

Menschenrechtsverteidiger am Etappenziel

Der lange Weg zu einer Erklärung der Generalversammlung

DANIELA GOTZEL

Ohne den unermüdlichen Einsatz von couragierten Einzelpersonen und Gruppen wären die Menschenrechte oftmals nicht mehr als ein in zahllosen Dokumenten formuliertes Ideal. Doch der Handlungsspielraum dieser Frauen und Männer, der sogenannten Menschenrechtsverteidiger, wird oft eingeschränkt, was sich nicht selten bis zur unmittelbaren Bedrohung von Leben und Person steigert. Eigentlich sind sie durch bestehende Regelungen geschützt, doch die Realität zeigt, daß ein umfassender Schutz ihrer Tätigkeit nicht gewährleistet ist: Büros werden geplündert, kritische Publikationen verboten, Morddrohungen verschickt, der Zugang zu öffentlichen Stellen wird verweigert. Die internationale Staatengemeinschaft ist sich dieser Problematik bewußt geworden und reagiert mit entsprechenden Schritten wie der Verabschiedung der Deklaration zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1998. Bisheriger Höhepunkt dieser Entwicklung ist die Berufung von Frau Hina Jalani aus Pakistan zur Sonderbeauftragten für Menschenrechtsverteidiger durch UN-Generalsekretär Kofi Annan im August vergangenen Jahres; dieser Posten war auf Grund einer Empfehlung der Menschenrechtskommission vom April 2000 geschaffen worden.

Ein derartiger Ansatz war längst überfällig, wie bereits bei einem kurzen Blick in die Berichte über Menschenrechtsverletzungen deutlich wird. Ein Beispiel aus Mexiko: Am 21. Mai 1990 wurde Norma Corona Sapién, Vorsitzende der unabhängigen Kommission für die Verteidigung der Menschenrechte in der Provinz Sinaloa, von unerkannt gebliebenen Tätern in Culiacán ermordet¹. Sie untersuchte, inwiefern Polizeibeamte in die Entführung, Folter und Ermordung eines mexikanischen Anwalts und dreier venezolanischer Professoren verstrickt waren. Nachdem Norma Sapién unmittelbar vor dem Beginn der Gespräche zwischen Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten über die Schaffung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) ermordet worden war, erregte ihr Fall großes Aufsehen. Der öffentliche Aufschrei zwang die mexikanische Regierung zu schnellem Handeln. Sie rief die Nationale Menschenrechtskommission (Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH) ins Leben und ergriff rechtliche und verwaltungstechnische Maßnahmen, um Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen. Als diese jedoch unvermindert weitergingen und die Untersuchungen im Mordfall Sapién zur Farce gerieten, entstand der Eindruck, daß es sich bei den getroffenen Maßnahmen lediglich um eine Kampagne für die Öffentlichkeit handelte.

Die Liste der Fälle von persönlicher Bedrohung der Menschenrechtsverteidiger ließe sich fast beliebig verlängern. Die Eingriffe in eine effektive Menschenrechtsarbeit sind vielfältig: Behinderung bei der Informationsbeschaffung und Dokumentation, ständige Überwachung, Drohungen, Rufmordkampagnen, willkürliche Verhaftungen, Anschläge und unfaire Gerichtsverfahren. Die betroffenen Staaten rechtfertigen diese Eingriffe mit der Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung, wobei Menschenrechtler oftmals als Kriminelle oder gar Staatsfeinde bezeichnet werden. Doch auch von nichtstaatlicher Seite gehen Gefahren aus, etwa von paramilitärischen Gruppen.

I. Entstehungsgeschichte der Deklaration

In Anbetracht der komplexen, hier nur in Ansätzen dargestellten Problematik stellt die Erklärung der Vereinten Nationen zugunsten der Menschenrechtsverteidiger einen überaus wichtigen Schritt dar. Am

9. Dezember 1998, am Vorabend des fünfzigsten Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wurde sie ohne förmliche Abstimmung von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 53/144 als »Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen« angenommen².

