

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Wien+20: Menschenrechtsschutz heute

AUS DEM INHALT

Wien+20: Menschenrechte sind immer noch unteilbar

Bacre Waly Ndiaye

Drei Fragen an Selmin Caliskan

Wider den Stachel löcken

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren

Theodor Rathgeber

Standpunkt | Privatheit darf nicht zur Illusion werden

Gerhart R. Baum

›Bringing Human Rights Home‹

Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen

Beate Rudolf

Stärkung oder Reform?

Die Verbesserungsvorschläge für die

UN-Menschenrechtsausschüsse werden bescheiden ausfallen

Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

413

61. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

Wien+20: Viel erreicht

Als die Weltgemeinschaft im Sommer 1993 in Wien zusammenkam, um sich auf einer Konferenz auf eine neue Menschenrechtsagenda zu einigen, wütete nebenan auf dem Balkan ein Krieg. Berichte über Gräueltaten und Bilder von Schlachtfeldern drangen bis zum Konferenzort vor und beeinflussten den Verlauf der Konferenz. **Bacre Waly Ndiaye** war damals dabei gewesen. Er erinnert sich, dass die Stimmung gedrückt war und dass viele fürchteten, die Konferenz könnte scheitern. Doch das Gegenteil war der Fall: sie wurde zu einem Meilenstein des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Staaten unterstrichen die Unteilbarkeit und Allgemeingültigkeit aller Menschenrechte, erkannten Frauenrechte als Menschenrechte an und bekräftigten den Willen, Menschenrechtsverletzer stärker zur Verantwortung zu ziehen.

Die Wiener Konferenz hatte auch konkrete Folgen, wie die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR). Das Amt nahm seine Arbeit 1994 in Genf mit kleinem Budget und wenig Personal auf und hat sich in den 20 Jahren seiner Existenz zu einer wirkungsvollen Institution entwickelt. **Theodor Rathgeber** bescheinigt dem OHCHR, seine Unabhängigkeit bewahrt und neue Herausforderungen stets angenommen und bewältigt zu haben. Allein die schlechte Finanzausstattung setzt seiner Wirksamkeit Grenzen, so der Autor. Notwendig sei eine Verdreifachung des Budgets.

»Menschenrechte nach Hause bringen« war ein Motto der Wiener Konferenz. Ein wesentliches Instrument dafür sind die nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs). Ihre Aufgabe ist, in den Staaten die Umsetzung der Verträge zu überwachen, die Regierung zu beraten und sich jeder Menschenrechtsfrage anzunehmen. **Beate Rudolf**, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, stellt die verschiedenen Typen von Institutionen vor und nennt die Beschränkungen, die den heute 103 NHRIs vielerorts auferlegt werden.

Ein weiteres wichtiges Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes, das System der UN-Vertragsausschüsse, ist in den 20 Jahren seit Wien immer mehr in die Krise geraten. Die an sich erfreuliche Zunahme an Menschenrechtsverträgen und ihrer Überwachungsorganen sowie der Vertragsstaaten hat das System an den Rand des Zusammenbruchs gebracht. Die jüngsten Reformvorschläge der Hohen Kommissarin Navi Pillay bewerteten **Wolfgang S. Heinz** und **Caroline Maillard** als eher moderat und technischer Natur. Sie könnten zwar zu einigen Verbesserungen führen, eine tiefgreifende Reform bedeuteten sie jedoch nicht, so die Autoren.

Gerhart R. Baum und **Selmin Caliskan** sehen weiterhin große Herausforderungen für den Menschenrechtsschutz heute: Gerhart Baum beim Schutz der Privatsphäre und die Generalsekretärin von Amnesty International Deutschland beim Schutz vor Diskriminierung.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Wien+20: Menschenrechtsschutz heute

Inhalt

Bacre Waly Ndiaye Wien+20: Menschenrechte sind immer noch unteilbar	147
Drei Fragen an Selmin Caliskan	152
Theodor Rathgeber Wider den Stachel lücken Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren	153
Gerhart R. Baum Standpunkt Privatheit darf nicht zur Illusion werden	160
Beate Rudolf »Bringing Human Rights Home« Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen	161
Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard Stärkung oder Reform? Die Verbesserungsvorschläge für die UN-Menschenrechtsausschüsse werden bescheiden ausfallen	167
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines Anja Papenfuß Generalversammlung 66. Tagung 2011/2012	172
Politik und Sicherheit Ralf Trapp C-Waffen-Übereinkommen Dritte Überprüfungskonferenz 2013	175
Sozialfragen und Menschenrechte Birgit Peters Menschenrechtsausschuss 104. bis 106. Tagung 2012	177
Udo Moewes Ausschuss gegen Folter 48. und 49. Tagung 2012	179
Viviane Brunne Ältere Menschen Zehn Jahre Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern	181
PERSONALIEN	183
BUCHBESPRECHUNGEN	185
Berichterstatter, Experten, Beauftragte und Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats Übersicht	187
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	189
English Abstracts	191
Impressum	192

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 Menschenrechtspersönlichkeiten 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 Führungspersönlichkeiten, 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-Sonderberichterstatters 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 Weltmensenrechtskonferenz 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

Wider den Stachel löcken

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren

Theodor Rathgeber

Im Nachgang der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 wurde das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) eingerichtet. Was hat das Amt und seine bisher sechs Hohen Kommissarinnen und Kommissare in den zurückliegenden 20 Jahren bewirken können? Im vorliegenden Beitrag werden Mandat, Ausstattung und Struktur des Amtes sowie die persönlichen Akzentsetzungen der Amtsträger beschrieben und bewertet. Anhand einiger Beispiele werden die Wirkung des Amtes und die Vorbehalte vieler UN-Mitgliedstaaten gegenüber einem unabhängig handelnden OHCHR verdeutlicht.

Die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) wurde von der Wiener Menschenrechtskonferenz im Juni 1993 angeregt¹ und im Dezember 1993 von der UN-Generalversammlung beschlossen.² Wenige Monate später konnte es schon im Jahr 1994 als institutioneller Bestandteil des UN-Sekretariats eingerichtet werden.

Institutionelle Vorläufer waren in den vierziger Jahren eine Verwaltungsabteilung am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York und von 1987 bis 1997 das organisatorisch aufgewertete Zentrum für Menschenrechte (Centre for Human Rights) mit Sitz in Genf.³ Schon vor der Weltmensenrechtskonferenz in Wien war die Notwendigkeit entstanden, eine Institution mit größerer Durchsetzungskraft und erweiterter, institutioneller Kompetenz zu schaffen.⁴ Gründe dafür waren: Erstens die Ausdifferenzierung des Menschenrechtsstandards und somit der wachsende Umfang der organisatorisch-logistischen Unterstützung für die UN-Menschenrechtsausschüsse; zweitens die Zunahme thematischer Mandate bei den UN-Sonderberichterstattern⁵ sowie drittens die verstärkte, ergänzende Operationalisierung der Menschenrechtsverträge durch UN-gesteuerte Initiativen vor Ort. Mit der Zusammenlegung des noch bestehenden Zentrums und des Büros des Hohen Kommissars im Jahr 1997 unter dem Dach des OHCHR kam der institutionelle Prozess vorerst zu einem Abschluss.⁶

Mandat und strategische Ausrichtung

Mit Verweis auf die Artikel 55 und 56 der UN-Charta⁷ übertrug Resolution 48/141 der Generalversammlung dem Hohen Kommissar innerhalb der Vereinten

Nationen die Hauptzuständigkeit (principal responsibility) für den Themenbereich Menschenrechte.⁸ Diese Funktion einer Schaltstelle bezieht sich auf alle UN-Einrichtungen, das heißt sowohl auf diejenigen, die auf der Grundlage der UN-Charta bestehen (charter based) als auch auf jene, die auf einem Übereinkommen beruhen (treaty based). Die Hohe Kommissarin (oder der Hohe Kommissar), im Rang einer Untergeneralsekretärin, wird vom UN-Generalsekretär für eine Amtszeit von üblicherweise vier Jahren ernannt und ist ausschließlich ihm rechen-schaftspflichtig. Die Ernennung muss von der Ge-



Dr. rer. pol. Theodor Rathgeber, geb. 1953, ist Lehrbeauftragter am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel sowie seit dem Jahr 2003 Beobachter des Forums Menschenrechte bei den Vereinten Nationen in Genf.

¹ Abs. 18 von Teil II 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_Erklarung_und_Aktionsprogramm_web.pdf

² UN-Dok. A/RES/48/141 v. 20.12.1993, Abs. 1.

³ Siehe OHCHR, What we do, HRC/NONE/2008/109, Genf 2009, www.ohchr.org/Documents/AboutUs/IK_What_we_do_En.pdf; zur Kurzbeschreibung siehe auch OHCHR, Working with the United Nations Human Rights Programme. A Handbook for Civil Society, Genf 2008, www.ohchr.org/civilsocietyhandbook

⁴ Siehe den Vorschlag von Roger S. Clark aus dem Jahr 1972, zitiert nach Bertrand G. Ramcharan, The United Nations High Commissioner for Human Rights. The Challenges of International Protection. International Studies in Human Rights, Band 71, The Hague, London, New York 2004; siehe auch Philip Alston, Neither Fish nor Fowl: The Quest to Define the Role of the UN High Commissioner for Human Rights, European Journal of International Law, 8. Jg., 2/1997, S. 321–335.

⁵ Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 schuf das Mandat der Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen (ab 1994; vgl. Resolution 1994/45 der UN-Menschenrechtskommission), forderte die Staaten zur Ratifizierung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf und empfahl die Einrichtung einer internationalen Dekade zu den Rechten indigener Völker mit entsprechenden Aufgabenstellungen an die Koordinierung und Umsetzung der Vorgaben.

⁶ Vgl. Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/51/950 v. 14.7.1997, Abs. 79; vgl. ebenso die ersten beiden Berichte des damaligen Hohen Kommissars an die UN-Menschenrechtskommission in den Dokumenten E/CN.4/1995/98 v. 15.2.1995 und E/CN.4/1996/103 v. 18.3.1996.

⁷ Hier wird auch die einschlägige, konstitutionelle Aufgabenstellung der Vereinten Nationen nach Art. 1 und 13 UN-Charta zugrunde gelegt.

⁸ Siehe UN-Dok. A/RES/48/141 v. 20.12.1993, Abs. 4 in Kombination mit Abs. 2 b).

Das OHCHR soll alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen, vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen einleiten sowie jeden einzelnen Menschen befähigen, seine Rechte wahrzunehmen.

Durch die Aufbereitung der Fälle befördert das OHCHR die Perspektive der Opfer.

neralversammlung bestätigt werden. Ihm oder ihr zur Seite steht ein/e Stellvertreter/in (Deputy High Commissioner), der oder die über diese formelle stellvertretende Funktion hinaus administrative Aufgaben übernimmt. In New York befindet sich ein Verbindungsbüro des Amtes, geleitet von einem/einer Beigeordnete/r Generalsekretär/in für Menschenrechte (Assistant Secretary-General for Human Rights).⁹ Die Hohe Kommissarin ist überdies Mitglied im Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (Chief Executives Board) und in anderen Koordinierungsgremien, um so Menschenrechte im gesamten UN-System als Querschnittsaufgabe zu verankern.

Das Aufgabenpaket des OHCHR ist umfangreich: Es soll alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen, vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen einleiten sowie jeden einzelnen Menschen befähigen, seine Rechte wahrzunehmen. Im Einzelnen soll das Amt unter anderem Regierungen bei der Umsetzung unterstützen, eine aktive Rolle spielen, um Hindernisse bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu beseitigen (etwa auch im Dialog mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds), die internationale Zusammenarbeit fördern, die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe innerhalb des UN-Systems verankern (mainstreaming)¹⁰ sowie die UN-Organisationen zur Förderung der Menschenrechte ermutigen etwa in der Zusammenarbeit mit dem UN-Entwicklungsprogramm oder mit UNICEF.

Prioritäten in der Aufgabenstellung ergeben sich aus der UN-Charta, der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993, dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 sowie den Aktions- und jeweiligen strategischen Managementplänen des OHCHR. Durchgehend setzt sich das OHCHR für die Gleichbehandlung der bürgerlichen und politischen mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ein, einschließlich des Rechts auf Entwicklung. Ferner unterstützt das OHCHR die Arbeit der UN-Menschenrechtsausschüsse (Vertragsorgane – Treaty Bodies), bearbeitet mit eigenem Fachpersonal Ländersituationen und ist in ausgewählten Ländern vor Ort. Bis Ende 2012 war das Amt das Sekretariat des UN-Menschenrechtsrats und zuvor der UN-Menschenrechtskommission. Dem Menschenrechtsrat assistiert das OHCHR weiterhin bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) sowie mittels der organisatorisch-logistischen Betreuung der Sonderberichterstatter/innen (Sondermechanismen – Special Procedures) in Bezug auf Berichterstattung und Länderbesuche.¹¹ Im Rahmen der Zusammenarbeit zu den Menschenrechtsausschüssen, den Sondermechanismen sowie dem Menschenrechtsrat bereitet das OHCHR die Fälle für den jeweiligen Beschwerdemechanismus auf und befördert so

unmittelbar die Perspektive der Opfer – häufig zum Unwillen der betroffenen Regierungen.¹²

In Ausübung des Mandats führt das OHCHR auch eigene Untersuchungen durch, organisiert Fachkonferenzen, Seminare, Workshops und Konsultationen zu aktuellen Menschenrechtsfragen. Darüber hinaus koordiniert es die Programme der Vereinten Nationen zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Menschenrechte. In der Dokumentation des Amtes finden sich viele Themenstellungen, die zum Zeitpunkt der Erarbeitung nicht nur die jeweiligen Trends des Menschenrechtsdiskurses widerspiegeln. Einige Texte stellen auch Wendepunkte von Debatten und politischen Projekten dar, die sich von der normativen Substanz der Menschenrechtsstandards zu entfernen oder diese zu unterlaufen drohten.

In jüngerer Zeit war dies der Fall etwa beim Streit über Begriff und Konzept der ›Diffamierung von Religionen‹. Strittig war, inwiefern das Recht auf freie Meinungsäußerung in Form von Karikaturen über den Islam gegenüber dem Schutz der Religion als solcher zurücktreten müsse. Eine Bejahung dieser Frage hätte sowohl die individuelle, freie Wahl der Religionsausübung als auch die Meinungsfreiheit ausgehebelt. Mit Unterstützung der damaligen Sonderberichterstatter zu Religionsfreiheit und zu Rassismus trug das Amt wesentlich dazu bei, dass der für größtmögliche Freiheit stehende Grundgedanke der Freiheitsrechte und nicht deren Einschränkung wieder in den Mittelpunkt rückten. Ebenso konnten Begriffe und Sprache wieder an die Standards der internationalen Menschenrechtsverträge herangeführt werden.¹³ So sprachen Staaten wie Algerien merklich

⁹ Seit Juli 2010 ist dies Ivan Simonovic aus Kroatien.

¹⁰ Entsprechend dem Bericht des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 17.

¹¹ Vgl. David Forsythe (Ed.), *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford 2009, Bd. 1, S. 175ff., OHCHR, Management Plan 2012–2013. Working for Results, Genf 2011, S. 9ff., www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/o_OMP_2012-13_whole_Report.pdf

¹² Zur den Beschwerdeverfahren der Vertragsorgane und ihrer Bedeutung vgl. Klaus Hüfner, *How to File Complaints on Human Rights Violations. A Manual for Individuals and NGOs*, German Commission for UNESCO/United Nations Association of Germany, DGVN-Texte 54, Berlin 2010.

¹³ Zum Kontext Diffamierung siehe ›Expert Seminar on the Links between Articles 19 and 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR): Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence‹, UN Doc. A/HRC/10/31/Add.3 v. 16.1.2009; zum Kontext Meinungs- und Religionsfreiheit ›Expert Workshops on the Prohibition of Incitement to National, Racial or Religious Hatred‹, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4 v. 11.1.2013. Zur kritischen Würdigung siehe Vortrag von Heiner Bielefeldt, 7.6.2013, Berlin, www.dgvn.de/meldung/religionsfreiheit-und-meinungsfreiheit-synergiechancen-zwischen-zwei-menschenrechten/

weniger von ›Diffamierung‹, sondern häufiger von ›Aufstachelung zu religiösem, rassistischem oder nationalem Hass‹ entsprechend der Wortwahl des UN-Zivilpakts.

Ähnliches ließe sich für die Dokumentation aus dem Jahr 2009 zum Thema Klimawandel aus der Perspektive von Menschenrechten sagen,¹⁴ die nicht nur Menschenrechtsverletzungen im Zuge von Klimawandel konzeptualisiert, sondern ebenso dringenden Handlungsbedarf anmahnt. Eine politische Blockade durch vornehmlich westliche Industrieländer hat hier jedoch einen ähnlich durchschlagenden Erfolg bislang verhindert.¹⁵

Darüber hinaus bietet die Dokumentation des OHCHR eine Vielzahl an Orientierungshilfen, Richtlinien und Beispielen sogenannter guter Praxis bei der normgerechten Umsetzung der Menschenrechte.¹⁶ Die Hohe Kommissarin tritt mit Stellungnahmen und Appellen an die Öffentlichkeit, reist zur Vermittlung der Menschenrechte rund um die Welt und sucht den Dialog mit den Regierungen. Das Amt legt großen Wert auf die Mitarbeit und Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und unterstützt die Bildung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Schließlich haben im Zuge der Mandatsumsetzung insbesondere die Hohen Kommissarinnen Mary Robinson, Louise Arbour und Navi Pillay immer wieder die Perspektive der Menschenrechte in die Arbeit des UN-Sicherheitsrats eingebracht und damit zu einem gewissen Politikwechsel beigetragen.¹⁷ Der Wortlaut des Mandats ist über die Jahre derselbe geblieben – wenngleich akzentuiert auf neue Herausforderungen im Anhang 3 des Berichts des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹.¹⁸ Es war das starke Engagement vor allem der drei Hohen Kommissarinnen, die zum strategischen Verständnis der Aufgabe und zu einer entsprechenden, enorm ausweiteten Praxis geführt haben.

Ausstattung und Struktur

Dienstszitz des Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist seit dem Jahr 1998 das Palais Wilson in Genf,¹⁹ ein Verbindungsbüro des Amtes befindet sich in New York. Am 31. Dezember 2012 waren 1069 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das OHCHR tätig. Begonnen hatte das Amt im Jahr 1994 mit rund 100 Beschäftigten. Von den heute 1069 Beschäftigten arbeiten etwas mehr als die Hälfte (55 Prozent) in Genf, zwei Prozent in New York und 43 Prozent in Landes- und Regionalbüros, unterstützt durch lokale Arbeitskräfte. Darüber hinaus leistete das OHCHR Unterstützung für rund 820 Menschenrechtsexpertinnen und -experten, die in 15 Friedens- und politischen Missionen der Vereinten Nationen arbeiten. Es betreute ferner 18 Beraterinnen und Berater in UN-Landesteams.²⁰

Regionale Präsenz

Laut Jahresbericht 2012 verfügt das OHCHR über insgesamt 59 Außenstellen, darunter 13 Landesbüros und 13 Regionalbüros oder -zentren.²¹ Es liegen noch weitere Anfragen für diese Form der technischen Hilfe vor, auf die jedoch mangels Finanzierung bislang nicht eingegangen werden kann. Die Regional- und Landesbüros bearbeiten grundsätzlich die gesamte Bandbreite der Menschenrechte, passen sich jedoch an spezifische Herausforderungen vor Ort an. So unterstützen die Regionalbüros für das südliche Afrika (Sitz in Pretoria), für Südostasien (Bangkok) und für den Pazifik-Raum (Fidschi) insbesondere nationale Menschenrechtsinstitutionen und deren Gründung. In Ostafrika (Addis Abeba) und Zentralafrika (Jaunde) geht es unter anderem um die Bereiche Straflosigkeit und Stärkung der Justiz. Im Nahen Osten (Beirut) stehen Themen wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Frauenrechte und Geschlechtergleichheit im Vordergrund, in Zentralasien (Bischkek) sind es Unabhängigkeit der Justiz, Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, Verfolgung und Einschüchterung zivilgesellschaftlicher Akteure. In Südamerika (Santiago de Chile) und Mittelamerika (Panama) liegen die Schwerpunkte bei Themen wie Straflosigkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Gewalt und öffentliche Ordnung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Diskriminierung indigener Völker und afrikanisch-stämmiger Bevölkerungsgruppen. Das Regionalbüro in Brüssel befasst sich mit Themen wie Migration, Frauenrechte, Geschlechtergleichheit

Die Hohen Kommissarinnen Robinson, Arbour und Pillay haben immer wieder die Perspektive der Menschenrechte in die Arbeit des UN-Sicherheitsrats eingebracht.

¹⁴ Vgl. OHCHR, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights, UN Doc. A/HRC/10/61 v. 15.1.2009.

¹⁵ Aufzeichnungen des Autors von den Verhandlungen über den Resolutionsentwurf A/HRC/23/L.27 v. 11.6.2013 (Human Rights and Climate Change), der von Bangladesch und den Philippinen zurückgezogen wurde.

¹⁶ So etwa die ›Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking‹, UN Doc. E/2002/68/Add.1 v. 20.5.2002; OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, HR/PUB/06/12, Genf 2006, oder OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, HR/PUB/12/5, Genf 2012.

¹⁷ Vgl. Wolfgang Heinz/Peter Litschke, Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Berlin 2012; Joanna Weschler, Human Rights Diplomacy of the UN Security Council, in: Michael O'Flaherty et al. (Eds.), Human Rights Diplomacy, Leiden 2011, S. 191–200.

¹⁸ Siehe UN-Dok. A/59/2005/Add.3 v. 26.5.2005, www.un.org/Depts/german/g5_sonst/a59-2005add3.pdf

¹⁹ Siehe: www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Headquarters.aspx

²⁰ Siehe OHCHR, OHCHR Report 2012, Genf 2013, S. 9.

²¹ OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 9 und Kartenübersicht S. 12f.



Navi Pillay mit Ibrahim Khraishi, Ständiger Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen, während eines Sondertreffens anlässlich des Internationalen Tages der Solidarität mit dem palästinensischen Volk im November 2012 in Genf.

UN-Foto: Jean-Marc Ferré

Von vielen Regierungen wird die Präsenz eines OHCHR-Büros als negatives Image für ihre Regierungsführung interpretiert. Die Büros dort aufrechtzuerhalten, erfordert daher Überzeugungsarbeit und ist kein Selbstläufer.

Das OHCHR wird nur zu 40 Prozent aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert.

und in jüngerer Zeit mit den Verfassungsänderungen in Ungarn.²²

Die Arbeit der Hohen Kommissarinnen und des OHCHR haben schrittweise zur deutlichen Ausweitung der Präsenz des OHCHR im nationalen wie im regionalen Kontext geführt und damit unspektakulär ein Strukturelement für gute Regierungsführung diskursfähig und handlungsleitend gemacht. Über die Außenstellen ist die Lage der Menschenrechte Bestandteil der politischen Analyse zum Land und zur Region geworden. Die kontinuierliche Ausweitung war und ist strategisch geplant, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Strategie sich gegen den erklärten politischen Widerstand einiger Staaten etwa im Rahmen des Menschenrechtsrats (siehe unten) durchsetzen muss. Ebenso kann ein Regierungswechsel in einzelnen Ländern wieder zur Schließung eines Büros führen, wie in jüngerer Zeit in Nepal oder im Juli 2013 vom Staatspräsidenten Kolumbiens angekündigt.²³ Von vielen Regierungen wird die Präsenz eines OHCHR-Büros als negatives Image für ihre Regierungsführung interpretiert. Die Büros dort aufrechtzuerhalten, erfordert daher Überzeugungsarbeit und ist kein Selbstläufer.

Diese Erweiterungsstrategie kann nicht endlos fortgeführt werden. Angesichts der Nachfragen und den schwierigen Situationen in Post-Konflikt-Ländern steht gegenwärtig eher im Vordergrund, den Status Quo zu erhalten. Ziel des OHCHR ist nach wie vor, den Aufbau menschenrechtskonformer, rechtsstaatlicher Strukturen realitätsnah und wirksam im lokalen Kontext zu unterstützen und sich entsprechend mit anderen UN-Einrichtungen zu koordinieren.²⁴

Die Struktur des OHCHR

Das OHCHR ist in vier Kernabteilungen aufgeteilt:

Der **erste** Arbeitsbereich befasst sich mit Forschungsfragen zu verschiedenen Themen sowie dem Recht auf Entwicklung (Research and Right to Development Division). Die Abteilung erarbeitet Lehrmaterialien, Handbücher, assistiert der beim Menschenrechtsrat angesiedelten Arbeitsgruppe zum Recht auf Entwicklung und beschäftigt sich dabei unter anderem mit Strategien zur Überwindung der Armut. Die gleiche Abteilung ist außerdem zuständig für indigene Völker, Minderheiten, Gender-Fragen im Rahmen von Entwicklung, Frauenrechte, HIV/Aids, Menschen mit Behinderungen, Menschenhandel und Fragen zum Aufbau eines Rechtsstaats. Die **zweite** Abteilung unterstützt die momentan zehn Menschenrechtsausschüsse (Human Rights Treaties Division).²⁵ Eine **dritte** Abteilung bietet technische Hilfe an (Field Operations and Technical Cooperation Division), führt Menschenrechtsdialoge mit Regierungen, fördert Kompetenzbildung etwa bei nationalen Menschenrechtskommissionen beziehungsweise Menschenrechtsinstitutionen,²⁶ führt in Absprache mit den betroffenen Regierungen Maßnahmen vor Ort durch und unterstützt die UN-Friedensmissionen in Menschenrechtsfragen. Eine **vierte** Abteilung unterstützt die Mandatsträgerinnen und -träger der UN-Sondermechanismen sowie das UPR beim Menschenrechtsrat (Human Rights Council and Special Procedures Division) etwa bei der Zusammenstellung von Untersuchungsergebnissen zur Lage der Menschenrechte in einem Land. Die Verwaltung, Planung, Koordinierung sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sind in einzelnen Sektionen aufgeteilt, die direkt der Stellvertretenden Hohen Kommissarin unterstehen.

Haushalt

Die Finanzierung des OHCHR stammte im Zweijahreshaushalt 2010–2011 zu rund 40 Prozent aus dem ordentlichen UN-Haushalt (151,6 Mio. US-Dol-

²² Zu Einzelheiten vgl. www.ohchr.org/EN/Countries

²³ Siehe Opening Remarks by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at a News Conference at the End of Her Mission to Colombia, 19.7.2013, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/Media.aspx

²⁴ OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), tabellarische Übersicht S. 23ff.

