

**Unterrichtung**  
**durch die Bundesregierung**

**Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode**

**Inhaltsverzeichnis**

	Seite
Vorbemerkung	3
A. I. Die Menschenrechte als Verfassungsauftrag	3
II. Der völkerrechtliche Rahmen der Menschenrechtspolitik	4
B. I. Ziele der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung	7
II. Grundsätze der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung	8
III. Die wichtigsten Mittel und Instrumente der Menschenrechtspolitik	11
1. Unterrichtung über die Lage der Menschenrechte	11
2. Die Instrumente zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte	11
2.1 Vereinte Nationen (VN)	11
2.2 Europarat	12
2.3 Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)	12
2.4 KSZE	13
2.5 Bilaterale Beziehungen	13
2.6 Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen	14
2.7 Öffentliche Anmahnung und diskrete Diplomatie	14
IV. Interessenkonflikte	14

C.	Konkrete Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung seit Beginn der 11. Legislaturperiode	15
I.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den Vereinten Nationen	15
1.	Initiativen der Bundesrepublik Deutschland	16
1.1	Die Initiative zur Abschaffung der Todesstrafe	16
1.2	Die „Beratenden Dienste“	17
1.3	Die Arbeit der Unterkommission	18
1.4	Status der Sonderberichterstatter	18
2.	Weitere Aktivitäten der Bundesregierung in den Vereinten Nationen	18
2.1	Massenfluchtbewegungen	18
2.2	Folter	20
2.3	Inhaftierungen, Geiselnahme und verschwundene Personen	21
2.4	Rassendiskriminierung	21
2.5	Religiöse Intoleranz	23
2.6	Selbstbestimmungsrecht	24
2.7	Weitere Einzelthemen	24
2.8	Aktivitäten der Bundesregierung im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern	25
2.9	Kinderkonvention	26
2.10	Wanderarbeitnehmerkonvention	26
2.11	Die Staatenberichte nach den Menschenrechtsübereinkommen und die Arbeit der Menschenrechtsausschüsse	27
2.12	Der Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen der UNESCO und der Sachverständigenausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)	28
II.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Europarat	30
III.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der Europäischen Gemeinschaft	31
IV.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der NATO	38
V.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im KSZE-Prozeß	38
VI.	Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Verhältnis zu einzelnen Staaten	40
D.	Organisatorische Fragen	41

(Stand: 18. Januar 1990)

## Vorbemerkung

Die Bundesregierung legt hiermit dem Deutschen Bundestag den Bericht zur Menschenrechtspolitik der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode (Beschlussempfehlung des Auswärtigen Ausschusses – Drucksache 10/6223 –, angenommen vom Deutschen Bundestag auf seiner 255. Sitzung am 10. Dezember 1986) vor.

Da es sich um den ersten Bericht handelt, hält es die Bundesregierung für zweckmäßig, einleitend Grundsätze, Schwerpunkte und Ziele ihrer Menschenrechtspolitik zu umreißen.

### A.

#### I. Die Menschenrechte als Verfassungsauftrag

In der Bundesrepublik Deutschland werden die Menschenrechte im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geschützt, die durch das Grundgesetz gelegt und durch die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts fortentwickelt wurde. Die Menschenrechte sind damit zunächst ein Anliegen der innerstaatlichen Verfassungs- und Rechtsordnung. Ihrer Idee nach gelten sie andererseits für alle Menschen. Artikel 1 Absatz 2 des Grundgesetzes sagt, daß sich das deutsche Volk „zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ bekennt; der Schutz der Menschenrechte hat damit auch eine internationale Dimension. Die weltweite Förderung und Stärkung der Menschenrechte war darum vor dem Hintergrund des feierlichen Bekenntnisses in Artikel 1 Absatz 2 des Grundgesetzes seit jeher ein zentrales Anliegen der Außen- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung. Sie ist dies auch heute.

Vor dem Hintergrund der dunklen Kapitel deutscher Geschichte ist gerade die Bundesrepublik Deutschland gehalten, einen hohen menschenrechtlichen Standard zu wahren. Die Erreichung und Beibehaltung dieses vom Grundgesetz vorgegebenen Standards bei uns ist Grundvoraussetzung für wirksames Handeln zugunsten der Menschenrechte in der Welt. Die Bundesregierung ist sich der Tatsache bewußt, daß ihr Eintreten für die Menschenrechte in der Welt nur glaubwürdig und wirkungsvoll sein kann, wenn die eigene gesellschaftliche Ordnung freiheitlich, tolerant, sozial und gerecht ist.

Die weltweite Förderung und Stärkung der Menschenrechte steht im Zentrum unseres außenpolitischen Wirkens. In der Ausführung dieser Politik wird die Bundesregierung von der Überzeugung geleitet, daß eine dauerhafte Verbesserung der Beziehungen zwischen den Staaten nur möglich ist, wenn der internationale Schutz der Menschenrechte wirksam ausgebaut wird. Menschenrechtsverletzungen in einem Land wirken sich in der heutigen, immer

enger zusammenwachsenden Welt unmittelbar und negativ über die Grenzen hinweg aus. Verletzungen der Menschenrechte beeinträchtigen daher sowohl den sozialen Frieden als auch den Frieden zwischen den Völkern. Diesem Umstand trägt die Bundesregierung dadurch Rechnung, daß sie die weltweite Förderung der Menschenrechte zum festen Bestandteil ihrer Friedenspolitik macht.

Diese Politik ergänzt die in der Präambel des Grundgesetzes verankerte Verantwortung, die jede Bundesregierung für alle Deutschen trägt. Die Bundesregierung setzt sich für eine dauerhafte europäische Friedensordnung ein, in welcher Menschenrechte und Menschenwürde geachtet werden und in welcher das gesamte deutsche Volk in Freiheit sein Selbstbestimmungsrecht ausüben kann.

Die politische Umwälzung in der DDR wurde herbeigeführt durch das friedliche Eintreten der Bevölkerung für Freiheit, Selbstbestimmung und Menschenrechte. Seither hat die DDR eine Anpassung ihres innerstaatlichen Rechts an die im KSZE-Prozeß eingegangenen Verpflichtungen und die Anforderungen der Menschenrechtspakte eingeleitet, wenn auch gesetzliche Regelungen noch weitgehend ausstehen.

Der Einsatz für Menschenrechte und Grundfreiheiten in der DDR ist ein zentrales Motiv der Deutschlandpolitik aller bisherigen Bundesregierungen. Der Deutsche Bundestag wurde hierüber laufend unterrichtet, insbesondere durch die Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland. Auf diese Berichterstattung und auf die Erklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag am 28. November 1989 wird verwiesen.

Alle bisherigen Bundesregierungen haben ihre Menschenrechtspolitik auf der Grundlage der dargestellten Prinzipien gestaltet. Die Bundesregierung hat mehrfach im Laufe der aktuellen Legislaturperiode, zuletzt in ihrer Erklärung zum 40. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 9. Dezember 1988, ihr Bekenntnis zu dieser Politik bekräftigt.

Hinsichtlich der Grundlinien der Wahrung und des Schutzes der Menschenrechte besteht ein Grundkonsens der politischen und gesellschaftlichen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland. Bedeutung und Tragweite der Menschenrechte, die Notwendigkeit des Einsatzes zu ihrem Schutz, ihrer Förderung und Weiterentwicklung sowie die aktive Rolle der Bundesrepublik Deutschland in diesem Prozeß sind unumstritten.

## **II. Der völkerrechtliche Rahmen der Menschenrechtspolitik**

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind, eingedenk der mit der NS-Gewaltherrschaft und mit anderen totalitären Regimen gemachten Erfahrungen, zahlreiche multilaterale Verträge, Erklärungen und Resolutionen zustande gekommen, die teils weltweit, teils bezogen auf eine

Region den Schutz der Menschenrechte zu einem Anliegen der internationalen Rechtsgemeinschaft gemacht haben. Diese Instrumente, insbesondere die völkerrechtlichen Verträge zum Schutz der Menschenrechte, bilden den rechtlichen Rahmen für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung nach außen.

Bedeutende Beiträge zu der völkerrechtlichen Normierung menschenrechtlichen Schutzes haben die Vereinten Nationen (VN) geleistet. Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Festschreibung und Fortentwicklung der Menschenrechte seien hier folgende Instrumente aus dem Bereich der Vereinten Nationen besonders hervorgehoben:

- die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945<sup>1)</sup>,
- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948,
- der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)<sup>2)</sup> sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)<sup>3)</sup> vom Dezember 1966.

Auf den genannten Instrumenten aufbauend oder diese ergänzend sind zwanzig Übereinkommen (Stand: September 1989) entstanden, die sich einzelner Bereiche der Menschenrechte annehmen und diese unter Schutz stellen. Es sind hier als für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung besonders bedeutsam zu nennen:

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom 7. März 1966<sup>4)</sup>,
- das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953<sup>5)</sup> und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979<sup>6)</sup>,
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.

Zur weiteren Verbesserung des Menschenrechtsschutzes und -standards werden auch einige in jüngster Zeit verabschiedete Kodifikationsvorhaben im Rahmen der Vereinten Nationen beitragen, insbesondere die Konvention über die Rechte des Kindes und die von der Bundesregierung initiierte Schaffung eines zweiten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt zur Abschaffung der Todesstrafe.

<sup>1)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 18. September 1973

<sup>2)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 23. März 1976 (Artikel 41 am 28. März 1979)

<sup>3)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 1976

<sup>4)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 15. Juni 1969

<sup>5)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 2. Februar 1971

<sup>6)</sup> in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 9. August 1985

Neben den vertraglichen Garantien ist ein Kernbereich elementarer Menschenrechte heute Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Das bedeutet, daß auch Staaten, die in diesem Bereich keine vertraglichen Verpflichtungen eingegangen sind, aufgrund Völkergewohnheitsrecht dennoch zur Einhaltung dieser elementaren Menschenrechte verpflichtet sind. Zumindest in diesem Kernbereich kann daher auch ein Staat, der sich vertraglich nicht gebunden hat, Hinweise von dritter Seite auf Menschenrechtsverletzungen in seinem Hoheitsgebiet nicht mit der Begründung zurückweisen, der Grundsatz der Nichteinmischung sei verletzt.

Der durch die Vereinten Nationen garantierte völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte wird ergänzt durch ein System von Gremien und Verfahren, welches die Vereinten Nationen entwickelt haben und welches zum Schutz, zur Förderung und Weiterentwicklung der Menschenrechte bestimmend beiträgt. Dieses System bildet eine wesentliche Grundlage für das Wirken der Bundesregierung zugunsten der Menschenrechte in den Vereinten Nationen. Seine wichtigsten Pfeiler sind:

- die Menschenrechtskommission (MRK) als das für Menschenrechte zuständige Fachorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der VN gemäß Artikel 68 der Charta der Vereinten Nationen,
  - der nach dem Zivilpakt vorgesehene und – wie alle nachfolgend genannten Gremien – mit unabhängigen Experten besetzte Menschenrechtsausschuß,
  - der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nach dem Sozialpakt,
  - der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD-Ausschuß),
  - der gemäß dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingerichtete Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW),
  - der entsprechend dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eingerichtete Anti-Folter-Ausschuß
- sowie im Rahmen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen:
- der Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CRE) der Weltorganisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO),
  - der Sachverständigenausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).

Hinzu kommt die Erörterung menschenrechtsrelevanter Themen in der Generalversammlung (3. Ausschuß), im Wirtschafts- und Sozialrat (2. Ausschuß) sowie in den politischen Debatten des Sicherheitsrates.

Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen wird ergänzt und verstärkt durch regionale Kodifikationen:

- im Rahmen des Europarates durch die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, seit 1953 in Kraft) und im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte durch die Europäische Sozialcharta (seit 1965 in Kraft),
- durch die Interamerikanische Menschenrechtskonvention (seit 1978 in Kraft),
- durch die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker (seit 1986 in Kraft).

Einen zentralen Platz nehmen die Menschenrechte auch im Rahmen des politischen Prozesses der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein. Die von 35 Staaten unterzeichnete Schlußakte von Helsinki stellt die Achtung der Menschenrechte auf die gleiche Ebene mit anderen völkerrechtlichen Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten und enthält in Korb III wertvolle Konkretisierungen menschenrechtlicher Grundsätze. Die Schlußakte selbst ist ein Dokument mit politischer, nicht aber mit rechtlicher Verbindlichkeit. Sie hat bewirkt, daß die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen des West-Ost-Entspannungsprozesses anerkanntes und legitimes Thema geworden ist. Auf den KSZE-Folgetreffen von Belgrad, Madrid und Wien sowie den KSZE-Expertentreffen in Ottawa und Bern ist die Einhaltung der eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüft worden. Mit dem Abschließenden Dokument von Wien konnte der Schutz der Menschenrechte durch neue substantielle Vereinbarungen entscheidend gefördert und gestärkt werden.

