

Wien+20: Menschenrechte sind immer noch unteilbar*

Bacre Waly Ndiaye

Die zweite Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993 war ein Meilenstein des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Unteilbarkeit und Gleichwertigkeit aller Menschenrechte wurde festgeschrieben und schlagkräftige Institutionen zu ihrem Schutz auf nationaler und internationaler Ebene geschaffen. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über das in den vergangenen 20 Jahren Erreichte und die Defizite. Nach erfolgter Standardsetzung liegt nun der Schwerpunkt auf der besseren innerstaatlichen Verwirklichung der Menschenrechte.

Vielen Dank für die Gelegenheit, einen Blick zurück zu werfen und Bilanz zu ziehen, wie weit wir seit der Wiener Weltmensenrechtskonferenz vor zwanzig Jahren gekommen sind. Gleichzeitig möchte ich diese Gelegenheit nutzen, um meine Anerkennung für den in diesem Frühjahr verstorbenen Stéphane Hessel auszudrücken, dessen Anwesenheit in diesem Forum schmerzlich vermisst wird. Stéphane Hessel – Diplomat, Schriftsteller, Mitglied der französischen Résistance und Überlebender des Konzentrationslagers Buchenwald – war nicht nur eine der führenden Menschenrechtspersonlichkeiten unserer Zeit, sondern auch durch seine Bescheidenheit, Klarheit, Sensibilität und geistige Tiefe ein inspirierendes Vorbild für uns alle.

Knapp ein halbes Jahr vor der Wiener Konferenz fand in Straßburg unter der Schirmherrschaft des Europarats ein überregionales Vorbereitungstreffen statt. Der allgemeine Tenor dort war, dass die Wiener Konferenz scheitern würde, und zwar so katastrophal, dass es möglicherweise zu einem Rückschlag für den weltweiten Menschenrechtsschutz kommen würde.

Vor der Konferenz

Trotz der Bemühungen einiger Führungspersonlichkeiten, darunter des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter, bestand über sehr viele Kernfragen Uneinigkeit. Wie bei der Teheraner Konferenz im Jahr 1968, schien es, als würden sich bei den Delegierten wieder Blöcke herausbilden, die jeweils auf ihren starren Positionen beharrten: Die westlichen Staaten wollten die bürgerlichen und politischen Rechte vorrangig oder gar exklusiv behandelt wissen; der Ostblock und etliche Entwicklungsländer sprachen sich dafür aus, wirtschaftliche und soziale Rechte in den Mittelpunkt zu stellen.

Dann gab es einen Block, der sich für die sogenannten Menschenrechte der dritten Generation stark machte; darunter fallen unterschiedlich definierte Gruppen- und Kollektivrechte. Schließlich brachte eine weitere Gruppe von Staaten mit Nachdruck vor, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 in einem tieferen Sinn das Produkt einer spezifischen westlichen Kultur sei, möglicherweise von Kolonialmächten aufgezwungen, und dass die Menschenrechte entsprechend der Eigenheiten und Traditionen verstanden werden müssten, um auch jenen Völkern gerecht zu werden, die 1948 nicht an der Ausarbeitung der Erklärung beteiligt gewesen waren.

Diese Positionen offenbarten tiefgreifende, schier unüberbrückbare Differenzen. Zudem war die Welt in jenen Tagen Zeuge einer Reihe tektonischer Verschiebungen, von denen einige sehr bedrohlich zu sein schienen. Der Fall der Berliner Mauer hatte einen globalen Hoffnungsschub ausgelöst und war mit der maßgebliche Anstoß für die Wiener Konferenz. Es schien genau der richtige Moment zu sein, in dem eine ›neue‹ Welt ihre Menschenrechtsagenda – von den Grundsätzen bis zur Umsetzung – überdenken sollte. Doch zur selben Zeit donnerten gleich nebenan, im ehemaligen Jugoslawien, die Kanonen. Leichenhäuser und Schlachtfelder waren weniger als eine Tagesfahrt entfernt von den Konferenzräumen, wo wir uns treffen sollten.