²⁵ Zur Übersicht über die zehn Vertragsorgane siehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

²⁶ Der englische Fachbegriff lautet ›National Human Rights Institutions‹ während in den Ländern häufig von ›National Human Rights Commissions‹ die Rede ist.

lar). Im gleichen Zeitraum finanzierten zum Großteil Regierungen durch freiwillige Beiträge knapp 60 Prozent (220,5 Mio. US-Dollar).²⁷ Beteiligt waren ebenso Spenden durch Stiftungen oder private Geldgeber. In der Regel wird die Arbeit und Präsenz des OHCHR vor Ort über freiwillige Beiträge abgedeckt. In den Darstellungen ab dem Zeitraum 2000–2001 lagen die freiwilligen Beiträge immer über dem ordentlichen Haushalt, und für den Zeitraum 2012–2013 wäre das Verhältnis ungefähr 2:1, würden die veranschlagten Summen für das Gesamtbudget so eintreffen.²⁸ Hier gab es einen, wenngleich bescheidenen Erfolg: Die Summe der zweckgebundenen Spenden liegt seit dem Jahr 2008 niedriger als die Summe der freiwilligen Beiträge ohne Bindung.²⁹ Um die freiwilligen Beiträge kalkulierbarer werden zu lassen, haben einige der größten Beitragszahler³⁰ – insgesamt die Gruppe der westlichen Staaten – ein jährliches, informelles Treffen eingerichtet, um sich mit dem Amt abzustimmen.³¹

Im Rahmen des Weltgipfels 2005 wurde dem Amt eine Verdoppelung des ordentlichen Haushaltsanteils innerhalb von fünf Jahren zugesagt. Dieses Versprechen wurde eingelöst. Das Gesamtvolumen stieg schrittweise von 67,6 Mio. US-Dollar für den Zweijahreszeitraum 2004–2005 auf 83,4 Mio. US-Dollar für 2006–2007, auf rund 120 Mio. US-Dollar für 2008–2009 und auf 151,6 Mio. US-Dollar für 2010–2011. Dessen ungeachtet nimmt sich der Anteil des ordentlichen UN-Haushalts für das OHCHR mit weniger als drei Prozent immer noch insgesamt mager aus, zumal dem Anspruch nach Menschenrechte eine der drei tragenden Säulen der Vereinten Nationen sein sollen.³²

Für den Zeitraum 2012–2013 veranschlagte das Amt insgesamt 448 Mio. US-Dollar (ordentlicher Haushalt und freiwillige Beiträge) zur Deckung der Kosten. Die Summe würde eine Steigerung um rund zehn Prozent im Vergleich zum vorhergehenden Zweijahreshaushalt bedeuten. Aus dem ordentlichen UN-Haushalt sind bislang 156,5 Mio. US-Dollar zugewiesen. Wenngleich der Managementplan des OHCHR für den Zeitraum 2012–2013 für den Bereich der freiwilligen Leistungen 291,6 Mio. US-Dollar als notwendig veranschlagt, geht die Prognose im gleichen Bericht aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Beiträgen von Einnahmen in Höhe von rund 220 Mio. US-Dollar aus.³³ Es würde also eine Unterfinanzierung von rund 70 Mio. US-Dollar entstehen – und dies bei vermehrten Anfragen auf technische Hilfe nicht zuletzt aus den Krisenregionen Nordafrika und Naher Osten.

Die erfolgreiche Arbeit des OHCHR droht, zum Fluch zu werden. Wenn neue Mandate bei den Sonderberichterstatern eingesetzt werden, bedingt dies ein Mehr an organisatorisch-logistischer Unterstützung. Das für die Aufgabenstellung des Menschenrechtsrats effiziente und erfolgreiche Instrument der

Tatsachenermittlungs- und Untersuchungsmissionen wird zur Gänze über das Amt bestritten und brachte den Haushaltstitel für den Menschenrechtsrat bereits im Jahr 2011 an den Rand des finanziellen Kollapses.³⁴ Einiges konnte über veränderte Prioritätensetzungen bei den internen Zuweisungen abgefangen werden. In Zukunft werden jedoch die Aufgabenzuwächse im Wesentlichen über freiwillige Beiträge finanziert werden müssen, da die Vereinten Nationen unter erheblichem Druck stehen, Kosten einzusparen. Oder die neuen Aufgaben werden schlicht nicht umgesetzt werden können. Die Ressourcenknappheit des OHCHR ist zu allem Übel auch Gegenstand politischer Ränke. Über den Menschenrechtsrat werden dem Amt immer neue Aufgaben übertragen. Dies kann manchmal Absicht sein, um es von der Erfüllung wichtigerer Aufgaben abzuhalten – wie dies in der Vergangenheit Länder wie Ägypten, China oder Kuba getan haben.³⁵

Überblick und Akzentsetzungen der Hohen Kommissarinnen

Der erste, im April 1994 berufene Hohe Kommissar für Menschenrechte war der aus Ecuador stam-

Obwohl die Menschenrechte dem Anspruch nach eine der drei tragenden Säulen der UN sein sollen, liegt der Anteil des OHCHR am UN-Haushalt bei mageren drei Prozent.

²⁷ Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 116ff.

²⁸ Wenngleich der Jahresabschluss für 2012 ein Verhältnis von 42,5 Prozent (ordentlicher Haushalt) zu 57,5 Prozent (freiwillige Beiträge) ausweist; vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128, vgl. auch die Tabellen von Klaus Hüfner über den Haushalt des OHCHR: www.dgvrn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems/i-vereinte-nationen/1041-ohchr-hochkommissariat-fuer-menschenrechte/

²⁹ Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 120; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 94ff.

³⁰ Zur Liste der Sponsoren und ihren Profilen siehe OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 117 und 155ff.

³¹ Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 89; Webseiten u.a. der Regierungen von Norwegen: www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/profilark2011/E886_E_OHCHR.pdf oder Schweden www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sidas-Portfolio-within-Multilateral-coordination6.pdf

³² Vgl. OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 13.

³³ Davon sind 46 Prozent für die Arbeit in den Ländern vorgesehen, zwölf Prozent gehen an die Forschungsabteilung, zwölf Prozent werden für die Unterstützung des Menschenrechtsrats und der Sondermechanismen eingesetzt und sieben Prozent für die Menschenrechtsausschüsse, vgl. OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 13 und 97.

³⁴ Vgl. OHCHR Report 2012, a.a.O. (Anm. 20), S. 128, 133; OHCHR, Management Plan, a.a.O. (Anm. 11), S. 73.

³⁵ So der wiederkehrende, jährliche Auftrag an das Amt, über die geografische Zusammensetzung der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Bericht vorzulegen; zuletzt in UN Doc. A/HRC/RES/22/2 v. 9.4.2013. So sinnvoll ein Überblick über die Tendenz der Veränderung sein kann, so unsinnig ist ein jährliches Intervall.

Mary Robinson führte aktives, anwaltschaftliches Handeln und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Durchsetzung menschenrechtlicher Anliegen in das Amt ein.

mende José Ayala Lasso. Ihm folgten Mary Robinson (Irland, 1997–2002), Sérgio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003), Louise Arbour (Kanada, 2004–2008) und Navi Pillay (Südafrika, 2008 bis voraussichtlich 2014). Auf Vieira de Mello wurde im Jahr 2003 in Bagdad ein tödliches Attentat verübt, so dass sein damaliger Stellvertreter Bertrand G. Ramcharan (Guyana) die Amtsgeschäfte bis 2004 fortführte. Die stellvertretende Hohe Kommissarin ist seit März 2013 die Italienerin Flavia Pansieri. Sie löste Kyung-wha Kang aus Südkorea ab, die seit Januar 2007 dieses Amt innehatte. Deren direkter Vorgänger war Bertrand Ramcharan, der das Amt als Stellvertreter von 1998 bis 2002 innehatte. Zwischen 2003 und 2006 wurde das Amt interimweise bekleidet.

Das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte war zu Beginn keineswegs so selbstverständlich wie heute. Philip Alston beschreibt in seiner Untersuchung der ersten Jahre die Schwierigkeiten, die sich bei der Einrichtung auftraten. Dies waren zum einen Kompetenzstreitigkeiten mit dem noch existierenden Genfer Zentrum für Menschenrechte und zum anderen verwaltungstechnische Hürden. Ayala Lasso konnte zwar keine inhaltlichen Akzente setzen. Die Intervention gegen den Völkermord in Ruanda blieb Stückwerk, und auch andere Missionen blieben in ihrer Wirkung bescheiden. Hingegen würdigt Alston sein diplomatisches Geschick, das Amt innerhalb der Vereinten Nationen zu verankern.³⁶

Über die inhaltlichen Schwerpunkte der strategischen und administrativen Programmpläne³⁷ sowie Akzentsetzungen durch die Amtsträgerinnen hinaus (siehe unten) ragen in der Geschichte des OHCHR drei Programmansätze heraus, die bis heute ihre Wirkung entfalten. In Umsetzung der Forderung des Weltgipfels von 2005 wurde nicht nur die in Aussicht gestellte Verdoppelung des OHCHR-Haushalts innerhalb von fünf Jahren erreicht. Das OHCHR nahm überdies die Aufgabe an, den Frauenanteil bei den Hauptamtlichen systematisch an die Anzahl der männlichen Kollegen anzugleichen und für eine nach geografischen Gesichtspunkten ausgewogenere Beschäftigungsstruktur zu sorgen.³⁸

Im gleichen Jahr erarbeitete das OHCHR nach der Vorgabe aus dem Bericht des UN-Generalsekretärs ›In größerer Freiheit‹³⁹ einen Aktionsplan. Dieser schrieb nicht nur eine engere Kooperation mit Staaten, Zivilgesellschaft und UN-Organisationen als zukünftige Aufgabe fest, sondern stellte auch eine bessere Abstimmung mit anderen UN-Organen und eine zielorientiertere Planung und Durchführung der Programmaktivitäten in Aussicht.⁴⁰

Mary Robinson

In Befragungen von Menschenrechtsaktivisten nehmen von bislang sechs Amtsinhabern vor allem die Hohen Kommissarinnen eine prägende Rolle ein,

wobei jede für sich eigene Akzente setzte und damit an der inhaltlichen Ausfüllung des Mandats wesentlichen Anteil hatte.⁴¹ Mary Robinson führte aktives, anwaltschaftliches Handeln und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Durchsetzung menschenrechtlicher Anliegen in das Amt ein. Im Jahr 1998 besuchte sie Tibet und verstörte dabei nicht nur die Realpolitik Chinas. Ihre Kritik nahm westliche Staaten nicht aus. Die USA empfanden ihre Bewertung der Todesstrafe ebenso als Herausforderung wie ihre deutlichen Worte während der Anti-Rassismus-Konferenz in Durban 2001 gegenüber der Siedlungs- und Besatzungspolitik der israelischen Regierung sowie das Schweigen ihrer Verbündeten. Sie konnte ihr Mandat aufgrund politischen Drucks nicht verlängern.

Louise Arbour

Louise Arbour hatte als Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien ebenfalls schon Standfestigkeit bewiesen, indem sie mit Slobodan Milošević einen damals amtierenden Staatspräsidenten wegen Kriegsverbrechen anklagte. Als Hohe Kommissarin für Menschenrechte schrieb sie insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter⁴² sowie die Durchsetzung der Menschenrechte von Homosexuellen auf ihre Fahne. Die Anfeindungen durch Staaten der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) und die relativ geringe, öffentliche Ermutigung durch andere Länder ließen sie auf eine zweite Amtszeit verzichten. In ihre Amtszeit fielen ebenso Aktionspläne zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und der Bekämpfung von Armut.

Navi Pillay

Navi Pillay war unter anderem Richterin am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda und an Urteilen gegen amtierende Regierungschefs aufgrund Völkermords beteiligt. Im Vorfeld ihrer Ernennung äußerten die USA und die Menschenrechtsorganisation ›Human Rights Watch‹ Bedenken, weil ihr ein

Louise Arbour schrieb insbesondere die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Durchsetzung der Menschenrechte von Homosexuellen auf ihre Fahne.

³⁶ Vgl. Alston, a.a.O. (Anm. 4).

³⁷ Zur Übersicht vgl. www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/AnnualReportAppeal.aspx

³⁸ Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 124.

³⁹ UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 145.

⁴⁰ OHCHR, The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment, Genf 2005, www2.ohchr.org/english/planaction.pdf

⁴¹ Interviews des Autors am 6. Juni 2013 mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der Genfer Büros von Amnesty International, Human Rights Watch, International Service for Human Rights und Geneva for Human Rights sowie mit dem Leiter der ›Civil and Political Rights Section‹ der ›Special Procedures Division‹ im OHCHR.

⁴² Siehe OHCHR, The OHCHR Plan of Action, a.a.O. (Anm. 40).

zu unkritisches Verhältnis gegenüber der Politik Südafrikas zu Simbabwe unterstellt wurde. Es stellte sich jedoch rasch heraus, dass Pillay, wie ihre Vorgängerinnen, gewillt war und ist, offensiv aufzutreten und gegen schwere Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Sie akzentuierte bisher den Schutz und die Förderung von Menschenrechtsverteidigern. Der von ihr verantwortete Managementplan für 2012–2013 hat aber auch die Bekämpfung von Diskriminierung zum Schwerpunkt, und sie wirbt mit Nachdruck für die Einbeziehung der Menschenrechtsstandards in die internationale Debatte zur nachhaltigen Entwicklung.

Versuchte Gängelung durch den Menschenrechtsrat

Das Amtsverständnis und die dynamische Amtsführung der Hohen Kommissarinnen stoßen naturgemäß nicht überall auf positive Resonanz. Zum einen tragen einzelne Staaten in den allgemeinen Debatten oder im Rahmen des sogenannten interaktiven Dialogs im Menschenrechtsrat ihre Kritik teilweise feindselig oder gar ehrverletzend vor; etwa der Regierungsvertreter Sri Lankas in den Aussprachen über die Länderresolution zu seinem Land während der Märztagungen der Jahre 2012 und 2013.

Anderen dient der Rat als Mittel, um die Aktivitäten des OHCHR *qua* Institution ans Gängelband zu legen. Wenngleich das Amt vom Menschenrechtsrat formal unabhängig ist, erfordert seine Einbettung in die Struktur der Vereinten Nationen – und damit *eo ipso* des Menschenrechtsrats – die ständige Kommunikation mit Regierungen. Innerhalb der Aufgabenstellung des Rates eröffnet so die Rolle des OHCHR in Form von Berichten, unabhängigen Untersuchungen und Stellungnahmen zu Menschenrechtsverletzungen die Möglichkeit der Steuerung.⁴³

Über Vorgaben für methodisches Arbeiten und Konsultationspflichten mit betroffenen Regierungen wird versucht, auf den Inhalt der Berichte, die grundsätzlich die Perspektive der Opfer widerspiegeln, Einfluss zu nehmen. Länder wie Algerien, China, Kuba oder Russland denken immer wieder laut darüber nach, dem Amt einen Maulkorb in Form eines Verhaltenskodexes anzulegen.⁴⁴

Eine dritte Vorgehensweise bedient sich der Aufträge an das OHCHR per Resolution, um eine indirekte Form von weisungsgebundenem Mandat zu kreieren.⁴⁵ Louise Arbour und Navi Pillay haben mit der systematischen öffentlichen Vorstellung ihrer Aktions- und Strategiepläne im Rat das Anliegen der politischen Debatte über die Ausrichtung des OHCHR zwar bedient und so die offene Konfrontation vermeiden können. Gleichzeitig mussten und müssen sie dafür jedoch zusätzliche Ressourcen aufwenden und diese weiter verknapfen. Inzwischen mehrten sich Stimmen (von Staaten wie Norwegen, Mexi-

ko, die Schweiz, Uruguay und auch Deutschland), die auf die Unabhängigkeit des OHCHR vom Menschenrechtsrat verweisen. Notwendig wäre allerdings, den Worten Taten folgen zu lassen und für eine breitere und nachhaltigere Finanzierung im Rahmen des ordentlichen Haushalts zu sorgen.

Resümee

Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte hat sich über die 20 Jahre seiner Existenz durch die normative Handlungsführung und entsprechende Praxis zu einem von der Öffentlichkeit wahrgenommenen, wirkmächtigen Interessenvertreter der Opfer von Menschenrechtsverletzungen entwickelt. Das OHCHR verkörpert durch seine Ausstrahlung in den (völker-)rechtlichen wie in den politischen Bereich exemplarisch die Rolle des Korrektivs zur staatlichen Auffassung von Realität und löckt deutlich wider den Stachel. Die Bedeutung dieser Rolle wird durch die Auseinandersetzungen um die Entwicklung einer Global-Governance-Struktur auf der Grundlage von völkerrechtlich verbindlichen Grundrechten bei gleichzeitig fortdauernden Konfliktsituationen sowie angesichts der massiven weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen oder Umweltgefahren weiter zunehmen.

Das OHCHR hat durch seinen Entwicklungsprozess verdeutlicht, dass es personell und methodisch in der Lage war und ist, neue Herausforderungen zu erkennen und zu bearbeiten. Gegenwärtig scheint es allerdings so, dass dem Amt noch nicht einmal die Mittel zur Verfügung stehen, um die klassischen Ziele aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms zu erfüllen. Hierfür wäre ein weitaus stärkeres finanzielles Engagement der UN-Mitgliedstaaten vonnöten. Ausgehend von der ursprünglichen Vorstellung, eine wirklich unabhängige Institution für Menschenrechte zu schaffen, und angesichts der aktuellen Budgetverteilung wäre dafür eine gesicherte Finanzierung in Höhe von neun bis zehn Prozent des ordentlichen UN-Haushalts nötig. Dies mag gegenwärtig illusorisch erscheinen, aber auch hier muss man die Klagen der Regierungen über knappe Kassen nicht als die einzig mögliche Darstellung der Realität und der Prioritätensetzung hinnehmen.

Das OHCHR hat durch seinen Entwicklungsprozess verdeutlicht, dass es personell und methodisch in der Lage war und ist, neue Herausforderungen zu erkennen und zu bearbeiten.

Einigen Staaten dient der Menschenrechtsrat als Mittel, um die Aktivitäten des OHCHR *qua* Institution ans Gängelband zu legen.

⁴³ Vgl. Forsythe, a.a.O. (Anm. 11), S. 18of.

⁴⁴ So die mündliche Stellungnahme eines kubanische Delegierten auf der 22. Tagung des Menschenrechtsrats (September 2012).

⁴⁵ Exemplarisch kann die Resolution zur personellen Zusammensetzung des Amtes herangezogen werden, vgl. Anm. 35.

Privatheit darf nicht zur Illusion werden

Gerhart R. Baum



Foto: Wolf Prange

Gerhart R. Baum, geb. 1932, Rechtsanwalt in Köln, war von 1992 bis 1998 Leiter der deutschen Delegation zur UN-Menschenrechtskommission und nahm in dieser Funktion an der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 teil. Von 1978 bis 1982 war er Bundesminister des Inneren.

Der Skandal um die Abhörpraxis des amerikanischen Geheimdienstes NSA hat uns erschreckt und aufgeweckt. Allzu lange ist verdrängt worden, dass sich die Menschheit seit ungefähr zehn Jahren in einer digitalen Revolution befindet, die weiter geht als die industrielle Revolution im 19. Jahrhundert. Sie ist zu einem Thema geworden, das in die Rangordnung Klimaschutz, Eingehung der Finanzmärkte oder Verbreitung von Atomwaffen gehört. Bei alledem müssen wir uns vor Augen halten, dass es nicht nur um die NSA, nicht nur um die Sicherheitsbehörden und die Datensammlungen des Staates geht, sondern auch um die riesigen Datenmengen, die von Privaten gesammelt und verwertet werden. Sie nutzen die neuen Kommunikationstechnologien nach den gleichen Methoden.

»Big Brother« kommt also immer Arm in Arm mit »Big Data«. Überwachung ist inzwischen Bestandteil aller sozialen und ökonomischen Transaktionen. Man muss sich einmal vorstellen, was über einen heute geborenen Menschen mit einer Lebenserwartung von 80 Jahren am Ende an Daten angehäuft sein wird, wenn wir dagegen nichts unternehmen. Auch Kinder werden heute überwacht. Und es geht keineswegs nur um die Internet-Kommunikation, für die Verschlüsselung keinen absoluten Schutz bedeutet. Es geht um Spuren, die jeder Mensch vielfach hinterlässt in seinem Verhalten im täglichen Leben.

Riesige digitale Datenberge werden in einer Art Goldrausch von Algorithmen durchsucht, und aus der Informationsflut des Netzes wird großer Profit geschlagen. Anonymität wird nahezu unmöglich. Die neuen Kommunikationstechniken sind eine große Versuchung – auch für die Sicherheitsbehörden –, ohne konkreten Anlass Daten zu sammeln. Der Präventivstaat ist unersättlich. In Deutschland ist es einigermaßen gelungen, staatliches Handeln immer wieder an die Verfassung zu binden – durch 14 Bundesverfassungsgerichtsurteile nach dem 11. September 2001, aber auch durch Gesetze und Kontrollen. Dennoch dominiert auch bei uns die polizeiliche Sicherheitslogik. Diese wird ausgehebelt, wenn von außen unsere Grundrechte verletzt werden.

Daten bedeuten Macht, Macht über Persönlichkeitsrechte und Wirtschaftsmacht. Und es sind ja keineswegs nur die Amerikaner und Briten allein. Was machen eigentlich China und Russland mit unseren Daten? Datenschutz oder genauer gesagt »Schutz der Privatheit« ist ein Menschenrecht und damit ein Thema der Völkergemeinschaft. Diese hat sich mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu einem Menschenbild verpflichtet, das auf dem sittlichen Prinzip der Menschenwürde beruht.

Ich hatte mich seit längerem dafür eingesetzt, dieser globalen Herausforderung mit globalen Lösungen zu begegnen. Bundeskanzlerin Angela Merkel, von der man in Sachen Datenschutz in den letzten Jahren wenig gehört hat, hat sich nun dafür ausgesprochen, vor allem aber Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und jetzt auch der Außenminister. Eine Option für sie ist ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von 1966. Dieser garantiert in Artikel 17 den Schutz der Privatsphäre und der Kommunikation. Das Fakultativprotokoll muss diesen Schutz weiter konkretisieren. Die deutsche Initiative für eine Vertragsstaatenkonferenz zum Zivilpakt ist daher zu begrüßen. Die Ministerin nennt noch andere Optionen, etwa ein internationales Schutzabkommen für den weltweiten Datenverkehr über die Internationale Fernmeldeunion der Vereinten Nationen.

Stünde eine neue Weltmenschenrechtskonferenz an, müsste sie das Thema vorrangig behandeln. Der UN-Menschenrechtsrat kann und sollte es jetzt schon tun. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen sollte im Herbst das Thema behandeln. Es kann nicht darum gehen, einzelne Staaten auf die Anklagebank zu setzen. Lösungen lassen sich nur in Kooperation erzielen.

In dieser Diskussion müssen auch noch weitere Facetten des Themas zur Sprache kommen, wie die Gefahren des Cyber-Kriegs – die Lahmlegung lebenswichtiger Kommunikationsnetzwerke durch Kräfte von außen. Auch dieses Problem ist völkerrechtlich noch nicht an und schon gar nicht ausdiskutiert.

Eine weitere Facette ist, dass durch neue Netztechnologien die Menschenrechtsverteidiger besser überwacht werden können. Diese Technologien werden von Firmen in westlichen Ländern, auch Deutschland, ohne Skrupel geliefert.

Es geht um den Schutz der Menschenwürde, um die Menschenrechte. Eine auf Menschenrechte gegründete politische Ordnung ist das Ziel unseres Grundgesetzes und des Völkerrechts. Privatheit darf keine Illusion werden, wie einige arrogante Jünger des Silicon Valleys es verkünden.

Die Politik der Menschenrechte entfaltet – wie Habermas zu Recht feststellt – »seit wenigen Jahrzehnten tatsächlich eine globale Wirksamkeit«. Es ist bedauerlich, dass Regierungen diese Tatsache nur zögerlich zur Kenntnis nehmen. Das muss sich angesichts dieser neuen globalen Herausforderungen ändern. Ich wünsche mir sehr, dass auch die nichtstaatlichen Organisationen sich diesem Freiheitsthema öffnen.

›Bringing Human Rights Home‹

Zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen

Beate Rudolf

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 war die Schaffung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen weltweit. Sie sollen zur Verwirklichung der Menschenrechte im eigenen Land beitragen. Ein internationaler Maßstab regelt ihre Ausgestaltung; die Einhaltung des Maßstabs wird regelmäßig überprüft. Verstärkt nehmen diese nationalen Institutionen auch in den Vereinten Nationen ihre Funktion als Brücke zur internationalen Ebene wahr. Ihre größte Herausforderung bleibt es, auch bei äußerem Druck unabhängig und kritisch zu arbeiten. Hierfür bedürfen sie internationaler Unterstützung.

›Bringing Human Rights Home‹ war eine der wesentlichen Forderungen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993: Menschenrechte dienen dazu, dass alle Menschen ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit und Würde führen können. Die Menschenrechte müssen daher, um im wirklichen Leben anzukommen, innerstaatlich umgesetzt werden. Die Abschlusserklärung der Wiener Konferenz betont daher an vielen Stellen die Verpflichtung der Staaten, Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Der internationalen Gemeinschaft kommt die Aufgabe zu, die Staaten dabei zu unterstützen: durch Normsetzung, Monitoring- und Abhilfverfahren sowie technische Hilfe.

Menschenrechte ›kommen zu Hause an‹, wenn sie systematisch als Maßstab staatlichen Handelns angewendet werden. Dies umfasst die Politikgestaltung, die Gesetzgebung, den Gesetzesvollzug sowie den gerichtlichen Schutz gegen Staatsorgane und das Handeln Privater. Menschenrechte ›kommen zu Hause an‹, wenn sie darüber hinaus allen Menschen im Land bekannt sind, für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure die Grundlage der eigenen Wertvorstellungen bilden und das Handeln anleiten. Wenig bekannt sind jedoch die Inhalte der international verbürgten Menschenrechte, wie sie durch UN- oder regionale Menschenrechtsorgane ausbuchstabiert worden sind. Daher werden die Grenzen, die die Menschenrechte ziehen, aber auch ihr gestalterisches Potenzial für die gerechte politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaats oft nicht erkannt.

An dieser Stelle setzt die Idee der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) an: Um Menschenrechte innerstaatlich in vollem Umfang zu verwirklichen, bedarf es eines innerstaatlichen Akteurs, der allein den

Menschenrechten verpflichtet ist und die Aufgabe hat, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Dieser Akteur muss die Menschenrechte in die jeweiligen innerstaatlichen Diskurse über Politik- und Gesellschaftsgestaltung, in die Rechtsprechung sowie in die politische und gesellschaftliche Praxis einbringen.

Dementsprechend hob die Wiener Weltmensenrechtskonferenz die »wichtige und konstruktive Rolle der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte« hervor und ermutigte die Staaten, NHRIs einzurichten und zu stärken unter Beachtung der »Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen«,¹ der sogenannten Pariser Prinzipien. In der Folgezeit entstanden in allen Weltregionen NHRIs, oft mit Unterstützung der UN oder auf Druck der internationalen Gemeinschaft oder gefördert durch regionale Organisationen und regionale NHRI-Netzwerke.² Gegenwärtig gibt es weltweit 103 NHRIs, von denen 69 die Pariser Prinzipien vollständig erfüllen.³

Die Frage, ob es eine nationale Menschenrechtsinstitution gibt und welche Befugnisse sie hat, ist Standard bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) des UN-Menschenrechtsrats sowie Gegenstand der Staatenberichtsprüfung durch die UN-Menschenrechtsausschüsse. NHRIs, die die Pariser Prinzipien erfüllen, sind anerkannte Akteure im Menschenrechtsrat und bei den Menschenrechtsausschüssen. Der Menschenrechtsrat und die UN-Generalversammlung befassen sich regelmäßig mit NHRIs aufgrund von Berichten des UN-General-



Foto: S. Pietschmann

Prof. Dr. iur. Beate Rudolf, geb. 1964, ist seit Januar 2010 Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

¹ Erklärung und Aktionsprogramm von Wien, UN Doc. A/CONF.157/24 (Part I) v. 13.10.1993, Abs. 36. 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_Erklaerung_und_Aktionsprogramm_web.pdf

² Sonia Cardenas, Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions, *Global Governance*, 9. Jg., 2003, S. 23–42; Anna-Elina Pohjolainen, The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the UN, *Kopenhagen* 2006; Thomas Pagram, Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions, *Human Rights Quarterly*, 32. Jg., 3/2010, S. 729–760.

³ Stand: 19.7.2013.

Die Schaffung einer NHRI gehört heute zu den Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

sekretärs⁴ und verabschieden Resolutionen⁵ hierzu. Die Menschenrechtsausschüsse haben ausdrücklich die wichtige Rolle von NHRIs bei der Verwirklichung der jeweiligen Konventionsrechte im eigenen Land und bei deren Überwachung anerkannt.⁶ Auch auf regionaler Ebene wird die Rolle von NHRIs zunehmend betont und gestärkt, beispielsweise gehört die Schaffung einer NHRI heute zu den Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU.