Damit ging ein teilweise schwieriger Verhandlungsmarathon zu Ende: Nach jahrelanger Lobbyarbeit von internationalen Menschenrechtsorganisationen für ein Dokument, welches die Rechte der Menschenrechtsverteidiger und ihre Handlungsmöglichkeiten festlegt, war innerhalb der Vereinten Nationen die Entscheidung gefallen, diese Thematik aufzugreifen. 1982 brachte die Menschenrechtskommission in ihrer Entschließung 1982/30 zum Ausdruck, daß Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft unbeschadet der Artikel 29 und 30 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Recht und die Verantwortung haben, die Rechte zu fördern und zu schützen, die in der Allgemeinen Erklärung, den internationalen Pakten und anderen bedeutenden Dokumenten festgelegt sind. Daraufhin bat die Kommission den UN-Generalsekretär, einen Prinzipienkatalog zu den Rechten und Verantwortlichkeiten für die Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die sich für die Menschenrechte einsetzen und sie schützen, zu entwerfen, der dann von der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, einem Unterorgan der Menschenrechtskommission, beraten werden könne. 1982 erhielt diese dann den Bericht des Generalsekretärs³. Daraufhin wurde ein Mitglied der Unterkommission, Erica-Irene Daes aus Griechenland, beauftragt, die aufgestellten Prinzipien als Diskussionsgrundlage weiter vorzubereiten. Die ausgearbeiteten Vorschläge⁴ wurden dann zur Menschenrechtskommission und von dort zu einer mit Beschluß 1985/112 unbefristet eingesetzten Arbeitsgruppe weitergeleitet. Die Gruppe traf sich vor und während der Tagungen der Menschenrechtskommission von 1986 bis 1998. 1998 wurde schließlich der Deklarationsentwurf von der Kommission angenommen und an den Wirtschafts- und Sozialrat weitergeleitet, der dann der Generalversammlung die Annahme empfahl. Diese erfolgte am 9. Dezember 1998, nicht ohne daß zu der Erklärung eine Erklärung im Namen von 26 Mitgliedstaaten – unter ihnen China, die Demokratische Volksrepublik Korea, Kuba, Kuwait und Iran – abgegeben worden wäre, in der einmal mehr die Staatensouveränität betont wurde⁵. Damit wurde noch einmal einer der Konfliktpunkte deutlich, die die Verhandlungen wesentlich geprägt hatten.

II. Der Verhandlungsprozeß

Auch wenn die Arbeitsgruppe ohne zeitliche Beschränkung eingesetzt worden war, konnte man wohl kaum voraussehen, daß sich die Verhandlungen über 13 Jahre hinziehen würden. Dabei lassen sich verschiedene Arbeitsphasen unterteilen: Die Jahre 1986 bis 1989 waren noch geprägt vom Ost-West-Gegensatz, während 1990 bis 1994 eine Zeit schwieriger Verhandlungen war, die von 1995 bis 1996 zu einer Stagnation führten, um dann doch 1997 und 1998 zum Abschluß zu finden.

Erste Phase: Die Debatte von 1986 bis 1989

Zunächst ging es darum, sich in der Arbeitsgruppe über Zielsetzung und Struktur einer Deklaration klar zu werden. Der aus Australien

stammende Vorsitzende Robert H. Robertson legte zu Beginn vier Kriterien dar, denen die Deklaration entsprechen sollte⁶: diese

- habe ein kurzes, prägnantes und zweckmäßiges Dokument zu sein;
- solle weder versuchen, neue Rechte und Verantwortlichkeiten zu schaffen, noch der Interpretation der bestehenden Rechte zuwiderlaufen;
- solle die bereits existierenden relevanten Instrumente stärken und
- streng am Mandat orientiert sein.

1987 wurden bereits konkrete Vorschläge zur Struktur des Dokuments vorgelegt, wobei Grundlage für die weiteren Verhandlungen ein bereits ausgearbeiteter Deklarationsentwurf Norwegens und Kanadas werden sollte, der schon einige Rechte der Menschenrechtsverteidiger darlegte⁷. Ein Diskussionspunkt in der ersten Phase war jedoch vor allem die Frage, ob und inwieweit Pflichten von Einzelpersonen in die Deklaration miteinbezogen werden sollten. So wurde immer wieder auf das Konzept der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker verwiesen. Die senegalesische Delegation machte entsprechende Vorschläge zur Betonung der Pflichten des einzelnen:

»Es ist die Pflicht eines jeden einzelnen, die Rechte, die Glaubensüberzeugungen und kulturelle Identität der anderen zu respektieren, wobei die Nutzung der Rechte und Freiheiten die Pflichterfüllung gegenüber der Gemeinschaft, in der er lebt, umfassen muß.«⁸

Wie sich hier schon andeutet, war es ebenfalls strittig, inwieweit die Menschenrechte im Kontext der jeweiligen Gesellschaft zu interpretieren sind. In diesem Zusammenhang wurde weiterhin argumentiert, daß die Menschenrechte zum Eingriff in die inneren Angelegenheiten der Staaten instrumentalisiert würden. Zudem wurde massiv die Auffassung vertreten, Förderung und Schutz der Menschenrechte seien ohnehin vielmehr Aufgabe des jeweiligen Staates.

»Der Staat hat die Hauptverantwortung bezüglich der Aufgabe, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen, indem er entsprechende legislative, administrative und andere Schritte auf nationaler Ebene und in Zusammenarbeit mit anderen Staaten unternimmt, um ein friedliches soziales Klima zu schaffen«⁹,

so die chinesische Delegation. Uneinigkeit bestand außerdem darüber, für welche Rechte sich Einzelpersonen und Gruppen bei ihrer Arbeit einsetzen können (etwa für »ihre Rechte« oder für »universell anerkannte Rechte«).

