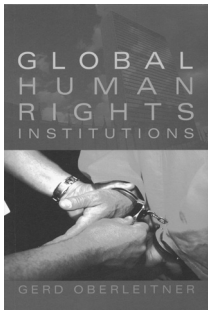


Menschenrechte im UN-System

Wolfgang S. Heinz



Gerd Oberleitner

Global Human Rights Institutions

Cambridge:
Polity Press 2007,
225 S., 26,60 Euro



Klaus Hüfner

UNESCO und Menschenrechte

Berlin: Frank &
Timme Verlag 2008,
156 S., 16,80 Euro

Mit ›Global Human Rights Institutions‹ legt **Gerd Oberleitner**, langjähriger Menschenrechtsexperte an der Universität Graz, eine kompakte Einführung in den UN-Menschenrechtsschutz vor. Er verbindet in seinem Buch Ansätze der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts. Im Mittelpunkt steht die Frage, unter welchen Bedingungen Staaten in einem internationalen System kooperieren, in dem es weder eine Weltregierung noch ein Weltparlament oder eine Weltjustiz, vergleichbar einem (funktionierenden) Staat, gibt. In Kapitel 4 (von 8) führt er präzise in die Geschichte des UN-Menschenrechtsschutzes ein, an deren Beginn die Gründung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1946 und die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 steht.

Der Autor arbeitet sich zügig durch die UN-Geschichte bis ins Jahr 2006, jenem Jahr in dem die Menschenrechtskommission abgeschafft wurde und der Menschenrechtsrat als Nebenorgan der UN-Generalversammlung an ihre Stelle trat. Er verweist auf verschiedene Einflussfaktoren, wie die Konfliktlinien zwischen Ländern des Südens und des Westens, die bedeutende Rolle der Regionalgruppen bei der Meinungsbildung und der Vertretung ihrer Interessen im Plenum, sowie auf die Interaktionen zwischen dem Rat und dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte.

In den letzten Jahren beruft sich der UN-Sicherheitsrat bei seiner Behandlung von Krisen zunehmend auch auf die Menschenrechtssituation – wenn auch nicht systematisch, angesichts erheblicher Positionsunterschiede unter den Mitgliedstaaten. Begrenzte Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit sieht der Autor im Sicherheitsrat vor allem darin, dass zwischen den einflussreichen Staaten zunehmend ein Konsens erarbeitet wird. Er bleibt aber Pragmatiker genug, um kurz- und mittelfristig keine entscheidenden Änderungen in den gegenwärtigen Positionierungen zu erwarten.

Oberleitner vertieft das Thema in drei weiteren Kapiteln. Eines befasst sich mit der zunehmenden Akzeptanz der Menschenrechte als Querschnittsthema in der Arbeit internationaler Organisationen (mainstreaming). Behandelt werden das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNICEF, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, die Weltgesundheits-

organisation, die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die Welthandelsorganisation.

Ein weiteres Kapitel ist der Rolle der internationalen Gerichtshöfe für den Menschenrechtsschutz gewidmet. Oberleitner behandelt den Internationalen Gerichtshof und den Internationalen Strafgerichtshof, nicht aber die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. Dem Strafgerichtshof spricht er eine wichtige Rolle zu, gibt aber auch zu bedenken, dass sein unmittelbarer praktischer Nutzen bisher eher begrenzt war. Schließlich analysiert er die Rolle nichtstaatlicher Organisationen und hebt vier Aufgaben hervor: Informationsvermittlung/Mobilisierung, Einsatz für Rechtsnormen und Themensetzung auf die politische Tagesordnung (agenda-setting) auf der internationalen Ebene, Beiträge zur Umsetzung von Menschenrechtsnormen innerhalb der Länder sowie ›advocacy‹ für Opfer gegenüber UN-Expertenkommissionen/Bildungsarbeit. Die Beteiligung von NGOs in internationalen Organisationen sieht der Autor als ein freilich unvollständiges Abbild davon, was eine demokratische, internationale Ordnung bedeuten könnte.

Als zentrale Vorteile des UN-Menschenrechtsschutzes sieht der Autor zum einen die Festlegung klarer Normen, Kodizes und Richtlinien, sowie zum zweiten die Entwicklung von Verfahrensweisen und Mechanismen, wie Staaten nach diesen Normen beurteilt und Vorschläge zu einer Verbesserung ihrer Einhaltung formuliert werden könnten. Er räumt ein, dass manchem Beobachter dieser Weg als nicht sehr aufregend oder kreativ erscheinen mag, sieht darin jedoch einen entscheidenden Vorteil in der Umsetzung von utopischen Vorstellungen in einen spezifischen politischen und normativen Rahmen. Dies sei genau das, woran globale Menschenrechtsinstitutionen arbeiteten und als ein Weg von der Vision zur Realität immer noch am besten (S. 190f.).

