

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Aufgaben, die noch vor uns liegen

Bertrand G. Ramcharan

Die Welt von heute ist dem Ideal der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte immer noch nicht sehr nahe gekommen. Die Menschenrechte werden täglich und massiv verletzt und durch neuere Phänomene, wie den Klimawandel, bedroht. Vor dieser gewaltigen Aufgabe zu kapitulieren, ist jedoch keine Option. Doch gibt es Mittel und Wege, die Achtung der Menschenrechte weltweit zu verbessern. Am wichtigsten dabei ist, neben dem Schutz und der Förderung, verstärkt auf Prävention zu setzen. Weitere Schritte wären, mehr Menschenrechtserziehung anzubieten, das System der UN-Sonderberichterstatter auszubauen, das Recht auf Entwicklung in den Ländern umzusetzen und die nationalen Menschenrechtsschutzsysteme zu verbessern.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist ein Dokument von großer Strahlkraft. Auf sie berufen sich die Jungen, die Armen und die Unterdrückten in ihrem Streben nach einer gerechteren Welt. Die beiden herausragenden Eigenschaften der Allgemeinen Erklärung sind erstens, dass sie weltweit gilt und zweitens, dass mit ihr erstmalig in der Geschichte ein internationales Menschenrechtsdokument geschaffen wurde, das auf der wechselseitigen Abhängigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie der bürgerlichen und politischen Rechte aufbaut.

Die Anfänge

Der Kanadier John P. Humphrey, der die intellektuellen Grundlagen für die Erklärung legte, fühlte sich zwar der Tradition des Commonwealth – der Rechtsstaatlichkeit sowie Verteidigung der bürgerlichen und politischen Rechte – verbunden. Doch war er zutiefst davon überzeugt, dass die Erklärung neben diesen Rechten auch die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vorsehen muss. René Cassin, der maßgeblich an der Endfassung der Erklärung mitgewirkt hatte, erarbeitete im Jahr 1948, aufbauend auf Humphreys Vorschlägen, einen Entwurf. Darin stellte er die Allgemeine Erklärung als einen auf vier Säulen ruhenden Tempel der Gerechtigkeit dar. Diese vier Säulen waren: eine soziale und internationale Ordnung, Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, Grundrechte und Grundfreiheiten sowie Schutzvorkehrungen gegen Angriffe auf die Freiheit. Zwischen diesen vier Säulen sah der Franzose drei Zugänge: Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit.

Peng-chun Chang aus China, ebenfalls einer der Väter der Erklärung, plädierte nachdrücklich dafür,

das Dokument auf den Kulturen und Religionen der Welt gründen zu lassen. Hansa Metha aus Indien sprach sich mit großer Überzeugungskraft für Gerechtigkeit für und Gleichheit von Frauen aus. Und der Libanese Charles Malik, unangefochten *der* Philosoph der Erklärung, argumentierte kraftvoll für den Geist der Freiheit, der allen Menschen innewohne. General Romulo von den Philippinen übernahm gemeinsam mit Cassin die Federführung bei der Formulierung des ersten Artikels: »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.« Hernan Santa Cruz aus Chile und Osman Ebeid aus Ägypten appellierten an das internationale Gewissen, das Elend der Armen und der Menschen in kolonialer Abhängigkeit zu mildern.

Menschenrechtsschutz heute

Sechzig Jahre nach ihrer Verkündung im Palais de Chaillot in Paris am 10. Dezember 1948 hat die Allgemeine Erklärung den Grundstein für einen Menschenrechtskodex gelegt, der praktisch jeden Aspekt im Verhältnis zwischen Individuum und Staat abdeckt. Heute ist das Bewusstsein für Menschenrechte größer als bei der Gründung der Vereinten Nationen. Zahlreiche Menschenrechtsübereinkommen verpflichten Regierungen, eine große Bandbreite an Rechten zu achten, zu schützen und zu wahren. Im Rahmen dieser Übereinkommen müssen Staaten Berichte vorlegen, die von so genannten Menschenrechtsvertragsorganen (human rights treaty bodies) überprüft werden. Diese Ausschüsse geben Empfehlungen und allgemeine Kommentare ab. In manchen Fällen äußern sie auch ›Auffassungen‹ zu Beschwerden, die von Einzelpersonen oder Gruppen eingereicht werden. Dieses System an internationaler Jurisprudenz ist eine der großen Errungenschaften der zurückliegenden 60 Jahre.