## **B.**

### **I. Ziele der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung**

Oberstes Ziel der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung nach außen ist der effektive Schutz der Menschenwürde in aller Welt. Im Rahmen dieser Zielsetzung steht der Mensch im Mittelpunkt: Die Bundesregierung praktiziert in erster Linie tätige Solidarität mit denen, die unter der Verletzung ihrer Menschenrechte leiden. Sie ist zu allererst bemüht, Opfern staatlicher Willkürherrschaft schnell und dauerhaft zu helfen. Sie verwendet sich dabei nicht nur für prominente Persönlichkeiten, sondern auch für die zahlreichen Unbekannten, die mit ihrem Leid oft nicht im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen. Gerade diese Menschen sind besonders auf Solidarität und Hilfe angewiesen.

Eine wirksame Menschenrechtspolitik muß den Realitäten Rechnung tragen. In Ländern, in welchen eine menschenrechtliche Tradition noch nicht besteht, ist der umfassende Schutz aller Menschenrechte nicht ohne Übergang zu verwirklichen. Die Bundesregierung wirkt deshalb darauf hin, das Interesse für die Menschenrechte sowie das Bewußtsein für ihre Bedeutung weltweit in einem kontinuierlichen Prozeß zu fördern. Sie bemüht sich darum, dem universellen Schutz der Menschenrechte Geltung zu verschaffen und so Menschenrechtsverletzungen wirksamer vorzubeugen. Sie ist der Überzeugung, daß nur im Rahmen eines solchen Prozesses das weltweite Bewußtsein für den inneren Zusammenhang zwischen Menschenrechten einerseits und Frieden, innerer Stabilität sowie sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung andererseits geschärft werden kann.

## **II. Grundsätze der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung**

Das Menschenrechtsverständnis der Bundesregierung orientiert sich an den völkerrechtlich kodifizierten Menschenrechten. Die Bundesregierung tritt insbesondere dafür ein, daß alle in beiden Menschenrechtspakten niedergelegten Rechte gleichermaßen respektiert und geschützt werden, wobei sie bürgerliche und politische Rechte auf der einen und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der anderen Seite als gleichrangig ansieht, wie dies auch die Menschenrechtspakte tun.

Die Bundesregierung hält Versuche für verfehlt, die Geltung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte durch eine bedingende Verknüpfung mit der wirtschaftlichen Lage von Staaten zu relativieren. Obwohl die Menschenrechte in ihrer Geltung unteilbar sind, besteht hinsichtlich der Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte einerseits und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte andererseits ein deutlicher Unterschied. Im Sozialpakt von 1966 verpflichtet Artikel 2 Absatz 1 jeden Vertragsstaat, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach . . . die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Hier verpflichten sich die Staaten programmatisch, auf die volle Verwirklichung der Rechte hinzuwirken. Staaten, die aufgrund objektiver, zumeist ökonomischer Umstände außerstande sind, die Rechte des Sozialpaktes voll zu erfüllen, verletzen nicht die Menschenrechte.

Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten – die zu ihrer Verwirklichung staatliche Programme erfordern – sind die im Zivilpakt garantierten Grundrechte und politischen Gestaltungsrechte vor allem Abwehrrechte gegen den Staat. Sie sind nach Artikel 2 des Zivilpaktes zu „achten“ und zu „gewährleisten“. Für die tatsächliche Gewährleistung der



Grundrechte bedarf es daher lediglich eines staatlichen Unterlassens. Es liegt also im Charakter der bürgerlichen und politischen Menschenrechte, daß sie unabhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage gewährleistet werden können und müssen. Daher dürfen nach Auffassung der Bundesregierung weder mangelnde soziale und wirtschaftliche Entwicklung noch eine allein auf sozialen Wohlstand gerichtete Überzeugung oder Ideologie als Rechtfertigung für eine Verweigerung der politischen Rechte dienen.

Die Menschenrechte gelten ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion für alle Menschen, sie stehen in gleichem Maße jedem Menschen aufgrund der ihm innewohnenden Menschenwürde zu. Daher dürfen die Menschenrechte nicht aufgeteilt werden, auch nicht in gruppen-, geschlechts- oder altersspezifischer Hinsicht. Ein Abgehen von diesem Unteilbarkeitsgrundsatz würde die Gefahr einer Relativierung und damit Schwächung der Menschenrechte insgesamt mit sich bringen.

Die von den Vereinten Nationen proklamierte und praktizierte Unteilbarkeit der Menschenrechte bietet auch gegen Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Frauen, zwei besonders schutzbedürftigen Gruppen, den sichersten Schutz. Gleichwohl müssen Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Frauen mehr Aufmerksamkeit finden als bisher. Darauf hat die Bundesregierung bei der Beantwortung einer Großen Anfrage zum Thema „Menschenrechtsverletzungen an Frauen“ [Drucksache 11/3250 (neu)] sowie in daran anknüpfenden Bundestagsdebatten ausdrücklich hingewiesen. Notwendig ist vor allem die verbesserte weltweite Umsetzung der Vielzahl der bereits geltenden internationalen Regelungen und Übereinkommen, die dem besonderen Schutzbedürfnis von Kindern und Frauen auch jetzt schon Rechnung tragen.

Entscheidend für das Menschenrechtsverständnis der Bundesregierung ist der individualrechtliche Gehalt dieser Rechte. Dennoch steht die Bundesregierung der Diskussion um die Formulierung neuer Menschenrechte nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Voraussetzung für die Anerkennung dieser sogenannten „kollektiven Menschenrechte“ oder „Menschenrechte der Dritten Generation“ ist aber, daß ihr Inhalt rechtlich eindeutig definiert werden kann und daß der angestrebte Menschenrechtsschutz nicht schon durch bestehende Normen voll gewährt wird. Darüber hinaus dürfen bereits bestehende Menschenrechte durch die Formulierung neuer Menschenrechte nicht beeinträchtigt werden.

Begreift man die „kollektiven Menschenrechte“ als plakative Fixierungen von Gemeinwohlzielen der gesamten internationalen Gemeinschaft, ist der eigentliche Bereich der Menschenrechte verlassen. Der einzelne ist dann zwar

Begünstigter, kann aber – jedenfalls auf internationaler Ebene – keine aktive Rolle übernehmen. Wie im klassischen Völkerrecht des 19. Jahrhunderts wird er durch seinen Heimatstaat mediatisiert. Eine solche Mediatisierung ist mit der Menschenrechtsauffassung der Bundesregierung, in deren Mittelpunkt der Mensch steht, nicht vereinbar.

Die Bundesregierung betrachtet die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Voraussetzung einer stabilen, auf der Respektierung der Menschenrechte beruhenden, internationalen Ordnung. In Übereinstimmung insbesondere mit Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 55 der VN-Charta sowie Artikel 1 der beiden Menschenrechtspakete geht die Bundesregierung von der universellen Geltung des Selbstbestimmungsrechtes aus. Dieses Recht steht nicht nur Völkern unter kolonialer oder sonstiger Fremdherrschaft zu, sondern allen Völkern. Für das deutsche Volk bedeutet es das Recht, in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiederzuerlangen.

Inhalt des Rechtes auf Selbstbestimmung ist nach der Definition der Menschenrechtspakte das Recht der Völker, frei über ihren politischen Status zu entscheiden und in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten. Das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht sich in einem immerwährenden Prozeß, in welchem die Legitimation einer Regierung durch freie Wahlen in regelmäßigen Abständen sowie die Klärung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Werte in öffentlicher Diskussion die freie Entwicklung einer Gesellschaftsordnung sicherstellen. Voraussetzung eines solchen Prozesses ist die uneingeschränkte Ausübung der Menschenrechte durch das Individuum. Hierdurch wird der enge innere Zusammenhang zwischen Selbstbestimmungsrecht und Menschenrechten aufgezeigt: Ohne Gewährleistung der politischen und bürgerlichen Rechte bleibt das Recht auf Selbstbestimmung leere Hülse.

Auch in der Menschenrechtspolitik strebt die Bundesrepublik Deutschland im Sinne einer größeren Effektivität ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen mit ihren Freunden und Partnern an. Gemeinsame Schritte zum Schutze der Menschenrechte gerade auch in Einzelfällen mit den Partnern in der EG, der NATO, dem Europarat und den Mitgliedern der westlichen Gruppe innerhalb der Vereinten Nationen bilden deshalb einen Schwerpunkt der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung.

Die Bundesregierung begrüßt darüber hinaus, daß auch andere Gremien sich in zunehmendem Maße menschenrechtlichen Themen widmen. So haben die westlichen Industrienationen anläßlich ihres Wirtschaftsgipfels in Paris vom 14. bis 16. Juli 1989 eine „Erklärung zu den Menschenrechten“ verabschiedet, die erneut ihr gemeinsames Eintreten für die Menschenrechte unterstreicht.

### III. Die wichtigsten Mittel und Instrumente der Menschenrechtspolitik

#### 1. Unterrichtung über die Lage der Menschenrechte

Ein wirksames Eintreten für die Menschenrechte setzt voraus, daß die Bundesregierung von der Lage der Menschenrechte in der Welt umfassende Kenntnis erhält.

Zu diesem Zweck nutzt sie verschiedene Informationsquellen und arbeitet mit zahlreichen Organisationen aktiv zusammen. Von besonderer Bedeutung sind:

- die periodische und die besondere Berichterstattung der Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland;
- der Informationsaustausch mit befreundeten Regierungen;
- die Unterrichtung durch die mit Menschenrechtsfragen befaßten internationalen Gremien und Institutionen;
- die von den VN und dem Europarat veröffentlichten Menschenrechtsberichte und Dokumente;
- Mitteilungen nichtstaatlicher Organisationen, Kirchen und Gewerkschaften;
- Mitteilungen von Einzelpersonen;
- die Auswertung der Auslandsreisen von Mitgliedern der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages;
- die Auswertung und Überprüfung von Berichten in den Medien.

#### 2. Die Instrumente zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte

##### 2.1 Vereinte Nationen (VN)

Zur weltweiten Förderung der Menschenrechte ist die Mitarbeit in den Vereinten Nationen von großer Bedeutung.

Im normativen Bereich ist durch die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer menschenrechtlichen Gremien ein umfassendes Instrumentarium zum Schutze der Menschenrechte geschaffen worden. Nunmehr ist es erforderlich, die bestehenden Regelungen wirksamer auszuschöpfen und ihnen besser Geltung zu verschaffen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die beiden Menschenrechtspakte. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß alle Staaten, die dies noch nicht getan haben, den Pakten beitreten.

Wichtige Instrumente für die Kontrolle der Einhaltung übernommener menschenrechtlicher Verpflichtungen sind die dafür eingerichteten Gremien und Institutionen der Vereinten Nationen. Die Bundesregierung tritt nachdrücklich für ihre Stärkung ein und leistet hierzu durch die deutsche Mitgliedschaft und Mitarbeit in möglichst vielen menschenrechtlichen Organen einen konstruktiven Bei-

trag. Die Bundesrepublik Deutschland gehört bis einschließlich 1990 der Menschenrechtskommission an. Der Bonner Völkerrechtler Prof. Dr. Tomuschat war bis Ende 1986 als unabhängiger Experte Mitglied des Menschenrechtsausschusses nach dem Zivilpakt. Zur Zeit gehören als deutsche Mitglieder der Münchner Völkerrechtler Prof. Dr. Simma dem Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nach dem Sozialpakt (bis 1990), Frau Dr. Schöpp-Schilling dem CEDAW-Ausschuß (bis 1992) und Prof. Dr. Partsch dem CERD-Ausschuß (bis 1990) sowie dem CRE-Ausschuß der UNESCO an. Die Wahl der Bundesrepublik Deutschland oder deutscher Kandidaten in diese Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen ist Anerkennung unserer konstruktiven Mitarbeit im Menschenrechtsbereich.

Neben ihrer Mitarbeit in den bestehenden Menschenrechtsorganen strebt die Bundesregierung deren effektiven Ausbau und sinnvolle Ergänzung an. Angesichts der Skepsis oder gar Ablehnung, auf die neue menschenrechtliche Kontrollorgane bei vielen Mitgliedstaaten stoßen, sind hier realistischerweise nur langfristige Erfolge zu erwarten. In dieser langfristigen Perspektive setzt sich die Bundesregierung insbesondere für einen Hochkommissar für Menschenrechte und einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof ein.

## 2.2 Europarat

Außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen haben sich die menschenrechtlichen Institutionen des Europarates als Mittel zur Durchsetzung und Überwachung der Menschenrechte im regionalen Maßstab bewährt. Der vorbildliche, durch die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewährleistete Schutz kann auf eine fünfunddreißigjährige erfolgreiche Praxis zurückblicken. Er wird von den Bürgern in wachsendem Maße akzeptiert und in Anspruch genommen.

## 2.3 Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)

Auch die Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaften schenken der Wahrung der Menschen- und Grundrechte besondere Aufmerksamkeit. Die „Gemeinsame Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission“ vom 5. April 1977 hat die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane bekräftigt, die Grundrechte bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Europäischen Gemeinschaften zu beachten. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat darüber hinaus wiederholt hervorgehoben, daß die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, über deren Wahrung er zu wachen hat. Bei der Gewährleistung dieser Rechte geht der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten aus, so daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechtens aner-

kannt werden, die mit den in den Verfassungen der Mitgliedstaaten geschützten Grundrechten unvereinbar sind.

