

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)



Die UN und Menschenrechte

AUS DEM INHALT

Wie universell ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte?
Rainer Huhle

**Standpunkt | Deutschland sollte das Fakultativprotokoll zum
UN-Sozialpakt bald ratifizieren**
Claudia Mahler

**Das Amt des UN-Sonderberichterstatters über Folter
Eine Bilanz nach sechs Jahren**
Manfred Nowak

**›Unabhängige Insider‹ im UN-Menschenrechtsschutz
Erfahrungen des UN-Sonderberichterstatters über
Religions- und Weltanschauungsfreiheit**
Heiner Bielefeldt

**Verharren auf dem Unfertigen
Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des
UN-Menschenrechtsrats sind mager**
Theodor Rathgeber

**Ein Menschenrecht auf Frieden?
Auf dem Weg zu einer neuen Erklärung der
Vereinten Nationen zu einem Menschenrecht auf Frieden**
Wolfgang S. Heinz



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

5 11

59. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Nicht alles zum Besten

Die Vereinten Nationen haben in den zurückliegenden 66 Jahren ein ausgefeiltes Schutzsystem für die Menschenrechte aufgebaut. Doch wie wirksam ist es? Was ändern all die Erklärungen, Konventionen und Protokolle an der Lage der Menschen in den Ländern? Welche Rolle spielen der Menschenrechtsrat und die unabhängigen Sonderberichterstatter, Experten und Arbeitsgruppen?

Die in diesem Heft versammelten Beiträge werfen ein Schlaglicht auf einige der aktuellen Probleme des UN-Menschenrechtsschutzes. Ausgehend von der Universalität der Menschenrechte, die **Rainer Huhle** in seinem Beitrag mit zahlreichen Belegen aus historischer Perspektive unterstreicht, berichten **Manfred Nowak** und **Heiner Bielefeldt** von ihrer Arbeit als UN-Sonderberichterstatter. Dabei üben sie (teils harsche) Kritik an den Staaten und am bestehenden System, insbesondere am Menschenrechtsrat. Der Kritik am Rat schließt sich **Theodor Rathgeber** an, indem er eine ernüchternde Bilanz der Fünfjahresüberprüfung des Gremiums zieht: Kaum einer der Verbesserungsvorschläge seitens der Zivilgesellschaft sei aufgegriffen worden. Einmal mehr hätten die Staaten eher sich selbst geschützt als die Menschenrechte.

In ähnlicher Weise bemängelt **Elisabeth Strohscheidt** die neuen Leitprinzipien für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen des Sonderbeauftragten John Ruggie, welche der Menschenrechtsrat jüngst gebilligt hat. Sie spiegeln den kleinsten gemeinsamen Nenner wider und seien ein absoluter Mindeststandard, den es nun gelte zu nutzen und auszubauen.

Ein neues Recht anzuerkennen, stellt sich für die Staaten als schwierig dar. Der Entwurf für eine weitreichende Erklärung zum Recht auf Frieden, die der Beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats ausgearbeitet hat, wird im Rat heftig diskutiert, so **Wolfgang Heinz**. Da die Erklärung auch Kollektivrechte enthalten würde, lehnen die Staaten des Westens den Entwurf ab. Dabei könnte ein solches Instrument helfen, die beiden im UN-System weitgehend losgelösten Sphären Frieden und Menschenrechte einander näherzubringen, und so zu konsistenteren Sicherheitsstrategien beitragen.

So ausdifferenziert das Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen auch sein mag, es weist etliche Schwächen auf. Ihnen zu begegnen, liegt in erster Linie in der Verantwortung der Staaten. Die Mitgliedstaaten zum Handeln zu bringen, liegt in der Verantwortung der Zivilgesellschaft.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

An die Mitglieder der DGVN

Seit dem Jahr 2008 haben Sie als Mitglied elektronischen Zugang zu den aktuellen Heften der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Um einzelne Hefte anzusehen oder herunterzuladen, gehen Sie bitte auf die Webseite <http://www.dgvn.de>. In der rechten oberen Ecke finden Sie den Menüpunkt ›Mitglieder-Login‹. Bitte geben Sie Ihre Mitgliedsnummer und Ihr Passwort ein. Sie gelangen dann zum Mitgliederbereich. Dort gehen Sie zur Zeitschrift. Viel Spaß beim Lesen!



Die UN und Menschenrechte

Inhalt

Rainer Huhle	
Wie universell ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte?	195
Claudia Mahler	
Standpunkt: Deutschland sollte das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt bald ratifizieren	201
Manfred Nowak	
Das Amt des UN-Sonderberichtstatters über Folter	
Eine Bilanz nach sechs Jahren	202
Heiner Bielefeldt	
„Unabhängige Insider“ im UN-Menschenrechtsschutz	
Erfahrungen des UN-Sonderberichtstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit	210
Theodor Rathgeber	
Verharren auf dem Unfertigen	
Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager	215
Wolfgang S. Heinz	
Ein Menschenrecht auf Frieden?	
Auf dem Weg zu einer neuen Erklärung der Vereinten Nationen zu einem Menschenrecht auf Frieden	221
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines	
Kirsten Haack	
Generalsekretär Bericht für die 66. Generalversammlung	226
Wirtschaft und Entwicklung	
Johannes Wendt	
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) 4. Konferenz 2011 in Istanbul	227
Sozialfragen und Menschenrechte	
Elisabeth Strohscheidt	
Menschenrechtsrat Leitprinzipien für Unternehmensverantwortung	229
Stefanie Lux	
Rechte des Kindes 53. bis 55. Tagung 2010	231
BUCHBESPRECHUNGEN	
»Wir Deutschen bieten unsere Unterstützung an«	
Rede des deutschen Außenministers Guido Westerwelle vor der 66. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 2011 in New York	237
English Abstracts	239
Impressum	240

Wie universell ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte?

Rainer Huhle

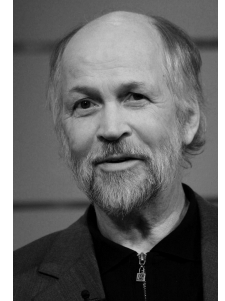
Seit Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor mehr als 60 Jahren reißt die Kontroverse um die Universalität der Menschenrechte nicht ab. Der vorliegende Beitrag belegt anhand der historischen Debatten bei der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dass die an der Erarbeitung der Erklärung Beteiligten aus allen Kulturkreisen der Welt sich ausnahmslos bewusst waren, dass sie eine Erklärung von universeller Gültigkeit schaffen wollten.

Ende September 1948 begann der für soziale, humanitäre und kulturellen Fragen zuständige Dritte Ausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen, den von der UN-Menschenrechtskommission vorgelegten Entwurf einer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) zu diskutieren.¹ Der Entwurf war Diskussionsgrundlage der insgesamt 84 Sitzungen, die der Ausschuss der Erklärung widmete, und trug den Titel ›Draft International Declaration of Human Rights‹. Am 15. November 1948 brachte jedoch Frankreich einen Änderungsantrag ein, wonach das Wort ›international‹ durch ›universal‹ ersetzt werden sollte.² Bei der Diskussion der Präambel, die der Ausschuss ans Ende seiner Beratungen gesetzt hatte, begründete der französische Delegierte René Cassin diesen Vorschlag kurz und verwies dabei auch auf die Formel der UN-Charta »Wir, die Völker der Vereinten Nationen«, die ja auch in die Präambel der Erklärung übernommen wurde. Erst Ende November 1948, wenige Tage vor der geplanten Verabschiedung, erhielt die Erklärung den Namen ›Universal Declaration‹. Später erläuterte Cassin mehrfach, wie wichtig die Einführung des Begriffs ›universal‹ gewesen sei, um deutlich zu machen, dass es sich bei der Erklärung nicht um ein zwischenstaatliches (inter-nationales) Dokument handle, sondern um eine für alle Menschen relevante Erklärung.³ Darüber hinaus betonte Cassin auch die inhaltliche Universalität der Menschenrechte. Sie umfasse »die unteilbare Gesamtheit aller Fähigkeiten und Rechte, die für die Würde und Entfaltung der Persönlichkeit unerlässlich sind.«⁴ Bedauerlicherweise ging dieser breite Bedeutungsinhalt in der deutschen Übersetzung mit dem Allgemeinplatz ›Allgemeine Erklärung‹ verloren.⁵

Nicht nur anhand der Geschichte der Namensgebung wird deutlich, dass die Verfasserinnen und Verfasser der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ihr Werk als universell gültiges verstanden. Wer die Äußerungen der damaligen Mitglieder der Men-

schenrechtskommission und des Dritten Ausschusses liest, stößt durchweg auf ein Selbstverständnis, wonach die zu formulierenden Menschenrechte universelle Gültigkeit haben sollten. Dafür war man bereit, große Kompromisse zu machen. Und das Ergebnis wurde allgemein als tatsächlich universelle Erklärung bewertet. Mit großem Nachdruck erklärte dies zum Beispiel der brasilianische Delegierte Austregésilo de Athayde am Tag der Verabschiedung am 10. Dezember 1948 vor der Generalversammlung. Die Erklärung spiegle keine spezielle politische oder philosophische Doktrin wider. Im Gegenteil, sie sei das Ergebnis der geistigen und moralischen Zusammenarbeit einer großen Zahl von Nationen.⁶ Universell sollte die Erklärung auch in Bezug auf den Zeithorizont sein. Die offensichtlichen und während des Redaktionsprozesses in verschiedenen Formulierungen auch explizit negativen Bezüge auf das nationalsozialistische Regime und die Schrecken des Zweiten Weltkriegs wurden daher letztlich gestrichen. Übrig blieb nur die vage Rede in der Präambel von den »Akten der Barbarei, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben.«⁷

Dass also die Autorinnen und Autoren der Allgemeinen Erklärung sie jedenfalls in universeller Weise verstanden wissen wollten, ist eindeutig und sollte Ausgangspunkt jeder Diskussion um die Universalität der Menschenrechte sein. Die damaligen Debat-



Dr. Rainer Huhle, geb. 1946, ist Politikwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Menschenrechte, Erinnerungspolitik und Lateinamerika; er ist zudem Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums e.V. und stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

1 Report of the Third Session of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/800 v. 28.6.1948.

2 UN Doc. A/O.3/339 v. 15.11.1948.

3 Unter anderem in seiner Rede vor der Generalversammlung am 9. Dezember 1948 und in seiner Nobelpreisrede 1968.

4 René Cassin, Die Geschichte der Charta der Menschenrechte, UNESCO-Kurier, 9. Jg., Nr. 1, Januar 1968, S. 2–4, hier S. 4.

5 Deutscher Text: Vereinte Nationen (VN), 6/1998, S. 204f.

6 General Assembly Official Records (GAOR), 18th Plenary Meeting, 10.12.1948, S. 878; ausführlicher bei Cícero e Laura Constância Sandroni, Austregésilo de Athayde – O Século de um Liberal, Rio de Janeiro 1998, S. 474.

7 Cassin hatte den Bezug auf das nationalsozialistische Regime allerdings noch im Dritten Ausschuss zu bewahren versucht, siehe Third Committee, Summary Records 1948, S. 760. Der Delegierte Ecuadors, der Dichter Jorge Carrera Andrade, verwies auf das Problem unvollständiger konkreter Erwähnungen, die gegen die gewünschte Allgemeingültigkeit verstießen. Die Liste von Bezügen auf Schreckensregime könne beliebig weitergeführt werden, siehe Third Committee, S. 776.

Die ›Kräfteverhältnisse‹ in den damaligen Vereinten Nationen entsprachen gewiss nicht den heutigen.

Die großen Kolonialmächte machten immer wieder Einschränkungen der Gültigkeit der Menschenrechte für ihre Kolonien geltend, ohne dass die UN dies klar zurückgewiesen hätten.

ten geben aber darüber hinaus auch eine Reihe von Hinweisen, die bei der Frage dienlich sein können, was eigentlich unter der ›Universalität der Menschenrechte‹ zu verstehen sei. Viele der oft an Dialoge zwischen Sprechpuppen erinnernden Diskussionen, ob die Menschenrechte nun wahrhaft universell seien oder nicht, kranken daran, dass die Diskutanten gar nicht deutlich machen, worüber sie streiten. Es kursiert in der mittlerweile kaum noch überschaubaren Literatur zu dieser Frage⁸ eine ganze Reihe von unausgesprochenen Kriterien für die Universalität. Die inzwischen etwas abgeebbte Diskussion um die angeblich fehlenden ›asiatischen Werte‹ zum Beispiel unterstellt der AEMR eine einseitig westliche philosophische und ethische Ausrichtung. Andere sehen in ihr ein Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Gruppen von Menschenrechten, insbesondere zwischen bürgerlich-politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechten. Eine dritte Kritiklinie verweist darauf, dass 1948 nur ein kleiner Teil der Staaten und Völker der Welt aktiv beteiligt war und dass die Menschenrechte die Rechte der Menschen in den Kolonialgebieten nicht berücksichtigt hätten. Und allzu oft springen die Debatten munter zwischen diesen doch recht unterschiedlichen Argumentationslinien hin und her.

Bei aller Freude an hochfliegenden Formulierungen und der emphatischen Betonung der Universalität blieben die in den späteren Debatten auftauchenden kritischen Einwände auch den damals an der Ausarbeitung Beteiligten nicht verborgen. Es ist durchaus aufschlussreich, sich ihre Positionen zu den einzelnen Problembereichen näher anzusehen.

Territoriale Universalität

Die Frage nach der territorialen Universalität der Menschenrechte stellte sich offensichtlich in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg weitaus dramatischer als heute. Nur 59 Staaten waren im Jahr 1948 Mitglieder der UN. Es fehlten nicht nur die besiegten Achsenmächte (Deutschland, Italien und Japan), sondern vor allem der größte Teil der später so genannten Dritten Welt. Als unabhängige Nationen waren in den damaligen UN aus Afrika südlich der Sahara lediglich Äthiopien, Liberia und das Südafrika der Apartheid Mitglied. Aus dem Maghreb und dem Vorderen Orient waren immerhin Ägypten, Iran, Irak, Jemen, Libanon, Saudi-Arabien, Syrien und die Türkei vertreten. Das restliche Asien wurde durch Afghanistan, Burma, China, Indien, Pakistan, die Philippinen und Thailand repräsentiert. Asien und Afrika stellten also zusammen 18 Mitglieder. Weitere 20 kamen aus Lateinamerika. ›Der Westen‹ stellte 15 Mitglieder (Westeuropa, Australien, Kanada, Neuseeland und die USA) und das kommunistische Osteuropa sechs (Belarus, Jugoslawien, Polen, die Tschechoslowakei, die UdSSR und die Ukraine).

Die ›Kräfteverhältnisse‹ in den damaligen Vereinten Nationen entsprachen gewiss nicht den heutigen. Aber auch wenn man Südafrika noch dem westlichen ›Lager‹ zuschlägt, lässt sich rein von den Zahlenverhältnissen kein Übergewicht der westlichen Staaten erkennen. Bevölkerungsmäßig sieht die Situation für die ›Dritte Welt‹ sogar noch günstiger aus. Doch die entscheidende Leerstelle in dieser quantitativen Betrachtung waren die sogenannten abhängigen Territorien, also die Kolonien vor allem Belgiens, Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande. Die Vereinten Nationen in dieser Phase ihrer Entwicklung hielten noch am System der Treuhandschaft für einige Gebiete (insbesondere die der besiegten Achsenmächte) fest und konnten sich nicht für das Prinzip der Selbstbestimmung aller Völker entscheiden, obwohl dies bereits in der Atlantik-Charta vom August 1941 zugesagt worden war.⁹ Die großen Kolonialmächte machten immer wieder mehr oder weniger verklausulierte Einschränkungen der Gültigkeit der Menschenrechte für ihre Kolonien geltend, ohne dass die UN dies klar zurückgewiesen hätten.

Andererseits war innerhalb des menschenrechtlichen Diskurses eine solche Abstufung der Gültigkeit der Menschenrechte mit den dort formulierten Grundsätzen offensichtlich unvereinbar. Die betroffenen Staaten reagierten darauf, indem sie in verschiedenen Kontexten unterschiedliche Stellungnahmen abgaben, oder sie bogen sich die Wirklichkeit um des Prinzips willen zurecht. Ein bemerkenswertes Beispiel für Letzteres lieferte René Cassin in seiner Rede bei der Abstimmung über die AEMR, an deren Formulierungen er so großen Anteil gehabt hatte. Die Allgemeine Erklärung, so erklärte er, beruhe auf dem Prinzip der ›territorialen Universalität‹. Frankreich sei überzeugt, dass der Vorteil dieser fundamentalen Rechte den Völkern der Treuhandgebiete und der Territorien ohne Selbstverwaltung nicht vorenthalten werden könne. Die Völker ohne Selbstverwaltung innerhalb der Französischen Union [der von Charles de Gaulle eingeführten neuen Bezeichnung für das Empire, der Verfasser] genossen daher unter der nationalen Verfassung die gleichen Rechte wie die Bürger. Genauso wenig könnten jene Völker von den Menschenrechten ausgeschlossen werden, deren Regierungen noch nicht zu den Vereinten Nationen zugelassen seien. Denn die Menschenrechtserklärung sei für die gesamte Menschheit gedacht.¹⁰

Eine Beschreibung der Wirklichkeit war dies offensichtlich nicht. Weder wurden den Menschen in den französischen Kolonien die Menschenrechte in vollem Umfang zugestanden noch hatte die damalige französische Regierung die Absicht, dies in absehbarer Zeit zu tun. Die Kriege in Indochina und im Maghreb zeichneten sich bereits ab. Dies wusste auch Cassin, der schließlich während des Krieges zeitweise auch in Algerien die Regierung de Gaulles vertreten hatte. Doch während der ganzen Bearbeitungs-

zeit an der AEMR hatte sich Cassin konsequent für universelle Formulierungen eingesetzt, die sich dann im durchgehenden Prinzip der Nichtdiskriminierung mit der wiederkehrenden Formel »Alle Menschen haben das Recht« beziehungsweise »Jeder hat das Recht« niederschlug. Was Cassin in der Generalversammlung vortrug, war eine Beschönigung der tatsächlichen Situation, aber eben auch eine Anerkennung der normativen Kraft des menschenrechtlichen Diskurses, und in diesem Sinn ein Versprechen an die Zukunft.¹¹ Cassin war ein entschiedener Vertreter der französischen Idee der ›mission civilisatrice‹. Doch die einzige Spur, die dieses neokoloniale Denkmuster in der AEMR hinterlassen hat, das in anderen Bereichen der damaligen Vereinten Nationen noch erhebliche politische Wirkkraft bewies und immerhin ein ganzes Kapitel der UN-Charta ausmacht, ist der letzte Satz der Präambel. Darin werden die Menschenrechte als das zu erreichende Ideal bezeichnet und die Völker und Nationen aufgefordert, »durch fortschreitende [...] Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche¹² Anerkennung und Einhaltung durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten selbst wie auch durch die Bevölkerung der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.« Indem die AEMR hier ausdrücklich auf die bestehende Ungleichheit in der kolonialen Welt Bezug nimmt, erkennt sie sie einerseits als Realität an. Andererseits formuliert sie die universellen Menschenrechte eben gerade auch für diese Gebiete. Die ›territoriale Universalität‹ der Menschenrechte war jedenfalls als Ziel eindeutig postuliert.

Die Herkunft der Verfasserinnen und Verfasser

Der Kreis derer, die an der Formulierung der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg mitgewirkt haben, ist nicht leicht abzugrenzen. Es griffe in jedem Fall zu kurz, dazu lediglich die 18 Mitglieder der Menschenrechtskommission und vielleicht noch die – zum Teil identischen – Delegierten im Dritten Ausschuss zu zählen. Wesentliche Vorentscheidungen für die Verankerung der Menschenrechte waren bereits in San Francisco bei der Arbeit an der Charta gefallen. Parallel zur Arbeit an der AEMR liefen menschenrechtsrelevante Debatten in anderen Gremien der UN wie in der Kommission für die Rechtsstellung der Frau oder der Konferenz über Meinungsfreiheit. Impulse kamen aber auch zum Beispiel aus der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder aus den Diskussionen um die Völkermordkonvention. Ein etwas weiterer Blick in diesem Sinn macht noch deutlicher, als es schon die Mitgliedschaft in den direkt mit der AEMR befassten UN-Gremien zeigt, dass an der Ausarbeitung der menschenrechtlichen Prinzipien in den vierziger Jahren zahlreiche profilierte Intellektuelle mitarbeiteten – auch die UN-Diplomaten waren häufig keine



Erste Sitzung des Vorbereitungsausschusses der UN-Menschenrechtskommission in Lake Success, New York, am 9. Juni 1947. Von links nach rechts: William Roy Hodgson, P.C. Chang, Henri Langier, Eleanor D. Roosevelt, John P. Humphrey, Charles Malik, Vladimir M. Koretsky und H.T. Morgan.

UN-Foto: 129521

– auch die UN-Diplomaten waren häufig keine Karrierediplomaten, sondern von ihren Regierungen beigezogene Intellektuelle. Die Unabhängigkeit dieser Personen von ihren Regierungen war teilweise beträchtlich. Sie wurden in die UN-Organe aufgrund ihrer bisherigen Laufbahn als Akademiker oder Aktivisten berufen, nicht weil sie in der Organisation Karriere machen wollten.

Die oft unternommenen Versuche, über die Zuordnung dieser Protagonisten zu bestimmten Regionen, Kulturen oder Denkschulen die Universalität der Menschenrechte entweder zu belegen oder zu widerlegen, führen nicht weit. Sie unterschätzen schwer den Grad an Globalisierung, den die akademische und intellektuelle Welt bereits vor dem Krieg erreicht hatte, und der durch die massenhaften Exile, Vertreibungen und sonstigen Umbrüche während und nach dem Krieg noch dramatisch verstärkt wurde. Eine

Versuche, über die Zuordnung der Protagonisten zu bestimmten Regionen, Kulturen oder Denkschulen die Universalität der Menschenrechte entweder zu belegen oder zu widerlegen, führen nicht weit.

⁸ Einen guten Überblick gibt Randall Peerenboom, *Beyond Universalism and Relativism: The Evolving Debates About ›Values in Asia‹*, *Indiana International and Comparative Law Review*, 14. Jg., 1/2003, S. 1–86.

⁹ Der dritte Punkt dieses von Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill proklamierten programmatischen Dokuments, von dem sich Letzterer später teilweise distanzierte, lautete: »Sie [die USA und Großbritannien] achten das Recht aller Völker, sich jene Regierungsform zu geben, unter der sie zu leben wünschen. Die souveränen Rechte und autonomen Regierungen aller Völker, die ihrer durch Gewalt beraubt wurden, sollen wiederhergestellt werden.«

¹⁰ GAOR 180th Plenary Meeting, 9.12.1948, S. 866.

¹¹ So ausdrücklich der Delegierte Ecuadors, Jorge Carrera Andrade, *Third Committee, Summary Records 1948*, S. 757.

¹² Im Englischen: »universal and effective«.

In vielen Grundsatzfragen, die heute als Gegensätze zwischen westlichen und asiatischen Werten präsentiert werden, gingen die Meinungen damals quer durch alle Regionen und Traditionen.

große Zahl einflussreicher Persönlichkeiten bei der Formulierung der Menschenrechte waren Wanderer zwischen den Welten: P. C. Chang, der chinesische Delegierte, den viele seiner Kollegen für einen der einflussreichsten Beteiligten an der AEMR hielten, war Philosophieprofessor in China und in den USA. Sein Kollege Charles Malik, der unter anderem bei Martin Heidegger studiert hatte, lehrte ebenfalls Philosophie in seiner Heimat Beirut, aber auch in den USA und in Europa. Jacques Maritain, der Herausgeber des bekannten Sammelwerks von Stellungnahmen aus aller Welt zu den Menschenrechten, die die UNESCO 1947 einholte,¹³ wanderte nicht nur aus seiner französischen Heimat ins Exil nach Nordamerika aus, sondern konvertierte auch vom Protestantismus zu einem modernen Katholizismus. Die Delegierten Indiens und Pakistans, die ebenfalls wichtige Beiträge lieferten, hatten, wie fast alle Köpfe der indischen Befreiungsbewegung, in England studiert und sich dort das intellektuelle Rüstzeug für den Kampf mit den Kolonialherren erworben. Ein weiterer sehr einflussreicher Delegierter, der philippinische Journalist und während des Weltkriegs General Carlos Romulo, fühlte sich als Pulitzerpreisträger und Teilnehmer am Krieg gegen Japan den USA eng verbunden, setzte sich gleichwohl leidenschaftlich für das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein. Und der saudische Delegierte Jamil Baroody, der hartnäckiger als irgendein anderer Delegierter eines islamischen Landes für Einschränkungen der Religionsfreiheit und der Selbstbestimmung der Frau kämpfte, entstammte einer libanesischen Familie, wuchs in New York auf – und war Christ. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Welche ›Werte‹ und ›Kulturen‹ flossen in die Allgemeine Erklärung ein?

Die angeblich so asiatische Verknüpfung von Rechten mit Pflichten wurde besonders massiv von lateinamerikanischen Delegierten eingefordert, fand aber auch aus Europa Unterstützung.

Die Herkunft der Persönlichkeiten, die wesentlich an der Formulierung der Menschenrechte mitgewirkt haben, vermag also wenig Aufschluss über die Zuordnung ihrer Vorstellungen zu bestimmten ›Kulturkreisen‹ zu geben. Viel ist daher über die ideengeschichtliche Genese der Menschenrechte geschrieben worden, und ganz überwiegend werden ›westliche‹ Quellen zutage gefördert. Die Spuren etwa der Französischen Menschenrechtserklärung (Präambel Abs. 3 und Art. 1 AEMR), der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (Präambel Abs. 1 und 3) oder der ›Vier Freiheiten‹ (Präambel Abs. 2), die Präsident Franklin D. Roosevelt im Januar 1941 aus der amerikanischen Menschenrechtstradition heraus als Kernprogramm für eine Nachkriegsordnung formulierte, sind un schwer auszumachen. Nicht zu vergessen die Erklärung der ILO von Philadelphia (1944), an der allerdings Delegierte aus der ›Dritten Welt‹ maßgeblich mitgewirkt hatten.¹⁴ Ebenso lassen sich umgekehrt in fast allen Artikeln die offenen und versteckten Reaktionen auf die ›Akte der Barbarei‹ des nationalso-

zialistischen Regimes nachweisen.¹⁵ Der ›westliche Einfluss‹ ist somit ein positiver wie ein negativer, ein Wiederaufnehmen menschenrechtsfreundlicher Traditionen, aber ebenso ein Zurückweisen menschenrechtsfeindlicher Entwicklungen, die ja nicht nur politische Realität in Teilen des Westens waren, sondern dort auch eine lange und einflussreiche Ideengeschichte hatten. Die Menschenrechte sind in der europäischen und amerikanischen Tradition alles andere als selbstverständlich, sie mussten sich gegen inhumane autoritäre Tendenzen durchsetzen, insbesondere was das menschenrechtliche Gleichheitsprinzip anbelangt.

Dass ›der Westen‹ kein einheitlich argumentierender Block war, zeigte sich in aller Deutlichkeit gerade in den Debatten um die AEMR. Auseinandersetzungen unter den westlichen Vertretern waren ebenso häufig wie jene mit den restlichen Delegierten. In vielen Grundsatzfragen, die heute als Gegensätze zwischen westlichen und zum Beispiel asiatischen Werten präsentiert werden, gingen die Meinungen damals quer durch alle Regionen und Traditionen. Die angeblich so asiatische Verknüpfung von Rechten mit Pflichten wurde besonders massiv von lateinamerikanischen Delegierten eingefordert, fand aber auch aus Europa Unterstützung. Schließlich sprach schon die Präambel der Französischen Menschenrechtserklärung von den ›Rechten und Pflichten aller Mitglieder der Gesellschaft‹, und ihre Nachfolgerin von 1795 war eine ›Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen und des Bürgers‹. Der britische Diplomat und Politikwissenschaftler Edward H. Carr schrieb in seiner Antwort auf die weltweite Umfrage der UNESCO zu den Menschenrechten: ›Eine Erklärung der Menschenrechte, die es der Gesellschaft zur Aufgabe macht, dem einzelnen Bürger materielle Dienste und Wohltaten zu erweisen, ohne dem einzelnen Bürger die Pflicht aufzuerlegen, seinerseits auch für die Gesellschaft zu arbeiten, ist ein Betrug.«¹⁶ Auf dem amerikanischen Kontinent hatte man sich wenige Monate vor Verabschiedung der AEMR in Bogotá auf eine ›Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen‹ mit einem ausführlichen Pflichtenkatalog geeinigt. Es waren systematische Argumente, nicht kulturspezifische, die bei der AEMR schließlich dazu führten, dass man sich auf den knappen Verweis auf die menschlichen Pflichten gegenüber der Gemeinschaft im Artikel 29 beschränkte.

Besonders aufschlussreich für die Suche nach den diversen philosophischen oder kulturellen Ursprüngen der Erklärung sind naturgemäß die Abschnitte, in denen es um die Begründung der Menschenrechte geht. In den ausführlichen Diskussionen, die in der Menschenrechtskommission und im Dritten Ausschuss um die Präambel und den Artikel 1 der Erklärung geführt wurden, wurden zunächst in der Tat von manchen Delegierten Vorschläge gemacht,

die deutlich die Spuren ihrer eigenen partikularen Denktraditionen zeigten.

Diskussionsgrundlage für Artikel 1 war im Dritten Ausschuss die folgende, von der Menschenrechtskommission bereits ausführlich debattierte Formulierung: »Alle Menschen sind von Natur aus frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.«¹⁷ Der brasilianische Delegierte de Athayde, eines der aktivsten Mitglieder im Dritten Ausschuss, beantragte, dass die Erklärung Gott als die Quelle aller Rechte und speziell der Menschenrechte nennen solle. Dabei bezeichnete er sich selbst gar nicht als gläubig, bestand aber darauf, die Ansicht der breiten Volksschichten und der Mehrheit der Menschheit in dieser Frage zu vertreten.¹⁸ Er schlug deshalb folgende Fassung des Artikels 1 der Erklärung vor:¹⁹ »Die Menschen sind nach Gottes Ebenbild geschaffen,²⁰ mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.« Etliche weitere lateinamerikanische Delegierte und einige Europäer unterstützten ihn. Die Niederlande, die durch den Franziskanerpriester L. J. C. Beaufort vertreten waren, wollten den ersten Satz der Präambel sogar um die Feststellung ergänzen, dass die »allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnende Würde« auf dem göttlichen Ursprung der Menschheit und ihrer unsterblichen Bestimmung beruhe.²¹

Dieser interkontinentale katholische Vorstoß, der auch vom Vatikan unterstützt wurde, stieß jedoch auf Widerstand. Otto Frederick Nolde, der profilierteste Sprecher der protestantischen Kirchen schon bei der Formulierung der UN-Charta und über die von ihm geleitete ›Commission of the Churches on International Affairs‹ auch von großem Einfluss auf die Erarbeitung der Allgemeinen Erklärung, teilte zwar das christliche Verständnis, wonach die Menschenrechte von Gott gegeben seien und daher von Regierungen weder gegeben noch genommen werden könnten. Die Präambel der Allgemeinen Erklärung, so Nolde weiter, solle zwar mit der christlichen Weltsicht übereinstimmen, die Kirchen könnten aber nicht verlangen, dass in der Erklärung christliche Positionen formuliert würden.²² Den Menschen den Glauben zu bringen, sei Aufgabe der Kirchen. Die Christen könnten nicht von den Vereinten Nationen erwarten, dass diese dekretierten, was Ergebnis von Überzeugungsarbeit sein müsse.²³

Der Gottesbezug entfiel dann auch bald. Doch auch der Verweis auf die Natur als Quelle der Menschenrechte kam in die Kritik. Der belgische Delegierte Graf Carton de Wiart beantragte, die Worte ›von Natur aus‹ aus dem Entwurf der Menschenrechtskommission zu streichen, die in der Kommission auf Wunsch des philippinischen Delegierten Carlos Romulo aufgenommen worden waren. Das sei eine vieldeutige Formulierung, die nur zu langen philo-

sophischen Debatten Anlass gebe oder eben zu solchen Vorschlägen, wie sie der brasilianische Delegierte gemacht habe.²⁴ Er kam damit auf einen Antrag zurück, den der sowjetische Delegierte Alexei P. Pavlov bereits in der Kommission gemacht hatte. Auch der chinesische Delegierte P. C. Chang sah in dem Verweis auf die Natur eine Reminiszenz an die Aufklärung, die besser zu vermeiden sei, gerade um die Erklärung nicht auf eine bestimmte philosophische Auffassung festzulegen. Auch die chinesische Kulturtradition weise eine Reihe besonderer Züge auf, so zum Beispiel den hohen Wert, den man in China auf Sitte und Benehmen lege. Es läge ihm aber fern, solche Eigenheiten in die Debatte einführen zu wollen. Es sei klar, dass nur der kleinste gemeinsame Nenner zu einem universellen Ergebnis führen könne. »Metaphysische Probleme« solle man nicht in die Debatten tragen.²⁵ Er ging sogar noch einen Schritt weiter und wollte, ebenso wie der libanesische Delegierte und Philosophie-Kollege Charles Malik, auch das Wort »geboren« streichen. »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren« – das war für Chang eine Reminiszenz an Jean-Jacques Rousseau und dessen Behauptung, dass der Mensch von Natur aus gut sei. Eine universelle Menschenrechtserklärung solle aber von keiner Religion oder Philosophie ausgehen, sondern gewissermaßen vom Nullpunkt aus.²⁶ In diesem letzten Punkt folgte ihm die Mehrheit nicht, wie der verabschiedete Text

In den ausführlichen Diskussionen wurden von manchen Delegierten Vorschläge gemacht, die deutlich die Spuren ihrer eigenen partikularen Denktraditionen zeigten.

13 Deutsche Ausgabe: Um die Menschenrechte. Ein Symposium. Mit einer Einführung von Jacques Maritain, unter dem Patronat der UNESCO, Zürich/Wien/Konstanz 1951.

14 Vgl. Daniel Maul, Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970, Essen 2007.

15 Ausführlich hat dies belegt Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia 1999.

16 Um die Menschenrechte, a.a.O. (Anm. 13), S. 30.

17 »All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed by nature with reason and conscience, and should act towards one another in a spirit of brotherhood«, zitiert nach Report of the Third Session, a.a.O. (Anm. 1).