Im Einklang mit den Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung und den Verträgen, die – von ihr inspiriert – später geschaffen wurden, sollen Regierungen ein nationales System zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte errichten. Dieses sollte sich in der Verfassung, in Gesetzen, im Justizwesen, in der Erziehung und den Institutionen manifestieren. In Bezug auf Letzteres sind auf die Überwachung und den Schutz der Menschenrechte ausgerichtete Institutionen gemeint, wie zum Beispiel nationale Menschenrechtsinstitutionen. Im Hinblick auf den Auf-



UN-Foto

Dr. Bertrand G. Ramcharan, geb. 1943, ist Professor für Menschenrechte am Graduate Institute of International and Development Studies in Genf und Kanzler der Universität von Guyana. Er war von 2003 bis 2004 übergangsweise amtierender Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte und von 1998 bis 2003 Stellvertreter der Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf.

bau solcher nationalen Schutzsysteme bleibt immer noch viel zu tun, und kein Staat der Welt kann wohl für sich in Anspruch nehmen, ein ausreichendes nationales Schutzsystem etabliert zu haben.

Trotz größeren Bewusstseins für Menschenrechte, einem umfassenden Normengebäude und einer Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Menschenrechtsübereinkommen, ist der Stand der Umsetzung der Menschenrechte 60 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung düster, ja schockierend. Frauen und Kinder sind weiterhin zahlloser Entbehrungen und Grausamkeiten ausgesetzt. Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung und Gewalt, sprechen dem ersten Artikel der Allgemeinen Erklärung Hohn. Tag für Tag, Monat für Monat, Jahr für Jahr legen Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats (zuvor der Menschenrechtskommission) Beweise vor: für willkürliche Tötungen, Verschwindenlassen, Folter, Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern, religiöse Intoleranz, willkürliche Verhaftungen, Verletzungen der Meinungs- und Redefreiheit sowie Vorenthaltungen des Rechts auf Nahrung, Gesundheit und angemessenes Wohnen. Regierungen tun dies ihren eigenen Bevölkerungen an oder lassen zu, dass andere dies tun. Sogar von vermeintlich demokratischen Ländern, die der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet sind, ist bekannt, dass sie Folter anwenden, auch wenn sie sie anders nennen. Um einem Missverständnis vorzubeugen: 60 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung sind die Menschenrechte weit davon entfernt, weltweit geachtet, geschützt und gewahrt zu werden.

Doch die Anziehungskraft der Erklärung ist so groß, dass wir es uns niemals leisten können, aufzugeben oder uns mit dem Stand der Menschenrechte in der Welt zufrieden zu geben. Anstatt den Wind zu verfluchen, müssen wir ihn nutzbar machen. Das genau ist die große Stärke der Erklärung – dass sie uns zum Handeln auffordert, auch wenn die Aufgabe gewaltig erscheint. Dies führt zu der Frage: Wie kann die Menschenrechtsbewegung zum Handeln motivieren? Ein guter Anfang könnte sein, junge Menschen für die Unterstützung der Allgemeinen Erklärung zu gewinnen.

Ein Anliegen der Jugend

Es sind die jungen Menschen, die sich für die Geltung der Allgemeinen Erklärung einsetzen werden. Jeder, der die Gelegenheit hat, mit Studierenden aus verschiedenen Teilen der Welt zusammenzukommen, wird wissen, dass ihnen allen eine wichtige Überzeugung gemein ist: Sie wollen ihre Gesellschaften nach dem Vorbild der Allgemeinen Erklärung und internationaler Menschenrechtsnormen gestalten. Die Erklärung inspiriert sie, und letztlich beginnen sie, eigenständig zu denken, was auch immer die regierenden Konventionen ihnen versuchen aufzuerlegen. Jun-

ge Menschen streben nach einer Welt nach dem Vorbild der Allgemeinen Erklärung – und sie werden es schaffen. Künftig muss die internationale Gemeinschaft daher die internationalen, regionalen und nationalen Bemühungen für den Schutz der Menschenrechte erhöhen, um die Jugend zu mobilisieren. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Menschenrechtserziehung, beginnend ab der Grundschule.