In dieser schwierigen, konfliktreichen Zeit traf ich auf dem Vorbereitungstreffen in Straßburg viele beeindruckende Persönlichkeiten, darunter Stéphane Hessel. Er leitete die Diskussion zum Verhältnis von Menschenrechten, Entwicklung und Demokratie. Ich selbst war damals UN-Sonderberichterstatter über außergerichtliche Hinrichtungen und war gebeten worden, den Vorsitz der Kommission zum Schutz der Menschenrechte und Entwicklung zu übernehmen. Dadurch habe ich viel mit Hessel und Mary Robinson zusammengearbeitet, der damaligen Präsidentin Irlands, die sich bereit erklärt hatte, in Wien als Berichterstatterin der Straßburger Konferenz zu fungieren.

* Der vorliegende Text ist eine überarbeitete Übersetzung der auf Englisch gehaltenen Eröffnungsrede des Autors auf der Konferenz ›Wien+20: Konferenz zum 20. Jahrestag der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993‹ des Forums Menschenrechte am 15. April 2013 in Berlin. Webseite der Konferenz: www.wienplus20.de



Bacre Waly Ndiaye, geb. 1952, ist Direktor der Abteilung Menschenrechtsrat und Sondermechanismen im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) in Genf.

Die Zauberformel

Im Verlauf unserer Zusammenarbeit beobachteten wir, wie sich in Wien auch zwischen den Staaten ein Konsens entwickelte. Nur wenige Wochen vor der Wiener Konferenz hatte Ibrahima Fall, der Generalsekretär der Konferenz, hunderte ungeklärte Textstellen in seinem Entwurf für das Abschlussdokument, für die ein Konsens gefunden werden musste. Aber Schritt für Schritt wurden diese durch vereinbarte Formulierungen ersetzt.

Aus heutiger Sicht war der Kernpunkt die Akzeptanz dessen, was beinahe eine Zauberformel geworden ist: Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Diese Formel war der wichtigste Faktor für die Ausarbeitung und Akzeptanz der Erklärung und des Aktionsprogramms. Sie erlaubte den Staaten, die sich ursprünglich gegen das gesamte Konzept wirtschaftlicher und sozialer Rechte gesträubt hatten – weil sie diese eher als erstrebenswerte Ziele statt als mit Menschenwürde und Freiheit untrennbar verknüpfte Rechte ansahen –, diese Rechte zu akzeptieren. Die Formel trug dazu bei, dass diese Rechte in unseren Diskussionen fest einbezogen wurden.

Etwa das Recht auf Entwicklung: Wenn eine Diskussion über dieses Recht angesetzt wurde, verließen mehrere Delegationen den Raum. Es herrschte die Haltung vor: entweder politische Rechte oder wirtschaftliche Rechte. Aber als man alle Menschenrechte als unteilbar ansah – als miteinander verknüpft und voneinander abhängig, bei denen die Verwirklichung des einen zur Verwirklichung des anderen beiträgt – dann blieben die Delegationen.

Der Streit über angebliche kulturelle Eigenheiten wurde auf eine Art beigelegt, die mich stark an das Erbe der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker erinnerte, die im Jahr 1981 verabschiedet wurde. Ibrahima Fall war auch eines der Mitglieder des Ausschusses, der die Afrikanische Charta entworfen hatte. Die Afrikanische Charta erklärt, dass »die bürgerlichen und politischen Rechte nicht von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten getrennt werden können, weder in ihrer Konzeption noch in ihrer Universalität« und bezieht sich häufig auf die herausragende Stellung von Rechten und Freiheiten in traditionellen afrikanischen Kulturen. In Artikel 29 der Charta wurde versucht, Afrikas positive kulturelle Werte zu bewahren und stärken.

Dieser Ansatz – mit positiven traditionellen Werten zu arbeiten, um die Bindung an die Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu stärken – war sehr interessant. Schließlich waren afrikanische Staaten über den Verdacht erhaben, andere Regionen kolonisieren zu wollen. Wie ich bereits sagte, bestand vor der Wiener Konferenz eine Reihe

von Staaten darauf, dass Menschenrechte nach nationalen und regionalen Eigenheiten variieren müssten. Die meisten dieser Staaten existierten im Jahr 1948 bei der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch gar nicht. Der dahinterstehende Gedanke war, dass Kritik an der eigenen Regierung wegen deren Versagens, individuelle Freiheiten und Würde zu schützen, eine Form des Verrats darstelle, eine Art kulturellen Imperialismus. Man verdächtigte solche Kritiker, auf die eine oder andere Weise für ausländische oder gar koloniale Interessen zu arbeiten.