18 Sandroni, a.a.O. (Anm. 6), S. 462.

19 UN Doc. A/C.3/SR.92 v. 2.10.1948.

20 Im Englischen »Created in the image and likeness of God«.

21 Im Englischen »[B]ased on man's divine origin and immortal destiny«, UN Doc. A/C.3/219 v. 4.10.1948.

22 Otto Frederick Nolde, *Free and Equal: Human Rights in Ecumenical Perspective, with Reflections on the Origin of the Universal Declaration of Human Rights* by Charles Habib Malik, Genf (World Council of Churches) 1968, S. 38, zitiert nach Robert Traer, *Faith in Human Rights. Support of Religious Traditions for a Global Struggle*, Washington 1991, S. 175.

23 Nolde, a.a.O. (Anm. 22), S. 176.

24 Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 96f.

25 Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 98.

26 Ebd.

Immer wieder erklärten Delegierte ihre Bereitschaft, um des gemeinsamen Zieles willen Kompromisse, Zugeständnisse oder Verzicht zu machen.

Auf der Konferenz von Bandung 1955 bestätigten die Vertreter der ›Dritten Welt‹ die Universalität der Menschenrechte.

zeigt,²⁷ doch alle anderen möglichen Verweise auf philosophische und religiöse Grundlagen der Menschenrechte wurden auf die schlichten Behauptungssätze des Artikels 1 zurückgestutzt, wie sie schon im allerersten Entwurf standen.

Diese Entkleidung der Kernaussage der Erklärung, dass alle Menschen ohne Unterschied gleiche Rechte haben und ihnen ihre Würde als Mensch nicht abgesprochen werden kann, von allen spezifischen religiösen, philosophischen, politischen oder rechtlichen Kontexten, wie sie in verschiedenen Teilen der Welt existierten, wurde von den Beteiligten als der Preis akzeptiert, der für die Universalität der Erklärung zu bezahlen war. Immer wieder erklärten Delegierte ihre Bereitschaft, um des gemeinsamen Zieles willen Kompromisse, Zugeständnisse oder Verzicht zu machen. Manche taten dies mit Bedauern, wie Brasiliens de Athayde, der nun eine »dürre agnostische Philosophie« in der Erklärung fand, oder mit Zähneknirschen, wie der bolivianische Delegierte Anze Matienzo, der zunächst erklärt hatte, der Glaube an Gott sei keine theologische Doktrin, die zur Disposition stünde, sondern eine positive Realität.²⁸ Andere erkannten in der Reduzierung auf das Wesentliche gerade den Kern der Universalität. Gerade die prononciert christlichen Delegierten taten sich schwer mit der schließlich beschlossenen begründungslosen Erklärung, zumal sie damit in offenen Gegensatz zur Position des Vatikans gerieten.²⁹ Chinas Vertreter P. C. Chang bot eine philosophische Rechtfertigung für den Verzicht auf Begründungen, indem er auf die konfuzianischen Prinzipien des ›jen‹ (two-mindness)³⁰ beziehungsweise ›pluralistische Toleranz‹ rekurrierte. Diejenigen, die an Gott glaubten, könnten eine religiöse Interpretation jederzeit in den Text des Artikels 1 hineinlesen. Zugleich könnten ihn andere mit unterschiedlichen Weltanschauungen ebenfalls akzeptieren, weil er keine explizite theologische Aussage enthalte.³¹

Angesichts dieser bewusst begründungsfreien Formulierung des Artikel 1 der Erklärung mutet die Behauptung der Präambel, dass »ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit« sei, eigenartig an. In früheren Entwürfen hatte es sogar geheißen, dass die Zwecke der Erklärung »nur auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der Natur dieser Rechte und Freiheiten«³² erreicht werden könnten. Jacques Maritain hatte hingegen bereits im Juni 1947 in einer ›Mitteilung‹ an die UNESCO ausführlich zu der geplanten Menschenrechtserklärung Stellung genommen und darin in aller Deutlichkeit erklärt, dass er eine praktische Einigung auf die in einer solchen Erklärung festzuhaltenden Rechte für möglich halte, nicht aber eine Verständigung über die theoretische Begründung dieser Rechte. In seinem Vorwort des von der UNESCO im Juli 1948 abgeschlossenen und ab 1949 in zahlreichen Sprachen publizierten Sammel-

bands³³ wiederholte er diesen pragmatischen Ansatz, der allen Weltanschauungen Platz ließe.

Dies war die Grundlage, auf der sich die Protagonisten der Festlegung weltweiter Menschenrechte in den vierziger Jahren verständigten. Nach der Unabhängigkeit der meisten asiatischen und erster afrikanischer Länder bestätigten die Vertreter der ›Dritten Welt‹ auf der wegweisenden Konferenz von Bandung 1955 nicht nur die Prinzipien der Selbstbestimmung und des Antikolonialismus, sondern ausdrücklich auch die Universalität der Menschenrechte. Darin sahen sie ein wichtiges Instrument für ihren Kampf um Gleichbehandlung.³⁴ Im Jahr 1948 kam die einzige fundamentale Gegenstimme nicht aus Asien, nicht aus der islamischen Welt, nicht aus (Schwarz-)Afrika, sondern vom Vertreter des weißen Südafrikas. Er hatte im Dritten Ausschuss die Universalität der Menschenrechte und der Menschenwürde grundsätzlich zurückgewiesen. Seiner Ansicht nach sei weder das Gleichheitsprinzip noch das Maß für menschliche Würde universell, sondern durch die Unterschiede der religiösen und sozialen Verhältnisse und Gebräuche bestimmt.³⁵ Keine andere Stellungnahme hat im Entstehungsprozess der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen vergleichbaren Skandal provoziert. Einmütig wiesen die Delegierten diesen Angriff auf das gemeinsame Bemühen um universelle Menschenrechte zurück.

27 Cassin argumentierte überzeugend, dass die Rede von den angeborenen Rechten weniger philosophische Wurzeln, vielmehr fundamentale rechtliche Bedeutung habe, Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 99.

28 »The Bolivian delegation supported the Brazilian draft amendment; in its opinion, the idea of God was not a debatable theological doctrine but a positive reality«, Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 113.

29 Die Zeitung ›Osservatore Romano‹ kritisierte in einem Editorial vom 30. Oktober 1948, dass der Entwurf die Menschenrechte nicht von Gott herleite, siehe New York Times, 1923-Current file, Oct. 31, 1948, ProQuest Historical Newspapers, The New York Times (1851–2007), S. 3.

30 Zu Changs philosophischem Hintergrund sowie seiner Haltung siehe Sumner B. Twiss, Confucian Contributions to the Universal Declaration of Human Rights: A Historical and Philosophical Perspective, in: Arvinda Sharma (Ed.), The World's Religions after September 11, Volume 2, Westport 2009, S. 153–174.

31 Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 114.

32 »Whereas this purpose can be attained only on the basis of a common understanding of the nature of these rights and freedoms«, UN Doc. E/CN.4/132 v. 14.6.1948 (Antrag Libanons).

33 Um die Menschenrechte, a.a.O. (Anm. 13).

34 Roland Burke, ›The Compelling Dialogue of Freedom‹: Human Rights at the Bandung Conference, Human Rights Quarterly, 28. Jg., 4/2006, S. 947–965.

35 »As, in the opinion of the South African delegation, there could be no universality in the concept of equality, there could not be, neither was there, any universal standard among the peoples of the world in their different concepts of human dignity, which were, surely, determined by the differences in religious and social systems, usages and customs«, Third Committee, a.a.O. (Anm. 7), S. 92.

Deutschland sollte das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt bald ratifizieren

Claudia Mahler

Am 10. Dezember 2008 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) verabschiedet. Deutschland hat die Entstehung und Verabschiedung des Fakultativprotokolls intensiv unterstützt. Es enthält unter anderem ein Verfahren, mit dem Einzelpersonen beim zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Beschwerde einlegen können, wenn sie ihre Rechte aus dem Pakt verletzt sehen. Dieses Protokoll liegt seit dem 24. September 2009 zur Zeichnung und Ratifizierung aus. Doch Deutschland hat es bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert. Zu fragen ist hier, warum nicht? Von offizieller Seite wird gesagt, man prüfe die Ratifizierung beziehungsweise die Anpassungserfordernisse durch die zuständigen Ressorts. Die Prüfung gehe der Frage nach, in welchen Bereichen möglicherweise Individualbeschwerden gegen Deutschland eingelegt werden könnten. Doch nachdem der Prüfungsprozess Ende 2008 aufgenommen worden war und im Jahr 2010 so gut wie abgeschlossen schien, ist er im Jahr 2011 zum Erliegen gekommen.

Es stünde Deutschland gut zu Gesicht, den Prozess der Prüfung schnellstmöglich abzuschließen und das Protokoll zu ratifizieren. Sechs Gründe sprechen dafür:

Erstens hat der CESCR zu den meisten Rechten des Sozialpakts eine Rechtsmeinung durch eine Vielzahl von Allgemeinen Bemerkungen und durch das Staatenberichtsverfahren entwickelt, so dass die zukünftige Spruchpraxis des Ausschusses sehr gut einzuschätzen sein wird.

Zweitens werden keine neuen Rechte geschaffen. Es geht weiterhin um die Einhaltung der von Deutschland bereits durch Ratifizierung des Sozialpakts anerkannten Verpflichtungen, beispielsweise das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheit oder das Recht auf Bildung. Das neue Verfahren ergänzt das bestehende Staatenberichtsverfahren. Vorbehalte oder interpretative Erklärungen zum Fakultativprotokoll, die darauf abzielen, die bereits verpflichtenden Paktrechte einzuschränken, sind unzulässig.

Drittens sind die Rechte als gerichtlich durchsetzbar anzusehen. Die Paktrechte verpflichten den Staat zu ihrer Achtung, zu ihrem Schutz und zur Gewährleistung. Dementsprechend verbieten sie ungerechtfertigte staatliche Freiheitsbeschränkungen, etwa einer bestimmten Gruppe von Personen das Recht auf Bildung zu nehmen (Achtungspflicht). Des Weiteren verpflichten die Paktrechte zum Schutz der Freiheitsbereiche vor Beeinträchtigungen durch Private (Schutzpflicht), also etwa vor willkürlichen Entlassungen. Schließlich muss der Staat die Freiheitsräume zur tatsächlichen

Wahrnehmung der Rechte gewährleisten (Gewährleistungspflicht), etwa durch Bereitstellen einer Sozialgerichtsbarkeit.

Viertens wird es keine Beschwerdeflut geben. Gegen Deutschland sind bisher kaum zulässige Individualbeschwerden aus anderen Rechtsbereichen eingereicht worden. Beispielsweise hätten bereits bei der Frauenrechtskonvention, die eine Individualbeschwerde zulässt und in der viele wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschützt sind, solche Beschwerden erhoben werden können. Dies ist nicht geschehen. Daher ist auch mit Blick auf das neue Fakultativprotokoll nicht zu erwarten, dass auf Deutschland eine Flut an Individualbeschwerden zukommt.

Fünftens sind die Probleme, die bereits in der Vergangenheit vom CESCR in Bezug auf Deutschland angesprochen wurden, nicht unüberwindbar. Dazu zählen Studiengebühren, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder das Streikrecht von Beamten.

Der UN-Sozialpakt verbietet Studiengebühren nicht an sich, sie dürfen sich aber nicht diskriminierend auf marginalisierte oder benachteiligte Gruppen auswirken. Wie der Staat dies erreicht, zum Beispiel durch privat oder öffentlich finanzierte Stipendien, durch eine einkommensabhängige Gebührenstaffelung oder auf anderem Wege, bleibt ihm überlassen.

Es ist zweifelhaft, ob die Prüfung der Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes noch vor den CESCR gelangen können, da bereits zwei Vorlagen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sind und die Bundesregierung eine Neufassung der gesetzlichen Regelungen bereits angekündigt hat. Dennoch wäre auch durch den Ausschuss keine Neuinterpretation zu erwarten, da bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (Hartz-IV-Entscheidung) eine ganz ähnliche Auslegung des sozioökonomischen Existenzminimums nach dem Grundgesetz vorgenommen hat, wie sie der CESCR vertritt.

Das Streikverbot für Beamte ist wiederholt vom CESCR kritisiert worden. Er moniert dabei die zu weite Interpretation des Beamtenbegriffs durch Deutschland. Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESCR würde die Chance eröffnen, die Konturen des zulässigen Streikverbots fallbezogen zu klären. Zwar lässt sich der Ausgang etwaiger zukünftiger Beschwerden nicht mit Sicherheit vorhersagen, aber die bisherige Ausschusspraxis enthält klare Leitlinien für künftige Entscheidungen.

Sechstens könnte Deutschland durch das Zulassen der Einzelfallbeschwerde die Ernsthaftigkeit seines Engagements für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eindrucksvoll unter Beweis stellen. Es nicht zu tun, würde dem internationalen Ansehen Deutschlands schaden.



Dr. Claudia Mahler, geb. 1969, ist wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.

Das Amt des UN-Sonderberichterstatters über Folter

Eine Bilanz nach sechs Jahren

Manfred Nowak

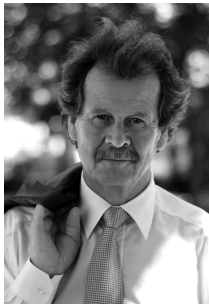


Foto: Ralf Rebmann

Prof. Dr. iur. Manfred Nowak, LL.M., geb. 1950, ist Professor für Internationales Recht und Menschenrechte an der Universität Wien und Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte in Wien. Er war von Dezember 2004 bis Oktober 2010 UN-Sonderberichterstatter über Folter.

In der überwiegenden Mehrheit der Staaten dieser Welt ist die Folter eine weit verbreitete Praxis zur Erzwingung von Geständnissen und Informationen. Die Haftbedingungen sind so katastrophal, dass von einer globalen Haftkrise gesprochen werden muss. Das ist die erschütternde Bilanz nach sechs Jahren, in denen der Autor in seiner Funktion als UN-Sonderberichterstatter über Folter Untersuchungsmissionen in 18 ausgewählten Staaten in allen Weltregionen durchführte, hunderte Gefängnisse, Polizeidienststellen und sonstige Haftenrichtungen inspizierte und tausende vertrauliche Interviews mit Häftlingen und anderen Folteropfern führte. In diesem persönlichen Rückblick beschreibt der Autor auch die Schwierigkeiten, als unabhängiger Experte Folter nachzuweisen und übt Kritik am Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und an der Aushöhlung des absoluten Folterverbots durch die USA in ihrem »Krieg gegen den Terror«.

Unabhängige Experten als Organe des Menschenrechtsrats

Obwohl der Menschenrechtsrat ein aus Staatenvertretern zusammengesetztes politisches Organ der Vereinten Nationen ist, spielen in der Praxis nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und unabhängige Experten eine nicht unwesentliche Rolle. Dies ist eines der bleibenden Verdienste der früheren Menschenrechtskommission, welche im Jahr 1946 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) eingerichtet und im Jahr 2006 durch den Menschenrechtsrat ersetzt wurde. Nach zwei Jahrzehnten der »No Power to Take Action-Doktrin« während des Ost-West-Konflikts hatte sich die Kommission im Jahr 1967 erstmals dazu durchgerungen, Situationen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen wie die Apartheid-Politik in Südafrika zu thematisieren und die Untersuchung dieser Situationen unabhängigen Experten zu übertragen. Dies war der Beginn der sogenannten Sonderverfahren (Special Procedures).

Zuerst wurden länderspezifische Mechanismen eingerichtet, also Arbeitsgruppen oder einzelne Experten (insbesondere Sonderberichterstatter und Sondergesandte des Generalsekretärs). Deren Mandat bestand darin, die gesamte rechtliche und faktische Menschenrechtssituation in einem Land durch objektive Tatsachenermittlung vor Ort zu untersuchen und der Kommission darüber zu berichten. In den achtziger und neunziger Jahren gab es eine beträcht-

liche Zahl von Staaten, die von länderspezifischen Sonderverfahren untersucht und von der Kommission in öffentlichen Verfahren (ECOSOC-Resolution 1235/1967) oder vertraulichen Verfahren (ECOSOC-Resolution 1503/1970) auf der Grundlage der Berichte dieser Experten kritisiert wurden. Die einfache Mehrheit der Staaten in der Kommission entschied, welche Länder auf diese schwarze Liste gesetzt wurden und für wie lange. Beispielsweise bestand die Arbeitsgruppe zu Südafrika von 1967 bis zum Ende der Apartheid 1995. Aber auch andere Staaten wie Afghanistan, Iran, Äquatorialguinea, die Demokratische Republik Kongo (Zaire) oder Chile blieben über Jahrzehnte auf dieser schwarzen Liste. Diese »Selektivität« der Kommission war vielen Staaten im Süden ein Dorn im Auge und ein wesentlicher Grund dafür, dass die Kommission in Misskredit geriet und schließlich durch den Menschenrechtsrat ersetzt wurde. Der Rat schaffte die meisten der verbliebenen länderspezifischen Mandate (etwa zu Kuba, Belarus oder Sudan) ab. Nicht »Naming and Shaming«, sondern »Universal Periodic Review« (Allgemeine Periodische Überprüfung) lautet die neue Devise.

Als die Kommission versuchte, eine Arbeitsgruppe zur Untersuchung tausender Fälle von Verschwundenen im schmutzigen Krieg der argentinischen Militärjunta seit 1976 einzurichten, sah sie sich mit dem erbitterten Widerstand Argentiniens und seiner Verbündeten, einschließlich der Sowjetunion, konfrontiert. Als Kompromiss wurde im Jahr 1980 statt eines länderspezifischen Mandats eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit dem Phänomen des erzwungenen Verschwindenlassens generell, also in allen Ländern der Welt, befassen sollte. Dies war der Beginn der sogenannten thematischen Sonderverfahren. Natürlich untersuchte diese Arbeitsgruppe zu Beginn vor allem das Schicksal von Verschwundenen in Argentinien und anderen Diktaturen Lateinamerikas. Doch schon bald stellte sich heraus, dass auch in Irak, Sri Lanka oder im ehemaligen Jugoslawien viele Menschen verschwanden. Ein Vorteil thematischer Sonderverfahren besteht darin, dass ihre Einsetzung nicht so stigmatisierend wirkt wie die eines länderspezifischen Sonderberichterstatters. Staaten sind eher bereit, solche Mandate einzurichten. Dass derartige Menschenrechtsverletzungen weltweit vorkommen, wird nicht bestritten. Aus diesem Grund bleiben thematische Sonderverfahren, sobald sie einmal ins Leben gerufen wurden, meist auf Dauer bestehen. Die Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen besteht noch heute, ebenso wie der 1982 ge-

schaftene Sonderberichterstatter über willkürliche Hinrichtungen, der 1985 eingesetzte Sonderberichterstatter über Folter und die über 30 weiteren Sonderverfahren, die seither eingerichtet wurden. Sie beziehen sich nicht mehr nur auf klassische bürgerliche und politische Rechte, sondern auch auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (auf Bildung, Gesundheit, Unterkunft, Nahrung oder Wasser), auf besonders benachteiligte Gruppen (Kinder, Wanderarbeiter, indigene Völker oder Minderheiten, Menschenrechtsverteidiger, Binnenvertriebene) und auf spezifische menschenrechtliche Probleme (etwa Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel, Armut oder Rassismus).

Die Amtszeit für einzelne Experten, die dieses Mandat ausüben, wurde später auf sechs Jahre begrenzt. Sie werden vom Präsidenten des Menschenrechtsrats nach einem aufwendigen diplomatischen Verfahren bestellt. Sie sollen ausgewiesene Experten im Bereich der Menschenrechte und in dieser Funktion (häufig als Universitätsprofessoren) von den Staaten anerkannt sein. Auch wenn bei der Bestellung politische Interessen eine gewisse Rolle spielen, so handelt es sich bei den meisten von der Kommission und später vom Rat berufenen Personen um unabhängige Experten. Trotz massiver Vorbehalte gegenüber den unabhängigen Experten der Kommission hat der Menschenrechtsrat nach einer gründlichen Prüfung letztlich fast alle thematischen Sonderverfahren übernommen. Sie arbeiten ehrenamtlich für die Vereinten Nationen, werden aber personell unterstützt durch Mitarbeiter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf. Ein besonders wichtiges Instrument der Tatsachenermittlung sind Missionen in ausgewählte Länder, die allerdings der Zustimmung der betreffenden Regierungen bedürfen.

Die Untersuchungsmethoden des Sonderberichterstatters über Folter

Ich wurde am 1. Dezember 2004 vom damaligen Präsidenten der Menschenrechtskommission zum Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe berufen und konnte mich auf die Vorarbeiten von drei angesehenen Vorgängern (Pieter Koijmans, Sir Nigel Rodley und Theo van Boven) stützen. Trotzdem war es mir wichtig, die Untersuchungsmethoden weiter zu verfeinern und die Staaten dazu zu bringen, diese auch zu akzeptieren. Folter ist eine der am schwierigsten nachzuweisenden Menschenrechtsverletzungen, da sie immer im Verborgenen (in der Haft, oft an einem unbekanntem Ort) stattfindet und von den Verantwortlichen meist vehement bestritten wird. Bei den Opfern handelt es sich in der Regel um Personen, die in Opposition zur Regie-

rung oder im Verdacht stehen, ein Verbrechen begangen zu haben, wodurch ihre Glaubwürdigkeit grundsätzlich in Zweifel gezogen wird. Die erste Reaktion von Polizeichefs, Gefängnisdirektoren, Innenministern oder Staatsanwälten auf konkrete Foltervorwürfe ist fast immer die gleiche: Das angebliche Folteropfer sei doch ein amtsbekannter Verbrecher, der diese Vorwürfe doch nur erhebt, um seiner gerechten Strafe zu entgehen oder um die Polizei anzuschwärzen. Solche Vorwürfe werden daher weder von der Polizei noch von Politik oder Justiz ernst genommen und folglich auch nicht weiter verfolgt. Die Tatsache, dass ich diesen Verbrechern Glauben schenken würde, sei nur ein Beweis für meine Blauäugigkeit, Unerfahrenheit oder Voreingenommenheit. Dadurch kommen Folteropfer, aber auch jene, die sich für sie einsetzen, sofort in die Defensive. Man muss sich quasi dafür entschuldigen, dass man Regierungen beziehungsweise deren Polizei- und Justizapparat mit solchen Vorwürfen belästigt. Dabei entbehrt dieses weit verbreitete Vorurteil jeglicher Logik. Warum sollte ein Häftling Folter erfinden? Welche Vorteile wären damit verbunden?

Wenn jemand vor der Polizei, ohne gefoltert oder bedroht worden zu sein, also freiwillig ein Geständnis ablegt, dann wird er oder sie dieses Geständnis in der Regel vor Gericht nicht mehr widerrufen. Sollte ein Widerruf aber dennoch notwendig sein, so wird es gute Gründe dafür geben, so dass es schlichtweg nicht notwendig ist, Folter dafür zu erfinden und als Argument vorzuschieben. Welche anderen Gründe könnte es für diese Lüge und Verleumdung geben? Folter ist eine derart traumatisierende und beschämende Erfahrung, dass sich kaum jemand damit vor anderen brüsten will. Eher sind Menschen dazu geneigt, diese Erfahrung zu verheimlichen, für sich zu behalten. Darüber hinaus gibt es handfeste Gründe für wirkliche Folteropfer, keinen Foltervorwurf zu erheben. Der wichtigste ist Angst: Wenn jemand von der Polizei gefoltert wurde und sich weiter in Polizeihaft befindet, so kann er oder sie sich ausmalen, was geschehen wird, wenn ein Foltervorwurf erhoben und publik wird. Aber selbst nach der Überstellung in die Untersuchungs- oder Strafhaft oder nach der Freilassung besteht für jene, die gefoltert wurden und einen Foltervorwurf erheben, die große Gefahr, wieder gefoltert zu werden, eine höhere Strafe zu bekommen, als Querulant, Lügner oder Nestbeschmutzer denunziert oder mit einer Verleumdungsklage konfrontiert zu werden. Mit anderen Worten: Ich bin in meinem Leben noch nie mit so vielen Lügen von Staatsdienern (von Kriminalpolizisten bis zu Staats- und Regierungschefs) konfrontiert worden wie in meiner Zeit als Sonderberichterstatter über Folter. Ich habe mit vielen Häftlingen gesprochen, die sich lieber die Zunge abgebissen hätten, als mir von ihren Foltererfahrungen zu erzählen, oder die dies nur unter dem Siegel der absoluten Verschwie-

Folter ist eine der am schwierigsten nachzuweisenden Menschenrechtsverletzungen, da sie immer im Verborgenen stattfindet und von den Verantwortlichen meist vehement bestritten wird.

Ich habe mit vielen Häftlingen gesprochen, die sich lieber die Zunge abgebissen hätten, als mir von ihren Foltererfahrungen zu erzählen.

genheit taten. Aber ich habe nur sehr wenige Häftlinge gesehen, die Foltervorwürfe frei erfunden hatten, weil sie sich davon einen Vorteil versprachen. In der Regel können frei erfundene Foltervorwürfe durch geschicktes Fragen relativ leicht entlarvt werden.

Die einzige effiziente Möglichkeit, sich ein Bild vom wirklichen Ausmaß der Folter in einem Land zu machen, sind Untersuchungsmissionen vor Ort.

Welche Methoden gibt es aber, Folter nachzuweisen? Zum einen habe ich über das OHCHR in Genf fast täglich viele Beschwerden aus aller Welt erhalten – von Opfern, ihren Familien oder durch Vermittlung von NGOs. Wir haben die Beschwerdeführer auf ihre Glaubwürdigkeit hin überprüft, die Stichhaltigkeit der Behauptungen beurteilt und manchmal zusätzliche Informationen angefordert, bevor diese Individualbeschwerden an die betreffenden Regierungen als dringliche Aufrufe (Urgent Appeals) oder normale Beschwerden zur Stellungnahme übermittelt wurden. Den Regierungen wurde dabei signalisiert, dass diese Beschwerden natürlich nicht als Beweise, sondern lediglich als wohl begründete Behauptungen qualifiziert würden, die jedoch die jeweiligen Staaten zu einer unabhängigen Untersuchung dieser Vorwürfe völkerrechtlich verpflichteten. Denn nur die Staaten haben die Macht, den Wahrheitsgehalt dieser Anschuldigungen herauszufinden und konkrete Konsequenzen daraus zu ziehen, wie etwa strafrechtliche Verfahren gegen die Täter einzuleiten oder Wiedergutmachung für die Opfer zu leisten. Aus den oben genannten Gründen haben nur die wenigsten Staaten diese Individualbeschwerden wirklich ernst genommen, eine effiziente und unabhängige Untersuchung durchgeführt und mir über deren Ergebnis offen und ehrlich berichtet. In den meisten Fällen beschränkte sich die Antwort der Staaten auf höfliche diplomatische Floskeln oder enthielt genaue Angaben über die Verbrechen, die das angebliche Folteropfer begangen hätte, so als wären weitere Untersuchungen über Foltervorwürfe bei Verbrechern ohnehin unangebracht. Dennoch haben die Individualbeschwerden eine größere Wirksamkeit, als man aufgrund der offiziellen Reaktionen der Staaten annehmen würde. Die bloße Tatsache, dass ein dringlicher Aufruf eines UN-Organs an eine Regierung gerichtet wird, löst häufig Unruhe unter den Verantwortlichen aus, die zur Einstellung der Folter im konkreten Fall, zu mehr Vorsicht oder gar zur Entlassung der Folteropfer führt. Für mich haben diese Vorwürfe natürlich keinerlei Beweiskraft, aber ihre Häufung kann zumindest als Indiz für die Situation in dem betreffenden Land genommen werden.

Viele Regierungen, beispielsweise in der arabischen Welt, haben mir trotz wiederholten Ersuchens ihre Zustimmung verweigert.

Die einzige effiziente Möglichkeit, sich ein Bild vom wirklichen Ausmaß der Folter in einem Land zu machen, sind Untersuchungsmissionen vor Ort. Solche sind bei Regierungen, vor allem in Folterstaaten, natürlich nicht gern gesehen. Viele Regierungen, beispielsweise in der arabischen Welt, haben mir trotz wiederholten Ersuchens ihre Zustimmung verweigert. In anderen Fällen bedurfte es langwieriger

Verhandlungen wie beispielsweise bei China, wo zehnjährige Konsultationen durch meine Vorgänger dazu geführt haben, dass ich diese Mission schließlich Ende 2005 durchführen konnte. Andere Staaten wie Russland oder die USA (im Hinblick auf Guantánamo) haben mich zwar eingeladen, aber kurz vor der Durchführung des Besuchs plötzlich unerfüllbare Bedingungen gestellt (etwa die Überwachung meiner Gespräche mit Häftlingen), so dass der Besuch schließlich abgesagt oder auf unbestimmte Zeit verschoben wurde. Kuba hat mich öffentlichkeitswirksam eingeladen, um dem Menschenrechtsrat seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit unabhängigen Experten zu signalisieren, hat aber letztlich jeden von mir vorgeschlagenen Termin abgelehnt und keine eigenen Termine angeboten. Äquatorialguinea hat die bereits fertig geplante Mission im letzten Moment verschoben, doch war es mir letztlich möglich, den Besuch zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen. Präsident Robert Mugabe hat eine früher ausgesprochene Einladung erst zu einem Zeitpunkt wieder zurückgezogen, als ich bereits auf dem Weg nach Simbabwe war. Dies war besonders ärgerlich, da nicht nur mein Team und ich viel Zeit in die Vorbereitung dieser Mission investiert hatten, sondern auch bereits konkrete Ausgaben wie Flugkosten getätigt worden waren. Außerdem bestätigte mir Ministerpräsident Morgan Tsvangirai, dass er mich trotz der Ausladung durch Präsident Mugabe weiter sehen wollte. So setzte ich schließlich von Johannesburg meinen Flug nach Harare fort, wurde dort aber eine Nacht am Flughafen festgehalten und am nächsten Tag nach Südafrika zurückgeschickt.

Trotz dieser Probleme, meiner beschränkten zeitlichen Ressourcen und der ständigen Aufrufe des OHCHR, mit Missionen sparsam umzugehen, gelang es mir im Laufe dieser sechs Jahre, insgesamt 18 Untersuchungsmissionen in völlig unterschiedliche Staaten in allen Weltregionen durchzuführen, die ich als repräsentatives Beispiel der Staatengemeinschaft sorgfältig ausgewählt hatte.¹ Ferner habe ich, gemeinsam mit anderen Experten, Untersuchungen zum amerikanischen Gefangenenlager in Guantánamo, zur Situation in Darfur und zur geheimen Haft im Kampf gegen den Terrorismus durchgeführt. Ich konnte mit vielen Regierungen vor Ort konkrete Gespräche über relevante Probleme im Zusammenhang mit Folter führen (wie in Gambia, Großbritannien, Irak, Schweden, Simbabwe und USA). Diese Untersuchungen ermöglichten es mir, wissenschaftlich fundierte Aussagen zu treffen über das Ausmaß der Folter in der Welt, die verschiedenen Methoden, Gründe und Ursachen, dem Menschenrechtsrat und der Generalversammlung der Vereinten Nationen darüber regelmäßig zu berichten und die Ergebnisse auf der Internetseite ›Atlas of Torture‹ am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien zu veröffentlichen.²

Wie ich den Vereinten Nationen in meinen letzten Berichten dargelegt habe, sind diese Ergebnisse alles andere als erfreulich: In mehr als 90 Prozent der Staaten dieser Welt wird im 21. Jahrhundert gefoltert. Nur in Dänemark und Grönland habe ich keinen einzigen Fall von Folter gefunden. In manchen anderen Staaten scheint die Folter auf Einzelfälle beschränkt zu sein, in der überwiegenden Mehrheit geht diese verbrecherische und absolut verbotene Methode der Erzwingung von Geständnissen und Informationen jedoch deutlich über Einzelfälle hinaus und muss leider als weit verbreitet, routinemäßig oder gar systematisch (in Nepal und Äquatorialguinea) eingestuft werden. Darüber hinaus ist die generelle Haftsituation in Gefängnissen, Polizeidienststellen, psychiatrischen Anstalten und besonderen Haftzentren für Kinder, Migranten, Drogenabhängige und andere Gruppen in den meisten Staaten so katastrophal, dass ich von einer globalen Haftkrise spreche. Ich habe daher den Vereinten Nationen nahegelegt, eine eigene Konvention über die Rechte von Häftlingen auszuarbeiten.³

Wie konnte ich trotz der oben geschilderten Probleme bei der Tatsachenermittlung zu diesen gesicherten Aussagen und Beweisen kommen? Ich habe vergleichsweise hohe Standards der Untersuchung zu einer Bedingung gemacht, die Staaten akzeptieren mussten, wenn sie mich zu einem Besuch einladen. Dazu gehören nicht nur die traditionellen Rechte und Bedingungen (Terms of Reference), die von den Vereinten Nationen für alle unabhängigen Experten eingefordert werden, wie insbesondere volle Bewegungsfreiheit im Land; vertrauliche Gespräche mit Opfern, Zeugen, Familienangehörigen, NGOs, Anwälten und sonstigen Informationspersonen; Zugang zu allen relevanten Orten (einschließlich von geschlossenen Anstalten) und Einsicht in alle relevanten Dokumente.⁴ Da die Folter regelmäßig in der Haft geschieht und schwer zu dokumentieren ist, habe ich diesen allgemeinen ›Terms of Reference‹ noch folgende besondere Untersuchungsmethoden für mich und alle Mitglieder meines Teams hinzugefügt: unangekündigte Besuche von allen Orten, wo Menschen festgehalten werden oder festgehalten werden könnten (einschließlich von Zellen und Verhörräumen der Polizei, des Militärs und der Geheimdienste); absolut vertrauliche Gespräche mit allen Häftlingen meiner Wahl, und zwar außer Hör- und Sehweite der Beamten; Einsicht in alle Haftregister und Haftdokumente; das Recht, an Haftorten zu fotografieren und Videoaufnahmen zu machen; das Recht der mich begleitenden Forensiker, entsprechende Untersuchungen mit Häftlingen durchzuführen und zu dokumentieren.

