

Internationaler Menschenrechtsschutz – Anspruch und Wirklichkeit

Christian Tomuschat

Trotz der weitreichenden Zustimmung, welche die internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte erfahren haben, ist die tatsächliche Einhaltung der damit verbundenen Verpflichtungen keineswegs gesichert. Die meisten der auf internationaler Ebene eingerichteten Erzwingungsverfahren besitzen nur eine geringe Durchschlagskraft. Durch das im Jahr 2008 ins Leben gerufene Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) vor dem UN-Menschenrechtsrat werden die Staaten selbst als Hüter der Menschenrechte aktiviert.

In den nunmehr 60 Jahren seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) am 10. Dezember 1948 haben die Menschenrechte einen Siegeszug angetreten. Heute bezweifelt niemand mehr, dass sie zu den tragenden Pfeilern der Völkerrechtsordnung zählen. Während noch im Jahr 1970 in der ›Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten‹ (Friendly Relations Declaration)¹ die Menschenrechte beiseite gelassen wurden, hat man schon wenige Jahre später, im Jahr 1975 bei der Verabschiedung der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von Helsinki, den notwendigen Reformschritt vollzogen: Die ›Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten‹ wurde als Nr. VII in den Katalog der Grundprinzipien für das Verhältnis zwischen den Teilnehmerstaaten aufgenommen. Sowohl in der Millenniums-Erklärung der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 2000² als auch in dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005³ wird an prominenter Stelle ein Bekenntnis zu den Menschenrechten abgelegt. Im Einklang mit diesen politischen Vorgaben hat sich das Netz der völkerrechtlichen Übereinkommen auf universeller Ebene ständig verdichtet. Von besonderer Bedeutung sind die beiden Pakte aus dem Jahr 1966, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Doch bei diesen wegweisenden Vertragswerken ist die Rechtsetzungstätigkeit nicht stehengeblieben. Aus der jüngsten Vergangenheit seien beispielsweise genannt das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴ wie auch das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen⁵.

Insgesamt ist die Menge der Rechtsgarantien, die dem einzelnen Menschen zugute kommen, durch die

se ständigen Bemühungen um Ausweitung und Stärkung derart angewachsen, dass mittlerweile ein gewisser Sättigungsgrad erreicht worden ist. Die Frage lautet nicht mehr, welche Lücken das vorhandene Rechtsinstrumentarium aufweist, sondern stattdessen, welche tatsächlichen Auswirkungen von ihm ausgehen und wie sichergestellt werden kann, dass die normativen Ansprüche in die Praxis umgesetzt werden können. Niemand wird sich dem Irrglauben hingeben, dass es mit der bloßen Verabschiedung von Rechtstexten sein Bewenden haben könne und dass allein schon deren Inkraftsetzung die Dinge in die gewünschten Bahnen lenken werde. Aber vielfach bleibt man dennoch in einer lediglich rechtstechnischen Betrachtung stecken. Von welchen Faktoren es letztlich abhängt, ob eine Rechtsnorm die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, bleibt auch für die verantwortlichen Rechtsschöpfer meist undurchsichtig.

Gerade im Bereich der Menschenrechte erreicht die Herausforderung dabei einen kaum zu überbietenden Schwierigkeitsgrad. Denn hier geht es ja nicht um die Regelung einzelner schmaler Sektoren des öffentlichen Lebens, wie sonst häufig bei völkerrechtlichen Verträgen, sondern um die Verwirklichung eines Normativprogramms, das im Grunde die gesamte Breite staatlichen Handelns umfasst. Allein die beiden Pakte entwerfen ein Ordnungssystem, das in großen Zügen dem der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Zugrunde liegt den beiden Pakten das Ideal eines freiheitlichen demokratischen Sozialstaats, dem jegliche Diskriminierung irgendwelcher Außenseiter fremd ist. Es kann der Natur der Sache nach nicht leicht sein, diesem Modell in allen Ländern der Welt zur effektiven Geltung zu verhelfen.

Verfahren der Rechtsdurchsetzung

Es war den bei der Verabschiedung der AEMR engagierten Mächten schon zum damaligen Zeitpunkt ein Anliegen, die materiellen Rechtsgarantien durch wirksame Rechtsmittel zu ergänzen. Aber wegen der Komplexität der Materie wurde zunächst entschie-



Prof. Dr. Dr. h. c. Christian Tomuschat, geb. 1936, ist emeritierter Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ UN-Dok. A/RES/2625 (XXV) v. 24.10.1970. Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

² UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000, Abs. 4 und 25.

³ UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 4.

⁴ Angenommen durch UN-Dok. A/RES/61/106 v. 13.12.2006.