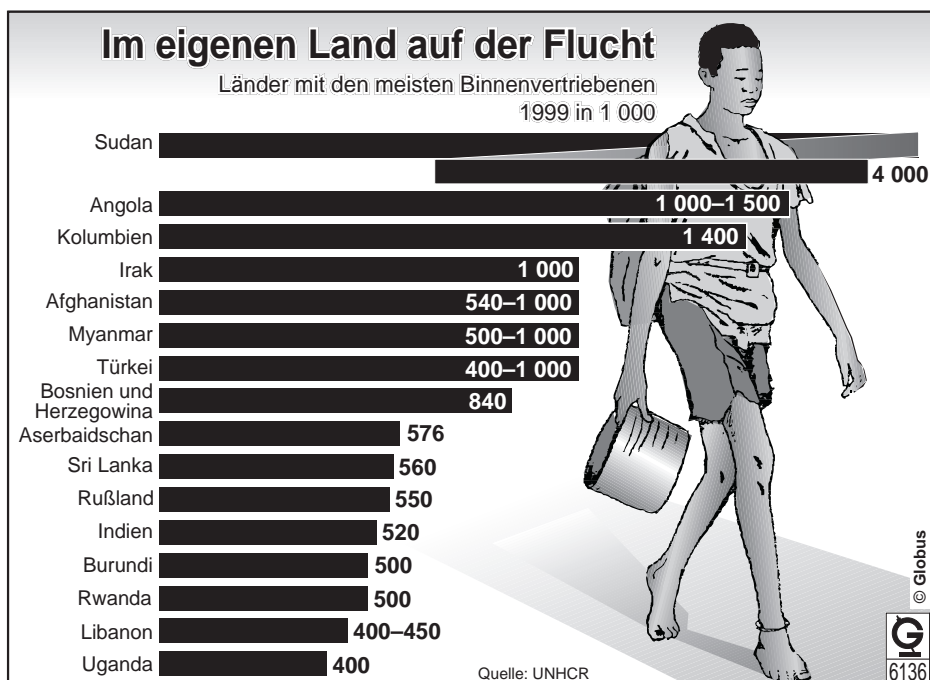
Am Ende der Diskussionen des Jahres 1988 waren die Fronten den

damaligen politischen Gegebenheiten entsprechend eindeutig: die Vereinigten Staaten, unterstützt von Kanada und Norwegen, waren für eine Annahme des Entwurfs, die Sowjetunion, Bulgarien und die Deutsche Demokratische Republik waren dagegen¹⁰.

In dieser ersten Phase zeigte sich, daß es zunächst darum ging, unterschiedliche Menschenrechtsvorstellungen darzulegen – wobei sich hier die Grundsatzfrage nach der Universalität der Menschenrechte aufdrängt – und die Menschenrechtsverteidiger in diese zu integrieren, ohne auf eigentliche Überlegungen zu ihrem Schutz einzugehen. Dabei ist noch hervorzuheben, daß nicht von Menschenrechtsverteidigern die Rede war (und in der Deklaration von 1998 auch nicht ist), sondern von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft. Auf eine allgemeine Definition des Personenkreises, für den die Deklaration gedacht ist, konnte man sich zu keinem Zeitpunkt einigen. Eine Definitionsmöglichkeit wäre etwa gewesen, daß die Deklaration die Frauen und Männer betrifft, die – allein oder gemeinschaftlich – auf friedliche Weise versuchen, die Ideale der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu verwirklichen und zu schützen. Hier hätte gegebenenfalls eine Abgrenzung zu Mitarbeitern zwischenstaatlicher Einrichtungen erfolgen müssen.

Zweite Phase: Schwieriges Stadium

Wohl mit der umstrittenste Punkt war die Frage nach der Finanzierung der Arbeit der Menschenrechtsverteidiger. Dies wurde bereits auf der Tagung von 1990 klar. Damals brachte die Delegation Kubas zum Ausdruck, daß nichts gegen eine Finanzierung der Menschenrechtsarbeit innerhalb des eigenen Landes einzuwenden sei, finanzielle Unterstützung von außen jedoch schwere »konzeptionelle Probleme« aufwerfe und von Fremden umfunktioniert werden könne¹¹. Hier tritt die Befürchtung zutage, daß andere Staaten, insbesondere die USA, eine Basis erhalten, um oppositionelle Gruppen finanziell zu unterstützen. China schlug vor, den Abschnitt über die Finanzierung ganz zu streichen, da finanzielle Hilfe von außen die Devisenkontrolle eines Landes berühre und komplizierte Probleme aufwerfe. Dem widersprachen andere Delegationen, und man einigte sich darauf, den zu diskutierenden Absatz komplett zu überdenken. Nachfolgende Verhandlungen bezüglich der Rechtsmittel, auf die Menschenrechtsverteidiger zurückgreifen können, wenn sie in ihrer Arbeit behindert oder selbst bedroht werden, verliefen ebenfalls kontrovers¹². So ging es darum, ob und inwieweit Gerichtsverhandlungen



Menschenrechtsverletzungen großen Umfangs haben in der Regel auch Fluchtbewegungen zur Folge. Diese müssen nicht immer die zwischenstaatlichen Grenzen überschreiten – und finden deswegen oft nur geringe internationale Aufmerksamkeit. Immerhin gab es am Ende des 20. Jahrhunderts weltweit 20 bis 25 Millionen »Binnenvertriebene«: Menschen, die im eigenen Land auf der Flucht waren. Oftmals ist die Lage solcher Flüchtlinge noch schwieriger als die jener, die im Ausland Zuflucht suchten. Denn internationale Schutzmechanismen greifen nicht, und von der eigenen Regierung ist unter Umständen alles andere als Hilfe und Unterstützung zu erwarten, insbesondere in Bürgerkriegen oder bürgerkriegsähnlichen Situationen. Einige der langwierigsten und blutigsten Auseinandersetzungen werden von der Weltöffentlichkeit weitgehend ignoriert, so die Konflikte in Sudan – wo 1999 von rund 28 Millionen Einwohnern etwa 4 Millionen Binnenvertriebene waren –, Angola oder Kolumbien.