Natürlich war ich mir bewusst, dass manche dieser Methoden, wie das Fotografieren in Gefängnissen, in vielen Staaten völlig unbekannt waren und auch zu Irritationen und Konflikten mit den Behör-

den vor Ort geführt haben. Deshalb habe ich die Regierungen gebeten, in einem ›Letter of Authorization‹ in der Landessprache all diese Rechte konkret aufzuführen und alle Leiter von Haftzentren in Kenntnis zu setzen. Besonders wichtig ist die Teilnahme forensischer Experten. Denn nur sie können beurteilen, ob die physischen oder psychischen Spuren der Folter mit den Angaben der Betroffenen übereinstimmen oder nicht. Wenn die Aussagen der Häftlinge mit dem Ergebnis der forensischen Untersuchung übereinstimmen, dann ist das zwar noch immer kein absoluter Beweis, aber doch ein sehr deutlicher Hinweis darauf, dass die Angaben stimmen. Wenn sie dann noch durch viele andere Häftlinge unabhängig voneinander bestätigt wurden oder die Foltrevorwürfe gar von Beamten zugegeben wurden, so waren diese Beweise für mich ausreichend.

Der Menschenrechtsrat als Schwachstelle des Systems

Sonderberichterstatter sind Organe des Menschenrechtsrats und handeln in seinem Namen und Auftrag. Als unabhängige Experten verfügen sie über keinerlei Zwangsmittel, um Staaten zur Zusammenarbeit oder gar zu Maßnahmen gegen Folter zu bewegen. Wenn Staaten auf ›Urgent Appeals‹ nicht reagieren und auch nicht bereit sind, einen Sonderberichterstatter zu einer Untersuchungsmission einzuladen, dann hat er keine andere Möglichkeit, als eben diese Tatsache gemeinsam mit den Vorwürfen besonders grausamer Foltermethoden und Körperstrafen gegen diese Staaten in seinen Berichten zu betonen und über die Medien zu veröffentlichen. Nun läge es an den Staaten im Menschenrechtsrat, diese Hinweise und Empfehlungen aufzugreifen und durch eine Verurteilung dieser Staaten oder sonstige gezielte Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass sie den Sonderberichterstatter zu einer Mission einladen und ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Verhütung und Bekämpfung der Folter nachkommen. Wenn

In mehr als 90 Prozent der Staaten dieser Welt wird im 21. Jahrhundert gefoltert.

Die generelle Haftsituation in den meisten Staaten ist so katastrophal, dass ich von einer globalen Haftkrise spreche. Ich habe daher den Vereinten Nationen nahegelegt, eine eigene Konvention über die Rechte von Häftlingen auszuarbeiten.

¹ Europa (Dänemark, Georgien, Griechenland, Grönland und Moldau), Zentralasien (Kasachstan), Naher Osten (Jordanien), Asien (China, Indonesien, Mongolei, Nepal, Sri Lanka), Pazifik (Papua-Neuguinea), Afrika (Äquatorialguinea, Nigeria, Togo), Lateinamerika (Paraguay, Uruguay), Karibik (Jamaica).

² Siehe <http://www.atlas-of-torture.org>

³ Vgl. UN Doc. A/66/268 v. 11.8.2011 sowie UN Doc. A/HRC/13/39/Add.5 v. 5.2.2010.

⁴ Weitere Bedingungen sind: volle Kooperation der Regierung und sonstiger Behörden; diplomatische Privilegien und Immunitäten (etwa Verbot der Festnahme oder Durchsuchung von Experten auf Mission); Verbot jeglicher Repressalien gegen die Experten und ihre Teams, aber auch gegenüber all jenen Personen, mit denen sie auf der Mission zusammengearbeitet oder die ihnen Informationen gegeben haben.



Eine überfüllte Zelle des State Criminal Investigation Department in der Panti Street in Lagos/Nigeria, das der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über Folter, Manfred Nowak, auf seiner Ländermission im März 2007 besucht hat.

Ich kann mich nicht erinnern, dass der Menschenrechtsrat auch nur ein einziges Mal eine meiner Empfehlungen aufgegriffen und die betreffende Regierung zu entsprechenden Maßnahmen aufgefordert hätte.

Trotz vieler Vorteile des Rates im Vergleich zur Kommission stellt seine derzeitige Zusammensetzung das größte Hindernis für einen effizienten Schutz der Menschenrechte dar.

aber gerade diese Staaten über eine Mehrheit im höchsten Gremium der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte verfügen, dann ist der für ein wirksames Funktionieren dieser Sonderverfahren erforderliche politische Rückhalt minimal. Ich kann mich nicht erinnern, dass der Menschenrechtsrat auch nur ein einziges Mal eine meiner Empfehlungen aufgegriffen und die betreffende Regierung zu entsprechenden Maßnahmen im Sinne dieser Empfehlung aufgefordert hätte. Als unabhängige ›Augen und Ohren‹ des Rates besteht die Aufgabe der Mandatsträger darin, die Fakten nach bestem Wissen und Gewissen zu ermitteln, daraus Schlüsse zu ziehen und Empfehlungen abzuleiten, die dann von den politisch Verantwortlichen im Rat, also den Staaten, aufgegriffen und umgesetzt werden sollten. Diese Arbeitsteilung zwischen unabhängigen Experten und Staaten funktioniert zum Beispiel relativ gut im Europarat. Dort stellt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Fakten fest und verpflichtet die Staaten in seinen Urteilen zu bestimmten Maßnahmen, während das Ministerkomitee über die Umsetzung dieser Urteile wacht. Im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen funktioniert diese Arbeitsteilung leider sehr schlecht. Wenn ich zum Beispiel von einer Mission nach Äquatorialguinea zurückkehre, wo ich systematische Folter und unbeschreibliche Haftbedingungen vorgefunden habe, so würde ich zumindest erwarten, dass die Regierung dieses Landes in einer Resolution verurteilt und zu entsprechenden Maßnahmen aufgefordert würde. Nichts dergleichen geschah. Wenn ich in einem ausführlichen Bericht die Körperstrafen, vor allem in islamischen und karibischen Staaten, in Übereinstimmung mit der Judikatur aller relevanten regionalen und universellen Überwachungsorgane als grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafe und folglich als völker-

rechtswidrig qualifiziere, so wäre zumindest eine vernünftige Diskussion über dieses kontroverse Thema angebracht. Stattdessen beschimpften mich viele Staatenvertreter mit der Behauptung, ich hätte mein Mandat überschritten und den Verhaltenskodex für Sonderberichterstatter⁵ verletzt, weil ich diese Frage angesprochen hatte. Dabei ergibt sich schon aus dem Titel des Mandats, dass der Berichterstatter nicht nur für Folter im engeren Sinn zuständig ist, sondern auch für andere Formen der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe. Welche anderen Strafen könnten damit gemeint sein als die Körperstrafe oder die Todesstrafe? Als ich gegen Ende meines Mandats auch begann, die Unmenschlichkeit der Todesstrafe oder mancher Hinrichtungsmethoden wie Steinigungen zu thematisieren, wurde mir unverhohlen der Rücktritt nahegelegt.

Damit bin ich bei dem eigentlichen Problem angelangt, nämlich der Zusammensetzung des Menschenrechtsrats. Dieser hat im Jahr 2006 die frühere Menschenrechtskommission abgelöst, weil diese durch ihren hohen Grad an Politisierung und Selektivität angeblich jede Glaubwürdigkeit verloren hätte. In Wahrheit handelt der Rat aber noch politischer und selektiver als die Kommission – selbst in den schlimmsten Zeiten des Ost-West-Konflikts. Naturgemäß spielen politische Interessen in politischen Organen immer eine beträchtliche Rolle. Doch durch die Zulassung der aktiven Beteiligung von NGOs in allen Kommissionen des ECOSOC und die Einsetzung unabhängiger Experten seit den späten sechziger Jahren für Zwecke des ›Fact-finding‹ hatte es die Kommission geschafft, die Politisierung und Selektivität ihrer Resolutionen auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Auch das Ende des Ost-West-Konflikts hatte zu einer weiteren Versachlichung der Debatten beigetragen. Natürlich waren in der Kommission auch notorische Menschenrechtsverletzer vertreten, aber sie blieben letztlich in der Minderheit und im Prinzip auch in der Defensive. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass die westlichen Staaten in der Kommission überrepräsentiert waren. Wenn man sich rückblickend die schwarze Liste jener Staaten ansieht, die in den achtziger und neunziger Jahren durch länderspezifische Experten überwacht wurden, so findet sich darin der Großteil jener Staaten, die für schwerste und systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich waren. Dies kann man von der stark reduzierten schwarzen Liste des Rates mit Sicherheit nicht behaupten. Knapp die Hälfte aller länderspezifischen Resolutionen und Sondertagungen befassen sich mit nur einem Staat, nämlich Israel. Trotz vieler Vorteile des Rates im Vergleich zur Kommission – wie seine höherrangige Stellung als Organ der Generalversammlung, die häufigeren Tagungen oder das UPR – stellt seine derzeitige Zusammensetzung das größte Hindernis für einen effizienten Schutz der Menschenrechte dar. Die afrikanischen und asia-

tischen Staaten verfügen mit 26 von 47 Staaten über eine deutliche Mehrheit im Rat, was dazu führt, dass die in der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit, der Liga der arabischen Staaten und der Afrikanischen Union zusammengeschlossenen Staaten eindeutig das Sagen haben. Manche Staaten wie Ägypten und Algerien, die eine dominierende Rolle im Rat spielen, sind sogar in allen drei genannten Regionalorganisationen vertreten. Hinzu kommt, dass viele dieser Staaten, in denen Menschenrechte massiv und systematisch verletzt werden, nicht mehr defensiv auftreten, sondern aktiv ihre Interessen im Rat vertreten und Themen auf die Tagesordnung setzen. Mit dem ›Arabischen Frühling‹ scheint allerdings eine gewisse Wende eingetreten zu sein, wie die Haltung zu Libyen, das als erster Staat aus dem Rat ausgeschlossen wurde, zeigt. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese neue Dynamik auch gegenüber Syrien und vergleichbaren Staaten in dieser Region fortsetzen wird.

Die Rolle des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte

Die unabhängigen Experten werden vom OHCHR in Genf unterstützt, das natürlich in seiner personellen und finanziellen Ausstattung begrenzt ist. Ich habe zwischen 1993 und 2010 ohne Unterbrechung als Experte der Kommission und des Rates fungiert, zuerst als westliches Mitglied der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens und als Experte für Vermisste im ehemaligen Jugoslawien, später mit einem rechtlichen Mandat zur Vorbereitung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und zuletzt als Sonderberichterstatter über Folter. Im Allgemeinen habe ich nur gute Erfahrungen mit den mir zur Verfügung gestellten Mitarbeitern des OHCHR gemacht. In der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens erwies sich das Amt als ein wichtiger Verbündeter gegen jene Mitglieder der Arbeitsgruppe mit diplomatischem Hintergrund, die ein effektives Funktionieren dieses Organs aus politischen Gründen verhindern wollten. Auch als Sonderberichterstatter konnte ich immer auf die Loyalität und Professionalität meiner Mitarbeiter/innen in Genf zählen. Allerdings war deren Zahl ziemlich begrenzt, sodass ich mit finanzieller Unterstützung Österreichs, der Schweiz, Liechtensteins und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien ein professionelles Team von Anti-Folter-Expert/innen aufgebaut habe, das mich bei meiner Arbeit unterstützte und auf meinen Missionen begleitete. Die Zusammenarbeit zwischen dem Genfer und dem Wiener Team war am Anfang exzellent, kooperativ und spannungsfrei. Doch mit der Ersetzung der Kommission durch den Rat stieg der politische Druck von

Seiten der Staaten auf das Amt des Hohen Kommissars. Der von den Staaten des Südens im Rat durchgesetzte Verhaltenskodex diente dabei als ein wichtiges Instrument, um Druck auf allzu unabhängige Sonderberichterstatter auszuüben. Für diese Zensurversuche bedienten sie sich auch der Mitarbeiter des OHCHR, die das Wiener Team plötzlich als Konkurrenz empfanden. Obwohl jene Staaten, welche die Tätigkeit des Wiener Teams finanzierten, nie versuchten, irgendeinen politischen Druck auf mich auszuüben, wurde diese Unterstützung von manchen Staaten des Südens, und zum Teil auch von Seiten des OHCHR, als Verletzung des Verhaltenskodexes und meiner Unabhängigkeit betrachtet. Gegen Ende meiner Amtszeit hatte ich manchmal das Gefühl, dass ich meine Aktivitäten und Berichte gegen den Widerstand des Amtes des Hohen Kommissars durchsetzen musste, statt mit dessen Unterstützung. Dies zeigte sich leider auch bei der Übergabe meines Mandats an den bekannten argentinischen Menschenrechtsexperten Juan Mendez. Obwohl mein Mandat Ende Oktober 2010 (einen Monat früher als geplant) auslief und der Bericht über die Tätigkeit des Sonderberichterstatters im Jahr 2010 Mitte Dezember fertiggestellt werden musste, verhinderte das OHCHR, dass ich in diesem letzten von sechs Berichten eine – zugegeben kritische – Bilanz über meine gesamte Tätigkeit ziehen konnte und ersuchte meinen Nachfolger, dem Rat stattdessen seine Pläne für die Ausübung seines Mandats zu unterbreiten.

Folter im ›Krieg gegen den Terror‹

Als ich das Mandat im Dezember 2004 übernahm, war der vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush ausgerufene ›Krieg gegen den Terror‹ in vollem Gange. Wie kaum eine andere Regierung hatten die USA dabei versucht, die Errungenschaften des internationalen Menschenrechtsschutzes, insbesondere das absolute Folterverbot, zu untergraben. Mit dem Kriegsparadigma sollte die Anwendung internationaler Menschenrechtsstandards auf jene des in Zeiten bewaffneter Konflikte geltenden humanitären Völkerrechts reduziert werden. Aber mit der neuen Kategorie der ungesetzlichen feindlichen Kämpfer (unlawful enemy combatants) wurden des Terrorismus verdächtigen Menschen selbst diese Rechte vorenthalten: Sie wurden weder als Zivilisten noch als Kombattanten oder Kriegsgefangene anerkannt und somit quasi für vogelfrei erklärt. Mit der Schaffung

5 Der Verhaltenskodex (Code of Conduct for Special Procedures) ist eines jener Instrumente, die der Rat eingeführt hat, um die Unabhängigkeit seiner Experten zu beschränken und sie zu zensieren. Schwere Verstöße gegen den Verhaltenskodex können zum Verlust des Mandats führen.

Gegen Ende meiner Amtszeit hatte ich manchmal das Gefühl, dass ich meine Aktivitäten und Berichte gegen den Widerstand des OHCHR durchsetzen musste, statt mit dessen Unterstützung.

Wie kaum eine andere Regierung hatten die USA versucht, die Errungenschaften des internationalen Menschenrechtsschutzes, insbesondere das absolute Folterverbot, zu untergraben.

Ich musste einen guten Teil meiner Zeit darauf verwenden, mich immer wieder mit den zum Teil absurden Argumenten der amerikanischen Regierung auseinanderzusetzen.

Wir hatten insgesamt 66 Staaten identifiziert, in denen wir die Praxis der geheimen Haft nachweisen konnten.

amerikanischer Gefangenenlager außerhalb des Territoriums der Vereinigten Staaten, wie Guantánamo auf Kuba, Abu Ghraib in Irak oder Bagram in Afghanistan sollte die Anwendung der amerikanischen Verfassung und völkerrechtlicher Standards unterlaufen werden. Mit Flügen zur außerordentlichen Überstellung (extraordinary rendition), welche der amerikanische Geheimdienst CIA organisierte, um des Terrorismus verdächtige Menschen wie Pakete rund um die Welt zu schicken, wurde das internationale Flugverkehrsrecht umgangen. Um der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit zu verdeutlichen, dass in besonderen Notsituationen das Folterverbot höherwertigeren Interessen wie dem Recht auf Leben oder der nationalen Sicherheit geopfert werden müsse, bediente man sich des ›Ticking Bomb-Szenarios, einem Gedankenexperiment, das von folgender hypothetischer Extremsituation ausgeht: Der vermeintliche Terrorist befindet sich im Gewahrsam der Polizei, weigert sich allerdings, jene Informationen, die man braucht, um das Attentat abzuwenden, preiszugeben. Anhand dieses Szenarios wurde gezielt suggeriert, dass in solchen Situationen Folter das ›kleinere Übel‹ im Vergleich zum Tod unschuldiger Menschen wäre. Mit äußerst zweifelhaften ›Rechtsgutachten‹ des Justizministeriums sollte der Begriff der Folter auf extrem brutale Einzelfälle reduziert werden, um die euphemistisch als ›verbessert‹ bezeichneten Verhörmethoden (enhanced interrogation methods) der Militärs, der CIA und privater Sicherheitsfirmen zu rechtfertigen. Wasserfolter, die Ausnutzung individueller Phobien, extrem lange Einzelhaft, Schlafentzug und ähnliche Formen der psychologischen Folter zählten demnach zu den zulässigen Verhörmethoden in einer Ausnahmesituation.

Natürlich halten all diese Methoden und rechtlichen Tricks zur Umgehung internationaler Mindeststandards, an die auch die USA völkerrechtlich gebunden sind, einer unabhängigen rechtlichen Überprüfung nicht stand. Aber ich musste einen guten Teil meiner Zeit darauf verwenden, mich immer wieder mit den zum Teil absurden Argumenten der amerikanischen Regierung auseinanderzusetzen. Unzählige Male wurde ich von verunsicherten Politikern, Journalisten und anderen gefragt, ob es wirklich stimme, dass es keine Ausnahmen vom Folterverbot gebe. Es könne doch nicht mit rechten Dingen zugehen, wenn das Leben von hunderten unschuldiger Menschen weniger wert sei als die ›Würde‹ eines Terroristen. Doch es könne sehr wohl, wurde ich nicht müde zu betonen, denn die Erfahrungen der Vergangenheit hätten gezeigt, dass das Zulassen von Folter in ganz bestimmten Ausnahmefällen zur Öffnung der berühmten Büchse der Pandora geführt hätte. Deshalb hätte die internationale Gemeinschaft als Reaktion auf den Nazi-Holocaust das Folterverbot aus guten Gründen zu einem der wenigen absoluten und notstandsfesten Menschenrechte erklärt. Artikel 2

der UN-Anti-Folter-Konvention von 1984 bekräftigt dies nochmals nachdrücklich.

In einem gemeinsam mit vier weiteren UN-Experten/innen verfassten Bericht zur Situation der Häftlinge in Guantánamo vom Februar 2006 kamen wir zu dem Schluss, dass in diesem der amerikanischen Marine unterstehenden Gefangenenlager nicht nur regelmäßig gefoltert wurde, sondern dass auch die jahrelange Festhaltung vieler Menschen ohne Anklage jeder Rechtsgrundlage entbehrte und das Gefangenenlager folglich unverzüglich zu schließen wäre. Viele andere UN-Organe, Regierungen und die Europäische Union haben sich unserer Rechtsauffassung angeschlossen und die Schließung des Lagers gefordert. Auch Präsident Barack Obama hat gleich zu Beginn seiner Amtszeit diese Forderung in sein Programm aufgenommen, doch fehlt ihm offensichtlich der politische Rückhalt zur Durchsetzung dieses Unterfangens.

Im März 2010 habe ich schließlich gemeinsam mit drei meiner UN-Kollegen/innen eine umfangreiche und mühsam recherchierte Studie über geheime Haft im Kampf gegen den Terrorismus veröffentlicht.⁶ Sie wurde von manchen Regierungen wie Russland und Pakistan so stark kritisiert, dass ihre Präsentation im Rat von März auf Juni 2010 verschoben werden musste. Wir hatten insgesamt 66 Staaten identifiziert, in denen wir diese Praxis nachweisen konnten. Neben den USA und ihren Verbündeten in Europa, Afrika und Asien finden sich in dieser Studie auch andere Staaten wie Russland und China. Obwohl die von uns vorgestellten Fakten und das umfangreiche Beweismaterial Grund genug wären, von den genannten Regierungen zumindest genaue eigene Untersuchungen zu verlangen, hatte auch dieser Bericht keine andere Konsequenzen als die massive Kritik an den Autoren, die wieder einmal den Verhaltenskodex verletzt hätten. Dabei stellt die Praxis der geheimen Haft eine der schwersten Menschenrechtsverletzungen dar, die unmittelbar mit Folter und erzwungenem Verschwindenlassen verbunden ist.

Schlussfolgerungen

Das Mandat des Sonderberichtstatters über Folter stellt eine der interessantesten Funktionen dar, die ich je ausgeübt habe. Auch wenn sich die Tatsachenermittlung über Folter schwieriger gestaltet als bei den meisten anderen Menschenrechtsverletzungen, so haben mir meine 18 Untersuchungsmissionen und sonstigen Aktivitäten einen tiefen Einblick in das globale Ausmaß der Folter und die Haftbedingungen im 21. Jahrhundert ermöglicht. Gleichzeitig wurden mir die Probleme und Grenzen des Schutzes der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen deutlich vor Augen geführt. Viele positive wie negative Erfahrungen in dieser Funktion haben mein Leben nachhaltig bereichert.

Dass die Folter in der Mehrheit der Staaten von den Sicherheitskräften mehr oder minder routinemäßig angewandt wird, um von Verdächtigen Geständnisse oder sonstige Informationen zu erpressen, hat meine schlimmsten Befürchtungen übertroffen und zeigt, wie korrupt und ineffizient das Justizsystem in der Mehrheit der Staaten dieser Welt ist. Dabei könnte Folter, den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, durch die strikte Einhaltung der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen ohne allzu großen Aufwand abgeschafft werden. Noch erschreckender ist der Zustand der Gefängnisse und sonstigen Haftorte weltweit. Wer, aus welchen Gründen auch immer, hinter Gittern landet, verliert nicht nur das Recht auf persönliche Freiheit, sondern allzu oft auch die meisten anderen Menschenrechte. Die Haftbedingungen in zahlreichen Staaten können nur als unmenschlich und erniedrigend bezeichnet werden und erfordern weitreichende und kostspielige Reformen des gesamten Justiz- und Verwaltungssystems. Für die Vereinten Nationen wäre die Annahme einer Konvention über die Rechte von Häftlingen nur ein erster, aber wichtiger Schritt, um das Bewusstsein für diese Thematik zu schärfen.

Ich habe das Mandat in einer Zeit der schwersten Krise des UN-Menschenrechtsschutzes ausgeübt. Der Nord-Süd-Konflikt hat Ausmaße angenommen, die an die schlimmsten Zeiten des Ost-West-Konflikts erinnern. Die USA hatten sich durch ihren ›Krieg gegen den Terror‹ völlig vom internationalen Menschenrechtsschutzsystem verabschiedet und die Hochhaltung der Menschenrechte der EU überlassen. Diese wiederum war viel zu sehr mit ihren eigenen Problemen beschäftigt, um sich effizient um die Menschenrechte in anderen Teilen der Welt zu kümmern. Die globale Wirtschafts-, Finanz- und Nahrungsmittelkrise tat das Ihre dazu, um die für Entwicklung und Menschenrechte dringend notwendigen finanziellen Ressourcen in andere Kanäle zu lenken. Der mühsame politische Prozess, der Anfang 2006 zur Ersetzung der Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat führte, symbolisierte zum einen das Eingeständnis einer tiefen Krise und zum anderen den fehlenden politischen Willen, diese Krise zu lösen. Es war daher nicht überraschend, dass der Menschenrechtsrat zu Beginn seiner Tätigkeit mehr an seinen internen politischen Kontroversen und an der Zähmung seiner unabhängigen Experten interessiert zu sein schien als an der Verbesserung der Menschenrechte in der Welt. Das OHCHR versuchte zwar, eine unabhängige Position zu bewahren, wurde aber ebenfalls zum Spielball jener Kräfte, die die Menschenrechte durch eine extreme Politisierung *ad absurdum* führen wollen.

Dennoch können unverbesserliche Optimisten wie ich ein schwaches Licht am Ende des Tunnels erkennen. Dass der Verhaltenskodex für die Sonderverfahren letztlich gemäßiger ausfiel als ursprünglich

befürchtet und dass die meisten thematischen Mechanismen den schwierigen Übergang von der Kommission zum Rat überlebt haben und auch wieder mit unabhängigen Experten besetzt wurden, zeigt, dass auch in Zeiten der schwersten Krise schließlich die Vernunft obsiegt. Mit dem Antritt der Regierung Obama kehrten auch die USA langsam wieder ins internationale Menschenrechtsgeschehen zurück. Und der ›Arabische Frühling‹ scheint einen neuen Wind in die UN zu bringen, der auch den Menschenrechtsrat nicht unberührt lässt, wie zum Beispiel der Ausschluss Libyens als Anfang vom Ende der Gewaltherrschaft von Muammar al Gaddafi zeigt.

Auch ohne die politische Rückendeckung des Menschenrechtsrats können Sonderberichterstatter durch ihre bloße Existenz Veränderungen bewirken. ›Urgent Appeals‹ und sonstige Beschwerden verfehlen oft nicht ihre Wirkung im Einzelfall, selbst wenn die betroffenen Regierungen das nicht gerne zugeben. Das bloße Aufzeigen von Folter und unmenschlichen Haftbedingungen in einem öffentlichen Verfahren der UN kann auch dann zu Reformen führen, wenn der Menschenrechtsrat dazu schweigt. Denn der Druck der Medien und NGOs in der Öffentlichkeit ist oft wirksamer als eine mühsam errungene Kompromissresolution eines hoch politisierten Organs. Schließlich sollte man nicht vergessen, dass es auch Regierungen gibt, die wirklich an einer Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation interessiert sind und sich zu diesem Zweck der Experten der UN bedienen. Während private Firmen für eine externe Analyse ihrer Probleme teure Honorare an Beratungsfirmen zahlen, bekommen die Regierungen eine umfassende Analyse des Ausmaßes der Folter und des Zustands ihrer Gefängnisse samt entsprechenden Handlungsanleitungen zur Problembekämpfung vom Berichterstatter kostenlos nach Hause geliefert. Manche Staaten wie Georgien und Uruguay haben meine Berichte dankbar angenommen und gleich mit der Umsetzung meiner Empfehlungen begonnen. Mit Hilfe des von der EU finanzierten Großprojekts ›Atlas of Torture‹ berate ich gemeinsam mit meinem Team am Ludwig Boltzmann Institut auch noch Jahre nach dem Auslaufen meines Mandats einzelne interessierte Regierungen wie jene Paraguays und Moldaus sowie die Zivilgesellschaft in diesen Ländern, wie sie meine Empfehlungen am wirksamsten in die Praxis umsetzen können. Durch dieses EU-Projekt kann meinen Missionen in ausgewählten Ländern die sonst fehlende Nachhaltigkeit verliehen werden.

6 Die anderen beteiligten Sonderverfahren waren zu Bekämpfung des Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen. Die Studie ist zu finden als UN Doc. A/HRC/13/42 v. 19.2.2010.

Dass die Folter in der Mehrheit der Staaten routinemäßig angewandt wird, um Geständnisse zu erpressen, hat meine schlimmsten Befürchtungen übertroffen und zeigt, wie korrupt das Justizsystem in der Mehrheit der Staaten ist.

Wer hinter Gittern landet, verliert nicht nur das Recht auf persönliche Freiheit, sondern allzu oft auch die meisten anderen Menschenrechte.

›Unabhängige Insider‹ im UN-Menschenrechtsschutz

Erfahrungen des UN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Heiner Bielefeldt



Foto: Cornelius Wachinger

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, geb. 1958, hat seit September 2009 den interdisziplinären Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg inne. Zuvor war er von 2003 bis 2009 Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Seit August 2009 fungiert er ehrenamtlich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Die Sonderberichterstatter/innen des UN-Menschenrechtsrats haben einen komplexen Aufgabenbereich zu bewältigen: Er reicht von diplomatischer Korrespondenz mit Regierungen zu konkreten Vorwürfen, über Ländermissionen, Berichte bis zur Präsenz in den UN-Gremien des Menschenrechtsschutzes. Die spezifischen Chancen, die in den Möglichkeiten schneller Reaktion, unabhängiger Analyse und eigenständiger thematischer Akzentsetzung bestehen, werden genauso deutlich wie die Grenzen und Schwierigkeiten der Tätigkeit. Beispiele aus der Arbeit des Sonderberichterstatters veranschaulichen die inhaltlichen Herausforderungen des Mandats über Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Der UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit (UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief) gehört zu den gegenwärtig¹ 33 thematischen Sonderverfahren (Special Procedures), die als Instrumentarium seit den achtziger Jahren in der damaligen UN-Menschenrechtskommission entwickelt wurden² und vom seit 2006 bestehenden UN-Menschenrechtsrat fortgeführt werden. Hinzu kommen neun länderspezifische Mandate. In den meisten Fällen werden die Mandate von Einzelpersonen wahrgenommen, es gibt im Kreis der Sonderverfahren aber auch einige Arbeitsgruppen, die jeweils aus fünf Mitgliedern bestehen. Die Amtszeit beläuft sich in der Regel auf drei Jahre; eine Verlängerung um weitere drei Jahre ist möglich und üblich.³ Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf leistet die unverzichtbare intellektuelle, thematische, kommunikative und logistische Unterstützung durch die Abteilung ›Special Procedures‹.

Der vorliegende Beitrag ist aus einer Binnenperspektive verfasst. Seit dem 1. August 2010 fungiere ich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit – als vierter Inhaber des im Jahr 1986 geschaffenen Mandats.⁴ Nach gut einem Jahr in diesem Amt sehe ich mich immer noch am Anfang eines intensiven, oft schwierigen und zugleich überaus faszinierenden Lernprozesses. Die folgenden Ausführungen verfolgen ein doppeltes Ziel: Zum einen möchte ich das Potenzial aufzeigen, das den Sonderverfahren in der Menschenrechtspolitik innewohnt. Zum anderen sollen exemplarische Herausforderungen des Mandats für Religions- und Weltanschauungsfreiheit deutlich werden.

›Unabhängige Insider‹

Zu den Besonderheiten der Sonderverfahren gehört, dass die Mandatsinhaber/innen vom Menschenrechtsrat als unabhängige Sachverständige ernannt werden. Die Unabhängigkeit ist ihr Markenzeichen. Sie sollen nicht nur gegenüber den Regierungen, sondern auch in den Gremien der Vereinten Nationen stets als unabhängige Expertinnen und Experten auftreten. Aus diesem Grund – und nicht etwa wegen der notorischen Ressourcenknappheit des OHCHR – beziehen sie von den Vereinten Nationen kein Gehalt, sondern nehmen ihre Aufgaben rein ehrenamtlich wahr (was wiederum impliziert, dass sie in aller Regel einer hauptamtlichen Berufstätigkeit anderswo nachgehen).

Zugleich hat ihre Tätigkeit eine genuin politisch-diplomatische Dimension. Mit ihren Stellungnahmen zu konkreten Einzelfällen oder Konfliktsituationen und ihren Berichten zu länderspezifischen Menschenrechtsproblemen und systematischen Fragen sollen sie Impulse geben und Klärungsprozesse vorantreiben, ecken dabei aber unvermeidlich immer wieder an. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben genießen sie deshalb funktionelle Immunität als Sachverständige im Auftrag der Vereinten Nationen.

In dieser spannungsvollen Verbindung von unabhängiger Fachlichkeit und politisch-diplomatischem Auftrag liegen Chancen, Schwierigkeiten, aber auch der Reiz der Tätigkeit.⁵ Die Sonderberichterstatter/innen sind ›unabhängige Insider‹, was ein bisschen paradox klingen mag, die Sache aber genau trifft. Einerseits bewegen sie sich inmitten der Vereinten Nationen, andererseits bleiben sie weisungsunabhängig, da sie nicht in die Struktur und Hierarchie des UN-Personals eingebunden sind. Sie haben aufgrund ihrer Unabhängigkeit Manövrier- und Gestaltungsmöglichkeiten, die anderen Menschenrechts-gremien in dieser Form nicht zur Verfügung stehen, stoßen zugleich aber immer wieder an Grenzen, wenn ihre ehrenamtliche Funktion mit den Erfordernissen ihres Brotberufs kollidiert. Auch ihre Autorität ist eine eigentümliche Mischung von Amtsautorität und fachlicher Autorität. Sie wird mit der Beauftragung durch den Menschenrechtsrat gleichsam als Vorschuss erteilt und muss sich in der praktischen Arbeit immer wieder erneut bewähren und festigen. Die Mandatsinhaber/innen beschreiten dabei durchaus unterschiedliche Wege, setzen eigene Akzente und entwickeln oft einen eigenen Stil.

Fallbezogene Kommunikation

Die Aufgaben der Sonderverfahren sind vielfältig und könnten ohne die professionelle Unterstützung des OHCHR nicht geleistet werden. Dass diese Unterstützung, trotz hoher Kompetenz und großem Engagement dramatisch hinter den Erfordernissen zurückbleibt, ist oft festgestellt worden. Aus seinem ordentlichen Haushalt allein könnte das Amt nicht einmal jeweils eine Fachkraft für jede/n Sonderberichterstatter/in zur Verfügung stellen; nur dank Sonderzahlungen gelingt dies. Aus diesem Grund organisieren sich die Mandatsinhaber/innen – mit unterschiedlichem Erfolg – meistens noch Unterstützung von außen.

Wenig bekannt ist bislang die diplomatische Interventionstätigkeit zu Einzelfällen und akuten Problemlagen. Dies geschieht in Form von ›Allegation Letters‹ oder ›Urgent Appeals‹, die über die Ständigen Vertretungen in Genf an die betroffenen Regierungen geschickt werden und deren Inhalte zunächst vertraulich bleiben. Im Bereich des Mandats für Religions- und Weltanschauungsfreiheit geht es typischerweise um unfaire Gerichtsurteile gegen religiöse Dissidenten, bürokratische Schikanen gegen Angehörige religiöser Minderheiten, Konversions- und Missionsverbote, Zerstörung religiöser Einrichtungen, Fälle schulischer Indoktrination, gesellschaftliche Gewaltakte ohne angemessene staatliche Reaktion, gelegentlich auch Folter, Arbeitslager und Mord.