Menschenrechtserziehung

Der Menschenrechtsrat hat einen Prozess in Gang gebracht, an dessen Ende die Ausarbeitung einer Erklärung über Menschenrechtserziehung steht. Die Idee dahinter ist, auf die Verabschiedung eines internationalen Übereinkommens über Menschenrechtserziehung hinzuwirken. Dieser Prozess hat eine Reihe von einfachen Zielen: jeder Lehrer, jede Dozentin, sei es in der Grundschule, der weiterführenden Schule oder Universität, sollte mit einem Handbuch in der jeweils vorherrschenden Sprache ausgestattet werden. Auf dieser Grundlage könnte mit den Schülern und Studierenden über die wichtigsten Menschenrechtsideen diskutiert und auf diesem Wege die Wertvorstellungen der Allgemeinen Erklärung vermittelt werden. Dies mag als ein banales Ziel erscheinen, ist es jedoch nicht. Menschenrechtserziehung ist in der Welt nicht sehr weit verbreitet. Länder, die mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen haben, denken normalerweise nicht daran, die benötigten Gelder für Unterrichtsmaterial für die Menschenrechtserziehung bereitzustellen. Ein Übereinkommen über Menschenrechtserziehung würde das Anliegen, die Menschenrechtserziehung zu einer Priorität zu machen, untermauern. Weltweite Menschenrechtserziehung wird dazu beitragen, die universelle Kultur der Menschenrechte zu verbreiten. Sie wird dazu beitragen, die Führungskräfte von morgen zu formen, indem ihnen beigebracht wird, dass der Sinn des Regierens darin liegt, die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bürger anzustreben, während gleichzeitig die bürgerlichen und politischen Rechte gewahrt werden. Menschenrechtserziehung hat daher ein wichtiges strategisches Ziel. Ein weiteres strategisches Ziel muss sein, in der Zukunft verstärkt auf vorbeugende Menschenrechtsstrategien zu setzen.

Vorbeugende Menschenrechtsstrategien

In der Vergangenheit hat die Menschenrechtsbewegung mit Förderungs- und Schutzstrategien gearbeitet. Beide zeitigten gewisse Erfolge, aber, wie oben beschrieben, nicht annähernd zufrieden stellende. Förderungs- und Schutzstrategien enthalten einige Elemente der Vorbeugung, doch in Zukunft sind stärker ausgearbeitete Präventionsstrategien in der Menschenrechtsarbeit vonnöten. In der Welt von heute

60 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung sind die Menschenrechte weit davon entfernt, weltweit geachtet, geschützt und gewahrt zu werden.

Ein Übereinkommen über Menschenrechtserziehung würde das Anliegen, die Menschenrechtserziehung zu einer Priorität zu machen, untermauern.

wirken sich acht Umstände negativ auf die Menschenrechte aus: Klimawandel, Migration, extreme Armut, Konflikte, Terrorismus, massive Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und schlechte Regierungsführung. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, für all diese **acht Bedrohungen** Präventionsstrategien zu entwickeln, wollen wir jemals die weltweite Umsetzung der Menschenrechte erreichen.

1. **Klimawandel:** Ob natürlichen Ursprungs oder vom Menschen verursacht, die globale Erwärmung, sich ausbreitende Wüsten und steigende Meeresspiegel können die Rechte auf Leben und Unterhalt zahlreicher Menschen beeinträchtigen. Soweit vorbeugende Maßnahmen möglich sind, sollten sie selbstverständlich angewandt werden. Prävention ist aber auch aus menschenrechtlicher Sicht notwendig. Die Kartierung und Prognose von Umweltrisiken sowie die Diskussion wünschenswerter Schutzmaßnahmen können dazu beitragen, Menschenrechtsprobleme, die im Zusammenhang mit Massenabwanderung, Binnenvertreibungen und Flüchtlingsbewegungen stehen, zu antizipieren. Wir sollten nicht warten, bis das Problem über uns hereinbricht, sondern es jetzt angehen.
2. **Migration:** Hochrechnungen zufolge werden Millionen von Menschen gezwungen sein, ihre Heimat zu verlassen, sollte der Trend der globalen Erwärmung anhalten und die Meeresspiegel weiter ansteigen. Daher wird es notwendig sein, ein Menschenrechtsregime zu schaffen, das Vorbereitungen trifft, um solch massiven Veränderungen Herr zu werden. Die derzeitigen internationalen und normativen Instrumente reichen bei weitem nicht aus.
3. **Extreme Armut:** Zweidrittel der Weltbevölkerung lebt in bitterer Armut. Die Millenniums-Entwicklungsziele – eines davon ist, die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren – sind erschreckend weit davon entfernt, erreicht zu werden. Zukünftig wäre es von essenzieller Bedeutung, das Konzept der vermeidbaren Armut in das Gesamtbild einzu beziehen: Von jedem Land sollte erwartet werden, dass es den Stand seiner in Armut lebenden Bevölkerung statistisch erfasst und die in extremer Armut lebenden Menschen identifiziert. Mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln sollte es dann rechtzeitig handeln, um extreme Armut zu verhindern. Das Konzept der vermeidbaren Armut kann dadurch gestärkt werden, dass Gerichten und nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Kompetenz übertragen wird, über Fälle massiver Verstöße gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu entscheiden. Einige Gerichtshöfe, wie der Indische Oberste Gerichtshof, haben eine Jurisprudenz dieser sozialen Maßnahmen genau nach dieser Richtschnur entwickelt.