Natürlich sind die Staaten nicht alle gleich, und selbstverständlich müssen alle Stimmen gehört werden, aber diese kulturellen Eigenheiten untergraben keineswegs die Universalität der Menschenrechte. Ganz im Gegenteil: das Streben nach Gleichheit aller Menschen, nach Würde und Rechten hat den Kampf gegen Kolonialismus und Doktrinen rassistischer oder kultureller Überlegenheit inspiriert. Die Formel, mit der schließlich ein Konsens hergestellt wurde, war: Jeder wählt seinen Weg, aber wir haben alle dasselbe Ziel. Eure Eigenheiten beeinflussen euren Weg zu dem gemeinsamen Ziel, aber dieses Ziel – nämlich Würde und Freiheit der Menschen über die spezifischen Menschenrechte zu erreichen – teilen wir.

Dieser inklusive Ansatz wurde seitdem oft verwendet, um die international vereinbarten Menschenrechtsstandards gegen diverse Versuche, ihre Integrität mit Behauptungen einer kulturellen oder religiösen Einzigartigkeit zu untergraben, in Schutz zu nehmen.

Und so wurde die Wiener Erklärung eines der stärksten Menschenrechtsdokumente des letzten Jahrhunderts. Sie betonte, dass die Menschenrechte allgemeingültig, unteilbar, miteinander verknüpft und voneinander abhängig sind und ging mit dem Kernaspekt der Universalität noch einen Schritt weiter, indem sie Staaten zu Förderung und Schutz der Menschenrechte verpflichtete, »ohne Rücksicht auf ihr jeweiliges politisches, wirtschaftliches und kulturelles System«.¹

Frauenrechte sind Menschenrechte

Ein Ergebnis von Wien war die nachdrückliche Anerkennung der Frauenrechte als Menschenrechte. Die Erklärung rief zur universellen Ratifizierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Integration von Frauenrechten in alle Arbeitsbereiche der UN auf. Darüber hinaus empfahl sie die Annahme der Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen sowie die Etablierung eines UN-Sonderberichterstaters über Gewalt gegen Frauen.²

Heute ist die Ablehnung der Rechte von Frauen – unter anderem betreffend sexuelle und häusliche Gewalt, die früher immer als private Vergehen und

Die Formel, mit der schließlich ein Konsens hergestellt wurde, war: Jeder wählt seinen Weg, aber wir haben alle dasselbe Ziel.

Ein Ergebnis von Wien war die nachdrückliche Anerkennung der Frauenrechte als Menschenrechte.

nicht als Menschenrechtsprobleme behandelt wurden – das Thema detaillierter Berichte aller Regierungen der Welt im Rahmen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR). Diese konzertierte, globale Überprüfung eines lange vernachlässigten Themas ist nur eine der vielen Errungenschaften von Wien.

Straflosigkeit beenden und Verträge umsetzen

Angesichts der furchtbaren Ereignisse, die zeitgleich in Bosnien stattfanden, sprach man sich auf der Wiener Konferenz besonders deutlich gegen die Straflosigkeit von Menschenrechtsverbrechern aus. Nur einen Monat, nachdem mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien das erste *Ad-hoc*-Tribunal seit dem Nürnberger Tribunal ins Leben gerufen worden war, ermutigte die Wiener Erklärung die Völkerrechtskommission dazu, ihre Arbeit für die Etablierung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs voranzutreiben.³

Die Wiener Erklärung stärkte auch die Umsetzung von Verträgen und deren internationale und nationale Überwachung. So sind beispielsweise die Fakultativprotokolle zu dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sehr wichtige Instrumente für die Umsetzung der vertraglichen Pflichten. Ebenso wichtig war die Ausweitung der Sondermechanismen auf alle Rechte. In der Erklärung wird auch ein neuer Anlauf bei der Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen gefordert. Ziel war, »die Menschenrechte nach Hause zu bringen« (»Bringing human rights home«). Damit sollte anerkannt werden, dass Menschenrechte nicht bloß Worte in einem internationalen Vertrag sind, sondern reale und praktische Rechte, auf die jeder Mensch in jedem Land Anspruch hat. Sie sind auch nicht auf Fälle vor den Gerichten beschränkt, sondern ziehen sich quer durch alle Professionen wie etwa Erziehung oder Medizin.