⁵ Angenommen durch UN-Dok. A/RES/61/177 v. 20.12.2006.



Während ihrer ersten Sitzung diskutierte die Arbeitsgruppe zur Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) im April 2008 den Bericht zu Bahrain. Im Bild Nizar Albaharna, Außenminister Bahains. Im Hintergrund rechts neben ihm Louise Arbour (damalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte).

UN-Foto: Vivot

Die Individualbeschwerde ist kein ideales Rechtsmittel. Sie garantiert dem obsiegenden Beschwerdeführer keinen echten Sieg.

Über die Jahrzehnte hinweg hat die Berichtsprüfung durch dafür eigens eingesetzte Expertenausschüsse große Fortschritte gemacht.

den, die Frage erst im Zusammenhang mit den noch in der Beratung befindlichen Entwürfen über das geplante umfassende Menschenrechtsübereinkommen (covenant) zu regeln.⁶ Bekanntlich erhoben sich gegen ein solches Verbundsystem materieller und prozeduraler Gewährleistungen erhebliche Widerstände, so dass es im Jahr 1966 notwendig wurde, um die einvernehmliche Verabschiedung der beiden Pakte zu sichern, die Bestimmungen über ein Beschwerdeverfahren aus dem Entwurf zum Zivilpakt heraus- und in ein eigenes Fakultativprotokoll zu übernehmen. Vor allem die seinerzeitigen sozialistischen Staaten lehnten die Kontrollmodalität der Individualbeschwerde strikt ab. Aber auch andere Länder hegten zunächst großes Misstrauen. Mittlerweile hat aber das I. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt einen Mitgliederbestand von nicht weniger als 111 Staaten erreicht – was als großer Erfolg gewertet werden kann.

Individualbeschwerde

Das I. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt ist rein rechtlich betrachtet kein sehr schlagkräftiges Instrument. Das Prüfungsverfahren durch den Menschenrechtsausschuss (MRA) endet mit bloßen ›Auffassungen‹ (views), die, wie schon der Name nahelegt, nicht verbindlich sind. Vielfach werden in der Tat auch diese ›Auffassungen‹ von den Staaten, an die sie gerichtet sind, schlicht ignoriert.⁷ Das vom MRA geschaffene Durchsetzungsverfahren, das auf Überzeugungsarbeit setzt, prallt bei Staaten, die sich in ihrer Rolle als Rechtsbrecher komfortabel eingerichtet haben, wirkungslos ab. Dennoch sind auch solche Verfahren, die scheinbar im Nirgendwo enden, nicht unnütz. Denn die Auffassungen des MRA sind in der Welt und können vor allem im Internet von jedem eingesehen

werden. Ein Staat, der eine Politik leichtfertiger Arroganz betreibt, macht sich unglaublich und zeigt, dass auf ihn als Vertragspartner kein Verlass ist. Das schadet nicht nur dem internationalen Ansehen des Landes, sondern kann auch schwerwiegende wirtschaftliche Auswirkungen haben. Dennoch bleibt die Individualbeschwerde, wie sie auch in vier weiteren UN-Menschenrechtsübereinkommen vorgesehen ist, kein ideales Rechtsmittel. Sie garantiert dem obsiegenden Beschwerdeführer keinen echten Sieg. Auch ihre generellen Rechtswirkungen treten allenfalls langfristig ein.

Staatenbeschwerde

Die im Zivilpakt – wie auch in vier weiteren UN-Menschenrechtsübereinkommen – vorgesehene Staatenbeschwerde hat sich bisher ebenfalls als nicht effektiv erwiesen. Soweit ersichtlich, ist sie noch nicht ein einziges Mal vorgebracht worden. Offensichtlich scheuen die Staaten die Mühen, welche ein solches Verfahren mit sich bringt, ebenso wie die Verhärtungen, die es auf der diplomatischen Ebene zur Folge haben könnte.

