

Mit dem Hochkommissar aber soll ein Instrument geschaffen werden, das der ständigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten dient. Nach wie vor gehören der Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte zu den typischen inneren Angelegenheiten der Staaten, die sie — wie es in den beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 heißt — durch gesetzgeberische oder andere Maßnahmen im Einklang mit den in ihren Verfassungen vorgesehenen Verfahren realisieren.

Dem Hochkommissar soll damit eine Funktion übertragen werden, für die die UN-Mitgliedstaaten der Organisation in der UN-Charta kein Mandat gegeben haben. Das allein sollte genügen, den Vorschlag zurückzuweisen.

Keine Gleichbehandlung von politischen und wirtschaftlichen Rechten

Nach der so verhüllten Blankovollmacht folgt in Ziff. 1 Buchst. b der 7. Auflage des Projekts eine Formulierung, die auf den ersten Blick wie eine Unterstützung der Konzeption der Einheit von politischen und wirtschaftlichen Rechten aussieht: Dem Hochkommissar wird aufgetragen, „besondere Aufmerksamkeit der Bedeutung der Sicherung einer wirksamen Ausübung der Bürgerrechte und politischen Rechte sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu widmen“, weil doch „alle Menschenrechte und Grundfreiheiten unteilbar sind und zueinander in Beziehung stehen“.

Wir werden uns hier nicht damit aufhalten zu untersuchen, wie bestimmt ein Mandat ist, das jemanden beauftragt, der Bedeutung einer Sache besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Wir wollen statt dessen prüfen, was es mit der Unteilbarkeit der Rechte im Mandat des Hochkommissars auf sich hat. Das wird nämlich in Ziff. 1 Buchst. c der 7. Auflage des Projekts deutlich: Dort wird der Hochkommissar beauftragt, direkte Kontakte mit Regierungen einzuleiten, wann immer er das zur Gewährleistung oder Wiederherstellung der Achtung der Menschenrechte für nötig oder wünschenswert hält.

Auch hier tritt wieder klar die völlige Ermessensfreiheit hervor, die dem Hochkommissar eingeräumt werden soll. Im darauffolgenden Satz wird jedoch eine gewisse Orientierung für die direkten Kontakte gegeben, die recht aufschlußreich ist. Nachdem zunächst gesagt wird, daß die Kontakte unverzüglich, vertraulich und ausschließlich zu humanitären Zwecken erfolgen sollen, werden bestimmte Prioritäten gesetzt: Insbesondere soll sich der Hochkommissar mit Situationen befassen, in denen es um eine Gefahr für Leben oder Gesundheit, Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf ein ordentliches und unabhängiges Gerichtsverfahren, Freiheit der Religion und Religionsausübung sowie Auswanderungsfreiheit geht.

Diese Aufzählung ist wahrlich eine Demonstration dafür, was gewisse Staaten unter der Einheit von politischen und wirtschaftlichen Rechten verstehen. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, von denen in Ziff. 1 Buchst. b noch — wenn auch nur im Zusammenhang mit dem „Widmen von Aufmerksamkeit“ — die Rede war, sind in Ziff. 1 Buchst. c einfach verschwunden, weil hier bereits Aktivitäten des Hochkommissars gefordert werden.

Auch um Apartheid und Rassismus geht es in Ziff. 1 Buchst. c — wo von Aktivitäten des Hochkommissars geredet wird — nicht. Diese schweren Menschenrechtsverletzungen werden erst in Ziff. 1 Buchst. d erwähnt, und zwar lediglich mit der Formel, daß der Hochkommissar sie als „Bereiche besonderer Sorge und Aufmerksamkeit betrachten“ soll. Was das bedeutet und was der Hochkommissar gegen Apartheid und Rassismus machen soll oder kann, wird jedoch nicht gesagt.

Absichtlich unklare Aufgabenstellung für den Hochkommissar

In Ziff. 1 Buchst. c der 7. Auflage des Projekts sind noch einige Hinweise auf Inhalt und Zielsetzung der Kontakte des Hochkommissars zu den Regierungen enthalten: Die Kontakte sollen mit dem Ziel hergestellt werden, Tatsachen zu ermitteln und, wenn das zweckmäßig ist, den betroffenen Parteien zu helfen, die volle Achtung der Menschenrechte der-

jenigen Personen oder Gruppen zu gewährleisten, in deren Interesse die Kontakte hergestellt wurden.

