhafte Verbesserung der Menschenrechte. Die Aktivitäten einer internationalen Öffentlichkeit führen nur dann zur dauerhaften Durchsetzung der Menschenrechte im Innern von Staaten, wenn sie mit einer umfassenden Mobilisierung der gesellschaftlichen Opposition in den Ländern selbst verbunden ist. Dabei schwankt sowohl die Dauer des Transformationsprozesses als auch der Grad der erreichten Institutionalisierung von Land zu Land erheblich. Während es in Uganda und auf den Philippinen innerhalb relativ kurzer Zeit zu einem Machtwechsel kam, lassen Kenia und Marokko ganz unterschiedliche Wege eines langsamen Politikwandels erkennen. Indonesiens Präsident Suharto wiederum konnte lange Zeit den internationalen Reformdruck mit Hilfe einer nationalistischen Rhetorik und der Betonung asiatischer Werte abwehren.

Unsere Untersuchungen stellen allerdings bestimmte Ansätze der Transitionsforschung in Frage, die den Einfluß von sozioökonomischen Faktoren auf den politischen Wandel besonders betonen. Üblicherweise wird dabei der Zusammen-

26 Unsere amerikanischen Kooperationspartner haben das Spiralmodell auf lateinamerikanische und osteuropäische Fälle sowie auf Südafrika angewandt. Vgl. Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink, *Human Rights Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala*, in: T. Risse/S. C. Ropp/K. Sikkink (Anm. 2); David Black, *The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa*, in: ebd.; Daniel Thomas, *The Helsinki Effect: Human Rights and Political Change in Eastern Europe*, in: ebd.

hang zwischen anhaltendem Wirtschaftswachstum, der Entwicklung städtischer Mittelschichten und politischen Liberalisierungsprozessen hervorgehoben<sup>27</sup>. Unsere Untersuchungen über mehrere Kontinente und unterschiedliche kulturelle Kontexte hinweg zeigen demgegenüber keinen systematischen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und politischer Liberalisierung. Uganda gehörte zu den ärmsten afrikanischen Staaten, als der Liberalisierungsprozeß eingeleitet wurde. Die Menschenrechte setzten sich auf den Philippinen mehr als zehn Jahre vor Indonesien durch, obgleich die Wachstumsraten Indonesiens stets über denen der Philippinen lagen<sup>28</sup>.

Insgesamt zeigt sich, daß unterschiedliche Strategien der transnationalen Menschenrechtsnetzwerke zu jeweils verschiedenen Zeitpunkten Erfolg versprechen, je nachdem, in welcher Phase unseres Spiralmodells sich die normverletzenden Staaten befinden. Zu Beginn der Mobilisierung sind Netzwerkstrategien sinnvoll, die eine repressive Regierung anklagen sowie die innenpolitische Opposition schützen und stärken. Mit den ersten taktischen Konzessionen beginnt eine neue Phase des Umgangs zwischen dem transnationalen Netzwerk und einer nun etablierten Opposition einerseits und dem jeweiligen Regime andererseits. Beide Seiten stehen vor der Wahl, entweder die konfrontative Politik fortzusetzen oder einen eher kooperativen Kurs einzuschlagen. Unsere Untersuchungen zeigen, daß Regierungen üblicherweise zu einer Mischung aus beiden Strategien greifen, um so die Opposition zu spalten und dem internationalen Druck die Spitze zu nehmen. Für die Menschenrechtsorganisationen entsteht die Notwendigkeit der Arbeitsteilung, etwa indem Fälle der Repression weiterhin konsequent angeklagt, aber auch Gesprächsangebote an moderatere Teile des Regimes gemacht werden. Je mehr sich staatliche Stellen auf eine ernsthafte Argumentation mit ihren Kritikern einlassen und ihren Worten Taten folgen lassen, desto erfolgversprechender werden Dialogstrategien seitens der Menschenrechtsnetzwerke. Solche argumentativen Strategien verfolgen das Ziel, Regierungen auf ihre eigene Rhetorik festzulegen, bis sie bereit sind, konsequente

Schritte zur innenpolitischen Durchsetzung der Menschenrechte zu unternehmen. Folglich versprechen Dialogstrategien vor allem gegen Ende der Phase taktischer Zugeständnisse Erfolg, wenn sie von fortgesetzter transnationaler und innergesellschaftlicher Mobilisierung begleitet sind.