gen öffentlich sind und internationale Beobachter zugelassen werden und wie für die betroffenen Menschenrechtsverteidiger Rechtsbeistand gewährleistet werden soll. 1991 war einer der wichtigen Diskussionspunkte, inwiefern regionale Menschenrechtsschutzsysteme einzubeziehen seien. Den Vorschlag, die Bedeutung regionaler Menschenrechtsinstrumente zu unterstreichen, brachte Kolumbien ein, da regionale Systeme beachtliche Fortschritte in der Vervollkommnung globaler Menschenrechtsdokumente erzielt hätten und den tatsächlichen Charakter einer Region besser widerspiegeln als die universelle Menschenrechtspolitik aus der Perspektive der Vereinten Nationen¹³. Die Delegation der USA wies dagegen auf die widersprüchliche Natur der in regionalen Menschenrechtsinstrumenten enthaltenen Grundsätze hin, deren Konfliktpotential nicht in die Deklaration übernommen werden dürfe.

Die veränderten weltpolitischen Verhältnisse spiegeln sich in der Arbeit der Vorbereitungsgruppe wider: die Delegation Rußlands zog die Vorbehalte zu bestimmten Passagen zurück, welche die Sowjetunion noch 1989 eingelegt hatte. Damit folgte sie dem Beispiel Bulgariens und Deutschlands, das Vorbehalte der ehemaligen DDR zurücknahm. Dennoch wurde der Deklarationsentwurf nicht so schnell wie gewünscht ausgearbeitet. Dies lag unter anderem an den – sich teilweise wiederholenden – Diskussionen zur Frage der Finanzierung der Menschenrechtsarbeit. Der Vorsitzende hielt dazu drei Hauptfragen fest, die es zu klären galt:

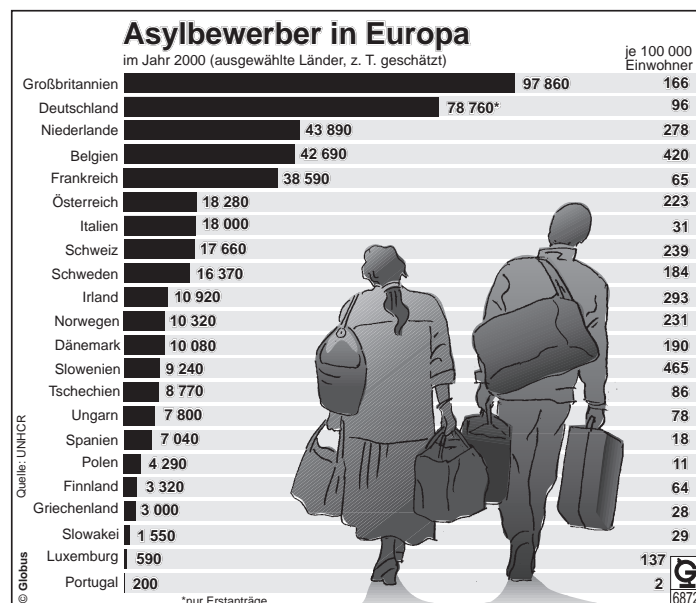
- das Recht, Geldmittel zu beantragen;
- das Recht, Geldmittel aus dem Ausland zu beantragen, und
- die nichtdiskriminierende Grundlage für finanzielle Zuschüsse¹⁴.

Die Diskussion über die Pflichten des einzelnen war wieder ein Zentralpunkt der Verhandlungen. Hinsichtlich dieser Streitfrage war eine Zerteilung der Delegationen auszumachen: Kamerun, China und Syrien waren dafür, die Pflichten stärker zu betonen, die Vereinigten Staaten, Kanada, Rußland, Schweden und die beteiligten nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) dagegen. Die anschließenden Diskussionen um die einzelnen Artikel waren langwierig, zum Teil auch deswegen, da es um Wortwahl und Satzstellung in Fällen ging, die schon in vorhergehenden Verhandlungen – eigentlich abschließend – breit diskutiert worden waren. Vor allem Kuba versuchte an verschiedensten Stellen den Bezug zur nationalen Gesetzgebung und den eigenen kulturellen Gegebenheiten eines Landes herzustellen. Dagegen stellten sich andere Delegationen wie etwa Kanada, Australien und die USA. Dies ging soweit, bis der Vorsitzende der Arbeitsgruppe erklärte, auch wenn jede Delegation das Recht habe, Vorschläge zu machen, habe auch jede Delegation die Verantwortung, dieses Recht zurückhaltend in Anspruch zu nehmen, um die ihr gestellte Aufgabe so schnell wie möglich zu beenden.