4. **Konflikte:** Auch wenn die Zahl der Konflikte insgesamt in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist, ist sie in vielen Teilen der Welt immer noch besorgniserregend hoch. Konflikten vorzubeugen, insbesondere in Ländern mit vielen Ethnien, steht im engen Zusammenhang mit der Förderung und dem Schutz von Menschenrechten, vor allem der Rechte von Minderheiten. Strategien der Konfliktvorbeugung müssen auf den Grundsätzen der Menschenrechte beruhen.
5. **Terrorismus:** Ob Terroristen nun Menschenrechtsverletzungen oder Verbrechen begehen, für die Opfer sind die Konsequenzen die gleichen: Tod, Verstümmelung und Angst. Der Sicherheitsrat hat die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert, beim Kampf gegen den Terrorismus zusammenzuarbeiten. Er hat außerdem dazu aufgefordert, die Anti-Terror-Maßnahmen im Einklang mit den Menschenrechten durchzuführen. Die amerikanische Kommission zur Untersuchung der Ereignisse vom 11. September 2001 forderte unabhängige Überwachungsorgane, um Exzessen vorzubeugen. Dies wäre ein guter Ausgangspunkt für vorbeugende Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte.
6. **Massive Menschenrechtsverletzungen:** Wie bereits erwähnt, sind massive Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet. Die Sonderberichterstatter und Unabhängigen Menschenrechtsexperten der UN bemühen sich, diese Verstöße zu dokumentieren, wo möglich, Eilaktionen einzuleiten und sich für Gerechtigkeit für die Opfer einzusetzen. Doch internationale Bemühungen sollten in Zukunft verstärkt auf präventive Strategien ausgelegt sein, angefangen mit Maßnahmen auf nationaler Ebene, um massiven Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen.
7. **Diskriminierung:** Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, ethnischer und sozialer Herkunft oder wirtschaftlicher Situation sind zweifelsohne trauriger Alltag in allen Teilen der Welt. Es wäre interessant zu untersuchen, ob die derzeit verfolgten Strategien zu weniger Diskriminierung führen oder nicht. Erziehungsmaßnahmen könnten sich bei der Vorbeugung geschlechtsspezifischer oder rassistischer Diskriminierung als entscheidend herausstellen.
8. **Schlechte Regierungsführung:** Ein großer Teil der Missstände in der Welt sind auf schlechte Regierungsführung zurückzuführen. Bemühungen zur Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sollen hier eigentlich Abhilfe schaffen, doch waren bislang nur Teilerfolge zu verzeichnen. In diesem Sinne wäre es an der Zeit, dass der Menschenrechtsrat das Amt eines Sonderberichterstatters für die Förderung demokratischer Regierungsführung einrichtet. Bemühungen zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Das Konzept der vermeidbaren Armut kann dadurch gestärkt werden, dass Gerichten und nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Kompetenz übertragen wird, über Fälle massiver Verstöße gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu entscheiden.

Es wäre an der Zeit, dass der Menschenrechtsrat das Amt eines Sonderberichterstatters für die Förderung demokratischer Regierungsführung einrichtet.

Die Sonderbericht-
ersteller und
Experten sind gegen-
wärtig die wirkungs-
mächtigsten Akteure
zum Schutz der
Menschenrechte in
den Vereinten
Nationen.

sollten im zunehmenden Maße eine präventive Dimension enthalten. Auch die Schutzverantwortung (responsibility to protect) muss hier einbezogen werden.

Durch präventive Strategien, wie die oben genannten, könnten künftige Bemühungen, uns dem Ziel einer Welt nach dem Vorbild der Allgemeinen Erklärung näher bringen. Doch müssen auch drei andere Ziele mit hoher Priorität verfolgt werden:

1. Stärkung des Systems der UN-Sonderbericht-
ersteller,
2. Nationale Umsetzung des Rechts auf Entwick-
lung, und
3. Stärkung der nationalen Menschenrechtsschutz-
systeme.