Rolle der Zivilgesellschaft

Wien hat auch die entscheidende Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen anerkannt. Eine nie zuvor dagewesene Zahl von über 800 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) war anwesend. Sie brachten sich mit beeindruckender Energie in die Konferenz ein und trugen dazu bei, die weltweite öffentliche Meinung für einen positiven Ausgang der Wiener Konferenz zu mobilisieren. Heute müssen wir jedoch feststellen, dass Menschenrechtsorganisationen in vielen Ländern als »ausländische Agenten

angegriffen, sowie Überwachungsmaßnahmen und inakzeptablen Repressalien ausgesetzt werden. Außerdem frage ich mich, fände Wien heute statt, würde ihnen dann eine ebenso große Bedeutung beigemessen und ein ebenso großer Respekt entgegengebracht werden wie im Jahr 1993?

Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, indigene Bevölkerungsgruppen, Vertreter von Minderheiten und Migranten: all diese Gruppen erzählten in Wien von ihren Erfahrungen, und ihre Anliegen finden in der Erklärung und dem Aktionsprogramm Widerhall. Sie legten die Grundlage für die Weiterentwicklung internationaler rechtlicher Standards, ihrer Kodifizierung und der Einrichtung von Mechanismen, die zur Umsetzung beitragen.

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte im Wandel

Ebenfalls in Wien setzten sich NGOs, angeführt von Amnesty International, mit Nachdruck für die Schaffung des Postens eines Hohen Kommissars für Menschenrechte ein. Das war eine alte, optimistische Idee, von der man immer dachte, sie würde die Staaten zu sehr spalten und wäre zu weit hergeholt, um zu funktionieren. Wie sollten sich der Ostblock, der Westen und die Entwicklungsländer jemals darauf einigen, wer Hoher Kommissar für Menschenrechte wird? Aber der beeindruckende Konsens, der sich während der Wiener Konferenz Tag für Tag entwickelte, ermöglichte auch die Akzeptanz der Idee eines Hohen Kommissars.

Wenn wir nun also das Erbe der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz bewerten, müssen wir auch berücksichtigen, was das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) erreicht hat, denn in gewisser Weise ist es das Kind der Wiener Konferenz. Die Position des Hohen Kommissars wurde geschaffen, um sicherzustellen, dass sich eine unabhängige, autoritative Stimme gegen Menschenrechtsverletzungen ausspricht, wo immer sie auch stattfinden mögen, um die Arbeit unterschiedlicher Gremien zu unterstützen und um das Gewicht der Vereinten Nationen zur Förderung der Menschen-

In der Erklärung wird auch ein neuer Anlauf bei der Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen gefordert.

Die Position des Hohen Kommissars wurde geschaffen, um sicherzustellen, dass sich eine unabhängige, autoritative Stimme gegen Menschenrechtsverletzungen ausspricht, wo immer sie auch stattfinden mögen.

¹ Abs. 5 von Teil I der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien, UN Doc. A/CONF.157/24 (Part I) v. 13.10.1993, Deutscher Text: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, DGVN-Texte 43, Bonn 1994, www.wienplus20.de/data/user/img/weitere_Bilder/2.1_Wiener_Erklärung_und_Aktionsprogramm_web.pdf

² Abs. 18 von Teil I sowie Abschnitt 3 (Abs. 36–44) von Teil II der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien.

³ Abs. 92 von Teil II der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien.

Das UPR ist ein bahnbrechender Prozess, der das Potenzial hat, echte Fortschritte für die Menschenrechte weltweit zu erreichen.

Heute haben wir 2021 Ratifizierungen von 18 Verträgen und Fakultativprotokollen.

rechte für alle in die Waagschale zu werfen. Im Jahr 1993 hatte das OHCHR nur zwei Landesbüros; heute arbeitet es in 58 Staaten. Diese Landesbüros spielen eine immer wichtigere Rolle für den Menschenrechtsschutz – durch direkte Interventionen, Beratung, Monitoring und ihren Beitrag zu juristischen und politischen Reformen in den Ländern.