Besonderer Diskussionsbedarf bestand auf der Tagung des Jahres 1994 darin festzulegen, was unter »öffentliche Aufmerksamkeit erregen« zu verstehen sei. Der Vertreter Chinas brachte vor, der Text der Deklaration dürfe hier nicht vieldeutig und vage sein, da er sonst die Anwendung von Gewalt und sogar kriminelle Handlungen wie Flugzeugentführungen unter dem Vorwand, eine breite Öffentlichkeit für menschenrechtliche Angelegenheiten gewinnen zu wollen, legitimiere¹⁵. In weiteren Wortmeldungen wurden als Beispiele für öffentlichkeitswirksame Aktivitäten Demonstrationen, Radio- und Fernsehberichte sowie die Weitergabe von Informationen an das jeweilige Parlament und dergleichen genannt. Um Bedenken auszuräumen, verständigte man sich darauf, daß eine friedliche Ausübung Voraussetzung sein sollte. Eine endgültige Einigung konnte dennoch nicht erzielt werden.

Dritte Phase: Stagnation

1995 wurden die einzelnen Artikel beraten, wobei die Diskussionen um die Wortwahl und Satzstellung nach bereits bekanntem Muster verliefen. Am Ende der Tagung ergriffen vor allem die NGOs das



Wer die Menschenrechte einfordert oder verteidigt, gerät in einer Reihe von Ländern in Schwierigkeiten, sieht sich gar Bedrohungen an Leib und Leben ausgesetzt. Oft bleibt nur die Flucht ins Ausland, manchmal auf einen anderen Kontinent. In Europa nehmen, gemessen an der Einwohnerzahl, die kleinen Länder die meisten Asylbewerber auf. In Slowenien, Belgien, Irland und den Niederlanden werden mehr als 250 Asylanträge je 100 000 Einwohner gestellt (Deutschland: 96).

Wort. Der Beobachter des »Service Peace and Justice in Latin America« (SERPAJ)¹⁶ brachte die Enttäuschung der an den Verhandlungen beteiligten NGOs zum Ausdruck und stellte mit Bedauern das Einmünden in eine Stagnation fest: der Deklarationsentwurf solle Mindeststandards enthalten, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und Schadensersatz im Falle von Menschenrechtsverletzungen, sonst würde die Deklaration keinem sinnvollen Zweck dienen¹⁷. Der Vertreter der Vereinigten Staaten brachte vor, daß für den mangelnden Fortschritt in der Arbeit besonders eine Delegation verantwortlich sei. Kuba entgegnete, wenn die Deklaration bloß dazu dienen solle, bestehende Ungleichgewichte zu universalisieren, sei dies nicht hinnehmbar.

1996 war die Tagung wiederum von vielen politischen Auseinandersetzungen geprägt, die sich hinter den Anträgen auf Textänderungen verbargen. Der Vorsitzende, mittlerweile der Norweger Jan Helgesen, führte weltweit Gespräche, die von Kontakten und Vermittlungsbemühungen der deutschen Delegation begleitet wurden. Seit 1995 hatte diese intensiven Anteil an den Verhandlungen und nahm auch eine Vermittlerrolle zwischen den Vorstellungen der NGOs und jenen der Mitgliedstaaten ein. Dahinter stand die Überlegung, daß ohne die Mitarbeit der NGOs die Deklaration wertlos sei. Da die Ausarbeitung der Deklaration zu den Prioritäten der deutschen Menschenrechtspolitik gehörte, kam es zu einer intensiven Zusammenarbeit zwischen dem damaligen Leiter der deutschen Delegation, Gerhart Baum, und dem damaligen Generalsekretär der deutschen Sektion von Amnesty International, Volkmar Deile.

Vierte Phase: Erfolgreicher Abschluß

Vier Hauptpunkte verblieben 1997, die noch zu diskutieren waren:

»das Recht, Gerichtsverhandlungen beizuwohnen und zu beobachten; die Finanzierung derjenigen, welche die Menschenrechte und Grundfreiheiten verteidigen; der Bezug zur innerstaatlichen Gesetzgebung; und die Frage der Pflichten gegenüber der Gesellschaft«¹⁸.

Australien, die Niederlande und Österreich betonten, daß es sich bei dem bis zu diesem Zeitpunkt ausgearbeiteten Text um das absolute Minimum handele, bei dem wenigstens eine deutlichere Ausdrucks-

weise gewählt werden solle. Dennoch war allgemein in der Arbeitsgruppe der Wille vorhanden, die Arbeit am Entwurf abzuschließen, um die Deklaration am fünfzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte annehmen zu können. Ohne diese besondere Motivation wären die Verhandlungen wohl doch noch ins Leere gelaufen. Nach intensiven informellen Verhandlungen einer Vorbereitungsgruppe, bei der die Niederlande und Ägypten den Vorsitz führten, legte Jan Helgesen eine Ausarbeitung vor, und am 4. März 1998 wurde der Deklarationsentwurf von der Arbeitsgruppe zwecks Weiterleitung angenommen.