Aufgaben, Kompetenzen, Typen

Die Wiener Erklärung betont das Recht jedes Staates, eine NHRI einzurichten, die den innerstaatlichen Bedürfnissen gerecht wird. Maßgeblich für NHRIs und zugleich Grenze für ihre Ausgestaltung durch den jeweiligen Staat sind die in der Wiener Erklärung genannten Pariser Prinzipien.⁷

Pariser Prinzipien: Maßstab und Akkreditierungsverfahren

Auch wenn diese Prinzipien nicht völkerrechtlich verbindlich sind, haben sie sich seit ihrer Erarbeitung durch Sachverständige aus Wissenschaft, NHRIs und den Vereinten Nationen im Jahr 1991 zu einem autoritativen Maßstab entwickelt. Dies zeigt sich in ihrer ausdrücklichen Bekräftigung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 1993⁸ und dem seitdem regelmäßigen Verweis auf sie durch die Generalversammlung und den Menschenrechtsrat. Es spiegelt sich auch in der Praxis der Vereinten Nationen wider, die die Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien zu einem wesentlichen Kriterium für die Zuerkennung von Mitwirkungsrechten von NHRIs machen. Zudem nehmen neuere Menschenrechtsverträge auf die Pariser Prinzipien Bezug.⁹

NHRIs mit A-Status müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren.

Seit Ende der neunziger Jahre wird in einem von den Vereinten Nationen anerkannten Akkreditierungsverfahren überprüft, ob NHRIs mit den Pariser Prinzipien übereinstimmen. Dies wird vom Dachverband der NHRIs, dem ›International Coordinating Committee‹ (ICC), durchgeführt; zuständig ist dessen Unterausschuss für Akkreditierung (Sub-Committee on Accreditation – SCA), unterstützt vom Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR).¹⁰ Dem SCA gehört jeweils eine, mit den Pariser Prinzipien in Einklang stehende NHRI aus den vier Weltregionen (Afrika, Amerika, Asien-Pazifik, Europa) an; die regionalen NHRI-Netzwerke¹¹ sind mit beratender Stimme vertreten. Bei voller Erfüllung der Pariser Prinzipien wird der ›A-Status‹ verliehen; bei nur teilweiser Erfüllung der ›B-Status‹. Die Nichterfüllung der Pariser Prinzipien führt zum ›C-Status‹.

NHRIs mit A-Status müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren; bei erheblicher Änderung der Umstände wird außerhalb dieses Turnus geson-

dert geprüft (special review).¹² Damit wird gerade bei Angriffen auf die Unabhängigkeit einer NHRI internationale Öffentlichkeit hergestellt; bereits die im Verfahren zu erwartende Herabstufung durch das ICC ist oft eine wirksame Verteidigung. Der große Vorteil dieses ›Peer Review‹-Verfahrens liegt darin, dass die Überprüfung durch diejenigen erfolgt, die ein institutionelles Interesse daran haben, die Pariser Prinzipien hochzuhalten. Zugleich entzieht das Akkreditierungsverfahren durch das ICC die Überprüfung dem politischen Kuhhandel zwischen Staaten.

Wesentliche Inhalte

Die Pariser Prinzipien formulieren die Mindestanforderungen an NHRIs im Hinblick auf Aufgaben, Befugnisse und Struktur. Eine wichtige Auslegungs-

⁴ Vgl. zuletzt die Berichte des UN-Generalsekretärs ›National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights‹ an die Generalversammlung, UN Doc. A/66/274 v. 8.11.2011 und an den Menschenrechtsrat, UN Doc. A/HRC/23/27 v. 2.4.2013.

⁵ Zuletzt UN-Dok. A/RES/66/169 v. 19.12.2011 und UN Doc. A/HRC/23/17 v. 13.6.2013.

⁶ Bereits vor der Wiener Weltmensenrechtskonferenz erfolgt durch den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Allgemeine Empfehlung Nr. XVII zur Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens, CERD A/48/18 v. 15.3.1993; danach durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 10, Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, CESCR E/C.12/1998/25 v. 14.12.1998, beim Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, CRC/GC/2002/2 v. 15.11.2002, alle in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die ›General Comments‹ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, sowie Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Its Relationship with National Human Rights Institutions, UN Doc. E/CN.6/2008/CRP.1 v. 11.2.2008.

⁷ Siehe Anm. 1.

⁸ UN-Dok. A/RES/48/134 v. 20.12.1993, www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar48134.pdf

⁹ Näheres dazu im Abschnitt ›Spezifische Aufgaben nach UN-Menschenrechtsverträgen‹.

¹⁰ Die Abteilung ›National Institutions and Regional Structures‹ (NIRMS) fungiert als Sekretariat. Näher hierzu: www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx

¹¹ Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI); Network of the NHRIs of the Americas; Asia-Pacific Forum (APF); European Network of NHRIs (ENNHRI, zuvor European Group of NHRIs).

¹² Hierzu der jährliche Bericht des UN-Generalsekretärs ›Activities of the ICC of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Accrediting National Institutions in Accordance with the Paris Principles‹, zuletzt UN Doc. A/HRC/23/28 v. 8.3.2013.

hilfe sind die ›Allgemeinen Beobachtungen‹ des SCA.¹³ Nach den Pariser Prinzipien sind die Förderung und der Schutz der Menschenrechte die Hauptaufgabe einer NHRI. ›Förderung‹ zielt hin auf die breite Beachtung der Menschenrechte in Staat und Gesellschaft, also darauf, eine Kultur der Menschenrechte zu etablieren. ›Schutz‹ bezieht sich auf Fälle und Situationen von Menschenrechtsverletzungen, die eine NHRI bekannt macht und in denen sie generell oder im Einzelfall zu helfen versucht. Beide Aufgaben überschneiden sich oft: Menschenrechtliche Politikberatung, die der Förderung zuzuordnen ist, weil sie der Verhinderung künftiger Verletzungen dient, ist besonders erfolgreich, wenn sie sich auf Erkenntnisse über tatsächliche Menschenrechtsverletzungen stützen kann und damit zugleich auch bestehenden Verletzungen abhilft.

Um ihren Förder- und Schutzauftrag zu erfüllen, sollte eine NHRI ein ›möglichst breites Mandat‹ haben. Das Mandat muss sich ausdrücklich auf die international garantierten Menschenrechte erstrecken und umfasst auch das Eintreten dafür, dass der Staat weitere Menschenrechtsverträge ratifiziert. Es genügt nicht, wenn sich die NHRI auf verfassungsrechtlich garantierte Menschenrechte bezieht. Die NHRI soll ja gerade die Brücke zwischen der internationalen und der nationalen Ebene schlagen.

Das breite Mandat verlangt ferner, dass die NHRI sich mit dem Handeln aller staatlichen Gewalten sowie mit Menschenrechtsverletzungen im gesamten Staatsgebiet befassen darf. Menschenrechtsverletzungen durch Private, zum Beispiel durch Unternehmen im Ausland oder Diskriminierungen auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, müssen ebenfalls in das Mandat der NHRI fallen; dies fehlt oft bei Ombuds-Institutionen. In besonderen staatsrechtlichen Situationen sind territoriale Beschränkungen mit den Pariser Prinzipien ausnahmsweise vereinbar, wenn mehrere NHRIs zusammen das ganze Staatsgebiet abdecken. So gibt es in Großbritannien eine NHRI für England und Wales, eine für Schottland und eine für Nordirland. Für Bundesstaaten gilt diese Regelung nicht.

Zur Erfüllung ihres Förderauftrags hat eine NHRI politische Akteure zu beraten, Menschenrechtsbildung zu fördern und selbst durchzuführen sowie Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Zur Erfüllung ihres Schutzauftrags muss sie die Menschenrechtssituation im Land beobachten (Monitoring), Untersuchungen durchführen, über Verletzungen öffentlich berichten oder als außergerichtliche Instanz Individualbeschwerden behandeln; Letzteres ist nach den Pariser Prinzipien optional.

Wesentliches Merkmal einer NHRI ist ihre Unabhängigkeit. Hierzu verlangen die Pariser Prinzipien eine gesetzliche oder verfassungsrechtliche Grundlage; sie soll die NHRI unabhängig von der Exekutive machen. Zu dieser notwendigen institutionellen

Unabhängigkeit gehört auch, dass die NHRI nicht in eine Regierungsbehörde integriert sein darf. Sie muss außerdem personell unabhängig sein, die Auswahl ihrer Leitungsebene darf also nicht in den Händen der Regierungsmehrheit liegen. Das Auswahlverfahren muss transparent sein und unter substanzieller Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Soweit Regierungsvertreter/innen in Gremien der NHRI mitwirken, dürfen sie nur eine beratende Stimme haben; nach Ansicht der SCA gilt dies auch für Abgeordnete der Regierungsmehrheit. Schließlich muss die NHRI auch finanziell unabhängig sein, muss also einen eigenen Posten im Staatshaushalt haben und über den Einsatz ihrer Mittel selbst entscheiden können.

Für die Zusammensetzung der Gremien einer NHRI enthalten die Pariser Prinzipien allgemeine Regelungen. Hierzu zählt insbesondere das Erfordernis, dass die NHRI die Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln soll. Zu den Befugnissen, die eine NHRI mindestens haben muss, gehört das Recht, sich mit jeder Menschenrechtsfrage und jeder Menschenrechtsverletzung zu befassen und hierzu öffentlich Stellung zu beziehen und Empfehlungen abzugeben, sowie jede Person anhören und Dokumente einsehen zu können, soweit dies für die Bewertung einer menschenrechtlichen Sachlage erforderlich ist. Sie sollen mit internationalen Menschenrechtsgruppen kooperieren und mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) Beziehungen aufbauen können. Auf diese Weise fungieren sie als Brücke zwischen internationaler und nationaler Ebene sowie zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Typen von NHRIs

In ihrer Resolution zu den Pariser Prinzipien betont die UN-Generalversammlung das Recht jedes Staates, seine Menschenrechtsinstitution so auszugestalten, dass sie den innerstaatlichen Erfordernissen gerecht wird. Dementsprechend variieren Befugnisse und Struktur von NHRIs. Bei allen Unterschieden im Detail lassen sich NHRIs in vier Kategorien einteilen: beratende Ausschüsse (französisches Modell), Kommissionen (angelsächsisches Modell), Ombuds-Institutionen und Institute;¹⁴ gelegentlich werden die ersten beiden Typen zusammengefasst.¹⁵

¹³ SCA, General Observations, angenommen vom ICC im Mai 2013, noch unveröffentlicht, erscheint auf: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>; die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich hieran.

¹⁴ Hierzu eingehend: Valentin Aichele, Nationale Menschenrechtsinstitutionen. Ein Beitrag zur nationalen Implementierung von Menschenrechten, Frankfurt/M. 2003, S. 102, 110ff.; Valentin Aichele, Die Nationale Menschenrechtsinstitution, 2. Aufl., Berlin 2009.

¹⁵ Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), National Human Rights Institutions in the EU Member States, Wien 2010, S. 24, die dann aber doch die vier Kategorien anwendet.

Das Mandat einer NHRI muss sich ausdrücklich auf die international garantierten Menschenrechte erstrecken und umfasst auch das Eintreten dafür, dass der Staat weitere Menschenrechtsverträge ratifiziert.

Die Unabhängigkeit einer NHRI muss gesetzlich oder verfassungsrechtlich gesichert sein.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte

Deutschlands nationale Menschenrechtsinstitution ist das Deutsche Institut für Menschenrechte. Es wurde im Jahr 2001 auf einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages als eingetragener Verein gegründet, um seine Unabhängigkeit zu sichern. Hierüber wacht ein Kuratorium, das mit deutlicher Mehrheit aus Vertretern der Zivilgesellschaft besteht: des Forums Menschenrechte, des Deutschen Behindertenrats, Vertretern aus Wissenschaft, Stiftungen und Medien; hinzu kommen zwei Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die vier Ministerien, aus deren Haushalt das Institut finanziert wird, nehmen ohne Stimmrecht teil. Seit 2001 ist das Institut mit dem A-Status akkreditiert.

Das Institut setzt sich dafür ein, dass Menschenrechte bei innen- und außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt und Menschenrechtsabkommen der UN und des Europarats in Deutschland umgesetzt werden. Seine Aufgaben sind Politikberatung für Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft, anwendungsbezogene Forschung zu Menschenrechtsthemen, Menschenrechtsbildung, Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen, Dokumentation und Information. Das Institut veröffentlicht Studien und Bildungsmaterialien, verfasst in ausgewählten Fällen gutachterliche Stellungnahmen für Gerichte und führt Fortbildungen durch, etwa für Journalistinnen und Journalisten, Lehrpersonal, die Anwaltschaft oder die Bundeswehr. Es ist jedoch keine Ombudsstelle, an die sich Betroffene zur Lösung ihres Einzelfalls wenden können; es kann auch keine Rechtsberatung leisten. Auch hat es keine spezifischen Akteneinsichts- oder Untersuchungsrechte.

Seit dem Jahr 2009 nimmt das Institut zusätzlich die Aufgabe der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland wahr. In dieser Funktion schützt und fördert es die Rechte von Menschen mit Behinderungen und begleitet die Umsetzung der Konvention in Deutschland kritisch und konstruktiv. Im Herbst 2013 steht die turnusmäßige Reakkreditierung des Instituts an. Dabei wird ein wesentlicher Punkt die Frage betreffen, ob das Institut auch ohne eine gesetzliche Grundlage den Pariser Prinzipien genügt, das heißt ob seine gegenwärtigen Rechtsgrundlagen – Bundestagsbeschluss und Vereinsatzung sowie grundrechtlicher Schutz der Vereinsautonomie – einen diesem Maßstab entsprechenden Schutz für seine Unabhängigkeit und seinen Fortbestand bieten.

Beratende Ausschüsse sind der älteste Institutionentyp; Vorbild ist die 1947 geschaffene französische Beratende Kommission für Menschenrechte.¹⁶ Diese Institutionen sollen vor allem Parlament und Regierung in Menschenrechtsfragen beraten und werden daher bei allen Gesetzesvorlagen mit Menschenrechtsbezug zurate gezogen. Kommissionen nach angelsächsischem Modell haben breite Befugnisse zur Untersuchung von menschenrechtlich problematischen Situationen; sie können Zeugen vorladen, haben ein umfassendes Akteneinsichtsrecht und können Musterfälle vor Gericht bringen. Charakteristisches Merkmal von Ombuds-Institutionen ist ihre Befugnis, Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen einer außergerichtlichen Lösung zuzuführen. Institute zeichnen sich durch ihren Tätigkeitsschwer-

punkt in der Politikberatung aus, die auf anwendungsorientierter Forschung beruht.

In der Praxis bestehen jedoch vielfältige Überschneidungen. So hat beispielsweise die polnische NHRI, die eine Ombuds-Institution ist, die Befugnis, beim Verfassungsgericht Verfahren einzuleiten, um die Vereinbarkeit von Gesetzen mit Menschenrechtsverträgen zu überprüfen. Einige lateinamerikanische Ombuds-Institutionen können beim Parlament Gesetzesinitiativen einbringen. Das Dänische Institut für Menschenrechte ist zugleich Antidiskriminierungsstelle gemäß den EU-Antidiskriminierungsrichtlinien und befasst sich mit Beschwerden wegen behaupteter Menschenrechtsverletzungen.¹⁷

Auch in ihrer Struktur unterscheiden sich die vier Institutionentypen. Die beratenden Ausschüsse haben ein Plenarorgan, das aus Vertretern gesellschaftlicher Akteure im Menschenrechtsbereich zusammengesetzt ist und in Arbeitsgruppen menschenrechtliche Stellungnahmen oder Berichte erarbeitet. In Kommissionen sind Kommissarinnen und Kommissare für einzelne Themenbereiche zuständig. Ombuds-Institutionen werden von einer Person geleitet, in deren Namen die Entscheidungen gefällt werden. Institute weisen eine größere organisatorische Vielfalt auf; sie werden zumeist von einem ein- oder zweiköpfigen Vorstand geleitet und haben ihre eigenen Kontrollgremien, die die allgemeinen Richtlinien der Arbeit festlegen und vor denen der Vorstand inhaltlich und finanziell Rechenschaft ablegt.

Spezifische Aufgaben nach UN-Menschenrechtsverträgen

Die Anerkennung der Pariser Prinzipien spiegelt sich ferner darin wider, dass jüngere Menschenrechtsverträge auf sie Bezug nehmen. So sieht Artikel 18 Absatz 4 des Fakultativprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) vor, dass bei der Schaffung des nationalen Präventionsmechanismus zur Verhinderung von Folter die Pariser Prinzipien beachtet werden müssen. Dementsprechend haben zahlreiche Staaten die Aufgabe nach dem Fakultativprotokoll ihrer NHRI übertragen.¹⁸ Die UN-Behindertenrechts-

¹⁶ Siehe: www.cndh.fr

¹⁷ Zu den NHRIs in der EU, die zugleich Antidiskriminierungsstellen sind, siehe Agentur für Grundrechte der Europäischen Union, Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union, Wien 2012, S. 31, und Equinet, Equality Bodies and National Human Rights Institutions. Making the Link to Maximise Impact, Brüssel 2011.

¹⁸ Rachel Murray et al., The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Oxford 2011, S. 170 (für Europa und Zentralasien); zu den Herausforderungen hierbei siehe Asia-Pacific Forum/Association for the Prevention of Torture/OHCHR, Preventing Torture. An Operational Guide for National Human Rights Institutions, Genf 2010, S. 100.

konvention (BRK) verpflichtet die Staaten zur Schaffung eines unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens; hierbei sind ebenfalls die Pariser Prinzipien zu beachten (Art. 33 Abs. 2). Die Übertragung dieser Aufgabe auf die bestehende nationale Menschenrechtsinstitution, wie sie etwa in Deutschland erfolgte, gilt als positives Beispiel.¹⁹ Das SCA hat auf diese Entwicklung mit neuen Allgemeinen Beobachtungen reagiert,²⁰ weil die Übertragung neuer Aufgaben mit Veränderungen in Struktur und Befugnissen sowie einer angemessenen Budgeterhöhung einhergehen muss.

Mittler zwischen nationaler und internationaler Ebene

Um Menschenrechte ›nach Hause zu bringen‹, setzen sich NHRIs für die innerstaatliche Umsetzung von Menschenrechtsstandards, Empfehlungen sowie Urteilen ein und wirken in internationalen und regionalen Menschenrechtsorganen mit.

Innerstaatliche Umsetzung

Wichtigstes Instrument zur Harmonisierung von innerstaatlichem Recht und innerstaatlicher Praxis mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates ist die Politikberatung. Eine solche Beratung erfolgt durch Stellungnahmen gegenüber Parlament und Ministerien, durch regelmäßigen Gedankenaustausch und durch vertrauliche oder öffentliche Fachgespräche, oft unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft. Diese Beratung findet in einem laufenden Gesetzgebungsprozess statt oder davor, um einen solchen anzustoßen. Ferner kann sie auf eine Änderung von Verwaltungspraxis hinwirken. Eine weitere Form von Beratung sind Stellungnahmen in Gerichtsverfahren (*Amicus-curiae*-Stellungnahmen), in denen die NHRIs die Auswirkungen international und national garantierter Menschenrechte konkretisieren.

Diese Form von Beratung betrifft einzelne Themenfelder, die die NHRIs als wichtige Problemfelder identifiziert haben. Darüber hinaus können NHRIs aber auch in der Breite die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen fördern. Beispielsweise können sie die Umsetzung der Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse (concluding observations) zum eigenen Land durch eigene Nachfolgeveranstaltungen unterstützen.²¹ Erfolgversprechend ist dabei, die zuständigen Regierungsstellen, Abgeordneten und die Zivilgesellschaft an einen Tisch zu bringen, um die Diskussion über eine Prioritätensetzung und über die geeigneten Wege zur Umsetzung anzustoßen.

NHRIs können sich auch systematisch mit der Umsetzung der Empfehlungen befassen, die in Individualbeschwerdeverfahren zum eigenen Land aus-

gesprochen wurden, oder mit der Befolgung von Urteilen, die ein regionaler Menschenrechtsgerichtshof gefällt hat. In zahlreichen Ländern debattiert das Parlament über den jährlichen Bericht der NHRI zur Menschenrechtslage im Land.

Als Grundlage für die Bereitschaft, Menschenrechte innerstaatlich zu verwirklichen, bedarf es einer Kultur der Menschenrechte. Hierfür ist Menschenrechtsbildung auf allen Ebenen des Erziehungswesens ebenso erforderlich wie für besonders menschenrechtsnahe Berufsgruppen – insbesondere Polizei, Militär, Strafvollzug, Gesundheitswesen. NHRIs können durch Politikberatung, Bildungsmaterialien und Pilotprojekte dazu beitragen, dass Menschenrechtsbildung systematisch verankert und wirkungsvoll betrieben wird.

Die nach den Pariser Prinzipien optionale Befugnis, sich mit Einzelfällen zu befassen, dient nicht nur dem wirksamen konkreten Menschenrechtsschutz, sondern kann zugleich zur Identifizierung menschenrechtlicher Problemlagen beitragen. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass – gerade in Staaten mit schwacher Justiz – NHRIs Gefahr laufen, durch eine Flut von Individualbeschwerden lahmgelegt zu werden und daher die Ebene der systemischen Verbesserung nicht zu erreichen.²²

Es werden immer mehr Leitfäden entwickelt, wie eine NHRI ihre Befugnisse in bestimmten Themenfeldern einsetzen kann, etwa zur Folterprävention,²³ zum Monitoring der BRK,²⁴ zu Menschenrechten von Frauen²⁵ oder Kinderrechten.²⁶ Das ICC entwickelt auf seinen alle zwei Jahre stattfindenden Konferenzen Aktionspläne, die NHRIs Anregungen für die Arbeit und Schwerpunktsetzung geben.²⁷

19 OHCHR, Thematic Study on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/HRC/13/29 v. 22.12.2009, Abs. 51.

20 Siehe SCA, a.a.O. (Anm. 13).

21 Näher: Frauke Lisa Seidensticker, Examination of State Reporting by Human Rights Treaty Bodies: An Example of Follow-up at the National Level by NHRIs, Berlin 2005.

22 Richard Carver, NHRIs in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law, in: Ryan Goodman/Thomas Pelgram (Eds.), Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing NHRIs, Cambridge 2012, S. 181–209.

23 Asia-Pacific Forum et al., Preventing Torture, a.a.O. (Anm. 18).

24 OHCHR, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York und Genf 2010.

25 OSZE, Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality, Warschau 2012.

26 Viola Bölscher, Nationale Menschenrechtsinstitutionen als Akteure für Schutz und Förderung der Kinderrechte, Berlin 2013.

27 Zuletzt: Amman-Aktionsplan zu Menschenrechten von Frauen, www.nhri.ohchr.org. Zu Wirtschaft und Menschenrechten: Veronika Haász, The Role of NHRIs in the Implementation of the UN Guiding Principles, Human Rights Review, Online-Version, Juni 2013.

In zahlreichen Ländern debattiert das Parlament über den jährlichen Bericht der NHRI zur Menschenrechtslage im Land.

Gerade in Staaten mit schwacher Justiz laufen NHRIs Gefahr, durch eine Flut von Individualbeschwerden lahmgelegt zu werden.

Mitwirkung auf UN-Ebene

NHRIs sind
Mahner, Berater,
Ausbilder und
Informationsquelle.

Es war ein Meilenstein für NHRIs, dass die Menschenrechtskommission im Jahr 2005 den A-akkreditierten NHRIs das Rederecht zu allen Tagesordnungspunkten einräumte.²⁸ NHRIs nutzen dieses Recht einzeln oder gemeinsam, um durch Stellungnahmen an der Fortentwicklung menschenrechtlicher Standards und Verfahren mitzuwirken. Im Jahr 2011 erweiterte der Menschenrechtsrat die Mitwirkungsbefugnisse substanziell: A-akkreditierte NHRIs dürfen seitdem sowohl im UPR als auch zu Berichten der Sondermechanismen über Missionen in ihr Land unmittelbar nach der eigenen Regierung sprechen.²⁹ Sie können damit dem Rat ein umfassenderes Bild von der Menschenrechtssituation in dem Staat verschaffen. Soweit diese NHRIs einen eigenen Bericht im UPR einreichen, erhalten ihre Informationen in der Zusammenfassung des OHCHR einen eigenen Abschnitt.³⁰ Auch bei den Menschenrechtsausschüssen können NHRIs eigene Berichte einreichen; sie werden bei den vorbereitenden Sitzungen zwischen den Tagungen und während der Berichtsprüfung angehört. Diese Praxis bedeutet eine Stärkung von NHRIs und geht über den Wortlaut der Pariser Prinzipien hinaus, die lediglich die Mitwirkung von NHRIs bei der Erstellung des Staatenberichts vorsehen. Gemeint ist damit eine Beratung, nicht aber eine Mitverantwortung der NHRI für die Selbstdarstellung des Staates in dem Bericht. Durch eigene Berichte oder Stellungnahmen werden NHRIs in ihrer unabhängigen Rolle sichtbar.

Die Schaffung,
Anerkennung und
Stärkung von
NHRIs muss für die
internationale
Gemeinschaft eine
Priorität sein und
von jedem Staat
eingefordert
werden.

Noch kaum genutzt wird die Möglichkeit, eine unabhängige Stellungnahme (als *amicus curiae*) bei Individualbeschwerdeverfahren, die den eigenen Staat betreffen, einzureichen. Hier haben NHRIs die Chance, die Entscheidungsgrundlage des jeweiligen Ausschusses zu verbessern, indem sie als unabhängige Dritte die rechtliche und tatsächliche Situation im Land erläutern und Hinweise für sinnvolle Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation, auch über den konkreten Fall hinaus, geben.

Aufgrund ihrer Vertrautheit mit Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechten sind NHRIs zunehmend daran beteiligt, neue Menschenrechtsinstrumente zu schaffen. Dies war bei der Ausarbeitung der UN-Behindertenrechtskonvention der Fall und ist es gegenwärtig in der Offenen Arbeitsgruppe der Generalversammlung zu den Rechten älterer Menschen. NHRIs wirken auch mit, wenn es darum geht, Menschenrechte zu konkretisieren, indem sie sich auf Vertragsstaatenkonferenzen, etwa zur BRK, oder bei thematischen Diskussionen von Menschenrechtsausschüssen einbringen. Allerdings zeigt sich bei den zwischenstaatlichen Gremien, neben der BRK-Vertragsstaatenkonferenz auch die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, dass die Staaten die Sonderrolle

von NHRIs vielfach noch nicht verstanden haben. Das wirkt sich negativ auf ihre Teilnahme- und Mitwirkungsrechte aus. Die Stärkung von NHRIs darf nicht auf Kosten der Zivilgesellschaft erfolgen; deren Beteiligungsrechte müssen im vollen Umfang erhalten bleiben. NGOs, die sich als Anwälte für die Rechte der Betroffenen einsetzen, bleiben unverzichtbar.

Ausblick

NHRIs sind unabhängige staatlich geschaffene Akteure, die allein den Menschenrechten verpflichtet sind. Sie sind Agenda-Setter, Mahner, Berater, Menschenrechtsausbilder, Informationsquelle – kurz: Kompetenzzentren für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechte. Neben den Staaten und den NGOs haben sie sich als eigenständiger Akteurstyp auf der nationalen und der internationalen Ebene etabliert. Ihre wichtigste Waffe ist das Wort, denn auch bei spezifischen Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnissen können sie zumeist nur Empfehlungen formulieren. Es ist also vor allem ihre unabhängige und kompetente Aufgabenwahrnehmung, die über ihren Erfolg und ihren Nutzen für die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem Land und weltweit entscheidet. Gerade für NHRIs in autoritären Staaten bleibt dies eine Herausforderung. Wichtig ist, sie hierbei kritisch und konstruktiv zu unterstützen. Die Schaffung, tatsächliche Anerkennung und Stärkung von NHRIs muss daher für die internationale Gemeinschaft eine Priorität sein und von jedem Staat eingefordert werden. Dazu gehört auch, die Ressourcen für das Akkreditierungsverfahren zu stärken, um die Tätigkeit einer NHRI genauer und damit ihre tatsächliche Unabhängigkeit zu überprüfen. Eine verstärkte Mitwirkung von NGOs im Akkreditierungsverfahren, etwa durch Parallelberichte, kann hierzu ebenfalls beitragen. Ein robustes ›Peer Review‹-Verfahren für die (Re-)Akkreditierung dient der Stärkung von NHRIs. Die Anerkennung der spezifischen Rolle von NHRIs in allen Gremien der UN bleibt ebenso auf der Agenda. Nur so kann sichergestellt werden, dass Menschenrechte überall ›zu Hause ankommen‹.