Das OHCHR ist auch zur ersten Anlaufstelle für Untersuchungskommissionen und Tatsachenermittlungsmissionen zu Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts geworden – ob diese nun vom Menschenrechtsrat, UN-Sicherheitsrat, Generalsekretär oder auf Initiative des Hohen Kommissars hin mandatiert wurden. Neben der Gewährleistung, dass die Förderung und der Schutz der Menschenrechte ein integraler Bestandteil der UN-Friedenssicherung und -Friedenskonsolidierung werden, hat das OHCHR sich auch darum bemüht, rascher auf Krisen zu reagieren und Krisenreaktionsinstrumente zu entwickeln. Das Amt entsendet Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um die Lage der Menschenrechte in sich zuspitzenden Situationen zu überwachen oder zu bewerten. Es hat sich vor kurzem auch an Maßnahmen der UN zur Bewältigung humanitärer Krisen, wie das Erdbeben in Haiti 2010, beteiligt. Diese Krisenreaktionsmaßnahmen tragen zunehmend zum Kampf gegen Straflosigkeit bei und erleichtern die Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs.

Sollen die Vereinten Nationen in den schwierigsten Krisensituationen weiterhin eine Schlüsselrolle spielen, muss das OHCHR seine Krisenreaktionsfähigkeiten weiter ausbauen und neue Möglichkeiten finden, um sich wirksam einzubringen. Ende der neunziger Jahre wurde es Teil eines informellen Netzwerks aus UN-Abteilungen und -Organisationen zur Krisenprävention und Frühwarnung. Man traf sich mehrere Jahre lang regelmäßig auf der Ebene der Direktoren und Beigeordneten Generalsekretäre in New York. Das am 6. Februar 2013 eingeweihte Operations- und Krisenzentrum der Vereinten Nationen hat diese informelle Struktur abgelöst und bietet nun die Möglichkeit, Entscheidungsträgern frühzeitig und krisenbezogen menschenrechtsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen. Allerdings bleibt es eine Herausforderung für die UN, ein noch systematischerer, einsatzfähigerer und berechenbarer Akteur in humanitären und menschenrechtlichen Krisen zu werden.

Der Menschenrechtsrat

Neben dem Amt des Hohen Kommissars hat auch das gesamte UN-Menschenrechtssystem seit Wien mehr Biss bekommen. Der Menschenrechtsrat hat seine Arbeit im Jahr 2006 aufgenommen und damit die Menschenrechtskommission abgelöst. Durch mutige und standhafte Entscheidungen trotz Kontro-

versen hat der Rat an Glaubwürdigkeit gewonnen. Er hat bis heute mehr als 482 Resolutionen verabschiedet, die eine große Bandbreite von Themen abdecken. Einige davon waren sehr heikel, wie beispielsweise der Schutz von Menschenrechten im Internet; andere dienten dazu, einen Konsens zu erreichen bei so schwierigen Punkten wie der Bekämpfung von Intoleranz, negativer Stereotypisierung, Stigmatisierung, Diskriminierung, Aufstachelung zu Gewalt und Gewalt gegen Personen aufgrund der Religion oder der Weltanschauung.

Eine besondere Leistung des Menschenrechtsrats ist die erfolgreiche Einrichtung und Durchführung des einzigartigen UPR. Bei diesem Verfahren wird die Menschenrechtsbilanz jedes UN-Mitgliedstaats ohne Ausnahme überprüft. Die Regierungen müssen dabei die detaillierten Berichte der anderen Staaten zu Maßnahmen für den Menschenrechtsschutz bewerten und kritisieren. Dabei geht es um eine Vielzahl spezifischer Themen, wie Frauenrechte, häusliche Gewalt und geschlechtsspezifische Diskriminierung. Andere Akteure wie NGOs, UN-Landesteams, Experten der Menschenrechtsausschüsse und Sonderberichterstatter sind ebenfalls in das UPR einbezogen, was das Verfahren sehr wirkungsvoll macht. Der erste Zyklus, bei dem alle Mitgliedstaaten geprüft wurden, begann im April 2008 und endete im Jahr 2011; der zweite Zyklus schloss direkt daran an. In diesem zweiten Durchlauf muss jeder Staat auch Fortschritte hinsichtlich einiger aus dem ersten Zyklus stammenden Zielvorgaben und Empfehlungen vorweisen. Dadurch, dass der gesamte Befragungsprozess auch über das Internet übertragen wird – und danach im Internet dauerhaft zugänglich ist – wird deutlich, was für ein bahnbrechender Prozess das UPR in Wirklichkeit ist. Es verfügt über das Potenzial, echte Fortschritte für die Menschenrechte auf der ganzen Welt zu erreichen.