Berichtsprüfung

So steht im Mittelpunkt der Gewährleistungsmechanismen die Berichtsprüfung, die seit dem Jahr 1965, als das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beschlossen wurde, einen gleichsam obligatorischen Bestandteil aller Menschenrechtsübereinkommen bildet. Über die Jahrzehnte hinweg hat die Berichtsprüfung durch dafür eigens eingesetzte Expertenausschüsse große Fortschritte gemacht. Nach einem zögerlichen Beginn, der sich vor allem durch das ursprüngliche ›Nein‹ der Mitglieder aus den sozialistischen Staaten zu einer echten Bewertung der vorgelegten Berichte erklärt, haben sich seit der großen politischen Wende des Jahres 1990 alle Expertenausschüsse dazu entschlossen, die Berichtsprüfung durch eine konkrete Bewertung abzuschließen. Darin wird zwar einerseits Lob ausgeteilt, vor allem werden aber auf der anderen Seite auch die Schwachpunkte in Recht und Praxis des betreffenden Landes genau benannt. Diese Abschließenden Bemerkungen zeugen in der Regel von großem Scharfblick und uneingeschränkter objektiver Urteilskraft. Diplomatische Floskeln werden vermieden. Durchweg wird aufgezeigt, wo es brennt und wo Verbesserungen notwendig sind. Den Staaten werden damit klare Leitlinien an die Hand gegeben, an denen sie ihre zukünftige Politik ausrichten können.

Erstaunlich ist, dass es dem MRA durchweg gelingt, auch in heiklen Fragen, wo religiöse Überzeugungen den Hintergrund bestimmter menschenrechtswidriger Praktiken bilden, seine innere Einheit zu wahren. Als Beispiel seien die Abschließenden Bemerkungen zu Sudan vom Juli 2007 genannt. Darin

erhob der Ausschuss die Forderung, die für die Frauen nachteiligen Gesetze auf dem Gebiet des Familienrechts und der Ehescheidung aufzuheben, Maßnahmen gegen die weibliche Genitalverstümmelung zu ergreifen, Verstöße dagegen wirksam zu verfolgen und schließlich das strafbewehrte Verbot der Gotteslästerung abzuschaffen.⁸ Mit solchen Forderungen gerät der MRA freilich an die Grenzen des von ihm Leistbaren. Die Meinung eines Expertenausschusses hat nicht dieselbe Autorität wie die Äußerung eines politischen Gremiums, wo der betreffende Staat auf Partner oder Verfahrensgegner trifft, die ihm ebenbürtig sind.

Insgesamt hat sich nach der Euphorie der ersten Jahre nach der ›Emanzipation‹ der Expertenausschüsse von politischer Fesselung in Bezug auf ihre Bewertungen eine gewisse Ernüchterung eingestellt. Die Stellungnahmen wurden fortlaufend in ihrer Methodik verbessert. Sie ließen an Klarheit nichts zu wünschen übrig – was bis zum heutigen Tage gilt. Aber nach dem Abschluss eines Verfahrens kümmerte sich in der internationalen Gemeinschaft in der Regel kaum jemand um diese Beurteilungen zur menschenrechtlichen Lage in dem betreffenden Land. Eine allgemeine Ermattung war eingetreten. Die Expertenausschüsse verrichteten ihre Arbeit, aber die Ergebnisse dieser Arbeit fanden zunehmend weniger Beachtung. Das vom klassischen Rechtsstaat her übernommene Modell, wonach die Legislative mit der Setzung der Rechtsnorm ihre Aufgabe erledigt hat und nun die Anwendung und Durchsetzung der Exekutive und der Judikative zu überlassen hat, zeigte deutliche Schwächen. Was man dem Fachmann zur Erledigung übertragen hat, entfernt sich aus dem eigenen Verantwortungsbereich und wird nicht mehr als Angelegenheit wahrgenommen, die einen selbst unmittelbar betrifft.

Die Allgemeine Periodische Überprüfung

So war es eine große und wegweisende Entscheidung, als bei der Schaffung des Menschenrechtsrats (MRR) als Nachfolger der in Misskredit gelangten Menschenrechtskommission im Jahr 2006⁹ der neuen Institution die Aufgabe übertragen wurde, eine ›Allgemeine Periodische Überprüfung‹ (Universal Periodic Review – UPR) aller Staaten im Hinblick auf die Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen vorzunehmen.¹⁰ In zwei Tagungen im April beziehungsweise Mai 2008 wurde das UPR-Verfahren zum ersten Mal bei 32 Staaten, mit Ausnahme von Benin und Tonga sämtlich Mitglieder des MRR, erprobt.¹¹ Zwar hatte es schon bisher ein ähnliches Prüfungsverfahren nach der Resolution 1235 (XLII) des Wirtschafts- und Sozialrats gegeben, das sich in gewisser Weise bewährt hatte.¹² Menschenrechtskommission und Generalversammlung hatten seit vielen Jahren zahlreiche Staaten in Resolutionen angespro-

