



Studien zu
Grund- und
Menschenrechten

„Menschenrechte für alle“

**50 Jahre
Allgemeine Erklärung der
Menschenrechte**

◆ Heft 2 ◆

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Menschenrechtszentrum
der Universität Potsdam

Heinestraße 1, D - 14 482 Potsdam

Tel.: 03 31 - 70 76 72 Fax: 03 31 - 71 92 99

E-mail: mrz@rz.uni-potsdam.de

<http://enterprise.rz.uni-potsdam.de/u/mrz/index.htm>

ISSN: 1435 - 9154

Vorwort

In diesem zweiten Heft der „Studien zu Grund- und Menschenrechten“ kommen drei Vorträge zum Abdruck, die im Rahmen der vom Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam veranstalteten Vortragsreihe aus Anlaß des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1998 in Potsdam gehalten wurden.

Das Referat des damaligen Bundesministers der Justiz, Prof. Dr. E. Schmidt-Jortzig, eröffnete die Veranstaltungsreihe am 14. Mai 1998. Es konzentriert sich auf die völkerrechtlichen Garantien und Schutzmechanismen im Bereich der Menschenrechte und zeigt exemplarisch auf, welche Folgerungen daraus für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland gezogen wurden oder nach Ansicht des Vortragenden noch zu ziehen wären.

Mit dem Vortrag von Prof. Dr. Th. Buergenthal wurde am 14. Oktober 1998 das Augenmerk auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte selbst gerichtet. Details ihrer Entstehung beleuchtet der Vortrag ebenso wie wesentliche Faktoren ihrer Wirkungsgeschichte.

Der dritte hier dokumentierte Beitrag wurde vom stellvertretenden Generalsekretär des Europarates, Dr. H.C. Krüger, am eigentlichen Jubiläumstag, dem 10. Dezember 1998 gehalten. Er zeichnet die Entwicklung des europäischen Menschenrechtsschutzes nach und befaßt sich auch mit zukünftigen Herausforderung dieses regionalen Menschenrechtsschutzsystems.

Die Veranstaltungsreihe umfaßte noch zwei weitere Vorträge und eine Podiumsdiskussion. Hierüber informiert ein zusammenfassender Bericht von N. Weiß. Abschließend sind meine anläßlich der Ausstellungseröffnung „Menschenrechte für alle“ — 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte am 28. August 1998 gesprochenen Eröffnungsworte abgedruckt.

Potsdam, im März 1999

Eckart Klein

Inhaltsverzeichnis

Edzard Schmidt-Jortzig: Menschenrechtliche Entwicklung in Deutschland im Lichte des internationalen Vertragsrechts	7
Thomas Buergenthal: Die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte für den internationalen Menschenrechtsschutz	19
Hans Christian Krüger: Der europäische Menschenrechtsschutz in einem veränderten Europa.....	31
Norman Weiß: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — Zusammenfassender Bericht über die übrigen Veranstaltungen.....	43
Eckart Klein: Zur Eröffnung der Ausstellung „Menschenrechte für alle“ — 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte am 28. August 1998.....	49
Zu den Autoren	52

Menschenrechtliche Entwicklung in Deutschland im Lichte des internationalen Vertragsrechts

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Gern bin ich der Einladung des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam gefolgt, die Veranstaltungsreihe zum 50. Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu eröffnen.

I. Einleitung

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind wahrlich ein Grund zum Feiern. Seit Verabschiedung der Erklärung im Dezember 1948 befinden sich Freiheit, Demokratie und Menschenrechte kontinuierlich auf dem Vormarsch. Einen Sieg nach dem anderen haben sie über Unterdrückung, Diktatur und Willkürherrschaft davongetragen. Freilich kommt es immer wieder auch zu Rückschlägen. Ganze Regionen scheren zeitweise aus. Auch gelegentliche Rückschläge und Beschwerungsversuche konnten diesen Weg langfristig aber nicht aufhalten.

1. Lassen Sie uns aber zunächst den Blick zurückwenden in die Zeit vor fünfzig Jahren. Der **Zweite Weltkrieg** war zu Ende und mit ihm die nationalsozialistische Willkürherrschaft. Unter ihr hatten die Rechte der Menschen nichts gegolten. Die Freiheit, das Leben, selbst die Würde des Menschen wurden von Hitlers willigen Schergen systematisch mit Füßen getreten. Neben die Polizei traten SS und Gestapo, neben Justiz traten Sondergerichte wie der Volksgerichtshof und neben Gefängnisse die Konzentrationslager. Menschen wurden verschleppt, mißhandelt, ermordet und zu Versuchsobjekten für gewissenlose Verbrecher in Ärztekitteln herabgewürdigt. Alles gipfelte in der systematischen Vernichtung von Millionen von Juden.

Mit dem Obsiegen der Westalliierten und dem Ende des Nationalsozialismus kehrten Freiheit, Demokratie und Menschenrechte nach Deutsch-

land zurück. Und vor allem hatte sich eine ganz neue Sensibilität in diesen Dingen gebildet. Im kommenden Jahr werden wir in Deutschland (und politisch und perspektivisch eben nicht nur im Westen) auf 50 Jahre Grundgesetz, auf 50 Jahre freiheitliche Demokratie zurückblicken.

Freiheit, Demokratie und Menschenrechte gehören untrennbar zusammen. Zwar gab es aufrichtige Idealisten, die dies nicht glauben mochten. Aber die Geschichte hat bewiesen: Es gibt keine Menschenrechte in einer Diktatur, auch nicht in einer Diktatur des Proletariats. Hätten die Menschen, hätten nicht auch die Frauen und Männer hier in Potsdam durch die friedliche Revolution vom Herbst 1989 das zweite Unrechtsregime auf deutschem Boden in einem Jahrhundert gestürzt, hätte man in dieser Stadt bald den 50. Geburtstag des Arbeiter-, Bauern- und eben auch *Stasi*-Staates feiern müssen. Stattdessen können wir hier und heute gemeinsam 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feiern.

2. Einer der exegetisch und ideengeschichtlich bedeutendsten Aspekte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte liegt darin, daß sie diese Rechte aus der **Würde des Menschen** herleitet. Damit beschließt sie eine 2000 Jahre alte Entwicklung, in der Menschenrechte zunächst als Wirkung der Gleichheit der Bürger in der (griechischen) polis, später als Zeichen der Gotteskindschaft, als Teil der Natur und der Vernunft des Menschen gesehen wurden. Anders als die meisten nationalen Verfassungen des 19. Jahrhunderts wählt die Allgemeine Erklärung auch nicht aus der Gesamtpalette nur einige spezielle Verbürgungen aus: Sie bezieht die bürgerlichen und politischen Rechte ebenso ein wie die wirtschaftlichen und sozialen.

Einer der Väter der Allgemeinen Erklärung, der Franzose René Cassin, nach dem heute ja einer der bekanntesten akademischen Wettbewerbe der Nachwuchsjuristen aus ganz Europa benannt ist, benutzte das Bild eines Tempels der Menschenrechte, der auf vier Säulen gleicher Stärke ruht: Die erste besteht aus den persönlichen Rechten Leben, Freiheit, Sicherheit. Die zweite Säule vertritt die Beziehungen zu anderen, das Recht auf Familie, auf Wohnung, auf Asyl und auf Staatsangehörigkeit. Die dritte gilt den politischen Rechten wie Meinungs- oder Glaubensfreiheit sowie dem Recht auf Teilnahme an Versammlungen, Vereinigungen und Wahlen. Die vierte Säule schließlich steht für die Rechte auf Arbeit, soziale Sicherheit, Teilnahme an Gewerkschaften, Erziehung und kulturelle Entfaltung.

3. Das wohl größte Verdienst der Allgemeinen Erklärung ist es aber, die **Menschenrechte über die staatliche Souveränität zu stellen**. Auch Artikel 1 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 machte das (scheinbar) schon so und nannte den Menschen frei und gleich an Rechten geboren. Der Folgeartikel aber sagte dann doch unmißverständlich, daß kein einzelner Mensch Autorität ausüben kann, die nicht vom Gesetz und damit vom Staat ausgeht. Nur Staaten wurden als Völkerrechtssubjekte anerkannt, als die Größen also, auf die es rechtssystematisch ankam; nur sie vermochten gegenüber der internationalen Gemeinschaft Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Einmischungen in ihre inneren Angelegenheiten konnten sie zurückweisen, auch wenn diese Einmischungen den Rechten ihrer eigenen Bürger galten.

Dieses System überwindet der moderne internationale Menschenrechtsschutz bis zu einem gewissen Grade, indem er nun auch den einzelnen Menschen zum Träger von Rechten und Pflichten macht, an die sein Staat gebunden ist.

4. Um dies zu erreichen, war von Anfang an vorgesehen, die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch vertragliche Regelungen zu ergänzen**. 1966 konnten die beiden grundlegenden Pakte zur Zeichnung aufgelegt werden, der Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte und der Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Mit dem Beitritt zu diesen Übereinkommen verpflichteten sich die Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft, Menschenrechte zu beachten. Der einzelne kann sich darauf berufen und damit seinen eigenen Staat in die Notwendigkeit bringen, sich vor der Öffentlichkeit, vor der Gemeinschaft der zivilisierten Staaten rechtfertigen zu müssen.

5. Ende der achtziger Jahre war ein weites Netz von menschenrechtlichen Verträgen unter dem Dach der Vereinten Nationen entstanden. Es umfaßt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Übereinkommen sämtlich ratifiziert.

II. Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen

Selbstverständlich genügt es aber nicht, Menschenrechte zu definieren und vertraglich zu vereinbaren. Sie müssen auch durchgesetzt werden, um im täglichen Leben der Menschen zum Tragen zu kommen. Hierzu dient auf der Ebene der Vereinten Nationen ein ausgeklügeltes System aus Staatenberichten, Staatenbeschwerden und Individualbeschwerden.

1. Lassen Sie mich dazu, beginnend mit den **Staatenberichten**, einige nähere Ausführungen machen. Die erwähnten Übereinkünfte der Vereinten Nationen haben Ausschüsse geschaffen, die sich aus Experten der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Wie Gerichte üben sie die Kontrolle über die Einhaltung der Menschenrechte aus. Die Mitgliedstaaten haben ihnen in regelmäßigen Zeitabständen die sogenannten Staatenberichte vorzulegen, in denen sie Artikel nach Artikel, Absatz nach Absatz des jeweiligen Vertragswerks erläutern, wie sie ihre Pflichten innerstaatlich umsetzen. Die Ausschüsse nach dem Zivil- und dem Sozialpakt erwarten alle fünf Jahre einen Bericht; nach anderen Konventionen gilt ein Rhythmus von vier Jahren.

Die deutschen Berichte werden überwiegend in meinem Haus verfaßt und innerstaatlich zuvor eingehend erörtert. Sie sind ausführlich und unverstellt, haben häufig einen Umfang von 80 bis 100 Seiten. Die Prüfung der Berichte erfolgt in öffentlicher Verhandlung im Palast der Vereinten Nationen in Genf. Diese Öffentlichkeit und der von ihr ausgehende mediale Druck sind im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ein ganz entscheidender Hebel für die Durchsetzung der Menschenrechte. In der Regel ist der betroffene Staat durch eine hochrangige Delegation vertreten. Die deutsche Delegation wird von Frau Dr. Voelskow-Thies geleitet, die ich als Menschenrechtsbeauftragte eingesetzt habe. Sie gibt dem Ausschuß zusätzliche Informationen, klärt Mißverständnisse auf und gibt die Haltung des Ausschusses innerstaatlich an die richtigen Stellen weiter.

Das Verfahren endet mit Schlußbemerkungen, in denen der Ausschuß sein Urteil über das Verhalten des Mitgliedstaates in Menschenrechtsfragen wiedergibt, Mißstände hervorhebt, und konkrete Änderungen verlangt. Der erhebliche Aufwand der Staatenberichte und des folgenden Verfahrens führt in vielen Fällen zum Erfolg: In Australien hat die Konvention gegen Rassendiskriminierung auf diesem Wege etwa die Einsetzung eines Hochkommissars für die Urbevölkerung bewirkt. In

einem südamerikanischen Staat mit vielen Indios wurden die Sprachprüfungen abgeschafft, ohne die dort niemand wählen durfte.

2. Lassen Sie mich damit zu den **Staatenbeschwerden** kommen. Im Zivilpakt und in den Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und Folter ist vorgesehen, daß ein Mitgliedstaat - ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein - als "watchdog" im allgemeinen internationalen Interesse die menschenrechtlichen Verhältnisse in einem anderen Vertragsstaat beanstanden kann - eine spezifische Art Prozeßstandschaft oder eher Verbandsklage. Er setzt damit ein Verfahren der bereits erwähnten Ausschüsse in Gang.