Nach Ablauf einer bestimmten Frist wird die zunächst vertrauliche Korrespondenz einschließlich der Reaktionen (oder der Nicht-Reaktionen) seitens der Regierungen offengelegt. Ab September 2011 geschieht dies in einem neuen Format, dem ›Joint Communications Report‹, welcher fortan dreimal jährlich vorgelegt wird und öffentlich zugänglich ist. Dies eröffnet neue Chancen für eine breitere Nutzung dieses Instruments auch durch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) oder andere Interessierte. Denn durch die regelmäßigen Berichte kann sich die Öffentlichkeit einen Überblick über die Korrespondenz, die innerhalb des Gesamtspektrums der Sonderverfahren mit den Regierungen stattfindet, verschaffen. Man erkennt auf diese Weise, welche Problemfälle gegenüber welchen Ländern angesprochen werden, ob sich daraus bestimmte Muster ergeben und wie (wenn überhaupt) die Staaten auf Vorwürfe reagieren. Zudem wird deutlich, wie intensiv die Sonderverfahren gerade bei einzelnen Fällen zusammenarbeiten. Die meisten ›Allegation Letters‹ tragen die Unterschrift gleich mehrerer Sonderberichterstatter. Typisch aus meinem Arbeitsbereich sind Kooperationen mit der Expertin für Minderheiten, mit dem Sonderberichterstatter über Meinungsfreiheit oder mit dem Sonderberichterstatter über Rassismus.

Zu den Vorteilen dieser Art diplomatischer Kommunikation zählen Flexibilität und Schnelligkeit. Anders als bei stärker formalisierten gerichtlichen oder

gerichtsähnlichen Beschwerdeverfahren gibt es keine komplizierten Rechtswege zu durchlaufen. Außerdem ist es auch zunächst nicht entscheidend, ob derjenige, der eine Information beim OHCHR einreicht, selbst von einer etwaigen Rechtsverletzung betroffen ist.⁶ Wenn die Sonderberichterstatter/innen Kenntnis von einem mutmaßlichen Problemfall haben, können sie oft innerhalb weniger Tage reagieren. Möglich ist dies nicht zuletzt aufgrund der Vertraulichkeit, die in der ersten Phase der Kommunikation strikt gewahrt wird. Anders als bei öffentlichen Briefaktionen von NGOs oder den Individualbeschwerdeverfahren der UN-Menschenrechtsausschüsse muss deshalb nicht einmal die Sachverhaltsaufklärung oder ein nationales Gerichtsverfahren abgeschlossen sein. Vielmehr gehen die Sonderverfahren von der Prämisse aus, dass die Staaten selbst aufgrund ihrer förmlichen Garantenstellung für die Menschenrechte dazu verpflichtet sind, entsprechende Aufklärung zu leisten. Die diplomatische Kommunikation der Sonderverfahren unterscheidet sich somit einerseits von stärker formalisierten Beschwerdeverfahren und andererseits von den unmittelbar öffentlichen Aktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Für die praktische Menschenrechtsarbeit ist es wichtig, die unterschiedlichen Formate zu kennen und als ein Gesamtpaket zu begreifen, innerhalb dessen sich die verschiedenen Handlungsoptionen wechselseitig ergänzen.

Ländermissionen

Die größte öffentliche Aufmerksamkeit im Kontext der Sonderverfahren finden offizielle Ländermissionen. Sie dauern in der unmittelbaren Durchführung

Es werden ›Allegation Letters‹ oder ›Urgent Appeals‹ über die Ständigen Vertretungen in Genf an die betroffenen Regierungen geschickt.

¹ Stand Ende August 2011.

² Vgl. Beate Rudolf, Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Heidelberg/New York 2000. Zu den Sonderverfahren allgemein siehe Beate Rudolf/Julia Raue, Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission, Vereinte Nationen, 1–2/2006, S. 12–18.

³ Vgl. die aktuelle Übersicht der Mandatsträger/innen über: <http://www.dgyn.de/zeitschrift.html>. Nähere Informationen zu sämtlichen Mandaten, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>

⁴ Vgl. Michael Wiener, Das Mandat des UN-Sonderberichterstatters über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit. Institutionelle, prozedurale und materielle Rechtsfragen, Frankfurt/M. 2007.

⁵ Vgl. Joanna Naples-Mitchell, Perspectives of UN Special Rapporteurs on Their Role: Inherent Tensions and Unique Contributions to Human Rights, *The International Journal of Human Rights*, 15. Jg., 2/2011, S. 232–248.

⁶ Die Beschwerden können unter folgender Adresse eingereicht werden: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>

Mehr als zwei Ländermissionen pro Jahr wären sicherlich wünschenswert, was aber praktisch nicht leistbar ist.

meist zehn bis 14 Tage, manchmal auch länger; hinzukommen natürlich inhaltliche und logistische Vorbereitungen sowie die Nachbereitung in Gestalt eines Länderberichts an den Menschenrechtsrat. Ländermissionen können nur auf Einladung und mit Kooperation der jeweiligen Regierung stattfinden. Eine ständige Einladung (Standing Invitation) an sämtliche thematische Sonderverfahren zu erlassen, wie dies bislang 87 Staaten getan haben, gilt als vorbildliche Praxis. Im Durchschnitt führen die Sonderberichterstatter/innen zwei Ländermissionen pro Jahr durch. Mehr wäre sicherlich wünschenswert, was aber praktisch nicht leistbar ist. Viele Mandatsinhaber/innen arbeiten (wie ich selbst) hauptberuflich an der Universität und können solche Missionen daher ausschließlich in den Semesterferien durchführen. Außerdem werden erhebliche Unterstützungsleistungen – in Sachen Logistik, Übersetzung, Länderexpertise, Protokollierung und Beratung – von Seiten des OHCHR beziehungsweise der UN-Landesteams benötigt, die nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen.

Die Missionen bestehen vor allem aus Gesprächen mit Angehörigen von Regierung, Zivilgesellschaft und (im Kontext meines Mandats) unterschiedlicher religiöser Gruppen. Sie finden nicht nur in der Hauptstadt, sondern an mindestens zwei weiteren Orten statt, damit regionale Unterschiede zu Buche schlagen können. Hinzu kommen oft auch Besuche in Gefängnissen, Schulen oder Flüchtlingslagern.

Mit Ländermissionen verfolgen die Sonderberichterstatter/innen mehrere Ziele: Ganz unmittelbar geht es darum, sowohl menschenrechtliche Defizite als auch vorbildliche Praktiken in einem Staat genau zu analysieren. Nach einer vorläufigen Gesamtschätzung, die schon am Ende des Besuchs vor Ort in einer Pressekonferenz öffentlich vorgestellt wird, folgt die ausführliche Berichterstattung an den UN-Menschenrechtsrat; dieser Bericht wird unmittelbar öffentlich zugänglich gemacht. Die Ergebnisse können aber auch anderweitig Verwendung finden, zum Beispiel innerhalb des seit 2008 im Menschenrechtsrat praktizierten neuen Verfahrens, der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), dem sich alle Staaten regelmäßig zu unterziehen haben.⁷ Darüber hinaus tragen Ländermissionen dazu bei, dass die Mandatsinhaber/innen durch Informationen aus erster Hand ein klareres und umfassenderes Bild menschenrechtlicher Problemlagen gewinnen können. Beispielsweise haben mir die im Rahmen meines Länderbesuchs in Paraguay⁸ geführten Diskussionen über die staatliche Registrierung von Religionsgemeinschaften einmal mehr den Blick für eine Problematik geschärft, die sich ähnlich in ganz vielen Staaten stellt. In Paraguay müssen sich alle Gruppen mit Ausnahme der katholischen Kirche diesem bürokratischen Verfahren jedes Jahr aufs Neue unterziehen, was auf eine Diskriminierung der Nicht-Katholiken hinausläuft.

Gelegentlich trifft man auf das Missverständnis, Ländermissionen eines Sonderberichterstatters hätten eine Art Strafcharakter.

Besonders bewegend waren Begegnungen in einer Mennoniten-Siedlung im Chaco. Die dort lebenden Mennoniten, deren Vorfahren vor massiver Verfolgung durch Stalin aus der Sowjetunion geflohen waren, stammen ursprünglich aus Deutschland. In Schule und Alltag pflegen sie die deutsche Sprache, die in dieser weltabgeschiedenen Region die Hauptverkehrssprache ist (für mich als Deutschen ein fast surreales Erlebnis). Aufgrund ihres sprichwörtlichen Fleißes, der mich immer wieder an Max Webers berühmte Studie ›Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus‹ denken ließ, haben die Mennoniten im Chaco in den letzten Jahrzehnten eine florierende Agroindustrie aufgebaut. Im Schatten dieser Entwicklung sehen sich nun allerdings viele Angehörige der dort traditionell heimischen indigenen Völker auf den Status abhängiger Landarbeiter zurückgeworfen. Sie beklagen unterschiedliche Formen von Ausbeutung und Bevormundung, die auch Verletzungen ihrer Religionsfreiheit mit sich bringen: Angeblich werden nämlich die Job-Perspektiven für Indigene innerhalb der mennonitisch dominierten regionalen Monopolwirtschaft mehr oder weniger explizit von ihrem christlichen Bekenntnis und vom regelmäßigen Gottesdienstbesuch abhängig gemacht.

Der Konflikt zwischen Mennoniten und Indigenen bietet ein Beispiel dafür, dass eine Gruppe von Menschen, die wie die Mennoniten selbst eine jahrhundertelange dramatische Geschichte religiöser Verfolgung hinter sich hat, in die Lage geraten kann, religiösen Diskriminierungen Vorschub zu leisten, ohne dass ihnen dies wirklich bewusst zu sein scheint – eine tragisch anmutende Situation. Außerdem werfen die Eindrücke aus dem Chaco einmal mehr Fragen nach den Bedingungen legitimer Missionstätigkeit auf, die zweifellos zum Kernbestand der Religionsfreiheit gehört, zugleich aber mit spezifischen Sicherungen einhergehen muss, damit Situationen struktureller Verletzlichkeit – etwa durch Armut oder ethnischen Minderheitenstatus – nicht ausgenutzt werden.

Gelegentlich trifft man auf das Missverständnis, Ländermissionen eines Sonderberichterstatters hätten eine Art Strafcharakter. Als Deutschland Anfang 2006 vom Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung besucht wurde,⁹ sorgte dies für einen regelrechten Sturm im Blätterwald. Nach dem PISA-Schock jetzt auch noch ein UN-Sheriff – so der Tenor der Berichterstattung. Tatsächlich fällt die Entscheidung in Sachen Ländermissionen in einer Schnittmenge unterschiedlicher Kriterien. Es sind dies Gesichtspunkte des Regionalproporz, Möglichkeiten praktischer Wirksamkeit, politische Umbruchsituationen (zum Guten oder zum Schlechten), nicht zuletzt auch die menschenrechtliche Brisanz der Lage vor Ort. Angesichts der Tatsache, dass derzeit insgesamt 33 thematische Sonderverfahren tätig sind, besteht außerdem ein erheblicher Koordinierungsbedarf. Beflügelt vom ›Arabischen Frühling‹ würden viele Man-

datsinhaber/innen derzeit am liebsten nach Ägypten reisen, was aber natürlich nicht dazu führen darf, dass alle gleichzeitig dort eine Mission beantragen.

Systematische Fragen

Die tagtägliche Beschäftigung mit konkreten Einzelfällen sowie die intensiven Eindrücke aus den Länderbesuchen führen zu einer Vielzahl von Beobachtungen, die danach drängen, systematisch ausgewertet zu werden.¹⁰ Man entwickelt mit der Zeit zum Beispiel ein Sensorium für Risikofaktoren und besonders gefährdete Gruppen. So finden Verletzungen der Religionsfreiheit häufig dort statt, wo identitätspolitische Emotionalisierung und kontrollpolitischer Ordnungsfetischismus zusammentreffen (was leider nicht selten der Fall ist). Gefährdet sind dadurch vor allem Angehörige von solchen Minderheiten, die im Land nicht traditionell ansässig sind, deshalb als ›fremd‹ gelten und zugleich im Rufe stehen, einflussreiche Kontakte zum Ausland zu pflegen. Eine Frage, die mich nicht loslässt, richtet sich auf die Quellen des oft unglaublichen Hasses, mit denen man immer wieder konfrontiert wird. Wie kann es geschehen, dass kleine, friedliche Gruppen – Baha'is, Ahmadis, Sufis, Zeugen Jehovas und andere – mancherorts einen tödlichen Hass auf sich ziehen, der sich, wie mir scheint, häufig aus einer Verbindung von Paranoia und Verachtung speist? Was lässt sich dagegen tun? Welche Rolle kann die schulische Bildung dabei spielen, welches Potenzial haben interreligiöse Begegnungsprojekte, und was kann und darf man von den Medien erwarten?

Eine Möglichkeit, solche thematischen Fragen systematisch zu bearbeiten, bieten die Jahresberichte, die zweimal jährlich fällig sind – in meinem Fall im Frühjahr an den Menschenrechtsrat in Genf und im Herbst an die Generalversammlung in New York. Neben der Rechenschaftslegung über konkrete Aktivitäten enthalten die Jahresberichte jeweils einen inhaltlichen Schwerpunkt. Asma Jahangir's letzter Bericht an den Menschenrechtsrat hatte sich mit der Früherkennung von religiös motivierten Gewaltausbrüchen beschäftigt.¹¹ In meinem ersten Bericht an den Menschenrechtsrat ging es schwerpunktmäßig um Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Kontext der öffentlichen Schule.¹² Im bevorstehenden Bericht an die Generalversammlung, der seit kurzem bereits auf der Internetseite des OHCHR steht, untersuche ich die Rolle des Staates bei der Förderung interreligiöser Kommunikation.¹³ Ich plädiere dafür, den Begriff der interreligiösen Kommunikation weiter zu fassen als dies in den meisten Dialogprojekten geschieht und verweise auf Möglichkeiten, aber auch Gefahren, die sich aus staatlichem Engagement in diesem Feld ergeben.

Systematische Beiträge zu Grundsatzfragen sind gerade im Kontext der Religions- und Weltanschau-

ungsfreiheit schon deshalb unverzichtbar, weil dieses Menschenrecht wie wenige andere Rechte in den letzten Jahren Gegenstand politischer und ideologischer Auseinandersetzungen in den Vereinten Nationen geworden ist. Immer wieder kommen dabei Positionen zu Wort, die mit menschenrechtlichen Grundsätzen von Universalismus, Freiheit und Gleichberechtigung völlig unvereinbar sind. So gehen manche Staaten davon aus, dass von der Religionsfreiheit von vornherein nur Angehörige bestimmter etablierter Religionen – zum Beispiel Judentum, Christentum und Islam – profitieren können sollen. Menschen außerhalb eines so mehr oder weniger eng definierten Kreises anerkannter Religionen seien davon ausgeschlossen. Aus der Warte des normativen Universalismus gilt es dagegen klarzustellen, dass die Subjekte der Menschenrechte alle Menschen sind, und zwar schlicht aufgrund ihres Menschseins. Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt in einem umfassenden Sinn die geistige, kommunikative und handlungspraktische Freiheit aller Menschen hinsichtlich ihrer tragenden Grundüberzeugungen. Dies schließt die Freiheit zum Glaubenswechsel oder zum Nicht-Glauben genauso ein, wie die Freiheit, für die eigene Überzeugung werbend einzutreten. All dies sind im UN-Kontext heiße Eisen.

Missverständnisse entstehen auch immer wieder um den Begriff der staatlichen Neutralität. Sinn ergibt er meines Erachtens als ein Fairnessprinzip für den staatlichen Umgang mit religiöser oder weltanschaulicher Vielfalt. So verstanden, ist der Begriff der Neutralität letztlich unverzichtbar. Er wird aber nicht selten so gefasst, als gehe es darum, staatliche Räume gegen die sichtbare Präsenz des Religiösen abzuschotten. Gemessen an der Religionsfreiheit, die auch

Eine Frage richtet sich auf die Quellen des oft unglaublichen Hasses, mit denen man immer wieder konfrontiert wird.

Missverständnisse entstehen auch immer wieder um den Begriff der staatlichen Neutralität.

7 Vgl. dazu Theodor Rathgeber, Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf, in: Britta Utz/Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Menschenrechte (Hrsg.), Handbuch Menschenrechte, Edition 2010/2011, S. 153–174.

8 Der Besuch Paraguays fand Ende März 2011 statt. Es handelt sich dabei um meinen ersten förmlichen Länderbesuch seit Antritt des Mandats. Der zweite Besuch findet vom 1. bis 8. September 2011 in Moldau statt.

9 Vgl. den Länderbericht von Vernor Muñoz, UN Doc. A/HRC/4/29/Add.3 v. 9.3.2007.

10 Einen Überblick über 25 Jahre Mandat (von März 1986 bis März 2011) bietet ›Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief‹, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

11 UN Doc. A/HRC/13/40 v. 21.12.2009, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-40.pdf>

12 Vgl. UN Doc. A/HRC/16/53 v. 15.12.2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-53.pdf>

13 UN Doc. A/66/156 v. 18.7.2011, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>

die Möglichkeit öffentlicher Manifestation religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung enthält, erweist sich ein solcher Neutralitätsbegriff als unangemessen restriktiv.

Mehr als zehn Jahre lang waren die Debatten im Menschenrechtsrat, teils auch in der Generalversammlung, vom Streit über den Umgang mit der sogenannten »Religionsdiffamierung« überschattet.¹⁴ Im Namen der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) kamen regelmäßig Resolutionen mit dem Titel ›Combating Defamation of Religions‹ auf den Tisch. Meine Vorgängerin Asma Jahangir hatte dagegen bereits die entscheidenden Argumente vorgebracht, denen ich mich öffentlich anschließen konnte: Zunächst ist völlig unklar, wer denn die eigentlichen Trägersubjekte des Schutzes vor Religionsdiffamierung sein sollen. Aufgrund der Formulierungen kann der Eindruck entstehen, es gehe um eine Art Ehrschutz für Religionen, womit die menschenrechtliche Systematik verlassen wäre. Außerdem bleibt der Begriff der Diffamierung vage und lässt sich deshalb leicht im Sinne autoritärer Politik und gegen religiöse Minderheiten beziehungsweise Dissidenten instrumentalisieren.

Manche Anzeichen deuten darauf hin, dass die Debatte über Religionsdiffamierung im UN-Kontext ihren Höhepunkt überschritten hat und – wer weiß – vielleicht ganz verebben wird. In der Sitzung des Menschenrechtsrats vom März 2011 ist es jedenfalls erstmals seit Jahren gelungen, eine Resolution zur notwendigen Überwindung negativer religiöser Stereotypen im Konsens zwischen OIC und der westlichen Staatengruppe zu verabschieden.¹⁵ Dies markiert einen Durchbruch; denn es ist klar, dass bei diesem Ansatz die Menschen als Rechtssubjekte im Mittelpunkt stehen. Das OHCHR hat in diesem Zusammenhang im Jahr 2011 vier regionale Workshops auf verschiedenen Kontinenten zur Bekämpfung von Hassrede organisiert.¹⁶ Die drei Sonderberichterstatter zu Meinungsfreiheit (Frank La Rue), Rassismus (Githu Muigai) und eben Religions- und Weltanschauungsfreiheit haben in diesen Debatten gemeinsame Stellungnahmen vorgetragen.

Die Sonderverfahren im System des UN-Menschenrechtsschutzes

Was bewirkt die Arbeit der Sonderverfahren in der Praxis? Auf diese alles entscheidende Frage, die sich immer wieder aufdrängt, gibt es keine einfache Antwort. Nüchternheit ist geboten. Selbst wenn man die Frage ausweitet auf das Gesamtsystem des UN-Menschenrechtsschutzes, wird die Antwort vermutlich nicht eindeutig ausfallen. Denn bekanntlich ist die Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen von manchen Widersprüchen durchzogen: Sie bewegt sich zwischen Fachlichkeit und oft vordergründiger Politisierung; sie spiegelt die real existierende Staa-

tenwelt wider und konfrontiert diese zugleich mit uneingelösten normativen Standards; sie setzt ehrgeizige Ziele und bleibt doch immer wieder in Halbherzigkeiten und Kompromissen stecken. Gleichwohl sind die Vereinten Nationen für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unverzichtbar. Ohne sie gäbe es weder den weltweiten normativen Rahmen, wie er in Gestalt völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtskonventionen vorliegt, noch die globalen Foren für den regelmäßigen internationalen Erfahrungsaustausch und das weltweite menschenrechtliche Monitoring. Im Gegenzug gilt jedoch genauso, dass ohne das Engagement zahlloser Menschenrechtsakteure vor Ort die menschenrechtliche Normen und Institutionen der Vereinten Nationen tote Buchstaben und leere Hülsen blieben.

Menschenrechtspolitik kann nur in breiten und verlässlichen Allianzen Schritt für Schritt wirksam werden. Akteursgruppen mit unterschiedlichen Rollen, Kenntnissen, Spezialisierungen – Staaten und NGOs, supranationale Organisationen und Bürgerinitiativen, Fachleute aus unterschiedlichen Disziplinen und politisch Interessierte – müssen sich mit Blick auf das große Ganze zusammenfinden; dies schließt harte Kontroversen natürlich nicht aus. Außerdem braucht es eine Vielzahl von Instrumenten, die einander im Prozess des menschenrechtlichen ›Institution Building‹ wechselseitig ergänzen: förmliche Beschwerdeverfahren und informelle Mediation, strukturelles Monitoring und spontane Proteste, kritische Berichterstattung und fachliche Analysen, nicht zu vergessen die Institutionen der politischen Bildung.

In diesem weiten Feld haben die Sonderberichterstatter/innen als ›unabhängige Insider‹ des UN-Menschenrechtsschutzes spezifische Möglichkeiten: Sie können Erfahrungen bündeln, Klärungsprozesse vorantreiben, Auskünfte verlangen und Informationen über Menschenrechtsverletzungen bearbeiten. Wirksam werden kann dieses Potenzial aber nur im Konzert der vielen menschenrechtlich engagierten Akteure. Deshalb brauchen die Sonderberichterstatter/innen Kontakte, Informationen, Kommunikation, kritische Solidarität und Unterstützung von allen Seiten.

Manche Anzeichen deuten darauf hin, dass die Debatte über Religionsdiffamierung im UN-Kontext ihren Höhepunkt überschritten hat.

Ohne das Engagement zahlloser Menschenrechtsakteure vor Ort würden die menschenrechtlichen Normen der Vereinten Nationen tote Buchstaben bleiben.

¹⁴ Vgl. dazu Jeroen Temperman, *Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 26. Jg., 4/2008, S. 485–516.

¹⁵ Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/16/18 v. 24.3.2011, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/18

¹⁶ Drei dieser regionalen Konferenzen haben bislang in Wien (Februar), Nairobi (April) und Bangkok (Juli) stattgefunden; die letzte Konferenz ist für Anfang Oktober 2011 in Santiago de Chile geplant, http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/

Verharren auf dem Unfertigen

Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager

Theodor Rathgeber

Im Jahr 2011 hielt der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die erste Überprüfung der Arbeit und Funktionsweise nach fünf Jahren seines Bestehens ab. Während des Prozesses wurden konstruktive Debatten unter allen Beteiligten abgehalten, die eine Vielzahl an Empfehlungen hervorbrachten, um die Arbeitsmethoden und Effizienz des Rates nachhaltig zu verbessern. Allerdings wehte im Rahmen der Überprüfung kein ›Wind of Change‹: Die Ergebnisse müssen als mager, wenn nicht als unzureichend bewertet werden. Für die Zukunft des Rates wichtiger scheinen hingegen die Ausweitungen des vorhandenen Instrumentariums zu sein, um dem normativen Anspruch besser gerecht zu werden.

Bereits bei der Gründung des UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council) im Juni 2006 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Resolution 60/251 festgelegt, dass dessen Arbeit und Funktionsweise nach fünf Jahren überprüft werden sollte. Absatz 1 dieser Resolution besagt, »die Versammlung wird den Status des Rates binnen fünf Jahren prüfen«. Absatz 16 führt aus, dass der Menschenrechtsrat »seine Tätigkeit und Funktionsweise fünf Jahre nach seiner Einrichtung überprüfen und der Generalversammlung Bericht erstatten wird«. Der Beurteilung zugrunde zu legen ist das Mandat des Rates nach Absatz 2: die allgemeine Achtung des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern, ohne irgendeinen Unterschied, auf faire und gleiche Weise.

Im Oktober 2009 begannen erste Vorbereitungen. Der Rat beschloss in Resolution 12/1, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich in zwei Sitzungsperioden treffen und beraten sollte.¹ Der Rat beschloss ferner, das Prüfverfahren als Verhandlungsprozess ausschließlich zwischen Staaten anzulegen. Nichtstaatliche Akteure konnten zwar an allen Sitzungen teilnehmen, aber die Beteiligung war auf ein Minimum beschränkt. Dies durfte so verstanden werden, dass allzu grundsätzliche Kritik nicht erwünscht war. Ebenso deutlich wurde, dass eine große Mehrheit der Staaten von vornherein kein Interesse daran hatte, die Überprüfung zum Anlass zu nehmen, die ausgehandelte Struktur des Rates (festgelegt in den Resolutionen 5/1 und 5/2 vom 18. Juni 2007) grundsätzlich in Frage zu stellen.² Auch westliche Länder argumentierten, dass ein Öffnen des Struktur-Pakets zu Rückschlägen führen könnte. Soweit institutionelle Strukturen verändert werden müssten, sollte das Konsensprinzip gelten.

Warum diese Furcht? War die Arbeit des Rates so schlecht gewesen? Beobachter dürften in der Tat den Eindruck gewonnen haben, dass der Rat auf einen Großteil der menschenrechtlichen Krisen und chronischen Verletzungen kaum oder unangemessen reagiert und seinen institutionellen Rahmen nicht ausgeschöpft hat. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten verdammt den Rat immer wieder zum passiven Zuschauen etwa in Bezug auf Irak, Guantánamo, Simbabwe oder China; lange Zeit auch Iran und Belarus oder zu den Angriffen auf Demonstranten in Tunesien, Ägypten, Libyen und Syrien. Seiner Rolle, Menschenrechtsverletzungen politisch zu bewerten, auf Regierungen einzuwirken oder drohende Verletzungen präventiv abzuwehren, wurde der Rat nur in Ausnahmefällen gerecht. Die von einer Mehrheit der Staaten zugelassene Wirklichkeit im Rat war von der Lebenswirklichkeit der Opfer in der Regel weit entfernt. Es gab also reichlich Gründe, auf ein effizienteres Arbeiten des Rates hinzuwirken und die Überprüfung dafür zu nutzen, Schwachstellen zu identifizieren und auf Abhilfe zu drängen.

Aus Resolution 60/251 ergab sich eine dreifache Aufgabenstellung: 1. die Überprüfung des Status des Menschenrechtsrats im UN-System, 2. die Evaluierung seiner Tätigkeit und Funktionsweise sowie 3. die Beurteilung der neu geschaffenen Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR). Die Überprüfung des Status – inwieweit soll der Menschenrechtsrat institutionell aufgewertet und zu einem eigenständigen (Haupt-)Organ der Vereinten Nationen umgewandelt werden – oblag der Generalversammlung in New York. Relativ rasch wurde klar, dass eine Statusänderung nicht anstand. Die beiden anderen Bereiche wurden durch den Rat selbst beziehungsweise die Arbeitsgruppe überprüft.

¹ Siehe Organizational and Procedural Matters, Resolution Adopted by the Human Rights Council on Open-ended Intergovernmental Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/12/1 v. 1.10.2009.

² Vgl. zu den Strukturen: Theodor Rathgeber, Nicht alles zum Besten. Die zukünftige Arbeitsweise des UN-Menschenrechtsrats, Vereinte Nationen (VN), 6/2007, S. 160–162. Zur jährlichen Berichterstattung siehe: Rathgeber, VN, 2/2008, S. 82ff.; VN, 2/2009, S. 82ff.; VN, 2/2010, S. 75ff.; VN, 3/2011, S. 129ff.



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.

Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen richteten ihre Erwartungen auf eine effektivere Umsetzung des Mandats bei massiven Verletzungen der Menschenrechte.

Eine Debatte entspann sich bereits um die Frage, wie mit der zeitlichen Spanne zwischen der Überprüfung des Rates einerseits und der Länderprüfung des UPR andererseits zu verfahren wäre. Der UPR-Prozess hatte später, erst im Jahr 2008, begonnen. Nach einigem Hin und Her einigten sich die Ratsmitglieder darauf, beide Überprüfungsprozesse parallel durchzuführen und spätestens im Juni 2011 gemeinsam abzuschließen. Der Ratspräsident wurde außerdem beauftragt, sich mit den Verantwortlichen der Statusüberprüfung in New York abzustimmen. Mitte September 2011 lagen alle Ergebnisse zur Beschlussfassung in New York vor. Es bestehen keine Zweifel, dass die Resolutionen verabschiedet werden. Lediglich an der Sprachregelung wird noch gefeilt: ob die Generalversammlung die Ergebnisse des gesamten Überprüfungsprozesses nur ›zur Kenntnis nimmt‹ oder ›gutheißt‹.

Hohe Erwartungen an die Überprüfung

Viele Beteiligte investierten viel Zeit, Energie und Ressourcen in den Überprüfungsprozess. Die Erwartungen an eine zukünftig bessere Umsetzung des Mandats waren hoch. Der Text der Resolution 60/251 selbst hatte die Messlatte bereits hoch gelegt. In den Unterabschnitten a) bis j) listet Absatz 5 detailliert die Aufgaben des Rates auf: die Förderung der internationalen Menschenrechte, ihre weitere Entwicklung und Umsetzung, die Stärkung der Menschenrechte mittels Bildung und Ausbildung, technische Hilfe und Kapazitätsbildung, die vollständige Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen durch UN-Konferenzen und -Gipfeltreffen, die Durchführung des UPR-Verfahrens, die Benennung und Bewertung insbesondere von massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, die umgehende Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen, präventive Maßnahmen durch Dialog und Zusammenarbeit, die Beachtung der Leitgrundsätze wie Universalität, Unparteilichkeit, Nicht-Selektivität, konstruktiver internationaler Dialog und Zusammenarbeit. Ausdrücklich nennt Absatz 12 die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie mit den Sonderverfahren (Special Procedures). Die Mitgliedstaaten des Rates sollten höchsten Standards bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte genügen. Die Arbeit des Rates sollte ergebnisorientiert sein, mindestens drei reguläre Tagungen pro Jahr, nicht weniger als zehn Wochen, sowie die Möglichkeit von Sondertagungen umfassen.

Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Menschenrechtsorganisationen richteten ihre Erwartungen insbesondere auf eine effektivere und effizientere Umsetzung des Mandats bei massiven und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, der

Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie der raschen Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen. Zur Diskussion, zur Ausarbeitung der Forderungen sowie zu Beratungen über taktisches Vorgehen fanden zahlreiche informelle Treffen und internationale Konferenzen inner- und außerhalb des UN-Rahmens statt. Regierungen, UN-Organisationen, wissenschaftliche Einrichtungen, NGOs und NHRIs trafen sich ab Ende 2009 in Mexiko, Paris, Rabat, Seoul, Algier, Montreux, Buenos Aires, Wilton Park und Berlin. Die Ergebnisse wurden oft als ›Non-Papers‹ auf der Extranet-Seite des Menschenrechtsrats³ öffentlich zugänglich gemacht. Dadurch konnten sie informell in den Diskussionsprozess der Arbeitsgruppe einfließen. Für die zweite Sitzungsrunde der Arbeitsgruppe lagen die wesentlichen Vorschläge als Konferenzpapier vor.⁴

Einige der informellen Treffen signalisierten vorab unterschiedliche Interessen und Schwerpunkte. So zeigten sich die Initiativen der Regierungen Mexikos und Frankreichs oder der Schweiz für substanzvollere Änderungen offen und legten ein Bemühen an den Tag, gemeinsame Diskussionsprozesse zwischen den regionalen Staatengruppen zu entwickeln. Das Pendant bildete die von Algerien betriebene Diskussionsrunde, in der sich bevorzugt meinungsführende Staaten aus dem Kreis der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) trafen. Letztere zeigten sich Neuerungen gegenüber wenig zugeneigt. Die informellen Diskussionen im Rahmen der Ratssitzungen im Jahr 2010 ließen ebenfalls erahnen, dass insbesondere NAM-Mitglieder die Überprüfung bevorzugt als technischen Vorgang behandelt sehen wollten und grundsätzlichen Änderungen ablehnend gegenüber standen. Bevor der offizielle Überprüfungsprozess begonnen hatte, stand schon zu befürchten, dass alles so bleiben sollte, wie es in den Jahren 2006 und 2007 beschlossen worden war.

NGOs und Menschenrechtsorganisationen, NHRIs und reformfreudige Regierungen ließen sich jedoch nicht entmutigen und arbeiteten eine Vielzahl an Änderungsvorschlägen aus. Sie bezogen sich auf das Mandat und die Funktionsweise des Rates, das UPR-Verfahren, die Mitgliedschaft und die Rolle der Sonderverfahren, der Unterorgane und des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR).

In Bezug auf das Mandat und die Funktionsweise mangelte es dem Rat vor allem an Engagement mit Blick auf Ländersituationen. Es war schon zu Zeiten der Menschenrechtskommission schwierig, eine offizielle und öffentliche Befassung des Rates mit einem Land oder ein Ländermandat zustande zu bringen. Mehrheiten aus Mitgliedstaaten der NAM, der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (Organisation of Islamic Cooperation – OIC)⁵ und Russlands verhinderten lange Zeit die Debatte und Be-

Insbesondere NAM-Mitglieder wollten die Überprüfung bevorzugt als technischen Vorgang behandelt sehen und standen grundsätzlichen Änderungen ablehnend gegenüber.

schlussfassung zu einem Land aus ihrer Mitte. Das ist inzwischen aufgrund reformorientierter Staaten in Afrika anders geworden (dazu unten mehr). Umgekehrt blockierten westliche Staaten kritische Befassungen mit Irak, Afghanistan oder Geheimgewinnungen im Zuge des ›Krieges gegen den Terror‹.

So entstand der Vorschlag, einen automatischen Auslöser (trigger) einzurichten, um die offizielle Befassung mit der Menschenrechtslage in einem Land oder mit einem heiklen Thema wie Gender-Identität unabhängig von politischen Konstellationen zu gewährleisten. Favorisiert wurden die Optionen, dass die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, der UN-Generalsekretär, der UN-Sondergesandte zur Verhütung von Völkermord oder eine Gruppe von mindestens fünf Mandatsträgern der Sonderverfahren jeweils allein oder gemeinsam die Aufnahme einer prekären Menschenrechtslage auf die Tagesordnung beantragen können. In gleicher Weise sollte die Umsetzung der von den Mandatsträgern der Sonderverfahren ausgesprochenen Empfehlungen sowie die Kooperationswilligkeit vor allem derjenigen Regierungen geprüft werden, die Gegenstand der Empfehlungen gewesen sind. Die Konferenz in Algier machte sich hingegen für den Plan stark, Ländersituationen und -mandate nur noch mit ausdrücklicher Zustimmung des betreffenden Landes oder der regionalen Staatengruppe zu diskutieren.