chen und ihre Besorgnisse über die dort herrschende Menschenrechtssituation zum Ausdruck gebracht. Aber das Verfahren war selektiv. Es konzentrierte sich auf jene Länder, die aufgrund der von UN-Berichterstellern gesammelten Beweise dem Verdacht unterlagen, schwere Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben. Diese Selektion wurde von vielen Entwicklungsländern als ungerecht empfunden. Es wurde vor allem geltend gemacht, dass das Verfahren nicht die objektive Notlage berücksichtige, in der sich viele der betroffenen Länder befänden. In der Tat stand niemals ein europäisches Land auf der Liste. Im Jahr 2005 nahm etwa die Generalversammlung Resolutionen zu Iran, zur Demokratischen Republik Kongo, zur Demokratischen Volksrepublik Korea, zu Myanmar, Turkmenistan, und Usbekistan an. Das neue Verfahren UPR beruht auf keinem solchen Vorurteil. Alle Mitgliedstaaten müssen sich ihm stellen, gleichgültig ob sie die beiden Pakte von 1966 oder andere Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht. Als Prüfungsmaßstab kann zumindest die in der UN-Charta selbst enthaltene allgemeine Verpflichtung auf die Menschenrechte dienen, die zwar inhaltlich wenig präzise ist, aber in einem eher politisch gefärbten Verfahren durchaus als Leitfaden dienen kann.

Die Prüfungsgrundlagen

Die Einzelheiten des UPR-Verfahrens wurden in einer Resolution des Menschenrechtsrats auf seiner 5. Tagung im Juni 2007 festgelegt.¹³

Nationaler Bericht

Als Grundlage dient zunächst ein nationaler Bericht, der nicht über 20 Seiten hinausgehen soll. Ausdrücklich ist festgelegt, dass auf nationaler Ebene die Regierung mit allen ›relevanten‹ Interessenten (stakeholders) zusammenarbeiten soll, also vor allem Kräften aus der Zivilgesellschaft. Damit soll sichergestellt werden, dass der Bericht aus der Prägeform der regierungsamtlichen Positivbilanz herauskommt und sich mit den tatsächlichen Schwierigkeiten im Land auseinandersetzt. Der Bericht kann somit Ausdruck sämtlicher in einer Gesellschaft lebendigen in-

Die Expertenausschüsse verrichteten ihre Arbeit, aber die Ergebnisse dieser Arbeit finden zunehmend weniger Beachtung.

Alle Mitgliedstaaten müssen sich dem UPR-Verfahren stellen, gleichgültig ob sie die beiden Pakte von 1966 oder andere Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.

⁶ UN Doc. A/RES/217 B (III) v. 10.12.1948.

⁷ Vgl. die statistische Übersicht, [2007] Report of the Human Rights Committee, UN Doc. A/62/40 (Vol. I), S. 101ff.

⁸ UN Doc. CCPR/C/SDN/CO/3 v. 29.8.2007, Abs. 13, 25 und 26.

⁹ Gründungsresolution: UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006.

¹⁰ Vgl. dazu auch Gunnar Theissen, Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 4/2006, S. 138–146, hier S. 138 und 142.

¹¹ Siehe auch Website des UPR: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx>

¹² Dazu näher Christian Tomuschat, Human Rights. Between Idealism and Realism, 2. Aufl., Oxford 2008, S. 140ff.

¹³ UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007.

tellektuellen Kräfte werden. Schon das erste Land, das sich der Überprüfung im UPR-Verfahren stellen musste, Bahrain, legte in seinem nationalen Bericht minutiös dar, dass jene Weisung in der Tat in Zusammenarbeit mit allen in Betracht kommenden Organisationen der Zivilgesellschaft befolgt worden sei.¹⁴ Nicht immer wird so bereitwillig und offen Auskunft über die benutzten Quellen gegeben; so gab Argentinien lediglich an, es habe auch Informationen benutzt, die »von der Zivilgesellschaft« beigesteuert worden seien.¹⁵

Trotz seiner summarischen Kürze sollte das UPR-Verfahren nicht als eine nutzlose Übung abgetan werden.

UN-Bericht

Eine zweite Grundlage für das Prüfungsverfahren soll ein Dokument von nicht mehr als zehn Seiten mit einer Zusammenstellung des im System der Vereinten Nationen vorhandenen Materials sein. Dabei war insbesondere an Schlussfolgerungen der Expertenausschüsse sowie entsprechende Bemerkungen der thematischen Sonderberichtersteller oder der zuständigen Länderberichtersteller gedacht worden. Auf den ersten Blick mag dies mit seiner Seitenbegrenzung als geradezu lächerlich erscheinen. Nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass dies für die Staaten, welche die Überprüfung vornehmen sollten, eine außerordentlich nützliche Arbeitsunterlage ist. Denn in konzentrierter Form bekommen die mit der Kontrollaufgabe betrauten Regierungsvertreter alle Ergebnisse vorgelegt, die sich in langjähriger Praxis angesammelt haben und auf die sie sonst aller Wahrscheinlichkeit nach niemals mit der gleichen Vollständigkeit stoßen würden. So fällt es den Staatenvertretern nicht schwer, sich über vorhandene Defizite zu informieren und dann auch entsprechende Fragen zu stellen.