3. Das zentrale Instrument sind allerdings die **Individualbeschwerden**. Sie sind der lebendige Ausdruck des Umstandes, daß die Menschenrechte als Individualrechte des Menschen u.a. eben auch gegenüber seinem konkreten Staat vor der Internationalen Gemeinschaft eingefordert werden können.

a.) Schon die Charta der Vereinten Nationen sieht vor, daß Einzelpersonen Beschwerden erheben können. Seit 1970 besteht die **Resolution 1503**. Nach ihr werden Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen geprüft und bei Beanstandungen in Listen geführt, bis sich die Verhältnisse gebessert haben. Auf der Liste nach dem 1503-Verfahren stand zum Beispiel die DDR, weil sie die Ausreisefreiheit verweigerte.

b.) Bekannter sind die Individualbeschwerdeverfahren nach dem **Fakultativprotokoll zum Zivilpakt**. Es setzt voraus, daß der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft und die Sache nicht bereits vor einem anderen internationalen Gremium anhängig ist. Den Abschluß des Verfahrens bilden Stellungnahmen, die wie ein gerichtliches Urteil abgefaßt sind und in den jährlichen Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung der Vereinten Nationen aufgenommen werden. Durchsetzbar wie das Urteil eines nationalen Gerichts sind sie allerdings nicht.

III. Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene

Das System der Vereinten Nationen wird an Wirksamkeit durch das System des regionalen Menschenrechtsschutzes in Europa übertroffen.

1. Die Satzung des Europarats schrieb schon 1949 das Ziel fest, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen. Ein Jahr später wurde die **Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** unterzeichnet. Für den Bereich der vierten Säule nach dem oben erwähnten Bild von René Cassin folgte 1961 die Europäische Sozialcharta. 1987 wurde das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zur Zeichnung aufgelegt, 1995 das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, das vor kurzem in Kraft getreten ist. Deutschland ist an diesen Übereinkünften als Vertragsstaat beteiligt. Und seit Anfang dieses Monats ist auch der Beitritt Rußlands zur europäischen Menschenrechtskonvention und zum Anti-Folter-Abkommen perfekt - wahrlich ein bemerkenswerter Fakt.

2. Derzeit steht ein neues wichtiges Vertragsinstrument im Zentrum der Bemühungen auf europäischer Ebene: das **Menschenrechtsübereinkommen zur Biomedizin**. Es verbietet u.a. die genetische Diskriminierung, die gezielte Manipulation der menschlichen Keimbahn, die Herstellung von Embryonen zu Forschungszwecken sowie die Organentnahme und den Organhandel und schützt bei biomedizinischer Forschung. Auch wenn die Konvention nicht in allen Punkten den noch höheren deutschen Standards entspricht, trete ich für ihre Unterzeichnung ein. Einheitliche Maßstäbe in Europa verhindern nämlich, daß mit niedrigeren Standards Geschäfte gemacht werden. Das geklonte Schaf "Dolly" hat den Europarat als erste internationale Organisation veranlaßt, durch ein Zusatzprotokoll zur Biomedizin-Konvention ein generelles Klonverbot auszusprechen. Wenn Deutschland beide Instrumente unterzeichnet, können wir aktiv auch auf die Einhaltung dieser Mindeststandards in allen anderen 39 Mitgliedstaaten des Europarates drängen.

3. Der Europäische Menschenrechtsschutz hat tatsächlich wesentlich größere Wirkung als die entsprechenden Instrumente der Vereinten Nationen.

a.) Regelmäßige Staatenberichte sind allerdings nur in der Europäischen Sozialcharta und im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vorgesehen. Das Ministerkomitee des Europarats hat jedoch 1994 ein **Monitoring-System** beschlossen. Es wird aus der Aufgabenstellung des Europarats abgeleitet und verpflichtet die Vertragsstaaten, auf Anforderung Berichte über besondere Themen zu erstatten wie etwa kürzlich über die Arbeitsweise der jeweiligen Justizsysteme.

b.) Ein zweites höchst wirksames Instrument sind die **Visitationen**. Auf der Grundlage des Übereinkommens gegen Folter ist ein sehr aktiver Ausschuß aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten tätig, der die Menschenrechtssituation von Personen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Seine Besuche setzen eine umfangreiche Mitwirkung der Mitgliedstaaten voraus, in Deutschland insbesondere der Justizverwaltungen der Länder. Der Ausschuß verfaßt Berichte mit konkreten Empfehlungen bis hin zum richtigen Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie zur räumlichen Gestaltung der Hafteinrichtungen.

4. Entscheidend ist allerdings auf europäischer Ebene der Gerichtsschutz. Er wird von der **Europäischen Kommission** und dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** wahrgenommen. Sie treten regelmäßig zusammen, um Staaten- und Individualbeschwerden zu prüfen. Die Kommission ist eine Art Vorschalt-Instanz. Sie wird erst tätig, wenn der Rechtsweg innerstaatlich erschöpft ist. Hat sie ein Gesuch angenommen, wird die Sache kontradiktorisch daraufhin geprüft, ob die Konvention verletzt und ein Vergleich möglich ist. Anschließend ergeht dann bekanntlich ein Bericht an das Ministerkomitee. Und danach können die Kommission, der beteiligte Staat oder der Beschwerdeführer den Gerichtshof anrufen.

Bei der Kommission für Menschenrechte sind bisher etwa 40 000 registrierte Beschwerden eingegangen. Auch wenn davon nur ein gutes Zehntel für zulässig erklärt worden sind, zeigt der Vergleich mit den 765 registrierten und ca. 300 zulässigen Individualbeschwerden nach dem Zivilpakt der Vereinten Nationen, welche Bedeutung die Straßburger Organe inzwischen erlangt haben. Etwa 1500 Urteilen der Straßburger Organe stehen ca. 260 Entscheidungen des Zivilpaktausschusses gegenüber.

Das Verfahren vor dem Gerichtshof endet mit einem Urteil. Kassatorische Wirkung hat es nicht, begründet aber eine Pflicht, seinen Spruch zu befolgen, also etwa eine zugesprochene Entschädigung zu leisten

oder die Rechtsordnung selbst zu ändern. Deutschland mußte so z.B. das Gerichtskostengesetz und das Kostenverzeichnis ändern. Denn die sahen entgegen der Menschenrechtskonvention vor, daß ausländische Beschuldigte im Strafverfahren die Kosten für ihren Dolmetscher selbst zu tragen hatten. Das Straßburger System hat sich bewährt, aber es ist dem Anfall der Arbeitslast in dem größer gewordenen Europa nicht mehr gewachsen. Und deshalb wird ja nun auch am 1. November dieses Jahres ein ständiger Gerichtshof an die Stelle der beiden bisherigen Einrichtungen treten.

IV. Die nationale Bedeutung der Menschenrechte

1. Die Menschenrechte selbst finden sich im **Grundgesetz** und den **Verfassungen** vieler **Länder**. Sie sind für die gesamte öffentliche Gewalt, also Gesetzgeber, Verwaltung und Gerichte bindend und strahlen weit in das Privatrecht hinein. Eine der Kernaufgaben unserer Justiz mit dem Bundesverfassungsgericht an der Spitze ist die Durchsetzung dieser Grundrechte. Wollte ich Ihnen unser Schutzsystem en detail erläutern, müßte ich Ihnen unser gesamtes Rechtssystem darstellen, baut es doch konsequent auf den Grundrechten auf. Dies würde den Rahmen sprengen, denn Sie haben mich zu einem Vortrag und nicht zu einer Unterrichtsreihe eingeladen.

2. Deshalb will ich mich bezüglich des nationalen Menschenrechtsschutzes auf einen Bereich beschränken, der mir besonders am Herzen liegt. Es sind die **Rechte der Kinder**. Kinder sind Zukunft. Sie gestalten die Welt von morgen - und zwar im Lichte ihrer Erfahrungen von heute. Den Rechtsansprüchen, den Bedürfnissen, der Entwicklung unserer Kinder gebührt ein besonderer Stellenwert.

3. Vor einigen Wochen habe ich in Straßburg an der Europaratskonferenz zur **Bekämpfung sexueller Ausbeutung von Kindern** teilgenommen. Es gibt kaum ein Thema, das die Menschen mehr bewegt.

a.) Im Zentrum steht - um es mit Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auszudrücken - "das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person". Aus diesem universellen Recht, das auch in der

Kinderkonvention zum Tragen kommt, folgt für den einzelnen Staat auch eine Schutzpflicht gerade für unsere Kinder. Ihr sind wir in Deutschland mit einer Reihe von Gesetzen nachgekommen, die durchaus als Beispiel politisch-praktischer Implementation menschenrechtlicher Vorgaben angeführt werden können und so auch bei der Straßburger Konferenz aufgenommen wurden.

b.) Seit April ist das 6. Strafrechtsreformgesetz in Kraft. Es hat die Strafrahmen für schweren sexuellen Mißbrauch von Kindern angehoben und Lücken bei der Bestrafung von Kindesentziehung und Kinderhandel beseitigt. Die Maßnahmen sind Teil eines Gesamtkonzepts, mit dem höchstpersönlichen, immateriellen Rechtsgütern wie Leben, körperlicher Unversehrtheit und sexueller Selbstbestimmung im Vergleich zu materiellen Gütern wie Eigentum, Vermögen oder wirtschaftlichen Interessen ein größeres Gewicht beigemessen wird.

c.) Mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten haben wir seit Januar dieses Jahres dem Umstand Rechnung getragen, daß viele Sexualmorde an Kindern von Wiederholungstätern begangen werden. Täter können jetzt auch ohne ihre Zustimmung in eine sozialtherapeutische Anstalt eingewiesen werden, wenn sie zu mehr als zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurden. Die Schaffung der entsprechenden Therapieplätze wird den zuständigen Bundesländern zwar erhebliche Aufwendungen abverlangen. Ich habe aber von meinen Länderkollegen durchaus Unterstützung zugesagt erhalten, dem Schutz unschuldiger Kinder auch bei engen finanziellen Spielräumen Priorität einzuräumen.

Wir haben natürlich nicht die Illusion, Therapie könnte weitere gefährliche Straftaten generell ausschließen. Deshalb haben wir auch das Instrument der Führungsaufsicht über entlassene Straftäter ausgebaut und die Strafaussetzung zur Bewährung begrenzt. Selbst die Sicherungsverwahrung kann schon nach dem ersten Rückfall verhängt werden und bedarf auch bei erstmaliger Anwendung keiner Befristung, wenn die Gefahr durch den Täter fortbesteht.

d.) Ebenso wichtig wie Bestrafung und Therapie der Täter ist der Schutz kindlicher Opfer und Zeugen im Ermittlungs- und im Strafverfahren gegen den Tatverdächtigen. Die psychischen Belastungen eines zweiten Erlebens der Tat im Gerichtssaal werden mit dem erlassenen Zeugenschutzgesetz, das im Herbst in Kraft tritt, weitmöglichst abgemildert. Künftig können Kinder in die mündliche Verhandlung durch eine Video-Standleitung einbezogen werden und müssen nicht mehr im Gerichts-

saal anwesend sein. Auch im Ermittlungsverfahren können Kinder auf diese Weise als Zeugen vernommen und die Videoaufnahmen in der Hauptverhandlung verwendet werden. Außerdem sollen besonders schutzwürdige kindliche Zeugen kostenfrei einen Opferanwalt erhalten.

4. In einem zweiten Bereich, nämlich dem **Kindschaftsrecht**, ist unser Recht mittlerweile in - wie ich meine - vorbildlicher Weise den Vorgaben der Kinderkonvention der Vereinten Nationen gefolgt, wobei man durchaus auch die exemplarische Innovationsanregung betonen kann. Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde hatte seinerzeit die Bundesregierung erklärt, das Übereinkommen sei ein Anstoß für eine Neuordnung der elterlichen Sorge. Dieser Impuls hat nun mit Inkrafttreten der Kindschaftsrechtsreform am 1. Juli zum Erfolg geführt. Das neue Kindschaftsrecht wird die gemeinsame Sorge geschiedener Eitern erleichtern und ledigen Eltern die gemeinsame elterliche Sorge ermöglichen. Ebenso wird das Umgangsrecht für geschiedene oder ledige Eltern einheitlich ausgestattet, und das Kind erhält ein eigenes Recht auf Umgang mit seinen Eltern. Ein "Anwalt des Kindes" wird in Familien- und Vormundschaftssachen die Interessen des Kindes vertreten. Damit entspricht das Gesetz Artikel 20 der Kinderkonvention, die für solche Fälle den besonderen Schutz des Staates einfordert.

5. Es geht nicht nur darum, die Freiheitsrechte unserer Kinder zu sichern. Es geht mir auch darum, *allen* Kindern diese Freiheitsrechte in gleicher Weise zuteil werden zu lassen. Kinder können sich nicht aussuchen, in welches Umfeld sie hineingeboren werden, ob ihre Eltern verheiratet sind, welche Hautfarbe, Religion oder Staatsangehörigkeit sie haben.

a.) Ich bin allerdings skeptisch, ob ein allgemeines **Antidiskriminierungsgesetz** das Problem lösen würde. Deutschland hat nicht nur ein Gleichbehandlungsgebot, sondern auch ein spezifisches Diskriminierungsverbot in seiner Verfassung verankert, das alle staatliche Gewalt bindet. Im einfachen Recht enthalten etwa das Straf- und Versicherungs-, das Gaststätten- und Betriebsverfassungs- oder das Aktienrecht bereits einschlägige Regelungen. Aber das tatsächliche Verhalten der Menschen im täglichen Leben wird davon eben nur begrenzt gesteuert. Es ist auch durchaus nicht unproblematisch, entsprechende Rechte auf den gesamten Privatrechtsverkehr auszudehnen. Denn die Vertragsfrei-

heit ist ein Kernelement unserer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung.

b.) Wir sollten deshalb nicht bei Privaten anfangen, sondern beim Staat, und zwar beim **Staatsangehörigkeitsrecht**. Das geltende Recht schafft zwei Klassen von in Deutschland geborenen Kindern: Deutsche und Nichtdeutsche. Wir können es uns auf Dauer nicht leisten, die 3. und 4. Generation von Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit rechtlich als Fremde zu behandeln. Für hier lebende Kinder und Jugendliche ist es besonders wichtig, in Deutschland "dazu zu gehören". Doch gerade dies wird ihnen vorenthalten, wenn sie die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis benötigen, bei Klassenreisen in das europäische Nachbarland einen anderen Paß haben und ein Visum benötigen und vor Abschluß eines Lehrvertrages eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht vorlegen müssen. Fehlende Staatsbürgerschaftsgleichheit bildet einen Mit-Faktor für Segregation und Fremdenfeindlichkeit.