Die Betonung der Bedeutung nichtstaatlicher Organisationen und Netzwerke bedeutet aber nicht, daß die Politik westlicher Staaten und internationaler Organisationen gegenüber menschenrechtsverletzenden Regimen irrelevant ist. Zwei praktische Schlußfolgerungen für die westliche Menschenrechtspolitik lassen sich aus unseren Untersuchungen ableiten: Erstens ist eine langfristig angelegte und konsistente westliche Politik gegenüber menschenrechtsverletzenden Regimen erfolgversprechender als eine inkonsequente Haltung, die zwischen „harten“ Sanktionen und Zurückhaltung schwankt. Machthabern wie Kenias arap Moi und Indonesiens Suharto gelang es außerdem jahrelang, westliche Regierungen gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise den internationalen Druck abzuwehren.

Zweitens gilt auch hier, daß westliche Menschenrechtspolitik gegenüber Regimen in den einzelnen Phasen des Spiralmodells unterschiedliche Wirkungen erzielen kann. Solange repressive Regierungen noch über hinreichende innergesellschaftliche Legitimation verfügen – vor allem zu Beginn der zweiten Phase, in der internationale Menschenrechtsnormen rundweg abgelehnt werden –, führen internationale Sanktionen oft zu nationalistischen Gegenreaktionen. Wenn die innenpolitische Opposition hingegen bereits mobilisiert ist, dann können westliche Sanktionsmaßnahmen wie Wirtschaftsboykotte oft einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, daß das Regime zu ersten taktischen Zugeständnissen gezwungen wird. Eine solche Politik verstärkt dann den Druck „von unten“ durch Zwangsmaßnahmen „von oben“. Je mehr sich Regierungen auf Liberalisierungsprozesse einlassen und zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit ihren innenpolitischen und internationalen Kritikern bereit sind, um so sinnvoller werden hingegen Dialogstrategien.

Wer also von außen auf die Menschenrechtsentwicklung im Innern von Staaten einwirken will, kommt um eine differenzierte Analyse der internen wie externen Bedingungen und eine entsprechend angepaßte Strategie nicht herum. Dies gilt für nichtstaatliche Menschenrechtsgruppen ebenso wie für westliche Regierungen und internationale Organisationen. Dabei zeigen unsere Forschungen, daß die direkte und indirekte Unterstützung der

27 Vgl. Seymour M. Lipset, *The Social Requisites of Democracy Revisited*, in: *American Sociological Review*, 59 (1994) 1, S. 1–22; Rainer Tetzlaff, *Demokratisierung unter Armutbedingungen. Zum Verhältnis von Demokratie und ökonomischer Entwicklung*, in: *Der Bürger im Staat*, 46 (1996) 3/4, S. 201.

28 Man könnte sogar aufgrund der von uns untersuchten Länder zur entgegengesetzten Schlußfolgerung gelangen, daß nämlich politische Liberalisierung eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung darstellt und nicht umgekehrt.

gesellschaftlichen Opposition vor Ort eine der wichtigsten Einflußmöglichkeiten der internationalen Öffentlichkeit darstellt.

Am Ende eines solchen Prozesses muß die Schaffung rechtsstaatlicher Institutionen zur Durchsetzung von Menschenrechtsstandards stehen. Erst sie garantieren den dauerhaften Men-

schenrechtsschutz. Obgleich also nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung fundamentaler Menschenrechte spielen, können sie das staatliche Gewaltmonopol nicht ersetzen. Es geht somit letztlich nicht um die Abschaffung staatlicher Institutionen, sondern um deren Transformation im Sinne von Rechtsstaatlichkeit.

## **Henning Boekle: Die Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/98, S. 3–17

Am 10. Dezember dieses Jahres begeht die internationale Gemeinschaft den fünfzigsten Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN). Der Beitrag gibt aus diesem Anlaß einen Überblick über Verfahren und Aktivitäten des VN-Systems im internationalen Menschenrechtsschutz und versucht, ihre Effizienz kritisch zu analysieren.

Während die Inklusion des Menschenrechtsschutzes in den Zielkatalog der Weltorganisation eine bahnbrechende Leistung der VN darstellt, stößt die Wirksamkeit der in ihrer Folge errichteten Schutzverfahren weiterhin an enge Grenzen. Die sogenannten „juristischen“ Verfahren, die auf eigenen völkerrechtlichen Verträgen basieren, besitzen die Vorteile klar geregelter Verpflichtungen und Kontrollkompetenzen der unabhängigen Expertenorgane, die unter diesen Verfahren mit der Kontrolle der Verpflichtungseinhaltung durch die Mitgliedstaaten betraut sind. Doch fehlt eine direkte Erzwingbarkeit von Ausschuß-„Urteilen“, so daß deren Umsetzung weitgehend von der freiwilligen Erfüllung durch die betroffenen Regierungen abhängt. Die „politischen“ Verfahren, die auf den vagen Menschenrechtsklauseln der VN-Charta sowie nachgeordneten, völkerrechtlich nicht bindenden Deklarationen und Resolutionen von VN-Organen beruhen, neigen demgegenüber zu einer Tendenz der Politisierung, da unter ihnen aus weisungsgebundenen Regierungsdelegierten bestehende VN-Organen mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen beauftragt sind. Zudem mangelt es auch ihnen – vom Sicherheitsrat abgesehen – an der Fähigkeit zur Durchsetzung ihrer Beschlüsse.