Bei ihrem Eintreten für die Menschenrechte wirkt die Bundesrepublik Deutschland mit den EG-Partnern im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) eng zusammen. In der EPZ wird die Außenpolitik der Zwölf auf allen Gebieten, auch auf dem der Menschenrechte, koordiniert. Die Zwölf führen einen intensiven Meinungs- und Informationsaustausch über die internationale Menschenrechtslage und stimmen eine gemeinsame EG-Haltung in diesem Bereich ab. Sie nehmen öffentlich zu aktuellen Menschenrechtsfragen Stellung, wirken gemeinsam bei Regierungen dritter Staaten auf Achtung und Stärkung der Menschenrechte hin und unternehmen Schritte zur konkreten Hilfe in Einzelfällen. Im Laufe der Generalversammlung der Vereinten Nationen wie (seit 1989) der Menschenrechtskommission gibt die jeweilige EPZ-Präsidentschaft für die Zwölf eine Grundsatzklärung ab, welche augenfällig die geschlossene Haltung der EG in Fragen der Menschenrechte dokumentiert.

Auch in der Assoziations- und Kooperationspolitik der Europäischen Gemeinschaft legt die Bundesrepublik Deutschland Wert darauf, daß menschenrechtliche Gesichtspunkte zur Geltung kommen. Dies gilt z. B. bei der Zusammenarbeit mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) im Rahmen des Lomé-Abkommens sowie mit den zentralamerikanischen Staaten innerhalb des San José-Prozesses.

#### 2.4 KSZE

Ein wichtiges Forum einer gesamteuropäischen Menschenrechtspolitik bietet der KSZE-Prozeß. Das Wiener Abschließende Dokument vom 15. Januar 1989 erweitert mit neuen Texten zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und zur Förderung menschlicher Kontakte die KSZE-Berufungsgrundlagen nach der Schlußakte von Helsinki und dem Madrider Abschließenden Dokument beträchtlich. Mit der Schaffung eines Konsultations- und Überprüfungsmechanismus zu humanitären Fragen und einer dreiteiligen „Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“ wurde ein neues gesamteuropäisches Instrumentarium ins Leben gerufen. Die Bundesregierung hat einen wesentlichen Beitrag zu dieser qualitativen Fortentwicklung der Förderung der Menschenrechte im KSZE-Prozeß geleistet. Die Reformer in Mittel- und Osteuropa bezogen sich bei ihrem erfolgreichen Engagement für mehr Freiheit und Demokratie nicht zuletzt auf das Wiener Abschließende Dokument.

#### 2.5 Bilaterale Beziehungen

Die Bundesregierung bevorzugt bei Menschenrechtsverletzungen Demarchen im Verbund mit ihren Partnern und Verbündeten. Sie unternimmt bilaterale Schritte dann, wenn dies nach den Umständen und Erfolgsaussichten ge-

boten erscheint. Hierbei wird die ganze Breite der Möglichkeiten von vertraulichen Interventionen bis zur öffentlichen Verurteilung genutzt.

#### 2.6 Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen

Ein weiteres Instrument zur Förderung der Menschenrechte ist die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und nicht-staatlichen Organisationen, Kirchen und politischen Stiftungen, die sich mit dem Schutz der Menschenrechte befassen. Neben renommierten und anerkannten Organisationen gibt es eine Vielzahl von Gruppen und Einzelpersonen, mit denen die Bundesregierung vertrauensvoll zusammenwirkt. Die anderen Ansatzpunkte und Möglichkeiten dieser Gruppen und das außergewöhnliche persönliche Engagement ihrer Mitglieder stellen eine wertvolle Ergänzung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zum Wohle der Betroffenen dar.

#### 2.7 Öffentliche Anmahnung und diskrete Diplomatie

Bei ihrem Wirken für Menschenrechte im multilateralen wie auch im bilateralen Rahmen ist sich die Bundesregierung bewußt, daß die Verwirklichung und Einhaltung menschenrechtlicher Normen nicht erzwungen werden kann. Sie ist vielmehr überzeugt, daß dauerhafte Erfolge nur durch beharrliche Überzeugungs- und Informationsarbeit sowie Zähigkeit, Geduld und Augenmaß erreichbar sind. Die Erfahrung zeigt, daß auch scheinbar unzugängliche totalitäre Regime durch stetigen moralischen Druck in ihrem Handeln beeinflusbar sind. Oft wird nur eine Politik der kleinen Schritte, die sich je nach Sachlage der Öffentlichkeit oder der diskreten Diplomatie bedienen kann, das Ziel der Verwirklichung der Menschenrechte näherbringen.

### IV. Interessenkonflikte

Der Grundsatz der weltweiten Gleichbehandlung von Menschenrechtsverletzungen bedeutet nicht, daß stets die gleichen Mittel zur Bekämpfung dieser Verletzungen angebracht sind. Die Auswahl der gegenüber dem Staat, der Menschenrechtsverletzungen begeht, zu ergreifenden Mittel muß sich vielmehr nach den jeweiligen Erfordernissen des konkreten Falles richten und kann sinnvoll nur aus der politischen Gesamtschau getroffen werden. Das zentrale Kriterium bleibt dabei die Wirkung, die für den einzelnen Menschen erzielt werden kann. Dies gilt für die Umsetzung unserer Menschenrechtspolitik sowohl in multilateralen Gremien als auch in bilateralen Kontakten.

Das Eintreten für die Menschenrechte gegenüber Staaten, welche die Menschenrechte verletzen, kann zuweilen die bilateralen Beziehungen erheblich belasten. Entscheidungen über Schritte im Einzelfall können nur im Rahmen einer Interessenabwägung getroffen werden, die dem herausragenden Rang unseres Engagements für den Schutz der Menschenrechte Rechnung trägt.

Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß es allgemeingültige Lösungsprinzipien für die auftretenden Probleme nicht gibt. Nur eine genaue Analyse der Lage und Interessen im konkreten Einzelfall, Treue zu den menschenrechtlichen Zielen und Grundsätzen sowie Festigkeit in ihrer Anwendung bilden eine verläßliche Grundlage für eine Menschenrechtspolitik, der es um Wirksamkeit und Überzeugungskraft nach außen und innen geht.

### C.

#### **Konkrete Schwerpunkte der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung seit Beginn der 11. Legislaturperiode**

Die Bundesregierung hat sich im bisherigen Verlauf der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages in vielen Bereichen und im Rahmen verschiedener Institutionen und Gremien zugunsten des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in der Welt eingesetzt. In der Ausführung ihrer Menschenrechtspolitik hat sie dabei stets die nachhaltige und engagierte Unterstützung des Deutschen Bundestages erhalten.

Die Bundesregierung begrüßt in diesem Zusammenhang besonders nachdrücklich die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem im Juni 1987 konstituierten Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses. Mit dem Unterausschuß ist erstmals die ausdrückliche Zuständigkeit eines Gremiums des Deutschen Bundestages für Menschenrechtsfragen gegeben. Die wertvolle Arbeit des Unterausschusses und die enge, kontinuierliche Zusammenarbeit des Unterausschusses mit der Bundesregierung verdeutlichen nach innen und außen, welchen Stellenwert die Bundesrepublik Deutschland ihrem Einsatz zugunsten der Menschenrechte beimißt.

#### **I. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den Vereinten Nationen**

Die Vereinten Nationen bilden ein zentrales Betätigungsfeld unserer Menschenrechtspolitik nach außen. Seit ihrem Beitritt im Jahre 1973 hat sich die Bundesrepublik Deutschland intensiv für den Schutz, die Förderung und die Fortentwicklung der Menschenrechte eingesetzt. In seiner Rede vor der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 1989 hat der Bundesminister des Auswärtigen erneut betont, daß „die Achtung der Menschenrechte für uns unverzichtbare Grundlage aller Politik“ ist. Die Vereinten Nationen sind „ein Zeichen für eine neue Weltordnung für alle Menschen und Völker, die auf Menschenrecht und Selbstbestimmung, auf Dialog und Kooperation gegründet ist“, die „unveräußerlichen Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker müssen die Grundlage unseres Handels sein“.

Innerhalb der 11. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (seit dem 18. Februar 1987) konnte die Bundesregierung vor allem in der 42. bis 44. Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen sowie auf der 43., 44. und 45. Sitzung

der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ihre Menschenrechtspolitik erfolgreich umsetzen. In diesem Bereich lassen sich die Aktivitäten der Bundesregierung anhand der von ihr als Haupteinbringer eingebrachten und betriebenen Initiativen und Resolutionen, aber auch anhand solcher Initiativen dokumentieren, die sie durch ihre Miteinbringerschaft aktiv unterstützt hat.

## 1. Initiativen der Bundesrepublik Deutschland

### 1.1 Die Initiative zur Abschaffung der Todesstrafe

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich bereits seit dem Herbst 1980 intensiv dafür ein, daß die Todesstrafe langfristig international geächtet wird. Die Anzahl der Staaten, welche die Todesstrafe abgeschafft haben, wächst jedes Jahr; in vielen Staaten, in denen sie noch gesetzlich vorgesehen ist, wurde die Todesstrafe lange Jahre nicht vollstreckt. Andererseits gibt es heute mancherorts Bestrebungen, die Todesstrafe wieder einzuführen. Hinzu kommt, daß die Todesstrafe in einer Reihe von Staaten noch heute ein Mittel ist, um politische Gegner auszuschalten.

Die Bundesregierung übersieht nicht, daß andere geschichtliche Entwicklungen und Rechtstraditionen zu einem unterschiedlichen Verständnis der Todesstrafe führen können. Aber auch dort, wo die Vollstreckung der Todesstrafe nicht mit politischer Willkür einhergeht, bleibt sie nach Auffassung der Bundesregierung eine Strafform, die gegen die Würde des Menschen gerichtet ist.

Am 15. Dezember 1989 hat die 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen mit deutlicher Mehrheit das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet (Resolution 44/128). 59 Mitgliedstaaten stimmten dafür, 26 dagegen, 48 enthielten sich der Stimme. Das Übereinkommen steht allen Staaten zum Beitritt offen, die dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte angehören. Es tritt in Kraft, sobald ihm zehn Mitgliedstaaten beigetreten sind. Es wird voraussichtlich Anfang 1990 zur Zeichnung aufgelegt und dann auch von der Bundesrepublik Deutschland gezeichnet.

Mit der Annahme des Zweiten Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte durch die Generalversammlung sind die jahrelangen Bemühungen der Bundesregierung um ein internationales Übereinkommen zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe erfolgreich abgeschlossen worden. Neben dem Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das 1985 in Kraft trat und dem inzwischen vierzehn Staaten des Europarats angehören, liegt nunmehr eine weitere internationale Konvention gegen die Todesstrafe vor. Mit dem Zweiten Fakultativprotokoll zum Zivilpakt ist erstmals ein völkerrechtliches Instrument geschaffen worden, das auf weltweite Geltung angelegt ist.



Über ihre Initiative zur Abschaffung der Todesstrafe hinaus hat die Bundesregierung sich vor allem auf der 43. Generalversammlung 1988 gegen die Praxis willkürlicher Hinrichtungen gewandt. In der von der Bundesrepublik Deutschland miteingebrachten Resolution 43/151 würdigte die Generalversammlung unter anderem die Arbeit des 1982 eingesetzten Sonderberichterstatters gegen willkürliche Hinrichtungen und verlängerte dessen Mandat um ein weiteres Jahr.

## 1.2 Die „Beratenden Dienste“

Die Bundesregierung widmet sich seit geraumer Zeit mit besonderem Engagement dem Bereich der „Beratenden Dienste auf dem Gebiet der Menschenrechte“ des Menschenrechtszentrums der Vereinten Nationen.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloß 1955, den Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Einrichtung von „Beratenden Diensten“ zu beauftragen und zu diesem Zweck die Vergabe von Stipendien (vornehmlich an Vertreter der Entwicklungsländer) und die Abhaltung von Seminaren zur Förderung der Menschenrechte sicherzustellen. Darüber hinaus ist die Menschenrechtskommission in den letzten Jahren dazu übergegangen, spezifisch benannten Ländern auf deren Wunsch im Wege der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Hilfestellung bei bestimmten menschenrechtlichen Vorhaben zu gewähren. So werden durch die Einrichtung der „Beratenden Dienste“ Anstrengungen interessierter Staaten der Dritten Welt zur Stärkung und Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes in ihren jeweiligen Ländern unterstützt.

Die Bundesregierung hält die „Beratenden Dienste“ für besonders förderungswürdig und ausbaufähig.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich vor allem seit der 40. Sitzung der Menschenrechtskommission (1984), nachdrücklich für dieses Thema ein. Während der 43. Sitzung der Menschenrechtskommission (1987) wurden zwei von der Bundesrepublik Deutschland eingebrachte Resolutionen ohne Abstimmung verabschiedet. Während Resolution 1987/37 allgemeine Aspekte der „Beratenden Dienste“ behandelt, gelang die Entwicklung eines „Freiwilligen Fonds für die Beratenden Dienste“ (Resolution 1987/38), mit dem der Ausbau der Dienste wesentlich gefördert wird.