V. Ausblick

"Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte führten zu Akten der Barbarei, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben." Als diese Worte 1948 Eingang in die Präambel zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fanden, galten sie dem nationalsozialistischen Terrorregime. Sie haben nichts an Aktualität eingebüßt, richtet man den Blick auch auf das zweite Unrechtsregime dieses Jahrhunderts auf deutschem Boden. Gerade wir Deutschen sind also besonders in der Pflicht, Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Dieser Prozeß war und ist schwierig, zäh und von Rückschlägen durchsetzt. Es hat im Westen unseres Landes sehr viel Zeit gebraucht, und es braucht auch jetzt seine Zeit, bis alle Menschen totalitären Parolen abschwören.

Nach 50 Jahren Rechtsstaat auf deutschem Boden habe ich jedoch keinen Zweifel, daß auch im vereinigten Deutschland Freiheit, Demokratie und Menschenrechte dauerhaft ihren Platz haben werden. Allerdings müssen wir für diese Werte kämpfen, sie gegen Angriffe von rechts und links verteidigen und sie vor allem in den Herzen unserer Kinder verankern. Besonders freut mich deshalb der Schülerwettbewerb. Ich werde deshalb versuchen, am 10. Dezember hier zu sein und mich mit eigenen Preisen an der Auszeichnung der jungen Künstler zu beteiligen. Der Potsdamer Veranstaltungsreihe, die ich hiermit eröffnet habe, wünsche ich auch bis dahin viel Erfolg.

Die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte für den internationalen Menschenrechtsschutz

Prof. Dr. Thomas Buergenthal

Sehr verehrte Gäste, meine verehrten Damen und Herren, liebe Kollegen und Freunde,

Es ist für mich eine große Freude und besondere Ehre, heute hier sein zu dürfen.

Je länger ich lebe, desto stärker bin ich von den ironischen Fügungen des Lebens fasziniert. Wenn ich in Potsdam bin, muß ich zwangsläufig daran denken, daß ich hier ganz in Ihrer Nachbarschaft - nämlich im Konzentrationslager Sachsenhausen - vor rund 53 Jahren als ein noch nicht elfjähriges Kind gewesen bin; daß mein Todesmarsch und -transport von Auschwitz an einer Bahnhofstation in Berlin auf dem Weg nach Oranienburg Anfang Februar 1945 stoppte und daß ich im April 1945 aus Sachsenhausen befreit wurde.

Für jemanden, der wie ich sein gesamtes Berufsleben der Arbeit im Bereich des Völkerrechts und der Menschenrechte gewidmet hat, gibt meine persönliche Biographie Hoffnung. Denn wer hätte vor 1945 geglaubt, daß ich heute hier sein könnte, und wer hätte noch vor 15 Jahren geglaubt, daß die Berliner Mauer heute nicht mehr da sein würde und daß Sie und ich nicht nur die Möglichkeit haben würden, hier in Potsdam frei über Menschenrechte zu sprechen, sondern auch den Schutz eben dieser Menschenrechte zu genießen?

In den nun mehr als 50 Jahren seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat es viel Leiden in der Welt gegeben, ja viel zu viel Leiden. In dieser Zeit gab es aber auch manchen Wandel zum Guten. Nicht immer lernt die Menschheit so schnell aus ihren vergangenen Fehlern, wie man sich das wünschen würde, aber Deutschland hat sicher viel in diesen 50 Jahren gelernt. Die Tatsache, daß Sie und ich heute hier in einem freien, demokratischen und europäischen Deutschland sein können, ist sicherlich ein Triumph, der alle von uns, die an eine Welt glauben, in der die Menschenrechte voll respektiert werden, mit Hoffnung erfüllt.

Es ist für mich eine besondere Freude, hier als Gast meines Kollegen und Freundes Prof. Eckart *Klein* sein zu dürfen. Wir arbeiten im Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen, in den wir beide kürzlich wiedergewählt wurden, sehr eng zusammen. Ich kenne niemanden im Ausschuß, der der weltweiten Förderung der Menschenrechte so verpflichtet ist wie er. Das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, das Prof. *Klein* leitet, ist deshalb in sehr guten Händen. Es freut mich natürlich deshalb auch ganz besonders, in dem Programm zur 50. Jahresfeier der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hier mitwirken zu dürfen.

I. Einführung

Die Evolution der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu einem der wichtigsten Dokumente des 20. Jahrhunderts beruht auf der Verbindung von zwei wesentlichen Gründen: der Sehnsucht oder dem Verlangen der Menschheit nach einer Welt, in der Menschenrechte und Menschenwürde respektiert werden, einerseits, und dem grenzenlosen Zynismus, besser gesagt, der Heuchelei der Regierungen, andererseits. Die Regierungen waren nämlich bereit, aus reinen Propagandagründen das Verlangen nach Menschenrechten mit Lippenbekenntnissen zu befriedigen, und das nur, weil sie fest davon überzeugt waren, daß ihre Verlautbarungen für den Schutz der Menschenrechte keinerlei praktische Bedeutung haben würden.

Natürlich läßt sich die Wandlung, die die Allgemeine Erklärung in den letzten 50 Jahren erfahren hat, nicht ganz so einfach erklären. Es kann jedoch nicht abgestritten werden, daß die immer lauter werdenden Forderungen der Menschen in vielen Teilen der Welt auf Respektierung ihrer Menschenrechte, die von dem einem oder dem anderen Staatenblock zeitweilig aus ihren eigenen politischen Gründen in den letzten 50 Jahren unterstützt wurden, eine außerordentlich wichtige Rolle in dem Prozeß spielten, der die Allgemeine Erklärung in den nahezu mythischen Status erhob, den sie heute genießt.

Das heißt: je häufiger sich Regierungen im Rahmen der Vereinten Nationen und an anderer Stelle auf die Allgemeine Erklärung beriefen, desto mehr begannen die Menschen zu glauben, ein Anrecht auf die dort verankerten Rechte zu haben. Die Regierungen äußerten natürlich ihre sehr allgemein gehaltene Bereitschaft zur Unterstützung dieser Prinzipien, weil sie wußten, daß die Welt das hören wollte, und weil sie annah-

men daß diese Äußerungen für sie keine rechtlichen oder politischen Folgen haben würden.

Freilich zeigte es sich bald, daß dies eine völlige Fehleinschätzung der Regierungen war. Die Staaten haben nämlich nicht vorausgesehen, daß ihre Propaganda über die Jahre hinweg die Ansicht etablierte und stärkte, daß Regierungen eine Verpflichtung - gleich ob moralischer, politischer oder rechtlicher Art - haben, die in der Allgemeinen Erklärung proklamierten Rechte zu respektieren, und daß Regierungen dann, wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, die zur Herrschaft notwendige Legitimation in den Augen der Bevölkerung allmählich verlieren. Während sich Juristen und Diplomaten herumstritten und noch immer herumstreiten, ob die Allgemeine Erklärung rechtlich verbindlich ist oder nicht, hat dieses Dokument über all die Jahre einen Status erworben, der über diese Frage hinausgeht und sie größtenteils irrelevant macht - ausgenommen natürlich für Juristen.

Lassen Sie mich deshalb auf die Veränderungen, die die Allgemeine Erklärung in den letzten 50 Jahren durchlaufen hat, und auf ihren immer größer werdenden Einfluß und ihre stetig wachsende Bedeutung eingehen.

II. Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung

Die Geschichte der Allgemeinen Erklärung ist voller Ironie. Als in San Francisco die UN-Charta entworfen wurde, wollten ihr einige Delegationen einiger kleiner europäischer und lateinamerikanischer Länder einen Grundrechtskatalog nach dem Vorbild der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika mit ihren zehn Amendments anfügen. Wären dies geschehen, so wären diese Zusatzklauseln Teil der UN-Charta geworden und somit ein Vertrag mit unzweifelhaft rechtlich bindenden Menschenrechtsverpflichtungen.

Dazu kam es aber nicht, weil viele Länder und insbesondere die in San Francisco anwesenden Großmächte gerade dies nicht wünschten. Sie fürchteten die rechtlichen und politischen Folgen, die aus einem Vertrag, der verbindliche internationale Menschenrechtsverpflichtungen schafft, erwachsen würden. Sie erkannten, daß ein solcher Vertrag auf rechtlicher Ebene die Frage der Menschenrechte internationalisiert hätte und es deshalb den Vereinten Nationen und allen anderen Staaten erlaubt hätte, die Einhaltung dieser Verpflichtungen zu verlangen. Nicht allezu viele Regierungen waren 1945 bereit, solch ein verpflichtendes internationales Menschenrechtsregime zu akzeptieren.

Außerdem stellte es sich in San Francisco recht schnell heraus, daß es nicht einfach sein und beträchtliche Zeit in Anspruch nehmen würde, überhaupt Übereinstimmung über den Entwurf eines Grundrechtskatalogs zu erzielen. Es wurde deshalb beschlossen, in die Charta selbst nur einige sehr allgemeine Menschenrechtsbestimmungen aufzunehmen und es der ersten UN- Generalversammlung zu überlassen, den Menschenrechtskatalog auszuarbeiten.

Die Generalversammlung übertrug 1946 diese Aufgabe der neugegründeten UN-Menschenrechtskommission. Diese sogenannte „Kernkommission“ hatte unter ihren neun Mitgliedern so bedeutende Persönlichkeiten wie Eleanor Roosevelt, die zur Vorsitzenden gewählt wurde, René Cassin, der prominente französische Jurist, der 1968 mit dem Friedensnobelpreis für seine menschenrechtlichen Bemühungen ausgezeichnet wurde, und den Libanesen Charles Malik, ein hochgeachteter Philosoph und Diplomat.

Die Kommission kam sehr schnell zu dem Schluß, daß es viele Jahre dauern würde, Einvernehmen über den Entwurf eines Menschenrechtsvertrages zu erreichen. Die politischen und ideologischen Unterschiede, die die UN-Mitgliedstaaten zu dieser Zeit im Hinblick auf das Thema Menschenrechte trennten, waren sehr groß. Da Verträge Rechtsinstrumente sind und rechtlich verbindliche Verpflichtungen schaffen, verlangten viele Regierungen zahlreiche Einschränkungen, Ausnahmen und Vorbehaltsklauseln, um die Annahme lästiger Verpflichtungen zu verhindern und um den Besonderheiten ihres eigenen rechtlichen oder politischen Systems Rechnung zu tragen. Diese Realitäten veranlaßten die Kommission dazu, das Projekt in zwei Stufen anzugreifen: zuerst sollte eine allgemeine Erklärung vorbereitet werden. Erst danach würde man versuchen, einen Menschenrechtsvertrag zu entwerfen.

Diese Entscheidung erlaubte es der Kommission, in relativ kurzer Zeit einen Deklarationsentwurf zu präsentieren. Wie von der Kommission vorausgesehen, sahen die Staaten keine Notwendigkeit, diese weitgefaßte Grundsatzerklärung zu lange zu diskutieren. Viele von ihnen glaubten, daß eine solche Deklaration keine rechtlichen Folgen haben würde und durch die Bestimmungen des in Aussicht genommenen zukünftigen Vertrages ohnedies stark eingeschränkt würde. Zudem wäre es ihnen ja freigestellt, diesen Vertrag zu ratifizieren oder eben auch nicht. Die nur leicht geänderte Deklaration passierte daher die UN Generalversammlung relativ einfach und wurde, wie Sie wissen, am 10. Dezember 1948 von ihr angenommen. So wurde das erste umfassende, weltweit geltende Instrument geschaffen, das einen grundlegenden Kata-

log von Menschenrechten, wie sie allen Menschen von Geburt an zustehen, verkündet.

III. Der Inhalt der Erklärung

Die Allgemeine Erklärung beinhaltet zwei umfangreiche Kategorien von Rechten: bürgerliche und politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits. Der Katalog der bürgerlichen und politischen Rechte orientiert sich an den Grundrechtskatalogen vieler moderner demokratischer Verfassungen der westlichen Welt. Er enthält das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit, auf Religions- und Gewissensfreiheit, die klassischen Prozeßgrundrechte, das Recht auf Eigentum, das Recht auf Beteiligung an der Regierung, die durch freie und regelmäßige Wahlen eingesetzt wird, und viele andere Rechte gleicher Art.