NGO-Bericht

Als dritte Grundlage für die Überprüfung ist schließlich ein Dokument mit einem Höchstumfang von zehn Seiten vorgesehen. Darin sollen Informationen zusammengefasst werden, die wiederum von den »relevanten« Interessenten geliefert worden sind. Damit sind insbesondere die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) aufgefordert, sich an der Überprüfung zu beteiligen. Teilweise sind hier im ersten Prüfungsabschnitt im April/Mai 2008 auf engstem Raum höchst aufschlussreiche Daten und Fakten zusammengetragen worden, die nicht nur von den bekannten NGOs wie Amnesty International und Human Rights Watch stammen, sondern insbesondere auch von innerstaatlich tätigen Organisationen. In den Fällen Argentinien¹⁶ und Indien¹⁷ etwa belegen diese Berichte, dass in beiden Ländern freiheitliche Verhältnisse herrschen, die es der Kritik gestatten, sich ohne Furcht vor Repressalien zu äußern. Tatsächlich ist auch von den sich an der Prüfung beteiligenden Staaten immer wieder auf diese Zusatzinformation zurückgegriffen worden.

Es wäre naiv anzunehmen, das UPR-Verfahren könnte ein geeignetes Mittel sein, etablierte Diktaturen auf den Pfad der Rechtsstaatlichkeit zu führen.

Die Prüfung

Das eigentliche Prüfungsverfahren findet in mündlicher Form in einer Arbeitsgruppe statt, die aus allen 47 Mitgliedern des Rates besteht. Auch Nichtmitglieder des MRR sind berechtigt, in dem Verfahren mitzuwirken. Bei der allerersten Prüfung am 7. April 2008 (Bahrain) schickte die Gruppe der arabischen Staaten als ersten Sprecher die politische Einheit »Palästina« vor, um auf diese Weise ihre Solidarität mit dem noch unter israelischer Besatzungsherrschaft stehenden Land zu bekunden.¹⁸ Angesichts des engen Zeitrahmens von lediglich drei Stunden ist die Beteiligung von Nichtmitgliedern des Rates nicht unproblematisch, da sich dann die Zeit für die einzelne Stellungnahme auf ein Minimum verkürzen kann. So ergriffen im Fall von Pakistan nicht weniger als 70 Delegationen das Wort, bei Sri Lanka waren es immerhin noch 56. Einfache arithmetische Operationen ergeben bei solchen Zahlen klägliche Redezeiten für die einzelne Delegation, die es dann nicht mehr erlauben, zu irgendeinem Punkt wirklich in die Tiefe zu gehen. Aber mit seiner Beteiligung sendet der Dritte gleichzeitig ein Signal aus. Die USA und die Türkei versäumten es nicht, regelmäßig solche Signale abzugeben. Von den Ländern der Europäischen Union legten als Nichtmitglieder des Rates Belgien, Irland, Italien und Slowenien besonderen Eifer an den Tag.

Trotz seiner summarischen Kürze sollte das UPR-Verfahren nicht als eine nutzlose Übung abgetan werden. Sein besonderer Wert liegt in zwei Besonderheiten: Zum einen sind die Prüfer eben nicht unabhängige – frei schwebende – Sachverständige, sondern Regierungsvertreter, die durch ihre Fragen gleichzeitig die Einstellung ihres Landes zu einem bestimmten Problemkomplex kundtun, wenn sie nicht nur im Sinne guter Nachbarschaft ein paar belanglose Fragen stellen. Wenn sie sich nüchtern-bewertend zur Lage in einem anderen Land äußern, machen sie deutlich, dass ihnen tatsächlich an einem Klima der Achtung der Menschenrechte gelegen ist und dass für sie die Menschenrechte zu den wesentlichen Komponenten ihrer Außenpolitik gehören. Die Menschenrechtsüberkommen werden damit von ihren Urhebern als lebendige Kraft aktiviert. Die zweite Besonderheit des UPR-Verfahrens ist, dass sich tatsächlich ein Dialog zwischen den Beteiligten entspinnt. Der geprüfte Staat reagiert sogleich, und in vielen Fällen macht er Zusagen über seine künftige Menschenrechtspolitik. Eine solche Zusage gegenüber den an der Prüfung beteiligten Staaten hat politisch gesehen ein wesentlich höheres Gewicht als eine gleichartige Zusage gegenüber einem der Expertenausschüsse.