Auf der 44. und 45. Sitzung der Menschenrechtskommission wurde jeweils eine allgemeine Resolution zu den „Beratenden Diensten“ (Resolutionen 1989/72, 1988/54) sowie zu dem „Freiwilligen Fonds“ (Resolutionen 1989/71, 1988/53) ohne Abstimmung angenommen. Darüber hinaus brachte die Bundesrepublik Deutschland Resolutionen mit ein, die Hilfe im Rahmen der „Beratenden Dienste“ vorsahen (Resolutionen 1989/73, 1988/51).

Als eigenen Beitrag hat die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1988 und 1989 dem „Freiwilligen Fonds für die Beratenden Dienste“ jeweils 40 000 DM zur Verfügung gestellt. Derselbe Betrag ist im Haushaltsplan 1990 eingesetzt.

### 1.3 Die Arbeit der Unterkommission

Die Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz ist das wichtigste nachgeordnete Gremium der Menschenrechtskommission. Sie setzt sich aus 26 unabhängigen Experten (kein Experte aus der Bundesrepublik Deutschland) zusammen und hat als Hauptaufgaben, menschenrechtliche Studien zu erarbeiten und Empfehlungen an die Menschenrechtskommission abzugeben.

Auf der 44. und 45. Sitzung der Menschenrechtskommission hat sich die Bundesregierung intensiv und erfolgreich für Straffung und größere Wirksamkeit der Arbeit der Unterkommission eingesetzt. Sie hat die MRK-Resolutionen 1989/36 und 1988/43 eingebracht, welche konkrete Aufforderungen und Anregungen an die Unterkommission bezüglich deren Arbeit beinhalten. Insbesondere Resolution 1988/43 trifft wichtige Feststellungen im Hinblick auf Zuständigkeit und Hauptaufgaben der Unterkommission. Resolution 1989/36 schrieb im wesentlichen diese Resolution fort.

### 1.4 Status der Sonderberichterstatter

Die Bundesregierung fördert nachdrücklich die Arbeit der im Menschenrechtsbereich eingesetzten länderbezogenen und thematischen Sonderberichterstatter. Die Berufung der SBE geht auf westliche Initiativen zurück, die seinerzeit von der Bundesrepublik Deutschland aktiv unterstützt wurden.

Auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission 1989 hat die Bundesrepublik Deutschland Resolution 1989/37 eingebracht, die sich mit dem Fall des 1985 von der Unterkommission eingesetzten Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Jugend, Mazilu, befaßt. In dieser Resolution wird festgestellt, daß das damalige rumänische Regime dem Sonderberichterstatter nicht die ihm nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Vorrechte und Immunitäten vom 13. Februar 1946 zustehenden Rechte einräumte. Ferner wurde der Internationale Gerichtshof um die Abgabe einer Stellungnahme zur rechtlichen Anwendbarkeit des Übereinkommens auf den Fall Mazilu gebeten. Am 15. Dezember 1989 hat der IGH in seinem Gutachten erklärt, daß Artikel VI Abs. 22 des Übereinkommens über die Vorrechte und die Immunitäten der Vereinten Nationen auf den Sonderberichterstatter Mazilu anwendbar ist.

## 2. Weitere Aktivitäten der Bundesregierung in den Vereinten Nationen

### 2.1 Massenfluchtbewegungen

In den letzten Jahrzehnten haben bewaffnete Konflikte, aber auch menschenunwürdige Lebensbedingungen in

vielen Ländern dazu geführt, daß gewaltige Ströme von Flüchtlingen ihre Länder verließen. Zum Leid und der materiellen Not dieser Flüchtlinge kamen oft Schwierigkeiten der Aufnahmeländer, welche die Flüchtlinge nicht dauerhaft aufzunehmen und zum Teil nicht angemessen zu versorgen vermochten.

Schon 1980 hatte die Bundesrepublik Deutschland daher eine Initiative zur Verhinderung massiver Flüchtlingsströme ergriffen. Dabei ging es ihr nicht nur um einen Beitrag zur Linderung der Not der bereits existierenden Flüchtlinge; es sollten vielmehr Wege gefunden werden, um bereits bei der Entstehung der Flüchtlingsströme präventiv tätig zu werden.

Die von der Bundesrepublik Deutschland betriebene Flüchtlingsinitiative konnte 1986 auf der 41. Generalversammlung nach zum Teil sehr schwierigen Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. Resolution 41/70, die auf einem Expertenbericht beruhte und zum Ziel hatte, die internationale Zusammenarbeit zur Vorbeugung neuer Flüchtlingsströme zu verbessern, wurde im Konsens angenommen.

Durch die Initiative der Bundesrepublik Deutschland wurde allen Regierungen die Bedeutung verbesserter internationaler Zusammenarbeit zur Prävention von Flüchtlingsströmen ins Bewußtsein gerufen. Dadurch sind die eigentlichen Ursachen für das Entstehen von Flüchtlingsströmen zum Gegenstand der internationalen Diskussion geworden und politische, aber auch soziale und ökonomische Gesichtspunkte ins Blickfeld gerückt.

Die Flüchtlingsinitiative hat nach der 41. Generalversammlung aufgrund neuer Flüchtlingsströme in der Sache zunehmend weiter an Aktualität und Bedeutung gewonnen.

Im März 1987 wurde im New Yorker Sekretariat der Vereinten Nationen das „Office for Research and Collection of Information“ (ORCI) eröffnet. Neben seiner Zweckbestimmung als Werkzeug für die präventive Diplomatie des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und Mittel zu seiner Unterrichtung über die Entwicklung in potentiellen Krisenzonen soll dieses Büro als Instrument der Frühwarnung vor Entwicklungen dienen, die Flüchtlingsprobleme auslösen könnten.

Darüber hinaus hat sich der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) 1989 in seiner Studie „Solutions to the problem of refugees and the protection of refugees“ intensiv mit der Prävention von Flüchtlingsströmen befaßt. Der zugrundeliegende neue Ansatz des UNHCR – Vermeidung neuer Flüchtlinge und Rückführung bisheriger Flüchtlinge in ihre Heimatländer nach Änderung der dortigen Zustände – deckt sich mit Motiven und Zielen der deutschen Flüchtlingsinitiative.

Neben ihrer eigenen Initiative hat die Bundesrepublik Deutschland als Miteinbringer durchgehend seit 1983 die Resolution „Menschenrechte und Massenexodus“ in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der Menschenrechtskommission nachdrücklich unterstützt. Dies geschah zuletzt in der 44. Generalversammlung (Resolution 44/164) sowie der 45. (Resolution 1989/63), der 44. (Resolution 1988/70) und der 43. (Resolution 1987/56) Sitzung der Menschenrechtskommission. Diese Resolution hängt eng mit unserer Flüchtlingsinitiative zusammen und führt diese in Teilen fort. Sie beinhaltet unter anderem die Aufforderung an Regierungen und internationale Organisationen, ihre Zusammenarbeit zur Vermeidung von Massenfluchtbewegungen zu verstärken.

In einer Staatenstellungnahme vom August 1989 hat die Bundesregierung die anhaltend große Aufmerksamkeit begrüßt, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen der internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme widmet.

## 2.2 Folter

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich im Rahmen ihres traditionellen Einsatzes gegen jede Form von Folter auch an der Einrichtung des Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer im Jahre 1981 aktiv beteiligt. In den letzten Jahren hat sie – in der Generalversammlung wie in der Menschenrechtskommission – Initiativen unterstützt, die der Förderung und Stärkung dieses Fonds dienen. In den MRK-Resolutionen 1989/30, 1988/35 und 1987/31 sowie den GV-Resolutionen 44/145, 43/133 und 42/122, die die Bundesrepublik Deutschland sämtlich mitgebracht hat, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Beiträge an den Fonds zu zahlen, wenn möglich regelmäßig. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den Jahren 1986 bis 1989 jeweils 200 000 DM an den Fonds überwiesen. Auch für 1990 ist eine Zuwendung von 200 000 DM vorgesehen.

Ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Folter ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, welches bislang von 68 Staaten unterzeichnet und von 41 Staaten ratifiziert worden ist. Mit der Ratifizierung durch den 20. Mitgliedstaat ist das Übereinkommen am 26. Juni 1987 in Kraft getreten. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen am 23. Oktober 1986 gezeichnet. Das innerstaatliche Verfahren zur Vorbereitung der Ratifikation ist eingeleitet. Der Gesetzentwurf wurde im Oktober 1989 dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

Die Bundesrepublik Deutschland, die bereits an der Entstehung des Abkommens mitgearbeitet hatte, hat sich auch in der Folgezeit als Miteinbringer für Resolutionen einge-

setzt, die Staaten zur Ratifizierung bzw. Unterzeichnung des Übereinkommens aufriefen (GV-Resolutionen 44/144, 43/132, 42/123; MRK-Resolutionen 1989/29, 1988/36 und 1987/30).

### 2.3 Inhaftierungen, Geiselnahme und verschwundene Personen

Auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte inhaftierter und festgenommener Personen hat sich die Bundesregierung innerhalb von Generalversammlung und Menschenrechtskommission als Miteinbringer für folgende Resolutionen eingesetzt:

- die Anwendung menschenrechtlicher Grundsätze und Normen im Strafvollzug und in der Rechtspflege (GV-Resolutionen 44/162, 43/153 und 42/143; MRK-Resolutionen 1989/24, 1988/33 und 1987/33),
- das Recht auf freie Meinung und Meinungsäußerung, dessen Ausübung nicht Grund für eine Festnahme oder Inhaftierung sein darf (MRK-Resolutionen 1989/31, 1988/37),
- die Einschränkung der Verwaltungshaft ohne Anklage (MRK-Resolutionen 1989/38 und 1988/45),
- die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz (MRK-Resolutionen 1989/32, 1988/40),
- die Rechte des inhaftierten und verschleppten VN-Personals und seiner Angehörigen (MRK-Resolutionen 1989/28, 1988/41).

Des weiteren hat die Bundesregierung die Maßnahmen der Generalversammlung und Menschenrechtskommission zur Bekämpfung des bedrückenden Problems der verschwundenen Personen unterstützt. Durch ihre Miteinbringerschaft der GV-Resolutionen 44/160, 43/159 und 42/142 sowie der MRK-Resolutionen 1989/27, 1988/34 und 1987/27 hat sich die Bundesregierung an der Stärkung der 1980 eingesetzten Arbeitsgruppe zum Thema der verschwundenen Personen beteiligt.

In gleicher Weise hat die Bundesrepublik Deutschland in der Menschenrechtskommission als Miteinbringerin die Verabschiedung von Resolutionen in die Wege geleitet, welche die Entführung und das Festhalten von Geiseln als Verletzung der Menschenrechte anprangern und die Handlungen der Geiselnahmer – unabhängig von deren Motiven – als Verstoß gegen Grundrechte und Menschenwürde verurteilen (MRK-Resolutionen 1989/26, 1988/38 und 1987/28).

### 2.4 Rassendiskriminierung

Die Bundesregierung setzt sich konsequent für die Abschaffung der Apartheid ein. Auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen vom 12. bis 14. Dezem-

ber 1989 in New York hat sie zusammen mit ihren europäischen Partnern wesentlich dazu beigetragen, daß eine Grundsatzerklärung zur Apartheidsfrage im Konsens verabschiedet werden konnte.

Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) trat 1969 in Kraft. Ihm sind bisher (Stand September 1989) 127 Staaten beigetreten; die Bundesrepublik Deutschland trat am 16. Mai 1969 bei. Sie setzt sich seither in der Generalversammlung traditionell für eine Stärkung des CERD als eines der wichtigsten Instrumente zur Überwindung der Rassendiskriminierung ein. 1989 unterstützte sie als Miteinbringer die Resolution 44/68, welche als Hauptpunkte die Aufforderung zum Beitritt sowie an die Mitgliedstaaten die Aufforderung enthält, die Möglichkeit der Abgabe einer Erklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens (Individual- und Gruppenbeschwerde) zu prüfen.

Der aufgrund des Übereinkommens konstituierte Ausschuß setzt sich aus 18 gewählten unabhängigen Experten zusammen, zu denen von 1970 bis 1990 Prof. Dr. Partsch und ab 20. Januar 1990 Prof. Dr. Wolfrum aus der Bundesrepublik Deutschland zählen. Der Ausschuß tagt in der Regel zweimal jährlich, um vor allem die von den Vertragsstaaten in zweijährigen Abständen vorzulegenden Berichte zu prüfen. Der Ausschuß erstattet der jeweiligen Generalversammlung einen Bericht über seine Tätigkeit.

Die Arbeit des CERD-Ausschusses wird von der Bundesregierung positiv beurteilt. Sie beobachtet allerdings mit Sorge, daß einige Vertragsstaaten ihre Verpflichtungen zu Beitragszahlungen und Berichtspflichten nur lückenhaft erfüllen.