Der Katalog der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, der in der Allgemeinen Erklärung niedergelegt ist, wird durch folgende These, die in Artikel 22 formuliert ist, eingeleitet:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft [...] Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unerheblichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“

Dem folgt eine Auflistung weiterer Rechte, wie z. B. des Rechts auf Arbeit, des Rechts auf soziale Sicherheit, des Rechts auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, des Rechts auf Erholung und Freizeit und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Die Erklärung verkündet das Recht auf Bildung und proklamiert, daß der Unterricht zumindest in Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein soll. Im Hinblick auf den Bereich der kulturellen Rechte fordert die Erklärung, daß jeder Mensch das Recht hat, *„an kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben“* (Art. 27).

In Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung findet man die Worte, die zugleich universell inspirieren und der Idee aller Menschenrechte zu Grunde liegen: *„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“* In diesen Worten hört man das Echo historischer Dokumente wie der Virginia Bill of Rights, der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Sie haben ihrerseits Eingang in moderne Verfassungen gefunden, darunter – was Sie ja besser wissen als ich – das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Die Aussage des Artikels 1 wird von Artikel 28 der Allgemeinen Erklärung ergänzt, wo es heißt: *„Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung niedergelegten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“*

Die UN Menschenrechtsdeklaration ist in Form einer Abfolge von Prinzipien konzipiert, ähnlich einem politischen Manifest. Sie wurde absichtlich nicht in der für Verträge üblichen Sprache abgefaßt; es fehlt ihr die sprachlich strenge Form und Präzision, die für Verträge charakteristisch sind. Anstelle vieler Einschränkungen, Ausnahmen und Vorbehaltsklauseln, die in Menschenrechtsverträgen üblich sind, enthält die Erklärung zudem nur eine allgemeine Bestimmung zum Thema Einschränkung. Danach ist vorgesehen, daß die Ausübung von Rechten zwar beschränkt werden darf, jedoch nur unter außergewöhnlichen Umständen und wenn es notwendig ist, um *„den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen“* (Art. 27).

Die Erklärung ist sicherlich deshalb in dieser unverbindlichen, inspirativen und mahnenden Form verfaßt, weil man damit sicherstellen wollte, daß sie nicht in der Lage sein werde, rechtlich durchsetzbare Erwartungen zu wecken. In der Überzeugung, daß die Erklärung nicht mehr als eine Deklaration schöner Worte sei, die keine reale rechtliche oder politische Bedeutung haben werde, sahen die Staaten kein Risiko darin, positiv abzustimmen. Nur einige Staaten, darunter die Sowjetunion, enthielten sich der Stimme, kein Land stimmte dagegen.

Wahrscheinlich regte die Allgemeine Erklärung die Vorstellungskraft der Menschen gerade deshalb an, weil sie nicht in Form eines rechtlichen Instruments abgefaßt war. Ihre einfache, deklaratorische, zielgerichtete Sprache erfordert keine juristischen Kenntnisse, um sie zu verstehen. Ihre Ideen werden mit Worten ausgedrückt, die inspirieren und einen besonderen Reiz auf die große Masse der Menschheit ausüben, denen ih-

re Rechte verweigert werden. Rechtliche Verträge sind viel zu abstrakt und langweilig, als daß sie einen solchen Effekt hätten erzielen können. Nur wir Juristen lesen sie gerne und finden sie spannend.

IV. Die normative Wirkung der Erklärung

Die Präambel der Allgemeinen Erklärung proklamiert dieses Instrument „[...] als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern...“. Kurz gesagt, die Deklaration sollte der internationalen Gemeinschaft als ein Wegweiser zu dem Begriff eines grundlegenden Katalogs von Menschenrechten und Grundfreiheiten dienen. Die Erklärung beabsichtigte nicht unmittelbar, durchsetzbare Rechte und Verpflichtungen zu schaffen. Das konnte sie übrigens auch nicht tun, da der Generalversammlung, die sie verabschiedet hatte, hierzu die legislative Kompetenz fehlte. Viele UN-Mitgliedstaaten erklärten überdies, gleich nachdem sie die Erklärung am 10. Dezember 1948 angenommen hatten, daß sie kein Vertrag sei und auch nicht rechtsverbindlich sei.

An dieser Konzeption hat sich in den vergangenen 50 Jahren sehr viel geändert. Im Verlauf dieser Jahre hat die Menschenrechtserklärung einen einzigartigen normativen und politischen Status sowie eine Bedeutung erworben, die kein anderes internationales Menschenrechtsinstrument erreicht hat. Hinsichtlich ihrer Wirkung und ihres Einflusses reiht sich die Erklärung in die Gruppe der großen historischen Menschenrechtsdokumente der Vergangenheit ein: wie diese ist sie ein Meilenstein im Kampf der Menschheit für Freiheit und Menschenrechte.

Wie ist das geschehen und was verursachte diese Wandlung? Hier sieht man die faszinierende Geschichte der Kraft einer Idee – nämlich des Verlangens der Menschheit auf Menschenrechte und Menschenwürde – einer Idee, deren Zeit gekommen war und die von vielen verschiedenen Faktoren und Ereignissen beeinflußt und vorangetrieben wurde.

Um diese Entwicklung wenigstens zum Teil erklären zu können, muß ich wieder auf die Menschenrechtsbestimmungen der UN-Charta zurückkommen. Beinahe alles, was die UN-Charta über Menschenrechte zu sagen hat, ist in den sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen der Artikel 55 und 56 enthalten. In Artikel 55 gehen die Vereinten Nationen von

der Verpflichtung aus „*die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion*“ zu fördern. In Artikel 56 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten dazu, gemeinsam und jeder für sich mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 genannten Ziele zu erreichen.

Mit der Annahme der Allgemeinen Erklärung wurde eine der vielen Fragen, die sich hinsichtlich der Bedeutung der Artikel 55 und 56 stellen, beantwortet. Die Allgemeine Erklärung bietet, das war gemäß ihrer Präambel auch so gedacht, eine „gemeinsame Auffassung“ oder Definition der Begriffe „Menschenrechte und Grundfreiheiten“, auf die die Charta lediglich verweist, ohne sie aber im einzelnen zu definieren. Nach der Annahme der Erklärung konnte deshalb kein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen mehr behaupten, nicht zu wissen, was die Begriffe „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ in der Charta bedeuten. Die Allgemeine Erklärung lieferte die Definition und beendete somit diesen Teil der Debatte.

Im Lauf der Zeit und weil die Vereinten Nationen immer stärker auf die Allgemeine Erklärung als gemeinsame Richtschnur für das Verständnis der Menschenrechte zurückgriffen, wurde die Erklärung als autoritative Interpretation der Charta zu diesem Thema akzeptiert. In diesem Sinn hat die Erklärung tatsächlich einen normativen Status erlangt, als ein Instrument nämlich, das rechtlich bedeutsam für die Anwendung und Auslegung der Charta und insofern Teil von ihr geworden ist.

Ich sollte an dieser Stelle klarstellen, daß die Allgemeine Erklärung diesen wichtigen Status nur nach und nach erlangen konnte, weil die Vereinten Nationen einen Zeitraum von 18 Jahren nach der Verkündung der Erklärung benötigten, um die Internationalen Pakte über Menschenrechte anzunehmen – Verträge, deren Schaffung bereits in San Francisco ins Auge gefaßt worden war. Es vergingen dann noch einmal 10 Jahre, bis die Pakte in Kraft treten konnten. Die Periode zwischen 1948 und 1996 war aufgrund einiger Besonderheiten sehr schwierig für die Vereinten Nationen: sie war gekennzeichnet durch Entkolonialisierung, den Kampf gegen die Apartheid und durch schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte in vielen Teilen der Welt. Daher mußten die Vereinten Nationen, wann immer sie sich zu Menschenrechten zu äußern hatten, auf die Allgemeine Erklärung als den maßgeblichen Standard zurückgreifen, um das Verhalten des jeweiligen Staates zu beurteilen. Es

gab eben sonst keinen Standard von vergleichbarer allgemeiner Bedeutung.

Die wiederholte Anrufung der Deklaration innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen festigte nicht nur den normativen Status der Erklärung als ein autoritatives Auslegungsinstrument der Charta zum Begriff der Menschenrechte. Sie führte allmählich auch dazu, daß immer häufiger, besonders von wissenschaftlicher Seite, die Behauptung erhoben wurde, die Allgemeine Erklärung sei zum Völkergewohnheitsrecht erstarkt. Völkergewohnheitsrecht entsteht durch die Praxis von Staaten, die davon ausgehen, daß eine bestimmte Verhaltensweise rechtlich erforderlich ist. Knapper gesagt, Völkergewohnheitsrecht ist Praxis plus das subjektive Element der *opinio juris*. Wenn es auch fraglich ist, ob alle Rechte, die in der Allgemeinen Erklärung proklamiert werden, inzwischen den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangt haben, so ist doch jedenfalls sicher, daß die grundlegendsten Rechte diesen Status schon lange erreicht haben. Dazu würde ich das Recht auf Leben, das Folterverbot, das Recht auf ein Mindestmaß an fairem Prozeß und noch einige andere Rechte zählen. Es trifft ferner zu, daß die Zahl der Rechte, die den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangen, immer steigt, und daß bald die meisten, wenn nicht sogar alle, dazugehören werden.

V. Die politische Bedeutung der Allgemeinen Erklärung

Dazu muß aber gleich hinzugefügt werden, daß die Frage ob die Allgemeine Erklärung den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangt hat oder ob sie allgemeine Rechtsprinzipien widerspiegelt, wie einige Experten in letzter Zeit argumentieren, n. E. heute immer weniger relevant ist. Inzwischen sind mehr als 140 Staaten den internationalen Menschenrechtspakten beigetreten und noch mehr Staaten haben andere wichtige Menschenrechtsverträge ratifiziert, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Internationale Übereinkommen gegen Folter, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord und die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Diese dramatischen Entwicklungen lassen das Argument zu, daß die Frage des normativen Charakters der Allgemeinen Erklärung für den Schutz der Menschenrechte heute keine große Relevanz mehr hat, weil man heute auf die Erklärung gar nicht mehr zurückgreifen muß, um allgemeines Völkerrecht im Bereich der Menschenrechte (*general international human rights law*) zu schaffen.

Dazu reicht wahrscheinlich schon die Tatsache, daß so eine große Anzahl der Staaten diese Abkommen ratifiziert haben.

Außerdem muß hier auch gesagt werden, daß die wichtige innerstaatliche rechtliche und politische Rolle, die die Allgemeine Erklärung weltweit gespielt hat und immer noch spielt, die sehr begrenzte Frage ihres völkerrechtlichen Status ganz zur Seite geschoben hat. Anders gesagt, in den letzten 50 Jahren hat die Allgemeine Erklärung eine politische und mythische Bedeutung erlangt, die viel wichtiger ist als ihr rechtlicher Status.

Ich habe bereits auf den Einfluß der Allgemeinen Erklärung auf das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen. Ihr Einfluß auf die Verfassungen vieler neuerer Staaten ist aber noch signifikanter. Sie haben die Allgemeine Erklärung verschiedentlich sogar ausdrücklich zitiert und oft einige ihrer Bestimmungen in den eigenen Grundrechtskatalog aufgenommen. Vor kurzem haben einige Länder damit begonnen, der Deklaration *expressis verbis* Verfassungsrang zu geben. Nationale Gerichte und Gesetzgebung haben sich auf die Erklärung bezogen und sie entweder direkt oder indirekt angewendet.

Alle wichtigen internationalen oder regionalen Menschenrechtsverträge beziehen sich in der einen oder anderen Form auf die Allgemeine Erklärung. In der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention z.B. erklärten die Signatarstaaten im Jahr 1950 im Geiste der Allgemeinen Erklärung ihre Entschlossenheit, durch den Abschluß dieser Konvention *„die ersten Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Allgemeinen Erklärung verkündeter Rechte zu unternehmen“*. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention bezieht sich in ähnlicher Weise auf die Allgemeine Erklärung wie auch die Afrikanische Charta über Menschenrechte und Rechte der Völker. Es ist ferner interessant, daß die Schlußakte von Helsinki, die auch eine große politisch-historische Rolle gespielt hat, in einer ihrer Leitprinzipien erklärt: *„Auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten werden die Teilnehmerstaaten in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte handeln.“* Unzählige andere Beispiele von ähnlichen Bezugnahmen auf die Allgemeine Erklärung kann man in den Satzungen, Verträgen und Resolutionen internationaler Organisationen und in verschiedenen multilateralen und bilateralen Vereinbarungen finden.

Es läßt sich natürlich nicht leugnen, daß diese und weitere Bezüge zur Allgemeinen Erklärung, die ich auch noch hätte zitieren können, zeigen, daß die Erklärung einen vielschichtigen normativen Status auf rechtlicher und konstitutioneller Ebene erlangt hat. Bedeutsamer aber ist der alles überragende politische oder gar ideologische Einfluß der Erklärung. In den letzten 50 Jahren hat die Allgemeine Erklärung das Verlangen der Menschheit nach Menschenrechten und Menschenwürde universell legitim gemacht und die Art und Weise geprägt, in der Menschen auf der ganzen Welt sich zu ihren Menschenrechten bekennen.