Es wäre naiv anzunehmen, das UPR-Verfahren könnte ein geeignetes Mittel sein, etablierte Diktaturen auf den Pfad der Rechtsstaatlichkeit zu führen. Aber das Verfahren gestattet besser als jedes andere

herauszufinden, welchen Rückhalt die geltenden völkerrechtlichen Regeln zum Menschenrechtsschutz tatsächlich in der internationalen Gemeinschaft haben. Denn hier steht ja nicht ein Expertenausschuss als Zensor einem unbotmäßigen Staat gegenüber, sondern es ist die Gemeinschaft der Staaten selbst, die hier ihre Anliegen artikuliert. An ihren Äußerungen lässt sich erkennen, in welchem Umfang auf nationale und regionale Besonderheiten wie auch auf historische, kulturelle und religiöse Eigenheiten Rücksicht genommen werden sollte, wie dies das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nahelegt.¹⁹

Erste Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens

Bei einer Durchsicht der Protokolle der ersten Runde des UPR-Verfahrens im April/Mai 2008 fällt auf, welche große Sympathie die Stärkung der Rechte der Frau genießt. Nicht eine einzige Stimme ließ sich vernehmen, die im Sinne althergebrachter Traditionsmuster eine patriarchalische Beschränkung befürwortet hätte. Auch Staaten mit einer islamischen Bevölkerung setzten sich entschieden für eine Stärkung der Frauenrechte ein, so insbesondere die säkularen Staaten Algerien und Türkei. Und selbst Länder, die stärker im Banne religiöser Vorstellungen stehen, schlossen sich dieser allgemeinen Tendenz an. So richtete Katar an Japan die Frage, »welche Maßnahmen und Politiken Japan zu ergreifen beabsichtige, um jede Form der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen.«²⁰ Pakistan forderte Bahrain auf, die Stellung der Frauen in der Gesellschaft zu verbessern,²¹ während es wiederum anerkennend mit Blick auf Südkorea feststellte, dass dort gewisse Fortschritte erzielt worden seien »beim Umgang mit sozialen Tabus betreffend Frauenrechte.«²² Die Vereinigten Arabischen Emirate verlangten von Bahrain Auskunft über seine Bemühungen, Frauen »ein höheres Profil« zu verleihen. Für eine kulturelle Relativierung des Gleichheitssatzes hat das Verfahren allenfalls marginale Belege erbracht. Saudi-Arabien als Mitglied des MRR äußerte sich zu diesem Problemkomplex freilich nicht.

Vielfach sind es gesellschaftliche Traditionen und Praktiken, die es einer Regierung erschweren, ihrer Schutzpflicht nachzukommen und den von den Menschenrechtsübereinkommen geforderten Zustand herzustellen. Das übliche Vorstellungsbild ändert sich hier. Während das Schema vom Menschenrecht als Abwehrrecht so aussieht, dass der Einzelne Grundrechte zu seinem Schutz gegen eine missbräuchlich handelnde Obrigkeit anruft, geht es in solchen Fällen darum, rechtlich verfestigte Gerechtigkeitspostulate mit den Mitteln hoheitlicher Macht gegen verhärtete gesellschaftliche Strukturen durchzusetzen. Hier die Oberhand zu gewinnen, ist für eine Regierung keine Selbstverständlichkeit. Menschenrechte gewinnen ein hohes Maß an Effektivität, wenn sie im Einklang mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen

stehen. Wenn es aber im Gegenteil patriarchalisch oder autoritär geprägte gesellschaftliche Verhaltensnormen zu überwinden gilt, können Regierungen nicht einfach auf Gebote und Verbote setzen.

Dieses Dilemma ist auch im UPR-Verfahren von einigen Staatenvertretern offen angesprochen worden. So erklärte Pakistan: »Die Regierung ist sich der tief sitzenden patriarchalischen Einstellungen und Traditionen bewusst, und sie arbeitet daran, sie mittels einer Reihe von Maßnahmen zu bekämpfen, etwa durch die Änderung des Schulcurriculums, um ein realistischeres Bild der Rolle der Frauen in der Gesellschaft zu zeigen. Religionsgelehrte sind einbezogen worden, um bei der Bewältigung dieser Aufgabe zu helfen.«²³