In einer Art Fallstudie befasst sich **Klaus Hüfner**, seit langem in führenden Positionen bei der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und der Deutschen UNESCO-Kommission aktiv, in seinem neuen Buch mit dem Menschenrechtsschutz durch eine UN-Sonderorganisation, namentlich der UNESCO. Er widmet sich dabei im ersten Teil vor allem dem dort praktizierten Individualbeschwerdeverfahren. Im zweiten Teil untersucht er die Menschenrechtserziehung und -bildung sowie die Forschungs- und In-

formationsaktivitäten der Sonderorganisation. In einem Exkurs am Ende des Bandes geht er kurz auf die Menschenrechtsbildung in Deutschland ein.

Hüfner zeichnet die Entstehung des Individualbeschwerdeverfahrens nach und deckt Parallelen zur Diskussion bei der UN-Menschenrechtskommission auf. Die UN hatten sich in den fünfziger und sechziger Jahren für nicht kompetent erklärt, Beschwerden von einzelnen Personen, die in Genf eingingen, zu bearbeiten – übrigens zu einer Zeit, in der der Westen, das heißt Westeuropa und Lateinamerika, über die absolute Stimmenmehrheit in der Generalversammlung verfügte (ab Mitte der sechziger Jahre änderte sich dies im Zuge der Entkolonialisierung). In den siebziger Jahren begann ein Umdenken als Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen unter den Militärdiktaturen in Lateinamerika, mit Chile 1973 als wichtigstem Datum; und seit dem Jahr 1980 setzt die Menschenrechtskommission (seit 2006 der Menschenrechtsrat) Sonderberichterstatte zu Themen und Ländern ein.

Im Jahr 1978 führte die UNESCO das nichtöffentliche Verfahren zur ›Prüfung von Fällen und Fragen, betreffend die Ausübung der Menschenrechte, die der UNESCO in ihrem Zuständigkeitsbereich unterbreitet werden‹ ein. In den 27 Jahren zwischen 1978 und 2005 wurden 529 Fälle aufgegriffen, von denen immerhin 330 gelöst wurden (vgl. S. 49; Statistik mit Kriterien für die Bewertung ›Fall gelöst‹, S. 55). Über die Fallintervention hinaus ist nichts über strukturelle Wirkungen – zum Beispiel Änderungen in der Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und ähnliches – bekannt. Das gilt aber größtenteils auch für die UN-Verfahren.

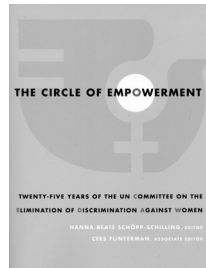
Das UNESCO-Verfahren wird nach wie vor vertraulich praktiziert. Zwar lässt sich über seine Wirksamkeit kaum etwas sagen, aber es ist sicher von Vorteil, dass sich die UNESCO auch in Zukunft einzelner Fälle annehmen kann. Versuche einiger Staaten, wie China, Kuba, Russland und Vietnam, diese Beschwerdemöglichkeit durch Verweis auf die ›Genfer Verfahren‹ abzuschaffen, lehnt Hüfner ab. Er begründet dies treffend damit, dass der Menschenrechtsrat über kein Individualbeschwerdeverfahren verfügt und auch noch nicht alle Menschenrechtsübereinkommen ein solches Verfahren vorsehen (S. 75).

Dem äußerst instruktiven und gut lesbaren Buch von Klaus Hüfner ist ein breiter Leserkreis zu wünschen. Zahlreiche Kästen mit Auszügen aus relevanten Dokumenten helfen auch dem Laien, sich im Gestrüpp von Organen, Kommissionen, Resolutionen und Aktionsprogrammen ein wenig besser zurechtzufinden.

Es ist das Verdienst beider Bücher, die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des universellen Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen und die Sonderorganisation UNESCO konzise und mit Realitätsbezug herausgearbeitet zu haben.

Stärkung der Frauenrechte gewürdigt

Beate Rudolf



Hanna Beate Schöpp-Schilling / Cees Flinterman (Eds.)