Aufgrund der bestehenden erheblichen Finanzierungslücke konnte in den Jahren 1986, 1988 und auch 1989 nur jeweils eine Tagung des Ausschusses stattfinden. Die Tagungen 1987 und 1988 mußten zudem auf eine bzw. zwei Wochen verkürzt werden. Folgen dieser Streichungen und Kürzungen sind erhebliche Rückstände in der Arbeit des CERD-Ausschusses. Deshalb wurden auch die letzten Staatenberichte der Bundesrepublik Deutschland, die im Oktober 1986 (der 9. Bericht) und im Januar 1989 (der 10. Bericht) vorgelegt wurden, gemeinsam auf der 37. CERD-Tagung im August 1989 behandelt. Insgesamt warten noch über vierzig Berichte, zum größten Teil aus dem Jahre 1986, auf ihre Überprüfung. Außerdem sind über zweihundert Berichte überhaupt nicht vorgelegt worden.

Zur Reform der Arbeitsweise des Ausschusses sind auf der diesjährigen Tagung erstmals Verfahrensänderungen praktiziert worden, welche seit langem von dem deutschen Experten im Ausschuß vorgeschlagen und von der Bundesregierung unterstützt worden waren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich auch auf der 42., 43. und 44. Generalversammlung für eine Verbesserung

der Finanzlage und der Arbeitsweise des CERD-Ausschusses eingesetzt. Sie gehört zu den ersten Staaten, die ihren jährlichen Beitrag entrichten. In den Resolutionen 42/57, 43/96 und 44/68, die sie als Miteinbringer unterstützt hat, drückt die Generalversammlung unter anderem ihre Besorgnis über die ausgebliebenen Beitragszahlungen aus und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Resolution 43/96 enthält darüber hinaus die Anregung an die Mitgliedstaaten, die Möglichkeit einer verlängerten Tagung des Ausschusses pro Jahr in Betracht zu ziehen. Des weiteren wird darin der Generalsekretär der Vereinten Nationen aufgefordert, der 44. Generalversammlung 1989 über die Finanzsituation des CERD-Ausschusses zu berichten und in den Bericht auch die Erörterung möglicher administrativer und rechtlicher Maßnahmen einzubeziehen.

## 2.5 Religiöse Intoleranz

Die Bundesregierung hat sich im Zuge ihres Eintretens für das klassische Menschenrecht der Religionsfreiheit intensiv für die Beseitigung aller Formen religiöser Intoleranz eingesetzt. Dieses Thema wird seit 1962 in Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat und Menschenrechtskommission behandelt. Die Generalversammlung verabschiedete 1981 eine „Erklärung zur Beseitigung der religiösen Intoleranz“. 1985 forderte die 40. Generalversammlung die Regierungen auf, Staatenberichte über die Wahrung religiöser Freiheiten zu erstellen. Die Bundesrepublik Deutschland hat im November 1986 den Vereinten Nationen einen solchen Bericht vorgelegt.

1986 beschloß die Menschenrechtskommission auf ihrer 42. Sitzung die Einsetzung eines Sonderberichterstatters zur religiösen Intoleranz. Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hat diese Initiative nachdrücklich unterstützt.

Die Bundesregierung wertet die Verabschiedung der „Erklärung zur Beseitigung der religiösen Intoleranz“ als Erfolg in dem Bemühen der Vereinten Nationen, die Wahrung der Menschenrechte in konkreten Themenbereichen Schritt für Schritt voranzubringen. Da die Bundesregierung die Erklärung wegen ihrer mangelnden Bindungswirkung dennoch als zu schwach empfindet, bemüht sie sich, das Thema „religiöse Intoleranz“ auf der Tagesordnung von Generalversammlung und Menschenrechtskommission zu halten.

Durch Miteinbringerschaft wichtiger Resolutionen hat die Bundesrepublik Deutschland auf dieses Ziel hingewirkt. Neben der Generalversammlung (Resolutionen 44/131, 43/108 und 42/97) war dies vor allem in der Menschenrechtskommission der Fall. So wurde das Mandat des Sonderberichterstatters auf der 43. Sitzung der Menschenrechtskommission 1987 um ein Jahr verlängert (Resolution 1987/15). Auf der 44. Sitzung der Menschenrechtskommission

sion 1988 wurde Resolution 1988/55 verabschiedet, welche eine Mandatsverlängerung des SBE auf zwei Jahre sanktioniert. Darüber hinaus wendet sich diese Resolution wie auch Resolution 1989/44 (45. MRK) an die Unterkommision mit dem Auftrag, die Umstände zu prüfen, die noch vor dem Entwurf eines neuen, bindenden Instruments zum Schutze der religiösen Freiheit zu berücksichtigen wären. Letztere Formulierung stellt einen Kompromiß in der Frage der Erarbeitung einer bindenden Konvention gegen religiöse Intoleranz einschließlich geeigneter Kontrollmechanismen dar.

## 2.6 Selbstbestimmungsrecht

Im Rahmen der Menschenrechtskommission hat die Bundesrepublik Deutschland den Charakter des Selbstbestimmungsrechtes als eines Rechtes mit universalem und auf Dauer angelegtem Anwendungsbereich unterstrichen und der These widersprochen, dieses Recht erlösche zum Beispiel mit der Erlangung der Unabhängigkeit von kolonialer Beherrschung. Sie hat wiederholt eine derartige Beschränkung des Selbstbestimmungsrechtes zurückgewiesen. Zugleich hat sie sich immer wieder nachdrücklich zum Streben nach Einheit Deutschlands durch Selbstbestimmung bekannt.

Innerhalb der Generalversammlung unterstützte die Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren Resolutionen zum Selbstbestimmungsrecht, soweit diese den universalen Charakter des Selbstbestimmungsrechtes hervorhoben. Demgegenüber hat sie gegen Resolutionen gestimmt, die das Selbstbestimmungsrecht unqualifiziert auf jede Form des bewaffneten Befreiungskampfes und das „Söldnerwesen“ ausdehnen. Letzteres ist nach Auffassung der Bundesregierung ein Thema, für welches eine Zuständigkeit menschenrechtlicher Organe nicht begründet ist, so sehr es auch unsere Ablehnung findet.

## 2.7 Weitere Einzelthemen

Ferner ist die Bundesregierung in den Vereinten Nationen durch ihre Miteinbringerschaft eingetreten für:

- den Grundsatz freier Wahlen; die Bundesrepublik Deutschland unterstützte die Resolution zur „Verbesserung der Wirksamkeit des Prinzips periodischer und echter Wahlen“ (GV-Resolutionen 44/146, 43/157 und MRK-Resolution 1989/51),
- die Verhinderung des Mißbrauchs der Psychiatrie sowie den Schutz der Rechte psychisch Kranker (GV-Resolutionen 44/134, 43/109 und MRK-Resolution 1989/40),
- das Recht auf Ausreise (MRK-Resolutionen 1989/39 und 1988/46),
- das Recht auf Kriegsdienstverweigerung (MRK-Resolution 1989/59),



- die Öffentlichkeitsarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte (GV-Resolutionen 43/128 und 42/118),
- die regionale Zusammenarbeit für die Förderung der Menschenrechte (GV-Resolution 43/152).

## 2.8 Aktivitäten der Bundesregierung im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern

Über ihre themenbezogene Arbeit hinaus wendet sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Aktivitäten in den Vereinten Nationen traditionell auch gegen besonders grobe und anhaltende Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern oder in Fällen, in denen Deutsche oder Deutschstämmige besonders betroffen sind (Chile: Colonia Dignidad).

Gemeinsam mit ihren europäischen Partnern in der EG hat sich die Bundesrepublik Deutschland bereits seit der 40. Generalversammlung (1985) auf der Grundlage der Berichterstattung des Sonderberichterstatters Prof. Dr. Ermacora gegen Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan ausgesprochen. Nachdem die Bundesrepublik Deutschland auf der 41. Sitzung der Menschenrechtskommission (1985) Haupteinbringer der ersten Afghanistan-Resolution war, hat sie dies in den letzten Jahren als Mitbringer der GV-Resolutionen 44/161, 43/139 und 42/135 sowie der MRK-Resolutionen 1989/67, 1988/67 und 1987/58 getan. In diesen wird – trotz der Anerkennung punktueller Verbesserungen – unter anderem die tiefe Besorgnis der Vereinten Nationen angesichts politischer Gefangener, Folter, Mißhandlung von Gefangenen und Verschwinden von Personen ausgedrückt.

Die Bundesregierung verfolgt auch mit Aufmerksamkeit die Entwicklung der Menschenrechtssituation im Iran. Auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission 1989 hat die Bundesrepublik Deutschland eine Resolution miteingebracht, welche – auf der Grundlage des Berichtes des Sonderberichterstatters zur Lage der Menschenrechte im Iran – der tiefen Sorge der Menschenrechtskommission im Hinblick auf Massenexekutionen, Folter und schlechte Haftbedingungen sowie die Verletzung der Menschenrechte der Bahai Ausdruck verleiht (MRK-Resolution 1989/66) und die unzureichende Zusammenarbeit der iranischen Regierung mit dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen bemängelt. Die Bundesregierung begrüßt daher, daß die iranische Regierung den Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen am 24. November 1989 zu einem Besuch in den Iran eingeladen hat. Sie hat hierauf auch bilateral mit großer Intensität hingewirkt.

Die Bundesregierung verfolgt gleichfalls die Entwicklung der Menschenrechtssituation im Irak aufmerksam. Auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission 1989 hat die Bundesrepublik Deutschland einen Resolutionsentwurf miteingebracht, welcher – u. a. auf der Grundlage des

Berichtes des Sonderberichterstatters gegen willkürliche Hinrichtungen – die Sorge über die Menschenrechtslage im Irak und die tiefe Besorgnis über Berichte zu militärischen Aktionen im Jahre 1988 gegen kurdische Zivilbevölkerung zum Ausdruck brachte.

Die Bundesrepublik Deutschland trat auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission 1989 auch als Miteinbringer der Resolution 1989/75 hervor, mit welcher die Menschenrechtskommission ihrer Sorge über die groben Menschenrechtsverletzungen in Rumänien erstmals und in aller Deutlichkeit Ausdruck verleiht. Angesprochen werden dabei das geplante und zum Teil bereits begonnene „Systematisierungsprogramm“, die schlechte Behandlung der nationalen Minderheiten sowie die große Anzahl von Flüchtlingen, die wegen der Verletzung ihrer Rechte das Land verlassen müssen. Rumänien wird des weiteren aufgefordert, seinen internationalen Rechtsverpflichtungen aus den Menschenrechtspakten nachzukommen.

#### 2.9 Übereinkommen über die Rechte des Kindes („Kinderkonvention“)

Die Bundesregierung hat sich intensiv an der Ausarbeitung eines Entwurfes zu einem „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ beteiligt. Die von der Menschenrechtskommission eingesetzte Arbeitsgruppe, die sich seit 1979 – unter konstruktiver Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland – mit der Ausarbeitung des Entwurfes befaßt hatte, hat ihre Beratungen im Dezember 1988 abgeschlossen. Nachdem am 9. März 1989 auch die Menschenrechtskommission den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Entwurf unverändert angenommen hat, beschloß die 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. November 1989 ohne Abstimmung die Verabschiedung des Entwurfs. Die Kinderkonvention wird im Januar 1990 im Rahmen einer Feierstunde zur Zeichnung aufgelegt. Die Bundesregierung hat bereits am 17. November 1989 die Zeichnung des Übereinkommens beschlossen. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Voraussetzungen für eine alsbaldige Ratifizierung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik Deutschland zu schaffen.

#### 2.10 Übereinkommen über die Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien („Wanderarbeitnehmerkonvention“)

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich darüber hinaus an den Arbeiten der 1979 von der Generalversammlung eingesetzten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines auch Menschenrechte enthaltenden Übereinkommens der Vereinten Nationen über die „Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien“, die ihre Arbeiten voraussichtlich im Juni 1990 beenden wird. Der bis auf wenige Einzelbestimmungen von der Arbeitsgruppe verabschiedete Übereinkommensentwurf, der von der Generalversammlung insoweit auch keine Änderung erfahren wird, läuft

jedoch in seiner grundsätzlichen Ausrichtung und in zahlreichen Einzelbestimmungen den Interessen der Beschäftigungsstaaten ausländischer Arbeitnehmer zuwider. Falls in der Generalversammlung wegen der Mehrheitsverhältnisse keine Änderung erzielt werden kann, beabsichtigt die Bundesregierung nicht, das Übereinkommen zu zeichnen.