Neuere Entwicklungen – die Einsetzung eines Hochkommissars für Menschenrechte und der Beschluß, einen internationalen Strafgerichtshof einzurichten – stärken zwar die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft erheblich, auf schwere Menschenrechtsverletzungen zu reagieren. Als vordringlichste Notwendigkeit erscheint es aber, den derzeit verschwindend geringen Anteil der VN-Menschenrechtsinstitutionen am Gesamthaushalt der Weltorganisation zu erhöhen, um die Existenz und Wirksamkeit der bestehenden Systeme und Verfahren nicht zu gefährden.

## **Norman Paech: Minderheitenpolitik und Völkerrecht**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/98, S. 18–26

Mit der Herausbildung des modernen Staatensystems wurden die Existenz und der Status religiöser, sprachlicher und ethnischer Minderheiten zu einem Problem für die Territorialstaaten. Soweit es sich dabei um grenzüberschreitende Probleme handelte – nicht nur bei Völkern, die durch Grenzen geteilt wurden, sondern auch bei den Anhängern fremder Religionen –, wurden sie durch bilaterale Verträge geregelt. Dies blieb auch so nach der Gründung der ersten multilateralen Organisation, des Völkerbunds, der als System kollektiver Sicherheit eigentlich für die grundsätzliche Regelung derartiger internationaler Probleme vorgesehen war.

Den Gründungsstaaten der Vereinten Nationen gelang es ebenfalls nicht, in die Charta ein Schutzsystem für Minderheiten zu integrieren. Die Souveränitätsansprüche der Staaten standen einer derartigen allgemeinen Regelung entgegen. So konnte sich lange Zeit nicht einmal eine gemeinsame Definition dessen herausbilden, was man unter einer Minderheit versteht.

Minderheitenrechte sind am weitesten im Rahmen der Europäischen Union kodifiziert. Anfang 1998 trat ein Rahmenübereinkommen des Europarates in Kraft, in dem zum ersten Mal mit verbindlicher Wirkung Standards für den Minderheitenschutz aufgestellt worden sind, die die Staaten in ihre Gesetzgebung zu übernehmen haben. Obwohl erst 15 Staaten dieses Rahmenabkommen ratifiziert haben, könnte es zum Ausgangspunkt einer weltweiten Regelung für die Rechte von Minderheiten werden. Minderheitenrechte unterscheiden sich vom Selbstbestimmungsrecht der Völker insbesondere durch das Sezessionsrecht, falls dem Volk Grund- und Menschenrechte vorenthalten werden. Dieses Recht steht den Minderheiten in keinem Fall zu.

## **Gerhard Stuby: Universalismus versus Partikularismus. Die Menschenrechte der dritten Generation**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/98, S. 27–35

Die Menschenrechtsidee, wie sie ihren Niederschlag in den amerikanischen und französischen revolutionären Verfassungsdokumenten gefunden hat, ist ein Produkt der europäischen Aufklärung. Zweifellos wurde und wird sie gegenwärtig auch noch zur Legitimierung neokolonialistischer und neoimperialistischer Zielsetzungen mißbraucht. Ihre universelle humane Botschaft bleibt dennoch bestehen, wie sie die Vereinten Nationen in ihrer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 zum Ausdruck brachten, die sich explizit gegen die Negierung dieser Botschaft durch den Nationalsozialismus in Ideologie und Praxis wandte. Über ideologische (bürgerlich-liberal/sozialistisch-kommunistisch, nicht nur als Ost-West-Konflikt), soziale (Arbeit/Kapital, Industrieländer/Dritte Welt) und kulturelle (Christentum/Islam/Konfuzianismus) Unterschiede hinweg vereinbarte man ein universell verstandenes Menschenrechtsprogramm. In den Menschenrechtspakten von 1966 und den großen Antidiskriminierungskonventionen wurde dieses universalistische Programm bestätigt, erweitert und präzisiert, einschließlich eines internationalen, differenzierten Überwachungsinstrumentariums.