²⁸ UN Doc. E/CN.4/2005/74 v. 20.4.2005, Abs. 11 a); dass volle (A-)Akkreditierung gemeint ist, ergibt sich aus dem Verweis auf den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. E/CN.4/2005/107 v. 19.1.2005, Abs. 12–16.

²⁹ UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 13 und 28.

³⁰ UN Doc. A/HRC/RES/16/21 v. 12.4.2011, Abs. 9. Die Informationen von NHRIs mit B- oder C-Status werden nur ›wo relevant‹ bei den Informationen von NGOs aufgenommen.

Stärkung oder Reform?

Die Verbesserungsvorschläge für die UN-Menschenrechtsausschüsse werden bescheiden ausfallen

Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard

Im Juni 2012 hat die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen ihren Bericht zur Verbesserung des Systems der UN-Menschenrechtsausschüsse vorgelegt. Der Bericht stellt den Abschluss der im Jahr 2009 eingeläuteten Diskussionsrunde (Dublin Prozess) dar. Im Dublin-Prozess hatten staatliche und nichtstaatliche Akteure auf mehreren Treffen Vorschläge zur Verbesserung des Systems ausgearbeitet. Eine von Russland initiierte Resolution hat zusätzlich im Februar 2012 einen zwischenstaatlichen Beratungsprozess in der UN-Generalversammlung in Gang gesetzt.

Neben dem Menschenrechtsrat und den Sonderberichterstatern ist die Überwachung der Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge durch Ausschüsse (Vertragsorgane – Treaty Bodies) eine der tragenden Säulen des UN-Menschenrechtsschutzes. Über die zurückliegenden rund vier Jahrzehnte hat sich dieses System immer weiter ausdifferenziert: von einem Ausschuss im Jahr 1970 auf heute zehn Ausschüsse. Dies hatte zur Folge, dass die Berichtslast der Staaten mit der Zahl der ratifizierten Verträge und die Arbeitslast der Ausschüsse mit der Zahl der Vertragsstaaten stieg; die finanziellen und personellen Ressourcen des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR), das den Ausschüssen zuarbeitet, konnten mit diesen (eigentlich positiven) Entwicklungen jedoch nicht Schritt halten. Bei gleichbleibender finanzieller Ausstattung habe sich die Arbeitslast unterdessen verdoppelt, konstatiert der seit Juni 2012 vorliegende Bericht zur Stärkung des Systems der Hohen Kommissarin für Menschenrechte.¹

Das System der Vertragsorgane in der Krise

Der auf Verträgen basierende UN-Menschenrechtsschutz besteht aus zehn Fachausschüssen, die die Umsetzung von neun internationalen Menschenrechtsverträgen überwachen. Die aus zehn bis 25 unabhängigen Sachverständigen bestehenden Ausschüsse prüfen dabei, ob und wie die Vertragsstaaten den Menschenrechtsschutz innerstaatlich umsetzen. Je nach Vertrag haben die Ausschüsse unterschiedliche Befugnisse: Bei allen Verträgen haben sie die Befugnis, Staatenberichte über die Umsetzung zu prüfen und bei sieben können Beschwerden von Staaten über andere Staaten entgegengenommen werden.

Neun von zehn Ausschüsse können auch Individualbeschwerden entgegennehmen, und bei sechs Verträgen besteht eine eigene Untersuchungsbefugnis (wenn die Vertragsparteien dies akzeptieren).²

Die Vertragsorgane werden sowohl von Staaten als auch Zivilgesellschaft als wichtiger Teil des Systems zum Schutz der Menschenrechte anerkannt. Gleichwohl vertreten einige Staaten die Meinung, die Ausschüsse würden ihr Mandat überschreiten, und die von ihnen vorgebrachte Kritik an der eigenen Menschenrechtssituation wird von manchen Staaten nicht akzeptiert.

Seit vielen Jahren zeigen sich gravierende Probleme, die eine grundsätzliche Reform des Systems erfordern. Doch eine Einigung zwischen den verschiedenen Akteuren, wie genau die Reform auszusehen hat, ist schwer zu erreichen.

Die größten Schwächen des Systems, die bei den Diskussionen im Vordergrund stehen, sind folgende:³

1. die verspätete oder fehlende Vorlage der Staatenberichte;
2. der Rückstand bei der Prüfung der Staatenberichte und Individualbeschwerden durch die Vertragsorgane (Dezember 2012: 307 Staatenberichte; 488 Individualbeschwerden);⁴
3. die unter den Vertragsorganen zu wenig harmonisierten Verfahren und
4. das Fehlen von Ressourcen (vor allem Sitzungszeit und Zuarbeit des OHCHR).

¹ Für den Bericht siehe ›Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System. A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights Navanethem Pillay, Genf, Juni 2012, www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCREportTBStrengthening_en.doc; Für Dokumente zum Thema siehe die Webseite des OHCHR: Treaty Body Strengthening, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx und des International Service for Human Rights, www.ishr.ch/treaty-body-reform

² ›Overview of the Human Rights Treaty Body System and Working Methods Related to the Review of States Parties, UN Doc. HRI/MC/2013/2 v. 12.4.2013, Abs. 5. Siehe auch ›Other Activities of the Treaty Body System and Participation of Stake Holders in the Treaty Body System, UN Doc. HRI/MC/2013/3 v. 22.4.2013.

³ Siehe Strengthening, a.a.O. (Anm. 1) und Amnesty International, Strengthening of the United Nations Treaty Bodies, Question and Answers, September 2012.

⁴ OHCHR, Comprehensive Cost Review of the Human Rights Treaty Body System, Genf, April 2013, S. 11, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/ComprehensiveCostReview.pdf



Wolfgang S. Heinz, geb. 1953, ist Senior Policy Adviser am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) in Berlin und noch bis August 2013 Vorsitzender des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.



Caroline Maillard, geb. 1989, Juristin, ehemalige Praktikantin am DIMR, Berlin, hat ein Diplom im deutsch-französischen Masterstudiengang ›Etudes bilingues des droits de l'Europe‹ der Universität Paris Oest Nanterre La Défense in Partnerschaft mit der Universität Potsdam.

Ein erster weitreichender Reformvorschlag wurde im Jahr 2006 von der damaligen Hohen Kommissarin Louise Arbour lanciert. Sie schlug vor, die Vertragsorgane zu einem einzigen Gremium zusammenzulegen (unified standing treaty body).⁵ Auf diesen Vorschlag gab es damals sowohl von den Ausschüssen selbst als auch von den Staaten überwiegend negative Reaktionen, so dass dieser Ansatz nicht weiter verfolgt wurde.

Für viele Staaten ist entscheidend, dass die Verträge nicht geändert werden müssen, denn dies wäre ein zeitraubender Prozess.

Der Dublin-Prozess

Im Jahr 2009 begann der vom OHCHR ins Leben gerufene Konsultationsprozess für die Reform der Vertragsorgane mit einem ersten Treffen in Dublin.⁶ An dem Prozess, der sich über zwei Jahre hinzog, nahmen Vertreterinnen und Vertreter von Vertragsorganen, Staaten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, UN-Institutionen und der Zivilgesellschaft teil. Durch die vielen beteiligten Akteure und eine umfassende Dokumentation der mehr als 20 weltweit abgehaltenen Treffen war das Vorgehen offen und transparent.

Am Ende des Dublin-Prozesses präsentierte im Juni 2012 die Hohe Kommissarin, aufbauend auf den Erkenntnissen der Treffen, ihren 100-seitigen Bericht. Er beginnt in Abschnitt 1 mit der Frage, was aus dem System der Vertragsorgane in Zukunft werden sollte. In Abschnitt 2 wird eine Bestandsaufnahme des Systems gemacht und in Abschnitt 3 werden die bereits erfolgten Reformmaßnahmen seitens der Vertragsorgane, des OHCHR und der Staaten vorgestellt. Im letzten Abschnitt 4 werden die folgenden Änderungen empfohlen:

- Die Einführung eines umfassenden Berichtskalenders (comprehensive reporting calendar);
- die Vereinfachung und Angleichung der Berichtsverfahren (simplified and aligned reporting process),
- Maßnahmen zur Stärkung:
 - a) der Verfahren für Individualbeschwerden, Untersuchungen und Staatenberichte;
 - b) der Unabhängigkeit und fachlichen Fähigkeiten der Expertinnen und Experten;
 - c) der Fähigkeit der Staaten, die Verträge umzusetzen und
- Erhöhung der Sichtbarkeit und des Zugangs zu den Vertragsorganen.

Für viele Staaten ist entscheidend, dass die Verträge nicht geändert werden müssen, denn dies wäre ein zeitraubender Prozess, der auch neue Kontroversen hervorrufen könnte. Damit lagen im Juni 2012 die konsolidierten Vorschläge einer Vielzahl an Akteuren für die weitere Diskussion vor. Doch eine von Russland in die Generalversammlung eingebrachte und verabschiedete Resolution wirft neue Fragen auf.

Zwischenstaatlicher Prozess in der UN-Generalversammlung

Die Resolutionen

Einige Staaten waren der Meinung, dass der Dublin-Prozess zu offen verläuft und die Staaten als Hauptakteure nicht ausreichend beteiligt wären.⁷ Von China im 3. Hauptausschuss der Generalversammlung angestoßen, arbeiteten auch Russland und andere Staaten⁸ ab Ende 2011 an einem Resolutionsentwurf, der auf einen zwischenstaatlichen Diskussionsprozess über die Arbeit der Vertragsorgane in der Generalversammlung abzielte. Am 23. Februar 2012, das heißt: vier Monate vor der Vorlage des Berichts der Hohen Kommissarin im Juni 2012, wurde die entsprechende Resolution 66/254 mit 85 Stimmen angenommen. Zwar stellt dies nicht die Mehrheit der 193 UN-Mitgliedstaaten dar. 66 Staaten enthielten sich und mehr als 40 Staaten blieben der Abstimmung fern. Kein Staat stimmte jedoch gegen die Resolution. Bei der Abstimmung traten regionale Unterschiede deutlich hervor: Die Staaten Europas und Nordamerikas enthielten sich (bis auf die Türkei), die Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas stimmten meist zu.⁹

In der Resolution wird der zwischenstaatliche Charakter der Beratungen betont. Die direkte Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs), besonders aber auch der Vertragsorgane selbst, war nicht vorgesehen. Die Entscheidungen hierzu obliegen dem Präsidenten der Generalversammlung. In der Resolution heißt es, dass diese Akteure zur Diskussion nur informell gehört werden dürfen, und der zwischenstaatliche Charakter des Prozesses zu berücksichtigen sei.¹⁰

⁵ Vorläufiges Non-Paper des Sekretariats über rechtliche Optionen für die Schaffung eines einheitlichen Vertragsorgans, New York, 29.9.2006.

⁶ Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System, Dublin, November 2009, unterzeichnet von 36 Mitgliedern der Vertragsorgane. Alle im Folgenden zitierten Dokumente finden sich auf den beiden in Anm. 1 zitierten Webseiten. Einige sind als Non-Paper herausgegeben worden, das heißt sie enthalten keine Autorennamen, kein Datum usw.

⁷ Update on Treaty Body Reform. Discussion Moves to the General Assembly, Human Rights Monitor Quarterly, 4/2012, S. 22.

⁸ Diese Gruppe nennt sich »Cross-Regional Group«. Ihr gehören an Belarus, Bolivien, China, Iran, Kuba, Nicaragua, Pakistan, Russland, Syrien und Venezuela.

⁹ Siehe »66 States Abstain on GA Resolution Creating Treaty Body Strengthening Process«, International Service for Human Rights (ISHR), Genf, 26.2.2012.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/66/254 v. 23.2.2012, Abs. 6.

Einige Staaten waren der Meinung, dass der Dublin-Prozess zu offen verläuft und die Staaten als Hauptakteure nicht ausreichend beteiligt wären.

Der Konsultationsprozess wurde am 17. September 2012 durch Resolution 66/295 bis zur 67. Tagung der Generalversammlung verlängert.¹¹

Es ist festzuhalten, dass eine Resolution der Generalversammlung für die Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge zwar rechtlich nicht bindend ist, aber ihre Inhalte könnten, wenn dies politisch gewollt wird, für die Diskussion unter den Vertragsparteien übernommen werden.

Reaktionen

Zusätzlich zu ihren Antworten auf die Befragung im Rahmen des Dublin-Prozesses formulierten einige NGOs am 9. März 2012 vier Empfehlungen zur Rolle der Zivilgesellschaft im zwischenstaatlichen Prozess. Sie äußerten ihre Sorge in Bezug auf die Resolution und forderten aufgrund ihres Fachwissens ihre unmittelbare Beteiligung am Prozess. Außerdem forderten sie die Öffentlichkeit der Debatte. Mit Blick auf ihre Beiträge zur Bewertung der Staatenberichte und zur Entwicklung von Menschenrechtsnormen verwiesen sie darauf, dass sie eine bedeutende Rolle im Prozess haben sollten.¹²

Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen forderten, ihnen eine stärkere Rolle bei der Förderung der Menschenrechte und bei der Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Vertragsorganen einzuräumen. Diese sollte auch im Rahmen des zwischenstaatlichen Prozesses der Generalversammlung wahrgenommen werden können und die Besonderheiten der NHRIs beachten. Ihnen sollten Beteiligungsmöglichkeiten abgegrenzt von der Zivilgesellschaft und den Staaten eingeräumt werden.¹³

In der Wissenschaft gibt es noch wenige Reaktionen auf den Bericht der Hohen Kommissarin und die Diskussionen. Der ehemalige Sonderberichterstatter über Folter Manfred Nowak sieht ihn als ungenügend und mutlos an, da die Empfehlungen keine richtige Reform, keine großen Änderungen, sondern nur eine Stärkung des Systems bedeuteten. Er fordert die Einrichtung eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofs (World Court of Human Rights).¹⁴ Seit Jahren setzt er sich für die Einrichtung eines solchen Gerichts ein und hat bereits einen Satzungsentwurf veröffentlicht. Dem Gericht würde die Prüfung von Individualbeschwerden/Klagen übertragen werden, was zur Effizienz des gesamten Systems beitrüge.¹⁵ Die irische Menschenrechtsexpertin Suzanne Egan bewertet die Vorschläge positiv, auch wenn sie eher technische Schritte als einen großen Reformentwurf darstellten.¹⁶

Wichtige Reformvorschläge

Umfassender Berichtskalender

Vor dem Hintergrund, dass die meisten Staatenberichte zu spät eingereicht werden, die Ausschüsse re-

gelmäßig erst mit teils großer Verzögerung die Berichte prüfen und um die Unberechenbarkeit des Sitzungskalenders abzubauen, schlägt die Hohe Kommissarin in ihrem Bericht vor, einen umfassenden Berichtskalender (comprehensive reporting calendar) einzuführen (Abschnitt 4.1). Im Kalender würden für jeweils fünf Jahre die Abgabetermine für die Staaten festgelegt werden. Staaten, die alle Verträge ratifiziert haben, müssten dann jährlich nur zwei Berichte einreichen, statt wie derzeit in einem Jahr keinen oder in einem anderen Jahr fünf. Staaten, Vertragsorgane, NGOs und NHRIs könnten sich besser auf die Berichtsprüfung vorbereiten. Der Prozess würde effizienter werden. Die Einführung des Berichtskalenders würde zusätzlich rund 50 Mio. US-Dollar kosten.¹⁷

Der Kalender wurde von den NHRIs begrüßt, weil er die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Effektivität des Prozesses stärken würde. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Expertinnen und Experten die Berichte weiterhin so umfassend prüfen können wie bisher und die Beteiligung der NHRIs und der Zivilgesellschaft gewährleistet bleibt.¹⁸ Auch die Vertragsorgane unterstützten die Idee des Kalenders, betonten aber, dass dafür die Ressourcen erhöht werden und die Staaten sich stärker engagieren müssten.¹⁹

Beim zwischenstaatlichen Prozess in New York wurden auch kritische Stimmen laut. Viele Länder

Der Berichtskalender wurde von den NHRIs begrüßt, weil er die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Effektivität des Prozesses stärken würde.

Beim zwischenstaatlichen Prozess in New York wurden auch kritische Stimmen laut.

11 Siehe: ›General Assembly Extends Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening‹, ISHR, Genf, 27.9.2012.

12 Alkarama Foundation et al., Strengthening the United Nations Treaty Bodies: Four Recommendations to Ensure the Effective Participation of Non-Governmental Organizations, 9.3.2012.

13 Belfast Statement, The Response of National Human Rights Institutions to the United Nations High Commissioner for Human Rights Report on the Strengthening of the Human Rights Treaty Body System, Belfast, 31.7.2012.

14 Manfred Nowak, Comments on the UN High Commissioner's Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System, Netherlands Quarterly of Human Rights, 31. Jg., 1/2013, S. 3–8.

15 Julia Kozma/Manfred Nowak/Martin Scheinin, A World Court of Human Rights. Consolidated Statute and Commentary, Wien 2011; Manfred Nowak, Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte. Eine utopische Forderung?, Vereinte Nationen, 5/2008, S. 205–211.

16 Suzanne Egan, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty System, Human Rights Law Review, 13. Jg., 2/2013, S. 209–243. Zu früheren Vorschlägen mit ähnlichem Tenor: Michael O'Flaherty, Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement, Human Rights Law Review, 10. Jg., 2/2010, S. 319–335.

17 Consolidated Document Informals, Mai 2013, S. 3.

18 Belfast Statement, a.a.O. (Anm. 13), Abs. 10.

19 Statements by the UN Human Rights Treaty Bodies on Issues of Relevance to the Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening, Non-Paper, Genf, 8.4.2013.

haben den Vorschlag eines umfassenden Berichts-kalenders kritisiert, da hierfür erheblich mehr Ressourcen benötigt werden und weil Staaten von den Vertragsorganen auch dann behandelt werden könnten, wenn sie keinen Bericht abgegeben haben.²⁰

Die Gruppe der Afrikanischen Staaten in der Generalversammlung hat alternativ einen auf zwei Jahre angelegten Sitzungskalender (nimble biennium meeting calendar) vorgeschlagen, der flexibel bleiben und dennoch die Belastung der Staaten bei der Berichterstattung verringern soll.²¹ Jedes Vertragsorgan soll ein zweijähriges Arbeitsprogramm erarbeiten, in dem die Zahl der Sitzungswochen festgelegt wird, die erforderlich wären, um die Aufgaben zu erfüllen (neue und erwartete verspätete Berichte, Individualbeschwerden und andere Aufgaben). Das OHCHR würde dann das umfassende Programm für alle Organe zusammenstellen und dem 5. Hauptausschuss der Generalversammlung (Verwaltung und Haushalt) vorlegen.²²

In welchen Abständen die Staaten ihre Berichte vorlegen sollten, darüber besteht unter den Staaten Uneinigkeit. Ein fünfjähriger Zyklus, wie bisher, könnte zu ehrgeizig sein; ein achtjähriger Zyklus wäre für einige Staaten besser, aber zu lang für ein gewissenhaftes Monitoring.

Vereinfachtes Berichtsverfahren

Des Weiteren schlägt die Hohe Kommissarin ein vereinfachtes Berichtsverfahren vor (simplified reporting procedure, Abschnitt 4.2). Statt die Umsetzung der Verträge Artikel für Artikel bei der Berichtsprüfung durchzugehen, soll in Zukunft nur eine Liste von prioritären Themen behandelt werden. Dies würde die Berichtsprüfung leichter, zielgerichteter und effizienter machen. Die meisten Akteure (OHCHR, NHRIs im ›Belfast Statement‹, NGOs in ihrer Antwort auf das ›Dublin Statement‹, viele Staaten) sind damit einverstanden. Auch die Vertragsorgane unterstützen diesen Vorschlag; bei mehreren werden Themenlisten schon seit längerem genutzt.

Die Arbeitsmethoden anzugleichen, ist eine der allgemein unterstützten Maßnahmen. Die NHRIs schlugen dem Amt des Hohen Kommissars vor, ein Handbuch mit den ›best practices‹ und den Richtlinien der Ausschüsse speziell für die Arbeit der NHRIs zu erarbeiten.²³

Auswahl der Sachverständigen und Verhaltenskodex

Der Bericht der Hohen Kommissarin unterstützt die Verabschiedung von Richtlinien durch die Vertragsorgane selbst, besonders die Addis-Abeba-Richtlinien von 2012 (siehe nächster Absatz). Es wird auf den Grundsatz verwiesen, dass die Staaten keine Kandidatinnen oder Kandidaten aufstellen sollten, die aktiv politische oder solche Funktionen innehaben, welche mit einer Expertenaufgabe unvereinbar wären.²⁴

Bei der Auswahl der Mitglieder der Vertragsorgane sollte mehr auf die Unabhängigkeit und Objektivität der Expertinnen und Experten geachtet werden. Die Ausschussmitglieder selbst betonen stets ihre Unabhängigkeit, Objektivität und Integrität. Ende Juni 2012 einigten sie sich auf die Addis-Abeba-Richtlinien. Darin wird definiert, was unter Unabhängigkeit und Objektivität zu verstehen ist. Demnach muss das Mitglied nicht nur in seiner Arbeit unabhängig und objektiv sein, sondern auch von einem vernünftigen (reasonable) Beobachter als so handelnd angesehen werden.²⁵ Diese Richtlinien beziehen sich nur auf die Unabhängigkeits- und Objektivitätsanforderungen.

Im Jahr 2012 hat Russland einen Entwurf für einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Vertragsorgane vorgelegt.²⁶ Darin werden Standards für das ethische Verhalten der Mitglieder definiert und Fragen des Status der Mitglieder, ihres Mandats und ihrer Kommunikation mit anderen Akteuren angesprochen. Die Einrichtung eines Ethikrates (Ethics Council), der für die Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodexes zuständig wäre, ist in Artikel 16 des Entwurfs vorgesehen.

NGOs und NHRIs unterstrichen, dass die Richtlinien unbedingt von den Vertragsorganen selbst formuliert werden sollten und nicht von den Staaten. Die Vertragsorgane zeigten sich besonders besorgt über den zwischenstaatlichen Prozess der Generalversammlung in Bezug auf die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit und Kompetenzen.²⁷

Aus Sicht der NHRIs sollte die Wahl in einem konsultativen und transparenten Prozess erfolgen, unter Berücksichtigung der Auffassung der jeweiligen nationalen Menschenrechtsinstitution, besonders solcher mit A-Status. Die NHRIs sollten als Haupt-

Statt die Umsetzung der Verträge Artikel für Artikel bei der Berichtsprüfung durchzugehen, soll in Zukunft nur eine Liste von prioritären Themen behandelt werden.

Im Jahr 2012 hat Russland einen Entwurf für einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Vertragsorgane vorgelegt.

20 Madeleine Sinclair, Treaty Body Strengthening Process at Critical Juncture, ISHR, Genf, 21.5.2013, www.ishr.ch/general-news/1513-treaty-body-strengthening-process-at-critical-juncture

21 African Group Concept Paper, Nimble Biennium Calendar Proposal, Non-Paper.

22 Ebd. Zur Kritik: Statement von Amnesty International und International Service for Human Rights for NGO Hearing on Treaty Body Strengthening, 22.5.2012.

23 Marrakech Statement on Strengthening the Relationship Between NHRIs and the Human Rights Treaty Bodies System, Marrakesch, 9.–10.6.2010.

24 Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 76.

25 Guidelines on the Independence and Impartiality of Members of the Human Rights Treaty Bodies (Addis Ababa Guidelines), 25.–29.6.2012, Meeting of Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies. Twenty-Fourth Meeting, Addis Abeba, UN doc. HRI/MC/2012, Abs. 2.

26 Code of Conduct for Members of the Human Rights Treaty Bodies, Non-Paper.

27 Statements by the UN Human Rights Treaty Bodies, a.a.O. (Anm. 19).

akteur bei der Beratung des Staates bei der Auswahl der besten Bewerber angesehen werden.²⁸

Ressourcen

Die finanziellen und personellen Ressourcen für alle Aufgaben der Vertragsorgane sind, wie schon erwähnt, viel zu gering. Um den Rückstau an Berichten und Individualbeschwerden zu bewältigen, wäre nach dem OHCHR ein zusätzlicher Beitrag von rund 80 Mio. US-Dollar erforderlich. Würden die Staaten darüber hinaus gemäß den vorgesehenen Terminen berichten, bräuchte man insgesamt knapp 160 Mio. US-Dollar.²⁹

In Krisenzeiten sind viele Staaten der Meinung, dass die Stärkung der Vertragsorgane möglichst kostenneutral erfolgen sollte. Es sei eine effiziente Nutzung der Ressourcen unter Vermeidung von Doppelarbeit erforderlich. Als Posten für Kostenreduzierungen gelten vor allem die Übersetzungen: Hier könne man die Zahl der Übersetzungen in alle sechs offiziellen UN-Sprachen verringern. Ferner könnten der Umfang der Berichte verringert und die gedruckten ›summary records‹ durch elektronische Fassungen ersetzt werden.³⁰

Weitere Vorschläge

Individualbeschwerden

Zur Verbesserung der Befassung mit Individualbeschwerden werden im Bericht der Hohen Kommissarin verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen (Abschnitt 4.3). Man solle die Erfahrungen mit der Anwendung der Verfahrensrichtlinien der einzelnen Ausschüsse auswerten, eine gemeinsame Datenbasis für alle Entscheidungen der Vertragsorgane zu Beschwerden und den Reaktionen der Staaten (follow-up) einrichten, die Möglichkeit einer gütlichen Einigung zwischen Beschwerdeführer/in und dem betroffenen Staat prüfen und die Unterstützung für den Unterausschuss zur Verhütung von Folter erhöhen.³¹

Stärkung der Kapazitäten bei der Umsetzung

Die Vorschläge zielen darauf ab, die Staaten besser in die Lage zu versetzen, die Empfehlungen der Vertragsorgane umzusetzen (Abschnitt 4.5). Hierzu gehören eine bessere Verschränkung der Arbeit der Vertragsorgane, die zu ähnlichen Standards in ihren jeweiligen Verträgen arbeiten, harmonisierte Richtlinien für Folgeschritte zu Empfehlungen (follow-up), ein abgestimmter Kalender (aligned calendar) für die Erarbeitung und Kommentierung der Allgemeinen Bemerkungen/Empfehlungen zur Auslegung der Paktspflichten. Den Staaten wird empfohlen, eine ständige Stelle für die Koordinierung der Staatenberichte einzurichten, die interministeriell die Erfüllung der Berichtspflichten und anderer Anforderungen sicherstellt.³²

Videübertragung

Der Vorschlag der Hohen Kommissarin, alle Sitzungen der Vertragsorgane per Video und Internet (Abschnitt 4.6) zu übertragen, wird vielfach unterstützt. Die Befürworter machen die positiven Erfahrungen bei der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) geltend, bei dem es die Videübertragung schon gibt, und betonen, dass sie die Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten stärken. NGOs reagierten in einem Punkt zurückhaltend, da eine Übertragung dazu genutzt werden könnte, auf Menschenrechtsverteidiger/innen Druck auszuüben. Ein vertraulicher Dialog mit den Vertragsorganen sollte beibehalten werden.³³

Zwischenbilanz

Gegenwärtig wird über die Reform der Vertragsorgane auf zwei Foren diskutiert. Ein Forum war in Genf. Dort fand überwiegend ein Fachdialog mit Regierungsvertretern statt, die praktische Erfahrung mit den Vertragsorganen haben – aber auch durchaus unterschiedliche Positionen vertreten. Hier stehen sich häufig der ›Westen‹ und ein Teil der Länder des Südens, Russland und China gegenüber. In Genf war die Zivilgesellschaft stark beteiligt.

Das andere, derzeit dominante, Forum ist in New York. Der dort laufende zwischenstaatliche Prozess war politisch mit dem Ziel angestoßen worden, (bestimmten) Staatenvertretern in New York das Steuer wieder stärker in die Hand zu geben. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist die mangelnde direkte Beteiligung von Ausschussexperten, NGOs und NHRIs an diesem Prozess.

Die Generalversammlung könnte im Jahr 2013 darüber entscheiden, den zwischenstaatlichen Beratungsprozess abzuschließen. Elemente eines Resolutionsentwurfs liegen vor. Die moderaten Vorschläge der Hohen Kommissarin und anderer Akteure haben gute Chancen, angenommen zu werden.