2.11 Die Staatenberichte nach den Menschenrechtsübereinkommen und die Arbeit der Menschenrechtsausschüsse

Kern der Durchführung und Anwendung der verschiedenen Übereinkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte sind die regelmäßigen Berichtspflichten der Staaten an die jeweiligen menschenrechtlichen Gremien. Gerade menschenrechtsverletzende Regime fürchten die Darlegung und die Diskussion der menschenrechtlichen Situation in ihren Staaten vor der Weltöffentlichkeit. Die Bundesregierung hat sich daher verschiedentlich für die Stärkung und Fortentwicklung des Instrumentes des Staatenberichts eingesetzt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat insbesondere die GV-Resolutionen 42/105, 43/115 und 44/135 sowie die MRK-Resolution 1989/46 durch ihre Miteinbringerschaft unterstützt. Resolution 42/105 enthält die Aufforderung an die Vorsitzenden der Paktausschüsse, die Frage der Berichtspflichten eingehend zu prüfen und der 44. Generalversammlung 1989 Empfehlungen vorzulegen. GV-Resolution 44/135 fordert den Generalsekretär der Vereinten Nationen auf, Maßnahmen zu erwägen, welche auf die Harmonisierung der Berichtspflichten zur Vereinfachung des Berichtswesens im Menschenrechtsbereich abzielen. MRK-Resolution 1989/46 fordert den Generalsekretär auf, einen unabhängigen Experten mit der Aufgabe zu betrauen, eine Studie zu erstellen über Möglichkeiten, die Arbeitseffizienz der bestehenden und zukünftigen Menschenrechtsorgane zu steigern. Diese Studie lag der 44. Generalversammlung vor und soll der Menschenrechtskommission auf ihrer 46. Sitzung (1990) vorgelegt werden.

Die Bundesregierung bemüht sich um aktive und konstruktive Zusammenarbeit in allen Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen.

Dem nach Artikel 28ff. des Zivilpaktes im Jahre 1976 gebildeten Menschenrechtsausschuß gehören 18 unabhängige, von den Vertragsstaaten gewählte Experten an. Bis zum Jahre 1986 hat ihm aus der Bundesrepublik Deutschland Prof. Dr. Tomuschat angehört.

Dem Ausschuß obliegt die Prüfung der von den Vertragsstaaten vorzulegenden Staatenberichte sowie der Staatenbeschwerden. Die Staatenberichte dienen der Überwachung der Einhaltung der im Pakt garantierten Menschenrechte. Im April 1986 wurde vor dem Menschenrechtsausschuß der zweite Staatenbericht der Bundesrepu-

blik Deutschland nach Artikel 40 des Zivilpaktes geprüft. Der dritte Staatenbericht wurde dem Menschenrechtsausschuß im Dezember 1988 vorgelegt.

Das Staatenbeschwerdeverfahren beruht auf Artikel 41 des Zivilpaktes. Die Staatenbeschwerde ist nur zwischen Staaten zulässig, die sich durch eine besondere Erklärung diesem Verfahren unterworfen haben. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine solche Erklärung zuletzt am 24. März 1986 abgegeben.

Der (Experten-)Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde 1985 vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzt, wobei die Bundesrepublik Deutschland eine bedeutende Rolle spielte. Der Ausschuß prüft Berichte der Vertragsstaaten des Sozialpaktes, die – während des 1. Berichtszyklus – im sechsjährigen, später neunjährigen Turnus vorzulegen sind. In diesen Berichten legen die Staaten Rechenschaft über die Erfüllung der Paktspflichten ab. Prof. Dr. Simma wurde auf Vorschlag der Bundesregierung 1986 vom Wirtschafts- und Sozialrat zu einem der achtzehn unabhängigen Experten des Ausschusses gewählt.

Der Ausschuß tritt jährlich zu einer dreiwöchigen Tagung in Genf zusammen. Bis einschließlich 1989 hat er vierzig Staatenberichte geprüft und darüber seinerseits dem Wirtschafts- und Sozialrat berichtet. Im März 1987 wurde der zweite Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Artikel 10 bis 12 des Sozialpaktes durch den Ausschuß geprüft. Der Ausschuß hat sich auf vielfältige Weise um größere Effektivität seiner Prüfungstätigkeit bemüht. So hat der Ausschuß im Februar 1989 eine umfangreiche „Allgemeine Bemerkung“ (General Comment) über die Funktionen des Berichtssystems verabschiedet. Prof. Dr. Simma hatte an diesen Arbeiten maßgeblichen Anteil. 1989 wurde er vom Ausschuß beauftragt, 1990 einen Entwurf für neue und verbesserte Richtlinien vorzulegen, die den Staaten Hilfestellung bei der Abfassung ihrer Berichte leisten sollen.

Dem Ausschuß für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuß) gehört seit 1989 erstmals eine Expertin aus der Bundesrepublik Deutschland, Frau Dr. Schöpp-Schilling, an. Seit ihrer Zugehörigkeit zum dreiundzwanzigköpfigen Ausschuß konnte sie sich aktiv an der Diskussion verschiedener Länderberichte beteiligen. Auf der 8. Sitzung des CEDAW-Ausschusses vom 20. Februar bis 3. März 1989 in Wien wurde unter anderem beschlossen, daß der Bericht der Bundesrepublik Deutschland auf der 9. Sitzung (22. Januar bis 2. Februar 1990) des CEDAW-Ausschusses behandelt werden soll.

- 2.12 Der Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen der UNESCO und der Sachverständigenausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Neben ihrer Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsausschüssen bemüht sich die Bundesregierung um konstruktive und aktive Zusammenarbeit auch mit den Ausschüssen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, soweit diese sich schwerpunktmäßig auch mit Menschenrechtsthemen befassen.

Die Weltorganisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) widmet sich im Menschenrechtsbereich vor allem der Aufgabe, Diskriminierungspraktiken auf ihrem Aufgabengebiet entgegenzutreten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, periodisch über Maßnahmen zur Beseitigung und Verhinderung von Diskriminierungen im Erziehungswesen zu berichten. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren letzten Bericht im Rahmen der 5. Konsultationsrunde am 15. März 1989 vorgelegt.

Darüber hinaus hat die UNESCO 1978 ein Individualbeschwerdeverfahren geschaffen, in welchem jeder Fall von Verletzung kultureller Rechte durch jedermann mittels einer sog. „Mitteilung“ geltend gemacht werden kann. Zuständig für die Prüfung der Berichte und Mitteilungen ist der zweimal im Jahr tagende „Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen“, als dessen Mitglied Prof. Dr. Partsch in Vertretung des deutschen Exekutivmitgliedes (bis November 1989: Dr. Gehlhoff, jetzt: Dr. Müller) eine maßgebliche Rolle – u. a. als Sprecher des Ausschusses – spielt. Die Mitglieder des Ausschusses haben einen Doppelstatus. Sie vertreten ihre Regierungen, sind aber den Beschlüssen der UNESCO-Generalkonferenz verpflichtet.

Das Verfahren zur Prüfung der Mitteilungen findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt; das Ergebnis der Prüfung wird nicht veröffentlicht und vertraulich dem Exekutivrat mitgeteilt. Die große Anzahl der in den letzten Jahren behandelten Beschwerden spricht für die Effektivität und die wachsende Akzeptanz dieses Verfahrens.

Auch die Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) hat einen starken menschenrechtlichen Bezug. Ihre Ziele und Grundsätze sind von der Durchsetzung der Menschenrechte im Arbeitsleben geprägt. Die Maßnahmen der IAO zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte haben dreierlei Form:

- Festlegung von Rechten durch die Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen, insbesondere hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit, des Verbots der Zwangsarbeit, der Beseitigung der Diskriminierung und Förderung der Chancengleichheit in Beschäftigung und Beruf,
- Überwachung der Verwirklichung der festgelegten Rechte durch verschiedene Kontrollgremien, insbesondere durch den jährlich tagenden Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, den Normenanwendungsausschuß der

Internationalen Arbeitskonferenz, den Ausschuß des Verwaltungsrates für Vereinigungsfreiheit, und durch die nach der Verfassung der IAO vorgesehenen Beschwerde- und Klageverfahren,

- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei den Durchführungsmaßnahmen durch direkte Kontakte des Internationalen Arbeitsamtes oder der Regionalberater für Normen, Lehrgänge und Seminare und Leistungen der technischen Zusammenarbeit.

## **II. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Europarat**

Der Europarat hat die Wahrung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als eines seiner wichtigsten Ziele erklärt. Seit ihrem Beitritt 1950/51 hat die Bundesrepublik Deutschland das besondere Engagement des Europarates für den Schutz der Menschenrechte tatkräftig unterstützt. Sie zählte zu den ersten Staaten, welche die am 3. September 1953 in Kraft getretene Europäische Menschenrechtskonvention gezeichnet haben.

Zentrale Organe zur Überwachung der Einhaltung der Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention sind die Menschenrechtskommission und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte [Deutsche Mitglieder: Prof. Dr. Frowein (Kommission) und Prof. Dr. Bernhardt (Gerichtshof)]. Ferner befassen sich innerhalb des Europarates mit Menschenrechtsfragen die Parlamentarische Versammlung und ihre Ausschüsse, die Regierungen im Ministerkomitee, im Komitee der Ministerbeauftragten und auf Expertenebene sowie das Sekretariat mit eigener Direktion für Menschenrechte. Zu erwähnen sind schließlich in diesem Zusammenhang der Sachverständigen- (Deutsches Mitglied und stellvertretender Vorsitzender: Prof. Dr. Fabricius) und der Regierungsausschuß, welche die Einhaltung der Europäischen Sozialcharta überwachen.

Während des Berichtszeitraums verdeutlichte die – auf der 83. Sitzung des Ministerkomitees am 16. November 1988 abgegebene – Erklärung zum 40. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte den besonderen Einsatz der Mitgliedstaaten zugunsten der Menschenrechte.

In ihr ist die Verbundenheit der Mitgliedsstaaten des Europarates mit den menschenrechtlichen Grundprinzipien der Allgemeinen Erklärung von 1948 dokumentiert.

Die Bundesregierung nimmt an den Bemühungen des Europarates zur Schaffung eines umfassenden und wirkungsvollen Schutzes der Menschenrechte regen Anteil.

Die Bundesregierung hat intensiv an den Arbeiten zu dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mitgewirkt und dieses zum frühestmöglichen Zeitpunkt – im November 1987 – in Straßburg gezeichnet. Auf-

grund des Übereinkommens, das am 1. Februar 1989 in Kraft getreten ist, ist ein Europäischer Ausschuß gebildet worden, der die Befugnis hat, Strafvollzugsanstalten und ähnliche Einrichtungen in den Vertragsstaaten zu besichtigen und erforderlichenfalls Empfehlungen für die Abstellung von Mißständen auszusprechen.

Das Vertragsgesetz zu diesem Übereinkommen wurde in der Bundesrepublik Deutschland am 7. Dezember 1989 verkündet. Die Ratifikationsurkunde wird demnächst bei dem Generalsekretariat des Europarates hinterlegt.

Eine weitere wichtige Vervollständigung des Menschenrechtsschutzes durch den Europarat stellt das Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28. April 1983 dar. In diesem Bereich hat sich die Bundesregierung in ganz besonderer Weise engagiert, wie sich auch aus der parallelen deutschen Initiative in den VN ergibt.

Das Vertragsgesetz zu Protokoll Nr. 6 ist für die Bundesrepublik Deutschland am 1. August 1989 in Kraft getreten.

Die Bundesregierung unterstützt Bestrebungen innerhalb des Europarates, die auf eine Reorganisation der Europäischen Kommission für Menschenrechte zielen, die angesichts der steigenden Arbeitsbelastung der Konventionsorgane (1988 sind 4 108 Anträge bei der Kommission eingegangen, 1987 waren es 3 675) vordringlich ist. Nach Verkündung des Vertragsgesetzes zum Protokoll Nr. 8 zur EMRK vom 19. März 1985 (betreffend die Straffung des Verfahrens bei der Kommission) hat die Bundesrepublik Deutschland am 19. September 1989 das Protokoll ratifiziert. Es ist am 1. Januar 1990 in Kraft getreten.

### **III. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der Europäischen Gemeinschaft**

Ein bedeutender und weiter zunehmender Teil der Menschenrechtsaktivitäten der Bundesregierung vollzieht sich in der Europäischen Gemeinschaft. Achtung und Förderung der Menschenrechte sind Eckpfeiler europäischer Politik.

Die Bundesregierung setzt sich in enger Abstimmung mit ihren Partnern und auf allen Ebenen für eine aktive und effektive Menschenrechtspolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten ein. Sie tritt dafür ein, daß sämtliche Organe der Zwölfergemeinschaft kontinuierlich sowohl aktuelle und spezifische als auch grundsätzliche Fragen der Menschenrechte behandeln.

Am 5. April 1977 hat die Europäische Gemeinschaft die bereits zitierte „Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission“ verabschiedet. In dieser Erklärung, der die Bundesregierung große Bedeutung beimißt, wird der bindende Charakter der Achtung

der Menschenrechte für alle Organe der EG anerkannt, so daß das gesamte politische Handeln der Gemeinschaft dem Prinzip der Förderung der Menschenrechte verpflichtet wird. Dieser Grundsatz wurde durch die Erklärung über die Menschenrechte der zwölf Außenminister vom 21. Juli 1986 fortgeführt und konkretisiert. Diese Erklärung beinhaltet neben dem Bekenntnis der Zwölf zur Achtung der Menschenrechte auch die Prinzipien, welche die praktische Menschenrechtspolitik der Zwölf prägen.