Berichterstatter und Ausschüsse

Im Juni 1993 gab es nur 26 Sonderberichterstatter mit thematischen oder länderspezifischen Mandaten. Heute bestehen 49 Mandate mit 73 Expertinnen und Experten, die vom Menschenrechtsrat ernannt werden. Diese Kombination aus Unabhängigkeit, Expertise und von den UN verliehener Autorität ist wirkungsvoll. Auch die Menschenrechtsausschüsse sind zahlreicher geworden und haben an Bedeutung gewonnen. Seit Wien wurden zwei neue internationale Verträge – zu Menschen mit Behinderungen und zu dem Verschwindenlassen von Personen – sowie neun Fakultativprotokolle verabschiedet. Im Jahr 1993 zählte man insgesamt 742 Ratifizierungen der damals nur sieben Verträge und Fakultativprotokolle durch die Staaten. Diese Zahl ist auf heute 2021 Ratifizierungen von 18 Verträgen und Fakultativprotokollen gestiegen.

Menschenrechte heute

Wenn wir uns heute wieder in Wien versammeln würden, würden wir einen besseren Text formulieren oder würde die Abschlusserklärung hinter der von 1993 zurückfallen? Im Jahr 1993 war die Weltlage beunruhigend, und heute ist sie es wieder. Ich meine damit nicht nur die Umbrüche in Nordafrika und im Nahen Osten während der letzten zwei Jahre und die Krise in der Sahel-Zone, sondern auch die Folgen der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die Bedrohungen für die Umwelt: Alles dies deutet darauf hin, dass die Schwerpunktsetzung von Wien auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch heute noch relevant ist. Migranten, Minderheiten und indigene Bevölkerungsgruppen sind weiterhin besonders gefährdete Gruppen der Weltgemeinschaft; auch die geringe Zahl an Ratifizierungen der im Jahr 1990 verabschiedeten Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (46) ist besorgniserregend.

Darüber hinaus haben der Terrorismus und seine Bekämpfung eine Situation geschaffen, in der Rechte wieder infrage gestellt werden, von denen wir dachten, wir hätten uns für immer auf sie geeinigt. Ich meine damit das Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Festnahmen und Folter, die uns zu Praktiken zurückbringen, die für die Menschheit unangemessen sind.

Seit Wien hat es bemerkenswerte Fortschritte gegeben, die Straflosigkeit für internationale Verbrechen zu reduzieren. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind die *Ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie die hybriden Strafgerichtshöfe für Sierra Leone und Kambodscha, aber auch die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) – des ersten ständigen Strafgerichtshofs der Welt mit der Befugnis, mutmaßliche Verantwortliche für internationale Verbrechen anzuklagen.

Aber auch hier liegt noch ein weiter Weg vor uns. Der IStGH kann nur handeln, wenn die betroffene Person einem der 122 Staaten angehört, die dem Römischen Statut beigetreten sind, wenn das Verbrechen auf dem Gebiet eines der Vertragsstaaten stattgefunden hat oder wenn ihn der UN-Sicherheitsrat mit Ermittlungen in einer Situation beauftragt. Zwei wichtige Situationen – Darfur im Jahr 2008 und Libyen im Jahr 2011 – wurden an den IStGH verwiesen. In Bezug auf Syrien hat der Sicherheitsrat aber bisher nichts getan, obwohl das OHCHR wiederholt auf weit verbreitete oder systematische Verbrechen und Vergewaltigungen hingewiesen hat.

Trotz einiger beeindruckender Errungenschaften beim Kampf gegen die Straflosigkeit und bei der Einforderung von Verantwortlichkeit können sich noch zu viele Personen, die im Rahmen der Befehlsstruk-

tur verantwortlich waren, nach massiven Menschenrechtsverletzungen der Gerechtigkeit entziehen. Seit Wien sind Hunderttausende in Völkermorden in Ruanda und Bosnien-Herzegowina ums Leben gekommen. Die palästinensischen Gebiete sind immer noch besetzt. Massive Verstöße fanden in Irak und Sri Lanka statt. Und Kriegsverbrechen werden weiterhin in zahlreichen innerstaatlichen Konflikten begangen, etwa in Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Mali, Sudan und Syrien.