Ein weiterer Reformvorschlag sah vor, die in der Tagesordnung vorgesehenen Tagesordnungspunkte (TOP) zu Ländersituationen – vor allem TOP 4 – in regionale Abschnitte zu unterteilen, so dass alle Regionen garantiert Berücksichtigung finden würden und der Vorwurf der Selektivität und doppelten Standards damit umgangen werden könnte. Ergänzend sollte eine Arbeitsgruppe mit je einem unabhängigen Experten für jede der fünf Weltregionen die Lage der Menschenrechte in den Ländern untersuchen, gegebenenfalls dringende Appelle versenden können und regelmäßig über ihre Arbeit in den Ratssitzungen berichten. Schließlich sollten die bisherigen Tagesordnungspunkte 4 (Menschrechtssituationen weltweit), 7 (besetzte palästinensische Gebiete) und 10 (technische Hilfe für einzelne Länder) zu einem einzigen TOP verschmolzen und gleichzeitig die thematisch orientierten Tagesordnungspunkte für Ländererörterungen geöffnet werden.

Da die offizielle Befassung mit einer Ländersituation im Plenum des Rates in der Regel als Abstraktion empfunden wird, empfahlen die Reformer eine Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten. So sollte der Ratspräsident eine Dringlichkeitsdebatte ansetzen, über die Kommunikation mit der betroffenen Regierung berichten, eine Erklärung des Präsidenten verfassen, Podiumsdiskussionen und Runde Tische veranlassen oder Anhörungen mit Opfern in besonders prekären Menschenrechtssituationen organisieren können.

Mitgliedschaft

In Bezug auf die Mitgliedschaft und den Anspruch, höchsten Menschenrechtsstandards zu genügen, lagen Vorschläge auf dem Tisch, die freiwilligen Zusagen bei der Kandidatur (pledges) in einem institutionalisierten, öffentlichen Verfahren zu überprüfen. Mitglieder des Rates sollten außerdem mindestens die Hälfte der grundlegenden UN-Menschenrechtsverträge ohne Vorbehalte ratifiziert, eine ständige Einladung an die Mandatsträger der Sonderverfahren ausgesprochen sowie nachweislich mit ihnen kooperiert haben. Länder, mit denen sich der UN-Sicherheitsrat befasst oder denen schwere Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt werden, sollten von einer Kandidatur ausgeschlossen sein. Im Konferenzpapier zu Algier wurde erörtert, die Auswahl der Ratsmitglieder ganz aufzugeben und alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit Sitz und Stimme im Rat auszustatten. Aufgrund dann veränderter Mehrheitsbildungen und die Erfahrungen mit dem Dritten Ausschuss der Generalversammlung in New York vor Augen, fanden diesen Vorschlag auch westliche Staaten überlegenswert.

UPR-Verfahren

In Bezug auf das UPR-Verfahren zielten viele Vorschläge darauf ab, vor allem die nationalen Verhältnisse zu verbessern. Der Vorschlag, NGOs an der dreistündigen Anhörung (›interaktiver Dialog‹) im Rat zu beteiligen, fand allerdings wenig Widerhall. Auch nichtstaatliche Akteure befürchteten, dass Länder mit kritischer Menschenrechtsbilanz sich der Überprüfung gegenüber verweigern könnten, wenn sie nicht unter ›Gleichen‹ blieben. Stattdessen lag der Schwerpunkt auf der umfassenden Einbindung von NGOs und NHRIs im informellen Bereich. Die Troika, eine aus drei Ratsmitgliedern bestehende Vermittlergruppe, sollte zum Beispiel am Vorabend der Anhörung ein informelles Treffen mit nationalen NGOs und NHRIs anberaumen, um über neueste Entwicklungen im Land informiert zu sein sowie kritische Einschätzungen zum Staatenbericht zu hören, wie dies bei den UN-Menschenrechtsausschüssen üblich geworden ist. In Ergänzung dazu sollten

So entstand der Vorschlag, einen automatischen Auslöser einzurichten, um die offizielle Befassung mit der Menschenrechtslage in einem Land zu gewährleisten.

Es wurde erörtert, die Auswahl der Ratsmitglieder ganz aufzugeben und alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit Sitz und Stimme im Rat auszustatten.

³ Siehe: <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet>

⁴ Siehe Compilation of Contributions in the Context of the Facilitation and Coordination Processes on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, 3.2.2011, <http://portal.ohchr.org/portal/page/portal/HRCExtranet/2ndWorkingGroupsessionontheReview/compilation%20contribution%20of%20facilitators%203feb11.pdf>

⁵ Im Juni 2011 hat die OIC ihren Namen geändert: Aus Organisation der Islamischen Konferenz wurde Organisation der Islamischen Zusammenarbeit.



Der Menschenrechtsrat während seiner 18. Tagung am 16. September 2011 in Genf.
UN-Foto: Jean-Marc Ferré

die NHRIs bei der Umsetzung der Empfehlungen eine Rolle etwa als Monitoring-Stelle spielen. Darüber hinaus wurde eine Einbindung der nationalen Parlamente in das UPR-Verfahren empfohlen. Schließlich sollten die Regierungen aufgefordert werden, nach zwei Jahren eine Halbzeitbilanz vorzulegen. Um den gelegentlich starken Andrang auf die Rednerliste besser zu bewältigen, wurde vorgeschlagen, die Anhörung von drei auf vier Stunden auszuweiten und nur 12 oder 13 statt bislang 16 Staaten in einer Sitzungsrunde zu behandeln.

Unterorgane

Die Unterorgane des Rates – Beratender Ausschuss, Soziales Forum, Minderheitenforum und Expertenmechanismus zu den Rechten indigener Völker – wurden nur am Rande diskutiert. Bemängelt wurde die Gängelung der Unterorgane und demzufolge gefordert, insbesondere dem Beratenden Ausschuss ein Initiativrecht einzuräumen. Ebenso sollten die Mitglieder des Ausschusses die Berichte dem Ratsplenum vortragen und in einen interaktiven Dialog eintreten können – ähnlich den Mandatsträgern der Sonderverfahren.

Sonderverfahren

In Bezug auf die Sonderverfahren wurde seitens der Reformer nachdrücklich deren Unabhängigkeit verteidigt. Auf dem Treffen in Algier und im Positionspapier Russlands war der Vorschlag entwickelt worden, den Verhaltenskodex für die Sonderverfahren zu verschärfen. Die Mandatsträger sollten verstärkt zur Zusammenarbeit mit den Regierungen verpflichtet, und ihr Zugang zu den Medien sollte eingeschränkt werden. Andere griffen den Vorschlag auf und wollten eine Arbeitsgruppe bei den Sonderverfahren einrichten, um bei Beschwerden durch eine Regierung den Streit zu schlichten. Vor allem nichtstaatliche Akteure drehten den Spieß um und ver-

langten, den Verhaltenskodex gegenüber Regierungen zu verschärfen und sie zur Zusammenarbeit mit den Sonderverfahren zu verpflichten. Empfohlen wurde, über ausbleibende oder ungenügende Antworten der Regierungen insbesondere auf Dringlichkeitsappelle seitens der Sonderverfahren zu berichten und darüber im Plenum unter TOP 5 zu sprechen. Ebenso sollten verweigerte Einreisen der Mandatsträger zum Gegenstand einer öffentlichen Erörterung werden.

Alles in allem war schon im Vorfeld offensichtlich, dass einige Ratsmitglieder eher einer staatenorientierten Auswertung das Wort redeten, denen eine ungefähr gleiche Anzahl an Staaten gegenüberstand, die das Arbeiten und Funktionieren des Rates mehr an seiner normativen Aufgabenstellung ausrichten wollte. Um in den Verhandlungen das Gewicht der eigenen Position zu erhöhen, brachten NAM und OIC auch schon mal die Überlegung ein, bei einer Öffnung des Struktur-Pakets einen Verhaltenskodex für NGOs vorzulegen.

Der Überprüfungsprozess

Die mit Resolution 12/1 geschaffene Arbeitsgruppe für den Überprüfungsprozess traf sich zu zwei Sitzungsrunden zu je fünf Tagen. Die Resolution übertrug die Leitung der Arbeitsgruppe dem Ratspräsidenten und beauftragte ihn, jeweils vor den Sitzungen informelle Beratungen abzuhalten; so geschehen das ganze Jahr 2010 über. Die Ergebnisse präsentierte er auf der 15. Tagung des Rates im September 2010. Die erste formelle Sitzungsrunde der Arbeitsgruppe fand vom 25. bis 29. Oktober 2010 in Genf statt. Rund 50 Positionspapiere von Regierungen, 14 von NGOs, vier von NHRIs sowie vier seitens der Sonderverfahren und des Amt des Hohen Kommissars dienten als Diskussionsgrundlage. Sie waren und sind zugänglich über die Extranet-Seite des Rates (siehe oben). Diskussionen im eigentlichen Sinne gab es im Plenum wenig. Die im vorigen Abschnitt skizzierten Positionen wurden nacheinander vorgelesen. Am Ende der ersten Sitzungsrunde legte der Ratspräsident eine Sammlung der von Staaten vorgelegten Vorschläge⁶ sowie eine Liste der von nichtstaatlichen Akteuren vorgelegten Empfehlungen vor. In dieser ersten Runde einigten sich die Staaten auf fünf Koordinatoren, die den weiteren Diskussionsprozess zu UPR, Sonderverfahren, Unterorganen, Agenda sowie Arbeitsmethoden organisieren und moderieren sollten. Ein sechster Koordinator sollte den parallel stattfindenden Überprüfungsprozess durch die Generalversammlung in New York begleiten.

Angesichts erstarrter Positionen lud der thailändische Botschafter in seiner Eigenschaft als Ratspräsident die Botschafter der Ratsmitglieder Anfang Dezember 2010 zu einer informellen Konsultationsrunde nach Bangkok ein – jedoch ohne durchschla-

Nichtstaatliche Akteure verlangten, den Verhaltenskodex gegenüber Regierungen zu verschärfen und sie zur Zusammenarbeit mit den Sonderverfahren zu verpflichten.

genden Erfolg. Die zweite Sitzungsrunde der Arbeitsgruppe fand dann im Laufe des Februars 2011 wieder in Genf statt (7., 17.–18., 23.–24.2.). Die Koordinatoren hatten die Ergebnisse ihrer Konsultationsrunden vorgelegt.⁷ Auf der Grundlage dieser Berichte legte der Ratspräsident am 14. Februar 2011 einen ersten Textentwurf für den Ergebnisbericht vor.

Um die Positionen der Bewegung der Blockfreien zu unterstreichen, präsentierte Ägypten im Namen der NAM am ersten Tag eine Stellungnahme, in feiner Ironie als ›sieben Säulen der Weisheit‹ charakterisiert⁸, in der Begriffe wie Menschenrechte, Schutz, Vorsorge, Verantwortung kaum vorkamen.⁹ Stattdessen stellte Ägypten nochmals klar, dass der Überprüfungsprozess allenfalls Feinabstimmungen am Bestehenden, jedoch keine Reform vornehmen solle. Da auch die Stellungnahmen anderer Staaten sich im Vergleich zur ersten Runde vom Oktober 2010 kaum unterschieden, glich das emsige Verhandeln der Umrtrieblichkeit eines Hamsters im Laufrad. Am 24. Februar 2011 verabschiedete die Arbeitsgruppe einen ziemlich substanzlosen Abschlussbericht ohne Antrag auf Abstimmung.¹⁰

Im Anschluss an die Verabschiedung des Berichts der Arbeitsgruppe erklärten die Vereinigten Staaten ihre Unzufriedenheit mit dem Ergebnis und distanzieren sich vom Konsens. Die amerikanische Vertreterin fand die Substanz des Überprüfungsprozesses ungenügend, da keinerlei Reformen bei der Behandlung schwerer und andauernder Menschenrechtsverletzungen eingeführt wurden. Sie bemängelte zudem, dass keine Vorgaben für zukünftige Kandidaturen für die Ratsmitgliedschaft festgelegt wurden und dass Israel weiterhin als einziges Land durch einen eigenen Tagesordnungspunkt in den Blickpunkt gerückt werde. Die USA behielten sich vor, bei Gelegenheit auf notwendige Änderungen in ihrem Sinne zurückzukommen. Ähnlich kritisch äußerten sich Australien, Frankreich, Kanada, Mexiko und die Europäische Union, ohne allerdings den Konsens aufzukündigen. Alle bedauerten das Fehlen eines automatischen Auslösers und einer Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit mit den Sonderverfahren.

Kuba hingegen sah den Rat in einer besseren Position als im Jahr 2007 bei Annahme des Strukturpakets. Alle hätten etwas gegeben und etwas bekommen. Nigeria zeigte sich im Namen der Regionalgruppe afrikanischer Staaten enttäuscht, dass einige Regierungen auf die Auslöser zur Behandlung schwerer Menschenrechtsverletzungen so fixiert gewesen waren, dass sie sich weiteren Verhandlungen verweigerten, als dieses Ziel nicht zu erreichen war. Wie brüchig der Konsens war, zeigte nicht zuletzt die Auseinandersetzung um offen gebliebene Fragen zum UPR während der Ratstagung im März 2011. Kuba drohte, sollte das UPR-Verfahren nicht ebenfalls im Konsens abgeschlossen werden, fortan jede Resolution im Rat zur Abstimmung und jegliches Bemühen

um Konsens auf den Prüfstand zu stellen. Letztlich verabschiedete der Menschenrechtsrat den Bericht vom Februar zum Überprüfungsprozess per Resolution 16/21 ohne Antrag auf Abstimmung. Im Juni 2011 verabschiedete der Rat per Entscheidung 17/119 die letzten Vereinbarungen zum UPR-Verfahren. Bericht und Entscheidung werden als Anhang zum Struktur-Paket geführt.

Parallel zu den Verhandlungen in Genf hatte sich die UN-Generalversammlung mit der Überprüfung des Status beschäftigt. Auch hier fanden breit angelegte, sich über Monate erstreckende Konsultationen statt. Gegen den Widerstand der NAM, OIC und Russlands wurden die Ansprüche an die höchsten Standards bei einer Ratsmitgliedschaft sowie das Wahlverfahren erörtert, wenngleich ohne zählbares Ergebnis. Anders als in Genf wurde die abschließende Resolution A/RES/65/281 vom 17. Juni 2011 zur Abstimmung gestellt. Israel, Kanada, Palau und die USA stimmten dagegen, 154 Staaten dafür, darunter die Europäische Union. Das ›Nein‹ wurde damit begründet, dass keine zwingenden Maßnahmen zur Gewährleistung der höchsten Ansprüche an die Mitgliedschaft getroffen und TOP 7 zu Israel auf der Agenda beibehalten wurde.

Die Ergebnisse

Was sind nun die Ergebnisse im Vergleich zur Strukturbildung im Jahr 2007? Hat sich überhaupt etwas Wesentliches verändert? Gemessen am normativen Anspruch und den entsprechenden Erwartungen von Opfern enthalten die Dokumente keine grundlegenden Neuerungen. Statt einer gründlichen Reform wurde der Status quo beibehalten, abgesehen von einigen Feinjustierungen einzelner Aspekte.

UPR-Verfahren

Die weitreichendsten Änderungen betreffen das UPR-Verfahren. Laut Resolution 16/21 vom 25. März

Kuba sah den Rat in einer besseren Position als im Jahr 2007. Alle hätten etwas gegeben und etwas bekommen.

Statt einer gründlichen Reform wurde der Status quo beibehalten.

⁶ Vgl. Compilation of State Proposals, UN Doc. A/HRC/WG.8/1/CRP.1/Rev.1 v. 15.11.2010.

⁷ Siehe Compilation of Contributions, a.a.O. (Anm. 4).

⁸ In Anspielung auf den Kriegsbericht des Briten Thomas Edward Lawrence ›Seven Pillars of Wisdom‹ von 1926, bekannt als ›Lawrence von Arabien‹, in dem er den von ihm organisierten arabischen Aufstand gegen das Osmanische Reich in den Jahren 1917/1918 beschreibt.

⁹ Siehe Review of the Work and Function of the Human Rights Council, 2nd Meeting of the Open-ended Intergovernmental Working Group, <http://www.council-review.org/2011/02/statement-by-nam-at-the-second-session-of-the-inter-governmental-working-group-on-the-review-of-the-human-rights-council>

¹⁰ Siehe Report of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on the Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/WG.8/2/1 v. 4.5.2011.

Mit diesem Ergebnis schützen die Regierungen einmal mehr sich selbst statt die Menschenrechte und die Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

2011 sowie der Entscheidung 17/119 vom 17. Juni 2011 wurde der nächste Zyklus auf 4,5 Jahre (bislang vier) mit dann 14 Sitzungsrunden (zuvor 12) verlängert. Pro UPR-Runde werden nur noch 14 (nicht mehr 16) Staaten überprüft. Die Anhörung wird von drei auf bis zu 3,5 Stunden erweitert. Die Empfehlungen an den zu überprüfenden Staat sollen thematisch zusammengefasst werden. Der betreffende Staat soll eindeutig zu erkennen geben, welche Empfehlungen er annimmt und welche nicht. Auf freiwilliger Basis sollen die Staaten einen Zwischenbericht vorlegen. Die verfügbare Zeit bei der Anhörung soll so unterteilt werden, dass alle Staaten, die das Wort ergreifen wollen, dies auch tun können. Weitere Veränderungen betreffen die Zeitabschnitte bei den Anhörungen und die Berichtsformate.

NHRIs

Erweitert wurden die Beteiligungsmöglichkeiten der NHRIs mit ›A-Status‹ nach den Pariser Prinzipien.¹¹ Zum einen erhalten sie einen eigenen Abschnitt in der Zusammenfassung der Berichte der NGOs. Zum zweiten wird ihnen bei der Ratssitzung zur Annahme des UPR-Berichts direkt nach dem zu überprüfenden Staat das Rederecht eingeräumt. Ansonsten blieben alle Forderungen nach einer umfassenden Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure und deren Dokumente unberücksichtigt. Ansonsten wurde den NHRIs das Recht eingeräumt, für Mandate der Sonderverfahren eigene Kandidaten zu benennen und – analog zum UPR-Verfahren – beim interaktiven Dialog über eine Ländersituation direkt nach der betroffenen Regierung eine Stellungnahme abgeben zu können.

Verschiedenes

Um den Beratenden Ausschuss aufzuwerten, soll die erste Tagung des Ausschusses künftig direkt vor der traditionellen März-Tagung des Rates stattfinden. Weitere Änderungen betreffen eine jährliche Podiumsdiskussion mit allen einschlägigen UN-Einrichtungen in Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechtsstandards innerhalb des UN-Systems, die textliche Straffung der Resolutionen und die Vergrößerung der zeitlichen Intervalle zur Wiedervorlage, die stärkere Nutzung von Informationstechnologien wie Videokonferenzen, den verbesserten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den Ratssitzungen sowie die Einrichtung eines eigenen Büros für die Präsidentschaft. Bislang oblag diese Aufgabe einer Abteilung des Amtes des Hohen Kommissars.

Erwähnenswerte Änderungen aus der Überprüfung der UN-Generalversammlung betreffen vor allem das Zeitmanagement. Der Tagungszyklus des Rates soll ab 2013 im Januar und nicht mehr wie bisher im Juni beginnen. Der jährliche Bericht des Rates an die Generalversammlung umfasst den Zeitraum 1. Oktober bis 30. September, entsprechend des Sitzungszyklus' der Generalversammlung. Fest-

gelegt wurde auch, den nächsten Überprüfungsprozess in 10 bis 15 Jahren stattfinden zu lassen.

Ausblick

Pointiert formuliert schützen mit diesem Ergebnis die Regierungen einmal mehr sich selbst statt die Menschenrechte und die Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Hat sich damit der Rat die Rezeptur für das eigene Ableben ausgestellt, wie NGOs in einer Stellungnahme formulieren? Die jüngeren Entwicklungen im Rat jenseits des Überprüfungsprozesses stimmen optimistischer. Die Blockbildung entlang regionaler Staatengruppen oder interessengeleiteter informeller Gruppen wie der NAM bröckelt. Mitgliedstaaten der OIC stimmen gegen deren Vorgaben, selbst bei religiösen Themen. Umgekehrt nimmt die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen merklich zu. Das heißt, die bisherigen Blockaden etwa gegen Ländermandate sind durch neue Mehrheiten auflösbar geworden. Die jüngsten Länderresolutionen zu Iran und Belarus vom Juni 2011 belegen dies.

In Ergänzung dazu weitete der Rat seine Instrumente zur Analyse und Bewertung von Ländersituationen aus. Zusätzlich zur klassischen Resolution mit Ländermandat finden neben den Sondertagungen nun auch ›dringliche Debatten‹ (Urgent Debates) statt, oder das OHCHR wird beauftragt, einen Bericht anzufertigen, diesen bei der nächsten Ratstagung vorzulegen und dann darüber zu debattieren. Zu allen Themen gibt es Podiumsdiskussionen. Eine Eskalationsstufe noch unterhalb eines Ländermandats sind Beschlüsse, *Ad-hoc*-Missionen zur Tatsachenermittlung einzusetzen. Sie werden vom Ratspräsident berufen und vom OHCHR zusammengestellt, wie jüngst zu Côte d'Ivoire, Libyen und Syrien.

Der Menschenrechtsrat hat begonnen, den institutionellen Rahmen weiter auszuschöpfen. Damit ist eine sachgerechte und automatische, von politischen Konstellationen unabhängige Befassung mit schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen durch den Rat noch nicht erreicht, aber unterhalb dieser Schwelle scheint inzwischen vieles möglich. Diese Chancen haben dynamische Akteure wie die USA und couragierte Ratspräsidenten erkannt und ergriffen. Die Emanzipation vor allem afrikanischer Staaten gegenüber Regional- und Interessengruppen sowie die Umwälzungen in Nordafrika lassen die Prognose zu, dass diese außerhalb des formellen Überprüfungsprozesses vorgenommenen Anpassungen das offizielle Verharren auf dem Unfertigen nachhaltig überwindet.

¹¹ Näheres zu den NHRIs: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>

Ein Menschenrecht auf Frieden?

Auf dem Weg zu einer neuen Erklärung der Vereinten Nationen zu einem Menschenrecht auf Frieden

Wolfgang S. Heinz

In den letzten Jahren zeigen sich bei den Vereinten Nationen mehr und mehr Berührungspunkte zwischen den beiden großen Themen Frieden und Menschenrechte, auch wenn diese institutionell weiterhin getrennt voneinander diskutiert werden. Der Beitrag gibt einen kurzen Überblick hierzu und stellt in einem zweiten Teil die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden vor, ein Mandat des Menschenrechtsrats an seinen Beratenden Ausschuss. Ein Entwurf wird dem Rat nächstes Jahr zur weiteren Bearbeitung vorgelegt werden.

In den Vereinten Nationen wird zu den Themen internationale Sicherheit und Menschenrechte institutionell weitgehend getrennt gearbeitet: In New York beschäftigen sich der Sicherheitsrat und die Generalversammlung mit Fragen von Frieden und Sicherheit; in Genf befassen sich der Menschenrechtsrat und andere Institutionen mit den Menschenrechten. Bis heute gibt es erstaunlicherweise keine institutionelle Beziehung zwischen der Arbeit des Menschenrechtsrats und des Sicherheitsrats, obwohl praktisch jede Konfliktsituation, mit der sich der Sicherheitsrat befasst, relevante Menschenrechtsbezüge aufweist. Hierunter ließe sich etwa eine regelmäßige Berichterstattung und politische Diskussionen über menschenrechtliche Aspekte aktueller Konflikte verstehen, wenn vom Sicherheitsrat Ländersituationen diskutiert und Maßnahmen beschlossen werden.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie sich die Beziehungen zwischen beiden Themengebieten entwickelt haben und welche Vorschläge für eine neue Erklärung eines Menschenrechts auf Frieden gegenwärtig im Beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats diskutiert werden.

Frieden und Menschenrechte: Zunehmende Bezüge, aber auch Spannungsfelder

Seit den neunziger Jahren zeigen sich empirisch zunehmend mehr Berührungspunkte zwischen den beiden großen Themen Frieden und Menschenrechte. So gibt es *ad hoc* Kontakte, wenn die Hohe Kommissarin für Menschenrechte oder andere Expert/inn/en Mitgliedern des Sicherheitsrats oder seinen Ausschüssen vortragen. Auf der Internetseite des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) findet sich zunächst im Untermenü ›Human Rights Issues‹ eine

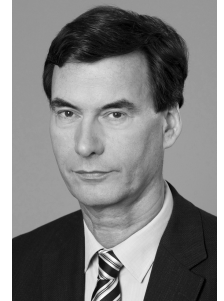
große Zahl menschenrechtsrelevanter Themen. Sie decken zum überwiegenden Teil die Themengebiete ab, mit denen sich die vom Rat eingesetzten Sonderverfahren (Sonderberichterstatter, Experten, Arbeitsgruppen) befassen. Darüber hinaus gibt es weitere Themen, zu denen es keine Sonderverfahren gibt. Doch zu den Themen Frieden und Sicherheit oder Friedensoperationen findet sich interessanterweise nichts.

Dennoch bestehen zahlreiche Berührungspunkte zwischen den beiden Bereichen. Sie sollen kurz an den folgenden Beispielen veranschaulicht werden.

- Der Sicherheitsrat verweist immer öfter in seinen Resolutionen auf die Menschenrechte und fordert ihren Schutz wie auch die Einhaltung des humanitären Völkerrechts von den Konfliktparteien ein.¹
- Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben von Anfang an bis in die Gegenwart mehrheitlich politisch nicht gewollt, dem Menschenrechtsschutz Sanktionsinstrumente zur Verfügung zu stellen. Diese sind allein dem Sicherheitsrat im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta vorbehalten. Die Verschärfung der Menschenrechtssituation in einer Reihe von Ländern führt immer auch zur Frage, ob und gegebenenfalls welche Sanktionen sinnvoll sein könnten, um die Lage vor Ort zu verbessern.
- Der Sicherheitsrat befasst sich immer wieder mit Ländern, die auch Gegenstand der Beratung des Menschenrechtsrats waren oder sind, etwa Afghanistan, Côte d'Ivoire, Irak, Demokratische Republik Kongo, Libyen, Sri Lanka, Sudan und Syrien.
- Auf dem Weltgipfel 2005 haben sich die UN-Mitgliedstaaten zu dem Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) bekannt.² Trotz der bekannten Vorbehalte gegenüber dem Konzept und der Ablehnung einiger Länder des Südens steht damit die Frage im Raum, ob und inwieweit sich der Sicherheitsrat dieses Konzept bei der Beurteilung von Ländersituationen zu Eigen macht, wie etwa im Fall der Sicherheitsratsresolutionen 1970 und 1973 zu Libyen.

¹ Joanna Weschler, Human Rights, in: David Malone (Ed.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/London 2004, S. 62ff.

² UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.



Dr. habil. Wolfgang S. Heinz, geb. 1953, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und Mitglied des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrats.

- Mit Blick auf Friedensoperationen sehen sich die Vereinten Nationen immer wieder mit der Situation konfrontiert, in Ländern den Frieden zu wahren, wo es eigentlich keinen Frieden gibt. Die Demokratische Republik Kongo ist wohl das eindrucksvollste Beispiel für ein solches Land, ein anderes ist Sudan. Hier stellt sich auch die Frage nach Rechten und Pflichten der knapp 122 000 Angehörigen von UN-Friedensoperationen (Stand: Ende Juli 2011), die den Vereinten Nationen unterstehen. Die UN genießen Immunität, und die Entsendestaaten können darauf verweisen, dass ihre Kontingente im UN-Auftrag tätig sind. Bei vermuteten Übergriffen durch UN-Personal können Menschen des Einsatzlands nicht rechtlich gegen die Vereinten Nationen als internationale Organisation vorgehen. Was ist hier der Mindestbestand an humanitär-völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Standards? Und, weit- aus wichtiger, werden diese in der Praxis transparent und wirkungsvoll umgesetzt? Wer achtet darauf?
- Der Sicherheitsrat hat sich seit Ende der neunziger Jahre verstärkt mit dem Thema Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten befasst und sich in einigen Resolutionen nicht nur an die Regierung des Einsatzlands, sondern an alle Konfliktparteien gewandt. Darüber hinaus wurde eine Reihe von thematischen Resolutionen verabschiedet, zum Schutz von Zivilisten, Kindern, Frauen, Journalisten und jüngst von Schulen und Krankenhäusern. Bezüge zum humanitären Völkerrecht, aber auch zu Menschenrechten, lassen sich in zahlreichen Resolutionen des Sicherheitsrats nachweisen.
- Im Auftrag des Menschenrechtsrats wurden in mehrere Länder Missionen zur Tatsachenermittlung entsandt, die danach öffentlich berichtet haben, etwa 2007 nach Sudan, 2009 in den Nahen Osten (Gaza-Krieg), 2011 nach Libyen und Syrien sowie mehrmals in die Demokratische Republik Kongo. Dies ist insofern interessant, als die Beobachtung von Situationen in bewaffneten Konflikten eigentlich im Rahmen des Systems des humanitären Völkerrechts stattfinden könnte. Aber das Internationale Komitee vom Roten Kreuz arbeitet bekanntermaßen vertraulich. Die im humanitären Völkerrecht vorgesehene internationale Untersuchungskommission ist nicht aktiv.³ In den letzten Jahren kommen immer mehr Initiativen aus dem UN-Menschenrechtsschutz, die den Kontext bewaffneter Konflikte und die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung unter der Berücksichtigung von menschenrechtlichen und auch humanitär-völkerrechtlichen Normen beurteilen.
- Einige Sonderverfahren des Menschenrechtsrats haben sich in den letzten Jahren zunehmend mit

der Einhaltung der Menschenrechte auch in bewaffneten Konflikten befasst und Positionen bezogen, obwohl dies lange Zeit als in der ausschließlichen Zuständigkeit der Expert/inn/en für humanitäres Völkerrecht liegend galt. Beispiele sind die Sonderberichterstatte gegen Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und zum Schutz der Menschenrechte während der Terrorismusbekämpfung.

- Das OHCHR hat sowohl Mitarbeiter in der Mehrzahl der UN-Friedensmissionen als auch eigene Menschenrechtsmissionen in Ländern mit bewaffneten Konflikten, die zur Menschenrechtssituation berichten, so in Nepal (abgeschlossen), Kolumbien und Afghanistan.

Ein Menschenrecht (der Völker) auf Frieden?

Die Idee eines Rechts auf Frieden fand vor allem in den achtziger Jahren Aufmerksamkeit und wurde vom UN-Menschenrechtsrat nach einer längeren Pause erst im Jahr 2008 wieder aufgegriffen.⁴ Im Menschenrechtsrat werden viele Resolutionen Jahr für Jahr von den gleichen Ländern eingebracht, so etwa eine Resolution zum Recht auf Wasser durch Deutschland und Spanien. Im Fall des Rechts der Völker auf Frieden ist Kuba die treibende Kraft. In den Jahren 2008 und 2009 brachte die kubanische Delegation im Rat einen Resolutionsentwurf für ein Recht der Völker auf Frieden ein, der auf die letzte substanzielle Resolution 39/11 der Generalversammlung aus dem Jahr 1984 verwies. Im Jahr 2009 wurde ein Workshop vorgeschlagen, der dann vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Dezember 2009 durchgeführt wurde.⁵ Im Jahr 2010 schlug Kuba eine weitere Resolution zum Thema vor. Darin wurde der Beratende Ausschuss (Human Rights Council Advisory Committee – HRCAC)⁶ mit der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Erklärung zu einem Recht der Völker auf Frieden beauftragt. Der Entwurf soll im Rat beraten und dann als Resolution des Rates und später der Generalversammlung verabschiedet werden.

Vor der Abstimmung über den Resolutionsentwurf erklärte Frankreich, die Europäische Union unterstütze einige Grundsätze in dem Text, sei aber mit anderen Punkten nicht einverstanden. Auch die USA wandten sich gegen den Entwurf, weil dieser keinen sinnvollen Beitrag zu Frieden und zur Situation verletzlicher Gruppen in Konfliktzonen leiste. Sie wandten sich auch gegen kollektive Rechte. Menschenrechte seien universal und nur auf Individuen anwendbar. Der Resolutionsentwurf wurde schließlich als Resolution 14/3 am 17. Juni 2010 mit 31 zu 14 Stimmen angenommen; ein Staat enthielt sich (Indien).

Die Arbeiten an dem Entwurf

Der HRCAC ist auf der Grundlage der Resolution 5/1 des Menschenrechtsrats gehalten, Aufträge des Rates umzusetzen. Er kann dem Rat auf eigene Initiative Themen zur Bearbeitung vorschlagen.⁷ Wie zu den meisten anderen der acht Themen, die der Ausschuss bisher bearbeitete, wurde eine ›Redaktionsgruppe‹ (drafting group) eingesetzt – zunächst mit vier und später mit sechs Mitgliedern.⁸ Diese legte zur 6. Tagung des HRCAC im Januar 2011 einen Fortschrittsbericht zum Recht auf Frieden vor,⁹ der dem Menschenrechtsrat in überarbeiteter Form zu dessen 17. Tagung im Juni 2011 vorgelegt wurde.¹⁰

Der Bericht gibt einen Überblick über die Rechtsquellen, die sich zur Begründung für die Existenz des Rechts auf Frieden in völkerrechtlichen Verträgen, Resolutionen der Generalversammlung, der Menschenrechtskommission und des Menschenrechtsrats finden. Er präsentiert darüber hinaus eine Liste von mehr als 40 möglichen Menschenrechtsstandards, die jeweils unter Angabe der relevanten Rechtsquellen kurz begründet werden. Als Hauptdimensionen des Rechts auf Frieden werden Standards in folgenden Bereichen vorgeschlagen: internationaler Frieden und Sicherheit (UN-Charta), Abrüstung, menschliche Sicherheit (hier wird etwa die Rolle von Frauen in Friedensprozessen, demokratische Kontrolle der Streitkräfte und Militärbudgets, Schutz von Zivilisten bei UN-Friedensoperationen, Schutzverantwortung und die Unterstützung für den Internationalen Strafgerichtshof angesprochen), Widerstand gegen Unterdrückung, UN-Friedensoperationen, Recht auf Kriegsdienstverweigerung und private Militär- und Sicherheitsfirmen. Sie werden als Elemente eines negativen Friedens verstanden, das heißt, sie tragen zur Abwesenheit von Gewalt bei. Standards zur Friedenserziehung, zu Entwicklung, Umwelt sowie Opfern und verletzlichen Gruppen wurden als Elemente eines positiven Friedens aufgenommen. Als Rechtsträger werden Individuen und Völker definiert. Als Akteure, die für die Einhaltung der Menschenrechte verantwortlich sind, werden die Staaten und in bestimmten Fällen auch internationale Organisationen angesehen.