Die Befassung mit Menschenrechtsfragen bildet einen der Schwerpunkte der Arbeit des Europäischen Parlaments in Straßburg. Neben der durchgehenden Tätigkeit seiner Ausschüsse auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie entsprechender Entschliebungen des Plenums hat das Europäische Parlament in den letzten Jahren darauf hingearbeitet, einen gemeinsamen europäischen Grundrechtskatalog zu erstellen. Der Institutionelle Ausschuß des Europäischen Parlaments hat eine Erklärung über die Grundrechte und Grundfreiheiten ausgearbeitet, die am 12. April 1989 vom Europäischen Parlament gebilligt wurde.

Die herausragende Rolle des Europäischen Parlaments bei dem Schutz der Menschenrechte wird durch die Tatsache unterstrichen, daß die Zwölf jedes Jahr dem Europäischen Parlament über ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Menschenrechte berichten. Die deutsche Ratspräsidentschaft legte einen solchen Bericht im Namen der Zwölf im Mai 1988 vor.

Die Bundesregierung und ihre Partner in der EG treten dafür ein, daß bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu Drittstaaten und zu Staatengruppen menschenrechtliche Fragen berücksichtigt werden.

Diese Politik kommt besonders deutlich im Abschluß von Kooperationsabkommen mit anderen Regionalen Staaten Gruppen zum Ausdruck, so auch mit den ASEAN (1980) – und Andenpaktstaaten (1983). In den Präambeln der Kooperationsabkommen mit den Staaten des zentralamerikanischen Isthmus (1985) und mit dem Golf-Kooperationsrat (1988) wird darüber hinaus insbesondere auf die Charta der Vereinten Nationen und das darin enthaltene Bekenntnis zu den Grundrechten und Grundfreiheiten Bezug genommen.

Im vierten Abkommen der EG mit den 68 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten), das am 15. Dezember 1989 in Lomé unterzeichnet wurde, wurden die Bestimmungen über die Menschenrechte wesentlich erweitert. Die Präambel bezieht sich auf alle einschlägigen Menschenrechtspakte und -konventionen einschließlich der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Abkommenstext selbst bekennen sich die Vertragsparteien zur menschlichen Würde und zu den Menschenrechten. Dies schließt ausdrücklich alle Menschenrechte ein: Nichtdis-



kriminierung, Grundrechte, bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Die durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 auch völkerrechtlich verankerte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ist das weitreichendste und effektivste Instrument zur Koordinierung, Abstimmung und Durchführung der europäischen Menschenrechtspolitik.

Am 9. Oktober 1987 entschieden die Außenminister der Zwölf, im Rahmen der EPZ eine Arbeitsgruppe für Menschenrechte einzurichten. Die Bundesregierung hat die Einrichtung dieses Gremiums mitbetrieben und aktiv unterstützt. Es hielt am 21. Dezember 1987 seine erste Sitzung ab und befaßt sich seither mit der gesamten Themenbreite der Menschenrechte, die bis dahin in verschiedenen EPZ-Arbeitsgruppen (z. B. zu KSZE, KVAE, Vereinte Nationen) jeweils im regionalen oder sachlichen Kontext behandelt wurden. Hauptaufgabe der EPZ-Arbeitsgruppe für Menschenrechte ist es, die Aktivitäten der Zwölf auf dem Gebiet der Menschenrechte effektiv zu koordinieren und sicherzustellen, daß den Anliegen der Zwölf im Menschenrechtsbereich auf allen Ebenen der EPZ die gebührende Aufmerksamkeit zukommt.

Die EPZ-Arbeitsgruppe für Menschenrechte hat bereits kurz nach ihrer Einsetzung unter maßgeblicher deutscher Beteiligung die Anfänge eines gemeinsamen Berichtssystems über Menschenrechtsfragen erarbeitet, nach welchem die Botschafter der Zwölf gemeinsam über Menschenrechtsfragen in Drittstaaten berichten. Hiernach können die Botschaften der Zwölf auf Anforderung des Politischen Komitees oder auf eigene Initiative über die Menschenrechtslage aufgrund bestimmter Richtlinien berichten. Diese Richtlinien sind unter der deutschen Präsidentschaft im Juni 1988 von dem Politischen Komitee angenommen worden.

Die Aktivitäten der Zwölf zugunsten der Achtung und Förderung der Menschenrechte im Rahmen der EPZ können in zwei Hauptbereiche aufgeteilt werden: dem Einsatz zugunsten des Schutzes der Menschenrechte in spezifischen Fällen einerseits und dem Bemühen zur grundsätzlichen Förderung und Weiterentwicklung der Menschenrechte andererseits.

Der konkrete Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft ist besonderes Anliegen sowohl des Europäischen Rats als auch der Außenminister (EPZ-Treffen, Ministerrat). Die Zwölf und die Gemeinschaftsorgane haben sich regelmäßig im Rahmen von Erklärungen zu allgemeinen politischen Themen auch zu speziellen Menschenrechtsfragen geäußert.

Der Europäische Rat nimmt im Rahmen seiner „Schlußfolgerungen“ zum Abschluß jeder Ratspräsidentschaft regel-

mäßig auch zu menschenrechtlichen Fragen Stellung. Dies war auch bei den Tagungen des Europäischen Rates im Berichtszeitraum der Fall.

Die Zwölf äußerten in Kopenhagen im Dezember 1987 ihre tiefe Besorgnis über die Lage der Menschenrechte in Afghanistan und in den von Israel besetzten Gebieten.

Besonders deutlich nahm der Europäische Rat von Madrid im Juni 1989 zu der Frage von Menschenrechtsverletzungen Stellung. Er bedauerte die in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas immer noch vorkommenden schweren Verletzungen insbesondere gegenüber Mitgliedern ethnischer und religiöser Minderheiten. Bezüglich der Lage in Zentralamerika unterstrich der Europäische Rat die Bedeutung der Menschenrechte für eine gerechte, stabile und dauerhafte Lösung der dortigen Probleme. In einer „Erklärung zu China“ forderte er außerdem die chinesischen Behörden auf, die Menschenrechte zu achten und äußerte seine Überzeugung, daß die Frage der Menschenrechte in China in den entsprechenden internationalen Gremien aufgegriffen werden solle.

Auch die EG-Außenminister haben in den Jahren 1987 bis 1989 in verschiedenen Erklärungen zu spezifischen menschenrechtlichen Fragen Stellung genommen.

Sie äußerten sich im Jahre 1987 zum Schicksal der Zivilbevölkerung in den palästinensischen Flüchtlingslagern im Libanon (Februar 1987), zu der Situation der Menschenrechte in Südafrika (Mai 1987) sowie zu Demokratisierung und Menschenrechten in Südkorea (Juli 1987). Darüber hinaus bezogen sie zur politischen Situation in Paraguay (September 1987), zugunsten freier Wahlen in Chile (Oktober 1987) sowie zur Lage in Äthiopien (Dezember 1987) Stellung.

Aus den menschenrechtsrelevanten Erklärungen der Außenminister aus dem Jahre 1988 sind besonders jene zum Nahen Osten vom 8. Februar 1988 und jene zu den Ost-West-Beziehungen vom 13. Juni 1988 zu nennen. In ihrer Erklärung zur Lage im Nahen Osten riefen die Zwölf unter anderem Israel auf, die Resolutionen des VN-Sicherheitsrates und des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten in vollem Umfange einzuhalten; sie bedauerten darin außerdem zutiefst die repressiven Maßnahmen Israels, die eine Verletzung des Völkerrechts und der Menschenrechte darstellen, und riefen zu deren Einstellung auf. In ihrer Erklärung zu den Ost-West-Beziehungen verliehen die Zwölf ihrer Hoffnung Ausdruck, daß im KSZE-Prozeß in allen Bereichen der Schlußakte von Helsinki, besonders aber auf dem Gebiet der „menschlichen Dimension“, substantielle Fortschritte erzielt werden können.

Darüber hinaus gaben die Außenminister 1988 unter anderem Erklärungen zur Menschenrechtsslage in Haiti, Süd-

afrika, den von Israel besetzten Gebieten, Äthiopien, Polen, Birma/Myanmar und Chile ab.

Im Verlauf des Jahres 1989 haben die Außenminister unter anderem in Erklärungen zum Verhaltenskodex europäischer Firmen in Südafrika (Februar 1989) und zum Fortgang der KSZE (Juli 1989) Stellung genommen. Hervorzuheben ist auch die Erklärung vom 20. Februar 1989, in welcher die Zwölf den iranischen Mordaufruf gegen den britischen Schriftsteller Salman Rushdie zurückwiesen.

Neben den genannten Aktivitäten zählten auch konkrete Schritte der Zwölf zum Schutze der Menschenrechte in Drittländern (Demarchen) zur praktischen Politik in Fragen der Menschenrechte.

Diese Demarchen wurden von der jeweiligen Präsidentschaft, der „Troika“ oder durch die Zwölf gemeinsam vorgenommen und richteten sich direkt an Regierungen, unter denen sich Menschenrechtsverletzungen ereignet hatten. Die Demarchen oder ihr Inhalt wurden nur dann bekanntgegeben, wenn dies im Interesse der Sache geboten erschien. Wirksamkeit und damit Erfolg dieser Demarchen hängen oft von ihrer vertraulichen Behandlung ab; bei einer Veröffentlichung bestünde die Gefahr, daß der eigentliche Zweck der Demarche, nämlich die Änderung der Regierungspolitik, nicht erreicht wird. Die diskrete Diplomatie liegt oft im Interesse der unmittelbaren Opfer. Deren Schicksal steht stets im Mittelpunkt der Erwägungen der Zwölf.

Die genannten Gründe haben dazu geführt, daß der bei weitem größte Teil der in den Jahren 1988 und 1989 vorgenommenen Demarchen im menschenrechtlichen Bereich der Vertraulichkeit unterlagen. Die im Berichtszeitraum erfolgten Demarchen bezogen sich auf die Regionen Osteuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika sowie den Nahen und Mittleren Osten.

Die Zwölf haben zum Schutz der Menschenrechte auch in den Gremien der Vereinten Nationen kontinuierlich und eng zusammengewirkt. Dies gilt für die Generalversammlung, ihren 3. Ausschuß, den Wirtschafts- und Sozialrat und die Menschenrechtskommission. Daneben trifft dies auch auf die Zusammenarbeit der Zwölf im Laufe der Wiener KSZE-Folgekonferenz zu.

Besonders hervorzuheben sind hier – neben der Zusammenarbeit bei der Einbringung und Verabschiedung der verschiedenen Resolutionen – die gemeinsamen Erklärungen der Zwölf zu den Menschenrechten im Laufe der 42., 43. und 44. Generalversammlung. Diese enthielten – neben Grundsatzklärungen – auch Stellungnahmen zu menschenrechtlichen Einzelfragen und zu Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern. Die gemeinsame Erklärung auf der 43. Generalversammlung sprach erstmalig Menschenrechtsverletzungen an der kurdischen Bevölke-

rung, vor allem im Irak, an. Daneben wurden Menschenrechtsverletzungen in Ost-Timor und Birma/Myanmar genannt. Die gemeinsame Erklärung auf der 44. Generalversammlung sprach u. a. die Menschenrechtsverletzungen in China an.

Ein weiteres Beispiel des Zusammenwirkens der Zwölf auf menschenrechtlichem Gebiet in den Vereinten Nationen ist die Afghanistan-Resolution der Generalversammlung, die seit der 40. Generalversammlung (1985) von allen EG-Staaten gemeinsam miteingebracht wird.

Auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission (1989) hat die spanische Präsidentschaft erstmals eine Erklärung zu den Menschenrechten im Namen der Zwölf abgegeben. Außenminister Ordóñez hat dabei die Menschenrechtssituation in einer Reihe von Staaten angesprochen.

Die Resolution der Menschenrechtskommission zur Lage der Menschenrechte im Iran (Resolution 1989/66) wurde von allen Delegationen der Zwölf miteingebracht.

Neben ihren gemeinsamen Erklärungen und ihrer Zusammenarbeit bei Resolutionen stimmen die EG-Partner in allen mit Menschenrechten befaßten Gremien, in denen sie mitarbeiten, kontinuierlich ihre Positionen ab. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft (1988) wurden für die Menschenrechtskommission wöchentliche Sitzungen der Zwölf eingeführt. Im Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung treffen die Zwölf bei Bedarf „ad hoc“ zusammen, in den wichtigsten Phasen der Sitzungen mehrmals täglich. Entsprechendes gilt für die KSZE.

Die Zwölf unterstützen aktiv die Förderung und weitere Entwicklung der menschenrechtlichen Standards. Die Bundesregierung arbeitet mit großem Engagement mit ihren europäischen Partnern zusammen.

Die Zwölf haben die Unterzeichnung des VN-Übereinkommens gegen Folter im Juni 1987 ausdrücklich begrüßt. Sie haben sich im gesamten Berichtszeitraum intensiv für das Zustandekommen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und das Zweite Zusatzprotokoll zum Zivilpakt zur Abschaffung der Todesstrafe eingesetzt.