In den nachfolgenden Kommentaren brachten einige Regierungsvertreter zum Ausdruck, daß es sich bei dem Deklarationsentwurf um einen Kompromiß handele. Überwiegend jedoch wurde die Auffassung vertreten, daß nunmehr ein wirksames Instrument entstehe, auf das sich NGOs und einzelne Menschenrechtsverteidiger berufen könnten.

III. Der Inhalt der Deklaration

Die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Deklaration ist eine politische Erklärung, die völkergewohnheitsrechtlich weitgehend anerkannte Schutzstandards wiederholt und in bezug auf die Arbeit und den Schutz von Menschenrechtsverteidigern konkretisiert. Dabei lassen sich die 20 Artikel der Deklaration in sechs verschiedene Gruppen einteilen.

Die *Rechte der Menschenrechtsverteidiger* in den Artikeln 1, 5 bis 9, 12 (Ziff. 1 und 3) sowie 13 umfassen die Versammlungsfreiheit, den Austausch mit anderen Organisationen, das Recht, Informationen zu sammeln und zu besitzen, Meinungen zu bilden und zu vertreten, neue Menschenrechtsideen und -prinzipien zu entwickeln, an den politischen Entscheidungsprozessen im eigenen Land teilzunehmen, rechtlichen Schutz zu erhalten, friedliche Aktivitäten gegen Menschenrechtsverletzungen zu organisieren und schließlich – ein besonders heftig umstrittener Punkt – das Recht, finanzielle Mittel für die Menschenrechtsarbeit einzuwerben, wobei diese Möglichkeit durch nationale Vorschriften eingeschränkt werden kann.

Zu den *Pflichten der Menschenrechtsverteidiger* (Art. 16 und 18 Ziff. 1) gehört es, bei der Menschenrechtserziehung und der Recherche den unterschiedlichen Hintergrund der Gesellschaften und Gemeinschaften zu berücksichtigen sowie insgesamt die Pflichten gegenüber und innerhalb der Gesellschaft zu beachten.

Als *rechtliche Rahmenbedingung* der Menschenrechtsarbeit sollen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften gelten, wobei Einschränkungen mit internationalen Verpflichtungen übereinstimmen müssen (Art. 3 und 17).

Pflicht der Staaten ist es, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und notwendige Schritte zum Schutz der Rechte der Menschenrechtsverteidiger zu unternehmen. So sollen bei Menschenrechtsverletzungen auf ihrem Territorium schnelle und unparteiische Untersuchungen geführt werden. Zudem ist es Aufgabe des Staates, nationale und internationale Menschenrechtsdokumente und Regierungsberichte bereitzustellen und zu verbreiten sowie eine Menschenrechtserziehung zu gewährleisten (Art. 2, 9 Ziff. 5, 12 Ziff. 2, 14, 15 und 20).

Pflichten Dritter (Art. 10 und 11) bestehen darin, daß jeder der Verpflichtung unterliegt, sich nicht an Menschenrechtsverletzungen zu beteiligen, sei es aktiv oder durch Unterlassen. Die Verantwortung, die bestimmte Berufsgruppen wie Ärzte, Richter und Anwälte (die allerdings nicht ausdrücklich genannt werden) hinsichtlich der Menschenrechte haben, wird betont. Jeder einzelne hat das Recht, seinen Beruf rechtmäßig auszuüben.

Die Artikel 4, 19 und 20 geben Aufschluß darüber, wie die *Interpretation der Deklaration* zu erfolgen hat. So soll keine Bestimmung entgegen der UN-Charta und geltenden Menschenrechtsinstrumen-

ten in Anspruch genommen werden können. Außerdem ist nichts im Text so auszulegen, daß es den Rechten der Menschenrechtsverteidiger zuwiderläuft.

IV. Umsetzung und weitere Entwicklungen

Bei den NGOs stieß die Deklaration auf geteilte Meinungen. Die »Fédération Internationale des Ligues des Droits des l'Homme« (FIDH) hält sie für ein wichtiges politisches Dokument, das die Menschenrechtsverteidiger erstmals als eigenes Subjekt des internationalen Menschenrechtsschutzes anerkennt¹⁹. Amnesty International hingegen sieht in der Deklaration das bloße Minimum annehmbaren Standards und das Ergebnis eines teilweise beschämenden Verhandels²⁰. Beide Organisationen forderten nach der Verabschiedung der Deklaration eine effektive Umsetzung.

Immerhin hatte es schon im Vorfeld der Verabschiedung der Resolution 53/144 durch die Generalversammlung eine Neuheit besonderer Art gegeben: Im August 1998 forderte die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz – die jetzige Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte – in ihrer Resolution 1998/3 die Rechte von Menschenrechtsverteidigern nicht bloß abstrakt ein, sondern nannte »erstmalig Namen prominenter Opfer...«, so die von Bischof Juan Gerardi, des Leiters der Kommission »Justitia et Pax« in Guatemala, oder von Youssef Fethallah, des Präsidenten der Algerischen Liga für Menschenrechte«²¹.