Zur Überwachung der Umsetzung des Rechts werden von Experten drei Mechanismen vorgeschlagen:

1. ein neues Sonderverfahren (Berichtersteller/in oder Experte) zum Recht auf Frieden,
2. eine Arbeitsgruppe für Monitoring und weitere Aufgaben, die aus zehn Mitgliedern bestehen soll, und
3. eine offene Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Der Ausschuss legte sich nicht auf einen bestimmten dieser Mechanismen fest.

Im April 2011 schickte das OHCHR einen Fragebogen der ›drafting group‹ an Mitgliedstaaten, internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), in dem es um Kommentare zum Fortschrittsbericht des Beratenden Ausschusses bat.¹¹ Bis September 2011 hatten acht Mitgliedstaaten, der Vatikan, die Europäische Union, drei internationale Akteure und 24 NGOs auf den Fragebogen geantwortet.¹² Weitere Staaten haben eine Beantwortung angekündigt. Viele Antworten sind positiv und unterstützen die Standards. Es werden auch Vorschläge gemacht, diese zu verändern, auszuweiten und weitere Standards aufzunehmen. Der Westen blieb ablehnend.

Als Rechtsträger eines Rechts auf Frieden werden Individuen und Völker definiert.

Zivilgesellschaftliche Impulse und Konsultationen

Unter den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Initiativen engagiert sich die Spanische Gesellschaft für ein Menschenrecht auf Frieden (AEDIDH) am meis-

³ Zur ›International Humanitarian Fact-Finding Commission‹ siehe: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/ihci.html>

⁴ Zur Fachdiskussion siehe die Literaturliste in: UN Doc. A/HRC/17/39 v. 28.3.2011, S. 22–28.

⁵ OHCHR, Report of the Office of the High Commissioner on the Outcome of the Expert Workshop on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/14/38 v. 17.3.2010.

⁶ Der Ausschuss ist das Nachfolgeorgan der ehemaligen Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte der Menschenrechtskommission. Er besteht aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten und kommt seit 2008 zu zwei Tagungen im Jahr von insgesamt maximal zehn Tagen in Genf zusammen. Siehe auch die jährlichen Berichte von Norman Weiß über die Tagungen in Vereinte Nationen (VN): VN, 6/2008, S. 271f.; VN, 1/2010, S. 29ff. sowie VN, 4/2011, S. 169f.

⁷ Einen Überblick über die Aktivitäten des HRCAC gibt: <http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm> und das Fact-Sheet auf der Internetseite des International Service for Human Rights, <http://www.ishr.ch/advisory-committee-news>

⁸ Der Verfasser dieses Beitrags ist der Berichtersteller der ›drafting group‹.

⁹ Human Rights Council Advisory Committee, Progress Report on the Right of Peoples to Peace Prepared by the Drafting Group of the Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/AC/6/CRP.3 v. 22.12.2010.

¹⁰ Human Rights Council Advisory Committee, Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace, UN Doc. A/HRC/17/39 v. 28.3.2011.

¹¹ Der Fragebogen (Questionnaire) ist zu finden über: http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/right_to_peace.htm

¹² Alle Antworten finden sich auf der Extranet-Seite des OHCHR (Name: HRC extranet; Passwort: 1session), über: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/right_to_peace.htm

Der Grundansatz sei gewesen, den Entwurf kurz zu halten und nicht mehr und mehr Menschenrechte als Elemente eines positiven Friedens aufzuführen.

ten zum Thema.¹³ Sie berichtete in ihren Veröffentlichungen über zahlreiche Seminare und hat darüber hinaus bei vier Konferenzen Erklärungen zum Recht auf Frieden verabschiedet, die eine große Zahl von Standards enthalten (Erklärung von Luarca im Oktober 2006, von Bilbao im Februar 2010, von Barcelona im Juni 2010 und von Santiago de Compostela im Dezember 2010). Auch wurde vor kurzem ein ›Observatorium‹ zum Recht auf Frieden gegründet, das die Arbeit nach fünfjähriger Kampagnenarbeit fortsetzen soll. Die AEDIDH ist präsent bei Tagungen des Menschenrechtsrats und des Beratenden Ausschusses. Auch wurden Bücher zum Thema veröffentlicht.¹⁴

Neueste Entwicklungen

Im Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat den Beratenden Ausschuss aufgefordert, seine Arbeit fortzusetzen und ihm den Erklärungsentwurf zu seiner 20. Tagung im Juni 2012 zuzuleiten.¹⁵ Die ›drafting group‹ legte dem Plenum des HRCAC im August 2011 (7. Sitzung) einen ersten Entwurf vor. In den einleitenden Bemerkungen hebt sie hervor, dass in einer kurzen Erklärung schwerlich alle vorgeschlagenen Standards des Fortschrittsberichts aufgenommen werden konnten, aber viele in den Entwurf integriert wurden. Der Grundansatz sei gewesen, den Entwurf kurz und fokussiert zu halten und nicht einfach mehr und mehr Menschenrechte als Elemente eines positiven Friedens aufzuführen, die ohnehin schon in Verträgen, Erklärungen der Generalversammlung oder des Menschenrechtsrats vorliegen. Die vor 26 Jahren angenommene Resolution 39/11 hebe auf die kollektive Dimension des Rechts auf Frieden ab (Recht der Völker) und nun sei es an der Zeit, auch die Rechte des Einzelnen aufzunehmen (individuelle Dimension).

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden ist stark durch Reflexe der eigentlich über 20 Jahre zurückliegenden Ost-West-Konfrontation geprägt.

Der Titel des Entwurfs lautet zwar Entwurf einer Erklärung des Rechts *der Völker* auf Frieden, aber im weiteren Text wird fast durchweg von einem Recht auf Frieden gesprochen. In den meisten Artikeln wird das Individuum als Rechtsträger angesprochen, gelegentlich auch Völker oder Völker und Individuen (etwa in Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 1). Vor allem Staaten und auch internationale Organisationen sind die Pflichtenträger. Der alte Ansatz der Resolution 39/11, nur Staaten in den Blick zu nehmen, kommt in den Artikeln 1 und 3 zu friedlicher Streitbeilegung (im wesentlichen Grundsätze der UN-Charta) und Abrüstung zum Ausdruck.

Der Entwurf enthält 14 Artikel. Sie befassen sich mit den Themen: Prinzipien eines Menschenrechts auf Frieden, menschliche Sicherheit, Abrüstung, Friedenserziehung, Kriegsdienstverweigerung, private Militär- und Sicherheitsfirmen, Widerstand und Opposition gegenüber Unterdrückung, Friedensoperationen, Entwicklung, Recht auf Meinungs-/Gewissens-

und Religionsfreiheit, Umwelt, Flüchtlinge und Migranten sowie Rechte von Opfern und verletzlichen Gruppen. In Artikel 14 zu Verpflichtungen und Umsetzung des Rechts wird auf die Verpflichtung von Staaten und internationalen Organisationen abgehoben (Pflichtenträger), aber auch betont, dass eine wirksame Umsetzung des Menschenrechts auf Frieden eine Beteiligung der Zivilgesellschaft verlangt (Art. 14, Abs. 3). Im Entwurf wird weiterhin vorgeschlagen, der Menschenrechtsrat möge einen Mechanismus zur Weiterführung der Diskussion und zur Überwachung (monitoring) einsetzen (Art. 14, Abs. 5).

Auf der 7. Tagung des Ausschusses zeigte sich eine weitgehende Unterstützung für den Text. Bis auf die USA befürworteten die Sprecher die großen Linien. Kritik gab es im Detail.¹⁶ Ein überarbeiteter Entwurf wird zur 8. Tagung des HRCAC im Februar 2012 vorgelegt.

Fazit

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden war und ist ein kontroverses Thema, besonders zwischen Staaten der westlichen Gruppe und Staaten des Südens. Sie ist stark durch Reflexe der eigentlich über 20 Jahre zurückliegenden Ost-West-Konfrontation geprägt, die nicht so leicht überwindbar scheinen. Die westliche Staatengruppe wehrt sich gegen eine neue Erklärung zu einem Menschenrecht auf Frieden – 26 Jahre nach Resolution 39/11 – mit dem Argument, das Thema gehöre nicht in den Menschenrechtsrat, sondern in die Zuständigkeit anderer UN-Organen (ähnliche Reaktionen hörte man zu Themen wie Handel, Entwicklung, Giftmüll und Söldner). Da der vorliegende Entwurf für die Generalversammlung erarbeitet wird, kann mit anderen Organen nur der Sicherheitsrat gemeint sein. Freilich ist es unwahrscheinlich, dass sich der Sicherheitsrat in absehbarer Zeit mit einem Menschenrecht auf Frieden befassen wird; er ist aber anders zusammengesetzt als der Menschenrechtsrat, in dem die westliche Gruppe strukturell in der Minderheit ist. Das Argument der Organzuständigkeit ist daher wohl Ausdruck der grundsätzlichen Ablehnung des Themas.

Der vorliegende Entwurf ist in vielen Punkten weit entfernt von einer Wiederbelebung der Resolution 39/11, auch in Bezug auf Kritikpunkte des Westens. Verwiesen sei hier nur auf die Aspekte Betonung auf individuelle Rechte, Aufnahme zahlreicher relevanter Themen im Kontext Frieden/Sicherheit/Menschenrechte, die bisher in keinem anderen UN-Menschenrechtsinstrument so formuliert sind; klare, spezifische Staatenverantwortung als Ziel, Aufnahme des Prinzips der Schutzverantwortung, der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung und weiteres mehr. Auch wäre die Erklärung als Resolution Ausdruck einer politischen Willensbekundung und nicht rechtlich verbind-

lich. Gegen die Position einiger Mitglieder des Menschenrechtsrats, das Thema Menschenrecht auf Frieden gehöre nicht in den Menschenrechtsrat, kann ein Unterorgan des Rates wie der Beratende Ausschuss natürlich nur schwer argumentieren. Sie ist auch sachlich fragwürdig. Ob man Frieden menschenrechtlich fassen kann und sollte, hängt offensichtlich von eher grundsätzlichen Positionen ab.¹⁷

Es geht natürlich nicht nur um Inhalte, sondern auch um Kräfteverhältnisse im Menschenrechtsrat. Daher stellt sich die Frage, welches sind nun die Szenarien für die weitere Diskussion? Drei sind denkbar. Nach der Zuleitung des Entwurfs an den Rat im Jahr 2012 ist es wahrscheinlich, dass der Rat eine offene Arbeitsgruppe zur weiteren Bearbeitung mit dem Ziel einer Resolution einsetzt. Einige Staaten könnten versucht sein, den Entwurf völlig zu verändern und im Wesentlichen auf eine leicht erweiterte Version der Resolution 39/11 hinzuarbeiten. Dies wäre natürlich ein wesentlicher Rückschritt, der aber auch markieren würde, dass diese Staaten sich weit von der Empfehlung ihrer Expert/inn/en und aktuellen Diskussionen entfernen – ein politischer Schritt, der seinen Preis hat. Ein zweites mögliches Ergebnis könnte eine Art Hybrid sein, die Aufnahme der Punkte der Resolution 39/11 in die Erklärung und einiger Standards aus dem Entwurf. Ein drittes Resultat – begrüßenswert zumindest beim gegenwärtigen Stand der Diskussion – wäre für viele Staaten, für den Beratenden Ausschuss und auch für einen großen Teil der Zivilgesellschaft, die weitgehende Übernahme des Textes durch den Rat und später durch die Generalversammlung.

Wirkungschancen einer neuen Erklärung

Bei jedem (neuen) Menschenrechtsinstrument stellt sich die Frage nach der erhofften und auch der realistisch zu erwartenden Wirksamkeit. Viele bereits seit Jahrzehnten existierende Instrumente leiden auch heute an mangelnder Wirksamkeit, wenn man nur als Beispiele an den Verbreitungsgrad von Folter, Rassismus, Menschenhandel, Gewalt gegen Frauen und der fehlenden Einhaltung des Rechts auf Gesundheit denkt. Dies kann aber kein Argument gegen einen Menschenrechtsstandard selbst sein, sondern verlangt danach, dass Standards möglichst klar und umsetzbar sind, und mit einem wirksamen Überprüfungsmechanismus ausgestattet werden. Allein die Diskussion in den Expertenorganen über Inhalte und erwartete Staatenmaßnahmen hat viele Debatten voran gebracht. Für die Sicherheits- und Friedenspolitik wäre ein menschenrechtlicher Zugang ein weitgehend neues Terrain.

Im Fall eines inhaltlich interessanten Rechts auf Frieden wird niemand erwarten, dass dieses Recht kurzfristig zu weniger Kriegen führen wird, so wenig wie dies von den Aktivitäten des weitaus einfluss-

reicheren Sicherheitsrats zu erwarten ist. Ein neues Instrument, das wesentliche bestehende und auch einige weiter entwickelte Standards enthält, könnte jedoch eine wichtige Referenz für eine friedens- und menschenrechtsorientierte Sicherheitspolitik darstellen, auf die sich interessierte Reformgruppen innerhalb von Staat, Gesellschaft, Medien und Sicherheitsorganisationen beziehen. Es könnte weitere Diskussionen und die Beobachtung der Staatenpraxis vorantreiben sowie durch Vorschläge für ›Gute Praktiken‹ helfen, strukturelle Ursachen von Menschenrechtsverletzungen zumindest mittelfristig zu verringern.

Die Frage mangelnder rechtlicher Verbindlichkeit würde eine solche Resolution mit vielen anderen Menschenrechtsinstrumenten teilen, auch wenn (manchmal viele) Jahre später einige von ihnen zu rechtlich verbindlichen Konventionen wurden. Andere Standards sind bis heute nicht kodifiziert worden (etwa Erklärungen zu den Rechten von Minderheiten, indigenen Völkern, zu Menschenrechtsverteidigern oder zum Recht auf Entwicklung). Auch dies wäre kein überzeugendes Gegenargument. Bedenklich wäre vielleicht eine von der Substanz sehr schwache oder nichtssagende Erklärung. Aber der Schaden hielte sich in Grenzen, weil diese dann aller Erfahrung nach bedeutungs- und wirkungslos bliebe.

Im Fall eines Rechts auf Frieden wird niemand erwarten, dass dieses Recht kurzfristig zu weniger Kriegen führen wird.

¹³ Siehe <http://www.aedidh.org/?q=node/1289>

¹⁴ Carlos Villán Durán/Carmelo Faleh Pérez (Eds.), *Regional Contributions for a Universal Declaration on the Human Rights to Peace*, Lúarca 2010; dies., *Estudios sobre el derecho a la paz*, Madrid 2010.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/RES/17/16 v. 17.6.2011.

¹⁶ Siehe zu den Positionen ›Human Rights Council Advisory Committee Opens Seventh Session, Elects Bureau and Discusses Right of Peoples to Peace‹, UN Press Release, Genf, 8.8.2011.

¹⁷ Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu sehen, dass die vier westlichen Staaten, die gegen die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker waren – eine Erklärung mit kollektiven und individuellen Rechten – unterdessen alle ihre Position geändert haben und sie jetzt unterstützen, einschließlich der USA, siehe ›United States Endorses UN Indigenous Declaration‹, *American Journal of International Law*, 105. Jg., 2/2011, S. 354–356.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär:

Bericht für die 66. Generalversammlung

- Positive Bilanz in den Bereichen Entwicklung und Friedenssicherung
- Diverse Expertengruppen eingesetzt
- Generalsekretär weiterhin verhalten in Führungsrolle

Kirsten Haack

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Paepcke, Generalsekretär: Bericht für die 65. Generalversammlung, VN, 5/2010, S. 22ff., fort.)

Der fünfte Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen von Generalsekretär Ban Ki-moon (A/66/1 v. 26. Juli 2011) zeigt sich weniger im Bann der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise als zuvor – zu ereignisreich war das Jahr 2011 politisch und humanitär, etwa in Nordafrika, Japan und Côte d'Ivoire. So erklärt der Generalsekretär, dass zukünftige Generationen die letzten fünf Jahre (sprich: Ban Ki-moons erste Amtszeit) als eine Ära fundamentalen globalen Wandels verstehen werden. Diese ungewohnt forsche Wortwahl scheint deplaziert, findet sich im folgenden Bericht doch wenig Beweis für diese Behauptung. Er zeigt sich mehr in der Lesart einer Managementbilanz, als einer Bewertung globalen Wandels:

Im Bereich **Entwicklung** werden die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), nunmehr im Endspurt, als positiv bewertet: Geringere Kinder- und Müttersterblichkeitsraten, bessere Bildungschancen und ein Entwicklungshaushalt größer denn je verleiten den Generalsekretär zu der optimistischen Einschätzung, dass die Ziele weitestgehend bis zum Jahr 2015 erreicht werden können. Dieser Optimismus hat jedoch Grenzen. Fortschritte wurden hauptsächlich in Einzelmaßnahmen erzielt, strukturelle Probleme bleiben hingegen nach wie vor ungelöst. **Frieden und Sicherheit** im Zusammenhang mit Wahlen waren ein Schwerpunkt im Jahr 2011: allen voran das Unabhängigkeitsreferen-

dum in Südsudan, aber auch Wahlen in Côte d'Ivoire, Haiti und 50 weiteren Staaten. Nach einem Höchststand in 2010 traten Friedenssicherungseinsätze und humanitäre Hilfe in eine Konsolidierungsphase ein, unterstützt durch institutionelle Reformen. Entwicklungen im Bereich Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung, insbesondere im Rahmen des ›Arabischen Frühlings‹, werden als »einschneidend« bewertet (S. 10). Hier betont der Generalsekretär seine eigenen Aktivitäten und die Bemühungen zur Einhaltung von Menschenrechten.

Im Bereich **Sicherung globaler Güter** ist weiterhin der Klimawandel Thema Nummer Eins. Die Ergebnisse der Klimakonferenz von Cancún Ende 2010 begrüßt der Generalsekretär, aber die Aussichten, bald zu einer angemessenen Finanzierung der Bekämpfung des Klimawandels zu kommen, schätzt er eher gering ein. Zur erfolgreichen Umsetzung der Konferenzergebnisse hat der Generalsekretär Hochrangige Gruppen eingesetzt. Diese haben die Aufgabe, Managementstrukturen und -prozesse zu überprüfen sowie Umsetzungspläne zu erarbeiten. Beim Thema globale Gesundheit betont Ban, dass der soziale Schutz und eine gerechte Gesundheitsvorsorge von größter Bedeutung seien. Dabei wird die häufig politisch kontroverse Formulierung ›gerecht‹ durch eine Fokussierung auf Sanitärversorgung etwas abgeschwächt.

Während die **Terrorismusbekämpfung** deutlich den Mitgliedstaaten zugewiesen wird, zeigt sich im Bereich der nuklearen Energie und **Abrüstung** wiederum, dass der Generalsekretär sein Mandat nach Artikel 99 UN-Charta ernst nimmt. Iran und die koreanische Halbinsel (nicht allein Nordkorea) werden ebenso kritisch hervorgehoben wie der Vorfall in Fukushima, die Notwendigkeit regionaler Kooperation und die Tatsache, dass Ban Ki-moon als erster Generalsekretär an der Friedensgedenkerzeremonie in Hiroshima teilnahm.

Im Bereich **Stärkung der Vereinten Nationen** wird erneut deutlich, wo der Generalsekretär den Schwerpunkt seiner Aktivitäten sieht. Während er zum Thema ›zwischenstaatlicher Apparat‹ lediglich ei-

nen Abriss der Tätigkeiten des Wirtschafts- und Sozialrats und des Sicherheitsrats (etwa Schutzverantwortung in Libyen, positive Reformstimmung – wenn auch keine Ergebnisse) vorlegt, ist beim Thema Sekretariat und systemweiter Kohärenz deutlich mehr Selbstbewusstsein zu vermerken. Wie auch in den vorherigen Jahren scheut sich der Generalsekretär nicht, Superlative zu benutzen, um die diversen Maßnahmen, wie etwa die neue Organisation ›UN Women‹ oder Managementinnovationen zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität der UN, zu beschreiben. Hier erweist sich Ban als Manager, der in Zeiten globaler Haushaltskürzungen in der Lage ist, weiterhin Leistung für die Mitgliedstaaten zu erbringen. Wie im Vorjahr hebt der Generalsekretär insbesondere die engere Zusammenarbeit mit Partnern hervor, etwa die Einrichtung von UN-Büros in Brüssel und bei der Afrikanischen Union, die ›Academic Impact‹-Initiative und das dritte Privatsektor-Forum.

Insgesamt ist die Tatsache, dass keine großen Innovationen im Bericht enthalten sind, ein Zeichen dafür, dass 2011 ein Jahr der Konsolidierung war, in dem diverse Expertengruppen eingesetzt wurden, um die Umsetzung von (neuen) Prozessen und Strukturen zu untersuchen und zu gestalten. Besonders nennenswert ist die kurze Mitteilung, dass der Generalsekretär auf Anweisung der Generalversammlung mit der Ausarbeitung von Ideen zur Entwicklung für die Zeit nach den MDGs begonnen hat. Ein bei weitem kürzerer Bericht als in vorherigen Jahren zeigt folglich, dass hier eine Managementbilanz vorliegt. Dementsprechend wird die Tatsache, dass dieser Bericht auch für den Generalsekretär einen Meilenstein darstellt, erst im **Fazit** (S. 21f.) deutlich. Ban blickt hier auf seine erste Amtszeit zurück und erinnert daran, dass die Errungenschaften der letzten fünf Jahre – verstärkte Präventionskapazitäten im Bereich Frieden und Sicherheit, Entwicklung normativer Standards (wie die Schutzverantwortung), Entwicklung von Reaktionskapazitäten für Naturkatastrophen und an vorderster Front die nachhaltige Entwicklung – lediglich den Grundstein für die Problem-

lösungsansätze der Zukunft darstellen. Ban stellt diesen Errungenschaften Herausforderungen wie etwa die Bevölkerungsentwicklung und die wachsende Komplexität von Friedenssicherungseinsätzen gegenüber, und vermittelt damit den Eindruck, dass er einen Fahrplan für seine zweite Amtszeit hat. Dies ist jedoch nicht der Fall. Mittlerweile im Amt bestätigt, zeigt dieser kurze Ausblick auf die Zukunft, dass der Generalsekretär seinem Credo auch in den nächsten fünf Jahren treu bleiben wird: Der Generalsekretär ist zuallererst ›Diener‹ der Mitgliedstaaten, zweitens Manager und erst an dritter Stelle Verfechter der Ziele in der UN-Charta. Obwohl während des ›Arabischen Frühlings‹ ein aktiverer Generalsekretär zu beobachten war, hat sich die Hoffnung (siehe Henrike Paepcke, Bericht für die 65. Generalversammlung, VN, 5/2010, S. 222), dass seine Wiederwahl eine Chance für den Generalsekretär sein könne, weniger politisch konform aufzutreten, bisher nicht erfüllt. Auch der Bericht für die 66. Generalversammlung lässt diesbezüglich wenig Zuversicht aufkommen.

Wirtschaft und Entwicklung

Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs):

4. Konferenz 2011 in Istanbul

- LDC-Traumziele
- LDC oder MEC?

Johannes Wendt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Heiko Föhnel über die LDC III, VN, 4/2001, S. 147ff., fort. Für Berichte über die vorangegangenen Konferenzen siehe: LDC I, VN 6/1981, S. 215ff., LDC II, VN, 1/1991, S. 18ff.)

Von den westlichen Medien und der türkischen Öffentlichkeit kaum bemerkt und allenfalls mit herablassenden Kommentaren bedacht haben sich etwa 8000 Delegierte aus aller Welt vom 9. bis 12. Mai 2011 zur **Vierten Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwi-**

ckelten Länder (LDC IV) in Istanbul zusammengefunden. Es war das vierte Treffen dieser Art, seit die Vereinten Nationen im Jahr 1971 beschlossen hatten, den ›Ärmsten und Schwächsten‹ der Weltgemeinschaft mit besonderen Aktionsprogrammen zu helfen. Die Folge-Konferenzen LDC I, II und III fanden in Zehnjahresabständen statt: 1981 in Paris, 1991 in Paris und 2001 in Brüssel. 1971 wurden 25 Staaten mit den niedrigsten Erwerbs- und Alphabetisierungsquoten und den höchsten Sterberaten dieser Gruppe zugerechnet. Heute sind es, sollten Südsudan und Palästina ›erfolgreich‹ kandidieren, mit 50 Staaten genau doppelt so viele. Allein dieser Umstand zeigt, wie wenig die bisherigen Erklärungen und Agenden bewirkt haben und wie wenig die Wirklichkeit dem Pathos entspricht, mit dem der türkische Präsident Abdullah Gül als Gastgeber das Treffen in Istanbul eröffnete. Er äußerte die Hoffnung, dass »die ersten Herzschläge einer neuen und gerechten Weltordnung« zu hören seien.

Meinte Gül die Absprache, die gleich im ersten Punkt der in Istanbul verabschiedeten Erklärung festgehalten ist? Demnach soll die Zahl der LDCs bis zum Ende der in Istanbul eingeläuteten Entwicklungsdekade, 2011 bis 2020, halbiert und damit auf den Stand der Gründungszeit zurückgeführt werden. Bislang konnten nur drei Länder – Botswana 1994, Kap Verde 2007 und die Malediven 2011 – den LDC-Status hinter sich lassen. Dieser Status wird vom UN-Ausschuss für Entwicklungspolitik in einem komplizierten Verfahren festgelegt, der soziale und wirtschaftliche Kriterien mit den Aussagen des Berichts über die menschliche Entwicklung des UN-Entwicklungsprogramms kombiniert. Wer den Sprung vom am wenigsten entwickelten Land zum Entwicklungsland schaffen will, muss ein jährliches Wirtschaftswachstum von mindestens sieben Prozent vorweisen, das indessen zusammen mit politischen, sozialen und ökonomischen Strukturreformen, Schuldenerlass sowie zusätzlichen staatlichen und privaten Finanzhilfen dazu beitragen soll, die Marginalisierung dauerhaft zu überwinden, wie der Aktionsplan ausführt.

Eine Halbierung oder auch nur eine bedeutsame Verringerung der Länder mit LDC-Status wird indessen aller Voraussicht nach ebenso wenig erreicht wie das in Istanbul ebenfalls bekräftigte Millen-

niums-Entwicklungsziel, das eine Halbierung der Armut zum Jahr 2015 vorsieht. Schließlich müssten die zu den anderen Entwicklungsländern aufschließenden Länder auf Sonderkonditionen verzichten, so dass der Aufstieg in die Gruppe der ›normalen‹ Entwicklungsländer, die – siehe China und Indien – trotz frappierenden Wirtschaftswachstums weiterhin den größten Anteil der Armen und Hungern auf dieser Welt haben, sogleich im neoliberalen Wind des schärferen Wettbewerbs und unter dem Druck der Auflagen des Internationalen Währungsfonds in Frage gestellt wird. Mit Blick auf dieses Dilemma wurde in Istanbul eine Strategie für einen geschmeidigen Übergang (smooth transition) mit einem Maßnahmenpaket angeregt, das noch von einer *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zusammengestellt werden soll. Jedenfalls soll eine abrupte Kürzung der bisherigen Hilfszusagen vermieden und ein vorübergehender Ausbau der Handelsvorteile auf bilateraler Basis ermöglicht werden.

Die UN-Generalversammlung hatte im Jahr 2009 im Hinblick auf das Treffen in Istanbul neben dem routinemäßigen Auftrag, die Wirkungen des vor zehn Jahren in Brüssel beschlossenen Aktionsprogramms zu prüfen, unter anderem den Entwurf ›zusätzlicher Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder‹ sowie einer ›erneuerten und verstärkten Partnerschaft‹ angemahnt. Die jahrelangen Vorbereitungen und Zwischenbilanzen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene und die einwöchige Konferenz selbst, auf der Redner aus 121 Staaten und von 13 UN-Organisationen zu Wort kamen, sowie auf die begleitenden Foren der Parlamentarier (160 Abgeordnete aus 55 Ländern), der Zivilgesellschaft (1500 Delegierte von 270 Organisationen) und der Wirtschaft, die sich wiederum in drei verschiedenen Diskussionsrunden präsentierte, und schließlich das Aktionsprogramm mit 150 Haupt- und vielen Unterpunkten, die in schier endlosen und meist vage formulierten Schleifen kaum einen Aspekt auslassen, dazu die 18-Punkte-Erklärung mit zweiseitiger Präambel spiegeln die Schwierigkeit wider, die Forderungen und Vorbehalte der angereisten Interessengruppen – Regierungen und NGOs, Profit- und Non-Profit-Organisationen, wirtschaftliche und wissenschaftliche Institutionen – einigermaßen ver-

ständig und zugleich umfassend und wasserdicht zusammenzubringen.

Der vergangenen Entwicklungsdekade wurden in Istanbul wahrlich keine Bestnoten, sondern allenfalls Verlegenheitsprädikate erteilt. Fast schon kabarettreif wird formuliert, dass nicht alle der in Brüssel gesetzten Ziele in vollem Umfang erreicht worden seien und dass sich an der marginalisierten Lage der LDCs nichts geändert hätte. Sie leiden weiter unter extremer Armut, Ungerechtigkeit und Struktur-schwächen. Die Notlage in Konfliktzonen, der internationale Waffen- und der Drogenschmuggel werden ebenso den Entwicklungshemmnissen zugerechnet wie die Auswirkungen der Finanz- und Energiekrisen auf die Nahrungsmittelpreise, den Ex- und Import, den Konsum und die Beschäftigungslage. Hinzukommen die wachsenden Herausforderungen durch den Klimawandel. Auf dem Weg zu den Millenniums-Entwicklungszielen seien nicht wenige LDCs aus der Spur geraten, wird resümiert. Maßnahmen gegen Korruption, Geldwäsche und Schmuggel werden unter Bezug auf die von allen mitgetragene UN-Konvention und mit dem Bekenntnis zur »guten Regierungsführung auf allen Ebenen« von den LDCs, aber ebenso dringend von den Partnerländern erwartet. Gestohlener Besitz müsse in die Ursprungsländer zurückgebracht werden.

Wie vor zehn Jahren in Brüssel enthält der Istanbul Aktionsplan einen Katalog der guten Absichten, der Geber und Empfänger zu einem solidarischen Zusammenwirken auf allen Gebieten führen soll. Immerhin wurden die staatlichen Entwicklungsausgaben der Geberländer, nach wie vor die größte externe Finanzhilfe für die LDCs, im abgelaufenen Jahrzehnt von 0,05 auf 0,09 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht, blieben damit aber weit hinter der Zielmarke von 0,15–0,20 Prozent. Ein steigender Anteil der Zuwendungen floss in den Bereich Soziales und kam damit, so wird kritisch notiert, nicht der wirtschaftlichen Entwicklung zugute. Positiv wird die HIPC-Initiative für die am schwersten verschuldeten Staaten bewertet, aber sie hat eben bei weitem nicht alle Länder begünstigt. Die Verschuldung bleibt das Hauptproblem, heißt es.

In unterschiedlichen Zusammenhängen werden kühne und umfassende (bold and comprehensive) Maßnahmen gefordert, die aber nicht genau beschrieben

werden. Ebenso wird wiederholt auf die »besonderen Bedingungen« der LDCs hingewiesen, ohne sie zu nennen und ihre Relevanz für den Aktionsplan deutlich zu machen. Allenfalls könnte die nachdrückliche, wiederholte und pauschale Mahnung, dass die Geberländer ihre Zusagen gegenüber den LDCs einhalten sollen, das gegenseitige Verhältnis beleben. Nur so nämlich sei die Infrastruktur auf allen Gebieten (namentlich Strom, Wasser, Transport, Kommunikation) zu verbessern.

»Einige Fortschritte« seien erreicht worden, ist zu lesen. Man fragt sich: Wo? Und welche Lehren wurden in Istanbul aus der mageren Bestandsaufnahme gezogen? Auch hier sind die Aussagen meist vage und nebulös. Geografische Besonderheiten, Küstenferne oder -nähe, Ackerbau im Hochgebirge und Ländereien unter dem Meeresspiegel, ökologische Schwächen und politische Konflikte müssten stärker berücksichtigt werden. Der Aktionsplan sei besser den nationalen Entwicklungsstrategien anzupassen – im Kontext der Süd-Süd-Zusammenarbeit, die eine Ergänzung, keinesfalls ein Ersatz für die Nord-Süd-Kooperation sei. Die Förderung technologischer Fähigkeiten und Möglichkeiten – nicht zuletzt ein hundertprozentiger Zugang zum Internet bis 2020 und eine vollständige Energieversorgung bis 2030 (Aktionsplan, Punkt 45 c und e-bis) – wird noch vor der landwirtschaftlichen Entwicklung empfohlen.

Angemessene Arbeit für alle zu erreichen, ist ein weiteres Traumziel, das vermutlich – nicht anders als nach den vorangegangenen Agenden – nicht einmal in Ansätzen Wirklichkeit wird. In der Istanbul Erklärung erhalten vor allem private Initiativen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die dynamisch und sozial verantwortlich auftreten sollen, die Funktion eines ökonomischen Sprungbretts, das nicht zuletzt durch externe Finanzhilfen, im Besonderen aber durch die Rücküberweisungen von im Norden beschäftigten Emigranten aktiviert werden soll. In diesem Zusammenhang wird eine Bank angeregt, die technologische Neuerungen in den LDCs finanzieren soll. Die Türkei hat zudem angeboten, ein Internationales Zentrum für Technologie und Innovation einzurichten. Erst danach wird knapp die in der Tat entscheidende Bedeutung der Landwirtschaft in den und für die ärmsten Länder mehr erwähnt als

unterstrichen. Schließlich ist es ohne eine kräftige Hilfe für die Bauern nicht möglich, die Armut und den Hunger auszurotten, wie es die Millenniums-Entwicklungsziele und alle vorlaufenden und begleitenden Erklärungen zur Entwicklungspolitik vorschreiben.