In Krisenzeiten sind viele Staaten der Meinung, dass die Stärkung der Vertragsorgane möglichst kostenneutral erfolgen sollte.

Die moderaten Vorschläge der Hohen Kommissarin und anderer Akteure haben gute Chancen, angenommen zu werden.

²⁸ Belfast Statements, a.a.O. (Anm. 13), Abs. 22.

²⁹ OHCHR, Comprehensive Cost Review, a.a.O. (Anm. 4), S. 10f.

³⁰ Consultation for States Parties to International Human Rights Treaties, Genf, 7.–8.2.2012.

³¹ Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 68–73.

³² Strengthening, a.a.O. (Anm. 1), S. 80–88.

³³ Joint Statement. Informal Hearing for Civil Society. Intergovernmental Process on Treaty Body Strengthening (26 NGOs), 26.2.2013.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung:

66. Tagung 2011/2012

- Palästina stellt Antrag auf UN-Mitgliedschaft
- Individualbeschwerdeverfahren für Kinderrechte und Erklärung zu Menschenrechtsbildung verabschiedet

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalversammlung: 65. Tagung 2010/2011, VN, 5/2012, S. 220ff., fort.)

Die 66. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am Nachmittag des 13. Septembers 2011 vom Präsidenten der Generalversammlung Nassir Abdulaziz Al-Nasser aus Katar am Amtssitz in New York eröffnet. In seiner Rede appellierte Al-Nasser an die Staatenvertreter, die einmalige Gelegenheit zu nutzen, um den Wandel zu gestalten und sicherzustellen, dass das nächste Kapitel der Menschheitsgeschichte eines wird, das sicherer, wohlhabender und freundlicher gegenüber dem Planeten Erde sein werde. Er stellte die vier Kernbereiche für die kommende Tagung vor: **1.** friedliche Streitbeilegung, **2.** UN-Reform, **3.** bessere Katastrophenvor- und -nachsorge sowie **4.** nachhaltige Entwicklung.

Die Tagung brachte erneut nur wenige politische Errungenschaften hervor. Der überwiegende Teil der 297 Resolutionen und 74 Beschlüsse wurde routinemäßig und ohne größere Änderungen zu den Vorjahresresolutionen verabschiedet. Der Hauptteil der 66. Tagung endete am 24. Dezember 2011. Der zweite Teil begann am 25. Januar 2012 und endete am 17. September 2012. Den Delegierten lagen insgesamt 909 Dokumente vor. Am 4. Oktober 2011 nahm die Versammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation zur Kenntnis (Kommentar: Kirsten Haack, VN, 5/2011, S. 226f.).

Generaldebatte

Die Generaldebatte ist der Auftakt jeder Tagung der Generalversammlung. Hier haben die Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister aller Mitgliedstaaten die Gelegenheit, ihre Haltung zu internationalen Fragen kundzutun. Sie begann dieses Mal am 21. September und endete am 27. September. 196 Vertreterinnen und Vertreter von Staaten und Organisationen hielten Reden vor dem Plenum. Das Thema der Debatte war ›Die Rolle der Vermittlung bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten‹.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnete die Generaldebatte damit, dass er die Geburt des siebenmilliardsten Erdenbürgers ankündigte. Die Weltbevölkerung habe sich seit der Gründung der Vereinten Nationen verdreifacht. Die Probleme, die mit diesem Zuwachs und dem gleichzeitig stattfindenden Klimawandel einhergehen, seien immens. Daher sei eine der fünf Prioritäten für seine zweite Amtszeit als Generalsekretär die nachhaltige Entwicklung. Die anderen vier Prioritäten seien Krisenprävention, Sicherheit, Unterstützung für Staaten im Übergang sowie Frauen und Jugend.

Von den Staaten hat Brasilien das Privileg, stets die Generaldebatte zu eröffnen. Präsidentin Dilma Rousseff hielt den historischen Augenblick fest, dass zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen eine Frau die Generaldebatte eröffnete. Sie tue dies zwar in Bescheidenheit, aber zugleich mit dem berechtigten Stolz einer Frau: ›Ich bin sicher, dieses Jahrhundert wird das Jahrhundert der Frauen sein‹. Rousseff forderte mehr Mitspracherecht für Schwellenländer in den internationalen Finanzinstitutionen sowie bei der Reform des Sicherheitsrats. Ein ständiger Sitz für ihr Land sei ein erklärtes Ziel.

Mahmud Abbas, der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, warb in seiner Rede am 23. September für die Aufnahme des Staates Palästina in die UN. Es sei die Zeit für einen ›palästinensischen Frühling‹ gekommen, so Abbas. Im Anschluss an seine Rede übergab er

den Antrag (A/66/371-S/2011/592) Ban Ki-moon, um ihn zwecks Prüfung an den Sicherheitsrat weiterzuleiten. Dieser setzte am 28. September einen Sonderausschuss ein, welcher jedoch bislang keine eindeutige Empfehlung abgegeben hat. Der Antrag liegt immer noch im Sicherheitsrat (Näheres dazu: Sven Mißling, VN 4/2012, S. 147ff.).

Die Folgen des ›Arabischen Frühlings‹ machten sich auch in der Generaldebatte bemerkbar. So sprach mit Mahmud Jibril als Vorsitzender des Exekutivbüros des Nationalen Übergangsrats am 24. September zum ersten Mal ein Vertreter des ›neuen Libyens‹ vor dem Staatenvertretergremium: ›Heute stehe ich vor Ihnen, um der Welt zu zeigen, dass ein neues Libyen im Entstehen begriffen ist‹. Der Nationale Übergangsrat war erst wenige Tage zuvor, am 16. September 2011, vom Vollmachtenprüfungsausschuss der Generalversammlung als offizieller Vertreter Libyens anerkannt worden (A/RES/66/1 A).

Abrüstung

Angesichts des Stillstands der Genfer Abrüstungskonferenz in Bezug auf einen Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen beschloss die Generalversammlung in Resolution 66/44, auf ihrer 67. Tagung Optionen für die Aushandlung eines solchen Vertrags zu prüfen, falls es der Abrüstungskonferenz bis zum Ende ihrer Tagung 2012 nicht gelänge, ein umfassendes Arbeitsprogramm zu vereinbaren und durchzuführen. In Resolution 66/66 forderte die Generalversammlung die Abrüstungskonferenz generell auf, ein Arbeitsprogramm zu verabschieden, das dann zügig zu Beginn der jährlichen Tagung abgearbeitet werden könne.

Politik und Sicherheit

Saudi-Arabien hat zugesagt, für drei Jahre das neu geschaffene Zentrum zur Bekämpfung des Terrorismus am UN-Amtssitz in New York zu finanzieren. Es wird unter der Leitung des Generalsekretärs tätig sein und über den Arbeitsstab Ter-

rorismusbekämpfung zur Förderung der Umsetzung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen (66/10). In Bezug auf die internationale Zusammenarbeit bei der Nutzung des Weltraums verabschiedete die Generalversammlung die Erklärung zum 50. Jahrestag der bemannten Raumfahrt und zum 50. Jahrestag der Gründung des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums (66/71).

Die Generalversammlung einigte sich auf ein gemeinsames Verständnis des Konzepts der menschlichen Sicherheit. Demnach ist das Konzept menschliche Sicherheit von dem Konzept der Schutzverantwortung zu unterscheiden. Im Gegensatz zu Letzterem beinhaltet menschliche Sicherheit keine Androhung oder Anwendung von Gewalt oder von Zwangsmaßnahmen, und sie tritt nicht an die Stelle der staatlichen Sicherheit (66/290).

Wirtschaft und Entwicklung

Die Generalversammlung begrüßte die Initiative für die Bildung eines internationalen Konsenses zur Verringerung der übermäßigen Preisschwankungen und der Spekulation auf Rohstoffmärkten. Gegen übermäßige Schwankungen der Nahrungsmittelpreise müsse aktiv vorgegangen werden, auch wenn bislang ihre Ursachen nicht vollständig verstanden würden. Daher müssten die Staaten hier weiter forschen und größere Transparenz und Marktinformationen fördern (66/188).

Für das Jahr 2016 ist die dritte UN-Konferenz über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (Habitat III) geplant, um die globale Verpflichtung auf eine nachhaltige Urbanisierung neu zu beleben. Im Mittelpunkt wird eine ›Neue Stadtagenda‹ stehen. Die Regierungen sollen die Slumbewohner zahlenmäßig erfassen und auf dieser Grundlage realistische Zielvorgaben setzen, die bis 2020 zu erreichen sind (66/207).

Sozialfragen und Menschenrechte

Am 19. und 20. September fand ein Treffen auf hoher Ebene zu nichtübertragbaren Krankheiten statt. Ergebnis der Debatte war die Politische Erklärung über die Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten (Resolution 66/2). Darin verpflichten sich die Staaten unter anderem, wirksame Maßnahmen durchzuführen, um die Risikofaktoren

nichtübertragbarer Krankheiten, wie Tabakgebrauch, ungesunde Ernährungsweise, Bewegungsmangel und Alkoholmissbrauch, in ihrer Wirkung zu mindern, unter anderem durch höhere Steuern und striktere Gesetze für die Alkohol- und Tabakwerbung.

Aufgrund der positiven Entwicklung in Libyen hob die Generalversammlung am 18. November 2011 die am 11. März 2011 verhängte Suspendierung der Mitgliedschaft des Landes im Menschenrechtsrat wieder auf (66/11).

Aus Anlass des zehnten Jahrestags der Anti-Rassismus-Konferenz von Durban fand am 22. September 2011 eine eintägige Tagung auf hoher Ebene statt. Sie endete mit einer Politischen Erklärung (66/3). Darin bekräftigen die Staats- und Regierungschefs ihre Absicht zur vollständigen und wirksamen Umsetzung und Weiterverfolgung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban (2001) und des Ergebnisdokuments der Durban-Überprüfungskonferenz (2009). Deutschland blieb aufgrund von Befürchtungen, dass die Tagung für antisemitische Hetze missbraucht würde, mit rund einem Dutzend westlicher Staaten der Tagung fern.

Am 19. Dezember 2011 verabschiedete die Generalversammlung das 3. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, welches ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht (66/138). Staaten, die dieses Protokoll ratifizieren, geben dem Ausschuss für die Rechte des Kindes die Erlaubnis, Beschwerden von Einzelpersonen über Verletzungen von Rechten aus der Kinderrechtskonvention sowie seinen ersten beiden Fakultativprotokollen entgegenzunehmen.

Am selben Tag nahm das Gremium auch die Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -ausbildung (66/137) an. In den 14 Artikeln der Erklärung werden die UN-Mitgliedstaaten unter anderem aufgefordert, Menschenrechtsbildung und -ausbildung im gesamten Bildungssektor als Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft anzubieten (vgl. Anja Mihr, VN, 5/2012, S. 208).

Resolutionen zu problematischen Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern ergingen, wie in den beiden Vorjahren, zu Iran, Myanmar und Nordkorea. Neu hinzu kamen drei Resolutionen zur

Menschenrechtssituation in Syrien. Die erste wurde am 19. Dezember 2011 verabschiedet. Darin werden die syrischen Behörden aufgefordert, sofort allen Menschenrechtsverletzungen ein Ende zu setzen, den Aktionsplan der Liga der arabischen Staaten ohne Verzögerung umzusetzen sowie den Resolutionen des Menschenrechtsrats nachzukommen (66/176). Am 16. Februar 2012 reagierte die Generalversammlung auf die sich zuspitzende Situation in Syrien mit der Verabschiedung von Resolution 66/253 A, in der sie erneut ein Ende der Waffengewalt fordert. Wenige Monate später, am 3. August 2012, folgte Resolution 66/253 B. Darin werden die Kriegsparteien aufgefordert, die Resolutionen des Sicherheitsrats umzusetzen, in denen ein Vorausteam zur Überwachung der Waffenruhe beziehungsweise die Aufsichtsmission UNSMIS eingesetzt wurden.

Die seit 2009 laufenden Konsultationen über eine Reform der UN-Vertragsorgane im Menschenrechtsbereich fanden im Juni 2012 mit der Vorlage eines Berichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte ihren vorläufigen Abschluss. Der in Genf laufende offene Prozess wurde jedoch von einigen Staaten als zu wenig die Staaten einbeziehend angesehen. Daher wurde am 16. Februar 2012 in einer von Russland initiierten Resolution (66/254) beschlossen, in New York einen rein zwischenstaatlichen (offenen) Konsultationsprozess einzurichten. Der Prozess wurde am 17. September 2012 mit Resolution 66/295 bis zur 67. Tagung verlängert (Näheres dazu: Wolfgang S. Heinz/Caroline Maillard, VN, 4/2013, S. 167–171).

Haushalt

Für die Jahre 2012–2013 steht den UN ein ordentlicher Haushalt von 5,152 Mrd. US-Dollar zur Verfügung. Dies beschloss die Generalversammlung mit Resolution 66/248 am 24. Dezember 2011. Generalsekretär Ban lobte die Mitgliedstaaten persönlich in einer Ansprache an das Plenum, in Zeiten der Sparsamkeit einen Haushalt genehmigt zu haben, der nur um rund 3,7 Mio. US-Dollar unter dem Haushalt der Jahre 2010–2011 (5,156 Mrd. US-Dollar) liegt. Insgesamt gab es nur leichte Verschiebungen innerhalb der Programmbereiche im Vergleich zum vorherigen Zweijahreshaushalt. Der größte

Teil des Haushalts kommt nach wie vor dem Bereich politische Angelegenheiten zugute. Allein 1,33 Mrd. US-Dollar fließen dorthin, der auch den administrativen Teil der Friedensmissionen umfasst. Hinzugekommen ist der Programmtitel 17 ›UN Women‹. Die neue Frauenorganisation erhält für die beiden Jahre rund 14,5 Mio. US-Dollar.

Die Generalversammlung billigte in einzelnen Resolutionen den Haushalt von rund sieben Mrd. US-Dollar für die 14 bestehenden Friedenssicherungsmissionen, die Versorgungsbasis in Brindisi und den Friedenssicherungs-Sonderhaushalt für den Zeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013. Die größten Mittelzuweisungen erhielten wieder die Hybridmission in Darfur (UNAMID) mit 1,51 Mrd. US-Dollar und die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) mit 1,40 Mrd. US-Dollar (GA/11256 v. 21.6.2012).

Rechtsfragen

Im Jahr 2011 nahm die Generalversammlung zwei von der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) ausgearbeitete Rechtsdokumente an: erstens das Mustergesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (66/95) und zweitens das Mustergesetz über grenzüberschreitende Insolvenzen: die richterliche Perspektive (66/96). Die von der Völkerrechtskommission vorgelegten 18 Artikel zu Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Verträge sowie die 67 Artikel über die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen nahm die Generalversammlung in Resolution 66/99 beziehungsweise 66/100 zur Kenntnis und empfahl sie den Mitgliedstaaten zur Prüfung. Über die endgültige Form beider Artikelentwürfe soll auf der 69. Tagung beraten werden. Den Verhaltenskodex für die Richter des Gerichts der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten und des Berufungsgerichts der Vereinten Nationen hingegen billigte die Generalversammlung mit Resolution 66/106. Darin wird festgelegt, wie die Richter sich unter anderem in Bezug auf ihre Unabhängigkeit, Überparteilichkeit, Korrektheit und Integrität verhalten sollen. Der Kodex war vom Rat für interne Rechtspflege auf der Grundlage von Resolution 62/228 aus dem Jahr 2007 erarbeitet worden. Zudem

genehmigte die Generalversammlung mit Resolution 66/107 einige Änderungen der Verfahrensordnung des Berufungsgerichts der Vereinten Nationen.

Umwelt

In Resolution 66/288 billigte die Generalversammlung das 60-seitige Ergebnisdokument ›Die Zukunft, die wir wollen‹ der Rio+20-Konferenz. Darin wird unter anderem das UN-Entwicklungsprogramm gestärkt, ein neues Gremium gefordert, das die Kommission für nachhaltige Entwicklung ablösen soll, sowie Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) angeregt (Näheres dazu siehe: Jürgen Maier, VN, 4/2012, S. 171ff.).

Internationale Gedenkanklässe

Die Generalversammlung verabschiedete auf der 66. Tagung insgesamt vier neue Internationale Tage und drei neue Internationale Jahre. Der 21. März wurde zum Welttag des Down-Syndroms erklärt, der ab dem Jahr 2012 jährlich begangen werden soll (66/149). Mit dem Ziel der Sensibilisierung für die Bedürfnisse und Interessen von Mädchen erklärte die Generalversammlung den 11. Oktober zum Internationalen Tag des Mädchens, der ab 2012 jährlich begangen werden soll. In Anerkennung der Notwendigkeit eines inklusiveren, gerechteren und ausgewogeneren Konzepts für Wirtschaftswachstum erklärte die Generalversammlung den 20. März zum Internationalen Tag des Glücks (66/281). Der 1. Juni wurde zum Weltelterntag erklärt, der zu Ehren der Eltern in aller Welt jährlich begangen werden soll (66/292).

Zum Internationalen Jahr der Quinoa wurde das Jahr 2013 erklärt (66/221). Dadurch soll die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Rolle gerichtet werden, die die Biodiversität der Quinoa angesichts ihres Nährwerts bei der Ernährungssicherheit spielen kann. Ebenfalls mit dem Ziel, die Ernährungssicherheit zu verbessern, wurde das Jahr 2014 zum Internationalen Jahr der familienbetriebenen Landwirtschaft erklärt (66/222). 2014 ist laut Resolution 66/284 gleichzeitig das Internationale Jahr der Kristallographie.

Wahlen und Ernennungen

Am 8. Juni 2012 wählten die Staatenvertreter in geheimer Wahl den 37-jährigen

Außenminister Serbiens Vuk Jeremic zum Präsidenten der 67. Generalversammlung. Mit 99 zu 85 Stimmen setzte er sich gegen seinen Mitstreiter aus Litauen durch. Dies war die erste geheime Wahl seit mehr als 20 Jahren. Das Vorschlagsrecht für die Kandidaten lag bei der Gruppe der osteuropäischen Staaten (vgl. Personalien, VN, 4/2012, S. 182f.). Am 24. Mai verlängerte die Generalversammlung die bis dahin vierjährige Amtszeit der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay um weitere zwei Jahre, beginnend am 1. September 2012 und endend am 31. August 2014. Der deutsche Völkerrechtsprofessor Georg Nolte wurde als Mitglied der Völkerrechtskommission wiedergewählt. Die neue fünfjährige Amtszeit endet am 31. Dezember 2016. Der Deutsche Dietrich Lingenthal ist für eine im Januar 2012 beginnende dreijährige Amtszeit Mitglied im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ).

Verschiedenes

Die Planungen für ein Ständiges Mahnmal für die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels am Amtssitz der Vereinten Nationen schreiten voran. In Resolution 66/114 begrüßt die Generalversammlung, dass der internationale Wettbewerb für die Gestaltung des Mahnmals ausgeschrieben wurde, und fordert zur Einreichung von Gestaltungsvorschlägen auf. Die Idee zu dem Mahnmal geht auf die Anti-Rassismuskonferenz in Durban von 2001 zurück.

Am 23. September 2013 wird auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs eine eintägige Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene stattfinden zum übergreifenden Thema ›Der weitere Weg: eine Entwicklungsagenda unter Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bis 2015 und darüber hinaus‹.

Eine Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene mit der Bezeichnung ›Weltkonferenz über indigene Völker‹ soll am 22. und 23. September 2014 in New York abgehalten werden. Im Vorfeld werden die Regierungen gebeten, sich mit ihren indigenen Bevölkerungsgruppen zu beraten, und in der Generalversammlung soll eine informelle interaktive Anhörung stattfinden. Ziel der Plenartagung ist die Verabschiedung eines Ergebnisdokuments (66/296).

Politik und Sicherheit

C-Waffen-Übereinkommen: Dritte Überprüfungs-konferenz 2013

- ›Global Zero‹ bei Chemiewaffen bald erreicht
- Anpassung des Verifikationssystems notwendig

Ralf Trapp

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, C-Waffen-Übereinkommen: Zweite Überprüfungs-konferenz 2008, VN, 4/2008, S. 173f., fort.)

Die Dritte Überprüfungs-konferenz (ÜK) des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (kurz: Chemiewaffen-Übereinkommen – CWÜ) fand vom 8. bis 19. April 2013 am Sitz der Organisation für das Verbot der Chemischen Waffen (OVCW) in Den Haag statt. Das CWÜ wurde im Jahr 1992 verabschiedet und trat 1997 in Kraft. Seitdem haben im Fünf-Jahres-Turnus Überprüfungs-konferenzen stattgefunden: die erste im Jahr 2003 und die zweite im Jahr 2008. Das CWÜ genießt mit derzeit 189 Vertragsstaaten fast universelle Unterstützung. Nur sieben Staaten sind noch außerhalb des CWÜ-Regimes: Ägypten, Angola, Israel, Myanmar, Nordkorea, Südsudan und Syrien. Seit der Zweiten ÜK hinzugekommen sind: die Bahamas, die Dominikanische Republik, Guinea-Bissau, Irak und Libanon.

Trotz dieser positiven Entwicklung hat die Verspätung bei der Beseitigung der Chemiewaffenbestände in den USA, Russland und Libyen Spannungen hervorgerufen. Das Problem wurde bereits im Jahr 2011 auf der 16. OVCW-Jahreskonferenz aufgegriffen. Dort wurden Maßnahmen zum schnellstmöglichen Abschluss der Vernichtung der verbleibenden Chemiewaffen und damit verbundener Verifikations- und Transparenzmaßnahmen beschlossen. Das Problem beeinflusst aber nach wie vor die Diskussionen in der OVCW. Ungeklärt sind auch die Fragen, ob nichttödliche Stoffe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erlaubt sind, wie das Verifika-

tionssystem an die Entwicklungen in Wissenschaft und Technik angepasst werden soll, und wie die OVCW die beginnende Umorientierung von der Beseitigung chemischer Waffen hin zur langfristigen Erhaltung einer chemiewaffenfreien Welt angehen soll. Diese Fragen prägten die Vorbereitung der Dritten ÜK. Hinzu kam die Erfahrung der letzten ÜK, die nur mit Mühe ein Abschlussdokument zustande brachte. Hoffnungsvoll stimmte jedoch, dass die Vorbereitung der Dritten ÜK transparent und inklusiv war und sich der Entwurf des Abschlussdokuments breiter Zustimmung erfreute.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Nachrichten über einen möglichen Chemiewaffeneinsatz in Syrien war der Erfolg der Konferenz keineswegs garantiert. Dass am Ende ein inhaltsreiches Abschlussdokument angenommen wurde, kann daher als Erfolg verbucht werden. Ein Berichtsteil A gibt strategische Orientierung. Teil B enthält eine Analyse der Vertragsdurchführung und formuliert Aufgaben für die Zukunft.

Syrien

Der vermutete Chemiewaffeneinsatz in Syrien prägte die Generaldebatte der Konferenz. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie eine Reihe von Staatenvertretern machten deutlich, dass jedwede Anwendung chemischer Waffen einen Bruch allgemein akzeptierter Rechtsnormen darstellen würde. Die von Ban in Gang gesetzte Untersuchung durch eine UN-Inspektionsgruppe fand breite Unterstützung. Allerdings gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob dies eine Untersuchung der von Syrien hervorgebrachten Anschuldigungen gegen die Opposition oder eine breitere Untersuchung aller behaupteten Einsätze von Chemiewaffen sein soll. Die Ereignisse in Syrien wurden auch von einigen Vertragsstaaten zum Anlass genommen, auf die universelle Ratifizierung des CWÜ zu drängen.

In welcher Weise das Abschlussdokument die Situation in Syrien reflektieren sollte, blieb bis zum Ende kontrovers. Insbesondere westliche Vertragsstaaten drängten auf klare Worte, die jedweden Chemiewaffeneinsatz verurteilten, die Verantwortung der syrischen Regierung für die Sicherheit ihrer Chemiewaffen hervorhoben und die umgehende Untersuchung aller Anschuldigungen forderten. Russ-

land, China und Iran waren nicht bereit, über das hinauszugehen, was zuvor vom Sicherheitsrat geäußert worden war. Deutschland war am Ende ›tief enttäuscht‹ von der im Abschlussdokument enthaltenen Sprache zu Syrien. Die USA bezeichneten den Text als »ein Flüstern einer Vertragsstaatenversammlung, die laut und deutlich sprechen sollte, wenn die Welt ernsthaft durch Chemiewaffen bedroht wird.«

Vernichtung der Chemiewaffenbestände

In seiner Eröffnungsrede informierte OVCW-Generaldirektor Ahmet Üzümcü, dass nahezu 80 Prozent der gemeldeten Chemiewaffen vernichtet worden seien und die OVCW sich dem ›Global Zero‹ bei Chemiewaffen nähere. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die USA und Russland noch Jahre mit der Vernichtung ihrer verbleibenden C-Waffen befasst sein werden. Der im CWÜ festgeschriebene Endtermin (29. April 2012) wurde bereits überschritten, und die beschlossenen Maßnahmen zum schnellstmöglichen Abschluss der Vernichtung und damit verbundener Berichtspflichten, Transparenzmaßnahmen und Kontrollen werden umgesetzt. Die Dritte ÜK fasste hierzu keine neuen Beschlüsse, machte aber deutlich, dass die Vernichtung der verbleibenden C-Waffen von hoher Priorität bleibt.

›Nichttödliche‹ Gifte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung?

Die Frage, ob ›nichttödliche‹ Gifte zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingesetzt werden dürfen, wird seit der Beendigung der Geiselnahme im Moskauer Dubrovka-Theater im Jahr 2002 diskutiert. Dabei waren 125 Geiseln an den Folgen eines Gaseinsatzes gestorben. Allerdings wurde diese Diskussion in der OVCW selbst bislang vermieden. Außerhalb der OVCW wurde sie insbesondere vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Schweiz mit einer Serie von Expertengesprächen vorangetrieben. Im Herbst 2012 schlug die Schweiz im Exekutivrat der OVCW vor, das Thema auf der Dritten ÜK zu diskutieren und den Exekutivrat zu beauftragen, dazu eine Richtlinie zu erarbeiten. Die deutsche Position ist auf der ÜK klar artikuliert worden: Als erlaubte chemische Mittel zur Unruhebekämpfung kom-

men nur Reizstoffe in Frage. So ist es auch im deutschen CWÜ-Anwendungsgesetz geregelt. Andere Stoffe, die gelegentlich als nichttödliche chemische Kampfstoffe diskutiert werden, sind nach deutscher Auffassung nicht zulässig. Der Abschlussbericht der ÜK sagt zum Thema zwar wieder nichts, aber die Diskussionen während der Konferenz bestätigten, dass die OVCW nunmehr in der Lage ist, diese Debatte weiterzuführen. Dies wird für eine der kommenden Exekutivratssitzungen erwartet.

Wissenschaft und Technik

Wie bereits in der Vergangenheit, hat der wissenschaftliche Beirat der OVCW (Scientific Advisory Board – SAB) auch für diese ÜK einen Bericht über Entwicklungen in Wissenschaft und Technik sowie deren Auswirkungen auf das CWÜ vorgelegt. Neu war, dass das Programm der ÜK eine thematische Sitzung enthielt, in der sowohl der SAB-Vorsitzende den Bericht vorstellte als auch andere Experten zu Wort kamen. Zusätzlich organisierten mehrere nichtstaatliche Organisationen ein Rahmenprogramm, das auf großes Interesse stieß. Diese breite Behandlung von Wissenschaft und Technik reflektiert sowohl die Geschwindigkeit, mit der die ›Lebenswissenschaften‹ voranschreiten, als auch die zunehmende Konvergenz zwischen Chemie und Biologie.

Nationale Umsetzung

Die Einrichtung nationaler Behörden und die Gesetzgebung sowie praktische Maßnahmen sind schon seit der Ersten ÜK im Jahr 2003 eine OVCW-Priorität. Nach einem Aktionsplan und Folgemaßnahmen sind nun zwar einige Verbesserungen erkennbar, insbesondere bei der Einrichtung nationaler Behörden, aber der Fortschritt ist eher verhalten. Die ÜK bot erneut Gelegenheit, auf die Dringlichkeit nationaler Maßnahmen hinzuweisen und säumige Vertragsstaaten zu drängen, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Außerdem wurden das Sekretariat sowie Vertragsstaaten mit Erfahrungen, die allen zugutekommen können, aufgefordert, ihre technischen Hilfeleistungen fortzusetzen. Die ÜK unterstrich erneut, dass die umfassende Umsetzung durch alle Vertragsstaaten für das Funktionieren des CWÜ essenziell ist. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Auswirkung unzureichen-

der nationaler Maßnahmen auf die Industrieverifikation betrachtet.