Die Menschenrechtskommission selbst verlangte 1999 die Umsetzung der Menschenrechtsverteidiger-Deklaration und bat den Generalsekretär der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 1999/66 um einen entsprechenden Bericht. Dieser, der im Januar 2000 vorgelegt wurde²², enthält die Forderung, die Deklaration weithin bekannt zu machen; Verantwortung dafür tragen die Regierungen, die UN-Organe, alle wichtigen zwischenstaatlichen Einrichtungen und die NGOs. Überdies regt der Generalsekretär an, die Überwachung der Umsetzung der Deklaration in die UN-Mandate einzubeziehen. Innerhalb der Menschenrechtskommission solle zudem ein Mandat zur Situation von Menschenrechtsverteidigern erwogen werden, das unter anderem die Regierungen dabei unterstützt, ihre nationale Gesetzgebung mit der Deklaration in Einklang zu bringen. Bezugnehmend auf diesen Bericht verabschiedete die Menschenrechtskommission am 26. April 2000 ihre Resolution 2000/61, in der sie den Generalsekretär aufforderte, einen Sonderbeauftragten für drei Jahre zu berufen. Dieser soll über die Lage von Menschenrechtsverteidigern berichten und ihren Schutz entsprechend der Deklaration verbessern. Diese Aufgabe obliegt nun Hina Jalani.

Die Deklaration zeitigte auch außerhalb der Vereinte Nationen positive Wirkungen. So verabschiedete die Organisation Amerikanischer Staaten ebenfalls eine Erklärung zum Schutze der Menschenrechtsverteidiger. Ihre Länderberichte behandeln seit der Verabschiedung der UN-Deklaration eingehend die Situation von Menschenrechtlern, so der Bericht über Kolumbien von 1999.

Dennoch bleibt neben den offiziellen Forderungen und Anstrengungen viel zu tun: zum Beispiel sind (noch) mehr gemeinsame Projekte von Regierungen, NGOs und Menschenrechts-Instituten zugunsten effektiver Schutzmaßnahmen unerlässlich. Genauso wichtig ist jedoch eine Koordinierung der Programme, da nicht sicher ist, ob zum Beispiel die zwanzigste Eilaktion einer Menschenrechtsorganisation noch erfolversprechend ist oder ob es nicht vielmehr zu hemmenden Überschneidungen kommt.

Die Möglichkeiten sind mittlerweile zahlreich; sie müssen angesichts der nach wie vor bestehenden Problemlage umfassend und wirksam zugleich genutzt werden. Je stärker der Gedanke an Boden gewinnt, desto seltener muß seine Umsetzung an den politischen Realitäten scheitern.

Besonderer Dank für ihre Unterstützung bei der Abfassung des Artikels gebührt den Herren Gerhart R. Baum, dem langjährigen Leiter der deutschen Delegation zur Menschenrechtskommission und jetzigen Sonderberichterstatler für Sudan, und Bruno Simma, Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen und Professor an der Universität München.

- 1 Siehe im einzelnen Amnesty International, Central America and Mexico: Human Rights defenders on the front line. Human Rights defenders in Mexico (im Internet abrufbar unter der Kennung: <http://amnesty.org/ailib/intcam/cemexico/intro.htm>).
- 2 Text: VN 3/1999 S. 119ff.
- 3 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/12 v. 30.6.1982 (Elements for a draft body of principles on the right and responsibility of individuals, groups and organs of society to promote and protect human rights and fundamental freedoms).
- 4 E/CN.4/Sub.2/1985/30 v. 25.6.1985 mit Add. 1 v. 9.8.1985.
- 5 A/53/679 v. 18.11.1998.
- 6 E/CN.4/1986/40 v. 7.3.1986.
- 7 E/CN.4/1987/38 v. 9.3.1987; E/CN.4/1987/WG.6/WP.1 v. 9.3.1987.
- 8 E/CN.4/1989/45 v. 27.2.1989, Annex III; E/CN.4/1989/WG.6/WP.5 v. 27.2.1989.

- 9 E/CN.4/1987/38 (Anm. 7), Ziff. 27.
- 10 E/CN.4/1988/WG.6/WP.13 v. 8.3.1988.
- 11 E/CN.4/1990/47 v. 1.3.1990, Ziff. 73ff.
- 12 Ebenda, Ziff. 100ff.
- 13 E/CN.4/1991/57 v. 4.3.1991 (mit Corr. 1 v. 19.4.1991), Ziff. 42ff.
- 14 E/CN.4/1993/64 v. 1.3.1993, Ziff. 38.
- 15 E/CN.4/1994/81 v. 4.3.1994 (mit Corr. 1 v. 22.3.1994), Ziff. 120.
- 16 Weitere NGOs waren u.a.: Amnesty International, Association for the Prevention of Torture, Baha'i International Community, Center for Justice and International Law, International Commission of Jurists, International Federation of Human Rights Leagues, International Service for Human Rights, Lawyers Committee for Human Rights.
- 17 E/CN.4/1995/93 v. 6.3.1995, Ziff. 326.
- 18 E/CN.4/1997/92 v. 25.3.1997, Ziff. 15.
- 19 fidh, La Lettre, Nr. 7/1998, S. 17.
- 20 <http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/IO/14100899.htm>.
- 21 Beate Rudolf, Gestrafftes Programm, VN 1/1999 S. 23.
- 22 E/CN.4/2000/95 v. 13.1.2000.