Das weltwirtschaftliche Desaster, das der neuerliche Börsenkrach nach sich zieht, trifft die LDCs nicht weniger als die vorangegangenen Finanzkrisen in einem noch gar nicht abzuschätzenden Ausmaß, obwohl sie am wenigsten dazu beigetragen haben. Auffallend ist, dass sich der politische und wirtschaftliche Aktionismus der Industriestaaten seit dem Sommer 2011 fast ausschließlich um die Selbstsanierung dreht, für die mit dem traurigen Resultat weiterer Verschuldung zwei Billionen Euro eingesetzt wurden, und die Rückwirkung der Depression auf die anderen Mitglieder der Weltgemeinschaft aus dem Blick zu geraten droht. Und welche Chancen auf Entwicklung haben arme Länder, fragte Michael Baumüller am 16./17. Juli 2011 in der Süddeutschen Zeitung, wenn sie zuerst die Folgen des Klimawandels bewältigen sollen? Der neue Aktionsplan jedenfalls und die wohlmeinenden Begleitpapiere können den LDCs ebenso wenig wie der Brüsseler Aktionsplan von 2001 Halt gegenüber solchen »externen Schocks« verleihen, was ausdrücklich bemängelt wird.

Mit herben Worten, Wut und tiefer Enttäuschung hat das zivilgesellschaftliche Forum auf die Istanbul Beschlüsse reagiert. Sie seien »zahnlos« und enthielten nichts Neues. Liberalisierung werde anders verpackt, ohne zu bedenken, dass die Regierungen Arbeit, Konsum und Umwelt zu regulieren hätten. Die Privatwirtschaft könne durchaus nützlich sein. Aber sie schwäche mit einer unbedachten Mineral-, Fisch- und Waldausbeutung, nicht zuletzt mit »food dumping« und Biosprit-Plantagen die Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung. Die LDCs dürften nicht weiter die MECs (most exploited countries) sein.

Dokumente: Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020, UN Doc. A/Conf.219/3/Rev.1 v. 23.5.2011; Draft Istanbul Declaration. Renewed and Strengthened Global Partnership for the Development of Least Developed Countries, UN Doc. A/Conf.219/L.1 v. 12.5.2011.

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Leitprinzipien für Unternehmensverantwortung

- Ruggie-Vorschläge gebilligt
- Keine verbindlichen Normen
- Arbeitsgruppe übernimmt Mandat

Elisabeth Strohscheidt

(Vgl. auch Elisabeth Strohscheidt, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung, VN, 4/2005, S. 138–144 sowie Brigitte Hamm, Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN, VN, 5/2008, S. 219–224.)

Am 16. Juni 2011 nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ohne Abstimmung auf seiner 17. Tagung die **Leitprinzipien für Unternehmen und die Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen für ›Schutz, Achtung und Abhilfe‹** an (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ›Protect, Respect and Remedy‹ Framework). Sie sind Ergebnis und Abschluss der sechsjährigen Arbeit des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen John Ruggie. In der besagten Resolution 17/4 begrüßte der Menschenrechtsrat die Ergebnisse der Arbeit Ruggies und billigte ausdrücklich die von ihm vorgelegten Leitprinzipien. Zudem beschloss er, dass auf der nächsten Tagung eine fünfköpfige Arbeitsgruppe eingesetzt werden soll, die das ausgelaufene Mandat des Sonderbeauftragten weiterführen soll.

Die Entstehungsgeschichte

Am 28. Juli 2005 hatte John Ruggie, Politikprofessor aus Harvard und einer der Architekten des Globalen Paktes der UN, sein neues Mandat vor dem Hintergrund einer damals kontrovers geführten und festgefahrenen Debatte übernommen. Zuvor hatte die damalige UN-Menschenrechtskommission den von ihrer Unterkommission angenommenen Entwurf eines Katalogs mit 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen scharf kritisiert.

Ruggie wischte erst einmal alles, was mit den Normen zu tun hatte, vom Tisch. Den von ihm verfolgten Ansatz bezeichnete er als prinzipientreuen Pragmatismus. Er wollte seine Arbeit mit einem konkreten, greifbaren Ergebnis abschließen. Das Mandat wurde zweimal verlängert – einmal 2007 um ein Jahr und 2008 um weitere drei Jahre. In seinem Bericht vom 7. April 2008 (UN Doc. A/HRC/8/5) hatte Ruggie dem Menschenrechtsrat den als ›Protect, Respect and Remedy-Framework‹ bekannt gewordenen Referenzrahmen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen vorgestellt. Die erste Säule dieses Rahmens befasst sich mit der staatlichen Verantwortung, die Menschenrechte zu schützen (state duty to protect) – auch gegen Übergriffe durch Unternehmen. Die zweite Säule betrifft die Verantwortung der Unternehmen selbst, die Menschenrechte zu achten (corporate responsibility to respect). Die dritte Säule hat den (mangelnden) Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Entschädigung und Wiedergutmachung (access to remedy) zum Inhalt. Mit Resolution 8/7 beauftragte der Menschenrechtsrat auf seiner 8. Tagung am 28. Juni 2008 John Ruggie, ihm bis zum Jahr 2011 einen Vorschlag zu unterbreiten, wie das von ihm vorgestellte Drei-Säulen-Modell anwendbar gemacht werden könnte. Ergebnis dieses Auftrags sind die oben genannten Leitprinzipien.

Die Stärken des ›Ruggie-Ansatzes‹ ...

Eine Stärke des Referenzrahmens und der Leitprinzipien ist, dass sie die – völkerrechtlich verbindliche – Pflicht der Staaten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen betonen und entsprechende Maßnahmen von staatlicher Seite zur Umsetzung dieser Schutzpflicht einfordern. So sind die Staaten unter anderem aufgefordert, regelmäßig zu überprüfen, ob Gesetze und Rechtsprechung noch dieser Schutzpflicht genügen. Im Bereich der Außenwirtschaftsförderung und der Ausgestaltung von Verträgen – zwischen Staaten ebenso wie zwischen Staaten und Unternehmen – geben Referenzrahmen und Leitprinzipien wichtige Anregungen. Nationale Maßnahmen sollten im Hinblick auf den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kohärent sein. Eine weitere Stärke ist die klare Feststellung, dass Unternehmen

grundsätzlich alle Menschenrechte verletzen können. Ruggie hat sich vom vagen Begriff der ›Einflussosphäre‹ gelöst und spricht stattdessen vom ›impact‹, also von den (möglichen) Folgen, die unternehmerisches Handeln auf die Menschenrechte hat oder haben kann. Diese Folgen beziehen sich nicht nur auf die eigenen Mitarbeiter/innen und das direkte Geschäftsumfeld, sondern auch auf die betroffenen Gemeinschaften und das weitere gesellschaftliche Umfeld. Er empfiehlt den Unternehmen, die nötige Sorgfaltspflicht walten zu lassen. Zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehört es, die menschenrechtlichen Folgen der Unternehmenstätigkeit zu identifizieren, negative Auswirkungen zu vermeiden oder zu mindern und Rechenschaft abzulegen, wie das Unternehmen mit den menschenrechtlichen Folgen seines Handelns umgeht.

... und seine Schwächen

Die Schwächen der Leitprinzipien liegen unter anderem in den zahlreichen relativierenden Formulierungen wie »sollte«, »soweit angemessen« oder »soweit praktikabel«. Die dritte Säule, die sich mit dem Opferschutz befasst, ist die schwächste der drei Säulen. Das Machtungleichgewicht zwischen den Betroffenen und den Konzernen wird von Ruggie im Referenzrahmen zwar analysiert, aber in den Leitprinzipien nur unzureichend aufgegriffen.

Ruggie nennt in seinem Bericht von 2008 als entscheidenden Grund für die Probleme im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte eine Regulierungslücke. Diese sei dadurch entstanden, dass die Macht von Unternehmen durch die Globalisierung in einem Umfang und auf eine Art gewachsen sei, dass die staatlichen Stellen, die diese Wirtschaftsmacht kontrollieren sollten, nicht mehr Schritt halten konnten. Diese Lücke gelte es zu schließen. Diesem Anspruch werden die Leitprinzipien jedoch nur ansatzweise gerecht. Denn sie beziehen sich vor allem auf nationalstaatliche Maßnahmen. Die sind wichtig. Doch die Menschenrechtsprobleme in der globalisierten Welt bedürfen sicher auch globaler Lösungen. Des Weiteren fehlt die klare Bezugnahme der drei Säulen aufeinander. In der Logik des Referenzrahmens selbst läge es, die Staaten aufzufordern, eine mangelnde Sorgfaltspflicht von Unternehmen bei Bedarf gesetzlich einzufordern und durchzusetzen.

Auch die Leitprinzipien selbst sind im Laufe der Beratungen an einigen Stellen aufgeweicht worden.

Kritik der Zivilgesellschaft

In einer gemeinsamen Erklärung hatten rund 125 nichtstaatliche Organisationen (NGOs), darunter Amnesty International, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, Federation Internationale des Liges des Droits de L'Homme (FIDH) und CIDSE, ein internationales Netzwerk katholischer Werke der Entwicklungszusammenarbeit, im Januar 2011 auf Schwachstellen im Entwurf der Leitprinzipien hingewiesen. Eine Kritik war, dass in der internationalen Diskussion immer häufiger anerkannt wird, dass die Heimatstaaten von Unternehmen auch eine Pflicht haben, Menschenrechtsverletzungen durch ›ihre‹ Unternehmen im Ausland zu verhindern und/oder zu ahnden, die Leitprinzipien dies jedoch nicht hinreichend widerspiegeln. Moniert wurde ferner die Tatsache, dass die Leitprinzipien, wenn es um den Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung und Entschädigung geht, zwar die Bedeutung des Rechtswegs anerkennen, in den praktischen Empfehlungen dann aber vor allem auf nichtjuristische Maßnahmen abstellen, insbesondere auf Beschwerdemechanismen der Unternehmen selbst. Auch das international verankerte Recht auf Entschädigung als substanzieller Bestandteil des Rechts auf Wiedergutmachung werde in den Leitprinzipien nicht hinreichend bestärkt. Diese und weitere Kritikpunkte der NGOs waren auch auf der Juni-Tagung des Menschenrechtsrats 2011 zu hören. Für hilfreich halten viele jedoch die von Ruggie aufgestellten Effektivitätskriterien für staatliche und nichtstaatliche Beschwerdemechanismen, einschließlich den operativen Mechanismen der Unternehmen selbst.

Lob und (wenig) Kritik von Regierungen und Unternehmen

Von Regierungs- und Unternehmensseite gab es vor allem Lob für die Leitprinzipien. Bemerkenswert sind eine Reihe von Briefen von Wirtschaftsunternehmen an Ruggie, die dem Sonderbeauftragten wenige Tage vor der Vorstellung seines Berichts vor dem Menschenrechtsrat explizit für seine Arbeit dankten und die Leitprinzipien begrüßten.

Im ›Interaktiven Dialog‹ hatten sich von Regierungsseite Ägypten, Australien, Belgien, China, Ghana, Großbritannien, Guatemala, Indien, Iran, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Russland, Schweden und die USA sowie die Europäische Union zu Wort gemeldet. Das Augenmerk – vor allem der westlichen Staaten – war stark auf den notwendigen Aufbau von Kapazitäten für Regierungen und Wirtschaft gerichtet. Dies zeigte sich auch in den informellen Diskussionen über den Resolutionsentwurf, zu denen die norwegische Regierung eingeladen hatte und zu denen auch NGOs zugelassen waren. Unter anderem Kanada betonte, wie wichtig eine Beteiligung der Wirtschaft an der künftigen Arbeitsgruppe sei und fand Unterstützung für diese Sicht auch bei anderen Staaten. Einige Regierungen, etwa Südafrika, kritisierten, dass die Leitprinzipien nicht im zwischenstaatlichen Dialog beraten worden seien. Südafrika betonte auch, dass es ein rechtsverbindliches Dokument anstrebe. In diese Richtung äußerten sich unter anderem auch Ägypten, Ecuador und Ghana.

Das Nachfolgemandat

In den Diskussionen um das Mandat der neuen Arbeitsgruppe betonten die NGOs, dass die Leitprinzipien ein Mindeststandard seien, und dass es keinesfalls ausreiche, wenn sich die Aufgabe der Arbeitsgruppe auf deren Verbreitung und Umsetzung beschränke. Vielmehr müsse sie das Mandat erhalten, neben der Analyse und Verbreitung von Beispielen guter Praxis, auf der Grundlage von Untersuchungen konkreter Einzelfälle, auch Lücken in den Leitprinzipien identifizieren sowie Vorschläge zu deren Schließung machen zu können. Sie forderten zudem, dass die Arbeitsgruppe mit den auch für andere Sonderverfahren üblichen Befugnissen ausgestattet werden sollte, darunter die Befugnis zur Annahme von Individualbeschwerden. Doch damit konnten sich die NGOs nicht durchsetzen. Die Arbeitsgruppe erhielt zumindest die Berechtigung, einzelne Länder zu besuchen und Informationen von verschiedenen Interessensgruppen anzunehmen und einzuholen. Inwieweit diese Berechtigung Spielraum für Untersuchungen konkreter Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen bietet oder sich schließlich doch allein auf die Verbreitung und Umset-

zung der Leitprinzipien beschränkt, bleibt abzuwarten.

Mit Resolution 17/4 beschloss der Menschenrechtsrat auch, ein Forum für Wirtschaft und Menschenrechte einzurichten, mit breitem und offenem Zugang für Regierungen, UN-Einrichtungen, Wissenschaft, Wirtschaft und NGOs. Es soll einmal im Jahr für zwei Tage zur Diskussion zusammenkommen und der Arbeitsgruppe zurarbeiten. Vor allem von Regierungsseite war häufig hervorgehoben worden, dass der Multi-Stakeholder-Ansatz von Ruggie unbedingt beibehalten werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass sich nur wenig von den während der zahlreichen Konsultationen mit NGOs gemachten Empfehlungen tatsächlich in den Leitprinzipien wiederfindet, ist bezüglich des Mehrwerts eines solchen Forums eher Skepsis angebracht.

Bewertung und Ausblick

Ruggie ist offenbar einige bittere Kompromisse eingegangen, um den Konsens im Menschenrechtsrat und die Zustimmung von Seiten namhafter Unternehmen und Verbände sicherzustellen. Sein prinzipientreuer Pragmatismus hatte den Preis der inhaltlichen Schwächung von Referenzrahmen und Leitprinzipien. Andererseits ist der erzielte Konsens sicher auch ein Vorteil für die weitere Arbeit der UN zum Thema. Bereits jetzt zeigen Leitprinzipien und Referenzrahmen Wirkung. In den überarbeiteten OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen fanden sie Eingang; in die derzeitige Überarbeitung der ›Common Approaches‹ der OECD, Grundlage für die Vergabe von Hermes-Bürgschaften, fließen sie ebenfalls argumentativ ein. Und überall finden gegenwärtig Konferenzen statt – einschließlich der Arbeitstreffen des Deutschen Global Compact Netzwerks – in denen die Bedeutung der Leitprinzipien für die nationale Politik, für Unternehmen und für Betroffene diskutiert werden.

Am 23. September 2011 wurden die Mitglieder der Arbeitsgruppe benannt. Sie stehen vor großen Herausforderungen. Insbesondere den (potenziellen) Opfern von Unternehmensunrecht ist zu wünschen, dass die Arbeitsgruppe die Leitprinzipien als das betrachten wird, was sie sind: nämlich das Ende vom Anfang – wie Ruggie es in seiner Präsentation vor dem Menschenrechtsrat am 30. Mai 2011

ausdrückte – und nicht der Anfang vom Ende. Ruggie hat die Leitprinzipien als das ›Wie‹ und den Referenzrahmen von 2008 als das ›Was‹ bezeichnet. In der Diskussion im Menschenrechtsrat wurde dieser Unterschied häufig verwischt, und die Leitprinzipien wurden als der globale Rahmen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte bezeichnet – der sie nicht sind. Die UN sollten daher die Tür nicht verschließen zu einem Mandat, das auch die Lücken in den Leitprinzipien identifizieren und Vorschläge zu deren Behebung machen kann. Es gilt, die Stärken von Leitprinzipien und Referenzrahmen zu nutzen und auf ihnen aufbauend bestehende Instrumente zum Schutz der Opfer einzusetzen und weiterzuentwickeln. Das Ziel, den internationalen Rechtsrahmen zu stärken, sollte dabei nicht vernachlässigt werden. Dieser sollte sich nicht auf Konfliktgebiete beschränken, so wie es zurzeit in den Leitprinzipien vorgesehen ist. Denn ein großer Teil der Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen findet in friedlichen Regionen oder solchen mit niedrigschwelligem Konflikten statt. Mittel- und langfristig werden die Vereinten Nationen ein Sonderverfahren zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte brauchen, das auch die Befugnis hat, Beschwerden entgegenzunehmen und Empfehlungen zu formulieren.

Rechte des Kindes:

53. bis 55. Tagung 2010

- Prüfung von 54 Berichten
- Erstberichte aus Montenegro

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 50. bis 52. Tagung 2009, VN, 5/2010, S. 226ff., fort.)

20 Jahre nach seinem Inkrafttreten ist das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) inzwischen fast weltweit gültig. Nur die USA und Somalia sind noch keine Vertragsstaaten. Auch den beiden Fakultativprotokollen sind nur zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung im Mai 2000 schon mehr als zwei Drittel der Staatengemeinschaft

beigetreten. Bis Ende 2010 hatten 139 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert, neun Staaten mehr als im Vorjahr. Dem Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (OPSC) waren zum selben Zeitpunkt 142 Staaten beigetreten, acht Staaten mehr als 2009.

Um die damit einhergehende sehr hohe Zahl an Berichten zu bewältigen, beschloss der **Ausschuss für die Rechte des Kindes** (CRC), alle drei Tagungen des Jahres 2010 im Zwei-Kammer-System abzuhalten. Der CRC konzentrierte sich dabei ausschließlich auf die Berichtsprüfung und verzichtete auf einen Tag der Allgemeinen Diskussion und die Verabschiedung von Allgemeinen Bemerkungen. Insgesamt wurden auf den drei Tagungen im Jahr 2010 54 Berichte behandelt. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten beispielhaft herausgegriffen.

53. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Burkina Faso, Ecuador, El Salvador, Kamerun, der Mongolei, Norwegen, Paraguay und Tadschikistan zum Übereinkommen. Zudem behandelte er die Berichte aus Ecuador, El Salvador, Estland und der Mongolei zum OPSC sowie die von Ecuador, Israel, Liechtenstein und der Mongolei zum OPAC.

Die Gesetzgebung in der **Mongolei** sei zum Teil mit sich selbst unvereinbar, bemängelten die Sachverständigen. So widerspreche etwa das Gesetz zur Schulpflicht den Regelungen über das Mindestalter für die Arbeitsaufnahme. Viele Kinder brechen die Schule ab und arbeiten meist in informellen Bergbausiedlungen oder in der Landwirtschaft. Oft seien sie dabei der Gefahr von Arbeitsunfällen oder Vergiftungen durch Chemikalien ausgesetzt. Der Ausschuss kritisierte zudem die extreme Unterrepräsentierung von Jungen im Bildungsbereich und ihre hohen Schulabbruchsraten. Dieses Phänomen hänge auch mit veralteten kulturellen Einstellungen über die Rolle von Jungen in der Familie zusammen. Positiv bewertete man Änderungen im Strafrecht: So wurde die gesetzlich zulässige Dauer der Untersuchungshaft für Minderjährige begrenzt und das

vorgeschriebene Mindest-Strafmaß für Ersttäter herabgesetzt. Die Zustände in der Untersuchungshaft seien jedoch weiterhin besorgniserregend, monierte der Ausschuss. Kinder würden dort oft Opfer von Gewalt durch die Polizei und seien nicht immer getrennt von Erwachsenen untergebracht. Bei der Prüfung des Berichts zum OPSC wiesen die Sachverständigen insbesondere auf den zunehmenden Mädchen- und Frauenhandel hin, viel zu wenige Fälle würden strafrechtlich verfolgt. Sie forderten die Mongolei auf, mehr soziale Reintegrationsmaßnahmen und psychosoziale Hilfe für Opfer von Ausbeutung und Kinderhandel zur Verfügung zu stellen. Bei der Diskussion des Berichts zum OPAC betonte der CRC besonders die Notwendigkeit, die Bestimmungen des Protokolls bei den Angehörigen der Streitkräfte besser bekannt zu machen.

Bei der Prüfung des Berichts aus **Israel** zum OPAC brachten die Ausschussmitglieder zum wiederholten Mal ihre Auffassung zum Ausdruck, dass das Übereinkommen und seine Protokolle auch für die besetzten palästinensischen Gebiete gelten. Die fortwährende Weigerung Israels, über die Situation dieser Kinder zu berichten, sei daher nicht hinnehmbar. Die Sachverständigen äußerten große Besorgnis angesichts der Bombardierung ziviler Ziele, außergerichtlicher Tötungen sowie der Zerstörung von Häusern und Infrastruktur in diesen Gebieten. Rechte von Kindern unter israelischer Hoheitsgewalt seien zum Teil schwer verletzt worden, insbesondere im Rahmen der ›Operation Cast Lead‹ im Gaza-Streifen im Dezember 2008 und Januar 2009. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit führe zudem dazu, dass Zugang zu Bildung, Gesundheitsdiensten und sauberem Wasser oft verwehrt sei. Gleichzeitig erkannten die Sachverständigen jedoch das ›Klima der Angst‹ im Land an, das durch die absichtliche und wahllose Tötung israelischer Zivilisten und zum Teil auch Kinder durch palästinensische bewaffnete Gruppen erzeugt wird. Hinsichtlich der Rekrutierung von Soldaten entspreche die israelische Gesetzgebung nicht voll den Bestimmungen des Protokolls, da Personen unter 18 Jahren obligatorisch eingezogen werden können. Positiv merkte der CRC an, dass asylsuchenden Kindern, die in anderen Ländern rekrutiert oder in be-

waffneten Konflikten eingesetzt wurden, Flüchtlingsstatus gewährt wird.

54. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CRC die Berichte aus Argentinien, Belgien, Grenada, Japan, Mazedonien, Nigeria und Tunesien zur Kinderrechtskonvention. Mit Argentinien, Japan, Kolumbien, Mazedonien und Serbien wurden die Berichte zu jeweils beiden Protokollen diskutiert, mit Belgien der Bericht zum OPSC.

Unzufrieden äußerte sich der CRC angesichts der Tatsache, dass sich gesetzliche Weiterentwicklungen in **Belgien** je nach Gemeinschaft (flämisch, wallonisch, deutsch) unterscheiden. Dies führe dazu, dass Kinder in einer Region nicht unbedingt denselben Rechtsschutz erhalten wie Kinder in den anderen Gemeinschaften. Die Sachverständigen zeigten sich äußerst besorgt angesichts des weit verbreiteten Kindesmissbrauchs, welcher in Flandern die zweithäufigste Ursache für den Tod von Kindern ist. Generell sei die Zahl der Todesfälle aufgrund von Missbrauch in Belgien höher als in den meisten anderen westlichen Ländern, so der Ausschuss. Ein weiteres gravierendes Problem sei der Gesundheitszustand von Kindern aus den ärmsten Familien. Die Sterblichkeitsrate im ersten Lebensjahr von Kindern aus Familien ohne Einkommen ist in Belgien 3,3 Mal höher als in Familien mit doppeltem Einkommen. Viele Familien leben ohne umfassende Krankenversicherung. Kritik übten die Sachverständigen auch am großen Einfluss von sozioökonomischen Faktoren auf die Bildungsmöglichkeiten für Kinder. Bei der Prüfung des belgischen Berichts zum OPSC begrüßte der Ausschuss gesetzliche Neuerungen, die der Bekämpfung von Menschenhandel dienen. Bemängelt wurde hingegen, dass nur ein sehr geringer Prozentsatz der für sexuellen Missbrauch von Kindern schuldig befundenen Täter zu Gefängnisstrafen verurteilt wird.

Die Gesetzgebung in **Japan** sorgte in mehreren Bereichen für Missfallen bei den Ausschussmitgliedern. Entgegen der Empfehlungen ihrer vorhergehenden Abschließenden Bemerkungen bleibt das Mindestalter für die Eheschließung für Jungen (18 Jahre) und Mädchen (16 Jahre) unterschiedlich. Uneheliche Kinder werden in Erbrechtsfragen weiterhin benachteiligt, die Rechte von jugendlichen Straftätern

wurden eingeschränkt, und das Strafrecht erkennt nur Frauen und Mädchen als potenzielle Vergewaltigungsoffer an, nicht jedoch Jungen. Die hohe akademische Qualität, die das japanische Schulsystem hervorbringt, wurde vom CRC hervorgehoben. Gleichzeitig warnten seine Mitglieder jedoch vor exzessivem Wettbewerbsdruck in der Schule. Das konkurrenzbetonte Klima könne zu Mobbing, mentalen Störungen, Schulabbruch und Selbstmorden beitragen. Bei der Prüfung des Berichts zum OPSC kritisierte der CRC, dass Opfer von im Protokoll behandelten Vergehen in Japan keine ausreichende Unterstützung während Ermittlungen und Gerichtsverhandlung erhalten. Positiv bewertete man hingegen Gesetzesänderungen, die bewirken, dass Opfer von Menschenhandel nicht länger deportiert werden. Unter dem OPAC forderte der Ausschuss Japan auf, die Rekrutierung von Kindern in Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen ausdrücklich unter Strafe zu stellen.

55. Tagung

Auf der Herbsttagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Angola, Burundi, Guatemala, Montenegro, Nicaragua, Spanien, Sri Lanka und Sudan. Mit Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Nicaragua und Sierra Leone diskutierte der CRC die Berichte unter beiden Protokollen, mit Sri Lanka und Sudan unter dem OPAC.

Der jüngste Vertragsstaat des Übereinkommens, **Montenegro**, stellte im Jahr 2010 seine Erstberichte zur Konvention und zu den beiden Protokollen vor. Positiv bewerteten die Ausschussmitglieder neue Gesetze zum Schutz vor Gewalt in der Familie und vor Diskriminierung. Der CRC monierte jedoch den niedrigen Anteil des Staatshaushalts, der für Gesundheitsversorgung und die Unterstützung von Familien zur Verfügung steht und insbesondere die Kürzungen im Bildungsbereich. Anlass zur Sorge boten zudem die hohe Zahl von Teenager-Schwangerschaften und Abtreibungen sowie die schlechte Qualität des Bildungssystems. Unzufrieden zeigte sich der Ausschuss angesichts des niedrigen Lebensstandards eines großen Teiles der Kinder im Land, dabei seien besonders Roma, Ashkali und ägyptische Kinder Armut und sozialer Isolation ausgesetzt. Bei der Berichtsprüfung zum OPAC beanstandete der CRC vor al-

lem, dass es Personen unter 18 nicht unter allen Umständen verboten ist, den Streitkräften beizutreten. In ihren Bemerkungen zum OPSC-Bericht begrüßten die Ausschussmitglieder die umfassenden Bemühungen des Staates, gegen den Kinderhandel vorzugehen. In den Bereichen Kinderprostitution und -pornographie fehle es hingegen an präventiven Maßnahmen und an Betreuung für die Opfer.

Als Folge des langjährigen bewaffneten Konflikts in **Sudan** bleiben das Land und seine Bevölkerung mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert. Besonders in Darfur werden Zivilisten, darunter auch Kinder, weiter getötet, verstümmelt und vertrieben. Der Ausschuss verurteilte scharf die Zerstörung von Dörfern und Infrastruktur durch von der Regierung unterstützte Milizen. Die große Mehrheit der Bevölkerung hat keinen Zugang zu Trinkwasser und angemessenen Sanitäreinrichtungen. Die Schulbesuchsraten in Grundschulen und weiterführenden Schulen bleiben extrem niedrig. Anlass zur Beanstandung bot auch das Jugendstrafrecht. Die Strafmündigkeit wird oft nach dem Grad der körperlichen Reife und nicht anhand des Alters bestimmt. Zudem werden die Fälle von Minderjährigen regelmäßig vor Gerichten für Erwachsene verhandelt und Kinder mit Erwachsenen in Gefängnissen untergebracht. Besorgt äußerte sich der CRC zudem angesichts der Berichte über die Anwendung der Todesstrafe bei Kindern. Das neue Recht der Streitkräfte legt das Mindestalter für die Rekrutierung auf 18 Jahre fest und stellt die Rekrutierung von Kindern unter Strafe. Dies wurde bei der Prüfung des Berichts zum OPAC begrüßt. Der CRC nahm dabei jedoch mit Besorgnis Berichte über Kinder, die den sudanesischen Streitkräften und von der Regierung unterstützten Milizen angehören, zur Kenntnis. Er kritisierte auch die völlig unzureichende Geburtenregistrierung, welche es erschwert, das Alter junger Rekruten zu überprüfen. Ein gravierendes Problem bleiben die bewaffneten Gruppen im Staat. Besonders die ›Lord Resistance Army‹ habe hunderte Kinder entführt und zwangsverpflichtet. Der Ausschuss forderte die Regierung dringend auf, die Handlungen bewaffneter Gruppen unter Strafe zu stellen und mehr für die Demobilisierung und Wiedereingliederung der betroffenen Kinder zu tun.

Kinder in bewaffneten Konflikten – historische Chance für Deutschland

Ralf Willinger

Der Missbrauch von Kindern als Soldaten ist zu Recht seit den achtziger Jahren immer stärker in den Fokus der Öffentlichkeit und der Vereinten Nationen gerückt. Kinder zum Morden zu zwingen oder zu verleiten, ist zweifellos eine der schlimmsten Kinderrechtsverletzungen überhaupt. Nicht nur im allgemeinen Problembewusstsein zum Thema Kindersoldaten, beispielsweise in der Anzahl von Medienberichten und Forschungsarbeiten, auch in den internationalen und nationalen Schutzregelungen gab es in den letzten Jahrzehnten immer wieder Fortschritte – aber auch einige Rückschläge.

Sabine von Schorlemers großes Verdienst ist es, das Regime der Vereinten Nationen zum Schutz von Kindern vor der Rekrutierung und dem Missbrauch als Soldaten in ihrem ausgezeichneten Buch ›Kindersoldaten und bewaffneter Konflikt‹ umfassend und in verständlicher Sprache dargestellt zu haben.

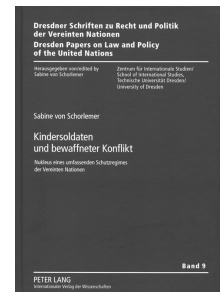
Das vorliegende Buch ist damit ein Muss für all diejenigen, die sich beruflich oder als Laien mit dem Thema Kindersoldaten fundiert beschäftigen wollen. Das rund 400 Seiten starke Werk zeichnet sich durch eine klare Gliederung aus. Die Hauptkapitel widmen sich unter anderem den Regelungen des humanitären Völkerrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes, der UN-Praxis und den Reformaspekten. Ein kleiner Schönheitsfehler: In der Einleitung wird der falsche Eindruck erweckt, Kindersoldaten seien in erster Linie ein afrikanisches Phänomen. Den vorhandenen Schätzungen und Daten zufolge gibt es in Asien aber etwa genauso viele oder mehr Kindersoldaten und auch mehr Länder, in denen Kindersoldaten eingesetzt werden. Auch wird die Lebenswirklichkeit der betroffenen Kinder und Jugendlichen kaum thematisiert. Eine gute Ergänzung wären sicherlich Interviews von Kindersoldaten oder deren Kurzlebensläufe gewesen. Ebenso hätte dem Buch ein eigenes Kapitel über die Rolle der Zivilgesellschaft und der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) im UN-System gut getan, die für die Entstehung, Verbreitung und Anwendung der relevanten UN-Verträge und -Berichte in vielen Fällen eine bedeutende Rolle spielen und gespielt haben.

Die wichtigsten Menschenrechtsverträge zum Thema, die Kinderrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten, sind Erfolgsgeschichten. Sie führten zu erheblichen Verbesserungen der Schutz-, Versorgungs- und Rechtslage von Kindern, also aller Unter-18-Jährigen. Die Konvention ist mit 193 Vertragsstaaten (al-

le Staaten außer Somalia und den USA) der am meisten unterzeichnete Menschenrechtsvertrag überhaupt; auch das Fakultativprotokoll haben inzwischen über 140 Staaten ratifiziert. Aber obwohl eine große Mehrheit aus Staaten, NGOs und UN-Vertretern für die strikte Einhaltung der Grenze von 18 Jahren bei der Rekrutierung ist, konnten sich die Länder, die weiter minderjährige Soldaten rekrutieren wollen, weitgehend durchsetzen. Diese Staaten (darunter Deutschland, Großbritannien und die USA) haben dafür gesorgt, dass im Protokoll eine eklatante Schutzlücke eingebaut wurde: So ist staatlichen Armeen eine freiwillige Rekrutierung von Über-15-Jährigen unter Beachtung bestimmter Schutzvorschriften erlaubt. Damit wird die 18-Jahresgrenze und das Grundprinzip der Konvention, der Vorrang des Kindeswohls (Art. 3), ausgehöhlt.

Die ambivalente Rolle Deutschlands ist an einigen Stellen gut herausgearbeitet worden. Zwar ist Deutschland bemüht, sich auf internationaler Ebene für eine Verbesserung des Schutzes von Kindersoldaten einzusetzen. Doch dabei vernachlässigt es seine Hausaufgaben: Die genannte Schutzlücke im Protokoll wird von der Bundeswehr intensiv genutzt. Jedes Jahr werden mehrere hundert Minderjährige in die deutschen Streitkräfte aufgenommen. Zudem betreibt die Bundeswehr gezielt Nachwuchswerbung bei Minderjährigen, indem sie an Schulen geht, bei Sport- und Musikfesten sowie Jobmessen präsent ist und in Kinder- und Jugendmedien sowie im Internet Anzeigen schaltet. »Die immer noch vorhandene Möglichkeit der Rekrutierung Minderjähriger in Deutschland [...] schadet unter anderem auch der Glaubwürdigkeit der deutschen Außenpolitik und verhindert, dass Deutschland auf dem Gebiet der Bekämpfung der Kindersoldaten innerhalb der Vereinten Nationen eine Führungsrolle einnimmt« (S. 209).