Was die so genannten Ehrenmorde angeht, ließ sich Pakistan dahin ein, dass man zwar spezielle Gesetze zur Bekämpfung dieses Missstands erlassen habe und versuche, davon loszukommen, doch wisse man, dass solche Distanzierungen von einem patriarchalischen Verhaltensmuster Zeit bräuchten.²⁴ Die Schwierigkeiten, solche gesellschaftlichen Hindernisse zu überwinden, wurden auch von Mali im Hinblick auf die weibliche Genitalverstümmelung betont: in solchen Fällen sei es besser, auf Erziehung und Bewusstmachung zu setzen als auf gesetzliche Verbote, die sich angesichts des Widerstands aus der Bevölkerung nicht durchsetzen ließen.²⁵ Auch Benin und Burkina Faso äußerten sich in diesem Sinne.²⁶ Um Widerstände gegen die Gleichberechtigung der Frauen zu überwinden, kündigte Sambia Gespräche mit »Anführern traditioneller Bewegungen« an.²⁷ Die Ukraine unterstrich, wie wichtig gezielte Erziehungsarbeit bei der Zurückdrängung rassistischer Tendenzen sei.²⁸

Gleichzeitig hat auch das UPR-Verfahren im April/Mai 2008 Belege dafür geliefert, dass es ganz offensichtlich unterschiedliche Wertvorstellungen zwischen den Ländern der westlichen Welt und vielen Ländern des Südens gibt. Dies betrifft besonders deut-

Das Verfahren gestattet besser als jedes andere herauszufinden, welchen Rückhalt die geltenden völkerrechtlichen Regeln zum Menschenrechtsschutz tatsächlich in der internationalen Gemeinschaft haben.

Das UPR-Verfahren hat Belege dafür geliefert, dass es ganz offensichtlich unterschiedliche Wertvorstellungen zwischen den Ländern der westlichen Welt und vielen Ländern des Südens gibt.

¹⁴ UN Doc. A/HRC/WG.6/1/BHR/1 v. 11.3.2008.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/WG.6/1/ARG/1 v. 10.3.2008, Abs. 1.

¹⁶ UN Doc. A/HRC/WG.6/1/ARG/3 v. 6.3.2008.

¹⁷ UN Doc. A/HRC/WG.6/1/IND/3 v. 6.3.2008.

¹⁸ UN Doc. A/HRC/8/19 v. 22.5.2008, Abs. 19.

¹⁹ UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 121.

²⁰ UN Doc. A/HRC/8/44 v. 30.5.2008, Abs. 51.

²¹ UN Doc. A/HRC/8/19 v. 22.5.2008, Abs. 21.

²² UN Doc. A/HRC/8/40 v. 29.5.2008, Abs. 12.

²³ UN Doc. A/HRC/8/42 v. 4.6.2008, Abs. 48.

²⁴ Ebd., Abs. 101.

²⁵ UN Doc. A/HRC/8/50 v. 13.6.2008, Abs. 8, 30.

²⁶ UN Doc. A/HRC/8/39 v. 28.5.2008, Abs. 28, 31 (Benin), Abs. 44 (Burkina Faso). Vgl. auch Mauretanien, ebd., Abs. 51.

²⁷ UN Doc. A/HRC/8/43 v. 2.6.2008, Abs. 55.

²⁸ UN Doc. A/HRC/8/45 v. 3.6.2008, Abs. 28, 49.

Durchweg wird von den angehörten Regierungen die Umsetzung der Menschenrechte lediglich als ein technisches Problem angesehen, das mit Hilfe besserer Gesetze und verstärkter Kontrollverfahren gelöst werden könne.

lich die Einstellung zur Homosexualität. Während in der westlichen Welt die Sanktionierung homosexueller Praktiken heute meist als unzulässige Diskriminierung gilt, ist man in den Ländern des Südens durchweg nicht bereit, diesem Pfad zu folgen. Während der Überprüfung wurde von westlichen Staaten, vor allem Kanada und den Niederlanden, immer wieder die Empfehlung ausgesprochen, die Homosexualität zu entkriminalisieren. Ghana²⁹, Benin³⁰ und Indien³¹ übergangen diese Forderung, beziehungsweise ihr wurde nachdrücklich widersprochen.³² Eine philosophische Zwischenposition nahm in dieser Frage Tonga ein, das auf der einen Seite nicht bereit war, die – in der Praxis unangewendet gebliebene – Strafbarkeit homosexueller Taten zurückzunehmen, aber doch andererseits die bei der Gelegenheit ausgesprochene Empfehlung von Bangladesch zurückwies, solche Akte müssten strafbar bleiben.³³

Ähnliche Unterschiede traten bei der Frage, ob außerehelicher Geschlechtsverkehr ein strafbares Vergehen sein sollte, zutage. Den Ratschlägen und Empfehlungen von westlicher Seite, die Strafvorschriften aufzuheben, trat Pakistan mit der Berufung auf die Wertvorstellungen seiner eigenen Gesellschaft entgegen.³⁴ In der Tat ist dies ein Feld, wo die internationalen Menschenrechtsübereinkommen keine bindenden Vorgaben machen, sondern den Staaten Raum zur eigenständigen Entscheidung belassen.