Das ist sehr zurückhaltend formuliert, kann aber nicht verbergen, daß dem Hochkommissar hier eine Vollmacht erteilt werden soll, ohne Bestimmung der Informationsquelle nach eigenem Ermessen Tatsachenermittlungen im Hoheitsgebiet eines souveränen Staates oder in bezug auf dessen Hoheitsakte einzuleiten und Vermittlungs- bzw. Schlichtungsvorschläge zu unterbreiten, die sowohl einen Streit zwischen zwei Staaten als auch einen Streit zwischen einem Bürger und seinem Staat betreffen können. Dies ist ein phantastisches Ansinnen, wenn man bedenkt, wie sorgfältig und genau die Staaten selbst bei sehr begrenzten Gegenständen Zusammensetzung, Kompetenz, anzuwendendes Recht urfd Verfahren von Untersuchungs-, Schieds- oder Schlichtungskommissionen in konkreten Verträgen vereinbaren.

Wie schon in der 6. Auflage wird auch in der 7. Auflage nicht offen über das Recht des Hochkommissars gesprochen, Beschwerden — von wem immer sie vorgebracht werden mögen — zu untersuchen und als Schiedsrichter aufzutreten. Das würde den interventionistischen Charakter dieses Amtes zu sehr bloßlegen.

In Ziff. 1 Buchst. e wird dem Hochkommissar aufgetragen, sich mit anderen Einrichtungen zu konsultieren, um mit ihnen Informationen auszutauschen und rhit ihnen koordinierte Aktionen zu entwickeln und durchzuführen. Das soll den Anschein erwecken, als brauchten die UNESCO und die ILO oder andere Einrichtungen zur Koordinierung ihrer Arbeit im Bereich der Menschenrechte noch ein zusätzliches Organ. Die Inhaltslosigkeit dieser sog. Koordinierungsfunktion hatte der sowjetische Vertreter bereits 1977 im 3. Komitee der UN-Vollversammlung im einzelnen überzeugend nachgewiesen.⁵

Der UN-Vollversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Menschenrechtskommission, der noch nicht einmal ein Drittel aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angehört, wird in Ziff. 1 Buchst. f das Recht zuerkannt, dem Hochkommissar jederzeit durch einfachen Mehrheitsbeschluß besondere Vollmachten und Aufgaben zu übertragen. Offenbar ist damit beabsichtigt, für die Menschenrechtskommission eine Art Exekutivorgan zu schaffen, das ständig einsatzbereit ist. Das wird auch dadurch unterstrichen, daß — wie in Ziff. 2 ausdrücklich gesagt wird — das Büro der Menschenrechtskommission als beratender Ausschuß beim Hochkommissar tätig werden und diesem über jeden Aspekt seiner Aufgaben aus eigener Initiative oder auf Ersuchen Ratschläge geben kann.

Damit das Amt des Hochkommissars in genügendem Umfang für Propagandakampagnen beliebiger Art ausgenutzt werden kann, ist in Ziff. 1 Buchst. g vorgesehen, daß er über seine Tätigkeit jährlich Berichte an die Menschenrechtskommission, den Wirtschafts- und Sozialrat und die UN-Vollversammlung gibt. In den Beratungen dieser Organe soll der Bericht jeweils ein besonderer Tagesordnungspunkt sein. Lediglich über die Ergebnisse seiner Kontakte mit einzelnen Regierungen darf der Hochkommissar nur mit Zustimmung der betreffenden Regierung berichten.

Die Möglichkeiten des Hochkommissars zur Förderung der Zusammenarbeit der Staaten im Bereich der Menschenrechte sind unerheblich und bleiben hinter denen bestehender Einrichtungen weit zurück. Seine Möglichkeiten im Kampf gegen massenhafte und schwere Menschenrechtsverletzungen wie Rassismus und Apartheid sind gleich Null. Und überdies haben viele derjenigen Staaten, die die Schaffung eines Hochkommissars für Menschenrechte befürworten, bisher alles getan, um wirksame Aktionen gegen das Apartheidregime zu verhindern.

Andererseits finden diejenigen Staaten, die Tatsachenfeststellungs-, Schlichtungs- oder Beschwerdeverfahren in Menschenrechtsfragen fordern, in den Verfahren, die die Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 oder die Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte mit ihrem Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 vorsehen, dafür genügend Möglichkeiten. Nur wenige Staaten haben aber bislang diese Verfahren akzeptiert.

Die Vorstellung, daß man angesichts dieser Tatsache zur