CCPR und EGMR

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Vergleich

ECKART KLEIN · FRIEDERIKE BRINKMEIER

Im März dieses Jahres jährt sich das Inkrafttreten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Pakt) zum 25. Male. Das durch den Pakt erreichte Schutzniveau im Bereich der universellen Menschenrechte ist insbesondere auf die Arbeit des für seine Auslegung und Durchsetzung zuständigen Überwachungsorgans zurückzuführen. Der Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR) hat wesentliche Impulse zur Konkretisierung und Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes gegeben. Auch auf europäischer Ebene konnte unlängst ein Jubiläum gefeiert werden: Fünfzig Jahre nach der Unterzeichnung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) am 4. November 1950 gilt dieses Vertragswerk in 41 der 43 Mitgliedstaaten des Europarats und somit in fast ganz Europa. Das durch die EMRK geschaffene und mit Inkrafttreten des 11. Protokolls zur EMRK am 1. November 1998 grundlegend reformierte Schutzsystem eröffnet allen im Hoheitsgebiet dieser Staaten lebenden Personen die Möglichkeit, durch eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Rechte aus der EMRK zur Geltung zu bringen.

Beide – der universelle und der regionale Menschenrechtsschutz – flankieren den Schutz des einzelnen, den dieser nach nationalem Recht erfährt. Sie entnationalisieren den Individualrechtsschutz; sie bieten dem nationalen Rechtsanwender Orientierung und dem einzelnen eine zusätzliche Kontrollebene. Da fast alle Mitglieder des Europarats auch durch den Pakt gebunden sind¹, drängt sich die Frage nach einem Vergleich beider Systeme auf².

Organisation

Der CCPR

Dem unter dem Pakt errichteten Ausschuß gehören nach Artikel 28 Absatz 1 des Paktes 18 Mitglieder an. Die Kandidaten werden von den Vertragsstaaten vorgeschlagen (Art. 29). Nach Art. 28 Abs. 2 Pakt sollen diese »Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte« sein.

Jeder Staat darf höchstens zwei Kandidaten vorschlagen, die die jeweilige Staatsangehörigkeit besitzen müssen³. Aus der Vorschlagsliste werden alle zwei Jahre jeweils neun Mitglieder in einer vom

Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufenen Versammlung der Vertragsparteien auf vier Jahre gewählt; Wiederwahl ist möglich.

Nach Art. 28 Abs. 3 Pakt werden die Mitglieder des Ausschusses in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig; sie sind daher nicht Vertreter ihrer Staaten und nicht weisungsgebunden. Sie versichern, ihre Funktionen »unparteiisch und gewissenhaft« auszuüben (Art. 38 Pakt). Der CCPR hat die Vertragsparteien dazu aufgerufen, schon bei der Nominierung auf das Unabhängigkeitserfordernis der Mitglieder zu achten; er hat auch die gleichzeitige Wahrnehmung einer politischen Funktion oder eines Amtes im Regierungsapparat mit der Mitgliedschaft für unvereinbar gehalten⁴.

Nach Art. 36 Pakt obliegt es dem UN-Generalsekretär, das Funktionieren des CCPR personell und finanziell sicherzustellen.

Der CCPR kommt dreimal pro Jahr in New York oder Genf zu dreiwöchigen Sitzungen zusammen, die von einer jeweils die Woche vorher tagenden Arbeitsgruppe vorbereitet werden. Bei seinen Aufgaben wird der CCPR von einem Sekretariat unterstützt, das im Geschäftsbereich der Hohen Kommissarin für Menschenrechte angesiedelt ist.

Der Gerichtshof

Der EGMR besteht derzeit aus 41 Richtern. Die Zahl richtet sich nach der Zahl der jeweiligen Vertragsparteien (Art. 20 EMRK). Die Regelung kann deshalb nicht zur Arbeitsunfähigkeit eines zu großen Gerichtshofs führen, da nur noch in administrativen und organisatorischen Fragen im Plenum entschieden wird (Art. 26 EMRK).

Von jedem Vertragsstaat werden drei Kandidaten vorgeschlagen. Die Richter müssen nach Art. 21 EMRK »hohes sittliches Ansehen genießen und entweder die für die Ausübung hoher richterlicher Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Rechtsgelehrte von anerkanntem Ruf sein«. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats wählt mit Stimmenmehrheit einen Richter aus dieser Liste aus⁵.

Die Richter werden nach Art. 23 EMRK für sechs Jahre gewählt, wobei auch hier Wiederwahl möglich ist. Ebenfalls findet der Grundsatz der Erneuerung zur Hälfte – hier nach drei Jahren – Anwendung. Die Richter sind unabhängig, also nicht Vertreter ihrer Regierung, und unparteilich (Art. 21 Abs. 2 und 3 EMRK). Sie nehmen ihre Funktionen hauptamtlich wahr. Der EGMR ist also ein permanent tagendes Gremium. Die Kosten des EGMR werden vom Europarat getragen (Art. 50 EMRK).