Verifikation

Das Verifikationssystem wurde von der ÜK als ein ›wichtiges Element‹ des CWÜ bezeichnet. Der Schwerpunkt der Verifikationsmaßnahmen lag in den ersten 15 Vertragsjahren auf der Kontrolle der Vernichtung der chemischen Waffen und ihrer Produktionsanlagen. Diese Vernichtungsarbeiten werden zwar noch etliche Jahre dauern, aber es stellt sich schon heute die Frage, wohin sich der Schwerpunkt der Verifikation verschieben wird. Das Verifikationssystem für die Industrie baut überwiegend auf drei Chemikalienlisten auf, die wiederum auf den Erfahrungen der vergangenen C-Waffenprogramme beruhen. Eine Anpassung dieser Listen an neue Entwicklungen ist zwar im Vertrag vorgesehen, in der Praxis aber nie erfolgt. Daher hängt die Fähigkeit des Verifikationsapparats, auf neue Entwicklungen zu reagieren, stark davon ab, wie das offen angelegte Kontrollregime für andere (nicht mit Listenchemikalien verbundene) Chemiewerke verbessert wird. Angesichts der großen Zahl solcher Werke und der begrenzten Ressourcen braucht es daher mehr Fokus. Das wurde erneut betont, eine praktikable Lösung steht aber weiterhin aus.

Ein zweites Thema war die Verwendung von Informationen zu Verifikationszwecken, die über das hinausgehen, was in den Meldungen der Vertragsstaaten enthalten ist. Im Zeitalter von Internet und globaler Vernetzung von Wissenschaft, Technik und Industrie sollte das eigentlich kein Thema sein, aber einige Vertragsstaaten sind nicht bereit, dem Sekretariat zu erlauben, solche Datensätze in seine Verifikationsarbeit einzubeziehen. Diese Diskussion geht weiter.

Die OVCW im Übergang

Das Thema, wie das CWÜ-Verifikationssystem den sich ändernden Bedingungen angepasst werden soll, kam bereits im Bericht der von Rolf Ekeus geleiteten Expertenkommission zu neuen Prioritäten der OVCW auf. Dieser Bericht stellte fest, dass mit dem baldigen Abschluss der Vernichtung der Chemiewaffen neue Aufgaben anstehen. Neben der Weiterentwicklung des Verifikationsapparates betrifft das zum Beispiel die Förderung der interna-

tionalen Zusammenarbeit im Chemiesektor und die Gewährleistung der chemischen Sicherheit. In diesem Zusammenhang wurde von der Bewegung der Blockfreien (NAM) erneut die Frage nach einem Aktionsplan zur vollen Umsetzung von Artikel XI des CWÜ gestellt, es blieb aber wie erwartet bei eher allgemeinen Worten zur internationalen Zusammenarbeit.

Ein Thema, das bisher nur ausnahmsweise in der OVCW erwähnt wurde, sind die im Meer versenkten Chemiewaffen. Das CWÜ stellt es den Vertragsstaaten anheim, diese den Vertragsbestimmungen zu unterwerfen oder nicht. Als Folge dessen war die OVCW in der Vergangenheit mit versenkten Chemiewaffen wenig betraut. Dies wird sich hinsichtlich der Verifikation auch nicht ändern. Doch mit zunehmender wirtschaftlicher Aktivität auf dem Meeresboden und wachsenden ökologischen Sorgen sind Risikobewertung und Einbeziehung der Öffentlichkeit in Diskussionen zu solchen Altlasten dringender geworden. Das Abschlussdokument der ÜK (und die Resolution 65/149 der UN-Generalversammlung zu kooperativen Maßnahmen auf dem Gebiet der im Meer versenkten C-Waffen) lud Vertragsstaaten ein, ihre Erfahrungen auf freiwilliger Basis auszutauschen. Dies könnte ein erster Schritt zur Ausdehnung des Kooperationsmandats der OVCW sein.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Viele Probleme, die für das CWÜ von Bedeutung sind, wurden von der Zivilgesellschaft thematisiert. Dies war sicher der Punkt, in dem die größten Veränderungen festzustellen waren. Nicht nur in der Zahl mit erstmals 70 akkreditierten nichtstaatlichen Organisationen, sondern auch in der Qualität des Rahmenprogramms und der Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Diplomaten hat die Dritte ÜK Neuland betreten. Mit dem Wandel der OVCW in eine ›Post-Chemiewaffenvernichtungsorganisation‹ wird sich die Rolle der Zivilgesellschaft zur Bewahrung des ›Global-Zero‹ bei den Chemiewaffen noch verstärken. Die Dritte ÜK hat hierzu einen ersten wichtigen Beitrag geleistet.

Bericht: Report of the Third Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention (Third Review Conference), 8.–19.4.2013, OVCW-Doc. RC-3/3* v. 19.4.2013

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsausschuss: 104. bis 106. Tagung 2012

- Diskussion über Reform des Berichtssystems
- Bessere Einbeziehung von NGOs und NHRIs
- Mangelnde Gleichstellung in Deutschland

Birgit Peters

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 101. bis 103. Tagung 2011, VN, 5/2012, S. 227ff., fort.)

Wie in den Jahren zuvor kamen die 18 Expertinnen und Experten des **Menschenrechtsausschusses (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** im Jahr 2012 zu drei Tagungen zusammen: vom 12. bis 30. März und vom 15. Oktober bis 2. November am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York sowie vom 9. bis 27. Juli am europäischen Sitz in Genf. Nach Artikel 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966 (kurz: **Zivilpakt**) ist der CCPR beauftragt, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Im Berichtszeitraum gab es keine neuen Beitritte zum Zivilpakt oder zu seinen beiden Fakultativprotokollen. So lag Ende 2012 die Zahl der Vertragsstaaten des Paktes unverändert bei 167; das I. Fakultativprotokoll, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, haben 114 Staaten ratifiziert; das II. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe zählt 73 Vertragsstaaten.

Reform des Berichtssystems

In Bezug auf die Reform des Berichtssystems der Menschenrechtsverträge hatte die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen Navi Pillay einen knapp hundert Seiten langen Bericht (A/66/860 v. 26.6.2012) vorgelegt. Darin schlägt sie unter anderem vor, einen umfassenden Berichtskalender (comprehensive reporting calendar) für die entsprechend der UN-Menschenrechtsverträge notwendigen Staatenberichte und ein ver-

einfachtes Berichtsverfahren einzuführen sowie eine gemeinsame Arbeitsgruppe aller Vertragsorgane zur Begutachtung der Individualbeschwerden zu schaffen. Der Berichtskalender soll helfen, die ständig wachsenden Berichtspflichten der Staaten nach den einzelnen Menschenrechtsverträgen besser zu koordinieren. Das vereinfachte Berichtsverfahren soll darüber hinaus ermöglichen, einen Staatenbericht ausschließlich als Antwort auf seitens der Ausschüsse aufgeworfene Fragen zu verfassen. Schließlich bedeutet die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für die Individualbeschwerden einen wichtigen Schritt hin zur Ausbildung einer einheitlichen Menschenrechtsjudikatur.

In einer vorläufigen Stellungnahme zum Bericht Pillays, die der CCPR am 12. Juli 2012 verabschiedete, wurden vor allem gegenüber dem Vorschlag einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für Individualbeschwerden Bedenken geäußert. Der CCPR betonte, dass die Expertinnen und Experten dieser Arbeitsgruppe in jedem Fall die anhängigen Beschwerden gründlich und in Bezug auf die *rechtlichen* Probleme untersuchen sollten. Diese Äußerung lässt auf eine gewisse Skepsis schließen, die zuletzt auch von staatlicher Seite angesichts der Auswahl und Kompetenz der Mitglieder der Vertragsausschüsse geäußert wurde. Oft werden ehemalige Diplomaten, Politiker oder Angehörige anderer Berufsgruppen als Sachverständige in die Ausschüsse berufen. Ob die mangelnde juristische Ausbildung einiger Ausschussmitglieder generell zu einer weniger fundierten Entscheidung einer Individualbeschwerde führt, ist zweifelhaft. Schließlich kann bei Spezialthemen, etwa im Rahmen der Kinderrechtskonvention die Expertise anderer Professionen wie zum Beispiel eines Kinder- und Jugendpsychiaters oder einer Ökonomin hilfreich sein.

Diskussion zu Artikel 9

In Vorbereitung einer Allgemeinen Bemerkung (general comment) zu Artikel 9, dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, traf sich der Ausschuss erstmals mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Diese hoben einige Bereiche hervor. So wurde insbesondere das Thema Freiheitsberaubung

im bewaffneten Konflikt diskutiert. Fazit des Treffens war, dass der CCPR die Überschneidung des Rechts aus Artikel 9 mit anderen Rechten oder Rechtsgebieten wie dem humanitären Völkerrecht in seiner Allgemeinen Bemerkung thematisieren wird.

Einbeziehung von NGOs und NHRIs

Auf der 104. und 106. Tagung verabschiedete der CCPR zwei Papiere zur Zusammenarbeit mit NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs). Im Papier vom 1. Juni 2012 hob der Ausschuss die Rolle der NGOs im Berichtsverfahren positiv hervor. Er betonte, dass die Beteiligung von NGOs auch vor Beginn des Berichtsverfahrens erwünscht sei, etwa bei der Erarbeitung des Fragenkatalogs oder bei dessen Diskussion. Ferner sollten NGOs auch im Rahmen des Follow-up-Verfahrens Stellungnahmen und Berichte einreichen oder Vorschläge für konkrete Empfehlungen im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen abgeben. Da NGOs im Allgemeinen nur über begrenzte Mittel verfügen, um regelmäßig an den Sitzungen des Ausschusses teilzunehmen, wurde erklärt, dass ihre Teilnahme auch über moderne Kommunikationsmittel möglich sei.

Ähnliches äußerte der CCPR auch in seinem Papier zu den NHRIs vom 13. November 2012. NHRIs, insbesondere jene, die nach den Pariser Prinzipien akkreditiert wurden, seien wichtige Partner des Ausschusses. Auf nationaler Ebene sorgten sie für die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie deren Verbreitung; auf internationaler Ebene seien sie wichtige Partner bei der Berichtsprüfung. Dem Papier zufolge haben die NHRIs während sämtlicher Phasen des Berichtsverfahrens die Möglichkeit zu Stellungnahmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass sowohl die oben genannten Papiere als auch die Diskussion mit NGOs vor Verabschiedung einer Allgemeinen Bemerkung als wichtige Schritte hin zu einer stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der Menschenrechtsausschüsse anzusehen sind. Dies untermauert nicht nur die gestiegene Relevanz der zivilgesellschaftlichen und unabhängigen staatlichen Organisationen für die Arbeit der Ausschüsse, sondern sorgt auch für deren größere Akzeptanz und Legitimität.

Staatenberichte

Auf seiner 104. Tagung diskutierte der CCPR die Staatenberichte der Dominikanischen Republik, Guatemalas und Turkmenistans sowie die Menschenrechtssituation ohne Vorlage eines Berichts in der Côte d'Ivoire. Er nahm darüber hinaus die Fragenkataloge für die Berichte Bosnien-Herzegowinas, Paraguays, der Philippinen, Portugals und der Türkei an, die auf nachfolgenden Tagungen diskutiert werden.

Guatemala hatte dem CCPR zur 104. Tagung seinen dritten Bericht vorgelegt. Der Ausschuss begrüßte den Beitritt des Landes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Er bedauerte jedoch, dass in Guatemala selbst die Strafverfolgungen während des Bürgerkriegs von 1960 bis 1996 begangener Verbrechen durch ranghohe Beamte und Politiker erschwert würden. Das Land habe noch keine klare Linie entwickelt, wie diese Strafverfolgungen unterstützt werden sollen. Außerdem solle es Gerichte und Strafverfolgungsbehörden mit den dafür nötigen Mitteln ausstatten. Der CCPR legte Guatemala nahe, seine Vergangenheit nicht nur mit Reparationszahlungen an die Opfer zu bewältigen, sondern auch in die historische Aufarbeitung der Bürgerkriegsphase zu investieren. Zuletzt bemängelte der Ausschuss den faktischen Ausschluss von Personen indigener oder afro-guatemaltekischer Herkunft vom Zugang zum Arbeitsmarkt und vom Erwerb von Land.

Deutschlands dritten Bericht, der im Jahr 2011 vorgelegt worden war, diskutierte der CCPR auf seiner 105. Tagung im Juli 2012. Er thematisierte in seinem Fragenkatalog an Deutschland unter anderem Maßnahmen zur Gleichbehandlung der Geschlechter, zur Gewalt gegen Frauen und zur Frage der nachträglichen Sicherungsverwahrung von Straftätern. In ihrer Antwort im Oktober 2012 hob die Bundesregierung hervor, dass hinsichtlich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern Fortschritte erzielt worden seien. So sei etwa der Anteil von Frauen in Aufsichtsräten der Dax-Unternehmen im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um sechs Prozent gestiegen. Zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen sei ein zweiter nationaler Aktionsplan verabschiedet worden und mit Beginn 2013 werde eine

ationale Telefonhotline eingerichtet, bei der sich Opfer häuslicher und anderer Gewalt melden könnten. Schließlich wurde die Regulierung der nachträglichen Sicherungsverwahrung Ende November 2012 nach einem Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs reformiert.

Seine Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland verabschiedete der CCPR nach Eingang der deutschen Antwort auf seiner 106. Tagung. Wohlwollend äußerten sich die Sachverständigen über den integrativen Ansatz Deutschlands, internationalen Menschenrechten auch auf nationaler Ebene Geltung zu verschaffen. Ausdrücklich begrüßten die Ausschussmitglieder auch die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes aus dem Jahr 2006. Nach wie vor besorgte zeigte sich der CCPR jedoch über Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Dahingehend solle Deutschland eine Überarbeitung von Paragraph 19 Absatz 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes anstreben, der Ungleichbehandlungen bei der Vermietung von Wohnraum zur Schaffung und Erhaltung ausgeglichener sozialer und kultureller Verhältnisse erlaubt. Ebenfalls besorgte zeigte sich der CCPR über Gewaltverbrechen an Frauen, insbesondere an Frauen aus der Türkei und aus osteuropäischen Staaten. Auch die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sei noch nicht vollständig verwirklicht, was sich auch an der geringen Anzahl von Frauen in Führungspositionen ablesen lasse. Deutschland solle dies sowie insbesondere auch die erheblichen Einkommensunterschiede von Männern und Frauen angehen.

Neben dem Fragenkatalog an Deutschland beschloss der CCPR auf seiner 105. Tagung die Fragenkataloge, auf die Afghanistan, Angola, Israel, Kroatien, Macao, Neuseeland, Peru und San Marino in ihren Staatenberichten eingehen sollten. Abschließende Bemerkungen wurden für Armenien, Island, Kenia, Litauen und die Malediven angenommen.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Kenia** lobte der Ausschuss die Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2010 sowie das Verbot der weiblichen Genitalverstümmelung. Ebenso begrüßte der Ausschuss den Beitritt Kenias zur UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2008. Hinsichtlich der kritischen Punkte wiederholte der Ausschuss zum Teil

seine Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2005. Darin hatte der CCPR angemahnt, das Land solle gesetzliche Bestimmungen ändern, die Polygamie erlauben und sexuelle Handlungen zwischen gleichgeschlechtlichen Erwachsenen bestrafen. Der Ausschuss bedauerte, dass die Strafmündigkeit von Kindern nach wie vor bei acht Jahren liege. Des Weiteren sollten alle Fälle von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen nach den Wahlen im Jahr 2007 verfolgt und die Verantwortlichen vor Gericht gestellt werden. Hinsichtlich der Bestrafung der Hauptverantwortlichen solle Nairobi mit dem Internationalen Strafgerichtshof kooperieren.

Auf der 106. Tagung einigte sich der CCPR auf die Fragenkataloge für die Staatenberichte Albanien, Australiens, Belizes, Finnlands, Hongkongs und der Ukraine. Die Abschließenden Bemerkungen wurden neben Deutschland für Bosnien-Herzegowina, die Philippinen, Portugal und die Türkei verabschiedet.

Mit Blick auf den Bericht und die Antworten der **Türkei** begrüßte der Ausschuss die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention und des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention. Gleichzeitig bedauerte er, dass die Antidiskriminierungsgesetze nicht den Bestimmungen des Zivilpakts entsprächen, der Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung verbietet. Das Land solle Diskriminierungen von Angehörigen von Minderheiten, insbesondere Kurden und Roma, verfolgen und die soziale Stigmatisierung Homosexueller, Bisexueller oder Transsexueller bekämpfen. Trotz einiger Fortschritte sei die Zahl der Fälle, in denen Beamten oder Polizisten Folter vorgeworfen wird, noch sehr hoch. Hier müsse Ankara für eine wirksame Verfolgung der Vorwürfe sorgen. Schließlich zeigte sich der CCPR besorgt über einige türkische Gesetze, die Medienvertretern oder Menschenrechtsverteidigern ihre Arbeit erschwerten. Dazu gehörten zum Beispiel die Bestrafung der Diffamierung, viele Ausnahmen zugunsten der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und das Verbot, am Militär Kritik zu üben. Im Einklang mit der im Jahr 2011 vom CCPR verabschiedeten Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Meinungsfreiheit mahnte der Ausschuss daher an, diese Gesetze zu revidieren.

Ausschuss gegen Folter: 48. und 49. Tagung 2012

- 506 Individualbeschwerden
- Informationen der Staaten
oft ungenügend

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Udo Moewes, Ausschuss gegen Folter, 46. und 47. Tagung 2011, VN, 4/2012, S. 173ff., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte im September 2012, nach den Beitritten der Dominikanischen Republik, Laos, Naurus und der Vereinigten Arabischen Emirate, insgesamt 153 Vertragsstaaten – vier mehr als im Vorjahr.

Der **Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** ist befugt, die Umsetzung der Konvention in den Vertragsstaaten vornehmlich anhand von Staatenberichten zu überprüfen. Er besteht aus zehn unabhängigen Expertinnen und Experten. 67 Vertragsstaaten haben die Kompetenzen des CAT sowohl nach Artikel 21 als auch Artikel 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 die Rechtsgrundlage für Staatenbeschwerden ist, regelt Artikel 22 die Kompetenz des Gremiums für Individualbeschwerden. Nur für Individualbeschwerden haben, unverändert zum Vorjahr, die Zuständigkeit erklärt: Großbritannien, Japan, Uganda und die Vereinigten Staaten. Die Befugnis ausschließlich für Staatenbeschwerden haben, ebenfalls zum Vorjahr unverändert, anerkannt: Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen.

Von allen Vertragsstaaten haben neun eine Erklärung abgegeben, dass sie die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20 nicht anerkennen, welcher eine auf Eigeninitiative des CAT hin eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt. Sie entziehen damit dem Ausschuss jegliches wirksames Durchsetzungsinstrument und beschränken ihn auf die bloße Berichtsprüfung. Diese Staaten sind unverändert zum Vorjahr: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien und Syrien.

Beim CAT waren bis Mitte 2012 insgesamt 506 Individualbeschwerden eingegangen, die 31 Vertragsstaaten betrafen. Davon wurden 138 nicht weiter verfolgt; 63 waren für unzulässig erklärt worden. Es wurden 305 verhandelt und in 73 Fällen Verstöße gegen die Konvention festgestellt. Mitte 2012 waren noch 102 Verfahren anhängig.

Bis Mitte 2012 lagen 332 Berichte vor; 310 davon wurden schon vom Ausschuss behandelt. Die Zahl der überfälligen Staatenberichte ist mit 330 immer noch sehr hoch. Die Anzahl der überfälligen Erstberichte ist mit 29 lediglich um einen gefallen. 66 Berichte standen seit über zehn Jahren aus, acht mehr als im Vorjahr. Hier haben auch erneute Fristverlängerungen zu keiner Verbesserung geführt. 15 Staatenberichte wurden im Berichtszeitraum eingesandt, darunter die Erstberichte von Gabun und Mauretanien. Mauretaniens Bericht wird erst zu einem späteren Zeitpunkt behandelt werden.

Der gemäß dem im Jahr 2002 verabschiedeten Fakultativprotokoll zur Konvention eingerichtete **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** hatte bis Mitte 2012 63 unangekündigte Staatenbesuche durchgeführt. Er etabliert sich damit als ständiges Vor-Ort-Gremium des UN-Konventionssystems.

Der CAT hielt im Jahr 2012 seine zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf ab (48. Tagung: 7.5.–1.6. und 49. Tagung: 31.10.–22.11.2012). Neben den alljährlichen, für nahezu jeden Vertragsstaat zutreffenden Forderung des Ausschusses, die innerstaatlichen Strafgesetze der Definition von Folter gemäß der Konvention anzupassen, waren die im Jahr 2012 behandelten Berichte vor allem durch ungenügende Informationen gekennzeichnet. Es seien im Folgenden einige Staatenberichte exemplarisch herausgegriffen.

48. Tagung

Auf seiner 48. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte der Staaten Albanien, Armenien, Griechenland, Kanada, Kuba, Ruanda, Syrien und Tschechien.

Positiv an **Armeniens** seit über sieben Jahren überfälligen dritten Bericht bewertete der Ausschuss ebenfalls nur die Ratifizierung einzelner völkerrechtlicher Abkommen sowie die Verabschiedung einiger Gesetze. Im Übrigen äußerten die Aus-

schussmitglieder jedoch ihre Sorge über die anscheinend routinierte Anwendung der Folter durch Polizeibeamte und über Fälle von im Polizeigewahrsam verstorbenen Personen. Das Gleiche galt für die Praktiken der Armee, die anscheinend auch in Nicht-Kampfsituationen ›Tötungen auf Verdacht und körperliche Misshandlungen‹ verübe. Der Staat solle daher alles Mögliche unternehmen, Folter zu verhindern, wenigstens zu dokumentieren, etwa durch Audio- und Videoaufnahmen von Verhören.

Griechenland legte seinen kombinierten fünften und sechsten Bericht vor, über den offen diskutiert wurde, der jedoch auch Kritik hervorrief. So bemängelte der CAT, dass Vorwürfen von Folter und Misshandlungen in Gefängnishaft oder Polizeigewahrsam nicht genügend nachgegangen werde und es zu selten zu Bestrafungen und Verurteilungen käme. Die Justiz sei nicht in der Lage oder willens, sofort und effektiv entsprechende Untersuchungen einzuleiten. Dazu gehörten auch häufige Verstöße gegen das Auslieferungsverbot, die insbesondere durch sogenannte Kettenabschiebungen zustande kämen. Der Staat solle daher unter anderem Maßnahmen ergreifen, die den sogenannten Peking-Regeln der UN über den Mindeststandard von Inhaftierten entsprächen.

An **Kanadas** pünktlich vorgelegtem sechsten Bericht äußerte der Ausschuss vergleichsweise viel Lob und nur wenig Kritik. Die Monita des Ausschusses beschränkten sich vor allem auf eine verstärkte Einbindung der Konvention in die nationale Gesetzgebung und auf migrationsrechtliche Verbesserungen. So solle der Staat sicherstellen, dass Abschiebungen nur als allerletztes Zwangsmittel in Betracht kommen und Flüchtlingen bei ihren Gesuchen das volle Recht auf Gehör zusteht.

Kubas zweiter Bericht enthielt laut CAT zu wenige Informationen für eine angemessene Bewertung durch den Ausschuss, sodass Letzterer auf Sekundärquellen angewiesen war. Es fehle immer noch eine innerstaatliche Definition und Kriminalisierung von Folter. Ebenso gebe es keine ausreichenden grundrechtlichen Freiheiten und Möglichkeiten des Rechtsschutzes. Auch die Haftbedingungen seien inakzeptabel. Kuba solle unter anderem die von den Vereinten Nationen ge-

setzten Mindeststandards Inhaftierter beachten.

Für **Ruanda** war es der erste Bericht, den der Ausschuss auswertete. Er war wesentlich vom Völkermord im Jahr 1994 geprägt. Grundsätzlich sei der Vertragsstaat durch die Ratifizierung einzelner Menschenrechtsverträge und einer umfassenden innerstaatlichen Gesetzgebung auf einem guten Weg. Es fehlten jedoch eine Kriminalisierung von Folter sowie ein effektiver Rechtsschutzmechanismus. Obwohl es Fälle von Folter und Missbrauch gebe, vermisste der CAT genügende Informationen über solche Fälle und eine entsprechende Aufarbeitung. Besorgniserregend seien auch Meldungen über geheime Haftzentren. Ferner habe der Staat Probleme mit dem gewaltsamen Verschwindenlassen von Personen. Ruanda solle unter anderem dafür Sorge tragen, dass Untergebenen keine Repressalien drohen, wenn sie Befehle von Vorgesetzten nicht ausführten, weil diese gegen die Konvention verstoßen.

Syrien war vom CAT aufgefordert worden, über mutmaßliche Folterungen während des Bürgerkriegs einen Sonderbericht einzureichen. Dieser Aufforderung war Syrien nicht nachgekommen, sodass der Ausschuss sich ohne Berichtsgrundlage geäußert hat. Entsprechend knapp, aber umso deutlicher fielen seine Empfehlungen aus: Die Regierung müsse mit allen Mitteln verhindern, dass Folterungen und Misshandlungen an der Zivilbevölkerung und sonstigen Personen stattfinden, und solle derartige Verbrechen umfassend aufarbeiten. Die Konventionspflichten Syriens bestehen unverändert fort, was auch die Abgabe eines Berichts einschließt.

49. Tagung

Auf seiner 49. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte von Gabun, Mexiko, Norwegen, Peru, Katar, Russland, Senegal, Tadschikistan und Togo.

Gabun war von den untersuchten Vertragsstaaten dieser Tagung der einzige, der einen Erstbericht vorlegte; allerdings hatte dieser über elf Jahre auf sich warten lassen. Der CAT lobte, dass Gabun eine Vielzahl an Menschenrechtsverträgen ratifiziert hat. Kritik bezog sich auf die innerstaatliche Definition und Verfolgung von Folter, also auf Grundaspekte der Konvention. Ebenso wurde nach Auffassung der Sachverständigen die Kon-

vention nicht genügend von den Gerichten Gabuns angewandt. Verbesserungen solle der Staat auch hinsichtlich seines Grundrechtsschutzes vornehmen. Gabun solle, wie Ruanda, dafür sorgen, dass Untergebenen keine Repressalien drohen, wenn sie Befehle von Vorgesetzten nicht ausführten, weil diese gegen die Konvention verstoßen.

Mexiko hatte seinen kombinierten fünften und sechsten Bericht vorgelegt. Der CAT äußerte seine Besorgnis hinsichtlich einer alarmierenden Zunahme von Meldungen über Folterungen, von Fällen des Verschwindenlassens von Personen und von Gewalt gegen Frauen. Diesen Meldungen und Fällen würde nicht genug nachgegangen werden. Ebenfalls sei der Umgang mit Asylsuchenden und Migranten nicht konventionskonform. Mexiko solle unter anderem seine Anstrengungen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verdoppeln.

Peru musste sich aufgrund seines kombinierten fünften und sechsten Berichts nahezu ausschließlich kritisieren lassen. Besorgt äußerten sich die Sachverständigen über zahlreiche Folter- und Misshandlungsmeldungen, über inakzeptable Inhaftierungs- und Verbringungszustände sowie über den regelmäßigen Einsatz von Gewalt bei Polizeimaßnahmen – häufig unter Zuhilfenahme von Schusswaffen. Besonders negativ hob der Ausschuss die hohe Müttersterblichkeitsrate hervor, die im Wesentlichen auf schlecht ausgeführten illegalen Abtreibungen beruhe. Peru solle unter anderem Alternativen zur Inhaftierung einführen, um der Gefängnisüberfüllung entgegenzuwirken.