Die Allgemeine Erklärung hat diese Bedeutung erworben, weil sie Grundrechte in einer Art präsentierte, die die Menschen überall in der Welt verstehen können, und weil sie formulierte, was die Menschen hören wollten. Die Tatsache, daß die Erklärung von den Vereinten Nationen ausging, von ihnen oft zitiert wurde und daß sich Staaten aus innen- und außenpolitischen Gründen auf sie beriefen, trug zum weitverbreiteten allgemeinen Glauben bei, daß sie Rechte proklamiert, die zum persönlichen und rechtlichen Besitztum oder Patrimonium der Menschheit gehören.

Diese Entwicklungen haben folgende Konsequenzen mit sich gebracht: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hat weltweit zur Schaffung eines politischen Klimas beigetragen, in dem Menschen rund um den Erdball daran glauben, wie dies nie zuvor der Fall war, daß sie Menschenrechte haben und das es die Aufgabe jeder Regierung ist, diese zu achten und zu schützen. Das soll keineswegs heißen, daß die Menschen in früheren Zeiten nicht auch wünschten, daß sie mit Respekt behandelt werden und daß ihnen ihre Grundrechte nicht vorenthalten wurden. Was sich jedoch geändert hat, ist, daß in der Vergangenheit die Mehrheit der Menschen ihr Leiden als vorherbestimmt, unvermeidbar und nicht widerrechtlich ansahen. Heute glauben immer mehr Menschen, daß diejenigen Regierungen, die sie unterdrücken und ihre Menschenrechte verletzen, auf internationaler und deshalb auch auf nationaler Ebene rechtswidrig handeln. Dieser sich immer vertiefende Glaube führt Schritt für Schritt dazu, daß menschenrechtsverletzende Regierungen die Gefahr laufen, allmählich die Legitimation zu regieren zu verlieren, und sich somit gezwungen sehen, die Lage zu verbessern oder wenigstens den Eindruck zu erwecken versuchen, daß sie nicht die Menschenrechte verletzen, was oft auch zu einer Verbesserung der Lage führt.

Diese Entwicklungen sind in hohem Maße der Allgemeinen Erklärung und der durch sie initiierten Menschenrechtsbewegung, die die Erklärung ihrerseits in der ganzen Welt immer populärer gemacht hat, zu verdanken.

Ich bin gewiß nicht so naiv zu glauben, daß die Annahme und der Bedeutungswandel der Allgemeinen Erklärung die Menschenrechtsprobleme der Welt gelöst hat. Was die Allgemeine Erklärung jedoch erreicht hat, ist die Schaffung eines politischen und rechtlichen Klimas, das dem Kampf für Menschenrechte eine nationale und internationale Legitimität gibt. Sie hat eine weltweite Bewegung ausgelöst, die für Staaten immer schwieriger zu unterdrücken oder zu kontrollieren ist, und die wiederum in ihrer Konsequenz zu einer schrittweisen Verbesserung der Menschenrechtssituation führt. Wenn ich mit dieser Schlußfolgerung Recht habe, so kann gesagt werden, daß die Feierlichkeiten aus Anlaß des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wohl verdient sind.

Der Europäische Menschenrechtsschutz in einem veränderten Europa

Dr. Hans Christian Krüger

I. Einführung

Es ist eine große Ehre und eine besondere Freude für mich, heute am 10. Dezember 1998 hier vor Ihnen über Menschenrechte sprechen zu dürfen. Vor genau 50 Jahren wurde in Paris die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Es wurde damit ein Zeichen gesetzt, Verstöße gegen die Menschenrechte nicht mehr zu dulden. Es war der erste Akt einer Epoche, die dem Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewidmet sein sollte. Sie hat den Grundstein für die zwei Jahre später im Europarat verabschiedete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelegt.

Der Menschenrechtsschutz in Europa hat, wie alles andere auch, in den letzten Jahren eine besondere Entwicklung erfahren. Es ist geschichtlich gesehen nicht lange her, da stand noch die Berliner Mauer. Es gab noch einen Ostblock, der zwar schon unter dem Zeichen von Glasnost und Perestroika stand, der aber doch auch noch das Kriegsrecht in Polen, das harte Regime von Ceausescu in Rumänien und das von Enver Hoxha in Albanien umfaßte. All das ist nun Geschichte. Das politische System in Mittel- und Osteuropa hat sich in kürzester Zeit grundlegend geändert. Fast überall sind die Werte einer pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaats zu den Richtlinien für umfassende Reformen geworden, die natürlich nicht von einem Tag auf den anderen in die Realität umgesetzt werden können.

Der Europarat und andere internationale Organisationen, wie z.B. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - kurz OSZE genannt - ebenso wie die Europäische Union, leisten in breitem Umfang eine Art Entwicklungshilfe für den Aufbau der neuen demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung bei unseren Nachbarn. Insbesondere soll ihnen auch die Erfahrung der westeuropäischen Staaten im Bereich des nationalen und internationalen Grundrechtsschutzes auf der Grundlage

der Europäischen Menschenrechtskonvention vermittelt werden. Immerhin waren diese Staaten über Jahrzehnte hinweg an einem Grundrechtsverständnis orientiert, das anstelle der Rechte des einzelnen Bürgers die der kommunistischen Gesellschaftsordnung in den Mittelpunkt stellte.

II. Reformbedarf und 11. Zusatzprotokoll zur EMRK

Es fragt sich aber, ob die bestehenden Institutionen in ihrer jetzigen Form in der Lage sind, diese Aufgabe in befriedigender Weise zu erfüllen. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß das europäische Menschenrechtssystem zum Zeitpunkt des Umbruchs im Osten sich selbst in einer dynamischen Entwicklungsphase befand. Auch ohne die neuen Herausforderungen war das System bis an die Grenzen seiner Kapazität ausgelastet und aus diesem Grunde Gegenstand von Reformbestrebungen. Bevor auf die aktuellsten Entwicklungen eingegangen wird, ist es daher zweckmäßig, die Gründungsgeschichte der Europäischen Menschenrechtskonvention in Erinnerung zu rufen und ihren erfolgreichen Werdegang kurz nachzuskizzieren.

1. *Geschichtliche Entwicklung des europäischen Menschenrechtsschutzes*

Die Anfänge der Konvention standen im Zeichen einer ebensolchen Zeitenwende, wie wir sie heute erleben. Vielleicht ist es den westeuropäischen Staaten nur deshalb gelungen, sich zu weitgehenden Konzessionen bereitzuerklären und sich einer internationalen Kontrolle in einem Bereich zu unterwerfen, der bis dahin unbestritten zu ihren innerstaatlichen Angelegenheiten gehört hatte. Einerseits sollte durch den internationalen Menschenrechtsschutz ein Rückfall dieser Staaten in die Barbarei verhindert werden, die die faschistischen Regime gekennzeichnet hatte. Andererseits sollte dadurch einem weiteren Vordringen des stalinistischen Totalitarismus in Europa entgegengewirkt werden.

Die Gründung des Europarats im Jahr 1949 war ja eine Reaktion auf das Herabfallen des Eisernen Vorhangs und zugleich das erste Instrument zur Einbindung Deutschlands in die westeuropäische Staatengemeinschaft. Seine Statuten enthalten die Verpflichtung zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz. Dieser ist dann sehr schnell zum Mittelpunkt der Tätigkeiten der neuen Organisation geworden und

bis jetzt geblieben. Schon 1950, also 1 1/2 Jahre nach dem Entstehen des Europarats, war die Europäische Menschenrechtskonvention fertig. Sie trat 1953 in Kraft, gilt heute in allen 40 Europaratsstaaten, und ihre Ratifizierung wird von allen neuen Europaratsstaaten erwartet.

Die Konvention knüpft an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 an, auf die in der Präambel verwiesen wird. Da im Rahmen der Vereinten Nationen die Umsetzung der Allgemeinen Erklärung in Form eines völkerrechtlich bindenden Vertrages zunächst nicht mehr zu verwirklichen war, optierten die europäischen Staaten für eine regionale Lösung. Aber auch hier gab es Schwierigkeiten. Der ursprüngliche Vorschlag eines einheitlichen Menschenrechtsgerichtshofes mit obligatorischer Zuständigkeit für die Prüfung von Staatenbeschwerden und von Beschwerden unmittelbar betroffener Bürger, der sogenannten Individualbeschwerden, fand nicht allseitige Zustimmung. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiß in der Form eines komplexen Mechanismus mehrerer Prüfungsorgane. Zusätzlich zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wurde die Europäische Kommission für Menschenrechte errichtet, und es wurde eine Zuständigkeit des Ministerkomitees des Europarats, also eines politischen Organs, für Sachentscheidungen über Menschenrechtsbeschwerden vorgesehen. Der Gerichtshof erhielt keine obligatorische Zuständigkeit und ebenso wurde sogar die Zuständigkeit der Kommission zur Prüfung von Individualbeschwerden von der Abgabe zusätzlicher Erklärungen der betroffenen Staaten abhängig gemacht.

Nicht alle Unterzeichnerstaaten ratifizierten die Konvention sogleich und zahlreiche Staaten, die sie ratifizierten, ließen sich Zeit bis zur Abgabe der Fakultativklärungen, mit der sie das Individualbeschwerderecht und die Zuständigkeit des Gerichtshofs anerkannten. Deshalb kam es anfangs zu gewissen Verzögerungen. Das Individualbeschwerdesystem vor der Kommission, also der Eckstein des europäischen Menschenrechtsschutzes, begann erst 1955 zu funktionieren. Der Gerichtshof wurde erst 1959 errichtet. In der Folge hat sich das Konventionssystem aber doch rasch durchgesetzt. Es wurde von immer mehr Staaten ratifiziert, die nach und nach auch alle die Fakultativklärungen abgaben, so daß schließlich im Jahre 1989 sämtliche "alte" Europaratsstaaten, also insgesamt 23 europäische Staaten, der internationalen Kontrolle durch die Konventionsorgane in vollem Umfang unterworfen waren.

2. Reformbedarf

Bezüglich des Grundrechtsschutzes war somit ein einheitlicher Rechtsraum vom Nordkap bis Sizilien, von Portugal bis in die Türkei entstanden. Im Laufe der Zeit entwickelte sich in Straßburg eine umfangreiche Rechtsprechung zu Menschenrechtsfragen, die praktisch alle Bereiche der staatlichen Aktivität erfaßt. Es gab da nicht nur einige Staatenbeschwerden auf dem Hintergrund politisch brisanter Fragen wie beispielsweise 1967 die Aufhebung des Grundrechtsschutzes im Griechenland der Obristen, die Einschränkung der Grundrechte durch das türkische Militärregime von 1981, die Behandlung von mutmaßlichen Terroristen in Südtirol und Nordirland, die Intervention der Türkei in Nordzypern. Sondern es gab vor allem eine Vielzahl von Individualbeschwerden - seit 1955 mehr als 30.000 - mit steigender Tendenz, zuletzt jährlich um 4500.

Zwar ist die Zahl erfolgreicher Beschwerden sehr viel geringer, doch wurden immerhin etwa 2500 Beschwerden zur Entscheidung angenommen, von denen über 200 zu Vergleichen vor der Europäischen Menschenrechtskommission und mehr als 1000 zu Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte geführt haben. In zahlreichen Fällen wurden Beschwerdeführern Entschädigungen gezahlt, Entscheidungen aufgehoben oder revidiert, Begnadigungen ausgesprochen, Verfahren eingestellt usw. Außer Lösungen des jeweiligen Einzelfalls sind von den Staaten als Folge der Konventionsverfahren oft auch generelle Maßnahmen wie Gesetzesänderungen, ja sogar Verfassungsänderungen, sowie Änderungen der Rechtsprechung oder der Verwaltungspraxis getroffen worden. Kaum ein europäisches Land ist von der Feststellung von Konventionsverletzungen verschont geblieben. Gewiß, der europäische Bürger wird zum Glück in den meisten unserer Staaten nicht der Folter oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe unterworfen, obwohl es auch hier in einigen europäischen Staaten zu begründeten Vorwürfen gekommen ist. Europäische Bürger und Bürgerinnen beschwerten sich vielmehr häufig über die lange Dauer von Gerichtsverfahren, über die mangelnde Fairness solcher Verfahren, über Haftdauer und Haftbedingungen, und über staatliche Eingriffe in das Privat- und Familienleben, beispielsweise wegen Hausdurchsuchung oder Überwachung des Telefons, oder wegen des Entzugs der elterlichen Gewalt über ihre Kinder. Viele Beschwerden gibt es auch von Ausländern wegen ihrer Abschiebung in das Land ihrer Herkunft, wo sie angeblich mißhandelt wurden, oder mit dem sie schon lange keinen Kontakt mehr haben, aber dessen Staatsbürger sie immer noch sind. Der Vielfalt der täg-

lich in Straßburg eingehenden Beschwerden sind keine Grenzen gesetzt.

Vor diesem Hintergrund müssen nun einige der neueren Entwicklungen des europäischen Menschenrechtsschutzes gesehen werden. Die wichtigste Errungenschaft ist zweifellos, wie bereits erwähnt, die vollinhaltliche Annahme des Konventionssystems durch alle Europaratsstaaten, die durchaus nicht von Anfang an selbstverständlich war und nur mit vielen Mühen erreicht wurde. Diese Entwicklung war erst 1989 abgeschlossen.