Darüber hinaus gibt es trotz immenser Fortschritte immer noch einigen Widerstand innerhalb der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft, was den Vorrang angeht, der den Menschenrechten eingeräumt werden muss. Die schlechte wirtschaftliche Situation weltweit betrifft die UN als Ganzes. Doch das OHCHR, das seit seiner Schaffung finanziell schlecht ausgestattet ist, trifft es besonders hart. Viele Jahre lang zeigte die knappe finanzielle Ausstattung (wir haben uns mit Mühe von einem Prozent auf drei Prozent des ordentlichen UN-Haushalts verbessert) die mangelnde Bereitschaft, ein starkes Menschenrechtsmandat zu unterstützen. Dieses Problem kann wieder auftreten.

In den kommenden Jahren werden viele andere Herausforderungen auf uns zukommen. Das Schreckgespenst von Diskriminierung und Vorurteilen geht immer noch vielerorts um, erschwert freie Entscheidungen, gibt so manchem Leben eine unerwartete, meist negative Richtung, stachelt zu Hass und Gewalt auf wegen vermeintlicher Unterschiede der Geburt oder des Glaubens. Aufgrund falscher Behauptungen, die auf Nationalität, Ethnie, Rasse oder Religion beruhen, leben Muslime, Juden, Roma, Christen und Indigene in einigen Regionen in einer Atmosphäre von Gewalt und werden daran gehindert, ihren Platz in der Gesellschaft einzunehmen.

Ein anderes Beispiel für solche Vorurteile ist das Problem der Diskriminierung lesbischer, schwuler, bisexueller und transsexueller Menschen. Vor kurzem ist Bewegung in die Sache gekommen, denn es fand unter anderem die erste formelle UN-Debatte zu diesem Thema, am 7. März 2012 im Menschenrechtsrat, statt. Zu Beginn war die Atmosphäre angespannt, und einige Staatenvertreter verließen den Raum, statt sich an der Diskussion zu beteiligen. Auch bei der Durban-Überprüfungskonferenz gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im April 2009 verließen einige Staatenvertreter den Saal. Es waren jedoch Vertreter unterschiedlicher Staaten an der Diskussion beteiligt, und allein die Tatsache, dass es eine strukturierte, formelle Debatte zwischen den Delegierten gab, war ein Schritt vorwärts.

Ein weiteres heikles Thema, das in den kommenden Jahren Aufmerksamkeit auf sich ziehen wird, ist die Unterstützung von Unternehmen und Konzernen bei der Entwicklung von Menschenrechtskodizes. Wichtige Wirtschaftsakteure müssen das Wesen

Immer noch gibt es bei vielen Staaten starke Vorbehalte gegen den Vorrang der Menschenrechte.

Das Schreckgespenst von Diskriminierung und Vorurteilen geht immer noch vielerorts um.

Drei Fragen an Selmin Caliskan



Foto: privat

Dieses Jahr feiern wir 20 Jahre Wiener Weltmenschenrechtskonferenz. Was waren die größten Errungenschaften?

Die Konferenz hat viel erreicht: Der Menschenrechtsschutz ist zu geltendem Recht geworden. Die Staatengemeinschaft hat erneut betont, dass alle Menschenrechte gleichwertig und unteilbar sind. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stehen gleichberechtigt neben bürgerlichen und politischen Rechten. Ferner wurden in der Abschlusserklärung die Rechte von Frauen und Mädchen prominent erwähnt. Ausgelöst durch den Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat sich die Staatengemeinschaft die Frage gestellt, wie Menschen, die Menschenrechte verletzt haben, zur Rechenschaft gezogen werden können.

Eine Folge der Konferenz war die Einrichtung des Postens des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Hat dieser Posten Ihre Erwartungen erfüllt?

Amnesty International hatte im Jahr 1993 die Initiative angestoßen, den Posten eines UN-Menschenrechtskommissars zu schaffen, um Opfern von Menschenrechtsverletzungen dauerhaft eine verlässliche Stimme zu geben. Diese Person sollte die Einhaltung der Menschenrechtsverträge von Staaten und anderen Akteuren einfordern. Seitdem ist viel geschehen. Das Amt des Hohen Kommissars konnte seine Präsenz stetig ausbauen und hat die Rolle übernommen, die wir uns wünschen: Es gibt heute eine weltweite Stimme für die Menschenrechte! Es muss aber sichergestellt werden, dass das Amt des Hohen Kommissars ausreichend finanziell ausgestattet ist. Es sollte endlich auf feste Füße gestellt werden.