Katar hatte seinen zweiten Bericht eingereicht. Der Ausschuss zeigte sich unzufrieden über den Mangel an Informationen über die Anzahl der Folterfälle und wie diese aufgearbeitet werden. Ebenso enttäuscht war der Ausschuss darüber, dass der Staat weiterhin keine Erklärungen gemäß Artikel 21 und 22 der Konvention abgibt und so die Kompetenzen des Gremiums klein hält. Zudem sei die Justiz in Katar nicht unabhängig genug. Auch würden Entschädigungen nicht sofort und umfassend ausgezahlt. Katar solle sich unter anderem den internationalen Mindeststandards justizieller Unabhängigkeit anpassen.

Russland legte seinen fünften Bericht vor, der von den Expertinnen und Ex-

perten aufgrund anhaltender Foltermeldungen überwiegend negativ bewertet wurde. Auch habe der Staat eine innerstaatliche Folterdefinition, die sich nicht mit der der Konvention decke. Grundsätzlich sei die Aufarbeitung von Konventionsverletzungen nicht ausreichend und der Informationsfluss zum Ausschuss ungenügend. Unvereinbar mit der Konvention seien ferner die großflächige Überwachung der Bevölkerung sowie der generelle Umgang mit Menschenrechtsaktivisten. Meldungen über Missstände aus dem nördlichen Kaukasus, der Tschetschenien einschließt, seien ebenfalls sehr besorgniserregend. Russland solle unter anderem einen toleranteren Umgang mit menschenrechtlichen Demonstrationen pflegen.

Der **Senegal** legte den dritten periodischen Bericht vor, den der Ausschuss aufgrund merklicher Bemühungen, sich menschenrechtlich zu verbessern, grundsätzlich lobte. Anlass zur Kritik gab ein Mangel an innerstaatlicher Umsetzung der Konvention sowie an ausreichenden Untersuchungen von konventionsrelevanten Meldungen. Gewalt gegen Frauen und Kinder sei leider ein großes Problem für das Land, ebenso wie die Behandlung von Journalisten und Menschenrechtsaktivisten. Senegal solle unter anderem Maßnahmen zur Beschleunigung der Erforschung und Bestrafung von Folter und Misshandlungen unternehmen.

Der zweite Bericht von **Togo** führte zu Kritik, weil er nach Auffassung des Ausschusses keine spezifischen Informationen enthielt, wie die Konvention innerstaatlich umgesetzt wurde; bei Togo war wohl das größte Informationsdefizit gegeben. Anlass zu weiterer Kritik gaben Meldungen von Folter und dass diese keine Bestrafungen nach sich zögen. So sei es sehr bedauerlich, dass kein innerstaatliches Gericht die Konvention jemals erwähnt habe. Moniert wurde, dass sich über 65 Prozent aller Inhaftierten in Untersuchungshaft befänden und die Gefängnisse hoffnungslos überfüllt seien. So seien bei Angeklagten 60 bis 90 Personen häufig auf einer Fläche von knapp 42 m² untergebracht beziehungsweise bei Verurteilten 50 bis 60 Personen auf einer Fläche von etwa 30 m². Einer der Gründe für diesen Missstand seien zu wenig Richter und Gefängnisse, weshalb der Ausschuss unter anderem hinsichtlich dessen eine Vergrößerung empfahl.

Ältere Menschen: Zehn Jahre Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern

- Umsetzung 2007 und 2012 in UNECE-Staaten bilanziert
- Trotz Fortschritten bleiben große Herausforderungen

Viviane Brunne

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Gertraud Dayé, ›Erst alt, dann reich‹, über den Internationalen Aktionsplan von Madrid, VN, 6/2002, S. 222ff., fort.)

Mit der 51. Tagung der **Kommission für soziale Entwicklung der Vereinten Nationen** (Commission for Social Development), die vom 6. bis 15. Februar 2013 in New York stattfand, wurde das zehnjährige Bestehen des **Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern**, kurz: **Weltaltenplan** (Madrid International Plan of Action on Ageing) begangen. Der Plan war im Jahr 2002 auf der Zweiten Weltversammlung über das Altern in Madrid angenommen worden. Fortschritte bei der Umsetzung des Weltaltenplans sollen alle fünf Jahre überprüft werden. Dementsprechend fand die erste Überprüfung im Jahr 2007 und die zweite Überprüfung im Jahr 2012 statt.

Auf einer Podiumsveranstaltung während der 51. Tagung am 7. Februar 2013 wurde diese zweite Umsetzungsphase bilanziert. In Bezug auf die Umsetzung in der Region der **UN-Wirtschaftskommission für Europa** (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE) wurde auf die Erklärung der dritten Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns vom September 2012 in Wien verwiesen, die den Höhepunkt des regionalen Überprüfungsprozesses darstellte. Die UNECE ist eine der fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen. Ihr gehören 56 Mitgliedstaaten aus Nordamerika, der Europäischen Union, Osteuropa und Zentralasien an.

Alterung schreitet weltweit voran

Schätzungen zufolge wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 9,7 Milliarden Menschen anwachsen. Fast das gesamte Wachstum wird in den Entwicklungsländern stattfinden, während die Bevölkerung in den Industrieländern eher schrumpfen wird. Weltweit wächst die

Zahl der Über-65-Jährigen heute schon schneller als die anderer Altersgruppen: von 5,2 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 1950, auf 9 Prozent im Jahr 2010 und auf voraussichtlich 13,8 Prozent im Jahr 2030. Im weltweiten Vergleich sind die Menschen der UNECE-Region schon relativ alt. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 14,1 Prozent. Dieser Anteil wird Schätzungen zufolge bis zum Jahr 2030 auf 20,1 Prozent steigen.

Die Alterung der Bevölkerung erfordert eine gesellschaftliche Neuausrichtung in vielen Bereichen: Soziale Sicherungssysteme müssen angepasst werden, Gesundheitssysteme müssen einen steigenden Anteil altersbedingter Krankheiten behandeln und Pflegesysteme müssen älteren Menschen helfen, so lange wie möglich ein eigenständiges Leben zu führen. Wenn dieser Prozess gut gesteuert wird, kann er auch eine Chance sein. Ältere Menschen bringen einen reichen Erfahrungsschatz mit, den sie als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, als Freiwillige in gesellschaftlichen Organisationen oder als Mitglieder in Parteien einbringen können.

Alterung als Thema in den Vereinten Nationen

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben das Thema bereits im Jahr 1982 mit der ersten Weltversammlung über das Altern in Wien auf die internationale Tagesordnung gesetzt. Mit der zweiten Weltversammlung im Jahr 2002 in Madrid und der Annahme des Weltaltenplans (UN Doc. A/CONF.197/9) erhielt das Thema mehr Gewicht. Die UN-Regionalkommissionen wurden beauftragt, den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Planes entsprechend ihrer jeweiligen Gegebenheiten zu helfen. Für die UNECE-Region ist das Thema Alterung von besonderer Bedeutung. Noch im Jahr der Annahme des Weltaltenplans fand in Berlin die erste Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns statt, die den Plan in eine Regionale Umsetzungsstrategie (UN Doc. ECE/AC.23/2002/2/Rev.6) mit zehn Verpflichtungen (commitments) übersetzte. Die Strategie steht ganz im Zeichen des ›mainstreaming‹ von Alterung, das heißt der Berücksichtigung von Altersaspekten in allen Politikbereichen, sei es Arbeit, Gesundheit, Transport oder Bildung.

Erste Überprüfung 2007

Die erste Überprüfung der Umsetzung des Weltaltenplans und seiner Regionalstrategie in der UNECE-Region im Jahr 2007 fand anhand nationaler Fortschrittsberichte statt. Aus den 35 eingereichten Berichten erstellte die Wirtschaftskommission für Europa einen Synthesebericht, der als Grundlagendokument für die zweite Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns im spanischen León diente. Im Ergebnisdokument der León-Konferenz bestätigten die Länder der Region ihre Verpflichtung auf den Weltaltenplan. Aus dieser Konferenz ging auch die Initiative hervor, eine regionale Arbeitsgruppe zum Thema Alterung zu gründen, um damit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einen offiziellen institutionellen Rahmen zu geben. Bis dato hatten die Kontaktpersonen aus den UNECE-Mitgliedstaaten eher in einem losen Netzwerk zusammengearbeitet. Die aus Vertretern der UNECE-Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe über das Altern trat im Jahr 2008 erstmals zusammen und verabschiedete ein Arbeitsprogramm, das die Staaten bei der Umsetzung des Weltaltenplans unterstützen sollte.

Zweite Überprüfung 2012

Bei der Bewertung der zweiten Umsetzungsphase im Jahr 2012 waren die Mitgliedstaaten wieder angehalten, auf der Grundlage von Richtlinien über die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Regionalen Umsetzungsstrategie des Weltaltenplans zu berichten. Anhand der verfügbaren 40 Staatenberichte wurde ein Synthesebericht verfasst, der zu den zehn Verpflichtungen wichtige Trends herausstellte. Die Mitgliedstaaten waren zudem aufgefordert, die drei wichtigsten Erfolge und die drei wichtigsten Herausforderungen bei der Umsetzung des Planes zu identifizieren. Dabei zeigte sich, dass die UNECE-Mitgliedstaaten wichtige Fortschritte beim ›mainstreaming‹ gemacht hatten. In vielen Ländern sind integrierte Altersstrategien oder Gesetze verabschiedet worden, an deren Umsetzung nun weiter gearbeitet werden muss. Auch in die Koordinierung von Aktivitäten ist verstärkt investiert worden. Mehrere Länder haben nationale Gremien eingerichtet, in denen verschiedene Interessengruppen – einschließlich älterer Personen – ver-

treten sind. Sie sollen die Regierungen bei der Umsetzung von altersspezifischen Maßnahmen beraten.

Einige Länder berichteten auch über Fortschritte bei der Anpassung sozialer Sicherungssysteme und bei der Förderung der Gesundheit und eines selbstbestimmten Lebens. Gleichzeitig wurden hier die Bereiche gesehen, in denen noch Herausforderungen zu bewältigen sind. Dass das Hauptaugenmerk auf der Anpassung sozialer Sicherungssysteme liegt, ist sicherlich darin begründet, dass diese Ausgaben den Löwenanteil der öffentlichen Haushalte ausmachen. In 18 Staaten der Region wurden in den letzten Jahren die Rentensysteme reformiert, etwa durch die Anhebung des Rentenalters, die Begrenzung von Frühberentungsmöglichkeiten oder die Schaffung zusätzlicher Anreize, über das Rentenalter hinaus zu arbeiten.

Als eine weitere große Herausforderung wurde die Anpassung der Arbeitsmärkte identifiziert. So wurde in vielen Teilen der Region die Nichtdiskriminierung aufgrund von Alter oder Behinderung festgeschrieben. Die Anpassung des Arbeitsplatzes und flexiblere Arbeitszeiten haben sich als ebenso wichtig erwiesen wie die Unterstützung für Unternehmensgründungen durch ältere Personen.

Ministererklärung von 2012

Der Synthesebericht diente als Grundlegendokument für die Ministererklärung, die auf der eingangs erwähnten dritten Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns in Wien im September 2012 verabschiedet wurde. Darin setzten sich die UNECE-Mitgliedstaaten vier vorrangige Ziele für die weitere Umsetzung des Weltaltensplans in der Region in den kommenden fünf Jahren: 1. Förderung eines längeren Berufslebens und der Erhalt der Arbeitsfähigkeit, 2. Förderung von Teilhabe, Nichtdiskriminierung und sozialer Integration älterer Menschen, 3. Schutz und Förderung von Würde, Gesundheit und Unabhängigkeit im Alter und 4. Erhalt und Verstärkung der Solidarität innerhalb der und zwischen den Generationen. Zu jedem dieser Ziele werden eine Reihe spezifischer Maßnahmen genannt.

›Aktives Altern‹

Das Konzept des ›aktiven Alterns‹ war in der inhaltlichen Diskussion sehr präsent. Dies reflektierte auch das parallel statt-

findende Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen. Nach der Definition der Weltgesundheitsorganisation verbirgt sich hinter dem Konzept die Idee, dass Menschen, die ihr Leben lang sportlich aktiv sind, gesund leben und sich im Berufsleben sowie sozial engagieren, ihre Aussichten auf physisches, mentales und soziales Wohlbefinden und damit eine bessere Lebensqualität im Alter erhöhen können. Die Verantwortung für ›aktives Altern‹ liegt in erster Linie beim Einzelnen. Doch der Staat muss den Rahmen bieten, der Anreize setzt beziehungsweise ›aktives Altern‹ erst ermöglicht. Da Gesundheit und Wohlbefinden im Alter natürlich auch von kaum beeinflussbaren biologischen Faktoren abhängen, muss der Rahmen auch Angebote für jene Menschen machen, die hilfsbedürftig sind. Die vier vorrangigen Ziele der Ministererklärung in den Bereichen Arbeit, Teilhabe, Gesundheit und Solidarität zielen letztlich auf die Verwirklichung dieses Ansatzes ab. In Artikel 11 wird zudem die Bedeutung von ›aktivem Altern‹ als lebenslanger Ansatz unterstrichen.

Zivilgesellschaft und Wissenschaft

Der Ministerkonferenz waren ein Forum der Zivilgesellschaft und ein Wissenschaftsforum vorausgegangen. Ergebnis des Forums der Zivilgesellschaft war eine politische Erklärung, in der die Staaten aufgefordert werden, die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen anzuerkennen und sie noch stärker in die Politikgestaltung einzubeziehen. Das Wissenschaftsforum endete mit einer Stellungnahme, in der die Notwendigkeit für eine stärker evidenzbasierte Politikgestaltung unterstrichen wurde. Beide Dokumente wurden am 20. September 2012 vorgestellt. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Wissenschaft waren bereits in die Vorverhandlungen der Ministererklärung eingebunden gewesen.

Die vierte Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns und zur Überprüfung der dritten Umsetzungsphase des Weltaltensplans (2013–2017) wird dank einer Einladung der Türkei im Jahr 2017 voraussichtlich in Istanbul stattfinden.

Künftige Herausforderungen

Die Alterung der Bevölkerung wird ein wichtiges Thema bleiben – sowohl in der

UNECE-Region als auch in anderen Regionen, in denen der Anteil älterer Bevölkerungsschichten rasch ansteigt. Die UNECE-Mitgliedstaaten gehen mit einem guten Verständnis für die Chancen und Herausforderungen in die dritte Umsetzungsphase des Weltaltensplans.

Die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Europa sind sich bewusst, dass einige Aspekte des Planes verstärkt in Angriff genommen werden müssen. Dazu gehören: die Integration und Koordinierung von Gesundheits- und Pflegediensten, die Entwicklung integrierter Modelle der Langzeitpflege und die bessere Unterstützung pflegender Familien. Gewalt und Missbrauch gegenüber älteren Menschen ist ein Thema, das die Mitgliedstaaten derzeit besonders beschäftigt. Ein entsprechendes ›Policy Brief‹ der Wirtschaftskommission für Europa ist in Vorbereitung. Die Schaffung von Möglichkeiten für lebenslanges Lernen ist wichtig, damit sich die Menschen den ständig ändernden Arbeitsmarktsituationen anpassen können. In vielen Ländern ist der Schutz vor Altersarmut, also eine Grundversicherung als Voraussetzung für ein würdevolles Altern, eine große Herausforderung ebenso wie Benachteiligungen aufgrund von Geschlechterunterschieden. Chancen liegen auch in der Weiterentwicklung von Technologien im Gesundheitssektor oder in der Kommunikation, um Menschen ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben im Alter zu ermöglichen.

Die fortdauernde Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen Teilen der UNECE-Region wird voraussichtlich noch längere Zeit auf das soziale und wirtschaftliche Umfeld einwirken, in dem die Verpflichtungen des Weltaltensplans umgesetzt werden. Die Alterungsproblematik heute zu vernachlässigen, kann jedoch weit ernstere Folgen nach sich ziehen. In der Vergangenheit hieß es, die Zukunft gehöre der Jugend. Heute wissen wir, dass die Zukunft in Europa stark durch alternde Gesellschaften geprägt sein wird. Es ist daher im wohl verstandenen Eigeninteresse aller Staaten, sich für Gesellschaften einzusetzen, die allen Altersgruppen gerecht werden.

Webseite: Ministerkonferenz zu Fragen des Alterns 2012: http://www.unecce.org/pau/ageing/ministerial_conference_2012.html

Personalien

Generalversammlung

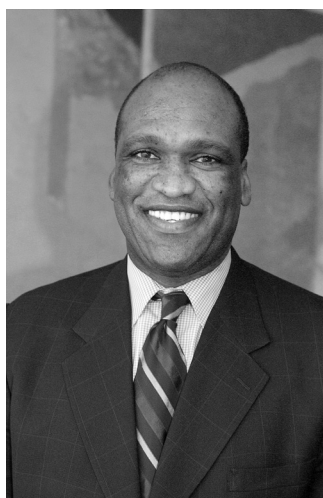
Die Leitung der 68. UN-Generalversammlung, die ihren Auftakt am 17. September 2013 hat, übernimmt **John William Ashe**. Der 58-Jährige wurde von der Staatengruppe Lateinamerika und die Karibik als Kandidat vorgeschlagen und am 14. Juni 2013 per Akklamation von der 193 Staaten umfassenden Generalversammlung gewählt. Seit 2009 ist Ashe Ständiger Vertreter Antiguas und Barbudas bei den UN. Er übernimmt die Präsidentschaft von dem Serben Vuk Jeremic (vgl. Personalien, VN, 4/2012, S. 182). Seit über 25 Jahren vertrat Ashe sein Heimatland bei den Vereinten Nationen und bekleidete leitende Posten in über 40 Ausschüssen und Organisationen.

Generalsekretariat

Seit März 2013 führt **Tegegnetwork Gettu** aus Äthiopien als Untergeneralsekretär die Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement (DGACM). Der 61-Jährige blickt zurück auf über 30 Jahre Erfahrung bei der Leitung komplexer Organisationsstrukturen auf nationaler und internationaler Ebene. Seit 2009 leitete er als Beigeordneter Generalsekretär und Direktor das Regionalbüro für Afrika des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Gettu folgt dem Belgier Jean-Jacques Graise.

Entwicklung

Auf Empfehlung von Generalsekretär Ban bestätigte die UN-Generalversammlung am 10. Juni 2013 per Akklamation die Ernennung von **Mukhisa**



John William Ashe
UN-Foto: Eskinder Debebe

Kituyi aus Kenia als neuen Generalsekretär der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD). Er folgt Supachai Panitchpakdi, dessen Amtszeit am 31. August 2013 ausläuft (vgl. Personalien, VN, 4/2009, S. 182). Von 2008 bis 2013 war Kituyi Geschäftsführer des kenianischen Think Tanks Institute of Governance. Der 57-jährige Politikwissenschaftler war von 1992 bis 2007 Mitglied des kenianischen Parlaments, von 2002 bis 2007 bekleidete er das Amt des Ministers für Handel und Industrie.

Noeleen Heyzer wurde von Ban Ki-moon am 10. Juni 2013 zu dessen Sonderberaterin für Timor-Leste ernannt. In dieser Funktion wird sie eng mit der Regierung Timor-Lestes, mit dem Residierenden Koordinator sowie dem Landsteam der UN zusammenarbeiten und die Regierung des Landes beim weiteren Staatsaufbau und für eine nachhaltige Entwicklung unterstützen. Ihr Amt als Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP), das die pro-

movierte Sozialwissenschaftlerin aus Singapur seit dem Jahr 2007 innehat, wird sie weiterhin ausüben (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 251).

Frauen

Im März 2013 trat Michelle Bachelet von ihrem Posten als Exekutivdirektorin von ›UN Women‹ zurück, um sich für das Amt der Präsidentin in Chile zu bewerben. Seit Juli liegt die Leitung bei **Phumzile Mlambo-Ngcuka**. Die studierte Philosophin war von 2005 bis 2008 stellvertretende Präsidentin Südafrikas. 1994 wurde Mlambo-Ngcuka Mitglied des Parlaments; von 1996 bis 1999 war sie stellvertretende Ministerin für Handel und Industrie und von 1999 bis 2005 Ministerin für Mineralien und Energie.

Friedensicherung

Seit April 2013 berät der Deutsche **Stefan Feller** den UN-Generalsekretär in Sachen Polizeieinsätze. Der 55-Jährige wurde zum Polizeiberater der UN ernannt und leitet die Abteilung Polizei in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York. Feller bekleidete zuvor leitende Positionen bei internationalen Einsätzen. Von 2000 bis 2004 war er zunächst stellvertretender Polizeichef der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo und übernahm später die Leitung. Von 2004 bis 2008 führte er die Polizeieinheiten des Europarats an und von 2008 bis 2012 die Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien-Herzegowina.

Ban stellt Mary Robinson, Sondergesandte für die Re-

gion der Großen Seen (vgl. Personalien, VN, 2/2013, S. 83), **Modibo Touré** aus Mali zu Seite. Als Sonderberater mit Sitz im kenianischen Nairobi wird Touré Robinson bei ihren Bemühungen unterstützen, das Rahmenabkommen über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit für die Demokratische Republik Kongo und die Region umzusetzen. Von Januar 2013 an war Touré Residierender Koordinator des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in Nairobi. In seinen über 22 Dienstjahren im Bereich wirtschaftliche Entwicklung arbeitete er für das UNDP in vielen Ländern Afrikas.

Martin Kobler übernahm im Juli 2013 als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs die Leitung der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO). Der 60-jährige deutsche Diplomat folgt Roger Meece aus den USA, dessen Mandat nach drei Jahren auslief. Von August 2011 bis zum Antritt seines neuen Postens war Kobler Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs und Leiter der



Stefan Feller
UN-Foto: Mark Garten



Aïchatou Mindaoudou Souleymane

UN-Foto: Rick Bajornas

Hilfsmission der Vereinten Nationen in Irak (UNAMI) (vgl. Personalien, VN, 6/2011, S. 277). Die MONUSCO umfasst eine Truppenstärke von bis zu 19 815 Soldaten sowie eine ›Interventionsbrigade‹. Kobler wird eng mit der Sondergesandten für die Region der Großen Seen Mary Robinson zusammenarbeiten.

Haile Menkerios wurde von Ban Ki-moon am 17. Mai 2013 zum Leiter des Büros der Vereinten Nationen bei der Afrikanischen Union (UNOAU) und Sonderbeauftragten im Range eines Untergeneralsekretärs ernannt. Seinen Posten als Sonderbeauftragter für Sudan und Südsudan, den er seit dem Jahr 2011 innehat, wird der 68-jährige Menkerios weiter ausüben (vgl. Personalien, VN, 4/2011, S. 178). Seit Beginn seiner diplomatischen Karriere und späteren Laufbahn bei den Vereinten Nationen im Jahr 1991 bekleidete der Eritreer hochrangige Posten in Äthiopien, der Demokratischen Republik Kongo, Simbabwe, Somalia und Sudan.

Ein neues Mandat übernahm der Niederländer **Albert Gerard (Bert) Koenders**. Er wurde

vom UN-Generalsekretär am 17. Mai 2013 zu dessen Sonderbeauftragten und Leiter der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) ernannt. Die MINUSMA übernahm am 1. Juli 2013 die Verantwortung und setzt die gemeinsamen Anstrengungen Frankreichs, Tschads und der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS in dem Bürgerkriegsland fort. Die MINUSMA hat ein robustes Mandat unter Kapitel VII der UN-Charta, welches den Einsatz von Gewalt als letztes Mittel erlaubt, um für den Schutz der malischen Zivilbevölkerung zu sorgen. Koenders wird die Verhandlungen zwischen allen Konfliktparteien leiten. Zuletzt war der im Jahr 1958 geborene Koenders Leiter der UN-Mission in Côte d'Ivoire (UNOCI) (vgl. Personalien, VN, 6/2011, S. 277).

Aïchatou Mindaoudou Souleymane aus Niger folgt Koenders als Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiterin der UNOCI. Zuvor leitete sie von August 2012 bis März 2013 als Gemeinsame Sonderbeauftragte den Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) und bekleidete vorübergehend das Amt als gemeinsame Chefvermittlerin. Die 59-jährige Mindaoudou war mehr als 20 Jahre in der Regierung Nigers tätig, war Ministerin für Auswärtige Angelegenheiten sowie Ministerin für Soziale Entwicklung, Bevölkerung und Frauenrechte.

Über zahlreiche diplomatische, politische und militärische Erfahrungen verfügt Generalleutnant **Babacar Gaye** aus Senegal. Der 62-Jährige hat seit dem 12. Juni 2013 als Sonder-

beauftragter des Generalsekretärs die Leitung des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) inne. Zuletzt war Gaye Militärberater für Friedenssicherungseinsätze und übernahm zeitweise das Kommando der Aufsichtsmission der Vereinten Nationen in Syrien (UNSMIS). Gaye löst Margaret Vogt aus Nigeria ab (vgl. Personalien, VN, 4/2011, S. 177).

Der Juni 2013 war ein ereignisreicher Monat für Somalia: Der Friedens- und Aussöhnungsprozess wurde durch einen tödlichen Anschlag auf ein UN-Büro in Mogadischu gefährdet und die islamistische Gruppe Al-Shabaab bedroht weiterhin die Sicherheit des Landes. Daneben ging das UN-Engagement in eine neue Phase. Am 3. Juni 2013 löste die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UN-SOM) unter der Leitung des neuen Sonderbeauftragten **Nicholas Kay** das langjährige Politische UN-Büro UNPOS ab. Der 55-jährige Brite, von Ban am 29. April 2013 zum Nachfolger von Augustine Mahiga ernannt (vgl. Personalien, VN, 6/2010, S. 272), war zuletzt Direktor für Afrika-Fra-



Nicholas Kay UN-Foto: Tobin Jones

gen im britischen Außenministerium. Von 2007 bis 2012 war er Botschafter in Sudan und in der Demokratischen Republik Kongo.

Seit 15. Juli 2013 leitet **Sandra Honoré** als Sonderbeauftragte des Generalsekretärs die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH). Die 58-jährige aus Trinidad und Tobago begann ihre diplomatische Karriere im Jahr 1979. Ihre multilateralen Erfahrungen, die sie unter anderem als Stabsleiterin im Büro des Beigeordneten Generalsekretärs der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) von 2000 bis 2005 gesammelt hat, werden von Nutzen sein. Von 1995 bis 1996 gehörte sie als Persönliche Beraterin des Leiters der OAS-Wahlbeobachtermission in Haiti an.

Menschenrechte

Jennifer Welsh aus Kanada ist seit Juli 2013 neue Sonderberaterin für die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) im Range einer Beigeordneten Generalsekretärin. Sie ist die Nachfolgerin von Edward C. Luck (vgl. Personalien, VN, 1/2008, S. 31), der bereits im Juni 2012 zurückgetreten war. Als Professorin für Internationale Beziehungen und Ko-Direktorin des Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict befasste sich Welsh insbesondere mit der Norm der Schutzverantwortung, den Befugnissen des UN-Sicherheitsrats und dem Souveränitätskonzept. Welsh wird unter der Leitung von Adama Dieng, dem Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord, arbeiten.

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

Sicherheit und Frieden als Menschen- und Völkerrecht

Henning Melber

Die ehrgeizige, höchst anspruchsvolle Habilitationsschrift ›Selbstbestimmung, Gewaltverbot und Friedenssicherung. Die Verbindung von Entwicklung, Friede, Sicherheit und Menschenrechten heute‹ von **Ursula Werther-Pietsch** steht in der Tradition einer bestimmten österreichischen völkerrechtlichen Schule. Diese geht auf Felix Ermacora und Konrad Ginther zurück und wird besonders prominent von dessen Mitarbeiter Wolfgang Benedek in Graz fortgeführt, der diese Arbeit auch betreute. Wie die Autorin im Vorwort erklärt, ist das Buch die Fortsetzung des Versuchs einer »Abkehr vom Isolationismus des Völkerrechts von internationalen Beziehungen und politischer Theorie«. Damit soll die Analyse »zu einem neuen Verständnis von Selbstbestimmung als teleologischem Zentrum von Völkerrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts« führen (S. 3). Bereits diese Zitate machen deutlich, dass die Lektüre den Leserinnen und Lesern sprachlich wie inhaltlich-argumentativ einiges abverlangt. Tatsächlich ist sie eher für eine fachlich einschlägig bewanderte Zielgruppe geeignet. Diese dürfte den von Werther-Pietsch relativ zielstrebig verfolgten Bezug auf das Individuum als normativem Rahmen eines neuzeitlichen Völkerrechts als wichtige Anregung zu schätzen wissen.