Schon vorher hatten sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Konvention ratifiziert. Da die Union durch ihre Organe Tätigkeiten ausübt, die auch in Grundrechte eingreifen können, andererseits aber über kein eigenes System des Grundrechtsschutzes verfügt, entwickelte der Europäische Gerichtshof in Luxemburg seit den 70er-Jahren eine Rechtsprechung, wonach die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention auch als Maßstab für Gemeinschaftsakte heranzuziehen sind. Sie gelten als den EU-Mitgliedstaaten gemeinsame allgemeine Rechtsgrundsätze. Dies ergänzt das Straßburger Beschwerdesystem insofern, als vor den dortigen Konventionsorganen ja nur Akte der Staaten, nicht auch Akte einer von diesen gegründeten supranationalen Organisation, wie der Gemeinschaft, angefochten werden können. Dies wurde in mehreren Entscheidungen der Europäischen Menschenrechtskommission ausdrücklich festgestellt.

Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Gemeinschaft wurde in der Folge auch durch politische Erklärungen der Gemeinschaftsorgane bekräftigt. Außerdem wurde der Vorschlag gemacht, daß die Gemeinschaft der Konvention als zusätzliche Vertragspartei beitrifft, wozu allerdings die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müßten. Der Europarat hat seine grundsätzliche Bereitschaft dazu erklärt. Dieses Projekt ist auch durch eine Entschließung des Europaparlaments im März 1993 bekräftigt worden. Jedoch hat eine Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofs im Jahre 1996 festgestellt, dass der Gemeinschaftsvertrag in seiner jetzigen Form keine gesetzliche Grundlage für einen solchen Beitritt bietet. Es bedarf also einer ausdrücklichen Regelung im Vertrag, die jedoch politisch z.Z. nicht zu erreichen ist.

Eine weitere Folge der vollen Annahme der Konventionsverpflichtungen durch die meisten, und zuletzt alle, Europaratsstaaten war ein enormes Anwachsen der Beschwerdezahlen. Sie haben sich seit 1985 etwa ver-

dreifach und liegen heute bei etwa 12000 Eingaben pro Jahr. Dies hat zu einer sehr erheblichen Belastung der Konventionsorgane geführt, die mit den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln nicht mehr in der Lage waren, ihre Arbeitslast innerhalb vernünftiger Fristen zu bewältigen. Die Dauer der Straßburger Verfahren ist von vielen Seiten umsomehr kritisiert worden, weil es unter anderem zu den Aufgaben der Konventionsorgane gehört, die Einhaltung angemessener Fristen bei der Erledigung innerstaatlicher Gerichtsverfahren zu überwachen.

Es sind daher Maßnahmen notwendig geworden, um die Konventionsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Eine Reihe von Verbesserungen konnten durch interne Reorganisation der Infrastruktur und des Verfahrens insbesondere der Kommission bewirkt werden. Dazu zählten die Verlängerung der Sitzungsperioden, die Aufstockung des Personals, die Modernisierung der Bürotechnik, sowie die Vereinfachung und Standardisierung gewisser Entscheidungstexte. Dies erwies sich jedoch nicht als ausreichend. Schließlich wurde durch das 8. Zusatzprotokoll zur Konvention die Möglichkeit geschaffen, in der Kommission, die bis dahin sämtliche Entscheidungen in Plenarsitzungen getroffen hatte, Kammern und Ausschüsse zu bilden. Die Kammern konnten alle Fälle außer Staatenbeschwerden und Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung behandeln. Die Ausschüsse aus jeweils drei Mitgliedern der Kommission konnten in einem summarischen Verfahren, für das Einstimmigkeit erforderlich war, die zahlreichen Beschwerden für unzulässig erklären, die offensichtlich aussichtslos sind. Das Verfahren entspricht etwa dem der Dreierausschüsse des Bundesverfassungsgerichts. Diese Maßnahmen waren 1990 in Kraft getreten und haben zu einer Beschleunigung der Konventionsverfahren geführt.

Dennoch bestand weiterhin ein strukturelles Problem der Überlastung der Konventionsorgane, das noch dadurch verschärft wird, daß mit der Vermehrung der Mitgliedstaaten ein weiteres Anwachsen der Beschwerdezahlen zu erwarten ist. Mit der zunehmenden Inanspruchnahme des Beschwerdesystems hat auch die Komplexität und Bedeutung der anfallenden Beschwerdesachen zugenommen. Mit der Vergrößerung der Organe durch Mitglieder aus neuen Staaten war die interne Entscheidungsstruktur immer schwerfälliger geworden. Mit dem Inkrafttreten von Zusatzprotokollen fand eine Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs des Konventionsrechts statt, was neue Beschwerdemöglichkeiten eröffnete. Es war daher seit längerem eine grundlegende Reform des gesamten Beschwerdemechanismus der Konvention diskutiert worden.

3. Das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK

Diese Reformbemühungen haben nun ihr Ziel erreicht. Am 1. November 1998 ist Protokoll N° 11 in Kraft getreten und am 3. November wurde der neue ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg offiziell eingeführt. Dadurch wurde ein vereinfachter und gestraffter Entscheidungsmechanismus geschaffen. Jeder Bürger, der sich durch staatliche Maßnahmen in seinen Grundrechten verletzt fühlt, kann diesen Gerichtshof unmittelbar anrufen. Außer den Funktionen des bestehenden Gerichtshofes, nimmt der neue Gerichtshof auch die wesentlichen Funktionen des bisherigen Kommissionsverfahrens wahr. Eine Lösung in diesem Sinn wurde dadurch erleichtert, daß durch die allseitige Annahme der vollen Konventionsverpflichtungen die Rechtfertigung für die auf dem seinerzeitigen Kompromiß beruhende komplexe Organisationsstruktur weitgehend weggefallen war.

Ergebnis dieser Reform ist es allerdings, daß der Menschenrechtsschutz auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention nun vollständig gerichtlich ausgerichtet ist. Ihm fehlt nunmehr das politische Element, das in einem gewissen Sinne durch die Kommission wahrgenommen wurde, und in starkem Maße natürlich durch die Entscheidungskompetenz des Ministerkomitees in Beschwerdefällen, die nicht an den Gerichtshof weitergeleitet wurden. Durch den Wegfall dieser Kompetenzen ist eine Lücke entstanden, die es zu schließen gilt. In diesem Zusammenhang sollten vielleicht zwei wichtige Dinge erwähnt werden.

Zum einen wird die Schaffung eines Europäischen Menschenrechtskommissars im Europarat ins Auge gefasst, dessen Aufgabe es sein wird, Bewußtseinsbildung, Förderung und Schutz der Menschenrechte losgelöst vom Gerichtshof und im politischen Sinne zu betreiben. Die Wirkung seiner Arbeit soll auch präventiv sein und Menschenrechtsverletzungen verhindern. Wir hoffen, daß das Amt des Kommissars am 5. Mai 1999, also am 50. Geburtstag des Europarats, eingerichtet wird.

Zum andern wird die Bedeutung des Ministerkomitees als Organ, das die Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofs zu überwachen hat, in besonderem Maße zunehmen. Denn es muß sichergestellt werden, daß die Urteile des neuen Gerichtshofs von den betroffenen Staaten auch umgesetzt werden, und zwar in Gesetzgebung und Praxis, zusätzlich zur Leistung einer vom Gerichtshof etwa festgesetzten Entschädigung. Ich sehe in dieser Aufgabe die wohl wichtigste Herausforderung an den Menschenrechtsschutz in einem veränderten Europa.

III. Der Europarat und die Herausforderungen nach dem Fall der Mauer

1. Neue Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa

Wie erwähnt, war die volle Übernahme aller Konventionsverpflichtungen durch sämtliche Europaratsstaaten erst 1989 erreicht, just zu dem Zeitpunkt der großen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, die zu einer Annäherung der dortigen Staaten an den Europarat führten. Es wurde nun die Forderung erhoben, die Konvention und die beiden anderen großen Menschenrechtsinstrumente des Europarats, nämlich die Europäische Sozialcharta von 1961, und die Konvention gegen Folter und unmenschliche Behandlung von 1987, auch für Nichtmitgliedsstaaten zu öffnen. Dazu waren die Mitgliedstaaten des Europarats jedoch nicht bereit. Um den bereits einmal erreichten Standard zu wahren, erging die Grundsatzentscheidung, vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention weiterhin als einen "geschlossenen Vertrag", der nur den Mitgliedstaaten des Europarats zugänglich ist, beizubehalten. Mehr noch, die Bereitschaft zur Annahme der Konvention mit sämtlichen Verpflichtungen wurde zu einer politischen Bedingung für die Aufnahme in den Europarat erklärt.

Praktisch sieht das so aus, daß neu aufgenommene Staaten die Konvention beim Beitritt zum Europarat unterzeichnen und sie dann innerhalb einer angemessenen Frist ratifizieren. Dies ist im Fall sämtlicher dem Europarat neu beigetretener Staaten erfolgt. Allein im Fall Deutschlands ist mit der automatischen Einbeziehung des Gebiets der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik der territoriale Anwendungsbereich der Konvention ohne einen besonderen völkerrechtlichen Akt ausgedehnt worden. Die Russische Föderation hat die Ratifizierungsurkunde am 5. Mai 1998 durch ihren damaligen Außenminister und heutigen Premierminister Yevgeni Primakov hinterlegt. Damit waren sämtliche 40 Mitgliedstaaten des Europarats auch Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention geworden.

Verständlicherweise bedarf die Ratifizierung der Menschenrechtskonvention in den neuen Mitgliedstaaten einer umfassenden innerstaatlichen Vorbereitung. Dafür wird vom Europarat im Rahmen seiner Kooperationsprogramme Hilfestellung geleistet. Sie umfaßt insbesondere eine Beratung bei der Verfassungsgesetzgebung durch internationale Experten. Die Parlamentarische Versammlung wirkt ebenfalls mit, durch Beratung bei der Wahlgesetzgebung und Beobachtung von Wahlen. Ferner läßt sie durch Sachverständige, und zwar konkret Mitglieder der Euro-

päischen Menschenrechtskommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, im Rahmen des Aufnahmeverfahrens Gutachten über die grundsätzliche Vereinbarkeit der jeweiligen Rechtsordnungen mit internationalen Menschenrechtsstandards erstellen. Dieses Verfahren wurde zuerst in den baltischen Staaten, dann in Rumänien, in Slowenien, und in der Tschechischen und der Slowakischen Republik angewandt. Zur Zeit sind Prüfungen bezüglich mehrerer weiterer Staaten im Gange, welche ebenfalls ihre Aufnahme in den Europarat beantragen haben. Dazu gehören die drei kaukasischen Staaten Armenien, Aserbeidschan und Georgien, sowie Bosnien und Herzegowina.

Bei der Vielzahl der Staaten, welche ihre Aufnahme in den Europarat beantragen - eine Mitgliedschaft von mehr als 45 Staaten wird nicht ausgeschlossen -, stellt sich immer wieder die Frage nach den Grenzen Europas. Geographisch gesehen wird oft der Ural als Grenze Europas angesehen. Aber das würde einen großen Teil Rußlands ausschließen, was wiederum politisch nicht in Frage kommt. Es gibt aber auch jene, die Europa im Hinblick auf seinen Geist und seine Kultur definieren, und damit die Grenzen wesentlich weiter ziehen. Eine präzise Antwort auf die Frage gibt es bislang nicht und wird es vielleicht auch nie geben.

Die Bewährungsprobe der neuen Staaten auf dem Gebiet der Menschenrechte kann allerdings erst dann als bestanden angesehen werden, wenn nicht nur ihre Gesetzgebung in großen Linien dem europäischen Menschenrechtsstandard angepaßt ist, sondern diese Neuorientierung der Gesetzeslage auch auf die alltägliche Praxis durchschlägt. Dazu ist es notwendig, die betreffende Praxis einer systematischen Kontrolle auf ihre Menschenrechtskonformität hin zu unterwerfen. Es kann sich um eine Kontrolle durch eigene Organe des betreffenden Staates, oder noch besser um eine internationale Kontrolle, handeln. Dieses Problem steht ständig auf der Tagesordnung des Ministerkomitees des Europarats.

2. Menschenrechtsschutz außerhalb des Europarates

Der Zerfall Jugoslawiens und die massiven Menschenrechtsverletzungen, die zur Zeit in diesem Teil Europas verübt werden, lasten schwer auf uns allen. Da Bosnien und Herzegowina und die Bundesrepublik Jugoslawien nicht Mitglieder des Europarats und damit Vertragsstaaten der Menschenrechtskonvention sind, gibt es keinerlei Zuständigkeit für die europäischen Menschenrechtsorgane. Dennoch hat man nach Möglich-

keiten gesucht, zumindest Einfluß auszuüben. So sind im Dayton Abkommen die Voraussetzungen für eine Mitwirkung des Europarats an internen Menschenrechtsschutzmechanismen in Bosnien-Herzegowina geschaffen worden: der Europarat bestellt Sachverständige, die an innerstaatlichen Kontrollorganen, beispielsweise den Verfassungsgerichten, mitwirken. Ein weiteres Projekt war die Errichtung einer Menschenrechtskommission für Bosnien-Herzegowina, bestehend aus einer politisch orientierten Ombudsperson und einer gerichtlich orientierten Menschenrechtskammer.