Wie stark gesellschaftliche Vorstellungen hier auf die staatliche Menschenrechtspolitik einwirken, zeigt sich auch besonders deutlich am Beispiel der Todesstrafe. Bekanntlich ist die Todesstrafe durch den Zivilpakt nicht verboten worden, sondern hat auf universeller Ebene eine Regelung – im Sinne eines Verbots – erst durch das II. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt erfahren, das aber bis zum heutigen Tage mit 66 Vertragsstaaten nur schwachen Zuspruch erfahren hat. Viele westliche Staaten drängten während des UPR-Verfahrens die Länder, bei denen ein solches Verbot bisher nicht gilt, das II. Fakultativprotokoll zu ratifizieren, in anderer Weise eine Verpflichtungserklärung über die Abschaffung der Todesstrafe abzugeben oder zumindest ein Moratorium in Bezug auf die Vollstreckung der Todesstrafe anzuordnen. In keinem Fall hat dieses Drängen Erfolg gehabt. Japan erklärte unmissverständlich: »Die Mehrheit der japanischen Bevölkerung sieht die Todesstrafe als unabdingbar für Fälle besonders grausamer Verbrechen an (...), daher ist die Abschaffung der Todesstrafe unangemessen.«³⁵

Schlussbemerkungen

Insgesamt hat die erste Runde des UPR-Verfahrens nicht bestätigt, dass es in Bezug auf die in den UN-Menschenrechtsübereinkommen enthaltenen rechtlichen Gewährleistungen grundlegende unterschiedliche Wertvorstellungen zwischen der westlichen Welt,

die dort ein Spiegelbild ihrer Staatsphilosophie sieht, und den Ländern des Südens gäbe. Ganz offensichtlich genießen vor allem die in den beiden Pakten niedergelegten Rechte hohe Wertschätzung. Symbolkräftige Bedeutung kommt insoweit der Stellungnahme des multiethnischen und multikulturellen Staates Indonesien zu, dass man im Begriff sei, sämtliches staatliches Handeln in Einklang mit den Grundsätzen des Zivilpakts zu bringen.³⁶ Durchweg wird so von den angehörten Regierungen die Umsetzung der Menschenrechte lediglich als ein technisches Problem angesehen, das mit Hilfe besserer Gesetze und verstärkter Kontrollverfahren gelöst werden könne. Bei näherem Hinsehen tun sich freilich hinsichtlich der Misshandlungen in Gefängnissen und der Straflosigkeit wegen eines funktionsunfähigen Justizsystems gelegentlich Abgründe einer Mentalstruktur auf, die eben nicht bereit ist, menschliche Würde auch im gegenseitigen Verhältnis der Bürger untereinander als Leitprinzip anzuerkennen.

Insofern ist der einer philosophischen Grundströmung des Landes Ausdruck gebenden Stellungnahme der japanischen Regierung voll zuzustimmen, »dass, damit alle Menschen in den Genuss der Menschenrechte kommen und ein zufrieden stellendes Leben führen können, jeder Bürger/jede Bürgerin seiner oder ihrer Verantwortung nachkommen muss, die ihm oder ihr garantierten Freiheiten und Rechte hochzuhalten und zugleich die Menschenrechte anderer Menschen richtig zu verstehen und zu achten.«³⁷

²⁹ UN Doc. A/HRC/8/36 v. 29.5.2008, Abs. 70.

³⁰ UN Doc. A/HRC/8/39 v. 28.5.2008, Abs. 29.

³¹ UN Doc. A/HRC/8/26 v. 23.5.2008, Abs. 84.

³² Vgl. auch Sambia, UN Doc. A/HRC/8/43 v. 2.6.2008, Abs. 36.

³³ UN Doc. A/HRC/8/48 v. 5.6.2008, Abs. 65.

³⁴ UN Doc. A/HRC/8/42 v. 4.6.2008, Abs. 49, 104.

³⁵ UN Doc. A/HRC/8/44 v. 30.5.2008.

³⁶ UN Doc. A/HRC/8/23 v. 14.5.2008, Abs. 16.

³⁷ »(...) that in order for all people to enjoy human rights and have contented lives, each citizen must fulfil his or her responsibility to uphold the freedoms and rights guaranteed to them, and at the same time must correctly understand and respect other people's human rights.«, UN Doc. A/HRC/8/44 v. 30.5.2008, Abs. 7.