Die Autorin kann bei ihrem Unterfangen nicht nur auf die bereits genannten Denkschulen und -ansätze an den Universitäten von Wien und Graz (zu deren Protagonisten auch Manfred Nowak zu rechnen ist) gewinnbringend zurückgreifen. Sie profitiert auch von ihren Berufserfahrungen im österreichischen Verfassungsdienst (im Kanzleramt) und Völkerrechtsbüro (im Außenministerium) sowie ihrer gegenwärtigen Tätigkeit als stellvertretende Abteilungsleiterin im Außenministerium. Die Zusammenhänge von Entwicklung, Friede, Sicherheit und Menschenrechten dienen ihr für das Plädoyer einer »Verrechtlichung von Entwicklung und – gegenläufig – Flexibilisierung von Sicherheit« (S. 26). Dabei ist die aus dem Begriff menschliche Sicherheit gezogene Schlussfolgerung, »die normative Erfassung der kleinsten Zelle von Völkerrecht, des Individuums«, der Bezugspunkt (S. 30). Anders ausgedrückt: Völkerrecht als Menschenrecht wird auch als Individualrecht verstanden. In Form von ›Equity‹ als Ausgewogenheit und Zustand eines neutralen Gleichgewichts, synonym mit Gerechtigkeit, kann für Werther-Pietsch die Menschenwürde kollektiven Charakter annehmen (S. 52). In ihren Thesen plädiert sie für

die »Notwendigkeit eines revidierten, individualisiert-holistischen Sicherheitsverständnisses« und fordert »völkerrechtliche Selbstbestimmung, Gewaltverbot und Friedenssicherung« ein (S. 59).

Dabei orientiert sich das Selbstverständnis des Ansatzes an einem Standpunkt, »der die Welt vom Angelpunkt der Ärmsten aus betrachtet« (S. 107). Geleitet von einem Konzept menschlicher Sicherheit soll Völkerrecht »an die Bedingungen von Globalisierung angepasst und damit effektiver gemacht werden, indem es substantieller Individualisierung Platz einräumt« (S. 334) und damit das Diktum kollektiver Sicherheit innerhalb einer umfassenden Sicherheitsarchitektur ablöst. »Menschliche Sicherheit wird als Bindeglied von Menschenrechten und Entwicklung zum übergeordneten Gemeinschaftsinteresse und sollte verstärkt Eingang in die Agenda des VN-Sicherheitsrats finden« (ebd.).

Mit diesem Ansatz verbindet die Verfasserin die Hoffnung, dass es gelingen könnte, im Zuge von Konfliktprävention und Krisenmanagement Sicherheitsstrukturen zu Friedensstrukturen zu transformieren: »Sicherheit als global public good erfordert eine implizite, innere ›Ausrichtung auf Frieden‹ um nachhaltig zu wirken« (S. 335). Es bleibt jedoch abschließend die Frage, inwieweit bei diesen Überlegungen und der Kernargumentation der Wunsch Vater beziehungsweise Mutter des Gedankens ist. Anknüpfend an Christian Tomuschat beendet Werther-Pietsch ihre Arbeit mit der Überzeugung, dass ein kollektives Konfliktpräventionsgebot »der ultimativ benötigte Schritt zu einem auf das Individuum fokussierten Völkerrecht und Teil der Antwort auf die große Herausforderung der Individualisierung« sein kann (ebd.).

Bereits im Zuge der Herausbildung des auf dem Westfälischen Frieden beruhenden Ordnungsrahmens und dessen Nichteinmischungsgebots als Anerkennung staatlicher Souveränität wurde in Abgrenzung dazu die dem Menschenrecht verpflichtete Notwendigkeit zur Intervention als Gegenkonzept vertreten. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Verschiebung des globalen normativen Rahmens zumindest zu einer Überprüfung des etablierten Rechtsverständnisses geführt, das die internationalen Beziehungen so nachhaltig prägte. Diese Arbeit trägt zu einer Neubestimmung von Sicherheit bei, die das Individuum über das Kollektiv stellt, um damit auch wirksamer nicht nur individuelle, sondern ebenso kollektive Sicherheit verankern zu können.



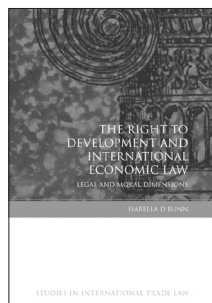
Ursula
Werther-Pietsch

**Selbstbestimmung,
Gewaltverbot
und Friedenssicherung heute. Die
Verbindung von
Entwicklung, Friede,
Sicherheit und
Menschenrechten**

Wien und Graz:
Neuer Wissen-
schaftlicher Verlag
2013, 405 S.,
48,80 Euro

Das Recht auf Entwicklung bleibt vage

Christian Tams



Isabella D. Bunn

The Right to Development and International Economic Law: Legal and Moral Dimensions

Studies in International Trade Law, No. 13

Oxford: Hart Publishing 2012, 368 S., 62,00 brit. Pfund

Das Recht auf Entwicklung ist eines der großen Themen der Vereinten Nationen. Doch auch nach Jahrzehnten der Debatte bleibt sein Inhalt vage. Was genau erfasst es? Kann es rechtlich durchgesetzt werden; wenn ja, wie? Gehen von ihm normative Impulse zur Reform des Völkerrechts aus? Gut 25 Jahre nach Verabschiedung der maßgeblichen UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung (A/RES/41/128) im Jahr 1986 sucht **Isabella D. Bunn** in ihrer PhD-Arbeit nach Antworten auf diese Fragen. Das Ergebnis ist eine Gesamtbetrachtung, die den Hintergrund des Konzepts erhellt, aber oft vage bleibt.

Bunns Untersuchung ist in zwei Teile gegliedert. Teil 1 zeichnet die Grundlagen des Rechts auf Entwicklung nach. Die Untersuchung ist gründlich und klar gegliedert, aber auch lang. Bunn schildert die Rahmenbedingungen, unter denen das Recht ab den sechziger Jahren zum Bezugspunkt wurde; sie geht auf die Debatten zu Entwicklungsvölkerrecht und Neuer Weltwirtschaftsordnung ein; sie vollzieht nach, wie das Recht auf Entwicklung ab Ende der siebziger Jahre zur konzeptionellen Klammer von Menschenrechten und Wirtschaftsordnung wurde; und sie vollzieht den Weg zur UN-Erklärung von 1986 nach. Das ist nicht revolutionär, trägt aber zum Verständnis durchaus bei. Leider bleiben die Ausführungen zum Inhalt des Rechts auf Entwicklung dann konturlos: Wesenszüge des Rechts (Rahmenrecht, universeller Anspruch, Prozesshaftigkeit) erwähnt die Autorin, Schwierigkeiten der Rechtsdurchsetzung benennt sie. Doch fehlt es an grundsätzlichen Ausführungen zum Verhältnis von Individual- und Kollektivrechten, von Recht und Rechtdurchsetzung, zur Ausstrahlungswirkung von Rechtsprinzipien und zu indirekten Wirkungen normativer Vorgaben, die der nachfolgenden Untersuchung den Boden hätten bereiten können.

Und so bleibt am Ende des langen Teils 1 ein verblüffendes Fazit: Auch 25 Jahre nach Resolution 41/128 ist das Recht auf Entwicklung kein Recht im Rechtssinn, weil es zu vage und schwer durchsetzbar ist. Das ist sicher vertretbar, aber es setzt doch ein spezifisches Verständnis des Rechtsbegriffs voraus, das Bunn nicht entfaltet oder problematisiert. Und es scheint als Fazit verfrüht, wird es doch gezogen, bevor Auswirkungen des ›Rechts‹ in speziellen Teilbereichen des Völkerrechts analysiert werden – die ja zumindest einzelnen Aspekten des ›Rechts‹ klarere Konturen verleihen könnten. Diese Aspekte bleiben bei Bunn außen vor.

In den Blick genommen werden spezielle Teilbereiche des Völkerrechts in Teil 2 der Studie. In drei Kapiteln vollzieht die Autorin nach, inwieweit die Welthandelsordnung, das System der internationalen Entwicklungsfinanzierung sowie die Grundsätze der Unternehmensverantwortung durch das Recht auf Entwicklung geprägt sind – und es ihrerseits anreichern. Die Kapitel bieten allesamt gute Überblicke über aktuelle Debatten: von ›Zugang zu Medikamenten versus Patentschutz‹ bis zum Status des ›Ruggie-Berichts‹. Doch fehlt es an einem ordnenden Rahmen. Vieles wird nur gestreift; klar wird, dass ›irgendwie‹ vieles mit dem Recht auf Entwicklung zusammenhängt und aus ihm abgeleitet werden kann. Aber zu klareren Aussagen über Auswirkungen des Rechts lässt sich Bunn kaum hinreißen; eine systematische oder vergleichende Untersuchung der drei Referenzgebiete unterbleibt. Fast scheint es, als habe der Untersuchungsgegenstand die Untersuchung geprägt: so wie das Recht auf Entwicklung, so ist auch Bunns Analyse nur schwer fassbar. Dies mag zum Teil an der Auswahl der Referenzgebiete liegen: ein stärkerer Fokus auf andere Teilaspekte (etwa Kampf gegen Hunger oder Entwicklungsbelange im Investitionsschutzrecht) hätte vielleicht zu anderen Ergebnissen geführt. Doch musste Bunn aufgrund der Breite des Rechtsinhalts eine Auswahl treffen. Und ihr Fazit verdient – ungeachtet der hier geäußerten Kritik – Zustimmung: Die bisherige Geschichte des Rechts auf Entwicklung könne eher als eine Geschichte potenzieller Nützlichkeit gesehen werden, denn als eine tatsächlicher Errungenschaften (»potential usefulness, not of actual achievement«).

Nach Ansicht der Autorin ist es 25 Jahre nach Resolution 41/128 an der Zeit, einen Schritt weiter zu gehen, das Recht auf Entwicklung zu ›aktivieren‹ (»to activate this comprehensive framework in making a concrete difference«). Auch dem wird man nicht widersprechen; viel bleibt zu tun auf dem Weg zur Umsetzung des normativen Programms. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Recht auf Entwicklung kann einen Beitrag leisten, etwa indem sie Hintergründe erhellt, Zusammenhänge aufzeigt und dem Recht Konturen verleiht. Die ersten beiden dieser Ziele erreicht Bunn mit ihrer Arbeit, das dritte nicht wirklich. Und so bleibt insgesamt ein gemischtes Fazit: eine flüssig geschriebene Darstellung; ein guter Überblick. Aber kein Durchbruch in der Auseinandersetzung mit dem vagen Rahmen-Recht.

Berichterstatter, Experten, Beauftragte und Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats

(Stand: Juli 2013)

Thematische Mandate (30)		
Mandat	Einrichtung	Derzeit
Sonderberichterstatter über Menschenrechte und extreme Armut	1998	Maria Magdalena Sepúlveda Carmona , Chile
Unabhängiger Experte für die Auswirkungen der Auslandsverschuldung und damit zusammenhängender internationaler finanzieller Verpflichtungen der Staaten auf den vollen Genuss aller Menschenrechte, insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	2000	Cephas Lumina , Sambia
Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung	1998	Kishore Singh , Indien
Sonderberichterstatter für die Menschenrechte Binnenvertriebener	2004	Chaloka Beyani , Sambia
Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	1985	Juan Ernesto Mendez , Argentinien
Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen , deren Ursachen und deren Folgen	1994	Rashida Manjoo , Südafrika
Sonderberichterstatter über die nachteiligen Auswirkungen der illegalen Verbringung und Ablagerung toxischer und gefährlicher Stoffe und Abfälle auf den Genuss der Menschenrechte	1995	Marc Pallemaerts , Belgien
Sonderberichterstatter über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit	2002	Anand Grover , Indien
Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen	1982	Christof Heyns , Südafrika
Sonderberichterstatter für die Rechte der indigenen Völker	2001	James Anaya , Vereinigte Staaten
Unabhängiger Experte für die Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung	2011	Alfred de Zayas , Vereinigte Staaten
Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern , die Kinderprostitution und die Kinderpornografie	1990	Najat M'jid Maalla , Marokko
Sonderberichterstatterin auf dem Gebiet der kulturellen Rechte	2009	Farida Shaheed , Pakistan
Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung	1993	Frank William La Rue Lewy , Guatemala
Sonderberichterstatterin über den Menschenhandel , insbesondere den Frauen- und Kinderhandel	2004	Joy Ngozi Ezeilo , Nigeria
Sonderberichterstatterin über die Lage von Menschenrechtsverteidigern	2000	Margaret Sekaggya , Uganda
Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten	1999	Francois Crépeau , Kanada
Unabhängige Expertin für Minderheitenfragen	2005	Rita Izsák , Ungarn
Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung	2000	Olivier de Schutter , Belgien
Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus , der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz	1993	Mutuma Ruteere , Kenia
Sonderberichterstatter über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit	1986	Heiner Bielefeldt , Deutschland
Sonderberichterstatterin über die modernen Formen der Sklaverei , einschließlich ihrer Ursachen und Folgen	2007	Gulnara Shahinian , Armenien
Unabhängige Expertin für Menschenrechte und internationale Solidarität	2005	Virginia Dandan , Philippinen
Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus	2005	Ben Emmerson , Großbritannien
Unabhängige Expertin für Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung	2008	Catarina de Albuquerque , Portugal
Unabhängiger Experte für Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf den Genuss einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt	2012	John Knox , Vereinigte Staaten
Sonderberichterstatter über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten	1994	Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva , Brasilien
Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	2010	Maina Kiai , Kenia
Sonderberichterstatter über die Förderung der Wahrheit, der Gerechtigkeit, der Wiedergutmachung und der Garantien der Nichtwiederholung	2011	Pablo de Greiff , Kolumbien
Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als eine Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht	2000	Raquel Rolnik , Brasilien

Internet: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx

Ländermandate (13)		
Mandat	Einrichtung	Derzeit
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in Belarus	2012	Miklós Haraszi , Ungarn
Unabhängiger Experte für die Menschenrechtssituation in Côte d'Ivoire	2011	Doudou Diène , Senegal
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in Eritrea	2012	Sheila B. Keetharuth , Mauritius
Unabhängiger Experte für die Menschenrechtssituation in Haiti	1995	Gustavo Gallón , Kolumbien
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in Iran	2011	Ahmed Shaheed , Malediven
Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Menschenrechte in Kambodscha	1993	Surya Prasad Subedi , Nepal
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in der Demokratischen Volksrepublik Korea	2004	Marzuki Darusman , Indonesien
Unabhängiger Experte für die Menschenrechtssituation in Mali	2013	Suliman Baldo , Sudan
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in Myanmar	1992	Tomás Ojea Quintana , Argentinien
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten	1993	Richard Falk , Vereinigte Staaten
Unabhängiger Experte für die Menschenrechtssituation in Somalia	1993	Shamsul Bari , Bangladesch
Unabhängiger Experte für die Menschenrechtssituation in Sudan	2009	Mohamed Chande Othman , Tansania
Sonderberichterstatter über die Menschenrechtssituation in der Arabischen Republik Syrien	2011	Paulo Sérgio Pinheiro , Brasilien
Internet: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx		

Arbeitsgruppen (6)		
Mandat	Einrichtung	Derzeit
Arbeitsgruppe von Sachverständigen für Menschen afrikanischer Abstammung	2002	Monorama Biswas , Bangladesch, Mireille Fanon-Mendes France , Frankreich Mirjana Najcevska , Mazedonien, Maya Sahli , Algerien, Verene Sheperd (Vorsitzende), Jamaika
Arbeitsgruppe für die Frage der Diskriminierung von Frauen im Recht und in der Praxis	2010	Emna Aouij , Tunesien Kamala Chandrakirana , Indonesien Patricia Olamendi , Mexiko Frances Raday (Vorsitzende), Israel/Großbritannien Eleonora Zielinska , Polen
Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen	1991	Mads Andenas , Norwegen, Shaheen Sardar Ali , Pakistan, Roberto Garretón , Chile, El Hadji Malick Sow (Vorsitzender), Senegal, Vladimir Tochilovsky , Ukraine
Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Verhinderung der Ausübung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung	2005	Patricia Arias , Chile, Anton Farrel Katz (Vorsitzender), Südafrika, Elzbieta Karska , Polen, Faiza Patel , Pakistan Gabor Rona , Ungarn/Vereinigte Staaten
Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen	1980	Olivier de Frouville (Vorsitzender), Frankreich, Ariel Dulitzky , Argentinien/Vereinigte Staaten, Jasminka Dzumhur , Bosnien-Herzegowina, Osman El-Hajje , Libanon, Jeremy Sarkin , Südafrika
Arbeitsgruppe für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen	2011	Pavel Sulyandziga (Vorsitzender), Russland Puvan J. Selvanathan , Malaysia Michael K. Addo , Ghana Alexandra Guaqueta , Kolumbien/Vereinigte Staaten Margaret Jungk , Vereinigte Staaten
Internet: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx		

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Mai bis Juni 2013** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sor-

tiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2013/5	13.5.2013	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass sich der Terrorismus in Afrika in seinem Wesen und seiner Art wandelt . Er bekundet seine Besorgnis über die in vielen Fällen bestehende Verbindung zwischen dem Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und unerlaubten Tätigkeiten wie Drogen-, Waffen- und Menschenhandel. Der Rat betont, dass die auf nationaler, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene unternommenen Anstrengungen besser koordiniert werden müssen . Er erachtet Sanktionen als wichtiges Instrument bei der Terrorismusbekämpfung und unterstreicht, wie wichtig die umgehende und wirksame Durchführung der einschlägigen Resolutionen, insbesondere der Resolutionen 1267(1999) und 1989(2011) des Sicherheitsrats, als Schlüsselinstrument im Kampf gegen den Terrorismus ist.	
Frauen	S/RES/2106(2013)	24.6.2013	Der Sicherheitsrat bekräftigt, dass sexuelle Gewalt, wenn sie als Taktik der Kriegsführung eingesetzt wird, bewaffnete Konflikte erheblich verschärfen und verlängern kann. Er stellt fest, dass sexuelle Gewalt ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist und dass Vergewaltigung und andere Formen schwerwiegender sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten Kriegsverbrechen darstellen. Der Rat fordert den weiteren Einsatz von Frauenschutzberatern in Friedenssicherungsmissionen und politischen Missionen der Vereinten Nationen. Er fordert nachdrücklich die Aufnahme sexueller Gewalt in die Definition der in Waffenruhevereinbarungen verbotenen Handlungen und in die Bestimmungen zur Überwachung von Waffenruhevereinbarungen.	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/RES/2103(2013)	22.5.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 31. Mai 2014 zu verlängern und es gemäß den Empfehlungen des Generalsekretärs neu anzupassen . Der Rat fordert die Interessenträger Guinea-Bissaus auf, sich verstärkt um die Bildung einer alle Seiten einschließenden Regierung, die Annahme eines auf Konsens beruhenden Fahrplans, namentlich für die Wahlen im Jahr 2013, und die Annahme eines neu erarbeiteten »Regimepakts« zu bemühen.	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/2107(2013)	27.6.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, die Maßnahmen der Resolutionen 686(1991), 687(1991) und 1284(1999) aufzuheben . Er ersucht den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Leiter der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI), die Anstrengungen im Hinblick auf die Repatriierung oder Rückkehr aller Staatsangehörigen Kuwaits und dritter Staaten oder die Rückgabe ihrer sterblichen Überreste und die Rückgabe der von Irak beschlagnahmten kuwaitischen Vermögenswerte, einschließlich der Nationalarchive, zu fördern, zu unterstützen und zu erleichtern.	Einstimmige Annahme
Kinder	S/PRST/2013/8	17.6.2013	Der Sicherheitsrat verurteilt erneut mit gleichem Nachdruck alle Verstöße gegen das anwendbare Völkerrecht, bei denen an einem bewaffneten Konflikt beteiligte Parteien Kinder einziehen und einsetzen sowie töten, verstümmeln, vergewaltigen und sonstiger sexueller Gewalt aussetzen sowie entführen, Schulen oder Krankenhäuser angreifen und den Zugang für humanitäre Hilfe verweigern. Er unterstreicht, wie wichtig konkrete termingebundene Aktionspläne zur Verhütung und Beendigung von Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen an Kindern sind , und fordert die in den Anhängen zu dem Bericht des Generalsekretärs über Kinder und bewaffnete Konflikte (S/2013/245) aufgeführten Parteien bewaffneter Konflikte erneut auf, ohne weitere Verzögerung Aktionspläne aufzustellen und umzusetzen.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2105(2013)	5.6.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Bezug auf die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in Resolution 1929(2010) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe für die Islamische Republik Iran bis zum 9. Juli 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2108(2013)	27.6.2013	Der Sicherheitsrat betont, dass Israel und die Arabische Republik Syrien die Bestimmungen des Truppenentflechtungsabkommens von 1974 einhalten müssen. Er beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2013 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär zu gewährleisten, dass die Truppe über die notwendigen Kapazitäten und Ressourcen zur Erfüllung des Mandats verfügt. Er fordert alle an dem innersyrischen Konflikt beteiligten Parteien auf, die militärischen Aktionen im Einsatzgebiet der UNDOF einzustellen und verurteilt die die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen gefährdenden Vorfälle in den letzten Monaten, namentlich die Gefangennahme von Friedenssicherungskräften der UNDOF im März und Mai 2013 durch bewaffnete Elemente der syrischen Opposition.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2013/7	6.6.2013	Der Sicherheitsrat begrüßt die durch Resolution 2102(2013) mandatierte Einrichtung der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) am 3. Juni 2013. Der Rat unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die UNSOM rasch eine bedeutende Präsenz in Mogadischu und darüber hinaus aufbaut. Er nimmt Kenntnis von der Schließung des ehemaligen Politischen Büros der Vereinten Nationen für Somalia (UNPOS). Der Rat hebt die Rolle hervor, die der UNSOM dabei zukommt, der Regierung Somalias bei der Koordinierung der internationalen Unterstützung zu helfen, und fordert die Afrikanische Union, die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung und die Europäische Union zur Kooperation auf.	
Sudan	S/RES/2104(2013)	29.5.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1990(2011) festgelegte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 30. November 2013 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, die genehmigte Truppenstärke für die UNISFA auf 5326 zu erhöhen, wie von den Parteien durch den Beschluss des Gemeinsamen Mechanismus für politische und Sicherheitsfragen vom 8. März 2013 beantragt. Er begrüßt die Einrichtung des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze und die effektive Aufnahme seiner Tätigkeit. Der Rat fordert die Regierungen Sudans und Südsudans auf, diesen Mechanismus sowie den Gemeinsamen Mechanismus für politische und Sicherheitsfragen und andere vereinbarte gemeinsame Mechanismen rasch und wirksam zu nutzen, um die Sicherheit und Transparenz der sicheren entmilitarisierten Grenzzone, einschließlich des 14 Meilen-Gebiets, zu gewährleisten.	Einstimmige Annahme
Zentralafrika	S/PRST/2013/6	29.5.2013	Der Sicherheitsrat verurteilt erneut mit Nachdruck die von der Widerstandsarmee des Herrn (LRA) verübten Angriffe und Gräueltaten in der zentralafrikanischen Region sowie ihre Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und ihre Verletzungen der Menschenrechte. Er verlangt die sofortige Beendigung aller Angriffe der LRA und fordert sie nachdrücklich auf, alle Entführten freizugeben und sich entwaffnen und demobilisieren zu lassen. Der Rat begrüßt die Erarbeitung des Umsetzungsplans für die Regionalstrategie der Vereinten Nationen zum Vorgehen gegen die Bedrohung und die Auswirkungen der Aktivitäten der LRA und anderer strategischer Dokumente und legt dem Regionalbüro der Vereinten Nationen für Zentralafrika (UNOCA), den politischen und Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen in der Region sowie den anderen zuständigen UN-Präsenzen eindringlich nahe, die Umsetzung der Strategie nach Bedarf und im Rahmen ihres jeweiligen Mandats und ihrer Fähigkeiten verstärkt zu unterstützen.	

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 61 | 2013 | No. 4

Vienna+20: Human Rights Protection Today

Bacre Waly Ndiaye

pp. 147–152

Vienna+20: Human Rights Are Still Indivisible

The second World Conference on Human Rights in Vienna in 1993, was a milestone of international human rights protection. With the adoption of the Vienna Declaration and Programme of Action, important international agreements were carved into stone: namely the indivisibility and equality of all human rights, the acceptance of women's rights as human rights and the proclaimed will to hold perpetrators better to account. Another breakthrough was the recommendation to establish the post of a United Nations High Commissioner for Human Rights, who has become a strong advocate for human rights protection since then. After many years of basic standard-setting, the author believes that the time has now come to assist governments to better implement human rights in their countries. Instruments for this challenging endeavor exist but need sustainable funding and stronger support by member states.

Theodor Rathgeber

pp. 153–159

Kicking Against the Goats.

The UN High Commissioner for Human Rights after Twenty Years

Following the Vienna World Conference on Human Rights in 1993, the post of a UN High Commissioner for Human Rights was created. What have the High Commissioner and his and her office (OHCHR) been able to accomplish ever since? After outlining the history, mandate, structure, and functionality of the office as well as the personalities of the mandate holders, the article analyses the impact of the work and the ambivalent attitude of states towards it. Altogether, the OHCHR has lived up to the expectations of its supporters. But permanent underfunding may lead to the institution's partial collapse. In order to satisfy the ever increasing demand for technical support by member states and other challenges the office's budget needs to be tripled in the coming years.

Gerhart Baum

p. 160

Comment: Privacy Must Not Become an Illusion

After the revelations of the NSA wiretapping program, the issue of "Big Data" has moved to the forefront. According to the author, not only states, but also private organizations causelessly

collect personal data of citizens. Treaties such as the International Covenant on Civil and Political Rights support the notion of privacy as a human right, and in light of recent circumstances, may need to be supplemented by a third optional protocol to adapt to technological innovations.

Beate Rudolf

pp. 161–166

'Bringing Human Rights Home'

The Role of National Human Rights Institutions

'Bringing Human Rights Home' was one of the main demands of the Vienna World Conference on Human Rights in 1993. A key component of this demand is the creation of independent National Human Rights Institutions (NHRIs) that serve to contribute to the realization of human rights in their respective countries. Since 1993, the world has witnessed an increase of NHRIs worldwide, often supported by the UN. The international yardstick for the work of NHRIs are the Paris Principles; the respect of those principles is monitored by a UN-recognized accreditation process. NHRIs increasingly contribute to the monitoring and standard-setting work of the Human Rights Council, the General Assembly and of human rights treaty bodies. Their biggest challenge remains in working independently and in a critical manner without bowing to external pressure. International support for this endeavor is therefore vital.

Wolfgang S. Heinz · Caroline Maillard

pp. 167–171

Reforming the UN Human Rights Treaty Bodies.

Strengthening or Weakening the Machinery?

The activities of the UN treaty bodies have almost doubled, while resources have not been substantially increased. The main weaknesses of the system are characterized by: delayed or failed state report submissions, delays in dealing with state reports, the inability to process complaints in a timely manner, a lack of harmonized procedures between the treaty bodies and a lack of resources. Since 2009, reform proposals have been developed through the Dublin Process in Geneva. In 2012, the General Assembly adopted a resolution with a strong emphasis on intergovernmental consultations marginalizing civil society actors. The article gives a brief overview of salient issues and positions in the ongoing debate. In September 2013, the General Assembly will decide whether the intergovernmental consultation process will be extended for a second time.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

Erscheinungsweise: zweimonatlich
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Bestellungen nehmen entgegen:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: pinther@bwv-verlag.de
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Brigitta Weiss
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Hannah Birkenkötter
Matthias Böhning
Matthias Eiles
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Winfried Nachtwei
Marina Schuster, MdB
Dr. Sven Simon
Katharina Tolle

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmburg
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Thorsten Benner
Dagmar Dehmer
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Dr. Sven Simon

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern
Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehé
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender:
Dr. Michael Lysander Fremuth
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Kai Ahlborn
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die
Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de