Auch auf Probleme bei der Behandlung ehemaliger Kindersoldaten in Deutschland wird hingewiesen: »Trotz der teilweise verzweifelten Lage ehemaliger Kindersoldaten wurde im Zuge der Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen wiederholt festgestellt, dass die Rekrutierung von Kindern keinen Asylgrund darstelle, was unter anderem auf die Kritik des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes stieß« (S. 210). Dieser Widerspruch der deutschen Praxis zu wesentlichen Verpflichtungen aus internationalen Verträgen wie dem Protokoll oder den ›Paris Commitments‹ von 2007 wird im Buch hervorgehoben.



Sabine von Schorlemer

Kindersoldaten und bewaffneter Konflikt. Nukleus eines umfassenden Schutzregimes der Vereinten Nationen

Dresdner Schriften zur Recht und Politik der Vereinten Nationen, Band 9

Frankfurt/M.: Peter Lang 2009
XXIII+408 S.,
59,80 Euro

Zudem ist Deutschland der weltweit drittgrößte Waffenexporteur. Der Wert der deutschen Ausfuhr genehmigungen für kleine und leichte Waffen für militärische Zwecke (die besonders gut von Kindern bedient werden können) hat sich zwischen 1996 und 2005 nahezu versiebenfacht. »Waffenexporte in Spannungsgebiete, für die auch die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich zeichnet, sind im Kontext der Teilnahme von Kindern an bewaffneten Konflikten besonders kritisch zu sehen« (S. 10).

In weiteren Kapiteln werden die Aktivitäten der drei wichtigsten UN-Organe zum Thema erklärt: Dies sind die UN-Sonderbeauftragte für Kinder und bewaffnete Konflikte, der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes und der UN-Sicherheitsrat sowie seine Arbeitsgruppe Kinder und bewaffnete Konflikte.

Auch die Rolle der internationalen Strafgerichte wird beschrieben. Durch die Auflistung zahlreicher Prozesse und Haftbefehle gegen Rekrutierer von Kindern vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag und dem Sondergerichtshof für Sierra Leone seit dem Jahr 2002, also seit dem Inkrafttreten des Statuts des IStGH, wird deutlich, welch immenser Fortschritt in der Strafverfolgung dieses Kriegsverbrechens stattgefunden hat. Sie bedeuten das Ende der bis dahin herrschenden Straflosigkeit. Auch wenn die Gerichte nur einen Bruchteil der Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen können, so haben die Fälle eine starke Signalwirkung, insbesondere in den Konfliktländern. Allein die Anklage verdeutlicht einer breiten Öffentlichkeit, dass es ein Verbrechen ist, Kinder als Soldaten zu rekrutieren. Und Verurteilungen wie in Sierra Leone, wo in den Jahren 2008 und 2009 acht ehemalige Rebellenführer wegen der Rekrutierung von Kindern zu langjährigen Haftstrafen bis zu 52 Jahren verurteilt wurden, werden auf potenzielle künftige Rekrutierer eine abschreckende Wirkung haben – zumal sogar Staatspräsidenten wie Charles Taylor aus Liberia oder Omar al-Bashir aus Sudan angeklagt wurden. Damit kann sich kein Diktator der Welt mehr sicher sein, nicht eines Tages für seine Verbrechen vor Gericht belangt zu werden. »Dies stellt einen elementaren Baustein im Gefüge eines umfassenden Schutzregimes für Kinder in bewaffneten Konflikten dar«, so von Schorlemer (S. 329).

Es sollten aber nicht nur Einzelpersonen, sondern auch bewaffnete Gruppen und Regierungen, die Kinder rekrutieren lassen, hart sanktioniert werden. Dies tun beispielsweise die Regierungen der Demokratischen Republik Kongo, von Myanmar, Somalia, Südsudan, Sudan und Tschad. Gleiches gilt für Regierungen, die Waffen in solche Länder exportieren. Sie machen damit den Einsatz von Kindersoldaten erst möglich und heizen die Konflikte vor Ort an. Für beides ist der UN-Sicherheitsrat zuständig. Doch harte Sanktionen werden immer wieder durch das Veto einzelner ständiger Mitglieder verhindert, die aus macht-

politischen Gründen auch mit verbrecherischen Regierungen oder Oppositionsgruppen sympathisieren – im Fall Myanmars war es wiederholt China. Auch wenn der Sicherheitsrat, wie im Kapitel VI.7 dargestellt, einige wirkungsvolle Resolutionen zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten erlassen hat, so reicht dies bei weitem nicht aus, um das Problem in den Griff zu bekommen. Dies beweisen die nach wie vor hohen Zahlen von 250 000 Kindersoldaten weltweit oder 70 000 Kindersoldaten allein in der staatlichen Armee Myanmars. Im Fall Myanmars konnte sich der Sicherheitsrat noch nicht einmal zu einem Waffenembargo durchringen, das Regime wird weiter durch Staaten wie China und Indien mit Waffen beliefert. Auch deutsche Firmen stehen im Verdacht, an den bestehenden EU-Sanktionen vorbei Waffentechnologie an die Generäle zu liefern. Dies verdeutlicht die Schwächen im UN-System, insbesondere im Sicherheitsrat. Dennoch widersetzen sich die fünf ständigen Mitglieder seit Jahren allen Reformbestrebungen, um eine Beschneidung ihrer Vormachtstellung zu verhindern.

In ihrer Schlussbemerkung fordert die Autorin eine Verschärfung der für diese Altersgruppe (15 bis 18 Jahre) geltenden Rechtsvorschriften. »Zu Recht mag man sich fragen, warum in vielen Ländern Unter-18-Jährige keinen Führerschein machen dürfen, um einen PKW zu steuern, warum sie aber im selben Alter einen Panzer fahren dürfen.« Solange Regierungen wie die deutsche diese Schutzlücke nutzen und weiter Unter-18-Jährige rekrutieren, besteht nach Meinung der Autorin ein Glaubwürdigkeitsdefizit. »Dieses macht es auch schwer, gegenüber ›schwarzen Schafen‹, also Regierungen, die fortgesetzt schwere Rechtsverletzungen an Kindersoldaten begehen, die Regelbefolgung einzufordern« (S. 378). Außerdem müssten die UN aktiver werden. »Wird gegenüber hartnäckigen Verletzerstaaten keine härtere Gangart [gezielte Sanktionen, der Verfasser] eingeschlagen, so steht zu befürchten, wird dies zu einem Glaubwürdigkeitsdefizit des UN-Systems führen« (S. 362).

Hier ist auch Deutschland gefordert, das bis Ende 2012 nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat ist und den Vorsitz der relevanten Arbeitsgruppe innehat. Deutschland hat somit die historische Chance: Es könnte im Sicherheitsrat für eine positive Kehrtwende sorgen, eine Vorreiterrolle einnehmen, indem es das Alter für die Rekrutierung von Soldaten in die Bundeswehr auf 18 Jahre anhebt und den Export von deutschen Waffen in Krisengebiete unterbindet (vgl. S. 364). Dies wären längst überfällige Schritte.

»Nirgendwo ist die Kluft zwischen Rhetorik und Realität [...] so tief und so tödlich wie auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts«, stellte UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2005 fest. Die Weltgemeinschaft steht in der Pflicht, diese tödliche Kluft schnellstmöglich zu schließen – den Kindern zuliebe.

Internationale Gerichte und ihre Richter

Kai Ambos

Die Gerichte sind nur so gut wie ihre Richter. Das stimmt auf nationaler wie internationaler Ebene – mit dem Vorbehalt, dass die wissenschaftlichen Mitarbeiter der höchsten Gerichte gegebenenfalls die mangelnde Kompetenz ihrer Vorgesetzten kompensieren können. Das kann natürlich nicht bedeuten, dass man bei der Qualifikation von Richtern irgendwelche (politischen) Abstriche machen sollte. Leider sieht die Realität anders aus. Das zeigt schon ein Blick in die deutsche Praxis, bei der sich das richtige Parteibuch als unentbehrliche Voraussetzung einer Berufung auf ein höchstes Richteramt (jüngst Ernennung von Verfassungsrichter Rudolf Mellinghoff, FDP-Mitglied, zum Präsidenten des Bundesfinanzhofs) oder einer justizähnlichen Behörde (versuchte Ernennung von Johannes Schmalzl, ebenfalls FDP-Mitglied, als neuer Generalbundesanwalt) erweist. Das es auch anders geht, zeigt Spanien, wo die Parteizugehörigkeit von Richtern ausdrücklich verboten ist (Art. 351 des Gerichtsverfassungsgesetzes, Ley Orgánica 6/1985). Was kann man nun im Lichte dieser deutschen Praxis in einem gefestigten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik, der sich viel auf die Qualität seiner Justiz und Rechtsprechung hält, bei internationalen Gerichten erwarten?

Die Antwort liefert die hier vorgestellte Studie von **Ruth Mackenzie, Kate Malleson, Penny Martin und Philippe Sands**. Sie untersucht erstmals auf der Grundlage einer quantitativen und qualitativen Analyse die Nominierungs- und Wahlprozesse bei internationalen Gerichten, wobei der Schwerpunkt auf dem Internationalen Gerichtshof (IGH) und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) liegt. Das Buch führt in die Thematik mit einer Beschreibung des historischen Kontextes von IGH und IStGH ein, beschreibt sodann die Zusammensetzung dieser Gerichte, den innerstaatlichen Nominierungsprozess, den Wahlprozess, um schließlich einige Trends aufzuzeigen und Reformvorschläge zu machen.

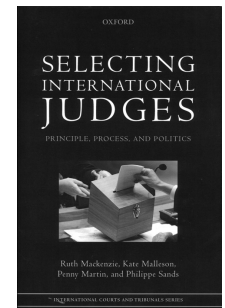
Die Ergebnisse der Studie sind schnell zusammengefasst und ernüchternd, wenn auch – vor dem Hintergrund der gerade beschriebenen nationalen Praxis – wenig überraschend: Der Nominierungs- und Wahlprozess zu den internationalen Gerichten, insbesondere zum IGH und zum IStGH, ist geprägt von einem hohen Grad an Politisierung, fehlender Transparenz und fehlenden Mindeststandards in Bezug auf die Qualität der gewählten Richter. Zu diesem Schluss kommt schon Cesare P.R. Romano, der Herausgeber der Buchreihe, in seinem Vorwort: »Sol-

che Abweichungen weisen auf einen beunruhigenden Mangel an Transparenz und auf keinerlei existierende allgemeine oder Mindeststandards beim Prozess hin. [...] Es ist die endemische und fast vollständige Abwesenheit öffentlicher Untersuchungen oder politischer Verantwortlichkeit, die so alarmierend ist« (S. ix; Übersetzung des Verf.). In den Worten der Autoren klingt das so: »Die Belege für eine Politisierung sowohl der Nominierungs- als auch der Wahlprozesse sind offenkundig. Für beide Gerichte gilt, dass die Nominierungsprozesse fragmentiert und intransparent sind sowie höchst unterschiedlich verlaufen. An dem einen Ende des Spektrums gibt es einige wenige Kandidaten, die einen transparenten und formellen Beratungsprozess durchlaufen haben, der auf Leistung beruht; am anderen Ende ist es nicht unüblich, dass Personen als Ergebnis offen vorgetragener politischer Überlegungen oder sogar von Vernetzung ausgewählt werden. Welche Form von Nominierungsverfahren auch angewandt wird, alle nominierten Kandidaten müssen einen hoch politisierten Auswahlprozess durchlaufen« (S. 173). Diese Schlussfolgerungen beruhen in methodischer Hinsicht auf einer qualitativen und quantitativen Datenerhebung, die in drei Phasen durchgeführt wurde (S. 180ff.):

1. Zunächst haben die Autoren einen Fragebogen zu nationalen Nominierungsprozessen erarbeitet, der an Justiz und Regierungsangehörige verteilt wurde;
2. Dann führten sie Interviews mit Mitgliedern der Ständigen Vertretungen bei den UN in New York;
3. Zuletzt führten die Autoren neun Länderstudien in verschiedenen Regionen der Welt, einschließlich Interviews, durch.

Die Studie beruht damit erstmals auf einer – wenn auch begrenzten – repräsentativen und methodisch abgesicherten Erhebung und geht über die bisher bekannten – freilich gleichermaßen kritischen – Arbeiten hinaus.*

Die Ergebnisse der Studie sind auch für all jene ernüchternd, die geglaubt haben, dass mit den formal strikteren Regeln des IStGH-Statuts eine bessere Richterauswahl erreicht werden könne. Immerhin sieht das IStGH-Statut – neben den auch beim IGH vorgesehenen Kriterien des hohen sittlichen Ansehens der Kandidaten (Art. 2 IGH-Statut und Art. 36 (3)(a)(i) IStGH-Statut) und der Erfüllung der für die höchsten richterlichen Ämter im Herkunftsland erforderlichen Voraussetzungen – weitere Bedingungen vor. So sollen die Kandidaten »über nachweisli-



Ruth Mackenzie/
Kate Malleson/
Penny Martin/
Philippe Sands

Selecting International Judges. Principle, Process, and Politics

International Courts and Tribunals Series

Oxford:
Oxford University
Press 2010
XIV+239 S.,
60,00 brit. Pfund

che Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Straf- und des Strafverfahrensrechts sowie über die notwendigen einschlägigen Erfahrungen als Richter, Ankläger, Anwalt oder in ähnlicher Eigenschaft bei Strafverfahren verfügen« (Art. 36 (3) (b) (i)). Wenn das nicht zutrifft, dann sollen sie »über nachweisliche Fachkenntnisse in einschlägigen Bereichen des Völkerrechts, wie etwa des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte sowie über weitreichende Erfahrungen in einem Rechtsberuf, der für die richterliche Arbeit des Gerichts von Bedeutung ist« (Art. 36 (3) (b) (ii)) verfügen sowie über ausgezeichnete Kenntnisse von mindestens einer der Arbeitssprachen des Gerichts, also Englisch oder Französisch (Art. 36 (3) (c)). Darüber hinaus hat die Versammlung der Vertragsstaaten am 10. September 2004 eine Resolution verabschiedet, die genaue Regeln für die Nominierung und die Wahl der Richter enthält (abgedruckt im Buch auf S. 197ff.).

Ungeachtet dieser formalen Unterschiede zwischen IGH und IstGH kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Auswahlverfahren der beiden Gerichte »im Großen und Ganzen gleich« seien (S. 23). Sie bezweifeln, »ob der IstGH-Ansatz zu einer umfassenden Verbesserung der Zusammensetzung der Richterbank geführt hat« (S. 174f.). Hinsichtlich des Nominierungsprozesses kritisieren die Autoren zwar bezüglich des IGH, dass »die meisten der untersuchten Staaten nicht nach dem Geist und sogar manchmal auch nicht nach dem Buchstaben des IGH-Statuts handeln« (S. 98). Dies gelte aber auch für die IstGH-Nominierungspraxis, sofern sie dem IGH-Modell der Nominierung über die nationalen Vertreter beim ständigen Schiedsgerichtshof (Art. 4 (1) IGH-Statut) folge; im Übrigen sei – sofern die IstGH-Nominierungen aufgrund nationaler Verfahren vorgenommen werden – festzustellen, dass es ebenso »fragmentiert, inkonsistent und variabel« wie das des IGH sei. Während einige Kandidaten mittels eines »transparenten und konsultativen Verfahrens aufgrund Qualifikation« ausgewählt würden, seien andere ernannt worden, weil sie »der beste Freund des Ministers oder selbst Minister« seien (S. 98).

Im Ergebnis bedeutet all dies, dass die Qualifikation der Kandidaten allenfalls ein sekundärer Faktor ist (S. 174) und es eben nicht gelungen ist, den IstGH-Nominierungs- und Wahlprozess objektiver und rationaler zu gestalten. Dabei ist natürlich anzuerkennen, dass bei internationalen Gerichten auch weiche Faktoren, insbesondere die geografisch einigermaßen repräsentative Verteilung der Richter (dazu S. 175 und *passim* – auch wenn gerade diese eine starke Anbindung an die staatlichen Interessen bedeutet; siehe auch S. 60), berücksichtigt werden müssen. Doch sollte jedenfalls immer die Qualifikation der Kandidaten im Vordergrund stehen, so dass »talentierte Außenseiter« eine Chance haben (S. 98). Immerhin sind die Weltgerichte IGH und IstGH

nicht, wie die regionalen Gerichte Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof, gezwungen, Richter aller Vertragsstaaten zu wählen.

Verbesserungen sind also notwendig, ja unentbehrlich. Die von den Autoren angeführten »Burgh House Principles on the Independence of the International Judiciary« sehen insoweit einige Mindestbedingungen vor, die auch zur Grundlage der Auswahl internationaler Richter gemacht werden sollten. Darüber hinaus ist insbesondere die Transparenz und Verantwortlichkeit des Nominierungs- und Wahlprozesses von höchster Bedeutung. Dabei kommt der Arbeit der »Coalition for the International Criminal Court« (CICC) besondere Bedeutung zu. Dieser Zusammenschluss vieler nichtstaatlicher Organisationen begleitet den Nominierungs- und Wahlprozess aufs Engste und führt mitunter auch Interviews mit Kandidaten, die dann veröffentlicht werden. Darüber hinaus wäre aber eine formale Anhörung, wie sie bei den Kandidaten des amerikanischen Obersten Gerichtshofs durchgeführt wird, wünschenswert. Diese Anhörung könnte etwa vor dem – immer noch nicht eingesetzten – Beratenden Ausschuss für Benennungen der IstGH-Vertragsstaatenversammlung stattfinden (vergleiche Art. 36 (4) (c) IstGH-Statut). Angesichts der starken Politisierung der nationalen Nominierungsverfahren kann eine Kontrolle nur auf internationaler Ebene über das Nominierungs- und Wahlverfahren des entsprechenden internationalen Gerichts selbst erfolgen. Dafür könnten solche Anhörungen höchst hilfreich sein, denn damit könnten zumindest völlig unqualifizierte Richter verhindert werden. Es steht jedenfalls fest, dass die Legitimität internationaler Gerichte in höchstem Maße von der Legitimität des Auswahlverfahrens und der Qualität ihrer Richter abhängt. Daher ist den Autoren nur nachdrücklich zuzustimmen, wenn sie »umgehende Schritte« fordern, um »die wachsende und allgegenwärtige Rolle externer politischer Faktoren zu begrenzen, um sicherzustellen, dass die Politik nicht die Chancen, die allerbesten Richter für die internationalen Gerichte zu wählen, unter sich begräbt« (S. 179).

* Vgl. neben den in der Studie selbst zitierten Arbeiten, insbesondere Daniel Terris/Cesare P. R. Romano/Leigh Swigart, *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*, Oxford 2007; weitere Nachweise S. 1 mit Fußnote 2ff., vor allem Michael Bohlander, *Pride and Prejudice or Sense and Sensibility? A Pragmatic Proposal for the Recruitment of Judges at the ICC and Other International Criminal Courts*, *New Criminal Law Review*, 12. Jg., 4/2009, 529ff., der vor allem kritisiert, dass Diplomaten, Regierungsbeamte und Akademiker nicht geeignet seien für Richterämter, weil ihnen die praktische Erfahrung fehle, weshalb man vor allem Justizpraktiker rekrutieren sollte. Für besser qualifizierte Richter plädiert auch die ehemalige amerikanische Bundesrichterin und ehemalige Richterin am Jugoslawien-Tribunal Patricia M. Wald, *Women on International Courts: Some Lessons Learned*, *International Criminal Law Review*, 11. Jg., 3/2011, S. 401–408.

»Wir Deutschen bieten unsere Unterstützung an«

Rede des deutschen Außenministers Guido Westerwelle vor der 66. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 2011 in New York

Wie selten zuvor prägt in diesem Jahr die Sehnsucht der Menschen nach Freiheit, Würde und Selbstbestimmung unsere Welt. Bislang erlebten wir Globalisierung vor allem als immer engere Vernetzung der Weltwirtschaft. Heute erleben wir, dass Globalisierung sehr viel mehr bedeutet. Dass sie auch eine Globalisierung der Werte bewirkt. Es sind die Werte der Charta der Vereinten Nationen, die unveräußerlichen Rechte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

In Nordafrika und der arabischen Welt haben Millionen Menschen jahrzehntelange Unterdrückung abgeschüttelt. Sie wollen Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, aber auch bessere Lebenschancen für sich und für ihre Familien. Der Weg dorthin ist alles andere als einfach. Ein neues politisches System muss reifen, um stabil zu werden. Das braucht Zeit und Geduld. Aber auch der längste Weg beginnt mit dem ersten Schritt. Dieses Jahr ist ein Jahr der großen Schritte. Die ergreifenden Bilder von selbst errungener Würde und Selbstachtung, die stolzen Gesichter der Menschen auf dem Boulevard Bourguiba in Tunis und auf dem Tahrirplatz in Kairo sind unvergessen. Diese Menschen wollen ihr Schicksal selbst gestalten. Und diese Sehnsucht ist keinesfalls beschränkt auf die arabische Welt. Auch in Weißrussland sehnen sich die Menschen nach einem Ende von Repression und Unfreiheit, nach Chancen für die volle Entfaltung ihrer individuellen Persönlichkeiten.

Deutschland hat mit dem Fall der Mauer und der Wiedervereinigung vor gut 20 Jahren das Glück einer friedlichen Revolution hautnah selbst erfahren. Heute haben wir ein elementares Interesse am Gelingen des Aufbruchs südlich des Mittelmeers. Wir Deutschen bieten unsere Unterstützung an: für den Aufbruch in Ägypten und Tunesien, für die Reformen in Marokko und Jordanien, für den Neuanfang in Libyen nach dem Sturz des Diktators.

Jedes Land, jede Gesellschaft wird einen eigenen Weg in die Moderne finden, durch Revolution oder durch Reform. Wir wollen mit Rat und Tat Hilfe leisten. Hilfe beim Aufbau einer unabhängigen Justiz, vielfältiger Medien, einer lebendigen Zivilgesellschaft, bei Verfassungsprozess und Vergangenheitsbewältigung. Hilfe vor allem aber beim entscheidenden Aufbau einer neuen sozialen und wirtschaftlichen Ordnung. Denn wir wissen doch alle, dass der Erfolg des gesellschaftlichen Aufbruchs entscheidend am wirtschaftlichen Erfolg hängt. Die Menschen, die für Freiheit und Selbstbestimmung auf die Straße gegangen sind, müssen ganz persönlich erfahren, dass sie mit ihren Ideen, ihrer Kreativität und ihrem Einsatz auch Erfolg haben können.



Außenminister Guido Westerwelle

UN-Foto: JC McIlwaine

Deutschland setzt sich deshalb nicht nur für enge Partnerschaft, sondern auch für Marktöffnung ein. Wir wollen den Wandel durch mehr Handel befördern. Wir bieten Investitionen an, gerade in die mittelständische Wirtschaft, den tragenden Pfeiler einer offenen, erfolgreichen Gesellschaft. Am allerwichtigsten aber wird sein, der jungen Generation Bildung und Ausbildung für die Realisierung ihrer Lebenschancen zu bieten.

Den mutigen Frauen und Männern in Syrien schulden wir ein klares Signal der Solidarität. Die syrische Regierung beantwortet die legitimen Forderungen des syrischen Volkes mit brutaler Gewalt. Deutschland wird sich weiter mit Nachdruck für eine Resolution des Sicherheitsrats einsetzen. Das ist nicht allein eine Frage der Solidarität mit den Menschen. Es ist auch eine Frage der Glaubwürdigkeit der Staatengemeinschaft. Wenn die Repression andauert, werden wir Europäer die Sanktionen gegen das Regime weiter verschärfen. Das syrische Volk soll frei seine Zukunft wählen können.

Diese Woche steht im Zeichen des ungelösten Konflikts im Nahen Osten. Präsident Abbas hat hier in New York den Erwartungen der Palästinenser wie auch der verständlichen Frustration der Menschen über die ausbleibenden Fortschritte Ausdruck verliehen. Ministerpräsident Netanyahu hat Israels berechtigtes Verlangen nach einer friedlichen Existenz in sicheren Grenzen bekräftigt. Beide Seiten haben legitime Interessen. Aber diese Interessen sind eben nicht unvereinbar. Deutschland setzt sich ein für eine Zwei-Staaten-Lösung. Wir unterstützen einen palästinensischen Staat und ein Leben der Palästinenser in Würde und Selbstbestimmung. Einen Staat, der unabhängig, souverän, zusammenhängend, demokratisch und politisch wie wirtschaftlich lebensfähig ist. Für den ganz praktischen Aufbau dieser

Staatlichkeit haben wir uns in den vergangenen Jahren besonders engagiert, in Verwaltung, Infrastruktur und Ausbildung und politisch im Deutsch-Palästinensischen Lenkungsausschuss. Und wir wollen diesen Staat nicht irgendwann in einer fernen, unbestimmten Zukunft. Aber ich will auch keinen Zweifel daran lassen: die Sicherheit Israels ist für die Bundesrepublik Deutschland Staatsräson.

Frieden zwischen Israelis und Palästinensern ist möglich. Ein palästinensischer Staat ist möglich. Zwei Staaten, friedlich Seite an Seite, das ist möglich. Aber der Weg dorthin führt über Verhandlungen. Die Erklärung des Nahost-Quartetts vom Freitag setzt die Meilensteine auf diesem Weg. Deutschland hat sich intensiv für diese Quartett-Erklärung eingesetzt und unterstützt sie nachdrücklich. Aus der Konfrontation der Worte hier in New York darf keine Eskalation der Gewalt im Nahen Osten werden. Ich appelliere deshalb an beide Seiten, an Palästinenser und Israelis, umgehend in direkte Verhandlungen einzutreten! Beide Seiten haben am Freitag ihren Willen zu einem verhandelten Frieden bekräftigt. Nun kommt es darauf an, die Energie und den Druck dieser Tage in einen konstruktiven Prozess zu verwandeln. Beide Seiten sind aufgefordert, innerhalb von drei Monaten ›umfassende Vorschläge‹ zu Grenzen und Sicherheit vorzulegen und alle provokativen Schritte zu unterlassen. Die internationale Gemeinschaft wird den schwierigen Weg zum Frieden weiter begleiten. Dazu gehört auch die Moskauer Konferenz als Teil des Verhandlungsfahrplans der kommenden Monate.

Meine Anerkennung gilt allen Beteiligten, die in den vergangenen Tagen um diese Chance für einen konstruktiven Weg gerungen haben. Als Europäer danke ich insbesondere der Hohen Vertreterin der Europäischen Union, Lady Ashton. Nutzen wir den Impuls des intensiven Ringens hier in New York, im Interesse der Menschen in Israel und den Palästinensischen Gebieten.

Mit größtem Einsatz arbeitet die Staatengemeinschaft seit Jahren darauf hin, dass von Afghanistan keine Bedrohung mehr ausgeht für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Viele, zu viele Menschen haben dafür schon ihr Leben lassen müssen. Am 5. Dezember werden wir in Bonn unter afghanischem Vorsitz über den weiteren Weg beraten. Dabei wird es um drei große Fragen gehen:

Erstens: die vollständige Übergabe der Sicherheitsverantwortung. In diesem Sommer haben die Afghanen begonnen, die Sicherheit ihres Landes Schritt für Schritt bis 2014 selbst in die Hand zu nehmen. Es ist eine Übergabe der Verantwortung *in* Verantwortung.

Zweitens: die internationale Staatengemeinschaft wird sich in Afghanistan auch nach 2014 engagieren. Um seine staatliche Souveränität zu stärken, braucht Afghanistan auch künftig wirtschaftliche Impulse und mehr regionale Zusammenarbeit. Diesem Ziel dient die Initiative einer ›Neuen Seidenstraße‹, die wir hier in New York auf den Weg gebracht haben.

Drittens: die innere Aussöhnung Afghanistans und seine Unterstützung durch die Staaten der Region ist

der Schlüssel für einen dauerhaften Frieden. Die brutale Ermordung des früheren Präsidenten Rabbani zeigt, dass dieser Aussöhnungsprozess auch in Zukunft von Rückschlägen begleitet sein wird. Dennoch muss und wird er weitergehen. Deutschland wird hierzu auf dem Weg nach Bonn seinen Beitrag leisten.

Während in immer mehr Ländern der Welt Menschen die Chance ergreifen, in Freiheit und Selbstbestimmung eine bessere Zukunft für sich zu bauen, kämpfen am **Horn von Afrika** Millionen Menschen um das schiere Überleben. Die Vereinten Nationen haben sich um die rasche humanitäre Hilfe sehr verdient gemacht. Deutschland tut hier und in vielen anderen Krisen, was in seinen Kräften steht, um die Not zu lindern.

Der Zerfall staatlicher Autorität und die Auswirkungen des **Klimawandels** verschärfen die ohnehin verheerende Situation. Deutschland wird auch künftig an der Spitze des Kampfes gegen den Klimawandel stehen. Wie die Abrüstung und nukleare Nichtverbreitung, wie der Schutz der Menschenrechte gehört der Kampf für den Klimaschutz zu einer präventiven Diplomatie. Er ist Teil einer vorausschauenden Friedenspolitik.

Ende dieses Jahres werden mehr als sieben Milliarden Menschen unseren Globus bevölkern. In dieser Welt setzt Deutschland auf starke Vereinte Nationen: als Forum politischer Konsensbildung, als Quelle umfassend legitimer Regelsatzung, als Akteur in den Krisengebieten dieser Welt.

Die UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bieten mehr Menschen als je zuvor Orientierung und Inspiration für eine kooperative Weltordnung und eine gerechtere Weltgesellschaft. Aber die Vereinten Nationen müssen sich dieser Welt im Umbruch anpassen. Nur dann werden die hier getroffenen Entscheidungen politische Kraft, Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz entfalten können.

Neue Kraftzentren entstehen in der Weltpolitik. Aus ihrer wirtschaftlichen Dynamik erwächst der Anspruch politischer Teilhabe. Die letzte Generalversammlung hatte sich der **Reform der Vereinten Nationen** angenommen. Entscheidende Fortschritte bleiben bislang aus. Wir begrüßen, dass Sie, Herr Präsident, diese Reform erneut zu Ihrem Anliegen machen wollen. Wir werden Sie nach Kräften dabei unterstützen.

In diesem September vor 38 Jahren wurden zwei deutsche Staaten in die Vereinten Nationen aufgenommen. Mein Amtsvorgänger Walter Scheel sagte damals an dieser Stelle: »Sie werden die Bundesrepublik Deutschland immer dort finden, wo es um die internationale Zusammenarbeit geht, um die Bewahrung des Friedens und um die Rechte des Menschen. Wenn wir etwas aus eigener bitterer Erfahrung gelernt haben, so ist es dies: Der Mensch ist das Maß aller Dinge.« Diesem Maßstab bleibt Deutschland weiter verpflichtet.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Info/service/Presse/Reden/2011/110926-BM_VN_GV.html

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 59 | 2011 | No. 5

The UN and Human Rights

Rainer Huhle pp. 195–200
How Universal Is the Universal Declaration of Human Rights?

The essay sheds light on the controversial issue of the universality of human rights by analyzing contemporary debates during the drafting of the Universal Declaration of Human Rights. The author shows that there was a clearly expressed general will among the delegates from all parts of the world to draft a truly universal document. Although African and Asian countries were largely absent, neither the biographical nor the ideological background of the principal drafters or their geographical provenience sustain the affirmation that the Universal Declaration was an exclusively Western endeavor.

Claudia Mahler p. 201
Comment: Germany Should Ratify the Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights without Delay

In this comment, the author strongly urges the German government to sign and ratify the 2008 Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Although the Protocol, which includes *inter alia* an individual complaints procedure, has been open for signature and ratification since September 2009, the government has still not moved towards ratification. The author gives six reasons why Germany should no longer delay ratification.

Manfred Nowak pp. 202–209
The Mandate of the UN Special Rapporteur on Torture. Taking Stock after Six Years

In 90 per cent of all states, torture is used to extract confessions and other information from detainees. The conditions of detention are often so inhumane that the author speaks of a global prison crisis. These are the deeply distressing conclusions of six years' work as UN Special Rapporteur on Torture in which the author carried out fact-finding missions to 18 countries, investigated hundreds of places of detention, and conducted confidential interviews with thousands of detainees, victims and witnesses of torture. In his personal stock-taking, the author describes the difficulties of investigating, documenting and proving torture. Furthermore, he provides a critical assessment of the United Nations Human Rights Council and of various attempts by the Bush Administration to undermine the absolute prohibition of torture in its "war on terror".

Heiner Bielefeldt pp. 210–214
"Independent Insiders" in the UN Human Rights System. The Mandate of the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief

The Special Procedures in the UN human rights systems, i.e. rapporteurs, experts or working groups, are independent experts tasked to examine, monitor, and publicly report on human rights situations. The Special Procedures have a unique potential for the protection of human rights: rapid response and independent analysis. Examples from the author's particular field of expertise illustrate the typical challenges faced by Special Rapporteurs. Besides working on specific violations of freedom of religion or belief, the Special Rapporteur also has to defend the universalistic, egalitarian and emancipatory substance of freedom of religion or belief against tendencies to blur the contours of a systematic human rights approach in this area.

Theodor Rathgeber pp. 215–220
Unfinished Business. The Results of the UN Human Rights Council's Review Process

In 2011, after five years of existence, the UN Human Rights Council undertook a review of its work and operation. The review process induced a number of ambitious debates in which all relevant stakeholders participated. The debates revealed a multitude of pertinent recommendations to adapt, improve and sustain the Council's methods of work and efficiency. Unfortunately, no 'wind of change' accompanied the review process, whose outcome is poor, if not absolutely insufficient. More encouraging is only that the current instruments and mechanisms of the Council's everyday work were extended in order to better fulfill its mandate, especially its task of norm setting.

Wolfgang S. Heinz pp. 221–225
A Human Right to Peace? On the Road to a New Declaration on the Right of Peoples to Peace

Since the 1990s, interactions within the United Nations between the large domains of peace and human rights have increased, although they are still discussed in institutionally separated settings: Security Council and General Assembly in New York and the human rights institutions in Geneva. The first part of the article looks at some key points of contact between peace and human rights while the second part addresses a new declaration on a human right to peace commissioned by the Human Rights Council. The declaration might be helpful in fostering peace- and human rights-oriented security policies.

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: <http://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: <http://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 Einspeicherung 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 VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki
(Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep
(Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei
Sibylle Pfeiffer, MdB
Marina Schuster, MdB

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmburg
Joschka Fischer
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
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Volker Rittberger
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
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. Richard von Weizsäcker
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Matthias Naß
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Landesverbände

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

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

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch
E-Mail: info@dgvn-berlin.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
E-Mail: info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
E-Mail: kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
E-Mail: 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
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de>