In ihrer Erklärung vom 10. Dezember 1988 zum 40. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigten die Zwölf ihre Auffassung, daß die Achtung der jedem Mitglied der menschlichen Gemeinschaft innewohnenden Würde und der ihm zustehenden gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet.

Der Europäische Rat hat in seiner Kopenhagener Erklärung vom Dezember 1987 die Rolle der Menschenrechte als wesentliche Voraussetzung für Vertrauen, Verständigung und Zusammenarbeit auch in den Ost-West-Beziehungen hervorgehoben. Im Juni 1988 erklärte der 39. Europäische

Rat in Hannover in seinen „Schlußfolgerungen“ zum Abschluß der auch im Bereich der Menschenrechte erfolgreichen deutschen Präsidentschaft seine Erwartung, daß weitere Fortschritte auf dem Gebiet der universellen Achtung grundlegender Menschenrechte vollbracht werden könnten.

In Rhodos verabschiedete der 40. Europäische Rat im Dezember 1988 eine „Erklärung zur internationalen Rolle der Europäischen Gemeinschaft“, in welcher gefordert wird, daß Europa seine Unterstützung der Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN aktiv unter Beweis stellt.

Der 41. Europäische Rat bekräftigte in seiner Madrider Schlußerklärung im Juni 1989 die Entschlossenheit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, positive Veränderungen und Reformen auf dem Gebiet der Menschenrechte tatkräftig zu unterstützen und zu fördern.

Der Einsatz der Zwölf in den Gremien der Vereinten Nationen, aber auch innerhalb der KSZE für eine grundsätzliche Förderung der Menschenrechte kam vor allem in den gemeinsamen Erklärungen der Zwölf im Rahmen der Vereinten Nationen während des Berichtszeitraums zum Ausdruck.

Besonders zu erwähnen ist die Erklärung, welche die deutsche Präsidentschaft am 17. Mai 1988 anlässlich der Frühjahrstagung des Wirtschafts- und Sozialrats im Namen der Zwölf abgegeben hat. In ihr werden über die Tagespolitik hinausweisende, grundlegende Menschenrechtspositionen der Zwölf wiedergegeben. Darüber hinaus wurden in dieser Erklärung wichtige Fragen der Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen, unter anderem Aufgaben und Stellung der Menschenrechtskommission sowie der Sonderberichterstatter, angesprochen. Es handelt sich hierbei um Fragen, welche die Bundesregierung im Rahmen des Einsatzes zur Förderung der Menschenrechte als äußerst wichtig betrachtet.

Auch die Erklärung der spanischen Präsidentschaft auf der 45. Sitzung der Menschenrechtskommission 1989 hob die gemeinsamen Prinzipien und Grundsätze europäischer Menschenrechtspolitik hervor. In dieser Erklärung erneuerten die Zwölf ihr Bekenntnis zur Achtung und zur weiteren Förderung der Menschenrechte und der Grundrechte auf der ganzen Welt. Außerdem unterstrichen sie darin die Verbundenheit der Zwölf zu den durch die MRK entwickelten Mechanismen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und wiederholten ihre Bereitschaft, sich für die volle Implementierung aller international anerkannten Rechte einzusetzen.

#### **IV. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der NATO**

Im Rahmen der Nordatlantischen Allianz hat sich die Bundesregierung engagiert für eine Bündnispolitik eingesetzt, die auch eine Gewährleistung der Menschenrechte zum Ziel hat. Sie tut dies auf der Grundlage ihrer Menschenrechtspolitik und in Übereinstimmung mit den politischen Zielen und Prinzipien, denen sich das Bündnis verpflichtet fühlt: die Freiheit der Bündnismitglieder zu gewährleisten, gegründet auf die „Grundsätze der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechtes“, Präambel Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949).

Diesen Ansatz seiner politischen Strategie hat das Bündnis unter aktiver deutscher Mitwirkung stets herausgestellt, zuletzt anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 29./30. Mai 1989 in Brüssel und der Tagung der NATO-Außenminister am 14./15. Dezember 1989 ebenfalls in Brüssel.

Dort hat sich die Allianz für eine neue Struktur der Beziehungen zwischen den Staaten in West und Ost ausgesprochen, in der „ideologische und militärische Gegensätze durch Zusammenarbeit, Vertrauen und friedlichen Wettbewerb ersetzt werden und in der Menschenrechte und politische Freiheiten zum Wohle aller Menschen voll garantiert sind“ (Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 30. Mai 1989, Ziffer 8).

Das Bündnis strebt – seit seiner Gründung – eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in Europa an, in der die Menschenrechte und politischen Grundfreiheiten voll geachtet werden.

Dieses klare und eindeutige politische Bekenntnis hat die Sache der Menschenrechte insgesamt gestärkt und, insbesondere im Verhältnis zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, dazu beigetragen, die Grundanliegen westlicher Menschenrechtspolitik voranzubringen.

Darüber hinaus sind menschenrechtliche Fragen im West-Ost-Kontakt immer wieder Gegenstand des engen politischen Konsultations- und Abstimmungsprozesses im Bündnis.

#### **V. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im KSZE-Prozeß**

Die Bundesregierung hat sich auf dem KSZE-Folgetreffen in Wien (WFT) vom 4. November 1986 bis zum 19. Januar 1989 zusammen mit den westlichen Partnern und Verbündeten intensiv für greifbare Verbesserungen auf dem Gebiet der Menschenrechte eingesetzt. Zentrales Verhandlungsziel war es dabei, die menschenrechtlichen Vereinbarungen im KSZE-Prozeß präziser zu fassen und zu erweitern und neue Möglichkeiten zur Überprüfung ihrer Einhaltung zu schaffen.

Das Wiener Abschließende Dokument (WAD) vom 15. Januar 1989 stellt eine bedeutende Festigung und Weiterentwicklung der Menschenrechte im KSZE-Prozeß dar. Es ist aufgrund westlicher Initiative gelungen, durch das WAD einen Konsultations- und Überprüfungsmechanismus für die „menschliche Dimension der KSZE“ sowie (als eine Art „Prozeß im Prozeß“) eine dreiteilige „Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“ ins Leben zu rufen. Die „menschliche Dimension der KSZE“ umfaßt die KSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, zu menschlichen Kontakten und anderen humanitären Fragen. Der Mechanismus sieht ein mehrstufiges Verfahren vor:

- Stufe 1: Austausch von Informationen, Erhebung von Vorstellungen
- Stufe 2: bilaterale Konsultationen mit dem Ziel der Lösung
- Stufe 3: Unterrichtung anderer Teilnehmerstaaten
- Stufe 4: Behandlung auf der neugeschaffenen dreiteiligen „Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“.

Dieses im Konsens verabschiedete mehrstufige Verfahren garantiert einen hohen Standard der Nachprüfbarkeit menschenrechtlicher Verpflichtungen und die Möglichkeit, ungelöste Fälle einer Regelung näherzubringen. Weitreichende Verbesserungen wurden durch konkrete neue Texte vereinbart.

Zu einzelnen Menschenrechten und Grundfreiheiten:

- Schutz der Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit in detaillierten Bestimmungen;
- Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Angehörigen nationaler Minderheiten, Diskriminierungsverbot;
- erstmals ausdrückliche Bekräftigung der Ausreisefreiheit in einem KSZE-Dokument;
- Schutz vor willkürlicher Verhaftung, unmenschlicher Behandlung und Folter; Verbot des Mißbrauchs der Psychiatrie.

Verfahrensmäßige Verbesserung:

- wirksame Unterrichtung der Bürger über KSZE-Texte;
- Recht zur Bildung von nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen;
- wirksame Rechtsbehelfe und verfahrensmäßige Verbesserungen für die Bürger gegenüber der öffentlichen Gewalt.

Im WAD wurde eine dreiteilige „Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE“ vereinbart, die es er-

möglichen soll, weitere Fortschritte in der „Menschlichen Dimension“ zu erzielen. Sie dient insbesondere der Überprüfung der Einhaltung der von den Teilnehmerstaaten übernommenen einschlägigen Verpflichtungen und des Funktionierens des Mechanismus sowie seiner Weiterentwicklung. Außerdem werden auf ihr praktische Vorschläge zur Fortentwicklung der KSZE-Texte behandelt.

Das erste Treffen dieser Konferenz hat vom 30. Mai bis zum 23. Juni 1989 in Paris stattgefunden. weitere Treffen sind in Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) vorgesehen.

Im Rahmen des ersten Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension (CHD) in Paris hat sich die Bundesrepublik Deutschland unter anderem für neue Texte zur Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie für weittragende neue Konzepte für einen gesamteuropäischen Mindeststandard an Rechtsstaatlichkeit und einen einheitlichen europäischen Rechtsraum eingesetzt. Bemerkenswert ist, daß in Paris Vorschläge in Zusammenarbeit zwischen West und Ost entstanden sind, wofür sich die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit Frankreich wie auch mit der Sowjetunion, Ungarn und Polen besonders eingesetzt hat.

Das Pariser Treffen hat einen ermutigenden Anfang der Konferenz gemacht. Die Einbringung gruppenübergreifender Vorschläge in der „Menschlichen Dimension“ ist hierfür ein charakteristisches Beispiel.

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß die in Paris entwickelten Initiativen weiterentwickelt und umgesetzt werden. Sie wird alle bilateralen und multilateralen Möglichkeiten zum effektiveren Schutz und zur konstruktiven Fortentwicklung der Menschenrechte nutzen. Sie setzt sich mit großem Nachdruck für eine perspektivische, der grundlegend veränderten politischen Situation in Europa entsprechende und sie stützende Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses ein. Die Entwicklung eines gesamteuropäischen Rechtsraums und der Festigung der Demokratie in ganz Europa kommt hierbei eine Leitfunktion zu.

## **VI. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Verhältnis zu einzelnen Staaten**

Die wichtigste umfassende Erklärung zur Lage der Menschenrechte in der Welt ist die Rede des Leiters der Delegation der Bundesrepublik Deutschland vor der Menschenrechtskommission im März jeden Jahres. In der letzten Rede vor der 45. MRK vom 7. März 1989 wurden u. a. Menschenrechtsverletzungen in folgenden Staaten und Gebieten namentlich behandelt: Südafrika, Chile, El Salvador, Kuba, Afghanistan, Iran, Irak, die von Israel besetzten Gebiete, Birma/Myanmar, Kambodscha, Vietnam, Sowjetunion, Rumänien, Albanien, CSSR, DDR. Außerdem



wurde die Lage in Zentralamerika und in vielen Staaten und Gebieten des afrikanischen Kontinents sowie die Lage nationaler Minderheiten in vielen Ländern Ost- und Südosteuropas thematisiert.

Diese Erklärung des deutschen Delegationsleiters stand im engen Zusammenhang mit der Rede des spanischen Außenministers Ordóñez, der vor der MRK am 22. Februar 1989 im Namen der Zwölf ebenfalls zu Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern und Gebieten Stellung genommen hat. Er nannte unter anderem namentlich Südafrika, Chile, Rumänien, Albanien, Iran, Irak, Birma/Myanmar und die von Israel besetzten Gebiete.

Vor der 44. VN-Generalversammlung hat namens der Zwölf der französische Außenminister Dumas am 26. September 1989 auf Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Ländern hingewiesen und unter ihnen Rumänien, Irak und Iran, China, Birma/Myanmar, Südafrika und Panama namentlich genannt. Zugleich hat er der Arbeit der VN-Menschenrechtskommission besondere Anerkennung gezollt.

Auf die Ausführungen in diesen Erklärungen wird verwiesen.

Außerdem hat die Bundesregierung in zahlreichen Antworten auf mündliche und schriftliche Fragen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Lage der Menschenrechte in einzelnen Ländern Stellung genommen. Auf die diesbezüglichen Drucksachen des Deutschen Bundestages wird ebenfalls verwiesen.

#### **D.**

##### **Organisatorische Fragen**

Die Menschenrechtspolitik als Teil der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland wird innerhalb der Bundesregierung von dem für diesen Bereich zuständigen Auswärtigen Amt verantwortlich gestaltet und ausgeführt.

Das Auswärtige Amt koordiniert seine Tätigkeit eng mit anderen Ressorts, da innerstaatlich Vollzug und Durchsetzung der von der Bundesrepublik Deutschland übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte in die Zuständigkeit anderer Bundesministerien (Justiz; Arbeit und Sozialordnung; Inneres; Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit; innerdeutsche Beziehungen) fallen. Das Bundesministerium der Justiz übernimmt zudem aufgrund einer internen Vereinbarung federführend die Behandlung menschenrechtlicher Beschwerden gegen die Bundesrepublik Deutschland, die bei den zuständigen Instanzen der Vereinten Nationen und des Europarates geltend gemacht werden.

Die Regelungen haben sich bewährt. Hierfür zeugen die in diesem Bericht aufgeführten menschenrechtlichen Aktivitäten der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die aktive und zum Teil bedeutende Rolle, die Delegierte oder Experten aus der Bundesrepublik Deutschland in den internationalen Menschenrechtsgremien spielen.