The Circle of Empowerment. Twenty-five Years of the CEDAW-Committee

New York: Feminist Press 2007, 410 S., 24,95 US-Dollar

Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) von 1979 weist heute mit 185 Vertragsstaaten einen der höchsten Ratifikationsstände der UN-Menschenrechtsverträge auf. Seit 1982 wacht der durch den Vertrag eingesetzte Ausschuss (CEDAW) aus unabhängigen Sachverständigen über die Anwendung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten. Dessen 25-jähriges Jubiläum ist der Anlass für das von dem langjährigen deutschen CEDAW-Mitglied **Hanna Beate Schöpp-Schilling** herausgegebene Sammelwerk, das die Ausschussarbeit bilanziert und zugleich die Entwicklung von CEDAW nachzeichnet. Die Mitwirkenden sind ausnahmslos ehemalige oder gegenwärtige Ausschussmitglieder sowie UN-Bedienstete aus dem Bereich Frauenrechte. Das Werk enthält sowohl Beiträge zu einzelnen Fragestellungen als auch persönliche Reflektionen und bietet damit eine facettenreiche Binnensicht auf die Erfolge und Versäumnisse der Ausschusstätigkeit. Der Großteil der Beiträge ist von ernsthafter Selbstanalyse und -kritik getragen und scheut auch vor Kritik an den Vertragsstaaten nicht zurück, so dass trotz des Fehlens externer Stimmen ein differenziertes Bild entsteht.

Das Buch ist in fünf Abschnitte gegliedert. Es beginnt mit einer allgemeinen Betrachtung des Übereinkommens. Dieser schließen sich zwei Abschnitte zu substanziellen Menschenrechtsfragen an, von denen das erste Querschnittsfragen behandelt und das zweite sich einzelnen Problembereichen widmet. Es folgt ein Abschnitt über die Arbeit des Ausschusses und abschließend ein Ausblick. In allen Abschnitten werden längere Abhandlungen mit kürzeren persönlichen Überlegungen kombiniert. Letztere enthalten jedoch nicht bloß einen allgemeinen Rückblick des jeweiligen Ausschussmitglieds auf seine Zeit im Ausschuss, sondern greifen einzelne Fragestellungen heraus. In der Gesamtschau wird so sowohl der Weg der Konkretisierung des Übereinkommens als auch die Dynamik innerhalb des Ausschusses und zwischen Ausschuss und Staaten erfasst.

Der einleitende Beitrag der Herausgeberin bietet eine hervorragende Einführung in das Übereinkommen und die verschiedenen Dimensionen des Verbots der Diskriminierung von Frauen. Es folgen aufschlussreiche persönliche Gedanken zur Entwicklung der Allgemeinen Empfehlungen, in denen der Ausschuss einzelne Bestimmungen des Übereinkommens auslegt.

Ivanka Corti beleuchtet sodann das Verhältnis von Übereinkommen und Ausschuss zu Weltkonferenzen, UN-Sonderorganisationen oder UN-Spezialorganen. Sie würdigt die Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechte auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 sowie die Bedeutung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) hierbei. Sie hebt hervor, dass die Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz von Beijing (1995) als Konkretisierung von CEDAW verstanden und damit als rechtlich verbindlich angesehen werden muss.

Im zweiten Abschnitt wird einer der heikelsten Punkte des Übereinkommens aufgegriffen: die Universalität von Frauenrechten. Trotz der beeindruckenden Anzahl an Ratifikationen ist das Übereinkommen nämlich eines der umstrittensten Menschenrechtsübereinkommen, wie insbesondere in der Vielzahl an Vorbehalten vor allem konservativer muslimischer Staaten deutlich wird. Savitri Goonesekere zeigt eindrücklich, welche der vermeintlich religiös oder kulturell begründeten Vorschriften, die Frauen diskriminieren, in Wirklichkeit auf koloniale Einflüsse zurückzuführen sind. Frances Raday analysiert patriarchalische Strukturen in monotheistischen Religionen und ihren Einfluss auf die (Mehrheits-)Kultur in Staaten. Sie plädiert für den Vorrang des Verbots der Diskriminierung der Frau und stützt sich dabei vor allem auf Art. 2 f) und Art. 5 a) (Pflicht zur Änderung von diskriminierenden Praktiken sowie zur Herbeiführung eines Wandels in den kulturellen Verhaltensmustern) und berücksichtigt die Spruchpraxis anderer Menschenrechtsausschüsse sowie nationale Rechtsprechung. Wünschenswert wäre noch ein eigener Beitrag zu den Vorbehalten gewesen. Die Notwendigkeit von Bildung, um Frauen zu befähigen, ihre Rechte innerstaatlich durchzusetzen, und lateinamerikanische Erfahrungen behandelt Silvia Pimentel. Elizabeth Evans beleuchtet die Bindung transnationaler Unternehmen und der internationalen Finanz- und Handelsorganisationen an CEDAW und betont die Verantwortlichkeit von Staaten für diese Akteure.