Diese neuen Strukturen des Menschenrechtsschutzes für die osteuropäischen Reformstaaten bedürfen einer Koordination mit den Tätigkeiten der OSZE auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes. Vergessen wir nicht, daß die Reformbewegungen dort vielfach zuerst von Menschenrechtsgruppen wie Charta 77 oder den Helsinkikomitees ausgegangen sind, die die effektive Einhaltung der von ihren jeweiligen Regierungen eingegangenen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen anmahnten. Die ehemalige KSZE und insbesondere ihre sogenannte "menschliche Dimension", die sich aus dem "Korb III" der Helsinki-Konferenz von 1975 entwickelt hat, ist daher für diese Staaten eine äußerst wichtige Institution. Ihre Errungenschaften, die einen politisch-diplomatischen Interventionsmechanismus im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen umfassen, können nicht ohne weiteres auf den Europarat übertragen werden. Der OSZE gehören nämlich auch Staaten an, die dem Europarat nicht beitreten können oder wollen. Es sind an der OSZE insbesondere auch die Vereinigten Staaten und Kanada beteiligt, ferner die zentral-asiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion, die mit dem Europarat zwar eine gewisse Zusammenarbeit, jedoch nicht die Mitgliedschaft in der Organisation, anstreben.

Diese Aufgabenteilung zwischen OSZE und Europarat gilt wohl auch für einen der wichtigsten und brisantesten Bereiche des Menschenrechtsschutzes, dem des Schutzes nationaler Minderheiten. Der Europarat hat auf diesem Gebiet schon seit langem einige Vorarbeit geleistet. Inzwischen liegen zwei Schutzmechanismen in Form von multilateralen Abkommen im Europarat vor: einmal die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitssprachen, und zum andern die Rahmenkonvention zum Schutze nationaler Minderheiten. Beide sind Anfang dieses Jahres in Kraft getreten.

Der Europarat in Straßburg kann auf eine lange Tradition in Sachen Menschenrechten zurückblicken. Gegründet im Jahre 1949, war er die erste europäische internationale Organisation nach dem 2. Weltkrieg. Er

entstand aus den Trümmern dieses Kontinents mit dem erklärten Ziele, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu verteidigen. Dank der durch die Menschenrechtskonvention geschaffenen Kontrollinstanzen, die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, hat der Menschenrechtsschutz in Europa eine Entwicklung erfahren, welche ein Vorbild für andere Kontinente wurde. Heute ist der Europarat wohl die europäische Organisation, die am ehesten dazu berufen ist, einen geeigneten Rahmen für die neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas zu bieten.

3. Aktuelle Aufgaben

Kann man deshalb sagen, daß es in Europa keine Menschenrechtsverletzungen mehr gibt? Wohl kaum. Kann man sagen, daß der Schutz der Menschenrechte sich in den vergangenen 50 Jahren verbessert hat? Ich glaube schon. Kann man schließlich sagen, es wird der Tag kommen, an dem es keine Menschenrechtsverletzungen mehr gibt? Vielleicht. Ich glaube aber eher, dass es sich um eine fortgesetzte Entwicklung handelt, deren Ende kaum abzusehen ist, und welche ständiger Wachsamkeit und Anstrengungen seitens unserer Regierungen und der zivilen Gesellschaft bedarf.

In einer Erklärung vom heutigen Tage (10. Dezember 1998) hat das Ministerkomitee des Europarats erneut die fortgesetzten schweren Verstöße gegen die Menschenrechte in der Welt aufs Schärfste verurteilt und alle Staaten aufgerufen, unter anderem

- den universellen Menschenrechtspakten beizutreten, ohne Inanspruchnahme von Vorbehalten, und bereits erklärte Vorbehalte zu überprüfen mit dem Ziele, sie zu widerrufen;
- zu bestätigen, daß der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte nicht aufgekündigt werden kann;
- das Statut von Rom zu unterzeichnen und zu ratifizieren, und die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs zu beschleunigen.

Des weiteren hat das Ministerkomitee alle Staaten aufgefordert

- unabhängige nationale Einrichtungen zum Schutze und zur Förderung von Menschenrechten zu schaffen oder zu stärken;

- Programme und Richtlinien für die Erziehung im Bereich der Menschenrechte für alle Schichten der Gesellschaft zu entwerfen und durchzuführen;
- die Todesstrafe abzuschaffen, inzwischen die Vollstreckung von Todesurteilen auszusetzen, und die Wiedereinführung der Todesstrafe zu unterbinden; sowie
- alle Bemühungen des Europarats zur Förderung und zum Schutze der Menschenrechte zu unterstützen.

Die veränderte Lage in Europa steht im engsten Zusammenhang mit der Menschenrechtspolitik. Vor allem im Europarat, aber auch in anderen Gremien, sind eine Reihe von äußerst wichtigen und tiefgreifenden Reformvorhaben im Gange. Es ist zu hoffen, daß sie zu positiven Ergebnissen führen, die politische Lage stabilisieren helfen, und letzten Endes dem eigentlichen Adressaten aller Bemühungen um Menschenrechte, nämlich dem einzelnen Bürger, zugutekommen.

50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte — Zusammenfassender Bericht über die übrigen Veranstaltungen

Norman Weiß

„Menschenrechte in Brandenburg“

Die Veranstaltungsreihe wurde am 18. Juni mit einer Podiumsdiskussion fortgesetzt. Für die Landtagsfraktionen waren *Andreas Kuhnert* (SPD), Prof. Dr. *Michael Schumann* (PDS) und *Monika Schulz* (CDU) erschienen. Die nicht im Potsdamer Landtag vertretenen Parteien F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen wurden von Dr. *Stefan Bauer* und Frau *Sylvia Voß* repräsentiert. Moderiert von *Joist Bösenberg*, Leiter der Redaktion Aktuelles beim Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg, diskutierten die Landespolitiker aktuelle Fragen der brandenburgischen Landespolitik mit menschenrechtlichem Bezug.

Es wurde hierbei schnell deutlich, daß sich einige der Diskutanten bei ihrer Arbeit bislang über Menschenrechte als Abstractum eher wenig Gedanken gemacht hatten. Doch gelang es allen, von ihrem jeweiligen Tätigkeitsschwerpunkt her in die Problematik einzusteigen. Auf diese Weise trafen frauen- und sozialpolitische, entwicklungs- und justizpolitische Ansätze aufeinander. Hieraus entwickelte sich ein auch für die anwesenden Bürger interessantes Mosaik menschenrechtlicher Bedeutungen.

Ausgehend von den tatsächlichen Problemen im Land Brandenburg konzentrierte sich die Diskussion alsbald auf die beiden Themen Ausländerfeindlichkeit und Recht auf Arbeit. Zum ersten Punkt wiesen die Diskutanten auf die Notwendigkeit von politischer Bildung und von Erziehung zu Toleranz und Zivilcourage hin. Das Recht auf Arbeit wurde vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit im Land und angesichts eingeschränkter wirtschaftspolitischer Handlungsspielräume der Landesregierung erörtert und bildete auch den Gegenstand zahlreicher Wortmeldungen aus dem Publikum.

Das Grundproblem eines grundrechtlich garantierten Rechts auf Arbeit wurde sehr schnell deutlich: In einem nicht staatlich gelenkten Arbeitsmarkt kann es keinen Anspruch auf Vollbeschäftigung geben. Für Staa-

ten mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist eine solche Kontrolle über den Arbeits- und Wirtschaftsbereich mit anderen wirtschafts- und umweltpolitischen Zielen nicht vereinbar. Diese Erkenntnis führte nicht nur bei den Bürgern zum Teil zu Fragen nach dem Nutzen verfassungsrechtlicher Verbürgungen an sich.

Auf beiden Hauptdiskussionsfeldern machten die Diskutanten somit einen teilweise ratlosen Eindruck. Manche hielten Menschenrechtsverletzungen eher resignierend für systembedingt, dagegen forderten andere zur Änderung des Systems auf, was von dritter Seite mit dem zutreffenden Hinweis auf die Bedeutung des Grundgesetzes für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Deutschland zurückgewiesen wurde.

Die Diskussion wurde anschließend auch mit dem Publikum geführt und wandte sich unterschiedlichen Themen zu; Schwerpunkt war aber auch hier das Verhalten gegenüber Ausländern. Bei einem vom Menschenrechtszentrum ausgerichteten Empfang nutzen die Bürger im Anschluß die Gelegenheit, Einzelfragen im persönlichen Gespräch mit den Podiumsteilnehmern und Mitarbeitern des Zentrums vertieft zu erörtern.

„Menschenrechte in verschiedenen Kulturen“

Die Veranstaltung am 2. Juli 1998 richtete den Blick über die Lage der Menschenrechte in Deutschland hinaus auf umfassende Themen. In seinem Vortrag behandelte Dr. *Heiner Bielefeldt*, Universität Bielefeld, eine grundlegende Fragestellung von hoher aktueller Bedeutung: Stellen Menschenrechte eine abendländisch-aufklärerische Idee dar, die anderen Kulturen fremd ist, und bedeutet ihr Propagieren deshalb westlichen Kulturimperialismus?

Bielefeldt verneinte diese Frage und vertrat demgegenüber die These, daß Menschenrechte in keiner Kultur selbstverständlich, aber in vielen Kulturen möglich seien. Der von ihm verwendete Menschenrechtsbegriff besteht aus drei Elementen: universeller Anspruch, emanzipatorische Wirkung und politisch-rechtliche Kategorie. Unter dem universellen Anspruch sei zu verstehen, daß die Menschenrechte für jeden Menschen und überall gelten. Sie stünden so in scharfem Gegensatz zum vormodernen Institut des Privilegs. Unter der emanzipatorischen Wirkung verstand der Referent das, was die Französische Revolution in den Dreiklang von „Gleichheit, Freiheit, Brüderlichkeit“ gesetzt hatte. Zu Recht unterstrich er dabei den engen Zusammenhang und die Verknüp-

fung von Freiheit und Gleichheit. Den Begriff der Brüderlichkeit wolle er durch den zeitgemäßeren der Solidarität ersetzen. Zum dritten betonte *Bielefeldt*, daß es sich bei den Menschenrechten um eine politisch-rechtliche Kategorie handele. Dies sei ein wesentlicher Fortschritt gegenüber bloßen Ideen der Vergangenheit, markiere gleichzeitig aber eine wichtige Grenze: Menschenrechte stellten keine neue Weltanschauung oder Ersatzreligion dar und versuchten keine umfassende Sinnggebung des Lebens zu formulieren.

Die Modernität der Menschenrechtsidee zeige sich in der Verknüpfung dieser drei Elemente. Zwar ließen sich Einzelaspekte zum Teil über mehrere Jahrtausende in der Menschheitsgeschichte zurückverfolgen, doch stelle erst ihre Kombination im ausgehenden achtzehnten Jahrhundert eine Antwort auf tiefgreifende Modernisierungs- und Unrechtserfahrungen dar.

An diesen Ausgangspunkt schloß *Bielefeldt* Ausführungen zur Erläuterung seiner These an. Er zeigte, daß Menschenrechte auch im Westen nicht selbstverständlicher Bestandteil der Kultur gewesen waren, sondern erkämpft werden mußten und müssen. Sinnvoll sei dabei stets nur eine kritische Inkulturation, an deren Zielpunkt nur die Versöhnung unterschiedlicher Ansätze, nicht aber die Vereinnahmung der anderen Idee stehen dürfe.

Der Referent zeigte am Beispiel des islamischen Kulturkreises auf, daß es für diesen Prozeß auch in anderen Kulturen als der westlichen Chancen geben könne,. Anhand ausgewählter Standpunkte beleuchtete *Bielefeldt* die innerislamische Diskussion über Menschenrechte und wies auf Ansatzmöglichkeiten für den gleichberechtigten interkulturellen Dialog hin. Aus den Erfahrungen seiner praktischen Menschenrechtsarbeit für amnesty international konnte er zahlreiche Beispiele für das Fehlschlagen von Dialogversuchen wie für unerwartete Erfolge in den Vortrag einfließen lassen.

Bielefeldt fand seine These bestätigt und sah solchermaßen die Möglichkeit eröffnet, einen interkulturellen Dialog über Menschenrechte zu führen, ohne Kulturimperialismus zu betreiben. Dafür spreche auch, daß Menschenrechte keine typisch westlichen Werte seien, ihre Propagierung daher gerade nicht der Verbreitung der abendländischen Kultur diene.

In der anschließenden, lebhafteren Diskussion wurden unter anderem Fragen nach den Erfolgsaussichten eines solchen interkulturellen Dia-

logs und nach der naturrechtlichen Grundlegung von Menschenrechten erörtert.

„Praktische Menschenrechtspolitik — Erfahrungen aus der Arbeit der Wahrheitskommission in Guatemala“

In der Veranstaltung am 14. November 1998 gab Prof. Dr. Christian *Tomuschat* von der Humboldt-Universität zu Berlin einen Überblick über die Geschichte des seit 1821 unabhängigen Staates. Nachdem zu Beginn der fünfziger Jahre eine Bodenreform versucht und der damalige Präsident Arbenz Guzmán durch einen von den USA unterstützten Putsch gestürzt worden war, folgte eine unruhige Zeit von Putschen und Gegenputschen einzelner Teile der Streitkräfte. Widerstand gegen die Militärdiktatur formierte sich ab 1961 und bescherte dem Land einen langandauernden Bürgerkrieg, der von beiden Seiten mit erbarmungsloser Härte geführt wurde.