Die Kernaussage der Konferenz war, dass alle Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind. Ist dies heute weltweit anerkannt?

Menschenrechte müssen jeden Tag neu verteidigt werden. Es gibt immer noch Staaten, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für weniger wichtig halten als bürgerliche und politische Rechte, obwohl sie einander bedingen. Deutschland zum Beispiel hat das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, mit dem die Individualbeschwerde möglich wird, nicht ratifiziert. Es gibt noch viel zu tun: Unsere Wirtschaftspolitik darf keine Geschäfte zulassen, bei denen aus Profitinteresse Menschenrechte verletzt werden. Am Beispiel Guantánamo wird deutlich, wie Menschenrechtsverletzungen bei der Terrorismusbekämpfung legitimiert werden, genauso wie Muslime nach dem 11. September 2001 unter Generalverdacht gerieten. Aktuell zeigt uns der Umgang mit Edward Snowden, wie Staaten im Namen der nationalen und internationalen Sicherheit das verbriefte Recht auf Privatheit einfach aufheben. Die Diskriminierung der Roma ist eine Schande für Europa. Mit großer Besorgnis sehe ich auch die Verfolgung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender und Intersexuellen (LGBTI) in vielen Staaten der Welt. Und die Menschenrechte derjenigen, die in Europa Schutz suchen, werden mit Füßen getreten.

Selmin Caliskan, geb. 1967, ist seit dem 1. März 2013 Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International in Berlin. Sie hat jahrelang praktische Erfahrungen in der Arbeit zu Menschenrechtsverletzungen in Afrika, Asien und auf dem Balkan gesammelt, unter anderem bei der Frauenrechtsorganisation ›medica mondiale‹ in Afghanistan.

und den rechtlichen Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verstehen; das Recht auf Gesundheit, das Recht auf angemessenes Wohnen und das Recht auf Wasser. Wir werden auch vermehrt Ausbildungsprogramme und Unterstützung für Partner bereit stellen müssen, die sich um die Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte bemühen, darunter NGOs, Beamte, Richter, Anwälte und nationale Menschenrechtsinstitutionen.

Nach einer langen Phase der Standardsetzung liegt nun die wohl größte Herausforderung unserer Zeit darin, die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten in die Realität umzusetzen. Die Anfragen an die Landesbüros des OHCHR nach technischer Zusammenarbeit nehmen stetig zu, und auch nationale Menschenrechtsinstitutionen können eine entscheidende Rolle spielen. Daneben müssen wir die Fähigkeiten der Vereinten Nationen stärken, die Menschenrechte von allen zu verbessern. Das bedeutet, dass wir uns weiterhin darum bemühen müssen, Menschenrechte ins gesamte UN-System zu integrieren, besonders in die Entwicklungsagenda. Diese Integration war bisher ein herausfordernder Prozess, doch im Zuge der Ausarbeitung der neuen Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015 haben wir einige bedeutende Fortschritte erzielt. Am 30. September 2010 einigten sich 16 UN-Organisationen unter der Leitung der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay auf eine gemeinsame Stellungnahme zu den Menschenrechten von Migranten in irregulären Situationen.⁴ Menschenrechte werden heute viel verbreiteter als unverzichtbare Werte und als Fundamente einer globalen Entwicklungspartnerschaft angesehen.

Zu guter Letzt möchte ich Sie auffordern, das Vermächtnis Stéphane Hessels zu ehren, indem Sie nach einer Welt streben, in der seine Vision von menschlicher Freiheit und Würde im Geiste des Artikels 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verwirklicht wird. Diese Welt kann nur bestehen, wenn es mehr Verantwortung gibt, wenn Diskriminierung und Vorurteile völlig abgeschafft werden, wenn Ressourcen gerechter verteilt werden und die Welt frei von Not und Angst ist. Gesetze und internationale Organisationen sind eine notwendige Voraussetzung, aber die wirkliche Arbeit besteht darin, das ›Band der brüderlichen – und schwesterlichen – Hände‹ weiter zu stärken, um Menschenrechte endlich für alle zu verwirklichen.

⁴ Siehe: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E