Stärkung des Systems der UN-Sonderbericht- ersteller

Das System der Sonderbericht-ersteller (special procedures) besteht aus thematischen und länderbezogenen Bericht-erstellern und Arbeitsgruppen. Sie untersuchen Ereignisse, die im Zusammenhang mit massiven Menschenrechtsverletzungen stehen, geben allgemeine oder auf bestimmte Länder bezogene Empfehlungen ab, initiieren in Notfällen Eilaktionen und tragen zur Entwicklung der internationalen Normen zur Prävention massiver Menschenrechtsverletzungen bei. Die Sonderbericht-ersteller stehen unter wachsendem Druck durch die Mehrheit der Staaten im UN-Menschenrechtsrat. Letztere reden dem Dialog und der Kooperation statt der Konfrontation bei Fällen massiver Menschenrechtsverletzungen das Wort. Diese Argumentation ist grundsätzlich problematisch. Wenn die Vereinten Nationen nicht entschlossen handeln, während Menschen traumatische Menschenrechtsverletzungen erleiden, werden auch die Völker der Vereinten Nationen keine Zeit zum Handeln haben. Man kann niemals neutral sein im Angesicht massiver Menschenrechtsverstöße. Die Sonderbericht-ersteller und Experten sind gegenwärtig die wirkungs-
mächtigsten Akteure zum Schutz der Menschenrechte in den Vereinten Nationen. Daher ist es äußerst wichtig, das System zu bewahren und zu stärken – einschließlich eines Sonderbericht-erstellers zum Recht auf Entwicklung.

Die Menschen-
rechtsbewegung
muss Aufmerk-
samkeit für die
nationale Um-
setzung des Rechts
auf Entwicklung
einfordern.

Nationale Umsetzung des Rechts auf Entwicklung

Die internationale Gemeinschaft hat immer wieder ihre Verpflichtung auf das Recht auf Entwicklung bekräftigt. Die Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 brachte einen eindeutigen weltweiten Konsens in Bezug auf dieses Recht zum Ausdruck. Seitdem haben zahllose Debatten darüber stattgefunden, auf welche Weise die Umsetzung am besten vorangebracht werden kann.¹ Die Debatte hat sich bislang

hauptsächlich auf die internationale Dimension der Umsetzung des Rechts konzentriert. Was aber ist mit der nationalen Dimension? Diesem Aspekt wurde bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Welche Diskussionen auch immer noch auf internationalen Foren stattfinden werden, wichtig ist, dass das Recht auf Entwicklung in jedem Land eine praktische Bedeutung entfaltet. Die Menschenrechtsbewegung muss Aufmerksamkeit für die nationale Umsetzung des Rechts auf Entwicklung einfordern. Dies bedeutet schlicht, dass alle Ressourcen, die einem Land zur Verfügung stehen, für das Wohl des gesamten Volkes und nicht zum Nutzen eines kleinen Teiles oder gar der regierenden Klasse eingesetzt werden müssen.

Nationale Schutzsysteme stärken

Die Stärkung nationaler Schutzsysteme in jedem Land muss höchste Priorität bei der zukünftigen internationalen Menschenrechtszusammenarbeit haben. Die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) im Menschenrechtsrat bietet dafür den geeigneten Rahmen.² Die Überprüfung sollte auch den Schwerpunkt auf präventive Menschenrechtsansätze legen.

Fazit

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist und bleibt ein Dokument mit großer Strahlkraft. Doch in den meisten Orten dieser Welt müssen die Menschen noch immer auf ihre Verwirklichung warten. Armut, Konflikte, Terrorismus, Diskriminierung und schlechte Regierungsführung schränken die Rechte von Menschen und Völkern massiv ein. Dennoch beufen sich die Armen und Unterdrückten auf dieses Dokument. Und junge Menschen wollen, dass ihre Länder sich an diesem Ideal ausrichten. Wir müssen auf der Kraft und Energie der Jugend aufbauen. Mehr Menschenrechtserziehung wird diesem Ziel dienlich sein. Der Schwerpunkt sollte künftig auf der Prävention liegen – neben der Förderung und dem Schutz. Wir müssen auch das System der Sonderbericht-ersteller stärken, insbesondere brauchen wir das Amt eines Sonderbericht-erstellers für Demokratie. Nicht zuletzt müssen die Schutzsysteme in jedem Land verbessert werden.

Es sind Ansätze wie diese, die uns einer Welt, in der die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Wirklichkeit ist, näher bringen können.

¹ Näheres dazu bei Sabine von Schorlemer, Das Recht auf Entwicklung. Recht des Individuums oder Recht der Völker?, S. 212–218 in diesem Heft.

² Vgl. dazu Christian Tomuschat, Internationaler Menschenrechtsschutz – Anspruch und Wirklichkeit, S. 195–200 in diesem Heft.