Nachdem es der linken Guerilla gelungen war, große Teile des Landes unter Kontrolle zu bringen und insbesondere in der indigenen Mayabevölkerung Rückhalt zu gewinnen, ging das Militär mit äußerster Rücksichtslosigkeit gegen die Aufständischen vor und führte einen unerbittlichen Vernichtungskrieg gegen die eigene Bevölkerung, dem schätzungsweise bis zu 200.000 Menschen zum Opfer fielen. Erst 1985 gelangte wieder ein Zivilist als Präsident an die Spitze des Staates. In der folgenden Zeit wurden die Grundlagen für eine Annäherung zwischen Staat und Guerilla gelegt.

Um den Bürgerkrieg zu beenden, schloß die Regierung nach den Präsidentschaftswahlen 1991 mit der Guerilla-Organisation URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) ein Abkommen über den Aufbau einer „funktionsfähigen und partizipativen Demokratie“. Im Jahre 1996 schlossen Regierung und Guerilla in Oslo ein weiteres Abkommen, mit dem eine Wahrheitskommission errichtet wurde. Ihr genauer Titel lautet: „Kommission zur historischen Aufarbeitung“ (Comisión para el esclarecimiento histórico = CEH). Zu ihren Aufgaben gehört es, sämtliche Menschenrechtsverletzungen umfassend zu dokumentieren und aufzuklären.

Ihrem Mandat entsprechend soll die Kommission keine Verantwortlichkeiten individualisieren, die Aussage vor ihr bedeutet für die Täter auch keine Amnestievoraussetzung. Die aus drei Mitgliedern - zwei Guatemal-

teken und dem Vorsitzenden Prof. Tomuschat - bestehende Kommission nahm ihre Arbeit 1996 nach umfangreichen organisatorischen und personalbezogenen Vorarbeiten auf. In ihrer achtzehn Monate währenden Tätigkeit wurden insgesamt 9.000 Zeugenaussagen aufgenommen.

Der umfangreiche Bericht, der zwischenzeitlich (am 26. Februar 1999) vorgelegt wurde, so *Tomuschat*, wird Einzelschicksale darstellen, gleichzeitig aber auch Schlußfolgerungen aus den Geschehnissen ziehen, um dem im Abkommen von Oslo formulierten Mandat gerecht zu werden, wonach eine Wiederholung der Vorkommnisse verhindert werden soll. Zu diesem Zweck darf die Kommission Empfehlungen aussprechen; der Referent konnte diesbezüglich zwar keine Einzelheiten nennen, machte aber deutlich, daß die Kommission hier durchaus an konkrete Personal- und Strukturvorschläge, insbesondere bei Polizei, Justiz und Militär denke.

Der Referent wies darauf hin, daß eine wichtige Voraussetzung für die wirkungsvolle Arbeit der Kommission darin bestand, Immunität zu erlangen, um die persönlichen Sicherheit der Kommissionsmitglieder und ihrer Mitarbeiter zu erhöhen. Vor dem Hintergrund des Mordes an dem Vorsitzenden einer weiteren, kirchlichen Wahrheitskommission zwei Tage nach der Übergabe des Berichts wird die Dringlichkeit dieses Anliegens auf erschreckende Weise deutlich. Gleichzeitig soll durch den Immunitätsstatus erreicht werden, daß die Archive der Kommission geschützt werden und somit die erforderliche Vertraulichkeit für die Zeugenaussagen gewährleistet ist. Um hier eine weitgehende Sicherheit zu erreichen, strebt die Kommission an, die Archive nach Abschluß der Arbeiten an den Sitz der Vereinten Nationen in New York zu verlagern.

In der intensiv geführten und ausführlichen Diskussion wurde unter anderem gefragt, ob es sinnvoll sei, die Täter in dem Abschlußbericht nicht zu individualisieren. Der Referent wies darauf hin, daß bereits die Zuordnung von Verantwortung zu Institutionen wie Militär und Polizei den Betroffenen Genugtuung verschaffe. Den Opfern gehe es darum, daß die Verbrechen nicht mehr geleugnet werden könnten und die Vergangenheit in ein mildes Licht getaucht werde. Hier sei die Feststellung der Verbrechen durch ein unabhängiges Gremium hilfreich.

Zur Eröffnung der Ausstellung „Menschenrechte für alle“ — 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte am 28.08.1998

Prof. Dr. Eckart Klein

Hätten wir vor zwei Tagen diese Ausstellung eröffnen können, so wäre dies ein besonders beziehungsreiches Datum gewesen. Am 26. August 1789 hat die Französische Nationalversammlung ihre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet. Die Abgeordneten haben, so heißt es in der Präambel dieser Erklärung, in der Erwägung gehandelt, „daß die Unkenntnis, das Vergessen oder die Verachtung der Menschenrechte die alleinigen Ursachen des öffentlichen Unglücks und der Verderbtheit der Regierungen sind.“ Sie haben weiter verkündet: „Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte“ (Art. 2) und „Eine jede Gesellschaft, in der weder die Gewährleistung der Rechte zugesichert noch die Trennung der Gewalten festgelegt ist, hat keine Verfassung“ (Art. 16). Diese französische Erklärung hat zum ersten Male in Europa einen verbindlichen umfassenden Grundrechtskatalog aufgestellt. Sie hat damit das für einen einzelnen Staat getan, was die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der diese Ausstellung gewidmet ist, als Entwicklung auf der universellen Ebene anstoßen wollte: „Menschenrechte für alle“.

Aber auch der 28. August hat seine Bedeutung. Er ist Goethes Geburtstag. Goethe stand zwar der Französischen Revolution eher kritisch gegenüber, und es fällt nicht leicht, ihn ohne weiteres zum Kronzeugen der Menschenrechtsentwicklung anzurufen, obgleich die ihn und sein Werk auszeichnende Humanität die Grundlage jeder Menschenrechtskultur ist. Aber er hat etwas gesagt, an das ich heute erinnern möchte, und das zugleich einen wichtigen Satz Voltaire's, den man gerade hier in Potsdam nennen darf, ergänzt. Voltaire hat auf die Frage „Was heißt frei sein?“ geantwortet: „Es heißt die Menschenrechte kennen - denn kennt man sie einmal, so verteidigt man sie von selbst.“ Hieran ist viel Wahres - wer seine Rechte nicht kennt, kann sie nicht einfordern. Die Bürgerrechtsbewegungen in den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes sprossen aus dem Boden, als die KSZE-Vereinbarungen, insbesondere

der berühmte Korb 3, publiziert waren, man auf die dort festgeschriebenen Rechte buchstäblich mit den Fingern deuten und den Staatsorganen zeigen konnte. Die Fixierung der Rechte machte Mut.

Man kann allerdings auch Kenntnisse wieder verdrängen und das Erworbene für allzu sicher halten. Hier nun gilt es, den bekannten Satz aus Goethes Faust zu beherzigen: „Was Du ererbt von Deinen Vätern hast, erwirb es, um es zu besitzen.“ Jeder Generation ist der Kampf um die Grund- und Menschenrechte und ihre Aneignung erneut aufgegeben. Es wäre ein schlimmer Irrtum, sie als gesicherten Besitz, als dauernd zu begreifen.

Unsere Ausstellung, die Teil einer ganzen Veranstaltungsreihe ist, möchte aus Anlaß der 50-jährigen Wiederkehr der Verkündung der Allgemeinen Erklärung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf die in dieser Erklärung enthaltenen Rechte aufmerksam machen und zur geistigen Auseinandersetzung mit ihnen aufrufen. Menschenrechte müssen von den Berechtigten, den Menschen, verstanden werden. Text und Bild sind die Medien der Annäherung an dieses Thema.

Die Texte sind von Mitarbeitern des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, des Initiators dieser Ausstellung, erarbeitet worden. Die Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes bedingt eine Knappheit der Aussage, die unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht immer befriedigen kann. Aber sie zwingt auch, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Nach der Präsentation von Text und Entstehung der Allgemeinen Erklärung werden einzelne Rechte beispielhaft aus dem Gesamtkatalog herausgegriffen und gesondert erläutert. Texttafeln, die die Einordnung der Allgemeinen Erklärung in den internationalen Menschenrechtsschutz und ihre Einwirkung auf den nationalen Grundrechtsschutz erläutern, schließen die Ausstellung ab. Eine zu Ihrer Verfügung stehende Begleitbroschüre zur Ausstellung soll helfen, das gewonnene Verständnis zu vertiefen.

Daß wir konkrete einzelne Rechte – Folterverbot, Wahlrecht, Meinungsfreiheit, Eigentumsrecht, Recht auf Arbeit -, besonders herausgegriffen haben, soll nicht bedeuten, sie seien wichtiger als die anderen verbürgten Rechte, z. B. Religions- und Gewissensfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit oder andere. Diese Rechte sind auch unter dem Aspekt gewählt worden, daß sich hier eine künstlerische Interpretation besonders anbot.

Ich bin Frau Kollegin Professor Aissen-Crewett vom Studiengang Kunst der Universität außerordentlich dankbar, daß sie so bereitwillig mit uns zur Realisierung dieser Ausstellung beigetragen hat. Die künstlerische Aneignung des Menschenrechtsthemas halte ich für sehr wichtig, für die Künstler natürlich selbst, aber auch für Dritte, die in der Betrachtung diesen geistigen Aneignungsprozeß nachvollziehen können und sollen. Die Kombination juristischer und künstlerischer Interpretation eines Menschenrechtstextes ist nicht allzu häufig, aber gerade darum reizvoll.

Ich möchte mich abschließend herzlich bei allen aktiv Mitwirkenden bedanken, aus dem Menschenrechtszentrum und aus dem Studiengang Kunst der Universität Potsdam, bei der Graphikerin Frau Schwarz, bei der Stadt Potsdam für die Zurverfügungstellung des Raumes und die freundlichen Begrüßungsworte von Herrn Dobberke und auch bei den Sponsoren dieser Ausstellung.

Ich wünsche Ihnen Anregung und Freude bei der Betrachtung der hier gezeigten Tafeln und Kunstwerke.

Zu den Autoren:

Thomas Buergenthal

widmet sich seit vielen Jahren den Menschenrechten: Er war Präsident des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und im Rahmen etwa der UNESCO und der KSZE für die Regierung der Vereinigten Staaten tätig. Bereits 1978 erhielt er den Menschenrechtspreis der UNESCO. Er ist Direktor des International Rule of Law Institute der George Washington Universität in Washington D.C. und seit 1995 Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses.

Eckart Klein

lehrte von 1980 bis 1994 an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Er hat seit Juni 1994 an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam den Lehrstuhl für Staatsrecht, Völker- und Europarecht inne und leitet das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam. Er ist seit 1995 Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses und Richter des Bremischen Staatsgerichtshofs.

Hans Christian Krüger

war von 1976 bis September 1997 Sekretär der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Seit Oktober 1997 ist er Stellvertretender Generalsekretär des Europarates.

Edzard Schmidt-Jortzig

ist Inhaber eines Lehrstuhls für öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Vor seiner erstmaligen Wahl in den Bundestag 1994 war er auch als Richter an verschiedenen Oberverwaltungsgerichten und zuletzt am Verfassungsgerichtshof Sachsen tätig. Er wirkte an der Erarbeitung und Reform mehrerer Verfassungen wie zum Beispiel in Thüringen, Polen oder Namibia mit. Das F.D.P.-Mitglied war Bundesminister der Justiz von Januar 1996 bis Oktober 1998.

Norman Weiß

ist seit Juni 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam.

Schriften des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam

Berlin-Verlag Arno Spitz GmbH

Band 1

Eckart Klein (ed.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, 85 S., ISBN 3-87061-512-5

Band 2

Eckart Klein (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität? - Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte*, 1996, 172 S., ISBN 3-87061-540-0

Band 3

Norman Weiß / Dirk Engel / Gianni d'Amato, *Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen*, 1997, 143 S., ISBN 3-87061-606-7

Band 4

Christian Scherer-Leydecker, *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen. Eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, 1997, 385 S., ISBN: 3-87061-678-4

Band 5

Eckart Klein (ed.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1998, 208 S., ISBN 3-87061-636-9

Eckart Klein/Heike Stender/Herbert Petzold/Roderick Liddell (eds.), *The European Court of Human Rights - Organization and Procedure - Questions concerning the Implementation of Protocol No. 11 to the European Convention on Human Rights*, 1998, 266 S. (ab Frühjahr 1999 auch auf französisch).

Studien zu Grund- und Menschenrechten

Mit dieser Reihe wird ein Forum für Forschungsarbeiten eröffnet, die sich mit Fragen des internationalen, regionalen und nationalen Menschenrechtsschutzes befassen. Die Studien nehmen Arbeiten, die im Menschenrechtszentrum selbst entstanden sind, ebenso auf wie Gastvorträge, die an der Universität Potsdam gehalten wurden.

Studien zu Grund- und Menschenrechten erscheinen in loser Folge; Hefte werden gegen eine Schutzgebühr von jeweils 10.- DM abgegeben.

Bisher erschienen:

Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe — eine erste Bilanz, *Norman Weiß*, Heft 1 (Mai 1998), 30 S.

In Vorbereitung:

- Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU
- Der Sprachgebrauch in den Abschließenden Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- Auswertung der Tätigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form des Rassismus (CERD) der Vereinten Nationen