Die Menschenrechte der *dritten Generation* stellen einen Versuch, vornehmlich der Länder der Dritten Welt, dar, die stark vom einzelnen Individuum und Nationalstaat her geprägte Sicht der Menschenrechte der ersten und zweiten Generation den komplexeren Bedingungen der heutigen internationalen Beziehungen durch die Einführung von sozialstaatlichen Solidaritätsaspekten anzupassen. Dieser Prozeß ist noch nicht abgeschlossen, er stagniert sogar im Augenblick, wie z. B. die Ergebnisse auf der Weltmensenrechtskonferenz der UNO von 1993 zeigen. Der verbreiteten Interpretation allerdings, daß hier eine Aufkündigung des universellen Inhalts der Menschenrechte zugunsten einer Berufung auf „kulturelle Differenz“ stattgefunden habe, wird widersprochen. Der universelle Kern der Menschenrechte, der sich nicht nur auf die erste Generation bezieht, sondern die zweite mit enthält und sogar schon Elemente der dritten Generation aufnimmt, wurde vielmehr präzisiert und bestätigt.

## **Andrea Liese: Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/98, S. 36–42

Nichtregierungsorganisationen (NROs) waren und sind die zentrale Antriebskraft im internationalen Menschenrechtsschutz. Dabei haben sie stets eine Doppelstrategie verfolgt: Zum einen suchten sie die menschenrechtsschützende Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich der Normsetzung, Normüberwachung und Normdurchsetzung zu beeinflussen, zum anderen durch eigene Initiativen zum Menschenrechtsschutz beizutragen.

Keine Menschenrechtsorganisation beschränkt ihre Arbeit auf *eine* Strategie zur Verbesserung der Menschenrechte. Die Aktivitäten der Menschenrechtsorganisationen sind vielmehr äußerst vielschichtig: Sie reichen von der Durchführung medienwirksamer Kampagnen über die Aufklärungsarbeit, die Überwachung völkerrechtlicher Verträge bis hin zu Beratungsdiensten und Rechtsbeistand für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Dieser Beitrag diskutiert unterschiedliche Tätigkeiten von internationalen Menschenrechts-NROs seit Beginn des internationalen Menschenrechtsschutzes und illustriert diese anhand ausgewählter Beispiele. Dabei wird auch auf die Kooperation mit nationalen NROs eingegangen. Zum Schluß werden die Erfolge, aber auch die Grenzen der NRO-Arbeit aufgezeigt.

## **Hans Peter Schmitz/Anja Jetschke/Thomas Risse: Die Macht der Menschenrechte. Zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Normen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/98, S. 43–53

In der Literatur zu Demokratisierungs- und Transitionsprozessen wird die Rolle transnational operierender Menschenrechtsorganisationen und -netzwerke bisher unterschätzt. In diesem Beitrag zeigen wir anhand eines Spiralmodells, wie solche Organisationen Einfluß auf politischen Wandel haben, indem sie eine Brücke zwischen der gesellschaftlichen Opposition in repressiven Staaten einerseits und der internationalen Öffentlichkeit andererseits bilden. Zum einen machen diese Gruppen auf eklatante Menschenrechtsverletzungen repressiver Regime aufmerksam und mobilisieren so internationale Unterstützung. Zum anderen vernetzen sie sich mit der innenpolitischen Opposition und tragen somit zu deren Schutz, Legitimation und Stärkung bei. Diese Beobachtungen konnten wir bisher in elf Fallstudien aus unterschiedlichen kulturellen und sozioökonomischen Kontexten bestätigen.

Für eine staatliche Menschenrechtspolitik lassen sich hieraus drei Schlußfolgerungen ziehen: Erstens bedarf es einer differenzierten Analyse der internen wie externen Bedingungen, bevor Maßnahmen mit Blick auf die Menschenrechtseptwicklung in einem Staat ergriffen werden. Zweitens sollte aus einer solchen Analyse eine möglichst langfristig angelegte und konsistente Politik gegenüber einem menschenrechtsverletzenden Regime entwickelt werden. Drittens enthält eine solche Strategie unterschiedliche Instrumente, die je nach der grundsätzlichen Haltung des Regimes gewählt werden müssen. Während Sanktionen in der Phase beginnender Konzessionen einen wichtigen Beitrag bei der Beschleunigung des Reformprozesses spielen können, treten zu einem späteren Zeitpunkt eher Dialogstrategien in den Vordergrund.