Von den zahlreichen Sachgebieten, für die CEDAW das Verbot der Diskriminierung von Frauen in einzelnen Vorschriften spezifiziert, deckt der dritte Abschnitt die wesentlichen ab. Die russische Expertin Elvira Novikova behandelt die Verknüpfung von Armut, Prostitution und Frauenhandel am Beispiel ihres Heimatstaats und unterbreitet detaillierte Vorschläge für Prävention, wirksamen Opferschutz und effektive Strafverfolgung von Menschenhändlern. Die anschließenden persönlichen Reflektionen zeigen, wie umstritten der Umgang mit Prostitution innerhalb des Ausschusses ist – sie reichen von völliger Legalisierung bis hin zur Gleichsetzung jeglicher Form der Prostitution mit Diskriminierung und demzufolge einer umfassenden staatlichen Pflicht zu ihrer Abschaffung. Françoise Gaspard befasst sich mit der Verpflichtung zur gleichen Teilhabe von Frauen und Män-

nern am politischen und öffentlichen Leben. Sie sieht deren verbreitete Missachtung als Grund für die unzureichende Umsetzung der Geschlechtergleichheit in allen anderen Lebensbereichen an. Von diesen Bereichen werden in den folgenden Beiträgen eingehend der formelle und informelle Arbeitsmarkt untersucht, damit verbunden Migration, das Gesundheitswesen, die besondere Situation von Frauen auf dem Land und Gewalt gegen Frauen.

Der Abschnitt über die Arbeit des Ausschusses beginnt mit einer gelungenen Einführung, wiederum aus der Feder von Hanna Beate Schöpp-Schilling. Sie erläutert darin die Aufgaben des CEDAW und sein Zusammenspiel mit anderen UN-Organen sowie NGOs. Die anschließenden zwölf persönlichen Reflektionen ergeben ein vielschichtiges Bild darüber, wie sich im Verlauf eines Vierteljahrhunderts Tätigkeit und Selbstverständnis des Gremiums verändert haben. Erhellend sind die Beiträge zur Praxis des Individualbeschwerdeverfahrens und zum bisher einzigen Untersuchungsverfahren nach Fakultativprotokoll.

Das Buch endet mit einer Würdigung des Ausschusses und Vorschlägen für die Verbesserung seiner Arbeit. Hierzu gehören etwa die Schaffung eines vertragsübergreifenden Entscheidungsgremiums für Individualbeschwerden, eine verbesserte Nutzung der Medien zur Verbreitung seiner Empfehlungen in den Zielländern und eine Förderung der Vorlage von ›Schattenberichten‹ durch zivilgesellschaftliche Frauenorganisationen und nationale Menschenrechtsinstitutionen. Eine methodisch tragfähige Bilanz, inwieweit der Ausschuss zur Verbesserung der Frauenrechte weltweit beigetragen hat, kann das Werk angesichts der hohen Anzahl an Vertragsstaaten und der vielfältigen von CEDAW erfassten Lebensbereiche nicht ziehen. Wie bei allen universellen Menschenrechtsverträgen befindet sich der Schlüssel zu ihrer Realisierung in den Händen der Staaten. Daher liegt die Hauptfunktion des Übereinkommens und des Ausschusses, wie auch im Schlussteil betont wird, darin, frauenrechtlichen Forderungen in der innerstaatlichen politischen Debatte durch eine völkerrechtliche Legitimation zu stärken.

Den Herausgebern gelingt das Kunststück, vielen unterschiedlichen Leserkreisen gerecht zu werden: Es ist aus rechts- wie aus politikwissenschaftlicher Sicht höchst aufschlussreich, da es in gelungener Weise tiefgehende völkerrechtliche Analyse mit umfangreichen Einblicken in das Funktionieren eines Menschenrechtsausschusses verbindet. Das Buch eignet sich damit gleichermaßen als Grundlage für wissenschaftliche Forschungen wie für den Einsatz an der Hochschule. Es enthält für alle mit Frauenrechten befassten Akteure hilfreiche Informationen und vielfältige Anregungen. Gerade im Hinblick darauf, dass die Umsetzung des Übereinkommens in erster Linie innerstaatlicher Anstrengungen bedarf, wäre dem Werk eine Übersetzung ins Deutsche zu wünschen.